



جامعة الشهيد حمّـه لخضر- الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



واقع الحكامة المحليّة في الدّول المغاربية وانعكاساتها على التّـنمية:
دراسة مقارنة بين التّـجربتين الجزائريّة والمغربيّة

أطروحة مقدّمة لاستكمال متطلّبات شهادة الدّكتوراه ل.م.د.
شعبة العلوم السياسيّة . تخصّص إدارة وجماعات محليّة

إشراف الدّكتور:
خالد بقاص

إعداد الطّالب:
عادل مبرك

لجنة المناقشة

رئيسًا	جامعة الوادي	أستاذ	أ.د. الهادي دوش
مشرّفًا ومقرّرًا	جامعة الوادي	أستاذ محاضرًا	د. خالد بقاص
مناقشًا	جامعة الوادي	أستاذ	أ.د. المكي دراجي
مناقشًا	جامعة الوادي	أستاذ محاضرًا	د. عبد الفتاح حلواجي
مناقشًا	جامعة ورقلة	أستاذ محاضرًا	د. عائشة يدر
مناقشًا	جامعة الشلف	أستاذ محاضرًا	د. نعيمة سميّنة

السّنة الجامعيّة: 2024/2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تقديرًا عاشقًا

إلى روح والدي رمز الفداء ونبع العطاء؛
إلى الوالدة الكريمة - حفظها الله تقديرًا ومحبة لا تزول-؛
إلى وطني الغالي الذي سينهض يوماً بمجهود أبنائه الأوفياء؛
إلى كل أفراد العائلة، وأخص بالذكر:
زوجتي، أولادي، إخوتي وأخواتي؛
إلى جميع أساتذتي الأفاضل؛
إلى الأصدقاء الأعزاء بدون استثناء؛
أهدي ثمرة هذا العمل.

عادل مبرك

شكراً وتقديراً

الحمد لله ما ختم جهداً إلا بعونه ولا تم سعي إلا بفضله، وبعد:

يطيب لآزأتقدم بالشكر الجزيل:

إلى الدكتور خالد بقاص، الذي تفضل بالإشراف على هذا العمل، ولم يخل علينا بتوجيهاته وحسن متابعتة؛

إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة، نظير تكرمهم بقبول مناقشة هذا العمل؛

إلى كل من قدم لنا يد العوز والمساعدة حتى يخرج هذا العمل في هذه الصورة؛

إلى هيئتي الإدارة والتدريس في كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الوادي وكل

العاملين فيها على ما لمسناه منهم من تعاون.

عادل مبرك

قائمة المختصرات:

الاختصار	المعنى
ج ج ج	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
ج م م	الجريدة الرسمية للمملكة المغربية
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
UNDP	United Nations Development Programme
AsDB	Asian Development Bank
AfDB	African Development Bank
EC	European Community
CIDA	Canadian International Development Agency
ENAP	Ecole Nationale d'Administration Publique
IRG	Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance
GWGILAS	Governance Working Group of the International Institute of Administrative Sciences
IMF	International Monetary Fund
WB	World Bank
WTO	World Trade Organization
WEF	World Economic Forum
WSF	World Social Forum
NGOs	Non-Governmental Organizations
IGOs	Intergovernmental Organizations
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
GOLD	Global Observatory on Local Democracy and Decentralization
UCLG	United Cities and Local Governments
LRGs	Local and Regional Governments
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
ELoGE	The European Label of Governance' Excellence
QUNGO	Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization
NEPAD	New Partnership for African Development
APRM	African Peer Review Mechanism
SAS	Sections Administratives Spécialisées
SAU	Sections Administratives Urbaines



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
مَقْرَأَةٌ
أَوْ سِرًّا



مع مطلع ثمانينيات القرن الماضي، انخرطت معظم البلدان النامية، التي تستمد مرجعيتها من المقاربة الفيبرية (Weeberian approach)، في تطبيق وصفات الوكالات الدولية المانحة مُمثلةً في برامج التكيف الهيكلي* (Structure Adjustment Programs)، مدفوعةً في ذلك بفلسفة تحسين الإطار المؤسسي لإدارة التنمية أو البيئة التمكينية (Enabling environment). وقد أسفرت هذه الإصلاحات عن تشوهات هيكلية عميقة (استشراء الفساد، خصخصة العنف ونشوب أشكال فوضوية من النزاعات...). لتقع هذه البلدان بين حتمية مواصلة تطبيق هذه الإصلاحات النيوليبرالية (Neoliberal reforms) من جهة، وضرورة إيجاد حلول لأزمة المشروعية (Legality crisis) وضمان الاستقرار من جهةٍ أخرى.

ولمواجهة هذه الوضعية المُعقّدة، أعادت الهيئات الدولية المانحة، وعلى رأسها البنك الدولي، اكتشاف الحكامة** (Governance) كمشرطية*** (Conditionality)

* تتضمن برامج التكيف الهيكلي نوعين من السياسات:

- 01 سياسات التثبيت الهيكلي: وهي سياسات قصيرة الأمد، يختص بها صندوق النقد الدولي، وهي تُركّز على إدارة جانب الطلب من خلال اتباع سياسات مالية ونقدية انكماشية، تستهدف معالجة العجز في الموازنة العامة وميزان المدفوعات في الدول المعنية؛
- 02 سياسات التكيف/التعديل/الإصلاح الهيكلي: سياسات متوسطة وطويلة الأمد، يختص بها البنك الدولي، وهي تُركّز على تصحيح هيكل الانتاج وإدارة جانب العرض من خلال تحرير التجارة الدولية، الاستثمار، أسواق العمل ورأس المال، على نحو يضمن استخدام هذه العناصر بشكلٍ أكثر كفاءة في العملية الانتاجية، فضلاً عن إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص من خلال اتباع سياسة الخصخصة.

** في افتتاحيته للعدد الأول (سبتمبر 2020) من مجلة حكامة (HIKAMA)، أرجع الدكتور عزمي بشارة سبب ترجمة Governance بحكامة وليس حوكمة، على سبيل المثال، إلى أن كلمة حكامة تأتي على وزن فعالة، والذي غالباً ما يصوغ ألفاظ النشاط الإنساني المهني، مثل صناعة، تجارة وإدارة. وإن أخذ الباحث بهذه الترجمة في دراسته، إلا أنه قد لا يتوافق مع استخدامها وفق هذا التصور الذي يميل إلى تفضيل المقاربة الميكانيكية والمعيارية. لتغدوا الحكامة النتيجة التلقائية لسلسلة من الإجراءات، وذلك على حساب تطوير الإمكانيات التحليلية النقدية للمصطلح، ما من شأنه أن يجعل مصطلح الحكامة أشبه ما يكون بأداة تكنوقراطية. وهذا لم يمنع الباحث كذلك من توظيف بعض الترجمات الأخرى التي تخدم السياق الذي وردت فيه كالحوكمة.

جديدة أو انتقائية* (Selectivity) على حد تعبير مارتن دورنبوس (M. Doornbos)، والتي تقضي بإعادة تعريف دور ومكانة الدولة، وتُفْضِي إلى إعادة تنظيم علاقات القوى في المُجتمعات النَّامية. وذلك من خلال تبني نمط جديد من الضبط الاجتماعي (Social regulation)، يُحدّد معايير جديدة لتسيير العمل العام، ويُنْتَقَل به من مستوى تقديم الخدمة أو التجديف (Rowing) إلى مستوى التوجيه (Steering)، وذلك بهدف تحسين الأداء الحكومي (Government performance)، تحت شعار: دولة أقل، دولة أفضل. كما أدت المخاوف بشأن شرعية (Legitimacy) وفعالية (Effectiveness) السلطة في سياق العولمة (Globalization)، الاعتماد المتبادل (Interdependence) والعمل العام التشاركي (Collective public action) إلى فسخ المجال أمام وعي جماعي جديد، كفيل بالبحث في مشكلة معينة على مستوى فضاء الضبط الأكثر ملاءمة: الإقليم (Territory). والذي يُشير، حسب C. Lopes، إلى: تقاطع المستويين المحلي والعالمي، وهو مجال التعبير عن المصالح المتميزة وعلاقات القوة بين الفاعلين السياسيين، الاقتصاديين والاجتماعيين على مستويات متعددة". وهو ما دفع Bernard Pecqueur (2000) ، Fabienne Leloup (2004) وآخرين إلى القول بأنّه: "إذا ما بقي للجماعات المحلية** صلاحية التوجيه والقيادة، فإنها تبقى

*** تُشير المشروعية حسب Jan Pronk إلى مُساعدة البلدان التي تسعى إلى تلبية معايير معينة. إنها تعني المُساعدة على تلبية شروط الحكامة وصنع السياسات الجيدة.

* تُشير الانتقائية، حسب Martin Doornbos، إلى استخدام الحكامة كميّار لانتقاء البلد الذي يتلقّى المساعدة الإنمائية، وهي السياسة التي كانت محلّ انتقاد، إذ لا ينبغي النظر إلى تحسين السياسات وتحقيق حكامة أفضل على أنها شروط مُسبقة للتنمية وللمساعدة الإنمائية، ولكن أيضًا كأهداف إنمائية بحدّ ذاتها.

** من خلال الإحاطة بدساتير بعض الدول وقوانينها، يبدو جليًا ذلك التثؤن والتباين في المُصطلحات التي أُطلقت على الهيئات اللامركزية، على النحو الآتي:

01) الجماعات الإقليمية: جرى استخدام هذا المصطلح في المادّة الأولى من الأمر 67-24، يتضمّن أول قانون للبلدية في الجزائر؛ في القانون 07-12، يتعلّق بالولاية؛ في القانون 10-11، يتعلّق بالبلدية، وكذلك الأمر 97-15، يُحدّد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى؛

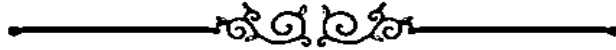
02) الجماعات المحلية: أُستخدِم هذا المصطلح من قبل المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020 في المادّة 17 منه. كما جرى استخدامه في المرسوم التنفيذي 94-215، يُحدّد أجهزة الإدارة العامّة في الولاية وهيكلها. وكذلك في المراسيم المُتضمنة تعيين أعضاء الحكومة. كما استخدمه المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 ضمن الباب الثّاني عشر. كما استخدمه المؤسس الدستوري التونسي لسنة 2014 في الفصول 131،

على اتصال مع فواعل أخرى، تارةً متعارضة معها وتارةً مُتَّفِقة معها، ولكن ليس بشكلٍ مُنفردٍ أبداً؛ ولا يُمكن تصوُّر دورٍ لهذه الفواعل المُجتمعية (Societal actors) بعيداً عن انتماءاتها المحليّة وخارج سياق ما يُمكن تسميته بالاندماج الاجتماعي (Social integration). وهنا تُشجّع لامركزية (Decentralization) التسيير العام في سياق مقارنة الحكامة المحليّة* (Local governance)، حسب J.-P Elong Mbassi، على إعادة تأسيس الدولة وفق عقدٍ اجتماعي جديد. ومن المُمكن أن تُساعد مثل هذه التحسينات في الحكامة المحليّة على تحفيز التحوّلات التاريخيّة الواسعة التي تُحدّد

132، 133، 134، 135، 137، 138، 139، 140، 141 و142 من الباب السابع بعنوان: السّلطة المحليّة؛

- 03) المجموعات الإداريّة: استخدمه المُؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1963 في المادّة التاسعة منه؛
- 04) الإدارة المحليّة: أُستخدِم هذا المصطلح في نصوصٍ كثيرة، منها: المرسوم التّفيذي 90-230، يُحدّد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحليّة. والرسوم التّفيذي 15-141، يتضمّن تنظيم المقاطعة الإداريّة وسيرها، كما استخدمه المُؤسس الدستوري المصري في المادّة 176 من الفرع الثالث، بعنوان: الإدارة المحليّة؛
- 05) الوحدات الإداريّة والوحدات المحليّة: على الرّغم من استخدام المُؤسس الدستوري المصري لسنة 2019 لمصطلح الإدارة المحليّة كعنوان للفرع الثالث، إلّا أنّ المواد 175، 176 و179 منه قد تضمّنت مصطلح الوحدات الإداريّة. في حين تضمّنت المواد 175-2، 177، 178، 180 منه مصطلح الوحدات المحليّة؛
- 06) الإدارة الإقليميّة: تمّ استخدام هذا المصطلح ضمن المرسوم رقم 99-240، يتعلّق بالتعيين في الوظائف المدنيّة والعسكريّة للدولة؛
- 07) المجموعات الإقليميّة: استخدم المُؤسس الدستوري الموريتاني لسنة 1991 هذا المصطلح في المادّة 98، وهي المادّة التي اقتصر عليها الباب العاشر، بعنوان: حول المجموعات الإقليميّة؛
- 08) المجموعات المحليّة: استخدم المُؤسس الدستوري الموريتاني لسنة 1991 هذا المصطلح في المادّة 57 من الباب الرابع، بعنوان: حول علاقات السّلطة التّشريعيّة والسّلطة التّفيديّة؛
- 09) الجهات والجماعات التّرابيّة: استخدم المُؤسس الدستوري المغربي لسنة 2011 هذين المصطلحين ضمن فصول الباب التاسع، بعنوان: الجهات والجماعات التّرابيّة الأخرى؛
- 10) السّلطة المحليّة: اقتصر استخدام المُؤسس الدستوري التّونسي لسنة 2014 لهذا المصطلح فقط كعنوان للباب السابع: السّلطة المحليّة.

* تُستخدم هذه الدّراسة كلمة محليّ (Local) للإشارة إلى جميع مستويات الحكامة دون الوطنيّة. وتختلف هذه الأخيرة حسب البلد ونظام الحكامة، ولكنّها يُمكن أن تشمل: districts، regions، provinces، states، municipalities، sub-districts، counties، communes، parishes، villages، townships أو communities.



التنمية. ضمن هذا المسعى، تعمل الحكامة المحليّة على بناء قدرات الإقليم، انطلاقاً من موارده الذاتية وبواسطة السكّان ومن أجل مصلحتهم.

وقد سارعت الدّول المغاربية، وعلى رأسها الجزائر والمغرب، بدءاً من العام 2011، إلى إحداث جملة من الإصلاحات قصد تكييف بنائها القانوني والمؤسسي مع مُتطلّبات الحكامة المحليّة، وذلك استجابةً للتحوّلات المحليّة والإقليمية ومُواكبةً للأجندات الدّولية. وبالرّغم من الإشارة إلى الحكامة المحليّة أو تضمين مبادئها في بعض النّصوص القانونية، لاسيما الدّساتير وقوانين الجماعات المحليّة. إلّا أنّ الواقع كشف عن وجود عوائق بنيوية حالت دون تطبيق فعلي وفعال للحكامة المحليّة.

إشكالية الدّراسة:

في ضوء ما سبق، يُمكن صياغة الإشكالية العامّة للدّراسة، على النّحو الآتي:
هل أدّى تبني مضامين الحكامة المحليّة في الدّول المغاربية إلى الدّفع بمسار التنمية؟

- تحت هذه الإشكالية العامّة، تندرج مجموعة من الأسئلة الفرعية:
- (01) ما هي أهم المضامين الفكرية لمفهومَي الحكامة والحكامة المحليّة؟
 - (02) ما هي سياقات طرح موضوع الحكامة المحليّة في الدّول المغاربية؟
 - (03) هل تُشكّل اللامركزية دعامة أساسية في نظام الحكامة المحليّة؟
 - (04) هل تُؤدّي مأسسة الديمقراطية التشاركية المحليّة إلى تفعيل مُشاركة المواطنين في تسيير الشّأن العام المحليّ، وبالتالي تعزيز شرعية الحكم المحليّ؟
 - (05) هل يُمكن اعتبار مُستقبل الحكامة المحليّة، وبالتالي التنمية، مرهوناً بتنوع مصادر التّمويل الذاتي؟

فرضيات الدراسة:

محاولة الإجابة عن الإشكالية العامة للدراسة والأسئلة الفرعية تقودنا لبناء الفرضيات الآتية:

- (01) الحكامة المحلية شرطاً للتنمية.
- (02) وجود الإرادة السياسية يُساهم في جسر فجوة الحكامة في الدول المغاربية.
- (03) ساهمت التركة الإدارية الاستعمارية والقيم المتوارثة في ترسيخ قيم الحكامة المحلية الرديئة ضمن الأنساق الفرعية للمنظومة المحلية.
- (04) توسيع لامركزية التسيير العام يزيد من فرص نجاح الحكامة المحلية.
- (05) هناك علاقة بين هشاشة الإطارين القانوني والمؤسسي للديمقراطية التشاركية المحلية وضعف مشاركة المواطنين في صنع القرار المحلي، وبالتالي اهتزاز شرعية الحكم المحلي.
- (06) كلما تنوّعت مصادر التمويل المحلي للجماعات المحلية، كلما تحسّن أدائها التنموي.

أدبيات الدراسة:

تكمن أهمية الدراسات السابقة حول الموضوع في توجيه الباحث نحو بناء تصوّر متكامل حول الظاهرة والمتغيرات المدروسة من أجل تقديم إضافة معرفية نوعية، ونورد أهم هذه الأدبيات كالاتي:

– مقال Jacques Chevalier الموسوم بـ "La gouvernance, un nouveau paradigme

étatique?" الصادر في **Revue française d'administration publique**

المجلد الأول لسنة 2003، العدد 105-106. قدّم هذا المقال الحكامة كنموذج

معرفي أطر التحولات العميقة على مستوى نموذج الدولة الذي يرمز إلى الحداثة.

وقد أغفل هذا المقال أثر هذه التحولات التي أخذت منظوراً كلياً (Macro



(perspective) على الحِكمة الجُزئية (Micro governance) على مستوى السّياسات المحليّة. وهو الجانب الذي سَتبينه هذه الدّراسة.

- مقال Göran Hydén الموسوم بـ "Making the State Responsive: Rethinking Governance Theory and Practice" في كتاب Göran Hydén و John Samuel الموسوم بـ **Making The State Responsive: Experience With Democratic Governance Assessments**. الصّادر بنيويورك عن برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي (UNDP) سنة 2011. تتأول هذا المقال بنوعٍ من الاقتضاب التّراث الفكري الذي يركّز عليه خطاب الحِكمة، مختلف التحوّلات في استخدام مفهوم الحِكمة وسياقات طرح مفهوم الحِكمة الديمقراطيّة، لاسيما الأحداث التي شهدها العالم العربي في أوائل عام 2011 وإرث النّشاط المدني في أجزاء كثيرة من الجنوب، وذلك من أجل جعل السّلطات أكثر استجابةً وشمولاً وقدرةً في سعيها إلى تحقيق التّمية، وهو ما ستفصّل فيه هذه الدّراسة.

- أطروحة بلال خروفي الموسومة بـ "الحوكمة المحليّة كمدخل لبناء قدرات الإدارة المحليّة في الجزائر"، المُقدّمة لنيل درجة دكتوراه علوم في العلوم السّياسية، تخصّص: التّنظيمات السّياسية والإدارية، والتي نوقشت على مستوى جامعة باتنة 1 بتاريخ 13 جويلية 2021. تنطلق الأطروحة من افتراضٍ يُفيد بأنّ الضّعف الذي يعترى أداء نظام الإدارة المحليّة في الجزائر يعود إلى ترسخ قيم الحوكمة المحليّة الرديئة التي تركزت ضمن الأنساق الفرعية للمنظومة المحليّة، وهو الفرض الذي تسعى هذه الدّراسة المُقارنة إلى اختباره من بين فروض أخرى.

- مقال Nouha Amrani و Mohammed Sadik و Mohammed Hemmi الموسوم بـ "Gouvernance des collectivités territoriales au Maroc: Une approche prospective à la lumière des expériences internationales". الصّادر عن مجلّة **Alternatives Managériales Economiques AME**، المجلّد 3، العدد 1، سنة

2021. يستحضر هذا المقال تجارب دولية في مجال حِكمة الجماعات المحليّة، مُتسائلاً في ضوءها عن حِكمة الجماعات المحليّة في المغرب في أعقاب الإصلاحات التي باشرها في السّنوات الأخيرة على قاعدة التّدبير العمومي الجديد. وقد حاولت هذه الدّراسة المُقارِنة الإجابة على هذا التّساؤل ضمن رؤيةٍ أكثر شمولاً.

أهمّية الدّراسة:

تتبع أهمّية هذه الدّراسة من القيمة العلمية للموضوع من جهة، وما يُوفّره من مكاسب عمليّة من جهةٍ أخرى.

أولاً: الأهمّية العلميّة.

(01) إذا كانت الدّراسات السّابقة قد تناولت موضوع الحِكمة المحليّة بالدّراسة والتّحليل من زوايا مختلفة؛ فإنّ هذه الدّراسة تُحاول تقديم رؤيةٍ شاملة، مُتكاملة لنظامي الحِكمة المحليّة في كلٍّ من الجزائر والمغرب وأبعادهما التّتموية.

ثانياً: الأهمّية العمليّة.

(01) تُمثّل هذه الدّراسة فرصة لتقييم مختلف المُراجعات التي تعرّفها الإدارات المغاربية في اتّجاه الرّشادة. ومن ثمّ الوقوف على مدى استناد صانع القرار المغاربي على مُقتضيات الحِكمة المحليّة في هندسته لنظام الإدارة المحليّة وسعيه لتحقيق التّتمية، أو عند تصميمه ومُباشرته للإصلاحات الرّامية لتجاوز تُغراته.

أهداف الدّراسة:

تتمثّل أهداف الأطروحة في الغايات التي تُحاول بلوغها؛ كتعزيز المُنطلقات الفكرية التي نشأت منها والنتائج العمليّة التي استخلّصتها، ومن ثمّ؛ فإنّ هذه الدّراسة تنطوي على مجموعة من الأهداف التي يُمكن إجمالها فيما يأتي:

- (01) توضيح المعالم الفكرية لمُتغيّر الحكّامة المحليّة والإحاطة بأهمّ الإشكالات التي يطرحها.
- (02) بلورة تصوّر مفاهيمي لعناصر الحكّامة المحليّة وأبعادها التّنموية استنادًا إلى الأدبيات العالمية التي تُمثّل رصيد المعرفة المُتاحة حاليًا.
- (03) استقصاء منهجي ودقيق للترسانة القانونية المُشرّعة والبُنى المؤسّسية المُستحدّثة التي توطّر الحكّامة المحليّة في الجزائر والمغرب.
- (04) استخلاص أهمّ الصّعوبات التي تُعترض تجسيد الحكّامة المحليّة في الجزائر والمغرب.
- (05) تحديد أولويات الإصلاح التي من شأنها ترقية وتعزيز الحكّامة المحليّة في الدّول المغاربية.

مُبررات اختيار الموضوع:

تأتي هذه الدّراسة في إطار تحوّل العديد من المؤسّسات البحثية في العالم إلى الاهتمام بالمستوى دون الوطني، ما يُترجمه استحداث أقسام وتخصّصات فرعية ضمن حقول معرفية مُتنوّعة كالعلوم السياسيّة والعلوم الاقتصادية، ضمن هذه الخلفية، يُمكن صياغة المُبررات الآتية:

أولاً: المُبرر الذاتي.

- (01) وقوع موضوع الدّراسة ضمن دائرة اهتماماتي البحثية والحقل المعرفي الذي أشتغل فيه.
- (02) فضولي العلمي حرّك في الرّغبة للبحث في موضوع يتّسم بالجِدّة وبيئته في حركة مُتسارعة ومُتفاعلة باستمرار، ممّا يضمن التّحيين الدّائم لمُتغيّرات الدّراسة.



03) كباحث، تتملّكني حيرة معرفية حول قصور التصوّرات الحكوميّة المغاربية للإدارة المحليّة، وأروم التّغيير الذي يأخذ بعين الاعتبار آراء الباحثين والمُتخصّصين ويُثمّن دراساتهم.

ثانياً: المُبرّر الموضوعي.

- 01) هيمنة مواضيع الحكامة المحليّة، اللامركزية والتشاركية على جزء كبير من أدبيات التّتمية في العالم، وعلى خطاب المؤسّسات الدوليّة.
- 02) اقتران موضوع الدّراسة بالإصلاحات التي تشهدها الإدارة المحليّة في الدّول المغاربية، في مُحاولتها لبلوغ مستويات الرّشادة والتكيف مع مُتغيّرات البيئتين المحليّة والخارجية.
- 03) تمّ اختيار الجزائر والمغرب، لإجراء المُقارنة بسبب تشابه الظّروف بين البلدين وتجانسهما، ممّا يُتيح الفرصة للوصول إلى نتائج قابلة للتعميم في ظلّ نقص الدّراسات المُتاحة حول الموضوع.

حدود الدّراسة:

أولاً: الحدود المكانية.

يُنصب اهتمامنا في هذه الأطروحة على استكشاف واقع الحكامة المحليّة في الدّول المغاربية وانعكاساتها على التّتمية في ضوء التّجربتين الجزائرية والمغربية.

ثانياً: الحدود الزّمنية.

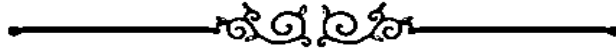
يَقع مجال دراستنا بين سنتيّ 2011 و2022، على اعتبار أنّ هذه الفترة شهدت توجّهاً إصلاحياً في الجزائر والمغرب باتّجاه تكييف البناء القانوني والمؤسّسي مع مُتطلّبات الحكامة المحليّة بدءاً من العام 2011. وقد تجلّى في الجزائر بصدور

القانون رقم 10-11 يتعلّق بالبلدية، القانون العضوي رقم 03-12 المُحدّد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المُنتخبة، القانون العضوي 04-12 يتعلّق بالأحزاب السياسية، القانون العضوي رقم 05-12 المُتعلّق بالإعلام، القانون العضوي رقم 06-12 المُتعلّق بالجمعيات، القانون رقم 07-12 يتعلّق بالولاية، القانون رقم 01-16 يتضمّن التّعديل الدّستوري، القانون العضوي رقم 10-16 المُتعلّق بنظام الانتخابات، مشروع CapDel (2017-2020) والمرسوم الرّئاسي رقم 20-442 يتعلّق بإصدار التّعديل الدّستوري، ... إلخ. أمّا في المغرب؛ فقد رَسَم التّعديل الدّستوري المغربي لسنة 2011 خطوطها العريضة، إضافةً إلى جملة من التّدابير التّنظيمية لاسيما القوانين التّنظيمية لسنة 2015 المُتعلّقة بالجماعات التّرابية، والتّقارير الصّادرة عن الهيئات الاستشارية كتنقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إحالة رقم 2016/22 المُتعلّق بمُتطلّبات الجهوية المُتقدّمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية.

منهج الدراسة:

تلعب الأدوات المنهجية دورًا حاسمًا في تمكين الباحث من معالجة إشكالية الدراسة والوصول إلى الأهداف المرجوة. ولما كان موضوع الدراسة يُشكّل نقطة تقاطع عدّة حقول معرفية، ارتأينا اعتماد حزمة من الأدوات المنهجية، كما يأتي:

- **المنهج التاريخي:** لا يكتفي المنهج التاريخي بسرد الوقائع وتكديسها، ولكنه يُقدّم تصوّره للظروف التي تتحكّم في ميلاد الظواهر أو اندثارها. وتُحاول الدراسة تقديم رؤية تركيبية لسياقات إعادة اكتشاف الحكامة المحليّة.
- **المنهج المُقارن:** يُشير المنهج المُقارن إلى تلك الخُطوات التي يتبّعها الباحث في مُقارنته للظواهر محل البحث والدراسة بقصد معرفة العناصر التي تتحكّم في أوجه التّشابه والاختلاف بينها. وتُحاول الدراسة إجراء تحليل مُقارن بين تشريعات،



مؤسسات وعمليات الحكامة المحليّة في الجزائر والمغرب من أجل الوصول إلى تفسير عمليات التشابه والاختلاف في الأداء.

- **الاقتراب القانوني:** يركّز هذا الاقتراب في دراسته للأحداث والمواقف والعلاقات والأبنية على الجوانب القانونية، أي على مدى التزام الفعل بالقاعدة القانونية أو تفلّته من ضوابطها. وفي دراستنا، تفتّرض الحكامة المحليّة وجود مجموعة معايير وضوابط وقواعد لتسيير الجماعات المحليّة، ومن ثمّ يُستخدَم الاقتراب القانوني لاختبار مدى التزام الجماعات المحليّة بتلك الضوابط.
- **الاقتراب النّظمي أو المدخل البيئي:** يندرج الاقتراب النّظمي تحت مظلة التوجّهات السلوكية التي سعت إلى اقتفاء أثر مناهج العلوم الطبيعيّة. واستمدّ فكرته الأساسية من النّظرية العامّة للنّظم التي تنظّر إلى ظواهر الكون الحيّة على أنّها نُظم مفتوحة تتميز بوجود علاقات تبادلية مستمرة بينها وبين البيئة التي توجد فيها. وقد استخدمت الدّراسة المدخل البيئي لتحليل تأثير العوامل البيئية على كفاءة وفعاليّة أداء الإدارة المحليّة المغاربية.

صعوبات الدّراسة:

- واجه الباحث مجموعة من الصّعوبات المرتبطة بـ:
- الطّبيعة الغامضة والجدلية لمفهوم الحكامة المحليّة بالرّغم من شيوعه على ألسنة رجال الإعلام والسّاسة، ما شكّل تحدّيًا في اتّجاه ضبط الإطار النّظري للمفهوم.
- الطّابع البانورامي للدّراسة، والذي يُعرّى إلى تشابك مُتغيّراتها وتوزيعها بين مختلف المجالات المعرفية، ما مثّل مُخاطرةً قد ينجم عنها الإغفال اللاّإرادي لبعض الجوانب والمُتغيّرات.
- ضعف البيانات الخاصّة بالحكامة المحليّة في الجزائر والمغرب.

هيكل الدراسة:

قصد الإمام بمتطلبات الأطروحة، تم إدراج مضامين الدراسة وعرض محتوياتها ضمن ثلاثة (03) فصول:

يُشكّل الفصل الأوّل مدخلاً لاكتشاف مفهوم الحكامة وعناصر القوّة الناعمة المرتبطة به. حاول المبحث الأوّل منه رصد أهمّ التعريفات التي أُعطيت للحكامة في ظلّ صعوبة تحديد تعريف مُوحّد لها. وسعى المبحث الثاني منه في تقصي بدايات الحكامة الصّامته ورصد الحركيّات التي طبّعت المفهوم وانقطاعاتها. فيما اشغل المبحثان الثالث والرابع منه على تحليل البنية النظرية للحكامة وتفكيك العلاقة بين الحكامة وبعض الظواهر المعاصرة تواليًا.

تناول الفصل الثاني أثر التحوّلات في تغيّر الحاجة لأنظمة الحكامة وممارساتها. هذه التحوّلات وإن أخذت منظورًا كليًا (Macro perspective)؛ فإنّها تُؤثّر أيضًا على الحكامة الجزئية (Micro governance) على مستوى السياسات المحليّة. أشار المبحث الأوّل منه إلى أهمّ الديناميات التي طبّعت المجال المحلي (الإقليمية، أشكال القرب والحكامة المحليّة). ليُعرّج المبحثان الثاني والثالث منه على أسس الحكامة المحليّة ومقتضياتها (لامركزية إدارية، لامركزية مالية ومشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي) على التّوالي. لينتهي المبحث الرابع منه إلى استحضار نماذج أوروبية في الحكامة المحليّة (النّموذج الفرنسي، النّموذج الإنجليزي والنّموذج السويدي)، والتي يُمكن أن تُشكّل مصدر إلهامٍ للدول المغاربية.

سعى الفصل الثالث إلى ملامسة واقع الإصلاحات التي تبنتها الدول المغاربية (الجزائر والمغرب) قصد تكيف بنائها القانوني والمؤسسي مع مُتطلّبات الحكامة المحليّة، وذلك استجابةً للتحوّلات المحليّة والإقليمية ومُواكبةً للأجندات الدوليّة. تتناول



المبحث الأول منه السيّاق العام لتبني مقارنة الحكّامة المحليّة في الجزائر والمغرب، وتتبع المبحث الثاني منه مسار تطوّر نظام الإدارة المحليّة فيهما، والذي كان له بالغ الأثر على الهندسة النهائيّة للإدارة المحليّة ما بعد الاستقلال. ووقّف المبحث الثالث منه على مجموعة من الإيجابيات المرتبطة بتنظيم المجالس المحليّة وصلاحيّاتها في الجزائر والمغرب على الرّغم من أنّها لم تأتِ في واقع الأمر على قدر طموحات الفواعل السياسيّة. كما وقف المبحث الرابع منه على واقع التّمويل المحلّي في الجزائر والمغرب الذي يُعتبَر أحد أهمّ مُتطلّبات قيام التّنمية المحليّة. لينتهي المبحث الخامس منه إلى تحليل مُقارن لواقع الديمقراطيّة التّشاركيّة المحليّة في الجزائر والمغرب من خلال رصد الآليات التي تُمكن المواطنين والمواطنات من المُساهمة في إعداد السّيّاسات العموميّة إلى جانب الفاعلين العموميين.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الفصل الأول: الحكامة بين تعدد المعاني وتشابك المضامين.

المبحث الأول: التعريفات المختلفة للحكامة.

المطلب الأول: التعريفات المؤسسية.

المطلب الثاني: التعريفات الأكاديمية.

المطلب الثالث: الحكامة في الأدبيات العربية.

المبحث الثاني: سياقات تطوّر الحكامة.

المطلب الأول: جذور الحكامة.

المطلب الثاني: الحكامة المعاصرة، الولادة الجديدة وإعادة التخصيص.

المبحث الثالث: تحليل البنية النظرية للحكامة.

المطلب الأول: ماهية الحكامة.

المطلب الثاني: البنية النظرية للحكامة.

المطلب الثالث: الإشكالات والتحديات التي تُواجه الحكامة.

المبحث الرابع: علاقة الحكامة ببعض الظواهر المعاصرة.

المطلب الأول: العولمة والاتجاهات الجديدة في الإدارة العامة.

المطلب الثاني: حقوق الإنسان والحكم الرشيد من منظور مُتبادل.

المطلب الثالث: الديمقراطية والحكامة في مجتمع التنمية.

خلاصة الفصل الأول.

لقد حفّز تطوّر النظريات الاقتصادية ضمن مدرسة شيكاغو (Chicago School) على إعادة اكتشاف مفهوم الحِكمة وعناصر القوّة الناعمة (Soft power) المرتبطة به وتجاوز مفهوم الحكومة وعناصر القوّة الصلبة (Hard power) المرتبطة به. وتحت تأثير المؤسسات المالية الدوليّة، تمتعت هذه الفكرة بخاصية رائعة تمثّلت في قدرتها على السّقر في/بين مجالات معرفية مختلفة للغاية. في العلوم السياسيّة (Political sciences)، مثلاً، من الاستحالة بمكان تحديد مؤلّف قام بهيكلّة النقاش حول الحِكمة. ومع ذلك، غالباً ما تُصنّف أعمال Clarence Stone أو James Rosenau و Otto Czempiel ضمن الأعمال الرائدة التي أعطت مفهوم الحِكمة بُعداً تفسيريّاً لأوّل مرّة، كما يُعدّ العمل الجماعي الموسوم بالحِكمة الحديثة (Modern governance)، الذي حرّره Jan Kooiman، بمثابة التّنظير الأوّل لمفهوم الحِكمة، بل وشكّل أساساً معرفيّاً لجميع الدّراسات اللاحقة. على مستوى تحت دولاتي (Infra-étatique)، ارتبط مفهوم الحِكمة الحضريّة (Urban governance) ارتباطاً وثيقاً بالأطروحات النيولبرالية للتسيير العمومي الجديد (NPN)، التي أصبحت في ثمانينيات القرن الماضي سلاحاً بلاغيّاً (Rhetorical weapon) في المملكة المتّحدة والولايات المتّحدة للمطالبة بحكومة أقلّ ثمنًا (Less expensive)، أقلّ سلطويّة (Less authoritarian) وأكثر كفاءة (More efficient). وأخيراً، استحوذ تحليل السياسات العامّة (Analysis of public policies)، أحد التّخصّصات الفرعية في العلوم السياسيّة، على فكرة الحِكمة، مُستلهمًا من علم اجتماع المنظّمات وشبكات السياسة¹.

¹ Charles Tournier, "Le concept de gouvernance en science politique", **Pap. Polit.** Vol.12, N°.1, 2007, Bogota, Colombia, p.p.67.69.

المبحث الأول: التعريفات المختلفة للحِكمة.

الحِكمة (Governance) هي لغزٌ مفاهيمي² (Conceptual riddle)؛ فبقدر ما يعرف هذا المفهوم رواجًا، إلاّ أنّه موهلٌ في القدم³. وفيما يعتقد البعض أنّ الحِكمة فكرة غير سياسية (Apolitical)، يوضّح البعض الآخر كيف تُساعد هذه الأخيرة في إعادة إدخال السّلطة والسياسة في التحليل الاقتصادي⁴. ولأنّها من المفاهيم المهاجرة التي لا تُحسّن السفر بين اللّغات، تمّ توطينها في حقل السياسة كمفهومٍ متعدّد المعاني (Polysemic)، يتعدّد فهمه بمنأى عن فهم التّموجات الابدستمولوجية (Epistemological undulations) والتشابك بين الأنماط المعرفية والإيديولوجيات السائدة، فعادّةً ما تتأدّج الباراديجمات (Paradigms) بمجرد تحوّلها إلى المجال العام، في حين يُحاول الخطاب السّياسي الاصطباغ بنوع من العلمية. ومثلما يُعدّ هذا التعدّد في المعاني مصدر ثراءٍ معرفي للحِكمة، فإنّه قد يُؤلّد غموضًا (Ambiguity) يجعل منها ضحيةً لنجاحها⁵. وهو ما دفع بالبعض إلى تشبيه الحِكمة بكلمة تعويذة (Word-talisman) مزينة بكلّ التّخيّلات المرتبطة بالعمل العام. أو Bibendum*، تُلقى عليه جميع الانتقادات المحتملة للنّظام بصرف النّظر عن طبيعته⁶. وفي سياقٍ ذي صلة، يرى J-P Gaudin أنّ "الحِكمة في جميع أنحاء العالم أصبحت Mot-valise تستخدمها القوى الاقتصادية والاجتماعية في جميع المناسبات دون أن ننسى وسائل الإعلام"⁷. ومع ذلك، يجب وضع هذه الملاحظات في منظورها الصّحيح من خلال التّدكير أنّ هذه الوفرة التي تُحيط بالحِكمة هي أيضًا أحد أسباب الاهتمام بالمفهوم⁸. يذهب البعض إلى التّأكيد أنّ الحِكمة ليست مجرد مصطلح (Jargon)، بل مفهومٌ متماسكٌ يودّي عملاً مفيداً يستجيب للتّغيرات الإمبريقية (Empirical

² Bidyut Chakrabarty, Prakash Chand, Arindam Roy, **Public Administration in a Globalizing World: Theories and Practices** (India: Sage Publications, 2012), p.125.

³ Thomas. G Weiss, "Governance, Good governance and Global governance: Conceptual and Actual Challenges", **Third World Quarterly**, Vol.21, N°.5, October 2000, p.795.

⁴ Catherine Baron, "La gouvernance: débats autour d'un concept polysémique", **Droit et Société**, Vol 2, N° 54, 2003, p.329.

⁵ **Ibid**, p.330.

* Bibendum، المعروف أيضًا باسم رجل ميشلان، هو تميمة شركة Michelin الفرنسية لتصنيع الإطارات. تمّ إنشاؤه العام 1898م.

⁶ John Pitseys, "Le concept de gouvernance", **Revue interdisciplinaire d'études juridiques**, Vol.65, N°.2, Université Saint-Louis, Bruxelles, 2010, p.207.

⁷ J-P Gaudin, **Pourquoi la gouvernance?** (Paris: La bibliothèque du citoyen, Presses de sciences Po, 2002), p.33.

⁸ Charles Tournier, **Op.cit.**, p.69.

(changes) في كيفية حكم الدولة ويعكس أيضًا التغيرات في الفهم النظري لدور البيروقراطية والتنظيم. الأمر الذي قد يُعطي تفسيرًا لانتشار الحكامة في كلِّ مكان⁹، ليس كمفهوم محايد (Neutral) فحسب، بل عادةً ما تَقترن بمجموعة من الصّفات المعيارية (Normative)؛ فإذا كان من المعقول أن نَميّز بين المجالات المكانية (Spatial) لتطبيق الحكامة (المحليّة، الحضريّة المتعدّدة المستويات، العالميّة وما إلى ذلك)، فمن الصّعب التّمييز بين مختلف المفاهيم المستخدمة الأخرى كالحِكمة (التفاعلية*، النظامية**، التعاونية***،... إلخ). وهو الخلط نفسه الذي حدث مع مصطلحات أخرى، كالنّتمية، النّتمية البشرية، النّتمية المستدامة، النّتمية الإنسانيّة،... إلخ. ورغم مرونتها¹⁰، استحالَت الحكامة إلى مفهوم غير قابل للانتقاد (Uncritical) لمجرّد أنّها تحمل دلالات إيجابية، كالإصلاح (Reform)، بل وغير قابل للتّحديد (Indefinable) رغم سيطرتها على الأجندة البحثية لكثير من المجتمعات البحثية¹¹.

يرى Pierre و Peters أن الحكامة مفهوم غامض للغاية؛ يتمّ استخدامه بشكلٍ مُتكرّر بين علماء الاجتماع والممارسين على حدٍّ سواء دون تعريفٍ يتفق عليه الجميع¹². وفي ظلّ صعوبة

⁹ Mark Bevir, **Governance: A Very Short Introduction** (Oxford: Oxford University Press, 2012), p p.13,14.

* الحكامة التفاعلية (Interactive governance) حسب J, Koimman هي إجابات (Answers) لتنوّع (Diversity)، تعقيد (Complexity) وديناميات (Dynamics) المجتمعات الحديثة، واستجابات (Responses) للقضايا المجتمعية الرّئيسية، كالفقر وتغيّر المناخ. تُسلط الحكامة التفاعلية الضّوء على التفاعلات بين الكيانات التي تنتمي لقطاع أو نظام مجتمعي، وتختلف عن غيرها من خلال التّركيز على قابليتها للتّطبيق (Governability).

** تُشير الحكامة النظامية (Systemic governance) حسب G, Bouckaert إلى تصميم النّظام على المستوى الكليّ (Macro level)، والذي يتضمّن الضّوابط والتّوازنات الرّئيسية، آليات التّخصيص الرّئيسية للموارد، اتّخاذ القرارات الأساسية وتوزيع السّلطة في المجتمع، وهي تتطوي أيضًا على مقارنة للحكم الشّامل.

*** تشير الحكامة التعاونية (Collaborative governance) حسب Alison Gash و Chris Ansell إلى التّرتيبات التي تُشرك من خلالها المؤسسات العمومية الجهات الفاعلة غير الدّولالية من ذوي المصالح في عملية اتّخاذ القرار في إطار تشاوري من أجل تحقيق توافّق بخصوص رسم أو تنفيذ أو تقييم البرامج والسياسات العامّة.

¹⁰ Martin Doornbos, "Good governance: The Rise and Decline of a Policy Metaphor?", **Journal of Development Studies**, Vol.37, N°.6, 2001, p.95.

¹¹ H. George Frederickson & others, **The Public Administration Theory Primer** (Colorado: Westernview Press, Second Edition, 2012), p p.221,222.

¹² Owen Hughes, "Does Governance exist?", In Stephen P. Osborne, **The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance** (London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2010), p.87.

تحديد تعريف مُوحّد للحِكمة، تتوّعت التّعريفات التي أُعطيت للحِكمة بين التّعريفات المؤسّساتية (Institutional definitions) والتّعريفات الأكاديمية (Academic definitions) وفق ما ذهب إليه Martin Doornbos.

المطلب الأول: التّعريفات المؤسّساتية.

مثل العديد من الأفكار الكبيرة الأخرى التي دخلت الساحة الدّولية، تعامل البعض مع الحِكمة على أنّها إشارة مهمّة لتحوّل جديد (New shift) في التّفكير، وتعامل معها البعض الآخر على أنّها مجرد مصطلح رائج (Fashionable) آخر، يُحرّكه المانحون الدّوليون ويجب التّعامل معه بحذر والنّظر إليه بعين الرّيبة.

الفرع الأول: الحِكمة من منظور البنك العالمي.

مع مطلع الثّمانينيات، تمّ إعادة اكتشاف الحِكمة¹³ لتغطّي مشروع إعادة تعريف مكانة ودور الدّولة بإلهام نيوليبرالي وبدعم من المؤسّسات المالية الدّولية¹⁴، وعلى رأسها البنك الدّولي. لذلك يتمّ تفسير الحِكمة بشكلٍ نقدي على أنّها عنصرٌ آخر في الخطاب النيوليبرالي العالمي المُهيمن، وما هي إلا وسيلة عالمية لتحقيق الاستدامة السّياسية للسياسات الليبرالية الجديدة¹⁵.

جاءت بداية طرح مفهوم الحِكمة في أدبيات البنك الدّولي مرتبطةً بمحاولة تشخيص الأزمة الاقتصادية في إفريقيا؛ ففي عام 1989م، أصدر خبراء البنك الدّولي تقريراً عن الأزمة الاقتصادية في الدّول الإفريقية جنوب الصّحراء، حمل عنوان: إفريقيا جنوب الصّحراء: من الأزمة إلى النّمو المستدام (Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth). اعتبروا فيه أنّ الأزمة في إفريقيا هي أزمة حِكمة (Crisis of Governance). حيث ذهب Serageldin و Landell-Mil، وهما اثنان (02) من كبار مسؤولي البنك الدّولي ممّن عملوا على هذا التّقرير، إلى التّأكيد بأنّ هيمنة الاقتصاد الكميّ (Quantitative Economics) على

¹³ عادل مبرك، خالد بقاص، "إعادة اكتشاف الحكمة من منظور تاريخي: قراءة في السياقات والتصورات"، المجلة الدّولية للبحوث القانونية والسياسية، مج.5، ع.3، ديسمبر 2021م، ص ص. 567-580.

¹⁴ Jacques Chevallier, "La gouvernance, un nouveau paradigme Etatique?", **Revue française d'administration publique**, 2003, Vol.1, N°.105-106, p.210.

¹⁵ Patricia .L McCarney, "Thinking about governance in global and local perspective", **Urban Forum**, Vol.11. N°.1, p.2.

نقاش التنمية في الماضي أدّى إلى إهمال القضايا الحاسمة للاقتصاد السياسي (Political Economics) ودور المؤسسات (Institutions). وأشار إلى مفهوم الحكامة كعلاقة بين متغيّري السلطة (Power) والإدارة (Management)، حيث يتمّ استخدام الأول لغرض الثاني "ممارسة السلطة السياسية للبلد من أجل التنمية"¹⁶.

في وقتٍ لاحق من عام 1992م، أصدر البنك الدولي تقريره حول الحكامة والتنمية (Governance and Development)، وذلك في معرض تقييم سياسات التكيف الهيكلي والإصلاحات ذات الصلة بإدارة القطاع العام. تمّ من خلاله التأكيد على مفهوم البيئة التمكينية (Enabling environment). يُشير التقرير إلى أنّ اهتمام البنك الدولي بالحكامة ينبع من حرصه على ضمان جدوى المشاريع التي يُموّلها، ليخلص إلى أنّ التنمية المستدامة تفترض وجود إطار شفاف وموثوق من القواعد والمؤسسات لتسيير الشؤون العامة والخاصة¹⁷. لذلك جاء مفهوم الحكامة مرادفًا للإدارة السليمة للتنمية¹⁸ (Sound development management) والجودة الشاملة للحكم¹⁹ (Overall quality of government). وفي ذات التقرير دائمًا، يُشير البنك الدولي إلى أنّه يمكن التعرّف على الحكامة السيئة (Poor governance) بسهولة من خلال تشخيص بعض أعراضها الرئيسية، والتي يُمكن إجمالها في²⁰:

- 01) عدم الفصل بشكلٍ واضح بين ما هو عام وما هو خاص. وبالتالي، الميل إلى تحويل الموارد العامة لتحقيق مكاسب خاصة؛
- 02) عدم وضع إطار يُمكن التنبؤ به من القانون والسلوك الحكومي الذي يُفضي إلى التنمية أو التعسّف في تطبيق القواعد والقوانين؛
- 03) القواعد واللوائح ومتطلبات الترخيص المفرطة وما إلى ذلك، ممّا يُعيق عمل الأسواق ويُشجّع على البحث عن الرّبع؛
- 04) تعارض الأولويات مع التنمية، ما من شأنه أن يُؤدّي إلى سوء تخصيص الموارد؛

¹⁶ Ibid, p.3.

¹⁷ Göran Hydén, "Making the State Responsive: Rethinking Governance Theory and Practice", In Göran Hydén and John Samuel, **Making The State Responsive: Experience With Democratic Governance Assessments** (New York: UNDP, 2011), p.11.

¹⁸ The World Bank, "Governance and Development", **A World Bank Publication**, Washington DC, April 1992, p.1.

¹⁹ Patricia .L McCarney, **Op.cit.**, p.4.

²⁰ The World Bank, "Governance and Development", **Op.cit.**, p.9.

05) الإفراط في اتّخاذ القرارات على أسس ضيّقة أو غير شفّافة.

عامين (02) بعد ذلك (1994م)، أصدر البنك العالمي تقريراً، بعنوان: الحِكمة: تجربة البنك الدولي (Governance: The World Bank's Experience) ، يعكس نهجاً سياسياً ثابتاً مصمماً على تقوية نقاط الضّعف المؤسسية في البيئة التّمكينية، مع إضافة بُعد المجتمع المدني بطريقة أكثر وضوحاً، من خلال الإشارة إلى: "مجتمع مدني قويّ يُشارك في الشؤون العامّة"²¹. هذه الإشارة، وإنّ مَثَلت نقطة تحوّل مهمّة في خطاب البنك، لكنّها ما تزال تُشكّل تفسيراً ضيقاً لمشاركة المجتمع المدني.

وفي تقريره حول التّمنية العالمية (WDR)، الصّادر عام 1997م، تحت عنوان: الدّولة في عالم متغيّر (The State in a Changing World)، مرّ استخدام البنك العالمي لمصطلح الحِكمة خافتاً (More silent). وفيما حافظ البنك العالمي على اتّجاه مركزية الدّولة في الحِكمة عارض البنك صراحةً الاتّجاه الذي يدعو إلى تحوّلٍ مقرّر (Decided shift) في العلاقات بين الدّولة والسّوق نحو اقتصاد السّوق (Market economy)، باعتباره ضرورةً تتطلّب وجود دولة الحدّ الأدنى (A minimalist state)*. وفي سبتمبر 1997م، أصدر البنك الدولي تقريراً هاماً آخر، بعنوان: مساعدة البلدان على مكافحة الفساد (Countries Combat Corruption Helping)، تمّ فيه النّظر إلى الفساد كأولوية على أجندة الحِكمة²². إنّ أهميّة ربط أوجه القصور الاقتصادية لبلد ما بممارسات الفساد معترفٌ بها، وتقع ضمن اختصاص البنك الدولي. ومع ذلك، ستفتح هذه المقاربة أمام البنك المزيد من الانتقادات حول استخدامه الحِكمة باعتبارها هيمنة.

²¹ The World Bank, "Governance: The World Bank's Experience", Washington, DC, 1994, p.xiv.

* جاء على لسان رئيس البنك العالمي آنذاك جيمس وولفسون (James Wolfensohn) أنّ هذه النّظرة المتطرّفة تتعارض مع أدلة قصص نجاح التّمنية: "... تتطلّب التّمنية دولةً فعّالة (Effective state) تلعب دوراً مُحفّزاً، مُيسراً، مُشجّعاً ومُكمّلاً لأنشطة الشّركات الخاصّة والأفراد. من المؤكّد أنّ التّمنية التي هيمنت عليها الدّولة (State-dominated development) قد فشلت. لكنّ الأمر نفسه ينطبق أيضاً على التّمنية عديمة الجنسية (Stateless development)، وهي رسالة تُظهر بوضوح شديد معاناة النّاس في الدّول المُنهارة (Collapsed states) ، مثل ليبيريا والصّومال. لقد أظهر التاريخ مراراً وتكراراً بأنّ الحكومة الجيّدة (Good government) ليست رفاهية ولكنّها ضرورة حيوية".

²² Göran Hydén, *Op.cit.*, p.5.

وفي استراتيجية مُحيّنة للبنك الدولي للحِكمة ومكافحة الفساد لعام 2007م، استمرّ تعريف الحِكمة دون تغيير تقريباً: "الطريقة التي يكتسب بها المسؤولون والمؤسسات العامة السُلطة ويمارسونها لتشكيل السياسة العامة وتقديم السلع والخدمات العامة"²³.

يبدأ تقرير التنمية العالمي (WDR) 2017م، والذي جاء تحت عنوان: الحوكمة والقانون، بالإقرار بأنّ السياسات الجيدة غالباً ما يصعب تقديمها وتنفيذها، لأنّ بعض الفئات المجتمعية المستفيدة من الوضع الراهن قد تكون قوية بما يكفي لمقاومة الإصلاحات اللازمة لكسر التوازن السياسي. وبالتالي فإنّ الإصلاحات الناجحة لا تقتصر على أفضل الممارسات فحسب؛ بل تتطلب أيضاً اعتماد وتعديل الأشكال المؤسسية على نحوٍ يحلّ مشاكل العمل الجماعي التي تقف في طريق متابعة المزيد من التنمية. فبعد مرور أكثر من سبعين (70) عاماً على انعقاد مؤتمر Bretton Woods الذي أنشأ البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ما يزال المجتمع الدولي يُدرك أنّ تعزيز التنمية المستدامة يتطلب التعامل بجديّة مع المحددات الأساسية المرتبطة بالحِكمة. وسوف يتطلب التقدّم في المستقبل أطراً وأدوات تحليلية جديدة. تلخّص المبادئ التوجيهية الموضّحة في الجدول (1) المناقشة الواردة في هذا التقرير حول التفكير في الإصلاح²⁴.

ثلاثة (03) مبادئ لإعادة التفكير في الحِكمة من أجل التنمية.

المقاربة التقليدية	مبادئ إعادة التفكير في الحِكمة من أجل التنمية
الاستثمار في تصميم الشكل (Form) الصحيح للمؤسسات.	لا يتم التفكير في شكل المؤسسات فحسب، بل في وظائفها (Functions) أيضاً.
بناء قدرة (Capacity) المؤسسات على تنفيذ السياسات.	لا ينبغي لنا أن نفكر في بناء القدرة فحسب، بل في لا تماثل/تفاوت القوى (Power asymetries) أيضاً.
التركيز على تعزيز سيادة القانون (Rule of law) لضمان تطبيق تلك السياسات والقواعد بشكل غير شخصي.	لا ينبغي التفكير في سيادة القانون فحسب، بل في دور القانون (Role of law) أيضاً.

الجدول (1): المصدر: البنك العالمي، تقرير التنمية العالمي (WDR) 2017م: الحوكمة والقانون، ص.4.

²³ Daniel Kaufmann, Aart Kraay, "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?", Policy Research Working Paper 4978, The World Bank, p.6.

²⁴ The World Bank, "World Development Report 2017: Governance and the Law", p.4.

الفرع الثّاني: الحِكمة من منظور برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي.

في وثيقته للسياسة العامّة لعام 1997م، والتي جاءت بعنوان: الحِكمة من أجل التّمية البشرية المستدامة (Governance for sustainable human development)، استبق برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي (UNDP) تعريفه للحِكمة بالتّأكيد على أنّ الحِكمة والتّمية البشرية لا يتجزّان، قبل أن يُعرّف الحِكمة على أنّها: "مُمارسة السّلطة السّياسية والاقتصاديّة والإدارية بغرض إدارة شؤون البلد على جميع المستويات. تتألّف الحِكمة من الآليات والعمليات والمؤسّسات المعقّدة التي يُعبّر المواطنون والجماعات من خلالها عن مصالحهم ويتوسّطون في خلافاتهم ويمارسون حقوقهم والتزاماتهم القانونيّة"²⁵.

نتيجةً لذلك، تفتّرض الحِكمة المُزوجة بين عددٍ مُعيّن من الشّروط التي يُمكن تصنيفها ضمن أربعة (04) ركائز أساسية وثلاثة (03) أبعاد. أمّا الرّكائز؛ فهي²⁶: (01) وجود نظام قيم يتضمّن سيادة القانون والمساواة أمام القانون، الأمر الذي يتطلّب توازن ديناميكيات القوّى واحترام دولة القانون؛ (02) مشاركة وإشراك المواطنين في عملية صنع القرار من خلال ممثليهم المُنتخبين؛ (03) الشّفافية في إدارة الشّؤون العامّة على أساس التّدقّق الحرّ للمعلومات؛ (04) بيئة مؤسّسية مواتية للتّمية المستدامة. وأمّا الأبعاد؛ فهي²⁷: (01) الحِكمة الاقتصاديّة، وتشمل عمليات صنع القرار التي تُؤثّر على الأنشطة الاقتصاديّة للدّولة وعلاقتها مع الاقتصادات الأخرى، والتي من الواضح أنّ لها آثارًا بالغة على الإنصاف، الفقر ونوعية الحياة؛ (02) الحِكمة السّياسية، وهي عملية صنع القرار لصياغة السّياسة؛ (03) الحِكمة الإداريّة، وهي نظام تنفيذ السّياسة.

الفرع الثّالث: الحِكمة من منظور منظّمة التّعاون الاقتصادي والتّمية.

حسب OECD، يُشير مفهوم الحِكمة إلى: "استخدام السّلطة السّياسية ومُمارسة الرّقابة في المجتمع فيما يتعلّق بإدارة موارده من أجل التّمية الاجتماعيّة والاقتصاديّة. يشمل

²⁵ UNDP, "Governance For Sustainable Human Development", A UNDP policy document, 1997, p.2,3.

²⁶ Hassan Azouawi, "L'apport du marketing territorial à la bonne gouvernance locale au MAROC: Cas de la province de Ouarzazate", **Revue Marocaine de Recherche en Management et Marketing**, N°.1, Janvier 2009, p.247.

²⁷ UNDP, "Governance For Sustainable Human Development", **Op.cit.**, p.2,3.

هذا التعريف الواسع دور السّلتّات العامّة في تهيئة البيئة التي يعمل فيها المتعاملون الاقتصاديون وفي تحديد توزيع المنافع، فضلاً عن طبيعة العلاقة بين الحاكم والمحكوم²⁸.

الفرع الرابع: الحِكمة من منظور بنك التّمية الآسيوي.

في وثيقته للسياسة العامّة التي صدرت في أكتوبر 1995م، تحت عنوان: الحِكمة: الإدارة السّليمة للتّمية (Governance: Sound Development Management)، يرى بنك التّمية الآسيوي (AsDB) أنّ مصطلح الحِكمة يعني أشياء مختلفة لأناسٍ مختلفين. لذلك، فإنّه من بين التعريفات العديدة الموجودة للحِكمة، يبدو أنّ تعريف الحِكمة الأكثر ملاءمةً من وجهة نظر البنك هو الذي يُشير إلى: "الطريقة التي تُمارَس بها السّلتّة لإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية الوطنية المُخصّصة للتّمية"²⁹.

بهذا المعنى، فإنّ مفهوم الحِكمة معني بشكلٍ مباشر بإدارة عملية التّمية، وتشمل القطاعين العام والخاص. إذن، تتعلّق الحِكمة بالبيئة المؤسسية التي يتفاعل فيها المواطنون فيما بينهم ومع الهيئات الحكومية.

الفرع الخامس: الحِكمة من منظور البنك الإفريقي للتّمية.

جاء في مشروع وثيقة السياسة العامّة، الصّادر عن البنك الإفريقي للتّمية (AfDB) في أبريل 1999م، أنّ للعولمة آثاراً عميقة على الحِكمة، بما في ذلك تآكل سيادة الدّولة والعولمة المتزايدة للمشاكل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية. وبالتالي، لا يُمكن اعتبار الحِكمة نظاماً مُغلّقاً. وهنا، يبرز دور الدّولة في إيجاد توازن بين الاستفادة من العولمة وتوفير بيئة محلية اجتماعية واقتصادية آمنة ومستقرّة. في ضوء هذه الخلفية، يُمكن تعريف الحِكمة بشكلٍ أكثر ملاءمةً على أنّها: "عملية تُشير إلى الطريقة التي تُمارَس بها السّلتّة في إدارة شؤون الأُمَّة وعلاقتها مع الأمم الأخرى"³⁰.

²⁸ OECD, "Participatory Development and Good Governance", Paris, 1995, p.14.

²⁹ Asian Development Bank, "Governance: Sound Development Management", August 1999, p.3.

³⁰ African Development Bank, "Bank group policy on governance", November 1999, p.7.

الفرع السادس: الحِكمة من منظور اتفاقية كوتونو.

جاء في الفقرة الثالثة من المادة التاسعة من اتفاقية كوتونو (Cotonou agreement):
"في سياق بيئة سياسية ومؤسسية تدعم حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون؛ فإنّ الحِكمة هي إدارة شفافة وخاضعة للمساءلة للموارد البشرية والطبيعية والاقتصادية والمالية لأغراض التنمية العادلة والمستدامة"³¹.

الفرع السابع: الحِكمة من منظور المفوضية الأوروبية.

تُقدّم المفوضية الأوروبية (EC)، من جانبها، تعريفاً يتكّيف مع سياق التنمية الأوروبية، ولكنه يُقدّم إمكانية معينة لتعميم استخدامه. بالنسبة لهذه المؤسسة، يُشير مفهوم الحِكمة إلى:
"القواعد والعمليات والسلوكيات التي تؤثر على ممارسة السلطات على المستوى الأوروبي، سيما من وجهة نظر الانفتاح والمشاركة والمساءلة والكفاءة والاتساق"³².

يُقدّم هذا التعريف العناصر التي ستُصبح مركزية للعديد من المؤلفين، وهي مفاهيم القواعد والعمليات والسلوكيات. إضافةً إلى ذلك، فإنّ فكرة المشاركة حاضرة في هذا التعريف ومرتبطة بمفهوم المساءلة.

الفرع الثامن: الحِكمة من منظور الوكالة الكندية للتنمية الدولية.

تقترح الوكالة الكندية للتنمية الدولية (CIDA) تعريفاً للحِكمة يشمل مفاهيم مختلفة، تأتي لتؤكد على مكونات معينة للحِكمة: "تشمل الحِكمة القيم والقواعد والمؤسسات والعمليات التي يحاول الأفراد والمنظمات من خلالها تحقيق الأهداف المشتركة واتخاذ القرارات وتأسيس السلطة والشرعية وممارسة القوة"³³.

يتمّ في هذا التعريف دمج فكرة القيم (values) مع القواعد والعمليات وربط مفاهيم الشرعية (legitimacy) والسلطة (authority) بمفهوم ممارسة القوة (power).

³¹ European Commission, "Cotonou agreement", (Seen, the: 20/04/2021), <https://2u.pw/CQV8T7MX>

³² Isabelle Lacroix, Pier-Olivier St-Arnaud, "La gouvernance: tenter une définition", **Cahiers de recherche en politique appliquée**, Vol.4, N°.3, Automne 2012, p.24.

³³ Ibid, p.24.

الفرع التاسع: تعريف لجنة الحوكمة العالمية.

حسب لجنة الحوكمة العالمية (Commission on Global Governance)، والتي أنشأها W. Brandt العام 1992م، تُشير الحِكمة إلى: "مجموع الطرائق المختلفة التي يُدير بها الأفراد والمؤسسات العامّة والخاصّة شؤونهم المُشتركة. إنّها عملية مستمرة من التعاون والتّوفيق بين المصالح المتنوّعة والمتضاربة. وهي تشمل المؤسسات الرّسمية والأنظمة ذات الصّلاحيات التّفيذية، فضلاً عن التّرتيبات غير الرّسمية التي اتّفق عليها الأشخاص والمؤسسات أو التي يرون أنّها في مصلحتهم"³⁴.

المطلب الثّاني: التّعريفات الأكاديمية.

تدرج تعريفات الباحثين للحِكمة في عمومها ضمن ثلاث (03) فئات، هي³⁵:

(01) فئة اعتبرت الحِكمة إطاراً للتّسيق على غرار الأطر الأخرى، كالسّوق (Market) الهراركية (Hierarchy)، أنظمة المواطنة (Citizenship regimes)، التعدّدية (Pluralism) الجمعيات (Associations)، الكوربوراتية (Corporatism)، النّظام السّياسي (Political order). ولم تظهر سوى لتُغطّي نقائص هذه الأطر وإثرائها دون أن تُغيّر من جوهر العمل العام (Public action) شيئاً.

(02) فئة اعتبرت الحِكمة طريقة جديدة لاتّخاذ القرارات السّياسية بشكلٍ مختلف جذرياً وتُشكّل تحوّلًا نموذجياً في كيفية إدارة شؤون الدّولة والمجتمع. والذي يتوافق مع تشوّه الحدود بين المجالين العام والخاص (مع تقاسمهما للمهام والمسؤوليات)، والتّخفيف من ظاهرة التّسلسل الهرمي واعتبار الدّولة ليست أكثر من فاعل ذو امتياز معترف به من بين فواعل أخرى. من هذا المنظور؛ فإنّ ظهور عمليات الحِكمة لم يعد يتوافق فقط مع ابتكارٍ دلالي (Semantic innovation)، ولا حتّى إثراءً للعمل العام مع ما يُمكن وصفه بأنّه تكيفٌ تدريجي (Incremental adaptation)؛ ولكنّه تحوّلٌ كليّ (Total shift). تجدر الإشارة أيضاً إلى أنّ

³⁴ Commission on Global Governance, **Our Global Neighbourhood** (New York: Oxford University Press, 1995), p.2.

³⁵ Vincent Simoulin, "La Gouvernance et l'action publique: Le succès d'une forme simmélienne", **Droit et Société**, 2003, Vol.2, N°.54, 2003, p p.314,315.

التعريفات التي اعتمدها المؤسسات المتعدّدة الأطراف، مهما كانت مختلفة؛ هي أقرب ما تكون إلى هذا المنظور الثاني منه إلى الأوّل.

(03) أمّا البعض الآخر، فقد تبني مفهوم الحكم السليم (Sound Governance) باعتباره أقلّ تحيزاً وبأخذ بعين الاعتبار خصوصيات المجتمعات المحليّة التي قد تتعارض مع ما تريد القوى العالميّة نشره. وهو مفهومٌ قديم، يعود إلى أوّل إمبراطورية عالميّة لبلاد فارس (The first world state empire of Persia)، للدلالة على نظام إداري عالي الكفاءة والفعاليّة³⁶.

الفرع الأوّل: تعريف قاموس New Webster الدوّلي.

يُحدّد قاموس New Webster الدوّلي مصطلح الحِكمة بنفس الطريّة التي يَستخدمها الصحفيون من New York Times أو The Economist: "الفعل، الطريّة، السُلطة التّنفيزية سلطنة الحكم، الحكومة، حالة الحكم أو طريّة الحكم أو الضبط"³⁷.

الفرع الثاني: تعريف موسوعة الإدارة العامّة.

عرّفت موسوعة الإدارة العامّة التي تصدّر عن المدرسة الوطنيّة للإدارة العامّة (ENAP) بفرنسا الحِكمة العامّة، بأنّها: "مجال دراسة عابرٍ للتخصّصات، يُركّز على علاقات القوّة بين السُلطات العامّة والمجتمع المدني والسوق في سياق تحويل قدرة المُجمّعات السياسيّة على القيادة بشكلٍ شرعي والعمل بفعاليّة"³⁸.

لا يتمّ التّركيز في هذا التّعريف على نتائج مُمارسة القوّة فحسب، بل على كيفية اكتسابها ومُمارستها أيضاً.

الفرع الثالث: تعريف معهد البحث والنّقاش حول الحِكمة.

حسب معهد البحث والنّقاش حول الحِكمة (IRG) بفرنسا، فإنّ هذه الأخيرة تتعلّق بشكلٍ أساسي بـ: "أنماط تنظيم وضبط العيش المُشترك للمُجمّعات من المستوى المحلي إلى

³⁶ Ali Farazmand, **Sound Governance: Policy and Administration Innovations** (New York: Praeger Publishers, 2004), p.11.

³⁷ Thomas. G Weiss, **Op.cit.**, p.795.

³⁸ Rigaud Benoît, "Gouvernance publique", Dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), **Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique-ENAP**, 2012, [en ligne],

<http://www.dictionnaire.enap.ca/>

المستوى العالمي وإنتاج قواعد اللّعب المُشتركة [...] التي ستكون أكثر شرعية لأنّها بعيدة كل البعد من أن تُفرض من أعلى، بل ستتّج عن عملية تطوير جماعي تسترشد بالبحث عن الإجابات للتحديات المُشتركة وفقاً للقيم الصّريحة والمُشتركة"³⁹.

الفرع الرابع: تعريف معهد المعهد التكنولوجي بطوكيو.

تُسبّر الحِكمة حسب المعهد التكنولوجي بطوكيو (Tokyo Tech) إلى: "مجموعة القيم، المبادئ، العمليات والمؤسسات التي تُسيّر بواسطتها المجتمعات التّمتية وتُدبر الصّراعات بشكلٍ رسمي وغير رسمي، وتضمّ كلاً من الدّولة والمجتمع المدني والإعلام في المستويات المحليّة والوطنية والجهوية والعالمية"⁴⁰.

الفرع الخامس: تعريف المعهد الدّولي للعلوم الإداريّة.

في العام 1996م، عرّفت مجموعة عمل الحِكمة التّابعة للمعهد الدّولي للعلوم الإداريّة (GWGIAS) الحِكمة بأنّها: "العملية التي تُمارس بموجبها عناصر في المجتمع القوّة والسّلطة وتؤثّر وتضع السّيّاسات والقرارات المتعلّقة بالحياة العامّة والتّمتية الاقتصاديّة والاجتماعيّة. الحِكمة مفهومٌ أوسع نطاقاً من الحكم الذي تشمل عناصره الرّئيسية الدّستور والسّلطة التّشريعيّة والسّلطة التّنفيذية والسّلطة القضائيّة. تنطوي الحِكمة على التّفاعل بين هذه المؤسسات الرّسمية وتلك التّابعة للمجتمع المدني. ليس للحِكمة دلالة معيارية تلقائيّة. ومع ذلك، قد تشمل المعايير النّمونجية لتقييم الحِكمة في سياق معيّن: درجة الشّرعية والتّمثيل والمساءلة الشّعبية والكفاءة التي تُدار بها الشّؤون العامّة"⁴¹.

الفرع السّادس: تعريف Alain BEITONE.

في قاموسه للاقتصاد، يُعرّف Beitone مفهوم الحِكمة، بالاستناد إلى تعريف المُفوض

³⁹ Institut de recherche et débat sur la gouvernance, "Pour un croisement des approches de la gouvernance", p.3, (Consulté, le: 15/04/2020), <https://2u.pw/PD0bnRB>

⁴⁰ Thomas. G Weiss, **Op.cit.**, p.797.

⁴¹ GWGIAS, Governance: A Working Definition, 1996, (Seen, the: 25/03/2021), <https://www.gdrc.org/u-gov/work-def.html>.

الأوروبي P. Lamy، على أنّها: "مجموعة المُعاملات التي يتمّ من خلالها تطوير القواعد الجماعية وتحديدها وإضفاء الشّرعية عليها وتنفيذها ومراقبتها"⁴².

الفرع السّابع: تعريف Guy HERMET.

يرى Hermet في قاموسه لعلم السّياسة أنّ الحِكمة: "تُحدّد جميع الإجراءات المؤسّسية وعلاقات القوّة وأنماط الإدارة العامّة أو الخاصّة، الرّسمية وغير الرّسمية، التي تحكّم بشكلٍ خاص العمل السّياسي الحقيقي"⁴³.

وعليه، تُشكّل المستويات الرّسمية (Formal) وغير الرّسمية (Informal)، العامّة (Public) والخاصّة (Private)، جزءاً لا يتجزأ من الحِكمة.

الفرع الثّامن: تعريف Moreau Defarges.

يُقدّم Defarges مقارنة جيوبوليتيكية تُحدّد هذا المفهوم بشكلٍ خاص من خلال السّياق الذي نشأ فيه: "الحِكمة مثل العولمة والعالمية، مفاهيم تعود إلى حقبة التسعينيات، وتُمثّل أنماطاً جديدة لإدارة المجتمعات والعلاقات الدولية. تنطوي الحِكمة على مفاوضات دائمة، في إطار المساواة بين اللاعبين الرّئيسيين في النّظام: الدّول، المُنظّمات والشّركات [...] مع الحِكمة، يُصبح المجال الاجتماعي ساحة لعب؛ فالسلّطة في ممارستها للقوّة، وبدلاً من أن تُملي أولوياتها، تكتفي بالتنظيم والتّحكيم ..."⁴⁴.

الفرع التّاسع: تعريف James. N Rosenau.

على الرّغم من أنّ Rosenau يُركّز على ديناميكيات النّظام الدّولي، إلّا أنّ عدساته التحليلية ترى أنّ الحِكمة تُشير إلى: "آليات توجيه الأنظمة الاجتماعية نحو أهدافها".

⁴². Alain Beitone, *Dictionnaire des sciences économiques*, 2^E édition (Paris: Armand Colin, 2007), p.252.

⁴³. Guy Hermet, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 3^E édition (Paris: Armand Colin), p.96.

⁴⁴ Philippe. Moreau Defarges, *La gouvernance* (Paris : Presses universitaires de France, Collection « Que sais-je? », 2003), p.96.

إذن، نحن بحاجة على المستوى الوطني إلى وضع تصوّر للحِكمة يشمل الجهاز الحكومي الرّسمي، ولكن يتجاوزه أيضًا. على هذا النّحو؛ فإنّ الوكالة مهمّة⁴⁵.

الفرع العاشر: تعريف Daniel Kaufmann، Aart Kraay و Massimo Mastruzzi.

يُعرّف Kaufmann، Kraay و Mastruzzi الحِكمة بأنّها: "التّقاليد والمؤسّسات التي تُمارَس بواسطتها السّلطة في بلد ما. ويشمل ذلك العملية التي يتمّ من خلالها اختيار الحكومات ومراقبتها واستبدالها، وقدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات سليمة بشكلٍ فعّال واحترام المواطنين والدّولة للمؤسّسات التي تحكّم التّفاعلات الاقتصادية والاجتماعية فيما بينهم"⁴⁶.

الفرع الحادي عشر: تعريف Morten Bøas.

حسب Bøas، قام البنك الدولي بتقديم تعريف إجرائي للحكم السيئ (Bad governance) باعتباره: "شخصنة السّلطة، غياب حقوق الإنسان، الفساد المستشري، الحكومات غير المُنتخبة وغير الخاضعة للمساءلة [...]، وعليه؛ يجب أن يكون الحكم الرّشيد هو العكس الطّبيعي"⁴⁷.

الفرع الثاني عشر: تعريف Francis Fukuyama.

يُعرّف Fukuyama الحِكمة بأنّها: "قدرة الحكومة على وضع القواعد وإنفاذها وتقديم الخدمات، بغضّ النّظر عمّا إذا كانت تلك الحكومة ديمقراطية أم لا"⁴⁸.

⁴⁵ James. N Rosenau, "Toward an Ontology for global governance", in Martin Hewson & Timothy. G Sinclair, **Approaches to Global Governance Theory** (New York: State University of New York, 1999), p.296.

⁴⁶ Daniel Kaufmann, Aart Kraay & Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VIII Aggregate and Individual Governance Indicators: 1996–2008", policy Research Working Paper 4978, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, June 2009, p.5.

⁴⁷ Zack Taylor, "Good Governance at the Local Level: Meaning and Measurment", IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, University of Toronto, 2016, p.5.

⁴⁸ Francis Fukuyama, "What is Governance", **Governance**, Vol.26, N°.3, July 2013, p.350.

الفرع الثالث عشر: تعريف Patrick LE GALÈS.

يقع منطق التّوزيع الأفقي للسلطة في صميم تعريف LE GALÈS للحِكمة في موسوعة السياسات العامّة (Dictionnaire des politiques Publiques): "تُشير حِكمة التّسعينيات إلى عملية التّسيق بين الفاعلين والفئات الاجتماعية والمؤسّسات بهدف تحقيق الأهداف المُحدّدة ومناقشتها بشكلٍ جماعي"⁴⁹.

الفرع الرابع عشر: تعريف Jan Kooiman.

يُعرّف Kooiman الحِكمة باعتبارها: "عقدٌ اجتماعي جديد يقوم على شراكة ثلاثية بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني بهدف تعبئة أفضل لقدرات المجتمع وإدارة أكثر رشادة لشؤون الحكم"⁵⁰.

الفرع الخامس عشر: تعريف R.A.W. Rhodes.

الحِكمة، حسب Rhodes، مصطلحٌ شائع ولكنه غير دقيق، إذ يُشير إلى: "شبكات بين تنظيمية منظمّة ذاتياً، تتميز بالاعتماد المتبادل، تبادل الموارد، قواعد مشتركة للعمل واستقلالية معتبرة عن الدولة"⁵¹.

الفرع السادس عشر: تعريف Weiss Thomas G.

حسب Weiss، يُشير مفهوم الحِكمة إلى: "مجموعة مركّبة من العمليات والهيكل، العامّة والخاصّة، على حدٍّ سواء، والتي تضمن استيعاب وتوفيق المصالح المتعارضة والتوصّل إلى حلول توفيقية"⁵².

⁴⁹ Patrick LE GALÈS, "Gouvernance", dans Laurie BOUSSAGUET et coll. (dir.), **Dictionnaire des politiques publiques**, 4^E édition (Paris : Presses de Sciences Po, 2004), p.p.242-250.

⁵⁰ Jan Kooiman, **Governing as Governance** (London: Sage publication, 2003), p.15.

⁵¹ R.A.W Rhodes, "The New Governance: Governing without Government", **Political Studies**, 1996, XLIV. p.p.652.667.

⁵² Thomas. G Weiss, **Op.cit.**, p.796.

الفرع السابع عشر: تعريف François-Xavier Merrien.

حسب Merrien، الحِكمة هي: "عملية يجتمع فيها مختلف الفاعلين والمؤسسات العامة يُعبّون مواردهم، خبراتهم، قدراتهم ومشاريعهم، وينشئون تحالفًا جديدًا للعمل على أساس تقاسم المسؤوليات"⁵³.

الفرع الثامن عشر: تعريف Thiébault و Raangeon، Marcou.

تُشير الحِكمة حسب Thiébault و Raangeon، Marcou إلى: "أشكال تفاعلية جديدة للحكم، يُشارك فيها الفاعلون الخواص، المنظمات العامة، مجموعات أو جماعات المواطنين، أو جهات فاعلة أخرى، في صياغة السياسة"⁵⁴.

المطلب الثالث: الحِكمة في الأدبيات العربية.

يُمكن التمييز بين نوعين من الأدبيات العربية التي تناولت مفهوم الحِكمة، ألا وهما: (01) الكتابات العربية الصادرة عن مؤسسات دولية و(02) الكتابات الصادرة عن جهات بحثية عربية.

الفرع الأول: في المصطلح والمغزى.

لعلّه من اللافت للنظر أن تُشتقّ من مصدر ثلاثي واحد في اللّغة العربية (ح ك م) كلماتٌ متعدّدة، تخصّ جوانب مختلفة من نسق الحكم بالمعنى الحديث، وتُضفي اللّغة العربية على مفهوم الحكم، في الوقت نفسه، جلال العلم والحكمة والعدل.

وفقاً للمعجم الوسيط، يُقال: (حَكَم) بالأمر حُكْمًا: قضى. ويُقال: حَكَمَ له، وحَكَمَ عليه وحَكَمَ بينهم. و(الحَاكِمُ): من نُصِّبَ للحُكْمِ بين النَّاسِ. ج (حُكَّام)؛ وينطوي التّنصيب منطقيًا على إمكان التّحية، الذي ينطوي بدوره على إمكان مساءلة الحَاكِمِ. والحَكَمُ: من يُختارُ للفصل بين المتنازعين، و(الحكيم): ذو الحِكمة. و(الحُكْمُ): العلم والتّفقّه. و(الحِكمة): معرفة أفضل

⁵³. C. Majerowicz, "La décentralization et la gouvernance locale: Quelle Contribution de la CTB?", Rapport d'étude, Coopération Technique Belge, Société Anonyme de droit public à finalité sociale, Avril 2006, p.7.

⁵⁴. Ibid.

الأشياء بأفضل العلوم، ومن معانيها العَدْلُ. و(المحكمة): هيئة تتولّى الفصل في القضاء ومكان انعقاد هيئة الحُكم. و(تَحَكَّم): احتكم واستبدّ، ولا ريب أنّ الاستبداد موجبٌ للعزل.

وهكذا، تضمّ اشتقاقات هذا المصدر الواحد البسيط (ح ك م) كل مفردات نسق الحكم المعاصر تقريباً، وتُقيّمه على دعائم نبيلة من العلم والعدل والحكمة. ويعنيها أن يتضمّن هذا الثراء اللغوي مفاهيم التمثيل والمساءلة، وهي كما نفهم جوهر الحكمة⁵⁵.

الفرع الثاني: الكتابات العربية الصادرة عن مؤسسات دولية.

لعلّ أبرز هذه الكتابات، الوثيقة الصادرة عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تحت عنوان: إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة⁵⁶. لقد طرحت هذه الوثيقة مفهوم الحكمة كمطلب أساسي لتحقيق التنمية البشرية المستدامة، حيث تعرّضت بشكلٍ أساسي لتعريف المفهوم، باعتباره: "ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لتسيير شؤون بلد ما على كافة المستويات، ويشمل ذلك الآليات والعمليات والمؤسسات التي يقوم من خلالها المواطنون والجماعات بالتعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم".

وأشارت الوثيقة إلى أنّ المفهوم له سماتٌ عديدة؛ فهو يقوم على المشاركة ويتّسم بالشفافية وينطوي على المساءلة، كما أنّه يتّسم بالكفاءة في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد، فضلاً عن استناده إلى قواعد العدالة والإنصاف. كذلك؛ فإنّه يُعزّز سيادة القانون.

كما تناولت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (ESCWA) مفهوم الحكمة بالتعريف تحت مُسمّى الحكم السليم، وذلك باعتباره: "مجموع الأساليب التي يُدير بها الأفراد والمؤسسات العامة والخاصة شؤونهم المشتركة"⁵⁷.

إنّ تحسين الحكم عملية متواصلة يُمكن من خلالها التوفيق بين المصالح المتعارضة أو المتوتّعة باتّخاذ إجراءات تعاونية. وتقع ضمن إطار الحكم السليم المؤسسات الرسمية والنّظم

⁵⁵. مجمّع اللّغة العربية، المعجم الوسيط، ط.4 (القاهرة: مكتبة الشّروق الدّولية، 2008)، ص.190.

⁵⁶. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المُستدامة"، يناير 1997م.

⁵⁷ الإسكوا، "الحكم السليم: تحسين الإدارة الكليّة في منطقة إسكوا"، الأمم المتّحدة، نيويورك، 2003م.

المُكفّفة بإنفاذ الامتثال للقوانين، فضلاً عن التّرتيبات غير الرّسمية التي يُوافق عليها النّاس أو يَعتَبِرون أنّها في صالحهم. وتندرج ضمنه جهات فاعلة على المستوى العالمي، المستوى الدّولاتي وعلى مستوى القاعدة الشّعبية. ليشمل نموذج الحكم الجديد: (01) الحكم العالمي؛ (02) الحكم على مستوى الدّولة (أو الحكم الوطني)؛ و(03) الحكم على مستوى القاعدة الشّعبية (أو المجتمع المدني).

فيما تناول تقرير التّمية الإنسانيّة العربيّة لسنة 2002م مفهوم الحِكمة، هو الآخر، تحت مُسمّى الحكم، والذي يُمكن النّظر إليه على أنّه: "مُمارسة السّلطة الاقتصاديّة والسّياسيّة والاداريّة لإدارة شؤون بلد ما على جميع المستويات. ويتكوّن الحكم من الآليات والعمليات والمؤسّسات التي يُعبّر من خلالها المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويُمارسون فيها حقوقهم القانونيّة ويوفون بالتزاماتهم. ويحلّون خلافاتهم عن طريق الوساطة". والحكم الصّالح من منظور التّمية الإنسانيّة هو: "الحكم الذي يُعزّز ويدعّم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرّياتهم الاقتصاديّة والاجتماعيّة والسّياسيّة، سيما لأفراد المجتمع الأكثر فقراً وتهميشاً"⁵⁸.

الفرع الثّالث: الكتابات الصّادرة عن جهات بحثيّة.

تبنّت كثيرٌ من الكتابات إطارها المفاهيمي من الوثيقة الصّادرة عن برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، وإن تمايزت عنه في بعض العناصر، كما يأتي:

(01) ترجمة المفهوم: تعدّدت ترجمات المفهوم وتنوّعت، على نحو: إدارة الحكم، أسلوب الحكم، إدارة شؤون الدّولة والمجتمع، الإدارة الرّشيدة للحكم، الحاكميّة، الحكاميّة، الحوكمة الحِكمة، الحكم الرّشيد (الحكم الصّالح أو الحكم الجيّد).

(02) مؤشّرات المفهوم: توافقت كثيرٌ من الكتابات العربيّة على بعض مؤشّرات الحِكمة التي وردت في الكتابات الغربيّة، على نحو: سيادة القانون، التعدّدية والشفافيّة، المحاسبة، العدالة والإنصاف، الكفاءة والفعاليّة، الاستجابة، التّوفيق بين المصالح المختلفة، الرّؤية

⁵⁸ برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، الصّندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، "تقرير التّمية الإنسانيّة العربيّة 2002م: خلق الفرص للأجيال القادمة"، الأمم المتّحدة، ص.101.

الاستراتيجية، المساءلة العامّة واحترام حقوق الإنسان، مبادئ السّوق وآلياته. وإن اختلفت في دعوتها إلى تفهّم السّياق التاريخي والتّقافي والمجتمعي المركّب لهذا المفهوم⁵⁹.

03) المفهوم من منظور مؤسّسي: تناولت مجموعة من الدّراسات مفهوم الحِكمة من منظور مؤسّسي، مُوظّفةً في ذلك مداخل متنوّعة، سياسية، اقتصادية وإدارية. ومؤكّدةً بذلك على مرونة المفهوم وإمكانية تطبيقه على كافّة المستويات⁶⁰.

04) نسب ودوافع طرح المفهوم: كان الاتّجاه الغالب في ذلك هو نسبة المفهوم للهيئات الدّولية المانحة، وعلى رأسها البنك الدّولي، في حين، شهدت هذه الأدبيات نوعاً من الجدل حول دوافع الهيئات المانحة لطرحه، في ظلّ ما اصطلح على تسميته بالمشروعية السياسية.

05) البُعد المحلّي للحِكمة-اللامركزية: أشارت بعض الدّراسات إلى مدى مساهمة اللامركزية في تحقيق الحِكمة على المستوى المحلّي، حيث تُمثّل اللامركزية، بما تمنحه من صلاحيات أوسع للهيئات المحليّة، إطاراً ملائماً لإشراك المجتمعات المحليّة في تخطيط وتنفيذ ومتابعة تنميتها الذاتيّة، كما تُساهم اللامركزية في نشر الديمقراطيّة ومُشاركة مختلف الفاعلين في العملية التّنموية، والتي أصبح المجال المحلّي خلال العقود الثلاثة الأخيرة إطارها الأنسب⁶¹.

وبنظرة فاحصة للكتابات الأولى التي اهتمّت بموضوع الحِكمة؛ فإنّه يُمكن تقسيم هذه الكتابات في مُجمليها إلى مدرستين، هما:

- 01) المدرسة النّظرية (Theoretical): اهتمّت بنوعية نظام الحكم الديمقراطيّ وأسلوب صنع السياسة التي تشمل القواعد نفسها، والقيم الأساسيّة المألوفة، مثل: سيادة القانون، التعدّدية السياسيّة والاجتماعيّة، التّسامح والتّعبير الحر، حريّات وحقوق المواطنّة. وبالتالي، فالحِكمة أقرب إلى كونها مجرد صياغة حديثة لمبادئ مستقرّة.
- 02) المدرسة الإجرائيّة (Operational): تُعتبر المفهوم عنواناً لمنظومة معايير لتقييم الإصلاح السياسي والاجتماعي ككل، مثل: اعتماد آليات المحاسبة في مواجهة السّلطات

⁵⁹ عيد فالح العدواني، "الحوكمة ودورها في تحسين الأداء المؤسّسي للجهاز الإداري ومتطلّبات التّطبيق في دولة الكويت"، النّهضة، مج.10، ع.4، أكتوبر 2009، ص ص.67-96.

⁶⁰ نبيل عبد الفتّاح وآخرون، المنظّمات الأهليّة العربيّة والحكوميّة: قضايا وإشكاليات وحالات (القاهرة: مركز الأهرام للدّراسات السياسيّة والاستراتيجيّة، 2004).

⁶¹ سليمان ولد حامدن ولد حرمة، "اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التّنمية المحليّة"، مجلّة جامعة سبها للعلوم الإنسانيّة، مج.5، ع.2، 2006. ص ص.114-124.

العامة المُطالبَة بتوفير مظاهر الشّافية في مؤسّسات صنع القرار، تقييم نوعية الحكم من زاوية الالتزام بسيادة القانون وقدرته على تعزيز فرص المُشاركة واحترام حقوق الإنسان ومكافحة الفساد. بعبارة أخرى، ترى هذه المدرسة مفهوم الحِكمة مؤثّرًا للانتقال في فكر الإصلاح من التّعامل النظري إلى التّعامل العملي وتحديد مؤشّرات قابلة للقياس لتقييم حالة الحكم وصنع السّياسة، سيما في الدّول التي تشهد عمليات إصلاح اقتصادي وسياسي. ولقد أشارت كثيرٌ من الكتابات في هذا الشّأن إلى أنّ الأسباب وراء تبني مفهوم الحِكمة، تكمن في⁶²:

- إعادة تعريف دور الدّولة في إدارة المصالح العامّة؛
- تشجيع سياسات وبرامج جديدة للشّراكة داخل الدّول تحظى بتأييد ورعاية المُنظّمات الدّولية، وذلك في سياق مجتمع قائم على الدّيمقراطية والمُساءلة واحترام حقوق الإنسان؛
- تعزيز قدرات المواطنين على المُشاركة والمُبادرة؛
- تمكين منظمّات المجتمع المختلفة من مُشاركة الحكومة في نشاطات التّمية الاقتصادية والاجتماعية، سواء كان ذلك على المستوى الكليّ (القطاع الخاص، الجمعيات الأهلية والنقابات) أو على المستوى الجزئيّ (المواطنون).

تأسيسًا على ما سبق، يُمكن اختزال محاولات تعريف الحِكمة ضمن تصوّرين أساسيين، هما: (01) التّصوّر المعياري (Normative) و(02) التّصوّر التّحليلي (Analytic)⁶³.

أولاً: التّصوّر المعياري للحِكمة.

هو التّصوّر المُشار إليه، على وجه الخصوص، من قبل البنك الدّولي، باعتبارها، أي الحِكمة، الطّريقة التي يكتسب بها المسؤولون والمؤسّسات العامّة السّلطة، أي مدى مُطابقتها لمعيار الشّريعة وطريقة مُمارستهم لها لتشكيل السّياسة العامّة وتقديم السّلع والخدمات العامّة، والتي غالبًا ما يتمّ تجميعها في مصطلح المُساءلة.

⁶² علي السلمي، "الشّراكة المُنتجة: الطّريق نحو التّمية الوطنية المتكاملة"، ورقة مقدّمة لّقاء الفكري للشّراكة المُنتجة، الخرطوم 15 يناير 2003.

⁶³ Lamiaa EL HIJRI, **Gouvernance et Stratégies territoriales: Le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire** (Thèse de Doctorat en sciences de gestion, Université de METZ, 2009), p p.37,38.

ثانياً: التّصوّر التحليلي للحِكمة.

لا يَرْتَبِطُ التّصوّر التحليلي بالتّصوّر المعياري، ولكنه يُوفّر شبكةً لقراءة (Grille de lecture) الملاحظات التي تمّ إجراؤها حول هيكل وعمل النّظام السّياسي والإداري. يُلفت مفهوم الحِكمة الانتباه إلى حقيقة أنّ المجتمع لا تحكّمه الحكومة وحدها، بل هي جزءٌ من شبكة معقّدة من التّفاعلات مع المؤسّسات وجماعات المصالح، لدرجة أنّ المؤسّسات العامّة لا تُشكّل إلّا الجزء المرئي أو الرّسمي من الحكم فقط. وكما كتب J. KOOIMAN؛ فإنّ الحِكمة هي: "النّسيج الذي يَنبثق من الأنشطة الحاكمة للفاعلين الاجتماعيين والسّياسيين والإداريين". بحيث يُمكننا، بالفعل، أن نُشير إلى بعض الخصائص التّأسيسية العامّة لتعريف الحِكمة. وهي مصطلح مرن (Souple)، ديناميكي (Dynamique) وعابر للتخصّصات (Interdisciplinaire). وكما رأينا؛ فالحِكمة أوسع من الحكومة، ولا تحلّ محلّها. وعلى عكس الثّانية التي تفتّرض وحدة مركز السّلطة، فإنّ الأولى لا تتعامل مع هياكل مُحدّدة أو مع المؤسّسية (L'institutionnalité)، بل مع سلسلة من العمليات والإجراءات والممارسات المرتبطة بتوزيع السّلطة بين جهات فاعلة ومنظّمات مُتعدّدة يجب أن تُقرّر معاً⁶⁴.

في ضوء دراسة التّعريفات السّابقة، فإنّه يجب أن تتشابك بعض العناصر المفتاحية في تعريف وظيفي لمفهوم الحِكمة، كالقيم، القواعد، المؤسّسات، العمليات، المُشاركة، الفاعلون السّلطة، الشّرعية، المسؤولية، الفعّالية، القرارات، السّياسات، التّنفيذ، التّقييم، الإجراءات التّفاوض والمصالح. تأسّيساً على ما سبق، يُمكن أن نُقدّم تعريفاً إجرائياً (Operational) للحِكمة باعتبارها: "مجموعة القيم والقواعد والمؤسّسات والعمليات التي يُشارك من خلالها الفاعلون الرّسميون وغير الرّسميين في ممارسة السّلطة وإضفاء الشّرعية عليها وتقاسم المسؤولية، وذلك عبر مساهمتهم الفاعلة في رسم السّياسات وصنع القرارات وتنفيذ وتقييم الإجراءات من أجل تحقيق التّمية. وهي نتيجة للتّفاوض المُستمر حول المصالح المُشتركة بين الفاعلين المَعنيين".

⁶⁴ Germán Solinís, *La gouvernance : une alternative incertaine pour la coopération multilatérale*, Dans Christine, Verschuur et Fenneke, Reysoo, (Genève: Graduate Institute Publications, 2003), p.32.

في ختام هذا المبحث:

"من المُدهش أن نرى كيف أصبح مصطلح الحِكمة، الذي تمّ استرجاعه من وجودٍ غامضٍ باقٍ، على رأس قائمة اهتمامات وكالات المَعونة والحكومات والباحثين ووسائل الإعلام، لكن، وكما هو الحال في كثير من الكلمات الطنّانة (Buzzwords) الجديدة، لا يكاد يكون هناك إجماعٌ على معناها الأساسي، ولا حتى أدنى فكرة عن كيفية تطبيقها بشكلٍ ملموس. ومع ذلك، فهي موجودة؛ وقد اكتسبت وظيفة رئيسية بحكم قدرتها على لفت الانتباه إلى مجموعة كاملة من القضايا المتعلّقة بعمليات صنع السّياسة العامّة وهياكل السّلطة"⁶⁵.

ورغم كلّ الجاذبية المُسبّقة (A priori attractiveness) من منظور صنع السّياسات العالميّة⁶⁶، إلا أنّ الحِكمة لا تزال وفق Frederickson تُثير بعض الإشكالات، إنّ على مستوى النّظرية، أو الممارسة؛ فهي⁶⁷:

- تفتقد للضّبط المفهومي؛
- مُثقلة بشحنات أيديولوجية وأحكام مسبقة تُجاه المؤسّسات الحكومية والهياكل البيروقراطية التّقليدية (الأرثوذكسية)؛
- تُشكّل إطاراً وصفيّاً يُؤكّد على الإصلاح وإعادة هيكلة المؤسّسات بدلاً من التّغيير؛
- تميل إلى إعطاء دور غير متناسب للمؤسّسات غير الحكومية على حساب المؤسّسات الحكومية بالدّول النّامية، وهو ما لم يحدث في الدّول المُتقدّمة.

وما تزال الحِكمة مفهوماً غير مُكتمل (Inachevée) وله تعريفات مُتعدّدة. ومع ذلك؛ فقد أصبحت نموذجاً أساسياً لسياسات التّمية⁶⁸.

⁶⁵. Martin Doornbos, **Op.cit.**, p.94.

⁶⁶. **Ibid**, p.95.

⁶⁷. H. George Frederickson & al, **Op.cit**, p p. 221,222.

⁶⁸. Séverine Béllina, Hervé Magro, Violaine De Villemeur, **La gouvernance démocratique: Un nouveau paradigme pour le développement?** (Paris: Karthala, 2008), p.7.

المبحث الثاني: سياقات تطوّر مفهوم الحِكمة.

بالرغم من خلفياته العميقة في التاريخ السياسي؛ يُشكّل مفهوم الحِكمة بناءً جدلياً على المستوى الاستمولوجي، ذلك أنّ مفهوم الحِكمة، باعتباره مفهوماً مركزياً في الفكر السياسي الغربي، يكون قد عرف تحولات جذرية بين الحقبة والأخرى؛ فهل يُمكن تفسير هذه الحركية التي عرفها هذا المفهوم بمحاولات الهيمنة الغربية من خلال تنميط مجموعة قواعد التفاعل السياسي الداخلي مع فرض تصوّرات منمذجة لأساليب الحكم، أم هي حركية تخلق في ذاتها وبذاتها آليات جديدة للحكم بما يتناسب وخصوصيّات كلّ بيئة ومُتطلّبات كلّ ظرف؟

وبهدف تقديم رؤية تركيبية دقيقة لسياقات إعادة اكتشاف الحِكمة، سنحاول في هذا المبحث تقصّي بداياته الصّامته ورصد الحركيّات التي طبعت المفهوم وانقطاعاتها.

المطلب الأول: جذور الحِكمة.

يوجد في اللّغة الإنجليزية الفعل يحكم (Govern)، المُشتق من الكلمة اللاتينية gubernare، والتي تحمل معاني التوجيه: Rule، Direct، Steer. وهي مُشتقةٌ بدورها من الكلمة اليونانية kubernan. يُمكن للفعل Govern بعد ذلك أن يجذب اللّاحقة المعروفة والشائعة -ance من أجل تحويل الفعل إلى اسم، تماماً بالطريقة نفسها التي تتحوّل بها كلمة Perform إلى Performance. Governance ليست سوى واحدة من الأسماء العديدة المُشتقة من كلمة Govern؛ وتشمل الكلمات الأخرى الحكومة أو الحكم (Government)، الحاكم (Governer)، قابلية الحكم أو القدرة على الحكم* (Governability). ولكن بعد هذه البداية، لم يعد هناك اتفاقٌ يُذكر بشأن الحِكمة (Governance)⁶⁹.

يُعدّ Platon أوّل من وظّف الفعل kubernáo (Κυβερνάω) في الجمهورية (La république، خارج معناه الأصلي: قيادة السفينة أو الدّبابة (Conduire un navire ou un

* يُميّز Kooiman بين الحِكمة (Governance) وقابلية الحكم (Governability) بقوله "يُمكن النظر إلى الحِكمة أنّها الجهد الإجمالي الذي يبذله النّظام ليحكم نفسه. قابلية الحكم هي نتيجة هذه العملية؛ ليست حالة نهائية (End-state) ولكنّها عملية تقييم في لحظة معيّنة من الزّمن لعمليات مُعقدة، مُتنوّعة وخاصةً العمليات الديناميكية".

⁶⁹ Owen Hughes, "Does Governance exist?", In Stephen. P Osborne, **The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance** (London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2010), p.88.

⁷⁰ char، وذلك بالمعنى المجازي: حُكْمُ النَّاسِ (Gouverner les hommes). أراد أفلاطون من خلال استدعاء هذا الفعل من مجال استعماله العسكري وتوطينه في حقل السياسة أن يُبين بأن إدارة دفة الحكم في المدينة تتطلب قائدًا كاريزميًا يحكم ويُسيطر، تمامًا، كالرَّبان في السفينة. وهكذا ارتبط فعل Govern بنوع من الهيمنة التراتبية لشخصٍ على آخرين.

أخذت اللاتينية عن الإغريقية هذا المعنى المزدوج (قيادة السفينة وحكم الناس) من خلال الفعل Gubernare، والذي غالبًا ما يتم استدعاءه من طرف مفكرٍ تلك الحقبة على غرار Cicéron، Tite Live و Sénèque بمعناه المجازي. ومن هذا الفعل اللاتيني اشتق اسم Gubernatio بمعنى مزدوج. وظهر، لاحقًا، في بداية العصور الوسطى اسم آخر Gubernantia؛ لكن بمعنى واحد مكافئ لكلمة Government. الأمر الذي يدلُّ على أن اللغات الأوروبية الوليدة حوالي القرن 13 كانت تُنشئ كلمتين مترادفتين أو تكتفي بواحدة؛ فتم ترجمة Gubernatio و Gubernantia إلى الفرنسية بمعنى Gouvernement و Gouvernance، وإلى الإسبانية Gobierno و Gobernanza، وإلى البرتغالية Governo و Govnança، وإلى الإنجليزية Government و Governance. في حين لم تُنشأ اللغات الإيطالية، الألمانية، الهولندية والسويدية ما يُكافئ كلمة Governance في المعنى، ما دفع بها لاعتماد المصطلح الإنجليزي Governance⁷¹.

في اللغة الفرنسية القديمة، وتحديدًا في القرن 13، استُخدم مصطلح Gouvernance للوهلة الأولى كمرادف لمصطلح Gouvernement، بمعنى فن أو طريقة الحكم (Art ou manière de gouverner). وبدايةً من العام 1478م، استخدمه قاموس Le Robert كمصطلح قانوني لتحديد بعض أقاليم الشمال الفرنسي التي تتمتع بوضع إداري خاص تحت السيطرة الهولندية⁷². ليتّم استخدامه العام 1679م، بمعنى أوسع وفي سياق عائلي بحت (Charge de la gouvernante attachée à la famille). بالموازاة مع ذلك، مرّ مصطلح Governance في

⁷⁰ Darine Bakkour, "Un essai de définition du concept de gouvernance", *Revue Etude et société*, 2013, N°.5, p.2.

⁷¹ Charles Tournier, *Op.cit.*, p p.66,67.

⁷² Tino-Raphaël Toupane, "La gouvernance: évolution, approches théoriques et critiques du concept", SEMINARUL GEOGRAFIC "D. CANTEMIR" NR. 29/2009, p.98.

القرن 14 إلى اللّغة الإنجليزية بمعنى فعل أو طريقة الحكم⁷³ (Action or manner of governance). وفي العام 1471م، تمّ توظيفه من قِبَل الفقيه الإنجليزي السير John Fortescue، في مؤلّفه The Governance of England، للإشارة إلى النّظام السّياسي القائم بإنجلترا⁷⁴، الذي يقوم على التّعاون بين السّلطة الملكية والبرلمانات⁷⁵.

أثناء عصر التّوير، جعل فلاسفة هذا العصر من السّلطة الهرمية الواحدة العنصر المركزي لمفهوم Government⁷⁶، وغالبًا ما أكّد علم الاجتماع التّاريخي على الظّاهرة العالمية لمركزية الدّولة Léviathan (State-centrism) في السّلطة. ومع ذلك، قادت دراسات مونوغرافية دقيقة إلى التّخفيف من هذا الحكم على غرار حالة الحكم المحلّي في أميان في القرن الثّامن عشر⁷⁷ (Le gouvernement local à Amiens au XVIII^e siècle). وفي حين اتّسمت عملية تحديد مفهوم Governance بالفوضوية، ارتبط هذا المفهوم بالتّسويات المتبادلة بين المصالح الاجتماعية والاقتصادية. كما تمّ توظيف مفهومَي Government و Governance في نقاشات الفلسفة السّياسية المُنادية بتغيير نظام الحُكم القديم، حيث ارتبط مفهوم Government بالملكية المُطلقة، بينما ظهر مفهوم Governance بديلاً يفرض التّوازن بين السّلطتين الملكية والبرلمانية (Montesquieu)، لكن هذا الاستخدام كان ضعيفاً، لتسقط عبارة Governance في الإهمال خلال القرن 19. في هذه اللّحظة، يُمكننا التقاط تَعَلّة تمايز كلمتي Government و Governance، وأصل الغموض الذي يُحيط بمعنى الحِكمة⁷⁸.

المطلب الثّاني: الحِكمة المعاصرة، الولادة الجديدة وإعادة التّخصيص.

حسب Rhodes، تُشير الحِكمة في كثير من الاستخدامات الحالية إلى عملية جديدة للحكم أو حالة تغيّرت في حكم قائم أو الطّريقة الجديدة التي يُحكّم بها المجتمع. طبعاً، مع الإقرار بعدم وجود شيء بهذه البساطة في العلوم الاجتماعية. وفي هذا السّياق، ميّز Kjaer بين الحِكمة في الإدارة العامّة والسّياسة العامّة، والحِكمة في العلاقات الدّولية، وحِكمة الاتّحاد

⁷³ Robert Joumard, "Le concept de gouvernance", Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS)", Rapport N° LTE 0910, France, Novembre 2009, p.9.

⁷⁴ Tino-Raphaël Toupane, **Op.cit.**, p.98.

⁷⁵ François Rangeon, "Le gouvernement local", Dans Jacques Chevallier et Col, **La Gouvernabilité** (France: Presses Universitaires de France, 1996), p.172.

⁷⁶ Tino Raphaël Toupane, **Op.cit.**, p.98.

⁷⁷ François Rangeon, **Op.cit.**, p.172.

⁷⁸ Charles Tournier, **Op.cit.**, p.67.

الأوروبي، والحِكمة في السّياسة المقارنة والحُكم الرّشيد كما أشاد به البنك الدولي. لكننا لا نكاد نقف على قواسم مُشتركة بين هذه الاستخدامات المُتعدّدة⁷⁹.

الفرع الأوّل: حوكمة الشّركات.

في ثلاثينيات القرن 20. تمّ تسجيل ولادة جديدة لمفهوم Governance بين الاقتصاديين المؤسّساتيين الأمريكيين (American institutional economists). في العام 1937م، نشر اقتصادي شاب، يُدعى Ronald Coase، مقالاً قصيراً لكنّه ذو وزن كبير، تحت عنوان: طبيعة الشّركة (The Nature of the firm)، بفضلهِ فُتِح مسارٌ بديل للمُسلّمة التّقليدية للتّبادل الأمثل بواسطة الأسواق والأسعار. قدّم Coase مساهمته على النّحو الآتي: بما أنّ التّنسيق من قِبَل السّوق يَفْرِض تكاليف للمُعاملات (المبادلات)، ولأنّ الأسعار لا تُتيح الفرصة للتّصرف في كلّ الأحوال؛ فإنّ التّنسيقات الداخليّة للشّركة تسمح بتخفيض تكاليف تعاملات السّوق. تُسمّى العمليات التي تُنظّم من خلالها الشّركة لتحقيق هذا الإجراء الأكثر فاعليّة بحوكمة الشّركات (Corporate governance)⁸⁰. لم يكن لهذا المقال تأثيرٌ يُذكر لما يربو عن ثلاثين (30) سنة، قبل أن يُعاد اكتشافه سنوات السّبعينيات على يد التّيّار المؤسّساتي الجديد (Neo-institutionalist current)، وعلى رأسه Oliver E. Williamson، والذي انتهى إلى تعريف الحِكمة بأنّها: "التدابير التي تُنفّذها الشّركة للقيام بالتّنسيق الفاعل الذي يندرج تحت سجلّين: (01) بروتوكولات داخلية عندما تكون الشّركة مُدمجة (Hiérarchie)، كما يُسمّيها (Williamson)؛ (02) العقود، الشّراكة واستخدام المعايير عند الانفتاح على مقاولين فرعيين".

لذا؛ فإنّ المسألة، هنا، تتعلّق بدراسة أنماط التّنسيق البديلة للسّوق، الاقتصاديّة بشكلٍ أساسي (المؤسّسات)، والخالية من أيّ بُعدٍ سياسي⁸¹.

⁷⁹ R.A.W Rhodes, "Understanding Governance: Ten Years On", **Organization Studies**, Vol.28, N°.8, August 2007, p.4.

⁸⁰ Dominique Lorrain, "Administrer, gouverner, réguler", **Les Annales de la Recherche Urbaine**, N°.80-81, 1998, p.85.

⁸¹ Fabienne Leloup, Laurence Moyart, Bernard Pecqueur, "La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale?", **Géographie, Économie, Société**, Vol.7, N°.4, 2005, p.324.

الفرع الثاني: الحِكمة خارج عالم الشّركات.

يبدو أنّ أتباع الدّيمقراطية التّشاركية الجوارية (Participatory democracy of proximity) في نسختها التقدّمية التي انبثقت عن الحركات الاجتماعية الحضرية وأيديولوجيات التّسيير الذاتي في ستّينيات وسبعينيات القرن الماضي قد كانوا السّباقيين في استخدام مفهوم Governance خارج عالم الشّركات، وإن كان ذلك ضمن حالة عامّة غير مُسمّاة⁸².

الفرع الثالث: الحِكمة الحضرية.

مع مطلع سبعينيات القرن الماضي، تمّ تبنّي الحِكمة في الشّركات الخاصّة للتخفيف من المُشكلات المُرتبطة بتضارب المصالح بين المُساهمين وصنّاع القرار. ومنذ ذلك الحين، استمرّ مفهوم الحِكمة في الظهور في عدّة سياقات⁸³. ويُمكن العثور على أولى هذه الامتدادات في الاقتصاد السّياسي (Political economy)، على النّحو الآتي: نجح الاقتصاد السّياسي في إعادة العمل على حوكمة الشّركات من خلال خلق استمرارية في المُشكلة مع تغيير مجال التّحليل. درست حوكمة الشّركات كفاءة الشّركات على أساس العلاقات الداخليّة بين الموظّفين والمُديرين والمُوردين والعُلماء؛ في حين، تدرس الحِكمة التي طوّرها الاقتصاد السّياسي تنظيم المجتمع وتقسيم المهام بين السّوق والبنى الاجتماعيّة والسّياسيّة⁸⁴. مع نهاية السّبعينيات، كان تيار المُحافظين الجُدّد (Neo-conservatists)، الذي ظهر من خلال الاجتماع حول النّمودج الليبرالي الجديّد (Neo-liberal paradigm)، هو أوّل من نقل الحِكمة من الاقتصاد إلى السّاحات الانتخابيّة في الدّول الغربيّة، مُتخذًا منه هويّةً سياسيّة (New Right Ideology)، لاسيما مع Margaret Thatcher في إنجلترا، Ronald Reagan في الولايات المتّحدة الأمريكيّة و Jacques Chirac في فرنسا. ونتيجةً لذلك، سعى الجيل الجديّد من الفاعلين السّياسيين، في جميع أنحاء العالم، إلى إضفاء الشّرعية على العلاقات الجديدة بين الاقتصاد والسّياسة. لقد نقلوا صورة لحِكمة "تُهمّش السّياسي وتضع الدّيناصورات البيروقراطية في المتحف وترسم فكرة عن العمل العام حيث تنبثق المصلحة العامّة من التّعاون الأفقي بين الشّركاء المُتكافئين". ومن

⁸² Guy Hermet, "Un régime à pluralisme limité? À propos de la gouvernance démocratique", *Revue française de science politique*, Vol.54, N°.1, 2004, p.163.

⁸³ Marc Hufty, "La gouvernance est-elle un concept opérationnel? Proposition pour un cadre analytique", *Fédéralisme Régionalisme*, Vol.7, N°.2, January 2007.

⁸⁴ Charles Tournier, *Op.cit.*, p.67-69.

ثمّ فإنّ هؤلاء الفاعلين، من بين آخرين، هم أصل نجاح فكرة الحِكمة⁸⁵. في إنجلترا، شهدت سنوات الثمانينيات تمزيق Margaret Thatcher إجماع ما بعد الحرب على دولة الرفاهية الكينزية⁸⁶ (Keynesian welfare state) حين مولّت حكومتها برنامجًا بحثيًا لإعادة تنظيم السّلطة المحليّة⁸⁷. بالرجوع إلى الخلف قليلا، نجد أنّ القرن التاسع عشر قد شكّل العصر الذهبي لنظام الحكم المحلي (Local government system) بإنجلترا؛ يشرح J. Garrard جيّدًا كيف أنّه منذ العام 1942م لم تتوقّف عملية إصلاح هذا النّظام ورؤية مسؤولياته تتقلّص لصالح الدّولة أو الوكالات الفنيّة أو المُنظّمات الاجتماعية الكبيرة. كما مثّل انتخاب المحافظين عام 1979م مُنعطفًا مهمًا وبداية هجوم مباشر على نظام الحكم المحليّ؛ تمّ حلّ مجلس لندن الكبير (Great London Council) وأصبحت الحكومات المحليّة محلّ مُساءلة الحكومة المركزيّة واتّهمتها علنًا بأنّها جهازٌ غير فعّال ومُكلف للغاية. كما باشرت حكومة Thatcher سلسلة من الإصلاحات التي تَهْدِف إلى الحد من صلاحيّاتها من خلال تعزيز المركزيّة وخصخصة بعض الخدمات العامّة. ومع ذلك، لم تختف الحكومة المحليّة في بريطانيا، بل أُعيد هيكلتها. لذلك، فإنّ التّاريخ الحديث هو تاريخ استعادة السّلطة من قبل المركز الذي يُخفي مواجهة سياسية بين المُحافظين والعُمال. من هذا المنظور؛ بات مفهوم الحِكمة جزءًا من قضية واسعة إلى حدّ ما، تتعلّق بالعلاقات المُتشابكة بين الحُكّام والمحكومين وفعّالية وكفاءة العمل العام⁸⁸. لقد ظلّ المُتفقون الإنجليز لوقتٍ طويل يُنَدِّدون بالأصول النيوليبرالية لهذه الإصلاحات، وقد شغلهم هذا الإجراء لأكثر من عشر (10) سنوات، قبل أن يُقرّروا في أوائل التسعينيات أخذ العالم كما هو ومُراعاة المشهد المؤسّسي المحليّ الجديد. ولكن، كيف نُسمّي ما سيتمّ إعادة بنائه على أنقاض الحكم المحليّ (Local government)، الحكم المحليّ الجديد (The new local government) أم الحكم التّمكيني (The enabling government)⁸⁹؟. وسرعان ما اختار الباحثون الذين درسوا هذه التحوّلات في أنماط حكم المؤسّسات المحليّة الإنجليزيّة مصطلح الحِكمة الحضريّة (Urban governance) من أجل تصنيف أبحاثهم وتمييزها عن

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ R.A.W Rhodes, **Op.cit.**, p.2,3.

⁸⁷ Nathalie Holec, Geneviève Brunet-Jolivald, **Gouvernance: dossier documentaire** (Paris: Centre de documentation de l'urbanisme-CDU, Octobre 2009), P.9.

⁸⁸ Nouha Amrani, Mohammed Sadik, Mohammed Hemmi, "Gouvernance des collectivités territoriales au Maroc: Une approche prospective à la lumière des expériences internationales", **Revue AME**, Vol.3, N°1, Janvier 2021, p.147.

⁸⁹ Dominique Lorrain, **Op.cit.**, p.87.

فكرة الحكم المحلي المرتبطة بالنظام اللامركزي السابق والذي أدانته السلطات⁹⁰. لقد مثّلت بالنسبة لهم الطريقة المثلى للقول أنّ المؤسسات المحليّة الإنجليزية أو الإدارات المباشرة لباتلي (Batley's Direct Administrations) لم تُعدّ الجهات الفاعلة الوحيدة في العمل العام المحلي⁹¹.

أدى استيراد الحكمة الحديث إلى فرنسا من خلال العلوم السياسيّة إلى انعكاسٍ فريد للمعنى. لم تأخذ الأعمال الحديثة في مجال العلوم السياسيّة مسار حوكمة الشركات (Corporate governance) في الحسبان، وأقحمت مصطلح Gouvernance في سياق تبرير حالة التشبيك التنظيمي المتزايد للسلطة المحليّة، والتي مرّت من نظام إدارة يتمحور حول الدولة والمؤسسات المحليّة (Le modèle stato-centré et hiérarchisé) إلى نظام يتمحور حول المنتخبين المحليين، ولاسيما مُنتخبي المدن الكبرى الذين قاموا بأوسع لجوء إلى الأسواق، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، التفويض والتعاقد على الالتزامات، في استخدام مقلوب لمفهوم واضح بين الاقتصاديين المؤسّساتيين⁹².

الفرع الرابع: الحكم الرّشيد.

خلال عقد الثمانينيات، اضطرت بلدان الجنوب، التي سقطت في قبضة المديونية المفرطة من جرّاء انهيار أسعار المواد الأساسية في السوق الدوليّة والارتفاع المفاجئ في أسعار الفائدة الذي أقرّته الولايات المتّحدة عام 1979م، لاتباع إصلاحات اقتصادية (برامج التكيف والتثبيت الهيكلين) وفق وصفات خبراء الوكالات الدوليّة الكبرى للمساعدة على التّمية، والتي سُمّيت باستراتيجيات الحد من الفقر⁹³ (Poverty reduction strategies). لقد دعّمت سنوات التسعينيات إلى حدّ كبير منطق تقوية آليّة السوق من خلال الإصلاحات المؤسّسية، هذا المنطق أصبح تدريجيّاً مادّة الخطاب الذي يتناول مفهوم الحكم الرّشيد (Good governance)، وهو مفهوم معياري يُحدّد قواعد الإدارة العامّة للبلدان التي تتعاقد على قروض من هذه الوكالات. حيث أنّ مصطلح الحكمة مفهومٌ محايدٍ وخالٍ من الحكم على القيمة، إذ يُشير إلى مجموعة العمليات المتعلّقة بممارسة السلطة والمرتبطة بعمليات اتّخاذ القرار ووضعه موضع

⁹⁰ Nathalie Holec, Geneviève Brunet-Jolivald, *Op.cit.*, p.9.

⁹¹ Dominique Lorrain, *Op.cit.*, p.87.

⁹² *Ibid*, p.86.

⁹³ Robert Joumard, *Op.cit.*, p.11.

التّنفيد⁹⁴. أمّا مفهوم صالح أو رشيد (Good or Rational) ربطاً بالحِكمة (Governance)؛ فإنّه يتوافق، بالنّسبة للمختص في السّياسة (Le politiste)، مع نظام القيم في عملية إضفاء الشّرعية على الأنظمة السّياسية⁹⁵. كما يُنظر إلى الحكم الصّالح أو الرّشيد على أنّه أداة أيديولوجية تدعو إلى الحد الأدنى من سياسة الدّولة وتؤكد على الدّور التّنظيمي للسّوق. لكن إضافة صفة تدعو إلى إصدار أحكام على نوعية إدارة الحكم في بيئة مُعيّنة تُصبح في هذا الإطار غير موضوعية لسببَيْن، هما⁹⁶:

- (01) تتخذ إدارة الحكم، أي عملية مُمارسة السّلطة، أشكالاً مُتنوّعة عبر البلاد وعبر الأزمنة؛
- (02) ما قد يعتبره مجتمعٌ ما جيّد، قد يُنظر إليه مجتمعٌ آخر بمنظور سلبي أو قد يَنْقده المجتمع نفسه في مرحلة لاحقة من تطوره. ومع ذلك، بقي استحضار مفهوم الحكم الرّشيد أسهل بكثير من تحديده بوضوح.

يُشير Mohit Bhattacharya إلى أنّ: "شروط الامتثال عرّضت البنك الدّولي لانتقادات التّعدي على سيادة البلدان المُتلقية للمساعدات". ما حذا بالبعض إلى اتّهام البنك، حسب Bhattacharya دائماً، بنشر إنجيل الرّأسمالية. في السّياق نفسه، يقول Dolly Arora: "إنّ الحكم الرّشيد عبارة عن مجموعة من الوصفات المُصمّمة من جانب واحد، وهي تُفرض استبدادياً من جانب الجهات المانحة، ممّا يضع جانباً أيّة فكرة لمشاركة البلدان المُتلقية للمساعدات. علاوةً على ذلك؛ فإنّ وصفة البنك الدّولي تربط الديمقراطية بزخارفها الفنيّة: نظام التعددية الحزبية والانتخابات، وليس بالقضية الجوهرية المُتمثّلة في جودة الحكم وانتشار مشاركة النّاس التي يجب أن تضمّنها الديمقراطية. كما أنّ حزمة الحكم الرّشيد تُركّز بشكلٍ ضيقٍ على بُعد الكفاءة مع الإهمال التّام لاعتبارات الإنصاف، العدالة الاجتماعيّة، مشاركة الفئات المُستبعدة وما شابه ذلك"⁹⁷.

⁹⁴ إيمان حسن، الحكم الرّشيد، في الموسوعة العربية للمجتمع المدني، تحرير: أماني قنديل (القاهرة: الهيئة المصرية للكتاب، 2008)، ص.153.

⁹⁵ Gaoussou Diarra, Patrick Plane, "La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance", *Mondes en Développement*, Vol.40, 2012/2, n°158, p.51.

⁹⁶ إيمان حسن، مرجع سابق، ص.153.

⁹⁷ Arvind. K Sharma, "Governance: The Concept and Its Dimensions", *Indian Journal of Public Administration*, Vol.64, N°.1, 2018, p.10.

الفرع الخامس: الحِكمة الأوروبية.

في التّحليل على المستوى الإقليمي (Regional level)، تمّ استخدام مصطلح الحِكمة في المقام الأوّل منذ منتصف التسعينيات لوصف عملية صنع وتنفيذ القرارات المُعدّدة والمُتعدّدة المستويات داخل الاتّحاد الأوروبي. يُعرّف Simon Hix الحِكمة الجديدة (New governance) داخل الاتّحاد الأوروبي من خلال الخصائص المُترابطة التي تملكها: "أولاً، لم تُعدّ عملية الحِكمة تتمّ من قِبَل الدّولة حصرياً، ولكنها تشمّل كل أنشطة الفاعلين الاجتماعيين، السياسيين والإداريين التي تقود، تُوجّه، تُراقب أو تُسيّر المجتمع. ثانياً، إنّ العلاقة بين الفاعلين الحكوميين وغير الحكوميين في هذه العملية هي علاقة مُتعدّدة المراكز وغير هرمية ومُعتمِدة بشكلٍ متبادل. ثالثاً، تتلخّص وظيفة الحِكمة الأساسية في تنظيم المخاطر الاجتماعية والسياسية بدلاً من إعادة التوزيع"⁹⁸.

يتمّ التّعامل مع الحالات الإقليمية، كالاتّحاد الأوروبي من منظور الحِكمة مُتعدّدة المستويات (Multi-level governance)، التي تكون فيها عملية اتّخاذ القرار مُجرّأة والمهارات غير مُؤكّدة والهيروكيات مُتغيّرة حسب المجالات المعنوية. وبقدر ما تزداد أوجه عدم اليقين والبطء وتكاليف المُعاملات، فإنّه من المُرجّح أنّ الشّريعة الديمقراطيّة تتعرّز. ويُقصد بمصطلح الحِكمة الأوروبية (European governance): "القواعد والعمليات والسلوكيات التي تُؤثّر على طريقة مُمارسة السّلطات على المستوى الأوروبي، سيما فيما يتعلّق بالانفتاح والمُشاركة والمُساءلة والفعالية والتّماسك"⁹⁹.

في 25 يونيو 2001م، كتب رئيس المفوضيّة الأوروبيّة Romano Prodi في رسالة مرفقة بالكتاب الأبيض حول الحِكمة الأوروبية (White Paper on European Governance): "سألْتُ نفسي عن كيفية فتح نظام الاتّحاد الأوروبي لمُشاركة أكبر وكيفية جعله أكثر خضوعاً للمُساءلة وأكثر فاعلية وتماسكاً..."¹⁰⁰.

⁹⁸. Elke Krahnemann, "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?", *Global Governance*, Vol.9, N°.3, July–Sept. 2003, p-p.327-328.

⁹⁹ Marc Hufty, *Op.cit.*

¹⁰⁰ Schout Adriaan, Jordan Andrew, "Coordinated european governance: Self organising or centrally steered?", CSERGE Working Paper EDM, No. 03-14, University of East Anglia, The Centre for Social and Economic Research on the Global Environment (CSERGE), Norwich, 2003. P.1.

يُعالج هذا الكتاب مسألة كيفية استخدام الاتحاد الأوروبي للسلطات التي يمنحها مواطنوه، أي كيفية عمل الأشياء التي ينبغي القيام بها. وهنا، يقترح الكتاب الأبيض الانفتاح على المزيد من الأشخاص والمنظمات في تشكيل وتقديم سياسة الاتحاد الأوروبي¹⁰¹. ومن أجل تحقيق ذلك، يجب على الاتحاد الجمع بشكل أفضل بين أدوات السياسة المختلفة مثل التشريع، الحوار الاجتماعي، التمويل الهيكلي وبرامج العمل، بما يساهم في تعزيز وتجديد نهج المجتمع (Community method)، نهج أقل تنازلية (Less top-down) وأكثر فعالية (More effectiveness)، وذلك باستكمال أدوات السياسة الخاصة به من غير التشريعية. وهنا، يتم تعريف الحِكمة الأوروبية من خلال أسبقية المعيار المتفاوض عليه على القانون المصوّت عليه ديمقراطياً¹⁰²، بما من شأنه أن يضمن تنوع وفعالية الاتحاد، ويكفل المعاملة العادلة لجميع الدول الأعضاء، ويوفّر وسيلة للتّحكيم بين المصالح المختلفة عن طريق تمريرها عبر مرشّحات (Filters) مُتتالية: (01) ضمان المصلحة العامّة على مستوى المفوضيّة؛ (02) ضمان التّمثيل الديمقراطي على مستوى البرلمان الأوروبي و(03) ضمان احترام سيادة القانون على مستوى محكمة العدل الأوروبية¹⁰³.

زادت مساهمة ومشاركة الفواعل دون الوطنية والخاصّة في الاتحاد الأوروبي بشكل كبير خلال العشرين (20) عامًا الماضية، وذلك تحت تأثير العوامل الرئيسيّة الآتية¹⁰⁴: (01) تعزيز القيم الليبرالية الجديدة في القانون الأوروبي الموحّد؛ (02) تبني مبدأ التّفرّيع (Subsidiarity principle) في معاهدة Maastricht و(03) زيادة المرونة (Flexibility) في أعقاب المؤتمر بين الحكومي في Amsterdam. ونتيجةً لذلك؛ فإنّ نظام الحِكمة الإقليمية (Regional governance) في الاتحاد الأوروبي اليوم يتميّز بستّ (06) سمات رئيسية، هي¹⁰⁵:

(01) تتضمّن عملية صنع السياسات وتنفيذها مجموعة واسعة من الفاعلين في القطاعين العام والخاص، مثل: السلطات الجهوية، أرباب العمل، الروابط العمالية والشركات المتعدّدة الجنسيات؛

¹⁰¹ Ibid, p.3.

¹⁰² Robert Joumard, Op.cit., p p.12,13.

¹⁰³ Ibid, p p.7,8.

¹⁰⁴ Elke Krahnmann, Op.cit., p p.328,329.

¹⁰⁵ Ibid.

- 02) تختلف عملية صنع السّياسات وظيفياً حسب القطاعات، مثل: العلاقات الخارجية، السّوق الداخليّة، الزراعة والبيئة؛
- 03) على غرار الحكومات الوطنيّة، يعتمد الاتّحاد الأوروبي بشكلٍ مُتزايدٍ على وكالات شبه مُستقلّة (Quasi-autonomous agencies) لتنفيذ سياساته والإشراف عليها ، مثل: محكمة العدل الأوروبيّة والبنك المركزي الأوروبي؛
- 04) بما أنّ العلاقات بين مُختلف الفاعلين في الاتّحاد الأوروبي أصبحت تعتمد بشكلٍ مُتزايدٍ على الاعتماد المُتبادل؛ فإنّها عادةً ما تكون غير هرمية؛
- 05) كان لتعزيز المبادئ النيوليبرالية بين الدّول الأعضاء ومُؤسّسات الاتّحاد الأوروبي مدعاة لتحوّل التركيز من إعادة التوزيع (Redistribution) إلى الضبط (Regulation)؛
- 06) نظراً للتحوّل الذي طرأ على الإيديولوجية الأساسيّة للاتّحاد الأوروبي، فقد أصبح يُنظر إلى مبادئ السّوق على نحوٍ مُتزايدٍ باعتبارها الوسيلة الأكثر مُلاءمةً للتّسويق.

تُوضّح هذه النّتائج مُجمّعة أنّ فكرة الحِكمة الأوروبيّة تتطابق في العديد من النّواحي مع استخدام المفهوم على المستويين الوطني ودون الوطني. وفي جوهرها تكمن تجزئة السّلطة والموارد بين فواعل حكومية، شبه حكومية وغير حكومية. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ التركيز المتزايد على نقل السّلطة والسّوق في إطار التّسيير العمومي الجديد ينعكس تدريجياً على المؤسّسات في الاتّحاد الأوروبي.

الفرع السّادس: الحِكمة العالميّة.

لقد زاد تطبيق مصطلح الحِكمة العالميّة بشكلٍ خاص منذ أوائل التّسعينيات. ورغم أنّ مصطلح الحِكمة العالميّة يبدو وكأنّه يُشير إلى نظام عالمي أو مجتمع عالمي، إلّا أنّه يُستخدم في هذه الحالة لوصف الطّابع المُنظّم بشكلٍ مُتزايدٍ للعلاقات عبر الوطنيّة والدّولية¹⁰⁶. ومن المُرجّح أن يعود تاريخ التّأسيس لمفهوم الحِكمة العالميّة (Global governance) إلى عام 1992م، وهو تاريخ صدور مُؤلّف حِكمة بلا حكومة (Governance without Government) الذي حرّره James Rosenau و Ernst-Otto Czempiel، لكنّ اللّحظة الفارقة جاءت العام 1995م، عندما أصدرت لجنة الحِكمة العالميّة (Global Governance Commission)، التي

¹⁰⁶ Ibid, p.329.

تمّ إنشاؤها بمبادرة Willy Brandt، تقريرًا مليئًا بالأفكار المُتفق عليها حول هذا الموضوع¹⁰⁷. يُعرّف Leon Gordenker وThomas Weiss الحِكمة العالمية بأنّها: "الجهود المبذولة لتحقيق استجابات أكثر تنظيمًا وموثوقية للقضايا الاجتماعية والسياسية التي تتجاوز قدرة الدّول على معالجتها بشكلٍ فردي. وكما هو الحال في عالم المنظمات غير الحكومية (NGO)، فإنّ الحِكمة العالمية تعني ضمناً غياب السّلطة المركزية والحاجة إلى التّشارك أو التّعاون بين الحكومات والجهات الأخرى التي تسعى إلى تشجيع الممارسات والأهداف المُشتركة في معالجة القضايا العالمية"¹⁰⁸.

وكان الأمر الأكثر وضوحًا هو الوعي بالمشكلات العالمية، مثل التلوّث البيئي، الجريمة العابرة للحدود الوطنية، الإرهاب، الأمراض المُعدية والهجرة، وهي المشكلات التي لا يُمكن حلّها إلّا من خلال التّعاون الدّولي. ومع إدراك الحكومات محدودية مواردها وقدراتها في التّعامل مع القضايا العالمية؛ فقد أدّت العولمة إلى تفاقم هذه المشاكل. وهكذا، كما هو الحال مع الحِكمة الوطنية والإقليمية، يبدو أنّ صعود ترتيبات الحِكمة العالمية قد تمّ تعزيزه جزئيًا بفضل عمليات العولمة وبواسطة الحكومات الوطنية نفسها من خلال تبنيها الأفكار النيوليبرالية التي شجّعت على زيادة استخدام الفواعل الخاصّة¹⁰⁹. تستند الحِكمة العالمية على مؤسّسات قويّة مُتحرّرة من فكرة السّيادة بلغة James Rosenau، مثل: صندوق النّقد الدّولي (IMF)، البنك العالمي (WB)، منظرّة التّجارة العالمية (WTO)، المنتدى الاقتصادي العالمي (WEF)، المنتدى الاجتماعي العالمي (WSF)، المنظمات غير الحكومية (NGO) والحركات الاجتماعية. ومع ذلك، تحظى المنظمات بين الحكومية (Intergovernmental organizations) والفواعل الاقتصادية الخاصّة الكبرى من بين الشّركاء غير السّياديين بقبول أكبر في الحِكمة العالمية مقارنةً بالمنظّمات غير الحكومية والحركات الاجتماعية، ويقع الفاعلون السّياديون من الدّول أو أصحاب المصلحة (Stakeholders) مع بعض الدّول القوية اقتصاديًا وعسكريًا (G8) وتلك التي تُهيمن على المؤسّسات المالية الدّولية (IMF, WB, WTO, OECD) في قمّة هيراركيتها، وهي التي تضع الأجندة العالمية وقواعد العولمة حسب مصالحها الخاصّة. يُتيح

¹⁰⁷ Robert Joumard, *Op.cit.*, p p.11,12.

¹⁰⁸ Elke Krahnann, *Op.cit.*, p.329.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p p.329,330.

مفهوم الحِكمة العالمية فهم عملية صياغة الاتّفاقيات التي تُهدَف إلى حل مشاكل التّسويق خارج السّلطة المركزية للدّولة¹¹⁰.

وبالمقارنة، تُظهر الحِكمة العالمية تشابهاً كبيراً مع ترتيبات الحِكمة الوطنية والإقليمية. وعلى وجه التّحديد، تتميّز الحِكمة العالمية بالحاجة لمزيدٍ من التّعاون بين الحكومات والفواعل غير الحكومية كنتيجة لمواجهة الدّول مطالب جديدة ومُتزايدة من ناحية، وتقلّص الموارد من ناحيةٍ أخرى. إنّ اتّساق أوجه التّشابه هذه عبر مستويات التّحليل يدعّم الافتراض القائِل أنّه يُمكن فهم الحِكمة كظاهرة عامّة¹¹¹.

وفي ختام هذا المبحث، يُمكن القول بأنّ الحِكمة مفهومٌ غربي موعَلٌ في القدم. تمّت إعادة تخصيصه في مجالاتٍ عديدة وبمعانٍ مختلفة. حيث يوضّح تحليل مؤسّر الاستشهاد بالعلوم الاجتماعية بين عاميّ 1980م و2000م بأنّ الأدبيات الأكاديمية تُطبّق هذا المفهوم على أكثر من عشرين (20) مجالاً مُختلفاً من المواضيع¹¹². حتّى صار الحديث عن الحِكمة بصيغة الجمع Governances.

¹¹⁰ Robert Joumard, *Op.cit.*, p p.11,12.

¹¹¹ Elke Krahnann, *Op.cit.*, p.330.

¹¹² *Ibid*, p.324.

المبحث الثالث: تحليل البنية النظرية للحِكمة.

في حين أنّ عمليات إعادة الترتيب التي تجري في العالم اليوم تُجسّد سمات متنوّعة للنزعة فوق الوطنية، المركزية، الإقليمية والمحليّة؛ فإنّ تصوّر بنية الحِكمة الذي يترسّخ ببطء هو التصرّو الذي يُشير إلى التحوّل من البنى الدستورية الموحّدة في غالبية البلدان إلى الدساتير الفيدرالية أو الكونفدرالية لجزء كبير من العالم. إنّه يعني ضمناً أنّنا من المُحتمل أن ننتقل من عالم مركزي إلى عالم مُعولم ومحليّ. إنّ دور الحكومات المركزية في مثل هذا العالم سوف يتغيّر من دور السلّطة الإدارية إلى دور قيادي في بيئة حكومية مُتعدّدة المراكز. كما أنّ ثقافة الحِكمة تتغيّر ببطء من أسلوب العمل البيروقراطي إلى أسلوب العمل التشاركي؛ ومن الرّقابة إلى المُساءلة عن التّأثير؛ ومن الاعتماد على الدّاخل إلى القدرة على المنافسة والابتكار؛ ومن الانغلاق والبطء إلى الانفتاح والسّرعة؛ ومن عدم التّسامح مع المُخاطرة إلى السّماح بالحرية بالفشل أو النّجاح¹¹³.

يُوضّح الجدول (2) التحوّل في تصوّر بنية الحِكمة بين القرن العشرين والقرن الحادي والعشرين¹¹⁴:

التحوّل في تصوّر بنية الحِكمة بين القرن العشرين والقرن الحادي والعشرين.

القرن الحادي والعشرين	القرن العشرون	القرن الحادي والعشرين	القرن العشرون
الاستجابة والخضوع للمساءلة	التحكّم والرّقابة	فيدرالي / كونفدرالي	وحدوي
تنافسي	الاعتماد على الدّاخل	مُعولم ومحلي	مركزي
مفتوح وسريع	مغلق وبطيء	المركز يقود	المركز يُسيّر
حرية الفشل/النّجاح	عدم تحمّل المخاطر	تشاركي	بيروقراطي

¹¹³ Shah Anwar, "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization", Policy research paper, World Bank, Washington, 1998. P.5.

¹¹⁴ . Ibid.

Source: Shah, Anwar, Balance, Accountability, and Responsiveness: **الجدول (2):** Lessons about Decentralization, Traduis par le chercheur, p.5.

المطلب الأول: ماهية الحِكمة.

الفرع الأول: أسباب تجدد الاهتمام بالحِكمة.

طرح Peters و Pierre عدّة أسباب تفسيرية لتجدد الاهتمام بمفهوم الحِكمة خلال الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي في ظلّ صعوبات القدرة على الحكم (Gouvernabilité) التي تُواجهها المجتمعات المعاصرة المرتبطة بأزمة النموذج القديم لاتخاذ القرار العام في بعض البلدان الصناعية وأزمة إدارة السُلطة على مستوى البلدان النامية، على غرار¹¹⁵:

- 01) الأزمات المالية للدول؛
 - 02) التحوّل الأيديولوجي من السياسة إلى مجال السوق كمجال ضبط؛
 - 03) العولمة مع تطوّر المؤسّسات عبر الوطنية وصعود قوّة الفاعلين غير الحكوميين؛
 - 04) الانتقادات الموجهة للدولة وإخفاقاتها في تسيير المشاكل الجماعية؛
 - 05) ظهور شكل جديد من أشكال تسيير العمل العام؛
 - 06) التغيّر الاجتماعي والتّعقيدات المتنامية؛
 - 07) الأهمية المتزايدة المُعطاة لأنماط الضبط على المستوى الإقليمي والدولي (أو العالمي).
- وكلّها عناصر تُبرّر تجدد الاهتمام بالحِكمة التي لن تعود فيها الدولة المُحتكر للخبرة والموارد الاقتصادية والمؤسّسية اللازمة للحكم.

¹¹⁵ Géraldine Froger, "Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable", **Mondes en développement**, Vol.4, N°.136, 2006, p p.12,13.

الفرع الثاني: عناصر الحِكمة.

تتضمّن الحِكمة بنية ثلاثية (Tripartite structure) ضرورية للتّمية المُستدامة، تقع بين المواطنين (Citizens) بشكلٍ عام، وهي¹¹⁶:

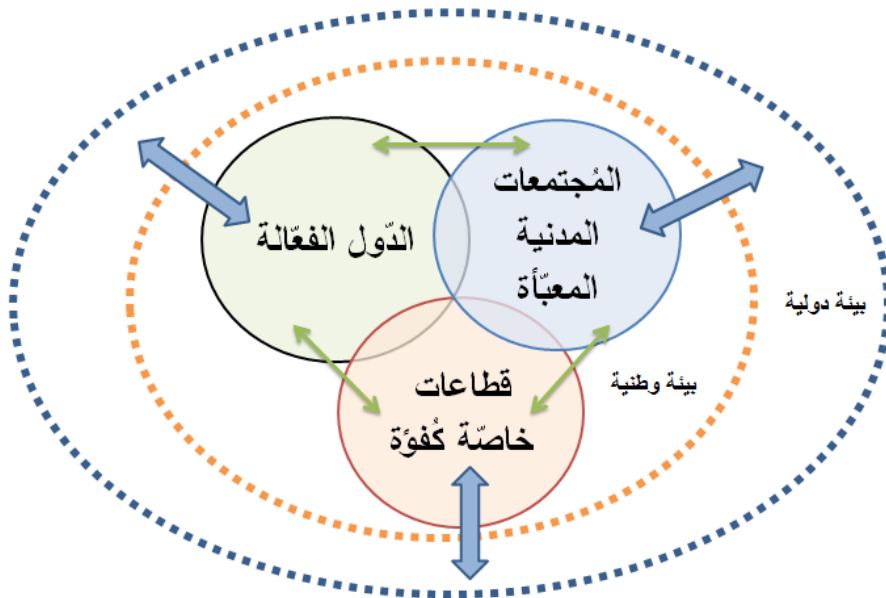
(01) الدّول الفاعلة (Effective states): تخلق الدّول الفاعلة بيئةً سياسية وقانونية مواتية للنمو الاقتصادي العادل؛

(02) المُجتمعات المدنية المُعبّاة (Mobilized civil societies): تقوم المُجتمعات المدنية النّشطة والحيوية بتعبئة الأفراد والجماعات والمُجتمعات وتسهيل التّفاعل السّياسي والاجتماعي وتُساعد على توليد رأس المال الاجتماعي وتعزيز التماسك والاستقرار المُجتمعيّين؛

(03) قطاعات خاصّة كُفوة (Efficient private sectors): تُوفّر القطاعات الخاصّة المُنتجة فرص عمل ودخل.

يُوضّح الشّكل (1) عناصر الحِكمة:

عناصر الحِكمة.



الشّكل (1): المصدر: من إعداد الباحث.

¹¹⁶ African Development Bank, *Op.cit.*, p.2.

الفرع الثالث: مبادئ الحِكمة.

تضمّن تقرير برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي للحِكمة والتنمية المُستدامة (Governance and Sustainable Human Development) للعام 1997م مجموعة من المبادئ التي تظهر في كثير من الأدبيات مع اختلافات طفيفة، وهي¹¹⁷:

(01) المُشاركة (Participation): تُشكّل مُشاركة الرّجال والنّساء حجر الزّاوية الأساس للحِكمة الرّشيدة. يُمكن أن تكون المُشاركة إمّا مباشرةً أو من خلال مؤسّسات وسيطة شرعية أو مُمثّلين. من المهم الإشارة إلى أنّ الديمقراطية التّمثيلية لا تعني بالضرورة أنّ اهتمامات الفئات الأكثر ضِعفاً في المجتمع ستؤخّذ في الاعتبار عند اتّخاذ القرار. يجب أن تكون المُشاركة مستنيرة ومُنظمة، وهذا يعني حرية تكوين الجمعيات والتعبير من جهة ومجتمع مدني مُنظّم من جهةٍ أُخرى؛

(02) توافُق الآراء (Consensus orientation): هناك العديد من الفاعلين والعديد من وجهات النظر في مجتمع معيّن. تتطلّب الحِكمة الرّشيدة وساطةً بين المصالح المُختلفة في المجتمع للتوصّل لتوافق واسع في المجتمع حول ما هو في مصلحة المجتمع بأسره، وكيف يُمكن تحقيق ذلك. كما يتطلّب منظوراً واسعاً وطويل الأمد حول ما هو مطلوب للتنمية البشرية المُستدامة وكيفية تحقيق أهداف هذه التنمية. يُمكن أن ينتج هذا فقط من فهم السياقات التّاريخية والثّقافية والاجتماعية لمجتمع أو مجموعة معيّنة؛

(03) الرّؤية الاستراتيجية (Strategic vision): لدى القادة والجمهور منظورٌ واسع وطويل الأمد حول الحِكمة والتنمية البشرية إلى جانب الإحساس بما هو مطلوب لمثل هذه التنمية. هناك أيضاً فهمٌ للتّعقيدات التّاريخية والثّقافية والاجتماعية التي يرتكز عليها هذا المنظور؛

(04) الاستجابة (Responsiveness): تتطلّب الحِكمة الرّشيدة أن تُحاول المؤسّسات والعمليات خدمة جميع أصحاب المصلحة في إطار زمني معقول؛

(05) الكفاءة والفعّالية (Effectiveness and efficiency): تعني الحِكمة الرّشيدة أنّ مُخرجات العمليات والمؤسّسات تُلبّي احتياجات المجتمع، مع الاستخدام الأفضل للموارد المُتاحة لها.

¹¹⁷ Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, "What is Good Governance?", United Nations, (Seen, the: 22/04/2022), <https://2u.pw/HzncrTj>

يُغطّي مفهوم الكفاءة في سياق الحِكمة الرّشيدة أيضًا الاستخدام المُستدام للموارد الطّبيعية وحماية البيئة؛

06) المُساءلة (Accountability): المُساءلة شرطٌ أساسي للحِكمة الرّشيدة. لا يجب أن تخضع المؤسّسات الحكومية للمُساءلة فحسب، بل يجب أن يخضع لها أيضًا القطاع الخاص ومُنظّمات المجتمع المدني أمام الجمهور وأصحاب المصلحة المُؤسّسين. من هو المُحاسب وأمام من؟، يختلف الأمر اعتمادًا على ما إذا كانت القرارات أو الإجراءات المُتخذة داخلية أو خارجية بالنسبة لمنظّمة أو مؤسّسة. بشكلٍ عام، تكون المنظّمة أو المؤسّسة مسؤولة أمام أولئك الذين سيتأثرون بقراراتها أو أفعالها. لا يُمكن فرض المُساءلة بدون الشّافية وسيادة القانون؛

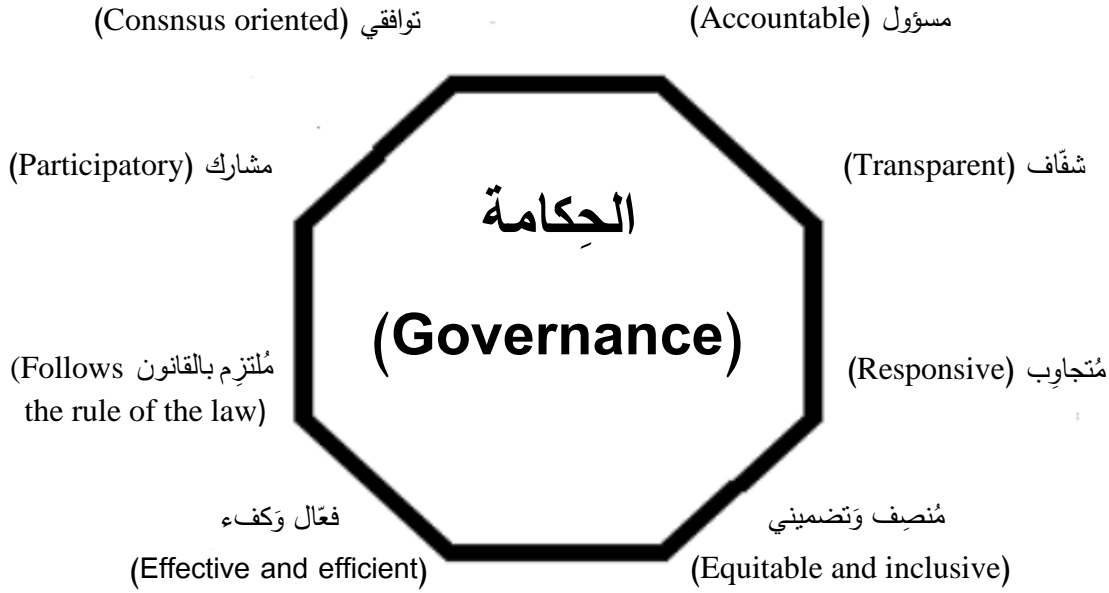
07) الشّافية (Transparency): الشّافية تعني أنّ القرارات المُتخذة وتنفيذها تتمّ بطريقة تتبّع القواعد واللوائح. كما يعني أنّ المعلومات مُتاحة بحريّة ويُمكن الوصول إليها مباشرة من أولئك الذين سيتأثرون بهذه القرارات وإنفاذها، وهذا يعني أيضًا أنه يتمّ توفير معلومات كافية وأن يتمّ توفيرها بأشكال ووسائط يسهّل فهمها؛

08) المساواة (Equity) والتّضمينية (Inclusiveness): تعتمد رفاهية المجتمع على ضمان أن يشعر جميع أعضائه أنّ لهم نصيبًا فيه وأنهم لا يشعرون أنّهم مُستبعدون من التّيّار الرّئيسي للمجتمع. وهذا يتطلّب أن تُتاح لجميع الفئات، سيما الأكثر ضِعْفًا، فرص لتحسين رفاهم أو الحفاظ عليه؛

09) سيادة القانون (Rule of Law): تتطلّب الحِكمة الرّشيدة أُطرًا قانونية عادلة يتمّ تطبيقها بشكلٍ مُحايد. كما يتطلّب حماية كاملة لحقوق الإنسان، سيما حقوق الأقليات. ويتطلّب التّطبيق التّزيه للقوانين وجود سلطة قضائية مستقلة وقوة شرطة محايدة وغير قابلة للفساد.

يُوضّح الشّكل (2) مبادئ الحِكمة¹¹⁸:

مبادئ الحِكمة.



الشكل (2): Source: ESCAP, What is Good Governance?, Translated by the researcher, p.03.

الفرع الرابع: أهمية الحِكمة.

من خلال إمكاناته المتعددة الأبعاد، يُمكن لمصطلح الحِكمة أن يُلبّي مُتطلّبات العديد من مجالات التّطبيق والمعرفة، كما يأتي¹¹⁹:

01) المجال السّياسي: هو مجال انتماء الحِكمة الأساسي، ويشمل علاقات القوّة والإجراءات الحكومية في الوقت نفسه؛

02) المجال العلمي: وخاصّةً في العلوم الاجتماعية والسياسية، أمام الحاجة إلى تحليل الظواهر الجديدة، بما في ذلك العولمة (Globalisation) والعالمية (Mondialisation)؛

03) المجال الاقتصادي: من ناحية، يدعو تأثير القوّة الخاصّة والعولمة المالية إلى توجّه آخر وأساليب أخرى للتّعاون؛ ومن هنا، جاءت الجوانب الوظيفية للمفهوم. ومن ناحيةٍ أخرى، تبنّت الليبرالية الاقتصادية في بداية التسعينيات مبادئ سياسية تمّ التعبير عنها فيما يُسمّى إجماع واشنطن (Consensus de Washington)، والذي سيؤدّي إلى ظهور إحدى أكثر الصّيغ ذيوغاً في موضوعنا: الحكم الرّشيد (La bonne gouvernance)؛

¹¹⁹ Germán Solinís, *Op.cit.*, p p-28,29.

04) التعاون من أجل التّمية: تُحاول بعض المنظّمات الدّولية، من خلال مصطلح الحِكمة، حل أزمة الشّرعية التي تمر بها البلدان الفقيرة من خلال مرافقة تطبيق خطط التّكيف الهيكلي (SAP) فيها بأسلوب عقلائي؛

05) المجال الاجتماعي: ردّاً على أزمة الديموقراطية التّمثيلية وفي مواجهة قدرة الفاعلين على التّدخّل في صنع القرار.

المطلب الثاني: البنية النّظرية للحِكمة.

الفرع الأوّل: نظريات الحِكمة.

البنية النّظرية للحِكمة هي نتاج التّوليف بين عدّة نظريات، تتوزّع بين تيّارين، هما¹²⁰:
 (01) التّيّار التّعاقدي (Le courant d'ordre contractuel) و(02) التّيّار الإدراكي* (Le courant d'ordre cognitif).

يُتيح لنا الجدول (3) التّخطيط بشكلٍ أفضل لعملية التّوليف بين نظريّات الحِكمة المختلفة:

التّوليف بين نظريّات الحِكمة المختلفة.

التّركيب (Synthèse)	الإدراكية (Cognitive)	التّعاقدية (Contractuelle)		نظريّات الحِكمة
		المتعلّقة بالمشاركة (Partenariale)	المتعلّقة بالمساهمة (Actionnariale)	
مُحاولات التّركيب بين النظريّات التّعاقدية والنظريّات الإدراكية.	النّظرية السلوكية (Théorie comportementale)؛ نظرية التطوّر (Théorie évolutionniste)؛ نظرية التعلّم التّنظيمي (Théorie d'apprentissage organisationnel)؛ نظريّات الموارد والكفاءات	النظريّات التّعاقدية الايجابية (positive) أو المعيارية (normative)؛ رؤية مُعمّمة للكفاءة والملكية.	النظريّات التّعاقدية، وأهمّها نظرية الوكالة (Théorie de l'agence) ونظرية حقوق الملكية (Théorie des droits de propriété)؛ رؤية ضيقة للكفاءة والملكية.	نظرية الشركة

¹²⁰ Lahlou Cherif, "Gouvernance des entreprises, Actionnariat et performances", la revue de l'économie & de management, N°.7, Avril 2008, p p.252,253.

* الإدراكية (Le cognitisme): هي تيارٌ بحثي يُؤيّد الفرضية القائلة بأنّ التّفكير مُشابه لعملية معالجة المعلومات.

	(Théories des ressources et des compétences)			
الجانِب المُميِّز في خلق القيمة	الانضباط والتّوزيع؛ تقليل خسائر الكفاءة المرتبطة بتضارب المصالح بين المديرين والمستثمرين الماليين.	الانضباط والتّوزيع؛ تقليل خسائر الكفاءة المرتبطة بتضارب المصالح بين أصحاب المصلحة.	الجانِب الإنتاجي؛ خلق وإدراك الفرص الجديدة.	خلاصة الأبعاد الانضباطية والإنتاجية.
الحِكمة وخلق القيمة	مشكلة توزيع القيمة المنشأة.	مشكلة توزيع القيمة المنشأة بين أصحاب المصلحة.	إشكالية عملية خلق القيمة.	خلق وتوزيع القيمة.
نوع القيمة المنشأة	خلق قيمة اقتصادية للمُساهم.	خلق القيمة الاقتصادية والاجتماعية لأصحاب المصلحة.	خلق قيمة اقتصادية اجتماعية ومؤسسية للشركة.	خلق قيمة اقتصادية اجتماعية ومؤسسية لجميع أصحاب المصلحة.
تعريف نظام الحِكمة	مجموعة من الآليات التي تسمح بتأمين الاستثمار المالي.	مجموعة من الآليات التي تسمح بإدامة عقدة العقود (Le nœud de contrat) أو تحسين النطاق الإداري (La latitude managériale).	مجموعة من الآليات التي تُتيح أفضل الإمكانيات لخلق القيمة من خلال التعلّم والابتكار.	فن وطريقة تجميع المصالح المُتباينة والجمع بين الأفكار والمعارف التي تُولّد مكاسب تفاضلية.
آليات الحِكمة	رؤية ضيقة تركز على الانضباط لتأمين الاستثمار المالي.	رؤية واسعة تركز على الانضباط لإدامة عقدة العقود؛ تحديد النطاق الإداري الأمثل.	رؤية تركز على تأثير الآليات من حيث الابتكار والتعلّم.	رؤية تركيبية للآليات من خلال أخذ بُعديّ الإنتاج والتّوزيع بعين الاعتبار.

الجدول (3): Source: Lahlou Cherif, Gouvernance des entreprises, Actionnariat et

.performances, traduit par le chercheur, p p.252,253.

الفرع الثاني: صور الحِكمة.

عَرَفَت عمليات تنظيم علاقات القوى في المُجتمعات الإنسانية العديد من الصيغ والأنماط، وكلّ نمط يُعبّر عن الخصائص التي يتّصف بها كلّ مجتمع. وفي هذا السياق يُميّز Kooiman في تحليله البنيوي بين ثلاث (03) صور للحِكمة، وهي¹²¹:

(01) الحِكمة الذاتيّة (Self-Governance): تُشير إلى قدرة الكيانات المُجتمعية على توفير الوسائل الضّروية للبقاء وتطوير هويتها الخاصّة خارج سلطة الحكومة، وبالتالي إبراز مستوى عالٍ من الاستقلالية الاجتماعية والسياسية. وعادةً ما يُسلّط التفكير السياسي الليبرالي الضّوء على قدرات الحِكمة الذاتيّة المُجتمعية، بينما يُقلّل أصحاب التوجّهات الاشتراكية من شأنها؛

(02) الحِكمة التشاركية (Co-Governance): هي شكلٌ من أشكال الحِكمة الأفقية، أين تتّصل، تتشارك وتتعاون الفواعل المُجتمعية المُختلفة لتحقيق هدف مُشترك من دون وجود فاعل مركزي مُسيطر على عملية الحِكمة. ويُمكن الحديث عن العديد من المظاهر التي تُعبّر عن الحِكمة التشاركية مثل: الحِكمة التّواصلية، الشراكة العامّة-الخاصّة، التسيير التشاركي، الشبكات، الأنظمة والتسيير الذاتي. وقد تمّ تكريس الكثير من الاهتمام للحِكمة التشاركية والفرص التي تُوفّرها؛

(03) الحِكمة الهرمية (Hierarchical Governance): أسلوب التدخّل من أعلى إلى أسفل (Top-down) هو نمط الحِكمة الأكثر كلاسيكية. أُعيد تعريفه في السّنوات الأخيرة تحت تأثير أفكار ومفاهيم السوق، مثل: التسيير (Managing) وتوجيه العميل (Client orientation). ومع ذلك، تظلّ الدّولة وحدة الحِكمة المركزية في المجتمع الحديث.

الفرع الثالث: شروط الحِكمة.

إنّ الحِكمة عملية ومسار هادف قد تتشوّه تطبيقاتها بتشوّه الظروف البيئية المُحيطة، لذلك يقترح كل من Ansel وGash بعض الشّروط المبدئية (Starting conditions) التي لا يُمكن تحقيق الحِكمة التّعاونية (Collaborative governance) بدونها¹²²:

¹²¹ J. Kooiman and al, "Interactive governance and governability: An introduction", *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, Vol.7, N°.1, 2008, p.9.

- 01) توازنات القوى والموارد (Power/Resource balances): إذا لم يكن لدى بعض أصحاب المصلحة القدرة والتنظيم والمكانة أو الموارد للمشاركة على قدم المساواة مع أصحاب المصلحة الآخرين، فإنه سيتم توجيه المسار التشاركي لمصلحة الفواعل الأقوى؛
- 02) حوافز المشاركة (Incentives to participate): بالنظر للطابع الطوعي للمشاركة، فإنه من الأهمية فهم الحوافز التي يملكها أصحاب المصلحة للمشاركة والعوامل التي تُشكّل تلك الحوافز؛
- 03) سوابق الصراع والتعاون (Prehistory of antagonism and cooperation): تُشير الأدبيات إلى أنّ سوابق الصراع أو التعاون بين أصحاب المصلحة ستعوق التعاون أو تُسهّله. إنّ ديناميكيات "نحن ضدّهم" ضارة بالتعاون، ومن المرجح أن تُعبّر عن نفسها بمستويات منخفضة من الثقة، وبالتالي، يُمكن لتاريخ من التعاون الناجح أن يخلق رأس مال اجتماعي ومستويات عالية من الثقة التي تُنتج دورة حميدة من التعاون؛
- 04) القيادة التيسيرية (Facilitative leadership): عندما تكون حوافز المشاركة ضعيفة، توزيع القوة والموارد بشكل غير متكافئ ومنسوب الصراعات السابقة عالٍ؛ تُصبح القيادة العضوية* (Organic leadership) أكثر أهمية للمساعدة في إبقاء أصحاب المصلحة على طاولة المفاوضات أو تمكين الجهات الضعيفة. في حين، قد يؤدي تدخل القيادة لتقوية الطرف الأضعف إلى خلق حالة من التوتر من خلال زعزعة التصوّر الذي يرى في القائد الوسيط التزيه.

الفرع الرابع: استخدامات الحِكمة.

وفقاً لـ R.A.W. Rhodes، للحِكمة ستة (06) استخدامات مُنفصلة على الأقل،

وهي¹²³:

¹²². Chris Ansell, Alison Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice", **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol.18, N°.4. 2008, p p.550-561.

* القيادة العضوية: هي القيادة التي تتبثق من صلب مجتمع أصحاب المصلحة.

¹²³ R.A.W. Rhodes, **Op.cit.**, p p.652-667.

01) الحد الأدنى من الدولة (Minimal state): يتناول بالدراسة العلاقة بين آليات السوق والتدخل الحكومي في تقديم الخدمات العمومية، وبالتالي الحد من تدخل الحكومة إلا عند الضرورة؛

02) حوكمة الشركات (Corporate governance): يُركّز على المنظمات الخاصة ومطالب أصحاب المصلحة؛

03) التسيير العمومي الجديد (New public management): يُعبّر عن اتجاه التسيير العمومي الجديد بمنظومته القيمية من منافسة، تمكين، قياس الأداء، ... إلخ؛

04) الحكم الرشيد (Good governance): هو امتداداً للمحور السابق، ويُعبّر عن الحكم الرشيد للربط بين الجوانب السياسية والإدارية؛

05) النظم الاجتماعية السيبرانية (Socio-cybernetic systems): يُؤكّد على الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، حيث أنّ السياسة العامة ليست إلا مُحصّلة لمثل هذه التفاعلات الرسمية وغير الرسمية، سواءً على المستوى المحلي أو المركزي؛

06) الشبكات ذاتية التنظيم (Self-organizing networks): يرى أنّ مفهوم الحِكمة يتمثّل في إدارة مجموعة من الشبكات المنظمة في عدد من الأجهزة الحكومية.

فيما حدّد Germán Solinís ثلاثة (03) مجالات لاستخدام الحِكمة، وهي¹²⁴:

01) حِكمة التنمية (La gouvernance du développement)، يُروّج لها البنك الدولي كشكل جديد من أشكال التدخل في المجال العام من أجل تقليص العجز الحكومي، وكأداة أيديولوجية في خدمة سياسات الخصخصة؛

02) الحِكمة التعاقدية (Gouvernance contractuelle) للشراكة بين القطاع العمومي، القطاع الخاصّ ومُنظمات المجتمع المدني من خلال الأخذ في الاعتبار أنماط الضبط، مستويات وهيئات القرار، ومن خلال رفض أي تنظيم أو سيطرة مركزية؛

¹²⁴ Germán Solinís, *Op.cit.*, p.40.

03) الحِكمة عبر وطنية (La gouvernance transnationale)، والتي تُغطّي المُستويات الإقليميّة والعالميّة، في إشارة إلى نظام عالمي جديد، تحلّ فيه آليات مثل التّفريع (La subsidiarité)، الشّرَاكة (Le partenariat) أو الضّبط (La régulation) محلّ القرار المركزي للدولة في السّياق الجديد.

المطلب الثالث: الإشكالات والتحديات التي تُواجه الحِكمة.

الفرع الأول: إشكالات الحِكمة.

أورد Geert BOUCKAERT بعض الافتراضات التي تُنبئ عن وجود حِكمة أكاديميّة سيّئة (Bad academic governance)¹²⁵:

01) البحث والتّدريس في الحِكمة يجريان كثيرًا وراء الحقائق. ومع ذلك، يجب أن تكون الحِكمة مُتقدّمة على الحقائق؛ لا ينبغي أن تدفع فقط، بل تُسحب وتُلهم المزيد من الحقائق الجديدة؛

02) قد يُهيمن تخصص واحد على الحِكمة (يُمكن أن يكون القانون في بلد ما، وإدارة الأعمال أو العلوم السياسيّة في بلد آخر)، ومع ذلك، يجب أن تُؤدّي الحِكمة إلى مقارنة مُتوازنة بين التخصصات؛

03) تُفكّر الحِكمة أكثر من اللازم من النّاحية السّببيّة (Causal)، ومع ذلك، يجب أن تُفكّر أيضًا كعلم اجتماعي من النّاحية الغائيّة (Teleological)؛

04) غالبًا ما تتظاهر الحِكمة بالانفصال عن الزّمكان، ومع ذلك، فإنّ البحث يجب أن يأخذ السّياق والثّقافة في الاعتبار؛

05) ما تزال أبحاث الحِكمة مُناسبة للمُمارسة، ومع ذلك، يجب أن تكون أكثر صلة باختيار موضوعاتها وأكثر صرامة في منهجيتها.

¹²⁵ Geert Bouckaert, "Taking stock of "governance": A predominantly European perspective Governance", *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol.30, N°.1, 2017, p.45-52.

تأسيساً على ما سبق، تُعدّ الحِكمة إقرارًا بالواقع الإمبريقي الذي أنتجتّه الأزمنة المتغيّرة أكثر من كونها جسمًا لنظرية مُتماسكة.

الفرع الثاني: تحدّيات الحِكمة.

وفقًا لـ Germán Solinís، تُواجه الحِكمة خمسة (05) تحدّيات رئيسية على الأقل¹²⁶:

(01) من المؤكّد أنّ الحِكمة هي واحدة من تلك الكلمات قيد الإنشاء التي تُضفي عليها استخداماتها ومعانيها العديد من الخصائص المشبوهة. كما يُمكن اعتبار عدم تحديد المصطلح، الهجين والمفتوح، فرصة للتغلّب على المانوية (Le manichéisme) التي تميل لاختزال الاقتصادي في السّوق، والسياسي في الحكومة أو الدّولة، دون النّظر إلى التعدّدية في أنماط المُشاركة في الحياة السّياسية والاقتصادية؛

(02) مقارنة أكثر دولية. إنّ البنية التفسيرية التي تتطوّر فيها نظرية الحِكمة لها دلالة عميقة من خلال رؤية معيّنة للنظام العالمي مع فئاته التحليلية والمنهجية الخاصة، ممّا يمنحها طعمًا نموذجيًا أنجلو- سكسونيًا ملحوظًا للغاية. ومن شأن تطوير هذه المقارنة أن يُستفاد من توسيعها في إطار مُقارن أكثر دولية. سيكون هناك اهتمام كبير باستكمال بناء مصفوفة نظرية جديدة مع المُساهمات التي يُمكن أن تُقدّمها العلوم السّياسية اللاتينية-أمريكية أو الأوروبية، على سبيل المثال، باعتبارهما اتّجاهان قويّان في الفكر السّياسي في أيّامنا؛

(03) احترام العمليات التّاريخية للتحوّل الديمقراطي الخاصّة بكلّ دولة. إنّ الانتقادات التي وجّهها الحكم الرّشيد فيما يتعلّق بأوجه القصور وعدم أداء الدّول هي محل جدل كبير. إذا حكمنا على إجراءات الدّول بأنّها غير فعّالة، إنّ لم تكن فاسدة وغير مُتماسكة وتؤدي إلى نتائج عكسية، يبدو أنّ مُؤلي المُساعدات الإنمائية (الذين فشلوا اليوم أيضًا) يقعون في خطأ سياسي خطير عبر تشويه سمعة الأنظمة التي لم تتعوّد استخدام الديمقراطية، الدّول التي اعتمدتها للتّو أو التي استعادتها للتّو. كما لا ينبغي التّسامح مع استخدام المُنظّمات غير الحكومية والشّركات بدلًا من الدّولة، بل مع الدّولة؛

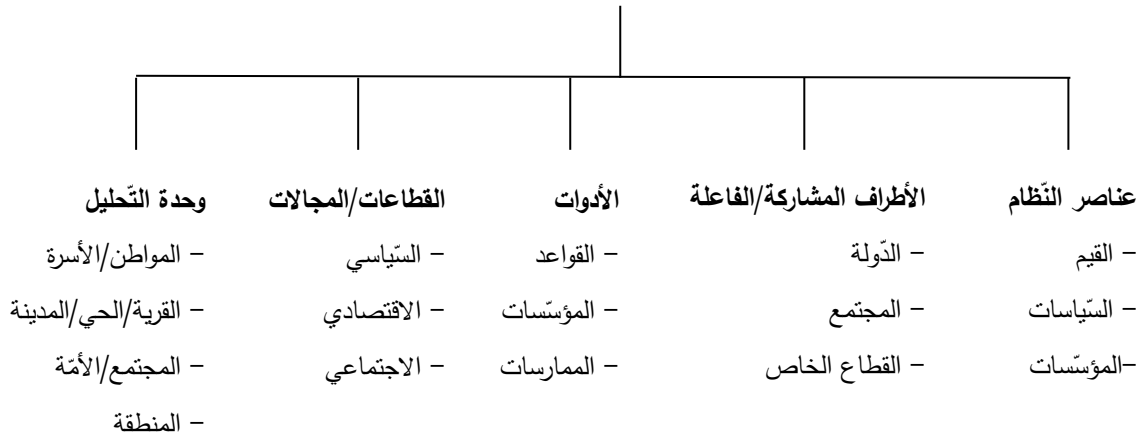
¹²⁶ Germán Solinís, *Op.cit.*, p p.40,41.

04) تطوير رؤية نقدية. بسبب انجرافاتها الدّرائعية والمالية، فإنّ استخدامات مصطلح الحِكمة تميل بقوة إلى تفضيل المقاربة الميكانيكية والمعيارية، لتصبح النتيجة التلقائية لسلسلة من الإجراءات، على حساب تطوير الإمكانيات التحليلية النقدية للمصطلح. ومن ثمّ؛ فإنّ الإشارة إلى مسائل التسيير والمشاركة، من دون ذكر بُعدها السياسي بالضرورة، من شأنها أن تجعل مصطلح الحِكمة أشبه بأداة تكنوقراطية؛

05) التّركيز على التّفاوض بشأن النزاعات. يميل المصطلح أيضًا إلى اقتراح نوع من الرّؤية المثالية لعلاقات التّعاون والثّقة بين عدد وافر من الفاعلين الذين لديهم بالضرورة مصالح مُتناقضة. وسوف يكتسب المزيد من الاهتمام إذا اعتُبر التّفاوض بشأن النزاعات عنصرًا أساسيًا في تطوير تحليلاته.

يُصوّر الشّكل (3) باختصار بنية الحِكمة وفق رؤية البرنامج الإنمائي للأمم المتّحدة¹²⁷:

بنية الحِكمة وفق برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي.



الشّكل (3): المصدر: أحمد صقر عاشور، إصلاح حوكمة التّمية في مصر، 2010م، ص.6.

¹²⁷ أحمد صقر عاشور، إصلاح حوكمة التّمية في مصر (مصر: مركز العقد الاجتماعي، 2010)، ص.6.

المبحث الرابع: علاقة الحِكمة ببعض الظواهر المعاصرة.

بشكلٍ عام، نلاحظ تطوّرًا في نظرية الحِكمة التي تميل إلى الالتزام بنهج وظيفي (Approche fonctionnelle)، من خلال التّركيز الواضح على التّحديات العملية للعمل العام وصياغة استجابة البراغماتية التّسييرية للاهتمامات الأساسية للفضاء العام¹²⁸.

المطلب الأول: العولمة والاتّجاهات الجديدة في الإدارة العامّة.

يتمّ إعادة تعريف الحكم (Government) في نماذج السّوق (Market paradigms) عن طريق إعادة رسم حدود الإدارة العامّة (Public administration)، لتغدوا الحِكمة في التّدبير الجديد واجهةً (Interface) بين الدّولة والسّوق والمجتمع المدني¹²⁹. بعد مرور ما يربو عن ثلاث (03) عشرات عن البداية الأكثر وضوحًا للعولمة، أصبحت الإدارة العامّة تتّسم بملامح جديدة في ظلّ التّساؤل عن دور الدّولة الذي لم يتم إلغائه تمامًا وإنما تمّت إعادة صياغته (Reconfiguration) وموضعه (Readjust) تُجاه بقية الفواعل لتحديد العلاقة بينها¹³⁰. يُمكن رصد أهمّ تأثيرات العولمة على الإدارة العامّة، على النّحو الآتي¹³¹:

أولًا. على المستوى البنوي (Structurally): أفسح الشّكل البيروقراطي الهرمي الجامد الطّريق أمام شكلٍ ما بعد بيروقراطي أكثر مرونة وغير هرمي قائم على الشّبكات والشّراكة.

ثانيًا. على المستوى الوظيفي (Functionally): ارتدت الإدارة العامّة في عصر العولمة وتراجع دولة الرّفاه رداء الميسّر (Facilator) أو المُمكن (Enabler) من خلال خصخصة الجزء الأساسي من وظائف تقديم الرّعاية الاجتماعيّة، التّعاقبات الخارجيّة وتعبئة المُنظّمات التّطوّعية.

يعود أول استخدام لمصطلح الحِكمة في الإدارة العامّة إلى العام 1972م، عندما كتب Harlan Cleveland دليلًا لمديري المستقبل، مُسائلًا فيه التّرتيبات الرّأسيّة في الإدارة العامّة

¹²⁸ Germán Solinís, *Op.cit.*, p.32.

¹²⁹ Bidyut Chakrabarty, Prakash Chand, Arindam Roy, *Op.cit.*, p.138.

¹³⁰ بلال خروفي، الحوكمة المحليّة كمدخل لبناء قدرات الإدارة المحليّة في الجزائر (أطروحة مقدّمة لنيل درجة دكتوراه علوم في العلوم السياسيّة، تخصّص التّنظيمات السياسيّة والإداريّة، جامعة الحاج لخضر-باتنة1، 2018-2019)، ص ص 17-19.

¹³¹ Bidyut Chakrabarty, Prakash Chand, Arindam Roy, *Op.cit.*, p p.479-492.

التقليدية ومُدافعاً عن أهميّة إيلاء العلاقات الأفقية المزيد من الاهتمام، بالشكل الذي تكون فيه المنظمات قادرة على استخدام خبراتها الداخليّة بكفاءة وتصبح أكثر جماعية واستشارية. كان افتراضه أنّ الناس يُريدون القليل من الحكومة والمزيد من الحِكمة (Less of government and more of governance)؛ وبالتالي، أصبح المفهوم مُرتبطاً باتجاهات مُتزامنة في الإدارة العامّة (Public Administration) تتسم بعدم وضوح العلاقة بين ما هو عام (Public) وما هو خاص (Private)، وميلٌ مُماثل إلى تعميم العلاقة بين السياسة (Policy) والسياسة (Politics)، وبين التنفيذ (Implementation) والإدارة¹³² (Administration).

لقد أصبحت الحِكمة مُرتبطة تدريجياً باتجاه التسيير العمومي الجديد (NPM) كنموذج بديل للإدارة التقليدية الفيدرالية. وكان مؤتمر Minowbrook II المُنعقد سنة 1988م بمثابة شهادة ميلاد NPM¹³³، والذي ظهر، حسبما يرى Rausakala و Promberger، كنتيجة لرافدين فكريين، هما¹³⁴:

(01) الاقتصاد المؤسسي الجديد (New Institutional Economics): يُعدّ أحد أبرز التيارات الفكرية في اقتصاد التّمية، وأهمّ تعبيرٍ عنه هو الفكر الأنجلو- ساكسوني. تمنح المقاربة المؤسسية للتّمية الاقتصادية المؤسسات (Institutions) * مكانة العامل المُحدّد (Facteur déterminant) في التّمية الاقتصادية. ومن النظريات التي تُشكّل أعمدةً لهذا التيار، نذكر: نظريات الخيار العام (Public choice)، كلفة المعاملات (Cost transacton) والوكيل الرئيسي (Principal agent).

(02) المناجيريالية (Managerialism): تتعلّق أساساً باستلهاهم قيم القطاع الخاص في تسيير القطاع العام، لاسيما E 3: Economie، Efficacité و Efficiencie، وذلك في انعكاسها على العلاقة بين التّفقات (Expenditure) والإيرادات (Revenues) أو فعل الكثير بالقليل (Doing more with less). ومن أهمّ مكوّناتها المُميّزة، نذكر: الميزانية والمحاسبة (Budgeting and accounting)، خدمة العملاء (Customer service)، تقييم الأداء وقياس النتائج

¹³² Göran Hydén, *Op.cit.*, p.7.

¹³³ Bidyut Chakrabarty, Prakach Chand, *Op.cit.*, p p.479-792.

¹³⁴ Kurt Promberger, Iri Rauskala, "New Public Management: An introduction from the UK perspective", Working paper, Innsbruck University, Austria, 2003, p p.5-7.

* المؤسسات حسب Douglas North هي مجموعاتٌ مُكوّنة من ثلاثة (03) عناصر أساسية، هي: (01) المعايير (Normes)؛ (02) الهيئات (Organismes) و(03) الإجراءات (Procédures).

(Performance assessment and Output measurement)، تكنولوجيا المعلومات
(Information technology)، الخصخصة والتعاقد (Privatization and contracting).

تتبدى أوجه التشابه بين الحكامة و NPM، في المقام الأول، على المستوى الإجرائي للإصلاح الإداري، في حين تتبدى الاختلافات على المستوى النظري. وفي هذا السياق، تشير الحكامة الجديدة (New governance) إلى أربع (04) نقاط ضعف (Weaknesses) في NPM، هي¹³⁵:

- (01) NPM مدفوعة أيديولوجيًا بدرجة كبيرة (More ideological)؛ إنها تُتكرر أية خصوصية سياسية أو ثقافية للخدمة العامة، بينما تُحافظ الأشكال الجديدة للحكامة على درجة معينة من السيطرة السياسية على الخدمة العامة، والتي يُنظر إليها على أنها امتداد للمصلحة العامة؛
- (02) تتوجّه الميناجيرالية (Managerialism) إلى داخل المنظمة (Intra-organizational focus)، في حين أنّ توجّه الحكامة بين منظّماتي (Interorganizational)؛
- (03) الميناجيرالية مهووسة بالأهداف (Objectives) وتُركّز على النتائج (Outcomes).

المطلب الثاني: حقوق الإنسان والحكم الرشيد من منظور متبادل.

من منظور حقوق الإنسان، يُشير الحكم الرشيد، في المقام الأول، إلى: "العملية التي تقوم بموجبها المؤسسات العامة بإدارة الشؤون العامة، تسيير الموارد العامة وضمان أعمال حقوق الإنسان"¹³⁶.

يرتبط الحكم الرشيد، باختصار، بالعمليات والمُخرجات السياسية والمؤسسية الضرورية لتحقيق أهداف التنمية. والاختبار الحقيقي للحكم الرشيد هو مدى وفائه بوعده الالتزام بحقوق الإنسان (الحقوق المدنية، الثقافية، الاقتصادية، السياسية والاجتماعية)¹³⁷.

¹³⁵ B. Guy Peters, Jhon Pierre, "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.8, N°.2, 1998, p.231.

¹³⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "About good governance OHCHR and good governance", United Nations, (Seen, the: 20/03/2021), <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>

¹³⁷ Ibid.

يُعزّز الحكم الرّشيد وحقوق الإنسان بعضهما البعض، حيث تطرح معايير حقوق الإنسان مجموعة من القيم التي تسترشد بها الحكومات وبقية الفواعل السّياسية والاجتماعية في أعمالهم*، كما تُقدّم مجموعة من معايير الأداء التي يُمكن من خلالها مُساءلة هذه الفواعل. إضافةً إلى ذلك، تُغني مبادئ حقوق الإنسان مضمون جهود الحكم الرّشيد، إذ يُمكن أن تسترشد بها في تطوير الأطر التشريعية، السّياسات، البرامج، مُخصّصات الميزانية وغيرها من التّدابير. لكن في المقابل، لا يُمكن احترام حقوق الإنسان وحمايتها على نحو مُستدام في غياب الحكم الرّشيد. ويعتمد إعمال حقوق الإنسان على توفّر بيئة مُؤاتية وتمكينية تتضمّن الأطر والمؤسّسات القانونية المُلائمة؛ بالإضافة إلى العمليات السّياسية، التّنظيمية والإدارية المسؤولة عن الاستجابة لحقوق السّكان واحتياجاتهم. يُمكن تنظيم العلاقة بين الحكم الرّشيد وحقوق الإنسان حول أربعة (04) مجالات، تشمل¹³⁸:

- 01) المؤسّسات الديمقراطيّة (Democratic institutions): عندما تقودها قيم حقوق الإنسان، تخلق إصلاحات الحكم الرّشيد للمؤسّسات الديمقراطيّة سُبلاً أمام الجمهور للمشاركة في صنع السّياسات؛ إمّا من خلال المؤسّسات الرّسمية أو المُشاورات غير الرّسمية. كما أنّها تُنشئ آليات لإدراج فئات اجتماعية مُتعدّدة في عمليات صنع القرار، وخاصةً على المستوى المحلي. وأخيراً، يُمكنها تشجيع المجتمع المدني والمجتمعات المحليّة على صياغة مواقفهم والتعبير عنها بشأن القضايا التي تهتمّهم؛
- 02) تقديم الخدمات العامّة (The delivery of State services): تعمل إصلاحات الحكم الرّشيد على تعزيز حقوق الإنسان عندما تعمل على تحسين قدرة الدّولة على الوفاء بمسؤوليتها عن توفير المنافع العامّة التي تُعتبر ضرورية لحماية عدد من حقوق الإنسان مثل الحق في التّعليم. الصّحة والغذاء. وقد تشمل مبادرات الإصلاح آليات للمساءلة والشفافية، أدوات سياسية حسّاسة ثقافيّاً لضمان أن تكون هذه الخدمات مُتاحة للجميع وأن تكون مقبولة من الجميع، ومسايرات للمشاركة العامّة في صنع القرار؛

* حدّد مجلس حقوق الإنسان (The Human Rights Council) السّمات الرئيسية للحكم الرّشيد، في: (01) الشّفافية (Transparency)؛ (02) المسؤولية (Responsibility)؛ (03) المحاسبة (Accountability)، (04) المشاركة (Participation) و(05) الاستجابية (Responsiveness) لاحتياجات الناس.

¹³⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, **Good Governance Practices For the Protection of Human Rights** (New York and Geneva: United Nations Publication, 2007), p p.1,2.

(03) سيادة القانون (The rule of law): عندما يتعلّق الأمر بسيادة القانون، فإنّ مُبادرات الحكم الرّشيد التي تُراعي حقوق الإنسان تعمل على إصلاح التّشريعات ومُساعدة المؤسّسات، التي تتراوح من الأنظمة الجزائية إلى المحاكم والبرلمانات، على تنفيذ تلك التّشريعات بشكلٍ أفضل. وقد تشمل مُبادرات الحكم الرّشيد الدّعوة إلى الإصلاح القانوني، زيادة الوعي العام بالإطار القانوني الوطني والدّولي، وبناء القدرات أو إصلاح المؤسّسات؛

(04) تدابير مكافحة الفساد (Anti-corruption measures): تُشكّل تدابير مكافحة الفساد أيضاً جزءاً من إطار الحكم الرّشيد. وعلى الرّغم من أنّ الرّوابط بين الفساد، تدابير مكافحة الفساد وحقوق الإنسان لم يتم استكشافها بشكلٍ كبير بعد؛ فإنّ حركة مكافحة الفساد تتطلّع إلى حقوق الإنسان لتعزيز جهودها في مكافحة الفساد. تعتمد جهود الحكم الرّشيد على مبادئ مثل المُساءلة، الشّافية والمُشاركة لتشكيل تدابير مكافحة الفساد، ومُبادرات قد تشمل إنشاء مؤسّسات مثل لجان مكافحة الفساد، إنشاء آليات لتبادل المعلومات ومراقبة استخدام الحكومات للأموال العامّة وتنفيذ السّيّاسات.

المطلب الثالث: الديموقراطية والحِكمة في مجتمع التّمية.

العقيدة الحالية في مجتمع التّمية ترى بأنّ الديموقراطية والحِكمة يدعّم كلٌّ منهما الآخر. وكنقطة انطلاق في مسعاها لإبطال هذه النّظرية غير المُثبتة إمبيريقياً، يُعرّف Fukuyama الحِكمة بأنّها: "قدرة الحكومة على وضع القواعد وإنفاذها وتقديم الخدمات بغضّ النظر عمّا إذا كانت تلك الحكومة ديموقراطية أم لا"¹³⁹.

ويذهب Rothstein إلى التأكيد بأنّ الديموقراطية كآلية للوصول إلى الحكم ليست مرادفاً للحكم الجيّد (Good government) الذي يُشير إلى: "كيفية استخدام الحكومات لسلطتها السّياسية"¹⁴⁰. في هذا التّصوّر الأوّلي للمفاهيم، تختلف جودة (Quality) الحِكمة عن الغايات (Ends) التي تسعى الحِكمة إلى تحقيقها. وبالتالي، فإنّ الحِكمة تتعلّق بالتّنفيد (Implementation) أو ما يقع تقليدياً في نطاق الإدارة العامّة (Public Administration). وبالتالي، يُمكن للأنظمة السّياسية الديموقراطية أن تُنتج حكومةً سيّئة وركوداً اقتصادياً. في حين،

¹³⁹ Francis Fukuyama, *Op.cit.*, p.350.

¹⁴⁰ Bo Rothstein, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective* (Chicago, IL: The University of Chicago Press, 2011), p.10.

يُمكن للأنظمة السياسية الأوتوقراطية أن تُنتج حكومةً جيّدة ونموًا اقتصاديًا. وعليه، ومن منظور سببي (Causal)؛ فإنّ الديمقراطية التمثيلية ليست شرطًا ضروريًا لجودة الحِكمة (QoG). وبالتأكيد، ليست شرطًا كافيًا للحِكمة¹⁴¹. لكن؛ وفي المقابل، ليس من السهل فصل الحِكمة كتفويض عن الغايات المعيارية التي تهدف الحكومة إلى خدمتها. كما لا يُمكن اختزال الديمقراطية في مجرد عملية انتخاب مُمثّلين؛ بل يتعلّق الأمر بالمُشاركة، الشفافية، المجتمع المفتوح، حكم القانون، المُساءلة والشرعية. وكلّها كلمات رئيسية ترتبط في معظمها بمفهوم الحِكمة نفسه أو تُحدّده من منظور غائي¹⁴² (Teleological). وبالتالي؛ فإنّ التركيز على جودة الحكم من المنظور الغربي في صورة الانتخابات التعددية والبرلمان الفعّال والقضاء المستقل يُعدّ ناقصًا، إذ يستلزم ذلك خصائص أخرى، كالعدالة في توزيع الموارد والثقافة السائدة التي تضمن الاحترام للقواعد والقوانين واستمرارية وفاعلية تطبيقها وانتشار الشفافية والمُحاسبة، كأنماط للتعامل في الحياة العامّة، فضلًا عن المُشاركة النشطة للمواطنين في صنع وتطبيق السياسات العامّة¹⁴³. إنّ جوهر البُعد الديمقراطي لمفهوم الحِكمة يستلزم حدوث توافق اجتماعي قبل المُضي قُدّمًا في تطبيقه، وهو ما سيضمن لمشروع الحِكمة الاستمرار والبقاء¹⁴⁴.

في باكورة تقاريره حول التنمية البشرية العام 1990م، يُعرّف برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي هذه الأخيرة على أنّها: "توسيع خيارات الأفراد، فيعيشون حياةً صحيّة ومديدة، ويحصلون على التّعليم، ويتمتعون بمستوى معيشي لائق"¹⁴⁵.

وقد أشار هذا التقرير المرجعي إلى أنّه إذا لم تُحقّق هذه الخيارات الأساسية الثلاث (03): الحياة المديدة والصّحية، المعرفة والمستوى المعيشي اللائق؛ تُصبح خيارات كثيرة غير مُتاحة وتظلّ فرص كثيرة بعيدة المنال. وهو ما يتطلّب حِكمة تعمل على تهيئة الظروف للتنمية البشرية، من خلال¹⁴⁶:

01) تعميم المساواة والعدالة الاجتماعية؛

¹⁴¹ Francis Fukuyama, *Op.cit.*, p p.350,351.

¹⁴² Bo Rothstein, *Op.cit.*, p.10.

¹⁴³ Thomas. G Weiss, *Op.cit.*, p.801.

¹⁴⁴ Niraja Gobal Jayal, "The Governance Agenda-Making Democratic Development Dispensable", *Economic and Political Weekly*, Vol.32, N°.8, 22 February 1997, p p.407-412.

¹⁴⁵ UNDP, "Human Development Report 1990", Oxford University Press, p.10.

¹⁴⁶ برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، "تقرير التنمية البشرية 2015: التنمية في كلّ عمل"، نيويورك، 2015م.

(02) الأمن البشري وحقوق الإنسان؛

(03) الاستدامة البيئية؛

(04) المشاركة في الحياة السياسية وفي المجتمع.

إنّ الحِكمة التي تُمكن الأفراد هي غاية ووسيلة في الوقت نفسه. مثلاً، تُعدّ الديمقراطية عنصراً أساسياً لتمكين المواطنين من ممارسة حريّتهم في الاختيار وأن يكون لهم صوتٌ في القرارات التي تُؤثّر في حياتهم وثرواتهم. والديمقراطية الحقيقية، بدورها، لا تتحقّق إلاّ عندما يتمّ تمكين المواطنين. ولذلك، فإنّ الحِكمة تُدمج مفاهيم حريّة الإنسان والعدالة الاجتماعية باعتبارهما قدرات جوهرية ومُفيدة في إطار التنمية البشرية. فيما يُبيّن تقرير البنك الدولي حول التنمية في أفريقيا الصادر في العام 1989م أنّ مشكلة عدم تحقّق التنمية في أفريقيا على الرّغم من تقديم الكثير من المُساعدات لدولها، هو غياب العوامل المُحفّزة التي تدفع أبناء هذه المُجتمعات لأن يُصبحوا جزءاً من جهود التنمية بسبب الأسلوب الفوقي الذي تُقدّم من خلاله المُساعدات (Approach Down-Top)، والاعتماد على اقتباس وليس تطوير النماذج الغربية. وبالتالي يجب أن يُصبح الهدف هو تحفيز طاقات الأفراد عبر تمكينهم لتغيير حياتهم من خلال حكومة أفضل وليس حكومة أقل، أي الحكومة التي تُركّز على توفير بيئة مُواتية لتمكين الآخرين من أن يُصبحوا مُنتجين بدلاً من القيام بكلّ شيء بذاتها¹⁴⁷.

خلاصة الفصل الأول:

لعلّ أهم ما يُمكن استخلاصه من هذا الفصل، هو أنّ الحِكمة مفهومٌ غربي موغلٌ في القدم. تمّ إعادة تخصيصه في مجالات عديدة وبمعانٍ مختلفة، نبيذ قديم في قارورة جديدة (Old wine in a new bottle)، حتّى صار الحديث عن الحِكمة بصيغة الجمع Governances.

وقد تجدد الاهتمام بمفهوم الحِكمة خلال الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي، في ظلّ صعوبات القدرة على الحكم التي تُواجهها المجتمعات المعاصرة، والمُرتبطة بأزمة النّمودج القديم لاتّخاذ القرار العام في بعض البلدان الصناعيّة وأزمة إدارة السُلطة على مستوى

¹⁴⁷ Khalid Abu-Ismaïl, Aljaz Kuncic, Niranjana Sarangi, "Governance-adjusted Human Development Index, The case for a broader index and its implications for Arab States", ESCWA, United Nations, Beirut, 2016, p.03,04.

البلدان النامية. كان الافتراض الأساسي أنّ الناس يُريدون القليل من الحكومة والمزيد من الحِكمة (Less of government and more of governance).

تتضمّن الحِكمة بنية ثلاثية (Tripartite structure) ضروريّة للتنمية المُستدامة، تقع بين المواطنين (Citizens) بشكلٍ عام، وهي : (01) الدّول الفاعلة؛ (02) المُجتمعات المدنية المُعبّأة و(03) قطاعات خاصّة كفوّة.

وبشكلٍ عام، نلاحظ تطوّرًا في نظرية الحِكمة التي تَميل إلى الالتزام بنهجٍ وظيفي، من خلال التّركيز الواضح على التّحديات العملية للعمل العام وصياغة استجابة البراغماتية التّسييرية للاهتمامات الأساسية للفضاء العام.

وما تزال الحِكمة مفهومًا غير مُكتمل (Inachevée)، ولها تعريفات مُتعدّدة. ومع ذلك؛ فقد أصبحت نموذجًا أساسيًا لسياسات التّنمية.

الْفَصْلُ الْمَعْنَى
حَاءُ يَاءُ هَاءُ سِرَاءُ
الْمَعْنَى الْمَعْنَى
حَاءُ يَاءُ هَاءُ سِرَاءُ

الفصل الثّاني: المقاربة المحليّة للحكامة.

المبحث الأوّل: ديناميات المجال المحليّ.

المطلب الأوّل: الإقليم، مقاربات مُتعدّدة التّخصّصات.

المطلب الثّاني: بناء الإقليميّة والعوامل المُحدّدة لها.

المطلب الثّالث: أشكال القرب.

المطلب الرّابع: الحكامة المحليّة، نحو إطار أوسع للتّحليل.

المبحث الثّاني: أسس الحكامة المحليّة.

المطلب الأوّل: في تعريف الحكامة المحليّة.

المطلب الثّاني: عناصر الحكامة المحليّة.

المطلب الثّالث: مبادئ الحكامة المحليّة.

المبحث الثّالث: مُقتضيات الحكامة المحليّة.

المطلب الأوّل: اللامركزية في تفكير الحكامة المحليّة.

المطلب الثّاني: إعادة توزيع السّلطة في إطار الدّيمقراطية التّشاركية.

المبحث الرّابع: نماذج أوروبية في الحكامة المحليّة.

المطلب الأوّل: النّمودج الفرنسي في الحكامة المحليّة.

المطلب الثّاني: النّمودج الإنجليزي في الحكامة المحليّة.

المطلب الثّالث: النّمودج السويدي في الحكامة المحليّة.

خلاصة الفصل الثّاني.

تؤدي التحولات (Shifts) إلى تغيير الحاجة لأنظمة الحكامة وممارساتها. هذه التحولات وإن أخذت منظورًا كليًا (Macro perspective)؛ فإنها تؤثر أيضًا على الحكامة الجزئية (Micro governance) على مستوى السياسات المحلية¹.

يعارض بعض الباحثين وجود تطبيق محلي/إقليمي للحكامة باعتبارها مفهومًا لا مكانيًا (a-spatial)، محتجين بفكرة تشابك مستويات التفاعل أو الحكامة متعددة المستويات (Multi-Level Governance) التي تقترض تصورًا للإقليم كمجال جغرافي يُحدّد موقع الفاعلين دون أن يكون لهذا المجال تأثير مباشر على عملية التنسيق، وبالتالي فإن محاولة وضع ترتيب هرمي للحكامة (Hiérarchisation) غير ممكن بالنظر إلى التداخل (Imbrication) الذي يطبع آليات الضبط التي تضعها الحكامة بغض النظر عن سياقها الجغرافي. علاوة على ذلك، فإن هذه المقاربات (الحكامة العالمية أو الحكامة متعددة المستويات) التي تُشكّل جزءًا من سياق العولمة والأشكال الأصلية التي اتخذتها منذ الثمانينيات تتدرج أكثر في مجال العلاقات الدولية، حيث تهدف الإشكاليات (Problematics) إلى تحديد ما هو عالمي في هذه العلاقة الديناميكية بين مستويات التفاعل التي تُمثّلها العالمية والمحلية. ونتيجة لذلك، تختلف المشكلة فيما إذا تساءل المرء عن التنسيق بين الفاعلين على المستوى المحلي عنه إذا ما نظر لهذه العلاقات على المستوى العالمي. فيما يذهب البعض الآخر للتأكيد أنّ الإقليم كمجال هو فاعل اجتماعي (Acteur social) لا يمكن أن يكون مُستقلًا، بل يُوجّه ويؤثر بقوة على العلاقات والتفاعلات بين فواعل الحكامة².

في هذا الفصل، سوف نتجاهل أشكال الحكامة التي تهتم فقط بكيفيات التنسيق داخل وبين المؤسسات، للتركيز على أشكال التنسيق الأخرى بين مختلف الفاعلين التي تستهدف توجيهه (Piloter) تنمية الأقاليم.

¹ Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement, "Evaluation du thème: Appui à la décentralisation et gouvernance locale", Avril 2006, p.22.

² Catherine Baron, *Op.cit.*, p.345-351.

المبحث الأول: ديناميات المجال المحلي.

مسألة تهميش المحلي (Marginalisation du local) تكمن بالكامل في غموض الصيغة فكر عالمياً واعمل محلياً (Penser globalement et agir localement). هذه الصيغة المغرية ترى أنه انطلاقاً من البيانات العالمية، فقط، يمكننا التفكير. وبطريقة ما، فإنها تُبطل مقدماً الفكرة التي قد تولد من رحم المحلي (Le local)، وبذلك تنضم إلى تيار فكري واسع الانتشار يؤمن أن التحولات الكبرى مدفوعة بالديناميات الدولية: تطور العلوم والتكنولوجيا واللّاعبين الرئيسيين في الاقتصاد العالمي. في المقابل، يُدرك الجميع أن الحرب الاقتصادية تُسبب العديد من الضحايا، لكن لا يتم تجاوز آثارها إلا بعمل محلي، مواطني إن أمكن، والذي سيتولّى مسؤولية كل ما لا يديره الاقتصاد ويُخفف من أخطر عيوبه¹.

المطلب الأول: الإقليم، مقاربات متعددة التخصصات.

يتضح في السنوات الأخيرة أن الإشارات إلى الإقليم (Territoire) أو اشتقاقاته تُستخدم بشكلٍ إشكالي (Problématique) بسبب أوجه عدم اليقين في المعنى الذي تُعبر عنه. فعلاوةً عن ترجمته غير المرضية (محلي، مكان، إقليم، ... إلخ)؛ غالباً ما يُؤدّد المصطلح معاني غامضة في خطاب الخبراء. ولعلّ الاستدعاءات المُتكررة والمُتضاربة في مشروعات الإقليم (Projets de territoire) وأقاليم المشروع (Territoires de projet) خير مثال. وبالمثل، فإنّ صفة إقليمي (Territorial) تُستخدم في كلّ مكان لإعطاء فضائل للحكامة (Gouvernance)، التنمية (Développement)، ... إلخ. كما أصبحت أقلّمة (Territorialisation) السياسات العامّة نوعاً من الأدلّة في العمل العام دون أن يكون معروفاً ما إذا كان الأمر يتعلّق بعدم التركيز (Déconcentration)، اللامركزية (Décentralisation) أو التسيير التنظيمي (Management organisationnel). كما يظلّ الإقليم مُلوّناً بالخصوصية الفرنسية* (Spécificité française) والمركزية الجمهورية (Centralisme républicaine)، ممّا يُصعب

¹ Ibid.

* لمفهوم الإقليم في فرنسا مكانة غامضة؛ فهو يتواجد في كلّ النقاشات حول مسائل السّلطة أو المؤسسات، ومع ذلك، لا نكاد نقف على تنظير لهذا الأخير في مجال العلوم السياسية. في أطروحته الموسومة باختراع الإقليم (L'invention du territoire)، حدّد Paul Allières أسس هذه الغرابة في النّورة الفرنسية. فبينما فرض المفهوم نفسه على أساس التمثيل الطبيعي للحدود السياسية لفرنسا، تمّ رسمها على أساس بناء قانوني مُرتبط بشكلٍ منفرد بالآلية الإدارية للدولة-الأمة قيد التّشكيل.

من عملية جسر الفجوات مع المفاهيم الأنجلوساكسونية للحكم المحليّ (Local government)، النظام الحضري (Urban regime)، الحكامة الحضرية (Urban governance)، شبكات السياسة (Policy networks) أو حتى ائتلاف النّمّو (Growth Coalition). لقد خضع المصطلح منذ عدّة عقود لتعدّيات في المعنى على أساسيّته الإداري والسياسي. ظهر التحوّل الأوّل في الثمانينيات والتسعينيات مع تزايد أهميّة الدّراسات حول العمل الحكومي وظروف تنفيذ السياسات العامّة على المستوى المحليّ، فيما يرتبط التحوّل الثّاني، الأكثر مُعاصرة، بالمساءلة (Responsabilisation) المتزايدة للسلطات المحليّة¹.

لعدّة عقود، كان الإقليم (Territoire) مركز اهتمام العديد من الفئات الفاعلة؛ علماء السلوك، خبراء الاقتصاد، رجال السياسة، دارسو الجغرافيا ... إلخ، الذين يعتبرون الإقليم أساساً للتفكير. لذلك، من الضّروري العودة إلى تعريف الإقليم وخصائصه، والتصوّر الذي يُحوّل هذا الفضاء إلى بناء اجتماعي (Un construit social).

الفرع الأوّل: علم السلوك.

في الأصل، ظهر مصطلح الإقليم أول مرّة في علم السلوك* (Ethologie). وهكذا، يُعرّف A.H. ESSER (1971م) الإقليم باعتباره: "مدى محدود من سطح الأرض تعيش عليه مجموعة معيّنة من الأفراد من نفس النوع"².

وبالنسبة لـ Jean-Claude RUWET، الإقليم هو: "المكان الذي يحتلّه الفرد ويدافع عنه ... وسبب تألّفه مع هذه البيئة التي يُحيط بكلّ معالمها يعود إلى معرفته أفضل من الجيران بكلّ الإمكانيات والموارد التي تزخر بها"³.

¹ Alain Faure, **Territoire/territorialisation**, Dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, Dictionnaire des politiques publiques, 3^E édition (Paris : Presses de Sciences Po, 2005), p p.430-436.

* علم دراسة سلوك الأنواع الحيوانية في وسطها الطبيعيّ.

² A. H Esser, **Behavior and envirement, The Use Of Space By Animals and Men** (London: Cambridge University Press, 1971).

³ Jean-Claude RUWET, "Territoire, éthologie", Dans **Encyclopedia Universalis**, Vol.22 (Paris: 1995), p-p.229-230.

الفرع الثاني: علم السياسة.

إيتيمولوجيًا (Etymologiquement)، يُشير الجذر اللاتيني لكلمة إقليم، jus terrendi إلى من يملك حق التخويف (Droit de terrifier). فليس من قبيل المصادفة أن يرتبط مفهوم الإقليم تاريخياً برهانات القوة والهيمنة¹. حسب LACOSTE، يأتي مصطلح الإقليم من اللاتينية (Territorium)، ولكنه يأتي أيضاً من Terroir التي تُشير في العصور الوسطى (Moyen-âge) إلى عدد مُعيّن من الإقطاعات (Fiefs) والمحليات (Localités) التي تمتدّ عليها السّلطة الكنسية (Le pouvoir ecclésiastique) ثم الأراضي التي تُمارس عليها الدولة قوانينها وسلطاتها². كلمة نادرة حتى القرن السابع عشر، ستسمح بتوصيف المرور عبر الحدود من فضاء معيّن إلى إقليم خاضع للسيطرة. في فرنسا، الأيديولوجية العقلانية (L'idéologie rationaliste) التي أنتجتها النُخب السياسية والإدارية الوطنية بدءاً من القرن التاسع عشر هي التي حدّدت معالم الإقليم ونظرت إليه بمعناه العسكري (Acception militaire): "مربع الأمة على المستوى الإداري". كما يُبرز Jacques Caillosse أن: "العقيدة القانونية (La doctrine juridique) أنتجت مسرحية جمهورية حقيقية للإقليم الوطني بطريقة السرد الكبير الذي يتم فيها تنظيم الأدوار الاجتماعية بحيث يفرض العقل جمالياته المُكوّنة من أشكال (البلديات، المقاطعات، ... إلخ) وموارد (الإدارات، السّلطات، المحافظون، ... إلخ)". ولتحقيق شروطه، فَرَضَ الإقليم نفسه تدريجياً باعتباره مصفوفة أساسية للشرعية (La juridicité) على وحدة وجوهر وهويّة (Consubstantialité) العلاقة الأساسية بين الإدارات والسّلطة السياسية³.

الفرع الثالث: الاقتصاد.

في بداية القرن العشرين، لم تكن أهميّة مفهوم الإقليم محلّ إجماع من طرف الاقتصاديين (Les économistes). كانت باكورة استخدامات مصطلح الإقليم في نماذج التنمية مع عمل MARSHALL سنة 1890م، لكنّ الفضل في معاودة ظهور المصطلح مرّةً أخرى في الأدبيات الاقتصادية الحديثة يرجع لـ PERROUX سنة 1948م. حينها، أجرى المؤلّف مقارنة بين عالمي المؤسسة والإقليم، أبانت عن أوجه تشابه بينهما، خاصّةً فيما يتعلّق بعلاقات

¹ Alain Faure, *Op.cit.*, p p.430-436.

² Yves Lacoste, *De la géopolitique aux paysages*, Dans Dictionnaire de la géographie (Paris: A, Colin, 2004), p.413.

³ Alain Faure, *Op.cit.*, p p.430-436.

السوق العرضية داخل المؤسسة، وبالتماثل، تشابك العلاقات بين الأقاليم من خلال تأثير الهيمنة، وبالتالي، تم دمج المقاربة الإقليمية في بحوث التنمية¹. هذا المفهوم، سيوجه لاحقاً الاقتصاديين حول العديد من تيارات التنمية الإقليمية التي تنقسم الإقليم كمشترك يُشكل فضاءً جغرافياً مؤاتياً لتنظيم ديناميكي للمؤسسات المحلية.

الفرع الرابع: علم الاجتماع.

يهتم علماء الاجتماع (Les sociologues) بالإقليم من خلال مقارنته من حيث الفاعلين (Acteurs). لقد استطاعوا تجاوز الرؤية المبسطة للإقليم باعتباره ميداناً للمؤسسات. في هذا السياق، كانت تأملات GANNE سنة 1991م طلائعية: "التقييم الأمثل للموارد التي تُنفذها المؤسسة يتجاوز أيضاً الخطة الاقتصادية ويقود إلى مراعاة العوامل الأخرى التي تُشكل بيئتها بطريقة أخرى"².

الفرع الخامس: نظرية المنظمات.

بالإضافة إلى الاقتصاد وعلم الاجتماع، شغفت نظرية المنظمات (La théorie des organisations)، أيضاً، بأهمية الإقليم. تمنح هذه النظرية للإقليم تعريفاً تُؤكد من خلاله على نظام الفاعلين (Le système d'acteurs)، الذي تلعب فيه المؤسسة دور حجر الزاوية في التنمية. يدعم ذلك ما ذهب إليه THOENIG سنة 1993م: "يُصبح المحلي فاعلاً مُستقلاً يُشارك في الضبط الجماعي الشامل جنباً إلى جنب مع المركز الذي هو نفسه أحد الفاعلين من بين آخرين في القرارات أو الخيارات"³.

الفرع السادس: الجغرافيا.

أما بالنسبة للجغرافيا (La géographie)؛ فيعود التدخل الأول في المسألة إلى VIDAL DE LA BLACHE سنة 1905م. حدّد هذا الأخير الإقليم كعنصر من عناصر التحليل

¹ François Perroux, "Esquisse d'une théorie de l'économie dominante", Dans **Economie Appliquée**, Tome 1 n°2-3 (France: Presses universitaires de France, Avril-Septembre 1948), p.243-300.

² Bernard Ganne, "Les approches du local et des systèmes industriels locaux", **Sociologie du travail**, Vol.33, N°.4, 1991, p.91.

³ Jean-Claude Thoenig, "La sociologie des organisations face au local", Dans **Albert MABILEAU** (dir.), A la recherche du local (Paris: L'harmattan, 1993).

الجهوي، والذي يَنْتُج عن التَّشابكات الطَّويلة بين المُعطيات الطَّبِيعية والتَّأثيرات البشرية على مرَّ التَّاريخ. ويبقى تعريف Pierre George للإقليم باعتباره: "الفضاء الذي يشغله المجتمع"، الأكثر شهرة في الجغرافيا، لكنّه لم يَظْهَر في قاموسه للجغرافيا إلا سنة 1974م.

إنَّ إعادة اكتشاف الأقاليم المحليّة من أجل الأداء الاقتصادي، تسيير الموارد الطَّبِيعية، تجديد الديمقراطيّة وإقامة الشراكات بين الفاعلين، تتجلّى في كلّ مكان تقريباً في العالم من خلال حركة واسعة من اللامركزية، مع إدراكنا تدريجياً لأهميّة إدارة التنوّع والآثار الضارّة للمركزية الإدارية عندما يتعلّق الأمر بإدارة عالم يزداد تعقيداً¹.

المطلب الثاني: بناء الإقليميّة والعوامل المُحدّدة لها.

يُمكن أن يُشير مصطلح إقليم (Territoire) إلى الإقليم الوطني لدولة ما، والذي تُمارس الدولة من خلال إدارتها المركزية سيادتها عليه. ويُمكن أن يُشير أيضاً، تحت تأثير اللامركزية، إلى التّنظيم الإقليمي للدولة (المقاطعات، المدن، ... إلخ). كما يُمكن أن يكون عبر وطني (Transnational)، وغالباً ما يكون عابراً للغة (Translinguistique)، وما إلى ذلك. يحتوي مفهوم الإقليم ثلاثة (03) أبعاد (Dimensions) مُختلفة، ولكنها مُتكاملة، هي²:

- (01) بُعد هويّاتي (Dimension identitaire): يتّسم الإقليم باسمه (Nom)، حدوده (Limites)، تاريخه (Histoire)، تراثه (Patrimoine) وبالطريقة التي تُمثّله بها الجماعات الاجتماعية التي تعيش فيه وتُميّزه وتجعله موجوداً في أعين الآخرين؛
- (02) بُعد ماديّ (Dimension matérielle): يُصمّم الإقليم باعتباره مجالاً يتمتّع بخصائص طبيعّية أو ماديّة، ويتميّز ببنائه ودينامياته الرّمكانية؛
- (03) بُعد تنظيمي (Dimension organisationnelle): يكون فيه الإقليم كياناً يتمتّع بتنظيم من الفاعلين الاجتماعيين والمؤسّسين.

الإقليم هو أيضاً مجال ذاكرة (Mémoire)؛ لأنّه سيحمل في داخله تراث وآثار المُجتمعات السّابقة. هذا المجال مليء بالأشياء الماديّة والرّمزية التي تُؤثّر على المُجتمعات

¹ Pierre Calame, "Le territoire, brique de base de la gouvernance", Dans Jean-pierre Piéchaud, **L'encyclopédie du Développement Durable**, N°.55 (Paris: Les éditions des récollets, Novembre 2007), p p.1-6.

² Darine Bakkour, **Op.cit.**, p p.31,32.

الحالية في خياراتها المختلفة، وبالتالي في تشييدهم للمجال. ومجال مرآة (Miroir)، لأنه يُعيد إلى المجتمع صورة سلوكياته السوسيو-مجالية، ويُطلعه على ميزاته الخاصة. لذلك فإنّ المجال هو دعامة النشاط الاجتماعي؛ إنّه: "العلاقة الوجودية التي يُقيمها الفرد الاجتماعي مع الأرض"، يقول Guy Di Meo¹.

هذا النظام المجالي (Système spatial) الذي تُكوّن عناصره الرئيسية هذه الذكريات، بالإضافة إلى الفاعلين الذين يقومون بتنشيطه، لا يُمكن أن يعمل إلا من خلال العلاقات المتبادلة والتفاعلات بين المكونات المختلفة له. ولكن أيضاً، مع الأنظمة المجالية الأخرى؛ لأنّ النظام بحكم تعريفه مفتوح على الأنظمة الأخرى. ضمن هذا المنظور، يُلاحظ Roger BRUNET أنّ: "المجال هو مجموعة الأماكن وعلاقاتها"².

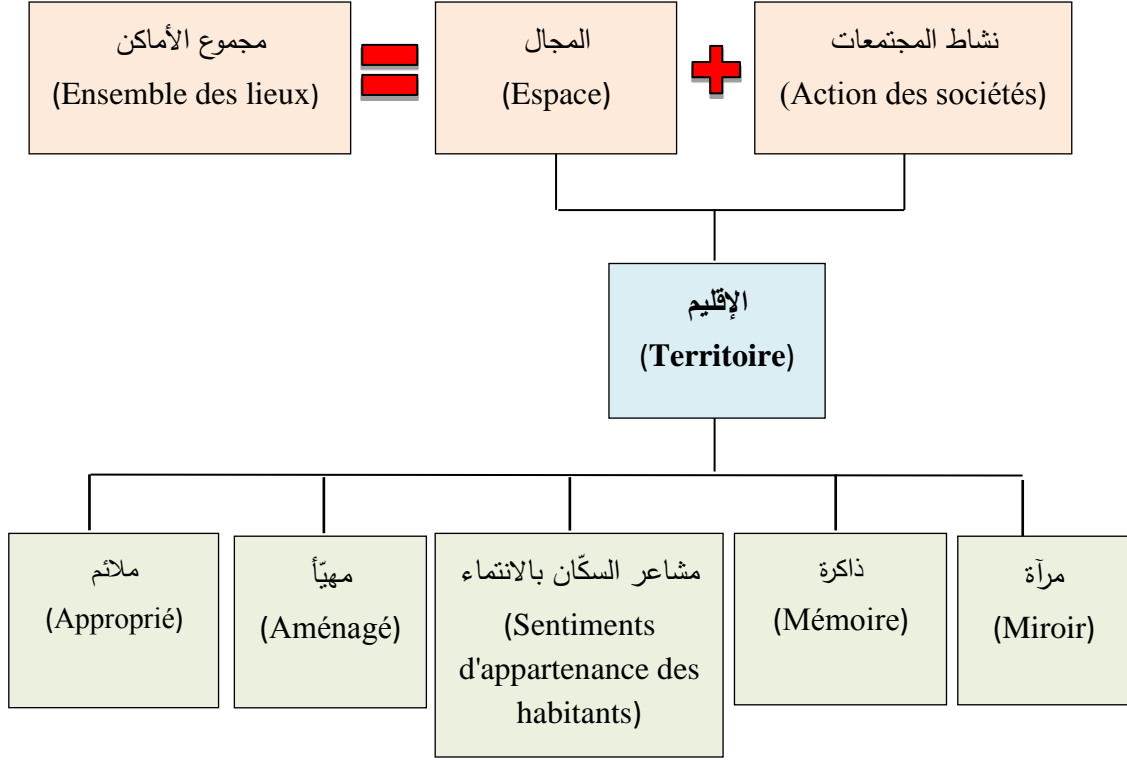
من خلال ارتباط المجتمع بمجاله، يتمّ تفعيل معيار الملكية (Le critère d'appropriation). من هذا المنظور، سيلاحظ BRUNET, FERRAS و THERY أنّ: "الإقليم يعني دائماً امتلاك مجال [...]؛ لا يُمكن اختزال الإقليم في كيان قانوني ولا يُمكن استيعابه في سلسلة من المجالات المعيشة دون وجود سياسي أو إداري مُعترف به؛ إنّه نظام مجالي يتطور بفضل ديناميكية الفاعلين وامتلاك مجموعة مُتنوعة من الأشياء المادية وغير المادية اللازمة لتحديد هويته"

¹ Guy Di Méo, *Géographie sociale et territoires* (Paris: Nathan, 1998), P 37.

² Rouger Brunet, Robert Ferras, Hervé Thery, "Les mots de la géographie", Dans **dictionnaire critique** (Montpellier/Paris: Reclus-La Documentation Française, 1992).

الشّكل (4) الآتي، يُوضّح بناء الإقليميّة والعوامل المُحدّدة لها¹:

بناء الإقليميّة والعوامل المُحدّدة لها.



Source: Rouger Brunet, Robert Ferras, Hervé Thery, Les mots de la **الشّكل (4):** géographie, dictionnaire critique, Traduit par le chercheur, p.518.

بهذا المعنى، يُنظر إلى الإقليم على أنّه شيء ملموس وأساسي لفهم الظواهر الاجتماعيّة والاقتصاديّة. تحقيقاً لهذه الغاية، يذكّر Béatrice GIBLI-DELVALLET أنّ الإقليم: "ليس مجالاً مجرداً ولكنّه مجال ملموس لا ينبغي تجاهل خصائصه الماديّة والتاريخيّة"².

وبالتّالي، فإنّ الإقليم يُجسّد الهويّة الجماعيّة ويُشارك في بنائها الدائم. إنّهُ مجال تملكه المُجتمعات وتنتمي إليه.

¹ Rouger Brunet, Robert Ferras, Hervé Thery, **Les mots de la géographie**, dictionnaire critique, 5^E édition (Paris: Reclus-La Documentation Française, 2001), p.518.

² Béatrice Giblin-Delvallet, **La géographie et l'analyse du local : le retour vers le politique**, Dans Albert, Mabileau, A la recherche du local (Paris: L'harmattan, 1993).

المطلب الثالث: أشكال القرب.

يُوضّح North أهمية التمييز في التحليل بين قواعد اللعبة (Institutions)، اللاعبين (Individuals and organizations) وطريقة اللعب (Governance). ذلك أنّ جذور مفهوم الحكامة تعود إلى المساهمات النظرية للاقتصاد المؤسسي (Institutional economics). وفي محاولة سحب هذا التمييز على فكرة الحكامة المحليّة باعتبارها وسيلة لضبط الأقاليم، نتخذ كنقطة انطلاق مقاربة القرب (The proximity approach)، التي لا تُركّز فقط على مفهوم المجال (Space) كمسافة ماديّة، بل تتعدى ذلك إلى التفاعلات السوسيو-اقتصادية (Socioeconomic interactions)، ممّا يعني وجوب التفكير في المجال على أنّه كائنٌ مبني اجتماعياً (Socially constructed object)؛ يُعزّز التفاعلات، لكنّه ليس ضرورياً لمختلف أشكال التنسيق. وبالتالي، يدرس هذا المنظور الوضع النسبي للفاعلين داخل نظام مستقر للعلاقات الاجتماعية¹. إنّ فكرة القرب هي جزءٌ لا يتجزأ من المفهوم العلائقي الأساسي للواقع الاقتصادي؛ فهي تُشير إلى الفصل بين الوكلاء الفرديين أو الجماعيين والعلاقات التي تُقربهم (و/أو تُباعِد بينهم) في حلّ مشكلة اقتصادية². تأسيساً على ما سبق، ميّز الاقتصاديون بين ثلاثة (03) أبعاد للقرب، هي:

- 01 القرب المؤسسي (Institutional proximity): يُحدّد مجال التمثّلات والنقاط المرجعية المشتركة بين الفاعلين؛
- 02 القرب التنظيمي (Organizational proximity): يُفسّر وجود تفاعلات بين الفاعلين في سياق حل مشكلة الإنتاج من خلال العمل الجماعي؛
- 03 القرب الجغرافي (Geographical proximity): يُدمج البُعد المجالي من خلال الاعتماد على مفهوم Perroux للمجال الجغرافي³ (Geonomic space).

تتركّز مقاربة القرب في الاقتصاد على طرائق التفاعل، وتتطلّب النظر في النقاط المرجعية الجماعية. ومن أجل تفسير آليات التنسيق، نحتاج إلى النظر في شخصية الفاعل

¹ Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, Vol.91, N°.3, November 1985, p p.481-510.

² J.P. Gilly, B Pecqueur, "La dimension locale de la régulation", Dans R, Boyer, Y. Saillard (eds), *Théorie de la régulation, L'état des savoirs* (Paris, La découverte, 2002), p.440.

³ François Perroux, "Economic space: Theory and Applications", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.64, N°.1, Oxford University Press, 1 February 1950, p p.89-104.

الزمانية والاجتماعية. وهذا ما يُبرر الالتزام بالنموذج المؤسسي (Institutionalist paradigm)؛ مما يجعل المؤسسات أولية ضرورية لتنسيق الفاعلين. وهكذا، اقترح Kirat و Lung سنة 1998م تبني التمييز الذي رسمه North بين قواعد اللعبة (Institutions) واللاعبين (Organizations)، وعلى هذا الأساس، تم تبني وجهة نظر مفادها أن القرب التنظيمي يربط بين الوكلاء الذين يشاركون في نشاط مُوجّه نحو الهدف في سياق هيكل معين، يعتمد على التماسك في تكوين العلاقات بين الوكلاء استناداً إلى إطار معرفي مشترك هو القرب المؤسسي. وهكذا، يوجد مبدأ الهراركية (Principle of hierarchy) بين المؤسسات والمنظمات، والذي من خلاله تُوجّه الأولى الثانية على الرغم من أنه في حال وقوع انتكاسة في التنسيق؛ فمن المرجح أن يُشكك الثاني في النقاط المرجعية الجماعية التي تُوجّه العمل الجماعي. تُشكّل هذه الآلية ذات الأثر الرجعي أساس عملية التغيير المؤسسي¹ (Institutional change).

لا يمكن اختزال القرب الجغرافي (Geographical proximity) في مجرد قرب مادي يُمكن قياسه من حيث المسافة المترية؛ إنه ليس قرباً طبيعياً يتعلّق بتوطين الشركات (Localization of firms) فقط، بل له بعد اجتماعي، سيما من خلال جلب عامل الوقت للتحليل. وبالتالي، لم يعد للمسافة قيمة مطلقة ولكنها دالة في الزمن اللازم للتنقل عبرها. ولهذا السبب؛ فإن القرب الجغرافي يتضمّن عناصر مثل البنية التحتية للنقل التي يُمكنها، وفقاً لمستوى تطورها ودرجة استخدامها، تعديل مسافات التنسيق (Coordination distances). ومن ثم؛ فإن محاولة البحث عن تعريف مقارنة القرب الجغرافي ينبغي لها أن تُراعي جانبين، هما²:

01) الرغبة في رفض المقاربة التقليدية التي تتعامل مع الفضاء وفق النظرة الفوردية* التي ترى فيه معطى متجانس وموضوعي (Homogeneous and objective given)، يُمكن قياسه من حيث التكاليف باعتباره وعاءً محايداً لأشكال التنسيق الاقتصادي، لكنّه في واقع

¹ Jean-Pierre Gilly, Frederic Wallet, "Forms of Proximity, Local Governance and the Dynamics of Local Economic Spaces: The Case of Industrial Conversion Processes", **International Journal of Urban and Regional Research**, Vol.25, N°.3, September 2001, p p.554,555.

² Bernard Pecqueur, **Dynamiques territoriales et mutations économiques** (Paris, L'Harmattan, 1985).

* أو ما تمّ التعبير عنها بالأزمة الفوردية (La crise de Fordisme)، وهي، قبل كل شيء، أزمة المصنع الفوردي الذي انتشر في الإقليم وأقام جدران مصنع تايلور (Les murs de la fabrique tayloriste)، والتي تفصل فضاءات العمل عن فضاءات المعيشة.

الأمر، فضاء غير متجانس (Heterogeneous) بشكلٍ أساسي، باعتباره البناء الذي يُدمج التنوع في العلاقات السوسيو-اقتصادية؛
 (02) التوجّه نحو رفض أيّة محلية (Localism) في مفهوم القرب الجغرافي، بالقدر الذي نعتقد فيه أنّ الإقليم هو، بالأساس، بناء اجتماعي (Social construct) ينتج عن التفاعلات بين الفاعلين.

في النهاية، فإنّ إدخال هذا المفهوم التعددي (Plural concept) للقرب يُسهّل فهم فضاء الإنتاج المحلي كطريقة لترتيب الأشكال التنظيمية، المؤسسية والجغرافية للقرب. يتضمّن هذا الترتيب بُعدًا ديناميكيًا (Dynamic dimension)، حيث سيتطور تكوين الفضاء المحلي من خلال التوتّرات المرتبطة بأنواع التنسيق التي يتمّ تشكيلها بين الفاعلين وفقًا لدرجة الارتباط والتماسك بين هذه الأشكال الثلاثة (03) من القرب¹.

المطلب الرابع: الحكامة المحلية، نحو إطار أوسع للتحليل.

إذا كان الإقليم، كما يقول Pecqueur، نتيجةً وواقعاً يتبلور في تكوينات، مثل المقاطعات (Districts)، الأوساط المُبتكرة (Les milieux innovateurs) أو أنظمة الإنتاج المحلية (Les systèmes productifs locaux)؛ فإنّ الإقليمية (La territorialité) هي التعبير عن سلوك الفاعلين الذين يُشكّلون الإقليم. وهي فكرة تستحق المزيد من الاستكشاف بعمقٍ أكبر، حتى نتمكن من تقدير نطاقها وطابعها الابتكاري².

ولمّا كانت الطرائق التي يُمكن من خلالها ربط أشكال القرب الثلاثة (03) معًا مُتغيّرة بدرجة كبيرة في الزمّان. ولمراعاة هذا التنوع في آليات التنسيق الإقليمي، يبدو أنّه من الضّروري إدخال مفهوم الحكامة المحلية في الإطار النظري، بحيث يُشكّل فئةً تحليلية أوسع من تلك الخاصة بالقرب المؤسسي، كما أنّه يُدمج علاقات القوة التي لم تُعط الكثير من الاهتمام في مقارنة القرب حتّى الآن. تُحدّد الحكامة المحلية العملية الديناميكية للمواجهة (Confrontation) والتكيف (Adjustment) بين الفواعل المتقاربة جغرافيًا التي تُشارك في حل مشكلات الإنتاج المحلي (أو في تنفيذ مشروعات التنمية الجماعية). بهذا المعنى، فإنّ الحكامة

¹ Jean-Pierre Gilly, Frederic Wallet, *Op.cit.*, p.555,556.

² Bernard Pecqueur, *Op.cit.*

المحليّة هي شكلٌ من أشكال الضّبط، مُعقّد، جزئي ومُؤقت، يجمع بين ثلاثة (03) جوانب أساسية، هي¹:

- (01) الديالكتيك بين المحليّ والعام؛
- (02) التنوّع في آليات التّسيق؛
- (03) الرّبط بين المُستويين المؤسّسي والتنّظيمي للتّسيق.

لقد أدّى فشل سياسات التّمية التّقليدية من نوع مقاس واحد يُناسب الجميع (One-size-fits-all)، المُنفّذة حسب مقارنة من أعلى إلى أسفل (Top-down approach)، في تلبية احتياجات التّمية المحليّة، وما صاحب ذلك من تزايد الوعي بأهميّة الخصائص المحليّة في إعداد مسارات التّمية، إلى تفويض واحدة من أهمّ خصائص السياسات المُطبّقة حسب مقارنة من أعلى إلى أسفل، ألا وهي قابلية تحويل الاستراتيجيات الشّاملة إلى جميع المناطق بصرف النّظر عن مواطن الضّعف والقوّة محليّاً. وفي هذا السّياق، يبقى اللّجوء إلى المقاربات البديلة للتّمية الاقتصادية المحليّة القائمة على مقارنة من أسفل إلى أعلى (Bottom-up approach) حلّاً بديلاً، بالرّغم من غياب قاعدة نظرية واضحة تدعم هذه المقاربة².

إنّ أخذ البُعد الإقليمي بعين الاعتبار في سياسات التّمية يجعل من المُمكن التّمييز بين السياسات الإقليمية (Territorial policies) والسياسات المُوقّلمة (Territorialized policies). حيث نقول عن سياسة إنّها إقليمية إذا ما نصّت السياسات العامّة بنفسها على الجهات الفاعلة المحليّة، وتكون السياسات مُوقّلمة عندما تُراعي الهيئات المركزية خصوصية الأمكنة وتسمح بمشاركة الجهات الفاعلة الإقليمية في صياغة السياسات العامّة أو وضعها. وعليه، يُعرّف Loughlin و Keating الإقليم على أنّه: "فضاءٌ للعمل العام، التّعبئة السياسيّة والتّغيير الاقتصادي". ويُعرّفه Pecqueur على أنّه: "... نتيجة عملية بناء تقوم بها الجهات الفاعلة". وفي هذا السّياق يُعرّفه Scott بوصفه: "نقطة النّقاء العمليات الجوهريّة للتّمية والنّمو". وحسب Béhar، يمكن تعريف الأقلّمة (Territorialization) بأنّها: "تحويلٌ للسياسات العامّة من الدّولة إلى الجماعات المحليّة".

¹ Jean-Pierre Gilly, Frederic Wallet, *Op.cit.*, p.p.555,556.

² اللّجنة الاقتصادية لإفريقيا، "أقلّمة السياسة الصناعيّة والنّمو الشّامل في شمال إفريقيا"، الأمم المتّحدة، أديس أبابا، إثيوبيا، ص.8.

تُكفل هذه الأخيرة تمايز العمل العام في الأقاليم، وتتكفل في الوقت نفسه بضمان اتساق السياسات العامة في هذه الأقاليم ذاتها. وبالتالي؛ فإن أقالمة السياسات العامة عموماً والتنمية الإقليمية خصوصاً تشملان الانتقال من سياسة موحدة، حيث يتم تطبيق القواعد نفسها على كامل الإقليم، إلى سياسة متكاملة مكانياً ومتعددة قطاعياً ومُتكيفة مع خصوصيات كل إقليم ومُميزاته. وتُضفي مساهمة الجهات الفاعلة المحلية، التي تنشط على أصعدة متعددة (الصياغة، التنفيذ والتقييم... إلخ)، قيمة مضافة محلية لجهود التنمية المبذولة على الصعيد الوطني. كما تُعبر الأقالمة أهمية خاصة للعلاقات مع المواطنين والجهات الفاعلة الإقليمية، الذين سيتعين عليهم المشاركة في السياسات العامة وتحديدها وتنفيذها بصورة تتلاءم مع الحاجات الخاصة بكل إقليم. وعليه، فإن أقالمة سياسات التنمية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بنمط الحكامة المحلية (Local governance) الذي تعتمد كل دولة، والذي يشمل بُعدين، هما: اللامركزية وعدم التركيز. ويتوقف مجمل الأمر على كيفية تدخل الدولة المركزية والأقاليم في رسم وتنفيذ السياسات العامة. تتطلب التنمية الشاملة للأقاليم لا مركزية قادرة على مراعاة المصالح المحلية وتوجيه التفاعل بين الأطراف الفاعلة، وفي الوقت نفسه عدم تركيز اللوظائف الإدارية من شأنه توفير سبل تدخل الدولة وقوتها على الصعيد المحلي. ولتحقيق ذلك، ينبغي تكييف عمليات تنسيق السياسة العامة أفقياً بين الجماعة الإقليم والجهات الفاعلة الأخرى، وعمودياً بين مختلف المستويات اللامركزية على المستوى الوطني¹.

¹ المرجع نفسه، ص 8، 9.

المبحث الثاني: أسس الحكامة المحلّية.

لم يتم تبني مقاربة الحكامة المحلّية بالكامل في الأدبيات المتعلّقة باقتصاديات التنمية إلا مؤخرًا، وذلك بسبب تركيز التقليد الذي ساد في مجتمع المساعدة الإنمائية على الحكومات المحلّية أو المنظمات المجتمعية مع إهمال البيئة المؤسسية الشاملة التي تُسهّل أو تُؤخّر التعاون أو التنافس بين المنظمات والمجموعات والشبكات والمعايير التي تخدم المصلحة العامة على المستوى المحلّي¹.

يُمثّل موضوع الحكامة المحلّية بحثًا عن أنماط جديدة للتنظيم الإقليمي ومفهومًا حديثًا للتسيير المحلّي يتجاوز السياسات القطاعية. علاوةً على ذلك، فإنّ التغيرات الملحوظة التي أثّرت في السنوات الأخيرة على مفاهيم العمل العام هي في صميم تحوّل التحليل من النشاط الوحيد للحكومات (المؤسسات العامة) نحو أشكال تعبئة الفاعلين (الجمعيات، الشركات والمواطنين العاديين) للمساهمة بشكلٍ جماعي في ضبط الفضاءات والأنشطة².

المطلب الأول: في تعريف الحكامة المحلّية.

تشمل الحكامة المحلّية آليات التنسيق والعمل الجماعي التي تجعل من الممكن تعبئة مجال أو أكثر من مجالات التفاعل بين أصحاب المصلحة وضمان اتّفاقهم حول موضوع ما باعتبارهم شركاء في الحكم المحلّي. يُشكّل مفهوم الحكامة المحلّية فرصة لتجديد التفكير في الحكم المحلّي وأنماط تسيير وإدارة الإقليم. إنّهُ يُثير مسألة الاستقلال النسبي لعمليات التنمية المحلّية وطبيعة أو وضع الفاعلين الذين يُساهمون في توجيه التنمية³.

وبشكلٍ عام، يُشير مفهوم الحكامة المحلّية/الإقليمية إلى الأساليب الجديدة للتنظيم والتنسيق وإدارة الإقليم، ويتوافق مع المشاركة المتزايدة للفاعِل العام والخاصة في ديناميات تنمية الإقليم⁴.

¹ Anwar Shah, Sana Shah, "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments", in Anwar Shah, **Local Governance in Developing Countries** (Washington: Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, 2006), p.2.

² Nathalie Bertrand, Patrick Moquay, "La gouvernance locale, un retour à la proximité", **Économie rurale**, N°.280, 2004, p.77-95.

³ **Ibid.**

⁴ Darine Bakkour, **Op.cit.**, p.32.

الفرع الأوّل: التعريفات المؤسّساتية.

الفقرة الأولى: تعريف البنك الدولي.

يُعدّ البنك الدولي (WB) أوّل من صاغ تعريفاً تناول فيه البُعد المحليّ للحكامة في العام 1992م، على النحو الذي تُشير فيه الحكامة المحليّة إلى: "استخدام السّلطة السياسيّة وممارسة الرّقابة على المجتمع المحليّ من أجل تحقيق التّمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة أو الإدارة الفعّالة للشؤون العامّة المحليّة من خلال مجموعة القواعد المقبولة، كقواعد مشروعة من أجل دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والمجموعات في المجتمع المحليّ"¹.

الفقرة الثّانية: تعريف برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي.

يُعرّف برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي (UNPD) الحكامة المحليّة بأنّها: "مجموعة مُشتركة من المؤسّسات والنّظم والعمليات على المستوى دون الوطني (Subnational) التي يتمّ من خلالها تقديم الخدمات، بما في ذلك الأمن والرّفاهية للمواطنين، والتي من خلالها يُعبّر هؤلاء عن مصالحهم واحتياجاتهم ويتوسّطون في اختلافاتهم ويُمارسون حقوقهم والتزاماتهم"².

الفرع الثّاني: التعريفات الأكاديمية.

يُفسّر انتشار المُساهمات النّظرية في الحكامة المحليّة الاهتمام المُتزايد الذي يُوليه الباحثون من مختلف التخصصات لدراسة المفهوم. ولقد مكّنت مراجعة الأدبيات حول مفهوم الحكامة المحليّة/الإقليمية من اكتشاف مُكوّناته الأساسيّة. في الواقع، يُمكن تعريف الحكامة المحليّة، باعتبارها³:

¹ أيمن باجوري، نهلة محمود، "الحوكمة المحليّة كمدخل لإدارة العمل التّنامي المحليّ: دراسة نظريّة بالإشارة للحالة المصريّة"، مجلة كُلية الاقتصاد والعلوم السياسيّة، المجلّد 23، العدد 2، جامعة القاهرة، أفريل 2022م، ص ص.227-264.

² UNDP, "Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings: Building a Resilient Foundation for Peace and Development", 14 April 2016, p.3.

³ Nouha Amrani, Mohammed Sadik, Mohammed Hemmi, "Gouvernance des collectivités territoriales au Maroc: Une approche prospective à la lumière des expériences internationales", Alternatives Managériales et Economiques, Vol.3, N°.1, Janvier 2021, p p.150,151.

الفقرة الأولى: الحكامة المحليّة، وسيلة للضبط الإقليمي.

حسب Pitseys: "تهدف الحكامة، أولاً وقبل كل شيء، إلى تحسين تسيير الإدارات بدلاً من اقتراح نمط جديد للتسيير الديمقراطي"¹.

يتفق Leloup مع هذه الفكرة، مع الأخذ في الاعتبار مفهوم الحكامة المحليّة كـ: "شكل من أشكال الضبط الإقليمي والترابط الديناميكي بين الفاعلين المنتجين بشكل خاص والمؤسسات المحليّة"².

الفقرة الثانية: الحكامة المحليّة، أسلوب للتسيق بين الفاعلين.

بهذا المعنى، يعتبر Bertrand و Moquay أن: "الحكامة المحليّة تُغطي آليات التسيق والعمل الجماعي التي تسمح بتعبئة مجال أو أكثر من مجالات التفاعل بين فاعلين من طبيعة مُتنوّعة وضمان عقد الاتفاقات بشأن مشروع أكثر أو أقل وضوحاً بين شركاء يُفترض أن يكونوا أصحاب مصلحة في الحكم المحلي"³. بعبارة أخرى، نُحيلنا الحكامة المحليّة حسب Le Galès إلى: "مجموعة من حالات التعاون خارج الهيراركية، والتي تتوافق مع بناء أو تسيير أو تمثيل الأقاليم، سيما فيما يتعلّق ببيئتها الاقتصادية أو المؤسسية"⁴.

في هذه المقاربة، يُساهم الإقليم في تقليل تكاليف المعاملات بين الشركات. وبالتالي، يُشكّل مستوى مناسباً لتسيق الإجراءات الجماعية.

الفقرة الثالثة: الحكامة المحليّة، وسيلة للتسيير العام الحديث والتشاركي.

يُستخدم مصطلحاً حكامة ومُشاركة، جزئياً، كمترادفين من قبل المُمارسين. في الواقع، لا تُشير الحكامة إلى ظاهرة معيّنة، بل إلى مجموعة من التطورات في العمل العام (L'action publique)، مثل: اللامركزية (Décentralisation) أو التعاقد (Contractualisation) أو الشراكة (Partenariat)؛ والتي لا شك في أنّها مُترابطة جزئياً، ولكن لكلٍّ منها إيقاعها الخاص

¹ Jhon Pitseys, **Op.cit.**, p p.207-228.

² Fabienne Leloup, Laurence Moyart, Bernard Pecqueur, **Op.cit.**, p p.321-332.

³ Nathalie Bertrand, Patrick Moquay, **Op.cit.**, p p.77-95.

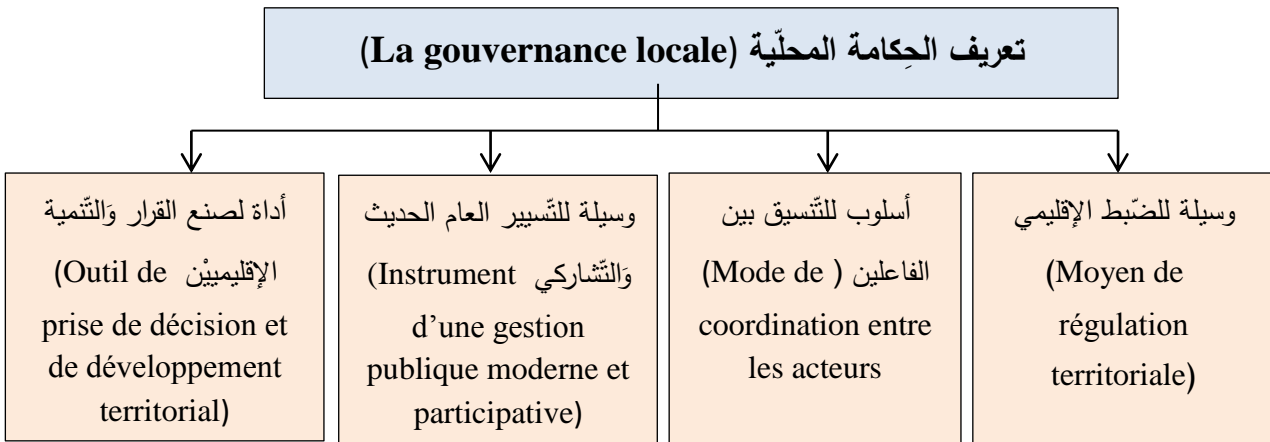
⁴ Patrick Le Galès, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", **Revue Française de Science Politique**, N°.45/1, 1995, p p.57-95.

ومنطقها المحدد. باختصار، تقوم الحكامة المحلية على شجب النموذج السياسي التقليدي من أعلى إلى أسفل (Top-down)، وتؤكد على تعدد وتنوع الفاعلين (المنظمات غير الربحية، الشركات الخاصة، المواطنين، المنظمات المحلية، الإقليمية، الوطنية والأجنبية...) المرتبطين بتعريف وتنفيذ العمل العام على أساس عمليات التفاعل والتعاون والتفاوض بين أصحاب المصلحة غير المتجانسين¹.

الفقرة الرابعة: الحكامة المحلية، أداة لصنع القرار والتنمية الإقليميين.

حسب Leloup: "تشير مسألة الحكامة الإقليمية، أولاً وقبل كل شيء، إلى التنمية المحلية، وتقع في السياق التاريخي للمشاركة المتزايدة للاعبين المحليين (القطاعين الخاص والعام والجمعيات) في ديناميات التنمية، وفي قدرتهم على التعبئة وتولي المسؤولية، أين يتم تسليط الضوء على فضائل التنظيم والتنسيق بين هؤلاء الفاعلين المحليين"².

يوضح الشكل (5) تعريف الحكامة المحلية³:



Source: Amrani et al, Gouvernance des collectivités territoriales au Maroc: une approche prospective à la lumière des expériences internationales, Traduis par le chercheur, p.151.

¹ Fabienne Leloup, Laurence Moyart, Bernard Pecqueur, **Op.cit.**, p.326.

² **Ibid**, p.322.

³ Nouha Amrani, Mohammed Sadik, Mohammed Hemmi, **Op.cit.**, p.151.

الفقرة الخامسة: تعريف Anwar Shah.

حسب Anwar Shah، يتمّ تعريف الحكامة المحليّة على أنّها: "صياغة وتنفيذ العمل الجماعي على المستوى المحلي. وبالتالي، فهي تشمل الأدوار المباشرة وغير المباشرة للمؤسسات الرّسمية للحكم المحلي وهيراركيات الحكم فضلًا عن أدوار القيم والشبكات والمنظّمات المجتمعية وجمعيات الأحياء غير الرّسمية، في متابعة العمل الجماعي من خلال تحديد إطار للتفاعلات مواطن-مواطن (Citizen-Citizen) ومواطن-دولة (Citizen-State) وصناعة القرار الجماعي وتقديم الخدمات العامّة المحليّة"¹.

الفقرة السادسة: تعريفات الاقتصاديين.

يُمكن الإشارة إلى مساهمات الاقتصاديين في صياغة تعريف للحكامة المحليّة، باعتبارها: "العملية المؤسّسية التّنظيمية لبناء توافق ديناميكي لطرائق التّسيق المُختلفة بين الفاعلين فرديًا أو جماعيًا والقريبيين جغرافيًا بهدف حل مشكلة الإنتاج"².

المطلب الثاني: عناصر الحكامة المحليّة.

تتضمّن عملية الحكامة المحليّة ثلاثة (03) عناصر، هي: السّلطة العامّة المحليّة، القطاع الخاص المحليّ والمجتمع المدني المحليّ. تتفاعل هذه العناصر فيما بينها ضمن بيئة وطنية، تضم: الحكومة الوطنية، المجتمع المدني الوطني، القطاع الخاص الوطني، مجتمع التّنمية والمانحين. ويقع المواطنون في قلب هذه التّفاعلات، فيما تلعب الأحزاب السّياسية دور الوساطة³.

¹ Anwar Shah, Sanah Shah, **Op.cit.**, p.1.

² Jean-Pierre Gilly, Frederic Wallet, **Op.cit.**, p p.553-570.

³ UNDP, "Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings: Building a Resilient Foundation for Peace and Development", **Op.cit.**, p.4.

الفرع الأوّل: السّلطة العامّة المحليّة.

تضطلع السّلطة العامّة المحليّة (Local Public Authority) بعدّة وظائف، من قبيل: (01) فضّ النزاعات؛ (02) ضمان الأمن المحليّ وسيادة القانون؛ (03) تمكين التّمثيل والمشاركة (04) تقديم الخدمات؛ (05) إدارة عمليات التّمية المحليّة؛ (06) استخلاص وإعادة توزيع الموارد العامّة و(07) وضع القواعد والأنظمة المحليّة.

الفرع الثّاني: القطاع الخاص المحليّ.

يُسهّم القطاع الخاص (Private Sector) في: (01) التّخطيط والاستثمار من أجل التّمية الاقتصادية المحليّة؛ (02) خلق فرص عمل؛ (03) المُساهمة في تحقيق إيرادات عامّة محليّة و(04) تقديم الخدمات.

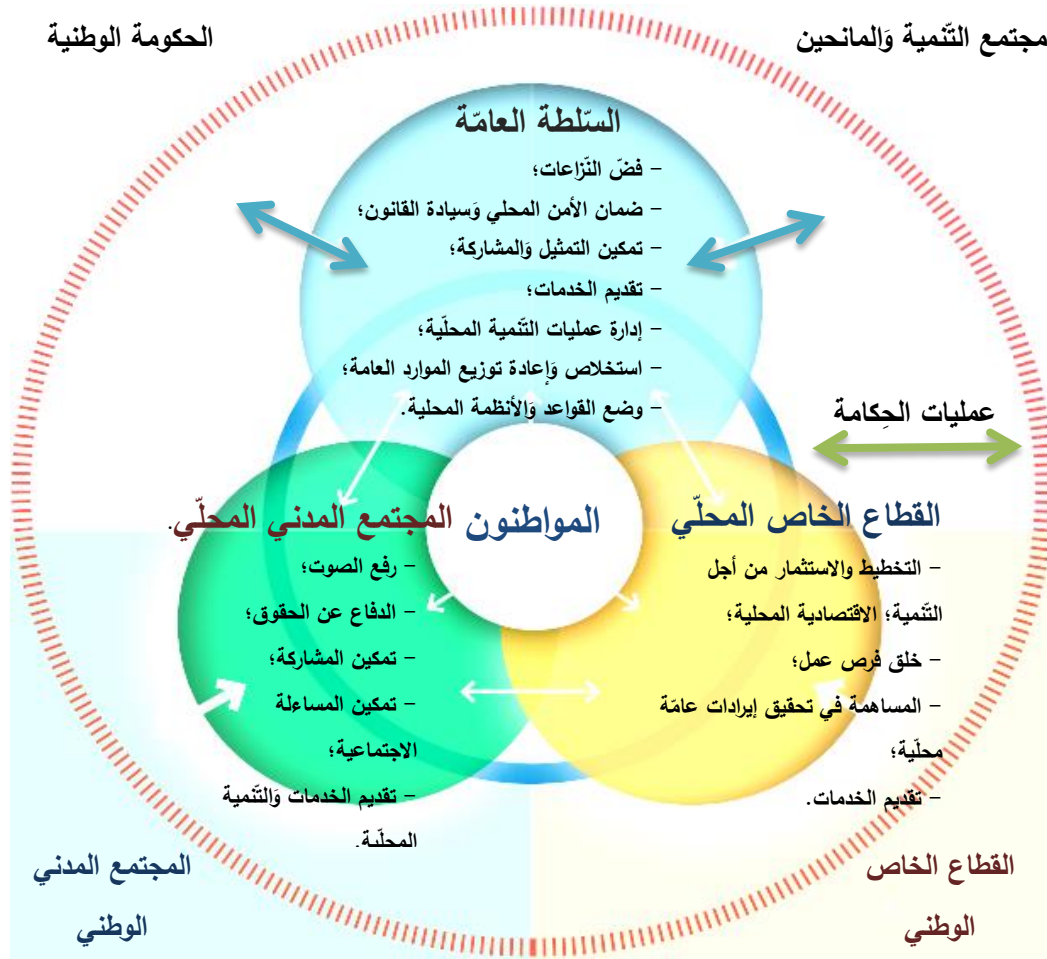
الفرع الثّالث: المجتمع المدني المحليّ.

يُسهّم المجتمع المدني (Civil Society)، في: (01) رفع الصّوت؛ (02) الدّفاع عن الحقوق؛ (03) تمكين المُشاركة؛ (04) تمكين المُساءلة الاجتماعيّة؛ تقديم الخدمات و(05) التّمية المحليّة.

يوضّح الشّكل (6) عناصر الحِكمة المحليّة¹:

¹ Ibid, p.4.

عناصر الحكامة المحليّة.



الشكل (6): UNDP, Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings: Building a Resilient Foundation for Peace and Development, Traduis par le chercheur, p.4.

تفترض الحكامة المحليّة وجود مسؤولين مُبدعين ذوي رؤية استشرافية، كما تقتضي مشاركة كلاً من القطاع العام المحلي (المؤسسات والإدارات العامّة)، القطاع الخاص المحلي والمنظّمات غير الربحية المحليّة في التسيير، في إطار تفاعلي من دون أن تُمارس إحداها سلطة هرمية على الأخرى، نظرًا لاستحالة امتلاك إحداها للموارد أو المعرفة الكافية للتصدّي بمفردها للمشاكل المحليّة. حيث أنّ الصّلاحيات التي تتميز بها الإدارات الحكومية لن تجعلها أعلى شأنًا من بقية الشّركاء ولا طرفًا مُتحكّمًا في إرادتهم، ممّا سيؤدّي إلى تنازل/تحويل بعض المسؤوليات إليها من الجماعات المحليّة. تجلّى هذا التحوّل في تجزئة الكثير من المؤسسات وسوقنة marketization القطاع العمومي عبر إنشاء وكالات أو هيئات ذات أهداف خاصّة

لسهولة إنشائها، تمويلها وتسييرها، مع اللّجوء إلى التّعاقبات الخارجية (Out-contracting) بسبب تراجع مصداقية المسؤولين المحليين والتشكيك في قدرتهم على الاستجابة للمتطلبات المحليّة وسهولة تحديد المهام وتقييم الاستجابة والأداء¹.

المطلب الثالث: مبادئ الحكامة المحليّة.

تميل المناقشات المتعلقة بالحكامة دون الوطنية إلى الارتباط بعددٍ من المبادئ.

الفرع الأوّل: المبادئ الصّادرة عن مجلس أوروبا.

صدرت عن مجلس أوروبا (Council of Europe) مبادئ للحكامة المحليّة، وعددها اثني عشرة (12)، وهي المبادئ المنصوص عليها في استراتيجية الابتكار والحكم الرّشيد على المستوى المحليّ (Strategy on Innovation and Good Governance at local level)، التي أقرتها لجنة وزراء مجلس أوروبا (Committee of Ministers of the Council of Europe) في العام 2008. تُمنح العلامة الأوروبية للتمييز في الحكامة (ELoGE) للسلطات المحليّة التي تُحقّق مستوى عالٍ من الحكامة، وفقاً للمعايير المبيّنة أدناه²:

(01) نزاهة الانتخابات، التمثيل والمشاركة (Fair conduct of Elections, Representation and Participation): تجري الانتخابات المحليّة بحريّة ونزاهة وفق التّشريعات الوطنية والمعايير الدوليّة. المواطنون هم محور النّشاط العام ويشاركون بطرائق مُحدّدة بوضوح في الحياة العامّة على المستوى المحليّ. يُمكن لجميع الرّجال والنساء أن يحضوا بصوت في اتّخاذ القرار، إمّا بشكلٍ مباشر أو من خلال هيئات وسيطة شرعية تُمثّل مصالحهم. هذه المُشاركة الواسعة مبنية على حريّة التّعبير والتجمّع وتكوين الجمعيات. يتمّ سماع جميع الأصوات بما في ذلك أصوات الفئات الأقلّ حظاً والأكثر ضعفاً وأخذها في الاعتبار عند

¹ بلال خروفي، "تداعيات الحوكمة المحليّة الرّديئة على قدرات الإدارة المحليّة في الجزائر"، مجلة العلوم القانونيّة والسياسيّة، مج.10، ع.03، ديسمبر 2019، ص.816.

² Council of Europe, "12 Principles of Good Governance", (Consulté, le: 16-04-2021), <https://2u.pw/4bD0t6xi>

اتّخاذ القرار، بما في ذلك ما يتعلّق بتخصيص الموارد. هناك دائماً محاولة صادقة للتوسّط بين مُختلف المصالح المشروعة والتوصّل إلى توافق واسع حول ما هو في مصلحة المُجتمع بأسره، وكيف يُمكن تحقيق ذلك. تُتخذ القرارات بناءً على إرادة الكثرة مع احترام الحقوق والمصالح المشروعة للقلّة؛

(02) الاستجابة (Responsiveness): تتكيّف الأهداف والقواعد والهيكل والإجراءات مع التوقّعات والاحتياجات المشروعة للمواطنين. يتمّ تقديم الخدمات العامّة والرد على الطلبات والشكاوى في غضون إطار زمني معقول؛

(03) الكفاءة والفعاليّة (Efficiency and Effectiveness): تُلبّي النتائج الأهداف المُتفق عليها. يتمّ استخدام الموارد المُتاحة على أفضل وجه. تُتيح أنظمة إدارة الأداء تقييم وتعزيز كفاءة وفعاليّة الخدمات. يتمّ إجراء عمليات التّدقيق على فترات مُنظمة لتقييم الأداء وتحسينه؛

(04) الانفتاح والشفافية (Openness and Transparency): يتمّ اتّخاذ القرارات وتنفيذها وفقاً للقواعد واللوائح. هناك وصولٌ عام إلى جميع المعلومات التي لم يتمّ تصنيفها لأسباب مُحدّدة جيّداً على النّحو المنصوص عليه في القانون، مثل حماية الخصوصية أو ضمان عدالة إجراءات الشراء. المعلومات المُتعلّقة بالقرارات وتنفيذ السياسات والنتائج مُتاحة للجمهور، بطريقة تُمكنه من متابعة عمل السّلطة المحليّة والمُساهمة فيه بشكلٍ فعّال؛

(05) سيادة القانون (Rule of Law): تلتزم السّلطات المحليّة بالقانون والقرارات القضائيّة. يتمّ اعتماد القواعد واللوائح وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون، ويتمّ إنفاذها بنزاهة؛

(06) السلوك الأخلاقي (Ethical Conduct): يتمّ وضع الصّالح العام قبل المصالح الفرديّة. توجد تدابير فعّالة لمنع ومُكافحة جميع أشكال الفساد. يتمّ الإعلان عن تضارب المصالح في الوقت المناسب، ويجب على الأشخاص المعيّنين الامتناع عن المُشاركة في القرارات ذات الصّلة؛

(07) المهارة والقدرة (Competence and Capacity): يتمّ تحفيز الموظّفين العموميين لتحسين أدائهم بشكلٍ مُستمر. يتمّ إنشاء طرائق وإجراءات عملية واستخدامها من أجل تحويل المهارات إلى قدرات وتحقيق نتائج أفضل؛

(08) الابتكار والانفتاح على التّغيير (Innovation and Openness to change): البحث عن حلول جديدة وفعّالة للمشاكل والاستفادة من الأساليب الحديثة لتقديم الخدمة. هناك استعدادٌ لتجربة البرامج الجديدة والتعلّم من تجارب الآخرين. يتمّ خلق مناخ ملائم للتّغيير من أجل تحقيق نتائج أفضل؛

(09) الاستدامة والتوجّه طويل المدى (Sustainability and Long term orientation): تُؤخّذ احتياجات الأجيال القادمة في الاعتبار في السياسات الحالية. تسعى القرارات لاستيعاب جميع التكاليف وليس إلى نقل المشاكل والتوتّرات، سواء كانت بيئية أو هيكلية أو مالية أو اقتصادية أو اجتماعية إلى الأجيال القادمة. هناك منظورٌ واسع وطويل الأجل حول مستقبل المجتمع المحليّ إلى جانب إدراك ما هو مطلوب لمثل هذا التّطوير. هناك فهمٌ للتّعقيدات التّاريخية والثّقافية والاجتماعية التي يتركز عليها هذا المنظور؛

(10) إدارة مالية سليمة (Sound Financial Management): يجب ألاّ تتجاوز الرّسوم تكلفة الخدمات المُقدّمة ولا تُقلّ الطّلب بشكلٍ مُفرط، سيما في حالة الخدمات العامّة المُهمّة. تتوجّب الحيطة في التّسيير المالي، سيما أثناء التّعاقد واستخدام القروض وتقدير الموارد والإيرادات والاحتياطات وفي استخدام الإيرادات الاستثنائية. يتمّ إعداد خُطط الميزانية مُتعدّدة السّنوات بالتّشاور مع الجمهور. يتمّ تقدير المخاطر وإدارتها بشكلٍ صحيح، بما في ذلك نشر الحسابات المُوحّدة وفي حالة الشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال تقاسم المخاطر بشكلٍ واقعي. تُشارك السّلطة المحليّة في ترتيبات التّضامن بين البلديات والتّقاسم العادل للأعباء والفوائد وتقليل المخاطر (أنظمة التّكافؤ، التّعاون بين البلديات، تبادل المخاطر، ... إلخ)؛

(11) حقوق الإنسان، التنوع الثّقافي والتّماسك الاجتماعي (Human rights, Cultural diversity and Social cohesion): في نطاق نفوذ السّلطة المحليّة، يتمّ احترام حقوق الإنسان

وحمايتها وتنفيذها ويتمّ مكافحة التّمييز على كلّ الأسس. يتمّ التّعامل مع التنوّع الثقافيّ كميزة، ويتمّ بذل جهود مستمرة لضمان مشاركة الجميع في المجتمع المحليّ وعدم الشّعور بالاستبعاد. يتمّ تعزيز التماسك الاجتماعيّ واندماج المناطق المحرومة. الوصول إلى الخدمات الأساسيّة محفوظ، سيما بالنسبة للفئات الأكثر حرمانًا من السكّان؛

(12) المساءلة (Accountability): يتحمّل جميع صنّاع القرار، جماعياً وفردياً، المسؤولية عن قراراتهم. يتمّ الإبلاغ عن القرارات وشرحها ويُمكّن المُعاقبة عليها. هناك سبل انصاف فعّالة ضد سوء الإدارة وضد إجراءات السّلطات المحليّة التي تنتهك الحقوق المدنيّة.

الفرع الثّاني: المبادئ الصّادرة عن اتّحاد المدن والحكومات المحليّة.

تُحدّد إدارة الشّؤون الاقتصاديّة والاجتماعيّة التّابعة للأمم المتّحدة (UNDESA) الفعّاليّة والمساءلة والتّضمينية، باعتبارها المبادئ الأساسيّة للحكامة الفعّالة، إلى جانب سلسلة من المبادئ الفرعيّة التي تشمل التّعاون والشفافيّة وعدم التّمييز والمشاركة. وعلى نحوٍ مُماثل، تقترح منظمة التّعاون الاقتصاديّ والتّنمية (OECD) أربعة (04) مبادئ تشغيليّة رئيسيّة للحكامة العامّة السّليمة، هي: (01) التّسيق بين الحكومة بأكملها؛ (02) صنّع السياسات القائمة على الأدلّة؛ (03) كفاءات وقدرات القوى العاملة في القطاع العام؛ و(04) الانفتاح والشفافيّة والمساءلة التي تتركز على المواطن. وقد تبنّى اتّحاد المدن والحكومات المحليّة (UCLG) معظم المبادئ المذكورة أعلاه وعمل على تطبيقها. في حين، أوّلت تقارير المرصد العالميّ للديمقراطيّة المحليّة واللامركزيّة (GOLD)، اهتمامًا خاصًا بمبادئ التّفريع، المحليّة والمساءلة¹:

الفقرة الأولى: مبدأ التّفريع.

التّفريع (Subsidiarity) هو المبدأ الذي ينبغي بموجبه ممارسة المسؤوليات العامّة من قبل السّلطات المُنتخبة الأقرب إلى المواطنين. ينبغي للسّلطات المركزيّة أن تُؤدّي فقط تلك المهام والمسؤوليات التي لا يُمكن تنفيذها على المستوى المحليّ. ويتطلّب التّفريع أن يكون لدى

¹ UCLG, "Pathways to urban and territorial equality: Addressing inequalities through local transformation strategies", GOLD VI, 2022, p.100,101.

الحكومات المحليّة والجهوية (LRGs) الموارد المالية والإدارية والفنيّة والمهنية الكافية للسّماح لها بتحمّل مسؤوليتها من أجل تلبية الاحتياجات المحليّة. ويشمل ذلك تنفيذ حصّة كبيرة من الإنفاق العام. ينبغي منح LRGs السّلطة والصّلاحية لجمع الموارد المحليّة بما يتماشى مع مبدأ أنّ السّلطة يجب أن تكون متناسبة مع المسؤولية وكذلك مع توافر الموارد. مبدأ التّفريع هو الأساس المنطقي الذي تقوم عليه عملية اللامركزية.

الفقرة الثّانية: مبدأ التّوطين.

يُوصف التّوطين (Localisation) بأنّه عملية تحديد وتنفيذ استراتيجيات الرّصد والتّفقيم على المستوى المحليّ لتحقيق أهداف وغايات التّمية المستدامة العالمية والوطنية ودون الوطنية. وبشكلٍ أكثر تحديداً، فإنّه يأخذ في الاعتبار السّياقات دون الوطنية عند العمل على تحقيق أجندة 2030*. وتتراوح هذه المسؤولية من تحديد الأهداف والغايات إلى تحديد وسائل التنفيذ وكذلك استخدام المؤشّرات لقياس ورصد التّقدم. منذ اعتماد أجندة 2030م، تمّ توسيع حركة LRGs لتوطين أهداف التّمية المُستدامة تدريجيّاً لتشمل جميع أنحاء العالم، وإن كان ذلك بسرعات مُختلفة داخل مناطق معيّنة وفيما بينها. وكان التّقدم المُحرز أكثر وضوحاً في بلدان شمال وغرب أوروبا. وفي أمريكا الشماليّة، أظهر عددٌ مُتزايد من المدن والولايات الرّائدة رفيعة المستوى أيضاً التزامها بهذه القضية. وفي أفريقيا وأمريكا اللاتينية، بُذلت جهود كبيرة في بلدان مختلفة من أجل تطوير حُطط واستراتيجيات محليّة تتماشى مع أهداف التّمية المستدامة. وفي منطقة آسيا والمحيط الهادئ، تتقدّم LRGs في مُواءمة سياساتها وحُططها مع أهداف التّمية المُستدامة. وفي الوقت نفسه، ما يزال التّقدم في بلدان أوراسيا، الشّرق الأوسط وغرب آسيا أوليّاً (باستثناء تركيا، مع تسارع ملحوظ في الاتّحاد الرّوسي في الآونة الأخيرة). لقد قام عددٌ مُتزايد من LRGs الرّائدة بإعداد مُراجعات محليّة طوعية لرصد تنفيذ أهداف التّمية

* في العام 2015، اعتمدت الدّول الأعضاء في الأمم المتّحدة بالإجماع خطة التّمية المُستدامة لعام 2030 (خطة عام 2030) بأهدافها الـ17، وغاياتها الـ169 ومؤشّراتها الـ231 الفريدة. وتهدف هذه الخطة إلى تحديد اتّجاه السياسات العالمية والوطنية المعنية بالتّمية، وإلى تقديم خيارات وفُرص جديدة لسد الفجوة بين حقوق الإنسان والتّمية. كما أنّها تُشكّل إطاراً عامّاً يُوجّه العمل الإنمائي العالمي والوطني.

المُستدامة، ولكن أيضاً لتعزيز الحوار مُتعدّد المُستويات. تجدر الإشارة إلى أنّه منذ العام 2020م، تعمل LRGs على الترويج للمراجعات الطوعية دون الوطنية في عدد مُتزايد من البلدان حول العالم. وقد أدت هذه العمليات السياسية إلى زيادة مشاركة LRGs في آليات تنسيق أهداف التنمية المُستدامة ووحدة إعداد التقارير الوطنية.

الفقرة الثالثة: المُساءلة.

تُعتبر المُساءلة (Accountability) عنصراً أساسياً في الأجندة الديمقراطية للحركة البلدية، حيث أنّ تعزيز الشفافية والحكومة المفتوحة بسياسات تشاركية يُمثّل أولوية للحكومات المحليّة والإقليمية. أدى ذلك إلى قيام منظمة UCLG بإنشاء مُجتمع الممارسات المتعلّقة بالشفافية والمُساءلة في العام 2018م. حيث تُشير المُساءلة إلى: "الوسيلة التي يُقدّم بها الأفراد والمنظمات تقاريرهم إلى سلطة (أو سلطات) مُعترف بها ويكونون مسؤولين عن أفعالهم".

المبحث الثالث: مقتضيات الحكامة المحلية.

يُوضّح إعلان الحكامة المحلية (Declaration of Local governance) الذي توجّه أشغال مؤتمر الاتحاد الدولي لتسيير المدن المنعقد بصوفيا/بلغاريا في ديسمبر 1996م أنّ نظام الحكامة المحلية يجب أن يتضمّن مجموعة من العناصر، وهي¹: (01) نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية بموجب القانون؛ (02) لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي؛ (03) مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي وتهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

المطلب الأول: اللامركزية في تفكير الحكامة المحلية.

بينما تُصبح المجتمعات البشرية أكثر تعقيداً في أعقاب النمو الديمغرافي، العولمة، التمدّن المتسارع، حركات الهجرة وحتى الصراعات المسلّحة، تظّهر رهانات جديدة يتعيّن على مجتمعاتنا أن تجد الإجابات المناسبة لها. تُمثّل الحكامة بشكلٍ عام، والمحلية بشكلٍ خاص أحد هذه الإجابات. تحدّي تقريب المواطن من شؤون المدينة بهدف إعطاء معنى جديد للديمقراطية أو على الأقل تعزيزها. وحسب صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية (UNCDF): "تهدف الحكامة المحلية إلى نقل السّلطة إلى السكّان المحليين بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والسياسية التي يقودها السكّان أنفسهم، والتي تُركّز على الحد من الفقر".

ينطوي هذا المفهوم على النّقل الرّأسي (Le transfert vertical) للمسؤوليات والموارد من الحكومة المركزية إلى السّلطات المحلية، فضلاً عن تطوير الشبكات الأفقية (Les réseaux horizontaux) بين هذه السّلطات والفواعل غير الدُولاتية². وعلى هذا النّحو، كثيراً ما ترتبط

¹ حسن العلوني، صنع القرار المحلي في إطار مفهوم الدولة والمجتمع: دراسة للوحدات المحلية بمركز فوه، في سلوى شعراوي جمعة، إدارة شؤون الدولة والمجتمع (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2001م)، ص.145.

² Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement, "Evaluation du thème: Appui à la décentralisation et gouvernance locale", Avril 2006, p.22.

الحكامة المحلية بعمليات اللامركزية التي تمّ تطويرها، أو على الأقل إعادة إطلاقها في بعض البلدان منذ نهاية الثمانينيات¹.

الفرع الأول: الإطار المفاهيمي للامركزية.

حتى أوائل الثمانينيات، كان يُنظر إلى الحكومة والدولة بشكلٍ تبادلي. كان يُنظر إلى الحكومة على أنها التجسيد المؤسسي لسيادة الدولة والمصدر المهيمن لصنع القرار السياسي والقانوني². دفعت الاقتصادات الرائدة والبيروقراطيات المركزية غير الفعالة الباحثين إلى التفكير في اللامركزية كحل ناجع (Panacea) لمشاكل البلدان النامية. بدأت المؤسسات المتعددة الأطراف في إدراج مكونات اللامركزية في العديد من برامجها، كما ظهرت ضغوط داخلية من أجل اللامركزية أيضاً. فيما جاء الدعم الأيديولوجي من اليمين واليسار، ولكل دوافعه؛ الأول لزيادة الكفاءة والثاني لإحداث توزيع مختلف للسلطة. ما أدى بالحكومات المركزية إلى التخلي عن أدوارها التقليدية لصالح كيانات حكومية غير مركزية³. لقد أصبحت اللامركزية موضةً في عصرنا هذا. يتمّ دراستها أو تجربتها في تنوعٍ مذهل من البلدان النامية والبلدان التي تمرّ بمراحل انتقالية⁴.

¹ عادل مبرك، خالد بقاص، "اللامركزية في سياق الحكامة المحلية: جوهر العلاقة وحدودها؟"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، م.08، ع.02، 2024، ص.316.

² G. Shabbir Cheema, Dennis A. Rondinelli, "From Government Decentralization to Decentralized Governance", in G. Shabbir Cheema, Dennis A. Rondinelli (Eds.), **Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices** (Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2007), p.1.

³ Aaron Shneider, "Decentralization: Conceptualization and Measurement", **Studies in Comparative International Development**, Vol.38, N°.3, p.34.

⁴ The World Bank, "The political Economy of Democratic Decentralization, Directions in Development", March 1999, Washington, D.C., p.1.

الفقرة الأولى: نشأة مصطلح اللامركزية.

إنّ الخوض في تاريخ اللامركزية مهمة حساسة¹. تشتمل كلمة اللامركزية في الأساس على معاني جذورها اللاتينية، ومعناها العام هو بعيد عن المركز² (Away from the center). وإذا سلّمنا بالقواميس، فإنّ ظهور مصطلح اللامركزية يعود فقط إلى ثلاثينيات القرن التاسع عشر تقريباً؛ ففي منتصف القرن التاسع عشر (Au milieu du XIX siècle)، وفي ظلّ الإمبراطورية الفرنسية الثانية (Le Second Empire)، أدركت الحكومة الفرنسية أنّها إذا كانت تحكّم بشكلٍ جيّد من بعيد، فإنّها لن تُسير بشكلٍ جيّد إلاّ من قريب (On gouverne bien de loin, on administre bien que de près). هذا النّقل للصّلاحيات، الذي سُمّي في ذلك الوقت باللامركزية (Décentralization)، لم يكن في الواقع سوى عدم التّركيز (La déconcentration بالمعنى الذي يُطلق اليوم على هذا المصطلح. وهذان التّعيران اللذان غالباً ما يتمّ الخلط بينهما يُشيران إلى واقعين مختلفين تماماً³.

في العام 1884م، لاحظ A. De Tocqueville أنّ توحيد القوانين الذي يُميّز الدّول المركزية يطرح مشكلة، لأنّه لا يأخذ بعين الاعتبار تنوّع الأماكن والعادات (La diversité des lieux et des mœurs). أصبحت هذه الحُجّة التي تبنّاها W. Oates العام 1972م، نظريّة اللامركزية (Le théorème de la décentralisation) التي حاولت الإجابة عن سؤال ما إذا كانت هناك لامركزية مثالية⁴.

عرف تطوّر مفهوم اللامركزية (Decentralization) خلال النّصف الثاني من القرن الماضي ثلاث (03) موجات؛ ركّزت الموجة الأولى من تفكير ما بعد الحرب العالمية الثانية

¹ Pierre Bodineau, Michel Verpeaux, **Histoire de la décentralisation** (France: Presses universitaires de France, 2^E éditions, Août 1997), p.3.

² Priyantha W. Mudalige, "The Discussion of Theory and Practice on Decentralization and Service Delivery", **European Scientific Journal**, Vol.15, No.14, May 2019, p.119.

³ Pierre Bodineau, Michel Verpeaux, **Op.cit.**, p p.3-5.

⁴ Kamel Moulai, "De la décentralisation territoriale en Algérie: La rente territoriale joue-elle un rôle?", **Revue d'Economie et de Statistique Appliquée**, Vol.11, N°.21, Juin 2014, p.350.

حول اللامركزية على عدم تركيز الهياكل الحكومية والبيروقراطية. فيما وسّعت الموجة الثانية من اللامركزية، التي بدأت في مُنتصف الثمانينيات، المفهوم ليشمل قضايا تقاسم السلطة السياسية والدمقرطة وتحرير السوق، وصولاً إلى توسيع نطاق صنع القرار إلى القطاع الخاص. وخلال الموجة الثالثة، التي امتدّت خلال تسعينيات القرن الماضي، كان يُنظر إلى اللامركزية على أنها طريقة لانفتاح الحكامة على مشاركة عامّة أوسع من خلال مُنظمات المُجتمع المدني¹.

الفقرة الثانية: تعريف اللامركزية.

وفقاً لـ Paul Graziani: "اللامركزية هي، في المقام الأول، السعي إلى تجديد الشرعية التي تتشكّل بين دولة قويّة للغاية وأمة خاضعة للغاية. ومن ثمّ يتمّ البحث عن عقلانية جديدة من شأنها أن تُقلّل من تأثير البيروقراطية على صنع القرار السياسي. وهي، في النهاية، شرطٌ لاستعادة السلطة وعودة السياسة".

ويتمّ تعريف اللامركزية أيضاً، من قبل Jacques Ferstenbert وآخرين، على أنها: "جدلية بين الدولة والجماعات الإقليمية، أي بين المركز والأطراف. هذه العلاقة في توتر، يخفّ ويزيد، تبعاً لمصالح الدولة، انتظارات المنتخبين المحليين ومُتطلّبات السياسات العامّة".

في عالمٍ مُعوّلم، تسعى الجماعات المحلية بشكلٍ مُتزايد للحصول على قدر معيّن من الاستقلال والحرية. بالنسبة لـ Jacques Baguenard، يتمّ تعريف اللامركزية من خلال المُطالبة بالمزيد من الاستقلال الذاتي المحلي. لذلك، أصبح مبدأ الإدارة الحرة (Le principe de la libre administration) عنصراً أساسياً في اللامركزية. يسمح هذا المبدأ بالتمييز بين شكلين تقليديين من اللامركزية. فمن ناحية، تهدف اللامركزية الإقليمية (La décentralisation territoriale) لإرساء استقلالية الجماعات الإقليمية. وهذا له دلالة سياسية ولا يُمكن اختزاله في أسلوب إداري بسيط. ومن ناحية أخرى، تتمثّل اللامركزية الوظيفية (La décentralisation fonctionnelle) في إنشاء هيئات عامّة مسؤولة عن إدارة واحدة أو أكثر من الخدمات العامّة. في الدولة الوحديّة، يجب أن نتذكّر أنّ اللامركزية لم تكن أبداً مُرادفة للحرية الكاملة للسلطات المحلية.

¹ G. Shabbir Cheema, Dennis A. Rondinelli, **Op.cit.**, p p.2,3.

ومع ذلك، يتطلّب الاستقلال الذاتي نقلاً حقيقياً للاختصاصات إلى الجماعات الإقليمية. وكما لاحظ Jacques Ferstenbert وآخرون، فإنّ اللامركزية هي: "المفهوم الذي يعكس على أفضل وجه الحركة التي تتقلّ من خلالها الدولة المركزية الامتيازات والاختصاصات إلى الكيانات العامّة المؤهّلة باعتبارها لامركزية"¹.

ويُمكن تعريف اللامركزية أيضاً، بأنّها: "نقل المسؤولية عن التخطيط، الإدارة، استخلاص الموارد وتخصيصها من الحكومة المركزية ووكالاتها إلى: (01) الوحدات الميدانية لوزارات أو وكالات الحكومة المركزية؛ (02) الوحدات التابعة أو مستويات الحكم؛ (03) الشركات أو السّلطات العامّة شبه المستقلّة؛ (04) السّلطات الإقليمية أو الوظيفية على مستوى المنطقة؛ أو (05) المنظّمات الخاصّة أو التطوّعية غير الحكومية"².

الفقرة الثّالثة: أهداف اللامركزية.

يتجلّى النطاق الاستثنائي لمفهوم اللامركزية في الأهداف العديدة التي يُفترض أنّها تُخدمها³:

- (01) تُؤدّي اللامركزية إلى تقليل العبء الزائد والازدحام في قنوات الإدارة والاتّصالات؛
- (02) يُعتقد أنّ اللامركزية ستعمل على تحسين استجابة الحكومة للجمهور وزيادة كميّة ونوعية الخدمات التي تُقدّمها؛
- (03) تسمح اللامركزية بتخطيط البرامج المحليّة بشكلٍ أكثر استجابة للجمهور؛
- (04) في بعض البلدان، يُنظر إلى اللامركزية على أنّها وسيلة لحشد الدّعم لسياسات التّمية الوطنية من خلال التعريف بها بشكلٍ أفضل على المستوى المحليّ؛

¹ 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, 18 Décembre 2019), p p.8-10.

² Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis, G. Shabbir Cheema, "Decentralization in Developing Countries A Review of Recent Experience", World Bank Staff Working Papers Number 581, Management and Development Series Number 8, The World Bank Washington, D.C., U.S.A. July 1983. p p.9-13

³ Ibid.

05) من المُفترض أن يكون تحقيق أكبر قدر من العدالة في تخصيص الموارد الحكومية للاستثمار أكثر احتمالاً عندما يُشارك مُمثّلون عن الجماعات السّياسية والدينية والعرقية والاجتماعية في صنع القرار التّمويلي؛

06) في البلدان التي تكون فيها القدرة الإداريّة مُنخفضة، يُنظر إلى اللامركزية في بعض الأحيان على أنّها وسيلة لتطوير القيادة والمُبادرة المحليّة؛

07) أصبح من الواضح أنّ العديد من المهام التي تقع حالياً على عاتق الوزارات أو الهيئات المركزية يتمّ تنفيذها بشكلٍ سيّئ بسبب صعوبة إيصال الخدمات المركزية إلى المُجتمعات المحليّة. بالنسبة لبعض الأنشطة، يُمكن أن تُؤدّي اللامركزية إلى زيادة كفاءة الوزارات المركزية من خلال إعفاء الإدارة العليا من المهام الروتينية والمُتكررة ومنحها المزيد من الوقت لتخطيط ومُراقبة البرامج التي تتطلّب، بشكلٍ مُطلق التّوجيه أو السّيطرة المركزية. ويُمكن أن تكون الإدارات دون الوطنية على مستويات أكثر فعالية لتنسيق الإجراءات التي تتطلّب مُشاركة العديد من الوكالات؛

08) اللامركزية، في نهاية المطاف، مبدأ أيديولوجي يرتبط بأهداف الاعتماد على الذات، صنع القرار الديمقراطي، المُشاركة الشّعبية في الحكومة ومُساءلة الموظّفين العموميين أمام المواطنين. وعلى هذا النّحو، يتمّ السّعي إلى تحقيق اللامركزية باعتبارها هدفاً سياسياً مرغوباً في حدّ ذاته.

ولذلك، فإنّ القضايا المرتبطة باللامركزية مُتعدّدة¹:

أولاً: على المستوى السّياسي.

تهدف اللامركزية إلى المُشاركة في إعادة بناء الدّولة واستعادة مصداقيتها، والتي تُعاني إلى حدّ كبير من العجز بسبب ضعف قدرة الدّولة على تلبية الاحتياجات الأساسية للسّكان. ومن المُفترض أيضاً أن تُشكّل مدرسة لتعلّم الديمقراطية، ممّا يسمح للمواطنين بمُمارسة

¹ Ibid, p.8.

مسؤوليات سياسية على المستوى المحلي، وهي أرض خصبة للمهارات التي يُرجَّح أن تُستثمر لاحقاً في الفضاء السياسي الوطني. بمعنى آخر، يجب أن تُساهم اللامركزية في تجديد المشهد السياسي من القاعدة إلى القمة.

ثانياً: على المستوى الثقافي.

تهدف اللامركزية لتنميين الثقافات والتقاليد من خلال أخذها في الاعتبار عند تحديد مخططات العمل وميزانيات الاستثمار في الجماعات.

ثالثاً: على المستوى الاقتصادي.

أخيراً، وليس أقلّ التحديات، يُمكن أن تُؤدّي اللامركزية إلى تنمية اقتصادية أكثر انسجاماً من خلال تعزيز المبادرات المجتمعية والفردية، عبر إنشاء إطار حوافز يُدعم الديناميكيات المحلية ويأخذ في الاعتبار خصوصيات الجماعة.

الفقرة الرابعة: أبعاد اللامركزية.

غالباً ما ينتهي استخدام تعريفات مختلفة للامركزية إلى تقديم مقاييس مختلفة كذلك. ويُمكن للباحثين أيضاً خلق الارتباك من خلال التركيز على مستويات مختلفة من التحليل؛ فيدرس البعض اللامركزية من خلال دراسة المؤسسات على المستوى المحلي، بينما يدرس البعض الآخر المعدّلات الوطنية، ولا يُمكن لأولئك الذين يحاولون استخلاص الآثار المترتبة عن الأبحاث، مثل صنّاع السياسات، إلا أن يشعروا بالحيرة. يُمكن التراجع عن بعض هذا التشابك المفاهيمي من خلال التمييز بين الأبعاد المتعددة للامركزية¹.

¹ Aaron Shneider, *Op.cit.*, p p.34,35.

أولاً: الفيدرالية المالية.

تُركّز نظريات الفيدرالية المالية (Fiscal Federalism) التي تتعامل مع اللامركزية على تعظيم الرّعاية الاجتماعية، والتي يتمّ تصويرها على أنّها مزيج من الاستقرار الاقتصادي، كفاءة التّخصيص والعدالة التّوزيعية. تُشير اللامركزية المحليّة (التمويل المحليّ) إلى: "كل الموارد المتّاحة التي يُمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التّمية على مستوى الوحدات المحليّة، بالصّورة التي تُحقّق أكبر مُعدّلات تنمية عبر الزّمن وتُعظّم استقلالية المحليّات عن الحكومة المركزيّة"¹.

تُشكّل النّفقات والإيرادات العنصرين الرئيسيّين للنشاط المالي. لذلك، يُفترض أنّ أفضل مؤشّر لمستوى المركزيّة أو اللامركزية المالية هو حصّة النّفقات والإيرادات دون الوطنية. السّمة الرئيسيّة للامركزية المالية هي التّأثير المالي للحكومات دون الوطنية مقارنةً بالتّأثير الإجمالي للحكومة. لذلك، يُفترض أنّ حصّة النّفقات والإيرادات دون الوطنية كنسبة مئوية من إجمالي النّفقات والإيرادات تُوفّر مقاييس مُفيدة لهذا المفهوم².

عن قصد، ركّز هذا التّصوّر على درجة المركزيّة/اللامركزية في التّأثير المالي ولم يُقيّم الاستقلالية التي تتمتع بها الوحدات المحليّة. الاستقلال (Autonomy) هو محور اللامركزية الإدارية التي تعتمد على نظريّات الإدارة العامّة.

ثانياً: الإدارة العامّة.

تُركّز نظريات الإدارة العامّة (Public Administration) التي تتناول اللامركزية بشكلٍ عام على كيفية تحقيق البيروقراطيات الحديثة التي تتسم بالكفاءة والفعاليّة والعقلانية. تُركّز الحُجج الإدارية على الآثار الإدارية لمنح السّلطات المحليّة الاستقلال عن السّيطرة المركزيّة في صنع السّياسة العامّة، الرّقابة على المُستخدمين والتحكّم في المالية العامّة. حجم اللامركزية

¹ عبد المطّلب عبد الحميد، التّمويل المحليّ والتّمية المحليّة (الإسكندرية: دار الجامعة، 2001)، ص.22.

² Ibid, p p.36,37.

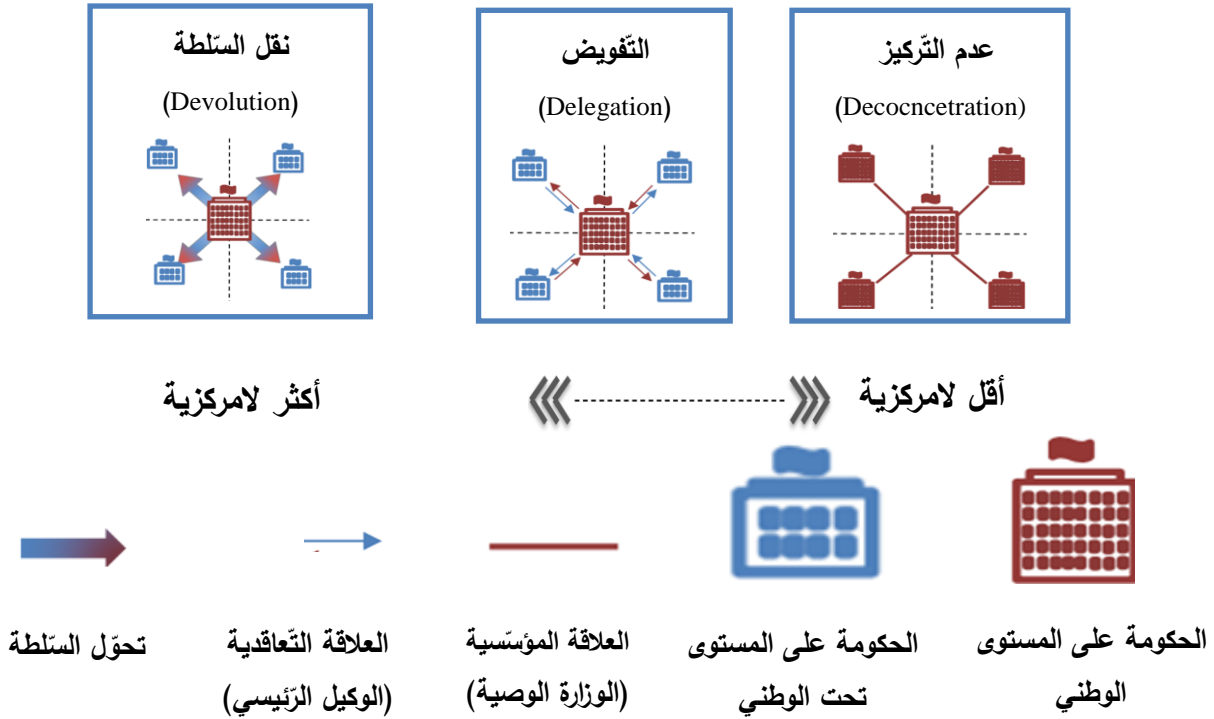
الإدارية يتراوح في سلسلة مُتّصلة عبر الأنظمة؛ من تلك التي تتميز بدرجة مُنخفضة من الاستقلالية إلى تلك التي تتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية.

حتى أواخر الثّمانينيات، اتّبعَت الحكومات ثلاثة (03) أشكال أساسية من اللامركزية. ففيما سعى (01) عدم التّركيز (Deconcentration) إلى نقل المسؤوليات الإدارية من الوزارات والإدارات المركزية إلى المستويات الإدارية الجهوية والمحليّة من خلال إنشاء مكاتب ميدانية للإدارات الوطنية ونقل بعض سُلطة اتّخاذ القرار إلى الموظّفين الميدانيين الإقليميين؛ كان هدف (02) التّفويض (Delegation) هو تقوية الحكومات المحليّة من خلال منحها السُلطة والمسؤولية والموارد اللازمة لتوفير الخدمات والبنية التّحتية، حماية الصّحة والسّلامة العامّة، صياغة وتنفيذ السّياسات المحليّة. ومن خلال (03) نقل السُلطة (Devolution)، حوّلت الحكومات الوطنية سلطة التّسيير لوظائف مُحدّدة إلى المُنظّمات شبه المُستقلّة أو شبه الحكومية، مُؤسّسات الدّولة، وكالات التّخطيط الإقليمي وتنمية المناطق، السّلطات العامّة مُتعدّدة الأغراض وأحادية الغرض¹.

¹ G. Shabbir Cheema, Dennis A. Rondinelli, **Op.cit.**, p.3.

يُشير الشَّكل (7) إلى أبعاد اللامركزية¹:

أبعاد اللامركزية.



الشَّكل (7): Source: Priyantha W. Mudalige, The Discussion of Theory and Practice on Decentralization and Service Delivery?, p.124, Traduis par le

chercheur.

إنَّ المقاربة الحالية للامركزية الإدارية تنظر إلى هذه الفئات على أنها ليست أكثر من مجرد نقاط على طول سلسلة متواصلة من الاستقلال الإداري. يتضمَّن عدم التركزيز أقلَّ قدر من الاستقلالية ويتضمَّن نقل السلطة أكبر قدرٍ منها، فيما يأتي التفويض في مرتبة متوسطة من حيث الاستقلالية. وما يُميِّز بين هذه الفئات من اللامركزية الإدارية هو العلاقة بين الحكومة المركزية والوحدة التي تتلقَّى السلطة والموارد. وفيما يتضمَّن عدم التركزيز (Deconcentration) علاقة بيروقراطية هرمية؛ يتضمَّن التفويض (Delegation) علاقة تعاقدية وينطوي نقل السلطة (Devolution) على Arm's-length relationship. وتُشكِّل الاختلافات النوعية بين هذه العلاقات مُتلازمة من العوامل. وأفضل طريقة لتلخيص هذه المُتلازمة هي الانتباه لدرجة

¹ Priyantha W. Mudalige, Op.cit., p.124.

الاستقلالية التي تمنحها الحكومة المركزية. ربّما يفتقد مثل هذا التبسيط بعضًا من الثراء المفاهيمي للعلاقات المختلفة، ولكنّه كافٍ لقياس استمرارية الاستقلال الإداري. إحدى طرائق قياس مستويات الاستقلال الإداري المحلي هي فحص السيطرة التي تُمارَس على الإيرادات المحليّة. تُوفّر النسبة المئوية للإيرادات المحليّة من الضرائب مؤشّرًا على درجة السيطرة دون الوطنية على الموارد. تختلف الضرائب عن المبلغ الإجمالي للموارد، وهو مقياس للثروة وليس السيطرة. الإيرادات دون الوطنية هي مزيجٌ من الضرائب، التحويلات، المنح والقروض. تُوفّر الضرائب أكبر درجة من الاستقلالية، بينما تُوفّر المنح والقروض درجة أقل إلى حدّ ما، وربّما تكون التحويلات هي الأقل. ومن الممكن حجبها، حتّى تلك التي يُفترض أنّها تلقائية، وتصل المنح والقروض عمومًا بشروط أو بنفقات مُخصّصة¹.

ومن الجدير بالذّكر أنّ هذا الإجراء يستبعد المعيار السياسي المرتبط بفئة نقل السّلطة الإدارية. وبموجب معظم التعاريف، يتطلّب نقل السّلطة أن تكون الجهات المستفيدة من اللامركزية عبارة عن هيئات محلية منتخبة ديمقراطيًا. ويتضمّن هذا التعريف أنماط التمثيل في البعد الإداري، والمقصود به الإشارة إلى درجات الاستقلالية. ومع ذلك، فإنّ التمثيل يستحق الاهتمام في حدّ ذاته، باعتباره السّمة الأساسية للبعد التّالي، وهو اللامركزية السياسيّة².

ثالثًا: العلوم السياسيّة.

تُركّز نظريّات العلوم السياسيّة (Political Science) التي تتناول اللامركزية على التّعبيّة التنظيم، التعبير، المشاركة، التنافس وتجميع المصالح. تُؤدّي كافة الأنظمة السياسيّة هذه العمليات، وتعتمد الطّريقة التي تُحدّث بها على السياقات الفردية. الأنظمة السياسيّة اللامركزية هي تلك التي تكون فيها الجهات الفاعلة والقضايا السياسيّة مهمّة على المستوى المحلي، وتكون مُستقلّة ولو جزئيًا عن تلك الموجودة على المستوى الوطني. أفضل طريقة لتلخيص هذه الوظائف قد تكون من حيث التمثيل، والذي يُشير إلى الطّريقة التي تقوم بها المؤسسات

¹ Aaron Shneider, *Op.cit.*, p p.37-39.

² *Ibid.*

السياسية رسم تعدد مصالح المواطنين في القرارات السياسية. ولكي يكون لها تأثير على السياسة، يجب تعبئة المصالح في المجتمع، تنظيمها والتعبير عنها من خلال المؤسسات التي تحمل المصالح إلى الدولة. تعمل بعض أنظمة التمثيل (Representation) من خلال مؤسسات المجتمع المدني، مثل المنظمات غير الحكومية، الحركات الاجتماعية ومنظمات المصالح. وتهدف أنظمة التمثيل الأخرى، مثل الأحزاب السياسية، لجلب المصالح مباشرة إلى الجهاز السياسي الرسمي من خلال الانتخابات. أخيراً، تجلب بعض أنظمة التمثيل المصالح إلى التفاوض المباشر مع بيروقراطية الدولة، كما هو الحال في المساومة التقابلية. ترتبط جميع أنظمة التمثيل بمؤسسات الدولة نفسها التي تُحدد قواعد التمثيل؛ وبالتالي تُحدد القضايا التي يتم تسييسها وكيفية تسييسها. تُعتبر الانتخابات المؤشر الأكثر وضوحاً للتمثيل الذي يحدث على مختلف المستويات. وبطبيعة الحال، يُمكن أن تختلف أهمية الانتخابات المحلية في الصورة الوطنية الأوسع، لكنها تزيد من احتمال أن تكون بعض الوظائف السياسية لامركزية¹.

تُحدد المناقشة السابقة لمقاربة اللامركزية ثلاثة (03) أبعاد للتّحليل، هي: اللامركزية المالية، اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية. وما لم تتم مناقشته بعد، ولكنه يظل وثيق الصلة بالموضوع، هو مدى ترابط هذه الأبعاد. يُمكن أن تساهم هذه العلاقة المتبادلة في حدوث ارتباك مفاهيمي، حيث أنّ اللامركزية على طول أحد الأبعاد قد تؤثر أو تنتقل إلى اللامركزية على طول بُعد آخر. وبدون أخذ هذه العلاقة المتبادلة في الاعتبار، فإنّ التدابير سبّالغ أو تُقلل من حجم اللامركزية. دعونا أولاً نُفكر في نطاق الطرائق الممكنة التي يُمكن أن تتفاعل بها الأبعاد. أحد الأنماط المحتملة هو أنّ زيادة اللامركزية في أحد الأبعاد تؤدي إلى زيادة اللامركزية في بُعد آخر. والنمط الثاني هو أنّ زيادة اللامركزية في أحد الأبعاد تؤدي إلى انخفاض اللامركزية في بُعد آخر. أي أنّ ثلاثة (03) أبعاد تُنتج ستة (06) مجموعات مختلفة. على سبيل المثال، قد تولّد اللامركزية المالية قدرًا أكبر من اللامركزية الإدارية إذا استُخدمت الوحدات المحلية موارد متزايدة لتأكيد الاستقلال الإداري عن المركز. وبدلاً من ذلك، قد تؤدي

¹ Ibid, p p.39,40.

اللامركزية المالية إلى قدرٍ أقل من اللامركزية الإدارية إذا قامت الحكومات المركزية بشكلٍ منهجي بمواجهة إطلاق الموارد من خلال زيادة الضوابط البيروقراطية أو التنظيمية. ويمكن وصف سيناريوهات مُماثلة للعلاقات بين كلِّ بُعدٍ آخر. يعرض الجدول (4) الأبعاد المُقترحة، باعتبارها محورية، لمفهوم اللامركزية والمؤشرات التي سيتم استخدامها لاختبار نماذج القياس¹:

أبعاد ومؤشرات اللامركزية.

المؤشر (Indicator)	البعد (Dimension)
التفقات دون الوطنية (Subnational expenditures) كنسبة مئوية من إجمالي التفقات.	اللامركزية المالية (Fiscal decentralization)
الإيرادات دون الوطنية (Subnational revenues) كنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات.	
الضرائب (Taxation) كنسبة مئوية من المنح والإيرادات دون الوطنية.	اللامركزية الإدارية (Administrative decentralization)
التحويلات (Transfers) كنسبة مئوية من المنح والإيرادات دون الوطنية.	
الانتخابات البلدية (Municipal elections).	اللامركزية السياسية (Political)
الانتخابات الولائية (State elections).	decentralization)

Source: Aaron Shneider, Decentralization: Conceptualization and **الجدول (4):** Measurement, Studies in Comparative International Development, Traduis par le chercheur, p p.40,41.

رابعًا: تصفية الاستثمارات أو لامركزية السوق.

أشار التقييم المُشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وحكومة ألمانيا لبرامج دعم عمليات اللامركزية في البلدان النامية إلى شكلٍ آخر للامركزية: تصفية الاستثمارات أو لا مركزية السوق (Divestment or Market decentralization). تعني لا مركزية السوق: "السّماح الرّسمي للقطاع الخاص بممارسة وظائف الحكومة"²,

¹ Ibid, p p.40,41.

² Priyantha W. Mudalige, Op.cit., p.119.

يتمّ هذا الشكل لصالح الكيانات غير العامّة (Non-public entities)، حيث يتم نقل مسؤولية التخطيط والإدارة أو الوظائف العامّة الأخرى من الحكومة إلى المؤسسات غير الحكومية، التطوّعية أو الخاصّة، مع فوائد واضحة للجمهور وبمشاركته. ينطوي هذا الشكل في كثيرٍ من الأحيان على التعاقد (Contracting out) لتوفير خدمات جزئية أو وظائف إدارية، أو إلغاء القيود التنظيمية (Deregulation) أو الخصخصة الكاملة (Full privatization). ومن هذا الشكل الأخير من اللامركزية كما حدّده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، يُمكن النظر للخصخصة باعتبارها جزءًا لا يتجزأ من عملية لامركزية الحكامة (Decentralizing governance). وكثيرًا ما يُنظر إلى اللامركزية على أنها شرطٌ مُسبقٌ للخصخصة¹.

خامسًا: اللامركزية اللاتماثلية.

اللامركزية اللاتماثلية (Asymmetric decentralization) هي شكلٌ من أشكال اللامركزية، تمّ تطويره من قبل Charles Tarlton عام 1965م لتمييزه عن اللامركزية التماثلية التي تُؤثّر على مختلف البلدان. في نقاش حول الفيدرالية، أوضح Tarlton أنّه في سياق الترتيبات الفيدرالية أو غيرها من ترتيبات تقاسم السّلطة، يقتضي عدم التماثل (Asymmetry) عدم المساواة بين الوحدات الإقليمية مع بعضها البعض ومع الحكومة في المركز. تتطلّب اللامركزية اللاتماثلية جزءًا في البلاد يتمتّع بالاستقلال الذاتي أكثر من أيّ جزءٍ آخر. كما أنّ لديه القدرة على الوصول إلى الموارد المالية الحكومية أكثر من غيره. يتمّ التمييز بين نوعين من اللامركزية اللاتماثلية، هما: اللاتماثلية السياسية (Political asymetry) واللاتماثلية الدستورية (Constitutional asymetry). تنشأ اللامركزية اللاتماثلية السياسية من تأثير الظروف الثقافيّة، الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية على الوحدات الإقليمية المختلفة. لقد تزايد نظام اللامركزية اللاتماثلية في الدّول الودوية والفيدرالية في العالم على حدّ سواء. ومن أمثلة الدّول الودوية، نذكر: فرنسا (كورسيكا)، الدنمارك (جرينلاند)، تنزانيا (زنجبار)، المملكة

¹ International Labour Organization, "The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services", Report for discussion at the Joint Meeting on the Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services, Geneva, 15-19 October 2001, p.3-5.

المتّحدة (أيرلندا الشماليّة، اسكتلندا وويلز)، إندونيسيا (آتشيه، بابوا)، الفلبين (مينداناو المسلمة كورديليرا)، الصين (شنتشن، تشوهاي، شانغو وشيامن)، اليابان (طوكيو، أوساكا، ناغويا، يوكوهاما، كيوتو وكوبي). ومن أمثلة الدّول الفيدراليّة، نذكر: الهند (آسام، ميغالايا، تريبورا، ميزورام، ناجالاند جامو وكشمير)، بلجيكا، ماليزيا، إسبانيا والسودان. وبالإضافة إلى تقديم خدمات أفضل تساعد اللّامركزية اللّاتماتلية على حماية التعدّدية الثقافيّة في الدّول¹. علاوةً على الأشكال السّابقة، قد تكون اللّامركزية مُتضمّنة في مفهوم إزالة البيروقراطية (Debureaucratization). أيّ أنّه يُسمَح باتّخاذ القرارات من خلال عمليات سياسيّة تشمل أعداداً أكبر من مجموعات المصالح الخاصّة، وليس بشكلٍ حصريّ أو أساسيّ من قبل الحكومة من خلال التّشريع أو التّنظيم الإداري².

الفرع الثّاني: تأثير اللّامركزية على جودة الحكامة المحليّة.

هناك عددٌ قليل نسبياً من الدّراسات التي تبحث في آثار اللّامركزية على جودة الحكامة، مع وجود بعض الاستثناءات: Bardhan (2002)، Barenstein و de Mello (2001)، Oxhorn و Tulchin و Selee (2004). ومردّد ذلك إلى أنّ البيانات المطلوبة لإجراء فحص تجريبي لآثار اللّامركزية على أشياء مثل الاستثمار في الصّحة أو الالتحاق بالمدارس متاحة بشكلٍ أكثر شيوعاً مقارنةً بالقضايا المتعلّقة بالحكامة، مثل: المساءلة، المنافسة السياسيّة والمشاركة في القرار العام؛ بالإضافة إلى أنّ المنظّمات المتعدّدة الأطراف التي ترعى الكثير من أبحاث اللّامركزية تهتم بمخرجات الخدمات أكثر من اهتمامها بنتائج الحكامة³. من وجهة نظر إجرائيّة وغائيّة، يظهر انسجام واضح بين مُتطلّبات الحكامة والمخرجات المثاليّة للامركزية، حيث تُشكّل الجماعات المحليّة التي تُطبّق اللّامركزية بيئةً خصبة لتطبيق مبادئ الحكامة⁴. يرى SHAH، أنّ اللّامركزية جزءٌ من التّفكير في الحكامة، وهذا يعني تفاعل

¹ Priyantha W. Mudalige, *Op.cit.*, p p.126,127.

² Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis, G. Shabbir Cheema, *Op.cit.*, p.28.

³ Jean-Paul Faguet, "Decentralization and Governance", *World Development*, Vol.53, Issue C, January 2014, p.2.

⁴ بلال خروفي، مرجع سابق، ص.815.

المؤسسات الحكومية المركزية، ليس فقط مع المستويات الإقليمية المختلفة، ولكن أيضاً مع جميع المؤسسات التمثيلية للمجتمع المدني وكذلك القطاع الخاص التي يجب أن تتخبط في شراكة من أجل التنمية. تعمل اللامركزية على إعادة رسم العلاقات الإدارية والسياسية والمالية والاقتصادية بين الحكومة المركزية والحكومات المحليّة، فيما تعمل الحكامة المحليّة على إعادة رسم العلاقة بين الفاعلين الرسميين وغير الرسميين في عمليات التنمية المحليّة¹.

تهدف العديد من اللامركزيات إلى إعادة تشكيل الحكومة، من آلية بيروقراطية هرمية للتسيير من أعلى إلى أسفل (Top-down management) إلى نظام من الحكومات الذاتية المتداخلة التي تتميز بالمشاركة والتعاون، حيث تكون الشفافية عالية والمساءلة أمام المحكومين بمثابة القيود الملزمة على سلوك الموظفين العموميين. وسعيًا لتحقيق هذه الغاية، كان نطاق السلطة والموارد الذي حوّله العديد من البلدان إلى حكوماتها الوطنية مثيرًا للإعجاب. ووفقاً لـ Campbell: "في أمريكا اللاتينية، بدأت الحكومات المحليّة في إنفاق 10% إلى 50% من إيرادات الحكومة المركزية".

يُطلق Campbell على هذه الثورة اسم الثورة الهادئة (The quiet revolution) ، ويقول أنّها ولدت نموذجًا جديدًا للحكامة يعتمد على أسس مبتكرة، قيادة مقتدرة، مشاركة شعبية عالية وعقد ضمني جديد يحكم الضرائب المحليّة. وي طرح Rodden نقطة مُماثلة: "ربما تكون اللامركزية وانتشار الفيدرالية، بالإضافة إلى التحوّلات إلى الديمقراطية، أهمّ اتجاهات الحكامة في جميع أنحاء العالم على مدى الخمسين (50) عامًا الماضية"².

إنّ أقوى حجة نظرية لصالح اللامركزية أنّها ستعمل على تحسين مساءلة الحكومة واستجابتها من خلال تغيير هيكلها من أجل زيادة صوت المواطن وتغيير الحوافز العميقة التي يُواجهها المسؤولون العموميون. ومن الحجج الأخرى المؤيِّدة لذلك أنّها تستطيع الحد من إساءة استخدام السلطة من خلال تحويل بعض وظائف وموارد الحكومة المركزية إلى المستويات الأدنى؛ بالإضافة إلى تحسين الاستقرار السياسي من خلال منح الأقليات المتضررة السيطرة

¹ G. Shabbir Cheema, Dennis A. Rondinelli, **Op.cit.**, p.3.

² Jean-Paul Faguet, **Op.cit.**, p.2.

على الحكومات دون الوطنية مع سلطة محدودة على القضايا التي تُؤثر عليهم بشكلٍ مباشر؛ وزيادة المنافسة السياسية من خلال خلق العديد من السّاحات الأصغر التي يتنافس السياسيون على السيطرة عليها. ومن المؤكّد أنّ تأثيرات اللامركزية على الموازنات وتقديم الخدمات هي أسئلة مهمّة ولكنها ليست الأكثر أهميّة¹.

في بعض البلدان، قد تتطلّب الحكامة المحليّة الدّعم من اللامركزية أو غيرها من إصلاحات القطاع العام. وفي بلدان أخرى، خاصّةً تلك التي تظلّ فيها اللامركزية مفهومًا حساسًا أو حيث يتآكل المركز بسبب الصّراع أو ما إلى ذلك، قد يكون من المناسب التّركيز بشكلٍ أكثر استهدافًا على الحكامة المحليّة².

يجري تجربة الأشكال الهجينة من الحكامة واللامركزية، في صورة الحكامة اللامركزية* (Decentralized Governance)، في محاولة للتّكيف مع تحديات العولمة الاقتصادية وفرصها، وذلك في الاقتصادات المتقدّمة، في الدّول الهشة الفقيرة وتلك التي تتعافى من الصّراعات³.

المطلب الثّاني: إعادة توزيع السلطة في إطار الديمقراطية التشاركية.

حصر أحد التّعريفات التي سيقّت للحكامة، لصاحبه Göran Hyden، الحكامة في ثلاثة (03) مجموعات، على النّحو الآتي: "المجموعة الأولى تتعلّق بتأثير المواطنين من حيث المشاركة السياسية والاستجابة لتفضيلات الأفراد وكذا المساءلة العامّة، والمجموعة الثّانية تتعلّق بالقيادة المسؤولة المستجيبة من خلال انفتاح عملية صنع القرار والالتزام بحكم

¹ Ibid.

² UNDP and others, "Local governance and Decentralization: Programme experiences and views from the field", p.17.

* يُعرّف UNDP الحكامة اللامركزية (Decentralized Governance) باعتبارها "العلاقات البينية المتناغمة والنّظامية الناتجة عن التّوازن في القوّة والمسؤوليات بين الحكومة المركزية ومستويات الحكم الأخرى والفواعل غير الحكومية، وقدرة الهيئات المحليّة على الاضطلاع بمسؤولياتها اللامركزية باستخدام الآليات التشاركية، حيث يكون بإمكانها خلق فرص عادلة ومُستدامة للسكان، وتوثيق الاتّصال بين مسؤولي الحكومات المحليّة، الشّركات الخاصّة المحليّة والجماعات المدنيّة المحليّة، ممّا يُؤدّي إلى تصميم برامج أكثر فعالية تعكس الاحتياجات والأولويات المحليّة".

³ G. Shabbir Cheema, Dennis A. Rondinelli, **Op.cit.**, p p.9,10.

القانون، والمجموعة الثالثة تتعلّق بالعلاقة بين مختلف الجماعات داخل المجتمع؛ وتتضمّن المساواة السياسيّة والتّسامح بين مختلف الجماعات".

من خلال هذا التعريف، يظهر جلياً أنّ المقاربة التّشاركية تُمثّل الإطار العام الذي يُمكن أن تُطبّق من خلاله الحكامة المحليّة¹.

الفرع الأوّل: الإطار المعرفي للديمقراطية التّشاركية.

الديمقراطية التّشاركية هي إحدى الأفكار الغامضة التي يكمن نجاحها على وجه التّحديد في هذه المرونة الديناميكية، إذ يُمكن أن تُشير إلى ممارسات كلاسيكية صغيرة في الاتّصال السياسي بقدر ما تُشير إلى محاولات إعادة توزيع حقيقي للسلطة لصالح المواطنين. يُمكن أن تكون المُشاركة في النّظام الديمقراطي أكثر أو أقلّ مباشرة، أكثر أو أقلّ تضمينية (Inclusive) أكثر أو أقلّ هيكلية (Structurée)، ولكنها تهدف بشكلٍ عام لتعزيز شرعيّة وفعالية العمل العام فهل الديمقراطية التّشاركية هي بالضبط ما يحتاجه العالم الآن، كما زعمت Judith Green مؤخرًا، في ضوء العقبات التي يمرّ بها النّمودج الليبرالي، والفرص الجديدة التي تمنحها؟

الفقرة الأولى: جذور الديمقراطية التّشاركية.

على الرّغم من أنّ فكرة المُشاركة في الحياة الاجتماعيّة والسياسية قديمة، حيث أظهر الجدل الذي قاده أرسطو حول فكرة المواطن أنّ الفرد هو مواطنٌ حقيقي، فقط إذا كان بإمكانه المُشاركة في السّلطة وفي القرارات المتعلّقة بالحياة العامّة في المدينة². إلّا أنّ جذورها كمفهوم مُحدّد (دون تسميتها) تعود إلى Jean-Jacques Rousseau، الذي أصرّ على المُشاركة المُباشرة للمواطنين على الرّغم من قوله بفكرة العقد الاجتماعي. من النّاحية الفلسفية، كان دافعه إيجاد

¹ عمر بوجلّال، عقيلة ضيف الله، "إدماج المقاربة التّشاركية لترقية الحكامة المحليّة: دراسة في التّجربتين الجزائريّة والمغربيّة"، مجلّة الحوار المتوسّطي، مج.10، ع.02، جامعة الجليلي البابس، سيدي بلعباس، جوان 2019، ص.212.

² Homri Sabiha, "La démocratie participative: Enjeux, Cadre juridique du contexte tunisien", ODP, 26 Novembre 2018, Barcelone, (Consulté, le: 07/06/2021), <https://www.oidp.net/docs/repo/doc549.pdf>

رابطة فعّالة بين الناس مع الحفاظ على حريّتهم قدر الإمكان. وبالتالي فإنّ حل هذه المشكلة يكمن في الحكم الذاتي (Self-government) والسيطرة الذاتيّة (Self-control)، بحيث يكون الحاكم والمحكوم متماثلان، الدولة والمجتمع المدني متماثلان أيضاً، السيادة لا يُمكن تمثيلها والحكومة ما هي إلا أداة إدارية. بفضل هذا البناء، اكتسبت الديمقراطيّة التشاركيّة نكهة النوايا الشّمولية، خاصّةً وأنّ Marx وأتباعه كانوا يتلاعبون بالفكرة أيضاً. ومع ذلك، لا شيء من العِلل الشّمولية يَنبُع بالضرّورة من الفكرة الفلسفيّة الصّحيّة للمُشاركة كحكم ذاتي. والدليل هو أنّ النّظرية الليبراليّة الكلاسيكيّة للديمقراطيّة في القرن التّاسع عشر قد تبنّت هذه الفكرة أيضاً من خلال John Stuart Mill، الذي لم يكن لديه مشكلة في دعم مزيج من الحكومة التمثيلية مع مُشاركة محدودة ومُباشرة للمواطنين. وبهذا، يكون Mill قد أسهم أيضاً في وصمة تقليدية أخرى للمُشاركة، بحجّة أنّها مناسبة فقط على نطاق ضيق ومستحيّة في المجتمع ككل. ومع ذلك، كان Mill الاستثناء بين المنظرين الليبراليين الديمقراطيّين، والذي تراجع إرثه فيما بعد، بعدما أصبح المفهوم الواقعي (Realist) أو النّخبوي (Elitist) لـ Josef Schumpeter هو السائد في العالم الغربي منذ أن نشر عمله الرّئيس: الرّأسماليّة والاشتراكيّة والديمقراطيّة (Capitalism, Socialism, and Democracy) العام 1942م. بالنّسبة لـ Schumpeter، أصبحت الديمقراطيّة مسألة إجراءات سياسيّة ومؤسّسية. والنّسبة لأتباعه، كـ Giovanni Sartori؛ فإنّ المُشاركاتيّة (Participatism) في الديمقراطيّة مُتخالفة بشكلٍ خطير مع الاشتراكيّة واليسارية. وبالتالي؛ فهي تُعاني من الخطايا المُميّنة، نذكر من بين أمورٍ أخرى، رفض احترام النّخبويّة الحديثة على حساب دعم الحركات الجماهيريّة والطّوباوية¹.

في الواقع، وجدت المُشاركاتيّة على مرّ التّاريخ تُرْبَةً خصبة أكثر بين المُفكرين اليساريّين من مختلف الألوان، ليس فقط بين الماركسيّين. لذلك، قد يَعتقد المرء أنّ المُشاركة فكرة يسارية بشكلٍ كاملٍ وحصري، وهي بالطبع ليست كذلك. إنّ نقد المفهوم الواقعي للديمقراطيّة باعتبارها

¹. Emil Visnovsky, "The Deweyan Conception of Participatory Democracy", **E-Journal of American Studies in Hungary**, Vol.III, N°.2, 2007.

شكلية (Formal)، قانونية (Legalist)، وإجرائية (Procedural) بحتة، قائم، ومحاولة البحث عن بديل لها جارٍ. وفي هذا السياق، يُعدّ George Douglas Howard Cole (1889م-1959م) بأفكاره عن الديمقراطية الصناعية والإدارة الذاتية للعمال، أحد أسلاف الديمقراطية التشاركية في القرن العشرين. علاوةً على ذلك، توسّعت الستينيات المثيرة ووسّعت الديمقراطية من أسفل إلى مسارات أخرى في الحياة وأجزاء كثيرة من العالم. من الفوضوية الناعمة (Soft anarchism) لحركة الهيبين (Hippies' movement) إلى الاشتراكية بوجهٍ ناعم (Socialism) (Dubcek's Cechoslovakia with a human face). كلّ هذا، يُجسّده شعار السلطة للشعب. تمّ تشكيل اليسار الجديد ليحثّ على الإحياء الكامل، أو بالأحرى، بداية جديدة لنظرية الديمقراطية التشاركية¹.

تاريخياً، يُعدّ Arnold S. Kaufman، وهو أحد أبرز المفكرين الرئيسيين الذين غدّوا اليسار الأمريكي الجديد، أول من استخدم مصطلح الديمقراطية التشاركية، في مقالٍ له نُشر العام 1960م، تحت عنوان الطبيعة البشرية والديمقراطية التشاركية (Human Nature and Participatory Democracy). دعا فيه إلى سياسة تشاركية² (Participatory politics) تُساهم في تنمية القدرات البشرية في التفكير والشعور والعمل. حُجّة Kaufman الغامضة إلى حدّ ما في الدعوة إلى سياسة تشاركية، سيتمّ التعبير عنها بشكلٍ أكثر وضوحاً من قبل نشطاء حركة طلابٍ من أجل مجتمع ديمقراطي (SDS) في بيانهم التأسيسي (*Port Huron Statement) على أنها ديمقراطية تشاركية (Participatory Democracy).

لقد أصبحت الإشارات اللاحقة إلى المشاركة (Participation) في أواخر الستينيات وسنوات السبعينيات من القرن الماضي تتكرّر بشكلٍ متزايد في الحياة السياسية الأمريكية وفي

¹ Ibid.

² Jeffrey. D Hilmer, "The State of Participatory Democratic Theory", *New Political Science*, Vol.32, N°.1, March 2010, p.45.

* بيانٌ سياسي، باشر كتابته Tom Hayden من جامعة Michigan، واكمل في 15 يونيو 1962م بعقد أول مؤتمر لحركة SDS في موقع مملوك لاتحاد عمال السيارات (United Auto Workers) في Port Huron بـ Michigan (حالياً، Lakeport State Park).

العلوم السياسية. وبحلول أوائل السبعينيات، تمّ التّظير للديمقراطية التشاركية بشكلٍ كافٍ لتبرير الاعتراف بها كنظرية متميّزة للديمقراطية، ولعلّ أقدم وصفٍ متطوّر من عالم سياسة للديمقراطية التشاركية يعود لـ Carole Pateman: المشاركة والنّظرية الديمقراطية (Participation and Democratic Theory).

في يوغوسلافيا، وعلى الرّغم من أنّ بحث Pateman لم يكن قاطعًا تجريبيًا بأيّ حالٍ من الأحوال، إلاّ أنّه يُلّمح إلى الفوائد النفسية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية* المُحتَملة للديمقراطية التشاركية غير القابلة للتّحقيق من خلال أنماط التعدّية التّقليدية للمُشاركة الديمقراطية. قدّم Pateman نموذجًا لنظام سياسي، يتمّ فيه إضفاء الطّابع الديمقراطي نسبيًا على قطاعٍ معيّن من المجتمع، وبالتّحديد؛ الصّناعة، ويتمّ تعليم المواطنين وتمكينهم من خلال المُشاركة الديمقراطية في مكان العمل¹ (The workplace).

حتّى في الوقت الذي بدأت فيه الديمقراطية التشاركية تُحجّب في منتصف إلى أواخر الثمانينيات من القرن الماضي من قبل نظريات الديمقراطية: الليبرالية المُعتدلة، التّداولية والعدوانية (Liberal minimalist, deliberative, and agonistic theories of democracy)، ساهمت Jane Mansbridge في النّظرية الديمقراطية التشاركية من خلال التّمييز بين الديمقراطية المُعادية (Adversary democracy) والديمقراطية الوحودية (Unitary democracy). تفتّرض الديمقراطية المُعادية أنّ مصالح المواطنين في صراعٍ دائم، بينما تفتّرض الديمقراطية الوحودية أنّ للمواطنين مصلحةً واحدةً مُشتركة. وتؤكد Mansbridge أنّ الديمقراطية التشاركية، غالبًا إن لم تكن دائمًا، وحودية. ونشر Benjamin Barber، ما يبقى

* قد تكون بعض هذه الفوائد، (01) نفسية (Psychological): سيكون البشر قادرين على تحقيق إمكاناتهم الكاملة؛ (02) سياسية (Political): سيختبر المواطنون نوعًا من التّمكن الذي سيُمكنهم من التخلّص من حالة اللامبالاة التي بدت مُتوطّنة للعديد من علماء السياسة في الخمسينيات؛ (03) اجتماعيًا (Social): المجال الخاص (Private space) للمجتمع، أي الحياة المنزلية والعائلية، والذي كان يُنظر إليه خارج السياسة، سيُصبح ديمقراطيًا؛ و(04) اقتصادية (Economic): سيتمّ الاعتراف بالمخاطر التي تُسببها حالات عدم المساواة، خاصّةً عدم المساواة الاقتصادية، التي ينبغي على الديمقراطية معالجتها، وسيكون للعمال سيطرةً مباشرةً على جوانب حياتهم التي كانت تُعتبر في السابق خارجة عن سيطرتهم إلى حدّ كبير.

¹ Ibid, p.p.45,46.

حتى الآن، البيان الأكثر شمولاً للديمقراطية التشاركية. على المستوى الفلسفي، يجادل Barber ضدّ الحاجة إلى أيّ أسس مُتعالية للديمقراطية التشاركية. وعلى المستوى العملي، يُطوّر Barber نموذجاً نظرياً لنظام حكم تشاركي. رؤية Barber أشمل من رؤية Pateman، لأنّه لا يَقتصِر نظريته التشاركية على مكان العمل (The workplace)، بل يُوسّع النموذج ليشمل المجتمع بأسره. ومن المفارقات، أنّه بينما كان يتمّ نشر عدد من أكثر الكتب شمولاً وتفكيراً حول موضوع الديمقراطية التشاركية، كان علماء السياسة يَفقدون، بالفعل، اهتمامهم بنظرية الديمقراطية هذه. وعلى الرّغم من جهودهم، من المُحتمل أنّ علماء السياسة الذين كانوا لا يزالون مولعين بالنظرية والممارسة الديمقراطية التشاركية في منتصف التسعينيات قد شاركوا Meta Mendel-Reyes في رثاء نموذج السياسة التشاركية، الذي بدأ مُنقطعاً على نحو متزايد. ومع ذلك، سعى كُتابها لإعادة موضوع السياسة التشاركية إلى الأجندة السياسية الوطنية¹.

في بداية القرن الحادي والعشرين، لم تختف الديمقراطية التشاركية تماماً من أدبيات العلوم السياسية، ولكن من الصّعب بشكلٍ متزايد العثور على أكثر من حفنة من المُنظرين الديمقراطيين الذين يُروّجون لها بنشاط، من خلال إعادة صياغة مبادئها المعيارية، التّنظير حول المؤسّسات التشاركية، والبحث عن أدلّة تجريبية لدعم جدواها².

الفقرة الثّانية: دلالات الديمقراطية التشاركية.

يُعطي Y. Sintomer تعريفاً بسيطاً (Une définition a minima) للديمقراطية التشاركية: "بالمعنى الواسع، تكمن الديمقراطية التشاركية في مأسسة مشاركة المواطنين في وضع السياسات العامّة".

لكن ليس من السّهل تعريف مصطلح الديمقراطية التشاركية بدقّة؛ لأنّ الاستخدامات في الواقع مُتعدّدة، إلى الحدّ الذي يُمكن فيه الحديث عن فوضى مفاهيمية (Un chaos)

¹ Ibid, p,p.47,48.

² Ibid, p.49.

conceptuel¹: الديمقراطية المباشرة (La démocratie directe)، الديمقراطية المحلية (La démocratie locale)، الديمقراطية الجوارية (La démocratie de proximité)، الديمقراطية التداولية (La démocratie délibérative) والديمقراطية التمثيلية (La démocratie représentative).

أولاً: الديمقراطية المباشرة.

لقد عرفنا منذ وقتٍ طويل ما يُسمى بالديمقراطية المباشرة (La démocratie directe). يجتمع المواطنون للتداول بشكلٍ مباشر ويتخذون قراراتهم. كانت الديمقراطية القديمة لـ Agora وحتى وقتٍ قريب، ديمقراطية Landsgemeinde في سويسرا، كما أننا نَقف على أشكالٍ ديمقراطية حالية في العديد من البلدان التي تُعرف حق المبادرة الشعبية أو الاستفتاء المحلي. في حين أنّ الفكرة المعاصرة لمشاركة المواطن تشمل هذه الصيغ بدهاءة، ولا تستبعد ممارسات النشاور، العمل المنسق والنقاش العام الموجودة في الديمقراطية التمثيلية التقليدية.

ثانياً: الديمقراطية المحلية.

نتحدث منذ عقود، ولكن، بصفةٍ أقل اليوم، عن الديمقراطية في بعدها المحلي. وهي ديمقراطية تمثيلية وتشاركية، لكنّ مؤيديها يصرون قبل كلّ شيء على قيمة المشاركة المستمرة في النقاش وفي تحديد السياسات المحلية. تمنح الديمقراطية المحلية (La démocratie locale) المواطنين الشعور بأنفسهم كفاعلين في تنمية أقاليمهم. ومع ذلك؛ فإنّ هذا المفهوم لم يُدرج في التشريع الفرنسي إلاّ مع قانون التوجيه رقم 92-125 المؤرخ في 6 فبراير 1992م المتعلق بإدارة أقاليم الجمهورية، ومعناه مقيّد باستخدامه من قبل مؤيديه: يُحدّد حق السكان في الحصول على المعلومات والاستشارة، ويُصادق على الابتكارات الحديثة.

¹ Cédric Polère, La démocratie participative: État des lieux et premiers éléments de bilan, p.14, (Consulté, Le: 01/07/2007), <https://2u.pw/rIW0jFH>

ثالثاً: الديمقراطية الجوارية.

لقد كنّا نتحدّث حتى وقتٍ قريبٍ عن الديمقراطية الجوارية أو ديمقراطية القرب (La démocratie de proximité). هذا المفهوم غير الواضح، الذي يبدو أنّه يُشير إلى توسيع إجراءات إعلام المواطنين، التّشاور والتّداول، من دون التّشكيك في سلطة اتّخاذ القرار لدى المُنتخبين، وإن أدّى إلى ظهور قانون Vaillant بفرنسا في فبراير 2002م، فقد تمّ توظيفه وفقاً لعالميّ السياسة Yves Sintomer و Loïc Blondiaux، ضدّ فكرة الديمقراطية التشاركية للإشارة إلى تقييد المشاركة على المستوى المحليّ - الجزئيّ (Micro-local) بمنطق استشاري صارم (Strictement consultatif)؛ فلا شيء مُشترك مع ديمقراطية تشاركية قويّة على نموذج ميزانية !Porto Alegre

رابعاً: الديمقراطية التّداولية*.

ظهر في نهاية الثّمانينيات، أساسٌ نظري للتّفكير بطريقة جديدة حول مفهوم شرعية اتّخاذ القرار العام في الديمقراطية: النّموذج التّشاورى في الفلسفة السّياسية. إنّ مفهوم المداولات ليس جديداً، فقد كان محورياً في الديمقراطية اليونانية، في الجمهورية الرومانية، وفي دول المدن (Cités-Etats)، لكنّه أصبح نموذجاً مُهيماً في حقل نظريات الديمقراطية خاصّةً في العالم الأنجلو-ساكسوني. إنّ نموذج المداولات مدينٌ بالكثير للفيلسوف الألماني Jürgen Habermas والأمريكي John Rawls. ينطلق هذا النّموذج من فكرة أنّ العملية السّياسية تستمدّ شرعيتها الديمقراطية من اللّجوء إلى النّقاش والمُحاجة من جانب المواطنين، حيث يتمّ تشكيل القرار الجيّد بناءً على مداولات جيّدة. وبالتالي، حسب Sintomer و Blondiaux: "لا يكون المعيار شرعيّاً إلّا إذا كان قائماً على أسباب عامّة ناتجة عن عملية تداول شاملة وعادلة يُمكن لجميع المواطنين المشاركة فيها، ويتمّ تشجيعهم على التّعاون فيها بحريّة". في هذه الحالة، ووفقاً لـ Manin؛ فإنّ: "مصدر الشّرعية ليس الإرادة المُحدّدة بالفعل للأفراد، ولكن عملية

* وتُسمى، أحياناً، بالديمقراطية الخطابية (Discursive Democracy).

تشكيلها والتداول فيها (...); إنّ عملية تكوين الإيرادات هي التي تُضفي الشرعية على النتيجة وليس الإيرادات التي تمّ تشكيلها بالفعل".

يتميّز مبدأ الديمقراطية التّداولية (La démocratie délibérative) هذا بإظهار أنّ كلّ فرد يُمكنه لعب دور في النقاش، وتحديد حدود المشاركة: المشاركة في المداولات ليست مشاركة مباشرة في صنع القرار. ومع ذلك، فإنّ شعبية هذا المفهوم قد تُؤدّي إلى التّركيز أكثر من اللازم على لحظة النقاش العام، عندما تكون واحدة فقط من اللحظات التي يتمّ فيها تطبيق الديمقراطية.

تبرز الديمقراطية التّداولية كنوع من الديمقراطية التشاركية، وفقاً لـ L. Blondiaux: "المشاركة هي وسيلة لخلق فضاء للتداول بين المواطنين، يُمكن من خلاله أن تتبثق الأسئلة والرّهانات التي تكتسب رؤية سياسية".

وفي حين أنّ هذا الأمر، هو بالفعل، عنصرٌ ضروري للديمقراطية التشاركية، إلاّ أنّه ليس شرطاً كافياً كما يتّضح في كثيرٍ من الأحيان. لذلك، لا ينبغي اعتبار الديمقراطية التّداولية مُعادلة للديمقراطية التشاركية (الكلاسيكية) التي تقوم بالأساس على المشاركة المباشرة في العمل الاجتماعي، بل ببساطة، مُتضمّنة فيها.

خامساً: الديمقراطية التمثيلية.

"لماذا يجب على المرء أن يصف نوعاً من الديمقراطية بأنه تشاركي، في حين أنّ معنى الديمقراطية ذاته مدينٌ أساساً لمفهوم المشاركة، ولماذا ندعو المواطن إلى المشاركة في سلطة لديه بالفعل، حيث أنّ القوانين يصنعها مُمثلوه الذين انتُخبوا من طرفه؟": يتساءل Stefan Bratosin بشكلٍ صحيح بسبب معرفتنا بالمعنى الأصلي لكلمة ديمقراطية؛ لكن من خلال مُواجهته بتجربتنا الحسيّة، نحتاج تحديد الطّبيعة التشاركية لهذا النوع من الديمقراطية. يجد المرء الإجابة بطريقة مذهلة بالرجوع إلى الحجّة التي استُخدمت في القرن الثامن عشر

بفرنسا لمحاربة النظام الملكي: يجب ألا تستند السلطة إلى مبدأ سام، بل يجب أن تأتي من الشعب، من المواطن؛ أي من تحت. ومن المفارقات، أن ديمقراطياتنا اليوم، تتعرض للتحدي نفسه، مثل الملكيات المطلقة. والمطالبة بالمشاركة اليوم تُشبه المطالبة بالديمقراطية آنذاك!

الديمقراطية التشاركية هي وسيلة لمعالجة الاستياء من الديمقراطية التمثيلية (La démocratie représentative)، فكرة قام أنصارها بنشرها على نطاق واسع. يعتقد Pierre Calame، المتخصص في قضايا الحكامة والمشاركة، أن: "الوظيفة الأولى لما يُسمى بالديمقراطية التشاركية هي محاولة إصلاح المبنى، لتشكيل عناصر الشرعية". وللوصول إلى هذه النقطة، يرى Monnoyer-Smith، أنه: "من المفترض أن يُشكّل هذا السجل الديمقراطي المصنوفة التي يمكننا من خلالها إعادة بناء الصلة بين المجال السياسي والمجتمع المدني على أسس جديدة".

هذه الفكرة بعيدة كل البعد عن كونها جديدة. منذ أكثر من عشرين (20) عامًا كُتِبَ المؤرخ والفقيه Jacques Chevallier في كتابه عناصر التحليل السياسي (Eléments d'analyse politique): "إن ترويج أيديولوجية المشاركة يهدف لمعالجة فقدان الشرعية الناتج عن أزمة التمثيل. إنها تشير الآن إلى مسألة تأسيس أنظمة السلطة القائمة، ليس على مبدأ متسام، ولكن على مبدأ ديمقراطي: الشرعية لم تُعد تأتي من القمة، من المؤسسة، ولكن من القاعدة، من الأعضاء".

لقد ترسّخ أكثر في أذهان الناس مع الزيادة المستمرة تقريباً في الامتناع عن التصويت خلال الانتخابات وتزايد انعدام الثقة بين المنتخبين. وبما أن دور الأحزاب في الوساطة بين النظام السياسي والمجتمع المدني أقل من ذي قبل، فإن إضفاء الطابع المؤسسي على المشاركة يُمكن أن يملأ هذه الفجوة.

بالنسبة لـ Y. Sintomer و L. Blondiaux، تجلب فكرة الديمقراطية التشاركية فعل المشاركة إلى لحظة مختلفة عن الديمقراطية التمثيلية (La démocratie représentative)، حيث

تُرَكِّزُ بدرجة أقل على لحظة الانتخاب منه على تكوين الرأْي العام، وبدرجة أقل كذلك على الناخب منه على المواطن القادر على التّعبير عن نفسه في موضوع معيّن. يعتقد Sintomer وBacqué وRey أنّ الديمقراطية التشاركية هي: "التّعبير عن الأشكال التقليدية للحكومة التمثيلية بإجراءات الديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة".

الفقرة الثالثة: ملامح الحتمية التشاركية.

تتزامن عودة فكرة مشاركة المواطن (Participation citoyenne) في صنع القرار مع بداية عملية تفكك الديمقراطيات التمثيلية التي تستمر وتتسارع في الوقت الحاضر. إنّ انعدام ثقة المواطنين المتزايد تجاه السلطات السياسية في معظم الديمقراطيات الغربية، وزيادة الامتناع عن التصويت، وخفض عتبة التسامح مع الخطاب الرسمي، ساهمت في تآكل شرعية الحكام بشكل كبير. إنّهم مُجبرون الآن على اللجوء إلى أساليب أخرى في اتخاذ القرار من أجل تجنب النزاعات مع سكّانها أو التّحاييل عليها أو توجيهها. في الوقت نفسه، أدّى الارتفاع في المستوى العام للتعليم في هذه المجتمعات، ضعف الهيئات الوسيطة (المُحاورون التقليديون للسلطة)، وصعود قوّة الشبكات الاجتماعية إلى تغيير سياق صنع القرار السياسي والزامنا بالتّفكير بشكل مختلف حول العمل العام. على المستوى المحلي، تُواجه العديد من المشاريع التّنموية معارضةً من السكّان المحليين الذين لا يرغبون في أن يتأثروا سلبيًا بخيارات لم يرتبطوا بها. وعلى المستوى الوطني، تُثير الحركات الاجتماعية، حركة السترات الصفراء بفرنسا، مثلاً، مسألة عمل مؤسسات الديمقراطية التمثيلية. لقد أصبح اليوم انتخاب سلطة ما غير كافٍ حتّى يتمّ قبول جميع القرارات التي تتخذها على الفور باعتبارها شرعية. لذلك أصبحت المقاربات والقيم المرتبطة بفكرة الديمقراطية التشاركية أساسية لحسن سير عمل ديمقراطياتنا، إن لم يكن لبقائها على قيد الحياة¹.

¹ Loïc Blondiaux, "La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible", 29/03/2021, (Consulté, le: 04/06/2021), <https://2u.pw/C26ADPEo>

الفقرة الرابعة: أهميّة الديمقراطيّة التشاركية.

يُلخّص Visnovsky أهمّ الإنجازات المرتبطة بالديمقراطية التشاركية على النحو الآتي¹:

- 01) الفكرة الأساسية هي التحكّم الذاتي (Self-mastery) كتطوير لمفهوم Rousseau عن الحكم الذاتي (Self-governing)؛
- 02) التخلّي عن ثنائية الحكّام والمحكومين (The dualism of rulers and ruled)؛
- 03) للنّاس الحق، ويجب أيضًا منحهم فرصة حقيقية ليقرّروا بشأن الأمور التي تخص حياتهم وتؤثّر عليها؛
- 04) يتمتّع النّاس بالحرية والمساواة في الوصول إلى المؤسّسات واتّخاذ القرار في جميع مجالات الحياة؛
- 05) للديمقراطية ما هو أكثر من التّصويت، وهو ليس النّشاط الديمقراطي الوحيد أو النّمونجي أو الأكثر أهميّة؛
- 06) المشاركة تكسيرٌ للأمبالاة السياسيّة (Pilitical apathy) والسلبية المدنيّة (Civic passivity)؛
- 07) تُؤدّي المشاركة إلى التّوافق، المسؤوليّة الاجتماعيّة والديمقراطية القويّة؛
- 08) الديمقراطيّة التشاركية حقيقة، وهي تتحكّم بأدواتها الخاصّة، مثل: الاستفتاء، التّشريعات التي يُبادر بها المواطن، وما إلى ذلك؛
- 09) الديمقراطيّة التشاركية ليست مرتبطة بالمُجتمعات المحليّة والصغيرة فقط، لأنّ التكنولوجيا الجديدة تسمح بطرائق جديدة للمشاركة العالميّة (رؤية الديمقراطيّة الإلكترونيّة)؛
- 10) إنّ المجتمع والثّقافة القائمان على المشاركة أمران مُمكنان، وهما مفتاحان لمستقبل ديمقراطي أفضل.

¹ Emil Visnovsky, Op.cit.

يصف Blondiaux في كتابه روح الديمقراطية الجديدة: أخبار الديمقراطية التشاركية (Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative)، نقلًا عن Jean Vincent Holeindre، ثلاث (03) مزايا يُمكن استخلاصها من الديمقراطية التشاركية؛ حيث يؤدي تحسين اتخاذ القرار ومواجهة أفكار المواطنين من خلفيات مختلفة إلى¹:

(01) نقاش عقلائي لصالح الاستنتاجات التي تتجّه نحو المصلحة العامة، أي اتخاذ القرار بكفاءة؛

(02) مواطنين أفضل، فالمشاركة تخلق مواطنين فاعلين ومُستعيرين، وتُساعد على تعزيز روح المواطنة وزيادة المشاركة السياسية للمواطنين ومهارات الاتصال والتعبير لديهم في الشؤون العامة؛

(03) إنتاج العدالة الاجتماعية.

الفقرة الخامسة: أهداف الديمقراطية التشاركية.

يبقى الهدف الأساسي من الديمقراطية التشاركية هو إشراك المواطنين في صنع القرار، بالإضافة إلى²:

أولًا: الهدف التسييري أو المناجيري.

(03) تسعى معظم آليات المشاركة المحلية إلى إشراك السكان في وضع السياسات العامة المحلية وتحديثها، وجعل العمل العام أكثر فعالية وانسجامًا مع احتياجات السكان وتوقعات المرتفقين. من خلال إدراج نموذج جديد لتسيير الشؤون المحلية، قائم على الذكاء الجماعي (Intelligence collective)، يُمكن من خلاله تعبئة المواطنين للمشاركة على مستويات مختلفة:

¹ Zineb Kaf, Abdellatif Bouazza, "Démocratie participative origines et filiations : Fondements de la démocratie participative au Maroc", *Revue Internationale du Chercheur*, Vol.2, N°.4, 2021, p p.56-58.

² Cédric Polère, *Op.cit.*, p p.16,17.

- (01) الوصول إلى المعلومات والتّبادل والتّداول مع السّلطات، بما يسمح بقبول أفضل للمشاريع المُقترحة، تقليل التوتّرات والوقاية من النزاعات المُحتملة؛
- (02) على مستوى أعلى، يُمكن دعوة السكّان والمُقيمين للمُشاركة في خيارات التّوجيه وتشغيل الخدمات؛
- (03) يصل هذا الأمر، في بعض الحالات، إلى حدّ الإنتاج المُشترك للخدمة أو المشروع، من خلال تفويض مهام الخدمة العامّة إلى جمعيات السكّان والمُقيمين؛
- (04) يُمكن للمواطنين أيضًا ممارسة وظيفة الرّقابة على العمل العام، من خلال مجالس الأحياء، الميزانيات التشاركية، اللجان الاستشارية للخدمات العامّة المحليّة، وما إلى ذلك.

ثانيًا: الهدف الاجتماعي.

تُتيح الديمقراطية التشاركية:

- (01) إنشاء نظام مفتوح قائم على الحوار بين جميع الفاعلين بهدف إيجاد توافق في الآراء من أجل المصلحة المشتركة؛
- (02) يتمّ استخدام المُشاركة لإعادة بناء أو تقوية الرّوابط الاجتماعية من خلال تعزيز التماسك الاجتماعي أو حتى السّلام الاجتماعي؛
- (03) دمج المناطق الحبيسة (Les zones enclavées) وتعزيز الشّرعية، بحيث يُمكن سماع الأصوات الأكثر ضعفًا (صوت المواطن هو مؤشّر على الحكامة).

ثالثًا: الهدف السّياسي.

تستهدف الأنظمة التشاركية الوصول إلى:

- (01) تعزيز وتسييس (Politisation) المواطنين مع ما يجب أن يُتيحّه التسييس من توسيع لنطاق مُشاركة المواطنين إلى ما وراء الذّهاب إلى صناديق الاقتراع، من خلال تدريبهم

على جوانب تسيير المدينة والمؤسّسات وإحاطتهم بالرهانات والصّعوبات التي تُواجه الإدارة العامّة؛

(02) إعادة المصدقية (Crédibilité) للنّظام السّياسي وتقوية أواصر النّقة بين المواطنين ومُمثّليهم؛

(03) تنشيط العمل الدّيمقراطي من خلال المداولات؛

(04) الاعتراف بحقّ السّكان في المُشاركة المُباشرة في اتّخاذ القرار.

الفقرة السّادسة: مستويات الدّيمقراطية التّشاركية.

هناك فرقٌ واسع بين المرور بطقوس المُشاركة الفارغة وامتلاك القوّة الحقيقيّة اللّازمة للتأثير على نتيجة العملية. تمّ تلخيص هذا الاختلاف ببراعة في مُلصق رسمه الطّلاب الفرنسيون في ربيع 1968م لشرح تمرد الطّالب-العامل¹.

French student poster* .

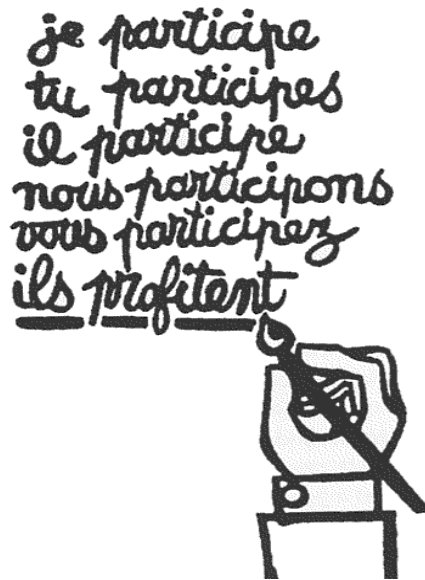


Figure (8). Source: Sherry R. Arnstein, A Ladder of citizen participation, p.216.

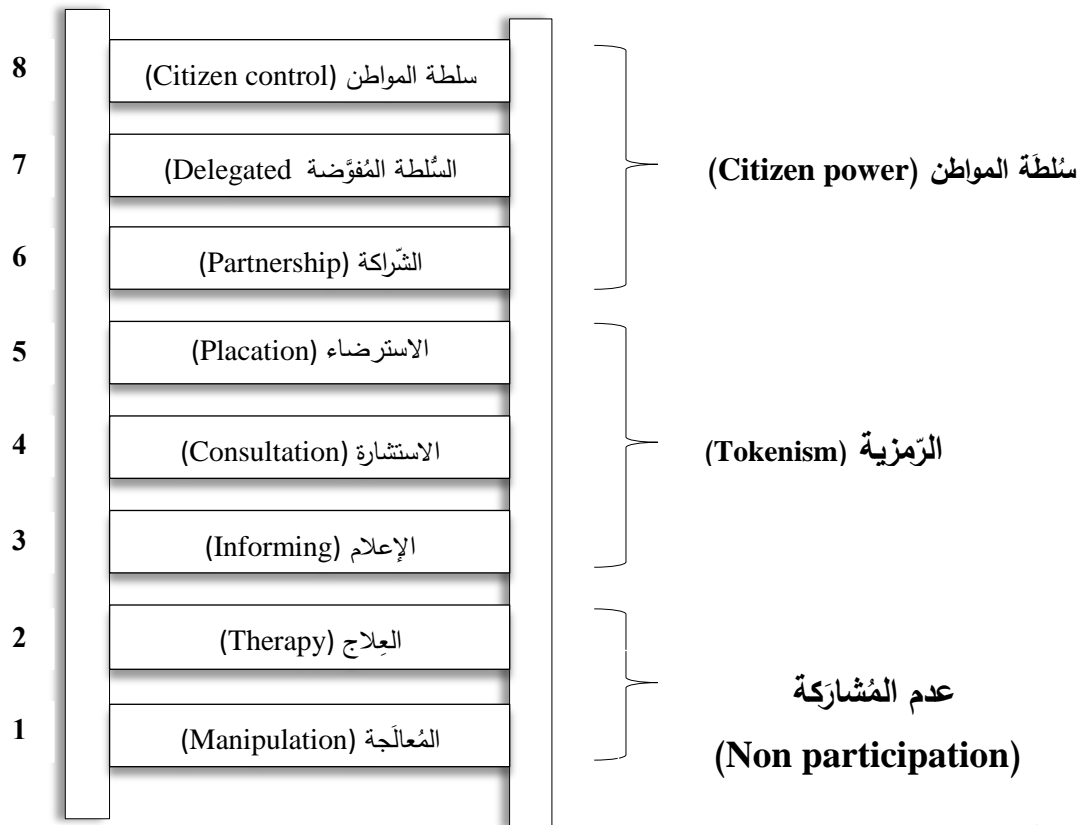
¹ Sherry. R Arnstein, "A Ladder of citizen participation", **Journal of American Institute Planners**, Vol.35, N°4, July 1969, p.216.

* يتمّ ترجمة العبارة إلى اللّغة العربيّة على النّحو الآتي: أنا أشارك، أنت تُشارك، هو يُشارك، هي تُشارك، نحن نُشارك، أنتم تُشاركون، أنتن تُشاركن، هم يَستفيدون وهن تَستفيدن.

يُسلّط المُلصّق الضّوء على النّقطة الأساسيّة التي تُفيد بأنّ المُشاركة دون إعادة توزيع السّلطة هي عملية فارغة ومُحبطّة للضعفاء.

قد يُساعد سلّم المُشاركة (A Ladder of citizen participation)، الذي اقترحه المُستشارة الأمريكيّة Sherry R. Arnstein العام 1969م، في تحليل هذه المشكلة المُربكة. يتكوّن سلّم المُشاركة من عدّة مُستويات في صورة ثمان (08) عوارض (Barreaux)، كلّ عارضة تقيس سُلطة المواطن. تَسلّق المواطن للعوارض يَنقَل به من مستوى أقلّ تشاركي إلى مستوى تشاركي أكبر¹:

ثمان (08) درجات على سلّم مُشاركة المواطنين.



Source: Sherry R. Arnstein, A Ladder of citizen participation, الشّكل (09): Traduis par le chercheur, p.217.

¹ Ibid, p.217.

- الدّرجات السّفلية للسُّلم (01) المُعالِجة (Manipulation) و(02) العِلاج (Therapy) تصِفان مستويات عدم المُشاركة التي ابتدَعها البعض لتحلّ محلّ المُشاركة الحقيقية. هدفها الحقيقي ليس تمكين النَّاس من المُشاركة في التّخطيط أو تنفيذ البرامج، ولكن لتمكين أصحاب السّلطة من تثقيف (Educate) أو علاج (Cure) المُشاركين؛

- تتقدّم الدّرجتان (03) الإعلام (Informing) و(04) الاستشارة (Consultation) إلى مستويات الرّمزية (Tokenism) التي تسمح للفقراء بالاستماع والتّعبير عن آرائهم. عندما يعرضها أصحاب السّلطة على أنّها المدى الإجمالي للمُشاركة، قد يسمع المواطنون بالفعل ويُستمع إليهم، لكنهم في ظلّ هذه الظروف يفتقرون إلى القوّة التي تضمن إصغاء الأقوياء لآرائهم. وبالتالي، لا يوجد ضمان لتغيير الوضع الرّاهن (Status quo)؛

- الدّرجة (05) الاسترضاء (Placation) هي، ببساطة، أعلى مستوى من الرّمزية، لأنّ القواعد الأساسية تُسمح للفقراء بالتشاور (Concertation)*. ولكنها تحنّظ لأصحاب السّلطة بالحق المُستمر في اتّخاذ القرار؛

- يُمكن للمواطنين الدّخول في (06) شراكة (Partnership)، تُمكنهم من التّفاوض والدّخول في مُقايضات مع أصحاب السّلطة التّقليديين؛

- في أعلى الدّرجات تقع (07) السّلطة المُفوّضة (Delegated power) و(08) سيطرة المواطن (Citizen control)، أين يحصلُ المواطنون الفقراء على غالبية مقاعد اتّخاذ القرار أو السّلطة التّسييرية الكاملة.

من الواضح أنّ سُلّم الدّرجات الثّمان (08) هو عملية تبسيطية (Simplification)، لكنّه يُساعد في توضيح النّقطة التي فاتت الكثيرين: هناك تدرّجات (Gradations) مهمّة لمُشاركة المواطنين. إنّ معرفة هذه التدرّجات تجعل من المُمكن قطع طريق المُبالغة لفهم

* التّشاور (La concertation) يتجاوز الاستشارة (Consultation) التي تتحدّد في طلب الرّأي، بحيث يهدف إلى التوصل للتّوافق بين السلطات وبين السّكان الذين تُمنح لهم الفرصة في الحوار.

المطالب المتزايدة الحدّة للفقراء بالمشاركة، بالإضافة إلى سلسلة ردود أصحاب السلطة المُرِكَة¹.

في كتابه، الديمقراطية التشاركية: الوعود والغموض (La démocratie participative: promesses et ambiguïtés)، الصادر العام 2003م، يُقِرّ Michel Falise بوجود اتجاه في فرنسا لاستبدال العوارض الثلاث (03) الأخيرة في سلم Arnstein للمشاركة بعارضتين (02)، التّشاور (La concertation) والمشاركة في السلطة (La participation au pouvoir)، بما يُعطي أربعة (04) مستويات من المشاركة، هي²:

- (01) الإعلام (Information): تُعتبر المعلومات شرطاً ضرورياً للمشاركة السياسية، لكنها غير كافية؛ فهي تعمل على توفير المفاتيح اللازمة لفهم القرار. يُمكن أيضاً أن تأخذ المعلومات منحى متصاعداً وترتفع من السكّان نحو البلدية التي تتولّى جمع مطالبهم؛
- (02) الاستشارة (La consultation): تتم بشكل عام، عندما يكون الملف مُتقدماً بشكل جيد، وهي ليست ملزمة قانوناً (التحقيق العام الإجباري في مناطق معينة، وما إلى ذلك)؛
- (03) التّشاور (La concertation): ترقى لإشراك المواطنين في معالجة ملف ودراسة القرار، لكنه يبقى، في نهاية المطاف، من مسؤولية المُنتخب؛
- (04) المشاركة في السلطة (La participation au pouvoir): تتضمن تقاسم السلطة ولو جزئياً (تفويض جزئي لسلطة القرار)، وهذا ما يحدث في فرنسا فيما يُسمّى مُغلّفات الأحياء (Enveloppes de quartiers)، على سبيل المثال، حيث يُؤدّي تحديد مشروع الحي لظهور التّعاقد مع البلدية وتخصيص ميزانية.

في العام 2008م، حدّد Blondiaux، ثلاث (03) أدوات رئيسية للمشاركة، هي: (01) الموازنة التشاركية؛ (02) النقاش العام؛ (03) هيئة المُحلّفين من المواطنين. من جانبه،

¹ Ibid.

² Cédric Polère, *Op.cit.*, p.14.

استشهد Molénat في ذات العام بالأدوات نفسها التي استخدمها Blondiaux، للسّماح بتحقيق مناخ من الديمقراطيّة التّشاركيّة، قبل أن يضيف أداةً رابعة (04)، هي الاستطلاع التّداولي¹:

أولاً: الميزانيّة التّشاركيّة.

تُعتبر الميزانيّة التّشاركيّة (Budget de participation) من أقدم أشكال المُشاركة. تمّ خوض التّجربة الأولى في البرازيل (Porto Alegre)، حيث خضع جزءٌ من ميزانيّة المدينة لاقتراحات السكّان، ممّا سمح للمُستفيدين من خدمات المدينة بإيلاء أهميّة أكبر للميزات التي لا يُقدّمها الحي أو المدينة، أو يُقدّمانها جزئياً. وقد أتاح قبول مُقترحات المواطنين استعادة العدالة الاجتماعيّة، سيما في الأحياء المحرومة.

ثانياً: هيئة المُحلّفين من المواطنين.

يتمّ اختيار هيئة المُحلّفين من المواطنين (Le jury citoyen) بالقرعة (Tirage au sort) لمناقشة إشكاليات تتعلّق بالسياسة العامّة، الذين يتوجّب عليهم تقديم إجابات واقتراح حلول لها. وحسب Barbier، Bedu و Buclet (2009م): "تسعى العديد من التّجارب المُعاصرة إلى تجديد مُمارسة اتّخاذ القرار العام في موضوعات مُعقّدة ذات بُعد تقني قوي من خلال ربطها بفضاءات تداول مفتوحة على نطاق واسع للعامّة".

أولى التّجارب المعروفة كانت في الولايات المتّحدة، إنجلترا، إسبانيا وألمانيا. وفي العام 2004م، قامت مقاطعة كولومبيا البريطانيّة (La Colombie britannique) في كندا بتفويض مجلس المواطنين المُكوّن بالقرعة من 160 فرداً، بصياغة قانون الانتخابات الجديد للمقاطعة. لقد كان هذا الأخير من أعظم إنجازات الديمقراطيّة الحديثة.

¹ Zineb Kaf, Abdellatif Bouazza, **Op.cit.**, p.55.

ثالثاً: النقاش العام.

النقاش العام (Le débat public) هو، في المقام الأول، أسلوبٌ استشاري يمنح المواطنين صوتاً أكثر أهميّة في عملية صنع القرار. ويتمّ ذلك أثناء إعداد مشروع أمر يُمكن أن يكون موضع خلاف. من الناحية النظرية، يتمّ تصنيف درجة مشاركة الأفراد تحت أربع (04) مستويات، هي: المعلومات، الاستشارة، التشاور والقرار المشترك. هذا الأخير، لم يتمّ اختباره في فرنسا مطلقاً حسب Jean Vincent Holeindre (2010م). وبعد عشر (10) سنوات من إنشاء اللجنة الوطنية للنقاش العام (CNDP) في فرنسا، اقترح Jean Michel Fourniau عام 2007م، مأسسة النقاش العام حتّى لا يفقد فائدته الاجتماعية من جهة، وإدامة الديمقراطية التشاركية من جهةٍ أخرى.

رابعاً: استطلاعات الرأي التداولية.

خلال العقود الماضية، أحدثت استطلاعات الرأي التداولية (Les sondages délibératifs) ثورةً في التفكير النظري حول الديمقراطية. وفقاً لـ James Fishkin (1999)، تمّ تطوير الاستطلاع التداولي على يد باحث من جامعة تكساس في التسعينيات. وحسب L. Blondiaux (2002): "تتكوّن من اجتماع مجموعة من المواطنين لعدّة أيّام، يتلقون فيها المعلومات ويناقشون معاً القضايا ذات الاهتمام العام، والتي غالباً ما تتعلّق بالبيئة".

ويُمكن الإشارة إلى أهمّ الأدوات المستخدمة في المشاركة المحليّة، التي تضمّنها دليل الممارسات التشاركية في الحكامة المحليّة (Manuel sur les pratiques participatives dans la gouvernance locale) الذي وضعته الفيدرالية الكندية للبلديات (La Fédération Canadienne des Municipalités)، في¹: (01) نشر المعلومات (Publication d'information)؛ (02) مركز المعلومات (Centre d'information)؛ (03) النشاط المجتمعي

¹ FCM, Manuel sur les pratiques participatives dans la gouvernance locale: pour une participation citoyenne aux décisions municipales (Ottawa: FCM, Centre international pour le développement municipal, 2007), p.1-89.

الجواري (Activité communautaire de proximité)؛ (04) لوحة إعلانية إلكترونية (Babillard électronique)؛ (05) اجتماع عام (Réunion publique)؛ (06) جلسة استماع (Audience publique)؛ (07) أبواب مفتوحة (Opération de portes ouvertes)، (08) ورشة (Atelier)؛ (09) عربة (Charrette)؛ (10) مجموعة تفكير (Groupe de réflexion)؛ (11) جلسة وساطة (Séance de médiation)، (12) مجموعة استشارية من المواطنين (Groupe consultatif de citoyens) و(13) الاستفتاء (Référendum).

ورغم ذلك، فإنّ هذه الأشكال عرّفت تطوّرًا جوهريًا تجاوز حصر المشاركة الشّعبية في إسماع صوت المواطنين فقط وإعلامهم، إلى تقديم الخدمات والوقوف جنبًا إلى جنب مع السّلطات المحليّة في الوظيفة الإنتاجية (Co-production)، في إطار Co-4: commissioning، Co-design، Co-delivery و Co-assesment.

يُمكن للجماعات أن تستدعي هذه المستويات المختلفة اعتمادًا على اللحظة والهدف المنشود. ولكن، من أين تأتي المبادرة؟

يُمكن أن تكون مشاركة المواطنين مدفوعةً بثلاثة (03) أنواع من الديناميات، هي²:

- (01) الدينامية النزولية: من أعلى إلى أسفل (La dynamique descendante: top-down)، وتتبع من السّلطات السياسيّة أو المؤسّساتية؛
- (02) الدينامية الصّعودية: من أسفل إلى أعلى (La dynamique ascendante: bottom up)، وتكون مدفوعة بحركة اجتماعية أو جمعوية؛
- (03) ديناميات نزولية وصعودية في آن واحد (Des dynamiques à la fois descendantes et ascendants)، وهذا أمرٌ نادر الحصول، على سبيل المثال: Porto Alegre.

¹ Elke Loeffler, **Co-production of public services and outcomes** (Glasgo, UK: Palgrave macmillan, 2021), p.p.23.67.

² Cédric Polère, **Op.cit.**, p.14.

الفقرة الثامنة: قيود ممارسة الديمقراطية التشاركية.

تواجه الديمقراطية التشاركية اليوم مجموعة من القيود الملزمة لهذا النوع من الممارسة، والتي تُضفي الطابع النسبي على تأثيرها في السياسة المعاصرة¹:

أولاً: صعوبة تعبئة المواطنين.

كيف تُثير اهتمام المواطنين وتحملهم على تكريس الوقت لمبادرات لا يُقدرون أهميتها دائماً؟

في المجتمعات المعاصرة المُوجّهة نحو العمل والاستهلاك، هذه المسألة المُتعلّقة بالتوافر العقلي والمادي للمواطنين هي مسألة حاسمة لا يُمكن حلّها إلا بطريقتين (02):

- 01) التأكّد من أنّ المشاركة سنؤثّر فعلاً على القرار؛
- 02) تقليل تكاليف المشاركة قدر الإمكان لجهة سهولة الوصول، ساعات العمل المرنة، التعويض، وما إلى ذلك. تتطلّب تعبئة هذه الجماهير اهتماماً خاصاً وارتباطاً أكبر بمخاوفها وظروفها المعيشية.

ثانياً: ثقافة سياسية عمودية.

عند العديد من المواطنين وكذلك عند مُحترفي السياسة، ما زالت تسود رؤية تفيد بأنّه يجب أن تظلّ السّلطة والشرعية من حقّ المُنتخبين. هذه الرؤية للتمثيل السياسي، التي يُمكن فيها للمُنتخب بمجرد انتخابه أن يحلّ محلّ من يُمثّل بل ويُجسّده (Incarné) من دون الرجوع إليه، تسير جنباً إلى جنب مع تركيز وشخصنة السّلطات داخل الجهاز التنفيذي (L'exécutif). إنّها تتعايش مع مفهوم مُفيد إلى حدّ ما لدور المُداولات، حيث لا يتعلّق الأمر بالسّماع والإقناع للتغلّب على الخلافات، بقدر ما يتعلّق بمحاولات فرض الرّأي الواحد.

¹ Loïc Blondiaux, **Op.cit.**

ثالثاً: التّراجُع الحالي للحق في المشاركة.

باسم الكفاءة، خَفُضَ الآجال وتبسيط الإجراءات، قد نَشَهدُ تضييقاً تدريجياً على الحق في المشاركة الذي لا يزال هشاً (على سبيل المثال، ينصّ القانون رقم 1525-2020 الصادر بتاريخ 7 ديسمبر 2020م، المتعلّق بتبسيط وتسريع العمل العام بفرنسا، ومراسيمه التنفيذيّة، من بين أمور أخرى، على عدد أقلّ من اللجان الاستشارية).

الفرع الثاني: مأسسة المشاركة كأداة للحكامة الإقليمية.

على الرّغم من جميع العقبات، هناك أقاليم تمكّنت فيها المشاركة من فرض نفسها كأسلوب عادي للحكامة، حيث أتاحت التّجارب للمواطنين تأثيراً حقيقياً على الواقع السياسي. قامت Taiwan، على سبيل المثال، بمأسسة استخدام المشاركة الرّقمية كأداة للحكامة، في حين قامت العديد من البلديات الفرنسية على غرار Nantes أو Grenoble، بمأسسة الديمقراطيّة التشاركية. لكن هذه المبادرات قد لا يُكتَب لها النّجاح والاستمرار إلّا في ظلّ بعض الشّروط، نذكر منها¹:

الفقرة الأولى: جودة الهندسة التشاركية.

لتصميم، قيادة ودعم العمليات المُعقّدة، من الضّروري اللّجوء إلى المعرفة والمُحترفين (داخل وخارج المُجتمعات المعنوية)، فغالباً ما تفشل العديد من السياسات بسبب عدم الاستثمار في هندسة المشاركة (L'ingénierie de participation).

الفقرة الثانية: البحث عن الشّمول.

واحدة من بين أهمّ الانتقادات التي يُمكن توجيهاً للسياسات التشاركية هي عدم توجّهاها إلّا إلى فئات مُعيّنة من السكّان؛ أولئك الذين يُشاركون أكثر من غيرهم في الديمقراطيّة التمثيلية (الفئات الميسورة والمتعلّمة، المتقاعدون وما إلى ذلك). من المُهم التنبّه أيضاً إلى عدم تناسق

¹ Ibid.

القوة الذي أوجَدَتْهُ آليات المشاركة نفسها، مثل الوصول غير المتكافئ إلى التكنولوجيا الرقمية أو التحدّث في الاجتماعات العامّة. وعليه، لا تكون الديمقراطيّة التشاركية ذات معنى إلا إذا تمكّنت من استعادة ظروف إمكانية التأثير المتساوي على صنع القرار لكلّ مواطن.

الفقرة الثالثة: ارتباط المشاركة بصنع القرار.

يظلّ الشرط الرئيسي لنجاح الديمقراطيّة التشاركية هو ارتباطها بالسلطة السياسيّة. يبقى عددٌ كبيرٌ جدًّا من أنظمة المشاركة مُفصّلة عن الأماكن التي تُتخذ فيها القرارات فعليًّا، وتفشل العديد من المبادرات لأنّها لم تُمارس أدنى تأثير على العمليات السياسيّة. يبدو أنّ تطوّر أنظمتنا الديمقراطيّة نحو تضمين (Inclusion) أفضل للمواطنين في صنع السياسات العامّة يتعايش أيضًا مع حركات مُعكّسة لتركيز السلطة في أيدي المُدراء التنفيذيين على المستويين المحلي والوطني باسم الفعالية وتبسيط الإجراءات وما شاكل. كما يبدو أنّ الطريق المؤدّي إلى مأسسة الديمقراطيّة التشاركية كرافد للديمقراطية التمثيلية مرصوفٌ بالعديد من العقبات. لا أحد يعرف ما إذا كان هذا التحوّل التشاركي في أنظمتنا السياسيّة سينجح في كبح انعدام الثقة الذي يتعرّض له حكّام ديمقراطياتنا في جميع أنحاء العالم اليوم، لكن من الواضح أنّ هذه الحتمية التشاركية هي إحدى فرصهم الأخيرة في تعزيز شرعيتهم بين المواطنين.

إذن، تقع المشاركة اليوم في قلب حكامة المؤسسات العامّة، كما عبّر عنها الفقيه Jean

.Rivero¹

¹ Oussmane BA, **La prise de décisions locales: Les procédés pour plus de démocratie** (Thèse de Doctorat de Droit Public, Ecole Doctorale des Sciences de l'Homme et de la Société, Université de Reims Champagne-Ardenne, France), 09/07/2012, p.235.

المبحث الرابع: نماذج أوروبية في الحكامة المحلية.

يُمكن أن تُشكّل التجارب الأوروبية في مجال حكامة الجماعات المحلية مصدر إلهام للبلدان النامية.

وفي السياق المغربي، يُمكن تبرير اختيار البلدان المغربية للنموذج الفرنسي بأسباب تاريخية (الحركة الكولونيالية)¹.

المطلب الأول: النموذج الفرنسي في الحكامة المحلية.

لقد اعتمدت الجمعية التأسيسية التي تمّ تكوينها بعد الثورة الفرنسية تقسيمًا إداريًا للتّراب الفرنسي لا يزال قائمًا حتى اليوم. ويُمكن تقصّي كرونولوجيا بناء التّنظيم الإقليمي بفرنسا على النحو الآتي²:

- في ليلة 4 أغسطس 1789م، أعلن نواب الجمعية الوطنية التأسيسية بروح الإجماع إلغاء الحقوق الإقطاعية والامتيازات المختلفة للمقاطعات (Provinces) والإمارات (Principautés) و... إلخ، التي اندمجت في القانون العام الفرنسي. ليكرّس هذا القرار الوحدة الإدارية للمملكة.

- في 14 ديسمبر 1789م، وُحّد المرسوم المتعلّق بإنشاء البلديات النظام الأساسي للبلديات ورسم حدودها إلى حدّ كبير على أراضي الأبرشيات (Paroisses) البالغ عددها زهاء 44000 أبرشية.

- أنشأ المرسوم الصّادر بتاريخ 22 ديسمبر 1789م المجالس الابتدائية والمجالس الإدارية للمقاطعة، والتي تمّ تصوّرها كتقسيم للإقليم (Territoire) وليس كجماعة (Collectivité) جديدة.

¹ Nouha Amrani, Mohammed Sadik, Mohammed Hemmi, **Op.cit.**, p p.151,152.

² République Française, "La construction de l'organisation territoriale de la France : chronologie, Vie publique: au cœur du débat publique", (Consulté, le: 10/02/2021), <https://2u.pw/tkphtQ4j>

- حدّد المرسوم الصّادر بتاريخ 26 فبراير 1790م عدد المقاطعات بثلاثٍ وثمانين (83) مقاطعة مع الإبقاء قدر الإمكان على حدود المقاطعات السّابقة (Anciennes provinces). وهو الواقع الذي تمّ تكريسه في أوّل دستور فرنسي بعد الثّورة الصّادر بتاريخ 3 سبتمبر 1791م: "المملكة واحدة غير قابلة للتجزئة، إقليمها موزّع على ثلاثٍ وثمانين مقاطعة (Départements)، تنقسم كلّ مقاطعة إلى مناطق (Districts)، وكلّ منطقة إلى كانتونات (Cantos)". تمّ العمل في هذه الفترة بنظامٍ إداري أقرب إلى عدم التّركيز الإداري (Déconcentration) منه إلى اللامركزية (Décentralisation)، وذلك على حساب منح الفاعلين المحليين حريّة التسيير، وهو ما عكس توجّهًا مُحافظًا للسلطة الحاكمة في تلك الفترة التي طبعتها الصّراعات الطبّقيّة والسّياسية والفكرية. الأمر الذي تأكّد بعد استحداث منصب المحافظ (Préfet) بموجب قانون 17 فبراير 1800 باعتباره مُمثلاً للدولة في المقاطعات، يُعيّنه ويعزله القنصل الأوّل (Le premier Consul) أو الإمبراطور (L'Empereur) لاحقًا، ويُعتبر بمثابة الجهاز التّنفذي الوحيد في المقاطعة. وقد أُنيطَ بالمحافظ تعيين رؤساء البلديات (Maires) ونوابهم (Adjoints) في البلديات التي يقلُّ عدد سكّانها عن 5000 نسمة، في حين يقترح المحافظ على القنصل الأوّل أو الإمبراطور تعيين رؤساء البلديات الآخرين. ينوب عن المحافظ على مستوى الدوائر (Les arrondissements) نائب المحافظ (Sous-préfet).

- بعد الموجة الثّانية للثّورة الفرنسية في جويلية 1830م، تمّ استصدار مجموعة من النّصوص المُتعلّقة بالإدارة المحليّة تضمّنت عددًا من المُرتكزات الإصلاحية. نصّ قانونا 21 مارس 1831م و22 جوان 1833م على انتخاب أعضاء المجالس البلدية والعامّة عن طريق الاقتراع، فيما اعترف قانون 18 جويلية 1837م بالشّخصية المدنيّة للبلدية التي يكون رئيسها مُمثلاً للدولة والمسؤول التّنفذي للمجلس البلدي، الأمر الذي يُمكن اعتباره أهمّ تطوّر على درب التحوّل نحو لامركزية القرب والديمقراطية المحليّة في التّجربة الفرنسية، حيث يَخْتار المواطنون مُمثليهم في المجالس المُنتخبة عوض تعيينهم.

- بتاريخ 10 أوت 1871م، صدر القانون المتعلق بالمجالس العامة (Les conseils généraux) للمقاطعات، الذي يُنظّم انتخاب أعضاء المجلس العام لعهدة من ست (06) سنوات مع تجديدٍ نصفٍ كل ثلاث (03) سنوات بالاقتراع العام. في المقابل، ظلّ المحافظ هو السّطة التنفيذية الوحيدة للمقاطعة.

- أنشأ قانون البلديات الصادر بتاريخ 5 أبريل 1884م نظاماً قانونياً موحّداً لجميع البلديات بفرنسا بصيغة أكثر تقدماً وبصلاحيات أوسع، حيث نصّت المادة 61 في فقرتها الأولى على أن: "المجلس البلدي ينظّم من خلال مداواته شؤون البلدية"، وهو ما يُعبّر عن مبدأ الإدارة الحرة للجماعات المحلية (Le principe de la libre administration des collectivités locales)، كما نصّ القانون على انتخاب المجلس البلدي بالاقتراع العام لمدة أربع (04) سنوات قابلة للتجديد، قبل أن يتمّ في العام 1929م تمديد العهدة البلدية إلى ست (06) سنوات وانتخاب رئيس البلدية من قبل المجلس البلدي باستثناء بلدية باريس، وهو ما يجعل من رئيس البلدية المُمثّل الأوّل للبلدية لكن مع خضوعه لوصاية المحافظ.

- أنشأ المرسوم الصادر بتاريخ 10 جانفي 1944م المُفوضين الجهويين للجمهورية (Les commissaires régionaux de la République) وعهد إليهم بصلاحيات استثنائية تُبرّرها ظروف الحرب والتحرير. حيث للمفوضين، بالإضافة إلى صلاحيات العزل (E.puration)، الحق في تعليق تنفيذ القوانين واللوائح، الأمر بالإجراءات اللازمة للحفاظ على النظام، عمل الإدارة وأمن الجيوش.

- نصّب قانون التقسيم (Loi de départementalisation) الصادر بتاريخ 19 مارس 1946م مُستعمرات Guadeloupe، Martinique، Réunion و Guyane مقاطعات خارجية (Départements d'outre-mer).

- في عام 1947م، نشر Jean-François Gravier كتابه الموسوم بـ باريس والصحراء الفرنسية (Paris et le désert français)، استنكر فيه النمو غير المنضبط والوزن غير المتناسب لمنطقة

باريس، ناهيك عن المركزية التي تُعيق تطوّر المقاطعات الفرنسية من خلال تركيز القوى السياسية والاقتصادية الأساسية في باريس.

- في 21 مارس 1948م، حلّ المُفتشون العامون للإدارة في المهام الاستثنائية (IGAME) محلّ المُفوضين الجهويين للجمهورية، وهم مسؤولون عن تنسيق العمل المدني للشرطة والجيش في إطار المناطق العسكرية التي يُستدعون لحفظ النّظام فيها.

- بتاريخ 14 مارس 1964م، حلّ واحدٌ وعشرون (21) حاكمًا إقليميًا محلّ IGAME. وقد تمّ في الوقت نفسه تنصيب لجان التّمية الاقتصادية الجهوية (CODER)؛ وهي لجانٌ مُكلّفة بإبداء الرّأي في جميع الأمور المُتعلّقة بالتّمية الاقتصادية وتهيئة الإقليم في الدّائرة الجهوية.

- أنشأ قانون إعادة تنظيم منطقة باريس الصّادر في 10 جويلية 1964م ثمان (08) مقاطعات، وحوّل باريس إلى جماعة إقليمية تتمتع بوضع خاص مع اختصاصات بلدية ومقاطعاتية.

- حدّد قانونٌ صادرٌ بتاريخ 31 ديسمبر 1966م النّظام القانوني للجماعات الحضرية (Collectivités urbaines)، مُنشئًا بهذا الصّدّد أربع (04) جماعات حضرية، هي: Bordeaux، Lyon، Lille وStrasbourg.

- بتاريخ 27 أبريل 1969م، قُبل الاستفتاء على مشروعَي الجهوية (Régionalisation) وإصلاح مجلس الشيوخ.

- بتاريخ 31 ديسمبر 1970م، تمّ إلغاء المُوافقة المُسبقّة على ميزانية البلدية من قِبَل المحافظ وتقليل عدد المُداولات الخاضعة لهذه المُوافقة.

- نصّ القانون الصّادر في 5 جويلية 1972م على الجهة (Région) كهيئة عامّة ذات طابع تخصّصي: "يساهم المجلس الجهوي بمُداولاته، المجلس الاقتصادي والاجتماعي بآرائه، ومحافظ الجهة بتعليماته وتنفيذ المُداولات، في إدارة الجهة"؛

- تمّ بتاريخ 31 ديسمبر 1975م تحديد وضع مدينة باريس كبلدية كاملة، مع رئيس بلدية مُنتخَب يتمنّع بمعظم صلاحيات رؤساء البلديات الأخرى.

- في 22 أكتوبر 1976م، قدّم Guichard تقريره الذي يَحْمِلُ عنوان العيش معًا (Vivre ensemble) إلى رئيس الجمهورية الفرنسية Valéry Giscard d'Estaing. يحتوي هذا التقرير على مُقترحات مُبتكرة حول اللامركزية: تأسيس رقابة على الشّريعة، إصلاح المالية المحليّة وإنشاء جماعات المدن (Communautés des villes) أو الجماعات الحضرية (Communautés urbaines).

- عدّل القانون الصّادر بتاريخ 10 يناير 1980م الضّرائب المُباشرة المحليّة وسمح للمجالس البلدية والعامة بالتصويت مُباشرةً على مُعدّلات الضّرائب المحليّة؛
- بتاريخ 2 يوليو 1981م، فَحصت لجنة وزارية مشروع الإصلاح المُتعلّق باللامركزية الذي أشرف على وضعه وزير الدّاخلية واللامركزية Gaston Defferre، ومن بين المُقترحات التي تمّ تبنيها: (01) تحويل الجهات إلى جماعات محليّة؛ (02) انتخاب المجالس الجهوية بالاقتراع العام؛ (03) إلغاء الوصاية المُسبقّة على البلديات والمقاطعات والجهات باستثناء باريس؛ (04) تقليص اختصاصات المُحافظين، و(05) الإفراج عن الموارد الضّريبية الخاصّة.

- في 9 يوليو 1981م، تمّ رفع مشروع القانون المُتعلّق بحقوق وحرّيات البلديات والمقاطعات والجهات إلى مجلس الدّولة؛ وقد حدّد وزير الدّاخلية واللامركزية Gaston Defferre الجدول الزّمني للإصلاح الجهوي، كالآتي: (01) إصلاح الضّرائب المحليّة في غضون عامين؛ (02) انتخاب المجالس الإقليميّة بالاقتراع المُباشِر في العام 1983م، و(03) إعادة تقسيم الكانتونات (Cantons) في جميع أنحاء الإقليم.

- في 2 مارس 1982م، صدر القانون رقم 82-213 المُتعلّق بحقوق وحرّيات البلديات والمقاطعات والجهات (الجريدة الرّسمية، رقم: 52، الصّادرة في: 3 مارس 1982م).

- بتاريخ 10 مايو 1982م، صدرت المراسيم المتعلّقة بسلطات مُفوّضي الجمهورية وعمل المصالح والهيئات العامّة للدولة في المقاطعات والجهات: يأخذ المُحافظون (Préfets) لقب مُفوّضي الجمهورية (Commissaires de la républiques)، تُنقل السّلطة التّنفيذية إلى رؤساء مُنتخبين وعدم تركيز السّلطة المركزيّة لصالح مُفوّضي الجمهورية المُخوّل لهم وحدهم تحمّل نفقات الدّولة (الجريدة الرّسمية رقم: 109).

- بتاريخ 7 يناير 1983م، صدر القانون المتعلّق بتوزيع الصّلاحيات بين البلديات والمقاطعات والجهات والدّولة (الجريدة الرّسمية رقم 7).

- حدّد ما يُسمّى بقانون تحسين اللامركزيّة الصّادر بتاريخ 5 يناير 1988م التّدخلات الاقتصادية للجماعات المحليّة ونطاق رقابة العُرف الجهوية للحسابات.

- حَسّن القانون المتعلّق بالإدارة الإقليمية للجمهورية الصّادر في 6 فبراير 1992م من طريقة إعلام المواطنين عبر وضع وثائق مُوازناتية في متناولهم، أعاد إطلاق التّعاون بين البلديات عبر إنشاء جماعات البلديات (Communautés de communes) وجماعات المدن (Communautés des villes) وعزّز حقوق المسؤولين المُنتخبين داخل المجالس المحليّة.

- أصبح ميثاق عدم التّركيز (Charte de la déconcentration) الصّادر بتاريخ 1 يوليو 1992م القاعدة العامّة لتوزيع الصّلاحيات والموارد بين مختلف مُستويات الإدارات المدنيّة للدولة.

- بتاريخ 28 مارس 2003م، صدر القانون الدّستوري رقم 2003-276، المتعلّق بالتنظيم اللامركزي للجمهورية.

- صدر في الجريدة الرّسمية رقم 177 القانون العضوي رقم 2003-705، المتعلّق بالاستفتاءات المحليّة والقانون العضوي رقم 2003-704، المتعلّق بالتّجريب من قبل

الجماعات الإقليمية (Expérimentation par les collectivités territoriales)، والمؤرخين في 1 أغسطس 2003م*.

- بتاريخ 18 ديسمبر 2003م، صدر القانون 1200-2003، الذي يتناول اللامركزية من حيث الدخل الأدنى للاندماج (RMI) وإنشاء حدّ أدنى من دخل النشاط.

- صدور القانون العضوي رقم 758-2004، المؤرخ في 29 يوليو 2004م، بناءً على المادة 72-2 من الدستور، المتعلقة بالاستقلال المالي للجماعات الإقليمية.

- صدر بتاريخ 13 أغسطس 2004م، القانون رقم 809-2004، المتعلق بالحريات والمسؤوليات المحلية. يأتي هذا القانون على ذكر جميع الصلاحيات المنقولة من قبل الدولة إلى الجماعات المحلية، وقد تمّ تحديد بدء نفاذ عمليات نقل الصلاحيات بـ 1 يناير 2005م.

- بتاريخ 4 أكتوبر 2007م، نصّب رئيس الوزراء François Fillon المؤتمر الوطني للهيئات التنفيذية (CNE)، باعتباره مكانًا للتشاور على أعلى مستوى بين الحكومة والهيئات التنفيذية للجماعات المحلية. يجتمع الـ CNE مرتين (02) إلى ثلاث (03) مرّات في السنة، بناءً على مبادرة من الحكومة أو بناءً على طلب مشترك من الرؤساء الثلاثة (03) لجمعية المنتخبين. قرّر الـ CNE مبدأ إنشاء لجنة استشارية لتقييم المعايير (CCEN) داخل لجنة المالية المحلية (CFL)، تكون مسؤولة عن إبداء الرأي بشأن مسودّات النصوص التنظيمية التي لها تأثير على صلاحيات أو مالية الجماعات الإقليمية.

- بتاريخ 5 مارس 2009م، قدّمت لجنة إصلاح الجماعات المحلية برئاسة Edouard Balladur تقريرها لرئيس الجمهورية الفرنسية، وقد تضمّن على وجه الخصوص: (01)

* القانون الذي يُحوّل للجماعات المحلية بفرنسا، استنادًا إلى الفقرة الرابعة من الفصل 72 من الدستور، أن لا تتقيّد على أساس تجريبي بالأحكام التشريعية المنظمة لممارسة صلاحياتها. يُحدّد القانون موضوع التجربة ومُدّتها، على ألا تزيد عن خمس (05) سنوات، ويذكر الأحكام التي يُمكن الخروج عنها. كما يُحدّد القانون الطبيعة والخصائص القانونية للجماعات المحلية المرخص لها بالمشاركة في التجربة، وكذلك، الحالات التي يُمكن إجراء التجربة فيها، ... إلخ.

استكمال خريطة التّعاون بين البلديات (*L'intercommunalité)؛ (02) إنشاء أحد عشر (11) مدينة كبرى (Métropoles)؛ و(03) تجميع الجهات أو المقاطعات على أساس طوعي وإنشاء الجماعة الإقليمية.

- بتاريخ 7 أكتوبر 2009م، عرض كاتب الدّولة للتّمية في منطقة العاصمة على مجلس الوزراء مشروع قانون حول باريس الكبرى (Grand Paris)، يهدف إلى تعزيز جاذبيتها الاقتصادية. حدّد مناطق التّمية الاقتصادية والحضرية حول الأقطاب الكبرى الاستراتيجية، مع استهداف نسبة نمو تُقدّر بـ 4٪ وخلق فرص عمل في حدود 800000 في L'Île-de-France خلال عقد من الزّمن.

- استبدل قانون المالية المؤرّخ في 30 ديسمبر 2009م لعام 2010م، الصّادر في الجريدة الرّسمية رقم 31 الضّريبة المهنية (La taxe professionnelle) بمُساهمة اقتصادية إقليمية (CET).

- أجرى المرسوم رقم 146-2010، المؤرّخ في 16 فبراير 2010م، المعدّل للمرسوم رقم 374-2004، المؤرّخ في 29 أبريل 2004م، المتعلّق بصلاحيات المحافظين وعمل مصالح الدّولة في الجهات والمقاطعات، إصلاحًا واسعًا للإدارة الإقليمية للدّولة وقلّص بشكلٍ كبير في عدد المديريات الجهوية.

- تمّ بتاريخ 16 ديسمبر 2010م إصدار قانون إصلاح الجماعات الإقليمية (الجريدة الرّسمية رقم 18). وقد نصّ بشكلٍ خاص على تعزيز التّعاون بين البلديات، إنشاء هيكل جديد للمناطق الحضرية يصل إلى 500000 نسمة تحت مُسمّى القطب (La métropole) واستبدال المُستشارين العامّين والمُستشارين الجهويين بمُستشار إقليمي. يُنتخب هذا الأخير بأغلبية

* يُشير مصطلح L'intercommunalité إلى الأشكال المُختلفة للتّعاون القائم بين البلديات. يُمكن التّمييز بين تعاون التسيير (L'intercommunalité de gestion) وتعاون المشروع (L'intercommunalité de projet).

الأصوات في جولتَيْن على مستوى الكانتون (Canton) الذي يَقع في الهيئة التّداولية للمقاطعة والجهة.

- بتاريخ 31 مارس 2011م، أصبحت Mayotte المقاطعة الفرنسية رقم 101.
- بتاريخ 27 يناير 2014م، تمّ إصدار قانون تحديث العمل العام الإقليمي وتثبيت المدن الكبرى (Maptam). أعاد هذا القانون شرط الاختصاص العام للمقاطعات والجهات الذي كان من المُقرّر إلغاؤه في العام 2015م بموجب قانون ديسمبر 2010م.
- في فبراير 2014م؛ تمّ تنفيذ عدّة مراسيم إعادة تقطيع (redécoupage) الكانتونات، بناءً على طلب ديوان المحاسبة (La cour des comptes). تَسْتندِ إعادة التّقطيع إلى أرقام السكّان الشّرعيين التي نَشَرها المعهد الوطني للإحصاء والدرّاسات الاقتصادية (Insee) في نهاية عام 2013م.
- في عمود نُشِر له في الصّحافة الجهوية بتاريخ 3 يونيو 2014م، قدّم رئيس الجمهورية الفرنسية François Hollande خُطّته للإصلاح الإقليمي التي تتكوّن من: (01) تكثيف التّعاون بين البلديات، (02) تعزيز الجهات و(03) الإلغاء التّدرجي للمجالس العامّة.
- بتاريخ 16 يناير 2015م، تمّ إصدار القانون المُتعلّق بترسيم الجهات، الانتخابات في الجهات والمقاطعات وتعديل المواعيد الانتخابية.
- في 7 أغسطس 2015م، صدر قانون التّنظيم الإقليمي الجديد للجمهورية (NOTRe)، عهد بموجبه للجهات باختصاصات جديدة وألغي بند الاختصاص العام للمقاطعات والجهات من خلال إعادة تحديد الاختصاصات الممنوحة لكلّ جماعة إقليمية.
- في 29 سبتمبر 2016م، نُشِرت مراسيم في الجريدة الرّسمية، تُحدّد اسم وعواصم الجهات السّبع (07) الجديدة التي أنشأها الإصلاح الإقليمي.

- في مارس 2017م، أظهر تقرير صادر عن المديرية العامة للجماعات المحليّة إنشاء 517 بلدية نتيجة اندماج 1760 بلدية، وذلك في الفترة الممتدّة بين يناير 2016م ويناير 2017م.

في النّمودج الفرنسي، يتمثّل الدور الأساسي للحكومات المحليّة في السّماح للمواطنين على المستوى الشّعبي بالشّعور بالمشاركة السياسيّة في صنع القرار. ويُجسّد النّظام فكر Rousseau و Voltaire حول العقلانيّة والثّماسك الاجتماعي، وفكر Napoleon حول الشّعور بالنّظام وتسلّس القيادة المُستمر. تُمثّل الحكومة الوطنيّة ووكالاتها قمّة هذا النّظام، مع سلسلة قيادة مُتواصلة من خلال حكام الأقاليم والمقاطعات إلى الرّؤساء التّنفيذيين ورؤساء البلديات في أدنى درجات النّظام. هناك تسلسلٌ قيادي مُماثل من خلال الوزارات التّنفيذية والوظيفية. ولذلك، يُشار إلى هذا النّمودج أحيانًا بنّمودج الإشراف المُزدوج للحكم المحليّ. وقد أثبت هذا النّمودج، بتركيزه على القيادة المركزيّة القويّة والإشراف المُزدوج شعبيته الكبيرة لدى قادة الاستعمار من فرنسا، البرتغال وإسبانيا، وكذلك بين الدّكتاتوريات العسكريّة، وتمّ استنساخه على نطاق واسع في البلدان النّامية¹.

المطلب الثاني: النّمودج الإنجليزي في الحكامة المحليّة.

تُعتبر إنجلترا الثّمانينيّات مهد إصلاحات الـ NPM، وقد تمّ استكمال هذا التحوّل الإداري على المستوى المحليّ بمراجعة الإطار القانوني وفقًا لمُتطلّبات التّسيير القائم على الأداء التي يُحدّدها ويتحكّم فيها المركز، من خلال موجّتين (02) من الإصلاحات²:

الفرع الأوّل: الموجة الأولى للإصلاح.

جاء هذا التحوّل مدفوعًا بالرّغبة السياسيّة لحزب المحافظين (Tory party) بقيادة Margaret Thatcher في إضعاف حزب العمّال (Labour party) الذي ما يزال راسخًا في

¹ Anwar Shah, Sana Shah, **Op.cit.**, p p.29,30.

² Hellmut Wollmann, "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations", **Local Government Studies**, Vol.30, N°.4, 2004, p p.644,645.

الحكم المحلي، من خلال سعي حكومة المحافظين إلى تقليص اختصاصات السلطات المحليّة (Local authorities) وتعزيز قبضتها من أعلى على تلك السلطات. وهكذا، تمّ اتخاذ سلسلة من التدابير: تمّ التخلّص من السلطة التقديرية المحليّة بشأن الإنفاق المحلي التي كانت في صميم نموذج الحكم المحلي التقليدي. علاوةً على ذلك، تمّ تقليص النطاق الوظيفي للحكم المحلي عبر نقل عدد متزايد من الوظائف من المجالس المحليّة المنتخبة إلى الوكالات والمنظمات شبه الحكومية (QUNGO). هذه الأخيرة يتمّ تعيين مجالسها وتمويلها من قبل الحكومة المركزية؛ وبالتالي، تمّ تحويلها عملياً إلى وكلاء محليين. هذه العناصر من الثورة التاتشرية (Thatcherite revolution) هي التي حولت إنجلترا من وحدوية لامركزية (Unitary highly decentralised) للغاية تاريخياً إلى دولة موحّدة شديدة المركزية (Unitary highly centralised) وهو المنحى الذي تتعارض فيه مع بقية دول أوروبا.

الفرع الثاني: الموجة الثانية للإصلاح.

في إطار سياسة الدولة الرشيقة (Lean state) وعزمها على تقليص نطاق الحكومة المحليّة، وبالنظر إلى شبه احتكار السلطات المحليّة لتقديم الخدمات العامّة، أقرت حكومة المحافظين بعد عام 1980م تشريعاً لإلزام السلطات المحليّة بعرض تقديم الخدمات العامّة لاختبار السوق (Market-testing).

بعد تولّيها السلطة العام 1997م، وبخلاف سلفها المحافظ، شرّعت حكومة حزب العمال الجديد (The new labour government) برئاسة Tony Blair في برنامج سياسي طموح، يهدف في ظاهره إلى تنشيط الحكم المحلي من خلال تجديد النظام التقليدي للحكم باللجنة (Government by committee) وتوفير مُتغيّرات أكثر فعالية للقيادة المسؤولة سياسياً. من بين الخيارات الثلاثة (03) التي تمّ وضعها في تشريع الحكم المحلي لعام 2000م، شكّل العمدة (Mayor) المنتخب مباشرةً أبعد انحراف عن النموذج التقليدي، كما أنّ هناك حركة مفاهيمية

(Conceptual move) عامّة أخرى مُوجّهة إلى عرس المحلية الجديدة (New localism) في الحكم المحلي.

يحتوي النموذج البريطاني على عناصر من نموذج الإشراف المزدوج الفرنسي، ويؤكد على الدور الأقوى للمسؤولين الميدانيين المعيّنين مركزياً والوزارات القطاعية في تقديم الخدمات المحلية، ويتوجّب على الحكومات المحلية تنسيق أعمالها مع هؤلاء المسؤولين. وفي حين، يتمّ منح الحكومات المحلية استقلالية كبيرة في الوظائف المحلية البحتة؛ فإنه، لا يمكنها الوصول إلا إلى مجموعة محدودة من أدوات الإيرادات. تلعب الحكومات المحلية دوراً مهيماً في الخدمات المُوجّهة للممتلكات، مثل صيانة الطّرق، جمع القمامة، المياه والصّرف الصحي، ودوراً محدوداً في الخدمات المُوجّهة للأشخاص مثل: الصّحة، التّعليم والرّعاية الاجتماعية. وتُعدّ الضرائب على الممتلكات الدّعمة الأساسيّة للحكومات المحليّة التي عادةً ما تستمدّ ثلثي (3/2) إيراداتها من التّحويلات المركزيّة. في المقابل، ليس للحكومات المحليّة إمكانيّة الوصول إلى ضرائب الدّخل الشّخصي. هذا، وتُشكّل النّفقات المحليّة حوالي 12% من النّاتج المحليّ الإجمالي. تُغطّي الحكومة المحليّة مُتوسّط كثافة سكانيّة يُقدّر بحوالي 120 ألف نسمة، يكون فيها دور الرّئيس التنفيذي ضعيفاً في حين تلعب المجالس المحليّة دوراً قوياً في صنع القرار المحليّ¹.

مما سبق، يتّضح أنّ النموذج الإنجليزي يستند إلى إصلاحات من أعلى إلى أسفل تُلزم الجماعات الإقليمية بالخضوع لمنطق قياس وتقييم الأداء والخضوع للرّقابة وفقاً لمبادئ التسيير العمومي الجديد.

المطلب الثالث: النموذج السويدي في الحكامة المحليّة.

تقليدياً، السويد (Sweden) بلدٌ وحدوي (Unitary) لكنّه لا مركزي (Decentralised). صنّفت السويد من بين أكثر البلدان الأوروبية تنظيماً من النّاحيتين السّياسية والوظيفية، بالنّظر

¹ Anwar Shah, Sana Shah, *Op.cit.*, p.29,30.

إلى الإصلاحات التي باشرتها، والتي ساهمت في تحقيق لا مركزية قوية في الخدمة العامة من خلال جماعات إقليمية (CT) ممثلة بمستويين (02)، هما: المقاطعات (Landsting) والبلديات (Kommun). يُمارس كل مستوى سلطات تشريعية وسياسية مهمة تقع في نطاق الخدمات الاجتماعية والصحة والتعليم، في حين تقتصر صلاحيات الحكومة المركزية (Central government) على توجيه القرارات السياسية المتعلقة بالوزارات¹.

اتبعت السويد استراتيجيات الإصلاح التقليدية في عدد من المستويات. فبعد تجارب البلديات الحرة (Free commune experiments) في الثمانينيات، تم تطبيق اللامركزية بشكل ملحوظ عن طريق نقل وظائف إضافية من مستوى الدولة إلى البلديات، سيما في مجالات الخدمات الاجتماعية والتعليم. في أواخر الثمانينيات، تم إدخال أحكام قانونية لإنشاء لجان المقاطعات الاستشارية (Advisory district committees) داخل البلديات، وبعد موجة قصيرة من هذه الهيئات التشاركية (Participatory bodies) الإضافية، تم حل معظمها، باستثناء المدن الثلاث (03) الكبرى في البلاد، وهي: Stockholm، Goteborg و Malmö. ومن خلال الاستفادة من السلطة التقديرية الموسعة الممنوحة لها بموجب تشريع 1990م، قامت العديد من البلديات بتجربة إعادة تصميم الحكم التقليدي من خلال نظام الحكم باللجنة (Government by commission). ربطاً بالخطوات السابقة التي تم الشروع فيها منذ السبعينيات، تحولت البلديات بما في ذلك البلديات الأصغر، بشكلٍ متزايدٍ إلى المهنية (Professionalism) ضمن الإطار العام لنظام اللجان التقليدية في المجلس (Board)، من خلال تحويل رؤساء اللجان إلى وظائف بدوام جزئي (Half-paid) أو بدوام كامل (Fully paid) باعتبارهم مفوضين محليين (Local commissioners)، سيما رئيس اللجنة التنفيذية (Executive committee)، وهو على الأغلب الزعيم السياسي المحلي المهيمن والمنتخب من قبل حزب الأغلبية المحلية الحاكم. لقد تم تفسير هذا التطور أنه نوعٌ من البرلمانية (Parliamentarism) أو حكم الأغلبية المحدودة في إطار

¹ J.J Hesse, L.J Sharpe, "Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations in Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses Of Twenty Western Industrialised Countries", Verlagsgesellschaft, 1990/91, p p.603-621.

نظام الانتخابات النسبي. ومن خلال قانون الحكم المحلي لعام 1991م، تمّ توسيع سلطة المجالس البلدية لضبط البناء المؤسسي وتنظيم السلطات المحليّة. وبالتالي، توسيع نطاق السّطة التقديرية للمجالس المحليّة للشروع في أنشطة الإصلاح من الأسفل إلى الأعلى (Upon bottom-up). منذ العام 1991م، استندت استقلالية (Autonomy) البلديات والمقاطعات على سلطتها التقليديّة في فرض الضرائب الخاصّة بها على شكل ضريبة محليّة على الدّخل المكتسب ودخل المعاشات التقاعدية. حيث تمّ عام 1993م، تغطية حصّة الأسد من نفقات الحكومات المحليّة من خلال هذه الضرائب المحليّة (55% بالنسبة للبلديات و81% بالنسبة للمقاطعات)، وهو ما يعكس الوضع مُتعدّد الوظائف للحكم المحليّ في السويد. كما كشف إحصاء 1994م عن تَوَرُّع ما يُقارب 60% من إجمالي القوى العاملة في القطاع العام بالبلاد على مستوى البلديات، وما يُقارب 25% منها على مستوى المقاطعات، وحوالي 15% منها فقط على المستوى المركزي. لذا، يتمّ تصنيف السويد (Sweden) في مجموعة تضمّ أقوى أشكال الحكومات المحليّة سياسياً ووظيفياً في أوروبا، والأكثر استقلالية من النّاحية الماليّة. وباختصار، يُمكن تلخيص الاتّجاهات الرّئيسية على النحو الآتي¹:

- (01) على طول مسار الإصلاح التقليدي، أصبحت السويد أكثر لامركزية مع استمرار تقوية الجانب مُتعدّد الوظائف للحكم المحليّ، سيما البلديات؛
- (02) إلى حدّ ما، تمّ إبراز المظهر السياسي للحكم المحليّ؛
- (03) إنّ المفاهيم المُشتقّة من التسيير العمومي الجديد، مثل الاستعانة بمصادر خارجية والقوائم، قد حَقَّقَت بعض التقدّم في مُواجهة شبه احتكار البلديات القائم حتى الآن في تقديم الخدمات الاجتماعيّة. ومع ذلك، تبقى الاستعانة بمصادر خارجية محدودة من النّاحية الكميّة؛
- (04) مُسترشدةً بالمفاهيم الإداريّة، تمّ تبني فكرة التوجّه نحو النّتائج (Result-orientation) على نطاق واسع من قبل الإدارات البلدية، كما وجد تقسيم المُشترّي/المزوّد (Purchaser/provider split) تطبيقه في خدمة الصّحة العامّة التي تُقدّمها المقاطعات؛

¹ Hellmut Wollmann, *Op.cit.*, p p.647-648.

05) تعرّض قطاع المرافق العامة الذي كان يتمّ التعامل معه إلى حدّ كبير في الماضي من قبل البلديات لضغوط الخصخصة بسبب وصول المزوّدين الدوليين (المنافسة الدولية).

خلاصة الفصل الثاني:

في ختام الفصل الثاني؛ رأينا أنّ الحكامة المحلية تستند للتدفّقات (Les flux) المتداولة عبر شبكة الفاعلين، هذه التدفّقات هي معلومات ناتجة عن استراتيجيات مشتركة بسبب وجود فُرب مؤسّسي ومجال واضح يتشكّل من ممارسة القُرب الجغرافي. الأمر الذي يتطلّب تحيين بُنى الشراكة المعقّدة بين الفاعلين، وهي البنى التي يجب أيضاً توحيدها حول مشروع إقليمي. وهو ما يمرّ عبر ترجمة التصرّوات والممارسات حول المنافسة نحو المواقف التي تخلّق التضامن وتبادل الاتفاقات وتطوير المشاريع المشتركة في إطار القُرب الجغرافي، ولكن أيضاً التنظيمي، أين تقوم الشراكة على قاعدة الإقليم. تحث هذه الشراكة على تعاون مجموعات المصالح المختلفة (غرف التجارة والشركات والجمعيات المهنية ومُنظّمات أرباب العمل والنقابات العمالية والمجتمع المدني وجماعات الضغط والمسؤولين المنتخبين، وما إلى ذلك)، والتي يمكن أن تكون أهدافها واستراتيجياتها وأطرها الزمنية وفضاءاتها المرجعية مختلفة، وحتى متناقضة (الحكامة المحلية)، ولكن كلّ منها يساهم في إنتاج عوامل التنمية.

يُمكن أن تُشكّل التجارب الأوروبية في مجال الحكامة المحلية مصدر إلهام للبلدان النامية. ويُمكن تبرير اختيار البلدان المغربية للنموذج الفرنسي بأسباب تاريخية (الحركة الكولونيالية).

في أمريكا اللاتينية، بدأت الحكومات المحلية في إنفاق 10% إلى 50% من إيرادات الحكومة المركزية. يُطلق Campbell على هذه الثورة اسم الثورة الهادئة (The quiet revolution)، ويقول أنّها وُلدت نموذجاً جديداً للحكامة يعتمد على أسس مُبتكرة، قيادة مُقتدرة، مشاركة شعبية عالية وعقد ضمّني جديد يحكّم الضرائب المحلية.

الْفَصْلُ الثَّانِي
مَاذَا نَأْتِي بِهِ

الفصل الثالث: الحكامة المحليّة في الدّول المغاربية بين تحدّيات الواقع ومُتطلّبات التّنمية.

المبحث الأوّل: السّياق العام لتبني مقاربة الحكامة المحليّة في الدّول المغاربية.

المطلب الأوّل: السّياق العام للحكامة المحليّة في الجزائر.

المطلب الثّاني: السّياق العام للحكامة المحليّة في المغرب.

المبحث الثّاني: تطوّر نظام الإدارة المحليّة في الجزائر والمغرب.

المطلب الأوّل: تطوّر نظام الإدارة المحليّة في الجزائر.

المطلب الثّاني: تطوّر نظام الإدارة المحليّة في المغرب.

المبحث الثالث: تنظيم الإدارة المحليّة في الجزائر والمغرب.

المطلب الأوّل: تنظيم الإدارة المحليّة في الجزائر.

المطلب الثّاني: تنظيم الإدارة المحليّة في المغرب.

المبحث الرابع: التّمويل المحليّ للتّنمية في الجزائر والمغرب.

المطلب الأوّل: التّمويل المحليّ للتّنمية في الجزائر.

المطلب الثّاني: التّمويل المحليّ للتّنمية في المغرب.

المبحث الخامس: مُشاركة المواطنين في صنع القرار المحليّ في الجزائر والمغرب.

المطلب الأوّل: مُشاركة المواطنين في صنع القرار المحليّ في الجزائر.

المطلب الثّاني: مُشاركة المواطنين في صنع القرار المحليّ في المغرب.

خلاصة الفصل الثالث.

كان للتحوّلات التي عرفتها المنطقة العربية، فيما عُرِفَ بـ: "الرّبيع العربي"، بالغ الأثر على التوجّهات الإصلاحية الجديدة في الدّول المغاربية وقوامها الحكامة. ومن المُمكِن أن تُساعد مثل هذه التّحسينات في الحكامة على تحفيز التحوّلات التاريخية الواسعة التي تُحدّد التنمية. إنّ الحكامة التي تُمكن النّاس هي غاية ووسيلة في نفس الوقت. ضمن هذا المسعى، تعمل الحكامة المحليّة على بناء قدرات الإقليم، انطلاقاً من موارده الذاتية وبواسطة السكّان ومن أجل مصلحتهم.

في هذا السّياق، سارعت الدّول المغاربية، وعلى رأسها الجزائر والمغرب، بدءاً من العام 2011، إلى إحداث جملة من الإصلاحات قصد تكييف بنائها القانوني والمؤسّسي مع متطلبات الحكامة المحليّة، وذلك استجابةً للتحوّلات المحليّة والإقليمية ومُواكبةً للأجندات الدوليّة.

إنّ ملامسة واقع الحكامة المحليّة في الدّول المغاربية وانعكاساتها على التنمية يمرّ عبر رصد أثر الإجراءات التشريعية والآليات المؤسّسية على عناصر نظام الحكامة المحليّة.

المبحث الأول: السّياق العام للحكامة المحليّة في الدّول المغاربية.

يُمكن حصر دوافع إصلاح الإدارة المحليّة في إطار الحكامة المحليّة، في¹:

1. **الدّوافع السياسيّة:** تكمن في الرّغبة في تسوية النّزاعات السياسيّة على مستوى المجالس المحليّة المنتخبة وضمان ديمومة سير المرافق العامّة المحليّة ووضع آليات جديدة لتحقيق التّوازنات داخل هيئات الجماعات المحليّة، ومن بين هذه الدّوافع، نذكر:
 - ضعف مظاهر المشاركة السياسيّة على المستوى المحليّ؛
 - تزايد مظاهر الفساد السياسي والإداري على مستوى الجماعات المحليّة؛
2. **الدّوافع الماليّة:** تعود دوافع القيام بالإصلاح المالي في الجماعات المحليّة عموماً إلى محاولة تجاوز بعض جوانب القصور في النّظام المالي المحليّ، على غرار:
 - محدودية موارد المجالس المحليّة، حيث تعاني أغلب البلديات عجزاً مالياً مستديماً؛
 - سعي الجماعات المحليّة لتتويع مصادر تمويلها من خلال تعظيم مواردها الذاتية وتخفيف الاعتماد على الإعانات والمخصّصات الحكوميّة؛
3. **الدّوافع الإداريّة:** وذلك من خلال اعتماد فلسفة تسيير جديدة، يتمّ من خلالها تجاوز:
 - ثقل الوصاية وهيمنة التّسيير البيروقراطي؛
 - ضعف آليات الرّقابة الإداريّة.
4. **الدّوافع الاقتصاديّة:** تعاني غالبية الجماعات المحليّة من ارتفاع حاد للمديونية من جرّاء:
 - غياب الذّكاء، التّخطيط والتّسويق الإقليمي؛
 - ضعف الاهتمام بالاستثمار المحليّ.

¹ حورية بوزيان، "إصلاح الإدارة المحليّة في الجزائر في ضوء التشريعات الزاهنة"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونيّة والسياسيّة، مج.07، ع.01، جوان 2022، ص ص.167، 168.

المطلب الأوّل: السّياق العام للحكامة المحليّة في الجزائر.

في الجزائر، يُمكن تلمّس وجود إرادة سياسية للإصلاح قوامها الحكامة في خطاب الرّئيس الجزائري السّابق عبد العزيز بوتفليقة بتاريخ 15 أبريل 2011: "تصبو الشّعب والشّباب فيها خاصّةً إلى التقدّم الاقتصادي والاجتماعي وإلى مزيدٍ من العدل والحرية وأكثر من ذلك إلى حكامة أفضل... وإنا اليوم، أكثر من أيّ وقتٍ مضى، تستوقفنا رياح الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي وكذا السّياسي"¹.

واعترف الرّئيس الرّاحل بأنّ الإدارة الجزائرية لازالت تعاني من ظاهرة البيروقراطية والتلاعب بالأموال العمومية. وبخصوص المجالس المنتخبة ردّد الرّئيس العبارة الآتية: "إنّ دور مختلف المجالس المنتخبة دورٌ حيوي سيتمّ تعزيزه من حيث أنّ المنتخبين هم الذين لهم الصّلة المباشرة بالمواطنين وبالواقع المعيش...".

وأعطى الرّئيس السّابق الضّوء الأخضر لمراجعة جملة من القوانين، منها قانون الانتخابات وقانون الأحزاب وقانون الإعلام وقانون الجمعيات وقانون تمثيل النّساء في المجالس المحليّة. وقبل الإعلان عن مراجعة قانون الولاية، ردّد بوتفليقة العبارة الآتية: "... في إطار لامركزية أوسع وأكثر نجاعة، وحتى يُصبح المواطنون طرفاً في اتّخاذ القرارات التي تخص حياتهم اليومية وبيئتهم الاقتصادية والاجتماعية والثّقافية، لابد من مضاعفة صلاحيات المجالس المحليّة المنتخبة وتمكينها من الوسائل البشرية والمادية اللّازمة لممارسة اختصاصاتها ولهذه الغاية ستتمّ مراجعة قانون الولاية"².

وقد تمّ ترجمة هذه التوجّهات الإصلاحية في الجزائر من خلال اعتماد مخطّط للإصلاح التشريعي في البلديّين. وبالتالي؛ إضفاء الشّرعية على الوسائل المُستخدمة للدّفاع عنها.

¹ ويكي مصدر، "نص خطاب رئيس الجمهورية الجزائرية عبد العزيز بوتفليقة ليوم الجمعة 15 أبريل 2011"، (تاريخ الاطلاع: 2022/03/20)، <https://2u.pw/xXsZ2RJ>

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري (الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2017)، ص.242.

لم يأتِ المؤسّس الدّستوري الجزائري على ذكر مصطلح الحِكمة، وإن استحضرت معظم مبادئها، إلا في آخر وثيقتين دستوريتين تضمّنتا التّعدّلين الدّستوريين لسنتي 2016 و2020. حيث كرّس التّعديل الدّستوري لسنة 2016¹ مفهوم الحِكمة في معرض تناوله لمجلس المحاسبة؛ حيث نصّت المادّة 192 الفقرة الثّانية منه "يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الرّاشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية". كما كرّسها التّعديل الدّستوري لسنة 2020² في معرض تناوله للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؛ وذلك في نص المادّة 205 منه التي جاء فيها: "تتولّى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على الخصوص المهام الآتية: ... المساهمة في أخلاق الحياة العامّة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرّاشد والوقاية ومكافحة الفساد..."³.

وتعتبّر المبادرات الدّولية للشّراكة أحد أهم الآليات القانونية التي تمّ من خلالها طرح مفهوم الحِكمة وتبنيّه في النّظام القانوني الجزائري، على غرار اتّفاقية الشّراكة بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطيّة الشّعبية ومعهد الأمم المتّحدة للتّكوين والبحث (UNITAR) من أجل إنشاء المركز الدّولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي (Cifal Maghreb) بالجزائر. وتمّ توقيع هذه الاتّفاقية بالجزائر في 18 أكتوبر 2011، بموجب المرسوم الرّئاسي رقم 11-428، يتضمّن التّصديق على اتّفاق الشّراكة بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطيّة ومعهد الأمم المتّحدة للتّكوين والبحث (UNITAR) من أجل إنشاء المركز

¹ دستور الجمهورية الجزائرية لعام 2016، الصّادر بموجب القانون رقم 16-01، مؤرّخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمّن التّعديل الدّستوري، ج ر ج ج، العدد 14، الصّادرة في 27 جمادى الأولى عام 1437 هـ الموافق 7 مارس سنة 2016 م.

² دستور الجمهورية الجزائرية لعام 2020، الصّادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرّخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلّق بإصدار التّعديل الدّستوري، ج ر ج ج، العدد 82، الصّادرة في 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 م.

³ المصدر نفسه.

الدّولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي (Cifal Maghreb) بالجزائر¹. وتتمثّل مهمّة هذا المركز في تقديم التّكوين والخبرة في مجال الحكم الرّاشد المحلّي لفائدة الفاعلين المحليين. فيما تُشكّل مبادرة الشّراكة الجديدة من أجل التّنمية في إفريقيا (NEPAD) التي ساهمت الجزائر في صياغتها وإطلاقها إطارًا مرجعيًا في هذا الشّأن.

كما تُعتبر المراسيم التّنظيمية (الرّئاسية والتّنفيذية) خطوة مُتقدّمة في اتجاه تكريس ترقية الحكامة المحليّة في مختلف مناحي الحياة. ومن بين هذه المراسيم؛ المرسوم التّنفيذي رقم 13-137، يتضمّن إنشاء وتنظيم وسير المركز الدّولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي (سيفال-المغرب العربي). حيث نصّت المادّة الأولى من المرسوم التّنفيذي رقم 13-137²، على أن: "تُشأ مؤسسة عمومية للتّكوين والخبرة في مجال الحكم الرّاشد المحلّي تحت تسمية المركز الدّولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي". ويُعدّ، بذلك، أوّل مرسوم تنفيذي يُجسّد، صراحةً، الحكامة على المستوى المحلّي. تلاه صدور المرسوم التّنفيذي رقم 14-104، يتضمّن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الدّاخلية والجماعات المحليّة³. حيث تتكوّن مديرية الحكامة المحليّة في نص المادّة 04 منه من المديرية الفرعية لتنظيم وتسيير الإدارة اللّامركزية، والمديرية الفرعية لمشاركة المواطنين والشّراكة مع الحركة الجموعية ذات المنفعة العمومية.

¹ مرسوم رئاسي رقم 11-428، مؤرّخ في 16 محرّم عام 1433 الموافق 11 ديسمبر 2011، يتضمّن التّصديق على اتّفاق الشّراكة بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطيّة ومعهد الأمم المتّحدة للتّكوين والبحث (UNITAR) من أجل إنشاء المركز الدّولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي (Cifal Maghreb) بالجزائر، الموقع بالجزائر في 18 أكتوبر سنة 2011، ج ر ج ج، العدد 68، الصّادرة في 19 محرّم عام 1433 هـ الموافق 14 ديسمبر سنة 2011 م.

² مرسوم تنفيذي رقم 13-137، مؤرّخ في 29 جمادى الأولى عام 1434 الموافق 10 أبريل سنة 2013، يتضمّن إنشاء وتنظيم وسير المركز الدّولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي (سيفال-المغرب العربي)، ج ر ج ج، العدد 21، الصّادرة في 12 جمادى الثّانية عام 1434 هـ الموافق 23 أبريل سنة 2013 م.

³ مرسوم تنفيذي رقم 14-104، مؤرّخ في 10 جمادى الأولى عام 1435 الموافق 12 مارس سنة 2014، يتضمّن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الدّاخلية والجماعات المحليّة، ج ر ج ج، العدد 15، الصّادرة في 17 جمادى الأولى عام 1435 هـ الموافق 19 مارس سنة 2014 م.

كما أقرّ المُشرّع الجزائري مجموعة من المؤسّسات التي تَسهر على ترقية الحكامة المحليّة، على غرار ما جاء به القانون 10-11، يتعلّق بالبلدية¹، وذلك في نص المادّة 210 منه: "تتمّ مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصّة بها من طرف مجلس المحاسبة". والقانون 07-12، المُتعلّق بالولاية، وذلك في نص المادّة 175 منه: "يُمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهم"².

المطلب الثاني: السّياق العام للحكامة المحليّة في المغرب.

ضمن أجندة سياسية مُرتبطة بقضايا الدّيمقراطية من جهة وملف الصّحراء الغربية من جهة أخرى جاءت خطابات الملك المغربي محمد السّادس، على نحو خطابه بتاريخ 20 أغسطس 2011: "... وذلك ضمن تحوّل تاريخي، يتوخّى تحديث وعقلنة هياكل الدّولة، باعتماد إصلاحات جوهرية، قائمة على الحكامة التّرابية الجيدة، وهادفة للنّهوض بالتنمية المُندمجة، وترسيخ العدالة الاجتماعيّة، وضمان مقومات المُواطنة الكريمة، لكافة المغاربة"³. وخطابه بتاريخ 30 يوليو 2012: "... وتُشكّل الجهوية المُتقدّمة التي أطلقناها، وكرّسها الدّستور الجديد، ورشاً كبيراً يتعيّن تدبيره بكامل التّأني والتبصّر، ليكون تفعيلها كفيلاً بإحداث تغيير جوهري وتدرجي، في تنظيم هياكل الدّولة، وفي علاقات المركز بالجماعات التّرابية. ولكسب رهانات هذا المسار، يتعيّن فسح المجال لتجديد

¹ قانون رقم 10-11، مؤرّخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلّق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 37، الصّادرة في أوّل شعبان عام 1432 هـ الموافق 3 يوليو سنة 2011 م.

² قانون رقم 07-12، مؤرّخ في 28 ربيع الأوّل عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلّق بالولاية، ج ر ج ج، العدد 12، الصّادرة في 7 ربيع الثّاني عام 1433 هـ الموافق 29 فبراير سنة 2012 م.

³ البوابة الوطنية للجماعات التّرابية، "مقتطف من نص الخطاب الذي وجّهه جلالة الملك إلى الأُمّة بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشّعب"، 20/08/2011، مراكش، (تاريخ الاطلاع: 20/03/2022)، <https://2u.pw/Z9cqkTM>

النّخب، والمشاركة الواسعة والمكثّفة للنساء والشباب، وفتح الآفاق أمام المواطنين والمواطنين المؤهّلين¹.

تُظهر عملية استكشاف الوثيقة الدّستورية المغربية، استدعاء المؤسّس الدّستوري المغربي لسنة 2011² مصطلح الحِكمة في اثنتي عشر (12) موضعاً، على نحو الفصل 1 الفقرة الثّانية منه: "يقوم النّظام الدّستوري للمملكة على أساس فصل السّلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المُواطنة والتّشاركية، وعلى مبادئ الحِكمة الجيّدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة".

كما أفرد باباً كاملاً للحِكمة (الباب الثّاني عشر)، تحت عنوان "الحِكمة الجيّدة، مبادئ عامّة"، اشتمل على 17 فصلاً (من الفصل 154 إلى الفصل 171)، حدّد فيه المبادئ التي تدعّم مفهوم الحِكمة الجيّدة وتطبيقاتها في الهياكل المؤسّسية والعمليات السياسيّة والإدارية للدّولة المغربية، حيث جاء في نص الفصل 157 منه: "يُحدّد ميثاقُ للمرافق العمومية قواعد الحِكمة الجيّدة المتعلّقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية".

هذا التّجديد في الدّستور هو مكسبٌ أساسي، إذ تُعد هذه المرّة الأولى التي يتمّ فيها تكريس هذا المفهوم في نصّ دستوري ومنحه مكانة دستورية.

بالنسبة لآليات تجسيد الحِكمة في المغرب، نصّ دستور 29 يوليو 2011 على مجموعة من المؤسّسات التي تسهر على ترقية الحِكمة، كالمجلس الأعلى للحسابات، حيث جاء في الفصل 147 الفقرة الثّانية منه: "يُمارس المجلس الأعلى للحسابات مهمّة تدعيم

¹ البوابة الوطنية للجماعات الترابية، "مقتطف من نص الخطاب السامي الذي وجّهه جلالة الملك بمناسبة عيد العرش المجيد، 2012/07/30"، الرباط، (تاريخ الاطلاع: 2022/03/20)، <https://2u.pw/n4lZE8eu>

² دستور المملكة المغربية لعام 2011، الصادر بموجب الظهير الشريف رقم 1.11.91، المؤرخ في 27 شعبان 1432 الموافق 29 يوليو 2011، المتعلّق بتنفيذ الدّستور، ج ر م م، العدد 5964، الصّادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق 30 يوليو 2011.

وحماية مبادئ وقيم الحِكمة الجيدة والشفافية والمحاسبة بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية". والهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، حيث جاء في نص الفصل 165 منه: "تتولى الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري السهر على احترام التعبير التعددي لتيارات الرأي والفكر، والحق في المعلومة في الميدان السمعي البصري، وذلك في إطار احترام القيم الحضارية الأساسية وقوانين المملكة". ومجلس المنافسة، حيث جاء في نص الفصل 166 منه: "مجلس المنافسة هيئة مستقلة، مكلفة في إطار تنظيم منافسة حرة ومشروعة بضمان الشفافية والإنصاف في العلاقات الاقتصادية، خاصة من خلال تحليل وضبط وضعية المنافسة في الأسواق، ومراقبة الممارسات المنافية لها والممارسات التجارية غير المشروعة وعمليات التركيز الاقتصادي والاحتكار". والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، حيث جاء في نص الفصل 167 منه: "تتولى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المحدثّة بموجب الفصل 36، على الخصوص، مهام المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد، وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحِكمة الجيدة، وثقافة المرفق العام، وقيم المواطنة المسؤولة".

كما أفرد المشرع المغربي، هو الآخر، قسماً كاملاً للحِكمة في القوانين التنظيمية للجماعات المحلية لسنة 2015³²¹، وتمّ التّصنيف على قواعد الحِكمة المرتبطة بحسن

¹ الظهير الشريف رقم 1.15.83، مؤرخ في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليو 2015، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلق بالجهات، ج ر م م، العدد 6380، الصادرة في 6 شوال 1436 الموافق 23 يوليو 2015، القسم الثامن.

² الظهير الشريف رقم 1.15.84، المؤرخ في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليو 2015، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14، المتعلق بالعمالات والأقاليم، ج ر م م، العدد 6380، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق 23 يوليو 2015، القسم السابع.

³ الظهير الشريف رقم 1.15.85، مؤرخ في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليو 2015، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات، ج ر م م، رقم 6380، الصادرة في 6 شوال 1436 الموافق 23 يوليو 2015، القسم الثامن.

تطبيق التّدبير الحر، وذلك انسجامًا مع مقتضيات دستور 29 يوليوز 2011، والتي يُراد بها على الخصوص: المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعات التّرابية؛ الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجماعات التّرابية وضمان جودتها؛ تكريس قيم الديمقراطيّة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية؛ ترسيخ سيادة القانون؛ التّشارك والفعاليّة والنّزاهة³²¹. ويتّخذ رؤساء المجالس التّرابية الإجراءات الضّرورية من أجل اعتماد الأساليب الفعّالة لتدبير الجماعات التّرابية، ولاسيما: تحديد المهام ووضع دلائل للمساطر المتعلّقة بالأنشطة والمهام المنوطة بإدارة الجماعة التّرابية وبأجهزتها التّنفيذية والتّدبيرية؛ تبني نظام التّدبير بحسب الأهداف؛ وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تُحدّد فيها الأهداف المُراد بلوغها ومؤشّرات الفعّاليّة المتعلّقة بها⁶⁵⁴. وتضع الدّولة الآليات والأدوات اللّازمة لمواكبة ومُساندة الجماعات التّرابية لبلوغ حِكامة جيّدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها. ولهذه الغاية، تقوم الدّولة بتحديد الآليات لتمكين المُنتخبين من دعم قدراتهم التّدبيرية عند بداية كل انتداب جديد؛ وضع أدوات تسمح للجماعات التّرابية بتبني أنظمة التّدبير العصري ولاسيما مؤشّرات التتبع والإنجاز والأداء وأنظمة المعلومات؛ وضع آليات للتّقييم الدّخلي والخارجي المُنتظم؛ تمكين المجالس التّرابية من المعلومات والوثائق الضّرورية للقيام بممارسة صلاحيّاته⁹⁸⁷. ويقوم رؤساء المجالس التّرابية في إطار قواعد الحِكامة بتسليم بتسليم نسخة من محاضر الجلسات لكلّ عضو من أعضاء المجلس داخل أجل الخمسة عشر (15) يومًا المُواليّة لاختتام الدّورة على أبعد تقدير وتعليق المقرّرات في ظرف ثمانية

¹ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 243.

² القانون التّنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادّة 213.

³ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 270.

⁴ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 245.

⁵ القانون التّنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادّة 215.

⁶ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 271.

⁷ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 250.

⁸ القانون التّنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادّة 215.

⁹ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 276.

(08) أيام بمقر الجماعة الترابية. ويحق لكل المواطنين والمواطنات والجمعيات ومختلف الفاعلين أن يطلبوا الاطلاع على المقررات³²¹. ومن أجل ترشيد المعاملات المالية للجماعات الترابية؛ فإنه تُبرم صفقات الجماعات الترابية ومجموعات الجماعات الترابية في إطار احترام: حرّية الولوج إلى الطّلبة العمومية؛ المساواة في التعامل مع المتنافسين؛ ضمان حقوق المتنافسين؛ الشّافية في اختيارات صاحب المشروع؛ قواعد الحِكمة الجيدة⁶⁵⁴.

كما أقرّ المُشرّع المغربي مجموعة من المؤسّسات التي تسهر على ترقية الحِكمة الترابية، حيث تخضع مالية الجماعات الترابية لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات. وتخضع العمليات المالية والمُحاسبانية للجهة لتدقيق سنوي تُنجزه بشكلٍ مشتركٍ المفتشية العامّة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، ويتمّ إجراء هذا التدقيق في عين المكان وبناءً على الوثائق المالية والمُحاسبانية...⁹⁸⁷.

كما حظيت مسألة الحِكمة في القانون رقم 19-54، بمثابة ميثاق المرافق العمومي¹⁰ باهتمام خاص، كما تُبرزه أحكام المادّة الأولى منه: "طبقاً لأحكام الدّستور ولاسيما الفصل 157 منه، يُحدّد هذا الميثاق مبادئ وقواعد الحِكمة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية". والمادّة

¹ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 247.

² القانون التّنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادّة 217.

³ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 273.

⁴ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 223.

⁵ القانون التّنظيمي 112.14، مرجع سابق، المادّة 201.

⁶ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 210.

⁷ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 227.

⁸ القانون التّنظيمي 112.14، مرجع سابق، المادّة 217.

⁹ . القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 273.

¹⁰ ظهير شريف رقم 1-21-58، مؤرّخ في 3 ذي الحجة 1442 الموافق 14 يوليو 2021، يتعلّق بتنفيذ القانون رقم 19-54، بمثابة ميثاق المرافق العمومية، ج ر م م، العدد 7006، الصّادرة في 11 ذو الحجة 1442 المؤرّخ في 22 يوليو 2021.

الرابعة (4) منه: "تهدف قواعد الحكامة الجيدة المتعلّقة بالمرافق العمومية إلى: تحقيق الأهداف الاستراتيجية لهذه المرافق، عبر اعتماد برمجة تقوم على أساس النّجاعة وتحقيق النتائج، وتراعي الإلتقائية ومتطلّبات التّمية والحاجيات المتنامية للمرتفقين؛ تطوير منظومة تنظيم المرافق العمومية، من خلال توزيع المهام وتحديد المسؤوليات وفق هياكل تنظيمية تستجيب للأهداف المحددة ولمبدأ القرب في إطار الجهوية المتقدّمة واللا تركز الإداري؛ تعزيز نجاعة المرافق العمومية في تدبير مواردها؛ الرّفح من جودة الخدمات العمومية وتيسير الولوج إليها؛ إرساء دعائم انفتاح المرافق العمومية على محيطها الداخلي والخارجي، وإشراك مختلف الفاعلين في تطوير الخدمات وتحسين جودتها؛ ترسيخ قيم النزاهة، من خلال اعتماد آليات التّخليق وتطوير السلوك الوظيفي؛ إعمال مبدأ الشفافية، من خلال تقديم ونشر المعطيات والمعلومات المتعلّقة بالمرافق العمومية والخدمة العمومية".

المبحث الثاني: تطوّر نظام الإدارة المحليّة في الجزائر والمغرب.

نتيجةً لتزايد أعباء الدّولة الحديثة، أصبحت إدارة دواليب أجهزتها الإدارية بطريقة مركزية أمرًا عسيرًا بل مستحيلًا؛ ما دفع معظم الدّول إلى توزيع جزء من سلطاتها على كافّة إقليمها الوطني عبر خلق مؤسّسات محليّة يتولّى التقسيم الإداري رسم حدودها الجغرافية.

المطلب الأوّل: تطوّر الإدارة المحليّة في الجزائر.

في الدّولة الجزائرية ما قبل الاستعمار، كانت العلاقات بين المركز والمحيط تتّسم بالولاء وليس بالسلم الهرمي الإداري، مع كل ما ينعكس على طبيعة العلاقات والممارسات¹. والممارسات¹.

قام التّظيم الإداري لدولة الأمير عبد القادر الجزائري على أسس فيدرالية. حيث أسس الأمير في العام 1839م ثمانية (08) ولايات (مقاطعات)*. ويتبيّن أنّ المنطق الذي يجمع بين التقسيم الجغرافي والتقسيم الشّخصي هو الذي كان سائدًا عند الأمير، مثلما كان معمولًا به عند العثمانيين².

في الفترة الاستعمارية، أُحدثت في العام 1844م المكاتب العربية³ (Bureaux arabes)، التي أسندت مهام تسييرها إلى ضبّاط فرنسيين. وهي التي لعبت، بالأساس، دورًا قمعياً (حفظ النّظام، العدل، استيفاء الضّررائب، إحصاء السكّان والاستخبارات). ومع ذلك، فإنّ مرحلة تأسيس هذه المكاتب كانت البداية الحقّة لسيرورة انتقال تنظيمي (Un processus

¹ عبد الحميد قرفي، الإدارة الجزائرية: مقارنة سوسيوولوجية (مصر: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2008)، ص ص. 30-32.

* المقاطعات الثماني (08) هي: تلمسان، معسكر، مليانة، المدية (التيّطري)، مجانة، بسكرة (الزّيبان) والمنطقة الشّرقية من الصّحراء، برج حمزة (البويرة)، الأغواط والمنطقة الغربية من الصّحراء.

² عبد الحميد قرفي، مرجع سابق، ص ص. 36، 37.

³ أحمد محيو، محاضرات في المؤسّسات الإدارية، تر: محمد عرب صاصيلا (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعيّة، 1990)، ص. 123.

(de transition organisationnelle) في المجتمع الجزائري؛ من النمط التنظيمي التقليدي إلى النمط التنظيمي الحديث أو العصري¹. ومن ثمّ؛ فقد تمّ تحويل القبيلة من وحدة سوسولوجية تتكوّن تقليدياً من فرق وعائلات، وتُعرّف بمكوّناتها البشرية إلى وحدة إقليمية وإدارية تُعرّف بمساحة الأرض التي تعيش فوقها².

يُشكّل قانون 20 سبتمبر 1947م المتضمّن النظام الأساسي للجزائر محاولة لإعادة تنظيم البلاد من الناحيتين السياسية والإدارية بالصورة التي يتمّ فيها إشراك الجزائريين في تحمّل المسؤوليات الإدارية دون تمكينهم من المشاركة في المسؤوليات السياسية³؛

وبالإجمال، فإنّ التنظيم المحليّ تتلاصق فيه أراضي يُطبّق فيها القانون العادي وأخرى تُطبّق فيها نصوص خاصّة، بلديات كاملة الصّلاحية وبلديات مُختلطة، مراكز بلدية ودواوير، سلطات مُنتخبة ووكلاء مُعيّنين. إنّ نظاماً متفاوتاً كهذا يعزل نهائياً السكّان المحليين عن تسيير شؤونهم⁴.

بعد الاستقلال مباشرة، سعت الدّولة الجزائرية الفتية إلى تخطّي هذه التركة الإدارية الثقيلة التي خلفها الاستعمار الفرنسي على عدّة مستويات، ومنها الحياة البلدية؛ 1536 بلدية تعاني في مجملها من ضعف الإمكانيات المالية، التّقنية والبشرية. لكن، من دون القطع مع هذا الإرث؛ وفي هذا السياق، صدر القانون رقم 62-157، المؤرّخ في 31 ديسمبر 1962م، الذي يمدّد العمل بالقانون السّاري حتى إشعارٍ آخر، ما لم يكن يتنافى ومبادئ السيادة الوطنية⁵. فيما شكّل صدور المرسوم رقم 63-189، يتضمّن إعادة التنظيم الترابي للبلديات، بداية التّأطير القانوني للتنظيم الإقليمي للجزائر المستقلّة⁶. أمّا البعث الحقيقي

¹ عبد الحميد قرفي، مرجع سابق، ص ص. 46-53.

² المرجع نفسه، ص. 51.

³ أحمد محيو، مرجع سابق، ص ص. 126-129.

⁴ المرجع نفسه، ص. 130.

⁵ عبد الحميد قرفي، مرجع سابق، ص. 69.

⁶ أحمد محيو، مرجع سابق، ص ص. 134، 133.

للبلدية؛ فقد كان مع صدور أول قانون بلدية في الجزائر بموجب الأمر رقم 67-24، يُحدّد تنظيمها ومهامها وصلاحياتها وتمويلها¹.

وتمّ التّقسيم الإقليمي الأول للولاية بعد الاستقلال بموجب الأمر رقم 74-69، المتعلّق بإصلاح التّنظيم الإقليمي للولايات².

وبعد مرور عقد من الزّمن عن صدور الأمر 74-69، المتعلّق بإصلاح التّنظيم الإقليمي للولايات، وللغرض نفسه تقريباً، صدر القانون 84-09، يتعلّق بالتّنظيم الإقليمي للبلاد³.

فيما حدّد المرسوم 85-04 التّنظيم الإداري الخاص بمدينة الجزائر⁴، الذي اشتمل على 15 بلدية.

لم يبتعد دستور 1989⁵ في تعريفه للجماعات الإقليمية كثيراً عن دستور 1976، وذلك ما نستشفّه من خلال نص المادة 15 منه "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية". وعلى نفس المنوال، نسج القانون رقم 90-08، يتعلّق بالبلدية⁶، وذلك في نص المادة الأولى منه "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتُحدّث بموجب قانون". وكذلك القانون رقم

¹ أمر 67-24، مؤرّخ في 07 شوال 1386 الموافق 18 يناير 1967، المُتضمّن قانون البلدية، ج ر ج ج، العدد 37، لسنة 1967.

² أمر رقم 74-69، مؤرّخ في 12 جمادى الثانية عام 1394 الموافق 02 يوليو سنة 1974، يتعلّق بإصلاح التّنظيم الإقليمي للولايات، ج ر ج ج، العدد 55، الصّادرة في 19 جمادى الثانية عام 1394 هـ الموافق 09 يوليو سنة 1974.

³ قانون رقم 84-09، مؤرّخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير، يتعلّق بالتّنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج ج، العدد 6، مؤرّخة في 5 جمادى الأولى عام 1404 هـ الموافق 07 فبراير سنة 1984.

⁴ مرسوم رقم 85-04، مؤرّخ في 20 ربيع الثاني عام 1405 الموافق 12 يناير سنة 1985، يتضمّن التّنظيم الإداري الخاص بمدينة الجزائر، ج ر ج ج، العدد 33، المؤرّخة في 21 ربيع الثاني عام 1405 هـ الموافق 13 يناير 1985 م.

⁵ دستور الجمهورية الجزائرية لعام 1989، مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرّخ في 22 رجب عام 1409 الموافق 28 فبراير سنة 1989، يتعلّق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، في ج ر ج ج، العدد 9، المؤرّخة في 23 رجب عام 1409 هـ الموافق 01 مارس سنة 1989 م.

⁶ قانون رقم 90-08، مؤرّخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990، يتعلّق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 15، المؤرّخة في 16 رمضان عام 1410 هـ الموافق 11 أبريل 1990 م.

90-09، يتعلّق بالولاية¹، وذلك في نص المادة الأولى منه "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتُشكّل مقاطعة إدارية".

كما صدر الأمر رقم 97-14، يتعلّق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر²، وصادق عليه المجلس الانتقالي، والذي يُحدّد الإطار الإقليمي الجديد لولايات الجزائر وبومرداس وتيبازة والبلدية. تلاه صدور الأمر رقم 97-15، يُحدّد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى³. والذي أُلغِيَ ضمناً بواسطة الأمر رقم 2000-01، يتعلّق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها⁴، على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ/م د/2000*. ثمّ أعقبه أعقبه صدور القانون 01-03، يتضمّن الموافقة على الأمر رقم 2000-01⁵.

¹ قانون رقم 90-09، مؤرّخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990، يتعلّق بالولاية، ج ر ج ج، العدد 15، المؤرّخة في 16 رمضان عام 1410 هـ الموافق 11 أبريل 1990 م.

² أمر رقم 97-14، مؤرّخ في 24 محرّم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997، يتعلّق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، ج ر ج ج، العدد 38، مؤرّخة في 28 محرّم 1418 هـ الموافق 04 يونيو سنة 1997 م.

³ أمر رقم 97-15، مؤرّخ في 24 محرّم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997، يُحدّد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر ج ج، العدد 38، مؤرّخة في 28 محرّم 1418 هـ الموافق 04 يونيو سنة 1997 م.

⁴ أمر رقم 2000-01، مؤرّخ في 25 ذي القعدة عام 1420 الموافق أول مارس سنة 2000، يتعلّق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ/م د/2000، المؤرّخ في 22 ذي القعدة عام 1420 الموافق 27 فبراير سنة 2000، والمتعلّق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرّخ في 24 محرّم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997 الذي يُحدّد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر ج ج، العدد 09، المؤرّخة في 26 ذو القعدة عام 1420 هـ الموافق 02 مارس 2000.

* جاء في منطوق قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ/م د/2000 بأنّ الأمر 97-15 غير دستوري لمخالفته المادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 1996 "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، من جهة، كما أنّ صلاحية التقسيم الإقليمي مخوّلة للبرلمان طبقاً للمادة 122 البند 10 من التعديل الدستوري لسنة 1996 "يُشرّع البرلمان في الميادين التي يُخصّصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: ... التقسيم الإقليمي للبلاد"، من جهةٍ أخرى.

⁵ قانون رقم 01-03، يتضمّن الموافقة على الأمر رقم 2000-01، مؤرّخ في 25 ذي القعدة عام 1420 الموافق أول مارس سنة 2000، والمتعلّق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ/م د/2000 المؤرّخ في 22 ذي القعدة عام 1420 الموافق 27 فبراير سنة 2000، والمتعلّق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 مؤرّخ في 24 محرّم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997 الذي يُحدّد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر ج ج، العدد 27، الصادرة في 19 صفر 1422 هـ الموافق 13 مايو سنة 2001 م.

وفي سياق إصلاحات ما بعد "الرّبيع العربي"، صدر القانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية، والقانون 07-12، يتعلّق بالولاية.

كما صدر المرسوم الرئاسي رقم 140-15، يتضمّن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصّة بها¹. حيث نصّت المادّة الثّانية منه "تُحدّث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يُسيّرها ولاية منتدبون". تتوزّع هذه المقاطعات الإداريّة، وعددها عشر (10)، على ولايات الجنوب، على النّحو الآتي: تيميمون وبرج باجي مختار (أدرار)، أولاد جلال (بسكرة)، بني عباس (بشار)، إن صالح وإن قزام (تامنغست)، توقرت (ورقلة)، جانت (إيليزي)، المغير (الوادي)، المنيعّة (غرداية). وقد أُحيط صدور المرسوم الرئاسي رقم 140-15 بجدلٍ واسع حول مدى دستوريّته. تلاه صدور المرسوم التّنفيذي 141-15، يتضمّن تنظيم المقاطعة الإداريّة وسيرها². وبصدور القانون 12-19، يُعدّل ويُتمّم القانون 09-84، المتعلّق بالتّنظيم الإقليمي للبلاد³، تمّت ترقية هذه المقاطعات الإداريّة العشر (10) إلى ولايات مُكتملة. ممّا رفع عدد الولايات في الإقليم الوطني إلى 58 ولاية بدلاً من 48 ولاية، من دون تغيير في عدد البلديات، الذي يبقى في حدود 1541 بلدية. هذه التّرقية تدلّ على أنّ المُشرّع الجزائري قد جعل من المقاطعة الإداريّة وحدة إداريّة انتقاليّة في عملية ترقيتها إلى ولاية مُكتملة. ويهدف هذا التّقسيم أيضاً إلى تعزيز اللامركزيّة، لضمان التّوزيع

¹ مرسوم رئاسي رقم 140-15، مؤرّخ في 8 شعبان عام 1436 الموافق 27 مايو سنة 2015، يتضمّن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصّة، ج ر ج ج، العدد 29، مؤرّخة في 12 شعبان 1436 هـ الموافق 31 مايو 2015 م.

² مرسوم تنفيذي رقم 141-15، مؤرّخ في 9 شعبان عام 1436 الموافق 28 مايو سنة 2015، يتضمّن تنظيم المقاطعة الإداريّة وسيرها، الجريدة الرّسمية، العدد 29، المؤرّخة في 12 شعبان 1436 هـ الموافق 31 مايو 2015 م.

³ قانون رقم 12-19، مؤرّخ في 14 ربيع الثّاني عام 1441 الموافق 11 ديسمبر سنة 2019، يُعدّل ويُتمّم القانون رقم 09-84، مؤرّخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 والمتعلّق بالتّنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج ج، العدد 78، المؤرّخة في 21 ربيع الثّاني عام 1441 هـ الموافق 18 ديسمبر سنة 2019 م.

المُتوازن للإقليم، وتحسين جاذبيته لتلبية مُتطلبات التّمية الاجتماعية والاقتصادية لصالح المواطنين، ولا سيما في المناطق الحدودية، وتقريب الخدمات العامّة من هذه المناطق¹.

أوضح بيان لرئاسة الجمهورية الجزائرية أنّ الرّئيس تبون يكون قد شدّد في اجتماع استثنائي لمجلس الوزراء، عُقد بتاريخ 9 أكتوبر 2022، على: "ضرورة مواصلة إصلاح قطاع الجماعات المحليّة وفق نظرةٍ شاملة وعميقة تتماشى وبرنامج الرّئاسي، خاصةً وأنّ المنظومة القانونية التي تسيّر بها لم تعدّ تُواكب التحوّلات الكبرى التي تُعرّفها البلاد"، داعياً إلى: "التّحضير لمقترحات مُجدية وعصرية بخصوص قانوني البلدية والولاية باعتبارهما المؤسّستين الدّستوريتين المؤهّلتين لتسيير الجماعات المحليّة والإقليمية ... وأمر بالشروع الفوري في مراجعة قانوني البلدية والولاية بشكلٍ عميق، يسمح بأداءٍ أفضل وتقديم أحسن الخدمات للمواطنين مع تحديدٍ دقيق للمسؤوليات"، مُوكّداً على ضرورة: "إعداد دراسة مُعمّقة، تحضيراً لمراجعة شاملة لنظام الجباية المحليّة"². الأمر الذي يعكس وجود إرادة سياسية لتوطيد أسس الحكامة المحليّة.

المطلب الثاني: تطوّر الإدارة المحليّة في المغرب.

في المغرب، سادت في مرحلة ما قبل الحماية أشكالٌ عتيقة من التّنظيم الجماعي مبنيةً أساساً على العرق والقبيلة. وهنا، يُمكن التّمييز بين المدن والقرى، ويتمّ التّمييز داخل القرى بين نظامين من الإدارة يرتبطان بازواجية تاريخية. يتعلّق الأمر ببلاد المخزن وبلاد السّبية. تخضع فيه الأولى لسلطة المركز. أمّا الثّانية؛ فلا يتمتّع فيها المركز بنفوذٍ فعلي، وكانت تُعرّف نوعاً من التّدبير المُستقل لشؤونها المحليّة³. وفي القرى دائماً، تقوم أجماعة

¹ وزارة الدّاخلية والجماعات المحليّة والتّهيئة المحليّة، تطوّر وزارة الدّاخلية والجماعات المحليّة والتّهيئة العمرانية، مرجع سابق.

² وكالة الأنباء الجزائريّة، "قانونا البلدية والولاية: الرّئيس تبون يدعو إلى التّحضير لمقترحات مجدية وعصرية"، (تمّ الاطلاع، يوم: 28/نوفمبر/2022)، <https://www.aps.dz/ar/algerie/135253-2022-11-27-18-38-48>

³ إلياس أردة، بلال الزروالي، عادل مفتاح، "المجالس الجماعية بالمغرب: من التّدبير القبلي إلى التّدبير العصري"، مجلة الأكاديمية للبحوث في العلوم الاجتماعية، مج.3، ع.1، 2021، ص ص.72-74.

(La Jemaâ) أو مجلس القرية، الذي شكّل نواة لامركزية بدائية في البيئة الرّيفية، بتدبير شؤون القبيلة انطلاقاً من الأعراف المحليّة¹.

قامت الحماية (1912-1956) في المغرب بعملية مزدوجة: تفكيك وبناء. تفكيك البنيات التقليديّة في جميع المجالات التي كانت تقف في وجه السّياسة التي كانت تنتهجها وإقامة بنيات جديدة تُوافق مشاريعها. وهو ما يَنطبقُ بشكلٍ واضحٍ على مؤسّسة أجماعة، التي عمل المُستعمر بالتّدريج على جعلها مؤسّسة مرتبطة بالمشروع الاستعماري وفي خدمته². وتُعتبر سنة 1959 سنة مرجعية في تاريخ اللامركزية بالمغرب، حيث عرفت وضع اللّبنات الأولى للتّنظيم الجماعي، خاصّةً بعد صدور ظهير 01 شتبر 1959، الذي عمل على تحديد القواعد المُتعلّقة بالانتخابات وتكوين المجالس الجماعية. إلا أنّ سنة 1960 التي عرفت العديد من الإصلاحات شكّلت الانطلاقة الأساسيّة للامركزية بالمغرب؛ حيث تمّ بتاريخ 23 يونيو 1960 اعتماد أوّل ميثاق جماعي مُستوحى بقوّة من القانون الفرنسي³، والذي أعلن عن نظام تمهيدي لنظام اللامركزية، مع اختصاصات محدودة وجهاز تنفيذي مزدوج ووصاية قويّة⁴. وقد تزامن هذا المسلسل مع وضع أوّل دستور للمملكة بتاريخ 14 دجنبر 1962⁵، والذي كرّس وجود الجماعات المحليّة وفتح آفاقاً جديدة لنظام اللامركزية بإحداث جماعات محليّة جديدة، ويتعلّق الأمر بالعمالات والأقاليم، حيث نصّ الفصل 93 من الباب الثّامن (بعنوان: الجماعات المحليّة) على أنّ "الجماعات المحليّة بالمملكة هي العمالات والأقاليم والجماعات".

¹ Lhassan Badri, "La décentralisation au Maroc: quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial?: Cas de la régionalisation avancée", **Op.cit.**, p-p.10-11.

² إلياس أردّة، بلال الزروالي، عادل مفتاح، مرجع سابق، ص.75.

³ Lhassan Badri, **Op.cit**, p.15.

⁴ إلياس أردّة، بلال الزروالي، عادل مفتاح، مرجع سابق، ص.79.

⁵ دستور المملكة المغربية لعام 1963، الصّادر يوم الجمعة 17 رجب 1382 هـ الموافق 14 دجنبر 1962 م، ج ر م م، العدد 2616 مكرّر، الصّادرة في 22 رجب 1382 هـ الموافق 19 دجنبر 1962 م.

كما بلّور ظهير 12 شتنبر 1963 إطارًا لسياسة عدم التّركيز¹. وكذلك نصّ دستور 31 يوليوز 1970² في الفصل 86 منه. أمّا دستور 10 مارس 1972³؛ فقد عرف تغييرًا طفيفًا؛ إذ أنّه لم يُحدّد أنواع الجماعات التّرابية على سبيل الحصر، بل اكتفى بذكر نوعين منها، ألا وهما العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، وترك الصّلاحية للمشرّع في إحداث أيّ نوع آخر منها⁴.

ويُشكّل الإصلاح الجماعي الذي تمّ إدخاله بمقتضى ظهير 30 سبتمبر 1976 خطوةً مهمّة في اتّجاه ممارسة اللامركزية، إذ شهدت الصّلاحيات الممنوحة للجماعات المحليّة، والجماعات على وجه الخصوص، توسّعًا كبيرًا. ولكن واقع الأمر يقول بأنّ الحريّات المحليّة التي أُنشئت في عام 1960 وتوسّعت في عام 1976، لم تُقْم سوى بصياغة وتحديث الحياة التّشاركية للمجتمعات المحليّة وتنظيم المجموعات العرقية. ويأتي إصدار الميثاق الجماعي الجديد بمقتضى ظهير 3 أكتوبر 2002 في إطار هذه العملية. يُشير علي سدجاري إلى أنّ "اللامركزية، كخيار سياسي وإطار لإدارة الشّؤون العامّة، المنصوص عليها في الميثاقين الجماعيين لعامي 1960 و1976، كانت جزءًا من منطق السّلطة والتّنشئة الاجتماعية السياسيّة. إنّ ما حدث في عام 2002، بعيدًا عن الجوانب الفنيّة التّأسيسية، يفتح آفاقًا جديدة للديمقراطية المحليّة حتى لو بدت الأمور، على المستوى العملي، تسير بشكلٍ مختلف لأنّ الحقائق المحليّة عنيدة ومعقّدة"⁵.

ظلّت الخريطة الجماعية بالمغرب على الوضعية التي أفرزها التّقسيم الجماعي لسنة 1959، والتي تضم 801 جماعة؛ منها 66 جماعة حضرية و735 جماعة قروية. تلاه

¹ حليلة الهادف، مرجع سابق، ص.8.

² دستور المملكة المغربية لعام 1970، ظهير شريف رقم 1.70.177، بتاريخ 27 جمادى الأولى 1390 هـ الموافق 31 يوليوز 1970 بإصدار الأمر بتنفيذ الدّستور.

³ دستور المملكة المغربية لعام 1972، ظهير شريف رقم 1.72.061، بتاريخ 23 محرّم 1392 هـ الموافق 10 مارس 1972، بإصدار الأمر بتنفيذ الدّستور.

⁴ حليلة الهادف، مرجع سابق، ص.11، 12.

⁵ Lhassan Badri, *Op.cit.*, p-p.14-15.

التقسيم الجماعي لسنة 1992، والذي شكّل مراجعة جذرية لأوّل خريطة جماعية بالمغرب، إذ انتقل عدد الجماعات الحضرية من 66 إلى 247 جماعة (بنسبة زيادة تُقدَّر بـ 23%)، في حين انتقل عدد الجماعات القروية من 735 إلى 1297 (بنسبة زيادة وصلت إلى 58%)، الشّيء الذي يُؤكِّد مدى أهمية التّفكيك التّرابي الذي قامت به الدّولة المغربية بإنتاج وحدات أصغر لمُسايرة التحوّلات العميقة التي يَعْرِفها المغرب في شتّى المجالات¹.

يُوضّح الجدول (5) تطوّر عدد الجماعات الحضرية والقروية ما بين 1959 و2015²:

تطوّر عدد الجماعات الحضرية والقروية ما بين 1959 و2015.

السّنوات	الجماعات الحضرية (Communes urbaines)	الجماعات القروية (Communes rurales)	مجموع الجماعات
1959	66	735	801
1984	99	760	859
1992	247	1297	1544
1997	249	1298	1547
2003	199	1298	1497
2006	199	1298	1497
2011	221	1282	1503
2015*	-	-	1503

الجدول (5): المصدر: المملكة المغربية، وزارة الدّاخلية، المديرية العامّة للجماعات المحليّة، اللّامركزية في أرقام.

¹ إلياس أردة، بلال الزروالي، عادل مفتاح، مرجع سابق، ص.80.

² البوابة الوطنية للجماعات التّرابية، "اللامركزية في أرقام 2014-2015" (تمّ الاطلاع في: 2022/05/11)،

<https://2u.pw/inwqoADV>

* دستور 2011 لا يُفرّق بين الجماعات الحضرية والجماعات القروية.

وحسب نص المادة 216 من القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات¹:
 "تخضع جماعات الدّار البيضاء والرباط وطنجة ومراكش وفاس وسلا للقواعد المطبّقة على الجماعات ..."، وحسب نص المادة 217 الفقرة الأولى منه: "... تُحدّث بهذه الجماعات مقاطعات مجرّدة من الشّخصية الاعتبارية غير أنّها تتمتع باستقلال إداري ومالي وتتوفّر على مجالس".

في العام 1956، كان المغرب يضم خمس (05) عمالات و19 إقليمًا. وبعد عشرين عامًا، وصل العدد إلى 34 عمالة وإقليم، ليرتفع إلى 43 وحدة في عام 1981. وشهد عدد العمالات والأقاليم التطوّر الأكثر أهميّة بين عامي 1981 و1991. وفي العام 1991، تمّ إنشاء أربع (04) عمالات و12 إقليمًا. وتضمّ البلاد حاليًا، ومنذ العام 2009، 13 إقليمًا و62 عمالة. كما هو مبين في الجدول (6)²:

تطوّر عدد العمالات والأقاليم ما بين 1959 و2015.

السنوات	العمالات (Préfectures)	الأقاليم (Provinces)	مجموع الجماعات
1956	5	19	24
1976	3	31	34
1981	6	37	43
1991	18	41	59
1996	24	44	68
1998	26	45	71
2004	12	49	61
2008	13	49	62
2015	13	62	75

الجدول رقم (6): المصدر: المملكة المغربية، وزارة الدّاخلية، المديرية العامّة للجماعات المحليّة، اللامركزية في أرقام.

¹ القانون التنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادة 216.

² البوابة الوطنية للجماعات الترابية، اللامركزية في أرقام 2014-2015، مرجع سابق.

ومن المهم الإشارة إلى أنّ الجهة (La région) قد ظهرت سنة 1971 كمُعطى اقتصادي¹. في حين يُعتبرّ ظهير 23 يونيو 1971 أوّل نصّ قانوني يُنظّم شؤونها بعد الاستقلال، لكن لم يتم الارتقاء بها دستوريًا إلى جماعة محليّة إلا بعد مراجعة الدّستور سنة 1992²، حيث جاء في نص الفصل 94 منه على أنّ: "الجماعات المحليّة بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية". وتمّ ترسيخ ذلك بمقتضى الدّستور المُراجَع لسنة 1996³ في الفصل 100 من الباب الحادي عشر (بعنوان: الجماعات المحليّة)، والقانون التنظيمي رقم 47.96، يتعلّق بتنظيم الجهات⁴، والقانون رقم 78.00، يتعلّق بالميثاق الجماعي⁵. بالإضافة إلى دستور 29 يوليوز 2011⁶، الذي ينصّ في الفصل 135 الفقرة الأولى منه على أنّ: "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات".

يُشير الشكل رقم (9) إلى أنواع الجماعات الترابية سنة 2015⁷:

¹ حليلة الهادف، مرجع سابق، ص.11.

² دستور المملكة المغربية لعام 1992، ظهير شريف رقم 1.92.155، صادر في 11 من ربيع الآخر 1413 هـ الموافق 09 أكتوبر 1992 م، بتنفيذ مراجعة الدّستور.

³ دستور المملكة المغربية لعام 1996، ظهير شريف رقم 1.96.157، صادر في 23 من جمادى الأولى 1417 هـ الموافق 7 أكتوبر 1996 م، بتنفيذ نصّ الدّستور المُراجَع.

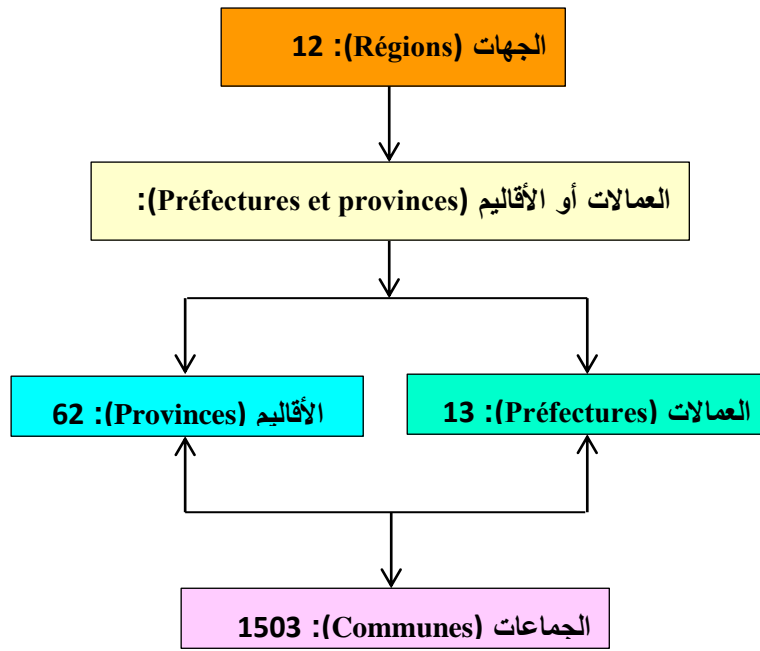
⁴ ظهير شريف رقم 1.97.84، مرجع سابق.

⁵ ظهير شريف رقم 1.02.297، صادر في 25 من رجب 1423 هـ 03 أكتوبر 2002، بتنفيذ القانون رقم 78.00، المُتعلّق بالميثاق الجماعي.

⁶ دستور المملكة المغربية لعام 2011، ظهير شريف رقم 1.11.91، صادر في 27 من شعبان 1432 هـ الموافق 29 يوليو 2011 م، بتنفيذ نصّ الدّستور.

⁷ البوابة الوطنية للجماعات الترابية، "اللامركزية في أرقام 2014-2015"، مرجع سابق.

أنواع الجماعات الترابية سنة 2015.



الشكل رقم (10): المصدر: المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحليّة، اللامركزية في أرقام.

في ختام هذا المبحث، يكون الباحث قد وقف على مجموعة من الحقائق التاريخية التي نُوردها كما يأتي:

في الدّولة الجزائرية ما قبل الاستعمار، كانت العلاقات بين المركز والمحيط تتسم بالولاء وليس بالسلم الهرمي الإداري، مع كل ما ينعكس على طبيعة العلاقات والممارسات. ويبدو أنّ المنطق الذي يجمع بين التقسيم الجغرافي والتقسيم الشّخصي هو الذي كان سائداً عند الأمير، مثلما كان معمولاً به عند العثمانيين. وبالإجمال، فإنّ التنظيم المحليّ يبدو وكأنّه فسيّء حقيقيّة، تتلاصق فيها أراضي يُطبّق فيها القانون العادي وأراضي أخرى تُطبّق فيها نصوص خاصّة، بلديات كاملة الصّلاحية وبلديات مختلطة، مراكز بلدية ودواوير، سلطات مُنتخبة ووكلاء مُعيّنين. إنّ نظاماً متفاوتاً كهذا كان له بالغ الأثر على الهندسة النهائيّة للإدارة المحليّة الجزائرية، وهنا، يُمكن الحديث عن تراكب (Superposition) المؤسّسات الاستدمارية/المؤسّسات التقليديّة.

في المغرب ما قبل الحماية، سادت أشكالٌ عتيقة من التنظيم الجماعي مبنيةً أساساً على العرق والقبيلة. فيما قامت الحماية في الفترة الممتدة بين سنتي 1912 و1956 بعملية مزدوجة: تفكيك وبناء. تفكيك البنيات التقليدية في جميع المجالات التي كانت تقف في وجه السياسة التي كانت تنتهجها وإقامة بنيات جديدة توافق مشاريعها. وهو ما ينطبق بشكل واضح على مؤسسة أجماعة، التي عمل المستعمر بالتدريج على جعلها مؤسسة مرتبطة بالمشروع الاستعماري وفي خدمته. ويُمكن القول من خلال تتبع كرونولوجي لأهمّ الظواهر والتشريعات المنظمة لاختصاصات ووظائف الجماعات المحليّة، بدءاً من أول ظهير صدر في هذا الشأن بتاريخ 11 شتنبر 1914، أنّ مجموع هذه القوانين انتقلت بمؤسسة أجماعة التي تحتفظ باستقلال كبير عن السلطان المركزي، إلى الجماعة المرتبطة بأهداف وغايات هذا الأخير، سواء في عهد الحماية أو بعد الاستقلال.

المبحث الثالث: تنظيم الإدارة المحليّة في الجزائر والمغرب.

لقد سعت الدّول المغاربية إلى تبني مجموعة من الإصلاحات الإدارية على مستوى الجماعات المحليّة، وذلك بهدف خلق ديناميكية تنموية تستجيب لطموحات الأنظمة السياسيّة لهذه الدّول وترقى إلى مستوى تطلّعات شعوبها.

المطلب الأوّل: تنظيم الإدارة المحليّة في الجزائر.

جاء في نص المادّة 17 من التّعديل الدّستوري لسنة 2020¹: "الجماعات المحليّة في الجزائر هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية. بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التّمية، وتكفل أفضل بسكانها، يُمكن أن يخصّ القانون بعض البلديات، الأقلّ تنمية، بتدابير خاصّة".

الفرع الأوّل: التّنظيم الإداري للبلدية.

جاء في نص المادّة الأولى من القانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية²: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة". وحسب نص المادّة 3 منه: "تُمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخوّلة لها بموجب القانون. وتُساهم مع الدولة، بصفة خاصّة في إدارة وتهيئة الإقليم والتّمية الاقتصادية والاجتماعية والثّقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه".

¹ دستور الجمهورية الجزائرية لعام 2020، مصدر سابق.

² قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

الفقرة الأولى: هيئات تسيير البلدية.

حسب نص المادة 15 من القانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية¹: "تتوفّر البلدية على هيئة مداولة: المجلس الشّعبي البلدي، هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشّعبي البلدي، إدارة يُنشّطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشّعبي البلدي".
أولاً: المجلس الشّعبي البلدي.

جاء في نص المادة 104 من القانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية²: "يُمارس المجلس الشّعبي البلدي صلاحياته طبقاً للمبادئ المُحدّدة في المادّتين 3 و4 من هذا القانون". وهي صلاحيات مُرتبطة بالتهيئة والتّمية (المواد من 107 إلى 112 منه)، وصلاحيات مُرتبطة بالتّعمير والهيكل القاعدية والتّجهيز (المواد من 113 إلى 121)، وصلاحيات مُرتبطة بنشاطات البلدية في مجال التّربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشّباب والتّسليّة والسياحة (المادة 122)، وصلاحيات مُرتبطة بالنّظافة وحفظ الصّحة والطّرق البلدية (المادّتين 123 و124).

ثانياً: رئيس المجلس الشّعبي البلدي.

1. صلاحيات رئيس المجلس الشّعبي البلدي بصفته مُمثلاً للبلدية:

طبقاً للمواد من 77 إلى 85 من القانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية³، يُمارس رئيس المجلس الشّعبي البلدي بصفته مُمثلاً للبلدية، صلاحيات: تمثيل البلدية في جميع المراسم التّشريفية والتّظاهرات الرّسمية؛ تمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنيّة والإدارية؛ يسهر على تنفيذ مداولات المجلس الشّعبي البلدي؛ يُنفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصّرف؛ يقوم بجميع التصرّفات الخاصّة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المُكوّنة للممتلكات البلدية

¹ المرجع نفسه.

² المرجع نفسه.

³ المرجع نفسه.

وإدارتها؛ يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.

2. صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة:

طبقاً لنصوص المواد من 85 إلى 95 من القانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية¹؛ يُمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة، صلاحيات: تمثيل الدولة على مستوى البلدية؛ يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية بصفته ضابط الحالة المدنية؛ يقوم تحت إشراف الوالي بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف؛ يُسلم رخص البناء والهدم والسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية، ... إلخ.

3. الأمين العام للبلدية:

كما سبق وأشرنا، وحسب ما جاء في نص المادة 15 من القانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية²؛ تتوفّر البلدية على إدارة يُنشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وحددت نصوص المواد من 13 إلى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، يتضمّن الأحكام الخاصة المطبّقة على الأمين العام للبلدية³، لاسيما المادة 13 منه مهام الأمين العام للبلدية: "يُكفّف الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، بما يأتي: ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي؛ ضمان متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي؛ تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية".

¹ المرجع نفسه.

² المرجع نفسه.

³ مرسوم تنفيذي رقم 16-320، مؤرّخ في 13 ربيع الأول عام 1438 الموافق 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمّن الأحكام الخاصة المطبّقة على الأمين العام للبلدية، ج ر ج ج، العدد 73، الصادرة في 15 ربيع الأول عام 1438 هـ الموافق 15 ديسمبر سنة 2016 م.

وجاء في نص المادة 18 منه: "يخضع الأمين العام للبلدية لتقييم دوري من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يُرسل تقرير التقييم إلى الوالي. تُحدّد معايير وكيفيات التقييم بقرار من الوزير المُكلّف بالجماعات الإقليمية".

الفرع الثاني: التّنظيم الإداري للولاية.

جاء في نص المادة الأولى من القانون رقم 07-12، يتعلّق بالولاية¹: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المُستقلة. وهي أيضاً الدائرة الإدارية غير المُركزة وتُشكّل بهذه الصّفة فضاءً لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة. وتُساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين. وتتدخل في كلّ مجالات الاختصاص المُحوّلة بموجب القانون". وحسب نص المادة 4 منه: "تُكلّف الولاية بصفتها الدائرة الإدارية بالأعمال غير المُركزة للدولة وتُساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الإطار المُحدّد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والإقليمية".

الفقرة الأولى: هيئات تسيير الولاية.

حسب نص المادة 2 من القانون رقم 07-12، يتعلّق بالولاية²: "للولاية هيئتان، هما: المجلس الشعبي الولائي، الوالي".
أولاً: المجلس الشعبي الولائي.

خصّ قانون الولاية لسنة 2012 المجلس الشعبي الولائي بالعديد من الصّلاحيات، والتي جاء على ذكرها في المواد من 73 إلى 101 بما يُمثّل 29 مادة، غير أنّ هذا الكم من الاختصاصات لم يمنع المُشرّع الجزائري من رسم الخطوط العريضة لها في مختلف الميادين، وذلك على النحو الآتي:

¹ قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

² المرجع نفسه.

- أ) في مجال الاختصاصات العامّة (المادّة 77)؛
 ب) في مجال التنمية الاقتصادية (المواد من 80 إلى 83)؛
 ت) في مجال الفلاحة والرّي (المواد من 84 إلى 87)؛
 د) في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية (المواد من 88 إلى 91)؛
 هـ) في مجال تجهيزات التربية والتكوين المهني (المادّة 92)؛
 و) في مجال النّشاط الاجتماعي والثقافي (المواد من 93 إلى 99)؛
 ز) في مجال السّكن (المادّة 100)؛
 ح) في مجال الهبات والوصايا (المادّة 133)؛
 ط) في المجال المالي (المواد من 160 إلى 156).
 ثانيًا: رئيس المجلس الشّعبي الولائي.

حسب نص المادّة 71 من القانون رقم 07-12، يتعلّق بالولاية¹: "يُبلّغ رئيس المجلس الشّعبي الولائي المجلس بالمسائل التابعة لاختصاصاته ويُعلّمه بالوضعية العامّة للولاية ولاسيما منها النّشاطات المُسجّلة بالولاية في الفترة ما بين الدّورات". وحسب نص المادّة 72 منه: "يُمثّل رئيس المجلس الشّعبي الولائي المجلس الشّعبي الولائي في جميع المراسم التّشريفية والتّظاهرات الرّسمية".
 ثالثًا: الوالي.

طبقًا للمادّة 92 من الدّستور، يُعيّن الوالي بمرسوم رئاسي يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على تقرير من وزير الدّاخلية. ومن هنا؛ يُعدّ منصب الوالي من المناصب السّامية في الدّولة². ويُمارس الوالي صلاحيّاته، على النّحو الآتي:

¹ المرجع نفسه.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص.307.

1. سلطات الوالي بصفته مُمثلاً للولاية:

يتولّى الوالي تحت هذه الصّفة، وذلك وفق نصوص المواد من 102 إلى 109 من القانون رقم 07-12، يتعلّق بالولاية¹، ما يأتي: نشر مداوالات المجلس الشّعبي الولائي وتنفيذها (المادّة 102)؛ تقديم تقرير عن تنفيذ المداوالات المتّخذة خلال الدّورات السّابقة عند افتتاح كل دورة عادية، كما يُطلّع المجلس الشّعبي الولائي سنويًا على نشاط القطاعات غير المُركّزة بالولاية (المادّة 103)؛ إطلاع رئيس المجلس الشّعبي الولائي بانتظام، خلال الفترات الفاصلة بين الدّورات، على مدى تنفيذ التّوصيات الصّادرة عن المجلس الشّعبي الولائي (المادّة 104)؛ تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنيّة والإدارية، ويؤدّي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكوّن منها ممتلكات الولاية (المادّة 105)؛ تمثيل الولاية أمام القضاء (المادّة 106)؛ إعداد مشروع الميزانية وتولّي تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشّعبي الولائي عليها، وهو الأمر بصرفها (المادّة 107)؛ السّهر على وضع المصالح الولائيّة ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها وتولّي تنشيط ومراقبة نشاطاتها (المادّة 108) وتقديم بيان سنوي أمام المجلس الشّعبي الولائي يُتبع بمناقشة (المادّة 109).

2.1. سلطات الوالي بصفته مُمثلاً للدّولة:

يتولّى الوالي تحت هذه الصّفة، وذلك وفق نصوص المواد من 110 إلى 123 من القانون رقم 07-12، يتعلّق بالولاية²، ما يأتي: تمثيل الدّولة على مستوى الولاية، وهو مُفوّض الحكومة (المادّة 102)؛ تنشيط وتنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير المُركّزة للدّولة في حدود اختصاصاته (المادّة 111)؛ حماية حقوق المواطنين وحرياتهم في حدود اختصاصاته؛ تنفيذ القوانين والتنظيمات والسّهر على احترام رموز الدّولة وشعاراتها على إقليم الولاية (المادّة 113)؛ مسؤولية المحافظة على النّظام والأمن والسّلامة والسّكينة العمومية (المادّة 114)؛ تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية (المادّة 115)؛

¹ قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

² المرجع نفسه.

طلب تدخّل قوّات الشّركة والدّرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك (المادّة 116)؛ وضع تدابير الدّفاع والحماية التي لا تكتسي طابعاً عسكرياً وتنفيذها (المادّة 117)؛ إعداد مخطّطات تنظيم الإسعاف في الولاية وتحيينها وتنفيذها (المادّة 119)؛ حفظ أرشيف الدّولة والولاية والبلديات (المادّة 120) والأمر بصرف ميزانية الدّولة للتجهيز المخصّصة له بالنسبة لكلّ البرامج المقرّرة لصالح تنمية الولاية (المادّة 121).

3.1. قرارات الوالي:

وذلك وفق نصوص المواد 124، 125 و 126 من القانون رقم 07-12، يتعلّق بالولاية¹: يُصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السّلطات المحدّدة في الفصلين الأوّل والثّاني من هذا الباب (المادّة 124)؛ تُنشر القرارات المتضمّنة التّنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعاً عاماً، وفي حالات المخالفة تُبلّغ للمعنيين دون المساس بأجال الطّعون المنصوص عليها في القوانين، وتُدْمَج ضمن مدوّنة القرارات الإدارية الخاصّة بالولاية" ويُمكن للوالي تفويض توقيعه لكلّ موظّف حسب الشّروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتّنظيمات المعمول بها (المادّة 126).

رغم محاولة المُشرّع الجزائري إرساء قواعد اللامركزية من خلال القانون 10-11، يتعلّق بالبلدية والقانون 07-12، يتعلّق بالولاية، إلّا أنّ الواقع أبان عن حقيقتين، هما:

- محدودية صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية المحليّة؛
- هيمنة الوالي على هيئات تسيير الولاية، لاسيما المُنتخبة منها، وتشديد الرّقابة القبلية ورقابة المُلاءمة من خلال المُصادقة على القرارات المُتعلّقة بالمجالات الحيوية كالموازنات.

¹ المرجع نفسه.

المطلب الثاني: تنظيم الإدارة المحليّة في المغرب.

نصّ دستور 29 يوليوز 2011¹ في الفصل 135 الفقرة الأولى منه، على أنّ:
"الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات".

الفرع الأول: التّظيم الإداري للجماعات الترابية.

جاء في نص المادة 3 من القانون التّظيمي رقم 111.14، المتعلّق بالجهات²:
"الجهة جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتُشكّل أحد مستويات التّظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيمًا لامركزيًا يقوم على الجهوية المتقدمة". وجاء في نص المادة 2 من القانون التّظيمي رقم 112.14، المتعلّق بالعمالات والأقاليم³: "العمالة أو الإقليم جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتُشكّل أحد مستويات التّظيم الترابي للمملكة". كما جاء في نص المادة 2 من القانون التّظيمي رقم 113.14، المتعلّق بالجماعات⁴: "تُشكّل الجماعة أحد مستويات التّظيم الترابي للمملكة، وهي جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي".

الفقرة الأولى: مبادئ تدبير الجماعات الترابية.

يرتكز تدبير الجماعة الترابية لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يُخوّل بمقتضاه لكل جماعة ترابية سلطة التّداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرّراتها. ويرتكز التّظيم الجماعي على مبدأي التعاون والتّضامن بين الجماعات الترابية، من أجل بلوغ أهدافها وخاصةً إنجاز مشاريع مُشتركة وفق الآليات المنصوص عليها في القوانين

¹ دستور المملكة المغربية لعام 2011، مرجع سابق.

² القانون التّظيمي رقم 111.14، مرجع سابق.

³ القانون التّظيمي رقم 112.14، مرجع سابق.

⁴ القانون التّظيمي رقم 113.14، مرجع سابق.

التنظيمية³²¹. وطبقاً للفقرة الأولى من الفصل 140 من الدّستور، وبناءً على مبدأ التفرّيع، تُمارس الجماعات الترابية الاختصاصات الذاتية المُسنّدة إليها بموجب أحكام القوانين التنظيمية والنصوص المُتخذة لتطبيقها. وتُمارس أيضاً الاختصاصات المُشتركة بينها وبين الدّولة، والمنقولة إليها من هذه الأخيرة⁶⁵⁴. ويُراعى مبدأ التدرّج والتّمايز بين الجماعات الترابية عند نقل الاختصاصات من الدّولة إلى الجماعة الترابية⁸⁷.

الفقرة الثّانية: اختصاصات الجماعات الترابية.

جاء في نص المادة 5 من القانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلّق بالجهات⁹:
 "تطبيقاً لأحكام الفصل 143 من الدّستور، تتبوأ الجهة مكانة الصّدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد برامج التّمية الجهوية والتّصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتتبعها، مع مراعاة الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الأخرى. ويتعيّن على السّلطات العمومية المعنية مراعاة مكانة الصّدارة المُشار إليها في الفقرة أعلاه". وحسب نص المادة 80 الفقرتين الأولى والثّانية منه: "تُناط بالجهة داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتّمية المُندمجة والمُستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها، ولاسيما فيما يتعلّق بما يلي: تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية؛ تحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطّبيعيّة وتهيئتها والحفاظ عليها؛ اعتماد التدابير والإجراءات المُشجّعة للمقاولة ومحيطها والعمل على تيسير توطين الأنشطة المُنتجة للثروة والشغل؛

¹ القانون التنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادة 4.

² القانون التنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادة 3.

³ القانون التنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادة 3.

⁴ القانون التنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادة 6.

⁵ القانون التنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادة 4.

⁶ القانون التنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادة 4.

⁷ القانون التنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادة 95 الفقرة الأولى.

⁸ القانون التنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادة 91 الفقرة الأولى.

⁹ القانون التنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادة 5.

الإسهام في تحقيق التّمية المستدامة؛ العمل على تحسين القدرات التّديرية للموارد البشريّة وتكوينها. تقوم الجهة بهذه المهام، مع مراعاة السّياسات والاستراتيجيات العامّة والقطاعية للدّولة في هذه المجالات". بينما نصّت المادّة 78 الفقرتين الأولى والثّانية من القانون التّنظيمي رقم 112.14، المتعلّق بالعمالات والأقاليم¹: "تُناط بالعمالة أو الإقليم داخل دائرتها الإقليمية مهام النهوض بالتّمية الاجتماعيّة خاصّةً في الوسط القروي وكذا في المجالات الحضرية، كما تتمثّل هذه المهام في تعزيز النّجاعة والتّعاقد والتّعاون بين الجماعات المتواجدة بترابها. ولهذه الغاية تعمل العمالة أو الإقليم على: توفير التّجهيزات والخدمات الأساسيّة خاصّةً في الوسط القروي؛ تفعيل مبدأ التّعاقد بين الجماعات، وذلك بالقيام بالأعمال وتوفير الخدمات وإنجاز المشاريع أو الأنشطة التي تتعلّق أساساً بالتّمية الاجتماعيّة في الوسط القروي؛ محاربة الإقصاء والهشاشة في مختلف القطاعات الاجتماعيّة. تقوم العمالة أو الإقليم بهذه المهام مع مراعاة سياسات واستراتيجيات الدّولة في هذه المجالات". في حين، نصّت المادّة 77 الفقرتين الأولى والثّانية من القانون التّنظيمي رقم 113.14، المتعلّق بالجماعات²: "تُناط بالجماعة داخل دائرتها التّرابية مهام تقديم خدمات القرب للمواطنات والمواطنين في إطار الاختصاصات المُسنّدة إليها بموجب هذا النّص التّنظيمي، وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها".

الفقرة الثّالثة: تدبير شؤون الجماعات التّرابية.

أولاً: مجالس الجماعات التّرابية.

يُدبر شؤون الجماعات التّرابية مجالسٌ تُنتخبُ أعضاؤها وفق أحكام القانون التّنظيمي رقم 59.11، المتعلّق بانتخاب مجالس الجماعات التّرابية. وتتكوّن أجهزة المجالس من

¹ القانون التّنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق.

² القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق.

مكاتب ولجان دائمة وكُتّاب للمجالس ونوابهم. تتألف مكاتب المجالس من رؤساء ونواب للرؤساء³²¹. ويتفاوت عدد أعضاء مجالس الجماعات الترابية* حسب عدد سكّانها.

1. صلاحيات مجالس الجماعات الترابية:

حسب نصوص المواد 96، 97، 98، 99 و100 من القانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلق بالجهات⁴؛ يتداول مجلس الجهة في القضايا الآتية: التنمية الجهوية وإعداد التراب والمرافق العمومية؛ المالية والجبايات وأملاك الجهة؛ التعاون والشراكة. وحسب نصوص المواد 91، 92، 93 و94 من القانون التنظيمي 112.14، المتعلق بالعمالات والأقاليم⁵؛ فإنّ مجلس العمالة أو الإقليم يتداول في: التنمية والمرافق العمومية؛ المالية والجبايات وأملاك العمالة أو الإقليم؛ التعاون والشراكة. فيما نصّت المادة 92 من القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات⁶: "... يتداول مجلس الجماعة في القضايا التالية: المالية والجبايات والأملاك الجماعية؛ المرافق والتجهيزات العمومية المحليّة؛ التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ التعمير والبناء وإعداد التراب؛ التدابير الصحيّة والنظافة وحماية البيئة؛ تنظيم الإدارة؛ التعاون والشراكة".

¹ القانون التنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادة 9.

² القانون التنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادة 8.

³ القانون التنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادة 7.

* حسب نص المادة 128 من القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات "يتألف مجلس الجماعة المُقسّمة إلى مقاطعات من 81 عضواً بالنسبة للجماعة التي لا يتجاوز عدد سكّانها 750.000 نسمة مع إضافة عشرة أعضاء عن كل شريحة سكّان تعادل 250.000 نسمة على ألا يتجاوز عدد أعضاء المجلس 131 عضواً على الأكثر". وحسب نص المادة 113 الفقرة الثانية منه "يُحدّد عدد أعضاء كل جماعة مشور في تسعة".

⁴ القانون التنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق.

⁵ القانون التنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق.

⁶ القانون التنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق.

2. اختصاصات رؤساء المجالس الترابية:

يَقوم رؤساء المجالس الترابية بتنفيذ مداولات المجالس ومقرّراتها؛ تنفيذ الميزانية؛ اتّخاذ القرارات المتعلّقة بتنظيم إدارة الجماعات الترابية وتحديد اختصاصاتها، اتّخاذ القرارات لأجل تحديد سعر الرّسوم والأتاوى ومختلف الحقوق طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها؛ القيام في حدود ما تُقرّره مجالس الجماعات الترابية، بإبرام وتنفيذ العقود المتعلّقة بالقروض؛ يقوم بإبرام أو مراجعة الأكرية وعقود إيجار الأشياء؛ إدارة أملاك الجهة والمحافظة عليها؛ مباشرة أعمال الكراء والبيع والاقتناء والمبادلة وكل معاملة تهم مُلك الجماعة الترابية الخاص؛ اتّخاذ الإجراءات اللّازمة لتدبير الملك العمومي للجماعة الترابية؛ اتّخاذ الإجراءات اللّازمة بتدبير المرافق العمومية التّابعة للجماعات الترابية؛ إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة والتّوأمة؛ العمل على حياة الهبات والوصايا. ويُعتبَر رؤساء مجالس الجماعات الترابية الآمرون بقبض مداخل الجماعات الترابية وصرف نفقاتها، ويرأسون مجالسها ويُمثّلونها بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية ويسهرون على مصالحها؛ ... إلخ³²¹.

3. ولاية الجهات وعمّال الأقاليم:

جاء في نص الفصل 145 من دستور 29 يوليوز 2011⁴: "يُمثّل ولاية الجهات وعمّال الأقاليم والعمالات، السّلطة المركزية في الجماعات الترابية؛ يعمل الولاة والعمّال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرّراتها، كما يُمارسون المراقبة الإدارية؛ يُساعد الولاة والعمّال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصّةً رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخطّطات والبرامج التّتموية؛ يقوم

¹ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المواد من 101 إلى 111.

² القانون التّنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المواد من 95 إلى 104.

³ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المواد من 94 إلى 112.

⁴ ظهير شريف رقم 1.11.91، مصدر سابق.

الولاية والعمّال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها".

لقد جاء دستور المغرب لسنة 2011 وما تلاه من قوانين تنظيمية للجماعات المحليّة لسنة 2015 برؤية جديدة لمسار اللامركزية بالمملكة المغربية، من خلال:

- التّصيص على مبدأ التّدبير الحر طبقاً للفصل 136 من دستور سنة 2011، لما لذلك من دلالات فقهية ودستورية من أجل تمكين الجماعات التّرابية مزيداً من الاستقلالية، لإرساء وتعزيز اللامركزية واللامركز وتعزيز سياسة القرب، والقيام بأدوارها في تحقيق التّمية المحليّة المستدامة؛

- إعادة تركيز اختصاصات الجماعات التّرابية انطلاقاً من مبدأ التّوزيع طبقاً للفصل 140 من دستور سنة 2011؛

- فتح الباب للاختصاصات المشتركة مع الدّولة في إطار التّعاقد؛

- اعتماد مبدئيّ التدرّج والتّمايز بالنّسبة للاختصاصات المشتركة والمنقولة؛

- تطابق الاختصاصات مع طبيعة المهام والتوجّه العام لكل مستوى من مستويات الجماعات التّرابية.

لكنها لم تأت في واقع الأمر على قدر طموحات الفواعل السّياسية، وهذا ما فتح الباب أمام انتقادات كثيرة، تُورد بعضها فيما يأتي¹:

- غموض عبارة التّدبير الحر وعموميتها؛ فالمشرّع المغربي لم يُشر، سواء في الدّستور أو في القوانين التنظيمية، إلى المقصود بالتّدبير الحر الذي تقوم عليه الجماعات المحليّة، وهو بهذا قد ترك المجال مفتوحاً للسلطة المركزية في تأويلها حسب مُقتضياتها، وهو ما

¹ عبد الحاكم عطوات، مرجع سابق، ص ص.113-115.

اتّضح فيما بعد في المراقبة الإدارية التي فرضها المُشرّع، والتي وسّعت من تدخّلات السّلطة الحكومية، وبهذا تكون قد تنافت مع مفهوم التّدبير الحر؛

- إنّ الغموض في الاختصاصات الذاتيّة لمجالس الجماعات قد يُؤدّي إلى تداخلٍ في الاختصاصات فيما بينها في مجالٍ ترابيّ معيّن (جماعة - إقليم/عمالة - جهة)، حيث تمّ التّنصيب على اختصاصات فضفاضة وغير مُحدّدة، وواقع الأمر يقتضي بطبيعة الحال تدقيق الاختصاصات من أجل تفعيل مبدأي المساءلة والمحاسبة الدّستوريّين؛
- غياب التّوازن بين سلطات رئيس الجهة ووالي الجهة، ومنح الولاية صلاحيات واسعة وأكبر من سلطات رؤساء الجهات، خاصّة حق الرّقابة الإدارية القبلية والبعديّة؛
- تشديد المراقبة القبلية ومراقبة الملاءمة (المصادقة) على القرارات المتعلّقة بالمجالات الحيوية كالميزانية، فنجد أن مُقتضيات مشروع القانون التنظيمي قد شدّدت الوصاية على القرارات المالية التي يتّخذها المجلس الجهوي، إذ لا تكون المُقرّرات المتعلّقة بالميزانية والمُقرّرات ذات الوقع المالي على النّفقات والمداخيل، ولاسيما الاقتراضات والضمانات وفرض الرّسوم المأذون بها، وتفويت الأملاك الجماعية وتخصيصها، قابلة للتّنفيذ إلا بعد التّأشير عليها من طرف الوالي، داخل أجل 20 يوماً من تاريخ توصله بالمُقرّر. وهي كلّها قرارات تتعلّق بالجانب المالي، وهو ما يُمكن اعتباره نقطةً سلبية.

في ختام هذا المبحث، وقف الباحث على مجموعة من الإيجابيات المرتبطة بتنظيم المجالس المحليّة وصلاحياتها في الجزائر والمغرب. ومع ذلك، تمّ تسجيل مجموعة من الملاحظات:

- محدودية صلاحيات رؤساء المجالس المحليّة المُنتخبة في مجال التنمية المحليّة؛
- هيمنة الولاية والمصالح غير المُركزة على المجالس المحليّة المُنتخبة وتشديد الرّقابة القبلية ورقابة الملاءمة (المصادقة) على القرارات المتعلّقة بالمجالات الحيوية كالموازنات.

المبحث الرابع: التّمويل المحليّ للتنمية في الجزائر والمغرب.

يُعتبر التّمويل المحليّ أحد أهمّ مُتطلّبات قيام التنمية المحليّة¹. ويتمّ تعريف التّمويل المحليّ بأنّه: "كلّ الموارد الماليّة المُتاحة والتي يُمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحليّة بالصّورة التي تُحقّق أكبر معدّلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتُعظّم استقلالية المحليّات عن الحكومة المركزيّة في تحقيق التنمية المحليّة المنشودة"². وتشمل خيارات التّمويل لتكييف أهداف التنمية المُستدامة مع السّياق المحليّ إيرادات الحكومة المحليّة من الرّسوم والسّنّدات البلدية والضرائب المحليّة؛ التّحويلات بين الإدارات الحكوميّة؛ المنح والإعانات والقروض؛ والتّمويل الدّولي للتنمية³. والتي تتمايز إلى مصادر داخلية (ذاتية) وأخرى خارجية. وفي هذا السّياق، وفي إطار سعيهما لتنويع مصادر تمويل الجماعات المحليّة وتحقيق التنمية، باشرت الجزائر والمغرب جملة من الإصلاحات على مستوى المنظومة التشريعيّة للجماعات المحليّة.

المطلب الأوّل: التّمويل المحليّ للتنمية في الجزائر.

تلعب الجماعات المحليّة دورًا هامًا في تحقيق التنمية، وذلك بالاعتماد على موارد داخلية (ذاتية) وأخرى خارجية تُمنح لها من طرف الدّولة على شكل مخصّصات في الميزانية العامّة. إلّا أنّ وجود عجز في موازنات الجماعات المحليّة، استوجب إقرار المُشرّع الجزائري جملة من التدابير المُرتبطة بتنويع وتعظيم مداخيل الجماعات المحليّة⁴. حيث جاء في نص المادّة 169 من القانون 10-11، يتعلّق بالبلدية⁵: "البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها

¹. موسى بن منصور، عبد الفتاح علاوي، "بدائل تمويل الجماعات المحليّة في الجزائر"، مجلة الاقتصاد الجديد، مج.10، ع.01، جانفي 2014، ص.28.

² عبد المطلب عبد الحميد، التّمويل المحليّ والتنمية المحليّة (الإسكندرية: الدّار الجامعيّة، 2001)، ص.22.

³ مجموعة الأمم المتّحدة للتنمية المُستدامة، دليل مرجعي حول خطة التنمية المُستدامة لعام 2030، الإسكوا، ص.37، (تاريخ الاطّلاع: 2022/03/20)، <https://unsdg.un.org/ar/SDGPrimer>

⁴ إيمان حيلولة، "دور صندوق التّضامن والضّمان للجماعات المحليّة في تحقيق التنمية المحليّة"، مجلة القانون العقاري، جامعة يحي فارس، المديّة، 2019، ص.12.

⁵ قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

المالية الخاصّة بها. وهي مسؤولة أيضًا عن تعبئة مواردها". في حين نصّت المادّة 3 من القانون 07-12، يتعلّق بالولاية¹: "تتوفّر الولاية بصفّتها الجماعة الإقليمية اللامركزية، على ميزانية خاصّة بها لتمويل الأعمال والبرامج المُصادق عليها من المجلس الشّعبي الولائي ولاسيما تلك المتعلّقة بما يأتي: التّمية المحليّة ومساعدة البلديات، تغطية أعباء تسييرها، المحافظة على أملاكها وترقيتها". وتتكوّن الموارد الميزانية والمالية للجماعات المحليّة بصفة خاصّة، ممّا يأتي: حصيلة الجباية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية، الإعانات والمخصّصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصّة التي تُؤدّيها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية*، بما فيها الفضاءات الاشهارية، النّاتج المُحصّل مقابل مختلف الخدمات³².

الفرع الأوّل: مصادر التّمويل الذاتي.

تتشكّل موارد التّمويل الذاتيّة من ذلك الفرق الأساسي ما بين مالية الدّولة والمالية المحليّة، وتنقسم إلى موارد جبائية وموارد غير جبائية⁴.

الفقرة الأولى: مداخيل الجباية.

تُشكّل الإيرادات الجبائية على مستوى الجماعات المحليّة نسبة 90% من مواردها الذاتيّة⁵، منها ما تتشارك فيه مع الإدارات المركزية والولايات وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحليّة، ومنها ما هو مُخصّص لها كليًا⁶:

¹ قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

* يعود للولاية جزء فقط من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية.

² القانون رقم 10-11، مرجع سابق، المادّة 170.

³ القانون 07-12، مرجع سابق، المادّة 151.

⁴ حورية بوزيان، مرجع سابق، ص. 180.

⁵ ياسمينه ضياف، إصلاح إيرادات الجماعات المحليّة (المسيلة: دار المتنبّي للطباعة والنّشر، 2023)، ص. 31.

⁶ حورية بوزيان، مرجع سابق، ص. 181-183.

- **الرّسم على النّشاط المهني:** يُحصّل الرّسم على النّشاط المهني بنسبة 2%، وتوزّع مداخيله حسب ما جاء في المادّة 13 من قانون المالية التّكميلي لسنة 2015، كما يأتي: 0.59% لفائدة الولاية؛ 1.30% لفائدة البلدية؛ 0.11% لفائدة الصّندوق المُشترك للجماعات المحليّة.

- **الضّريبة الجزافية الوحيدة:** تحل الضّريبة الجزافية الوحيدة محل النّظام الجزافي وتعويض الضّريبة على الدّخل الإجمالي والرّسم على القيمة المضافة والرّسم على النّشاط المهني، وتتمّ عملية توزيع مداخيلها الضّريبية حسب ما جاء في المادّة 13 من قانون المالية لسنة 2015، كالتالي: 49% لفائدة ميزانية الدّولة؛ 0.50% لفائدة غرفة التّجارة والصّناعة؛ 0.01% لفائدة غرفة الصّناعات التّقليدية والحرف؛ 40.25% لفائدة البلديات؛ 5% لفائدة الولاية؛ 5% لفائدة الصّندوق المُشترك للجماعات المحليّة.

- **الرّسم العقاري:** يُعتبر من أهم الموارد المالية الضّريبية للبلدية؛ فبالرّغم من مساهمته الضّئيلة إلّا أنّه يكشف عن عجز التّظيم الإداري عموماً على التّحكّم في الحظيرة العقارية وتطويرها.

- **رسم التّطهير:** يخصّ هذا الرّسم إزالة القمامات لصالح البلديات التي تحتوي على مصالح لإزالة هذه القمامات. ويخصّ هذا الرّسم الممتلكات المبنية ويحصّل سنوياً من الملاك أو المُنتفعين.

- **رسم الإقامة:** أُعيد تأسيس هذا الرّسم في سنة 1996 لصالح البلديات المُصنّفة كمحطّات سياحية. ويُفرض هذا الرّسم على الأشخاص الذين لا ينتمون إلى البلدية أو لا يمتلكون فيها إقامة دائمة.

- **الرّسم على القيمة المضافة:** يُحسب هذا الرّسم بصفة إجمالية على عمليات الاستهلاك والعمليات ذات الطّابع الصّناعي والتّجاري، الأشغال العقارية والخدمات التي تخضع لرسم خاصّة، وكذلك عمليات الاستيراد. ومعدّلاته تُفرض على الأشخاص المعنوية والطّبيعية وتُحسب على أساس قيمة المنتج ويتحمّلها آخر مُستهلك للسلعة. وحدّدت

المادّتين 26 و20 من قانون المالية لسنة 2017 نسبة هذا الرّسم ما بين 9% على العمليات المتعلّقة بالسّلع الضّرورية الأولى أو ذات طابع اجتماعي و19% على السّلع والخدمات. ويتمّ توزيع مُحصّلة هذا الرّسم كما يلي: 75% لفائدة ميزانية الدّولة؛ 10% لفائدة البلدية؛ 49% لفائدة ميزانية الدّولة؛ 15% لفائدة صندوق التّضامن والضّمان للجماعات المحليّة.

- **الرّسم على الدّبح:** تُحصّله البلديات عن عمليات ذبح الماشية، ويكون حسابه على أساس وزن اللحوم التي يتمّ ذبحها بمعدّل 05 دج/كغ الواحد، ويتوزّع كما يأتي: 3.5 دج/كغ لفائدة البلدية؛ 1.5 دج/كغ لفائدة الصندوق الخاص بحماية الصّحة الحيوانية.
 - **الضّريبة على الممتلكات:** يخضع إلى هذه الضّريبة الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرّهم الجبائي بالجزائر بالنسبة لأملكهم الموجودة في الجزائر أو خارجها، وكذلك الأشخاص الذين لا يوجد مقرّهم الجبائي بالجزائر بالنسبة لأملكهم الموجودة بالجزائر، وتوزّع حصيلتها كالآتي: 60% لفائدة الدّولة؛ 20% لفائدة البلدية؛ 20% لفائدة الصندوق الوطني للسّكن.
 - **قسمة السيّارات:** يتحمّلها كلّ شخص طبيعي أو معنوي يملك سيّارة خاضعة للضّريبة، وتتوزّع بموجب المادّة 09 من قانون المالية لسنة 2016، كما يأتي: 50% لفائدة ميزانية الدّولة؛ 30% لفائدة صندوق التّضامن والضّمان للجماعات المحليّة؛ 20% لفائدة الصندوق الوطني للطّرق والطّرق السّريعة.
- الفقرة الثّانية: الموارد غير الجبائية.**

تتعلّق الموارد غير الجبائية بناتج توظيف الجماعات المحليّة لإمكاناتها ومواردها الخاصّة المرتبطة باستغلال أملكها وتسيير مواردها المالية وثرواتها العقارية¹.

¹ المرجع نفسه، ص.180.

يُمكن للجماعات المحليّة أن تُنشئ قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجالس الشّعبية المحليّة مصالح عمومية للتكفّل بها²¹. ويُمكن للجماعة المحليّة أن تستغلّ مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر⁴³. كما يُمكن للجماعة المحليّة أن تُقرّر منح ميزانية مستقلّة لبعض المصالح العمومية المُستغلّة مباشرة⁶⁵. فيما يُمكن للجماعة المحليّة أن تُنشئ مؤسّسات عمومية تتمتع بالشّخصية المعنوية والذّمة المالية المستقلّة من أجل تسيير مصالحها⁸⁷. وتكون المؤسّسات العمومية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري ويجب على المؤسّسة العمومية ذات الطابع الصّناعي والتّجاري أن تُوازن بين إيراداتها ونفقاتها¹⁰⁹. كما يتعيّن على المجالس المحليّة القيام بصفة دورية باتّخاذ التّدابير التّدابير اللاّزمة من أجل تّثمين الأملاك العمومية المُنتجة للمداخل وجعلها أكثر مردودية¹¹. وتُحدّد الجماعة المحليّة في إطار تسيير ممتلكاتها وسير مصالحها العمومية المحليّة مساهمة مالية للمُرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمات المُقدّمة ونوعيتها¹³¹². وقد جاء في مُسنّهل المُذكرة رقم 00096، تتعلّق بتّثمين أملاك الجماعات المحليّة¹⁴، ما يأتي: "في إطار تّثمين موارد الأملاك واستغلالها العقلاني، أذكّركم بأنّ ناتج أملاك الجماعات المحليّة يجب أن يُشكّل

¹ القانون 10-11، مرجع سابق، المادّة 149.

² القانون 07-12، مرجع سابق، المادّة 141.

³ القانون 10-11، مرجع سابق، المادّة 151 الفقرة الأولى.

⁴ القانون 07-12، مرجع سابق، المادّة 142.

⁵ القانون 10-11، مرجع سابق، المادّة 152.

⁶ القانون 07-12، مرجع سابق، المادّة 145.

⁷ القانون 10-11، مرجع سابق، المادّة 153 الفقرة الأولى.

⁸ القانون 07-12، مرجع سابق، المادّة 146.

⁹ القانون 10-11، مرجع سابق، المادّة 154 الفقرة الأولى.

¹⁰ القانون 07-12، مرجع سابق، المادّة 147.

¹¹ القانون 10-11، مرجع سابق، المادّة 163.

¹² المرجع نفسه، المادّة 175 الفقرة الأولى.

¹³ القانون 07-12، مرجع سابق، المادّة 153.

¹⁴ مُذكرة رقم 00096، مُؤرّخة في 10 مارس 2016، تتعلّق بتّثمين أملاك الجماعات المحليّة.

مُساهمة مُعتبرة لا يُمكن إهمالها في الميزانيات المحليّة. بالفعل، وعلى عكس الموارد الجبائية، التي تُشكّل أساس الموارد المحليّة رغم أنّها غير مُستقرّة وتعرف تقلّبات عائدة إلى طبيعة المحيط الاقتصادي للبلاد، فإنّ موارد الأملاك تتميز بكونها دائمة ومُستقرّة".

وبُغية تحرير روح المبادرة لدى الجماعات المحليّة وتحقيق التقدّم في التسيير العمومي المحلي، اعتمدت السّلطات العمومية على أسلوب تفويضات المرفق العام، والذي نصّت عليه لأوّل مرّة أحكام المادّة 156 من القانون 10-11، يتعلّق بالبلدية¹: "يُمكن للبلدية أن تُفوّض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادّة 149 أعلاه عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها". كما نصّت عليه أحكام المادّة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمّن تنظيم الصّفقات العمومية وتفويضات المرفق العام²، والذي تمّ تأطيره عبر المرسوم التنفيذي رقم 18-199، يتعلّق بتفويض المرفق العام³. حيث تحرّص في هذا السّياق على إضفاء طابع المرونة في تسيير المرافق العمومية الجوارية. ومن خلال هذا النّوع من أساليب التسيير، يتم تكريس الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بما يُعزّز جودة الخدمة العمومية ويستجيب لتطلّعات المُرتفقين المُتحوّلة، لاسيما تلك المُتعلّقة بالتنمية البشرية وكذا تحقيق المصلحة العامّة. هذا، وتأخذ عقود تفويض المرفق العام عدّة أشكال كالامتياز، الإيجار، الوكالة المُحفّزة أو التسيير مع مراعاة احترام مبادئ الاستمرارية، المساواة وقابلية التكيف ضماناً للجودة ونجاعة الخدمة العمومية. كما يُساهم هذا النّمط من التسيير في تخفيف الأعباء المالية للجماعات المحليّة، مزاوله النّشاط بالمنشآت العديدة التي تمّ إنجازها وتعدّز استغلالها بسبب نقص الميزانية، خلق

¹ قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

² مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرّخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمّن تنظيم الصّفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج، العدد 50، الصّادرة في 6 ذو الحجة عام 1436 هـ الموافق 20 سبتمبر 2015 م.

³ مرسوم تنفيذي رقم 18-199، مؤرّخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق 2 غشت سنة 2018، يتعلّق بتفويض المرفق العام، ج ر ج ج، العدد 48، الصّادرة في 23 ذو القعدة عام 1439 هـ الموافق 5 غشت 2018 م.

مناصب الشغل للشباب من خلال منحهم فرص في تسيير والشغل في بعض الممتلكات والخدمات الجوارية للبلديات (الأسواق، مواقف السيارات، المسابح، قاعات الرياضة، السنيما ودور الحضانة، ... إلخ)¹.

الفرع الثاني: مصادر التمويل الخارجي.

يتم اللجوء إلى الموارد الخارجية، بصفة استثنائية وعند الضرورة، إذا كانت الموارد الداخلية غير كافية لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية البلدية.

الفقرة الأولى: مساعدات الدولة.

أولاً: البرامج القطاعية غير الممركزة (PSD).

تُحقّق هذه البرامج التوازنات الجهوية، وعندما تعني البلدية؛ فإنه يُطلب منها الرأي التقني في اختيار موقعها (الاختيار المسبق لأرضية المشروع)، وتُسجّل هذه البرامج برمز الوالي الذي يُعتبر الأمر بالصرف الوحيد، حيث تُوزّع الأغلفة المالية من طرف وزارة المالية على الولايات بعد استشارة الوزارة المُكلّفة بالجماعات المحلية، على أن تتولّى كل ولاية تسطير برنامج مشاريعها التنموية الخاصة بها. وتُعتبر هذه البرامج أهمّ مصدرٍ للتكفل باحتياجات المواطنين على مستوى الولاية².

ثانياً: المخطط البلدي للتنمية (PCD).

هي برامج الدولة ذات التسيير اللامركزي الأكثر استعمالاً منذ 1974³. وقد جاء في نص المادة 107 الفقرة الثانية من القانون 10-11، يتعلّق بالبلدية¹: "يكون اختيار العمليات التي تُجرى في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي".

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، تاريخ مجيد عهد جديد، تنويع مصادر التمويل خدمة للتنمية المحلية، مرجع سابق.

² موسى بن منصور، عبد الفتاح علاوي، مرجع سابق، ص-ص.33،34.

³ المرجع نفسه، ص.34.

وفي هذا السّياق، تتضمّن القوانين المالية وبشكلٍ سنويٍّ مُخصّصات إجمالية بعنوان المخطّطات البلدية للتنمية مُوجّهة لتمويل العمليات والمشاريع المُقترحة من طرف البلديات وفق أحكام مواد المرسوم الرئاسي رقم 73-136، يتعلّق بشروط تسيير وتنفيذ مخطّطات البلديات الخاصّة بالتنمية²، وأحكام المادّتين 21 و22 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، يتعلّق بنفقات الدّولة للتّجهيز³. وتُحدّد العمليات التي يُمكن تسجيلها بعنوان المخطّطات البلدية للتنمية بموجب مدوّنة تحتوي على 16 فصل و62 مادّة تشمل المجالات التّالية: الطرق وفك العزلة، تحسين المحيط الحضري والتّهيئة الحضرية، البريد والمواصلات، النّقل، الصّحة الجوارية، الهياكل الثقافيّة والترفيهيّة، الزّراعة، التّزويد بالمياه الصّالحة للشّرب، التّطهير، التّربية والتّعليم. وبَلّغت الاعتمادات المالية المُخصّصة للمخطّطات البلدية في الفترة المُمتدّة ما بين 2010 و2020 84,877 مليار دينار أي بنسبة 12.8% من إجماليّ الغلاف الماليّ المُوجّه لصالح الولايات، وقد تمّ تخصيص غلاف ماليّ بلغ 100 مليار دج لهذه المخطّطات سنة 2022⁴.

الفقرة الثّانية: التّضامن الماليّ الأفقيّ.

تتوفّر الجماعات المحليّة قصد تجسيد التّضامن الماليّ ما بين الجماعات المحليّة وضمان المداخل الجبائية، على صندوقين*: صندوق تضامن الجماعات المحليّة، صندوق

¹ قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

² مرسوم رئاسي رقم 73-136، مؤرّخ في 09 غشت 1973، يتعلّق بشروط تسيير وتنفيذ مخطّطات البلديات الخاصّة بالتنمية.

³ مرسوم تنفيذي رقم 98-227، مؤرّخ في 19 ربيع الأوّل عام 1419 الموافق 13 يوليو سنة 1998، يتعلّق بنفقات الدّولة للتّجهيز، ج ر ج ج، العدد 51، مؤرّخة في 21 ربيع الأوّل عام 1419 هـ الموافق 15 يونيو 1998 م.

⁴ وزارة الدّاخلية والجماعات المحليّة والتّهيئة العمرانية، "تنوع مصادر التّمول خدمة للتنمية المحليّة"، (تاريخ الاطّلاع: <https://2u.pw/HfhpFwa>، (2023/02/01)

* يضطلع بتسيير هذّين الصندوقين صندوق التّضامن والضّمان للجماعات المحليّة (CSGCL)؛ وهو مؤسّسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. يُوضَع الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالدّاخلية. ويخضع سيره لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مؤرّخ في 24 مارس سنة 2014 الموافق 22 جمادى الأولى عام

ضمان الجماعات المحليّة²¹. يُموّل الجزء الأكبر من مشروعات التنمية المحليّة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحليّة إلى جانب صندوق التنمية لمناطق الجنوب وصندوق الهضاب العليا. ساهم الصندوق بين سنتيّ 2016 و2022 في تمويل أكثر من 15.000 عملية تنموية بغلاف مالي تجاوز 700 مليار دج؛ كما قام منذ سنة 2018 بتمويل البرنامج الثاني المُخصّص لاقتناء 3500 حافلة؛ وقام بتخصيص 60 مليون دج لتدعيم ميزانيات التسيير للولايات العشرة (10) الجديدة³.

الفقرة الثالثة: ناتج الهبات والوصايا.

تُعتبر التبرّعات والهبات مورداً من موارد الجماعات المحليّة التي تتميز بعدم الاستقرار، وتتكوّن حصيلتها ممّا يتبرّع به المواطنون، إمّا مباشرةً إلى المجالس المحليّة أو بشكلٍ غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون كذلك نتيجة وصية تركها أحد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة يُقدّمها أحد المُغتربين لتخليد اسمه في بلده⁴. وحسب نص المادّة 166 من القانون 10-11، يتعلّق بالبلدية⁵: "يخضع قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسّساتها العمومية لمداولة المجلس الشعبي البلدي". في حين، وحسب نص المادّة 171 منه: "يخضع قبول أو رفض

1435، يتضمّن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحليّة ويحدّد مهامه وتنظيمه وسييره. يُديره مجلس توجيه ويُسيّره مدير عام ويُزوّد بلجنة تقنية. يسهر الصندوق على توزيع أفضل للموارد المحليّة وترشيد التسيير المحلي، وتفضيل نهج تشاركي وإجراءات متماسكة ومستدامة. وللقيام بمهامه، يملك صندوق التضامن والضمان للجماعات المحليّة موارد جبائية وأخرى من ميزانية الدولة.

¹ القانون 10-11، مرجع سابق، المادّة 211.

² القانون 07-12، مرجع سابق، المادّة 156.

³ وزارة الداخلية والجماعات المحليّة والتهيئة العمرانية، تاريخ مجيد عهد جديد، تنويع مصادر التمويل خدمة للتنمية المحليّة، مرجع سابق.

⁴ موسى بن منصور، عبد الفتاح علاوي، مرجع سابق، ص.35.

⁵ قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

الهيئات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتمّ جردها وإدراجها في الميزانية".

الفقرة الرابعة: القرض.

يُمكن للجماعات المحليّة اللّجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع مُنتجة للمداخيل²¹. ورغم ترخيص المُشرّع الجزائري لمثل هذا النوع من التّمول، إلّا أنّه نادراً ما يُلجأ إليه من طرف الجماعات المحليّة، بسبب ثقل إجراءات الحصول على القروض من جهة، وعقوبة الاتّكال على الدّولة التي تكوّنت عند هذه الجماعات من جهة أخرى³.

الفقرة الخامسة: التّعاون المُشترك بين الجماعات المحليّة.

يُمكن لجماعتين محليّتين (بلديّتين متجاورتين تابعتين لنفس الولاية أو لعدّة ولايات/ولايتين أو أكثر) أن تشترك قصد التّهيئة أو التّمية المُشتركة لأقاليمها و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية⁵⁴. وتُنجز الأعمال المُسجّلة في إطار التّعاون المُشترك بين الجماعات المحليّة بموجب اتّفاقية أو عقود يُصادق عليها عن طريق المداولات⁶.

الفقرة السادسة: اتّفاقيات التّوأمة والتّعاون اللّامركزي.

تهدف اتّفاقيات التّوأمة والتّعاون اللّامركزي* المُوقّعة بين الجماعات المحليّة الجزائرية (الولايات والبلديات) ونظيراتها الأجنبية إلى المساهمة في تحسين الإطار المعيشي

¹ القانون 10-11، مرجع سابق، المادّة 174.

² القانون 07-12، مرجع سابق، المادّة 156.

³ موسى بن منصور، عبد الفتاح علاوي، مرجع سابق، ص.35.

⁴ القانون 10-11، مرجع سابق، المادّة 215.

⁵ القانون 07-12، مرجع سابق، المادّة 150 الفقرة الأولى.

⁶ القانون 10-11، مرجع سابق، المادّة 216.

* يُعرف واقع التّعاون اللّامركزي في الجزائر حالة من الشّدوذ، ففي حين تشهد هذه الممارسة ديناميكية كبيرة من خلال اتّساع اتّفاقيات التّعاون اللّامركزي المُبرّمة بين الفواعل المحليّة الجزائرية مع نظيراتها الأجنبية، نلمس شحاً في النّصوص

للمواطنين، ترقية تبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات الإقليمية، المساهمة في تلبية حاجيات الساكنة ومطالبها ذات الأولوية، دفع وتشجيع حركة التّمية الاقتصادية والاجتماعية والصّحية والتّعليمية والثّقافية والرياضية على المستوى المحلّي، ترقية الصّدّاقة بين الشّعوب وتعزيز الديمقراطيّة واللامركزية والحكامة المحليّة. وذلك في ظل احترام القيم والثّوابت الوطنية والمصالح والالتزامات الدّولية للجزائر وكذا القوانين والمبادئ الدّستورية، عدم المساس بالأمن الوطني ووحدة وسلامة الإقليم، وجود منفعة وطنية ومحليّة مؤكّدة، احترام نطاق الصّلاحيات المخوّلة قانونًا للجماعات الإقليمية وأن لا تحيد عن أهدافها لتحقيق أغراض شخصية أو حزبية أو سياسية. وتُحصي وزارة الدّاخلية والجماعات المحليّة الجزائرية والتّهيئة العمرانية 103 اتّفاقية تعاون لامركزي موقّعة و82 مشروعًا قيد الدّراسة بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية التي تنتمي إلى 47 دولة من مختلف القارات¹.

يُمكن القول أنّ هندسة المالية المحليّة في الجزائر لا تختلف عن مثيلاتها في الدّول الأخرى، إلا أنّ ما لمسناه في النّظام المالي للجماعات المحليّة في الجزائر هو سيطرة تلك الموارد المُتأثّية من الإدارة المركزية سواء المُتعلّقة بالنّظام الجبائي والذي يعود في صناعته كليّةً إلى الإدارة المركزية أو حتى تلك المُتعلّقة بآليات الدّعم والتّضامن على غرار صندوق التّضامن والضّمان للجماعات المحليّة والذي يُعتبر هو الآخر من بين المؤسّسات المُمرّكة. ولهذا؛ فإنّه من الأحسن على الجماعات المحليّة انتهاج أساليب تمويلية حديثة من شأنها أن تُغيّر من هندسة التّنظيم المالي لها وتمنحها حرّية واستقلالية وأريحية مالية².

القانونية التي تُوطّر هذه الممارسة، كما هو الحال في قانون البلدية 11-10، مؤرّخ في 22 جوان 2011، والذي لم يأت إلا على ذكر اتّفاقيات التّوأمة في المادّة 57 منه.

¹ وزارة الدّاخلية والجماعات المحليّة والتّهيئة العمرانية، "التّعاون اللامركزي"، (تمّ الاطلاق: 2023/02/02)، <https://2u.pw/6xQ8rL4>

² رضا بن بوريش، هندسة المالية المحليّة في الجزائر بين الواقع والمأمول (المسيلة: دار المتنبّي للطباعة والنّشر، 2022)، ص.231.

ومن أجل رفع مستوى إيرادات الجماعات المحليّة، لا سيما الجبائية منها، تمّ إدراج الإجراءات الآتية ضمن قوانين المالية¹:

- تخصيص 50% من الضريبة على الناتج الخام IRG الخاص بالمداخيل الإيجارية لصالح البلديات؛
 - الزيادة في الرسم الخاص المتعلقة برخص العقار، ولا سيما على مستوى التجمّعات الكبرى؛
 - توسيع رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريف بصفة مُتّزّنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية؛
 - الزيادة في الضريبة المُستحقّة للدولة، الولاية أو البلدية، بعنوان: البناء في الأملاك العمومية بناءً على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويّة أو الطبيعيّة الخاضعة للقانون العام أو الخاص؛
 - تخصيص 50% من الضريبة الجزافية الوحيدة لفائدة الجماعات المحليّة؛
 - تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المُخصّصة للدولة لصالح البلديات؛
 - اصلاح نظام التّضامن المالي ما بين الجماعات المحليّة؛
 - منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح الجماعات المحليّة للتكفل بأعباء الأثر المالي الناتج عن الزيادة في أجور موظفي الجماعات المحليّة؛
 - منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح البلديات للتكفل بنفقات تسيير وحراسة المدارس الابتدائية.
- وفي إطار مواصلة أشغال التّجسيد التّدرجي للإصلاح المُقرّر للمالية والجبائية المحليّة، توجد مجالات أخرى موضع دراسة، ويتعلّق الأمر أساساً بما يأتي²:
- تحسين مردودية الجبائية المحليّة عن طريق تبسيط النّظام الضريبي المحلي؛

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحليّة والنّهضة العمرانية، إصلاح المالية والجبائية المحليّتين، مرجع سابق.

² المرجع نفسه.

- تعاون أفضل ما بين المصالح الضريبية ومصالح الإدارات المحليّة.
- وفي إطار تنفيذ مخطّط عمل الحكومة، الذي يهدف إلى إصلاح شامل للنّظام الجبائي المحليّ، تمّ مباشرة عدّة إجراءات من طرف وزارة الدّاخية والجماعات المحليّة والتّهئية العمرانية بالتنسيق مع مصالح وزارة المالية، تتملّل بالخصوص فيما يأتي¹:
- تقنين الأحكام المتعلّقة بالضرائب والرّسوم المحليّة من خلال مشروع تمهيدي لقانون الجباية المحليّة: يقترح المشروع التمهيدي للقانون إجراءات تتعلّق بعصرنة الإطار القانوني للضرائب، الرّسوم والحقوق الموجودة في التّشريع المعمول به، وهذا بهدف تبسيط النّظام الجبائي المحليّ، وكذا إدخال ميكانيزمات جديدة في تسييره من أجل ضمان حسن أدائه؛
- إصلاح الرّسم العقاري: تمّ إدراج عدّة إجراءات من خلال قانون المالية لسنة 2022، متعلّقة بإصلاح الرّسم العقاري، الذي يُفترض أنّه من أهم الموارد للجماعات المحليّة؛
- إصلاح الرّسم على النّشاط المهني: تمّ إدراج، من خلال قانون المالية لسنة 2022، أحكام متعلّقة بمراجعة معدّل الرّسم على النّشاط المهني من أجل تخفيف الأعباء الضريبية المُلقاة على عاتق المؤسّسات من جهة، وانعكاساتها على مالية الجماعات المحليّة وصندوق التّضامن والضّمان للجماعات المحليّة من جهة أخرى.
- وسعيًا منها إلى إخراج البلديات من نهجها التقليدي الذي يَخْتزِل مهام البلديات في التّنظيف أو استخراج وثائق الحالة المدنية، وبهدف تكريس ثقافة ريادة الأعمال والمقاولاتية لدى الجماعات المحليّة، تجعل منها مؤسّسة شبه اقتصادية تعمل على جعل إقليمها أكثر جاذبية وملاءمة لنمو المؤسّسات الصّغيرة والمتوسّطة والشركات الناشئة، وكذا من أجل استقطاب الاستثمارات الخالقة للشّغل والنّروّة، سطرّت وزارة الدّاخية والجماعات المحليّة والتّهئية العمرانية في سنة 2016 خارطة الطّريق لتثمين ممتلكات الجماعات المحليّة، حيث

¹ وزارة الدّاخية والجماعات المحليّة والتّهئية العمرانية، تنويع مصادر التّمويل خدمة للتنمية المحليّة، مرجع سابق.

أحرزت نتائج إيجابية في الميدان بالرّفع من قيمة الإيرادات المُتأثّية من الأملاك المحليّة إلى 17% خلال سنتيّ 2017 و2018. وفي هذا الإطار، تمّ سنة 2018 تنصيب لجنة وزارية ولجان ولائية مُكلّفة بمتابعة أنشطة تّمين أملاك الجماعات المحليّة والتحكّم فيها، وهذا قصد تهيئة الظروف المواتية لخلق حركية اقتصادية وتنموية تعود بالفائدة أولاً على ساكنتها ثم على التّمية الوطنية ككل. فكان الحلّ البديل لذلك تّمين ممتلكات الجماعات المحليّة بإعادة النّظر في الحقوق والتّسعيرات المُتعلّقة بأملّاكها (الأملاك المُنتجة للمداخل) من خلال إعادة تقويمها، وتحيين ومراجعة أسعار تأجيرها وتحسينها طبقاً للأسعار المعمول بها لدى الخواص. كما بذلت كافّة الجهود لتحسين مردودية هذه الأملاك عبر مراجعة طرق وشروط استغلالها من خلال إحصاء شامل قائم على جرد الأملاك العقارية والمنقولة وتسجيلها في الجدول العام للأملاك الوطنية. وبتعليمات من رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون، شرعت الجماعات المحليّة في عملية استرجاع الأوعية العقارية ذات الطّابع الصّناعي والفلاحي والسّياحي غير المُستغلّة قصد منحها مجدّداً للمستثمرين الحقيقيين الحاملين للمشاريع الاستثمارية الاستراتيجية¹.

المطلب الثّاني: التّمويل المحليّ للتّمية في المغرب.

تتوفّر الجماعات التّرابية لممارسة اختصاصاتها على موارد مالية ذاتية وموارد مالية ترصدها لها الدّولة وحصيلة الاقتراضات⁴³².

وتشتمل موارد الجماعة التّرابية على: حصيلة الضّرائب أو حصص ضرائب الدّولة المُخصّصة للجماعة بمقتضى قوانين المالية؛ المُخصّصات المالية من الميزانية العامّة للدّولة؛ حصيلة الضّرائب والرّسوم المأذون للجماعة التّرابية في تحصيلها؛ حصيلة الأتاوى

¹ المرجع نفسه.

² القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 186.

³ القانون التّنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادّة 165.

⁴ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 173.

المُحدّثة؛ حصيلة الأجر عن الخدمات المُقدّمة؛ حصيلة الغرامات؛ حصيلة الاستغلالات والأتاوى وحصص الأرباح، وكذلك الموارد وحصيلة المُساهمات المالية المُتأثّية من المُؤسّسات والمقاولات التّابعة للجماعة التّرابية أو المُساهمة فيها؛ الإمدادات الممنوحة من قبل الدّولة أو الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام؛ حصيلة الاقتراضات المُرخّص بها؛ دخول الأملاك والمُساهمات؛ حصيلة بيع المنقولات والعقّارات؛ أموال المُساعدات والهبات والوصايا؛ مداخيل مختلفة وموارد أخرى³²¹.

الفرع الأوّل: مصادر التّمويل الذاتيّة.

بناءً على ما سبق؛ تشتمل موارد الجماعة التّرابية على موارد جبائية وأخرى غير جبائية.

الفقرة الأولى: مداخيل الجبائية.

تتمثّل مداخيل الجبائية في: حصيلة الضّرائب أو حصص ضرائب الدّولة المُخصّصة للجماعة بمقتضى قوانين المالية؛ حصيلة الضّرائب والرّسوم المأذون للجماعة التّرابية في تحصيلها؛ حصيلة الأتاوى المُحدّثة. وعليه، وحسب نص المادّة 188 من القانون التّنظيمي رقم 111.14، المتعلّق بالجهات⁴: "... ترصد الدّولة للجهات، بموجب قوانين المالية، بصفةٍ تدريجية، نسباً محدّدة في 5% من حصيلة الضّريبة على الشّركات، و5% من حصيلة الضّريبة على الدّخل، و20% من حصيلة الرّسم على عقود التّأمين، تُضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامّة للدّولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021".

¹ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 189.

² القانون التّنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادّة 167.

³ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 174.

⁴ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 188.

يُلاحظ بخصوص هذا النوع من الموارد، أنّه يتأثّر إيجاباً أو سلباً بقوانين مالية كل سنة، وتظلّ بذلك رهينة بالوضعية المالية العامّة للدّولة، التي تتأثّر بالتقلّبات الاقتصادية والمالية¹.

وبشكلٍ عام، تتميز المنظومة الجبائية بالمغرب بتكريس المبدأ الدّستوري المتعلّق بمركزية فرض الضريبة، مع أنّ هذه المنظومة منحت هامشاً من الحرية التشريعية للمجالس النّداولية، لاسيما في تحديد أسعار بعض الرّسوم والضرائب².

الفقرة الثانية: مداخيل غير جبائية.

تتمثّل الموارد غير الجبائية في: حسيّلة الأجر عن الخدمات المقدّمة؛ حسيّلة الغرامات؛ حسيّلة الاستغلالات والأتاوى* وحصص الأرباح؛ حسيّلة المساهمات المالية المتأتية من المؤسّسات والمقاولات التّابعة للجماعة التّرابية أو المساهمة فيها؛ دخول الأملاك والمساهمات وحسيّلة بيع المنقولات والعقارات⁵⁴³.

الفرع الثاني: مصادر التّمويل الخارجية.

تتنوّع مصادر التّمويل الخارجية بين:

¹ حسناء كروز، "مالية الجهة وإشكالية الاستقلال المالي الجهوي"، مجلّة الباحث للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية، ع. 53، أبريل 2023، ص. 42.

² المرجع نفسه، ص. 50.

* لتسمية الأتاوى فائدة قانونية وعملية؛ فهي تُميّزها عن دائرة الرّسوم التي يعود أمر تأسيسها وتعديلها للسلطة التشريعية وحدها عملاً بأحكام دستور 2011 الذي أمر بسن القواعد المنظّمة لأوعيتها وأسعارها وطرائق تحصيلها والمنازعة فيها. أما الأتاوى؛ فهي تخرج من هذه الدائرة ويعود أمر تأسيسها أو تعديلها للسلطة التنظيمية. وهي مساهمات تُقرض على المرتفقين من أجل تغطية تكاليف إحداث أو صيانة أو إدارة منشأة عامّة، مقابل خدمات أو استعمال مرفق عمومي.

³ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 186.

⁴ القانون التّنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادّة 165.

⁵ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 173.

الفقرة الأولى: مساعدات الدّولة.

تشتمل مساعدات الدّولة على المُخصّصات المالية التي ترصدها الدّولة من الميزانية العامّة للدّولة لصالح الجماعات التّرابية³²¹. والتّسبيقات التي تُقدّمها الدّولة في شكل تسهيلات مالية في انتظار استخلاص المداخل الواجب تحصيلها برسم الموارد الضّريبية وبرسم حصّتها من ضرائب الدّولة⁶⁵⁴.

الفقرة الثّانية: التّضامن المالي الأفقي.

تتمثّل آليات التّضامن المالي الأفقي في صندوق التّأهيل الاجتماعي المنصوص عليه في نص المادّة 229 من القانون التّظيمي رقم 111.14، المتعلّق بالجهات⁷، والذي يهدف إلى سد العجز في مجالات التّمية البشرية، والبنيات التّحتية الأساسيّة والتّجهيزات، لاسيما في المجالات التّالية: الماء الصّالح للشرب والكهرباء؛ السّكن غير اللائق؛ الصّحة؛ التّربية؛ شبكة الطّرق والمواصلات. وصندوق التّضامن بين الجهات المنصوص عليه في المادّة 234 الفقرة الأولى منه، والذي يهدف إلى ضمان التّوزيع المُتكافئ للموارد قصد التّقليص من التّفاوتات بين الجهات.

الفقرة الثّالثة: التّدبير العمومي المحليّ الحديث.

تشتمل آليات التّدبير العمومي المحليّ الحديث على التّدبير المُفوّض، إحداث شركات التّمية المحليّة، التّعاقد مع القطاع الخاص، إحداث مجموعات الجماعات التّرابية ومؤسسات

¹ القانون التّظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 186.

² القانون التّظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادّة 165.

³ القانون التّظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 173.

⁴ القانون التّظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 191.

⁵ القانون التّظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادّة 169.

⁶ القانون التّظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 176.

⁷ القانون التّظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 229.

التّعاون بين الجماعات التّرابية؛ مشاريع اتفاقيات التّوأمة والتّعاون اللّامركزي مع جماعات ترابية وطنية أو أجنبية؛ الانخراط والمشاركة في أنشطة المُنظّمات المهتمّة بالشؤون المحليّة؛ العقود المتعلّقة بممارسة الاختصاصات المُشتركة والمنقولة وكل أشكال التّبادل مع الجماعات التّرابية الأجنبية³²¹. وفي حين لا تكون المُقرّرات المتعلّقة باتّفاقيات التّعاون اللّامركزي والتّوأمة التي تُبرمها الجماعات التّرابية مع الجماعات المحليّة الأجنبية قابلة للتّنفيذ إلّا بعد التّأشير عليها من طرف ولاة الجهات أو عمّال العمالات أو الأقاليم داخل أجل عشرين (20) يوماً من تاريخ التّوصّل بها من رؤساء المجالس؛ فإنّ المُقرّرات المتعلّقة بالتّدبير المُفوّض للمرافق والمنشآت العمومية التّابعة للجماعات التّرابية وبإحداث شركات التنمية يُؤشّر عليها من قبل السّلطة الحكومية المُكفّلة بالدّاخلية داخل نفس الأجل المُشار إليه أعلاه⁶⁵⁴.

الفقرة الرابعة: القرض.

خوّلت قوانين الجماعات التّرابية إمكانيّة مالية جديدة لتدعيم الموارد المالية للجماعات التّرابية، حيث أكّدت العديد من مواد هذه القوانين على إمكانيّة الحصول على قروض، حيث جعلت الافتراضات والضّمانات الواجب منحها من بين القضايا الأساسية التي تسهر مجالس الجماعات التّرابية على مناقشتها والتّداول بشأنها، ومنحت لرؤساء مجالس الجماعات التّرابية صلاحية تنفيذ مداورات المجالس ومُقرّراتها المتعلّقة بتنفيذ بإبرام عقود الافتراضات⁹⁸⁷.

¹ المرجع نفسه، المادّة 99.

² القانون التّنظيمي 112.14، مرجع سابق، المادّة 94.

³ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 92.

⁴ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 115.

⁵ القانون التّنظيمي 112.14، مرجع سابق، المادّة 109.

⁶ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 115.

⁷ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 98.

⁸ القانون التّنظيمي 112.14، مرجع سابق، المادّة 93.

⁹ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 94.

وأشارت إلى مسألة التأشير على المقرّرات المتعلّقة بالاقتراضات والضمانات وحدّدت السّلطة الحكومية المُكلّفة بذلك³²¹. كما بيّنت آجال التأشير آجال التأشير والمسطرة الواجب اتّخاذها اتّخاذها من قبل رؤساء المجالس الترابية في حالة عدم التأشير داخل الآجال المُحدّد⁶⁵⁴. وتخضع عمليات الاقتراض التي تقوم بها الجماعات الترابية لقواعد إجرائية التي تحدّدتها مراسيم⁷. ويُقصد في مدلول هذه المراسيم بعملية الاقتراض: "كل عملية يتم بموجبها وضع أموال أو الالتزام بوضعها من طرف مؤسسة ائتمان وطنية أو مؤسسات مالية دولية أو هيئات عمومية أجنبية للتعاون، رهن تصرف الجماعة الترابية التي تكون مُلزّمة بإرجاعها وفق شروط تعاقدية"¹⁰⁹⁸.

يُلاحَظ أنّ المُشرّع لم يترك الباب مفتوحاً على تأويلات قد تُوسّع أو تُضيّق من مدلول الاقتراض. زاد هذا الحرص من خلال تحديد مجال إنفاق هذه القروض، إذ تُخصّص، بصفة حصرية، لتمويل نفقات التّجهيز. كما يُمكن أن تُخصّص لتمويل مساهمة الجماعة الترابية في مشاريع تكون موضوع عقود تعاون أو شراكة¹³¹²¹¹. يُمكن تفسير هذا التّضييق والتّشديد

¹ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 115.

² القانون التّنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادّة 109.

³ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 115.

⁴ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 202.

⁵ القانون التّنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادّة 180.

⁶ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 189.

⁷ مرسوم رقم 2.17.294، المتعلّق بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة. المرسوم رقم رقم 2.17.292، المتعلّق بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها العمالة أو الإقليم. المرسوم رقم 2.17.296، المتعلّق بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعة.

⁸ المرسوم رقم 2.17.294، مرجع سابق، المادّة الأولى.

⁹ المرسوم رقم 2.17.292، مرجع سابق، المادّة الأولى.

¹⁰ المرسوم رقم 2.17.296، مرجع سابق، المادّة الأولى.

¹¹ المرسوم رقم 2.17.294، مرجع سابق، المادّة 2.

¹² المرسوم رقم 2.17.292، مرجع سابق، المادّة 2.

¹³ المرسوم رقم 2.17.296، مرجع سابق، المادّة 2.

بحماية الجماعة المُقترضة من أن تُثقل كاهلها بديون أخرى تتعلّق بتسيير وتدبير مرافق اجتماعية مُستهلكة للنّفقات دون أن يكون لها انعكاس اقتصادي على الجماعة الترابية أو غيرها من النّفقات أن تتطلّب أموال كثيرة قد تفوق قدرتها على التّسديد، ممّا لا ينسجم مع مفهوم القرض وأهدافه مادام هذا الأخير نفقة إجبارية مؤجّلة الأداء حيث يتحمّم على الجماعة المُقترضة أن تتولّى تخصيص موارد لسداد قيمة القرض وفوائده¹.

ويُشكّل صندوق التّجهيز الجماعي المؤسّسة الائتمانية الأولى، بالنظر إلى الامتيازات التي يُوفّرها للجماعات الترابية كمؤسّسة مختصة بمنح القروض الائتمانية، بحيث يرصد أمواله رهن إشارة الجماعات الترابية مقابل فوائد، وذلك في إطار إنجازها للمشاريع التّجهيزية الأساسية، وهي في الغالب مشاريع اقتصادية مُنتجة، ستمكّن الجماعات الترابية مستقبلاً من تنمية مواردها الذاتيّة، سواء بشكل مباشر في حالة المشاريع الجماعية المُعدّة للاستغلال المباشر بمقابل أو بشكل غير مباشر في حالة المشاريع التّجهيزية من البنيات التّحتية المُنشّطة للحياة الاقتصادية².

أبانت التّجربة عن محدودية سياسة الاقتراض في دعم تمويل النّظام المالي للجماعات الترابية، في ظل حضور سلطة الوصاية من جهة وضعف الأطر المؤهّلة لهذه المهمّة من جهة أخرى.

ومن أجل تعظيم مداخل الجماعات الترابية، لاسيما الجباية منها، شكّلت المناظرة الثالثة للجبايات المنعقدة يومي 3 و4 ماي 2019 بالصخيرات مناسبة لإدراج إصلاح

¹ حسناء كروز، مرجع سابق، ص.54.

² المرجع نفسه، ص.47.

الجبايات المحليّة ضمن منظور شمولي يروم تحقيق العدالة الجبائية بالمغرب. ويرتكز هذا القانون على المحاور الآتية¹:

1. ملاءمة منظومة الجبايات المحليّة مع محيطها القانوني:

- دستور المملكة لسنة 2011؛
- القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية؛
- مبادئ تحديد الدوائر الترابية للجماعات الترابية، مدونة الأحباس، التشريع المتعلق بالمقالع والمناجم، مدونة السير، ... إلخ.

2. مراجعة قواعد وعاء بعض الرسوم المحليّة:

وسعيًا إلى التّفعيل التّدرجي لتوصيات المناظرة المشار إليها أعلاه، وفي انتظار صدور القانون الإطار المتعلق بالجبايات، فإنّ القانون رقم 07.20 تضمّن تعديلات تهدف إلى مراجعة قواعد وعاء بعض الرسوم المحليّة في أفق دمج مجموعة من الرسوم ذات نفس الوعاء في إطار الرّسم التّرابي العقاري والرّسم التّرابي على الأنشطة.

3. الرّفْع من الموارد الذاتية للجماعات الترابية:

- توسيع مجال تطبيق رسم السّكن، رسم الخدمات الجماعية، الرّسم على الأراضي الحضرية غير المبنية والرّسم على عمليات تجزئة الأراضي ليشمل المناطق المشمولة بتصميم التّهيئة؛
- مراجعة توزيع عائد الرّسم المهني ورسم السّكن من خلال رفع الحصّة المخصّصة لفائدة ميزانيات الجماعات التي يُفرض بها هذين الرّسمين داخل مجالها التّرابي (من 80% إلى 87% بالنّسبة للرّسم المهني، ومن 90% إلى 98% بالنّسبة لرسم السّكن)؛

¹ البوابة الوطنية للجماعات الترابية، أهم مُقتضيات القانون 07.20 بتغيير وتتميم القانون 47.06 المتعلق بجباية الجماعات المحليّة، (تمّ الاطلاع بتاريخ: 2022/04/03)، <https://2u.pw/okXR0pz>

- توسيع وعاء الرّسم على عمليات البناء ليشمل عمليات الإصلاح وتسوية البناءات غير القانونية والهدم؛
- توسيع وعاء الرّسم على الإقامة بالمؤسّسات السيّاحية ليشمل الشّقق التي يُوجّرها مالكوها لإيواء السيّاح ولاسيما عبر المواقع الإلكترونيّة لمنصّات الحجز؛
- توسيع مجال تطبيق الرّسم على السيّارات الخاضعة للفحص التّقني المُستحقّ لفائدة العمالات والاقاليم من خلال فرض هذا الرّسم عند كل مراقبة تقنية إيجابية عوض الاقتصار على الفحص السنوي.

4. تحسين عمليات تحصيل بعض الرّسوم المحليّة:

وفي إطار تحسين عمليات تحصيل الرّسوم المحليّة، تمّ الرّفْع من الحد الأدنى لإصدار وأداء الرّسوم من 100 إلى 200 درهم بالنسبة للرّسم المهني، رسم السّكن، رسم الخدمات الجماعية والرّسم على الأراضي الحضرية غير المبنية. كما تمّ إلغاء الديون المُترتّبة عن هذه الرّسوم الموضوعة قيد التّحصيل والتي يُساوي أو يقلّ مبلغها عن مائتي (200) درهم وكذا الديون المُترتّبة عن هذه الرّسوم والتي بوشّر بشأنها تحصيل جزئي نتج عنه مبلغ مُتبقّي غير مُؤدّي يُساوي أو يقلّ عن مائتي (200) درهم.

وتجدر الإشارة، إلى أنّ هذه المُقتضيات سنُساهم في ضمان نجاعة عمليات التّحصيل التي يقوم بها المُحاسبون العموميون من خلال تقليص حجم الباقي استخلاصه، هذا من جهة. ومن جهةٍ أُخرى، في إلغاء عبء مالي بالنسبة لشريحة هامّة من المُلزّمين من ذوي الدّخل المُنخفِض.

5. مراجعة التّحفيزات الجبائية.

تضمّن القانون رقم 07.20 المُشار إليه أعلاه مُقتضيات بشأن مراجعة الإعفاءات الجبائية المتعلّقة بالرّسوم المحليّة، وذلك من خلال:

- ملاءمة الإعفاءات الخاصّة بالرّسوم التي تُسيّرها المديرية العامّة للضرائب مع تلك الواردة بالمُدونة العامّة للضرائب بالنسبة للضريبة على الشّركات؛
- تقليص وعقلنة الإعفاءات الخاصّة بالرّسوم التي تُسيّرها المصالح الجبائية للجماعات الترابية.

وعلى غرار ما تمّ اعتماده في قانون المالية لسنة 2021، بالنسبة للضرائب والواجبات والرّسوم العائدة للدّولة والمنصوص عليها في المُدونة العامّة للضرائب، يتضمّن القانون رقم 07.20 إجراءات ترمي إلى إلغاء الزيادات والغرامات والدّعائر وصوائر التّحصيل المتعلّقة بالضرائب والرّسوم والحقوق والمساهمات والآتوى المُستحقّة لفائدة الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، بما في ذلك الضريبة الحضريّة والضريبة المهنيّة (الباقتا)، والتي لم يتم استخلاصها قبل فاتح يناير 2020، شريطة أن يقوم الخاضعون والمُلتزمون المعنيون بتسديد أصل هذه الضرائب والرّسوم والحقوق والمساهمات والآتوى خلال أجلٍ أقصاه 30 يونيو 2021.

وبناءً على ما سبق، فإنّ القانون رقم 07.20، المُتعلّق بتغيير وتتميم القانون رقم 47.06، المُتعلّق بجبايات الجماعات المحليّة يُشكّل لبنة أساسية من أجل إرساء إصلاح جبائي يُمهّد لتحقيق العدالة الجبائية بين المُلتزمين ويُساهم في تطوير الموارد الذاتية للجماعات الترابية بالمملكة.

في ختام هذا المبحث، يرى الباحث أنّ محاولات تنويع مصادر تمويل التنمية في الحالتين الجزائرية والمغربية تصطدم بضعف ناتج أملاك الجماعات المحليّة من جهة، وقلة المشاريع الإنتاجية والإنفاق وسياسات الإقراض غير المُتساهلة، وبالتالي ضعف الجباية والتّحصيل من جهةٍ أخرى. كما يُعتبر التّمويل التّشاركي بمثابة الحلقة المفقودة بالنسبة لتمويل الجماعات المحليّة في الدّول المغاربية، وهي الممارسة التي تجد مكانتها في كثيرٍ من دول العالم عبر تسميات مختلفة كـ Co-financing، على غرار تجربة سلطة لندن الكبرى في تمويل المشاريع العمومية عبر منصّات التّمويل الجماعي Crowdfunding platforms أي

حشد الموارد المالية من طرف الجمهور بهدف تمويل مشروع ما في شكل إعانات أو قروض أو استثمارات.

المبحث الخامس: مشاركة المواطنين في صنع القرار المحلي في الجزائر

والمغرب.

قاد التّصوّر التقليدي للتّنظيم السياسي والإداري في الجزائر والمغرب، والذي يقوم على توزيع السّلطة بين هيئات تنفيذية وتشريعية وخبرات فنيّة، إلى إنتاج مُصدرتين (02): مصادرة انتخابية، أفرزت نُخبًا معزولة عن قواعد الشعب وفاقدة لقيمتها التّمثيلية؛ ومصادرة تكنوقراطية للسّلطة السياسية. وإلى هاتين المُصدرتين، من بين أمور أخرى، يُعزى توجّه الدولتين إلى المواطن في إطار الديمقراطيّة التشاركية¹.

المطلب الأوّل: مشاركة المواطنين في صنع القرار المحلي في الجزائر.

أولى المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ المشاركة عنايةً خاصّة، واعتبرها من دعائم الحِكمة المحليّة. وهو التّوجّه الذي تمّت ترجمته في صورة العديد من النّصوص القانونية التي تكفل وتُنظّم هذه المشاركة.

الفرع الأوّل: الأساس الدستوري لمبدأ المشاركة.

الفقرة الأولى: في التّعديل الدستوري لسنة 2016.

جعل التّعديل الدستوري لسنة 2016² من مشاركة الجزائريين في تسيير الشّؤون العمومية ركيزةً أساسية في البناء المؤسّساتي، حيث جاء في ديباجته: "... ويعتزم أن يبني بهذا الدّستور مؤسّسات، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشّؤون العمومية". وذلك انطلاقًا من الحقيقة التي نصّت عليها المادة 7 منه: "الشّعب مصدر كل سلطة. السّيادة الوطنية ملكٌ للشّعب وحده". والمادّة 8 منه: "السّلطة التأسيسية ملكٌ للشّعب. يُمارس الشّعب سيادته بواسطة المؤسّسات الدّستورية التي يختارها. يُمارس الشّعب هذه السّيادة أيضًا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المُنتخبين. لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشّعب مباشرة".

¹ الأمين شريط، "الديمقراطية التشاركية: الأسس والآفاق"، مجلة الوسيط، ع. 06، الجزائر، 2008، ص ص. 39، 40.

² دستور الجمهورية الجزائرية لعام 2016، مصدر سابق.

وقد كرسّ التعديل الدّستوري لسنة 2016 مصطلح الديمقراطية التشاركية لأول مرّة في نصّ دستوري ومنحه مكانة دستورية من خلال تقديمه بشكل استثنائي على مستوى الجماعات المحليّة، وذلك في نص المادة 15 الفقرة الثالثة منه: "تُشجّع الدّولة الجزائرية الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحليّة". وجاء في نص المادة 34 منه: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسيّة، والاقتصاديّة، والاجتماعيّة، والثقافيّة". كما جاء في نص المادة 36 منه: "تعمل الدّولة على ترقية التناصف بين الرّجال والنساء في سوق التّشغيل. تُشجّع الدّولة ترقية المرأة في مناصب المسؤوليّة في الهيئات والإدارات العموميّة وعلى مستوى المؤسسات". وأكد في نص المادة 37 منه على أنّ: "الشّباب قوّة حيّة في بناء الوطن. تسهر الدّولة على توفير كل الشّروط الكفيلة بتنمية قدراته وتفعيل طاقاته". كما أكد في نص المادة 39 منه على أنّ: "الدّفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسيّة للإنسان وعن الحريّات الفرديّة والجماعيّة مضمون". كما اعترف للمواطنين بالحق في الوصول إلى المعلومات، وجعل تحديد كميّات ممارسة هذا الحق من اختصاص القانون، وذلك في نص المادة 51 منه: "الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن. لا يُمكن أن تمسّ ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصّة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني. يُحدّد القانون كميّات ممارسة هذا الحق*". ليعود إلى التأكيد في نص المادة 54 منه على أنّ: "حق إنشاء

* سبق للمشرّع الجزائري وأن اعترف بهذا الحق للمواطنين منذ سنة 1988، وذلك بموجب المرسوم 88-131، يُنظّم العلاقة بين الإدارة والمواطن. والذي يقع في ستة (06) أقسام، على رأسها: إعلام المواطن. وفي بعض النصوص المنظّمة لمختلف مجالات النّشاط الإداري، على غرار القانون رقم 03-10، يتعلّق بحماية البيئة في إطار التّمية المستدامة، حيث جاء في نصّ المادة 7 منه "كلّ شخص طبيعي أو معنوي يطلب من الهيئات المعنيّة معلومات متعلّقة بحالة البيئة، الحق في الحصول عليها. يُمكن أن تتعلّق هذه المعلومات بكلّ المعطيات المتوقّرة في أيّ شكلٍ مرتبط بحالة البيئة والتّنظيمات والتدابير والإجراءات الموجهة لضمان حماية البيئة وتنظيمها". وفي القانون رقم 06-01، يتعلّق بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث جاء في نصّ المادة 15 منه "يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته

الجمعيات مضمون. تُشجّع الدّولة ازدهار الحركة الجمعيّة". كما أكّد في نصّ المادّة 70 منه على أنّ: "الحقّ النقابيّ مُعترفٌ به لجميع المواطنين". وفي سياق تناوله لصلاحيات رئيس الجمهورية، نصّت المادّة 91 منه في بُندها التّامن على أنّه: "يُمكنه أن يستشير الشّعب في كل قضية ذات أهميّة وطنية عن طريق الاستفتاء". وعن آليّة الدّفع بعدم الدّستورية، نصّت المادّة 188 الفقرة الأولى منه: "يُمكن إخطار المجلس الدّستوري بالدّفع بعدم الدّستورية بناءً على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدّولة، عندما يدّعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أنّ الحُكم التّشريعي أو التّنظيمي الذي يتوقّف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقه وحرّياته التي يضمنها الدّستور". وفي باب الهيئات الاستشارية، نصّ التّعديل الدّستوري لسنة 2016 في المادّة 198 منه على أنّه: "يؤسّس مجلس وطني لحقوق الإنسان، يُدعى في صلب النّصّ المجلس، ويوضّع لدى رئيس الجمهورية، ضامن الدّستور. يتمتّع المجلس بالاستقلالية الإدارية والمالية". وجاء تفصيل مهامه في نصّ المادّة 199 منه: "يتولّى المجلس مهمّة المراقبة والإنذار المُبكر والتّقييم في مجال احترام حقوق الإنسان التي يُعانيها أو تُبلّغ إلى علمه، ويقوم بكلّ إجراء مناسب في هذا الشأن. ويَعرض نتائج تحقيقاته على السلّطات الإدارية المعنية، وإذا اقتضى الأمر على الجهات القضائية المُختصة. يُبادر المجلس بأعمال التّحسيس والإعلام والاتّصال لترقية حقوق الإنسان". كما جاء في نصّ المادّة 200 منه: "يُحدّث مجلس أعلى للشّباب، وهو هيئة استشاريّة توضع لدى رئيس الجمهورية. يضمّ المجلس مُمثّلين عن الشّباب ومُمثّلين عن الحكومة وعن المؤسّسات العمومية المُكلّفة بشؤون الشّباب". وعن مهامه، جاء في نصّ المادّة 201 منه: "يُقدّم المجلس الأعلى للشّباب آراء وتوصيات حول

بتدابير، مثل: ... - تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلّقة بالفساد، مع مراعاة حرمة الحياة الخاصّة وشرف وكرامة الأشخاص، وكذا مقتضيات الأمن الوطني والنّظام العام وحياد القضاء". وفي المرسوم التّنفيزي رقم 16-190، يحدّد كميّات الاطّلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشّعبي البلدي والقرارات البلدية، والذي نصّ في المادّة 6 منه "الاطّلاع على القرارات البلدية مجانيّ...". ومع ذلك، يبدو أنّ استصدار قانون يُنظّم هذا الحق مسألة ملحة من أجل مطابقة النّصّ الدّستوري.

المسائل المتعلّقة بحاجات الشّباب وازدهاره في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والرياضي. كما يُساهم المجلس في ترقية القيم الوطنية والضّميم الوطني والحسّ المدني والتضامن الاجتماعي في أوساط الشّباب". كما أقرّ إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في نصّ المادة 204 منه: "المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الذي يُدعى في صلب النّص "المجلس"، إطارٌ للحوار والتّشاور والاقتراح في المجالين الاقتصادي والاجتماعي. وهو مستشار الحكومة". فيما تناولت المادة 205 منه مهام المجلس: "يتولّى المجلس، على وجه الخصوص، مهمّة: توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التّشاور الوطني حول سياسات التّمية الاقتصادية والاجتماعية، ضمان ديمومة الحوار والتّشاور بين الشّركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الوطنيين، تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والتّربوي والتّكويني والتّعليم العالي، ودراساتها، عرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة".

الفقرة الثّانية: في التّعديل الدّستوري لسنة 2020.

أكد التّعديل الدّستوري لسنة 2020¹ في ديباجته على مكانة المجتمع المدني والجالية الجزائرية في الخارج في البناء المؤسّساتي: "... ويعتزم أن يبني بهذا الدّستور مؤسّسات، أساسها مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني، بما فيها الجالية الجزائرية في الخارج، في تسيير الشّؤون العمومية". ليعود ويؤكد على دور المجتمع المدني في سياق الديمقراطيّة التّشاركية المحليّة، وذلك في نصّ المادة 16 الفقرة الثالثة منه: "تُشجّع الدّولة الديمقراطيّة التّشاركية على مستوى الجماعات المحليّة، لاسيما من خلال المجتمع المدني". باعتبار هيئات المُجتمع المدني البديل الشّرعي عن الأحزاب السياسيّة²، لما يحمله من مقوّمات

¹ دستور الجمهوريّة الجزائريّة لعام 2020، مصدر سابق.

² عصام بن الشيخ، الأمين سويقات، "إدماج مقاربة الديمقراطيّة التّشاركية في تدبير الشّأن المحليّ: دور المواطن، المجتمع المدني، القطاع الخاص في صياغة المشروع التّتموي المحليّ -حالة الجزائر والمغرب-"، في بوحنية قوي، الديمقراطيّة

أساسية في استطلاع وتأطير احتياجات المواطنين، وتوجيه الرّأي العام نحو قضاياها الهامة، وتنشيط الوعي والحراك الاجتماعي، وهذا ما يؤهّله لأن يكون شريكاً وفاعلاً أساسياً في طرح انشغالات الجمهور ورسم السياسات العامة والإسهام في مبادرات التّمية والرقابة على حسن تنفيذها¹. كما أكد، في نص المادة 73 الفقرة الثانية منه، التزام الدولة بالعمل على تمكين الشباب سياسياً: "تُشجّع الدولة الشباب على المشاركة في الحياة السياسية...". وفي خطوة لتحفيز المشاركة والمساءلة المواطنية، نصّت المادة 77 الفقرة الأولى منه على أنه: "لكلّ مواطن الحق في تقديم مُلتَمّسات إلى الإدارة، بشكلٍ فردي أو جماعي، ل طرح انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة أو بتصرفات ماسّة بحقوقه الأساسية". وفي باب الهيئات الاستشارية، تناولت المادة 213 منه بالتّعريف، المرصد الوطني للمجتمع المدني، كهيئة استشارية جديدة، يُنَاط بها تعزيز التّفاعل بين المجتمع المدني والجهات الحكومية: "المرصد الوطني للمجتمع المدني هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية. يُقدّم المرصد آراء وتوصيات مُتعلّقة بانشغالات المجتمع المدني. يُساهم المرصد في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطيّة والمواطنة ويُشارك مع المؤسّسات الأخرى في تحقيق أهداف التّمية الوطنية".

التّشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدّول المغاربية دراسة حالة تونس، الجزائر، المغرب أنموذجاً (عمان: دار الحامد للنشر والتّوزيع، 2015)، ص.123.

¹ أوكيل محمد أمين، "إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطيّة المحليّة في الجزائر: الحدود والحلول"، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، مج.01، ع.01، 2017، ص.98.

الفرع الثاني: في قانوني الجماعات المحليّة.

أولى المُشرّع الجزائري عنايةً خاصّةً بمبدأ المشاركة على المستوى المحلي، واعتبرها من دعائم الحكامة المحليّة. وفي هذا السّياق، عمل على وضع عدد من النّصوص القانونية التي تكفّل وتُنظّم هذه المشاركة. ومنها قانوني البلديّة والولاية.

الفقرة الأولى: في قانون البلدية.

كرّس المُشرّع الجزائري مبدأ المشاركة في القانون 10-11، يتعلّق بالبلدية¹، وذلك في نص المادّة 2 منه: "البلدية هي القاعدة الإقليميّة للأمركيّة، ومكان لممارسة المواطنة، وتُشكّل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشّؤون العمومية". وأقرّ بعض آلياتها، وذلك في نص المادّة 11 الفقرة الثّانية منه: "يتّخذ المجلس كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التّهيئة والتّمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثّقافيّة حسب الشّروط المُحدّدة في القانون. ويُمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلاميّة المُتاحة. كما يُمكن للمجلس الشّعبي البلدي تقديم عرضٍ عن نشاطه السنوي أمام المواطنين". ونص المادّة 13 منه: "يُمكن لرئيس المجلس الشّعبي البلدي، كلّما اقتضت ذلك شؤن البلدية، أن يستعين بصفة استشاريّة، بكلّ شخصيّة محليّة وكلّ خبير و/أو كل ممثّل جمعيّة محليّة معتمدة قانونًا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم". ونص المادّة 14 منه: "يُمكن لكلّ شخص الاطّلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشّعبي البلدي وكذا القرارات البلديّة. ويُمكن لكلّ شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته". ونص المادّة 22 الفقرة الأولى منه على أنّه: "يلصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة الاجتماعات وفي الأماكن المخصّصة لإعلام الجمهور، بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشّعبي البلدي". ونص المادّة 26

¹ قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

الفقرة الأولى منه: "جلسات المجلس الشّعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة". ونص المادة 30 منه: "تُعَلَّق المداولات، باستثناء تلك المُتعلِّقة بالنّظام العام والحالات التأديبية، تحت إشراف رئيس المجلس الشّعبي البلدي، في الأماكن المُخصّصة للملصقات وإعلام الجمهور، وتُنشَر بكلّ وسيلة إعلام أخرى خلال الثّمانيّة (08) أيّام المُواليّة لدخوله حيّز التّنفيد".

الفقرة الثّانية: في قانون الولاية.

بالتّوازي مع تكريس مبدأ المشاركة في القانون 10-11، يتعلّق بالبلدية، أقرّ القانون 07-12، يتعلّق بالولاية¹ بعض آلياته، حيث جاء في نص المادة 18 منه: "يُلصَق جدول أعمال الدّورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشّعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المُخصّصة لإعلام الجمهور، ولاسيما الإلكترونيّة منها، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها". وجاء في نص المادة 26 الفقرة الأولى منه: "تكون جلسات المجلس الشّعبي الولائي علنية ...". كما جاء في نص المادة 31 منه: "... يُلصَق مستخلص مداولة المجلس الشّعبي الولائي، المُصادق عليه بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال الثّمانيّة (08) أيّام التي تلي دخولها حيّز التّنفيد، في الأماكن المُخصّصة لإعلام الجمهور وبمقرّات الولاية والبلديات وبكلّ وسيلة إعلام أخرى". وجاء في نص المادة 32 منه: "... يحقّ لكلّ شخص له مصلحة أن يطلّع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشّعبي الولائي وأن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته". وجاء في نص المادة 36 منه: "يُمكن للجان المجلس الشّعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللّجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته". وجاء في نص المادة 93 منه: "يُشجّع المجلس الشّعبي الولائي أو يُساهم في برامج ترقية التّشغيل بالتّشاور مع البلديات والمُتعاملين الإقتصاديّين ولاسيما تُجاه الشّبّاب أو المناطق المُراد

¹ قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

ترقيتها". كما جاء في نص المادة 131 منه: "يُمكن للولاية اللّجوء إلى توظيف خبراء ومختصّين عن طريق التّعاقد".

الفرع الثالث: التّشاركية عبر هيئة وسيط الجمهوريّة.

أعيدَ بعث مؤسّسة وسيط الجمهوريّة في أعقاب حراك 22 فبراير 2019 في محاولة لإعادة بناء الثّقة بين المواطنين والمؤسّسات والإدارات العمومية. وقد جاء في نص المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، يتضمّن تأسيس وسيط الجمهوريّة¹: "وسيط الجمهوريّة هيئة طعن غير قضائية تُساهم في حماية حقوق المواطنين وحرّياتهم وفي قانونية سير المؤسّسات والإدارات العمومية". وجاء في نص المادة 3 منه: "يُخوّل وسيط الجمهوريّة صلاحيات المتابعة والرّقابة العامّة التي تسمح بتقدير حُسن علاقات الإدارة بالمواطنين. وفي هذا الإطار، يُمكن لأي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطّعن ويرى أنّه وقع ضحية عُبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي أن يُخطّر وسيط الجمهوريّة".

وفي سياق سعيها لمأسسة الدّيمقراطية التّشاركية في الجزائر، وضعت وزارة الدّاخلية والجماعات المحليّة والتّهيئة العمرانية بمعّية برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، دليلاً تكوينيّاً حول دعم المشاركة السّياسية الفعّالة والمستدامة للمرأة في المجالس المُنتخبة المحليّة، يضمّ ما يُمكن أن نصلّح عليه صندوق أدوات الدّيمقراطية التّشاركية (Boite à outils de la démocratie participative)، وإن خلا من بعض أدواتها كالميزانيّة التّشاركية (غلاف الحي) أو الاستفتاء الشّعبي المحليّ، وذلك على النّحو المبين في الجدول (07).

¹ مرسوم رئاسي رقم 20-45، مؤرّخ في 21 جمادى الثّانية عام 1441 المُوافق 15 فبراير سنة 2020، يتضمّن تأسيس وسيط الجمهوريّة، ج ج ج، العدد 09، الصّادرة في 25 جمادى الثّانية عام 1441 هـ المُوافق 19 فبراير سنة 2020 م.

أدوات الديمقراطية التشاركية.

الأهداف	الأدوات	
تحسين فعالية الاتصال الشفافية الثقة	استراتيجية خطة الاتصال	أدوات الإعلام
نشر المعلومة الترويج للعمل العمومي	الإعلان العمومي	
نشر المعلومة الترويج للعمل العمومي	مدخل المدينة	
تقديم معلومات عن البرنامج السياسي المحلي للجمهور	فتح المجلس الشعبي البلدي للجمهور	
ملاحظة اتخاذ القرار تقديم الحسابات	استجواب المواطنين	
تسهيل الوصول وتحسين المصالح البلدية تشكيل مساحة لقاء وتبادل	مساحة المواطن (مكان أو وقت منهجي للقاء بين المنتخبين، الإدارة والمواطنين)	أدوات الاستشارة والتشاور
معرفة مدى رضا المواطنين تقريب الإدارة من احتياجات المواطن المشاركة في تقييم وتحسين نوعية الخدمات	بطاقة تقييم المواطن (تقييم المواطن لنوعية الخدمات)	
السماح للمواطنين بإبداء عدم رضاهم	تسيير الشكاوى	
تقديم، استماع، تبادل واقتراح	الاجتماعات السياسية	
جمع مختلف الجهات الفاعلة للوصول إلى توافق	طاولة مستديرة (الوساطة)	
معرفة مدى رضا المواطنين تقريب الإدارة من احتياجات المواطن المشاركة في تقييم وتحسين نوعية النتائج	نصائح استشارية حسب الموضوع/الجغرافيا	
السماح للسكان بإبداء عدم رضاهم	استشارة السكان	
يقوم المواطنون الذين تم اختيارهم على أساس منهجية محدّدة بإصدار اقتراح لعمل حكومي	مجموعة (عينة) من المواطنين	
تتم دعوة المواطنين لبناء جماعي لاقتراح عمل عمومي	المداولات	أدوات القرار المشترك
يقرر المواطنون تخصيص المصاريف لخط الميزانية	الميزانية التشاركية أو غلاف الحي	

الجدول (07): المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحليّة والتهيئة العمرانية، برنامج

الأمم المتّحدة للتنمية، دليل تكويني، برنامج دعم المشاركة السياسية الفعّالة والمستدامة للمرأة

في المجالس المنتخبة المحليّة: من أجل تمثيل فعّال وحكامة رشيدة.

المطلب الثاني: مشاركة المواطنين في صنع القرار المحلي في المغرب.

الفرع الأوّل: في الدّستور المغربي لسنة 2011.

تُحيل الديمقراطيّة التشاركية التي تبنتها المملكة المغربية إلى مجموعة من الآليات الفعّالة التي تُمكن المواطنين والمواطنات من المساهمة في إعداد السياسات العمومية إلى جانب الفاعلين العموميين، وإلى شكلٍ من أشكال المشاركة المُواطنة في تدبير الشّأن العمومي.

وقد جاء دستور 29 يوليوز 2011 بمنظومة أحكام متكاملة، تُوطّر المشاركة المُواطنة والمدنية في بُعديها الوطني والتّرابي. وفيما يلي ملخص لأهمّ هذه الأحكام الدّستورية التي أطّرت آليات الديمقراطيّة التشاركية بالمغرب:

استدعى المؤسس الدّستوري المغربي مصطلح المشاركة في الفقرة الأولى من تصدير الدّستور المغربي لسنة 2011، باعتباره دعامة أساسية في البناء المؤسّساتي: "إنّ المملكة المغربية، وفاءً لاختيارها الذي لا رجعة فيه، في بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون، تُواصل بعزم مسيرة توطيد وتقوية مؤسّسات دولة حديثة، مُرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة...". وفي الفصل 6 الفقرة الثانية منه: "تعمل السّلطات العمومية على توفير الظروف التي تُمكن من تعميم الطّابع الفعلي لحرية المواطنين والمواطنات، والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسيّة والاقتصادية والثّقافية والاجتماعية". وفي الفصل 18 منه: "تعمل السّلطات العمومية على ضمان أوسع مشاركة مُمكنة للمغاربة المُقيمين في الخارج، في المؤسّسات الاستشارية، وهيئات الحكامة الجيدة، التي يُحدثها الدّستور أو القانون". وفي الفقرة الأولى من الفصل 33 منه: "على السّلطات العمومية اتّخاذ التدابير الملائمة لتحقيق ما يلي: ... توسيع مشاركة الشّباب في التّمية الاجتماعية والاقتصادية والثّقافية والسياسية للبلاد". وفي الفصل 136 منه "يرتكز التّنظيم

الجهوي والتّرابي على مبادئ التّدير الحر، وعلى التّعاون والتّضامن؛ ويؤمّن مشاركة السّكان المعيّنين في تدبير شؤونهم، والرّفيع من مساهمتهم في التّمية البشريّة المندمجة والمُستدامة". وكرسّ المؤسس الدّستوري لسنة 2011 مصطلح الدّيمقراطيّة التّشاركيّة في الفقرة الثّانية من الفصل 1: "... يقوم النّظام الدّستوري للمملكة على أساس فصل السّلط، وتوازنها وتعاونها، والدّيمقراطيّة المُواطنيّة والتّشاركيّة، وعلى مبادئ الحِكمة الجيّدة، وربط المسؤوليّة بالمحاسبة...". وأكّد على دور المجتمع المدني في إطار الدّيمقراطيّة التّشاركيّة، وذلك في الفصل 12 الفقرة الثّالثة منه: "تُساهم الجمعيات المُهمّمة بقضايا الشّأن العام، والمنظّمات غير الحكوميّة، في إطار الدّيمقراطيّة التّشاركيّة، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسّسات المُنتخبة والسّلطات العموميّة، وكذا في تفعيلها وتقييمها". وعمل دستور المملكة المغربيّة لسنة 2011 على تنويع آليات مشاركة المواطنين في اتّخاذ القرار. فنصّ في الفصل 2 الفقرة الثّانية منه على أنّ: "السّيادة للأمة، تُمارسها مباشرةً بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرةً بواسطة مُمثليها". وفي الفصل 8 الفقرة الثّالثة منه: "تعمل السّلطات العموميّة على تشجيع المفاوضة الجماعيّة، وعلى إبرام اتّفاقيات الشّغل الجماعيّة، وفق الشّروط التي ينصّ عليها القانون". ونصّ في الفصل 14 منه: "للمواطنات والمواطنين، ضمن شروط وكيفيات يُحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم ملتزمات في مجال التّشريع". وفي الفصل 15 منه: "للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السّلطات العموميّة". كما نصّ في الفصل 25 الفقرة الأولى منه على أنّ: "حرية الفكر والرّأي والتّعبير مكفولة بكلّ أشكالها". ونصّ في الفصل 29 الفقرة الأولى منه على أنّ: "حريّات الاجتماع والتّجمهر والتّظاهر السّلمي، وتأسيس الجمعيات، والانتماء النقابي والسّياسي مضمونة". ونصّ في الفصل 27 الفقرة الأولى منه على أنّه: "للمواطنات والمواطنين حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العموميّة، والمؤسّسات المُنتخبة، والهيئات المُكلّفة بمهام المرفق العام". كما أقرّ آلية الدّفع بعدم الدّستوريّة، وذلك بموجب الفصل 138 منه: "تختصّ المحكمة الدّستوريّة بالنّظر في كلّ

دفع مُتعلّق بعدم دستورية قانون، أُثير أثناء النّظر في قضية، وذلك إذا دَفَع أحد الأطراف بأنّ القانون، الذي سيُطبّق في النّزاع، يمسّ بالحقوق وبالحرّيات التي يضمنها الدّستور* .

كما جاء في الفصل 156 الفقرة الأولى منه: "تتلقّى المرافق العمومية ملاحظات مُرتفقيها، واقتراحاتهم وتطلّباتهم، وتؤمّن تتبّعها". كما عمل الدّستور المغربي لسنة 2011 على وضع هيئات استشارية ذات بُعد وطني، وذلك بموجب الفصل 13 منه: "تعمل السّلطات العمومية على إحداث هيئات للتّشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها". وفي هذا السّياق، نصّ في الفصل 32 الفقرة الأخيرة منه: "يُحدّث مجلس استشاري للأسرة والطفولة". وتمّ التفصيل فيه في باب الحكامة الجيدة، الباب الثاني عشر (بعنوان: هيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية)، وذلك في الفصل 169 منه: "يتولّى المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، المُحدّث بموجب الفصل 32 من هذا الدّستور، مهمّة تأمين تتبّع وضعية الأسرة والطفولة، وإبداء آراء حول المخطّطات الوطنية المتعلّقة بهذه الميادين، وتنشيط النقاش العمومي حول السياسة العمومية في مجال الأسرة، وضمان تتبّع وإنجاز البرامج الوطنية، المُقدّمة من قبل مختلف القطاعات، والهياكل والهيئات المُختصة". وبموجب الفصل 33 الفقرة الثانية منه: "يُحدّث مجلس استشاري للشباب والعمل الجمعي، من أجل تحقيق هذه الأهداف". وتمّ التفصيل فيه في الفصل 170 منه: "يُعتبر المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي، المُحدّث بموجب الفصل 33 من هذا الدّستور، هيئة استشارية في ميادين حماية الشباب والنّهوض بتطوير الحياة الجموعية. وهو مُكلّف بدراسة وتتبّع المسائل التي تهّم هذه الميادين، وتقديم اقتراحات حول كل موضوع اقتصادي واجتماعي وثقافي، يهّم مباشرة النهوض بأوضاع الشباب والعمل الجمعي، وتنمية طاقاتهم

* بعد اطلاع المحكمة الدستورية على القانون التنظيمي رقم 86.15، المُتعلّق بتحديد شروط وإجراءات الدّفع بعدم دستورية قانون، المُحال عليها بمقتضى رسالة رئيس الحكومة، أصدرت المحكمة قرارًا تحت رقم 18/70، يوم 6 مارس 2018 المُوافق ليوم الثلاثاء 17 من جمادى الثانية 1439، يقضي بعدم مطابقتها للدّستور.

الإبداعية، وتحفيزهم على الانخراط في الحياة الوطنية، بروح المواطنة المسؤولة".
وبموجب الفصل 168 منه: "يُحدّث مجلس أعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي. المجلس هيئة استشارية، مهمتها إبداء الآراء حول كل السياسات العمومية، والقضايا الوطنية التي تهم التربية والتكوين والبحث العلمي، وكذا حول أهداف المرافق العمومية المكلفة بهذه الميادين وسيرها. كما يساهم في تقييم السياسات والبرامج العمومية في هذا المجال". كما تمّ وضع هيئات استشارية أخرى ذات بُعد محليّ، حيث نصّ في الفصل 139 منه: "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".

الفرع الثاني: في قوانين الجماعات الترابية.

في سياق تنزيل مقتضيات دستور 29 يوليو 2011، جاءت مقارنة المشرع المغربي لمبدأ المشاركة المواطنية والمدنية في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، على النحو الآتي:

تكون جلسات مجالس الجماعات الترابية مفتوحة للعموم، ويتمّ تعليق جدول أعمال الدورة وتواريخ انعقادها بمقر الجهة³²¹. ويتمّ إعداد برنامج عمل الجماعة الترابية وفق منهج تشاركي وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم/والي الجهة، أو من ينوب عنه، بصفته مكلفاً بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية¹⁵⁴. وتُحدّث مجالس الجماعات الترابية

¹ القانون التنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادة 51.

² القانون التنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادة 49.

³ القانون التنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادة 48.

⁴ القانون التنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادة 83 الفقرة الثانية.

⁵ القانون التنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادة 80 الفقرة الثانية.

آليات تشاركية للحوار والتّشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التّمية وتتبعها⁴³². وتُحدّثُ لدى مجلس الجماعات التّرابية: (01) هيئة استشارية بشراكة مع فعّاليات المجتمع المدني تختصّ بدراسة القضايا المتعلّقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع⁷⁶⁵؛ (02) هيئة استشارية تختصّ بدراسة القضايا المتعلّقة باهتمامات الشّباب و(03) هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتمّ بدراسة القضايا الجهوية ذات الطّابع الاقتصادي⁸. وطبقًا لأحكام الفقرة التّانية من الفصل 139 من الدّستور، يُمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات، أن يُقدّموا عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله. على أن لا يَمَسّ موضوع العريضة الثّوابت المنصوص عليها في الفصل الأوّل من الدّستور¹¹¹⁰⁹.

الفرع الثالث: في بعض النّصوص القانونية.

الفقرة الأولى: في ميثاق المرافق العمومية.

اكتست مسألة مشاركة المُرتفقين ومختلف الفاعلين في تحسين الخدمة العمومية في ميثاق المرافق العمومية¹² طابع الأهميّة، ويُمكن استجلاء ذلك من خلال نص المادّة 4 منه:

¹ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 78 الفقرة التّالفة.

² القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 116.

³ القانون التّنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادّة 110.

⁴ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 119.

⁵ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 117.

⁶ انون التّنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادّة 111.

⁷ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 120.

⁸ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 117.

⁹ القانون التّنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، المادّة 118.

¹⁰ القانون التّنظيمي رقم 112.14، مرجع سابق، المادّة 112.

¹¹ القانون التّنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، المادّة 121.

¹² ظهير شريف رقم 1-21-58، صادر في 3 ذي الحجة 1442 الموافق 14 يوليو 2021، يتعلّق بتنفيذ القانون رقم 54-19، بمثابة ميثاق المرافق العمومية.

"تهدف قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بالمرافق العمومية إلى: ... إرساء دعائم انفتاح المرافق العمومية على محيطها الداخلي والخارجي، وإشراك مختلف الفاعلين في تطوير الخدمات وتحسين جودتها". ونص المادة 16 منه: "تعمل المرافق العمومية على اتخاذ التدابير اللازمة ووضع الآليات المناسبة لتمكين المرتفقين من الإدلاء بملاحظاتهم واقتراحاتهم في شأن الخدمات التي تُقدّمها". ونص المادة 23 منه: "يجب على المرافق العمومية تمكين المرتفقين من الحق في الحصول على المعلومات التي بحوزتها".

الفقرة الثانية: في قانون الحق في الحصول على المعلومات.

يُعتبر حق الحصول على المعلومات حقاً من الحقوق الأساسية التي نصّ عليها دستور 29 يوليوز 2011، ولاسيما الفصل 27 منه. ويأتي قانون الحق في الحصول على المعلومات¹ كترجمة فعلية لتنزيل مقتضيات الدستور ومُتطلباته القانونية والمؤسّساتية، وتعبيراً وتعبيراً واضحاً عن إرادة سياسية أكيدة في ترقية الديمقراطية التشاركية، ويُمكن استجلاء ذلك من خلال نص المادة 3 منه: "للمواطنات والمواطنين الحق في الحصول على المعلومات ...". ونص المادة 22 منه: "تُحدّث، لدى رئيس الحكومة، لجنة الحق في الحصول على المعلومات، والسهر على تفعيله، تُنّاط بها المهام التالية: السهر على ضمان حسن ممارسة الحق في الحصول على المعلومات؛ تقديم الاستشارة والخبرة للمؤسّسات أو الهيئات المعنية حول آليات تطبيق أحكام هذا القانون، وكذا النشر الاستباقي للمعلومات التي في حوزتها؛ تلقي الشكايات المُقدّمة من طالبي الحصول على المعلومات، والقيام بكلّ ما يلزم للبتّ فيها، بما في ذلك البحث والتحري، وإصدار توصيات بشأنها؛ التّحسيس بأهمية توفير المعلومات وتسهيل الحصول عليها بكافة الطّرق والوسائل المتاحة، ولاسيما عن طريق تنظيم دورات تكوينية لفائدة أطر المؤسّسات أو الهيئات المعنية؛ إصدار

¹ ظهير شريف رقم 1-18-15، صادر في 5 جمادى الآخرة 1439 الموافق 22 فبراير 2018، يتعلّق بتنفيذ القانون رقم 31-13، يتعلّق بالحق في الحصول على المعلومات.

توصيات واقتراحات لتحسين جودة مساطر الحصول على المعلومات؛ تقديم كل اقتراح للحكومة من أجل ملاءمة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل مع مبدأ الحق في الحصول على المعلومات؛ إبداء الرأي في مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي تعرضها عليها الحكومة؛ إعداد تقرير سنوي حول حصيلة أنشطتها في مجال الحق في الحصول على المعلومات، يتضمّن بصفة خاصّة تقييماً لحصيلة أعمال هذا المبدأ، ويتمّ نشره بكلّ الوسائل المتأاحة".

الفقرة الثالثة: في قانوني تقديم الملتمسات في مجال التشريع والعرائض إلى السلطات العمومية.

لقد كان الاعتراف بالمشاركة المواطنية، أحد أهم المكتسبات التي كرّسها دستور المملكة المغربية لسنة 2011، إذ وضع رهن إشارة المواطنين والمواطنات آليات الديمقراطية التشاركية على الصعيد الوطني؛ تتمثّل الآلية الأولى في ملتمسات التشريع، حيث ينصّ الفصل 14 من الدستور على أنّه: "للمواطنات والمواطنين، ضمن شروط وكيفيات يُحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع". في حين تتمثّل الآلية الثانية في العرائض، حيث ينصّ الفصل 15 منه على أنّه "للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية. ويُحدّد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق". وتفعيلاً لهذه الأحكام الدستورية، صدر كلاً من القانون التنظيمي رقم 64.14، يتعلّق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع، المعدّل بالقانون التنظيمي رقم 71.21¹، والقانون التنظيمي رقم 44.14، يتعلّق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، المعدّل

¹ قانون تنظيمي رقم 64.14، يتعلّق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع، المعدّل بالقانون التنظيمي رقم 71.21، الصّادر بالجريدة الرسمية عدد 7021، بتاريخ 13 سبتمبر 2021.

بالقانون التنظيمي رقم 70.21¹. ومن أجل تيسير ممارسة هذا الحق الدستوري الهام، أنشئت بهذا الخصوص بوابة إلكترونية خاصة بالمشاركة المُوَاطنة participation.ma. وبعد مرور ما يزيد عن خمس (05) سنوات من إصدار هذين القانونين التنظيميين، كشف تقييم تجربة الملتزمات في مجال التشريع عن حصيلة صفرية، ويردّها البعض إلى عدم إتاحة الفرصة للجمعيات لممارسة حقهم في تقديم ملتزمات التشريع. فيما يتمّ تقسيم حصيلة العرائض إلى قسمين حصيلة العرائض المُقدّمة للسلطات العمومية الوطنية وحصيلة العرائض المُقدّمة إلى الجماعات الترابية. حيث، واستنادًا إلى تصريح السيّد مصطفى الرميد، وزير الدّولة المُكفّف بحقوق الانسان والعلاقات مع البرلمان، في الدّعوة العلمية التي نظّمها لجنة العرائض بمجلس النواب حول موضوع الديمقراطية التشاركية بين إشكالات الواقع وآفاق التطوير يوم الثلاثاء 25 فبراير 2020، بأنّ: "عدد العرائض الوطنية التي توصلّ بها السيّد رئيس الحكومة ستّة (06) عرائض؛ خمسٌ منها لا تتوفّر على الشّروط القانونية". وهي حصيلة هزيلة تُؤشّر إلى وجود اختلالات في القوانين المؤطرّة لهذه الآلية وجب إصلاحها². وبالرجوع إلى التقرير الذي أصدرته المديرية العامّة للجماعات المحليّة، بعنوان: "الديمقراطية التشاركية المحليّة: تقديم العرائض للجماعات الترابية كنموذج"؛ نجد بأنّ عدد العرائض المُقدّمة من طرف المواطنين أو المواطنات أو الجمعيات إلى غاية 31 غشت 2019 لا يتجاوز 212 عريضة، موزعة حسب مُقدّمها كالآتي:

- 166 عريضة، أي بنسبة 78 بالمئة، تمّ تقديمها من طرف جمعيات المجتمع المدني؛
- 46 عريضة، أي بنسبة 22 بالمئة، تمّ تقديمها من طرف المواطنات والمواطنين.

¹ قانون تنظيمي رقم 44.14، يتعلّق بتحديد شروط وكيفيات مُمارسة الحق في تقديم العرائض على السلطات العمومية، المُعدّل بالقانون التنظيمي رقم 70.21، الصّادر في الجريدة الرّسمية عدد 7021، بتاريخ 13 سبتمبر 2021 .

² المركز الديمقراطي العربي، آليات الديمقراطية التشاركية: آية حصيلة بعد مرور 10 سنوات من دستور 2011، (تاريخ

الاطّلاع: 2022/04/15)، <https://democraticac.de/?p=76604>

وقد تمّ تقديم هذه العرائض إلى 97 جماعة من أصل 1590 جماعة ترابية موجودة على الصّعيد الوطني، أي بنسبة 6 في المئة، مُوزّعة حسب أصنافها كالآتي¹:

- 80 جماعة من بين 1503؛
- 09 عمالة أو إقليم من بين 75؛
- 08 جهات من بين 12.

أرقام عبّرت عن مدى الصّعوبات الإجرائية التي تُواجه آلية تقديم العرائض على المستوى الترابي، وهو ما يستدعي العمل على تبسيط القوانين التنظيمية المؤطرة لهذه الآليات وملائمتها مع الممارسة الواقعية.

لقد وضعت المديرية العامة للجماعات الترابية دليل الإطار التشريعي والتنظيمي للحكامة التشاركية المحلية، يهدف إلى توضيح وتوثيق جميع النصوص الخاصة بالإطار التشريعي والتنظيمي للحكامة التشاركية المحلية، من أجل تمكين المنتخبين والأطر المحلية من المعلومات والنصوص الضرورية لممارسة صلاحياتهم لبلوغ حكامة جيدة في تدبير الشؤون المحلية. وقد تضمّن الآليات التشاركية للحوار والتشاور في القانون المقارن، على النحو المبين في الشكل (11)²:

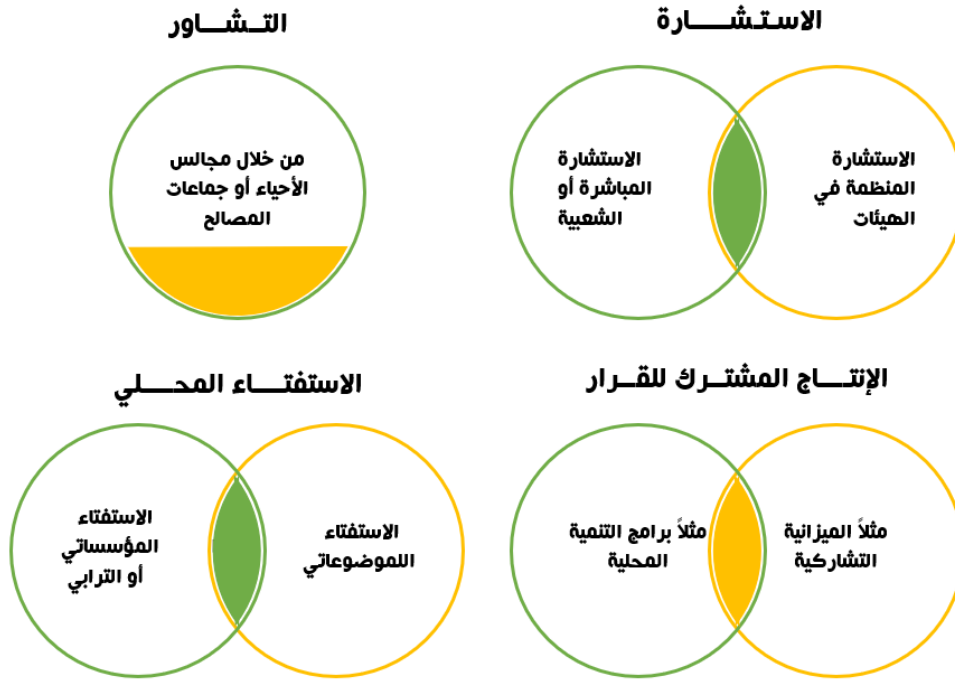
¹ البوابة الوطنية للجماعات الترابية، "الديمقراطية التشاركية المحلية: تقديم العرائض للجماعات الترابية كنموذج"، (تاريخ

الاطلاع: 2022/04/15)، <https://2u.pw/6DPv85mA>

² البوابة الوطنية للجماعات الترابية، "دليل الإطار التشريعي والتنظيمي للحكامة التشاركية المحلية"، (تاريخ الاطلاع:

2022/05/22)، <https://2u.pw/QuXOcbN>

دليل الإطار التشريعي والتنظيمي للحكامة التشاركية المحلية



الشكل (11): المصدر: البوابة الوطنية للجماعات الترابية، دليل الإطار التشريعي والتنظيمي للحكامة التشاركية المحلية، <https://2u.pw/QuXOcbN>

عمل دستور المملكة لسنة 2011 على وضع الإطار العام للنقاش العام (التشاور العمومي)، وترك أمر تنظيمه وتفعيله للسلطات العمومية. حيث يُشكّل تنزيل قانون التشاور العمومي، تفعيلاً للفصول 12 و 13 و 139 (فق. 1)، رهاناً أساسياً للرفع من وتيرة مشاركة المجتمع المدني ومختلف الفاعلين الاجتماعيين في السياسات العمومية، كما يُشكّل أرضية مهمة لمأسسة المشاركة المواطنية.

يُشكّل الإنتاج المُشترك للقرار مستوىً مُتقدماً من المشاركة في تدبير الشؤون العامة. ويتجلى في مساهمة المواطنين والمواطنات في مسلسل اتخاذ القرار المُتعلق بالتخطيط وتنفيذ السياسات والمشاريع العامة، حيث لا يبقى صوتهم استشارياً، بل يصبح مُلزماً للمسؤولين الذين يجب عليهم أن يحترموا الاختيارات المُعبّر عنها من طرف المواطنين والمواطنات. وإحدى أدوات القرار المُشترك الأكثر شيوعاً في العالم اليوم، هي الميزانية التشاركية. ولدراسة

إمكانية تطبيقها في السياق المغربي، خصّصت الشبكة المغربية للحكامة التشاركية في إطار برنامج التعاون للمدن والبلديات لتطوير المناطق الحضرية بالفضاء المغاربي CoMun بالمغرب لقاء أكادير في ماي 2016 لمناقشة الميزانية التشاركية في ضوء المستجدات القانونية والتنظيمية، مع عرض بعض التجارب الملموسة لبعض الجماعات المغربية (شفشاون، العرائش ونطوان) ونظيراتها التونسية (منزل بورقيبة، رواد وسيبطة). حيث تُقرّر الجماعة الترابية الاحتفاظ بجزء من الميزانية (في حدود من 5 إلى 10 بالمائة) لتنفيذ المشاريع باتّباع مسار تشاركي في اتّخاذ القرار مع المواطنين والمواطنات (اقتراح المشاريع، التصويت على المشاريع ذات الأولوية، تنفيذ المشاريع، تتبّع وتقييم المشاريع، تقييم المسار). فيما يتميّز الاستفتاء المحلي* عن باقي آليات المشاركة بكونه الأسلوب الوحيد الذي يَمَنَح السُكَّان سلطة اتّخاذ القرار المحلي في بعض الحالات التي يُحددها القانون. لكن، لا نجد له في الواقع تطبيقاً¹.

في ختام هذا المبحث، ورغم أنّ المؤسّسين الدستوريين الجزائري (لسنتي 2016 و2020) والمغربي (لسنة 2011)، قد كرّسا، ولأول مرّة، الديمقراطية التشاركية ومحاها مكانة دستورية، باعتبارها خياراً وحتمية في آن، وبالتالي؛ إضفاء الشرعية على الوسائل المستخدمة للدّفاع عنها. علاوةً على ذلك، ومن وجهة نظر سياسية؛ فإنّها تُشكّل الرسالة الأكثر وضوحاً وقوّة لإرادة تعزيز الديمقراطية التشاركية في الجزائر والمغرب. إلّا أنّ تجسيد

* وهنا، يتمّ التمييز بين:

- الاستفتاء الترابي (أو المؤسّساتي): يتمّ تطبيق هذا النوع من الاستفتاء في عدد من الدّول في القضايا المرتبطة بالتغييرات المطلوب اتّخاذها على الجماعات الترابية، من حيث الإحداث، الحل، الدّمج أو تغيير الحدود الترابية.
- الاستفتاء الموضوعاتي: هو الاستفتاء الذي يتمّ بموجبه عرض مشروع قرار على الهيئة الناخبة المعنية، يدخل في اختصاص إحدى الجماعات الترابية من أجل البت فيه. غير أنّه وبشكل عام، تُستثنى من الاستفتاء تعيينات الموظّفين والقضايا التي تهتمهم، قضايا الميزانية، المالية والجباية أو القضايا التي من شأنها المس بالحقوق الأساسية، كما هو الحال في أرمينيا وروسيا.

¹ البوابة الوطنية للجماعات الترابية، "الحكامة التشاركية المحليّة القرار المشترك نموذج آلية الميزانية التشاركية"، (تاريخ الاطلاع: 2022/05/22)، <https://2u.pw/yvVcwMi>

هذه الإرادة السياسيّة دونها صعوبات، ليس أقلّها: غياب الإطارين القانوني والمؤسّسي اللذان يُوطّران النقاش العمومي وبعض مظاهر المشاركة (المجلس الاستشاري، الميزانيّة التشاركية أو غلاف الحي، الاستفتاء الشعبي المحلي وغيرهما)؛ عدم تفعيل أدوات المشاركة الموجودة؛ غموض الإجراءات المرتبطة بسريّة المعلومات؛ ضعف توظيف أدوات المشاركة الإلكترونيّة (البوابة الإلكترونيّة للعرائض، مثلاً).

خلاصة الفصل الثالث:

في الدّولة الجزائريّة ما قبل الاستعمار، كانت العلاقات بين المركز والمحيط تتسم بالولاء وليس بالسلم الهرمي الإداري، مع كل ما ينعكس على طبيعة العلاقات والممارسات. ويبدو أنّ المنطق الذي يجمع بين التقسيم الجغرافي والتقسيم الشّخصي هو الذي كان سائداً عند الأمير، مثلما كان معمولاً به عند العثمانيين. وبالإجمال، فإنّ التّنظيم المحليّ يبدو وكأنّه فسيّساء حقيقيّة، تتلاصق فيها أراضي يُطبّق فيها القانون العادي وأراضي أخرى تُطبّق فيها نصوص خاصّة، بلديات كاملة الصّلاحية وبلديات مختلطة، مراكز بلدية ودواوير، سلطات مُنتخبة ووكلاء مُعيّنين. إنّ نظاماً متفاوتاً كهذا كان له بالغ الأثر على الهندسة النهائيّة للإدارة المحليّة الجزائريّة، وهنا، يُمكن الحديث عن تراكب (Superposition) المؤسّسات الاستدماريّة/المؤسّسات التقليديّة.

في المغرب ما قبل الحماية، سادت أشكالٌ عتيقة من التّنظيم الجماعي مبنية أساساً على العرق والقبيلة. فيما قامت الحماية في الفترة الممتدّة بين سنتيّ 1912 و1956 بعملية مزدوجة: تفكيك وبناء. تفكيك البنيات التقليديّة في جميع المجالات التي كانت تقف في وجه السياسة التي كانت تنتهجها وإقامة بنيات جديدة توافق مشاريعها. وهو ما ينطبق بشكل واضح على مؤسّسة أجماعة، التي عمل المستعمر بالتدريج على جعلها مؤسّسة مرتبطة بالمشروع الاستعماري وفي خدمته. ويُمكن القول من خلال تتبّع كرونولوجي لأهمّ الظواهر والتشريعات المنظّمة لاختصاصات ووظائف الجماعات المحليّة، بدءاً من أوّل ظهير صدر

في هذا الشأن بتاريخ 11 شتنبر 1914، أنّ مجموع هذه القوانين انتقلت بمؤسسة أجماعة التي تحتفظ باستقلال كبير عن السلطان المركزي، إلى الجماعة المرتبطة بأهداف وغايات هذا الأخير، سواء في عهد الحماية أو بعد الاستقلال.

على وقع التحوّلات المحليّة والإقليمية واستجابة للأجندات الدّولية، سعت الجزائر والمغرب إلى تبني مجموعة من الإصلاحات الإدارية على مستوى الجماعات المحليّة وقوائمها الحكامة، وذلك عبر استصدار مجموعة من القوانين التي تمّ تضمينها حزمة من الإصلاحات المرتبطة بتنظيم المجالس المحليّة وصلاحياتها والتّخفيف من رقابة السّلطة المركزيّة. ومع ذلك، تمّ تسجيل العديد من المؤاخذات عليها، ككثرة الإحالات على التّنظيم وخطؤها من طابع الإلزام (يُمكن)؛ والغموض الكبير الذي يكتنف صلاحيات المنتخّبين المحليّين وعلاقتهم بالإدارة؛ بالإضافة إلى هيمنة الولاة والمصالح غير الممركزة على المجالس المنتخبة وتشديد الرّقابة القبليّة ورقابة الملاءمة (المصادقة) على القرارات المتعلّقة بالمجالات الحيوية كالميزانية. هذه الأخيرة ما فنّنت تُسجّل عجزاً، استوجب إقرار المشرّعين الجزائري والمغربي جملة من التدابير المرتبطة بتتويج وتعظيم مداخل الجماعات المحليّة، إلّا أنّها تبقى غير كافية لتحقيق التنمية المحليّة، ويُمكّن رد ذلك إلى مجموعة من الأسباب المتعلّقة بعدم التّوازن بمركزيّة الضّريبية؛ قلة المشاريع المنتجة للثروة وسياسات الإقراض غير المتساهلة؛ وبالتالي ضعف الجباية والتّحصيل والتّفاوت في المداخل الجبائية بين الجماعات المحليّة؛ كما نسجّل غياب ممارسة التّمويل التّشاركي. وهو ما يستوجب تكريس ثقافة ريادة الأعمال والمقاولاتية لدى الجماعات المحليّة وانفتاحها على القطاع الخاص والمجتمع المدني شراكةً ومشاركةً. وفيما يتعلّق بهذه الأخيرة، نُسجّل أيضاً غياب الإطارين القانوني والمؤسّسي اللذان يُوطران بعض مظاهر التّسيير التّشاركي المحليّ كالمجالس الاستشارية، الميزانية التّشاركية أو غلاف الحي.

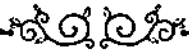
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي يُرِيهِمْ آيَاتِهِ
وَالَّذِي يُخْرِجُ النَّوْمَ
وَالَّذِي يُخْرِجُ النَّوْمَ

الخاتمة

مما سبق، يُمكن القول بأنّ الحكامة بُنيت ضمن معيارية نموذج اقتصادي جديد أدّى إلى تعديل المجال السياسي مما سمح بظهور تيار المحافظين الجُدّد (Neoconservatism) الذي جعل من إصلاح الدولة (State reform) والتسيير العمومي الجديد (NPM) قضيةً مركزية. كما يُمكن القول بأنّ الحكامة المحليّة هي استجابة لظهور فضاءات تنمية جديدة، تشكّلت بواسطة الفاعلين الذين يَمْتَلِكُونَهَا ولأجلهم. وبالنظر إلى أنّ المؤسّسات والأنظمة والعمليات المحليّة تُمثّل بالنسبة لمعظم النّاس الواجهة اليومية بين الدولة والمجتمع؛ فإنّ الحكامة المحليّة تُمثّل ساحة حاسمة لهذه الجهود. حيث يُمكن للحكامة المحليّة الشّاملة والمسؤولة أن تُساعد في استعادة التماسك الاجتماعي في المجتمعات المُنقسِمة وتسهيل المُشاركة في الحياة العامّة وتوزيع الموارد والفرص بشكلٍ عادلٍ وحماية حقوق الأقليات.

وقد خلّصت عملية اختبار الفرضيات التي تمّت صياغتها من أجل تفكيك الإشكالية إلى أنّ الحكامة المحليّة التي تُمكن الأفراد هي غاية ووسيلة في الوقت نفسه، ومُشكلة عدم تحقّق التنمية هو غياب العوامل المُحفّزة التي تدفع أبناء هذه المجتمعات لأن يُصبحوا جزءاً من جهود التنمية بسبب الأسلوب الفوقي الذي تُقدّم من خلاله (Approach Down-Top). وبالتالي يجب أن يُصبح الهدف هو تحفيز طاقات الأفراد عبر تمكينهم لتغيير حياتهم من خلال حكومة أفضل وليس حكومة أقل؛ أي الحكومة التي تُركّز على توفير بيئة مُواتية لتمكين الآخرين من أن يُصبحوا مُنتجين بدلاً من القيام بكلّ شيء بذاتها. في هذا الاتجاه، ومن خلال التّجربتين الجزائرية والمغربية، يُمكن تلمّس وجود إرادة سياسية للإصلاح قوامها الحكامة المحليّة في خطابات الرّئيسين الجزائريين السّابق عبد العزيز بوتفليقة والحالي عبد المجيد تبون من جهة والملك المغربي الحالي محمد السّادس من جهةٍ أخرى، وفي

التقارير الصادرة عن الهيئات الاستشارية، وفي مُخرجات اجتماعات الحكومة-
الولاية،... إلخ. هذه الإرادة التي يتم التعبير عنها بتكليف البناء القانوني مع مُتطلبات
الحكامة المحليّة الجيدة غالبًا ما تصطدم بترسخ قيم الحكامة المحليّة الرديئة التي
تكرست ضمن الأنساق الفرعية للمنظومة المحليّة؛ حيث ورثت الدول المغاربية وعلى
رأسها الجزائر والمغرب تنظيمًا محليًا متفاوتًا تتراكم فيه البنى الاستدمارية والبنى
التقليدية، وتتوزع فيه الصّلاحيات بين سلطات مُنتخبة ووكلاء مُعيّنين، ... إلخ. هذا
التفاوت كان له بالغ الأثر على الهندسة النهائية للإدارة المحليّة. وفي مُحاولتهما
لتجاوز هذه العوائق البنيوية والوظيفية، سعت كلاً من الجزائر والمغرب إلى توسيع
لامركزية التسيير العام من أجل زيادة فرص نجاح الحكامة المحليّة من خلال
استصدار مجموعة من القوانين التي تمّ تضمينها حزمة من الإصلاحات المُرتبطة
بتنظيم المجالس المحليّة وصلاحياتها والتخفيف من رقابة السّلطة المركزية، لكن
الواقع أبان عن هشاشة في البناء القانوني مُرتبطة بكثرة الإحالات على التنظيم وخُلوّه
من طابع الإلزام والغموض الكبير الذي يكتنف صلاحيات المُنتخبين المحليين
وعلاقتهم بالإدارة، بالإضافة إلى هيمنة الولاية والمصالح غير المُركزة على المجالس
المُنتخبة وتشديد الرقابة القبلية ورقابة الملاءمة (المُصادقة) على القرارات المُتعلّقة
بالمجالات الحيوية كالميزانية. وفي سعيهما لتعزيز شرعية الحكم المحليّ، شجعت
الجزائر والمغرب الديمقراطيّة التشاركية على مستوى المجالس المحليّة، وهو التوجّه
الذي تمّت ترجمته هو الآخر في العديد من النصوص القانونية التي تكفل وتُنظّم
بعض مظاهر المُشاركة (الإعلام، الاستشارة والتشاور)، في حين تغيب النصوص
القانونية والآليات المؤسسية التي تُوطّر النقاش العام والقرار المُشترك (المجلس
الاستشاري، الميزانية التشاركية أو غلاف الحي، الاستفتاء الشعبي المحليّ). ولمّا
كان الأداء التّموي للجماعات مُرتبطًا بتنوع مصادر تمويلها المحليّ، اتخذت
الجزائر والمغرب جُملةً من التدابير في اتجاه تعظيم مداخل الجباية المحليّة وناتج



أملاك الجماعات المحليّة، لكنّها غالباً ما تُصطدِم بقلّة المشاريع الإنتاجية والإنفاق وسياسات الإقراض غير المُتساهلة وغياب التّمويل التّشاركي.

في ضوء النّتائج السّابقة، تَقترح الدّراسة التّوصيات الآتية:

- التحوّل في صلاحيات الجماعات المحليّة في مجال التّمية المحليّة من عون لتنفيذ القرارات المركزيّة إلى إطار لصياغة الاستراتيجيات التّمويّة المحليّة.

- منح رؤساء المجالس المحليّة المُنتخبة حق المُبادرة في إنشاء وتنفيذ المشاريع التّمويّة.

- رفع التّجريم عن فعل التّسيير ورافقه بإجراءات أخرى لحماية المال العام من الفساد، والذي من شأنه أن يُحرّر المسؤول المحليّ، ولا يُمكن اعتباره، بأيّ حال من الأحوال، بمثابة حصانة للمسؤول المحليّ من اللّاعقاب.

- اعتماد المُقارَبة التّسييرية للشّأن العمومي المحليّ الذي يركز على المُقاولة (الجماعة المحليّة المُقاولة). وبذلك تُصبح الجماعات المحليّة هي المُنشّط الحقيقي للدّورة الاقتصادية على الصّعيد المحليّ.

- ترشيد تسيير الجماعات المحليّة وعصرنتها وتحسين تأطير المصالح الماليّة للجماعات المحليّة. من خلال ربط التّسيير المالي المحليّ بقاعدة 3^E: Economy,

Effectiveness, Efficiency.

- توسيع بعض الرّسوم المُحصّلة لفائدة الجماعات المحليّة.

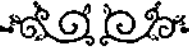
- تثمين أملاك الجماعات المحليّة واستغلالها العقلاني.

- فتح مجال اللّجوء إلى القروض لفائدة الجماعات المحليّة.

- تشجيع التبرّعات والعمل التطوّعي في المحليّات.

- فتح منصّات التّمويل التّشاركي.

- تكريس النّقافة المُشاركة.



- التّأطير القانوني لآليات المشاركة: النقاش العام، الميزانية التشاركية أو غلاف الحي، الاستفتاء الشعبي، ... إلخ.
- التّأطير المؤسسي للنقاش العمومي في صورة الهيئة الوطنية للنقاش العام.
- تفعيل العمل بأدوات المشاركة الموجودة (الملتزمات، العرائض وما إلى ذلك).
- تفعيل أدوات المشاركة الإلكترونية (البوابة الإلكترونية للعرائض التابعة لمؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر، مثلاً).
- شفافية الإجراءات المرتبطة بسريّة المعلومات.
- تمكين المنتخبين من دعم قدراتهم التسييرية عند بداية كل انتداب.
- تبني الجماعات المحليّة لأنظمة التسيير العمومي الحديث، ولاسيما مؤشرات التتبع والإنجاز والأداء وأنظمة المعلومات.

قائمة المراجع:

أ. المراجع باللّغة العربية:

أولاً: الوثائق الرّسمية.

1. دستور الجمهورية الجزائرية لعام 2016، الصّادر بموجب القانون رقم 16-01، مؤرّخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمّن التّعديل الدّستوري، ج ر ج ج، العدد 14، الصّادرة في 27 جمادى الأولى عام 1437 هـ الموافق 7 مارس سنة 2016 م.
2. دستور الجمهورية الجزائرية لعام 2020، الصّادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرّخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلّق بإصدار التّعديل الدّستوري، ج ر ج ج، العدد 82، الصّادرة في 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 م.
3. دستور المملكة المغربية لعام 2011، الصّادر بموجب الظّهير الشّريف رقم 1.11.91، المؤرّخ في 27 شعبان 1432 الموافق 29 يوليو 2011، المتعلّق بتنفيذ الدّستور، ج ر م م، العدد 5964، الصّادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق 30 يوليو 2011.
4. دستور الجمهورية الجزائرية لعام 1989، مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرّخ في 22 رجب عام 1409 الموافق 28 فبراير سنة 1989، يتعلّق بنشر نصّ تعديل الدّستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، في ج ر ج ج، العدد 9، المؤرّخة في 23 رجب عام 1409 هـ الموافق 01 مارس سنة 1989 م.

5. دستور المملكة المغربية لعام 1963، الصّادر يوم الجمعة 17 رجب 1382 هـ موافق 14 دجنبر 1962 م، ج ر م م، العدد 2616 مكرّر، الصّادرة في 22 رجب 1382 هـ الموافق 19 دجنبر 1962 م.
6. دستور المملكة المغربية لعام 1970، ظهير شريف رقم 1.70.177، بتاريخ 27 جمادى الأولى 1390 هـ الموافق 31 يوليوز 1970 بإصدار الأمر بتنفيذ الدّستور.
7. دستور المملكة المغربية لعام 1972، ظهير شريف رقم 1.72.061، بتاريخ 23 محرم 1392 هـ الموافق 10 مارس 1972، بإصدار الأمر بتنفيذ الدّستور.
8. دستور المملكة المغربية لعام 1992، ظهير شريف رقم 1.92.155، صادر في 11 من ربيع الآخر 1413 هـ الموافق 09 أكتوبر 1992 م، بتنفيذ مراجعة الدّستور.
9. دستور المملكة المغربية لعام 1996، ظهير شريف رقم 1.96.157، صادر في 23 من جمادى الأولى هـ 1417 الموافق 7 أكتوبر 1996 م، بتنفيذ نص الدّستور المُراجَع.
10. دستور المملكة المغربية لعام 2011، ظهير شريف رقم 1.11.91، صادر في 27 من شعبان 1432 هـ الموافق 29 يوليو 2011 م، بتنفيذ نص الدّستور.
11. قانون رقم 10-11، مؤرّخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلّق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 37، الصّادرة في أوّل شعبان عام 1432 هـ الموافق 3 يوليو سنة 2011 م.
12. قانون رقم 07-12 مؤرّخ في 28 28 ربيع الأوّل عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلّق بالولاية، ج ر ج ج، العدد 12، الصّادرة في 7 ربيع الثاني عام 1433 هـ الموافق 29 فبراير سنة 2012 م.

13. قانون رقم 84-09، مؤرّخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير، يتعلّق بالتّظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج ج، العدد 6، مؤرّخة في 5 جمادى الأولى عام 1404 هـ الموافق 07 فبراير سنة 1984.
14. قانون رقم 90-08، مؤرّخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990، يتعلّق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 15، المؤرّخة في 16 رمضان عام 1410 هـ الموافق 11 أبريل 1990 م.
15. قانون رقم 90-09، مؤرّخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990، يتعلّق بالولاية، ج ر ج ج، العدد 15، المؤرّخة في 16 رمضان عام 1410 هـ الموافق 11 أبريل 1990 م.
16. قانون رقم 01-03، يتضمّن الموافقة على الأمر رقم 2000-01، مؤرّخ في 25 ذي القعدة عام 1420 الموافق أول مارس سنة 2000، والمتعلّق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ/م د/2000 المؤرّخ في 22 ذي القعدة عام 1420 الموافق 27 فبراير سنة 2000، والمتعلّق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 مؤرّخ في 24 محرّم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997 الذي يُحدّد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر ج ج، العدد 27، الصّادرة في 19 صفر 1422 هـ الموافق 13 مايو سنة 2001 م.
17. قانون رقم 19-12، مؤرّخ في 14 ربيع الثّاني عام 1441 الموافق 11 ديسمبر سنة 2019، يُعدّل ويُتمّم القانون رقم 84-09، مؤرّخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 والمتعلّق بالتّظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج ج، العدد 78، المؤرّخة في 21 ربيع الثّاني عام 1441 هـ الموافق 18 ديسمبر سنة 2019 م.

18. قانون تنظيمي رقم 64.14، يتعلّق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم المُلتَمَسَات في مجال التشريع، المعدّل بالقانون التّنظيمي رقم 71.21، الصّادر بالجريدة الرّسمية عدد 7021، بتاريخ 13 سبتمبر 2021.
19. قانون تنظيمي رقم 44.14، يتعلّق بتحديد شروط وكيفيات مُمارسة الحق في تقديم العرائض على السّلطات العمومية، المعدّل بالقانون التّنظيمي رقم 70.21، الصّادر في الجريدة الرّسمية عدد 7021، بتاريخ 13 سبتمبر 2021 .
20. أمر 67-24، مؤرّخ في 07 شوال 1386 الموافق 18 يناير 1967، المُتضمّن قانون البلدية، ج ر ج ج، العدد 37، لسنة 1967.
21. أمر رقم 74-69، مؤرّخ في 12 جمادى الثّانية عام 1394 الموافق 02 يوليو سنة 1974، يتعلّق بإصلاح التّنظيم الإقليمي للولايات، ج ر ج ج، العدد 55، الصّادرة في 19 جمادى الثّانية عام 1394 هـ الموافق 09 يوليو سنة 1974.
22. أمر رقم 97-14، مؤرّخ في 24 محرّم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997، يتعلّق بالتّنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، ج ر ج ج، العدد 38، مؤرّخة في 28 محرّم 1418 هـ الموافق 04 يونيو سنة 1997 م.
23. أمر رقم 97-15، مؤرّخ في 24 محرّم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997، يُحدّد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر ج ج، العدد 38، مؤرّخة في 28 محرّم 1418 هـ الموافق 04 يونيو سنة 1997 م.
24. أمر رقم 2000-01، مؤرّخ في 25 ذي القعدة عام 1420 الموافق أول مارس سنة 2000، يتعلّق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدّستوري رقم 02/ق.أ/م د/2000، المؤرّخ في 22 ذي القعدة عام 1420 الموافق 27 فبراير سنة 2000، والمتعلّق بمدى دستوريّة الأمر رقم 97-15 المؤرّخ في 24 محرّم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997 الذي يُحدّد

القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر ج ج، العدد 09، المؤرخة في 26 ذو القعدة عام 1420 هـ الموافق 02 مارس 2000.

25. مرسوم رئاسي رقم 11-428، مؤرخ في 16 محرم عام 1433 الموافق 11 ديسمبر 2011، يتضمن التصديق على اتفاق الشراكة بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية ومعهد الأمم المتحدة للتكوين والبحث (UNITAR) من أجل إنشاء المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي (Cifal Maghreb) بالجزائر، الموقع بالجزائر في 18 أكتوبر سنة 2011، ج ر ج ج، العدد 68، الصادرة في 19 محرم عام 1433 هـ الموافق 14 ديسمبر سنة 2011 م.

26. مرسوم تنفيذي رقم 13-137، مؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1434 الموافق 10 أبريل سنة 2013، يتضمن إنشاء وتنظيم وسير المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي (سيفال-المغرب العربي)، ج ر ج ج، العدد 21، الصادرة في 12 جمادى الثانية عام 1434 هـ الموافق 23 أبريل سنة 2013 م.

27. مرسوم تنفيذي رقم 14-104، مؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1435 الموافق 12 مارس سنة 2014، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، ج ر ج ج، العدد 15، الصادرة في 17 جمادى الأولى عام 1435 هـ الموافق 19 مارس سنة 2014 م.

28. ظهير شريف رقم 1.15.83، المؤرخ في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليو 2015، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلق بالجهات، ج ر م م، العدد 6380، الصادرة في 6 شوال 1436 الموافق 23 يوليو 2015.

29. ظهير شريف رقم 1.15.84، مؤرخ في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليو 2015، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14، المتعلق بالعمليات والأقاليم، ج ر م م، العدد 6380، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق 23 يوليو 2015.
30. ظهير شريف رقم 1.15.85، مؤرخ في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليو 2015، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات، ج ر م م، رقم 6380، الصادرة في 6 شوال 1436 الموافق 23 يوليو 2015.
31. ظهير شريف رقم 1-21-58، مؤرخ في 3 ذي الحجة 1442 الموافق 14 يوليو 2021، يتعلق بتنفيذ القانون رقم 19-54، بمثابة ميثاق المرافق العمومية، ج ر م م، العدد 7006، الصادرة في 11 ذو الحجة 1442 المؤرخ في 22 يوليو 2021.
32. مرسوم رقم 04-85، مؤرخ في 20 ربيع الثاني عام 1405 الموافق 12 يناير سنة 1985، يتضمن التنظيم الإداري الخاص بمدينة الجزائر، ج ر ج ج، العدد 33، المؤرخة في 21 ربيع الثاني عام 1405 هـ الموافق 13 يناير 1985 م.
33. مرسوم رئاسي رقم 15-140، مؤرخ في 8 شعبان عام 1436 الموافق 27 مايو سنة 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة، ج ر ج ج، العدد 29، مؤرخة في 12 شعبان 1436 هـ الموافق 31 مايو 2015 م.
34. مرسوم تنفيذي رقم 15-141، مؤرخ في 9 شعبان عام 1436 الموافق 28 مايو سنة 2015، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 29، المؤرخة في 12 شعبان 1436 هـ الموافق 31 مايو 2015 م.

35. ظهير شريف رقم 1.02.297، صادر في 25 من رجب 1423 هـ 03 أكتوبر 2002، بتنفيذ القانون رقم 78.00، المتعلق بالميثاق الجماعي.
36. مرسوم تنفيذي رقم 16-320، مؤرخ في 13 ربيع الأول عام 1438 الموافق 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج ر ج ج، العدد 73، الصادرة في 15 ربيع الأول عام 1438 هـ الموافق 15 ديسمبر سنة 2016 م.
37. مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصّفات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج، العدد 50، الصادرة في 6 ذو الحجة عام 1436 هـ الموافق 20 سبتمبر 2015 م.
38. مرسوم تنفيذي رقم 18-199، مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق 2 غشت سنة 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج ر ج ج، العدد 48، الصادرة في 23 ذو القعدة عام 1439 هـ الموافق 5 غشت 2018 م.
39. مرسوم رئاسي رقم 73-136، مؤرخ في 09 غشت 1973، يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية.
40. مرسوم تنفيذي رقم 98-227، مؤرخ في 19 ربيع الأول عام 1419 الموافق 13 يوليو سنة 1998، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج ر ج ج، العدد 51، مؤرخة في 21 ربيع الأول عام 1419 هـ الموافق 15 يونيو 1998 م.
41. المرسوم رقم 2.17.294، المتعلق بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة. المرسوم رقم 2.17.292، المتعلق بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الإقليم.
42. المرسوم رقم 2.17.296، المتعلق بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعة.

43. مرسوم رئاسي رقم 20-45، مؤرّخ في 21 جمادى الثانية عام 1441 الموافق 15 فبراير سنة 2020، يتضمّن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر ج ج، العدد 09، الصّادرة في 25 جمادى الثانية عام 1441 هـ الموافق 19 فبراير سنة 2020 م.

44. ظهير شريف رقم 1-21-58، صادر في 3 ذي الحجة 1442 الموافق 14 يوليو 2021، يتعلّق بتنفيذ القانون رقم 19-54، بمثابة ميثاق المرافق العمومية.

45. ظهير شريف رقم 1-18-15، صادر في 5 جمادى الآخرة 1439 الموافق 22 فبراير 2018، يتعلّق بتنفيذ القانون رقم 13-31، يتعلّق بالحق في الحصول على المعلومات.

46. مُذكّرة رقم 00096، مؤرّخة في 10 مارس 2016، تتعلّق بتنمين أملاك الجماعات المحليّة.

ثانياً: الكتب.

47. مجمّع اللّغة العربية، المعجم الوسيط، ط.4، القاهرة: مكتبة الشّروق الدّولية، 2008.

48. نبيل عبد الفتّاح وآخرون، المُنظّمات الأهليّة العربيّة والمحكومية: قضايا وإشكاليات وحالات، القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السّياسية والاستراتيجية، 2004.

49. إيّمان حسن، "الحكم الرّشيد"، في الموسوعة العربيّة للمجتمع المدني، تحرير: أماني قنديل، القاهرة: الهيئة المصريّة للكتاب، 2008.

50. أحمد صقر عاشور، إصلاح حوكمة التّنمية في مصر، مصر: مركز العقد الاجتماعي، 2010.

51. حسن العلوني، "صنع القرار المحلي في إطار مفهوم الدولة والمجتمع: دراسة للوحدات المحلية بمركز فوه"، في سلوى شعراوي جمعة، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2001.
52. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2017.
53. عبد الحميد قرفي، الإدارة الجزائرية: مقارنة سوسولوجية، مصر: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2008.
54. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، تر: محمد عرب صاصيلا، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1990.
55. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001.
56. ياسمينه ضياف، إصلاح إيرادات الجماعات المحلية، المسيلة: دار المتنبى للطباعة والنشر، 2023.
57. رضا بن بوريش، هندسة المالية المحلية في الجزائر بين الواقع والمأمول، المسيلة: دار المتنبى للطباعة والنشر، 2022.
58. عصام بن الشيخ، الأمين سويقات، "إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي: دور المواطن، المجتمع المدني، القطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي -حالة الجزائر والمغرب-"، في بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية دراسة حالة تونس، الجزائر، المغرب أنموذجًا، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2015.

ثالثاً: الدّوريات.

59. عادل مبرك، خالد بقاص، "إعادة اكتشاف الحوكمة من منظور تاريخي: قراءة في السياقات والتصورات"، *المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية*، مج.5، ع.3، ديسمبر 2021م: 567-580.
60. عيد فالح العدوانى، "الحوكمة ودورها في تحسين الأداء المؤسسي للجهاز الإداري ومُتطلبات التطبيق في دولة الكويت"، *النّهضة*، مج.10، ع.4، أكتوبر 2009: 67-96.
61. أيمن باجوري، نهلة محمود، "الحوكمة المحليّة كمدخل لإدارة العمل التّتموي المحليّ: دراسة نظريّة بالإشارة للحالة المصرية"، *مجلة كئيّة الاقتصاد والعلوم السياسيّة*، مج.23، ع.2، جامعة القاهرة، أبريل 2022م: 227-264.
62. بلال خروفي، "تداعيات الحوكمة المحليّة الرّديئة على قدرات الإدارة المحليّة في الجزائر"، *مجلة العلوم القانونيّة والسياسيّة*، مج.10، ع.03، ديسمبر 2019: 812-841.
63. عادل مبرك، خالد بقاص، "اللامركزية في سياق الحكامة المحليّة: جوهر العلاقة وحدودها؟"، *المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسيّة*، م.08، ع.02: 315-337.
64. عمر بوجلال، عقيلة ضيف الله، "إدماج المقاربة التشاركية لترقية الحكامة المحليّة: دراسة في التّجربتين الجزائريّة والمغربيّة"، *مجلة الحوار المتوسّطي*، مج.10، ع.2، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، جوان 2019: 205-225.

65. حورية بوزيان، "إصلاح الإدارة المحليّة في الجزائر في ضوء التّشريعات الرّاهنة"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونيّة والسّياسيّة، مج.07، ع.01، جوان 2022: 160-188.
66. إلياس أردّة، بلال الزروالي، عادل مفتاح، "المجالس الجماعية بالمغرب: من التّدبير القبلي إلى التّدبير العصري"، مجلة الأكاديمية للبحوث في العلوم الاجتماعيّة، مج.3، ع.1، 2021: 72-74.
67. موسى بن منصور، عبد الفتاح علاوي، "بدائل تمويل الجماعات المحليّة في الجزائر"، مجلة الاقتصاد الجديد، مج.10، ع.01، جانفي 2014: 25-40.
68. إيّمان حيلولة، "دور صندوق التّضامن والضّمان للجماعات المحليّة في تحقيق التّنمية المحليّة"، مجلة القانون العقّاري، جامعة يحي فارس، المدينة، 2019: 11-27.
69. حسناء كزوز، "مالية الجهة وإشكالية الاستقلال المالي الجهوي"، مجلة الباحث للدراسات والأبحاث القانونيّة والقضائيّة، ع.53، أبريل 2023: 36-59.
70. الأمين شريط، "الديمقراطية التّشاركية: الأسس والآفاق"، مجلة الوسيط، العدد 06، الجزائر، 2008: 38-53.
71. أوكيل محمد أمين، "إشكالية مشاركة المُجتمع المدني في تجسيد الديمقراطيّة المحليّة في الجزائر: الحدود والحلول"، مجلة الدراسات حول فعليّة القاعدة القانونيّة، مج.01، ع.01، 2017: 96-125.

رابعًا: الرسائل والمذكرات.

72. بلال خروفي، الحوكمة المحليّة كمدخل لبناء قدرات الإدارة المحليّة في الجزائر، أطروحة مقدّمة لنيل درجة دكتوراه علوم في العلوم السياسيّة، تخصصّ التنظيمات السياسيّة والإدارية، جامعة الحاج لخضر-باتنة1، 2018-2019.
73. حليلة الهادف، التدبير العمومي المحليّ وإشكالية التّحديث، أطروحة لنيل الدّكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة، 2011-2012.

خامسًا: الأوراق البحثية.

74. علي السّلمي، الشّراكة المُنْتِجة: الطّريق نحو التّنمية الوطنيّة المتكاملة، ورقة مقدّمة للقاء الفكري للشّراكة المُنْتِجة، الخرطوم 15 يناير 2003.
75. برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، "إدارة الحكم لخدمة التّنمية البشريّة المُستدامة"، يناير 1997م.
76. الإسكوا، "الحكم السّليم: تحسين الإدارة الكليّة في منطقة إسكوا"، الأمم المتّحدة، نيويورك، 2003م.
77. برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، "تقرير التّنمية الإنسانيّة العربيّة 2002م خلق الفرص للأجيال القادمة"، الأمم المتّحدة.
78. برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، "تقرير التّنمية البشريّة 2015: التّنمية في كل عمل"، نيويورك، 2015م.
79. اللّجنة الاقتصاديّة لإفريقيا، "أقلمة السّياسة الصّناعية والنّموا الشّامل في شمال إفريقيا"، الأمم المتّحدة، أديس أبابا، إثيوبيا.

80. الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية، تقرير حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الجزائر، نوفمبر 2008.

سادسًا: المواقع الإلكترونية.

81. ويكي مصدر، "نص خطاب رئيس الجمهورية الجزائرية عبد العزيز بوتفليقة ليوم الجمعة 15 أبريل 2011"، (تاريخ الاطلاع: 2022/03/20)،

<https://2u.pw/xXsZ2RJ>

82. البوابة الوطنية للجماعات الترابية، "مقتطف من نص الخطاب الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب"، 2011/08/20،

مراكش، (تاريخ الاطلاع: 2022/03/20)، <https://2u.pw/Z9cqkTM>

83. البوابة الوطنية للجماعات الترابية، "مقتطف من نص الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة ذكرى عيد العرش الجديد"، 2012/07/30، الرباط، (تاريخ الاطلاع: 2022/03/20)،

<https://2u.pw/S7HkawD>

84. ويكيبيديا، مقاومة الأمير عبد القادر، (تاريخ الاطلاع: 2022/02/20)،

<https://2u.pw/Xw6g85j>

85. رئاسة الجمهورية الجزائرية، "Déclaration du Congrès de Tripoli Juin 1962"، (تم الاطلاع في: 2022/04/19)،

<https://2u.pw/cB7eEjd>

86. وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة المحلية، "تطور وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية"، (تاريخ الاطلاع: 2022/04/21)،

<https://2u.pw/MnniSYs>

87. وكالة الأنباء الجزائرية، "قانونا البلدية والولاية: الرئيس تبون يدعو إلى التحضير لمقترحات مجدية وعصرية"، (تم الاطلاع، يوم: 28/نوفمبر/2022)،

<https://www.aps.dz/ar/algerie/135253-2022-11-27-18-38-48>

88. البوابة الوطنية للجماعات الترابية، "اللامركزية في أرقام 2014-2015" (تمّ الاطلاع في: 2022/05/11)، <https://2u.pw/inwqoADV>
89. مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، "دليل مرجعي حول خطة التنمية المستدامة لعام 2030"، الإسكوا، ص.37، (تاريخ الاطلاع: 2022/03/20)، <https://unsdg.un.org/ar/SDGPrimer>
90. وزارة الداخلية والجماعات المحليّة والتّهئية العمرانية، "تنوع مصادر التّمويل خدمة للتنمية المحليّة"، (تاريخ الاطلاع: 2023/02/01)، <https://2u.pw/HfhpFwa>
91. وزارة الداخلية والجماعات المحليّة والتّهئية العمرانية، "التعاون اللامركزي"، (تمّ الاطلاع: 2023/02/02)، <https://2u.pw/6xQ8rL4>
92. المركز الديمقراطي العربي، "آليات الديمقراطية التشاركية: آية حسيّلة بعد مرور 10 سنوات من دستور 2011"، (تاريخ الاطلاع: 2022/04/15)، <https://democraticac.de/?p=76604>
93. البوابة الوطنية للجماعات الترابية، "الديمقراطية التشاركية المحليّة: تقديم العرائض للجماعات الترابية كنموذج"، (تاريخ الاطلاع: 2022/04/15)، <https://2u.pw/6DPv85mA>
94. البوابة الوطنية للجماعات الترابية، "دليل الإطار التشريعي والتنظيمي للحكامة التشاركية المحليّة"، (تاريخ الاطلاع: 2022/05/22)، <https://2u.pw/QuXOcbN>
95. البوابة الوطنية للجماعات الترابية، "الحكامة التشاركية المحليّة القرار المشترك نموذج آلية الميزانية التشاركية"، (تاريخ الاطلاع: 2022/05/22)، <https://2u.pw/yvVcwMi>

ب. المراجع باللّغة الأجنبيّة:

أولاً: الكتب.

96. J-P Gaudin, **Pourquoi la gouvernance?**, Paris: La bibliothèque du citoyen, Presses de sciences Po, 2002.
97. Alain Beitone, **Dictionnaire des sciences économiques**, 2^E édition, Paris: Armand Colin, 2007.
98. Guy Hermet, **Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques**, 3^E édition, Paris: Armand Colin.
99. Philippe. Moreau Defarges, **La gouvernance**, Paris: Presses universitaires de France, Collection « Que sais-je? », 2003.
100. James. N Rosenau, "Toward an Ontology for global governance", in Martin Hewson & Timothy. G Sinclair, **Approaches to Global Governance Theory**, New York: State University of New York, 1999.
101. Patrick Le Galès, "Gouvernance", dans Laurie BOUSSAGUET et coll. (dir.), **Dictionnaire des politiques publiques**, 4^E édition, Paris: Presses de Sciences Po, 2004.
102. Germán Solinís, "La gouvernance : une alternative incertaine pour la coopération multilatérale", Dans Christine Versuur et Fenneke Reysoo, **On m'appelle à régner Mondialisation, pouvoirs et rapports de genre**, Genève: Graduate Institute Publications, 2003.
103. Séverine Béllina, Hervé Magro, Violaine De Villemeur, **La gouvernance démocratique: Un nouveau paradigme pour le développement?**, Paris: Karthala, 2008.
104. François Rangeon, "Le gouvernement local", Dans Jacques Chevallier et Col, **La Gouvernabilité**, France: Presses Universitaires de France, 1996.
105. Nathalie Holec, Geneviève Brunet-Jolivald, **Gouvernance: dossier documentaire**, Paris: Centre de documentation de l'urbanisme (CDU), Octobre 2009.

106. Alain Faure, "Territoire/territorialisation", Dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, **Dictionnaire des politiques publiques**, 3^E édition, Paris : Presses de Sciences Po, 2005.
107. Jean-Claude, RUWET, "Territoire, éthologie", Dans **Encyclopedia Universalis**, Vol.22, Paris: 1995.
108. Yves Lacoste, "De la géopolitique aux paysages", Dans **Dictionnaire de la géographie**, Paris: A, Colin, 2004.
109. François Perroux, "Esquisse d'une théorie de l'économie dominante", Dans **Economie Appliquée**, Tome 1 n°2-3, France: Presses universitaires de France, Avril-Septembre 1948.
110. Jean-Claude Thoenig, "La sociologie des organisations face au local", Dans Albert Mabileau, **A la recherche du local**, Paris: L'harmattan, 1993.
111. Pierre Calame, "Le territoire, brique de base de la gouvernance", Dans Jean-pierre, Piéchaud, **L'encyclopédie du Développement Durable**, N°.55, Paris: Les éditions des récollets, Novembre 2007.
112. Guy Di Méo, **Géographie sociale et territoires**, Paris: Nathan, 1998.
113. Rouger Brunet, Robert Ferras, Hervé Thery, "Les mots de la géographie", Dans **dictionnaire critique**, Montpellier/Paris: Reclus-La Documentation Française, 1992.
114. Béatrice Giblin-Delvallet, "La géographie et l'analyse du local : le retour vers le politique", Dans Albert, Mabileau, **A la recherche du local**, Paris: L'harmattan, 1993.
115. J.P. Gilly, B Pecqueur, "La dimension locale de la régulation", Dans R. Boyer, Y. Saillard (eds), **Théorie de la régulation, L'état des savoirs**, Paris, La découverte, 2002.
116. Bernard Pecqueur, **Dynamiques territoriales et mutations économiques**, Paris, L'Harmattan, 1985.
117. Pierre Bodineau, Michel Verpeaux, **Histoire de la décentralisation**, France: Presses universitaires de France, 2^E éditions, Août 1997.

118. FCM, **Manuel sur les pratiques participatives dans la gouvernance locale: pour une participation citoyenne aux décisions municipales**, Ottawa: FCM, Centre international pour le développement municipal, 2007.
119. Bidyut Chakrabarty, Prakash Chand, Arindam Roy, **Public Administration in a Globalizing World: Theories and Practices**, India: Sage Publications, 2012.
120. Mark Bevir, **Governance: A Very Short Introduction**, Oxford: Oxford University Press, 2012.
121. H. George Frederickson & others, **The Public Administration Theory Primer**, Colorado: Westernview Press, Second Edition, 2012.
122. Owen Hughes, "Does Governance exist?", In Stephen P. Osborne, **The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**, London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2010.
123. Göran Hydén, "Making the State Responsive: Rethinking Governance Theory and Practice", In Göran Hydén and John Samuel, **Making The State Responsive: Experience With Democratic Governance Assessments**, New York: UNDP, 2011.
124. Commission on Global Governance, **Our Global Neighbourhood**, New York: Oxford University Press, 1995.
125. Ali Farazmand, **Sound Governance: Policy and Administration Innovations**, New York: Praeger Publishers, 2004.
126. Jan Kooiman, **Governing as Governance**, London: Sage publication, 2003.
127. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, **Good Governance Practices For the Protection of Human Rights**, New York and Geneva: United Nations Publication, 2007.
128. Bo Rothstein, **The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective**, Chicago, IL: The University of Chicago Press, 2011.
129. A. H Esser, **Behavior and envirement, The Use Of Space By Animals and Men**, London: Cambridge University Press, 1971.

130. Jean-Claude RUWET, "Territoire, éthologie", In **Encyclopedia Universalis**, Vol.22, Paris: 1995.
131. Anwar Shah, Sana Shah, "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments", in Anwar Shah, **Local Governance in Developing Countries**, Washington: Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, 2006.
132. G. Shabbir Cheema, Dennis A. Rondinelli, "From Government Decentralization to Decentralized Governance", in G. Shabbir Cheema, Dennis A. Rondinelli (Eds.), **Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices**, Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2007.
133. Elke Loeffler, **Co-production of public services and outcomes**, Glasgo, UK: Palgrave macmillan, 2021.

ثانيًا: الدّوريات.

134. Charles Tournier, "Le concept de gouvernance en science politique", **Pap. Polit.** Vol.12, N°.1, 2007, Bogota, Colombia: 63-92.
135. Catherine Baron, "La gouvernance: débats autour d'un concept polysémique", **Droit et Société**, Vol.2, N°.54, 2003: 229-249.
136. John Pitseys, "Le concept de gouvernance", **Revue interdisciplinaire d'études juridiques**, Vol.65, N°.2, 2010: 207-228.
137. Jacques Chevallier, "La gouvernance, un nouveau paradigme Etatique?", **Revue française d'administration publique**, 2003, Vol.1, N°.105-106: 203-217.
138. Hassan Azouawi, "L'apport du marketing territorial à la bonne gouvernance locale au Maroc : Cas de la province de Ouarzazate", **Revue Marocaine de Recherche en Management et Marketing**, N°.1, Janvier 2009: 245-262.
139. Isabelle Lacroix, Pier-Olivier St-Arnaud, "La gouvernance : tenter une définition", **Cahiers de recherche en politique appliquée**, Vol.4, N°.3, Automne 2012: 19-37.

140. Vincent Simoulin, "La Gouvernance et l'action publique: Le succès d'une forme simmélienne", **Droit et Société**, 2003, Vol.2, N°.54, 2003: 307-326.
141. Darine Bakkour, "Un essai de définition du concept de gouvernance", Laboratoire Montpelliérain d'Economie Théorique et Appliquée (LAMETA), Unité Mixte de recherche, **Etudes et synthèses**, Décembre 2013, N°.5: 1-40.
142. Dominique Lorrain, "Administrer, gouverner, réguler", **Les Annales de la Recherche Urbaine**, N°.80-81, 1998: 84-92.
143. Fabienne Leloup, Laurence Moyart, Bernard Pecqueur, "La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale?", **Géographie, Économie, Société**, Vol.7, N°.4, 2005: 321-332.
144. Guy Hermet, "Un régime à pluralisme limité? À propos de la gouvernance démocratique", **Revue française de science politique**, Vol.54, N°.1, January 2004: 159-178.
145. Marc Hufty, "La gouvernance est-elle un concept opérationnel? Proposition pour un cadre analytique", **Fédéralisme Régionalisme**, Vol.7, N°.2, January 2007.
146. Nouha Amrani, Mohammed Sadik, Mohammed Hemmi, "Gouvernance des collectivités territoriales au Maroc: Une approche prospective à la lumière des expériences internationales", **Alternatives Managériales Economiques AME**, Vol.3, N°1, Janvier 2021: 144-165.
147. Gaoussou Diarra, Patrick Plane, "La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance", **Mondes en Développement**, Vol.40, N°.158, 2012: 51-70.
148. Géraldine Froger, "Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable", **Mondes en développement**, Vol.4, N°.136, 2006: 11-28.
149. Lahlou Cherif, "Gouvernance des entreprises, Actionnariat et performances", **la revue de l'économie & de management**, N°.7, Avril 2008:245-275.

150. Bernard Ganne, "Les approches du local et des systèmes industriels locaux", **Sociologie du travail**, Vol.33, N°.4, 1991: 545-576.
151. Nathalie Bertrand, Patrick Moquay, "La gouvernance locale, un retour à la proximité", **Économie rurale**, N°.280, 2004: 77-95.
152. Patrick Le Galès, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", **Revue Française de science politique**, N°.45/1, 1995: 57-95.
153. Kamel Moulai, "De la décentralisation territoriale en Algérie: La rente territoriale joue-elle un rôle?", **Revue d'Économie et de Statistique Appliquée**, Vol.11, N°.21, Juin 2014: 348-373.
154. Zineb Kaf, Abdellatif Bouazza, "Démocratie participative origines et filiations : Fondements de la démocratie participative au Maroc", **Revue Internationale du Chercheur**, Vol.2, N°.4, Novembre 2021: 46-70.
155. Thomas. G Weiss, "Governance, Good governance and Global governance: Conceptual and Actual Challenges", **Third World Quarterly**, Vol.21, N°.5, October 2000: 795-814.
156. Martin Doornbos, "Good governance: The rise and Decline of a Policy Metaphor?", **Journal of Development Studies**, Vol.37, N°.6, 2001: 93-108.
157. Patricia .L McCarney, "Thinking about governance in global and local perspective". **Urban Forum**, Vol.11. N°.1: 1-30.
158. Francis Fukuyama, "What is Governance", **Governance**, Vol.26, N°.3, July 2013: 337-368.
159. R.A.W Rhodes, "The New Governance: Governing without Government", **Political Studies**, 1996, XLIV: 652-667.
160. R.A.W Rhodes, "Understanding Governance: Ten Years On", **Organization Studies**, Vol.28, N°.8, August 2007: 1243-1264.
161. Arvind. K Sharma, "Governance: The Concept and Its Dimensions", **Indian Journal of Public Administration**, Vol.64, N°.1, 2018: 1-14.

162. Elke Krahmman, "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?", **Global Governance**, Vol.9, N°.3, July–Sept. 2003: 323-346.
163. J. Kooiman and al, "Interactive governance and governability: An introduction", **The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies**, Vol.7, N°.1, 2008: 1-11.
164. Chris Ansell, Alison Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice", **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol.18, N°.4. 2008: 543-571.
165. Geert Bouckaert, "Taking stock of “governance”": A predominantly European perspective Governance, **An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol.30, N°.1, 2017: 45-52.
166. B. Guy Peters, Jhon Pierre, Governance Without Government? Rethinking Public Administration, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol.8, N°.2, 1998: 223-243.
167. Niraja Gobal Jayal, "The Governance Agenda-Making Democratic Development Dispensable", **Economic and Political Weekly**, Vol.32, N°.8, 22 February 1997: 407-412.
168. Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", **American Journal of Sociology**, Vol.91, N°.3, November 1985: 481-510.
169. François Perroux, "Economic space: Theory and Applications", **The Quarterly Journal of Economics**, Vol.64, N°.1, Oxford University Press, 1 February 1950: 89.104.
170. Jean-Pierre Gilly, Frederic Wallet, "Forms of Proximity, Local Governance and the Dynamics of Local Economic Spaces: The Case of Industrial Conversion Processes", **International Journal of Urban and Regional Research**, Vol.25, N°.3, September 2001: 553-570.
171. Aaron Shneider, "Decentraliation: Conceptualization and Measurement", **Studies in Comparative International Development**, Vol.38, N°.3: 32-56.
172. Priyantha, W. Mudalige, The Discussion of Theory and Practice on Decentralization and Service Delivery, **European Scientific Journal**, Vol.15, No.14, May 2019: 115-135.

173. Emil Visnovsky, "The Deweyan Conception of Participatory Democracy", **Americana: E-Journal of American Studies in Hungary**, Vol.III, N°.2, 2007.
174. Jeffrey. D Hilmer, "The State of Participatory Democratic Theory", **New Political Science**, Vol.32, N°.1, March 2010: 43-63.
175. Sherry, R Arnstein, "A Ladder of citizen participation", **Journal of American Institute Planners**, Vol.35, N°4, July 1969: 216-242.
176. Hellmut Wollmann, "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations", **Local Government Studies**, Vol.30, N°.4, 2004: 639-665.
177. J.J Hesse, L.J Sharpe, "Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations in Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses Of Twenty Western Industrialised Countries", **Verlagsgesellschaft**, 1990/91: 603-621.

ثالثاً: الرسائل والمذكرات.

178. Lamiaa EL HIJRI, **Gouvernance et Stratégies territoriales: Le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire**, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de METZ, 2009.
179. 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, 18 Décembre 2019.
180. Oussmane BA, **La prise de décisions locales: Les procédés pour plus de démocratie** (Thèse de Doctorat de Droit Public, Ecole Doctorale des Sciences de l'Homme et de la Société, Université de Reims Champagne-Ardenne, France), 09/07/2012.

181. C. Majerowicz, "La décentralization et la gouvernance locale: Quelle Contribution de la CTB?", Rapport d'étude, Coopération Technique Belge, Société Anonyme de droit public à finalité sociale, Avril 2006.
182. Tino Raphaël Toupane, "La gouvernance: évolution, approches théoriques et critiques du concept", SEMINARUL GEOGRAFIC "D. CANTEMIR" NR. 29/2009.
183. Robert Joumard, "Le concept de gouvernance, Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS)", Rapport N° LTE 0910, France, Novembre 2009.
184. Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement, "Evaluation du thème: Appui à la décentralisation et gouvernance locale", Avril 2006.
185. Daniel Kaufmann, Aart Kraay & Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VIII Aggregate and Individual Governance Indicators: 1996–2008", Policy Research Working Paper 4978, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, June 2009.
186. Zack Taylor, "Good Governance at the Local Level: Meaning and Measurement", IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, University of Toronto, 2016.
187. Schout Adriaan, Jordan Andrew, "Coordinated european governance: Self organising or centrally steered?", CSERGE Working Paper EDM, No. 03-14, University of East Anglia, The Centre for Social and Economic Research on the Global Environment (CSERGE), Norwich, 2003.
188. Shah Anwar, "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization", Policy research paper, World Bank, Washington, 1998.
189. Kurt Promberger, Iri Rauskala, "New Public Management: An introduction from the UK perspective", Working paper, Innsbruck University, Austria, 2003.

190. Dennis A Rondinelli, John R Nellis, G. Shabbir Cheema, "Decentralization in Developing Countries A Review of Recent Experience", World Bank Staff Working Papers Number 581, Management and Development Series Number 8, The World Bank Washington, D.C., U.S.A. July 1983.
191. Jean-Paul Faguet, "Decentralization and Governance, World Development", Vol.53, Issue C, January 2014.
192. The World Bank, "Governance and Development", A World Bank Publication, Washington DC, April 1992.
193. The World Bank, "Governance: The World Bank's Experience", Washington, DC, 1994, p.xiv.
194. The World Bank, "World Development Report 2017: Governance and the Law".
195. UNDP, "Governance For Sustainable Human Development", A UNDP policy document, 1997.
196. OECD, "Participatory Development and Good Governance", Paris, 1995.
197. Asian Development Bank, "Governance: Sound Development Management", August 1999.
198. African Development Bank, "Bank group policy on governance", November 1999.
199. UNDP, "Human Development Report 1990", Oxford University Press.
200. UNESCWA, "Governance-adjusted Human Development Index, The case for a broader index and its implications for Arab States", Beirut, 2016.
201. UNDP, "Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings: Building a Resilient Foundation for Peace and Development", 14 April 2016.
202. UCLG, "Pathways to urban and territorial equality: Addressing inequalities through local transformation strategies", GOLD VI, 2022.

203. The World Bank, "The political Economy of Democratic Decentralization, Directions in Development", March 1999, Washington, D.C.
204. International Labour Organization, "The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services", Report for discussion at the Joint Meeting on the Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services, Geneva, 15-19 October 2001.
205. UNDP and others, "Local governance and Decentralization: Programme experiences and views from the field".
206. World Bank, Sub-Saharan Africa: From Crisis to sustainable Growth_A long-term Perspective Study, Washington DC, 1989b.

خامساً: المواقع الإلكترونية.

207. Rigaud Benoît, "Gouvernance publique", Dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique-ENAP, 2012, (Consulté, le: 10/04/2020), [en ligne], <http://www.dictionnaire.enap.ca/>
208. Institut de recherche et débat sur la gouvernance, "Pour un croisement des approches de la gouvernance", (Consulté, le: 15/04/2020), http://www2.institutgouvernance.org/IMG/pdf/plaquette_Grande.pdf
209. Homri Sabiha, "La démocratie participative: Enjeux, Cadre juridique du contexte tunisien", OIDP, 26 Novembre 2018, Barcelone, (Consulté, le: 07/06/2021), <https://www.oidp.net/docs/repo/doc549.pdf>
210. Cédric Polère, "La démocratie participative: État des lieux et premiers éléments de bilan", p.14, (Consulté, Le: 01/07/2007), <https://2u.pw/rIW0jFH>
211. Loïc Blondiaux, "La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible", 29/03/2021, (Consulté, le: 04/06/2021), <https://2u.pw/C26ADPEo>

212. République Française, "La construction de l'organisation territoriale de la France : chronologie, Vie publique: au cœur du débat publique", (Consulté, le: 10/02/2021), <https://2u.pw/tkphtQ4j>
213. République Algérienne Démocratique et Populaire, Déclaration du Congrès de Tripoli, Juin 1962, p.10, (Consulté le: 10/04/2022) <https://www.el-mouradia.dz/ar/algeria/texts/previous-constitutions>
214. European Commission, "Cotonou agreement", (Seen, the: 20/04/2021), <https://2u.pw/CQV8T7MX>
215. GWGIIAS, "Governance: A Working Definition", 1996, (Seen, the: 25/03/2021), <https://www.gdrc.org/u-gov/work-def.html>
216. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, "What is Good Governance?", United Nations, (Seen, the: 22/04/2022), <https://2u.pw/HzncrTj>
217. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "About good governance OHCHR and good governance", United Nations, (Seen, the: 20/03/2021), <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>
218. Council of Europe, "12 Principles of Good Governance", (Consulté, le: 16-04-2021) <https://2u.pw/4bD0t6xi>

فانظر يا سيدي
يا ناصر يا شريفا
والله اعلم
بما كنا
يا ناصر
يا ناصر
يا ناصر

والجبر يا قوي
يا ناصر
يا ناصر
يا ناصر
يا ناصر

فهرس الأشكال:

الصفحة	العنوان	الرقم
55	..... عناصر الحكامة	01
58	..... مبادئ الحكامة	02
66	..... بنية الحكامة وفق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	03
84	..... بناء الإقليمية والعوامل المحددة لها	04
93	..... تعريف الحكامة المحلية	05
96	..... عناصر الحكامة المحلية	06
112	..... أبعاد اللامركزية	07
133	..... French student poster	08
134	..... ثمان (08) درجات على سلم مشاركة المواطنين	09
182	..... أنواع الجماعات الترابية سنة 2015	10
240	..... دليل الإطار التشريعي والتنظيمي للحكامة التشاركية المحلية	11

فهرس الجداول:

الصفحة	العنوان	الرقم
23	..... ثلاثة (03) مبادئ لإعادة التفكير في الحكامة من أجل التنمية	01
	التحول في تصور بنية الحكامة - القرن العشرون مقابل القرن الحادي والعشرين	02
53	.....
59	..... التوليف بين نظريات الحكامة المختلفة	03
115	..... أبعاد ومؤشرات اللامركزية	04
179	..... تطوّر عدد الجماعات الحضرية والقروية ما بين 1959 و 2015...	05
180	..... تطوّر عدد العمالات والأقاليم ما بين 1959 و 2015	06
230	..... أدوات الديمقراطية التشاركية	07

فهرس المحتويات:

الصفحة	المحتويات
	إهداء
	شكر وتقدير
01	مقدمة.....
15	الفصل الأول: الحكامة بين تعدد المعاني وتشابك المضامين.....
18	المبحث الأول: التعريفات المختلفة للحكامة.....
20	المطلب الأول: التعريفات المؤسّساتية.....
27	المطلب الثاني: التعريفات الأكاديمية.....
33	المطلب الثالث: الحكامة في الأدبيات العربية.....
40	المبحث الثاني: سياقات تطوّر الحكامة.....
40	المطلب الأول: جذور الحكامة.....
42	المطلب الثاني: الحكامة المعاصرة، الولادة الجديدة وإعادة التّخصيص.....
53	المبحث الثالث: تحليل البنية النظرية للحكامة.....
54	المطلب الأول: ماهية الحكامة.....
59	المطلب الثاني: البنية النظرية للحكامة.....
64	المطلب الثالث: الإشكالات والتّحدّيات التي تُواجه الحكامة.....
67	المبحث الرابع: علاقة الحكامة ببعض الظواهر المعاصرة.....
67	المطلب الأول: العولمة والاتّجاهات الجديدة في الإدارة العامّة.....
69	المطلب الثاني: حقوق الإنسان والحكم الرّاشد من منظور مُتبادل.....
71	المطلب الثالث: الديمقراطيّة والحكامة في مجتمع التّتمية.....
73	خلاصة الفصل الأول.....
75	الفصل الثاني: المقاربة المحليّة للحكامة.....
78	المبحث الأول: ديناميات المجال المحلي.....
78	المطلب الأول: الإقليم، مقاربات مُتعدّدة التّخصّصات.....
82	المطلب الثاني: بناء الإقليميّة والعوامل المُحدّدة لها.....
85	المطلب الثالث: أشكال القرب.....
87	المطلب الرابع: الحكامة المحليّة، نحو إطار أوسع للتّحليل.....
90	المبحث الثاني: أسس الحكامة المحليّة.....
90	المطلب الأول: في تعريف الحكامة المحليّة.....
94	المطلب الثاني: عناصر الحكامة المحليّة.....

97	المطلب الثالث: مبادئ الحكامة المحلية.....
103	المبحث الثالث: مقتضيات الحكامة المحلية.....
103	المطلب الأول: اللامركزية في تفكير الحكامة المحلية.....
119	المطلب الثاني: إعادة توزيع السلطة في إطار الديمقراطية التشاركية.....
143	المبحث الرابع: نماذج أوروبية في الحكامة المحلية.....
143	المطلب الأول: النموذج الفرنسي في الحكامة المحلية.....
152	المطلب الثاني: النموذج الإنجليزي في الحكامة المحلية.....
154	المطلب الثالث: النموذج السويدي في الحكامة المحلية.....
157	خلاصة الفصل الثاني.....
	الفصل الثالث: الحكامة المحلية في الدول المغربية بين تحديات الواقع ومتطلبات التنمية.....
158	المطلب الأول: السياق العام لتبني مقاربة الحكامة المحلية في الدول المغربية....
162	المطلب الثاني: السياق العام للحكامة المحلية في الجزائر.....
165	المطلب الثالث: السياق العام للحكامة المحلية في المغرب.....
171	المبحث الثاني: تطوّر نظام الإدارة المحلية في الجزائر والمغرب.....
171	المطلب الأول: تطوّر نظام الإدارة المحلية في الجزائر.....
176	المطلب الثاني: تطوّر نظام الإدارة المحلية في المغرب.....
184	المبحث الثالث: تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر والمغرب.....
184	المطلب الأول: تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر.....
191	المطلب الثاني: تنظيم الإدارة المحلية في المغرب.....
198	المبحث الرابع: التمويل المحلي للتنمية.....
198	المطلب الأول: التمويل المحلي للتنمية في الجزائر.....
211	المطلب الثاني: التمويل المحلي للتنمية في المغرب.....
222	المبحث الخامس: مشاركة المواطنين في صنع القرار المحلي في الجزائر والمغرب...
222	المطلب الأول: مشاركة المواطنين في صنع القرار المحلي في الجزائر.....
231	المطلب الثاني: مشاركة المواطنين في صنع القرار المحلي في المغرب.....
242	خلاصة الفصل الثالث.....
245	الخاتمة.....
249	فهرس المراجع.....
276	فهرس الأشكال والجداول.....
278	فهرس المحتويات.....

المُلخَص:

تَهْدِفُ هذه الدِّراسة إلى الإجابة عن إشكالية تبَيَّن مَضامين الحِكمة المحليَّة في الدَّول المغاربية وانعكاساتها على مسار التَّنمية في الفترة المُمتدَّة ما بين سنتي 2011 و2022، حيث سارعت الجزائر والمغرب مدفوعتان بالتحوُّلات التي عرفتها المنطقة العربيَّة فيما يُعرَف بـ "الرَّبيع العربي" إلى إحداث جملة من الإصلاحات قصد تكييف بنائها القانوني والمؤسَّسي مع مُتطلِّبات الحِكمة المحليَّة (لامركزيَّة التَّسيير العام، لامركزيَّة ماليَّة ومشاركة حقيقيَّة للمواطنين في صنع القرار المحلي). وقد خُلصت عملية اختبار الفرضيات التي تَمَّت صياغتها من أجل تفكيك الإشكالية إلى أنَّ الحِكمة المحليَّة التي تُمكن الأفراد هي غاية ووسيلة في الوقت نفسه، ومُشكلة عدم تحقُّق التَّنمية في الدَّول المغاربية هو غياب العوامل المُحفِّزة التي تُدفع أبناء هذه المُجتمعات لأن يُصبحوا جزءًا من جهود التَّنمية بسبب الأسلوب الفوقي الذي تُقدَّم من خلاله (مقاربة من أعلى إلى أسفل).

Abstract:

This study aims to respond to the problematic of the adoption of local governance in the Maghreb countries and its implications for the development process between 2011 and 2022, as Algeria and Morocco, driven by the transformations in the Arab region, quickly introduced a number of reforms to adapt their legal and institutional structure to the requirements of local governance (decentralization of public administration, Financial decentralization and genuine participation of citizens in local decision-making). The process of testing the assumptions that have been formulated to dismantle the problematic has concluded that the local governance that empowers individuals is both an end and a means, and the problem of not achieving development in the Maghreb countries is the absence of incentive factors that push the people of these communities to become part of the development effort because of the superior style in which they are presented (up-to-down approach).