الجمهوريــة الجزائريــة الديمقراطيــة الشعبيــة
وزارة التعليـــم العالـــي والبحث العلمـــي
جامــعة العربــي بن مهيـدي -أم البواقــي
معهد تسيير التقنيات الحضرية

الاستشـارة في أدوات التهيئـة و التعميـر
بين التشريـع و التطبيـق
- حالة بلدية باتنــة -

أطروحـة مقدمــة لنيل شــهادة دكتوراه العـلوم في تسييــر التقنيــات الحضريــة

تخصص: مدن، أقاليم و بيئة

إعداد الطالب
حامدي جمال عبد الناصر

إشرف الأستاذ الدكتور
الذيب بلقاسم

لجنة المناقشة			
بلعيدي عبد الحكيم	أستاذ التعليم العالي	جامعة أم البواقي	رئيسا
الذيب بلقاسم	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة	مشرفا
عنون نور الدين	أستاذ محاضر	جامعة باتنة	عضوا
بن غصبان فؤاد	أستاذ محاضر	جامعة أم البواقي	عضوا
فلوسية لحسن	أستاذ محاضر	جامعة المسيلة	عضوا

السنة الجامعية 2018 - 2019

أسدي جزيل شكري للأستاذ الذيب بلقاسم على المساعدات و التوجيهات القيمة التي أسداها لي طيلة مسار إعداد هذا البحث؛

كما أتقدم بالشكر لكل من ساهم من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل المتواضع.

حامدي جمال عبد الناصر

الإهـــــــــداء

إلـــى كـــل مـــن أضاء بعلـــمه عـــقل غيـــره، أو هـــدى بالجواب الصحيـــح حيـرة سائليـــــه، فأظـــهر بسماحتـــه تواضـــع العلـــماء، وبرحابتـــه سماحـــــة العارفيـــــن.

حامدي جمال عبد الناصر

بسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى:

" و شاورهـــم فـــي الأمـــر "

صدق الله العظيم

الآية 159 من سورة آل عمران

و قيل:

" مـا خـاب مـن إسـتشار"

قول مأثور

الفهـــــارس

فـــهرس المواضيـــــع

الرقم	العنـــوان	الصفحة
	الإهداء	
	شكر و عرفان	
	فهرس المواضيع	1
	فهرس الخرائط	11
	فهرس الجداول	12
	فهرس الأشكال	14
	فهرس أشكال الملحق رقم 07	15
	فصل تمهيدي:توطئة لإشكالية البحث و تحديد موضوع الدراسة	16
	مقدمة	16
1	الدراسات السابقة	21
2	نحو مأسسة المشاركة	25
3	نحو تعزيز المنظومة التشريعية	26
4	إشكالية الدراسة	27
1.4	فرضيات البحث	29
5	منهجية الدراسة	34
	أ- المنهج الوصفي	34
	ب- المنهج التاريخي و منهج تحليل المحتوى	35
	ج- المنهج الإحصائي	35
6	خطة العمل و محاور الدراسة	35
7	أهمية الدراسة	38
8	أسباب ِلختيار الموضوع	39
9	أهداف الدراسة	41
	القـــسم النـــظري:البعد الاستشاري في إعداد وثائق التهيئة و التعمير بالجزائـــر	
	الفصل الأول: حدود مفهوم الإستشارة في التهيئة و التعمير	
	مقدمة	42
	المبحث الأول: موقع الاستشارة من المشاركة العمومية	42
أولا:	مفهوم الإستشارة	42
1	ميدان التهيئة و التعمير: من الاستشارة إلى المشاركة العمومية	44
2	تعريف المشاركة العمومية	46

3	ماهية المشاركة العمومية	47
ثانيا:	المشاركة العمومية: النشأة، التطور و إطار الممارسة	48
1	نشأة و تطور المشاركة العمومية	48
2	حتمية المسار التشاركي في السياسات العمومية	49
3	تصاعد مظاهر رفض المشاريع	50
4	مأسسة البعد التشاركي في التسيير العمومي	50
5	الإطار العام لممارسة المشاركة العمومية	50
	المبحث الثاني: مستويات المشاركة العمومية ، أهدافها و أدواتها	52
1	مستويات المشاركة العمومية	52
1.1	مقياس شيري أرنستاين (ARNSTEIN Sh. R.) للمشاركة	52
أ	الفئة الأولى (اللّامشاركة)(La non participation)	52
ب	الفئة الثانية (المشاركة الرمزية) (La participation symbolique)	53
ج	الفئة الثالثة (التمكين)(Empowerment)	57
2.1	مقياس تيبولت للمشاركة (Thibault et al)	58
2	أهداف المشاركة العمومية	60
3	أدوات المشاركة العمومية	61
4	شروط نجاح المشاركة العمومية	63
1.4	المحيط الديمقراطي	63
2.4	مجتمع مدني نوعي	63
3.4	الإعلام المبكر و الشفافية	64
4.4	الحيادية في التسيير	64
5.4	تنويع أدوات المشاركة و أساليبها	65
6.4	التقييم و الإفصاح عن النتائج	65
5	معوقات المشاركة العمومية	65
	خلاصة	66
	الفصل الثاني: التخطيط العمراني بالجزائر من المعيارية إلى التشاركية	
	مقدمة	68
	المبحث الأول: تطور التخطيط العمراني بالجزائر	68
1	المرحلة الاستعمارية(1830-1962)	68
2	مرحلة الدولة الراعية و هيمنة التخطيط القطاعي الممركز (1962-1990)	69
3	المخطط التوجيهي للتعمير PUD: أداة بدون مرجعية في التخطيط الإقليمي	69

4	المناطق السكنية الحضرية الجديدة($ZHUN_{(S)}$)	71
5	أسلوب إعداد المخطط التوجيهي للتعمير PUDو المناطق السكنية الحضرية الجديدة ZHUN(s)	72
6	مرحلة اقتصاد السوق و تحرير المعاملات العقارية (ما بعد 1990)	72
7	ظهور أدوات التهيئة الإقليمية	73
8	مبادئ سياسة التهيئة الحضرية الجديدة	74
9	البعد التشاركي للسياسة الجديدة للتهيئة و التعمير	75
1.9	عوائق سياسة التهيئة و التعمير بأبعادها الجديدة	75
10	أدوات التهيئة و التعمير بعد 1990	76
1.10	المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير PDAU	76
أ	تعريفه	77
ب	أهدافه	77
ج	محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير	78
ج.1	الملف الوصفي (التقرير الكتابي) Volet descriptif	78
ج.2	الملف الخرائطي (البياني) Volet cartographique	79
د	منهجية إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير	80
د.1	المرحلة الأولى: تشخيص الوضع القائم و آفاق التنمية	80
د.2	المرحلة الثانية: تفصيل مشروع التهيئة	81
د.3	المرحلة الثالثة: التنظيم العمراني	82
2.10	مخطط شغل الأراضي POS	82
أ	تعريف مخطط شغل الأراضي	82
ب	موقع مخطط شغل الأراضي ضمن منظومة أدوات تهيئة المجال بالجزائر	82
ج	أهدافه	83
د	محتوى مخطط شغل الأراضي و مراحل إعداده	83
د.1	التقرير الكتابي	83
	- المرحلة الأولى: تشخيص الوضع القائم	83
	- المرحلة الثانية: مشروع التهيئة	83
	- المرحلة الثالثة: إعداد التنظيم الحضري	84
د.2	الملف البياني (المخططات)	84
	- المرحلة الأولى: جمع المعطيات	84
	- المرحلة الثانية: التهيئة و التقنين	84

هـ	عوائق تنفيذ مخططات شغل الأراضي	85
و	الإطار القانوني لمخطط شغل الأراضي	85
المبحث الثاني: الإطار التشريعي للإستشارة في التهيئة و التعمير بالجزائر		
أولا	على المستوى الدولي	87
أ	ميثاق حقوق الإنسان	87
ب	الحق في التنمية	88
ج	الحق في البيئة	89
د	الحق في المدينة	90
ثانيا:	على المستوى الوطني(التشريعات الوطنية)	91
1	دستوري 1989، 2016	91
2	النصوص المنظمة لنشاط التنظيمات الاجتماعية	95
1.2	القانون رقم 06/12 المؤرخ في 2012/01/12المتعلق بالجمعيات	95
3	النصوص القانونية الفرعية ذات العلاقة بالمشاركة العمومية في برامج التهيئة و التعمير	95
أ	توصيات المخطط الوطني لتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة	96
ب	القانون رقم 11.10 المؤرخ في 222جويلية 2011 المتعلق بالبلدية	96
ج	القانون رقم10/03المؤرخ في2003/07/19 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة	98
د	القانون رقم 25/90المؤرخ في 1990/02/18 يتعلق بالتوجيه العقاري	100
و	القانون رقم 29/90المؤرخ في 1990/12/01 يتعلق بالتهيئة و التعمير	100
ر	القانون رقم 06/06 المؤرخ في2006/02/20 الموجه لسياسة المدينة	100
	خلاصة	101
الفصل الثالث: صلاحيات الفاعلين على ضوء تنظيم الاستشارة بمخططات شغل الأراضي		
	مقدمة	103
المبحث الأول: تحليل المحتوى التشاركي لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي		103
1	المبادئ العامة لفلسفة تنظيم إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي بالجزائر	103
أ	سيادة القرار الإداري اللامركزي على الإعداد التقني للمخطط	103
ب	إعتماد الشفافية في قرارات التهيئة و التعمير	104
ج	تكريس المسار التشاركي في إعداد الدراسة بتأسيس اللجنة المختلطة	104
د	توسيع فضاء الإستشارة بالتحقيق العمومي	104
و	متابعة نتائج المشاركة في كل من نشاط اللجنة و التحقيق العمومي	105
2	تسلسل إجراءات الإعداد	105

1.2	تنظيم صلاحيات إعداد مخططات شغل الأراضي	105
2.2	بداية المسار التشاركي في إعداد المخطط	106
3.2	تنصيب اللجنة المختلطة لمتابعة الدراسة	107
4.2	التحقيق العمومي، مجاله و دوره	109
5.2	موقع التحقيق العمومي (الاستقصاء العمومي) ضمن مراحل تطور مشروع المخطط	110
1.5.2	سلطة فتح التحقيق العمومي ، مهام و صلاحيات المحافظ المحقق	111
2.5.2	سير التحقيق العمومي	112
3.5.2	نتائج التحقيق و مصداقية لجنة دراسة الملاحظات و المصادقة على المخطط	113
3	ملاحظات حول تحليل إجراءات الإعداد	114
1.3	من حيث الإعلام	114
2.3	ضعف دور اللجنة المختلطة	114
3.3	حيادية لجنة دراسة الطعون	115
	المبحث الثاني: صلاحيات الفاعلين في إعداد مخططات شغل الأراضي بالجزائر	117
أ	تصنيف الفعلين تبعا للصلاحيات المخولة لهم	118
1	الفئة الأولى من الفاعلين: مسؤولية إعداد المشروع	118
1.1	المجلس الشعبي البلدي و حدود مسؤولية إعداد الدراسة	118
2.1	الدور المحوري لمديرية التعمير و البناء (DUC)	120
3.1	مكتب الدراسات صاحب العمل (Le maitre d'œuvre)	122
4.1	المعالم الموجهة للإعداد التقني	122
2	الفئة الثانية من الفاعلين: المصالح المكلفة بالحماية و الوقاية	123
1.2	الفلاحة و الغابات	123
2.2	التراث، السياحة و البيئة	124
3	الفئة الثالثة من الفاعلين: المكلفون بالتهيئة، التجهيزات و البرمجة (المنفعة العمومية)	125
1.3	الفاعلون المكلفون بالتهيئة (الطرق و الشبكات المختلفة)	126
-	مديرية الأشغال العمومية DTP	126
-	مديرية الولائية للري DHW	128
-	مديرية التجهيزات العمومية (DEP):المكلفة بالمرافق و التجهيزات العمومية	128
-	الوكالة العقارية المحلية للتنظيم و التسيير العقاريين (AFLRGF)	129
2.3	الفاعلون المكلفون بالبرمجة	130
-	مصالح التجارة و النقل	130
-	مديرية البرمجة و متابعة الميزانية(DPBS, EX-DPAT)	130

4	الفئة الرابعة: الفاعلون الخواص و تنظيمات المجتمع المدني	131
-	نقابة المرقين العقاريين	132
-	نقابات و جمعيات الملاك العقاريين	133
-	الجمعيات المرتبطة بإطار الحياة و السكن	135
-	إستشارة الهيآت و الشخصيات ذات الخبرة	136
-	غياب دور فعال للوكالات العقارية المحلية	136
ب	ملاحظات حول تنظيم أدوار الفاعلين	137
ب.1	استمرار الممارسة الإدارية التقنوقراطية	137
ب.2	الحاجة لإعادة صياغة أدوار بعض الفاعلين	138
ب.1.2	توضيح دور بعض ممثلي مصالح الدولة ضمن اللجنة المختلطة	138
ب.2.2	توضيح دور بعض ممثلي الدولة خارج اللجنة(مديرية التنظيم و الشؤون العامةDRAG)	138
	خلاصة	139
	خلاصة القسم النظري	140
	القسم التطبيقي: فعاليات الاستشارة في إعداد مخططات شغل الأراضي ببلدية باتنة	
	الفصل الرابع: *مدينة باتنة: محصلة لتتابع سياسات التدخل العمومي*	
	مقدمة	141
	المبحث الاول: مدينة باتنة من النشأة إلى التسيير الممركز(1844-1990)	141
1	الموقع الاستراتيجي لمدينة باتنة	141
2	التطور السكاني للمدينة	142
3	نشأة مدينة باتنة و تطورها العمراني	145
1.3	النواة الأولى	145
2.3	المرحلة الثانية: من 1923 إلى 1962	146
3.3	مرحلة ما بعد الاستقلال	147
أ	مرحلة النمو البطيء(1962-1973)	147
ب	المرحلة الثانية(1974-1989):مرحلة الدولة الراعية و التسيير الموجَّه	148
	المبحث الثاني:الأدوات الجديدة للتهيئة و التعمير و رهان المسار التشاركي (من 1990 إلى 2004)	153
1	المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لبلدية باتنة: سياسة طموحة تفتقر لوسائل مالية	153
2	مرحلة ما بعد 2004 و عثرة المسار التشاوري أمام عائق الملكية الخاصة	154
3	تقييم مدى تنفيذ محتوى أدوات التهيئة و التعمير لبلدية باتنة	155
4	اللجوء لملكية الدولة كمتنفس عقاري للمدينة	158
5	القطب الحضري حملة و إنعاش التنمية الحضرية	158

6	مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير	160
1.6	مخطط توجيهي قيد التنفيذ قبل المصادقة و ببرامج تزيد عن إمكانيات البلديات	161
7	نحو تكريس أخطاء التجارب السابقة	163
	خلاصة	164
الفصـــل الخامـــس: فعاليات الإستشارة بمخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10 بمدينة باتنة		
	مقدمة	165
	المبحث الاول: الخصائص العمرانية و البشرية لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10	166
-	مبررات إختيار عينة الدراسة	166
1	تقديم مجال الدراسة	167
1,1	السلطة السياسية للمدينة	170
2,1	البعد السياسي لقرارات التهيئة و التعمير	172
2	مجالات الدراسة الميدانية	173
1,2	مخطط شغل الأراضي رقم 02 (حي تامشيط العلوي)	173
1.1.2	طبوغرافية المخطط	173
2.1.2	الارتفاقات الموجودة بأرضية المخطط	175
3.1.2	أهم عناصر الوضع الحالي لمخطط شغل الأراضي رقم 2	175
أ	المنطقة المبنية	176
ب	المنطقة الشاغرة	176
4.1.2	تزامن إعداد مخطط شغل الأراضي رقم 02 مع تغيرات عميقة في السياسة العقارية	178
5.1.2	محتوى مشروع التهيئة	178
أ	منطقة إعادة الهيكلة(ZR)	178
ب	منطقة التهيئة	179
2.2	مخطط شغل الأراضي رقم 10 (حي الإخوة ملاخسو)	179
1.2.2	طبوغرافية محيط الدراسة	180
2 2.2	أسباب مراجعة الدراسة	181
2 2.2	أهم عناصر الوضع الحالي للمخطط	181
أ	المنطقة المبنية	182
ب	المنطقة المهيأة	183
3	عمليات عقارية تستبق و ترهن خيارات مشروعي تهيئة المخططين	183
1.3	بالنسبة لمخطط شغل الأراضي رقم 02	183
1.1.3	مصادقة في غياب توافق بين الفاعلين	184

2.3	بالنسبة لمخطط شغل الأراضي رقم 10	185
	المبحث الثاني : الإعداد الإداري للمخططين كنهج لـتأطير أدوار الفاعلين	187
1	مراجعة مخططي شغل الأراضي رقم02 و10:آمال أكبر من الواقع	187
2	تسلسل القرارات البلدية المرافقة للإعداد التقني	187
1.2	مداولات الإعداد و تحديد كيفيات التشاور بالمخططين	187
2.2	قرارات الاستشارة: التعريف بالأطراف المشاركة أو المستشارة	189
3.2	اللجنة المختلطة: الفضاء الوحيد للمشاركة في غياب الجمعيات	190
1.3.2	دور اللجنة المختلطة خلال إعداد مشروعي التهيئة	191
4.2	تبني سابق لانفتاح مشروعي المخططين على المواطنين	192
5.2	التحقيق العمومي :إنفتاح جزئي لمخططي شغل الأراضي رقم 02و10 على الجمهور	193
1.5.2	رأي المحافظ المحقق	196
أ	حدود القوة القانونية لمحضر المحافظ المحقق	196
6.2	لجنة دراسة الطعون : دراسة الآراء المعبر عنها في ظل غياب ممثل عن المعارضين	197
	خلاصة	199
	الفصل السادس: عرض و مناقشة نتائج الدراسة الميدانية	
	مقدمة	201
	المبحث الأول: عرض و تحليل نتائج الدراسة الميدانية	201
1	تحديد مجتمع الدراسة	201
	العينة العشوائية	202
1.1	أدوات جمع المعطيات	202
1.1.1	الاستمارة	202
2.1.1	السجلات والوثائق	203
3.1.1	المقابلة	203
2	الخصائص الاجتماعية، الاقتصادية و الثقافية لأفراد عينة الدراسة	204
1.2	التركيب النوعي لعينة الدراسة	204
2.2	الفئات العمرية لأفراد عينة الدراسة	205
3.2	تصنيف أفراد عينة الدراسة تبعا للمستوى التعليمي	205
4.2	توزيع المبحوثين حسب المهنة أو قطاع النشاط	206
5.2	الحالة العائلية للمبحوثين بمحيط مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10	207
6.2	الدخل الشهري لأفراد عينة الدراسة	207
7.2	الطبيعة القانونية لشغل المساكن لأفراد عينة الدراسة	208

3	تحليل نتائج الدراسة الميدانية	209
1.3	عرض النتائج المتعلقة بالفرضية الأولى	210
1.1.3	المؤشر الاول	210
أ	أهمية إعلام السكان بقرارات مخططات شغل الأراضي	210
ب	الأهداف المنتظرة من إعلام السكان بتقدم الدراسات	211
ج	مدى فعالية النشر بتعليق نسخ القرارات بمقر البلدية	212
2.1.3	المؤشر الثاني	213
أ	مدى تردد المواطنين على مقر البلدية للإطلاع على المنشورات	213
ب	تصور المواطنين لكيفيات إعلامهم بالقرارات المتعلقة بمحيطهم الحضري	213
ج	مدى معرفة المواطنين لأدوات التهيئة و التعمير	214
د	معرفة السكان لموقع حيهم من مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10 المخطط	216
2.3	عرض النتائج المتعلقة بالفرضية الثانية	216
1.2.3	المؤشر الاول	216
أ	تقييم المواطنين لأهمية إستشارتهم في إعداد مخططات شغل الأراضي	217
ب	التوقيت المناسب لمشاركة السكان في إعداد المخططات	218
ج	آراء السكان حول أفضل الكيفيات لإستشارتهم حول المخطط	219
د	مشاركة السكان في إعداد مخططي شغل الاراضي رقم 02 و رقم 10	220
2.2.3	المؤشر الثاني:هل يوجد بمحيط الدراسة جمعيات و ما مدى تفاعل المواطنين معها؟	221
أ	تواصل الجمعيات بالسكان بمحيط المخططين	221
ب	مبادرة السكان للإنخراط في العمل الجمعوي	222
ج	سلوك السكان تجاه نقائص الحي بمحيط المخططين	222
د	تجاوب السلطات لتدارك النقائص المبلغ عنها من طرف السكان بالمخططين	224
3.3	عرض نتائج الفرضية الثالثة	224
1.3.3	المؤشر الأول	224
أ	مصداقية تنظيم فعاليات التحقيق العمومي لمخططات شغل الأراضي بمقر البلدية	224
ب	درجة حيادية تقني البلدية المعين كمحافظ محقق لمخططات شغل الأراضي	225
2.3.3	المؤشر الثاني	226
أ	آراء المواطنين حول كيفية ضمان حيادية المحافظ المحقق لمخططات شغل الأراضي	226
ب	آراء السكان حول كيفية ضمان الإنصاف في متابعة الآراء المعبر عنها	227
المبحث الثانـــي: مناقشــة نتائــج الدراســة الميدانيـــــة و التحقق من الفرضيات		
I	مناقشة نتائج الفرضية الأولى	229

1	المؤشر الأول	229
1.1	أهمية إعلام السكان بالدراسة	229
2.1	الهدف من تبليغ قرارات الدراسات للمواطنين	229
3.1	فعالية أداة النشر بتعليق نسخ القرارات بمقر البلدية	230
2	المؤشر الثاني	230
1.2	تردد المواطنين على مقر البلدية للإطلاع على المنشورات	230
2.2	الكيفيات الملائمة لإعلام المواطنين بالقرارات محل التحضير	231
3.2	معرفة السكان لمخطط شغل الأراضي	232
II	**مناقشة نتائج الفرضية الثانية**	233
1	المؤشر الأول	233
2.1	أهمية إستشارة السكان خلال دراسات مخطط شغل الأراضي	233
2.1	التوقيت المناسب لمشاركة السكان في إعداد المخططات	233
3.1	الكيفيات الملائمة الإستشارة السكان حول المخطط	234
4.1	كيفيات مشاركة السكان خلال إعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10	235
2	المؤشر الثاني	235
1.2	تواصل الجمعيات مع سكان الأحياء	235
2.2	مدى إستعداد المواطنين للإنخراط في العمل التطوعي	236
3.2	الإنخراط في الجمعيات	236
4.2	سلوك السكان تجاه نقائص الحي بمحيط المخططين	236
5.2	تجاوب السلطات لتدارك النقائص المبلغ عنها من طرف السكان بالمخططين	238
III	**مناقشة نتائج الفرضية الثالثة**	239
1	المؤشر الأول	239
1.1	مصداقية تنظيم فعاليات التحقيق العمومي لمخططات شغل الأراضي بمصالح التعمير للبلدية	239
2.1	مدى حيادية المحافظ المحقق في مخططات شغل الأراضي (تقني بلدي)	239
2	المؤشر الثاني: كيف يمكن ضمان حيادية المحافظ المحقق و لجنة دراسة الآراء ؟	240
1.2	آراء المواطنين حول كيفية ضمان حيادية المحافظ المحقق	240
2.2	آراء المواطنين حول كيفية ضمان الإنصاف في متابعة الآراء المعبر عنها	240
	خلاصة الفصل	241
	خلاصة القسم التطبيقي	242
	الخاتمة العامــة	243
	قائمة المراجــع	253

الملاحـــــــق	
الملحق رقم 1: استمارة إستبيانية للمواطنين	265
الملحق رقم 2: دليل مقابلة رئيس جمعية حي	268
الملحق رقم 3: دليل مقابلة رئيس تعاونية عقارية	271
الملحق رقم 4: دليل مقابلة تقني بلدي	274
الملحق رقم 5: إشكاليات التعاونيات العقارية بمخطط شغل الأراضي رقم 02	277
الملحق رقم 6: قائمة تصنيف الجمعيات على المستوى الوطني حسب ميدان النشاط	278
الملحق رقم 7: الأشكال البيانية الخاصة بجداول معطيات الدراسة الميدانية- الفصل السادس	279
الملخـــــــص	279

فـــــهرس الخرائـــط و المخـــططات

الرقم	الخريـــطة أو المخـــــطط	الصفحة
01	خريطة الموقع الجغرافي لمدينة باتنــة	143
02	خريطة الوقع الإداري لبلدية باتنة	144
03	خريطة مخططات شغل الأراضي للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير 1998	157
04	خريطة مخططات شغل الأراضي لبلدية باتنة- سنة 2012	162
05	مخطط شغل الأراضي رقم 10 / 2018- مخطط التهيئة	186

فهرس الجـــــــداول

الرقم	العنـــــــــــــوان	الصفحة
1	مقارنة بين خصائص كل من PDAU و PUD	86
2	التسلسل النظري لأدوار المشاركين في اللجنة المختلطة لمتابعة إعداد المخطط	108
3	التسلسل الفعلي(ميدانيا) لأدوار المشاركين في اللجنة المختلطة لإعداد المخطط	109
4	تطور عدد سكان بلدية باتنة عبر الإحصاءات المختلفة	154
5	مخططات شغل الأراضي لـ:PDAU-98 و الآراء المسجلة خلال الدراسات	156
6	نسبة تجسيد برامج التجهيزات العمومية بمخططات شغل الأراضي لـ: PDAU -98	159
7	ملخص برنامج مخطط شغل الأراضي حملة 1 و 2	160
8	مخططات شغل الأراضي ببلدية باتنة و تقدم الدراسات بها	164
9	الطبيعة العقارية لمخططات شغل الأراضي قيد الإعداد ببلدية باتنة	164
10	توزيع الجمعيات المطابقة للقانون 06/12 على أحياء مدينة باتنة- 2017	169
11	توزيع السكان بمدينة باتنة على القطاعات الحضرية سنة 2008	171
12	التوزيع المساحي لاستخدامات الأرض بمخطط شغل الأراضي رقم 10 بعد المراجعة	183
13	كيفيات المشاركة خلال إعداد المخططين بين النص القانوني و محرر المداولات	189
14	الهيآت المدعوة للمشاركة بقرار الإستشارة للمخططين	190
15	أهم المحطات الزمنية للمسار الاستشاري في إعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و10	192
16	خصائص التحقيقات العمومية لمخططات شغل الأراضي رقم 02 و 10 بلدية باتنة	194
17	يلخص عدد المعارضات بالأسبوع خلال إعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و10	194
18	مصدر المعارضات خلال التحقيق العمومي لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10	195
19	طبيعة المعارضات خلال التحقيق العمومي لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10	197
20	يلخص نتائج تقييم آراء الجمهور خلال التحقيق العمومي لمراجعة المخطط رقم 02	198
21	يلخص نتائج تقييم آراء الجمهور خلال التحقيق العمومي لمراجعة المخطط رقم 10	198
22	توزيع التركيب النوعي للمبحوثين في كلا المخططين	204
23	توزيع المبحوثين حسب الفئة العمرية في كلا المخططين	205
24	توزيع المبحوثين حسب المستوى التعليمي لأفراد عينة الدراسة في كلا المخططين	206
25	توزيع المبحوثين حسب المهنة أو قطاع النشاط في كلا المخططين	207
26	الحالة العائلية للمبحوثين في كلا المخططين	208
27	الدخل الشهري لأفراد عينة الدراسة بكلا المخططين	209
28	الطبيعة القانونية لشغل المسكن لأفراد عينة الدراسة بمحيط كلا المخططين	209

29	ملخص الخصائص العامة لأفراد عينة الدراسة بمحيط كلا المخططين	210
30	أهمية إعلام السكان بتقدم دراسات مخطط شغل الأراضي	211
31	الهدف من إعلام السكان بتقدم دراسات مخطط شغل الأراضي	211
32	تقييم المواطنين لفعالية أداة الإعلام بتعليق نسخ قرارات مخطط شغل الأراضي	213
33	درجة تردد المواطنين على مقر البلدية للإطلاع على المعلقات	214
34	تصور المواطنين لكيفيات إعلامهم بالقرارات المتعلقة بدراسة مخطط شغل الأراضي	215
35	معرفة أفراد عينة الدراسة لمعنى مخطط شغل الأراضي	215
36	معرفة السكان لموقع حيهم من مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10 المخطط	216
37	أهمية إستشارة السكان خلال دراسات مخطط شغل الأراضي حسب أفراد عينة الدراسة	217
38	المرحلة الزمنية الملائمة لإستشارة السكان في إعداد مخططات شغل الأراضي	218
39	آراء السكان حول أفضل كيفيات استشارتهم خلال إعداد مخططات شغل الأراضي	220
40	كيفيات مشاركة السكان خلال إعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و رقم10	221
41	مدى تواصل الجمعيات بالسكان بمحيط المخططين	222
42	إنخراط السكان بالجمعيات على مستوى محيط مخططات شغل الأراضي	222
43	سلوك السكان تجاه نقائص الحي بمحيط مخططي شغل الأراضي رقم 02 و10	223
44	تجاوب السلطات لتدارك النقائص المبلغ عنها من طرف السكان بالمخططين	224
45	آراء السكان حول مصداقية تنظيم فعاليات التحقيق العمومي لمخططات شغل الأراضي بمقر البلدية	225
46	آراء السكان بمدى حيادية المحافظ المحقق في مخططات شغل الأراضي(تقني بلدي)	226
47	آراء المواطنين حول كيفية ضمان حيادية المحافظ المحقق لمخططات شغل الأراضي	227
48	آراء السكان حول كيفية ضمان الإنصاف في متابعة الآراء المعبر عنها	228
49	أدوات المشاركة المعتمدة و نقائصها مقارنة بأهداف تنظيم المشاركة في إعداد مخططات شغل الأراضي بالجزائر	252

فهرس الأشـــــــكال

الرقم	العنـــــــــــــــوان	الصفحة
1	التنظيم الهيكلي لمراحل الدراسة	36
2	مقياس المشاركة العمومية للباحثة ش.أرنستاين	57
3	مقياس المشاركة للكنديين : Thibault، Lequin، Tremblay 2000	59
4	الحق في المدينة 1: المواطنة و المشاركة في تخطيط المدينة	92
5	الحق في المدينة 2: حقوق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية ، الثقافية و البيئية	93
6	المشاركة العمومية من خلال قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة	99
7	المشاركة العمومية من خلال قانون المدينة	101
8	تطور مستوى المشاركة النظري و الفعلي خلال إعداد مخطط شغل الأراضي بالجزائر	116
9	النموذج النظري لصلاحية إعداد مخطط شغل الأراضي (المادة34 من القانون29/90)	119
10	النموذج المعمول به ميدانيا لصلاحية إعداد مخطط شغل الأراضي	120
11	العناصر المكونة لأبعاد مشروع مخطط شغل الأراضي	121
12	التبعات العقارية التي يطرحها إقتراح التهيئة لمخطط شغل الأراضي	126
13	فئات الفاعلين في إعداد مخططات شغل الأراضي في الجزائر و صلاحياتهم	127
14	مركز مدينة باتنة سنة 1923	146
15	المنطقة السكنية الحضرية الجديدة رقم 1	149
16	المنطقة السكنية الحضرية الجديدة رقم 2	151
17	موقع مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10بمدينة باتنة	168
18	ميادين نشاط الجمعيات المطابقة بمدينة باتنة سنة 2017	169
19	توزيع الجمعيات المطابقة على أحياء مدينة باتنة سنة	169
20	توزيع المندوبيات البلدية على مستوى قطاعات بلدية باتنة 2017	172
21	مخطط شغل الأراضي رقم 02 /2017- التهيئة العامة	174
22	غزو البناء الفوضوي للأوعية العقارية المخصصة للتجهيزات بـ: م ش أ رقم 02	177
23	موقع مخطط شغل الأراضي رقم 10	180
24	موقع مخطط شغل الأراضي رقم 10 من المخططات المجاورة	182

فهرس أشكال الملحق رقـــــــم 07

الرقم	الشـــــــــــكل	الصفحة
25	التركيب النوعي لنوعية للمبحوثين في كلا المخططين	279
26	توزيع المبحوثين حسب الفئة العمرية في كلا المخططين	279
27	توزيع المبحوثين حسب المستوى التعليمي	279
28	توزيع المبحوثين حسب المهنة أو قطاع النشاط في كلا المخططين	280
29	الحالة العائلية للمبحوثين في كلا المخططين	280
30	الدخل الشهري لأفراد عينة الدراسة بكلا المخططين	280
31	الطبيعة القانونية لشغل المسكن لأفراد عينة الدراسة	281
32	آراء السكان حول أهمية إعلامهم بالدراسة	281
33	الهدف من إعلام السكان بالدراسة	281
34	تقييم أداة الإعلام بتعليق نسخ من قرارات مخطط شغل الأراضي	282
35	درجة تردد المواطنين على مقر البلدية للإطلاع على المعلقات	282
36	تصور المواطنين لكيفيات إعلامهم بالقرارات المتعلقة بـ:م ش أ	282
37	يعرف معنى مخطط شغل الأراضي	283
38	يحدد موقع الحي من مخطط شغل الأراضي	283
39	تقييم السكان لأهمية إستشارتهم خلال إعداد مخطط شغل الأراضي	283
40	توقيت إستشارة السكان حول إعداد مخطط شغل الأراضي	284
41	أفضل كيفيات إستشارة السكان خلال إعداد مخطط شغل الأراضي	284
42	كيفية مشاركة السكان في إعداد المخطط	284
43	يعلم بوجود جمعيات بمحيط المخطط	285
44	إنخراط السكان بجمعيات الأحياء	285
45	سلوك السكان تجاه نقائص الحي	285
46	تجاوب السلطات لتدارك النقائص المبلغ عنها من طرف السكان	286
47	آراء السكان حول مصداقية تنظيم التحقيق العمومي بالبلدية	286
48	درجة حيادية المحافظ المحقق (تقني بلدي)	286
49	تأثر حيادية المحافظ المحقق بهويته	287
50	كيفية ضمان حيادية لجنة دراسة الطعون	287

فصل تمهيدي

توطئة لإشكالية البحث و تحديد موضوع الدراسة

مقدمة

شهد النصف الثاني من القرن الماضي تحولا مهما في الأنظمة الكلاسيكية للتسيير المحلي، المستند إلى نظرية العقد الاجتماعي في تقسيم العمل، إنعكس على أساليب تسيير الشؤون المحلية - و بشكل خاص تسيير برامج إنتاج و تعديل إطار حياة السكان- حمل معه أفكار جديدة تضع مبدأ احتكار صلاحية إتخاذ القرارات ذات الصلة بالتهيئة و التعمير من طرف ثنائي الشرعية السياسية و الكفاءة العلمية محل شك، و يعزى فقدان المواطنين لثقتهم في هذا الثنائي لأسباب عديدة يأتي في مقدمتها تعقد، تنوع و اتساع ميدان تسيير الشؤون المحلية، ما جعل الجماعات المحلية عاجزة عن التفرد في تحضير و تنفيذ و تسيير البرامج المرتبطة بهذا الميدان[1]، بل أصبحت مطالبة بتوسيع دائرة المشاركة لتشمل أطرف عديدة لتمرير قراراتها بنجاح و استبعاد مظاهر رفضها من المواطنين و اكتساب ثقتهم.

و لأن المسير المحلي أضحى مطالبا بالاستجابة لمطالب متنوعة لفئات إجتماعية مختلفة بدورها، يتقدمها الحق في السكن اللائق و توفير الخدمات المرتبطة به، فقد أصبح مجبرا، بل و محتما عليه البحث عن مصادر تمويل جديدة للوفاء بتلك الإلتزامات، و هو ما جعل السلطات المحلية عبر العالم تهتم بإشراك الفواعل الخاصة في إعداد و تنفيذ سياساتها المرتبطة بالتنمية الحضرية، بتطوير أنماط من الشراكة تحقق الصالح العام و تعود على المستثمرين بهوامش ربح في آن واحد[2]، إلا أن المواطن الغربي على الخصوص لم يعد يرضى بموقعه كمجرد مستهلك ضمن سياق علاقات اقتصادية تحقق الربح لفئة محدودة، بل تطورت لديه نزعة للمشاركة في صياغة البرامج ذات العلاقة بإطار حياتـــه و المشاركة في إعداد ميزانية تسييرها، كما تعالت الأصوات في العقود الأخيرة مطالبة بالحق في بيئة سليمة، بدءا بتسيير المجال العمومي بالأحياء السكنية، و انتهاء بتوطين المنشآت المضرة بالبيئة بضواحي المدن و الأرياف.

تتميز برامج التهيئة و التعمير بخصوصية معينة، تتمثل في كونها مجال تدخل عمومي مرتبط مباشرة بالسكان، الأمر الذي يجعل منها ميدان تسيير حساس فهو مجال يلتقي فيه ما هو تقني بالقيـم

1- Nicolas LOUVET. (2005). *les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : le cas des plans de déplacements urbains* , p20,thèse de doctorat, école nationale des ponts et chaussées, Paris, France

2- Elisabeth DORIER-Apprill, Sylvy JAGLIN.(2002). Revue *Autrepart* « Introduction. Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux », Autrepart 2002/1 n°21. p-p 5-15, pp.5,7. DOI 10.3917/autr.021.0005

الاجتماعية و الثقافية و ما ينتج عن تفاعلهما من مواقف[1]، فقد تتعارض مصالح بعض الأطراف بالتنظيم العمراني المصاحب لمقتضيات المخططات و انعكاساتها على حقوق البناء التي تؤثر مباشرة على حرية التصرف في الممتلكات العقارية مؤثرة في قيمتها الاقتصادية.

و هذا ما حدا بالسياسات العامة بالبلدان الديمقراطية للسعي منذ النصف الثاني من القرن العشرين نحو تكريس لا مركزية هذه البرامج و تفويض تسييرها للسلطات المحلية لكونها أقرب من المواطنين ، و يحقق هذا المنحى إيجابيات عديدة منها على الخصوص: تحسين فعالية التدخل العمومي و تدقيق الحلول و جعلها مدرسة لتعلم الديمقراطية، كما لا يخلو من سلبيات يتقدمها ما قد تثيره مـن صراعات و سلوكات معارضة و استغراق وقت أكبر في تحضير البرامج و تنفيذها، إلى جانب شعور أصحاب المشاريع بفقدان جانب مهم من صلاحياتهم[2].

و قد طفى إلى السطح مفهوم المشاركة (Participation) في تسيير الشؤون المحلية في العقود الأخيرة من القرن الماضي، بالموازاة مع تداول مصطلحات قريبة منه كالأعلام (Information)؛ الاتصال(Communication) ؛ الاستشارة (consultation) ؛ التشاور(Concertation)، و تشترك هذه الكلمات في مجملها في مدلول واحد و لكن بدرجات مختلفة يتضمن البحث عن توافق أو تبادل وجهات النظر و تقليبها و تنسيق الجهود من أجل إيجاد رأي مشترك حول قضية ما.

يمثل مطلب المشاركة في تحضير برامج التهيئة و التعمير ردة فعل على الميل المبالغ فيه في الاعتماد على التيار الحداثي في مختلف العلوم، فبمقتضى هذا المذهب فإن جميع الإشكاليات التي تصادف الإنسان – بما في ذلك إشكاليات التعمير - تجد لها حلولا مناسبة إذا أسندت للتحليل العلمي القائم على الفلسفة العقلانية (Rationalisme)، و قد إنبثق عن هذه النزعة ما يعرف بالتخصص في العمل و ما صاحبه من تقديس للخبرة العلمية، لم تتوقف عند العلوم الطبيعية بل إمتدت إلى العلوم الإنسانية، و من هذا المنظور تم إختزال تخطيط المدينة إلى جانبها المادي ممثلا في الوظائف الأساسية الأربعة للإنسان و هي: السكن، العمل، الحركة و الترفيه (ميثاق أثينا،1933) التي تتفرع عنها باقي الوظائف الثانوية، فالعلم يتنبأ مسبقا باحتياجات السكان، يتوقع الزيادة في أعدادهم

1- André, THIBAULT, et Mireille Tremblay.(2000). Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible), p5.Conseil de la santé et du bien-être 880, Québec.

2- Arnaud LECOURT. (2003). *Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, Thèse de doctorat, p6 Université de Rennes 2 – Haute-Bretagne. HAL Id : tel-00003924, version 2

و يحضر لهم بيئة حضرية ملائمة بشقيها الطبيعي و الاصطناعي، و هي المهمة التي يضطلع بها خبراء التعمير المعياري أو الوظائفي[1]، أما السكان فليس لهم وفق هذا التيار سوى استخدام المنتج العمراني المُحضَّر بمقاييس قابلة للتعميم و التطبيق في أي بقعة من الأرض. إن إهمال البعد الإنساني و الثقافي في هذا التيار أنتج مدنا بلا روح، تتباهى فيها الأشكال الهندسية التي تكدس البشر وفق معايير إقتصادية في تقسيم الأرض و الوحدات السكنية بما يخدم مبادئ الاقتصاد الحضري و يحقق الربح للمستثمرين على حساب القيم الاجتماعية للسكان المحليين و ثقافتهم ، و لم تسلم مدن العالم الإسلامي و العربي من طغيان التعمير الوظائفي في برمجة التطور العمراني سواء خلال الفترة الاستعمارية أو بعد الاستقلال.

على أن آثار التدخل التقنومركزي في التعمير لم تتوقف عند برمجة التوسعات العمرانية بل امتدت إلى التدخل على الأنسجة العمرانية الموجودة، و خاصة تلك التي لم يعد موقعها يتلاءم و معايير الحداثة و الحركة الميكانيكية و وظائف المركزية الحضرية بما تحققه من مداخيل مادية، و ذلك بتجديدها و تحويل وظائفها بعد نقل سكانها نحو أحياء جديدة غالبا على أطراف المدن، بقرارات محلية لم تراعي النسيج الاجتماعي و الثقافي الذي تكوَّن عبر السنين بهذه الأحياء، ما أدى إلى رفضها و التعبير عن ذلك بالاحتجاجات التي خرج خلالها المواطنون في مسيرات ساخطة على قرارات مست بيئتهم السكنية دون سابق استشارة شهدتها كثير من مدن أمريكا و أوروبا خلال ستينات و سبعينات القرن الماضي[2] ، فالمشاركة بهذا المفهوم مطلب صادر عن المواطنين أو السكان ، أما في التجربة الفرنسية خلال نفس الفترة فقد تمت المشاركة بدعوة من المنتخبين المحليين لأحزاب اليسار ذات الاتجاه الاشتراكي عن طريق تشكيل ما عرف آنذاك بـ:" الورشات الشعبية للتعمير" (Ateliers Publiques d'Urbanisme APU) التي تُعرض من خلالها برامج التعمير على السكان لإبداء آرائهم بها و تحديد أولويات تدخل المسيرين، ما يمثل شكلا من أشكال المشاركة العمومية في صياغة قرارات التعمير، و نذكر من أمثلتها الورشة التي أسست بمبادرة من سكان حي Alma-Gare بمدينة

1- BAQUÉ M.H. et GHAUTIE M. (2011). Participation, urbanisme et études urbaines, Quatre décennies de débats et d'expériences depuis " A ladder of citizen participation " de S. R. ARNSTEIN, *Participations* ,2011/1(1) pp 36-66. p40, DOI : 10.3917/parti.001.0036.

2-idem. p41

Roubaix سنة 1973[1] عقب عملية إزالة الحي و إعادة تهيئته، و ورشة المدينة القديمة بمدينة ليل (Lille) سنة1976. ورشات تم من خلالها تجنيد السكان إلى جانب خبراء تقنيين، من أجل تقديم بدائل تهيئة تكرس الممارسات الاجتماعية القائمة بتلك الأحياء ، من خلال تنظيم تظاهرات و اجتماعات عمومية تستهدف إستشارة السكان في تكوين إطار حياتهم و الدفاع عنه.

و في هذا السياق يمكن إعتبار الاستشارة و المشاركة أدوات تساهم في مد جسور للتقريب بين طرفين أساسيين في تشكيل البيئة الحضرية و هم : منتجو المدينة (السياسيون، المصممون و أعوان الإدارة) و المستهدفين بتلك المشاريع (المواطنون، السكان) بما يدقق الحلول و يحقق استهداف البرامج و يقوي الرابط الاجتماعي و السياسي. ففي النمط الكلاسيكي للتسيير الحضري ، يلجأ السياسيون (المنتخبون) لإسناد عملية تحضير برامج التدخل العمومي للتقنيين، الذين يعمدون لتحليل الإشكاليات الموجودة و اقتراح حلول لها، تتُبع بقرار سياسي يتضمن المصادقة على الدراسة يسبق تنفيذها، و عادة ما تعُرض في هذه المرحلة على الجمهور لإبداء آرائهم، في محاولة لجس نبض المواطنين و تقييم مدى استعدادهم لتقبل المشروع من خلال ما يعرف بالتحقيقات العمومية، التي يبذل المحافظ المحقق خلالها قصارى جهده لإقناع المواطنين بمحاسن المشروع . و هكذا يمكن ملاحظة أن طريقة تحضير القرارات في هذا النظام يمكن اختزالها في إتجاه خطي يتضمن ثلاث مراحل هي: قَرِّر - أعلم - دافع(décider-informer-défendre)، أي حضر القرار ضمن دائرة التقنيين و أعوان الإدارة ، ثم أعلم به الغير و أخيرا دافع عنه و قنِّع به المواطنين، فهو "تخطيط بالوكالة" لأن التقنيين أدرى بما يناسب السكان وفق هذا التيار.

و بعد ثبوت قصور الديمقراطية التمثيلية (Démocratie représentative) من خلال إنتشار ظاهرة العزوف عن الانتخابات عبر معظم بلدان العالم ، و تزايد سلوكات رفض البرامج و المشاريع، التي أسالت الكثير من الحبر لباحثين من مختلف التخصصات : اجتماعيون ، سياسيون و معماريون، عمرانيون و اقتصاديون[2] تتجه جميعها نحو ضرورة تضمين مراحل تحضير القرارات المتصلة بالتعمير بمسار تشاركي يتم من خلاله تحفيز المواطنين على تقديم آراء تتضمن خبرتهم في استعمال المجال، و قد تكون هذه المشاركة من طرف السكان بشكل مباشر أو من خلال تنظيمات المجتمع المدني

1-VAREILLES, Sophie. (2006).*Les dispositifs de concertation des espaces publics lyonnais, Eléments pour une analyse du rôle de la concertation des publics urbains dans la fabrication de la ville*, Thèse de doctorat, p21, université Lyon, France

2- idem,p 22

(جمعيات و تنظيمات حرفية و نقابات و غيرها) و ذلك من البدايات الأولى لتحضير البرامج، التي تشكل فرصة للتواصل مع السكان و الاستماع لآرائهم و اقتراحاتهم، فهم أدرى بمجالهم و أجدر بتحديد أولوياتهم بما يتماشى و مستوى معيشتهم، و يستلهم هذا التيار الجديد أسسه من النظرية التواصلية للفيلسوف جرجن هابرماس[2]. و هكذا شيأ فشيأ بدأت تترسخ في ميدان النشاط السياسي و الممارسة الإدارية الجديدة قناعة لدى المسيريـــن الغربيين علـــى الخصوص بضرورة تغييـــر إجراءات إعـــداد و تحضير قراراتهم التي تمس بإطار حياة السكان ، بتوسيع دائرة تحضيرها لتشمل الفئات المستهدفة بالبرامج، في محاولة لتغيير مسار إتخاذ القرارات ليصبح كالتالي: أعلم- أستشر و أشرك- قرر informer-impliquer- décider (اقتراح من الباحث)، أي أنشر إعلام وافي حول الموضوع ثم حفز الآخرين على المشاركة في إعداده و أخيرا إتخذ القرار، ففي هذا النظام يصبح القرار ترجمة لتطلعات المواطنين و تتويجا لمشار تشاركي[3] يعيد الثقة بين المنتخبين و المواطنين و يشكل فرصة لتعلم الحوار أفقيا بين أصحاب أغراض عادة متنافرة.

إلا أن الملاحظ في تلك المحاولات تركيز الجهود حول طرق عرض البرامج على المواطنين و السماع لاقتراحاتهم أكثر من التركيز على ماهية المشاركة في حد ذاتها، و هو ما يفسر عدم وجود توافق بين الباحثين لحد الآن حول تعريف موحد للمشاركة (أنظر الفصل الموالي)، رغم وجود قناعة لدى جميع الأطراف ذات العلاقة بالتسيير المحلي من سياسيين و إداريين و تقنيين على الأهمية التي تكتسيها المشاركة في إكساب التدخل العمومي للشرعية و النجاح في التنفيذ من جهة، و من جهة أخرى إستعادة الرابط السياسي بين المسيِّرين و المسيَّرين، لتصبح برامج التهيئة و التعمير مدرسة لإنعاش الديمقراطية التمثيلية و إعادة بعثها بعد إنكماشها، بل ترى أطراف أخرى أنها تؤسس لديمقراطية من جيل جديد سُميت بالديمقراطية التشاركية.

و قد تناول كثير من الباحثين ظاهرة تصاعد مطالب المواطنين بضرورة إستشارتهم خلال تحضير برامج التدخل العمومي المرتبطة بإطار حياتهم بالدراسة، و في ما يلي نستعرض بعضا منها.

1- Sophie VAREILLES,. (2006).*Les dispositifs de concertation des espaces publics lyonnais, Eléments pour une analyse du rôle de la concertation des publics urbains dans la fabrication de la ville*, Thèse de doctorat, p22, université Lyon, France

2- - الطاهر لدرع(2013). "الاتجاهات الحديثة في نظرية التخطيط العمراني : من عموميات النظريات المعيارية إلى خصوصيات الممارسة بحكمة في الواقع". مجلة *Courrier du Savoir*, Octobre 2013/ N°16, pp107-124

3- DION Stéphane Maurice. (1984). Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie. In : *Sociologie du travail*, 26e année n°2, Avril-juin 1984. pp.121-140, p123 Doi : https://doi.org/10.3406/sotra.1984.2057

1- الدراسات السابقة

إن التفكير في جرد أو استعراض مجموع الدراسات السابقة التي تناولت موضوع المشاركة العمومية أمر في غاية الصعوبة، بل مستحيل نظرا للعـــدد الذي لا يحصـــى من هذه الدراســـات، و خاصة بالعالم الغربـــي، و ذلك لتناولها من عديـــد الاختصاصات كالعلوم السياسة، الاجتماعيـــة و الإدارية، و لم تلبث علوم التهيئة و التعمير هي الأخرى أن جعلت منها ميدانا مفضلا للبحث ، لذلك سوف نعرض باختصار بعضا منها مما له علاقة بميدان بحثنا و نقصد بذلك ما يتعلق بالتهيئة و التعمير و علاقتها بتدخل السلطات المحلية و أساليب تحضير القرارات العمومية، و منها:

1.1- رسالة دكتوراه لـ: Sophie VAREILLES (2006) بعنوان:

Les dispositifs de concertation des espaces publics lyonnais Eléments pour une analyse du rôle de la concertation des publics urbains dans la fabrication de la ville, institut National des Sciences Appliquées de Lyon, N° d'ordre 2006-ISAL-0080

من وجهة نظر الباحثة فإن التشاور كشكل متقدم من الاستشارة أصبح حجر الزاوية في سياسات التهيئة و التعمير بدءا من العشرية الأخيرة للقرن الماضي، رغم أن البدايات الأولى للمشاركة تعود لستينيات القرن الماضي، و حسب نتائج الباحثة فإن مفهوم الجمهور (le public) الذي يشمل المواطنين، السكان، المرتفقين و المؤسسات و غيرهم، لا يجد له تمثيل حقيقي في مشاريع التدخل العمومي، ما أنتج ما يعرف بأزمة الديمقراطية التمثيلية ، و من هذا المنظور ترى الباحثة أن التشاور يهدف إلى تقريب المسافة بين منشئـي المدينـة Les fabricants و هم (المنتخبون و أعـــوان الإدارة و التقنيون) و المستهدفون بالمشاريع .

و قد تمكنت الباحثة من حصر أزيد من ثلاثين (30) آلية (Dispositif) للتشاور من خلال حالة الدراسة التي تخص تحليل آليات التشاور و آثارها على صياغة المجالات العمومية بمدينة ليون Lyon الفرنسية مع التركيز على ثمانية مشاريع منها، و كان هدف الهيآت الرسمية من المبادرة بالتشاور تحديد مستعملي المجالات العمومية من خلال التحقيقات العمومية و الاجتماعية (Enquêtes sociologiques) و جعل هذه المجالات فضاءات وظيفية مخصصة لفئات إجتماعية محدودة، فلكل فضاء عمومي مستعملوه و العكس بالعكس، ما يستبعد التحويرات اللاحقة على المجالات العمومية نتيجة عدم رضا بعض الفئات الاجتماعية، كما ظهرت هناك حاجة ماسة حسب نتائج الدراسة إلى وظيفة جديدة تتمثل في الوساطة (La médiation) بين مصممي المجال العمومي و مستعمليه.

2.1- رسالة دكتوراه لـ: Julie FORTIER (2009) بعنوان:

Contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale: le cas de la ville de Trois-Rivières. Université du Québec À Montréal. 2009

انطلقت الباحثة من مسلمة مفادها أن التسيير البلدي لإقليم "كيبيك" حتى السنوات الأخيرة كان يتم في دائرة مغلقة تجمع بين المنتخبين و أعوان الإدارة ، حيث يتم إتخاذ القرارات التي تخص شؤون المدينة في غياب الشفافية و ذلك بين دهاليز الإدارة.

إلا أن تطور الرهانات السياسية ،الاقتصادية و الاجتماعية أوجبت على إدارة الجماعات المحلية الانفتاح التدريجي خلال السنوات الماضية و إضفاء عنصر الشفافية في تسيير مصالحها و إعداد سياساتها. و منذ ذلك العهد تشهد كندا تغيرات إيديولوجية تسمح بإشراك المواطنين و المجموعات المنظمة.

و تضيف الكاتبة أن عددا معتبرا من المصطلحات توظف للتعبير عن مشاركة مختلف الفاعلين ، من بينها: الإعلام، الاستشارة أو إبداء الرأي، التشاور و الإعداد المشترك (La cogestion) و ذلك تبعا مستوى التأثير في القرارات المسموح به للمواطنين و تنظيمات المجتمع المدني فيما يخص المشاركة العمومية.

حيث حددت الباحثة كهدف للدراسة مدى مساهمة التشاور في إعداد السياسة البلدية و دمقرطة التسيير البلدي، و انطلقت الباحثة من فرضية أن التشاور يساهم في جعل التسيير البلدي أكثر ديمقراطية من خلال فتح مجال للحوار يكشف عن ادوار معتبرة للفاعلين كـ: المنتخبين المكتسبين لشرعيتهم من خلال الديمقراطية التمثيلية، إداريون بشرعية علمية و مهنية، ممثلين للمصالح العمومية و شرعيتهم الخبرة و الرؤية الإستراتيجية لقطاعاتهم، تنظيمات المجتمع المدني بشرعيتهم المستمدة من تمثيلهم للمواطنين,

و حسب الباحثة فإن التشاور كشكل متطور من الاستشارة يساهم في دمقرطة التسيير البلدي بشرط ألَّا تضيق دائرة الحوار في مستوى النخبة بل على العكس من ذلك ينبغي توسيع الحوار للفاعلين على تعدد مآربهم، و بشكل خاص للفئات الاجتماعية المحرومة.

و قد أخضعت الباحثة فرضيتها للتحقق من خلال حالة دراسة شملت مشروعان لإعداد سياسة البلدية: يتعلق الأول بمشروع سياسة الأسرة، بينما يتعلق الثاني بسياسة التنمية الاجتماعية و ذلك

بمدينة مونتريال، حيث تم إعداد 28 مقابلة مع مختلف الأطراف المشاركة مثل: المنتخبين، أعوان الإدارة البلدية، ممثلي القطاعات و الهيآت المختلفة و أخيرا مع المواطنين، حيث عمدت الباحثة إلى جمع الوثائق المثبتة لمختلف اللقاءات التي تم تنظيمها في إطار التشاور.

و قد توصلت الباحثة لنتيجة مفادها أن التشاور يساهم في تدعيم ديمقراطية التسيير البلدي من خلال إدماج المواطنين في مسار تحضير برامج تلك السياسات لكون التشاور يفتح فضاءات حوارية ذات طبيعة مداولاتية، خاصة و أن الحوار موسع للمواطنين من خارج لجان التشاور (comité de concertation)

3.1- رسالة دكتوراه لـ: Camille GARDESSE(2011) بعنوان:

La « concertation » citoyenne dans le projet de réaménagement du quartier des halles de paris (2002 – 2010), les formes de la démocratisation de l'action publique en urbanisme et ses obstacles, université Paris Est, 2011
Français. <NNT : 2011PEST1138>. <tel-00765856> ,HAL Id: tel-00765856 , https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00765856 Submitted on 17 Dec 2012

تعرضت الباحثة خلال الدراسة لتحليل المسار التشاركي الذي نظمته بلدية باريس في الفترة من 2002 إلى غاية 2010 و هي فترة حياة مشروع دراسة و تنفيذ أشغال تهيئة أروقة باريس، و قد سعت الباحثة إلى حصر مختلف آليات و كيفيات المشاركة و الأطراف المدعوة للتشاور خلال إعداد المشروع و صلاحيات مختلف الفاعلين. و قد خلصت الباحثة إلى أن هناك صعوبة في تقييم مستوى و شدة إنفتاح المشروع على المواطنين، مع تأكيدها على أن تحليل آليات التشاور لبلدية باريس خلال هذا المشروع لم تسمح بالتأسيس لنقاش و مفاوضة (négociation) يسهمان في رسم المبادئ الرئيسية للمشروع. و هذا ما جعل المسار التشاركي خلال معظم مراحل الدراسة لا يتجاوز مستوى إبداء الرأي أو الاستشارة، و أرجعت السبب الرئيسي في ذلك لثقافة القائمين على المشروع و زاوية رؤيتهم للمواطن أو الساكن.

4.1- رسالة دكتوراه لـ:AURILIE Couture (2013) بعنوان:

Fabrication de la ville et participation publique : l'émergence d'une culture métropolitaine, le cas de la communauté métropolitaine Bordelaise, université de Bordeaux Segalen.2013

ترى الباحثة أن الاهتمام بالمشاركة العمومية في فرنسا تزايد بشكل ملفت للانتباه مع حلول الألفية الثالثة ،و ذلك لدى الطبقة السياسية و المختصين في الميدان الاجتماعي و الباحثين الأكاديميين

على اختلاف توجهاتهم، و قد شكل موضوع إنتاج المدينة (Fabrication de la ville) التربة الصالحة لجميع هذه الأطراف، فالمدينة في نظر الباحثة ميدان للاحتجاجات الشعبية و مبادرات المواطنين و السكان ، كما أنها مجال لتجربة نماذج و كيفيات لإشراك السكان في التسيير المحلي.

و حسب الباحثة فإن المشاركة العمومية أضحت موجها للتنظيم و الضبط الاجتماعي والتنمية المستدامة بسبب تعقد الظاهرة الحضرية و تعدد الفاعلين بها ما أكسب فكرة المشاركة العمومية أهمية متزايدة على الصعيد العالمي.

و تنطلق الباحثة في دراستها من تحليل نموذج تطبيق مبادئ الحكم الراشد في التجمع الحضري لمدينة بوردو الفرنسية ، فقد اختار المسيرون المحليون لهذا التجمع مبدأ توسيع الممارسات التشاركية في إستراتيجية بناء التجمع الحضري و تسييره، من خلال جعل إشراك السكان و المواطنين محورا أساسيا في تحضير القرارات ضمن فكرة المواطنة الجديدة.

و قد توصلت الباحثة لنتيجة مفادها أن المشاركة العمومية ساهمت في ترقية دور الفاعلين على اختلاف مواقعهم(تقنيون ، سياسيون ، تنظيمات المجتمع المجني كمجالس التنمية المستدامة و غيرها)، كما أدت لظهور مهن جديدة مرتبطة بممارسة و تسيير المشاركة. و قد استعانت الباحثة في إعداد دراستها بمنهج الملاحظة بالمشاركة باعتبار الباحث جزء من المجتمع المبحوث، إلى جانب مجموعة من المقابلات و تحليل نماذج عن بعض التجارب التشاركية الحديثة.

5.1- رسالة دكتوراه لـ: Nicolas LOUVET(2006) بعنوان:

Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : le cas des plans de déplacements urbains, (2005), **école nationale des ponts et chaussées, Paris.**

يرى الباحث أن التشاور بمستوياته المختلفة (إعلام و استشارة و مفاوضة)لا يزال يمثل فكرة غامضة، و من وجهة نظر المواطنين فهو لا يعدو مجرد شعار تتغنى به السلطات، التي ترى فيه بدورها نشاطا يتسبب في تأخير المشاريع. و قد حدد الباحث كهدف للدراسة الكشف عن الإضافات و الايجابيات التي يمكن أن يحققها التشاور من خلال تحليل دوره في دراسات إعداد مخططات النقل الحضري و ذلك في خمس مدن فرنسية: *مرسيليا، كين، ميلووز ، نيمس و نيس* ، وذلك في مسعى لتغيير الفكرة السائدة لدى أطراف عديدة تقيم سلبيا دور التشاور في التسيير.

و قد توصل الباحث إلى أن التـشاور يكون إيجابيا بشرط أن يشرع فيه باكـرا عند بداية الدراســات و البرامج حيث أثبت الباحث أن التشاور يمكن أن يدخل تغييرات معتبرة على ناتج تلك الدراسات. من جهة أخرى فإن التشاور الاختياري كما يصفه الباحث و الذي يتم من خلال تحديد تنظيمات المجتمع المدني التي تستشار يمثل حاضنة لظهور فاعلين جدد و مشاركين لم يتم وضعهم في الحسبان و يفتح آفاق جديدة للبحث.

6.1- رسالة دكتوراه لـ: أنس عرعار (2016) بعنوان:

المشاركة الشعبية لسكان المدينة في حماية البيئة- دراسة ميدانية بمدينة باتنة، جامعة باتنة -1 الحاج لخضر،كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية ،قسم علم الاجتماع و الديموغرافيا

تناول الباحث في هذه الدراسة قضية المشاركة الشعبية لسكان المدينة في حماية البيئة ، ودور المنظمات غير الحكومية ممثلة في جمعيات حماية البيئة المحلية في تفعيلها، محاولا الكشف عن الدور الذي يمكن لتنظيمات المجتمع المدني أن تلعبه في تفعيل المشاركة الشعبية، من خلال دراسة تطبيقية على مستوى القطاع الحضري لحي الإخوة لمباركية بمدينة باتنة، حيث توزعت دراسة الباحث على ستة فصول تناول فيها دور جمعيات حماية البيئة على عدة مستويات .: مثل رفع الوعي البيئي لسكان المدينة من خلال التكوين والتدريب البيئيين، أو من خلال حملات الإعلام و التحسيس البيئيين، أو على مستوى الضغط البيئي للسكان والمؤسسات المتسببة في التدهور البيئي من خلال وسائل الضغط السلمية أو من خلال الضغط بوسائل مضادة، أو من خلال وسائل موازية.

و توصل الباحث إلى إثبات أهمية هذه العوامل الموجهة لنشاط الجمعيات على مستوى مدينة باتنة.

و قد إستعان الباحث بالمنهج الوصفي و دراسة الحالة لإثبات صحة فرضياته.

مكنتنا هذه الدراسات إلى جانب أخرى في تحديد المفاهيم و اختيار منهج ملائم لإشكالية الدراسة.

2- نحو مأسسة المشاركة

و تبعا لذلك إنصبت الجهود بالبلدان الغربية خلال ثمانينات القرن الماضي على الإجتهاد في مأسسة المشاركة و تأطيرها من خلال سن تشريعات تنظم المبادرات التلقائية للمواطنين و تحويلها إلى أدوات عمل للمنتخبين المحليين، يتم من خلالها مرافقة الأطراف المستشارة و مساعدتهم على تطوير إقتراحاتهم في مناخ يقلل المسافة بين منتجي المدينة و مستعمليها، أدوات تحتم على المسيرين تضمين أساليب إعداد برامجهم مسارا تشاركيا و ذلك بدرجات متفاوتة تبعا لمستوى إنفتاح أنظمة تلك البلدان على مواطنيها بما يتماشى و منظومتها التشريعية ، فالمشاركة كفعل مرتبط بسلطة إصدار القرارات

العمومية يطرح إشكالية كيفية تنظيم العلاقة بين السلطة و المواطن، و هو ما قد يتطلب إعادة النظر في التشريعات العليا التي تأسست بموجبها الدول و نقصد بذلك الحقوق الأساسية للإنسان و علاقتها بالدستور المعمول بـه؛ الحقوق الاقتصاديـــة و الاجتماعيـــة ؛ الحق في التنميـــة ؛ الحق في المدينـــة و غيرها من الصكوك الصادرة عن الأمم المتحدة.

و طبيعيا أن يأتي التغيير تدريجيا، و ذلك بتعديل ترسانة القوانين القائمة بما يرفع من هامش إشراك المواطن في تحضير القرارات ، فالرهان يتمثل في كيفية الانتقال من النمط الكلاسيكي في إتخاذ القرارات التي تُعرض على السكان بعد أن تكون جاهزة للتطبيق على سبيل الإعلام بها و ما يتبعها من تبعات قاعدة " *لا يعذر الجاهل بجهله*"إلى عهد جديد في التسيير يُ فتح فيه المجال للمواطن في تحضير القرارات ذات العلاقة بإطار حياته، لذا كانت أولى التشريعات التي تمت مراجعتها هي تلك المتعلقة بتنظيم التحقيقات العمومية[1]، التي كثيرا ما تساءل المواطن الغربي حول الجدوى منها طالما أن القرار قد إتخِذ، من خلال نشر الإعلام بخصوصها باكرا ضمن الدراسات التحضيرية و تكوين لجان لمتابعة الدراسة تضم ممثلين عن السكان. و في مرحلة ثانية شرع في مراجعة التشريعات التي تعالج الإشكاليات المرتبطة بالتهيئة و التعمير من خلال توسيع دائرة الفاعلين المشاركين في إعدادها للفواعل الخاصة بما في ذلك السكان باستشارتهم و الاستماع لآرائهم و تضمين القرارات العمومية جوانبها الايجابية.

3-نحو تعزيز المنظومة التشريعية للاستشارة بالجزائر

إن موجة التحولات الجوهرية التي شهدتها طرق تحضير القرارات بالدول الغربية، المتجهة نحو الانفتاح على المواطنين، والمتزامنة مع إندثار المعسكر الاشتراكي خلال العقدين الأخيرين من القرن الماضي، لم يتوقف عند حدود دول المعسكر الغربي، بل شكل موجة تغير إمتدت إلى بلدان العالم الثالث، فمست الأساليب الإدارية القديمة عقب التغيرات المؤسساتية التي شهدتها تلك الدول بما في ذلك الجزائر، التي تفاعل نظامها مع تلك التغيرات التي مست معظم الدول، حيث تجاوبت الدولة الجزائرية مع تلك التغيرات بالتعديل الدستوري لسنة 1989 الذي كرس من جديد حقوق المواطنة إلى جانب تحرير المعاملات العقارية و "دَمقْرطَة" طرق التدخل العمومي في ميدان التنمية و بشكل خاص

1-XAVIER, Piéchaczyk. (1996). Les enquêtes publiques et leurs commissaires en quête de légitimité. Revue *MÉTROPOLIS* n°1996/(106,107).

ما يتعلق بتحضير برامج التعمير، من خلال سن تشريعات تؤسس لعهد جديد في التسيير المحلي اللاممركز، يتضمن البعد التشاركي في إعداد الدراسات الحضرية بمنح هامش مناورة للمواطنين لتمكينهم من التعبير عن تطلعاتهم لكيفية تصميم إطار حياتهم و تحديد أولويات تنميته بما يتوافق و احتياجاتهم، و لعل أهم هذه التشريعات تلك المنظمة لإعداد أدوات التهيئة و التعمير التي أضحت أوعية لبرامج التنمية الحضرية، و المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير PDAU و مخطط شغل الأراضي POS ، التي نص عليها القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01[1] و المتعلق بالتهيئة و التعمير، و فصلت بعض جوانبها مراسيمه التنفيذيــة أرقام 177 و 178/91 المؤرخة في 1991/05/28[2] المتعلــقة بإجــراءات إعداد كل من المخــطط التوجيهــي للتهيئة و التعميــر و مخططات شغل الأراضي و المصادقة عليهما و محتوى الوثائق المتعلقة بكل منهما على التوالي.

4- إشكالية الدراسة

من هنا فإن إشكالية البحث تتمحور حول التصور الذي وضعه المشرع الجزائري لتنظيم الإستشارة كأحد مستويات المشاركة العمومية في إعداد مخططات شغل الأراضي بالجزائر، و مدى إحاطة النصوص القانونية بعناصر هذا البعد الجديد في أسلوب إعداد مخططات شغل الأراضي كنموذج عن أداتي التهيئة و التعمير ؟ علما أن ذلك التنظيم يشمل مجموع التشريعات المؤطرة لهذا النشاط، أي مجموع النصوص القانونية التي:

(1) كرّست حق المشاركة في إعداد هذه المخططات؛(2) حددت هامش المناورة و درجة إنفتاح المشروع على الجمهور، أي مستوى المشاركة المسموح به، و الذي يتغير نظريا من :إعلام؛ فاستشارة؛ فتشاور ؛ فتمكين ، و مدى توفر إعلام كافي يحفز على الإستشارة كمستوى للمشاركة؛ (3) حددت الأطراف المعنية بالإستشارة ، أي الفاعلين المسموح لهم بالمشاركة، و طريقة إستشارة المواطنين هل هي مباشرة أو عن طريق ممثليهم عبر تنظيمات المجتمع المدنــي، كالجمعيات و التنظيمات النقابيــة و الحرفية و غيرها؛ (4) سير العملية التشاركية خلال مراحل مشروع الدراسة، و يتضمن: كيفيات الإستشارة أو المشاركة و أشكالها، المحطات الزمنية التي يفتح فيها المشروع لتلك الفعاليات، الإشراف على تسيير أشغال المشاركة و علاقــة مسيرها بصاحب المشــروع؛ (5) نتائج العمليــة التشاركيــة

1- الجريدة الرسمية رقم 26 لسنة1990.

2- الجريدة الرسمية رقم 52 لسنة 1991

و انعكاساتها على محتوى مشروع الدراسة، أي صلاحيات المشاركين و قدراتهم في التأثير على المشروع، باعتبارها الثمرة النهائية المنتظرة من الإستشارة، و المتمثلة في قدرة المشاركين في إدراج إضافات إيجابية على المشروع بما يُكيِّف محتواه لتطلعاتهم التي لا يجب أن تتعارض و المنفعة العامة، هل تضمنت التشريعات مقتضيات تنص على تمديد الإستشارة للمراحل اللاحقة للدراسة و الخاصة بتنفيذ محتوى المخطط من خلال تنظيم أدوار الفاعلين و أصحاب المشاريع الجزئية؟ فمن أهداف الإستشارة تسهيل تنفيذ المشاريع و جعلها أقرب لتطلعات المعنيين، ما يرفع من درجة قبوليتها من طرفهم (L'acceptabilité) ، أم أن مسار الإستشارة ينتهي بالمصادقة على مشروع الدراسة ؟ ما يعيد الّفّة من جديد للتعمير التنظيمي بطابعه الإجرائي (المتصلب) في خياراته من خلال الرخص و الشهادات المختلفة؟.

و قد وردت هذه النصوص في كل من قانون التهيئة و التعمير و المرسوم التنفيذي له رقم 178/91 المؤرخ في 1991/05/28 الذي حدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و محتوى الوثائق المتعلقة به. تشكل المحاور المذكورة آنفا عناصر إشكالية البحث، والتي نتعرض لها عبر السؤال الرئيسي التالي: **إلى أي مدى أحاطت النصوص القانونية بعناصر تنظيم الإستشارة في إعداد مخططات شغل الأراضي بالجزائر؟ و ما مدى فعالية كيفيات المشاركة المعتمدة خلال إعداد تلك الدراسات؟**

و يتفرع عن هذا السؤال أسئلة فرعية تخص المحورين السابقين و هي:

- ما هي حدود مفهوم الإستشارة في تحضير القرارات العمومية المتعلقة بإعداد مخططات التهيئة و التعمير بالجزائر؟ و ما علاقتها بالمشاركة العمومية، ماذا يمكن أن تضيف للأساليب الكلاسيكية في تحضير تلك القرارات ؟ و نتعرض له بالاستعانة بالبحث النظري واستعراض مختلف الأدبيات التي تناولت هذا المفهوم نشأة و تطورا، بالإضافة للتعرض للمواثيق و النصوص الدولية و الوطنية ذات العلاقة بالمشاركة العمومية.

- ما هي النصوص القانونية التي أدرجت البعد الإستشاري أو التشاركي في إعداد مخططات شغل الأراضي بالجزائر؟

- ما هو مستوى المشاركة العمومية الذي منحه المشرع الجزائري للفاعلين في إعداد هذه المخططات؟

و قد تعرضنا لهذه التساؤلات من خلال تحليل محتوى النصوص القانونية في كل من قانون التهيئة

و التعمير و مراسيمه التنفيذية بالإضافة لقانون البلدية و القانون التوجيهي للمدينة، و نصوص أخرى ذات علاقة بالموضوع.

- هل أكدت هذه النصوص على وجوب توفير إعلام كافي يحفز على مشاركة الفاعلين الخواص و المواطنين بشكل خاص بالتوازي مع انطلاق مشروع الدراسة و طيلة مدة دراسة مخطط شغل الأراضي؟

- من هم المدعوون للمشاركة و في أي مرحلة يتم فتح مشروع الدراسة للمشاركة و ما هي الكيفيات الرسمية للمشاركة؟

- لمن أسند المشرع مهمة تسيير أشغال المشاركة، و ما علاقة تلك الشخصية بصاحب المشروع؟

- كيف حفظ التشريع ملف المشاركة خلال المسار التشاركي لمخططات شغل الأراضي؟ و ما هي الأطراف التي أسندت لها مهمة تقييم ذلك الملف؟

- إلى أي مدى إلتزم المشرفون على إعداد مخططات شغل الأراضي بمدينة باتنة بمقتضيات تلك النصوص خلال إعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10 ؟ و هل حفزت إستشارة المواطن؟ و ما هي النقائص التي شكلت عائقا أمام إستشارة فعلية و مثمرة تثري محتوى المخططات و يكيف ذلك المحتوى مع تطلعات و آمال المواطنين و يقلل المسافة بينهم و بين المسيرين المحليين و يؤسس "لدمقرطة " الفعل الإداري و السياسي المحلي بمدينة باتنة؟

1.4- فرضيات البحث

و للإجابة على هذه التساؤلات قمنا بصياغة الفرضيات التالية:

الفرضية الرئيسية

" أن عدم إلمام الإطار التشريعي للإستشارة بعناصر أبعادها الأساسية من حيث: الإعلام و كيفيات المشاركة و أسلوب تسيير فعاليات المشاركة خلال إعداد مخططات شغل الأراضي إنعكس سلبيا على نتائج المسار التشاركي و قلل من مردودية الإستشارة".

و يتفرع عن هذه الفرضية الرئيسية ثلاث فرضيات ثانوية و هي:

الفرضية الأولى

"رغم تأكيد النصوص القانونية على حق إستشارة المواطنين في إعداد مخططات شغل الأراضي ضمن مسار تشاركي بالموازاة مع تقدم الدراسة، إلا أن نشر القرارات بأماكن التعليق المعتادة بمقر البلدية كوسيلة وحيدة لإعلام المواطنين لا يوفر إعلام كافي يحفز مشاركتهم".

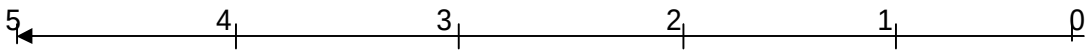
و نتعرض لها بطرح الأسئلة التالية:

- كيف نظمت الإجراءات الإدارية لإعداد المخطط عملية إعلام الجمهور بالدراسة ؟

- في أي مرحلة زمنية من عمر الدراسة تم فتح مشروعي دراسة مخططـــي شغل الأراضي رقــم 02 و رقم 10 الواقعان بمدينة باتنة للإستشارة ؟

- ما هي أساليب الإعلام التي استخدمتها السلطات المحلية لمدينة باتنة خلال المسار التشاركي لإعداد دراسة مخططي شغل الأراضي رقم02 و رقم10 و ما مدى نجاعتها ؟ و ما هي البدائل التي يرى المواطنون أنها أكثر جدوى في توصيل المعلومة؟

و تتدرج قيم متغير درجة الانفتاح في نشر القرارات كما يلي (هذه المؤشرات إجتهاد من الباحث و قد استلهمناها من سلم الباحثة S. R. ARNSTEIN):



0 قرارات غير منشورة تتُّخذ أحاديا من طرف المسيرين (نظام تسيير مغلق غير منفتح على المواطن)

1 تعليق نسخ من القرارات بمقر البلدية؛

2 الإعلان عن الدراسة في الإذاعة و الجرائد ؛ تنظيم معارض و محاضرات ؛

3 النشر على الموقع الالكتروني للبلدية ؛

4 النشر بالمدارس الابتدائية و الأماكن العمومية و المساجد القريبة من موقع المشروع؛

5 رسائل دعوات للأسر مع تطبيقات الجيوواب للتفاعل.

ملاحظة: القرار هنا يشمل كل فعل إداري يتعلق بالمخطط كالمداولات، القرارات و المحاضر.

الفرضية الثانية

"اقتصار كيفيات المشاركة العمومية (Modalités de Participation) خلال إعداد مخططات شغل الأراضي على اللجنة المختلطة و التحقيق العمومي يعيق المواطنين عن تقديم آراء أو إقتراحات تثري محتوى المخطط، كما يتسبب في تأخير توقيت المشاركة العمومية".

و نتعرض لها بطرح الأسئلة التالية:

- ما هي كيفيات إستشارة الجمهور التي نصت عليها نصوص تنظيم المشاركة خلال إعداد مخططات شغل الأراضي بالجزائر ؟ من هم المدعوون للمشاركة عبرها؟ و أيها إستخدم خلال إعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و رقم 10 ببلدية باتنة؟

- هل حفزت تلك الكيفيات مشاركة المواطنين خلال إعداد مخططي شغل الأراضي رقم02و رقم10 ؟
- ما هي الكيفيات التي يرى سكان مجال الدراسة أنها أكثر فعالية لتحفيز مشاركتهم؟
- ما هي الفترة الزمنية التي يرها السكان أكثر ملائمة لإستشارتهم حول مشروع الدراسة؟
- هل تضم منطقة الدراسة جمعيات ذات علاقة بإنتاج البيئة الحضرية و هل تفاعل المواطنون معها؟

و ينقسم العمل الخاص بهذه الفرضية على محورين و هما:

أولا: كيفية اللجنة المختلطة (La commission mixte)

يسمح لنا تشخيص الكيفيات المعتمدة بتقييم مستوى المشاركة، إذ من خلالها يمكن الكشف عن مظاهر تفاعل المواطنين مع المخطط، و ملاحظة موقعهم من أصحاب المشروع بصفتهم متلقين فقط أو مرسلون للمعلومات أو كليهما معا، و بذلك يتحدد هامش المناورة الممنوح للمواطنين في إعداد المخطط، و تتدرج قيم مؤشر إدماج المواطنين (Implication des citoyens) في إعداد المخطط كما يلي:

0 1 2 3 4 5

0 إشراف أحادي على الدراسة من طرف صاحب المشروع

1 لجنة تقنية و عرض على الجمهور لإبداء الرأي تحت إشراف صاحب المشروع

2 لجنة مختلطة (تقنية مع تمثيل رمزي لتنظيمات من المجتمع المدني) بإشراف صاحب المشروع

3 لجنة متساوية الأعضاء بين تقنيين و تمثيل موسع من الجمعيات و أفواج عمل من المواطنين/السكان تحت إشراف صاحب مشروع الدراسة

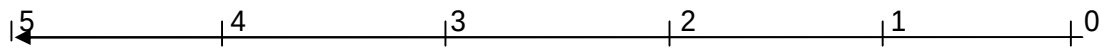
4 لجنة يغلب عل تكوينها تنظيمات المجتمع المدني و فرق المواطنين بحضور رمزي لصاحب المشروع

5 تنظيمات المجتمع المدني و فرق المواطنين و السكان يحددون خيارات التهيئة

ثانيا: كيفية التحقيق العمومي

إن التحقيق العمومي أسلوب عمل قديم نسبيا، و تلجأ إليه الإدارة لأغراض متعددة، ففي الأنظمة السياسية المنغلقة ذات التسيير الإداري البيروقراطي عادة ما يتوقف مسار المشاركة عند هذا المستوى في أحسن الظروف، في حين تستخدمه الأنظمة المنفتحة على المواطنين كإجراء ُمكمِّل للمسار التشاركي في مرحلة متأخرة، و يرى كثير من الباحثين أن التحقيق العمومي في أغلب الأحيان ليس سوى أسلوب إداري يستهدف تحضير المواطنين/السكان لتقبل المشاريع و استبعاد مظاهر المعارضة، فالمحافظ بهذا المفهوم عبارة عن وسيط بين صاحب المشروع و المواطنين/أو السكان، تتمثل مهمته

في جمع ملاحظات المواطنين و آرائهم حول المشروع مع محاولة إقناعهم بتقبله. و تتمثل أهم عناصر تقييم مصداقية و شرعية مهامه بالتساؤلات التالية: متى يفتح التحقيق العمومي؟ ما علاقة المحافظ المحقق بصاحب المشروع ؟ ما مدى حياديته؟ ما هي القوة القانونية لمحضره؟ هل ينشر المحضر أو يبلغ للمعنيين ؟ و تتدرج قيم مؤشر حيادية المحافظ كما يلي:



0 مسار إعداد الدراسة لا يتضمن مرحلة تحقيق عمومي

1 المحافظ المحقق موظف لدى صاحب المشروع

2 المحافظ المحقق موظف سابق(إداري متقاعد)

3 المحافظ المحقق خبير من القطاع الخاص

4 المحافظ المحقق معين من طرف السلطة القضائية

5 المحافظ المحقق شخصية ذات سمعة محليا(قد يساعده تقني خاص)

الفرضية الثالثة

"إن أسلوب تسيير فعاليات الإستشارة في اللجنة و خلال التحقيق العمومي لإعداد مخططات شغل الأراضي لا يشجع على المشاركة و لا يضمن متابعة منصفة لآراء و اقتراحات المشاركين ما يؤثر سلبيا على نتائج الإستشارة".

إنطلاقا من كون الإستشارة العمومية في إعداد مخططات شغل الأراضي هي في جوهرها تبادل لوجهات النظر تتعلق حول خيارات التهيئة و أولوياتها، من خلال تقديم آراء حول مشروع التهيئة، فهي من حيث الشكل بمثابة نشاط تُعرض خلاله الآراء و الأفكار. و يرتبط سيره الحسن بعنصرين أساسيين و هما: التمثيل المتساوي عددا للأطراف، مدى ملائمة الفضاء الذي تتم فيه فعاليات الإستشارة و إسناد مهمة تسييرها لشخصية محايدة، تضمن التوزيع المتوازن للقدرة على التدخل(La compétence, le pouvoir d'agir) و الدفاع عن الرأي، فكلما كانت الشخصية المسيرة لفعاليات الاستشارة حيادية و منصفة بين الأطراف كلما زادت قدرات المتدخلين، مما ينعكس ايجابيا على ثراء الإستشارة ، و العكس بالعكس. و غالبا ما ينقسم المتدخلون إلى فئتين: صاحب المشروع و ممثلي الهيآت و الإدارات بصفتهم فاعلين عموميين يدافعون عن الفرضية المعروضة للإستشارة من جـهة ، و من جهة أخرى المواطنون و السكان و الفاعلين الخواص المجتهدون في تكييف محتوى تلك الفرضية لتطلعاتهم و أغراضهم.

و من جهة أخرى فأن نتائج المسار التشاركي مرهونة بمرحلة بالغة الأهمية، تتمثل في تقييم نتائج المشاركة و متابعة الآراء المعبر عنها ، تنقيحها و تثمينها، و من ثم إدراج العناصر الإيجابية منـــها و أخذها بعين الإعتبار، ما يفضي في النهاية لتعديل فرضية التهيئة المعروضة للمشاركة.

فالمشاركة لا تتوقف عند فتح مجال الإستشارة للمواطنين للتعبير عن آرائهم و تقديم اقتراحاتهم حول الدراسة فقط، بل بقدرتهم على التأثير في المخطط، و إلا كانت نتائج المسار التشاركي سلبية و زادت من فقدان الثقة بين المواطنين و المسيرين، فالمواطنون أو السكان ينتظرون رؤية اقتراحاتهم و آرائهم مجسدة في الميدان، فهي بمثابة مرحلة قطف الثمار، فكما يقال "العبرة بالنتائج" ، و تتلخص في مدى قدرة المواطنين على تغيير المخطط، أي إلى أي مدى أُخذت إقتراحاتهم و آراؤهم بعين الاعتبار، سواءً قبلت و أدرجت في المخطط أو رفضت مع تقديم مبررات وافية. ونتعرض لذلك بدراسة أسلوب تسيير فعاليات الإستشارة و تقييم نشاط المشاركة في كل من عمل اللجنة و نتائج الحقيق العمومي، من خلال طرح التساؤلات التالية :

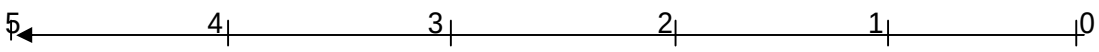
- من الطرف الذي أوكل له المشرع مهمة إنشاء أدوات الإستشارة خلال أعداد مخططات شغل الأراضي؟

- من تولى صلاحية إنشاء اللجنة المختلطة خلال إعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10 بمدينة باتنة؟ و أين نظمت فعالياتها؟ و ما مدى ملائمة ذلك الموقع للمشاركة العمومية؟ و من أشرف على تسيير فعالياتها؟ و ما مدى حيادية ذلك المسير؟

- أين تم التحقيق العمومي لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و رقم 10؟ و ما مدى ملائمة موقعه للمشاركة العمومية؟ و لمن تعود صلاحية تعيين المحافظ المحقق؟

- من الجهة التي تتابع نتائج التحقيق العمومي؟ و ما هو مآل اقتراحات و آراء المشاركين؟

و تتدرج قيم مؤشر الحيادية في تقييم الآراء المعبر عنها من:



0 الدراسة ممركزة بدون مشاركة

1 تقييم أحادي لنتائج المشاركة من طرف صاحب المشروع؛

2 تقييم من طرف لجنة تقنية من مختلف المصالح بإشراف صاحب المشروع؛

3 لجنة التقييم تتضمن تنظيمات المجتمع المدني و فرق المواطنين/السكان بإشراف صاحب المشروع؛

4 لجنة تقييم تحت إشراف شخصية محايدة ؛

5 لجنة تقييم تحت إشراف قاضي بسلطة تقرير.

5- منهجية الدراسة

لمعالجة إشكالية البحث و تقديم إجابات للأسئلة المطروحة، إعتمدنا على تحليل كل من: التوصيات القانونية التي عالجت كيفيات مشاركة الأطراف المدعوة و ملفي إجراءات إعداد مخططي شغل الأراضي أرقام 02 و 10 بمدينة باتنة، اقتضت منهجية البحث إلى جانب اختيار مناهج بحث مناسبة للإشكالية المدروسة إجراء العديد من المقابلات مـــع الأطراف ذات العلاقـــة من المسيريـــن و أصحاب المشاريع، و إعداد استمارة إستبيانية لجمع أراء المواطنين ، ما مكننا من تقييم مستوى المشاركة الممنوح للمواطنين في إعداد تلك المخططات.

و لتناول إشكالية البحث إعتمدنا على عدة مناهج، يكمل بعضها البعض و ذلك كلما دعت الحاجة لذلك بهدف توجيه البحث نحو الأهداف المنشودة من الدراسة و لهذا الغرض استخدمنا:

أ - المنهج الوصفي

و هو من المناهج الضرورية في وصف الظاهر المدروسة ، و لا يكاد يستغني عنه العمرانيون في دراساتهم ذات الطابع المجالي، و واقع مشكلة الدراسة يعكس هذه الصفة في توزيع السكان و أملاكهم العقارية التي يتدخل عليها المخطط ، بل إن محتوى الدراسة في حد ذاته ذو طابع مجالي بتوزيعه لاستخدامات الأرض وفق معايير و قواعد محددة و مقننة، يقتضي منا استخدام المنهج الوصفي لوصف إنتشار الظواهر الموجودة في الميدان كما يساعدنا في تحديد مواقع استخدامات الأرض المستقبلية حسب مخطط التهيئة المعروض للتحقيق العمومي و تفاعل المواطنين معها.

ب- المنهج التاريخي و منهج تحليل المحتوى

و في مرحلة لاحقة لجأنا للمنهج التاريخي من خلال مقارنة محتوى الدراسة الأولى لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10 لسنتي 2001 و 2005 على التولي مع محتوى دراستي مراجعتهما خلال 2017 و توضيح التطور أو التغير الذي طرا على الدراسة، إلى جانب منهج تحليل المحتوى، و ذلك لتحليل مختلف الأدبيات التي تناولت مفهوم الإستشارة و المشاركة و المفاهيم القريبة منها، و تحليل النصوص القانونية الوطنية التي أسست للمشاركة في إعداد مخططات شغل الأراضي ، ما مكننا من حصر حدود مفاهيم إشكالية الدراسة، و دراسة مجموع الوثائق المشكلة للملف الإداري للمخططين، من

قرارات و مداولات و محاضر اجتماع إعداد دراسات مخططات شغل الأراضي و كل وثيقة إدارية صادرة عن جهة ذات علاقة بالمخطط، كملف التحقيق العمومي و آراء السكان و المواطنين خلال فترة الاستقصاء العمومي و المراسلات الرسمية التي تعكس العلاقة بين الإدارات و الهيئات و السلطات المختلفة التي شاركت في إعداد المخطط بهدف الكشف عن صلاحيات تلك الأطراف و أدوار كل منها في المسار التشاركي في إعداد تلك المخططات ، ،.

ج- المنهج الإحصائي

و هذا الأخير استعنا به في تبويب المعطيات ذات الطابع الكمي تشخيصا و معالجة، تجريدا و مقارنة خلال كل مراحل الدراسة و ذلك لتسهيل تقييم مستوى المشاركة في إعداد المخططات و هي مرحلة ضرورية في تحليل نتائج الدراسة التي تسبق صياغة الاقتراحات.

6- خطة العمل و محاور الدراسة

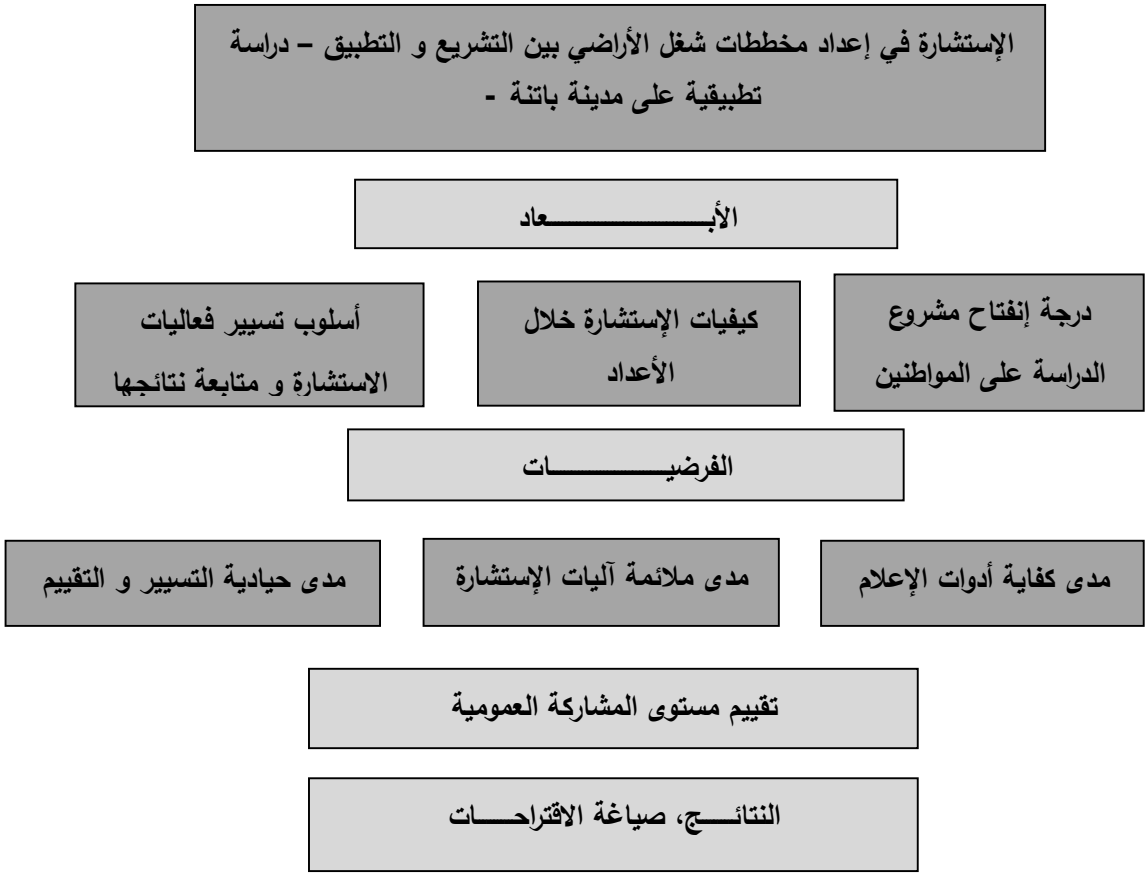
أن الدراسة الحالية التي تتعرض لموضوع الإستشارة في إعداد مخططات شغل الأراضي بالجزائر تقع ضمن محورين أحدهما نظري و الثاني دراسة تطبيقية. قدمنا للدراسة (بفصل تمهيدي) مهد لطرح إشكالية الاستشارة في التعمير و تطورها التاريخي في الدول الغربية ثم إمتدادها لدول العالم الثالث وصولا للجزائر، ثم قمنا بصياغة إشكالية البحث وتساؤلاتها، أسباب اختيار الموضوع، الأهداف المتوخاة منه، تحديد المفاهيم، المداخل النظرية و استعراض سريع للدراسات السابقة و فرضيات الدراسة، و يتوزع البحث على قسمين رئيسيين أحدهما نظري و الآخر تطبيقي على مدينة باتنة، و يقع كل منهما ضمن ثلاثة فصول.

تعرضنا في الفصل الأول لمفهوم الإستشارة و علاقتها بالمشاركة العمومية، حدودها مستويات المشاركة أو درجاتها من خلال مختلف النظريات التي تعرضت للمشاركة، كما تناولنا فيه أهمية المشاركة في الدراسات الحضرية، أدواتها و معوقاتها.

أما الفصل الثاني فقد تعرضنا فيه لتطور التجربة الجزائرية في التخطيط الحضري من مرحلة الإتجاه المعياري المبني على الدور المتفرد للتقنيين إلى مرحلة إضفاء الطابع التشاركي عليه، حيث تم التعرض خلاله إلى الإطار التشريعي للمشاركة في الجزائر باستعراض للنصوص القانونية التي تناولته ، مع محاولة الكشف عن بعدها التشاركي.

في حين تعرض الفصل الثالث لتحليل الإجراءات الإدارية لإعداد أدوات التهيئة و التعمير في الجزائر و طريقة تنظيم أدوار الفاعلين خلال المسار التشاركي و الصلاحيات المخولة لهم في إعداد أدوات التهيئة و التعمير، مع التركيز على مخطط شغل الأراضي من بين أداتي التهيئة و التعمير، و ذلك لكون المسار التشاركي تحكمه نفس النصوص القانونية، من خلال القانون 29/90 المتعلق

شكل رقم1 : التنظيم الهيكلي لمراحل الدراسة



بالتهيئة و التعمير و المرسومين 177/91و 178/91 المؤرخة في 1991/05/28 و هذين الأخيرين يشكلان نسخة طبق الأصل عن بعضها البعض، فترتيب المواد القانونية و تسلسلها و فحواها يكاد يكون متطابقا ، و صلاحيات الفاعلين متماثلة في كليهما، فتجنبا للتكرار إرتأينا أن نكتفي بدراسة المسار التشاركي في أحدها طالما أن المقتضيات القانونية المنظمة للإستشارة بكليهما هي نفسها، و قد اخترنا مخطط شغل الأراضي بدلا ممن مخطط التهيئة و التعمير، لكون الأول أكثر إرتباطا بإطار حياة السكان و المواطنين عموما، فهو أرجح لتحفيز مشاركة المواطن و تنشيط فعاليات من طرف الفاعلين. كما تعرضنا خلال هذا الفصل لكيفيات تنظيم أدوار الفاعلين و حدود تدخلاتهم خلال تقدم

الدراسات، عن طريق التعرض لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي على ضوء التشريعات المنظمة و المؤسسة لها، و الوقوف على كيفيات متابعة نتائج المسار التشاركي الذي يطبع إعداد هذه المخططات.

أما القسم التطبيقي من الدراسة و الذي خصص لدراسة تطبيقية على مدينة باتنة فقد جاء هو الآخر في ثلاثة فصول، فتعرض الفصل الرابع لتقديم المجال الجغرافي لحالة الدراسة المتمثلة في مدينة باتنة، تعرضنا فيه لتحليل الأنسجة العمرانية للمدينة، نشأة و تطورا، مع محاولة إبراز الدور المتفرد للدولة في أغلب مراحل تطور المدينة، إلى جانب تقييم التحول نحو المسار التشاركي في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخططات شغل الأراضي لمدينة باتنة من خلال ملاحظة مدى تطبيق تلك الأدوات التخطيطية.

و خصصنا الفصل الخامس لعينة الدراسة التي شملت مخططي شغل الأراضي رقم 02 بحي تامشيط العلوي و الواقع جنوب مدينة باتنة، بينما خصص الثاني لمخطط شغل الأراضي رقم 10 الواقع بحي ملاخسو شرق مدينة باتنة، و قد تم فيهما تحليل البعد الإستشاري في إعداد هذه المخططات، من خلال تحليل الإجراءات الإدارية التي تدخلت بها السلطة المحلية لمباشرة إعداد هذين المخططين من قرارات و مداولات و طرق تنظيم أدوار الفاعلين المحليين في إعدادهما.

أما الفصل السادس فقد خصص للإجراءات المنهجية للدراسة الميدانية، المنهج المعتمد، أسلوب اختيار العينة وحجمها وخصائصها، تقنيات جمع المعطيات من ملاحظة، مقابلة، وثائق وسجلات، واستمارة، إلى جانب عرض و تحليل نتائج الدراسة و مناقشتها.

و قد ختمت الدراسة بخاتمة عامة، تضمنت ملخص البحث و نتائجه ما سمح لنا بصياغة جملة من الاقتراحات التي يمكن اعتبارها بمثابة لوحة قيادة تساعد المسيرين المحليين على تحسين المسار الإستشاري و ترقيته لمشاركة حقيقية للمواطن في إعداد وثائق التعمير بما يحقق تطلعاته .

7- أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة المتعلقة بالإستشارة و المشاركة العمومية في إعداد الدراسات الحضرية (مخططات شغل الأراضي)، في تسليط الضوء على الدور الذي يمكن أن تؤديه في عدة جوانب منها على الخصوص:

- إن إسناد مهمة تصميم المدينة للتقنيين المعماريين و العمرانيين بشكل حصري، أثبت قصوره في إنتاج بيئة حضرية تتوافق و تطلعات السكان، و خير دليل على ذلك التحويرات التي ما انفك

مستعملي المجال يدخلونها على الفضاءات الحضرية المصممة في المكاتب التي تدير ظهرها للسكان، و المشاركة بهذا الخصوص تقدم بديلا جديدا لنظريات تخطيط المدينة بمنح الفرصة لفاعلين حضريين لطالما أهمل دورهم المحوري في تخطيط المجال الحضري ، بالتواصل معهم و التكفل بانشغالاتهم ما يفتح أبواب جديدة للبحث في علوم العمران بالاستلهام من النظرية التواصلية و تعلم الحوار و البحث عن صيغ توافقية في بناء المدينة الحديثة ما يجعل منها منتجا يعكس ثقافة المجتمع و قيمه.

- التطرق لمجال بحث نادرا ما يتعرض له، و المتمثل في الأساليب الجديدة في تنظيم علاقات العمل، التي تعيد النظر في النظريات الكلاسيكية لتقسيم العمل و التي أثبتت وجود نقائص معتبرة انعكست على مردودية تسيير الشؤون العمومية المحلية.

- إن هذا النوع من الدراسات يفتح آفاق جديدة من خلال مد جسور بين ميادين معرفية مختلفة كعلوم التهيئة و التعمير ، علم الاجتماع، العلوم السياسية و علوم التسيير الإداري، ما يجعل منها فضاء ثريا للبحث العلمي يتناوله مختلف الباحثين من التخصصات المختلفة و هذا ما يعكسه حجم الإنتاج المعرفي سنويا عبر شبكات الانترنيت حول موضوع الإستشارة و المشاركة العمومية و خاصة في الدول الغربية.

- تشكل الإستشارة، التشاور و المشاركة العمومية بشكل عام ميدان لترقية العلاقات الإجتماعية بين أفراد المجتمع و تقوية الرابط الاجتماعي، كما تعمل على إذكاء روح التعاون بين أفراد المجتمعات المحلية و تؤسس لتكييف سلوك الأفراد للشعور بالمسؤولية الجماعية و الدفاع عن المنفعة العمومية و القيم المشتركة للمجتمع بالوسط الحضري، الذي يعاني من ظاهرة التفكك و سيطرة روح الأنانية لدى أفراد المجتمع.

- تسلط الدراسة الضوء على ميدان تنظيم العلاقات بين المجتمع و السلطة، بين المسيِّرين و المسيَّرين، و تجتهد في التطرق للأبحاث الخاصة بإعادة صياغة تلك العلاقات بما يثري الديمقراطية التمثيلية و التأسيس لما يعرف بالديمقراطية التشاركية، فهي بذلك تجعل من ميدان التهيئة و التعمير أداة للبحث عن سبل إنعاش المشاركة السياسية و خاصة في بلدان العالم الثالث التي تنتشر بها ظاهرة العزوف عن المشاركة السياسية.

8- أسباب إختيار الموضوع

يمكن أن نميز نوعان من الأسباب التي جعلتنا نقبل على تناول موضوع الدراسة، رغم معرفتنا بالصعوبات التي ستواجهنا عند طرقه بحكم خصوصيته و حساسية بعض محاوره المرتبطة بالجوانب

النفسية و الثقافية للمبحوثين (مواطنون ، مسؤولون محليون، و فاعلون خواص)، و تتمثل هذه الأسباب في:

- وجود ميل شخصي و قناعة بقيمة أخلاقية و اجتماعية بأهمية المشاركة العمومية و ما يمكن أن تحققه من إيجابيات تعود بالنفع على المجتمع طالما أننا أفراد نتأثر به و يؤثر بنا.

- الشعور بالمسؤولية لتنبيه المجتمع بأهمية بعث و تحفيز المواطن على المشاركة التي تشكل في الحقيقة إحدى القيم الدينية الكامنة في نفس كل مواطن كي يساهم في بناء نسيج اجتماعي متماسك و قائم على روح التعاون و المبادرة.

- التجربة المهنية لي كعمراني بالمصالح التقنية لبلدية باتنة لأزيد من عشر سنين أشرفت خلالها على الإجراءات الإدارية لإعداد مخطط التهيئة و التعمير لسنة 1998 و مخططات شغل الأراضي الـ: 11 عشر التي انبثقت عنه، ما تعلق منها ببرمجة التوسعات العمرانية أو المتعلقة بإعادة هيكلة الموجود العمراني لبعض قطاعات مدينة باتنة، فضلا عن المشاركة التقنية في إعداد تلك الدراسات من ثلاثة مواقع :

أ- يتمثل أولاهما في موقعي كعضو ضمن اللجنة التقنية المختلطة المكلفة بمتابعة إعداد هذه المخططات، ما سمح لي بالملاحظة عن قرب لأدوار الفاعلين و تقييم صلاحيات كل منهم خلال أشغال هذه اللجنة.

ب- و في المرتبة الثانية تأتي تجربتي كمحافظ محقق خلال مرحلة الإستقصاء العمومي لهذه المخططات ، ما سمح لي بوضع محتوى مخططات شغل الأراضي على المحك من خلال إخضاعها لآراء المواطنين و ملاك الأراضي و المستثمرين في العقارات الحضرية و السكان ، كما مكنني من الوقوف على بعض الممارسات السيئة التي تظهر حينما يتعلق الأمر بتضارب مقتضيات التنظيم العمراني للمخططات بمصالح و أغراض بعض الفئات الاجتماعية.

ج- و يأتي في المرتبة الثالثة موقعي ضمن التنظيم الهيكلي لمديرية التسيير العمراني كمكلف بمصلحة التعمير، أتابع من خلاله تقدم سير الإجراءات الإدارية التي تشكل ما يعرف بالملف الإداري للمخطط، و المكون من مجموع القرارات البلدية و مداولات المجلس الشعبي البلدي و محاضر الإجتماعات المتعلقة به، حيث لاحظت قلة العناية بهذه القرارات من طرف السياسي من موقعه كمشرف على المسار التشاركي لإجراءات إعداد هذه المخططات، و المختزلة في إجراء إداري يرام من خلاله إستفاء المتطلبات القانونية و لكنه بدون محتوى تشاركي، ما انعكس على التجسيد الميداني

لمخططات شغل الأراضي، وتحولها من أدوات للتنمية الحضرية إلى مجرد إقتراحات للتهيئة تصفف في أدراج الأرشيف بعدما كلفت الخزينة العمومية أغلفة مالية معتبرة و جُنِّد لها أرمادة من أعوان الإدارة. ما أثار في نفسي إهتماما خاصا للمساهمة في دراسة هذه الإشكالية، و محاولة لفت النظر إليها، بل و السعي لاقتراح توصيات قد تحسن من محتوى هذه الإجراءات، تساعد المسيرين المحليين و الأعوان التقنيين و الإداريين على إعطاء المسار التشاركي الأهمية التي يستحقها، و جعل القرارات البلدية ذات محتوى تشاركي حقيقي، يمنح الفاعلين فرصة حقيقية للتلاقي و تبادل وجهات النظر، تنتهي بصياغة مشروع توافقي يجعل من مخطط شغل الأراضي مشروعا حضريا قابلا للتجسيد، و يساهم في إنتاج بيئة حضرية راقية و يجنب مدننا مساوئ البناء الفوضوي.

9- أهداف الدراسة

- التعريف بأهم المفاهيم المتعلقة بالدراسة، كالمشاركة و مستوياتها المختلفة كالاستشارة؛ التشاور؛ الشراكة؛ المفاوضة و الحوار، و أخيرا التمكين ، أدواتها المتعددة ، طرق تسييرها ،إيجابياتها و معوقاتها المختلفة، الإجتهاد في التمييز بينها و بين المفاهيم القريبة منها، فهي مصطلحات كثيرا ما يساء إستخدامها في غير محلها.

- تحليل الإطار التشريعي للإستشارة و مشاركة في التشريعات الجزائرية و تحديد مستوى المشاركة في ظلها، تبيان الكيفيات المشاركة التي ألمحت إليها النصوص القانونية القوانين والأدوات الموظفة لذلك.

- معرفة مرحلة إنفتاح مشروع دراسة مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10 بمدينة باتنة على سكان الحيين، تقييم درجة ذلك الانفتاح، ثم تصنيف آرائهم و تحليل محتواها التشاركي.

- الكشف عن درجة حيادية الأطراف التي أوكل إليها المشرع مهمة تسيير أشغال المشاركة و علاقتها بصاحب المشروع.

- تحليل فعالية التحقيق العمومي في تحفيز مشاركة المواطنين و السكان ، و الكشف عن مدى التكفل بالملاحظات المعبر عنها من طرف المواطنين و قدرتها على تغيير مشروع الدراسة.

- البحث عن السبل الكفيلة باستدراك النقائص الموجودة في التنظيم الحالي للإستشارة و اقتراح أفكار من شأنها تحفيز مشاركة الأطراف ذات العلاقة بمخططات شغل الأراضي بالجزائر.

مكنتنا هذا التمهيد للموضوع من التحديد الدقيق و الموضوعي لإشكالية الدراسة المتعلقة بالإستشارة في إعداد أدوات التهيئة و التعمير (مخططات شغل الأراضي)، و مدى التطابق بين التشريعات المنظمة لها مع تطبيقاتها في الميدان كشكل من أشكال المشاركة العمومية و التعريف بأبعادها

المختلفة و كذا تبيان مدى تشعب مجالات ممارستها ، لارتباطها الكبير بالممارسة السياسية و دوائر التسيير الإداري و إعداد وثائق التهيئة و التعمير التي تحولت إلى فرص للسياسيين لاستعادة ثقتهم بالمواطنين، من خلال تحفيزهم على المساهمة في تكوين إطار حياتهم و مستقبل مدينتهم بشكل عام.

القسم النظري

البعد التشاركي لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي بالجزائر

الفصـــــل الأول: الاستشارة العمومية المفهوم و الدلالات

المبـــــحث الأول

موقع الاستشارة من المشاركة العمومية

المبـــــحث الثاني

مستويات المشاركة العموميـــة ، أدواتـــــها و أهدافـــــها

مقدمة

لقد أضحت الإستشارة و الكلمات القريبة منها كالتشاور و المشاركة و الشراكة و الحوار و التنسيق كثيرة التداول على ألسنة القريب و البعيد من ميدان التهيئة و التعمير، فالسياسيون على المستوى المحلي و الوطني ما انفكوا يتحدثون عن أهمية إستشارة الشركاء في النشاط السياسي، قاصدين بذلك الأحزاب و المنظمات ذات الطابع السياسي، و القائمون على تسيير الشؤون الإجتماعية و الإقتصادية للمستوطنات البشرية يتحدثون عن الشركاء الاجتماعيين، و يقصدون بذلك أرباب العمل و مؤسسات الإنتاج المحلية، بينما يؤكد المسيرون المحليون على أهمية توسيع الاستشارة لمختلف أطياف المجتمع في تحضير برامج التدخل العمومي قبل إتخاذ القرارات النهائية بشأنها. و هكذا يتضح مما سبق أن مفهوم إشراك المواطنين في تحضير القرارات التي تهمهم يمتد للعديد من المجالات التي يتفاعل فيها المواطنون مع أصحاب القرار، وفق ما يتلاءم و ميدان تدخلهم و درجة انفتاحهم على المواطنين.

المبحث الأول: موقع الاستشارة من المشاركة العمومية

من أجل وضع إطار محدد للإستشارة كأحد مستويات المشاركة العمومية في ميدان التهيئة و التعمير، سوف نتناول في هذا الفصل حدود هذا المفهوم في تحضير قرارات التهيئة و التعمير؛ الظروف التاريخية لنشأتها و مراحل تطورها، ثم نعرج على مستويات المشاركة العمومية و موقع الاستشارة ضمن تلك المستويات ، كيفيات تنظيمها، و أخيرا أهدافها و إضافاتها الإيجابية لأساليب التدخل العمومي.

أولا: مفهوم الإستشارة

الاستشارة لغويا مصدرها إستشار على وزن إستفعل ، من أشار يشير عليه (نصحه). و اصطلاحا تفيد طلب الإدلاء بالرأي في شيء ما[1]. و قد ارتبطت الاستشارة عبر التاريخ بالنخبة من ذوي الدراية بالأمور و المعرفة و العلم، فلم تخلو دواوين السلاطين من الحكماء و العلماء، الذين يستشيرهم الحكام قبل اتخاذ قراراتهم، و مع تقدم التنظيمات الاجتماعية و السياسية في عهد الحداثة، ظهر ما يعرف بالتقسيم الاجتماعي للعمل، على يد فلاسفة علماء الاجتماع، أمثال "**إيميل دوركهايم**"

1- محمد رواس قلعه جي،حامد صادق قنيبي .(1985)قاموس المعاني الجامع www.almaany.com 03/21/ 2018، معجم لغة الفقهاء، معجم لغة الفقهاء ص 72

و **أدم سميث**[1] و غيرهم، فتكونت نخبة علمية تخصصت في التحضير التقني للقرارات ذات العلاقة بتسيير الشأن العمومي.

و في العصر الحديث الذي طغت فيه آلة الرأسمالية و تحرير علاقات العمل و خوصصة الخدمات ، أصبح طلب الاستشارة (L'expertise) مهنة خاصة يتم الترخيص لها بشروط معينة تتغير من ميدان بحث إلى آخر ، فهناك إستشاري قانوني و استشاري طبي واستشاري في الهندسة المدنية و المعمار و البيئة و المحاسبة المالية غيرها من ميادين تقديم الاستشارة التي تتطلب إثبات التخصص العلمي المدعم بالخبرة و الممارسة الميدانية، و غالبا ما تلجأ المؤسسات العمومية لتشكيل لجان أو مجالس إستشارية يعهد لها بتقديم المعلومات والنصائح الفنِّية للاعتماد عليها في تحقيق الأغراض المطلوبة والأهداف المنظَّمة[2] ، و هي مهمة تتطلب خبرة مثبتة بالشهادات العلمية، خبرة تُبصر القرار السياسي و تحفظه من الخطأ متعمدا كان أم عن قلة دراية ، هذا فيما يتعلق بالعلوم التقنية ذات البعد المادي البحت.

أما في ميدان تسيير الشؤون العمومية للمواطنين، و خاصة في المدن التي تمتاز بالتعقد و تعدد الفاعلين و اختلاف مآربهم، فرغم تضاعف الجهود و تعاضد التصور الفني للتقنيين مع الخطاب السياسي الذي يسعى جاهدا للتقرب من المواطنين ، فقد ثبت قصور هذه المقاربة الثنائية التي تجمع الفئة التقنوقراطية بالنخبة الحاكمة في إستهداف مشاريع التنمية الحضرية، و لعل الاحتجاجات التي ما انفكت تتزايد عبر مدن العالم خير دليل على ذلك[3]، ما استرعى إنتباه المسيرين لاستباق تنفيذ قراراتهم بعرضها على المواطنين و إشراكهم في تحضيرها، و جس نبضهم بخصوص مـــدى توافقـــــها مع

1- VAREILLES, Sophie. (2006).*Les dispositifs de concertation des espaces publics lyonnais, Eléments pour une analyse du rôle de la concertation des publics urbains dans la fabrication de la ville*, Thèse de doctorat, p.22, université Lyon.

2-1- قاموس المعاني الجامع www.almaany.com بتاريخ 2018 /03/21، محمد رواس قلعه جي، حامد صادق قنيبي.(1985). معجم لغة الفقهاء، معجم لغة الفقهاء ص 72

3- BACQUÈ M.H., GAUTHIER M.. (2011). « participation, urbanisme et études urbaines, Quatre décennies de débats et d'expériences depuis " A ladder of citizen participation " de S. R. ARNSTEIN, *Participations ,2011/1 (1)* pp 36-66. ISBN : 9782804166960 DOI : 10.3917/parti.001.0036

تطلعاتهم و مدى تقبلها، من خلال تخصيص فضاء للتعبير عن الرأي بطرق مختلفة و في محطات زمنية مختلفة من تطور إعداد الدراسات، لأهداف هي الأخرى مختلفة، و هكذا إمتدت الاستشارة إلى الميدان الاجتماعي و السياسي، يهدف من خلالها المسيرون إلى تحفيز مشاركة المواطنين و السكان للإدلاء بآرائهم في المشاريع المتعلقة بتسيير إطارهم المعيشي.

و الدعوة للمشاركة العمومية من منظور رجل السياسية، تتعدد أهدافها و تختلف تبعا لدرجة الانفتاح السياسي، فقد تستهدف مجرد إمتصاص غضب المواطنين، لعدم استشارتهم بشأن ما يحضر للتدخل على إطار حياتهم الذي خبروه لسنوات عديدة، و قد يكون بنية إثراء الدراسات بإضافة عناصر أهملها التشخيص العلمي، المسند للمعماريين و العمرانيين، و قد يستهدف إزالة الصراع بين الفئات الاجتماعية بخصوص إستعمال المجال محل الدراسة مستقبلا، و تدخل كل هذه العناصر ضمن ما يعرف بالخبرة الاجتماعية للسكان(Savoirs habitants) ، التي أضحت عنصرا، بل و بعدا لا يستغنى عنه في تحضير القرارات العمومية المرتبطة بالتهيئة و التعمير لارتباطها القوي بإطار حياة السكان، و تعبر عن مستويات مختلفة من المشاركة العمومية التي تبدأ من مجرد إعلام المواطنين بالقرارات المحضرة وصولا إلى تمكينهم من تحديد أولويات التدخل العمومي على إطار حياتـــــــهم، و متابعة تنفيذ المشاريع، مرورا على أشكال أخرى للمشاركة كإبداء الرأي و التحقيقات العمومية أو الاستقصاء العمومي في مراحل متقدمة من إعداد الدراسات.

1- ميدان التهيئة و التعمير: من الاستشارة إلى المشاركة العمومية

لمدة تزيد عن نصف قرن ظلت أساليب تصميم المجال الحضري و تسيير المدينة تستلهم أسسها من التعمير المعياري (Urbanisme normatif) المستوحى من التيار الحداثي، القائم على الدور المحوري للفئة التقنوقراطية في تحضير برامج التدخل العمومي [1]، و خلال العقود الأخيرة من القرن

1- WARIN Philippe. (2006). « La concertation dans l'environnement, ou le besoin de recourir a la recherche en sciences sociales », Rapport rédigé avec Stéphane LABRANCHE, chercheur à PACTECette, étude rétrospective, p-p13-16. Laboratoire Pacte-Cerat, Institut d'études Politiques Grenoble. https ://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00009887

الماضي بدأت تتبلور ملامح تيار عمراني جديد، قائم على التعمير بالممارسة في الميدان، بدل تحضير المخطط ثم عرضه على المواطنين في آخر مرحلة تسبق تنفيذ محتواه على سبيل إستشارة لا تتعدى الإعلام، تعمير يقوم على تبنى المطالب الاجتماعية و الاستماع للمواطن الذي خَبِر مجاله و أحاط به علما، و قد أسست لهذا التيار الجديد في التعمير إلى جانب إنتكاسات نظرية التخطيط العمراني[1] الاحتجاجات الشعبية بالبلدان الغربية ،المعبرة عن رفضها للنموذج التقنومركزي (Technocentrisme) في معالجة الإشكاليات العمرانية [2] ، عُرِف هذا الإتجاه الجديد بـ: "عمران المشاركة urbanisme de participation الذي يستلهم أسسه من النظرية التواصلية لـ:جرجن هابرماس، و يولي إهتماما لتطلعات السكان و يحفز على بناء شراكات متعددة[3] و قد تطور أسلوب إعداد الدراسات في هذا التيار الجديد من خلال منح مدة أطول للمرحلة الأولى للدراسات التشخيصية، و تقصي إتجاهات التطور الميداني ما يسمح للتقنيين بالاحتكاك بالسكان و التعرف على تطلعاتـهم، و تضمينها لفرضية التهيئة لاحقا، على عكس النموذج القديم الذي لا يتعدى عرض التصور الفني بعد نضجه في المكاتب على سبيل الاستشارة أي إبداء الآراء و محاولة إقناع المواطنين بمحتواه.

و بهذا الخصوص، يرى بعض الباحثين أن عدم رضا السكان عن السياسات الحضرية المتبعة بمختلف البلدان و خاصة المتقدمة منها، ما هو إلا تعبير عن مطلب إجتماعي يهدف إلى تغيير تدريجي للعلاقة بين المسيِّرين(سياسيون ، إداريون و تقنيون) و المسيَّرين(مواطنون ،سكان أو مرتفقين)، بل إنه وفق ما يراه Jean Pierre SUEUR في تقرير مقدم للوزير الأول الفرنسي سنة

1- *الطاهر لدرع*.(2013) "الاتجاهات الحديثة في نظرية التخطيط العمراني :من عموميات النظريات المعيارية إلى خصوصيات الممارسة بحكمة في الواقع".مجلة Courrier du Savoir, N°16, Octobre 2013, pp107-124

2- BACQUÈ Marie-Hélène, Mario GAUTHIER. (2011). « participation, urbanisme et études urbaines, Quatre décennies de débats et d'expériences depuis " A ladder of citizen participation " de S. R. ARNSTEIN, Participations ,2011/1 (1) pp 36-66. ISBN : 9782804166960 DOI : 10.3917/parti.001.0036

3 - CHALAS Yves. (2009). L'urbanisme participatif. Conférence présentée au Forum Démocratie participative de Saint-Jean Charmilles, le 3 février 2009.p3 www.forum1203.ch/IMG/doc/Urbanisme_participatif.doc

1998 يؤسس لمشاركة ترقى بدور السكان من مجرد مستهلكين أو مدعوين للانتخابات في كل عهدة، إلى مستوى يمكنهم من المشاركة في تحديد خيارات برامج التنمية الحضرية و خاصة تلك المتعلقة بإطار حياتهم أو مستقبل مدينتهم، من خلال إستشارتهم بخصوص الأولويات التي يرونها ضرورية فيما يتعلق بتصميم إطار حياتهم.

2- تعريف المشاركة العمومية

يحوم حول مفهوم المشاركة غموض وخلاف حالا دون وضع تعريف واضح وموحد بين الباحثين لهذا المصطلح، ولعل سبب ذلك يعود لكون المشاركة تمثل مجال بحث جديد نسبيا، فعمرها لا يزيد عن خمسين عاما[1]، فضلا عن مجال ممارستها الواسع الذي يشمل ميادين التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

فقد عرفها كل من Pierre Merlin و Françoise Choay في قاموس العمران بأنها "الإجراءات و الأساليب التي تهدف إلى إسناد دور للأفراد في عملية اتخاذ قرارات تهم المجتمع أو المنظمة التي ينتمون إليها، و هي تمثل الأداة القاعدية و المكتملة للديمقراطية التشاركية" [2]

في حين يرى MICHEL Delnoy أنها"مجموع الآليات المنظمة قانونا و التي تمكن الأفراد من التأثير بشكل مباشر و لكن دون صلاحية تقرير في: محتوى القرارات الإدارية الأحادية الطرف المتعلقة بإطار الحياة، و تبني تلك القرارات و تنفيذها"[3].

و قد عرفها فريق بحث كندي على أنها "مجموع التدخلات التي يهدف المواطنون من خلالها إلى المساهمة في سياق إعداد القرار العمومي و التأثير في قرارات الجماعة المحلية[4]

1-TOUGAS, A. et FRECHETTE, L.(2011).Obstacles et facilitateurs à la participation citoyenne dans les politiques publiques municipales : le cas des PFM, p. 09.

2-MERLIN P. et CHOAY F.(1988), Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, presses universitaires de France. p.468

3- DELNOY, Michel. (2006). La participation du public en droit d'urbanisme et environnement, p.46, Thèse de doctorat, université de Liège, Belgique

4- BREUX, Sandra, et all. (2004). Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale notes de recherche Groupe de recherche sur l'Innovation municipale (GRIM),p.9, Institut national de la recherche scientifique, Québec.

أما **كدادوش زائير** فقد عرفها بأنها :"مجموع التدخلات المنظمة و المكتملة، و التي تهدف إلى إشراك أو إدماج الأشخاص المعنيين مباشرة بمشروع ما خلال مراحل تصميمه و تنفيذه"[1]

و يقدم صندوق الإقراض للبلديات الفلسطينية التعريف التالي :"هي عملية تواصل ذات اتجاهين بين الهيأة المحلية والمجتمع تعتمد على تبادل المعلومات بين الطرفين و تقديم مدخلات من المواطنين بشأن قضية ما قبل اتخاذ الهيئة قرار بشأن تلك القضية أو وضع السياسات أو تحديد إتجاه لأخذ القرار. "صندوق إقراض البلديات الفلسطينية [2].

و يرى Michel PRIEUR أنها:"مظهر أو شكل لإشراك أو إدماج المواطنين أو الجمـهور و تدخلهم في تحضير و اتخاذ قرار إداري في ميدان البيئة"[3] مع الإشارة أن مفهوم البيئة هنا يشمل إطار حياة السكان.

من التعاريف السابقة يمكن القول أن المشاركة العمومية عبارة عن *: تدخل يقوم به المواطنون بدعوة من السلطة تمنحهم بموجبها هامش مناورة لتقديم إقترحات حول إعداد تصور أو تنفيذ مشروع يتعلق بإطار حياتهم أو مستقبل الجماعة أو بتحضير قرار ما و ذلك ضمن إطار و كيفية محددين.*

3 – ماهية المشاركة العمومية

إذا سلمنا أن المشاركة العمومية هي الفعل أو النشاط المتمثل في المساهمة المباشرة أو غير المباشرة للمواطنين في تحضير و إتخاذ القرارات الجماعية أو العمومية الصادرة عن مؤسسة أو هيئة عمومية، فإنه يمكننا القول أنها تعبير عن المواطنة، تتجلى مظاهرها في مساهمة المواطنين في إعداد أو إثراء المشاريع ذات الصلة بإطار حياتهم أو بالمجال الذي ينتمون إليه، تتم بدعوة من السلطات العمومية، و هذا على عكس المشاركة الاجتماعية التي تشمل مشاركة الأفراد في الشبكات الاجتماعية الطوعية كالتنظيمات الحرفية و النقابات و جمعيات المستأجرين و غيرها، كما تختلف المشاركـــــــة

1- KÉDADOUCHE Zaïre, 2003, *Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain. : Ministère de la ville et de la rénovation urbaine Paris, 2003, p 15*تم إسترجاعه يوم , (21/07/2017

2- www.mdlf.org.ps/pdfs/public%20 participation %20manual.pdf, 26/08/2017

3- PRIEUR Michel, 1988, Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation. In*: Revue Juridique de l'Environnement, n°4, 1988.pp. 397-417*

العمومية عن المشاركة الانتخابية التي لا تتعدى ترشيح الفرد نفسه للتمثيل السياسي أو أداء واجبه الانتخابي[1]، فالمشاركة العمومية تتميز بأنها تتم بدعوة من الهيآت العمومية و يُستعمل فيها مجموعة متنوعة من الأدوات (Dispositifs) ضمن إطار رسمي عادة مقنن بتشريعات لبلوغ أهداف محددة.

و عادة ما ترتبط المشاركة العمومية بإشكاليات ذات علاقة بإطار حياة المواطنين أو بقضايا بيئية، يُمنح للمواطنين خلالها هامش تدخل للتعبير عن تصوراتهم بخصوص تلك المواضيع ، أما مستوى تلك المشاركة و توقيتها خلال فترة حياة المشروع فمرتبط بإرادة و إيديولوجية نظام التسيير أو السلطة، فكلما كان نظام الحكم ديمقراطيا زاد مستوى المشاركة (Degré de participation)و فُتح مجالها باكرا مع بداية المشروع (en amont du projet) أي قبل نضج المشروع الأولي، مما يمنح للمشاركين فرصة المساهمة في رسم معالم المشروع أو القرار من بداياته الأولى حتى تجسيده ميدانيا، أما إذا كان نظام التسيير أقل ديمقراطية أو كانت طبيعة الموضوع تتسم بالاستعجال فيقلّ مجال المشاركة و يتأخر توقيتها، إذ عادة ما يكون القرار تم تحضيره سلفا، و المشاركة لا تزيد عن الاستماع للآراء كإجراء إداري لاستفاء الإجراءات القانونية[2].

ثانيا: المشاركة العمومية: النشأة ، التطور و إطار الممارسة

1 - نشأة و تطور المشاركة العمومية

تعود نشأة المشاركة العمومية إلى ستينات القرن الماضي، فقد لاحظ عدد كبير من الباحثين غياب البعد الإنساني و الاجتماعي في عمليات إعادة البناء التي أعقبت الحرب العالمية الثانية بمدن أوروبا إلا أن العامل المحفز لظهور المشاركة في هذه الفترة، تمثل في ردة الفعل ضد عمليات ترحيل السكان التي صاحبت عمليات التجديد الحضري بالأحياء الفقيرة ببعض مدن أمريكا و أوروبا، إلى جانب إرتفاع المستوى الثقافي و الوعي المتزايد للمواطن الغربي بإشكاليات البيئة و المحيط[3]، مما وضع الدور المتفرد و المهيمن للخبير و السياسي في تقرير المنفعة العامة موضع تساؤل، و ما لبثت المشاركة أن عرفت فتورا خلال عشرية الثمانينات- مع أنها الفترة التي شهدت سن تشريعات منظمة

1-BHERER Laurence. (2011). Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques, *Revue Participations 1/1*, p-p.105-133, p.107, DOI: 10.3917/parti.001.0105.

2- XAVIER, Piéchaczyk. (1996). Les enquêtes publiques et leurs commissaires en quête de légitimité. Revue *MÉTROPOLIS* (106,107).p.80

3-COUTURE, Aurélie. (2013). fabrication de la ville et participation publique : L'émergence d'une culture métropolitaine, le cas de Bordeaux .Thèse de doctorat, p.13, Université de Bordeaux Segalen

لها في البلدان الغربية - على أن المشاركة عادت لتشهد تطورا و ثراءا في آلياتها و تنوعا في كيفيات ممارستها بدءا من العشرية الأخيرة من القرن العشرين[1]، خاصة بعد توطين منشآت ذات أبعاد بيئية بأحياء الضواحي و الأرياف، مما أثار إهتمام السكان للدفاع عن محيطهم و حماية البيئة الطبيعيـــة، و بذلك تطورت المشاركة من مستوى الدفاع عن إهتمامات ذات علاقة بإطار الحياة لتشمل الدفاع عن قيم جماعية سامية مرتبطة بالمنفعة العامة و الإرث الجماعي، و هو ما يعكس تطورا في مستوى المواطنة [2] و يفسر الاهتمام المتزايد عالميا بترقيتها، ما حدا بمنظمة الأمم المتحدة أن تدرجها من بين المبادئ الخمسة للحوكمة الحضرية إلى جانب الانفتاح ، المساءلة، الفعالية و التنسيق[3] .

و تتجلى الأهمية التي تكتسيها المشاركة من خلال المؤتمرات العالمية و القارية المخصصة لها، و لعل قمة الأرض بستوكهولم سنة 1972 كانت أول مؤتمر عالمي ينادي بضرورة تحفيز مشاركة المواطنين في مراقبة و تسيير المشاريع ذات البعد البيئي، وأكدته من جديد قمة "ريو ديجانيريو" سنة 1992 موصية بإشراك السكان في تصور و تنفيذ البرامج التنموية[4] ، أما إتفاقية "هاروس" بـ النرويج بتاريخ 25/06/1998 فقد كرست حق المواطن في الإعلام و المشاركة في تحضير القرارات إلى جانب حفظ حق المتابعة القضائية ضد كل تدخل يلحق ضررا بالبيئة (بما في ذلك إطار الحياة بالبيئة الحضرية) ، بل و اعتبرتها من مبادئ التنمية المستدامة[5] .

2- حتمية المسار التشاركي في السياسات العمومية

ساهمت عوامل عديدة في توجه السياسات العمومية و بشكل خاص العمرانية منها في تكريس البعد التشاوري ، نذكر منها على الخصوص ما يلي:

1- VAREILLES, Sophie. (2006). *Les dispositifs de concertation des espaces publics lyonnais, Eléments pour une analyse du rôle de la concertation des publics urbains dans la fabrication de la ville*, Thèse de doctorat, , p.29, université Lyon.

2-PRIEUR, Michel. (1988). « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation», *Revue Juridique de l'Environnement, 1988/4, p-p. 397-417.* p.403

3- FARINOS DASI, Joaquín. (2009). Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace, Revue de *L'Information géographique* Vol2/73, p-p. 89-111, p.90

4- المادة رقم 10 من تصريح ريو دي جانيريو 1992، تم إسترجاعه يوم 10/08/2017 من الموقع:
www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee...durable/.../Declaration_de_Rio_1992_fr.pdf

5- المواد من رقم4 إلى رقم9 من اتفاقية مدينة هاروس 1998، تم إسترجاعه يوم 10/08/2017 من الموقع:
www.health.belgium.be/.../la-convention-daarhus-les-droits-du-public-en-matie

3 - تصاعد مظاهر رفض المشاريع

نظرا لتزايد الوعي لدى المواطنين و الاهتمام المتزايد بإطار حياتهم،إلى جانب قلة ثقة السكان في ممثليهم السياسيين في الدفاع عن تطلعاتهم و حماية محيطهم، أصبح من المألوف لدى المسيرين المحليين الغربيين بداية يومهم بمشاهد تعبر عن امتعاض السكان و احتجاجهم على توطين مشاريع جديدة في أحيائهم إذا لم يتم على أقل تقدير إعلامهم بها مقدما .

4- مأسسة البعد التشاركي في التسيير العمومي

هناك إتجاه عام عبر العالم نحو تحسين أساليب التسيير المحلي للشؤون العمومية و إضفاء الطابع التشاوري عليها و ذلك بسن تشريعات تجعل من إعلام السكان و محاولة إشراكهم و استشارتهم في تسيير شؤونهم خيارا ذا أولوية، و ذلك على مستويين: مستوى القوانين المرجعية ذات الطابع السيادي كالدستور و القوانين الخاصة بالجماعات المحلية المكرسة للاتجاه اللامركزي في التنمية ، و من جهة أخرى القوانين الفرعية ذات العلاقة بتسيير إشكاليات مرتبطة بإطار حياة السكان و ذلك عبر تأطيرها بسياسات تهتم بشؤون المدينة أو بقضايا البيئة في مفهومها العام

5 –الإطار العام لممارسة المشاركة العمومية

يتحدد إطار المشاركة العمومية تبعا للفاعلين المشاركين و المبادرين بها، كما يرتبط نوعها بالمحيط العام الذي تمارس فيه و الوضع الداعي للمشاركة. فمن حيث الزمن المستغرق نميز مشاركة مؤقتة لفترة محدودة و أخرى مستمرة، و من حيث الأهداف قد يكون للمشاركة هدف واحد أي موضوع محدد بذاته و قد يكون لها أهداف متعددة. أما من حيث الفاعلون المدعوون للمشاركة فقد تخصص المشاركة لفاعلين عموميين فقط (مؤسسات و هيئات عمومية) يتقاسمون سلطة التدخل حول موضوع معين مع وجود هدف موحد، و قد توجه للفاعلين الخواص و في مقدمتهم المواطن إلى جانب المستثمرين و المرقين. و يتحدد المجال الجغرافي الذي تغطيه المشاركة تبعا لموضوعها فقد يكون دوليا[1] في قضايا تهم مستقبل الأرض كالاحتباس الحراري أو وطنيا كمخططات التنمية الوطنية، أو جهويا في المخططات الجهوية، أو محليا و جواريا في إشكاليات تتعلق بالبيئة الحضرية، و تتغيـــــر

1- BACQUÈ Marie-Hélène, Mario GAUTHIER. (2011). « participation, urbanisme et études urbaines, Quatre décennies de débats et d'expériences depuis " A ladder of citizen participation de S. R. ARNSTEIN, Participations ,2011/1 (1) pp 36-66, p.37

الفئة المستهدفة تبعا لذلك فقد يشارك المواطنون(citoyens) أو السكان (Habitants) في مخطط حضري لمدينة أو قطاع حضري، و في مخطط لمجاورة سكنية(Projet de proximité) توجهُ الدعوة للسكان المجاورين (Riverains) للمشاركة ، و فيمثل هذه الحالات يـُعاد توزيع السلطة (Pouvoir) بين المسيرين و المواطنين، يتم بموجبها تحويل جزء من صلاحيات تسيير الشأن العام إليهم فيكون بذلك إتجاه المعلومات من الأعلى إلى الأسفل [1] (Descendante) ، أما إذا كانت المشاركة بمبادرة من المواطنين المنضوين سواء كان ذلك تحت تنظيم جمعوي أو تلقائيا، فالصلاحيات (Compétences) المخولة لهم تمثل مكاسب مُفتكّة جاءت كثمرة للنضال، فيوسم إتجاه المعلومات في هذه الحالة بأنها من الأسفل نحو الأعلى(Ascendante)[2].

1-Hélène CHELZEN et Anne JEGOU. (2016). « À la recherche de l'habitant dans les dispositifs participatifs de projets urbains durables en région parisienne : les éclairages de l'observation participante », Revue *Développement durable et territoires*, Vol. 6(2), 2015. DOI : 10.4000/10896 développement durable. p.2

2- Julie FORTIER. (2009). *« Contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale: le cas de la ville de trois- rivières ».* Thèse de doctorat université du Québec à Montréal, 2009. p.146 www.archipel.uqam.ca/2449/1/D1856.pdf

المبحث الثاني: مستويات المشاركة العمومية، أهدافها و أدواتها

رغم تأكيد كثير من الباحثين على ضرورة الاهتمام بآراء المواطنين في إعداد برامج التنمية الحضرية (بما في ذلك الدراسات التحضيرية)، إلا أن الباحثة الأمريكية ARNSTEIN Sh. R. كانت أول من وضع سلم يسمح بتقييم مستوى المشاركة الممنوحة أو الموكلة للمواطنين في تهيئة و إنتاج إطار حياتهم[1] و سوف نتعرض لهذه المستويات.

1- مستويات المشاركة العمومية

يقصد بمستوى المشاركة أو درجة المشاركة، ذلك الهامش من الصلاحية الذي تخلّت عنه السلطة لصالح الفاعلين و خاصة المواطنين، في إعداد قرار أو مشروع معين قيد التحضير، أو إقتراح تعديلات على مشروع قرار أولي بهدف إثرائه، أو تسيير مجال معين بعد إنجازه.

و هناك صعوبة في تمييز مستويات المشاركة الممنوحة للفاعلين، فكثيرا ما يَستخدم بعض الباحثين مصطلح ما للتعبير عن تدخل يخص مستوى أعلى أو أدنى منه من حيث هامش المشاركة المسموح بها[2]، و قد لقي سُلَّم **ش.ر. أرنستاين** رواجا كبيرا في العالم[3] ، تلته محاولات أخرى ظلت تستلهم من نفس الفكرة. و يتكون هذا السلم من ثمانية مستويات تقع ضمن ثلاث فئات كبيرة، نستعرضها فيما يلي:

1.1- مقياس شيري أرنستاين (ARNSTEIN Sh. R.) للمشاركة

أ- الفئة الأولى (اللّامشاركة)(La non participation) و تضم المستويين القاعديين للمشاركة و هما« الإعتناء » (La manipulation) و «المعالجة(La thérapie)» و في هذين المستويين ،لا يتعدى مستوى المشاركة إعلام الجمهور سطحيا بخصوص ما يحضر من قرارات كل ما هنالك

1- AURELIE Couture. (2013). « *fabrication de la ville et participation publique : l'émergence d'une culture métropolitaine, le cas de Bordeaux* ».Thèse de doctorat, P36, université de Bordeaux Segalen.

2- Hubert TOUZARD.(1968). La médiation dans les conflits du travail. In: *Sociologie du travail*, 10e année n°1, Janvier-mars 1968. pp. 91-102; p.91 2006, p.69 doi : https://doi.org/10.3406/sotra.1968.1381

3- DONZELOT Jacques et Renaud Epstein. (*2006).* « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine ». *Revue Esprit* (dossier « forces et faiblesses de la participation »), n°326, 2006 – pp 5-34. , p.1, ISBN : 978-2-909210-47-6,

، هو سعي السلطات لتحضير المواطنين لتقبل المشروع[1]، فالمعالجة هي تعامل يستهدف إقناع السكان بإيجابيات المخطط المعد بخبرة التقنيين وأنهم أجدر بتقدير إحتياجاتهم و ما يلائمهم، و أن الآثار السلبية قد تم إستبعادها إلى أبعد الحدود بفضل القدرات العلمية للخبراء[2]، و تهدف السلطات من وراء إستخدام هذا الأسلوب إلى كسب تأييد الجمهور للمشاريع و استبعاد ردود الفعل المعارضة.

ب- الفئة الثانية (المشاركة الرمزية) (La participation symbolique) و تدعى في بعض المراجع بمستوى الاستماع للآخر، أي تمكين المواطن من إسماع صوته بالتعبير عن رأيه ، و تضم ثلاث مستويات:

الإعلام (L'information) يقتضي إيصال المعلومات كاملة غير منقوصة مُلّمة بجوانب الموضوع و بشكل دائم، تُمكّن المستقبِل من تكوين رؤية واضحة حول الموضوع، وبقدر ما تكون المعلومة كافية و مُبسَّطة لمستوى الموجهة لهم بقدر ما تحفزهم على المشاركة، وإذا حدث العكس فإنها غالبا ما ترهن باقي مراحل و مستويات المشاركة، إذ لا يعقل أن تكون هناك مشاركة في ظل غياب معلومة كاملة بخصوص ما يفترض أن يشارك فيه الغير، و تبرز أهمية الإعلام من خلال تأكيد توصيات المؤتمرات العالمية عليه إلى درجة أن توصيات بعض اللقاءات لا تفرق بين الحق في الإعلام و حق المشاركة[3]، ورغم هذه الأهمية التي تكتسيها عملية نشر المعلومات، يظل هذا المستوى غير كاف، لأنه يضع الجمهور في موقع المستقبل للمعلومة ذات الاتجاه الأحادي[4] (من الأعلى نحو

1- Paul DEPREZ. (2014). « *Collectivités territoriales et Développement Durable : contribution des technologies de l'information, et de la communication, à la dimension participative d'une politique publique* », Thèse de doctorat université Toulon. 2014, P60.

2- ZETLAOUI, Jodel Leger.(2012), www.rue-avenir.ch/.../JRdA-2007-Delemont-16-CERTU_concertation_en_amenagement 25/07/2016

3-service public federal (SPF), www.health.belgium.be/.../la-convention-daarhus-les-droits-du-public-en-matie... , 12/01/2016

4- Hélène CHELZEN et Anne JEGOU. (2016). « À la recherche de l'habitant dans les dispositifs participatifs de projets urbains durables en région parisienne : les éclairages de l'observation participante », Revue *Développement durable et territoires*, Vol. 6(2), 2015. DOI : 10.4000/10896 développement durable. **p.3** http://journals.openedition.org/developpementdurable/10896?lang=en

الأسفل) دون منحه فرصة تقديم تغذية راجعة (Feed back) من خلال الإدلاء بالرأي.**إبداء الرأي أو الاستشارة(La consultation)**

و تأتي في المرتبة الثانية بهذه الفئة، و فيه يفتح مجال المشاركة لجمع آراء الفاعلين في مرحلة متقدمة من تحضير القرار أو المشروع الأولي، مما يعكس نية مسبقة لتمرير القرار أو المشروع كما هو، و يهدف هذا المستوى إلى تحصيل خبرة عموم السكان (savoirs des habitants et usagers) بخصوص إستعمال المجال من خلال إعطائهم فرصة للتعبير و تقديم آراء أو إقتراحات تتضمن خلاصة خبرتهم ، ما يمثل تغذية راجعة تفيد أصحاب القرار أو المصممين في إعداد المشروع. أي أن المعلومات تنتقل في كلا الاتجاهين من أعلى نحو الأسفل(Top-down) و من أسفل نحو الأعلى (Bottom-up). على أنه ليس بالضرورة أن تؤخذ الآراء المقدمة بالحسبان فصلاحية إتخاذ القرار لا تزال في يد المقررين. و تمثل تحقيقات الملائمة من عدمها و التحقيقات العمومية، و نشر دراسات التأثير على البيئة الأمثلة الأكثر شيوعا عن مستوى إبداء الرأي.

و تختلف الأهداف التي يتوخاها الطرف المبادر بالإستشارة ، فقد لا يتعدى الإعلام كما قد تهدف في أعلى مستوياتها إلى تنسيق الجهود بين الأطراف المشاركة في تحضير القرار أو المشروع، و

,

في أحسن الحالات رغم ندرتها، يكون الهدف المنتظر من الإستشارة هو التحضير المشترك للقرار أو إدخال تعديلات على المشروع الأولي و تحسينه.

و يقترح المركز الفرنسي للموارد اللغوية و النصية التعريف التالي للإستشارة [1]

(….Mode d'administration ou de gouvernement dans lequel les administrés, les citoyens, les salariés, etc., sont consultés, et les décisions élaborées en commun avec ceux qui auront à les appliquer ou à en supporter les conséquences),…. *Action de prendre l'avis de quelqu'un)*

أي: "*أسلوب للإدارة أو الحكم يتم فيه إستشارة (أو أخذ آراء) المسيريـن و المواطنيـن و العـــمال و غيرهم، وفيه أيضا يتم إعداد القرارات بشكل تشاركي مع المعنيين بتطبيقها أو بنتائجها*"

أما Yves JEGOUZO فيرى أن الإستشارة هي: "إحدى كيفيات (modalités) تنظيم جمع آراء

1- Centre National des Ressources Lexicales et textuelles http://www.cnrtl.fr/ 13/03/2017

الجمهور في تحضير القرارات فهي بذلك شكل من أشكال التحقيق العمومي الذي يكون في مرحلة متأخرة من تحضير القرارات ، فهي إجراء مكمل له" [1]

التشاور (La concertation)

لم يعد من السهل التمييز بين التشاور و المشاركة في الأدبيات الفرنسية الحديثة، فكثيرا ما ترد كلمة Concertation التي تعني التشاور بينما يقصد بها المشاركة بشكل عام[2] (Participation)، و قد وردت في سلم **ش.ر.أرنستاين** بمصطلح **Reassurance** و **Placation**[3] .

تعريف التشاور حسب وكالة البيئة و التحكم في الطاقة ADEME[4]

التشاور هو: "مجموع العمليات و الإجراءات التي تستهدف تحقيق مشاركة :الجمهور، فاعلي المجتمع المدني أو الفاعلين المؤسساتيين في مسار تحضير القرارات المرتبطة بالتنمية المستدامة"[5]

« La concertation peut se définir comme les « processus et procédures qui passent par, ou visent à, une participation du public, d'acteurs de la société civile ou d'acteurs institutionnels aux processus de décision sur le développement durable. »

إن كلمة التشاور Concertation تحمل معنيين متناقضين، فهي من جهة تفيد التناقض و التضاد و الجدلية في الطرح (La conflictualité) من جهة أخرى تفيد الحوار، التناغم و التوافق و المداولة

1- Yves JEGOUZO.(2013).la participation du public, incidences d'un principe de portée internationale sur le droit français de l'urbanisme et de l'environnement, SERDEAUT - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013, p7. https://serdeaut.univ-paris1.fr

2-ZETLAOUI Jodelle Léger. (2005). « L'implication des habitants dans des micro- projets urbains : enjeux politiques et propositions pratiques, les Cahiers de l'école d'architecture de la cambre architecture » n°3, Bruxelles, mars 2005, pp 99-110. , p.5

www.let.archi.fr/spip.php?article804

3- ANRU .2006. http://www.anru.fr13/09/2017

4-Agence de Développement de l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie (ADEME).(2011). La concertation en environnement, Etude de GASPARD A, JÉSUS F, TAPPERO, ISBN 978-2-35838-215-1 / Juin 2011. [79085] La_concertation_en_environnement.pdf

5-TOUGAS Anne-Marie, FRECHETTE Lucie . (2011). « Obstacles et facilitateurs à la participation citoyenne dans les politiques publiques municipales : le cas des PFM», sous la direction de Lucie Fréchette, Publication de l'Alliance de recherche Innovation sociale et développement des communautés (ARUC-ISDC), 2011, p7. ISBN 2892514339, 9782892514339

بعد تحقيق صيغة توافقية بين الأطراف(Le consentement et le compromis) ، و رغم الأهمية التي يكتسيها التشاور في تحضير سياسات التدخل العمومي، إلا أن الباحثين يجدون صعوبة في وضع تعريف واضح له، إذ يعتريه إبهام و عدم وضوح كبيرين مفهوما و ممارسة و يحتمل تفسيرات مختلفة و متعددة.

و يمكن القول أن التشاور هو مستوى متقدم من الاستشارة أو إبداء الرأي، يتميز عن باقي الأشكال بطابعه الجدلي بين الأطراف (Conflictuel)، كما أنه يستهدف تحقيق التوافق من خلال بناء رأي توافقي يفضي إلى صيغة مقبولة لدى الجمهور.[1]

و تفيد كلمة تشاور وجود إقتراح أولي محل مناقشة بين أطراف مختلفة، الغاية منها صياغة إتفاق على صيغة معينة، أو وجود حاجة لتكوين فكرة مشتركة حول موضوع ما، و التشاور يفيد ضمنيا[2] أيضا تمسك خفي بالاقتراح الأولي و محاولة تمريره بأقل تغييـــرات من طـرف صاحب المشــروع ، و غالبا ما تؤخذ في هذا المستوى مقترحات المواطنين و آرائهم بجدية أكبر، حيث يقترب أصحاب القرار من المواطنين أكثر، من خلال تقليص المسافة بينهم و بين المواطنين بالجلوس معهم في حوار معمق و الإصغاء المتمعن لآرائهم و مناقشتها، و قد يتم خلال التشاور تشكيل لجان أو فرق من السكان(Groupe d'habitants) لتقديم مقترحات تناقش على الطاولة مع أصحاب القرار، على عكس النموذج القديم في التسيير العمومي القائم على ثلاثي: قرِّر- أعلِم- دافِع-(décider-défendre-informer)، فالانفتاح أوسع و اقتراحات الفاعلين يمكن أن تؤثر على الصيغة النهائية للقرار أو محتوى المخطط ، و يمكن القول أن التشاور ينقل الجمهور من ثقافة المعارضة إلى ثقافة الحوار[3]، و رغم ذلك فإن صلاحية إتخاذ القرار لا تزال في يد السلطات. و بصرف النظر عن مستوى المشاركة المرتفع نسبيا، فإن أهم ما يميز التشاور عن إبداء الرأي هو أنالأول يـُبادَر به أو يـُشرع فيه باكرا، و يستمر طيلة مدة إعداد المشروع أو تحضير القرار، وفيه تنتقل المعلومات أفقيا بين فئات

1- idem, p8

2- Nicolas LOUVET. (2000). La démocratie locale. Représentation, participation et espace public, CURAPP/ CRAPS, PUF, p177, 2000. www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2000_num_18_1_3257

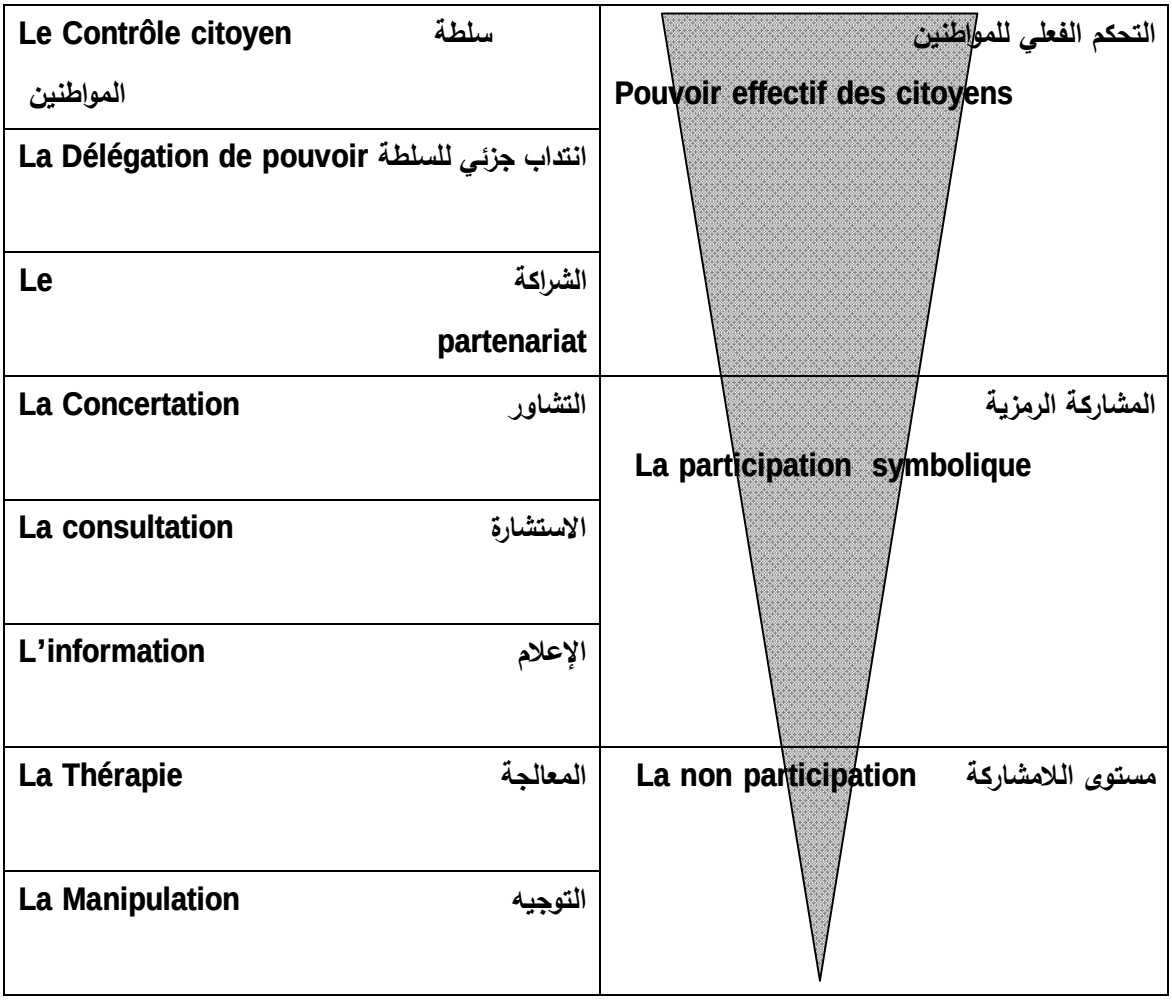
3-HELIN jean- Claude. (2001). « La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? » *Annuaire des collectivités locales.* Tome 21/2001(1). La démocratie locale. p-p. 95-108, p.96. DOI : 10.3406/coloc.2001.1391

إجتماعية و بين أصحاب منافع غالبا ما تكون متنافرة، الأمر الذي يقتضي بناء حوار بين هذه الأطراف لإيجاد أرضية توافقية تسمح بتقدم المشروع و استبعاد حالات الانسداد[1]. كما تنتقل المعلومات عموديا بين هذه الفئات من جهة و السلطات أو المسيرين من جهة أخرى.

ج- الفئة الثالثة (التمكين)(Empowerment)

و تسمى في بعض المراجع بمستوى" تقاسم السلطة" (Pouvoir partagé) بين المسيرين و الفاعلين الخواص بما في ذلك المواطنين، و ترد في بعض المصادر باسم "الصلاحية الفعلية للمواطنين" (Pouvoir effectif des citoyens) و تتفق كل هذه التسميات أن هذا المستوى يسمح للمواطنين

شكل رقم2: مقياس المشاركة العمومية للباحثة ش.أرنستاين



المصدر: مستوحى من ANRU,CES 2006 مع معالجة من الباحث. ملاحظة: اللون الداكن يدل على زيادة مستوى المشاركة

1-Centre d'études sur les réseaux, les transports l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) et le ministère de l'équipement des transports et du logement (METL), Dossier n°110 « la concertation en aménagement » éléments méthodologique, 2000. p.20 Référence SKU1806062276 ISSN 0247-1159.

بأداء دور رئيسي في تحديد خيارات التنمية و تصميم و تنفيذ المخططات، و تضم هذه الفئة بدورها ثلاثة مستويات و هي:

الشراكة (Partenariat)

وتفيد ضمنيا الاعتراف بالدور الفعال للطرف الآخر في نجاح ما يُحضَّر، ففي هذا المستوى يمنح المواطن صفة الشريك في إعداد القرار، و إمرار هذا الأخير و نجاحه مرهون بمدى قبوله من الشركاء، الأمر الذي يحتم على المسيرين منح هذه الأطراف مجال تعبير أوسع و البحث عن صيغ بديلة للتوفيق بين أغراضهم و الصالح العام. و لهذا الغرض عادة ما تلجأ السلطات إلى تكوين لجان مختلطة تضم ممثلين عن هذه الأطراف من جهة و المنتخبين و أعوانهم من جهة أخرى، حيث يعهد إلى هذه اللجان بمهام تحضير البرامج أو مشاريع القرارات أو الاختيار بين بدائل التصاميم المقترحة.

تفويض الصلاحيات (Délégation de pouvoir) في هذا المستوى يتحصل المواطنون على صلاحيات أوسع بعد تخلي السلطات جزئيا عن السلطة لفائدتهم، و ينعكس ذلك على التكوين النوعي للجان المشتركة، بامتلاك المواطنين لأزيد من نصف المقاعد، الأمر الذي يسمح لهم بتغليب آرائهم و تمرير ما يرونه أولوية عند التصويت على إختيار أولويات برامج التنمية مثلا.

التحكم الفعلي للمواطنين (Contrôle citoyens) و تمثل أعلى مستوى في سلم **ش.ر.أرنستاين** و فيه تسند كل صلاحيات تحضير القرار و تصميم المشروع و تنفيذه إلى المواطنين ، حيث لا يوجد وسيط بينهم و بين الهيئات الممولة للمشاريع، أي أن تكوين اللجان المختلطة تقتصر على الممولين للمشاريع و ممثلي الفئات المستهدفة بالبرامج و ما حضور المنتخبين إلا رمزيا، و يتطلب نجاح هذا النمط من التسيير وجود مجتمع مدني ناضج تدعمه كفاءات متطوعة و متخصصة في مختلف ميادين التدخل العمومي من تقنيين و اقتصاديين، إداريين و رجال قانون، و غالبا ما تأتي هذه الكفاءات من سلك المتقاعدين. و تجدر الإشارة إلى أن هذا المستوى من المشاركة يكاد يكون ضربا من المثالية و مبالغة في الحديث.

2.1- مقياس المشاركة لتيبولت (Thibault et al) [1]

أما فريق البحث الكندي الذي أشرف عليه الباحث **تيبولت (Thibault)** فقد توصل إلى مقياس آخر

1- Julie Fortier.(2014).La participation citoyenne Ses types et ses niveaux, p.4, UQTR 2014

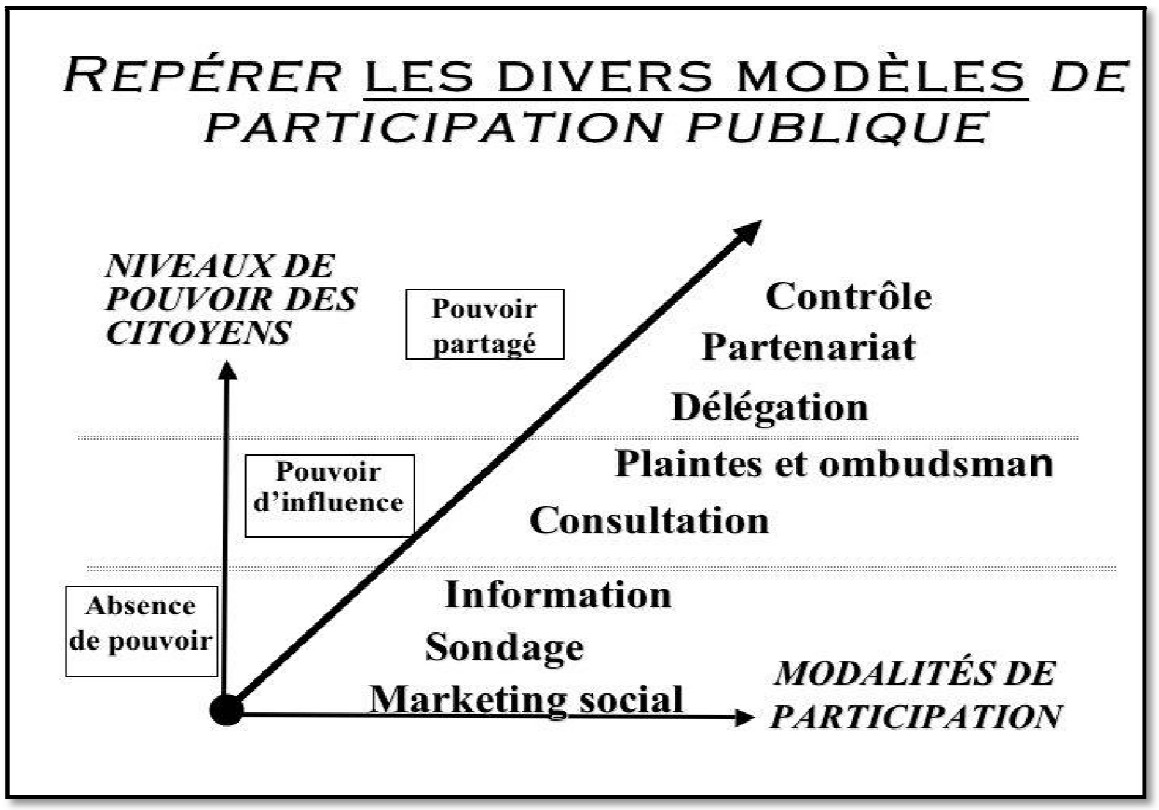
يتكون من نفس مستويات المشاركة موزعة على المحور الأفقي بينما يمثل المحور العمودي مستويات القدرة على التأثير مع تعديلات طفيفة على مقياس أرنستاين، و قد سمي فيه المستوى الثاني بمستوى" صلاحية التأثير" أو القدرة على التأثير"pouvoir d'influence" و يتضمن درجتان هما:

- إبداء الرأي أو الإستشارة (La consultation)

- تقديم العرائض عن طريق الوساطة Plainte et Ombudsman

بينما يشكل المستوى الأدنى منه مستوى "غياب السلطة" أو إنعدام القدرة على التأثير (Absence de pouvoir) ، و تبعا لهذا المقياس فإن الإعلام يقع في المستوى الأدنى، و هذا منطقي لان المواطنون أو الجمهور في هذا المستوى ُمتلقون للمعلومة فقط دون أدنى تأثير في القرار أو المشروع. في حين يشكل المستوى الثالث (و هو أعلى مستوى) مستوى"السلطة المشتركة" أو تقاسم السلطة (pouvoir partagé) -أنظر الشكل رقم 3- كما يلاحظ في هذا المقياس أيضا أن الشراكة partenariat أو(partnership) تحتل موقع أعلى من مستوى إنتداب السلطة (La Délégation de pouvoir)

شكل رقم3:مقياس المشاركة للباحثين الكنديين الثلاثة: Thibault، Lequin، Tremblay 2000



المصدر: Julie Fortier.(2014).La participation citoyenne Ses types et ses niveaux, p.4, UQTR 2014

المفاوضة (La négociation)

يقترح قاموس Le Grand Robert[1] التعريف التالي للمفاوضة:

« Série d'entretiens, de démarches qu'on entreprend pour parvenir à un accord, pour conclure une affaire »

أي: "*سلسلة من المحادثات و الطرق التي يرجى من خلالها الوصول لاتفاق ما*".

بينما يرى Hubert TOUZARSأنها:عملية إجرائية للحوار ذات شكل رسمي بين ممثلين لطرفين أو جهتين تهدف لإيجاد حل مرضي للطرفين[2]

2- أهداف المشاركة العمومية

للمشاركة العمومية إيجابيات تمس بالأبعاد السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية للتنمية، و بشكل عام يمكن حصر هذه الأهداف في:

- دمج المقاربة المعيارية لفئة التقنين المشرفين على مشاريع التدخل العمومي بقيم المجتمع لإيجاد حلول أكثر واقعية و أقرب من تطلعات السكان أو المرتفقين للإشكاليات المدروسة[3].
- تمثل المشاركة أداة توسط بين رغبات الفئات الاجتماعية المختلفة في عـصر الدولة المتـــعددة و المجتمع المتعلم من جهة، و من جهة أخرى بين هذه الرغبات و قدرة الإدارة على الاستجابة لهذه المطالب[4].
- تدعيم فعالية التدخل العمومي بتحسين محتوى المشاريع ، السرعة في التنفيذ وتدقيق الحلول[5].
- تقوية الرابط الاجتماعي و ترقية قدرات و صلاحيات المواطنين و الاستفادة من خبرات المستهدفين بالبرامج.
- إضفاء الطابع الديمقراطي على القرارات العمومية، و تدعيم عنصر الشفافية في تحضيرها و تعزيز شرعيته[6]

1- http://grand-robert.lerobert.com

2- TOUZARD Hubert.(1968). La médiation dans les conflits du travail. In: *Sociologie du travail*, 10e année n°1, Janvier-mars 1968. pp. 91-102; p.91 doi : https://doi.org/10.3406/sotra.1968.1381

3- BHERER, 2011,مرجع سابق p.110

4- MUCHEL Venne. (2011). *Des citoyens responsables, Télescope*, vol. 17(1), 2011, p1. pp194-212. www.telescope.enap.ca/Telescope/22/Index_des_numeros.enap.

5-Centre d'analyse stratégique. Rapport « *participation et action publique* ». la documentation Française n° 13/ 2008, p.56. ISBN 978-2-11-007154-5., France. www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000344/index.shtml

6- FARINOS DASI,2009, مرجع سابق

3 – أدوات المشاركة العمومية

شهدت أساليب و طرق و كيفيات (Dispositifs et Modalités de participation) ممارسة المشاركة العمومية تنوعا و ثراءا في أدواتها، بل و ربما ركزت الهيآت المشرفة عليها على هذه الأساليب أكثر من التركيز على مفهوم المشاركة في حد ذاته ، و يعكس هذا القول كون المشاركة هي في نهاية الأمر فعل (Action)، و تكمن فعالية أسلوب المشاركة أو كيفيتها في مدى قدرتها على تحفيز و تنظيم مشاركة المدعوين للمشاركة ، حيث يتم اللجوء إلى أدوات مختلفة (Dispositifs participatifs) تبعا للأهداف المنتظرة من المشاركة و درجة إنفتاح نظام التسيير

المشاركة هي في نهاية الأمر فعل (Action)، و تكمن فعالية أسلوب المشاركة أو كيفيتها في مدى قدرتها على تحفيز و تنظيم مشاركة المدعوين للمشاركة ، حيث يتم اللجوء إلى أدوات مختلفة (Dispositifs participatifs) تبعا للأهداف المنتظرة من المشاركة و درجة إنفتاح نظام التسيير على الفاعلين، و يمكن تمييز نوعين من الأدوات: دائمة تستدعى عند الحاجة و يعاد تكوينها بعد فترة معينة، وأخرى تنشأ مؤقتا لمدة مشروع محدد.

1.3 – الأدوات الدائمة

و تتمثل في هيآت(Instances) أو تنظيمات لا تنتهي شرعية عملها بانتهاء مشروع معين أو تحضير قرار ما ، و لكن يتم تجديدها من فترة زمنية إلى أخرى، و يدخل ضمن هذه الفئة تنظيمات المجتمع المدني كالجمعيات المرتبطة بحماية البيئة و جمعيات البيئة الحضرية و جمعيات الأحياء و جمعيات حماية التراث العمراني ، كما يدخل ضمنها النقابات المختلفة و التنظيمات الحرفية و كل هذه التنظيمات و الجمعيات تمتاز بكونها تنشأ بمبادرة من المجتمع المدني بشكل طوعي. على أن هناك أنواع أخرى من الهيآت يتم تكوينها وجوبا من طرف السلطة المحلية و ذلك بإلزام قانوني في الدول الغربية بهدف ترقية المشاركة ، و يدخل ضمن هذه الفئة :

- **مجالس الأحياء (Conseils de quartiers)**:و هي هيآت استشارية تعرض عليها مشاريع محلية ذات حجم معتبر قد يكون لها آثار على إطار حياة السكان، ففي فرنسا مثلا يتم تشكيل هذه المجالس إجباريا(إلزام قانوني) بالبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 80.000 نسمة و اختياريا بالنسبة للبلديات ذات الأحجام السكانية المحصورة بين 20.000 و 80.000 نسمة ، و قد شرع في العمل بها منذ سنة2002 بمقتضى قانون الديمقراطية الجوارية (Démocratie de proximité)، يتمثل

دور هذه المجالس في ترقية المشاركة العمومية. أما من حيث تكوينها فإن أعضاء هذه المجالس (24 عضوا) تتوزع بين أربع فئات و هي : السكان(12عضوا) ،الجمعيات المحلية (04 أعضاء) ، المجلس البلدي (04 أعضاء) ، ممثلين عن الفاعلين الإجتماعيين (04 أعضاء) بالإضافة لـ: 16 عضو إحتياطي تتوزع بالتساوي على الفئات الأربعة، يرأس هذه الهيئة عضو بلدي و يستخلفه مواطن، و مما تؤاخذ عليه هذه المجالس افتقارها لحرية التسيير لاعتمادها في ميزانية تسييرها على البلدية[1].

- مجالس التنمية(Conseils de développement)

عبارة عن هيآت استشارية ما بين البلديات في إطار أحواض الحياة (Les bassin de vie) ،و هي مُكمِّلة لمجالس الأحياء ، يتوزع أعضاؤها على ثلاث فئات : أعضاء ممثلين لمجالس الأحياء، شخصيات مؤهلة(Personnes qualifiés). يعينها مجلس هيئة مابين البلديات بمداولة تبعا لطلبهم بما يضمن التنوع في التكوين و تغطية مختلف الفاعلين الاجتماعيين و الاقتصاديين و الثقافيين إلى جانب التنظيمات الجمعوية ، أما الفئة الثالثة و الأخيرة فهي فئة المستهدفين بالمشاريع (Groupes ressources) و هؤلاء يتم تعيينهم من طرف مكتب المجلس، و الجدير بالذكر أن عدد أعضاء هذه المجالس غير محدود فقد يزيد عن 120 عضوا ينتظمون في أفواج عمل داخل المجالس و ذلك تبعا للإشكاليات المطروحة، و جدير بالذكر أن السكان يشكلون حصة الأسد داخل هذه المجالس بنسبة 40% يتم تعيينهم بالقرعة بعد تقديم طلب ترشح، في حين تعود رئاسة هذه المجالس لعضو بلدي، على أنه لا يشارك في أشغال المجلس و لا يزيد دوره عن تنشيط الديمقراطية التشاركية عبر هذه الهيئة إلى جانب إعداد و تقديم تقارير سنوية عن أشغال مجلس التنمية أمام المجلس.

- الورشات الجماهيرية للتعمير Atelier Publique D'urbanisme (APU)

و هي لجان مصغرة تتكون من تقنيين و منشطين تعمل بشكل خاص على إشراك السكان في سياسات التهيئة و التعمير[2] تتكون من اللجان المختلطة للعمل(jurés mixtes de travail) ، لجان التعمير(comité d'urbanisme)بعدد أعضاء محدد، يتم إختيارهم عن طريق القرعة من بين السكان إلى جانب أعضاء من المجلس البلدي و ممثلين عن المصالح العمومية.

1- Chartedefonctionnement_des_Conseils_de_quartier.pdf

2- Stéphane Maurice DION.(1984). Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie. In: *Sociologie du travail*, 26e année n°2, Avril-juin 1984. pp. 121-140; Doi : https://doi.org/10.3406/sotra.1984.2057, p.123

2.3– الأدوات المؤقتة

و تتمثل في وسائل تنشأ لتنفيذ المشاركة خلال مدة مشروع محدد، الهدف منها تحقيق الاتصال بالمواطنين و جمع آرائهم أو معرفة نظرتهم للمشروع و منها: المعلقات الإشهارية أمام موقع المشروع، ملصقات جدارية في الأحياء أو الأماكن العامة و مداخل العمارات، جرائد و مجلات الأحياء، معارض و تظاهرات محلية ، مكاتب أو مقرات قريبة من موقع المشروع لاستقبال المواطنين و تقديم التوضيحات اللازمة، تحقيقات عمومية و سبر للآراء، تحقيقات التأثير على البيئة، تحقيقات الملائمة من عدمها، تحقيقات الاستقصاء العمومي و الاجتماعات العمومية[1]

4 – شروط نجاح المشاركة العمومية

يتطلب نجاح المشاركة العمومية في مشاريع التنمية الحضرية توفر مجموعة من الشروط مكملة لبعضها منها على الخصوص.

1.4– المحيط الديمقراطي

يأتي في مقدمة هذه الشروط توفر النية الحقيقية لدى المسيرين (سياسيين و إداريين) لتحفيز و مرافقة مشاركة الفاعلين ، و هو ما يقتضي التصريح علنا و بآليات قانونية بحق المواطن في المدينة، يترجم ميدانيا بتدخلات من طرف السلطة المحلية تحسس المواطن- و على اقل تقدير الساكن- بدوره في تسيير الشأن العام[2]، و إلا أصبحت العملية التشاركية مجرد إجراء إداري يستهدف إستفاء الإجراءات الإدارية لتمرير القرار أو التصور المسبق للمشروع، و لا يتوفر هذا الشرط إلا في محيط ديمقراطي.

2.4 – مجتمع مدني نوعي

لا يكفي أن تتوفر النية الحقيقية للسلطة في تحفيز مشاركة المواطن، و المدعمة بآليات أو أدوات قانونية تكرس حقوق المواطنة، بل يجب أن تتبع بالدرجة الثانية توفير مجتمع مدني متنوع و ثري مدعم بأفراد ذوي خبرة معتبرة في الميادين التقنية و الإدارية ، تمكنه من تقديم بدائل أكثر توافقا مع واقع المجتمع المحلي ، و أداء وظيفة المراقبة الاجتماعية للمشاريع التي تهم السكان، و نخص بالذكر

1- VAREILLES Sophie, 2006, مرجع سابق, p102

2- غربي محمد." الديمقراطية والحكم الراشد:رهانات المشاركة السياسية وتحقيق التنمية. ".مجلة دفاتر السياسة و القانون،عدد خاص أفريل2011، ص1،جامعة جامعة ورقلة ، الجزائر

؛ الأمين سويقات."دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية: دراسة حالتي الجزائر والمغرب" مجلة دفاتر السياسة و القانون عدد 17/ 2017 ص 243

تلك المتعلقة بإطار الحياة. و يقع على عاتق السلطة السعي بجدية لتكوين تنظيمات المجتمع المدني و تنويعها و إذكاء روح المواطنة في السكان[1] .

- توسيع دائرة المشاركة لتشمل جميع الفاعلين العمرانيين دون إقصاء، أفرادا و تنظيمات، هيـــئات و مؤسسات ذات علاقة بالمشروع. و خاصة سكان الجوار، مالكي العقارات، المتعاملون العموميـون و الخواص، تنظيمات المجتمع المدني التي تشمل الجمعيات و النقابات ,الفدراليات و الاتحادات.

3.4– الإعلام المبكر و الشفافية

لا مشاركة دون توفر شفافية في تمرير المعلومة[2] ، لإمداد المشاركين بتفاصيل كافية، عن الوضع الموجود و المرغوب و ذلك قبل إنطلاق الدراسات الأولية للمشروع بفترة معتبرة، فكلما تقدمت الدراسات قلت فرص التأثير و زادت بصمة التقني[3] و هيمنة السيرين، فالمعطيات الجيدة و المبكرة تُمكّن المشاركين من تطوير بدائل مؤسسة في مرحلة تشكيل المشروع، و كشف ما لا يصرح به المسيرون علنا بدعوى حفظ المنفعة العمومية.

4.4– الحيادية في التسيير: يرى Harold LASWELL أن القرار العمومي يجب أن يستند إلى معطيات علمية و حيادية لضمان ديمقراطية التدخل العمومي، و من هذا المنظور فإن ميـدان الإدارة و السياسة العمومية (L'APP) يتغذى من مختلف العلوم لتدعيم مصداقية القرارات العمومية[4]. و في ظل تعدد الأطياف الاجتماعية واختلاف آرائها من جهة، و تزايد مخاطر هيمنة الدور المتعاظم للمسيرين من جهة أخرى، ينبغي إسناد مهمة تسيير أشغال المشاركة لشخصية محايدة[5] تتمتع بالكفاءة في التفاوض و النزاهة في تسيير الحوار و مقبولة لدى جميع الأطراف المشاركة، يتمثل دور هذا

1- محمد البكوري، 12 مارس،2016 ، المجتمع المدني والديمقراطية .. قراءة في بعض أسس التلازم،تم استرجاعه يوم 2017/09/15 من الموقع: http://www.nashiri.net/index.php/articles/general-articles/5943-

2- Yves JEGOUZO, مرجع سابق

3- BONARD Yves. (2005). « *Enjeux et limites de la concertation en aménagement du territoire* », p.3 colloque Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance ». université Lausanne. www.unil.ch/files/live/sites/ouvdd/files/shared/.../A3/Y.%20Bonard.pdf

4- BHERER, 2011, p.108

5- Deprez, مرجع سابق2014, p68

الأخير في الوساطة بين الفاعلين في أوقات الاحتقان عند مناقشة الاقتراحات المختلفة، و نقصد بالحيادية ألا يكون منتميا للإدارة أي ليس موظفا تربطه علاقات تدرج إداري بالسلطة الإدارية، أو ذو إنتماء سياسي، ففي كلا الحالتين من الصعب أن يكون حيادي[1]

5.4- تنويع أدوات المشاركة و أساليبها

بحيث تستقطب كل أداة أو أسلوب تنظيمات أو فئات إجتماعية معينة، فاستخدام التقنيات الحديثة في الاتصال (NTIC) مثل الجيوواب (Geoweb) يوفر حرية أكبر للتعبير، و يسمح بإنضمام أفراد لا يفضلون المشاركة في الاجتماعات العلنية نظرا لتكوينهم النفسي، خاصة إذا تم تنظيم الاجتماع العمومي في فضاء خاص بالإدارة.

6.4- التقييم و الإفصاح عن النتائج

يمكن تشبيه هذه المرحلة من عمر العملية التشاركية بمرحلة قطف الثمار، و لأن العبرة بالنتائج، فالمشاركون بحاجة للتأكد من أن مطالبهم ، إقتراحاتهم و تطلعاتهم قد أخذت بعين الاعتبار من خلال تضمينها بالتقرير النهائي للمشرف على تسيير العملية التشاركية أولا (الذي يُنشر وجوبا) ، ثم بتجسيدها ميدانيا لاحقا، أو تقديم مبررات كافية في حال عدم أخذها بعين الاعتبار. و لا يكتسب هذا التقرير قيمة إلا إذا كان موجها لهيئة قضائية تقرر مدى إحترام إجراءات تطبيق المشاركة، و من جهة أخرى يمثل إلزام قانوني لصاحب المشروع، و يحفظ للمشاركين حق المتابعة القضائية ، فبدون قانون يحمي المشاركة فإنها تظل مجرد أُمنيات جميلة[2].

5- معوقات المشاركة العمومية

رغم إيجابيات المشاركة العمومية التي تم إستعراضها سابقا، و انطلاقا من كونها تفتح مجال التدخل العمومي أمام المواطنين على اختلاف مآربهم و أغراضهم و مستوياتهم الثقافية للتعبير عن تصوراتهم، مع الالتزام في نهاية الأمر بالوصول إلى توافق يسمح بتمرير المشروع في آجال زمنية مقبولة،و هو ما يضع فعالية التسيير على المحك، من هذا المنطلق فإن تبادل الآراء و المناقشات قد تستغرق وقت أطول[3] مع خطر تغيير وجهة الحوار بل و التعصب للرأي و الأنانية (Phénomène de NIMBY)، فغالبا لا يشارك إلا من ينتظر فائدة و هو ما يناقض مبدأ تمثيل الجماعة ، بل إنها قد تؤسس

1- ADEME, مرجع سابق, 2011, 36 ; - BHERER, مرجع سابق, 2011, p.110

2- Prieur,1988, مرجع سابق p.398

3-Maurice BLANC. 1999. CURAPP/CRAPS, La *démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, p.177.

لديمقراطية متحيزة لفئة إجتماعية محدودة فهناك من يرى أن المشاركة تمثل ثقافة الطبقة الميسورة [1].

- يسود إعتقاد عام لدى فئة معتبرة من المسيرين و السكان و التقنيين بأن تسيير الشؤون العامة بما في ذلك إطار الحياة من صميم تخصص الفئة التقنوقراطية، وينظر المنتخبون للمشاركة على أنها بمثابة إنتزاع لجزء من صلاحياتهم[2].

- يمكن للمشاركة و في غياب تأطير جيد و محكم لتسيير مجرياتها أن تؤدي إلى إضعاف صلابة التدخل العمومي، و قد يصل الأمر إلى شل مخططات التدخل العمومي لصعوبة التوصل إلى توافق بين الأطراف المشاركة و آرائها المتناقضة[3] .

يتضح من خلال التحليل السابق أنه، رغم تأكد الحاجة إلى تكريس مبدأ المشاركة العمومية في تحضير القرارات العمومية و المفاضلة بين خيارات المشاريع التنموية، فإن مستوى هذه المشـــــاركة و طرق و أساليب إشراك الفاعلين الخواص لا تزال محل بحث رغم ما أسالته من الحبر و المكانة التي تحتلها ضمن أدبيات السياسة و الاجتماع و علوم التسيير و التهيئة، لما تطرحه من حساسية تجاه شعور أصحاب القرار بفقدان جزء من صلاحياتهم كلما زاد مستوى المشاركة[4].

خلاصة

تميزت العقود الأخيرة من القرن الماضي بتحول مهم في طرق تحضير القرارات ذات العلاقة بالبيئة و إطار حياة السكان، و ذلك بالانتقال التدريجي من النموذج التقليدي في إعداد و تسيير البرامج التنموية نحو تكريس المشاركة بهدف إثراء القرارات، و الاستفادة من خبرة المواطن أو السكان كطرف ثالث في تحضير القرارات إلى جانب أصحاب المشاريع و الخبراء، بعد أن إتضح قصور فعالية الديمقراطية التمثيلية المدعمة بفئة التقنوقراط، و زيادة حدة الإحتجاجات التي تعكس قلة إستهداف البرامج للفئات الاجتماعية.

1-COMTE Pierre, Davignon JEAN-FRANÇOIS. (1989). La participation des administrés au choix d'aménagement, Enseignement d'une enquête réalisée dans la région lyonnaise. In: *Annuaire des collectivités locales*. Tome 9, 1989,p-p33-45.P.34.DOI : 10.3406/coloc.1989.1603.

2- Maurice BLANC.1999.مرجع سابقp.178-179

3- PUCA. (2012). Pascal Chombart de Lauwe Le projet négocié Rapport final, p.57, ISBN : 978-2-11-097044

4- FARINOS DASI, Joaquín. (2009). Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace, L'Information géographique Vol2 (73), p-p. 89-111, DOI : 10.3917/lig.732.0089.

و لَـِن ُوجد شبه اتفاق على ضرورة إشراك المواطن في تحضير القرارات التي تهمهم، فإن طرق و أساليب تلك المشاركة لا تزال محل بحث، بسبب حساسيتها تجاه الجهات المقررة، لشعور هذه الأخيرة بفقدان هامش من صلاحيتها، ما يستوجب البحث عن طرق سلسة لتوسيع دائرة إتخاذ القرارات لتشمل إهتمامات و تطلعات المواطنين أو السكان، دون الإضرار بصلاحيات السلطة أو إضعاف صلابة التدخل العمومي.

أما في الجزائر فقد شهدت أساليب إعداد البرامج الحضرية تغيرا مهما، و تطورا في التجربة التخطيطية توج بإدراج المسار التشاركي في إعداد أدوات التهيئة و التعمير التي أضحت من بداية تسعينيات القران الماضي أوعية قانونية لبرمجة التدخلات الحضرية، من خلال سن إجراءات إدارية تنظم إعداد مخططات شغل الأراضي، و هذا ما سوف نتعرض له في الفصلين المواليين.

الفصـــــل الثانـــــي

التخطيـــط الحـــضري بالجـــزائر

مـــن المعياريـــة إلى التشاركيـــة

المبـــحث الأول

تطور التخطيط العمراني بالجزائر

المبـــحث الثاني

الإطار التشريعي للإستشارة العمومية في التهيئة و التعمير

مقدمة

تأثر التعمير في الجزائر بالأحداث التاريخية التي تعاقبت على البلاد ، كما كان لثقافة السلطات التي واكبت تلك الأحداث و صنعتها أثرا بارزا على المجال، فمن طريقة إستغلال الإنسان الأمازيغي للمجال و موازنته بين الوظيفة السكنية و الزراعية و ما ارتبط بها من نشاطات أخرى، إلى شريط المدن الداخلية التي أنشأها الفاتحون، مرورا بعمليات التحوير الكبرى التي أدخلها المستعمر على المجال الجزائري و زعزعته للبنية الاقتصادية و الاجتماعية للبلاد نظرا لطول مدة الاستعمار، و انتهاء بالتجربة الجزائرية في التخطيط الحضري، مراحل تركت بصماتها على المجال الوطني، ما يثبت أهمية عامل التسيير و دوره في إنتاج المدينة. و بشكل عام يمكن أن نميز في تاريخ التعمير بالجزائر المراحل التالية:

المبحث الأول: تطور التخطيط العمراني بالجزائر

1- المرحلة الاستعمارية(1830-1962)

من بين تلك المراحل المختلفة يمكن القول أن الطفرات التي ميزت التخطيط العمراني و أدوات التدخل على المجال في فرنسا تركت أثرا معتبرا على المدن الجزائرية، بل و أنشأت كثيرا منها. و بهذا الخصوص يقسم الكاتب SAIDOUNI Maouia هذه المرحلة من تاريخ التعمير بالجزائر إلى مرحلتين ثانويتين. تمتد الأولى من تاريخ دخول المستعمر إلى غاية 1919[1]، و التي إعتمد فيها المستعمر في تدخلاته العمرانية على المدن الجزائرية على ما يعرف بمخطط التراصف (الاصطفاف) الذي تعِده لجنة تدعى لجنة التراصف، المستندة في خلفيتها العلمية لما يعرف في تاريخ التعمير بـ:"الفن الحضري"(L'art urbain) و مبادئ النظافة و الوقاية، و تتلخص مهامها في تحديد عرض الشوارع و موقع المساحات العمومية و حجز أوعية عقارية للبنايات العمومية.

أما المرحلة الثانية فتمتد لما بعد 1919 و هي المرحلة التي شهدت ظهور قانون Cornudet الذي أسس لما يعرف بمخططات التهيئة و التوسع و التحسين الحضري، و هذه المخططات تستند في منهجية إعدادها لمبادئ التنطيق و التحليل العمراني و البرمجة و قد شرع في العمل بها في الجزائر منذ أواخر عشرينات القرن الماضي[1]و استفادت الجزائر العاصمة من دراسة من هذا النوع سنة 1930.

1- Alberto ZUCCHELI, Introduction à L'urbanisme Opérationnel et à la Composition Urbaine, Volume 2, OPU 1983, P 252-253-

تلتها مخططات ما بعد الحرب العالمية الثانية التي تزامنت مع حتمية إعادة الإعمار في أوروبا ، ما كرس من جديد مذهب التعمير الوظيفي و ميثاق أثينا القائم على الاستشراف إستنادا لشبكة التجهيز بمعاييرها التي ترصد إحتياجات السكان من مختلف التجهيزات ما فتح الباب أمام ما يعرف بالمجمعات الكبرى ، و قد تزامن ذلك في الجزائر مع مخطط قسنطينة الذي استهدف تدارك العجز الكبير في الميدان الاقتصادي و الاجتماعي في محاولة لكسب تأييد الشعب الجزائري ، و قد إستند المستعمر في ذلك لأداة المخطط التوجيهي للتعمير PUD[1] و ذلك سنة 1958 بمقتضى المرسوم 58 /1463 المؤرخ في1958/12/31 الذي أعد به المخطط التوجيهي لمدينة قسنطينة ، ثم تم تعميمه على مجموع التراب الوطني بالمرسوم 960-60 المؤرخ في 09-06-1960.

2- مرحلة الدولة الراعية و هيمنة التخطيط القطاعي الممركز(1962-1990)

تميزت السنوات الأولى للاستقلال (من 1962 إلى 1965) بتبني برامج سنوية في ميدان التجهيز و السكن[2]، إلى جانب تمديد العمل بالقوانين التي تركها المستعمر الفرنسي. إن الخيار الاشتراكي أملى على السياسة التنموية أولوية الاستثمار في الميدان الاقتصادي المنتج في مسعى لإخراج الشعب من الفقر، فجاءت المخططات الاقتصادية: الثلاثي (1967-1969) ثم المخططين الرباعيين الأول و الثاني (1970-1973، 1974- 1977 على التوالي) أعقبتهما المخططات الخماسية بفكرة إعادة التوازن. أما الإهتمام بالمجال العمراني الذي أجل لأكثر من عشرية ظل خلالها يتحمل نتائج ذلك الخيار ، فلم يعرف أدوات تدخل حقيقية إلا في النصف الثاني من عشرية السبعينات، حيث شرع في العمل بالمخطط التوجيهي للتعمير(PUD) كأداة للتعمير الاستشرافي بطابعها الممركز و المنشأ بمقتضى المنشور الوزاري رقم 01181/PU/2174 بتاريخ 1974/10/16).

3- المخطط التوجيهي للتعمير PUD: أداة بدون مرجعية في التخطيط الإقليمي

يُعرف Alberto Zuccheli المخطط التوجيهي للتعمير بأنه: أداة لسياسة التهيئة و التنمية العمرانية و الاجتماعية، تتمثل مهمته في ضمان إطار مخطط للتدخلات الخاصة و العمومية في المجال[3].

بينما يعرفه SAIDOUNI Maouia بأنه أداة للبرمجة المجالية على مدى 15 سنة، و في حالة الجزائر

1- Maouia SAIDOUNI, Eléments d'introduction à l'urbanisme, Edition casbah,2000, p 203.

2-Farouk BEN ATTIA, l'appropriation de l'espace à Alger après 1962, SNED, Alger, 1978, p.09.

3-Alberto ZUCCHELI, مرجع سابق, P 51

فإنه مرهون بالقرارات القطاعية التي تعيقه عن مسايرة وتيرة النمو العمراني. و مع نهاية الثمانينات بدأت تظهر نقائص المخطط التوجيهي للتعمير فقد لوحظ أنه:

- إضافة لافتقار المخطط التوجيهي للتعمير PUD لأداة تخطيط إقليمي يستلهم منها مرجعيته، فإنه يمتاز بطابع عام و إحصائي بحت، تعتمد منهجية إعداده على الربط بين المتغيرات الثلاثة لأي عملية تخطيطية و هي المتغير الديموغرافي ، المتغير السوسيو - إقتصادي و المتغير المجالي ، آخذا بعين الاعتبار وظائف السكن و الصناعة و الخدمات و الشبكات،

- و كما سبقت الإشارة له فإن الـ:PUD كأداة للتوزيع المجالي للوظائف و الأنشطة الحضرية مرهون بأدوات ذات طابع اقتصادي و مالي تحتكر برمجة التنمية بمفهومها الاقتصادي و تتمثل في كل من مخطط التحديث الحضري PMU و المخطط البلدي للتنمية PCD، و هي مخططات ذات طابع مالي تفُقد الـ PUD الفعالية في التحكم في المجال الحضري.

- كما يعاب عليه أنه ذو طابع عام و موحد لا يأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية للبلديات من الناحية الاجتماعية و الثقافية بل يعتمد على المعالجة الكمية مستندا للتحاليل الإحصائية التي تركز على التجمع الحضري مهملة المجال الريفي و الطبيعي للبلدية.

- بسبب حالة الاستعجال التي تميز التسيير الحضري و الرغبة استدراك العجز المسجل خلال العشرية الاولى للاستقلال في ميدان السكن و التجهيزات فإن منهجية إعداد المخطط التوجيهي للتعمير يولي إهتماما كبيرا لإنشاء مناطق توسع محيطية على حساب معالجة إشكاليات الانسجة القائمة كالأحياء ذات القيمة التاريخية و الثقافية و المناطق المركزية و غيرها التي شهدت تدهورا معتبرا خلال مرحلة العمل به كأداة للتخطيط و التسيير الحضريين و الممتدة من 1975 إلى 1989[1].

بقي أن نشير إلى حالة البلديات الاقل من 10.000 نسمة، فهذه الأخيرة سنَّ لها المشرع إعداد مخطط عمراني مؤقت (PUP) بمصادقة من الوالي تمثل فيه كل القطاعات و المصالح العمومية على مستوى الولاية و ذلك لمدة خمس (05) سنوات ، كما تنطبق هذه الحالة على البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 10.000 نسمة و لم تنجز مخططها التوجيهي بعد كإجراء يسمح بمواصلة التنمية.

1- Maouia SAIDOUNI, مرجع سابق, p 212.

إذا كان المخطط التوجيهي للتعمير مفتقدا لأدوات أعلى منه في التخطيط الإقليمي، فإن منهجية إعداده تُمهِّد لأدوات تدخل على المجال الحضري، من خلال التخصيص الوظيفي لأجزاء معتبرة من الأوعية العقارية المدمجة، فهنا مناطق سكنية حضرية جديدةZHUN(s) و هناك بالمقابل مناطق للصناعةZI و أخرى للنشاطات ZAC.

فبمجرد المصادقة على المخطط التوجيهي للتعمير PUD وتحت وطأة آلية الاحتياطات العقارية البلدية المنشاة بمقتضى الامر 26/74 تصبح الاراضي الواقعة ضمن المحيط العمراني الجديد مدمجة ضمن أملاك البلدية بشكل تلقائي أيا كانت طبيعة ملكيتها، و في انتظار تعويض المالكين العقاريين، تشرع البلدية في تحويل الاوعية العقارية للبرامج المختلفة بالتنسيق مع مصالح التعمير للولاية و تحت الإشراف المباشر للوالي ، حيث يتم ضخ البرامج التنموية المختلفة بهذه المناطق التي ساهمت إلى حد كبير في تحفيز التنمية الحضرية رغم ما قيل عنهما من كونهما أدوات برمجة إقتصادية اكثر منهما أدوات تخطيط و تصميم حضريتان و نخص بالذكر فيما يلي أداة المناطق السكنية الحضرية الجديدة.

4- المناطق السكنية الحضرية الجديدة($ZHUN_{(S)}$)

يمكن تعريف المنطقة السكنية الحضرية الجديدة بانها :" أداة برمجة و تنفيذ قطاعية و اداة للتوسع المحيطي ، يغلب عليها نمط السكن الجماعي" عكس التحصيص الذي يمتد افقيا. يرى SAIDOUNI Maouia أن المناطق السكنية الحضرية الجديدة لا تعدو كونها إجراء إداري و تقني أكثر منها أداة تعمير[1] ، تتوزع فيها الأدوار بين البلدية كصاحب مشروع بالتنسيق مع مصالح التعمير، مكتب دراسات عمومي(CADAT) الذي تحول لاحقا لمكتب التعمير و الإنجازات في التعمير مثل (URBACO,URBA,URBAS, ...) إلى جانب مقاولات الانجاز و مؤسسات تصنيع مواد البناء[2] . و رغم أهمية الدور المنوط بها في التحكم في تعمير مناطق التوسع المحيطية فإن المناطق السكنية الحضرية الجديدة ZHUN(s) - التي يقابلها في فرنسا مناطق التعمير ذات الأولوية ZUP(s) - قد تم أنشاؤها بمجرد تعليمة وزارية تحمل رقم00355/PU.2/75 du19-02-1975 ما يعكس الطابع الاستعجالي الذي يهدف إلى استدراك العجز في السكن و التجهيزات المختلفة و على مساحات معتبرة في المدن الجزائرية تضم أكثر من 400 مسكن بتجهيزاتها اللاحقة ، ورغم صعوبات التنفيذ و تأثر التوزيع المجالي للمشاريع بوسائل الانتاج، فإن أداة المناطق السكنية الحضرية الجديدة مكنت

المدن الجزائرية من استقبال برامج معتبرة، تضاعف على إثرها حجم كثير من المدن في فترة وجيزة كما سمحت برفع مستوى تجهيز الأحياء و توفير الخدمات للسكان[1]

5-أسلوب إعداد المخطط التوجيهي للتعميرPUD و المناطق السكنية الحضرية الجديدة ZHUN(S)

مما سبق يتضح أن المخطط التوجيهي للتعمير PUD و المناطق السكنية الحضرية الجديدة ZHUN(s) يمكن وصفها بأنها وثائق يغلب عليها الطابع الإداري و التقني المحض، و تجدر الاشارة إلى أن الـ PUD يمثل وثيقة تقنية إلزامية للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 10.000 نسمة، من جهة أخرى فإن دائرة إعداد الأداتين التخطيطيتين لا تتعدى المصالح الإدارية و العمومية (البلدية ،الدائرة، الولاية، المالح العمومية المحلية) ، أضف لذلك غياب تعدد الفاعلين في سوق العمل التقني باستثناء مكاتب الدراسات العمومية على غرار: مكتب الدراسات في الأشغال العمومية و الهندسة المعمارية و التعمير(ETAU)،الصندوق الوطني للتهيئة العمرانية (CADAT)، المركز الوطني الدراسات و الانجاز في التعمير (CNERU) التي تحتكر الدراسات في غياب خوصصة المهن التقنية[2].

و بصرف النظر عن الطابع الاختزالي لمراحل الدراسة في كلا الحالتين (PUD $ZHUN_{(s)}$) فإن المشروع التنفيذي لكليهما يخضع لمراقبة صارمة من طرف الوالي و مدير التعمير و يمر بشكلية التحقيق العمومي التي لا تؤثر مطلقا في الفرضية التي تمت الموافقة عليها، ما يعني أن المواطنين و السكان ليس لهم أي دور في إنتاج المدينة التي أوكل إنتاجها للتقنيين، الذين يحصرون دور المواطن في استعمال المجال المنتج فقط نتيجة تأثرهم بالفكر البيروقراطي طيلة سنوات من ممارسة التخطيط الممركز، و هو ما يفسر صعوبة استيعاب المنهجية الجديدة لإعداد أدوات التهيئة و التعمير لاحقا[3].

6- مرحلة اقتصاد السوق و تحرير المعاملات العقارية (ما بعد 1990)

يكن التعمير في الجزائر قبل تسعينات القرن الماضي سوى محصلة للبرامج الاقتصادية و السكنية ،

1- idem ,p 211

2- Jean-Yves TOUSSAINT, « La ville n'est plus ce qu'elle aurait dû être », *Insaniyat* n°5/ 1998, publié le 31 mai 2013, http://journals.openedition.org/insaniyat/11764 , .11764 , 01/06/2015

3-SAIDOUNI Mouaouia, مرجع سابق, pp 212 -215

في غياب مخططات تعمير فعالة، تأخذ بعين الاعتبار البعد المجالي و الاستخدام العقلاني للأراضي الحضرية، كما كانت برامج التعمير فقيرة في تعابيرها المعمارية و العمرانية على مستوى الأحياء و المحاور الرئيسية في المدن، ما يعكس غياب أدوات تخطيطية تهتم بالمدينة كنظام متكامل في حد ذاته، ثم كجزء ضمن نظام أكبر، يأخذ بعين الاعتبار البعد المجالي للظاهرة الحضرية و آثارها على القطاعات الأخرى كالفلاحة و البيئة، و طبيعي أن يقتضي ذلك سن تشريعات فعالة تؤسس لسياسة ترسم صورة متكاملة للمجال الوطني، توازن بين العالم الريفي/الطبيعي و الوسط الحضري.

هذا و قد شهدت نهاية ثمانينات القرن الماضي و بداية تسعيناته صحوة القائمين على التنمية في الجزائر، بعدما اتضحت للجميع نقائص الأدوات القديمة في تسيير المجال، و محدودية فكرة شمولية التخطيط (Le tout planifié) التي لطالما تغنت بها الدولة الراعية (برمجة ، تمويلا، تنفيذا و تسييرا)، و ذلك مع بداية التحول نحو الدولة الموجهة و المراقبة ، و قد ساهم في تسريع هذا التحول إلى جانب نقائص الخيار السابق عاملان رئيسيان و هما:

- تحول فكري على مستوى العالم يتجه نحو تكريس المنحى الديمقراطي و تقليل هيمنة التسيير المركزي نحو لا مركزية التسيير الإداري ، و الذي سايرته الجزائر عن طريق التحول السياسي و المؤسساتي دستوريا ثم على مستوى ترسانة من التشريعات التي تؤسس لعهد جديد في التسيير ليس هذا أوان استعراضه و هو ما سنتعرض له في الفصل الموالي، ما اقتضى إنشاء أدوات جديدة في تخطيط و تسيير المجال الوني عبر عدة مستويات.

- تراجع عائدات المحروقات و تأثر الأغلفة المالية المخصصة لمختلف برامج تدخل الدولة ما أدى لعدم وفائها بالتزاماتها و بشكل خاص ما يتعلق بتوزيع السكن الاجتماعي و إنشاء تحصيصات سكنية إجتماعية و ما تتطلبه من مبالغ مخصصة لاكتساب أراضي الخواص ، و قد عجلت هذه العناصر بضرورة اعتماد سياسة جديدة في التهيئة و التعمير تقوم على قواعد اقتصاد السوق يكون بمقتضاه تداول العقار الحضري سلعة تخضع للسوق العقارية و تحفظ حقوق الخواص في التعويض .

7- ظهور أدوات التهيئة الإقليمية

و تتمثل أولى نتائج هذا التحول في تخصيص وزارة تُعنى بالتهيئة العمرانية و التخطيط، في مسعى للربط بين هذين النشاطين، و كبح جماح أداة البرمجة القطاعية بإضفاء الطابع المجالي

عليها[1]، و ما إنشاء الوكلة الوطنية للتهيئة العمرانية (ANAT) إلا نتيجة لهذه السياسة الجديدة فقد سُنِد لها بداية بإنشاء جداول محوصلة للولايات (Monographie)، تلى ذلك ظهور القانون رقم 03/87 المؤرخ في 1987/01/27 المتعلق بالتهيئة العمرانية[2] و الذي أسس لمستويات التهيئة المختلفة: القطرية عن طريق المخطط الوطني لتهيئة الإقليم SNAT بتوجيهاته و أهدافه التي تغطي التراب الوطني و تعيد توزيع السكان من خلال شبكة حضرية جديدة على مدى 20 سنة ، المستوى الجهوي و الذي يخص الجهات التسعة للبرامج (Régions programmes) عن طريق المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية (SRAT)، و أخيرا مستوى التراب الولائي عن طريق المخطط الولائي للتهيئة (PAW).وتجد هذه الأدوات فعاليتها من خلال التكامل الوظيفي و العلمي بين ضرورة الإعتماد على الحقائق الميدانية عن طريق مقاربة تعتمد على التشخيص و التحليل من جهة، والتطبيق العقلاني لها عبر الاستشراف المستقبلي لديمانيكية التعمير بواسطة آليات تنفيذية تسهر على تفعيلها من خلال تحفيز المشاركة الجماعية للفاعلين الاجتماعيين المعنيين بطريقة أو بأخرى بأدوات التهيئة والتعمير.

8- مبادئ سياسة التهيئة الحضرية الجديدة

و قد اقتضى هذا الاتجاه الجديد، التخلي عن الأدوات القديمة في تسيير المجال الحضري، و التي كانت مرهونة و تابعة لأدوات البرمجة القطاعية و ما نتج عنها من تبذير للأراضي، حضرية كانت أو فلاحية، و استبدالها بأدوات تسيير حضري جديدة قائمة على الشغل العقلاني للأراضي و التحكم في التهيئة بمستوياتها المختلفة (قطرية ، جهوية ، محلية و على مستوى الأحياء)، و يمكن تلخيص أهم مبادئ تلك السياسة فيما يلي:

- التهيئة الاقليمية و التعمير إشكاليتان مرتبطتان و يجب أن تدرس من منطلق شامل و على مستويات متعددة؛
- ينبغي من الآن فصاعدا استبعاد توطين مشاريع الاستثمارات بمعزل عن باقي أبعاد التنمية بمفهومها المجالي، لذا يجب توقيعها ضمن مستويات وطنية، جهوية و محلية؛
- إن مستوى المجال الحضري لا يمكن مقاربته إلا من خلال قواعد تعمير قائمة على تحرير
- المعاملات العقارية و تعدد الفاعلين ضمن سياسة موازنة بين الوظائف المختلفة للأراضي و

1- Idem, , p 213

2- journal officiel n° 87/05du 28/01/1987

المحافظة على البيئة؛

- أدوات التسيير الحضري الجديدة قد تتعدى حدود البلدية الواحدة، إذا كانت الإشكاليات المطروحة تتطلب التضامن ما بين البلديات؛
- إشكالية التوسع و الامتداد العمراني يجب أن تراعي التسيير العقلاني للعقار الحضري، ما يستدعي الاستخدام الأمثل للموجود العمراني بمقاربة تتضمن مبادئ إعادة التكوين، الحماية و الوقاية، الحفاظ على الموروث الثقافي و التاريخي؛
- استبدال أحادية التسيير عن طريق الدولة بنماذج للشراكة مع القطاع الخاص بفتح مجال التهيئة الحضرية و إنتاج السكن و تسيير المحيط للاستثمار الخاص.

9- البعد التشاركي للسياسة الجديدة للتهيئة و التعمير

إن الملاحظ للإطار المبني المنتج خلال فترة المخطط التوجيهي للتعميرPUD و المناطق السكنية الحضرية الجديدةZHUN(s)، تنطبع في ذهنه صورة متكررة لأشكال حضرية تتميز برداءة التصميم و قلة الاهتمام بالمجال العمومي، من هذا المنطلق فإن الأدوات الجديدة للتهيئة و التعمير التي جاء بها القانون 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة و التعمير[1]تهدف لإعادة الإعتبار للعناصر الجمالية للبيئة الحضرية المبنية إستنادا لمبادئ التعمير التفصيلي برسم الصورة المستقبلية للواجهات و الأسقف و كثافة البناء على مستوى القطع، من خلال عناصر التركيبة العمرانية، ما ينعكس على حقوق إستخدام الأراضي الحضرية و يحتم على المسيرين إستباق المخططات بالتشاور و عرضها على الجمهور و توسيع دائرة المشاركة للفاعلين على اختلاف مواقعهم، و في هذا الإطار يندرج إنشاء لجنة الهندسة المعمارية و التعمير و البيئة CAUE الذي يضم بين أعضائه ممثلين عن مجلس المهندسين المعماريين و ممثلين للجمعيات ذات العلاقة بالميدان.

1.9- عوائق سياسة التهيئة و التعمير بأبعادها الجديدة

إن التحول من الأسلوب المختزل في إعداد PUD و ZHUN(s) و منهجيتها البسيطة في تناول إشكالية التعمير إلى الأدوات الجديدة التي تدرج إشكالية التعمير ضمن رؤية متعددة الأبعاد(بيئية ، ثقافية ، إجتماعية، سياسية وقائية) تتطلب :

1- الجريدة الرسمية الجزائرية رقم 52/90 صادرة بتاريخ في 1990/12/02

- إطارات تقنية مؤهلة ، في ظل تسيير إداري و سياسي يهمش الإطارات و غياب تجربة في هذا الميدان الجديد
- سياسيين ذو طموح يوفون بتعهداتهم السياسية و هو ما لا يتوفر
- إحترام إعداد أدوات التهيئة في آجالها الزمنية و هو العنصر الذي ظل غائبا، فالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم لم يصادق عليه إلا في سنة 2010 ، و مخططات التهيئة و التعمير PDAU(s) أنجزت قبل إعداد PAW، و هذا الأخير أنجز قبل SRAT .

و مما زاد من حدة رهان إعداد الأدوات الجديدة تزامنها تغيرات عميقة في الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و المؤسساتية كرست القطيعة مع الممارسات البيروقراطية القديمة، و حملت في طياتها تحولا جذريا في أسلوب إعداد وثائق التعمير التي أضحت تحمل إسم " أدوات التهيئة و التعمير "، تحولا جذريا في المفهوم والممارسة، كانعكاس للتحول الإيديولوجي من مجتمع اشتراكي إلى مجتمع ليبرالي بكل أبعاده، انتقلت على إثره السياسة الحضرية من مفاهيم الدولة الراعية التي تتكفل بتبعات العدالة الإجتماعية وتحقيق الاحتياجات وتوزيع الثروة إلى مفاهيم إنتاج فائض القيمة و العرض و الطلب.

10- أدوات التهيئة و التعمير بعد 1990

1.10- المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير PDAU

إذا كان القانون 03/87 المعدل و المتمم بالقانون 20/01 المؤرخ في 2001/12/12 المتضمن تهيئة الإقليم و تنميته المستدامة قد تكفل برسم سياسة تسيير الإقليم بمستوياته الثلاثة وطنيا عن طريق SNAT جهويا عن طريق SRAT ولائيا عن طريق PAW ، فإن تسيير المجال الحضري بحاجة إلى أداة تمفصل بين المستويين، تمهد لانتقال سلس يربط المجال الحضري ببعده الإقليمي من خلال اسراتيجية تخضع ديناميكية التعمير للأدوار التي يجب أن تلعبها البلدية ضمن استرتيجية التنمية الإقليمية كما حددتها أدوات تهيئة الإقليم، بما في ذلك الديناميكية الحضرية للتجمعات السكانية للبلدية ضمن الشبكة الحضرية، و مستوى التجهيز و النشاطات المؤهلة لممارستها وفق المبادئ المشار إليها أعلاه في الفقرة السابقة، و تتمثل هذه الأداة الانتقالية في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير PDAU.

أ- تعريفه

حسب المادة رقم 16من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير فإن المخطط التوجيهي للتوجيهي للتهيئة و التعمير هو *" أداة للتخطيط المجالي و التسيير الحضري، يحدد التوجهات الأساسية للأراضي بالبلدية استنادا لأدوات التهيئة الإقليمية و يضبط الصيغ المرجعية لمخططات شغل الأراضي"*. فهو بهذا المفهوم جسر بين أهداف تهيئة الإقليم و تسيير المجالات الحضرية، و يربط التعمير كمستوى تدخل جزئي بالبلدية بنشاطات أخرى تحددها أدوات أعلى منه في المستوى التخطيطي، و من جهة أخرى فهو وثيقة تقنية و قانونية تسمح بتخطيط و توطين الوظائف المختلفة و منع نشاطات أخرى بقطاع معين من البلدية، و هذا يسمح لنا بالقول أنه أداة مرجعية تضمن شرعية التدخل العمومي في تسيير المجال الحضري.

ويلخص سعيدوني معاوية المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في ثلاث نقاط أساسية[1] كونه:

- أداة مرجعية لتسيير المجال الحضري واستباق التعمير
- برنامج للتجهيزات العمومية و البنى التحتية للتجمعات الحضرية
- أداة لتنطيق الإقليم البلدي و تقسيمه إلى نطاقات وفق مؤهلاتها و قطاعات قابلة للتعمير في آجال معينة أو معمرة و أخرى غير قابلة للتعمير.

ب- أهدافه

يمكن حصر أهداف المخطط التوجيهي في:

- ترشيد و عقلنة استخدامات الأرض بالبلدية أو مجموع البلديات التي يغطيها: في المجال الحضري بترشيد الاستخدامات من حيث التخصيص الوظيفي و الآجال الزمنية بجدولتها عبر أمدية قريبة ، متوسطة و بعيدة المدى.
- تحقيق المنفعة العمومية من خلال برمجة التنمية الحضرية و التكفل ببرامج الدولة و مختلف التدخلات القطاعية (هذه الأخيرة تفرض نفسها على المخطط التوجيهي) و توقيع الاحتياجات المختلفة من حيث التجهيزات الكبرى و الشبكات المختلفة و خاصة المهيكلة منها للمدينة.
- توقع الاحتياجات الحالية و المستقبلية من حيث السكن و أنماطه و خصائصه على مستوى

1-SAIDOUNI Mouaouia, مرجع سابق, p 145

التجمعات السكانية في ظل احترام وتيرة النمو التي حددتها الأدوات الأعلى منه، فهو بذلك أداة لاستباق التعمير و تنظيمه و توجيهه، و ذلك بتحديد حدود مخططات شغل الاراضي.

- تنطيق التراب البلدي بتحديد وجهة الأراضي وفق مؤهلاتها بما يسمح بالاستفادة القصوى من مقومات التنمية و استبعاد الإخطار وحماية المحيطات ذات الخصوصية، وهذا بإجراءات للحماية و أخرى للوقاية.
- تخصيص مجالات معينة للوظائف ذات الطبيعة الخاصة، كالمناطق الصناعية (ZI) و النشاطات التجارية (ZAC) ، مناطق التوسع السياحي (ZET) و المفارغ العمومية للنفايات (CET) و المقابر و هذه الأخيرة غالبا ما يتم إغفالها.

ج- محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

نظرا لكون المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير أداة قانونية و تقنية في آن واحد يتكون من جزأين رئيسيين يكمل كليهما الآخر، و يتعلق الأمر بملف بياني (خرائطي) يتضمن مجموعة من الخرائط، أما الثاني فهو عبارة عن تقرير كتابي يشمل الوصف و التحليل و التقرير و المعالجة الإحصائية.

ج.1 – الملف الوصفي (التقرير الكتابي) Volet descriptif

و تكمن أهميته في عرض العناصر المكونة للمجال المدروس طبيعية كانت أو اقتصادية ، إجتماعية و ثقافية و بيئية و تحليلها و معالجتها إحصائيا ضمن جداول، و في مرحلة لاحقة تحويلها لمقتضيات قانونية على شكل تنظيم قانوني (Règlement).

و عادة ما يحتوي هذا الملف على تقرير كتابي، تستدعي الإجراءات التنظيمية لمراحل إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير تقسيمه إلى ثلاث أجزاء، يغطي كل جزء منها مرحلة معينة. فيتعرض تقرير المرحلة الأولى لـ:

- عناصر الوسط الطبيعي، إيجابياته من ثروات مائية و معدنية،غابية ، أراضي فلاحية بدرجات مختلفة من الخصوبة، المحيطات المصنفة، الوضعية البيئية بالمجال البلدي؛
- الوضعية القانونية للملكية العقارية؛
- العناصر الدينامكية و تشمل التحليل الديموغرافي و الطاقة العاملة؛
- الحضيرة السكنية، حالتها و أنماطها؛

- النشاطات الاقتصادية و التجارية؛
- الشبكات، خصائصها و حالتها.

ج.2 – الملف الخرائطي (البياني) Volet cartographique

تقتضي إشكالية التوزيع الجغرافي لمكونات المجال (الموجودة منها و التي ستستحدث)، و التباين الذي يميز تلك المكونات عرضها في مستندات بيانية تدعى غالبا خرائط ، و هي الميزة الغالبة على الدراسات ذات الطابع التقني، إذ أن الرسوم البيانية أبلغ تعبيرا عندما يتعلق الأمر بالخصائص الهندسية. و لفترة طويلة إستعان الجغرافيون و العمرانيون ببرامج مثل AUTOcad و ARCHIcad لإعداد خرائط موضوعية، و رغم النجاح النسبي لتلك البرامج في تقليل زمن إعداد الخرائط و تحسين طرق عرضها و طباعتها بفضل الحواسيب، فقد ظلت تلك العمليات تتم بشكل منفصل، فضلا عن عدم وجود رابطة بين العرض الخرائطي و التبويب الجدولي و المعالجة و إيجاد خرائط تركيبية (Cartes de synthèses)، وفي السنوات الأخيرة تم التغلب على هذه العقبة بفضل برامج جديدة مثل ARCgis الأمر الذي انعكس ايجابيا على محتوى الدراسات ذات الطابع المجالي المركب.

و بالعودة لمكونات الملف البياني للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، و على ضوء المادة رقم 17 من القانون 29/90 و التجارب المختلفة[1] و بشكل إستدلالي لا حصري يمكن اعتبار الخرائط التالية ضرورية في إعداده و يتعلق الامر:

- المرحلة الأولى: مخطط الوضع الحالي (القائم) يبرز حدود المجال المبني – مخطط تصنيف الطرق – مخطط الشبكات التقنية الأولية و الثانوية – مخطط الارتفاقات الموجودة و المناطق المعرضة للأخطار – مخطط أنماط البناء – مخطط التجهيزات الموجودة.

- المرحلة الثانية و الثالثة: مخطط التهيئة يبرز مواقع التجهيزات الكبرى على الخصوص و القطاعات العمرانية المختلفة– مخطط الارتفاقات الموجودة و المستحدثة – خريطة مخططات شغل الأراضي مع توضيح شروط البناء كالكثافة و نمط البناء مثلا، مناطق التدخل على الأنسجة القائمة مع تحديد نوع التدخل – مخطط التجهيزات الموجودة و المبرمجة – مخطط تصنيف الطرق الموجودة

1- لم يوضح قانون التهيئة و التعمير و مرسومه التنفيذي بشكل مفصل محتوى الملف الخرائطي، بل اكتفى بذكر أهم الخرائط و المخططات كما لم يحدد مقياس هذه المستندات البيانية بل اكتفى باشتراط أن تكون مناسبة.

و المبرمجة- مخطط شبكتي التزود بالمياه و التطهير.

د- منهجية إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

رغم الاختلاف الذي يطبع منهجية إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، إلا أن جميع المناهج إعداده تتفق في تقسيمه إلى المراحل التالية:

د.1- المرحلة الأولى: تشخيص الوضع القائم و آفاق التنمية

و كما يبرزه العنوان فهي مرحلة استقراء الوضع الحالي للمجال بجميع مكوناته: الطبيعية ، الاجتماعية ، الاقتصادية ، الثقافية و البيئية ، و تشمل معطيات مكتوبة ، إحصائيات و خرائط و مخططات، و كلما توفرت هذه المعطيات و تنوعت كانت الدراسة اقرب إلى واقع المجال مما يسمح في نهاية الأمر بتوقع آفاق التنمية بمجال الدراسة، و من ثم صياغة فرضيات واقعية. و تتوفر هذه المعطيات بـ:

- وثائق التعمير القديمة؛

- دراسات مست جزء من مجال الدراسة في إشكالية ما؛

- توجيهات أدوات التهيئة الإقليمية في المستوى الأعلى بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير؛

- توجيهات و توصيات البلدية كهيئة سياسية تطمح لمشروع تنموي لمجال تدخلها؛

- قواعد بيانات و صور الأقمار الصناعية؛

- إعداد التحقيقات الميدانية لجمع المعطيات و المقابلات المختلفة.

إن الغرض من جمع المعطيات على اختلاف أنواعها (إحصائية، مكتوبة و بيانية) هو تشكيل رؤية واضحة عن الوضع القائم تمكن فريق الدراسة من استقراء آفاق التنمية و اتجاهاتها المحتملة، مع التنبؤ بالزيادة السكانية على آماد زمنية معينة و تقدير إحتياجات تلك الزيادة من السكن و التجهيزات و البنى التحتية ، أما بالنسبة للنشاطات فيتم تبني مقتضيات تشجع الموجود منها و تعمل على تطويره، و تتوج هذه المرحلة بصياغة مشروع تنمية أقرب إلى واقع مجال الدراسة.

و من بين جميع المعطيات، نميز نوعان منها على قدر عال من الأهمية يتوقف نجاح مشروع الدراسة عليها و هي:

- الطبيعة القانونية للملكية العقارية و أسعار الأراضي في السوق العقارية الحرة

- القدرات المالية للبلدية بصفتها صاحبة المشروع و المتمثلة في محاصيل الجباية المحلية و إعانات الدولة و صندوق التضامن للجماعات المحلية، و مدى قدرتها على اكتساب الأراضي الموجهة للمنفعة العمومية.

د.2- المرحلة الثانية: تفصيل مشروع التهيئة

تنتهي المرحلة الأولى بتقديم أكثر من فرضية (عادة فرضيتان) للتهيئة، يتم مناقشتها ضمن جلسات تشاور مع مختلف الفاعلين، و خاصة المجلس الشعبي البلدي و مصالح التعمير للولاية تنتهي بتبني إحدى الفرضيات أو فرضية مستخلصة بعد مقارنة إيجابيات كل منها واستبعاد صعوبات أخرى، و يمكن القول أن مرحلة مشروع التهيئة عبارة عن توزيع مجالي لصورة مستقبلية للمجال تحدد وظائف كل جزء منه، و يرتبط نجاحه بقدرة الجماعة المحلية على الوفاء بالتزاماتها بخصوص تكاليف التعمير و التكفل ببرنامج التجهيزات المختلفة و تمديد الشبكات التي تشكل محتوى المشروع المتبنى[1].

و تتعلق أهم محاور مشروع التهيئة على ضوء المادة رقم 18[2] من قانون التهيئة و التعمير بـ:

- حصر عمليات التدخل على الأنسجة القائمة ، و تنقسم إلى أربعة أقسام: ما يزال و يعاد تدوير أوعيته العقارية لنفس الوظيفة أو لوظائف أخرى سامية و ذلك تبعا لخصائص الموقع؛ ما يستدعي الحفاظ نظرا لقيمته التاريخية أو الثقافية أو المعمارية؛ ما يستدعي تدخلات جزئية في إطار إعادة الهيكلة ؛ ما يستدعي عمليات تحسين أو تأهيل و عصرنة.
- تحديد مناطق التوسع العمراني و تقسيمها إلى مخططات شغل الأراضي على آجال زمنية: على المدى القريب و للتوسع المستقبلي مع تحديد شروط التعمير بها (الكثافة و أنماط السكن مع التجهيزات اللاحقة).
- خريطة تبرز الارتفاقات الموجودة و المستحدثة و التي تم تغييرها ، المناطق المعرضة للأخطار بأنواعها، الطرق و الشبكات المختلفة، الأولية و الثانوية الموجودة و التي يجب استحداثها مع تقييم حالة الموجود منها، توقيع مواقع النشاطات التجارية و الصناعية

1-SAIDOUNI Mouaouia, مرجع سابق, p 145

2- المادة رقم 18 من قانون التهيئة و التعمير ،الجريدة الرسمية رقم 52/90 يتاريخ 1990/12/02

د.3- المرحلة الثالثة: التنظيم العمراني

تتمثل هذه المرحلة في صياغة توجيهات المخطط على شكل تنظيم قانوني، يحدد الوظائف و النشاطات التي يسمح بممارستها في كل جزء من التراب البلدي بعد تقسيمه إلى قطاعات قابلة للتعمير يتكون كل منها من مناطق متجانسة ، و أخرى غير قابلة للتعمير مع تحديد حجم البناء بكل منها و تقييده بشروط ملائمة للوظيفة التي يتميز بها ذلك الجزء من التراب البلدي، على ضوء المادة رقم 17 من القانون 29/90 المتضمن التهيئة و التعمير و مقتضيات المواد 20،21،22،23 منه.

2.10- مخطط شغل الأراضي POS

أ- تعريف مخطط شغل الأراضي

لم يضع المشرع الجزائري تعريفا لمخطط شغل الأراضي، عكس المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، و لكنه اكتفى بذكر أهدافه و محتواه مركزا على إجراءات إعداده. و عموما يمكن القول أنه: *أداة لتصميم و تسيير المجال الحضري و إنتاج إطاره المبني، و هو في ذات الوقت مخطط تعمير تفصيلي لكونه يرسم صورة قبلية للمدينة ضمن محيط تدخله، فهو بمثابة دفتر شروط يحدد حجم وشكل البنايات، ما يجعل منه وسيلة لتنظيم حقوق البناء على مستوى القطع.* و في المستوى التخطيطي لمخطط شغل الأراضي، تتلاقى أو تتنافر أهداف المنفعة العامة ممثلة في السياسة الحضرية للجماعة المحلية و منافع الخواص. هذا و يمثل مخطط شغل الأراضي آخر مستوى في منظومة أدوات تخطيط المجال، فعنده تتقاطع توجهات التخطيط التوجيهي المرسومة بمقتضى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و تصاريح عقود التعمير (الرخص المختلفة) التي تمثل المرحلة الأخيرة في إنتاج البيئة الحضرية(سعيدوني، 1999 ،155).

ب- موقع مخطط شغل الأراضي ضمن منظومة أدوات تهيئة المجال بالجزائر

كغيره من أدوات التخطيط المجالي، فإن مخطط شغل الأراضي مستوحى من نظيره الفرنسي الذي ظهر بمقتضى قانون التوجيه العقاري الفرنسي سنة 1967 ، و لم يظهر بوضعه الحالي في الجزائر إلا بعد صور قانون 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة و التعمير[2] ملزما البلديات بضرورة إعداده مقرونا بالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير PDAU الذي يمثل المرجعية القانونية و التخطيطية له، أعقبه المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 1991/05/28 مفصلا بعض جوانب إجراءات إعداده كما حددت المحتوى الأساسي له.

ج - أهدافه

إن الهدف النهائي لمخطط شغل الأراضي هو تنظيم عقود التعمير بما يتلاءم مع سياسة التعمير التي حددتها الجماعة المحلية على مستوى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و بما يساهم في إنتاج بيئة حضرية نوعية بتفاصيل ثرية و ذلك عبر أربع محاور رئيسية و هي: شروط البناء المطبقة على أي قطعة في محيط تدخله، الخصائص العامة للشكل الحضري، حجم البناء المسموح به وذلك من خلال مؤشر الاستيلاء و معامل شغل الأرض، الوظائف المسموح ممارستها في كل قطعه، وبذلك يغطي مخطط شغل الأراضي مميزات البناية و شروط التوطن بها قبل الشروع في البناء(القانون 29/90، المادة 31).

د – محتوى مخطط شغل الأراضي و مراحل إعداده

كسابقه فإن مخطط شغل الأراضي هو الآخر يتكون من جزأين متكاملين، يتمثل الأول في تقرير كتابي في حين يمثل الثاني ملفا خرائطيا، و تكاد تكون منهجية إعداده مماثلة لمنهجية إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير مع اختلاف في مقياس المجال الذي يغطيه كل منهما.

د.1- التقرير الكتابي

يتكون من ثلاثة أجزاء، يغطي كل منها مرحلة من الدراسة:

- المرحلة الأولى: تشخيص الوضع القائم

بعد التذكير بتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، يتناول التقرير الكتابي لهذه المرحلة وصفا و تشخيصا و تحليلا للحالة الراهنة لمحيط تدخل المخطط، بدءا بالخصائص الطبيعية للأراضي المكونة لمجال المخطط، كما تعتمد على التحقيقات الميدانية التي تساهم في تحديد عدد و نوع البنايات الموجودة و النشاطات التي تؤويها و حالتها الفيزيائية و مواد بنائها، البنى التحتية بخصائصها و مدى كفايتها و حالتها، كل هذا يتم بالاستعانة بالتحليل الإحصائي.

- المرحلة الثانية: مشروع التهيئة

و تمثل جوهر مخطط شغل الأراضي، فمن خلالها يتم توزيع حقوق البناء على مستوى القطع، ما يجعل هذا المخطط بمثابة تجزئة ترابية بمقياس مجالي كبير، و ذلك من خلال رسم الصورة المستقبلية للمدينة بمجال المخطط الذي يتوزع بين المبني و غير المبني، بين استخدامات و أنشطة ذات طابع خصوصي و أخرى مخصصة للمنفعة العمومية تتمثل في البنى التحتية و المجال العمومي و التجهيزات و المرافق التي قد تكون ذات مستويات مختلفة، و بشكل عام ففي هذه المرحلة تتحدد:

- الأنشطة المسموحة و غير المسموحة على مستوى كل قطعة؛
- خصائص الشكل الحضري؛
- حقوق البناء المطبقة على القطع ، شكله و كثافته .

و للملف البياني دور هام في إبراز هذه المحددات.

- المرحلة الثالثة: إعداد التنظيم الحضري

في هذه المرحلة يتم تحويل مقترح التهيئة إلى مقتضيات ملزمة ذات طابع قانوني، تشكل أداة مرجعية للتسيير الحضري، و مرجعية لإصدار عقود التعمير و الرخص المختلفة فهي بذلك وسيلة لمراقبة قبلية لإنتاج الإطار المبني، كما تمكن فرق التفتيش من كشف مخالفات التعمير و اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة في وقته، مع تحديد مسؤوليات التنفيذ في ما يتعلق بأشغال التهيئة.

د.2- الملف البياني (المخططات)

و يتمثل في مجموع المخططات و الخرائط التي تتوزع على المراحل الثلاث بدورها,

المرحلة الأولى: جمع المعطيات

يشكل المخطط الطبوغرافي أهم عناصرها، كما أنها الأكثر تكلفة، و عليها تتوقف نوعية المخطط فهي عمل ميداني يقتضي تنقل فريق العمل ولمدة قد تمتد لأيام، تنتهي برفع كل العناصر الطبيعية، مع مناسيب الارتفاع و البنايات الموجودة على اختلاف وظائفها و النشاطات التي تؤويها، الطرق و الشبكات المختلفة بتصنيفاتها و الارتفاقات الموجودة، ويتم عرضها بمقياس مناسب عادة يتغير من 2000/1 إلى 500/1 و ذلك حسب الحاجة وتنتهي باقتراح فرضيتين أو أكثر للتهيئة تكون محل تشاور لاحقا.

المرحلة الثانية: مرحلة التهيئة و التقنين

بعد مناقشة الفرضيات المقترحة من طرف مكتب الدراسات، و الاتفاق على أقربها لواقع مجال الدراسة، يتولى مكتب الدراسات تفصيل الفرضية المقبولة، لصياغة مشروع التهيئة، و حسب المادة 18 من المرسوم 178/91 تشكل المخططات التالية أهم عناصره:

- مخطط تهيئة يبرز تفاصيل استخدام الأرض لكل متر مربع من مجال الدراسة؛
- مخطط التركيبة العمرانية الذي يضبط خصائص الشكل العمراني و حجم البناء و كثافته و تفاصيل الواجهة العمراني؛
- مخطط الارتفاقات الموجودة و المستحدثة و التي يجب تعديلها؛

- مخطط تصنيف الطرق و الشبكات المختلفة و مصادر التموين بمياه الشرب و وجهة تفريغ المياه المستعملة؛

- مخطط المناطق المتجانسة الذي يحدد مواصفات و شروط و نمط شغل الأراضي بها.

هـ - عوائق تنفيذ مخططات شغل الأراضي

إن مخطط شغل الأراضي كأداة تعمير إجرائية (عملياتية)، لا تظهر النقائص التي تعتري منهجية إعداده إلا لاحقا في مرحلة التنفيذ. و من بين تلك النقائص يبدو لنا أن المرور السريع على تحليل عنصر الطبيعة العقارية لملكية الأراضي و عدم الإلمام به يشكل الحلقة المفقودة في مسار تجسيد محتوى هذه المخططات، ذلك أن طرق و أسلوب تدخل الدولة على المجال أضحى محكوما بقواعد جديدة تكرس حق الملكية الخاصة و تخضع نقل الملكية لقواعد السوق الحرة في تداول العقار الحضري، و هو ما لم تؤسس له الساسة العقارية بعد إلغاء آلية الاحتياطات العقارية، وعدم استبدالها بآلية جديدة تمكن الدولة من تحقيق المنفعة العمومية، بإدراج دراسة جدوى بخصوص عمليات اكتساب الأوعية العقارية بالتراضي و فعالية اللجوء لإجراءات نزع الملكية من اجل المنفعة العمومية، و تحديد مسؤوليات الأطراف بخصوص ذلك، يحدث هذا في ظل تأخر المسح العقاري (لم يتجاوز 40% على مستوى الوطن)[1]، مما يستدعي تظافر جهود جميع الأطراف و الفاعلين لإنجاح هذه المخططات.

و - الإطار القانوني لمخطط شغل الأراضي

ظهر مخطط شغل الأراضي نهاية عام1990متلازما مع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، الذي يمثل المرجعية القانونية و التخطيطية له، و قد أسس له قانون التهيئة و التعمير(رقم 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر1990. العدد 1990.52)، و فصَّلها المرسوم التنفيذي لهذا القانون (رقم 178/91 المؤرخ في28 مايو1991. العدد26. 1991)، حيث حدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي و محتوى الوثائق المتعلقة به، كما تعتبر هذه المخططات أداة إلزامية لكل بلدية (المادة رقم 34 من المرسوم 178/91) و بدونه تصبح البلدية بلا مرجعية قانونية في تسيير مجالها الحضري و برمجة التنمية .

1- الوكالة العامة لمسح الأراضي، www.an-cadastre.dz ، 2017/04/13

جدول رقم1 : مقارنة بين خصائص كل من PDAU وPUD

	المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير PDAU	المخطط التوجيهي للتعمير PUD
البعد التشريعي	قوانين و مراسيم تنفيذية	منشور وزاري
المرجعية التخطيطية	يستلهم مبادئه من توجيهات أدوات التهيئة الإقليمية على اختلاف مستوياتها، و تنسجم أهدافه مع توجيهاتها.	يفتقر إلى أدوات التهيئة الإقليمية مما يجعل أهدافه عامة منفصلة عن خصوصيات المجال المحلي.
مستوى التدخلات	يهتم بدراسة و تحليل كامل المجال البلدي أ لعدة بلديات بهدف صياغة مشروع تهيئة يضمن استخدام امثل للمجال.	يهتم بالمجال البلدي مع التركيز على التجمعات الحضرية على حساب المجال الريفي و الطبيعي.
التكفل بالمستوى التخطيطي الأدنى في تسيير المجال الحضري	يضع مرجعية لأداة التسيير الحضري للمستوى الأدنى و هي مخطط شغل الأراضي.	غياب أدوات تسيير حضري ترسم صورة مجملة للتدخل على مستوى الحي ، رغم تقسيم المجال الحضري إلى مناطق متخصصة وظيفيا (ZHUN,ZI,ZAC).
نوع القرارات	يسعى لتكريس التسيير اللامركزي القائم على نظام المداولة، و يؤسس لصلاحيات أوسع للبلديات.	و يندرج ضمن مفهوم الدولة السائدة بقرارات مركزية ذات طابع أحادي.
التكفل بالبعد العقاري في العمليات الإجرائية للتنفيذ	غموض كبير و صعوبات في تحديد مسؤوليات التنفيذ و التكفل بالبعد العقاري الذي تحكمه قواعد السوق الحرة.	التكفل الكلي للدولة بالبعد العقاري في العمليات الإجرائية مما يسهل التنفيذ.
دائرة الفاعلين في الإعداد	توسيع دائرة التشاور للفاعلين الحضريين الخواص.	غياب أي دور للفاعلين العمرانيين باستثناء ممثلي الدولة.

المصدر: الباحث 2017

المبحث الثاني: الإطار التشريعي للإستشارة في التهيئة و التعمير بالجزائر

بعد أن ترسخت لدى السلطات الجزائرية قناعة بأهمية المشاركة العمومية كأسلوب جديد في مرافقة مشاريع التدخل العمومي المتعلقة بالتهيئة و التعمير، و بهدف إضفاء الشرعية على قرارات هذا التدخل الذي يتجه شيأ فشيأ نحو الطابع الديمقراطي من جهة، و إكسابها مزيدا من القبولية لدى السكان من جهة أخرى، بادر المشرع الجزائري بسن تشريعات تؤطر للمشاركة العمومية وتنظم طابعها الإجرائي. فمن حيث المرجعية القانونية للمشاركة باعتبارها نشاطا تُمد من خلاله جسور بين المواطنين و السلطة، كان لزاما أن يمس العهد الجديد قمة الهرم التشريعي للبلاد ، و نقصد بذلك الدستور و ذلك لاستبعاد التناقضات في المنظومة التشريعية، فجاء دستور سنة 1989 لملأ هذا الفراغ، تلته في مرحلة لاحقة سلسلة من التشريعات مع نهاية السنة الأولى من العشرية الأخيرة للقرن الماضي، تتعلق بميدان التهيئة و التعمير باعتبارها الواجهة الأساسية للتدخل العمومي، نظرا لارتباط هذا المجال بإطار حياة المواطنين مباشرة، كما سعى المشرع من خلال تنظيم العمل الجمعوي إلى تحفيز المبادرات المتأتية من تنظيمات المجتمع المدني، فما هي المرجعية القانونية للمشاركة في الجزائر ؟ و هو ما نتعرض له في هذا الفصل.

و يمكن تقسيم التنظيمات المؤطرة للمشاركة العمومية في تسيير المشاريع الحضرية إعدادا و تنفيذا و صيانة إلى نصوص دولية و أخرى وطنية.

أولا :على المستوى الولي

شهد النصف الثاني من القرن الماضي، ظهور نصوص دولية عديدة على خلفية تصاعد الاحتجاجات الشعبية التي صاحبت توطين منشآت ذات علاقة بالبيئة، إلى جانب عمليات ترحيل السكان من الأحياء المتدهورة نحو ضواحي المدن، و تمثل أجندة القرن الواحد و العشرين أبرز هذه النصوص، هذه الأخيرة كانت ثمرة لقاءات دولية عديدة مهد لها مؤتمر ستوكهولم سنة 1972 الذي أكد على ضرورة إشراك المواطنين في تحضير برامج التنمية، على حق المشاركة نادت به قبل هذا التاريخ مواثيق دولية كحقوق الإنسان و ميثاق الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و غيرها من النصوص الدولية التي نستعرض أهمها في ما يلي:

أ- ميثاق حقوق الإنسان

يعتبر ميثاق حقوق الإنسان[1] من النصوص الأولى التي أكدت على حق المواطن في التعبير عن الرأي و ممارسة الحريات المختلفة- رغم أنه يستلهم أسسه من نصوص أقدم منه تعود للعهد اليوناني و اسطوانة الملك الفارسي **ساريوس الأكبر**[2] في القرن السادس قبل الميلاد، و قد إنظمت الجزائر لهذا الميثاق بموجب المادة 11 من دستور سنة 1963[3]، فهو يشكل من هذا المنظور إلزاما قانونيا للدولة في السعي لتوفير الظروف الملائمة لتمكين المواطن من ممارسة هذا الحق دونما تضييق.

وردت هذه الحقوق في ثلاث مواد متتالية من ميثاق حقوق الإنسان، يدل موقعها المتتالي في هذا النص على توظيفها الجيد للربط بين حق الرأي و التعبير المرتبط ضرورة بحق تنظيم الاجتماعات و حق ممارسة العمل الجمعوي السلمي، إذ نصت المادة رقم 19 منه على أن الإنسان يتمتع بحرية الرأي و التعبير و إعتناق الأفكار، و نشرها و السعي لاكتساب الأخبار(هكذا وردت في النص العربي، إلا أن الأخبار تتضمن المعلومات بشكل عام) ونقلها للآخرين دون ممارسة أي تضييق عليه، أما المادة رقم 20 من نفس النص فقد أكدت على حرية تنظيم الاجتماعات و الانضمام للجمعيات في إشارة لضرورة تنمية المجتمع المدني كطرف أساسي في تسيير الشؤون العامة للبلد، و هذا ما صرحت به المادة رقم 21، في حين حفظت المادة 23 منه حق المواطنين في تكوين نقابات لحماية مصالحهم، أما المادة السادسة و العشرين منه فكرست حق المشاركة في الحياة الثقافية للمجتمع .

ب- الحق في التنمية

تم إعتماد إعلان الحق في التنمية بمقتضى القرار الأممي رقم 128/41 المؤرخ في 4 ديسمبر 1986، و يعتبر واحدا من النصوص التي جاءت لتدعيم الحق في المشاركة في تحضير القرارات العمومية و تنفيذها، و يستمد هذا الإعلان أسسه من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الحقوق المدنية و السياسية، فالإنسان هو المستهدف الرئيسي من التنمية لذلك فمشاركته في تحضير خيارات التنمية محورية لأنه المستفيد منها، فقد نصت المادة الأولى منه على أن الحق في التنمية يندرج ضمن حقوق الإنسان ، فهو غير قابل للتصرف و أن تكافؤ الفرص في التنمية حق

1- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 ديسمبر 1948 المتضمن إعلان ميثاق حقوق الإنسان http://hrlibrary.umn.edu

2- ar.wikipedia.org

3-La constitution Algérienne de 1963, Journal officiel n°1963/64 du 10/09/1963

للأمم وللأفراد الذين يكونون الأمم، على السواء [1]، كما أكدت المادة رقم 3 من نفس النص أن التنمية بجميع أبعادها هي مسؤولية الدولة التي يتوجب عليها توفير الظروف الملائمة لتمكين المواطن من المشاركة في إعداد برامج التنمية و الاستفادة منها، و في منظور هذا الإعلان فإن جوانب الحق في التنمية كل لا يتجزأ و مرتبطة بحقوق الإنسان في تكافؤ الفرص في التنمية و إزالة الفوارق الاجتماعية و الاقتصادية من دخل فردي و حق في العمل و شروط حياة سليمة و غيرها (المادة رقم 9).

ج- الحق في البيئة

تبلورت الأفكار الأولى حول الحق في المدينة في مؤتمر استكهولم (1972/06/05)، و ذلك بالموازاة مع تزايد الوعي البيئي في البلدان المتقدمة في العقود الأخيرة من القرن الماضي[2]، فقد مثل إعلان استكهولم أول نص قانوني ينادي بالحق في البيئة و ربط بينه و بين ميثاق حقوق الإنسان،إذ جاء في مقدمته التصريح بأن البيئة بعنصريها الطبيعي و الاصطناعي تمثل الفضاء الضروري و الحيوي لتمتع الإنسان بحقوقه، فالبيئة بهذا المفهوم تشمل المجال الحضري و اندماجه في الوسط الطبيعي، و لم يكتفي إعلان استكهولم بتقرير الحق في البيئة بل تعداه إلى تبني بعض الآليات و الضمانات لتكريسه و حمايته و احترامه كحق المشاركة في صياغة القرارات و اتخاذها و خاصة المتعلقة منها بالبيئة إلى جانب الحق في الإعلام البيئي و حق التقاضي بما يحفظ البيئة من التدهور[3]. و قد تدعمت هذه الحقوق بإعلان قمة الأرض بريو سنة1992، هذا الأخير جعل من المشاركة في صياغة القرارات الدعامة الرابعة للتنمية المستدامة إلى جانب الدعامات الثلاث المتمثلة في المحور الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي. و إذا كانت إتفاقية هاروس[4] (1998/06/25) قد كرست حق المواطن الأوروبي في بيئة سليمة، فإن دولا أخرى قد عملت على "دسترة" الحق في البيئة، إذ نص دستور البرازيل في مادته الرابعة مثلا على : "لكل مواطن الحق في بيئة ملائمة لتنميته و وجوده" في حين نصت المادة رقم 66 من دستور البرتغال على : " لكل شخص الحق في بيئة إنسانية

1- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 41 /128 المؤرخ في 4 ديسمبر 1986 المتضمن إعلان الحق في التنمية http://hrlibrary.umn.edu

2- شكراني حسين.(2013). من مؤتمر استوكهولم 1972 إلى ريو+20 لعام : 2012 مدخل إلى تقييم السياسات البيئية العالمية، *مجلة بحوث اقتصادية عربية* العددان 63 - 2013/64 ص ص 148–168. www.caus.org.lb/PDF/.../bouhothaqtisadiah63-64shakranihussein.p

3- بركات، كريم.(2014). *مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة*. رسالة دكتوراه. جامعة مولود معمري تيزي وزو.2014

4- ONU, ***Guide simplifié de la convention* d'Aarhus**, publication des nations unies, ISBN 92-1-216486-2, Programme des Nations Unies pour l'environnement(PNUE) Genève, Suisse 2006

صحية و متوازنة ايكولوجيا" (مرجع سابق ،ص 114)، و توالت التوصيات بشأن التأكيد على الحق في البيئة و تفعيل حق المشاركة و الإعلام المرتبطين بالقرارات المحضرة بشأنها مع تتابع المؤتمرات الدولية من جوهانسبورغ[1] إلى باريس 2015. و لعل أجندة القرن الواحد و العشرين المنبثقة عن قمة الأرض بريو 1992 تمثل أهم آليات المرتبطة بتفعيل و متابعة إجراءات حماية البيئة.

د- الحق في المدينة

يمثل الحق في المدينة ترجمة لانتفاضة فقراء المدن عبر العالم، فقد شهدت المدن الكبرى في العالم أواخر ستينات القرن الماضي خروج الطبقات الاجتماعية المحرومة في مظاهرات للتعبير عن غياب العدالة الاجتماعية و سوء توزيع الثروة، و حرمان غالبية سكان المدن من ظروف العيش الكريم و سكن لائق.و يمثل مؤلّف الكاتب الفرنسي **هنري ليفيفر** Henri LEFEVRE (1968) الحامل لعنوان "الحق في المدينة"(Droit à la ville) صيحة معبرة عن معاناة هذه الطبقات الاجتماعية. إن الحق في المدينة مفهوم واسع و مركب يشمل جميع حقوق الإنسان، و يتكامل مع ميثاق الأمم المتحدة للحقوق الاقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و ميثاق الحق في التنمية لكن بشكل أكثر تفصيلا، مع إسقاطها على الوسط الحضري الذي يؤوي أكثر من نصف سكان العالم فالمدن الجزائرية مثلا تضم أكثر من 70 % من السكان[2]، و يمثل مبدأ المشاركة في صياغة السياسات العامة و توجيهها بما يحقق منافع الغالبية من سكان المدن و يحقق العدالة الاجتماعية في توزيع الثروة أسمى أهداف مفهوم الحق في المدينة، و قد تبلورت أولى المحاولات المطالبة بذلك في أشغال المنتدى الاجتماعي العالمي لسنة 2011 ، الذي توج بعد هذا التاريخ بسنتين في شكل ميثاق عالمي للحق في المدينة، و يشكل الحق في المسكن اللائق[3]، الولوج إلى الخدمات العامة، تحقيق مستوى صحي مقبول، توفير مناصب عمل في ظروف ملائمة و مرضية، حق التجمع و تكوين جمعيات و نقابات، التعليم النوعي و الأمن

1- تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، من03 إلى 14 جوان 1992، منشورات الأمم المتحدة، المجلد الأول: القرار 1 ، المرفق الثاني.

2- المخطط الوطني لتهيئة الإقليم SNAT 2010، الجريدة الرسمية رقم 61،/2010 ص96

3- المنتدى الاجتماعي العالمي. دورة 2011، من25 إلى2001/01/30 بـ: بورتو اليغري بالبرازيل. ؛ اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة الموئل الثالث (Habitat III) الدورة الثالثة25 إلى27 جويلية 2016 سورابايا، إندونيسيا.

الاجتماعي، الحق في الإعلام و المشاركة و توضيح الرأي و الديمقراطية أهم الحقوق الفرعية للحق في المدينة، و يتضح مما سبق أن الحق في المدينة هو حق فردي و جماعي في آن واحد.

و من المؤسف أن تتحول مدن ما بعد الألفية الثانية إلى مؤسسات إقتصادية قائمة على الربح في كل شيء بما في ذلك تجديد أحياء الفقراء و ترحيلهم نحو الضواحي، و ما ينتج عنه من تفكيك للروابط الاجتماعية التي تشكلت عبر العقود. وقد امتدت الآلة الإقتصادية في كثير من الحالات إلى مواقع التراث العمراني و المساحات العمومية و استبدالها بمباني تدر أرباحا على المستثمرين على حساب المكتسبات و الملكية الجماعية و التراث التاريخي و الثقافي[1]. أمام هذا الطغيان للإتجاه العالمي نحو الرأسمالية باسم خلق الثروة للجماعات المحلية، تمثل مشاركة ذوي الدخل الضعيف و المهمشين في صياغة السياسات العامة للتنمية و تخطيط و تسيير المدينة ، فقد نصت المادة رقم 3 من ميثاق الحق في المدينة بكل وضوح على أهمية المشاركة (..... *ينبغي أن تطلق المدن أنماط من المشاركة المباشرة لسكان المدن في عملية التخطيط الحضري و إعدادها والموافقة عليها، مع توفير ضمانات المتابعة و التنفيذ لإقتراحات المواطنين في ما يتعلق بإعداد الموازنات المالية للجماعات المحلية* ....)[2] فالمشاركة العمومية من هذا المنظور تمثل السبيل الوحيد لإعادة توجيه المحلية ، حرية تكوين الجمعيات، و هي عناصر متلازمة و مرتبطة يتأثر بعضها بغياب خيارات التنمية فإن المشاركة في مفهوم الحق في المدينة هي طريقة و منهج لممارسة المواطنة حقوقا و واجبات و تمثل التجربة البرازيلية مثالا واضحا في هذا المجال.

ثانيا: على المستوى الوطني(التشريعات الوطنية)

1- دستوري 1989، 2016

يمثل دستور 1989 نقلة نوعية في تسيير الشأن العمومي بالجزائر، و قد جاء على خلفية التغير العالمي المتجه نحو أحادية القطب، بعد تراجع القطب الاشتراكي و الفكر الشيوعي، أما داخليا فقد تزامن مع تراجع عوائد المحروقات و انعكاساتها على المحيط الاجتماعي و القدرة الشرائية للمواطن الجزائري متسببة في ظهور الاحتجاجات الشعبية المعبرة عن سخط الفئات الاجتماعية الهشة على

1- ديفيد هارفي. (2017). ، ترجمة صبري لبنة، *مدن متمردة من الحق في المدينة إلى ثورة الحضر*، الشبكة العربية للأبحاث و النشر، بيروت لبنان.

2- عمر الشهابي،2012، مقالات الرأي الآخر https://www.almqaal.com/?p=2572، 2018/05/24

شكل رقم 4: الحق في المدينة 1: المواطنة و المشاركة في تخطيط المدينة

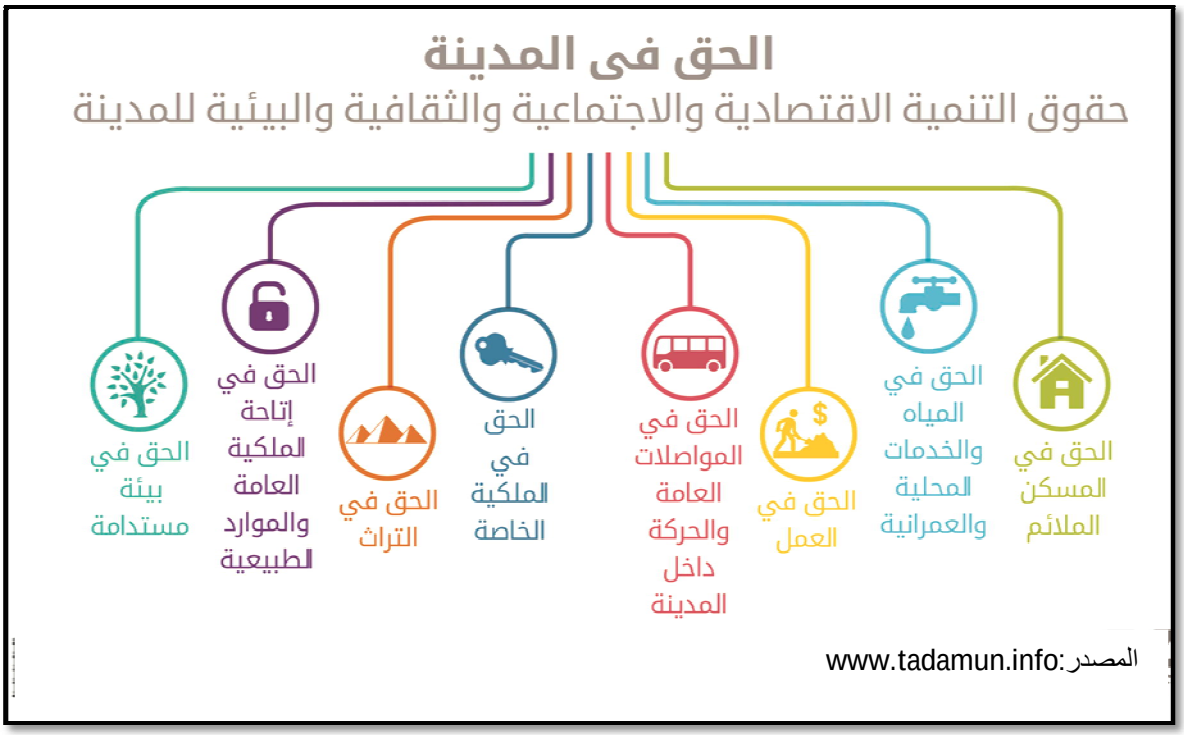
غياب العدالة الاجتماعية، كما يعكس دستور 1989 رغبة السلطات العمومية في التأسيس لإصلاحات سياسية عميقة.

و تتمحور العناصر الأساسية لدستور 1989 في ميدان تسيير الشأن العمومي في المحاور التالية: تكريس حرية التعبير عن الرأي و انفتاح الشخصية الوطنية، فتح مجال التعددية السياسية ، التأسيس للامركزية و اللاتمركز في التسيير العمومي بتحويل بعض الصلاحيات نحو السلطات المحلية ، ضمن سبعة مواد تتوزع على الفصل الثاني و الثالث و الرابع من الدستور الذي يتوزع على167 مادة[1]

فبخصوص فتح مجال حرية التعبير و الرأي، نصت المادة رقم 8 على ضمان الحريات الأساسية للمواطن في إشارة إلى تماشي الدستور مع الميثاق العالمي لحقوق الإنسان، و أعيد تأكيده في المواد أرقام ،31,14, 35,32 التي نصت على ضمان الحريات الأساسية و حق الدفاع عنها فرديا أو عن طريق جمعية في إطار التنظيم الديمقراطي الذي تقوم عليه الدولة.

1- المرسوم الرئاسي رقم 18/89 بتاريخ 1989/02/28 المتضمن نشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 1989/02/23، الجريدة الرسمية رقم 10/89 بتاريخ 1989/03/01

شكل رقم 5: الحق في المدينة 2: حقوق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، الثقافية و البيئية



أما حرية تكوين جمعيات و رغم دخولها ضمن حرية التعبير إلا أن دستور 1989 أفرد لها مادة تأكيد أهميتها، فنجد أن المادة 39 منه صرحت علنا أن حرية إنشاء الجمعيات و الاجتماع مضمونة للمواطن دون تخصيصها لمجال بعينه و قرنتها بحرية التعبير، كما تدعم العمل الجمعوي بحق تكوين نقابات للدفاع عن حقوق العمال بما في ذلك حق الإضراب و ذلك بنص المادتين53 و 54 .

و بخصوص المشاركة فقد لمح إليها الدستور دون توضيحات، إذ جاءت الإشارة إليها بشكل مقتضب و عام و لم يفرق فيها بين المشاركة السياسية و المشاركة الاجتماعية في المواد أرقام 14و 16، و هو ما يصعب فهم مقصد المشرع منها، ففي المادة 14 نص المشرع على حفظ حق مراقبة عمل السلطات العمومية من خلال المجالس المنتخبة، إلا أنها لا توضح كيفيات ممارسة هذه الرقابة، و هل أنها لا تتعدى حدود الديمقراطية التمثيلية داخل هذه المجالس، في حين جاءت المادة رقم 16 أكثر وضوحا بنصِّها(.....، المجلس المنتخب هو مكان -هكذا وردت في النصوص الدستورية الثلاثة 89 و 96 و 2016- و في الحقيقة فإن المجلس هيئة و ليس مكانا) لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.)، فالمشاركة من هذا المنظور تشمل جميع الميادين، كما قرنها المشرع بخيار

التنظيم الإداري اللامركزي و اللاممركز الذي أشار إليه الدستور مرة واحدة في هذه المادة رغم أهميته، في حين حددت المادة 30 مجالات المشاركة الأربعة:السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي و الثقافي.

أما دستور 96 الذي يكاد يكون صورة طبق الأصل عن سابقه باستثناء بعض الإضافات لمحتشمة، فقد أضيفت به مادة تتعلق بالتعامل الإداري الذي يجب ألاّ يكون متحيزا و أن عدم التحيز يضمنه القانون(مادة رقم 23)، و يبدو لنا أن المشرع قصد بهذه المادة تحديد دور الإدارة في تنظيم الانتخابات، أما المادة 42 فقد صرحت بوضوح عن فتح مجال تكوين الأحزاب السياسية التي وردت في دستور 89 بمسمى "جمعيات ذات طابع سياسي". و لتحفيز النشاط الجمعوي خارج المجال السياسي، نص دستور96 على تشجيع إزدهار الحركة الجمعوية مفردا لها المادة رقم 43.

هذا وقد حمل آخر تعديل دستوري (2016)[1] إضافات قليلة لكنها نوعية، فمشاركة المواطنين على المستوى المحلي نُقلت إلى مستوى أعلى عُبِّر عنه في المادة رقم 15 بالديمقراطية التشاركية دون توضيح لكيفيات ممارستها. و يمكن القول أن أهم إضافة لهذا التعديل الدستوري تتمثل في محتوى المادتين50 و51، فبينما تتعلق الأولى بحرية الصحافة بأنواعها المكتوبة و السمعية- البصرية و الشبكية دون رقابة قبلية، كرست الثانية حق الولوج إلى المعلومات و الوثائق و الإحصائيات و نقلها (مع تقييد تنفيذ هذه المادة بنص آخر لم يصدر حتى الآن)، و هما عنصران أساسيان للمشاركة العمومية، و لم يسبق أن تعرض لهما الدستوران السابقان. كما نص هذا التعديل على دسترة حق السكن للفئات المحرومة في المادة رقم 67، و تحميل الدولة مسؤولية التكفل بحق المواطن في بيئة نظيفة في المادة 68.

و هكذا ، فإن دستور89 قد حقق نقلة نوعية من نظام شمولي مكرس للدولة السائدة و الراعية نحو نظام تعددي يأخذ بعين الاعتبار حرية التعبير و الرأي في مختلف المجلات (السياسية و الاجتماعية و الثقافية)، عن طريق فتح مجال للحركة الجمعوية بالتوازي مع التأسيس لتسيير إداري قائم على اللامركزية و اللاتمركز الذي لم تتضح معالمه إلى يومنا هذا، أما دستور 2016 فقد أضاف لبنات جديدة لاستكمال بناء قاعدة تشريعية تمهد لممارسة المشاركة العمومية في مجال التهيئة و التعمير من خلال إستدراك ثلاثة عناصر أساسية في هذا المجال، يتعلق الأول بحرية الإعلام بينما يرتبط الثاني

1- القانون رقم16/ 01 الصادر بتاريخ 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 14/ 2016 الصادرة بتاريخ 2016/03/07

بحق الولوج للمعلومات و نص ثالثهما على الحق في البيئة، إلا أن الملاحظ أن هذه الحقوق تفتقر إلى أدوات تفعيلها المرتبطة بنصوص لم تصدر أو لعدم وضوح كيفيات ممارسة تلك الحقوق ما جعل من الديمقراطية التشاركية التي نادى بها دستور 2016 حلما بعيد المنال.

و قد انعكست هذه النقائص على محتوى القوانين الفرعية التي إنبثقت عن الدستور في مجالات: صلاحيات المجالس الشعبية البلدية في إعداد برامج التنمية الحضرية، على ضوء نظام اللامركزية و اللاتمركز، التهيئة و التعمير و البيئة، تنظيم النشاط الجمعوي و كيفيات سير التحقيقات العمومية باعتبارها جسور وسيطة تنظم أدور كل من المتدخلين العموميين من جهة و طرق مشاركة المواطنين و المجتمع المدني من جهة أخرى.

2- النصوص المنظمة لنشاط التنظيمات الاجتماعية

1.2 - القانون رقم 06/12 المؤرخ في 2012/01/12المتعلق بالجمعيات[1]

يعود تنظيم الجمعيات لسنة 1990 عقب الترخيص بإنشاء الجمعيات بمقتضى القانون 31/90 المؤرخ في 1990/12/04، و باستثناء توسيع مجال النشاط الجمعوي ليشمل ميدان البيئة(المادة رقم02)،لم يأت قانون 2012 بتغييرات مهمة تخص حرية العمل الجمعوي، إذ أن إنشاء جمعية لا يرتبط إلا باجتماع أعضائها المجتمعين بحرية و بحضور محضر قضائي و انتخاب أعضاء المكتب التنفيذي (المادة رقم06)، و رغم أن تأسيس الجمعية لا يقف في طريقه أي عائق بيروقراطي إلا أن حرية التجمع و التظاهر و الإضراب باعتبارها طرق للتعبير عن الرأي و إسماع الصوت يخضع للترخيص ،الأمر الذي يقلل من حرية نشاط الجمعيات.

3- النصوص القانونية الفرعية ذات العلاقة بالمشاركة العمومية في برامج التهيئة و التعمير

لعله من المهم بمكان التذكير قبل البداية في عرض هذه النصوص، عدم وجود نص قانوني ضمن المنظومة التشريعية الوطنية خاص بالمشاركة، بل يتعلق الأمر بأحكام مختلفة تتوزع على جملة من القوانين و النصوص كالقانون رقم 02/10 المؤرخ في 2010/06/29 المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة؛ القانون10/11المؤرخ2011/06/22 المتعلق بالبلدية؛ القانون رقم 29/90 المتعلق

1- الجريدة الرسمية رقم 26/2012 المؤرخة في 2012/01/15

بالتهيئة و التعمير و مرسوميه التنفيذيين أرقام 178,177لسنة 1991 المؤرخة في1991/05/28، و المتعلقة على التوالي بإجراءات إعداد كل من المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و محتوى الوثائق المتعلقة به، و إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و محتوى الوثائق المتعلقة بها؛ القانون التوجيهي للمدينة رقم 06/06 المؤرخ في20 فيفري2006؛ إجراءات التحقيقات العمومية و نشر دراسات التأثير على البيئة و تسيير الأخطار الكبرى في إطار التنمية المستدامة. و هذا ما أفقد هذه الأحكام إنسجامها و جعلها لا تقدم نظرة شاملة لمفهوم المشاركة و كيفيات ممارستها في ميدان التهيئة و التعمير، كما يصعب على الباحث لملمة هذه المواد و تكوين رؤية واضحة عن نظرة المشرع الجزائري للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية.

أ- توصيات المخطط الوطني لتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة

لقد جعل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة، الصادر بمقتضى القانون رقم 02/10 المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة[1] من توفير الشروط الملائمة للانتقال نحو مدينة جزائرية مستدامة رهانا أساسيا ضمن برنامج العمل رقم 18 (PAT 18)[2] و ذلك من خلال إعتماد سياسة للمدن الأكثر من 100.000نسمة (حوالي 40 مدينة) تدمج البعد الاجتماعي في المناطق ذات العوائق بما يحقق الإنصاف الإقليمي بمجموعة من المبادئ و الأعمال من بينها مشاركة السكان في إعداد مشاريع التجديد الحضري ، كما اعتبر هذا المخطط الأقلمة و الحكم الراشد من بين الرهانات الستة التي يقع على عاتق الدولة رفعها في العقدين المواليين[1]، و لا يخفى على أي كان أن الحكم الراشد يقوم على المشاركة الفعالة للمواطن، كما إعتمد المخطط المقاربة التشاركية سبيلا لإصلاح التسيير الإداري للبلديات بهدف ترقية العمران التشاركي من خلال التشاور مع الفاعلين في المدينة[2] و ذلك ضمن إستراتيجية تنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة عبر فضاءات البرمجة التسعة التي تجعل من الولاية و البلدية فضاءات للوساطة و الجوار على التوالي تتجسد عبرهما مبادئ اللامركزية و اللاتمركز بما يحفز الفاعلين المحليين على المبادرة.

ب- قانون البلدية

تبرز الأهمية التي منحها القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22المتعلق بالبلدية للمشاركة

1- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 61 لسنة 2010 الصادرة بتاريخ 2010/10/21

2- نفس المرجع الصفحات: 96، 124

العمومية، من خلال تأكيده على الموقع الذي تحتله البلدية و مجلسها المنتخب بالنسبة للمواطن فهما فضاء وساطة بين المواطن و الدولة، فقد نصت المادة رقم 2 منه على أن(.... *البلدية هي مكان لممارسة المواطنة و مشاركة المواطن في الشؤون العمومية بما تمنحه اللامركزية في التسيير من فرص.*)[1]، فالمواطَنة بما تضمنه من حق في التعبير و إبداء الرأي تسمح بالمشاركة في تسيير الشؤون العمومية بما في ذلك تسيير إطار حياة السكان، و هذا ما وضحته المادة التالية (رقم 3) التي أكدت أن البلدية تساهم مع الدولة في تحديد خيارات تهيئة الإقليم و إطار حياة السكان. و تبرز المكانة التي أولاها هذا القانون لمشاركة المواطن في التسيير الجواري و تأكيد دور المواطن من تخصيصه لباب كامل لمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية ضمن القسم التمهيدي لهذا النص من خلال أربعة مواد[2] تمحورت حول النقاط التالية:

- ✓ تكريس حق السكان في الإعلام
- ✓ 1 تحديد مستوى المشاركة المسموح بها
- ✓ تأطير المبادرات المحلية المحفزة لمشاركة المواطنين
- ✓ إمكانية إستعانة المجلس و لجانه بخبرة خارجية أو ممثل جمعية
- ✓ تخيير المجلس البلدي بين تقديم عرض عن أشغاله السنوية أمام المواطنين من عدمه

و هكذا فقد ألزمت المادة رقم11 من قانون البلدية المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كافة التدابير **لإعلام المواطنين** بالشؤون التي تهمهم، باستعمال مختلف الوسائط و الوسائل الإعلامية المتاحة، كما حددت مستوى مشاركتهم الذي لا يزيد عن إبداء الرأي ***(...و استشارتهم حول خيارات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.)*** كما كلّفته المادة رقم 12 بوضع إطار ملائم لكل مبادرة محلية تحفز المواطنين على تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم في إشارة واضحة للدور الذي يمكن أن يؤديه المواطنين في تكوين و تسيير المجال الحضري، و لكي يعزز صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في التسيير الحضري و يقوي علاقته بالمجتمع المدني المحلي منح له هذا القانون من خلال المادة رقم 13 إمكانية **الاستعانة بأي خبير أو ممثل جمعية** يمكن أن يقدم إضافة لأشغال المجلس أو لجانه، لينهي الصلاحيات الممنوحة للمواطنين بإمكانية تقديم عرض عن النشاط

1- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 37 لسنة 2011 الصادرة بتاريخ 2011/07/03

2- المواد من رقم 11إلى رقم14 القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية البلدية

على أن هناك مآخذ على هذا القانون نوجزها فيما يلي:

- حق المواطن في الإعلام الذي نصت عليه المادة رقم 11 لم يتم تحديد زمنه، ذلك أن فرص المشاركة تقل كلما تقدم تحضير القرارات أو البرامج، كما أن أدوات الإعلام المحصورة ضمن الوسائط و تعليق نسخ من القرارات و المداولات بالأماكن المخصصة لإعلام المواطنين بمقر البلدية بعد مرور ثمانية أيام من دخولها حيز التطبيق عديم الجدوى بالنسبة للمشاركة.
- لقد وضَّحت المادة رقم 11 أن مستوى المشاركة يتمثل في إستشارة المواطنين حول أولويات و خيارات التهيئة، أي أن مستوى المشاركة لا يتعدى مستوى إبداء الرأي الذي يُبقي على صلاحية إتخاذ القرار كاملة بين أيدي المسيرين.
- و لعل جديد هذا القانون يتمثل في إلزام المجلس الشعبي بوضع "*إطار ملائم لكل مبادرة محلية تحث المواطنين على المشاركة و تحفزهم على حل مشكلهم و تحسين ظروف عيشهم*"، فبصرف النظر عن عدم وضوح عبارة (إطار ملائم)، عمد المشرع إلى زيادة الغموض بحصره لمجال تطبيق هذه المادة ضمن الإطار التنظيمي و التشريعي المعمول.
- صلاحية المجلس الشعبي البلدي التي تم تعزيزها بمنحه إمكانية الاستعانة بأي خبير أو ممثل جمعية يفيد أشغال المجلس و لجانه، تبقى محدودة الفعالية، فإذا كان نشاط الجمعيات دون مقابل مالي فإن إعداد الخبرة يبقى في الغالب مربوطا بتوفير التغطية المالية الضرورية، و هو ما لا يتوفر للبلديات عادة، الأمر الذي يقلل من فرص تفعيل هذه الصلاحية.
- و أخيرا نتساءل عن جدوى تقديم عرض عن النشاط السنوي للمجلس أمام المواطنين طالما أنهم لم يشاركوا في إعداد محتواه.

و باختصار فإن حق المشاركة المنصوص عليه في قانون البلدية يعيقه ضعف في حق الإعلام المتأخر و المشفوع بهامش مناورة لا يتعدى إبداء الرأي.

ج- القانون رقم10/03المؤرخ في2003/07/19 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[1]

يمثل هذا القانون أحد ركائز التنظيمية لحماية البيئة في الجزائر، فقد جعل من تحسين شروط الحياة و ضمان إطار معيشي سليم للسكان هدفا من أهداف حماية البيئة و ذلك بمقتضى المادة رقم 02 منه

1- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 43 لسنة 2003 الصادرة بتاريخ 2003/07/20

، إلى جانب تدعيم حق الإعلام و المشاركة في الإجراءات المسبقة لاتخاذ القرارات المتعلقة بنشاطات قد تضر بالبيئة أحد أهدافه الرئيسية، كما إعتبر حق الإعلام و المشاركة مبدأ من المبادئ الثمانية لهذا القانون (المادة رقم 03).

كما أعطى للأفراد و الجمعيات المتخصصة حق التدخل ضمن تسيير البيئة معتبرا ذلك من أدوات التدخل على البيئة (المادة رقم 5 من الباب الثاني)، و لتوسيع دور الأفراد و الجمعيات في البيئة نصت المادة رقم 07 على حق كل شخص أو جمعية في طلب معلومات تخص البيئة من الهيئات العمومية ، دون إلزام هذه الهيئات بنشر هذه المعلومات، كما قيد حق تحصيل المعلومات بنص لم يصدر حتى الآن.

و بمقتضى هذا القانون فقد أصبحت الجمعيات المتخصصة في حماية البيئة و تحسين إطار الحياة تتأسس كطرف مدني فيما يتعلق بحماية البيئة(المادة 37)، إلى جانب حق المساعدة في عمل الهيئات العمومية ذات العلاقة بالبيئة و المشاركة و إبداء الرأي(المادة 35) ، فإن لها الحق في رفع دعاوى قضائية بكل مساس بالبيئة أو بإطار حياة السكان (المادة رقم 36)، و لتتويج هذه الحقوق ربط هذا القانون منح التراخيص للنشاطات ذات الأثر البيئي باستشارة الجمهور، و الشكل الموالي يلخص أهم العناصر المتعلقة بالمشاركة في هذا القانون فيما يلي:

شكل رقم 6: المشاركة العمومية من خلال قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة

المصدر : إعداد الباحث 2017

د- القانون رقم 25/90المؤرخ في 1990/02/18 يتعلق بالتوجيه العقاري[1]

لعل القانون 25/90المؤرخ في 1990/02/18 المتضمن التوجيهي العقاري كان سباقا في إشارته من خلال المادة رقم 70 إلى أهمية المشاركة في إعداد أدوات التهيئة و التعمير و ذلك قبل صدور النصوص المؤطرة لهذه الأخيرة، بنصها على ضرورة تضمين إجراءات إعداد هذه الأدوات لتشاور فعلي يمتد لكل الأطراف ذات العلاقة بما في ذلك الجمعيات.

و – القانون رقم 29/90المؤرخ في 1990/12/01 يتعلق بالتهيئة و التعمير[2]

وردت الإشارة إلى المشاركة في إعداد أدوات التهيئة و التعمير في هذا القانون ثلاث مرات و ذلك في المادة رقم 15 التي أوجبت إستشارة ثلاث أطراف خلال إعداد هذه الأدوات و هي: جمعيات المستعملين، غرفتي التجارة و الفلاحة، دون تحديد لتوقيت إجراء هذه الاستشارة. أما المواد رقم26و36 فقد ألزمتا رئيس المجلس الشعبي البلدي بطرح هاتين الأداتين للتحقيق العمومي لمدة 45 يوما للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير PDAU و 60 يوما لمخطط شغل الأراضي POS على أن يتم ذلك عقب تبنيه لكل منها، و يعتبر قانون التهيئة و التعمير و مراسيمه التنفيذية أرقام 177/91 و 91/ 178 الإطار الوحيد الذي ينظم المشاركة في إعداد وثائق التعمير، من خلال ربط الإعداد التقني بملف إداري يتضمن مجموعة من القرارات تأخذ شكل قرارات إدارية و مداولات للمجلس الشعبي البلدي تكسب المخططات القوة القانونية، وغالبا ما تتوِّج مرحلة ما من مراحل الدراسة التي يجب أن تسبقها نظريا فعاليات مشاركة بمبادرة من طرف مختلف الفاعلين ضمن مسار المشاركة العمومية التي تبادر بها السلطات العمومية ، إلا أن كيفيات تنظيم هذا المسار تعترضه جملة من النقائص التي تقلل من فعاليته، وهو ما سنتعرض له في الفصل اللاحق، عند تحليل البعد التشاركي لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي.

ر - القانون رقم 06/06 المؤرخ في2006/02/20 الموجه لسياسة المدينة[3]

لقد جعل القانون التوجيهي للمدينة من التشاور و التسيير الجواري مبادئ أساسية في رسم سياسة

1- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 48/90 بتاريخ 02/18/ 1990

2- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 52/90 بتاريخ 1990/12/01

3- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 2006 /15 بتاريخ 2006/03/12

المدينة في المادة رقم 02 إلى جانب مبادئ أخرى منها مقاربة الحكم الراشد بما يحقق الشفافية في اتخاذ القرارات و توفير إعلام كامل للمواطن بشؤون المدينة، كما نص في المواد رقم 07 و11 على أن التنمية المستديمة للمدينة تتم ضمن إطار متكامل متعدد الأبعاد و القطاعات و الأطراف، تتفرع عنه أهداف عدة ضمن خمسة مجالات من بينها مجال التسيير الذي ينبغي تحديثه وفق منظور الحكم الراشد بالتأكيد على إشراك الجمعيات و المواطنين في تسيير المدينة، هذا الإشراك للمواطن الذي أعاد النص التأكيد عليه في المادة رقم 17 ووصفه بالفعلي مع إسناد تلك المهمة للدولة مكلفا إياها بتوفيرالشروط و الآليات الكفيلة بهذا الإشراك الفعلي، و في القسم السادس من الفصل الخامس أوصى بإنشاء مرصد وطني للمدينة يهتم بتطوير برامج عمل تسمح بترقية مشاركة المواطنين و استشارتهم حول تنمية المدينة، و الشكل الموالي يلخص التصور الذي يقدمه هذا القانون للمشاركة في إعداد سياسة المدينة و تسييرها.

شكل رقم 7: المشاركة العمومية من خلال قانون المدينة

القانون رقم 06/06المتعلق بالمدينة

المبادئ	الأهداف	الفاعلون و	الأدوات و الهيآت
- التشاور -التسيير الجواري المادة: 02	**تنمية مستديمة و حكم الراشد يستند للشفافية و مشاركة المواطن. المواد: 11,07**	**إعداد سياسة المدينة مسؤولية الدولة و تتم بإشراك فعلي للمواطن المادة: 17**	**إنشاء مرصد وطني للمدينة يتكفل بترقية إطار لتطوير المشاركة و التشاور. المادة: 26**

المصدر: إعداد الباحث 2017

خلاصة

من العرض و التحليل السابق للنصوص القانونية التي تناولت مفهوم المشاركة في برامج التهيئة و التعمير، نستنتج أنه و رغم النقلة التشريعية و المؤسساتية النوعية التي شُرِع فيها منذ 1989، و التي سمحت بالانتقال التدريجي من الدولة المهيمنة المستندة للدور المتفرد للتقنيين و الإداريين في تقرير المنفعة العمومية و تسيير المجال الحضري، إلى نموذج الدولة الديمقراطية التي تحاول تكريس مشاركة

المواطن في تحضير القرارات العمومية المتعلقة بإطار حياته و تسيير المجال الحضري، إلا أن القراءة التحليلية للنصوص القانونية السابقة أبرزت أن مستوى المشاركة المسموح بها يمتاز بالضعف و لا يختلف كثيرا عن الطرق التقليدية في اتخاذ القرارات، فالملاحظ أن المشرع لم يخصص نص قانوني يحيط بكل أبعاد بمفهوم المشاركة و حدودها و كيفيات ممارستها و تحديد الفاعلين المدعوين للمشاركة، بل ورد الحديث عنها بشكل مشتت عبر العديد من النصوص القانونية المنظمة لمجال معين و لم ترد المشاركة أو التشاور فيها إلا على سبيل توصية بضرورة إشراك للفاعلين المعنيين بمجال البيئة على الخصوص أو نشر القرارات المتعلقة بها، و قد ساهمت المراسيم التنفيذية لقانون التهيئة و التعمير في تشكيل إطار لتنظيم أدوار الفاعلين و منح هامش مناورة لهم بما فتح مشروع الدراسة للمواطنين لإبداء آرائهم ، فكيف تم تنظيم تلك الفعاليات و متى يمكن للفاعلين المشاركة ؟ و من هم هؤلاء المشاركين؟ و ما هو مستوى التأثير الذي منحه المشرع لهم؟ و ما هي الأدوات المخصصة لذلك؟ في الفصل الموالي سنحاول التعرض لهذه الأسئلة بهدف تقييم الصلاحيات المخولة للفاعلين على اختلاف مواقعهم في التأثير على المخرجات النهائية لمخططات شغل الأراضي.

الفصـــل الثالـــث

صلاحيـــات الفاعليـــن على ضوء تنظيـــم الإستشـــــارة بمخـــططات شـــغل الأراضـــي

المبـــحث الأول

تحليل المحتوى التشاركي لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي

المبـــحث الثاني

صلاحيات الفاعلين في إعداد مخططات شغل الأراضي بالجزائر

مقدمة

بعد تعرضنا للإطار التشريعي الذي يؤسس لشرعية الإستشارة كأحد مستويات المشاركة العمومية بشكل عام ، نتعرض في هذا الفصل لإجراءات تنظيم المشاركة و كيفيات تنظيم أدوار الفاعلين و الصلاحيات المخولة لهم في إعداد هذه المخططات، من خلال تحليل وافي و مدقق للنصوص التي تناولته و نظمت أدوار الفاعلين في المشاركة العمومية، كما سنتمكن في نهاية هذا الفصل من تكوين رؤية واضحة عن مراحل سير المسار التشاركي خلال إعداد مخططات شغل الأراضي بالجزائر ، و زمن انفتاح المشروع على الجمهور، كيفيات متابعة نتائج الحقيق العمومي ومآل آراء المشاركين ، ما يمكننا في النهاية من تقييم هامش المناورة الذي يمنحه المشرع للمواطن في إعداد هذه المخططات.

المبحث الأول: تحليل المحتوى التشاركي لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي

1- المبادئ العامة لفلسفة تنظيم إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي

سنت إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي في الجزائر بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 91/178 المؤرخ في 1991/05/28[1] و هو من المراسيم التنفيذية لقانون التهيئة و التعمير، بعد مرور قرابة ستة أشهر على ظهور هذا القانون، يتمحور هدف هذه الإجراءات في إضفاء الطابع التشاركي على أسلوب إعداد المخطط بتنظيم أدوار الفاعلين و تأطير أغراضهم المتباينة، مما يسهل تنفيذ محتوى هذه المخططات لاحقا رغم عدم إشارة هذه النصوص لكيفيات و مسؤوليات الفاعلين بخصوص التنفيذ.

و تتمحور المقاربة التشاركية التي تبناها المشرع الجزائري من خلال إجراءات إعداد هذه المخططات في خمسة مبادئ أساسية تتمثل في ما يلي:

أ- سيادة القرار الإداري اللامركزي على الإعداد التقني للمخطط

فضلا عن صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في المبادرة بإعداد مخطط شغل الأراضي و متابعة الدراسات، فإن المجلس البلدي يتمتع بصلاحية سيادة قراراته و مداولاته على الإعداد التقني للمخطط، فشرعية المحتوى التقني مرتبطة بالمصادقة الإدارية، من خلال الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي البلدي، و المتمثلة في مجموع القرارات و المداولات التي يتخذها المجلس و رئيسه لتبني مرحلة

1- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 26 لسنة 1991 الصادرة بتاريخ 1991/06/01.

معينة من الدراسة أو المصادقة عليها، و هذه الصلاحية تمكن المجلس من مراقبة مدى تلاؤم الدراسة لأولويات التهيئة و خياراتها المنبثقة عن البرنامج السياسي للمجلس، فهو بهذا المنظور ترجمة لتطلعات المواطنين عبر ممثليهم في المجلس. إن تحكيم الإعداد التقني لسلطة المجلس الشعبي البلدي يمثل نقطة تلاقي ما هو تقني بقيم المجتمع و ثقافته و تطلعاته[1].

ب- إعتماد الشفافية في قرارات التهيئة و التعمير

إن الاطلاع على محتوى المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المتضمن إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي، أبرز نية واضحة لدى المشرع الجزائري في الإفصاح عن القرارات المتخذة بشأن كل مرحلة من مراحل إعداد المخطط، فإذا كانت شرعية المحطات الأساسية في تطور مشروع الدراسة مرتبطة باتخاذ قرار ما أو مداولة ما، فإن شرعية ذلك القرار أو تلك المداولة في حد ذاتها مرتبطة باستيفاء شرط نشرها و تبليغها للمستهدفين بها بكيفيات و آجال زمنية نتعرض لها في حينها.

ج- تكريس المسار التشاوري في إعداد الدراسة بتأسيس اللجنة المختلطة

كلّفت إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي من خلال المواد رقم 9،8،7 من المرسوم السالف الذكر رئيس المجلس الشعبي البلدي بإبلاغ كل من رئيس غرفة التجارة و رئيس غرفة الفلاحة و جمعيات المرتفقين و المنظمات الحرفية و النقابات بعزم البلدية على إعداد المخطط و التصريح عن رغبتهم في المشاركة مع تعيين ممثليهم، في اللجنة التي سوف تشكل لهذا الغرض، و التي سوف تشرف على متابعة إعداد المخطط، حتى تتاح لهم الفرصة في المشاركة من خلال هذه اللجنة مع مختلف الفاعلين في إطار تشاوري مع كل الأطراف ذات العلاقة، كما خولته المادة رقم2 حرية تحديد كيفيات المشاركة . و هو ما نراه غير كاف فالواجب أن تتعدد كيفيات المشاركة و التشاور.

د – توسيع فضاء المشاركة بالتحقيق العمومي

لتوسيع دائرة المشاركة لجميع مكونات المجتمع المدني غير المهيكلة ضمن تنظيمات إجتماعية

1- Fernand Dumont.(1979). Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible) *Sociologie et Sociétés*, Vol. XI, n°1, 1979, présenté par Daniel Mercure.in Andr. THIBAULT et all.(2000). Conseil de la santé et du bien-être, Québec

كالجمعيات و النقابات، عمد المشرع إلى إثراء البعد التشاوري بآلية التحقيق العمومي، و التي سميت في النص بالاستقصاء العمومي ،بغرض استقصاء آراء جميع الأطياف الاجتماعية و منح فرصة لفاعلين لم يشملهم قرار الاستشارة و تكوين اللجنة، و ذلك بعد نضج فرضية التهيئة من طرف مكتب الدراسات بمرافقه من اللجنة و تحت إشراف مدير التعمير للولاية، هذا و قد ألزمت الإجراءات رئيس المجلس الشعبي البلدي بفتح تحقيق عمومي لمدة 60 يوما، و هي مدة كافية في نظرنا لتقديم الآراء و تحضير فرضيات بديلة من طرف أي جهة كانت، مع تضمين قرار فتح التحقيق تعيين موقع إجراء التحقيق و كيفيات إجرائه و تعيين المحافظ المحقق.

و - متابعة نتائج المشاركة (نشاط اللجنة و التحقيق العمومي)

و هي أهم مرحلة في المسار التشاركي، و يمكن تشبيهها بمرحلة جني الثمار، فالمشاركون في انتظار الإعلان عن مآل الآراء و الملاحظات التي قدَّموها، و تتم هذه العملية على مرحلتين: تقرير المحافظ المحقق ، ثم دراسة الآراء و الطعون المقدمة خلال التحقيق العمومي. تكمن أهمية المتابعة في الحساسية التي تمثلها بالنسبة للمشاركين من حيث كونها إقرار بشرعية الآراء المعبر عنها من عدمها، فهي الفيصل بشأن مصير محتوى المشاركات المعبر عنها خلال فترة المشاركة، فهل وفاها المشرع الاهتمام اللازم؟

2 – تسلسل إجراءات الإعداد

1.2 – تنظيم صلاحيات إعداد مخططات شغل الأراضي

لعله من المهم بمكان قبل الشروع في استعراض تسلسل إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي و توضيح أدوار مختلف الفاعلين، أن نشير إلى الغموض الذي يكتنف صلاحيات كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و مدير التعمير بخصوص إعداد المخطط، فإذا كنا قد قلنا سابقا أن قرارات المجلس الشعبي البلدي تمتاز بالسيادة على نشاط التخطيط و الإنتاج التقني لمخطط شغل الأراضي الذي يشرف عليه مدير التعمير بعد أن حولت إليه صلاحية تسيير الجانب المالي للمخطط ، ما جعل منه صاحب مشروع الدراسة (Maitre d’ouvrage) إلى جانب الإشراف التقني على الدراسة، رغم أنه لا يعدو كونه أحد الأطراف التي يتوجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي إستشارتها بمقتضى المرسوم 178/91 الذي نص على : *"..... يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي ...بإعداد مخطط*

شغل الأراضي....لا سيما متابعة الدراسات و جمع الآراء في إطار التشاور مع مختلف الهيآت و المصالح العمومية و الإدارات العمومية و الجمعيات المعتمدة لهذا الغرض" افي إطار التشاور[1].

فصلاحية تسجيل دراسة مخطط شغل الأراضي بهذا المعنى محفوظة لمدير التعمير، الذي يعين مكتب الدراسات طبقا لنظام الصفقات العمومية، و بصرف النظر عن كون هذا التشتت في صلاحيات تسيير المخطط يُفقِد رئيس المجلس الشعبي البلدي هامش من صلاحياته في تسيير المجال البلدي ، فإنه يسلب منه النظرة الإستشرافية البعيدة المدى في برمجة التنمية الحضرية، وهذا يسمح لنا بالقول أن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه المرحلة التحضيرية تكاد تكون غائبة.

2.2 – بداية المسار التشاركي في إعداد المخطط

إن تحويل صلاحيات التسيير المالي للمخطط و تعيين مكتب الدراسات لمدير التعمير مرهونة بإصدار وثيقتين إداريتين على قدر عال من الأهمية، و في غيابهما يعتبر إعداد المخطط خارج الإطار القانوني و تفقدان المخطط معناه كمشروع حضري إذا غاب هذا المسار التشاوري الذي يميز إعداده عن الطريقة الكلاسيكية في إعداد الدراسات التي تعتمد على الدور المتفرد لفئة التقنيين، لذا تجد مدير التعمير يحرص على طلبهما من المجلس الشعبي البلدي و يتعلق الأمر بـ:

- **مداولة الإقرار**: و تدعى أيضا مداولة الإعداد(Délibération de création) ، و التي أقرت بإعداد المخطط، فهي بمثابة موافقة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي على إعداد المخطط في التوقيت المقترح و بالخطوط العريضة المميزة له و المحدَّدة سابقا في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، فهذه المداولة بمثابة شهادة ميلاد للمخطط.

- **قرار الاستشارة**: الذي يكتسي أهمية بالغة فهو المؤسس للمسار التشاركي في إعداد المخطط[3] ، و قد نصت المادة 08 من المرسوم السابق الذكر على وجوب إعداد هذا القرار ملزمة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمراسلة بعض الهيآت و المصالح و الإدارات العمومية كتابيا لتعيين ممثليها و يتعلق الأمر بمصالح: التعمير، التنظيم الاقتصادي (البرمجة و متابعة الميزانية حاليا)، الري، الفلاحة،

1- المادة رقم 6 من المرسوم 178/91

2- المادة رقم 02 من نفس المرسوم

3- المادة رقم 08 من نفس المرسوم

الأشغال العمومية، المباني و المواقع الأثرية و الطبيعية، النقل، البريد و المواصلات، و توزيع الطاقة، بعدما خصصت المادة 07 على وجوب إستشارة كل من غرفتي التجارة و الفلاحة و جمعيات المرتفقين المعتمدة، فهذه الأطراف تقيد في قرار الاستشارة بأسماء ممثليهم. فالمادة رقم 02 أوجبت على المجلس الشعبي البلدي تضمين مداولة الإعداد كيفيات مشاركة الأطراف المعتمدة لهذا الغرض، أي أنه أكد على احترام المسار التشاركي مع بداية الدراسة.

3.2 – تنصيب اللجنة المختلطة لمتابعة الدراسة

لم يشر المرسوم 178/91 إلى الجهة المخولة لتنصيب اللجنة المختلطة لمتابعة الدراسة، الذي لا يعدو أن يكون إما رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مدير التعمير، إلا أن محتوى المادة رقم 08 منه جعلت من هذا الأخير أحد الأطراف الواجب استشارتها ضمن ما يعرف باللجنة المختلطة لمتابعة إعداد المخطط، و بالتالي فإن صلاحية تكوين و تنصيب اللجنة تعود لرئيس المجلس الشعبي البلدي من الناحية النظرية، سيَّما و أن المادة رقم 04 أوكلت إليه مهمة المبادرة بإعداد المخطط و جمع الآراء و تنشيط التشاور.

و بالنظر لمحتوى المادة رقم08، نلاحظ أن تكوين اللجنة المختلطة يغلب عليه الطابع التقني، فالأطراف التسعة التي أوجب التشريع إستشارتها تمثل هيآت أو مصالح و إدارات عمومية، في حين تمثل تنظيمات المجتمع المدني الطرف العاشر الذي يجب استشارته. إن طبيعة تكوين اللجنة و مكان انعقاد اجتماعاتها (سواء بمقر البلدية أو بمصالح التعمير) يجعل منها فضاء لتنسيق تدخلات و أدوار المصالح التقنية المختلفة أكثر منه فضاء للمشاركة و تمثيل السكان من خلال الجمعيات، فإذا كانت هذه الأخيرة تصبو لنقل اهتماماتها بخصوص ما يجب أن تكون عليه صورة المدينة مستقبلا، فإن دور الأطراف التسعة لا يزيد عن تنسيق تدخلاتهم و الدفاع عن التصور التقني لكل قطاع استنادا لمعايير تقنية محددة سلفا، و في ظل ضعف تنظيمات المجتمع المدني من جمعيات تنشط بمجال البيئة الحضرية و تنظيمات حرفية و نقابية تمثل أطياف النشاطات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للمجتمعات المحلية في الجزائر فإن فضاء اللجنة المختلطة لا يبدو ملائما للمشاركة.

أما بخصوص نشاط اللجنة المختلطة فلم تحدد التشريعات إطار معينا لعملها و لا لكيفيات تنظيمه في فترات زمنية معينة من تقدم مشروع الدراسة، الأمر الذي إنعكس على فعالية أدائها، فالملاحظ في

الميدان أن هذه اللجنة لا تجتمع لمناقشة بدائل أو لتطوير أفكار مشتركة بل تأتي اجتماعاتها عقب إرسال نسخ من مشروع الدراسة لأعضائها (بما في ذلك التنظيمات الجمعوية حينما تكون موجودة) بغرض إبداء الرأي في أجل ستين (60) يوما قبل الاجتماع، حيث يتم عرضها و مناقشتها عند إجتماع اللجنة، فهي تجتمع عند نهاية كل مرحلة تقنية لمناقشة مختلف الآراء لتنتهي بالمصادقة التقنية على محتوى تلك المرحلة، و بهذا فإن عدد إجتماعات اللجنة لا يزيد في الغالب

جدول رقم 2:التسلسل النظري لأدوار المشاركين في اللجنة المختلطة لمتابعة إعداد المخطط

المجلس الشعبي البلدي	مصالح التعمير	باقي المشاركين
طلب رأي الفاعلين بخصوص المشاركة	التعبير عن الرغبة في المشاركة	التعبير عن الرغبة في المشاركة
إعداد قرار يتضمن قائمة إسمية بممثلي الهيآت و المصالح و الجمعيات الراغبة في المشاركة	الحصول على نسخة من قرار الاستشارة على سبيل الإعلام	الحصول على نسخة من قرار الاستشارة على سبيل الإعلام
تنصيب اللجنة المختلطة و ترؤس أشغالها	المشاركة ضمن اللجنة	المشاركة ضمن اللجنة
إرسال نسخ من الملف التقني للدراسة لأعضاء اللجنة مع طلب آرائها كتابيا خلال 60 يوما	إبداء الرأي كتابيا في الدراسة في أجل 60 يوما	إبداء الرأي كتابيا في الدراسة في أجل 60 يوما
استدعاء اللجنة عند تقديم كل مرحلة و تسيير أشغال المشاركة و تثمين الآراء و التحفظات المعبر عنها مع الحرص على تحويلها لمكتب الدراسات	المشاركة في اجتماعات اللجنة و مناقشة فرضيات التهيئة، و التأكد من مطابقة الدراسة مع توجيهات PDAU و معايير التعمير	المشاركة في اجتماعات اللجنة و الحرص على تقديم اشتراطات القطاع
إعداد محاضر اجتماعات اللجنة و خاصة محضر رفع تحفظات المرحلة الثانية المتضمنة الموافقة التقنية (La validation technique)على مشروع التهيئة.	الموافقة التقنية على مشروع مخطط شغل الأراضي	الموافقة التقنية على مشروع مخطط شغل الأراضي

المصدر: من إعداد الباحث 2016

عن اجتماعين لكل مرحلة، يفضي أولهما إلى تقديم تحفظات الأطراف الممثلة في اللجنة و التأكد من تبليغها لمكتب الدراسات بينما يتم في الاجتماع الموالي (عادة في الـ: 15 يوما الموالية) المصادقة على محتوى المرحلة ، و عموما فإن النشاط يتمحور حول التأكد من شمولية مرحلة التشخيص و تقييم

الوضع القائم في بداية الدراسة، بينما تشكل أشغال مناقشة فرضيات التهيئة محتوى المرحلة الثانية و غالبا يخصص لها هي الأخرى اجتماعان يفضي آخرها إلى الموافقة التقنية على مشروع تهيئة المخطط.

جدول رقم 3:التسلسل الفعلي(ميدانيا) لأدوار المشاركين في اللجنة المختلطة لإعداد المخطط

المجلس الشعبي البلدي	مصالح التعمير	باقي المشاركين
طلب رأي الفاعلين بخصوص المشاركة	التعبير عن الرغبة في المشاركة	التعبير عن الرغبة في المشاركة
إعداد قرار يتضمن قائمة إسمية بممثلي الهيآت و المصالح و الجمعيات الراغبة في المشاركة	الحصول على نسخ من قرار الاستشارة و مداولة إعداد المخطط	الحصول على نسخة من قرار الاستشارة على سبيل الإعلام
المشاركة ضمن اللجنة	تنصيب اللجنة المختلطة و ترؤس أشغالها	المشاركة ضمن اللجنة
إبداء الرأي كتابيا في الدراسة في أجل 60 يوما	إرسال نسخ من الملف التقني للدراسة لأعضاء اللجنة مع طلب آرائها كتابيا خلال 60 يوما	إبداء الرأي كتابيا في الدراسة في أجل 60 يوما
المشاركة في اجتماعات اللجنة	استدعاء اللجنة عند تقديم كل مرحلة و تسيير أشغال المشاركة، مناقشة فرضيات التهيئة، و التأكد من مطابقتها لتوجيهات PDAU و معايير التعمير و تثمين الآراء و التحفظات المعبر عنها مع الحرص على تحويلها لمكتب الدراسات	المشاركة في اجتماعات اللجنة
الموافقة التقنية على مشروع مخطط شغل الأراضي	إعداد محاضر اجتماعات اللجنة و خاصة محضر رفع تحفظات المرحلة الثانية المتضمنة الموافقة التقنية (La validation technique) على مشروع التهيئة.	الموافقة التقنية على مشروع مخطط شغل الأراضي

المصدر: من إعداد الباحث 2016

4.2 – التحقيق العمومي، مجاله و دوره

يعتبر التحقيق العمومي من أشكال المشاركة المباشرة للجمهور، وقد ظهر منذ مدة طويلة نسبيا، إذ شرعت الإدارة الفرنسية في العمل به منذ 1834، في إطار تسيير عمليات نزع الملكية من أجل

1-Piecharkzyk XAVIER. Enquêtes publiques et environnement : interrogations sur des régulations. In: ***Pôle Sud***, n°6, 1997. L'environnement au Sud. pp. 101-119; doi : https://doi.org/10.3406/pole.1997.967https://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_1997_num_6_1_967

المنفعة العمومية، ثم ما لبث أن تطور ليشمل التحضير المسبق لتسليم رخص لبعض النشاطات المزعجة، و التي قد تؤثر على إطار حياة السكان، وفي تطور ملحوظ إمتد في النصف الثاني من القرن الماضي ليشمل قرارات الترخيص لنشاطات لها علاقة بالبيئة و التلوث و بذلك يكون التحقيق العمومي قد تطور، من ممارسة إدارية خاصة بنزع الملكية، إلى أسلوب لتقصي آراء السكان المجاورين لتوطين أنشطة قد تلحق ضررا بإطار حياتهم، و توسع أخيرا ليشمل المشاريع و البرامج التي قد تضر بالوسط الطبيعي والبيئة كإرث جماعي[1].

و رغم هذه الأهمية الموكلة للتحقيقات العمومية، من حيث منحها مساحة تعبير للجمهور بشكل مباشر أو عبر تنظيماته الاجتماعية، فإنه كعمل إداري يتميز بالغموض، خاصة لذوي المعرفة غير المعمقة في القانون العام، كما أن موقعه المتأخر في سلسلة إجراءات تحضير القرارات العمومية يقلل من محتواه التشاركي[2]، فالتصور الفني عادة ما يكون قد تم تحضيره قبل فتح التحقيق العمومي، ما يعكس عزم و نية مسبقة للسلطة المحلية في تمرير قراراتها دون إشراك فعلي للسكان في صياغتها، و هو ما يجعل السكان يتساءلون عن جدوى التحقيق العمومي ، في الوقت الذي يتساءل فيه المسيرون: حول ماذا يستشار السكان قبل تحضير مشروع القرار؟

5.2 – موقع التحقيق العمومي (الاستقصاء العمومي) ضمن مراحل تطور مشروع المخطط

بالنسبة لمخطط شغل الأراضي ،كأداة للتدخل على المجال الحضري - سواء تعلق الأمر بتحويله للبيئة الطبيعية إلى بيئة إصطناعية (التوسع المحيطي)، أو تحويله للموجود العمراني، الذي قد يغير إطار حياة السكان و ممارساتهم الإجتماعية (التدخل على الإطار المبني القائم)- ففي كلتا الحالتين هو جدير بإشراك السكان في تحضير القرارات المتخذة بشأنه، والتي من بينها فتح تحقيق عمومي ، من خلال حثهم على المشاركة في إعداد المخطط و تنفيذه حتى تعكس تلك القرارات آمالهم و تطلعاتهم. فقد نصت المادة رقم 26 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير و المادة رقم 10 من المرسوم رقم 178/91 على وجوب إخضاع مخطط شغل الأراضي لتحقيق عمومي

1- جمال عبد الناصر حامدي. "تقييم المشاركة العمومية في إعداد مخططات شغل الأراضي بالجزائر، حالة مخطط شغل الأراضي رقم 4 بمدينة باتنة". *مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي*، العدد رقم 2018/09 ص ص 959-974.

2- EPSTEIN Renaud, Jacques DONZELOT.(2006)., Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine ,***Esprit n***°2006/7 **ISBN :** 9782909210472
DOI : 10.3917/espri.0607.0005, **Page web :** https://esprit.presse.fr/article/epstein-renaud-et-jacques-donzelot/democratie-et-participation-l-exemple-de-la-renovation-urbaine-13495

(وردت في المرسوم بعبارة إستقصاء عمومي بينما في النص الفرنسي يتحدث في كليهما عن تحقيق عمومي Enquête publique)، يفتح بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي. إن الموقع المتأخر للتحقيق العمومي ضمن سلسلة الإجراءات الإدارية لإعداد مخطط شغل الأرض يؤكد شكله الاستشاري ، فهو زمنيا يتبع إجراءان مقرران في إعداد المخطط و هما:"موافقة اللجنة المختلطة على مشروع المخطط " La validation technique "و تبنيه من طرف المجلس الشعبي البلدي"، الذي إستبق ما قد تفضي إليه نتائج التحقيق العمومي من وضعيات قد تؤخر المصادقة على المخطط عن طريق أخذ مداولة التبني ، أي أن التقني و السياسي متفقان على صيغة المشروع، ما يجعلنا نميل إلى القول أن السلطة المحلية لا تهدف من وراء التحقيق العمومي بالدرجة الأولى إلا لتحضير الجمهور لتقبل قراراتها و استبعاد مختلف أشكال الصراع المحتملة، مقللة بذلك من فرص تغيير محتوى المشروع من طرف الجمهور، فقد نصت المادة رقم 10 من المرسوم 178/91 على أن الهدف من إخضاع المخطط للتحقيق العمومي يتمثل في إستشارة الجمهور و جمع آرائه حول مشروع التهيئة: « ..... يمكن أن تدون الملاحظات في سجل مرقم و موقع من طرف الرئيس أو الرؤساء أو يعرب عنها مباشرة أو ترسل إلى المفوض المحقق أو المفوضين المحققين. ....» [1]

1.5.2 – سلطة فتح التحقيق العمومي ، مهام و صلاحيات المحافظ المحقق

يُفتح التحقيق العمومي للمخطط عادة بقرار لرئيس المجلس الشعبي البلدي(المادة رقم 10 من المرسوم 178/91 أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية، يتضمن بالإضافة لتحديد مكان إجراء التحقيق و مدته المقدرة بـ:60 يوما ما يلي:

- تعيين المحافظ المحقق أو المحافظين، من بين قائمة محددة مسبقا من طرف الوالي يتم تجديدها سنويا، من بين موظفي قطاعات كل من التعمير و الأشغال العمومية و البيئة، أو بتعيين من رئيس المجلس الشعبي البلدي، من بين الموظفين التقنيين البلديين.

و في كلتا الحالتين يمثل هذا بحد ذاته عيبا يشوب مصداقية التحقيق العمومي، لصعوبة ضمان حيادية عمل المحافظ المحقق كونه منتميا للإدارة، و على سبيل المثال: لتحييد مهنة المحافظ المحقق يتم تعيينه في الدول الغربية في غالب الأحيان من طرف المحكمة الإدارية من بين الموظفين

[1] المادة رقم 12 من المرسوم 178/91

المتقاعدين ذوو كفاءة و نزاهة في الأداء الإداري.

- تحديد كيفيات إجراء التحقيق العمومي، التي لم يضع لها القانون إطارا عاما يسهل مهام المحافظ المحقق ، ما جعل مهمته غير واضحة المعالم، وظلت مفتوحة لاجتهادات المحافظين.

وعموما تتلخص مهمة المحافظ المحقق في أداء دور الوسيط بين الجمهور و صاحب المشروع ، من خلال الإجابة على أسئلة الجمهور و شرح محتوى المخطط و تبسيطه قدر الإمكان، و تحفيزهم على إبداء أرائهم و ملاحظاتهم حول المشروع.

إن عبارة "ملاحظات حول المشروع" غير واضحة، فهل يتعلق الأمر بإبداء أراء حول مشروع التهيئة المقترحة و المتبناة و مدى ملائمتها للمستعملين، أم يشمل إضافة لذلك تدوين ملاحظات مالكي العقارات التي شكلت الوعاء العقاري لتلك التهيئة المقترحة، و حصر تلك الأملاك و توضيح كيفيات تعويضهم.

يبدو لنا أنه في ظل عدم تضمن الإطار القانوني للتحقيق العمومي لمخطط شغل الأراضي في الجزائر، إجراءات ثانوية لتدعيم المحافظ المحقق في أداء مهامه، على غرار ما هو جار في بلدان أخرى مثل فرنسا كإمكانية الاستعانة بخبير عقاري، يقلل من مردود التحقيق العمومي كأداة لتوسيع مجال الاستشارة لفاعل أساسي في إعداد و تنفيذ المخطط ألا و هو مالك الأرض، في ظل التأخر الكبير في تغطية التراب الوطني بمسح عقاري، يضاف لذلك غياب إمكانية تنظيم إجتماعات للجمهور بحضور صاحب المشروع لتبسيط و شرح محتوى المخطط.

2.5.2 – سير التحقيق العمومي

إن التحقيق العمومي الذي تسير فعالياته بمقر البلدية و في مكتب المحافظ المحقق، يمثل إجراءا إداريا يدعى إليه الجمهور بصفة انفرادية، مع تحفيزهم على تسجيل ملاحظاتهم و الإمضاء عليها، يضفي على العملية صفة الرسمية، و يجعل منها في نظرنا فضاء غير مناسب للتعبير الحر، خاصة و أن المحافظ منتمي للإدارة.

إن التحقيق العمومي للمخطط بشكله الحالي، يتميز بالقصور في تحقيق الأهداف المنتظرة منه ،فالمشاركة من أجل إثراء محتوى الدراسة تكاد تكون غائبة، في ظل إشهار يعتمد على مجرد تعليق نسخ من قرار فتح التحقيق العمومي في مقر البلدية، و من جهة أخرى فإن تسجيل ملاحظات مالكي العقارات - رغم سيطرة المنفعة الخاصة عليها (ظاهرة NIMBY)[1]- مرهونة بإمكانية توقيعها بدقة فوق

المخطط، ففي معظم الحالات ورغم تنقل المحافظ المحقق لمعاينة تلك الأملاك فإن التحديد الدقيق لها يتطلب الاستعانة بخبير عقاري، و هي الحلقة المفقودة في سلسلة إجراءات إعداد المخطط، إذ أن الكثير من الأملاك ذات سندات ملكية شائعة أو عرفية (المسح العقاري بالجزائر لا يزيد عن 39% المديرية العامة لمسح الأراضي 2016) [2]، ما يجعل مهمة حصر الأملاك الخاصة صعبة للغاية، و يقلل من قيمة ملاحظات المالكين في نظر المحافظ المحقق، جاعلا من هذه السندات حجة لرفض ملاحظات المالكين و تمرير فرضية التصميم المتبناة دون تعديل يذكر، حتى و إن سمح بتدوينها في سجل التحقيق.

من جهة أخرى فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو: إذا لم يتكفل التحقيق العمومي للمخطط بحصر أملاك الخواص الموجهة للمنفعة العمومية فمتى سيتم إعداد هذه المهمة ؟ خاصة و أن الأداة القانونية لنزع الملكية موجودة ، و يتعلق الأمر بالقانون رقم 11/91 المؤرخ 1991/04/27 المتضمن نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، إلا أن الملاحظ أنه لا يتم اللجوء إليه إلا عندما يتعلق الأمر بمشاريع منشآت قطاعية، أو لتوطين بعض التجهيزات ذات الأولوية للسكان داخل الأحياء غير المخططة، أما عندما يتعلق الأمر بتخطيط توسعات حضرية أو لتجديد أنسجة متدهورة فإن هذا القانون لا تُفعِّله السلطة المحلية، ما يجعل من هذه المخططات مجرد اقتراحات تظل حبيسة أدراج المكاتب.

يتوج التحقيق العمومي بمحضر يُعدِّه المحافظ المحقق خلال الخمسة عشر (15) يوما الموالية لفترة التحقيق مُكتفيا بتصنيف الملاحظات الواردة بالسجل و الصادرة بشكل شبه كلي عن مالكي الأراضي المطالبين بالتعويض مُبديا برأيه المتضمن الموافقة على الفرضية المتبناة مُعتبرا مطالبة مالكي الأراضي بالتعويض خارج صلاحياته، و يرسله إلى الوالي مصحوبا بسجل الملاحظات.

3.5.2 – نتائج التحقيق و مصداقية لجنة دراسة الملاحظات و المصادقة على المخطط

يُرسل ملف التحقيق بعد موافقة الوالي إلى مدير التعمير، الذي يستدعي اللجنة المختلطة لدراسة

1- *not in my back yard* و تعني ليس بالحديقة الخلفية لمسكني،أي لا لتوقيع مرفق أو تجهيز بجوار إقامتي

2- في بلدية باتنة بلغت نسبة تغطية المجال الحضري بالمسح العقاري38,57 %، المديرية المركزية للمسح العقاري تم إسترجاعه يوم 12 جوان 2017 www.an-cadastre.dz

الملاحظات و الآراء المقدمة خلال فترة التحقيق. حيث يتم استعراضها من طرف المحافظ المحقق و تناقش من طرف أعضاء اللجنة في ظل غياب تمثيل للمواطنين أو الأطراف التي قدمت ملاحظات أو تحفظات على المخطط، و لا يبدو واضحا حتى الآن علاقة رأي المحافظ المحقق بقرارات اللجنة المختلطة، و ما هي حدود كل منهما.

3 – ملاحظات حول تحليل إجراءات الإعداد

1.3- من حيث الإعلام

إن مبادئ ممارسة المواطنة و المشاركة المشار إليهما في كل من دستور 2016 و القانون 10/11 المتعلق بالبلدية الذي يجعل من المجلس الشعبي البلدي فضاء للمشاركة و التعبير عن الرأي و تكريس الحق في الولوج للمعلومات ، لم تجد لها ترجمة في كل من قانون التهيئة و التعمير و مرسومه التنفيذي رقم 178/91 الذي ينظم إجراءات المشاركة في إعداد مخطط شغل الأراضي من خلال إجراءاته الإدارية، فالإعلام باعتباره الشرط الأساسي لممارسة المشاركة تناوله هذين النصين بشكل سطحي لم يتعدَّ تعليق نسخ من القرارات و المداولات بمقر البلدية، ما يجعل منها قرارات مجهولة بالنسبة للمواطنين و السكان، إضافة لتضمينها مصطلحات تقنية و تسميات علمية لا يكاد يفهما عامة الناس مثل: POS UC1, POS UB10 ,POS n°4، هذا بصرف النظر عن التحضير لهذه القرارات الذي يتم في غياب الاستشارة المسبقة بشأنها، فكيف يعقل أن ننتظر من الغير المشاركة بما يجهل وجوده أصلا، فمقرر إنشاء مخطط شغل الأراضي لا يبلغ إلا لأعضاء اللجنة التي لم تُكوَّن بعد، و استثناء الجمعيات و التنظيمات الحرفية بالتبليغ (في حالة وجودها) يعكس تهميشا لأطياف اجتماعية و اقتصادية عريضة محرومة من المشاركة، ففي ظل ضعف التنظيمات الاجتماعية التي تجعل من تكوين إطار الحياة و تحويله هدفا لها ، إلى جانب غياب نقابات مهنية تمثل الفاعلين العقاريين، تظل المشاركة شبه غائبة، و كان من الأجدى أن تلجأ السلطات المحلية (بشكل خاص رئيس المجلس الشعبي البلدي) إلى آلية تكوين لجان من السكان بالقرعة لتعويض هذا النقص و الاستعانة بالخبراء.

2.3- ضعف دور اللجنة المختلطة

في ظل ضعف تنظيمات المجتمع المدني و غياب تنظيمات جمعوية متخصصة في تشكيل البيئة الحضرية، إلى جانب عدم توضيح المشرع لكيفيات مشاركة المواطنين، فإن دور اللجنة المختلطة لا

يتعدى لجان التنسيق بين المصالح التقنية المختلفة التي تسعى لهدف واحد و هو إعداد تصور تقني بحت مبني على مبادئ التعمير المعياري، بما يحفظ التوجهات القطاعية الكبرى، و يبعد أي دور للمواطنين و الخواص في إعداد المشروع، و الأجدر هو إستبدال تنظيمات المجتمع المدني الغائبة و المغيبة بلجان مؤقتة تنشأ خلال فترة حياة المشروع عن طريق الاقتراع في إجتماع عمومي.

3.3- حيادية لجنة دراسة الطعون

إن إسناد دراسة الملاحظات و الآراء إلى نفس اللجنة التقنية التي أقرَّت مشروع المخطط و تحت سلطة مدير التعمير (خبرة مهنية بمصالح التعمير بالبلدية من 1998- 2009)، يعكس مرة أخرى التقليل من قيمة أراء و ملاحظات الجمهور وعزم السلطة المحلية على تمرير قراراتها، فالهيئة التي أقرت الدراسة هي نفسها الهيئة التي تدرس الملاحظات و الآراء المسجلة تحت إشراف الوصاية التقنية للتعمير(DUC)، ، و هذا عيب آخر يشوب مصداقية و شرعية قرارات التعمير، فمن الواضح أن اللجنة لا تتراجع عن قراراتها، مبررة رفضها لمعظم الملاحظات و الآراء التي أدلى بها الجمهور باسم المنفعة العمومية و الضرورة التقنية، مع التأكيد على ملاحظة يُ"عوَّض" المنسوبة للمجهول فيما يتعلق بأملاك الخواص، فيما توسم ملاحظات و آراء أخرى بعبارات مثل:" غير مقبول"، "غير مبرر تقنيا" (أنظر تحليل الملاحظات لاحقا)، بل إن المصادقة على المخطط المعدل عند الاقتضاء عقب التحقيق العمومي مرهون بموافقة الوالي، ما يقلل من شرعية تمثيل رئيس المجلس الشعبي لمواطنيه.

إن ضعف محتوى الملاحظات المقدمة و التي تغلب عليها ظاهرة NIMBY لا يبرر عدم إسناد دراسة الملاحظات و الآراء لهيئة مستقلة غير تلك اللجنة، لضمان حد أدنى من الحيادية.

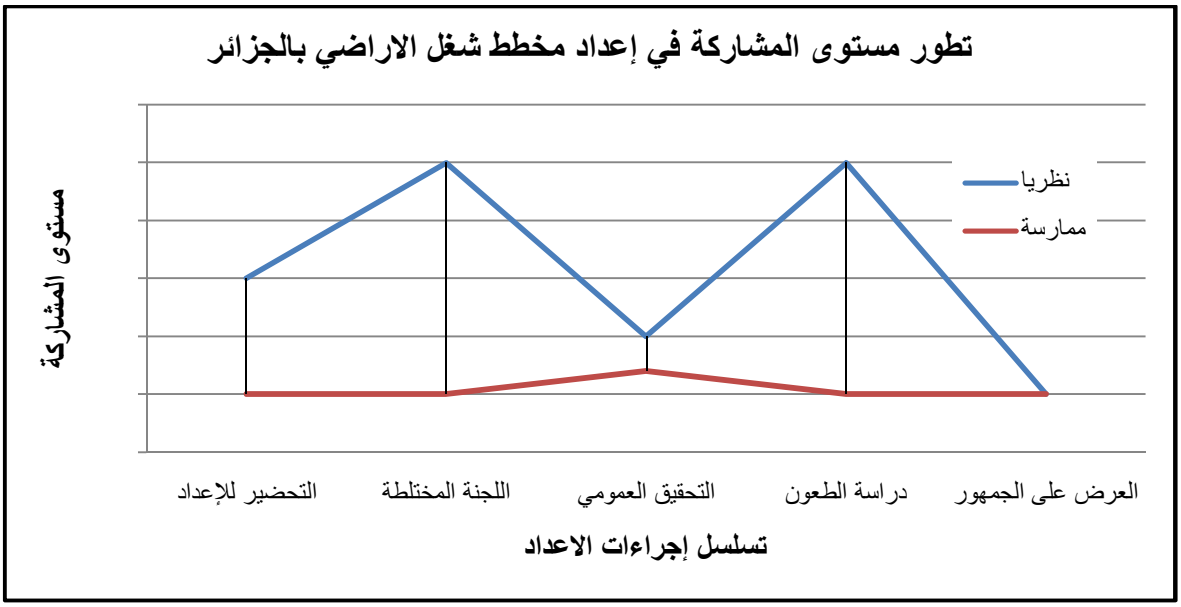
من جهة أخرى نتساءل عن مآل رأي المحافظ المحقق الذي يبدو عديم القوة القانونية أمام صلاحيات اللجنة، يبدو لنا أن عدم إدراج عمل المحافظ المحقق كوظيفة إدارية مستقلة على غرار ما هو معمول به في بعض الدول، يمنح للإدارة و السياسيين على حدٍ سواء مرونة في إتخاذ القرارات و يجنبها وضعيات قانونية تعيق تنفيذ تلك القرارات.

يتوج عمل هذه اللجنة بمحضر تعلق نسخة منه بمقر البلدية، يتضمن الفصل في قبولية الملاحظات و الآراء ، و يشكل هذا القرار بحد ذاته أساسا يعتمد عليه المجلس الشعبي البلدي لأخذ مداولة المصادقة على المخطط، الذي يعرض على الجمهور لمدة ستين يوما بقرار من رئيس المجلس و تنشر نسخة منه بمقر البلدية، يتضمن إلى جانب تاريخ بداية الوضع تحت تصرف الجمهور المكان

المخصص لعرض المخطط و الوثائق المكونة للملف، مشكلا بذلك آخر حلقة في سلسلة الإجراءات الإدارية لإعداد المخطط الذي أصبح قابلا للتنفيذ، بعد أن أكسبته جملة المداولات و القرارات المتخذة بشأنه حجية القانون و شرعية محل شك كبير.

رغم النقلة النوعية التي قدمها المرسوم التنفيذي رقم 178/91 في تسيير إشكاليات التعمير و تكوين إطار حياة السكان، من خلال إدراجه لعنصر المشاركة العمومية في إعداد مخططات شغل الأراضي، و ذلك على مرحلتين : مع بداية الدراسة من خلال التمثيل الجمعوي و مختلف تنظيمات المجتمع المدني من نقابات و تنظيمات حرفية بإعطائها فرصة الانضمام للجنة المختلطة لمتابعة مشروع الدراسة بقرار بلدي، إلا أن ضعف تكوينات المجتمع المدني على المستوى الوطني غيب هذا المظهر من مظاهر المشاركة. كما منح المشرع فرصة موسعة للجمهور للمشاركة بشكل متأخر و ذلك خلال فترة التحقيق العمومي الذي يتبع تبني المشروع من طرف المجلس الشعبي البلدي ما يقلل من فرص تغيير مشروع الدراسة.

شكل رقم 8: تطور مستوى المشاركة النظري و الفعلي خلال إعداد مخطط شغل الأراضي بالجزائر



المصدر: إعداد الباحث 2017 على ضوء تحليل النصوص القانونية و حالة الدراسة

المبحث الثاني: صلاحيات الفاعلين في إعداد مخططات شغل الأراضي بالجزائر

إن إعداد الدراسات الحضرية – بما في ذلك مخططات شغل الأراضي- عملية معقدة، تشارك فيها هيآت و فاعلين محليين متعددين، ضمن حدود صلاحيات كل فاعل و إطار من التنسيق و التشاور وفق ما تمليه ضرورات مجال تدخل كل طرف و المسؤوليات المخولة له. و قد جاءت مبادئ سياسة المدينة لتكريس مبدأ اللاتمركز الذي يقتضي إسناد المهام و الصلاحيات القطاعية لممثلي الدولة على المستوى المحلي، و مبدأ اللامركزية الذي خولت بمقتضاه صلاحيات واسعة في تقرير سياسة التسيير الجواري للجماعات المحلية بإكسابها سلطات أوسع بمقتضى القانون[1].

و بقدر ما يكون توزيع الصلاحيات عقلانيا ُمدعَّما بأدوات قانونية و مالية بقدر ما يكون أداء الأدوار الموكلة للفاعلين واقعيا، ما يسمح لاحقا بتسهيل تنفيذ الدراسات. و قد شرعت الجزائر في تبني هذه السياسة بعد تسعينات القرن الماضي، بهدف تحسين مردودية و فاعلية برامج التدخل العمومي. فمن هم الفاعلون المحليون في إعداد مخططات شغل الأراضي؟ و ما هي الصلاحيات المخولة لهم ؟ و إلى أي مدى تنسجم أدوار الفاعلين مع مسؤولياتهم ؟ و هل للإستشارة أو المشاركة دور في تكييف أدوار و صلاحيات الفاعلين بما يسهم في نجاح المخططات؟

و قبل استعراض أهم الفاعلين في إعداد دراسات مخططات شغل الأراضي نشير إلى أن المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 1991/0/28 كان قد حدد هؤلاء الفاعلين بشكل حصري، موجبا استشارة أطراف و تاركا الاختيار في استشارة فاعلين آخرين، و لكنه في جميع الحالات حدد إطارا لمشاركة هؤلاء الفاعلين ألا و هو اللجنة المختلطة لمتابعة إعداد المخطط.

إلا أن خصوصيات المحيط الذي يتدخل عليه مخطط شغل أراضي ما، هي التي تحدد قائمة الهيآت و المصالح و الشخصيات و التنظيمات التي يجب توسيع الاستشارة لها، إلى جانب تلك التي لا غنى عن دورها في إعداد المخطط و هي : مصالح التعمير، الأشغال العمومية و الطرق، مصالح الري، البرمجة و متابعة الميزانية و النقل و التجارة. و في تحسن ملحوظ تم توسيع صلاحيات المنتخبين المحليين و توسيع دائرة المشاركة بعد صدور قانون البلدية الأخير[2]. و لكن النقطة الأهم في كل هذا تكمن في تحديد أدوار و مسؤوليات الفاعلين فقد ظل الغموض يكتنفها و يحيط بها من عدة جوانب، و

1- المادة رقم 2من القانون رقم06/06 المتضمن سياسة المدينة، الجريدة الرسمية رقم 15/06 بتاريخ 2006/06/12

2- المواد 13،12،11و103 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 بتاريخ 2011/07/03

هو ما أثر سلبيا على نوعية الدراسات و صعب تنفيذها لاحقا.

و بشكل عام يمكن حصر الفاعلين في إعداد مخططات شغل الأراضي ضمن أربع فئات تتعلق بأربع دوائر متتالية من الصلاحيات : فاعلون يمارسون دورا أساسيا تتمحور صلاحياتهم في دائرة مركزية تتعلق بالإشراف على تسيير مشروع الدراسة(La maitrise d'ouvrage)، و فئة ثانية من الفاعلين يتعلق دورهم بتوجيه التعمير و تقييده بشروط تصب في مبدئي الحماية و الوقاية، يلي ذلك في المرتبة الثالثة مجموعة من الفاعلين يرتبط دورهم بمسؤوليات قطاعية ذات طبيعة محورية في الهيكلة المجالية لمحيط المخطط، و يتعلق الأمر بالتكفل بالبنى التحتية و التجهيزات و المرافق العمومية بما يحقق برامج المنفعة العمومية، و أخيرا يأتي في الفئة الرابعة و الأخيرة فاعلين يمثلون القطاع الخاص و المجتمع المدني كالجمعيات و النقابات المختلفة و المرقين و المستثمرين و يتمحور دورهم إما: حول الرقابة الاجتماعية للإنتاج العمراني و القيم المتحكمة فيه، أو بتكييف محتوى المخطط للجدوى الاقتصادية بما يشجع مساهمة القطاع الخاص حتى يسهل تنفيذ ذلك المحتوى لاحقا، و رغم هذه التفيئة فإن لكل فاعل دور لا يستغنى عنه في نهاية الأمر.

أ- تصنيف الفاعلين تبعا للصلاحيات المخولة لهم

1- الفئة الأولى من الفاعلين: مسؤولية إعداد المشروع

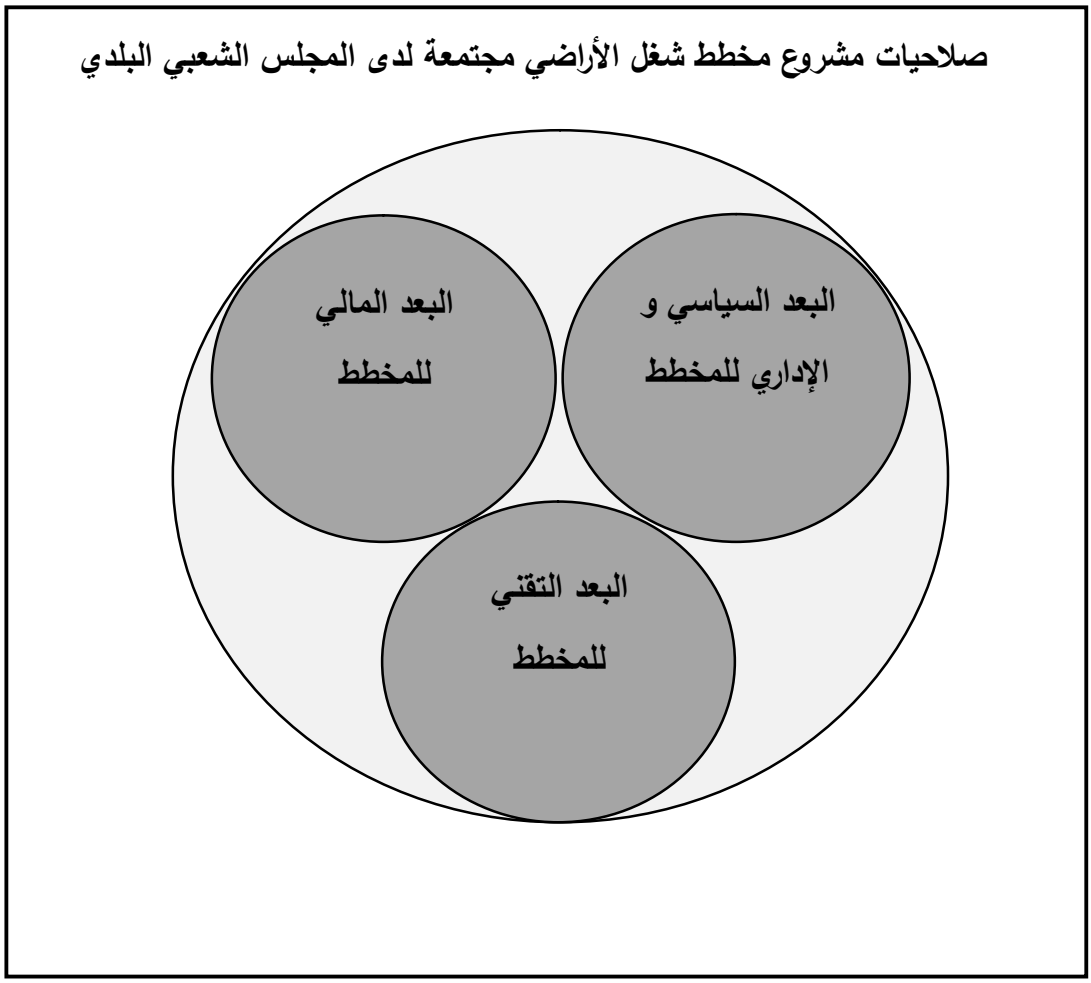
1.1- المجلس الشعبي البلدي و حدود مسؤولية إعداد الدراسة (La maitrise d'ouvrage)

لقد نص كل من قانون التهيئة و التعمير في المادة رقم 24 و المرسوم التنفيذي رقم 178/91 في المادة رقم 06 بوضوح أن إعداد مخطط شغل الأرضي يتم بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت مسؤوليته، كما أوكلت له بمهمة متابعة الدراسات و جمع الآراء، بما في ذلك مصالح التعمير، بهذا يتضح للعيان أن البلدية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي هي صاحبة مشروع الدراسة(Le maitre d'ouvrage)، و هذا فضلا عن صلاحيات التبني و المصادقة و أخذ القرارات المتعددة التي تؤكد له التمتع بهذه الصلاحية، خاصة وأن المادة رقم 08 من المرسوم السابق الذكر إعتبرت مدير التعمير من المصالح المستشارة .

على أن الممارسة الميدانية تبرز لبسا يُ قوِّض من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، من خلال سحب صلاحية التسيير المالي لدراسات مخططات شغل الأراضي منه و تحويلها لمصالح التعمير الولائية (La DUC)، فهذه الأخيرة تتمتع بصلاحية تسجيل دراسات مخططات شغل الأراضي (إلى جانب دراسات أخرى لعل أهمها المخططات التوجيهية للتهيئة و التعميرPDAU) ؛ تعلن عن

المناقصات؛ تترأس لجنة تقييم العروض و تعد دفتر شروط مشروع الدراسة، و تستثنى من ذلك حالات دراسات المراجعة التي تتولى مصالح البلدية تسييرها المالي، من هنا نتساءل من هو صاحب مشروع

شكل رقم9:النموذج النظري لصلاحية إعداد مخطط شغل الأراضي (المادة34 من القانون29/90)



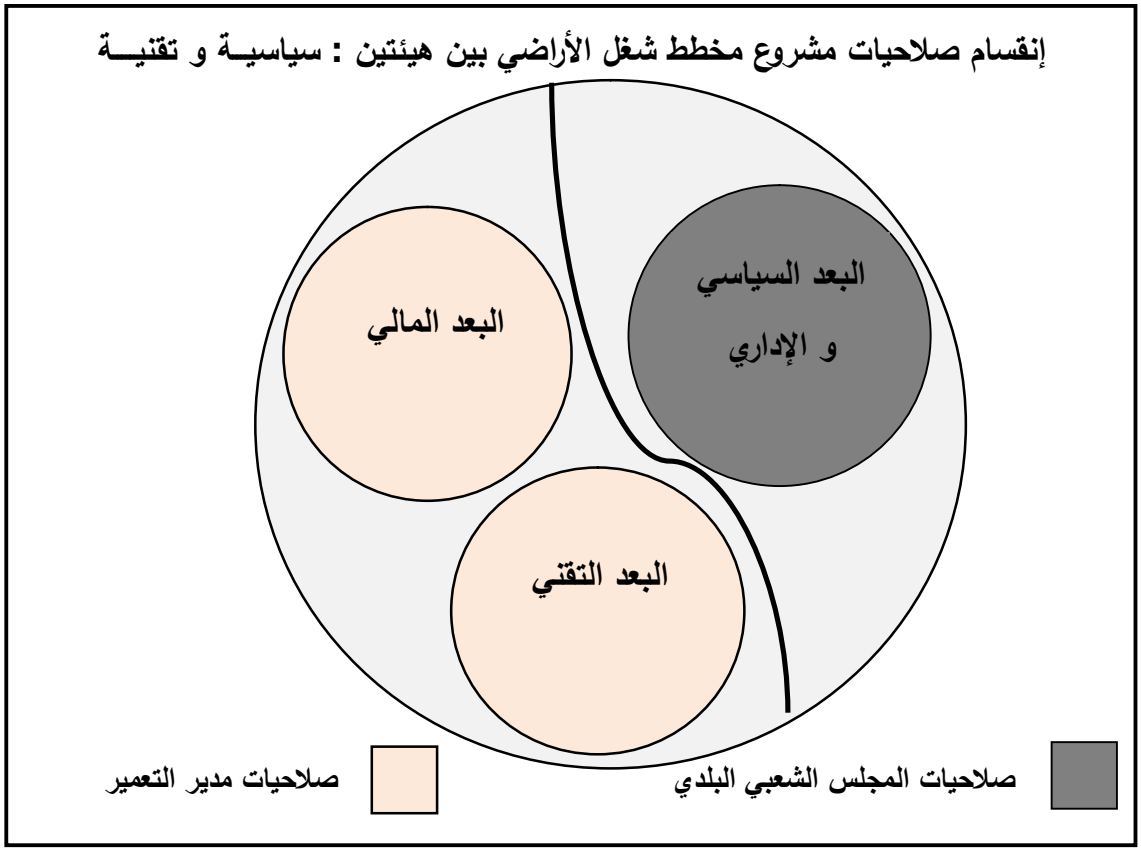
المصدر: من إعداد الباحث 2017

دراسة مخطط شغل الأراضي ؟ رئيس المجلس الشعبي البلدي أم مدير التعمير؟

مما لا شك فيه أن فصل التسيير المالي لمشروع الدراسة عن التسيير الإداري و السياسي له ينعكس سلبيا على محتوى الدراسة، من خلال عدة جوانب: فمكتب الدراسة يتلقى أوامر الخدمة لمباشرة الدراسة و تعديلها و إنهاء مرحلة ما منها(Les ODS) من المسير المالي، و هذا طبيعي لارتباطه بالمهام المطالب بانجازها في كل مرحلة حتى تسدد مستحقاتها، كل ذلك يتم في منئ عن المجلس الشعبي

البلدي و رئيسه، فأين صلاحية متابعة الدراسة المسندة لرئيس المجلس الشعبي البلدي من كل هذا؟ و ماذا بقي له ليتابعه و يشرف عليه ؟

شكل رقم10 :النموذج المعمول به ميدانيا لصلاحية إعداد مخطط شغل الأراضي



المصدر: من إعداد الباحث 2017

ميدانيا لوحظ أن الهيآت و المصالح المستشارة لم تعد ترسل آراءها و ملاحظاتها لمصالح البلدية بل ترسلها مباشرة لمدير التعمير[1]، و هو ما زاد من عزل المجلس الشعبي البلدي و أثر سلبيا إلى حد كبير في جدية و مصداقية قراراته و مداولاته التي لم تعد توجِّه إعداد المخطط بل أضحت تابعة لقرارات مدير التعمير ما جعلها مجرد مسار إداري بدون محتوى.

2.1- الدور المحوري لمديري التعمير و البناء (DUC)

إلى جانب الصلاحيات المذكورة آنفا، و المتعلقة بتقاسم صلاحية صاحب المشروع (La maitrise d'ouvrage urbaine) مع مصالح البلدية ، يقع على عاتق مصالح التعمير على مستوى الولاية أو قسماتها الإقليمية مهام أخرى في إعداد المخطط أهمها:

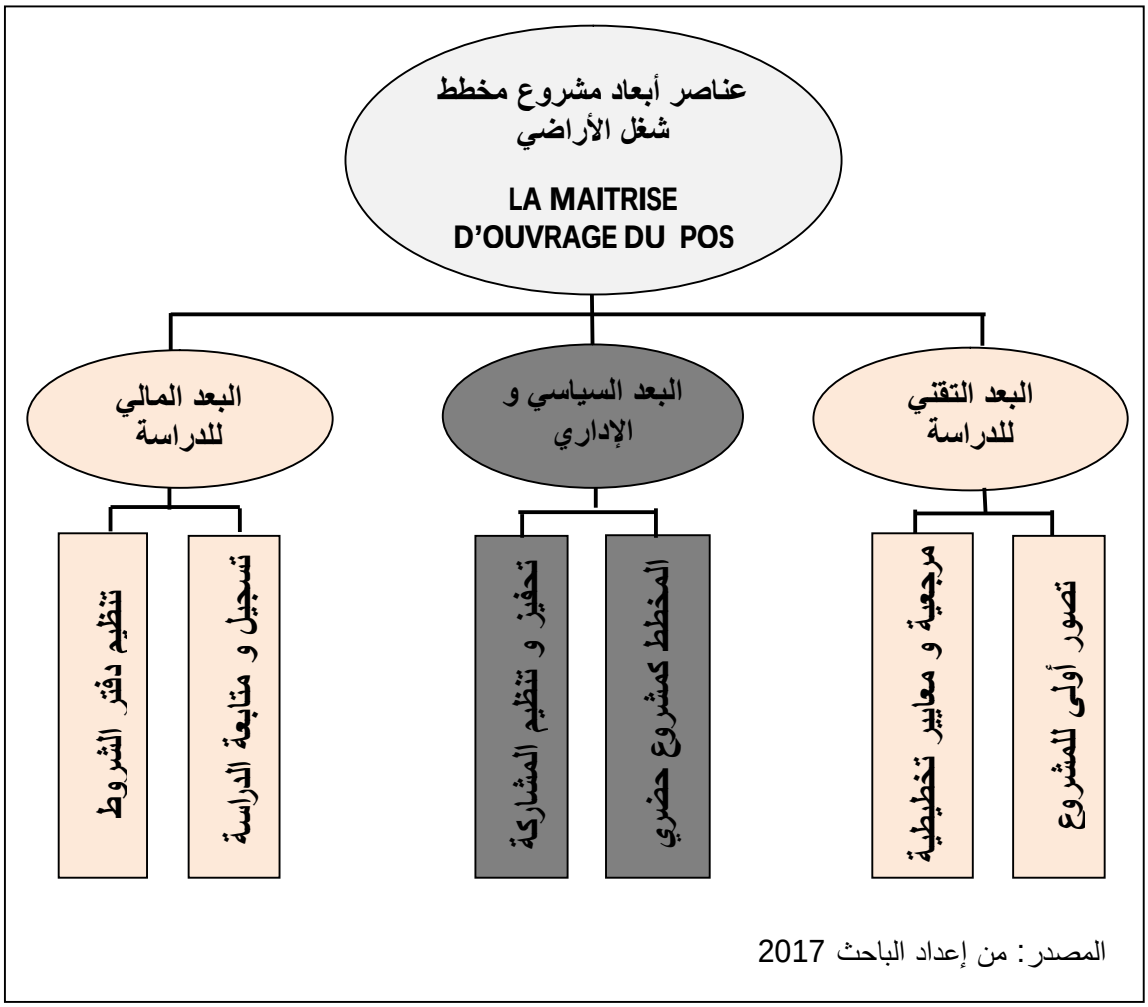
- السهر على توفير المعطيات الإحصائية و البيانية الضرورية لصاحب العمل(maitre d'oeuvre)

1- ممارسة ميدانية بمصالح التعمير لبلدية باتنة من 1995إلى 2009

الذي يتمثل في مكتب الدراسات المكلف بإعداد الدراسة، و مرافقة اتصالاته بمختلف المصالح و الهيآت بهدف جمع المعطيات بما في ذلك المصالح التقنية للبلدية؛

- مراقبة مدى تطابق التقديرات الكمية للإحتياجات الحالية و المستقبلية للسكان من مختلف الخدمات و التجهيزات مع شبكة التجهيز المعمول بها و أنصبة الفرد من كل تجهيز (La grille des équipements) على ضوء توجيهات أدوات التخطيط المجالي؛

شكل رقم 11: العناصر المكونة لأبعاد مشروع مخطط شغل الأراضي



المصدر: من إعداد الباحث 2017

- التأكد من انسجام مشروع التهيئة مع توجيهات مخطط التهيئة و التعمير المطبقة على القطاع الذي يقع مخطط شغل الأرضي ضمنه؛

- مدى تماشي مشروع التهيئة مع أهداف السياسة الوطنية للسكن في استهلاك العقار الحضري؛

- السهر على إحترام بنود دفتر الشروط من خلال: إنجاز كل وثائق المخطط حسب محتوى كل مرحلة، الالتزام بالآجال الزمنية لمراحل الدراسة و رفع تحفظات الأطراف المشاركة في إعداد المخطط، علما أن دفتر الشروط النموذجي لا يتضمن أي إشارة لكيفيات مشاركة مكتب الدراسات في تنشيط المشاركة أو الاتصال بالجمعيات ذات الصلة.

3.1- مكتب الدراسات (صاحب العمل) (Le maitre d'œuvre)

تقتضي الطبيعة المعقدة و المتعددة الأبعاد للدراسات العمرانية في الجزائر إسناد إعدادها لمكاتب الدراسات العمومية لتوفرها على موارد بشرية معتبرة و متعددة التخصصات، إلى جانب توفرها على إمكانات مادية معتبرة و حظيرة عتاد تمكنها من التنقل ميدانيا، إلا أن هذا لم يمنع منح دراسات عمرانية ذات مقياس معتبر لمكاتب خاصة في ظل إقتصاد السوق الذي حرر مهنة إعداد الدراسات الحضرية، إذ لم تعد مهمة إعداد المخططات التوجيهية للتهيئة و التعمير و مخططات شغل الأراضي حكرا على مكاتب دراسات عمومية، فالكثير منها أسند لمكاتب خاصة. و رغم وجود إطار توجيهي لإعداد دراسة مخطط شغل الأراضي كإنتاج عمراني و معماري، فإن بصمة المصمم تظل قائمة، و يتوقف مدى تأثير التقني المصمم في المخرجات النهائية لمخطط شغل الأراضي على فعالية ثلاث عوامل أساسية تشكل معالم توجيه و كبح لجماح فلسفة الحداثة و مبادئ التعمير الوظيفي المبهرة للمصممين العمرانيين، و التي لا تكف عن إنتاج مدن غريبة غير قابلة للتملك و العيش، نظرا لسيطرة البعد الاقتصادي للمنتج العمراني على الأبعاد الإنسانية و الثقافية للمدينة[1].

4.1- المعالم الموجهة للإعداد التقني

- مدى وضوح مقتضيات الأدوات التخطيطية المرجعية الواقعة أعلى سلم تدرج أدوات تخطيط المجال، و نقصد بذلك المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخطط التجانس الحضري إن وجد. فكلما كانت توجيهات هذه الأدوات واضحة، تعكس واقع مجال الدراسة و قابلة للتجسيد، كلما أخذ بها مكتب الدراسات و شكلت معلما يوجه المصمم و يقلل من ابتعاد إبداعه الفكري عن واقع محيط الدراسة، أما إذا اتسمت بطابع العمومية و الإبهام فتحت مجال المبادرة لمكتب الدراسات و تحررت مخيلته لتطوير أفكار بديلة قد تكون بعيدة عن واقع محيط الدراسة.

- وجود تصور أولي للصورة المثلى لمجال الدراسة لدى صاحب المشروع أو الهيئة المكلفة بتسيير إعداد المخطط ، إذ يمكن لهذا المشروع الأولي أن يشكل معالم توجيه لمكتب الدراسات، فكلما

1- معاوية سعيدوني.(2016).أزمة التحديث و التخطيط العمراني في الجزائر:جذورها، واقعها، آفاقها. مجلة *عمران للعلوم الاجتماعية و الإنسانية*، المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات، العدد 6المجلد 16/4، بيروت لبنان، ص8.

إتضحت الرؤية لصاحب المشروع من خلال الإدراك الحقيقي لمشاكل واقع الدراسة-رؤية ينبغي أن تنطلق من تقييم شامل و واعي للعوامل المتحكمة في ديناميكية المجال المدروس؛ رؤية تمتد إلى الكشف على الفاعلين الحقيقيين الذين يلعبون دورا هاما في تحديد مستقبل المدينة-كلما توفرت هذه الرؤية إستطاع صاحب المشروع استقطاب عناصر الدراسة و تركيز مجهودات صاحب العمل على إشكاليات المشروع ، و من الشروط الأساسية لتوفر هذه الرؤية أن يكون صاحب المشروع قد عايش محيط الدراسة مدة زمنية معتبرة من خلال ممارسة مهام تسيير تقني أو تمثيل سياسي لفترة زمنية معتبرة، فكما يقال : L'urbanisme est un vécu (العمران معايشة) ، و هذا ينطبق أيضا على صاحب العمل، فكثيرا ما أسند إعداد دراسات عمرانية لمكاتب دراسات إطاراتها بعيدة جغرافيا كل البعد عن مجال الدراسة و لم يكتب لتلك الدراسات إلا الفشل.

- دور تنظيمات المجتمع المدني ،إذا سلمنا أن إشكاليات التهيئة و التعمير في جانب منها هي تفاعل للسكان و المواطنين مع المجال، فإن لهؤلاء خبرة لا يستهان بها مستمدة من: إحتكاكهم اليومي ببعضهم البعض؛ مما يواجهونه من صعوبات و نقص في التجهيزات؛ صعوبات مرتبطة باستعمال ذلك المجال؛ عدم كفاية خدمات النقل و قلة فعالية أنظمة المرور؛ قلة أداء شبكة الطرق و غيرها من المشاكل التي يصادفها مرتفقي المجال(Les usagers)، و هي الخبرة التي لا يجب الاستهانة بها لأنها تمثل تغذية راجعة تزيد من جلاء الصورة لصاحب المشروع ، و تفيد المصمم في تحديد الخطوط العريضة لمشروع التهيئة، و هو ما يتأتى من خلال توسيع المشاركة لممثلي تنظيمات المجتمع المدني من جمعيات و نقابات و تنظيمات حرفية كالرابطات و الاتحادات و المجالس المختلفة، و كلما كانت هذه المشاركة باكرة كلما زاد تأثيرها(أنظر الفصل الأول)، و الملاحظ في الجزائر هو إستفراد مكاتب الدراسات و مصالح التعمير في التأثير(صياغة) على المنتوج النهائي (المخرجات النهائية)للدراسات الحضرية بما في ذلك مخططات شغل الأراضي،

2- الفئة الثانية من الفاعلين: المصالح المكلفة بالحماية و الوقاية

هذه الفئة من الفاعلين لا تتدخل على المخطط بتخصيص أوعية عقارية لتوطين وظائف حضرية معينة، فهي لا تستهلك المجال و إنما تحمي وجهة معينة لبعض أراضي المخطط التي تغلب عليها وظيفة معينة ذات فائدة اقتصادية أو طبيعية، و ذلك بصياغة إرتفاقات حول السماح أو عدم السماح بتوطين استخدامات حضرية أو تقيده بشروط من الكثافة و الحجم تلائم الوظيفة الأساسية للأرض:

1.2- الفلاحة و الغابات

لقد أولى قانون التهيئة و التعمير أهمية خاصة لقطاعي الفلاحة و الغابات من منطلق كونهما تشكلان

ثروة متجددة فضلا عن دورهما البيئي و ما يساهمان به في خلق مناصب الشغل، و ذلك حتى تتماشى توجهات التعمير مع مقتضيات قانون التوجيه العقاري الذي جعل هذه الأراضي ضمن الأصناف السبعة المشكلة للقوام التقني للأملاك الوطنية (المواد من رقم 03 إلى رقم 22 من قانون التوجيه العقاري). من هذا المنظور يأتي تأكيد المادة 15 من قانون التهيئة و التعمير على وجوب استشارة مصالح الفلاحة في إعداد وثائق التعمير. و في باب القيود الخاصة أكد القانون 25/90 على منع التعمير بالأرضي الفلاحية المصنفة في فئتي "الخصبة جدا و الخصبة" إلا برخصة وزارية، و هذا محافظة على الطابع الفلاحي لهذه الأراضي، و عليه فمشاركة مصالح الفلاحة المحلية في إعداد وثائق التعمير، تتمحور حول السهر على تطبيق فحوى المواد رقم 33 حتى 36 من قانون التوجيه العقاري، أي الإبقاء على الطابع الفلاحي لهاتين الفئتين من الأراضي و حمايتهما رغم تواجدها داخل المحيط العمراني أو ضمن محيط مخطط شغل الأراضي. كما وضعت المواد رقم 13و 14 منه تعريفا للمجال الغابي . **و يتضح مما سبق أن دور مصالح الفلاحة و الغابات لا يتعلق ببرمجة الإطار المبني المستقبلي (البيئة الاصطناعية) بل بإدراج إرتفاقات قانونية تستهدف تكريس الوظيفة الفلاحية أو الطابع الغابي للأراضي و منع البناء إلا في حدود القيود الخاصة في حالة تواجدها ضمن محيط المخطط.**

2.2- التراث، السياحة و البيئة

تتمثل إهتمامات قطاع البيئة الذي تمثله محليا مديرية البيئة ابتداء من 1996 بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 96-60 المؤرخ في 27 جانفي 1996 في إشتراطات تهدف لحماية الممتلكات و وقاية الاستيطان البشري من الأخطار على مختلف أنواعها ، و تتضافر جهود كل من قطاعي السياحة و مفتشية المباني و المواقع الأثرية لحماية المواقع و المحيطات ذات الطابع السياحي أو ذات القيمة التراثية و التاريخية و الثقافية و ترقية طابعها السياحي (المادة 22 من قانون التوجيه العقاري)، مستهدفة من خلال مشاركتها في مسار إعداد مخططات شغل الأراضي التضييق على البناء و حجمه و واجهات البنايات و وظيفتها في محيط المواقع و المعالم و المنشآت السياحية بارتفاقات تصب في هدف واحد و هو تكريس الوظيفة السياحية و المحافظة على التراث المادي و غير المادي لهذه الأجزاء من المخطط.

في حين تصب اهتمامات قطاع البيئة في:

- تحقيق وقاية السكان المستقبليين أو المتواجدين بمحيط المخطط من الأخطار بأنواعها، باستبعاد النشاطات المضرة بالبيئة الحضرية، عملا بتوصيات القانون 10/03 المتضمن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة و إجراءات ترخيص المنشآت المصنفة.

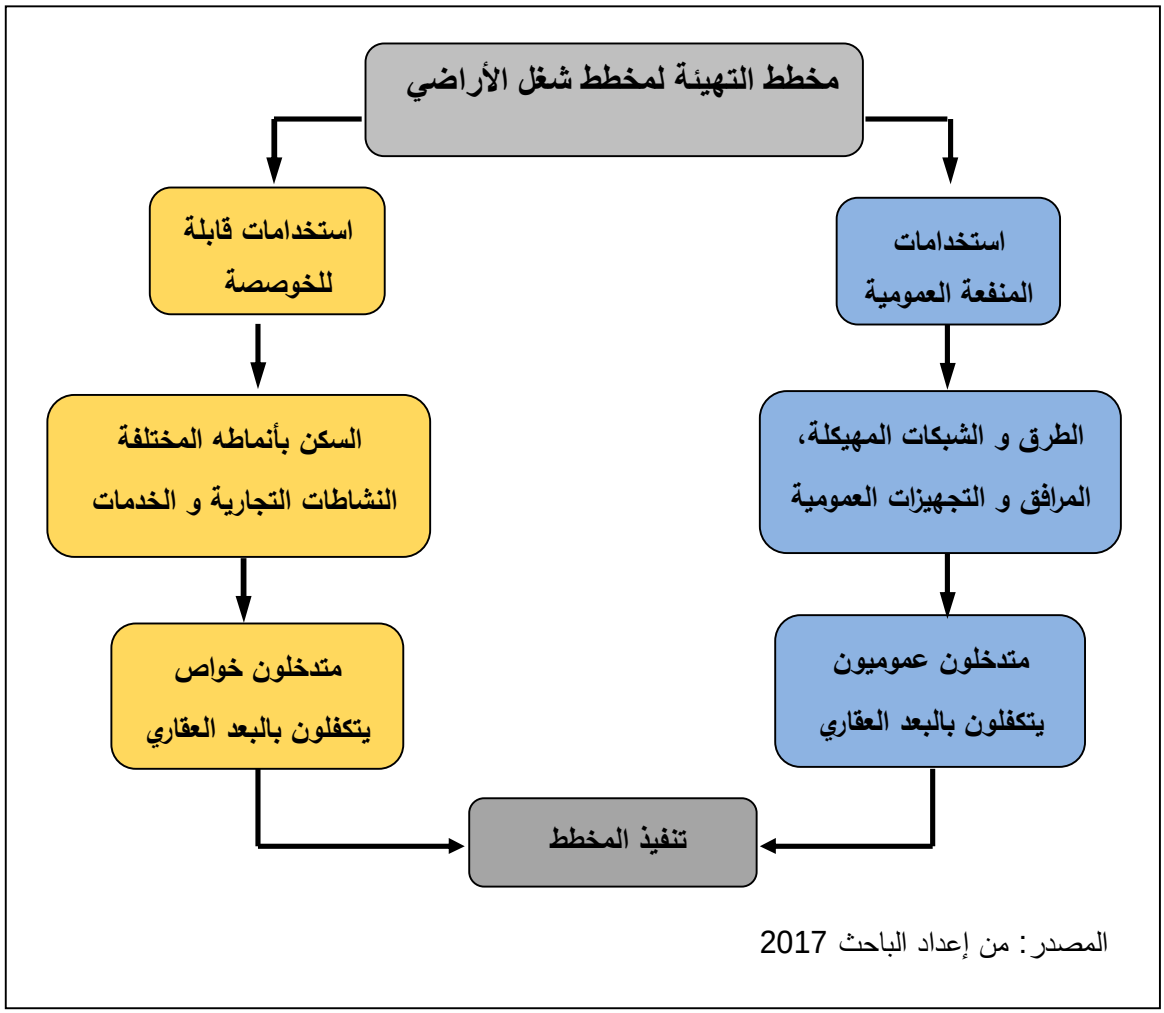
- و يشكل الاهتمام بترقية البيئة الحضرية بمحيط تدخل مخطط شغل الأراضي، إسهاما في برمجة استخدامات الأراضي بالمخطط و بصمة مجالية لتدخل مصالح البيئة، بالتأكيد على تخصيص أوعية عقارية مناسبة من المساحات الخضراء ضمن نظام متدرج لهذه المساحات حسب موقع المدينة ضمن الشبكة الحضرية عملا بتوجيهات القانون التوجيهي للمدينة.

3-الفئة الثالثة من الفاعلين: المكلفون بالتهيئة، التجهيزات و البرمجة (تحقيق المنفعة العمومية)

إن أي دراسة للتعمير التفصيلي (Urbanisme de détail) ينتج عنها في نهاية الأمر فئتين كبيرتين من إستخدامات الأرض، تتمثل الأول في استخدامات ذات طبيعة خاصة أي يمكن أن يبادر بتجسيدها خواص في إطار الاستثمار، و يدخل ضمن هذه الفئة الأراضي المخصصة للسكن بنمطيه الفردي و الجماعي و نصف الجماعي ؛ القطع المخصصة للأنشطة التجارية و الخدماتية كالمراكز التجارية مثلا؛ و بشكل عام كل استخدام من شأنه أن يكون ذو طبيعة تجارية، بما في ذلك بعض التجهيزات، في حين تتعلق الفئة الثانية من الاستخدامات بكل استخدام يحقق المنفعة العمومية بتوجيهه لوظيفة عامة، و يدخل ضمن هذه الفئة: المساحات المخصصة للطرق و الشبكات المختلفة (VRD) الأولية والثانوية؛ الأوعية العقارية الموجهة للمرافق و المنشآت و التجهيزات العمومية، فهذه الأخيرة تتكفل بها الهيآت و المصالح العمومية إلى جانب الجماعة المحلية ممثلة في البلدية، لكونها استخدامات لا تعود بالفائدة على الخواص و لا يمكن تحميلها أياهم، اللهم إلا ضمن إستراتيجية عقارية قائمة على أشكال من التضامن لتحقيق الصالح العام[1]. و بهذا ينقسم فاعلي هذه الفئة إلى:

نقصد بالصالح العام بهذا الخصوص مفهوم Le bien commun فهذا الأخير يختلف عن مفهوم المنفعة العمومية L'intérêt général ، فبينما يقوم الصالح العام على تحمل جميع الأفراد المعنيين جزء من التبعات التي يرتبط بها استمرار المصلحة المشتركة لهم، نجد أن المنفعة العمومية فكرة فلسفية تقوم على قيم أخلاقية نظرية بدافع من الضمير. و للاستزادة أكثر حول الموضوع يمكن العودة لمقال:
DONZELOT Jacques et EPSTEIN Renaud
DONZELOT Jacques et EPSTEIN Renaud ISBN: 9782909210472, Esprit 2006/7p-p 5-34
DOI: 10.3917/*esprit*.0607.0005 (Juillet),
Page web : https://esprit.presse.fr/article/epstein-renaud-et-jacques-donzelot/democratie-et-participation-l-exemple-de-la-renovation-urbaine-13495

شكل رقم12: التبعات العقارية التى يطرحها إقتراح التهيئة لمخطط شغل الأراضى



المصدر: من إعداد الباحث 2017

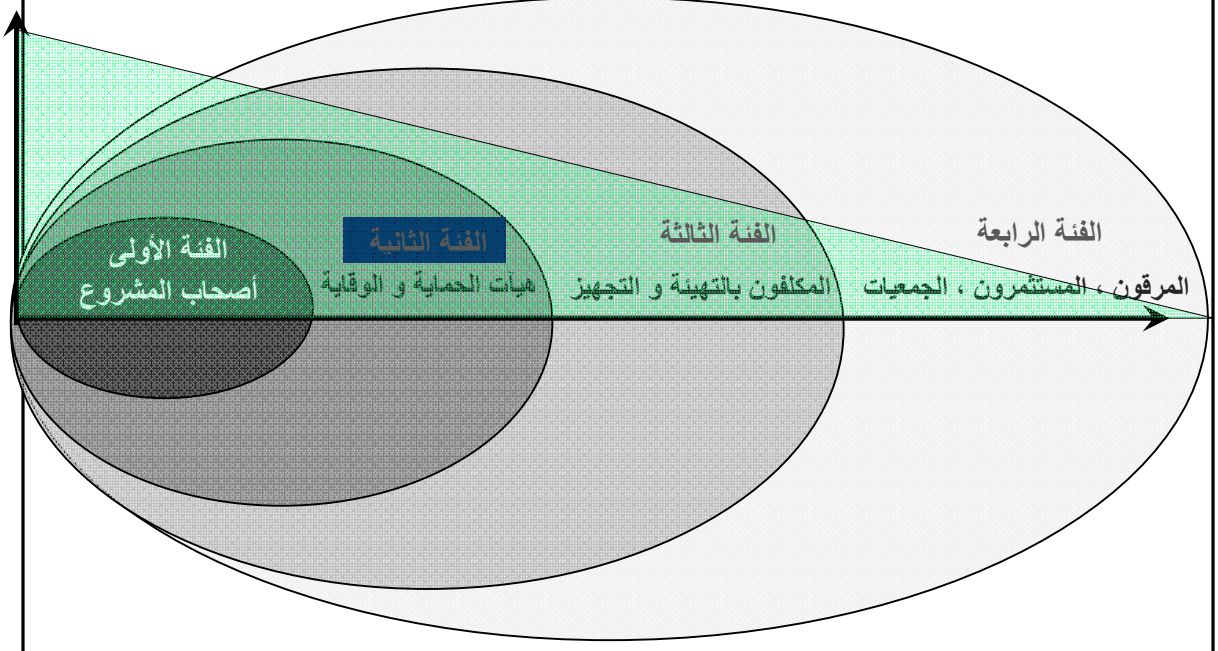
1.3- الفاعلون المكلفون بالتهيئة (الطرق و الشبكات المختلفة)

❖ مديرية الأشغال العمومية DTP

و تتفرع عن وزارة الأشغال العمومية و النقل الناتجة عن سياسة اللاتمركز أي أنها من مصالح الدولة غير الممركزة ، تتواجد على مستوى الولاية و لها فروع إقليمية، تهتم بتسيير و ترقية شبكة الطرق و المنشآت الفنية على مستوى الولاية بما في ذلك المتواجدة داخل المدن و خارجها، كما تشرف على تسجيل مشاريع الدراسات و متابعة إنجازها. و ضمن هذا الإطار يتدخل مكتب الدراسات على مستوى المديرية أو على مستوى فروعها الإقليمية في إعداد مخططات شغل الأراضي كهيئة مستشارة لمبررات متعددة منها:

- يأتي في مقدمة هذه المبررات، كون نسبة معتبرة من المحيط الذي يتدخل عليه مخطط شغل الأراضي مخصصة للطرق بمختلف تصنيفاتها (قد تتعدى 20%)، و ينص دفتر الشروط النموذجي لإعداد مخططات شغل الأراضي أن إنجاز الطرق الأولية و الثانوية على عاتق الدولة ممثلة في القطاع المكلف بالطرق، و هي قبل ذلك تدخل ضمن الأملاك العمومية لقطاع الطرق و الأشغال العمومية، ما يمنحه شرعية المشاركة في إعدادها و بالتالي إعداد هذه الدراسات؛

شكل رقم13: فئات الفاعلين في إعداد مخططات شغل الأراضي في الجزائر و صلاحياتهم



على المحور الأفقي أولويات تدخل الفاعلين، و على المحور العمودي مستوى الصلاحيات المخولة لهم

المصدر: من إعداد الباحث 2017

- الوصاية التقنية حول الطرق: أي مراقبة مدى تطابق الخصائص التقنية للطرق ضمن مجال تدخل مخطط شغل الأراضي مع المواصفات و الشروط المحددة من طرف وزارة الأشغال العمومية كعرض الطريق و مكونات مقطعيه العرضي و الطولي التي تتغير وفق تصنيفه الإداري و الوظيفي؛

- التأكد من التكامل الوظيفي و الوصولية بين الطرق التي ستستحدث من خلال مخطط شغل الأراضي و شبكة الطرق الموجودة بالمدينة؛

- الحرص على تخصيص أروقة الارتفاقات الخاصة بالطرق حال تواجدها؛

- التأكد من إدراج المشاريع القطاعية الخاصة بقطاع الطرق و المنشآت القاعدية التابعة لها المبرمجة جهويا و وطنيا إذا كانت ستمر خلال محيط تدخل مخطط شغل الأراضي؛

❖ **مديرية الولائية للري DHW**

تتفرع عن وزارة الموارد المائية ، و تتولى تسيير الموارد المائية و المنشآت المرتبطة بها كالسدود و الآبار و شبكات جلب المياه و ضخها نحو نقاط التخزين، شبكات التوزيع الأولية و الثانوية على الخصوص، كما تسهر على مراقبة نوعية المياه وفق المعايير منظمة الصحة العالمية و توفير الكمية المخصصة للفرد يوميا. و حسب المادة رقم 08 من المرسوم91 /178 المتعلق بإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي فإن مديرية الري من بين المصالح التي تستشار وجوبا إلى جانب سابقتها (الأشغال العمومية)، نظرا لأهمية دورها المتمثل في :

- التأكد من عدم وقوع المخطط ضمن المناطق المعرضة للفيضانات؛
- إمكانية تمرير شبكة التزود بمياه الشرب من خزانات المياه التي يمكن التزود منها باستخدام نظام الجاذبية، و في حالة وجود عائق إشتراط إنجاز خزان جديد أو تجميد التعمير بالمنطقة لحين توفر الشروط، وفي حالات الضرورة يمكن استعمال الضخ الميكانيكي؛
- قابلية الموقع للصرف الصحي، و خيارات الربط بمجمعات الصرف الصحي الموجودة أو التي يجب إستحداثها و المسارات المتوقعة لذلك؛ و مدى كفاية محطة التصفية (إن كانت موجودة) في معالجة مياه الصرف التي ستنتج عن تعمير المنطقة، و البدائل المتاحة في غيابها؛
- تخصيص أروقة حماية للشبكات التي تستوجب إرتفاقات ضمن مجال الدراسة علما أن رواق الارتفاق و القنوات ممتلكات عمومية ممثلة في مديرية الري.

كما يمكن أن تشارك في الدراسة هيآت توزيع الطاقة الكهربائية و الغازية و شبكة الاتصالات و غالبا لا تشارك في إعداد الدراسات رغم دعوتها للمشاركة.

❖ **مديرية التجهيزات العمومية (DEP):المكلفة بالمرافق و التجهيزات العمومية**

تفرعت عن مديرية السكن و التجهيزات العمومية DLEP و ذلك لتخيف الأعباء عنها، هذه الأخيرة تفرعت بدورها في وقت سابق عن مديرية التعمير و البناء و السكن DUCH ، و هو ما يثبت زيادة حجم الاستثمارات المخصصة لقطاع السكن و التعمير و البناء و التجهيزات العمومية، فبعد أن كانت

منضوية تحت مديرية واحدة تفرعت إلى ثلاث مديريات، تهتم إحداها بالتجهيزات العمومية DEP، بينما تتولى الثانية تسيير التعمير و البناء DUC، في حين خصص للسكن مديرية مستقلة حتى تتمكن من تسيير الحجم المعتبر لبرامج السكن خلال العشرية الأخيرة.

تتكفل مديرية التجهيزات العمومية بتنفيذ سياسة الدولة على المستوى المحلي في مجال برمجة و إنجاز التجهيزات العمومية، و من أجل ذلك تكلف مصلحة الدراسات و التقويم بمهام منها:

- ضمان ا لتحكم في الأشغال بصفة صاحب مشروع مفوض لبرامج ا لتجهيزات ا لعمومية؛

- تعمل على جمع واستغلال المعطيات المتعلقة بالدراسات والإنجازات في مجال التجهيزات العمومية[1]؛

- المشاركة في تحديد الاحتياجات من التجهيزات العمومية بالتوافق مع برامج السكن، و بهذا الشكل تدخل التجهيزات العمومية المقترحة بدراسات مخططات شغل الأراضي ضمن مجال تدخل قطاع التجهيزات العمومية، ما يؤهلها لأداء دور مهم في إعداد الدراسة و السهر على مطابقة اقتراحات مشروع التهيئة مع المعايير الوزارية و استدراك العجز في المرافق و التجهيزات بالقطاعات المحاذية لمحيط المخطط ؛

- السهر على متابعة وتقييم إنجازات برامج التجهيزات العمومية.

فهي شريك على درجة عالية من الأهمية بالنظر للأوعية العقارية التي يجب تخصيصها للتجهيزات العمومية على اختلاف مستواها و فئاتها طبقا لمقترح التهيئة لمخطط شغل الأراضي.

❖ -الوكالة العقارية المحلية للتنظيم و التسيير العقاريين (AFLRGF)

أنشئت هذه الوكالات سنة1986 بمرسوم[2] و ذلك لمساعدة البلديات على تسيير محفظتها العقارية، و توطين مشاريعها ميدانيا إلى جانب تحضير ملفات الأملاك العقارية المدمجة في المحفظة العقارية البلدية، ثم ما لبث قانونها الأساسي أن عدل سنة 1990[3] بإضافة صلاحيات جديدة لها تتمثل في تسيير المحفظة العقارية البلدية بعد سحبها من المجالس الشعبية البلدية إثر تسجيل تعديات و سوء تسيير و تبذير للعقار الحضري ميز هذه المجالس، أضف لذلك تحولها إلى مؤسسة ذات طابع تجاري و صناعي، ما يخول لها قانونا تعاملات عقارية لفائدتها، و في مرحلة ثالثة عدل سنة 2003 و قد

1- http://www.mhuv.gov.dz 20/07/2017

2،3- المرسومان رقم 04/86 بتاريخ 1986/01/07،و رقم 405/90 بتاريخ 1990/12/22

عُوِّل عليها لملأ الفراغ الذي أعقب إلغاء آلية الاحتياطات العقارية البلدية في تحويل الأملاك الخاصة للمنفعة العمومية و تهيئة الأراضي للبناء، و من ثم إعادة بيعها مقابل هامش فائدة.

1.3- الفاعلون المكلفون بالبرمجة

❖ **- مصالح التجارة و النقل**

رغم الطابع الحر الذي تكتسيه ممارسة نشاطي التجارة و النقل، بالاعتماد على حرية المبادرة من طرف المتعاملين وفق قواعد السوق، إلا أنهما يظلان بحاجة لتنظيم ضمن تهيئة المخطط، و لعل أكثر مشاكل النقل و المرور سببها التأخر في معالجتها حتى يتم استهلاك الأوعية العقارية الحضرية مما يرهن فعاليتها ، لذا ينبغي استباق بـُعدِها المجالي ضمن مخططات التوسع العمراني، بتخصيص أوعية عقارية لمنشآت النقل كمحطات و حظائر الركن للنقل الحضري أو شبه الحضري ؛ توقع مسبق لمسارات النقل على ضوء استخدامات الأرض المقررة في مقترح التهيئة للمخطط و من ثم الأخذ بعين الاعتبار أحجام المرور عند تصميم الطرق الأولية و الثانوية أو المجالات السكنية و التجارية.

من جهة أخرى فإن تنظيم الخدمات التجارية و الأسواق المغطاة و غير المغطاة بمختلف مستوياتها، و إدراج الوظيفة التجارية بالطوابق السفلية للبنايات المقترحة خاصة السكنية منها، أصبح محبذا ضمن ما يعرف بمبدأ مزج الوظائف (La mixité fonctionnelle)، و هذا يتطلب معالجة متأنية و تدقيق لمواد دفتر شروط مخطط شغل الأراضي، فهذه العناصر تتطلب بذل مجهود معتبر من طرف مصالح التجارة عند إعداد المخطط و ذلك ضمن إستراتيجية تأخذ بعين الاعتبار البعد الإقليمي للمدينة ضمن أدوات التهيئة الإقليمية، إلى جانب العلاقات الوظيفية بين قطاعات المدينة من منظور المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، بل و ضمن محيط تدخل مخطط شغل الأراضي.

إن هذه المقاربة المتعددة المستويات للوظيفة التجارية و التأثير المتبادل بينها و بين منظومة النقل يضع بين أيدي المسيرين أداة للتحكم في نشاطي النقل و التجارة؛ تساهم في إنتاج بيئة حضرية ملائمة ؛ تجنب السلطات المحلية صراعات لاحقة مع السكان و المستثمرين و الفاعلين في قطاع التجارة عند إعداد الرخص المختلفة.

❖ **- مديرية البرمجة و متابعة الميزانية(DPBS, EX-DPAT)[1]**

حتى وقت قريب تدعى مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية(DPAT)، و بموجب المرسوم التنفيذي

1- المرسوم رقم 408/2003 بتاريخ 2003/11/09 الجريدة الرسمية رقم 68/2003

رقم 11-75 مؤرخ في 16 فيفري 2011 الذي يحدد قواعد تنظيم مصالح الولاية أصبحت تحمل إسم مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية للولاية (DPSB)،

و يتضح من اسمها أنها تتولى تحضير برامج التنمية حسب القطاعات المختلفة كـ:

- قطاع التنمية البشرية و النشاط الاجتماعي و الاقتصادي؛
- قطاع تنمية المنشآت؛
- قطاع تنمية البرامج المحلية، الذي يضم مكتب مخططات التنمية المحلية PCD ؛

إلى جانب ذلك تتولى تحويل تلك البرامج إلى أغلفة مالية و تضمينها في ميزانية الولاية مع تلخيصها.

نظريا تتمحور مشاركتها حول تحضير الأغلفة المالية الضرورية لتحديد آفاق زمنية لتجسيد اقتراح التهيئة الوارد في مخططات شغل الأراضي، فقد أصبحت مخططات شغل الأراضي مرجعية تثبت شرعية طلبات البلديات و الفاعلين العموميين المتعلقة باكتساب الأوعية العقارية لأغراض المنفعة العمومية ضمن قواعد السوق العقارية و استثناءات عمليات نزع الملكية، بالموازاة مع تسجيل مشاريع البنى العلوية التي خصصت لها تلك الأوعية العقارية و ذلك وفق جدولة زمنية تتوافق و الإمكانات المالية المتاحة و أولويات التدخل العمومي. و بهذا يمكن القول أن مصالح البرمجة و متابعة الميزانية مؤسسات عمومية لمد جسور بين البعد التخطيطي لمخطط شغل الأراضي و بعده المالي، ما يسمح بتجسيد محتوى الدراسة و ذلك بأداتي PCD و PSD و ما تمثيلها ضمن اللجنة التقنية لإعداد "م ش أ" إلا ضمن هذا الهدف، و إلا فما هو دورها في اللجنة؟

4- الفئة الرابعة: الفاعلون الخواص و تنظيمات المجتمع المدني

و تأتي أهمية هذه النقابات و التمثيلات المذكورة في كونها مرتبطة بعمليات تدخل أو فاعلين يشاركون في تنفيذ محتوى المخطط بمجرد المصادقة عليه، فإشراكها يأتي على سبيل الإعلام و اقتراح كيفيات تنظيم تدخل كل منهم، مما يسهل في نهاية الأمر تنفيذ جيد لمحتوى المخطط. و هنا ينبغي أن نثير نقطتان على قدر عال من الأهمية:

- غياب نصوص تلزم البلديات بتكوين آليات تمثيل المجتمع المدني(أنظر الفصل السابق)، كمجالس الأحياء، تكوين أفواج عمل بالقرعة مثلا؛
- رغم علم المشرع سلفا بقلة تمثيلات المجتمع المدني من نقابات و منظمات مهنية و جمعيات المرتفقين إلا أنه أغفل كيفيات تعويضها من خلال تكوين أفواج عمل.

بالعودة لفاعلي هذه الفئة، فإنه من الصعب حصر عددهم لارتباطهم بمدى تطور و تنوع مكونات المجتمع و أطياف تنظيماتهم، و بشكل عام فهم كل تنظيم أو فواعل غير مرتبطة بأجهزة الدولة و السلطات المحلية فهي تنظيمات وسيطة بين السلطات و المجتمع، تمثلهم و تنقل إشغالاتهم للسلطة، و هذه الأخيرة بدورها تجعل منها قنوات للاتصال بالمواطنين، و هذا يعكس جانبا من أهمية هذه التنظيمات. يدخل ضمن هذه الفئة المنظمات المهنية و النقابات و جمعيات المرتفقين (Associations d'usagers) التي عبرت كتابيا عن رغبتها في المشاركة في إعداد مخطط شغل الأراضي، طبقا للمادة رقم 07 من المرسوم 178/91 السالف الذكر.

و من المنظمات و النقابات التي تكتسي إستشارتها أهمية في إعداد مخططات شغل الأراضي، نذكر على سبيل المثال لا الحصر:

❖ **نقابة المرقين العقاريين**

مما لا شك فيه أن قطاع السكن و تهيئة الأراضي للبناء أصبح يعتمد إلى حد كبير على إسهام القطاع الخاص في توفير نسبة معتبرة من الطلب على السكن و الأراضي الصالحة للبناء، هذه الأخيرة تشكل الحلقة المفقودة في مراحل تجسيد مخططات التعمير في الجزائر، و غيابها ظل يرهن تجسيد محتوى مخططات شغل الأراضي إلى يومنا هذا، غياب مهنة المهيأ العقاري (L'aménageur foncier). فبعد إلغاء الأمر 26/74 الخاص بالاحتياطات العقارية البلدية و عدم استبداله بآلية بديلة لاكتساب الأوعية العقارية المخصصة للمنفعة العمومية من طرف قانون التوجيه العقاري(نقول هذا لعدم جدوى التعديلات التي أدخلت على دور الوكلات العقارية المحلية للتنظيم و التسيير العقاريين لاحتواء هذه المهنة) ، و في ظل محدودية ميزانية البلديات و عجزها عن الاستجابة لمتطلبات تحضير الأراضي للبناء إكتسابا و تهيئة، يبقى الأمل معقودا على تدخل القطاع الخاص ممثلا في المرقين العقاريين[1] في ملأ هذا الفراغ الذي يشكل مجالا واعدا للإستثمار كونه ذو مردودية معتبرة في مدة زمنية قصيرة لا تتعدى بضعة أشهر ، حيث إن تهيئة الأراضي(la viabilisation des terrains) لا تتطلب مدة زمنية طويلة و تتوزع على ثلاث مراحل:1)- شراء الأراضي من لدن الملاك الخواص، 2)- تهيئتها بإدخال الشبكات المختلفة عليها(البنى التحتية) و ربطـــها بالشبـكات الرئيسيـــة وفـقا

1 - الترقية العقارية و مهنة المرقي العقاري، منظمة بمقتضى التشريعات التالية: القانون 04/11 المؤرخ في 2011/02/17 المنظم للترقية العقارية، الجريدة الرسمية رقم14/11، و المرسوم 84/12 المؤرخ في 2012/02/20 المحدد لكيفيات ممارسة نشاط الترقية العقارية و مسك الجدول الوطني، الجريدة الرسمية رقم 11/12.

لمخطط التهيئة الخاص بمخطط شغل الأراضي 3)- وضعها في تحت تصرف فئة الفاعلين المعنيين ، فالأوعية العقارية الموجهة لفائدة عمومية (شبكات و تجهيزات عمومية) حُوِّل للفاعلين العموميين المكلفين بالمنفعة العمومية مقابل هامش فائدة، و ما هو مخصص لبرامج قابلة للخوصصة كالسكن بأنماطه و الخدمات و النشاطات يمكن عرضه في السوق العقارية للتداول بين الخواص.

و هذا يذكرنا بأحد المبادئ الأساسية التي تعتمد عليها سياسات التهيئة و التعمير الحديثة (أنظر الفصل السابق) ألا و هو الطابع التجاري للتعمير في ظل المبادلات العقارية الحرة، بسبب تزايد مسؤوليات الجماعات المحلية و تضاعف حدة الطلب الاجتماعي الناتج عن ارتفاع مستوى الوعي لدى المواطن و تحسن مستواه المعيشي، ما يقتضي تقليص مسؤوليات هذه الجماعات بتحويلها للقطاع الخاص. من هنا يبرز دور التنظيمات المهنية و في مقدمتها نقابة المرقين العقاريين، و رغم كونها تنظيم يسعى للدفاع عن حقوق هذه الفئة من القطاع الخاص، فإن السلطات المحلية مطالبة للسعي نحو تحفيز مشاركتها للايجابيات التي عرضت قبل قليل، و إذا لم تكن موجودة يقع على عاتقها ضرورة تشجيع إنشائها و توفير الظروف المادية و المعنوية الملائمة لنشاطها كتوفير مقار لها و تنشيط حملات تحسيسية للتعريف بها و التقريب بينها و بين فاعلين آخرين سنتعرض لهم في الفقرات اللاحقة.

❖ **نقابات و جمعيات الملاك العقاريين**

يعتبر المالك العقاري فاعلا أساسيا و ذو دور مقرر في نجاح دراسات مخططات التعمير عموما و مخططات شغل الأراضي خصوصا، و هذا عندما يتعلق الأمر بمخططات ضمن أراضي تعود ملكيتها للخواص، خاصة و أن الدستور و السياسة العقارية كرسا بشكل واضح مبادئ التدخل على أملاك الخواص جاعلة من نزع الملكية من أجل المنفعة عمومية إجراءا استثنائيا، مشترطة تعويضا عادلا، مسبقا و منصفا، و من جهة أخرى فإن القيود الخاصة التي فرضها المشرع على الملاك الخواص ظلت تفتقر لأدوات تسهل تجنيد العقار الخاص لصالح مخططات التعمير، و نخص بالذكر كيفيات تطبيق المواد رقم 29 و 30 من قانون التوجيه العقاري[1] التي توجب على الملاك السعي للحصول على سندات ملكية تثبت و تبرر التمتع بالملكية العقارية، في حين لا تفي الدولة من جهتها بالتزاماتها فيما يخص استكمال المسح العقاري و إعداد و تسليم الدفاتر العقارية للخواص، و هذا في حد ذاته يشكل عائقا معتبرا يرهن و يجمد التعاملات العقارية و تحصيل الرخص المختلفة لا حقا، في

1- القانون رقم 25/90 المؤرخ في 1990/02/18 المتضمن التوجيه العقاري، جريدة الرسمية رقم 49 لسنة 1990

ظل أوعية عقارية يغلب عليها الشيوع ، هذا الأخير يجعل عمليات مراقبة المعاملات العقارية المخالفة للقانون دون جدوى، لجهل هوية المتصرفين، ما يصعب على السلطة المحلية مهام إخضاع المالكين لالتزاماتهم و مسؤولياتهم المتعلقة باحترام قواعد أدوات التعمير، أو التفاوض معهم بخصوص تخصيص نسبة من أملاكهم للمنفعة العمومية التي يمليها مخطط شغل الأراضي.

أمام هذه الوضعية يتضح الرهان الكبير الذي يطرحه البعد العقاري لمخططات شغل الأراضي، و إعطاء الخريطة العقارية للمخطط الأهمية اللازمة أثناء الدراسة، من خلال إعداد مخطط للتحقيق العقاري، عندما يتعلق الأمر بسيادة الملكية الخاصة على محيط م ش أ، بل يجب التعرف على المخطط الجزئي للأملاك(Le plan parcellaire) و تحديد هوية المالكين، و مساحة كل ملكية و نسبتها من الكل، و من ثم تطوير أفكار حول طريقة جمع الأملاك و إعادة تجزئتها بما يتوافق و تجزئة مخطط التهيئة(Remembrement foncier).

إن مواجهة مثل هذه الرهانات تتطلب وجود تنظيم جمعوي أو نقابي يتولى تسيير إنشغالات المالكين العقاريين و تحفيز مشاركتهم في تطوير كيفيات المساهمة في إعداد هذه الوثائق، إلا أن الملاحظ ميدانيا أن ملاك الأراضي لا ينتظمون في جمعيات أو نقابات تدافع عن حقوقهم و تقرب تطلعاتهم من السلطات المحلية، بل يتصرفون فرادى محاولين تكييف تجزئة المخطط وفق ما ُيلاءم أغراضهم، دون مراعاة للصالح العام أو تأثر مجاوريهم ، ما يدل على سيطرة النزعة الفردية بدل البحث عن أرضية توافقية تحفظ حقوقهم و تساهم في نجاح الدراسة[1].

من هذا المنظور، تتضح أهمية سعي السلطات، محلية كانت أو وطنية لتحفيز المالكين على إنشاء تنظيمات نقابية لتمثيلهم و مد جسور تواصلية مع المسيرين المحليين و المرقين العقاريين، عموميين كانوا أو خواص، بل و مع فئة الفاعلين المكلفين بالمنفعة العمومية لتسهيل عمليات تحويل الأملاك العقارية في الوقت المناسب.

و لعل أهم عنصر تجب الإشارة إليه و نحن نتحدث عن أهمية التشاور مع المالكين العقاريين من خلال ممثليهم بخصوص الإلمام برهان الملكية الخاصة الموجهة للمنفعة العمومية في محيط مخططات شغل الأراضي، يتمثل في مناقشة صيغ و كيفيات مساهمة هؤلاء المالكين في تغطية تكاليف إعداد التحقيق العقاري(L'enquête foncière) لممتلكاتهم الواقعة ضمن محيط م ش أ،كوثيقة أساسية ينبغي أخذها بعين الاعتبار على مرحلتين: أولا عند تصميم التهيئة، و لاحقا لأغراض

1- مقابلات مع ملاك عقاريين في مناسبات عديدة، و ملاحظات خلال الحياة المهنية.

تقييم التعويض المالي للأوعية العقارية، علما أن تكاليف إعداد التحقيق العقاري تتجاوز بكثير ما يخصص حاليا كغلاف مالي لإعداد دراسة مخطط شغل الأراضي، ما يدل على سطحية مرحلة الدراسات الأولية لمخططات شغل الأراضي، و يثير تساؤلا جوهريا حول جدية هذه الدراسات.

❖ **الجمعيات المرتبطة بإطار الحياة و السكن**

و يدخل ضمن هذا الإطار كل من:جمعيات الأحياء، جمعيات الدفاع عن البيئة ، جمعيات المطالبة بالسكن، جمعيات الحفاظ على التراث المعماري و التاريخي. و تتداخل ميادين نشاط هذه الجمعيات في كثير من الحالات حتى يصعب أن نفرق بين ميدان نشاطاتها داخل المجال الحضري، فكثيرا ما يدخل ميدان ترقية البيئة الحضرية ضمن اهتمامات و أهداف جمعيات الأحياء. و إذا كان لهذه الجمعيات مبررات كافية للمشاركة في الدراسات و البرامج الخاصة بتحسين الموجود العمراني و إعادة تأهيله أو تجديده أو حمايته لارتباطه المباشر بإطار حياة السكان و ممارساتهم الاجتماعية و الثقافية، فإنه من الصعب إيجاد مسوغات كافية لإشراكهم في إعداد مخططات التوسع العمراني لسبب بسيط و هو عدم معرفة السكان المستقبليين، و بصرف النظر عن إمكانية إشراك سكان الأحياء المجاورة لمحيط "م ش أ"، باعتباره إمتدادا لمجالهم، فإن المشاركة بهذا النوع من المخططات تمثل رهانا حقيقيا في ظل غياب تنظيمات و جمعيات متخصصة في ميدان الدراسات الحضرية، فهل يمكن عقد الأمل على إمكانية استشراف الفئات الاجتماعية المعنية بالبرامج السكنية المستقبلية و هي لا تزال رسومات فوق مقترح التهيئة الخاص بمخطط شغل الأراضي؟

إن الاستشارة المعمقة بين بعض الفاعلين يمكن أن يحقق ذالك، إذا توفرت العزيمة و الطموح لإدارة مثل هذا التشاور من طرف السلطات العمومية يتقدمهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، من خلال السعي لإيجاد صيغ شراكة بين فاعلين أساسيين في مخططات شغل الأراضي، و يتعلق الأمر بـ:

- ممثلي قطاع السكن بمختلف الصيغ؛
- المرقون العقاريون و مقاولات الانجاز؛
- مالكي الأراضي؛
- و أخيرا جمعيات المطالبة بالسكن

بهذا الشكل يمكن للتشاور الفعال أن يساعد المسيرين المحليين في تجسيد محتوى مخططات شغل الأراضي و تحويل مقترح التهيئة لعروض تعمير تجاري و تكييفها بما يسمح ببناء شراكات فعالة

تستهدف تجسيد محتوى المخططات العمرانية تحقق الصالح العام في ظل حفظ أغراض و منافع الخواص. و غني عن التذكير أن مثل هذه العمليات تتطلب توفير إشهار واسع مبني على منطلقات منطقية و قريبة من الواقع.

❖ **إستشارة الهيآت و الشخصيات ذات الخبرة**

من إيجابيات الحواضر الكبرى توفرها على هيآت و شخصيات ذات خبرة في مختلف الميادين كالاجتماع و الاقتصاد و البيئة، إلا أن الهيآت و الشخصيات المتخصصة في ميدان التهيئة و التعمير هي أكثر من تعود استشارتهم بالفائدة في إعداد مخططات التعمير و بشكل خاص مخططات شغل الأراضي، و تعتبر الجامعات و المعاهد و مكاتب الدراسات المتخصصة مورد هام في هذا المجال، و قد أكد المشرع الجزائري على هذه النقطة حينما ترك المجال مفتوحا لرئيس المجلس الشعبي البلدي في استشارة أي شخصية يرى أنها تفيد المجلس في اشغاله[1]، و من الشخصيات التي يمكن استشارتها في هذا المجال، الخبراء المتقاعدون الذين مارسوا مهام تسيير المصالح التقنية،خاصة المنضوين منهم تحت جمعيات ذات علاقة بشؤون المدينة، الأساتذة الجامعيين من مختلف التخصصات كتهيئة الإقليم و العمران و الهندسة المعمارية. أما الهيآت التي يمكن إستشارتها فنذكر: المجالس المحلية للمهندسين المعماريين (CLOA)، مجلس ترقية و تطوير الاستثمارات (CALPI)، كما يمكن توسيع الاستشارة للمجالس المحلية للخبراء العقاريين (OGEF).

❖ **غياب دور فعال للوكالات العقارية المحلية**

على أن تأخر عمليات المسح العقاري من جهة، و تراكم طلبات البلديات بخصوص تسوية النزاعات الناتجة عن ملفات التحويلات العقارية السابقة (مرحلة الاحتياطات العقارية البلدية RFC) من جهة أخرى، حوّل الوكالة العقارية إلى وسيط بين البلديات و ملاك الأراضي الذين نزعت أملاكهم و لم تعوض مرورا بالتنسيق مع الفروع المحلية للوكالة الوطنية لمسح الأراضي، و هي المهمة التي

1- المادة رقم 13 من قانون البلدية رقم 10/11، الجريدة الرسمية رقم 37/2011

إستنفذت مجهودات الوكالة العقارية بدل ممارسة وظيفتها الأساسية المتمثلة في التدخل على تهيئة الأراضي ضمن مخططات شغل الأراضي بصفتها مهيئ عقاري(Aménageur foncier)، و هي المهمة التي تكتسب أهمية بالغة كونها تمثل المرحلة الأولى من مراحل تنفيذ محتوى مخططات شغل الأراضي و عليها يتوقف تدخل باقي الفاعلين، و إليها يعزى تحويل الأرض الحضرية من ميزتها الطبيعية إلى أوعية عقارية قابلة لاستقبال البنى العلوية من خلال تهيئتها و تجهيزها بالبنى التحتية من مياه و شبكة تصريف و طرق، و لعل هذا ما يعيق تنفيذ مخططات شغل الأراضي. بقي أن نشير إلى أن هذا النشاط يمكن للمرقي العقاري الخاص ممارسته رغم بعض الصعوبات.

من هنا يتضح الدور المحوري للوكالات العقارية المحلية ما يستدعي جعلها من الهيآت الواجب إستشارتها ضمن اللجنة المختلطة، و تخليصها من المسؤوليات الثانوية بتركيز جهودها على وظيفة تهيئة الأراضي الحضرية و وضعها في متناول برامج التعمير، ما يثبت أنه من الصعب بمكان فصل مرحلة مشروع الدراسة عن مرحلة تنفيذه.

ب- ملاحظات حول تنظيم أدوار الفاعلين

ب.1- استمرار الممارسة الإدارية التقنوقراطية

رغم مرور قرابة ثلاثة عقود على إلغاء الأمر رقم 74/26 المتضمن آلية الاحتياطات العقارية، و ذلك بمقتضى القانون رقم 25/90 المتضمن الاحتياطات العقارية، لا يزال إلى يومنا هذا يسود الاعتقاد في أوساط الممارسة الإدارية و التقنية المتعلقة بالتعمير الإجرائي أن تنظيم إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و تنفيذها يمر بنفس المراحل المعمول بها في إعداد المخطط التوجيهي للتعمير PUD و المناطق السكنية الحضرية الجديدة$ZHUN_{(S)}$ متناسين أو غافلين على التحول الجذري الذي أحدثه قانون التوجيه العقاري على السياسة العقارية.

فإذا كانت أدوات تنفيذ السياسة العقارية في التعمير الإجرائي، خلال مرحلة PUD و $ZHUN_{(S)}$ ، تمنح للبلديات صلاحيات واسعة، لإدماج الأراضي في صندوق الاحتياطات العقارية البلدية، بشكل تلقائي، بمجرد المصادقة على المحيط العمراني الجديد، مع توفير الأغلفة المالية اللازمة لتعويض الخواص، أيا كانت طبيعة ملكيتها، فإن التعامل مع الأملاك العقارية الخاصة في ظل التشريعات العقارية الجديدة (التوجيه العقاري و نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية) يقتضي تحضيرا مسبقا، ضمن إستراتيجية عقارية تتعدى صلاحيات البلدية التي أضحت فاعلا ضمن سوق عقارية تتسم بحرية التعاملات العقارية و تعدد الفاعلين. ففي مفهوم السياسة العقارية الجديدة لم تعد البلدية تؤدي دور

الوسيط بين المالكين العقاريين و ممثلي الدولة، باكتساب العقارات؛ تهيئتها و من ثم إعادة توزيعها على مختلف التجهيزات و البرامج السكنية ، بل أضحى كل ممثل للدولة يرسم سياسته وفق خريطة تجهيز تستهدف استدراك العجز القائم في الأحياء الموجودة، إلا أن تلك الخرائط تفتقر لبعد زمني فهي لا تبرمج تدخلات مستقبلية، و لا يمكنها حجز أوعية عقارية على المدى القريب و المتوسط، و هذا يطرح تساؤلا جوهريا حول جدوى إعداد دراسات مخططات شغل الأراضي.

ب.2- الحاجة لإعادة صياغة أدوار بعض الفاعلين

من المعروف أن تنظيم مصالح الدولة غير الممركزة مر بعدة مراحل منذ أن شرع في سياسة اللامركزية و اللاتمركز، فعلى سبيل المثال و كما رأينا سابقا، فإن قطاع التعمير و التجهيزات العمومية و البناء و السكن DUCH كان ممثلا بمديرية واحدة على مستوى الولاية خلال العشرية الأخيرة من القرن الماضي ، و قد تزامن هذا التنظيم مع صدور نصوص التعمير الأساسية و خاصة قانون التهيئة و التعمير و المراسيم التنفيذية له التي نظمت إجراءات إعداد أدوات التهيئة و التعمير فانعكست آثار ذلك التنظيم على صلاحيات أولائك الفاعلين ضمن اللجنة المختلطة، لذا يبدو لنا أن هناك حاجة ماسة حاليا للتفكير في إعادة صياغة أدوار بعض الفاعلين العموميين، و نقصد بذلك :

ب.1.2- توضيح دور بعض ممثلي مصالح الدولة ضمن اللجنة المختلطة

إلى يومنا هذا يسود إعتقاد مشترك لدى فئة تقنيي الأشغال العمومية ، مصالح الري والتجهيزات العمومية أن دورها ضمن اللجنة إستشاري محض، لا يتعدى السهر على مدى إحترام المعايير التقنية التي تحدد مواصفات تمديد البنى التحتية أو مدى إحترام شبكة التجهيزات العمومية بالنسبة للتجهيزات العمومية دون الأخذ بعين الاعتبار تحمل مسؤوليات الأوعية العقارية لتلك المنشآت أو التجهيزات، و هذا رغم وضوح مواد دفتر الشروط النموذجي لإعداد مخططات شغل الأراضي.

ب.2.2-توضيح دور بعض ممثلي الدولة خارج اللجنة(مديرية التنظيم و الشؤون العامةDRAG)

لم توضح تشريعات التعمير المغزى من طلب رأي الوالي فيما يتعلق بإعداد مخططات شغل الأراضي، كما لم توضح دوره في تنفيذها، فرغم تركز صلاحيات عديدة لدى الوالي إلا أن الملاحظ أن مصالح التنظيم و الشؤون العامة DRAG تكتفي بدور المراقبة الإدارية لإجراءات إعداد قرارات التعمير و مصادقتها، ما يجعلنا نتساءل عن أهمية هذا الدور إذا لم تنبثق عنه مقتضيات تسهل تنفيذ محتوى المخططات، وتحمل الجهاز التنفيذي لمسؤولياته القطاعية. فالوالي يتمتع بصلاحية إصدار قرارات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، التي تستهدف تلبية طلبات مصالح الدولة غير الممركزة

، كتمديد الشبكات أو بناء تجهيزات و مرافق عمومية، فهذه الأخيرة قابلة للبرمجة ضمن الميزانية المحلية، خاصة في ظل مشاركة مصالح البرمجة و متابعة الميزانية في اللجنة. و في ظل غياب هذا الدور لا يمكن تفسير مراقبة التأشير على قرارات و مداولات إعداد مخططات شغل الأراضي إلا ضمن ممارسات إدارية تكرس النمط البيروقراطي في مراقبة البلديات و التضييق عليها .

خلاصة

رغم النقلة النوعية التي ميزت تطور أسلوب إعداد أدوات التهيئة و التعمير و بشكل خاص مخطط شغل الأراضي بإضفاء البعد التشاركي عليها ، وتحفيز مشاركة مختلف الأطراف ذات العلاقة، و ذلك بتنظيم مسار إعدادها و توزيع الأدوار بين الفاعلين، و في مقدمتهم المجلس الشعبي البلدي و مدير التعمير. إلا أن تنظيم المشاركة ظل يعاني من نقائص مهمة، لعل أهمها تلك التي مست تنظيم صلاحية إعداد المشروع التي تفككت بين المجلس الشعبي البلدي و مدير التعمير، بعد سحب صلاحية التسيير المالي و التقني من الأول و عدم توضيح عناصر البعد السياسي و الاجتماعي التي تمثل الدور الحقيقي لرئيس المجلس الشعبي البلدي. إلى جانب ضعف أدوات الإعلام التي لم تزد عن تعليق نسخ من القرارات و المداولات في مقار البلديات الذي يأتي في المرتبة الثانية من تدرج مؤشر الانفتاح في نشر القرارات، يضاف لذلك قلة أدوات المشاركة واقتصارها على اللجنة المختلطة، التي تحولت في ظل ضعف تنظيمات المجتمع المدني إلى دائرة ضيقة تضم ممثلي المصالح التقنية التي لا يزيد دورها عن المشاركة بإبداء الرأي من وجهة نظر تقنية محضة، مع تجريد اللجنة من أي تمثيل للمواطنين فهي في المستوى الثاني لمؤشر إدماج المواطنين في الدراسة، فلم يبق لهم سوى تقديم آرائهم و ملاحظاتهم في مرحلة متأخرة خلال فترة التحقيق العمومي الذي يلي تبني مشروع الدراسة ما يقلل من فرص التغيير، أضف لذلك عدم وضوح صلاحيات المحافظ المحقق و فقدان محضره لقوة التأثير أمام سيادة قرارات لجنة دراسة الطعون التي تتولى دراسة الملاحظات المسجلة خلال فترة التحقيق العمومي، فضلا عن فقدانه للحيادية في الأداء(المستوى الثاني من مؤشر حيادية المحافظ المحقق)، و أخيرا يشكل ضعف الحيادية في تقييم نتائج المشاركة و الذي ينسب لنفس اللجنة التي تابعت إعداد المخطط (المستوى الثالث من مؤشر الحيادية في تقييم نتائج الآراء المعبر عنها). و يشكل مجموع هذه النقائص التي تعتري الإطار التشريعي للمشاركة معوقات مهمة تقلل من نجاعة المسار التشاركي في إعداد مخططات شغل الأراضي الذي لم تدخل إي تعديلات على تنظيمه رغم مرور قرابة ثلاثة

عقود من صدور النصوص التي تنظم فعالياته، فهو بحاجة لتعديلات لتحسين مردوديته. رغم أهمية هذه الاستنتاجات فإنها تبقى بحاجة للتأكيد أو النفي من خلال دراسة ميدانية يتم من خلالها استعراض كيفيات تطبيق النصوص القانونية الخاصة بالمشاركة من طرف السلطات العمومية المحلية بمدينة باتنة ، إلى جانب الوقوف على رأي المواطنين في تنظيم كيفيات المشاركة خلال إعداد مخططات شغل الأراضي و هو ما سنتعرض له بالقسم التطبيقي من الدراسة .

خلاصة القسم النظري

من خلال تحليل الأدبيات المختلفة التي تناولت إشكالية المشاركة العمومية ، و بعد القراءة المتأنية للنصوص التي تناولت تنظيم الاستشارة بالجزائر، تبين لنا أن الاستشارة و إن كانت من المستويات الدنيا للمشاركة العمومية إلا أنها لا تزال بعيدة المنال كهدف يرقى بالدراسات الحضرية إلى الثراء و التنوع ، و لم يجعل المشرع الجزائري منها أداة لترقية الديمقراطية كممارسة في إعداد مخططات شغل الأراضي ، فتنظيم الإعداد التشاركي لمخططات شغل الأراضي الذي أريد له أن يكون بديلا للإعداد التقنومركزي لم يتجاوز كونه مبدأ و هدفا منشودا في ظل إجراءات إدارية تفتقر:

- لكيفيات مشاركة تفعل أدوار الفاعلين ؛
- توزيع محكم لصلاحيات الإعداد بين هؤلاء الفاعلين.

القـــــسم التطبيـــــقي

فعاليات الاستشارة في إعداد مخططات شغل الأراضي ببلدية باتنة

الفـــــــصل الرابـــــع

مدينـــة باتنـــة

محصلة تتابع لسياسات التدخل العمومي

المبـــحث الأول

مدينة باتنة من النشأة إلى التسيير الممركز(1844-1990)

المبـــحث الثاني

أدوات التهيئة و التعمير و رهان المسار التشاركي (1990-2018)

مقدمة

يشكل دراسة التطور العمراني لمدينة ما مدخلا لا غنى عنه للتعرف على آثار تعاقب مختلف سياسات التدخل العمومي عليها، فهي واجهة لاستكشاف أدوار الفاعلين العمرانيين في كل مرحلة من مراحل تطورها، كما تساعدنا في الكشف عن مدى نجاعة تلك السياسات و تجنب تكرار نفس الأخطاء مستقبلا من خلال تصحيح العناصر التي تم إهمالها سابقا، و في هذا الإطار يهدف هذا الفصل إلى تتبع التطور العمراني لمدينة باتنة، و سنحاول من خلاله إستعراض برامج كل مرحلة من مراحل تطور المدينة، و معرفة أدوار الفاعلين العمرانيين الذين تركوا بصماتهم على النسيج العمراني للمدينة ، و ساهموا في وضع الخطط العمرانية المدينة لضبط تهيئتها واستخدامات الأرض فيها وتوجه نموها حسب خصائصها، و لا تزال آثارها شاهدة على طرق التدخل العمومي لكل مرحلة من تلك المراحل ، ومن هنا كان لزاما علينا التطرق للخصائص العامة لمدينة باتنة كتمهيد للدراسة الميدانية، حتى يتسنى لنا لاحقا إدراج النموذج المدروس (عينة الدراسة) ضمن الإطار الكلي للمدينة باعتباره جزء لا يتجزأ من المدينة .

المبحث الأول : مدينة باتنة من النشأة إلى التسيير الممركز(1844-1990)

1- الموقع الاستراتيجي لمدينة باتنة

مدينة باتنة عاصمة الولاية و عاصمة الأوراس، من المدن الداخلية حديثة النشأة، تبعد عن عاصمة البلاد بـ: 425 كم باتجاه الشرق، و تمثل همزة وصل بين ولايات الشرق الجزائري بتوسطها لإقليمه، و هي أيضا نقطة عبور بين شمال البلاد و جنوبها فهي نافذة على الصحراء ، و تعزى هذه الأهمية لمجموعة من الطرق الوطنية و الولائية التي تتقاطع بمدينة باتنة ، ما سمح لها بلعب دور مميز سهل حركة البضائع و الأشخاص فهي تربط شرق البلاد بغربها و شمالها بجنوبها.

و مما زاد من كثافة الحركة من و إلى مدينة باتنة توفرها على منشآت مهمة كمطار مصطفى بن بولعيد الذي يبعد عن المدينة بـ 25 كم نحو الشمال، توطين نشاطات و خدمات ذات بعد جهوي كقطبين جامعيين ، مستشفى جامعي و أخر متخصص في الأمراض السرطانية، منطقة صناعية في تطور مستمر بوحدات مثل التركيب الميكانيكي و التركيبية، تحويل الزيوت و تشكيل المعادن، إضافة لنشاط تجاري جعل المدينة قطبا تجاريا جهويا بحيوية معتبرة، كما تزخر المدينة بإرث تاريخي و ثقافي

بحاجة لتطوير يمكن أن يبعث نشاطا سياحيا يدعمه المواقع الطبيعية ذات القيمة، إذا ما أحسن إستغلالها.

و تقع مدينة باتنة ضمن جبال الأوراس التي تشكل جزءا من السلسلة الجبلية للأطلس الصحراوي بالجهة الشرقية للبلاد، حيث يحدها جنوبا جبل "إش علي" بارتفاع يصل إلى 1815م، و من الشمال الشرقي جبل "بوعريف" بارتفاع يصل إلى 1960م،و من الناحية الغربية حبل "توقر" بارتفاع يصل إلى 1780م، و تقدر مساحة البلدية بـ : 116,41 كلم^2 يحدها من :

- الشمال : كل من بلديتي سريانة وواد الماء
- الشمال الشرقي : بلدية فسديس
- الشرق بلدية : عيون العصافير
- الجنوب الشرقي : بلدية تازولت
- الجنوب الغربي : بلدية وادي الشعبة

أما بالنسبة لتجمعاتها العمرانية : فنجد تجمع مدينة باتنة الذي يمثل التجمع الرئيسي للبلدية ، إضافة لتجمع ثانوي واحد هو عرعار يقع شمال التجمع الرئيسي بشكل متلاحم نتيجة توسعه على طول الطريق الوطني رقم 03 .

و يمتاز موقع المدينة بأهمية إستراتيجية فهو يشكل نقطة ربط تلتقي عندها أهم المحاور الرئيسية المساهمة في تنشيط الإقليم مما يجعلها بمثابة همزة وصل بين شمال البلاد وجنوبها بواسطة مجموعة من الطرق :

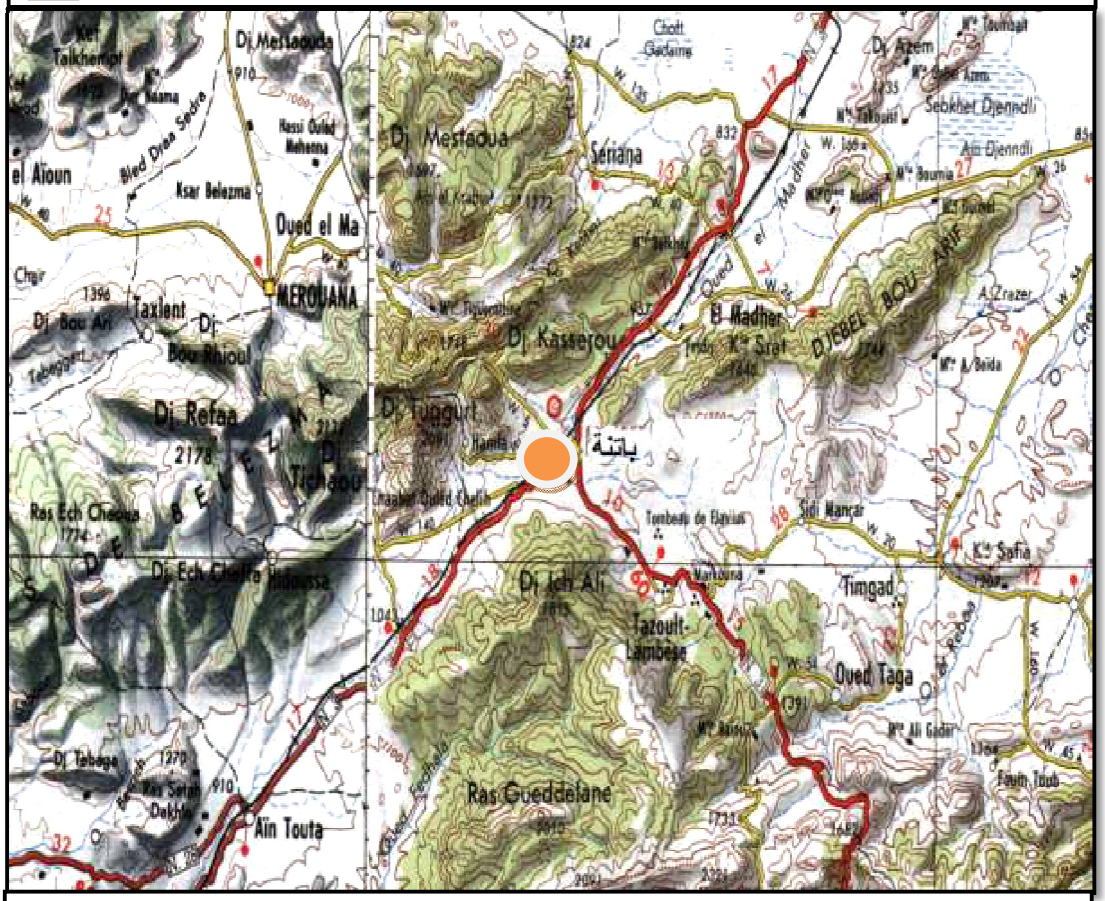
- الطريق الوطني رقم (31) الذي يربط باتنة بالجنوب الشرقي (اريس) مرورا بتازولت
- الطريق الوطني رقم (03) الذي يربط قسنطينة ببسكرة مرورا بباتنة
- الطريق الوطني رقم (77) الذي يربط باتنة بسطيف مرورا بمروانة
- الطريق الوطني رقم (55) الذي يربط باتنة بسطيف مرورا بحملة
- من الجنوب الشرقي : التجمع الحضري لمدينة تازولت

2- التطور السكاني للمدينة

مرت مدينة باتنة بتطور سكاني معتبر على غرار معظم المدن الجزائرية التي توالت عليها أفواج النازحين من الأرياف، التي عانت غداة الاستقلال من العزلة و البطالة و الحرمان، إضافة للزيادة

الطبيعية للسكان. هذا و قد بلغ عدد سكان المدينة في سنة 1966 حسب الإحصاء العام للسكن و السكان 55000 نسمة، و في إحصاء 1977 تضاعف هذا العدد خلال عشرية واحدة مسجلا 108700 نسمة، أما في سنة 1998 فقد بلغ عدد سكان بلدية باتنة 245520 نسمة منهم 243806 نسمة يتركزون في التجمع الرئيسي أي مدينة باتنة، و حسب معطيات التعداد الأخير للسكن و السكان فقد بلغ عدد سكان البلدية 278560 نسمة ، أما في سنة 2014 فقد أصبح عدد سكان مدينة باتنة 323 903 نسمة[1].

خريطة رقم1 الموقع الجغرافي لمدينة باتنـــة ش

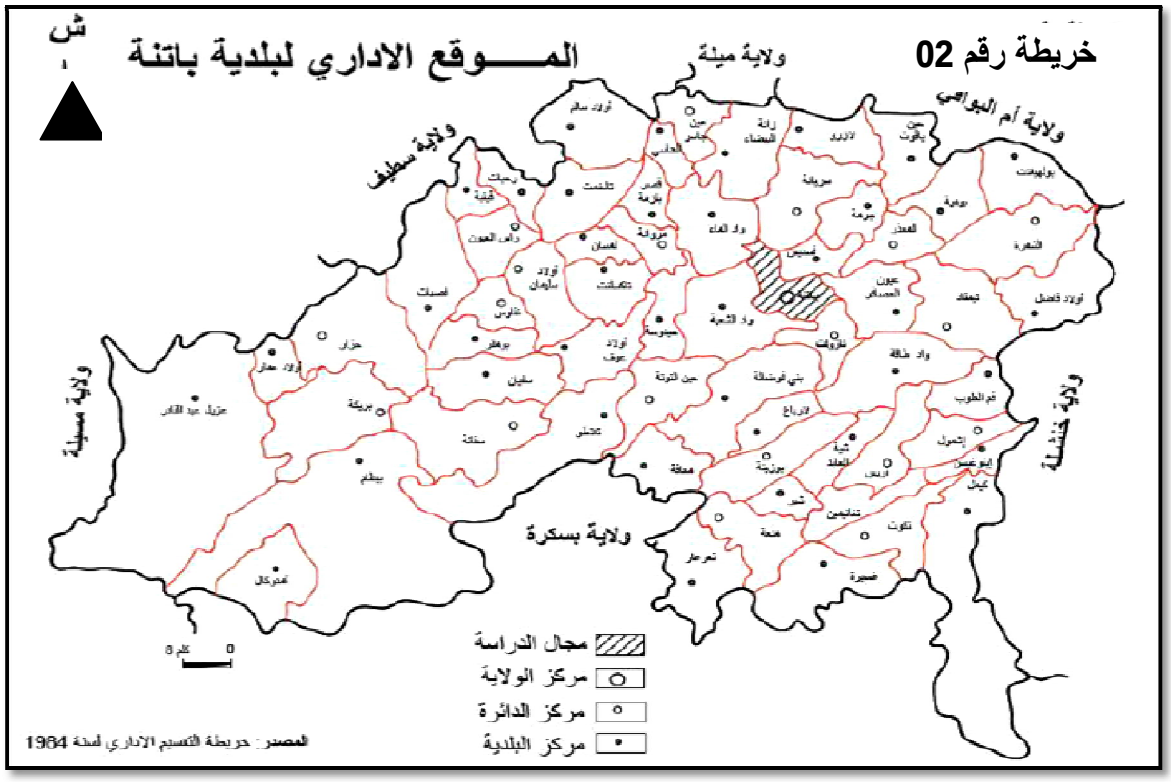


المصدر: الخريطة الطبوغرافية لبلدية باتنة مقياس 200000/1 بمعالجة من الباحث مارس 2017

و قد شهدت المدينة بالموازاة مع هذا التطور السكاني تطورا عمرانيا، و زيادة في مساحة المجال

1- Tableau récapitulatif (TRC) du recensement général 2008, bureau de recensement, commune de Batna, mai 2017 + Monographie de la wilaya de Batna pour l'année 2014

الحضري من خلال تعاقب برامج التعمير المرتبطة بالتجارب المختلفة للتخطيط العمراني بالجزائر و التي ساهمت فيها إلى حد بعيد خيارات السياسة العقارية الموجهة لطرق التدخل العمومي. و من الناحية التاريخية فإن مدينة باتنة لم تظهر للوجود إلا بعد إنشاء المستعمر الفرنسي لمعسكر



بالحي الذي يحمل إلى يومنا هذا إسمه (حي المعسكر) بمركز المدينة، فهي إذن مدينة كلونيالية ، إلا أن التعمير بالمنطقة يعود لقرون ما قبل التاريخ، و لعل ضريح " إمدغاسن" الذي لا يزال قائما على بعد حوالي 30 كم شمالا من المدينة خير دليل على إستقرار الأمازيغ بالمنطقة لفترة ما قبل الميلاد، و قد تعرضت منطقة الأوراس لتعاقب حضارات عديدة مثل الفينيقيين و الوندال و البيزنطيين إلى جانب إمتداد الإمبراطورية الرومانية التي استقرت على بعد عشر (10) كم شرق مدينة باتنة و أنشأت مدينة تازولت (Lambaesis) سنة 128 ميلادية[1] في فترة حكم الإمبراطور Hadrianus Augustus، إلا أن مدينة باتنة لم تنشأ كما سبق القول إلا على يد المستعمر الفرنسي سنة 1844 حيث أطلق عليها المستعمر إسم "لومبيزا الجديدة" بمرسوم 1848/09/12 و لكن في سنة 1849 عاد و أطلق عليها إسم باتنة(BATNA) بمرسوم 1849/06/20، و قد اختلف في أصل إسم مدينة باتنة ، فقد أرجعه البعض لقافلة قضت ليلتها في هذا المكان و قيل صباحا باللهجة العربية " بتنا ليلتنا هنا"

1- ar.wikipedia.org, le 13 mars 2016

ثم حورت الكلمة بمرور الزمن و أصبحت "باتنة" وهي رواية ضعيفة، ففي كل مكان تبيت القوافل و ترتحل، و في رواية أخرى قيل أنه يعود لاسم كتيبة المحاربين الفرنسيين المسماة " **Bataillon de Tirailleurs Nord-Africain** " أي "كتيبة الرماة لشمال إفريقيا" واختصارا يصبح BATNA ، و نرجح الرواية المحلية و التي ترجع هذه التسمية لنبتة محلية تدعى "**هباثنت**" و هو الاسم الذي تدعى به المدينة من طرف سكانها الشاوية إلى يومنا هذا، و يمكن أن نميز في تطور مدينة باتنة المراحل المهمة التالية.

3- نشأة مدينة باتنة و تطورها العمراني

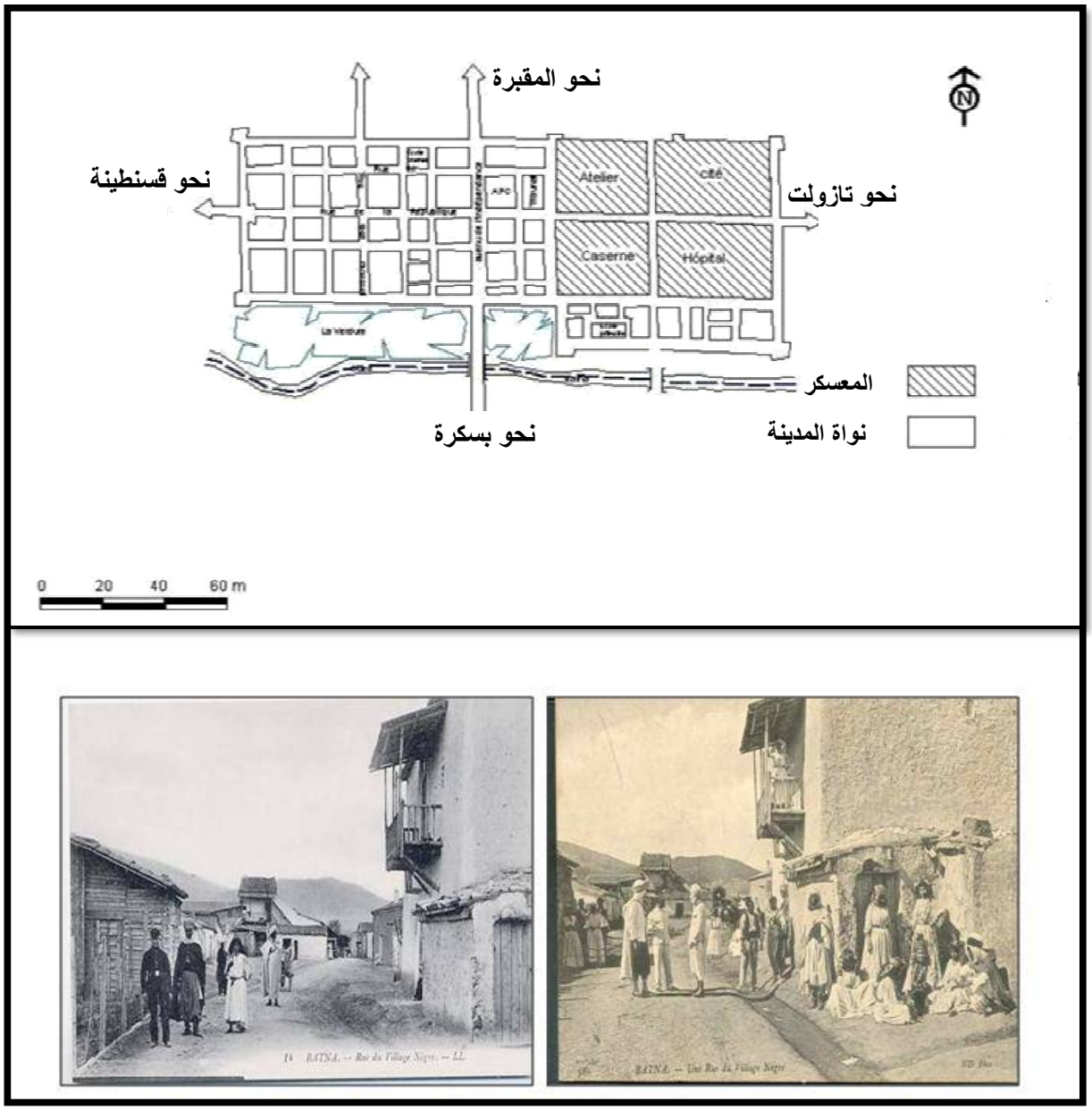
1.3- النواة الأولى

اختار المستعمر موضعا منخفضا يتوسط منطقة منبسطة تتوفر بها ينابيع عديدة لإقامة معسكره - الذي أصبح جزء من نواة المدينة لاحقا- تحيط به المرتفعات من كل الاتجاهات و بمحاذاة وادي "عزاب" الذي يصب بسهول جرمة مرورا بمدينة باتنة ما جعلها عرضة للفيضانات.

و خلال الفترة الممتدة من 1844إلى غاية 1860 تميزت المدينة بوجود نسيجين متمايزين يفصل بينهما واد الزمالة: يتمثل الأول في النواة الاستعمارية ذات النسيج الشطرنجي و الذي يهيكله محوران متعامدان ، شارع الجمهورية (و المعروف لدى العامة حاليا بطريق قسنطينة) يمتد باتجاه شرق غرب و يبدأ من بوابة سطيف بمحاذاة محطة السكك الحديدية حاليا و ينتهي عند مقر البلدية، أما الثني فيمتد باتجاه شمال جنوب مشكلا نهج فرنسا (طريق بسكرة أو شارع الإستقلال حاليا). في حين يتمثل النسيج الثاني في مدينة الأهالي و الواقعة على الضفة الجنوبية للوادي و تشكل ما يعرف حاليا بحي "الزمالة"، و لم تلبث المدينة الكلونيالية أن شرعت في التوسع بشوارع متعامدة و مماثلة للمحورين الرئيسيين باتجاه الشمال الشرقي و الجنوب الغربي، و سرعان ما ظهر التخصص الوظيفي لهذا النسيج الشطرنجي ، فبينما يضم القسم المجاور للمعسكر مختلف التجهيزات ذات الطابع الإداري و الأمني كالمحكمة ، مركز الأمن، مقر حاكم ، المسرح و ابتدائيتين نجد أن القسم الشمالي منه أخذ طابعا سكنيا و نقصد بذلك حي Stand (الأمير عبد القادر حاليا) خاص بالمعمرين مكون من مساكن نمط فيلا بطابق أرضي و واجهات يغلب عليها الإخضرار، و يفصلها واد "عزاب" عن مدينة الأهالي المكونة من مساكن نمط "حوش" و الواقعة جنوبا (الزمالة حاليا) الواد، و قد ظلت المدينتان منفصلتان إلى غاية 1923، و لعل

أهم ما يميز هذه الفترة هو مشروع تمديد السكة الحديدية من قسنطينة نحو مدينة "**توقرت**" مرورا بباتنة، و توسيع المطار الواقع غرب المدينة.

شكل رقم 14 : مركز مدينة باتنة سنة 1923



المصدر: المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير 1998

2.3- المرحلة الثانية: من 1923 إلى 1962

شهدت هذه المرحلة من تطور المدينة بداية تشكل دور مهيمن للمدينة على إقليمها: مع قدوم أفواج من المعمرين سعى المستعمر لتوطين بعض التجهيزات بالمدينة ، الأمر الذي ساهم في رفع مستوى تجهيز

المدينة، ما أدى إلى بداية توسع المدينة الكلونيالية خارج أسوارها و قد انعكس ذلك على عدد سكان المدينة الذين بلغ عددهم حوالي 45000 ن سنة 1945، حيث ظهرت أحياء المحطة و بوزوران بالشمال و الشمال الشرقي، و بالمقابل تشكلت أنوية لأحياء فوضوية من طرف الأهالي ، حيث ظهر حي بوعقال بالجنوب الشرقي و حي شيخي بالجنوب الغربي. كما شهدت هذه المرحلة شروع المستعمر في برنامج مشروع قسنطينة سنة 1958 الذي تزامن مع الثورة التحريرية فلم تستفد منه المدينة كثيرا.

و لعل أهم ما ميز هذه المرحلة ظهور نمط السكن الجماعي لأول مرة بالمدينة و ذلك بمشروع 140 مسكن جماعي بممرات BOCCA (بن بولعيد حاليا) و 100 مسكن بحي الفورير قرب المحطة، كما ظهر بالقرب من الزمالة نمط السكن النصف جماعي بـ: مشروع 158 مسكن بحي الموظفين. كما قام المستعمر ببناء محتشدات بكل من : بـ 192 مسكن (الحي التطوري) ، 260 مسكن بحي شيخي، و هذان الحيان تمت إزالتهما خلال العشرية الأخيرة ، 260 مسكن بحي كشيدة . و شهدت هذه المرحلة بداية تشكل نواة حي فوضوي جديد بشرق المدينة على أراضي الخواص و يتعلق الأمر بحي بارك أفوراج ، حيث بلغ عدد مساكن المدينة 9111 سنة 1954 بكثافة 6,1 ن/هـ [1]

3.3- مرحلة ما بعد الاستقلال

أ- مرحلة النمو البطيء(1962-1973)

كغيرها من مدن الجزائر، لم تشهد مدينة باتنة تطورا عمرانيا معتبرا خلال السنوات الأولى للاستقلال، فقد استفادت من الحظيرة السكنية الشاغرة بعد مغادرة المعمرين لها، و لكن بالمقابل شهدت مدينة باتنة قدوم أفواج من النازحين من الأرياف و المدن المجاورة بحثا عن فرص العمل و الخدمات المختلفة التي تتمتع بها مدينة باتنة مقارنة بالتجمعات السكانية المجاورة .

لعل أهم مشروع أعطى دفعا جديدا للمدينة هو المشروع الإستعجالي المعروف باسم برنامج الأوراس الذي شرع فيه سنة 1968 و ضم مشاريع سكنية مثل 84 مسكن بوسط المدينة، و حي 20 أوت 1956 بـ 114 مسكن و بخصوص التجهيزات فقد تم إنشاء ثانوية بن بولعيد و مركز للتكوين المهني

1- BENYAHIA L. Les dysfonctionnements dans le développement urbain, entre les outils d'aménagement et les enjeux socio-économiques -(cas de la ville de Batna, thèse de doctorat, univ. Batna 2015, p63

مختلفة، و قد بلغت مساحة المدينة في هذه المرحلة 1227هـ[1] و بعدد سكان إجمالي بلغ 55751 ن. تتميز هذه المرحلة بسياسة تسيير موجه نظرا للطابع الإستعجالي الذي أريد من خلاله تدارك الوضعية الصعبة التي تعيشها المدن الجزائرية عموما و منطقة الأوراس على الخصوص، في ظل

غياب أدوات تخطيط عمراني تعتمد على منجية تحليل الوضع القائم و صياغة نظرة شاملة للمجال الحضري.

ب- المرحلة الثانية(1974-1989): مرحلة الدولة الراعية و التسيير الموجَّه

شهدت هذه المرحلة تحكما واضحا في برمجة مشاريع التنمية على المستويين الاقتصادي و العمراني ، فبالنسبة للبعد الاقتصادي ، شرع في العمل بالمخطط الثلاثي و المخططات الرباعية، و من الناحية العمرانية فقد تدعم التسيير العمراني للمدينة بإعداد أول مخطط توجيهي للتعمير (PUD) و الذي تمحورت اهدافه حول:

- تنظيم المجال العمراني للمدينة
- إحتواء البناء الفوضوي و محاصرته باستباقه بمناطق للتوسع المخطط على شكل قطاعات عمرانية للتوسع تخصص لاحقا للمناطق السكنية الحضرية الجديدة ($ZHUN_s$) أو على شكل تحصيصات للبناء الفردي استجابة للطلب المتزايد على السكن و قطع البناء الذاتي، إلى جانب تخصيص مناطق للوظيفة الصناعية و النشاطات المختلفة.

و ينبغي الإشارة هنا إلى أن تلك السياسة العمرانية لم تكن لتتجسد لولا أن تدعمت بآلية عقارية تتمثل في آلية الإحتياطات العقارية البلدية (RFC)(أنظر الفصل السابق) التي شرع في العمل بها منذ منتصف سبعينات القرن الماضي، مدعمة بقواعد نزع الملكية العقارية من أجل المنفعة العمومية، و قد أسندت مهمة إعداد المخطط التوجيهي للتعمير للصندوق الوطني للتهيئة العمرانية (CADAT) كهيئة عمومية ذات طابع تقني، حيث أفضت الدراسة إلى تحديد مناطق التوسع التالية:

- $ZHUN_1$: و هي منطقة توسع لأغراض السكن بشكل أساسي و للتجهيزات بشكل ثانوي تقع جنوب المدينة و تتربع على مساحة 78,51 هـ طبيعة ملكيتها خاصة و أدمجت ضمن الاحتياطات

1- NEDJAI F. Les instruments d'urbanisme entre propriétaires fonciers et application. Cas de: la ville de Batna, mémoire de magister, univ. Batna, 2012, p175

شكل رقم15

المنطقة السكنية الحضرية الجديدة رقم 1
حي 1200مسكن
حي العقيد لطفي
تحصيصة تامشيط
0
400 م
المصدر: البلدية 2009

العقارية البلدية على مراحل و بأسعار منظمة و محددة سلفا غالبا لا تعكس واقع السوق العقارية . وقد خصصت هذه المنطقة لبرامج السكن الجماعي الاجتماعي على غرار حي العقيد لطفي 1272 مسكن جماعي من انجاز الشركة الوطنية للنباء الجاهزECOTEC كما خصصت بعض الأجزاء منها للسكن الترقوي الذي ظهر بمدينة باتنة منتصف ثمانينات القرن الماضي مثل أحياء النسيم و الزهور بـ400 مسكن من طرف مؤسسة ترقية السكن العائلي EPLF، كما خصص جزء معتبر منها لتحصيصات تامشيط 1،2،3،4 على شكل شريط يحيط بأحياء السكن الفردي من الجهة الجنوبية للمدينة(أنظر الشكل رقم)، إضافة لبعض مؤسسات التربية من مختلف الاطوار.

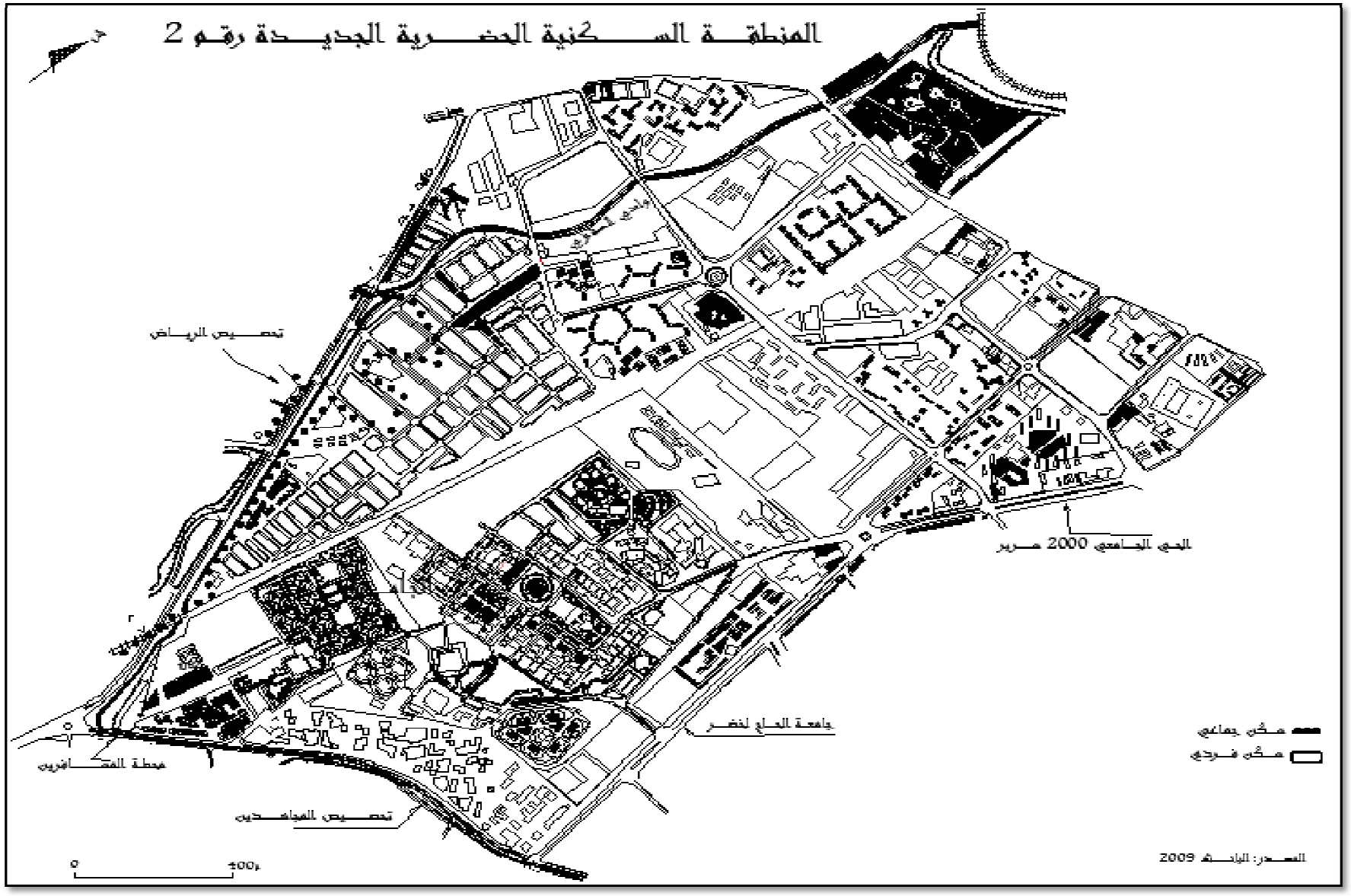
ZHUN$_2$: و هي بدورها منطقة توسع مخصصة للسكن، تتواجد بالمنطقة الغربية الجنوبية للمدينة،تتربع على مساحة 343,6 هـ خصصت لبرامج السكن الجماعي الاجتماعي مثل حي 800 مسكن الذي لم ينجز منه إلا نصف البرنامج، و مشروع 500 مسكن لديوان الترقية و التسيير العقاري ، كما خصص جزء معتبر من مساحة هذه المنطقة لتحصيصات إجتماعية مثل تحصيص المجاهدين و الرياض 1 و 2 بأزيد من 300 قطعة[1]، إلى جانب بعض التعاونيات العقارية مثل تعاونية الأمن الوطني و تعاونية سيباط ، كما إقتطعت من هذه المنطقة السكنية الحضرية الجديدة مساحة كبيرة خصصت لجامعة الحاج لخضر إلى جانب تجهيزات أخرى مثل أحياء جامعية ، مقر المجلس القضائي للولاية ، مركز للأطفال المعاقين و آخر للاتصالات السلكية و اللاسلكية ، مؤسسات تعليمية و محطة نقل المسافرين .

و يبدو أن تتطور المنطقة الصناعية للمدينة في هذه المرحلة قد حفز على قدوم أفواج جديدة من النازحين نحو المدينة، ما جعل عدد سكان المدينة يرتفع خلال هذه المرحلة إلى187000 نسمة حسب إحصاء 1987.

- برمجة طريقين اجتنابيين أحدهم يحيط المدينة جنوبا و يعمل على تحويل المرور القادم من الولايات الشرقية (خنشلة و تبسة) عبر الطريق الوطني رقم31 و آخر شمالي يعمل على تحويل المرور القادم من الولايات الجنوبية و الغربية مثل بسكرة مسيلة ورقلة و الواد، أو القادم من الشمال باتجاه الجنوب مرورا بباتنة مثل قسنطينة، سكيكدة ، عنابة و سطيف، عبر الطريق الوطني رقم 03 و حاليا فقد

1- الوكالة العقارية المحلية و مصلحة التعمير ببلدية باتنة ،أفريل 2016

شكل رقم 16


المنطقة السكنية الحضرية الجديدة رقم 2
تحصيص الرياض
الحي الجامعي 2000 سرير
جامعة العلج لخضر
محطة المسافرين
تحصيص المجاهدين
سكن جماعي
سكن فردي
المصدر: الباحثة 2009

تجاوزه التعمير الفوضوي.إضافة لهذه التدخلات ذات المساحات الكبيرة على شكل مناطق سكنية حضرية جديدة، شهدت فترة أول مخطط توجيهي للتعمير لمدينة باتنة تدخلات نقطية عبر أحياء المدينة على شكل تجزئات عقارية إجتماعية و تعاونيات عقارية مثل تجزئة الزهور ب 352 قطعة، تجزئتي كموني331 قطعة و البستان385 ، تجزئات حي بوزوران 1،2،3،4،5 و تحصيصات بوعريف، القطاع الأول و الثاني بحي بارك افوراج (حي الإخوة لمباركية) إلا أن هذه البرامج لم تستوعب الطلب المتزايد على السكن و البناء في ظل عدم التحكم في عوامل النزوح الريفي و سوء توزيع السكن و قطع البناء الذاتي فغالبا ما تمنح لغير مستحقيها، و هي العوامل التي ساهمت إلى حد كبير في تزايد وتيرة البناء الفوضوي بالمدينة إلى جانب سياسة عقارية تعتمد على نزع الملكية مقابل تعويض غير عادل و لا يعكس واقع السوق العقارية المحلية، ما يحفز المالكين على بيع أراضيهم للخواص مقابل أسعار أكثر مردودية بمجرد شعورهم بعزم السلطات المحليةإدماج أراضيهم ضمن الاحتياطات العقارية المحلية.

و رغم اللجوء إلى إعداد مخطط توجيهي عمراني جديد خلال الثمانينات و برمجته لمنطقتين سكنيتين جديدتين الثالثة بحي بارك أفوراج بمحاذات تجزئة بوعريف و بمساحة 72 هـ($ZHUN_3$) و أخرى بشامل المدينة بحي بوزوران بمساحة 87 هـ($ZHUN_4$) ، و منطقة أخرى خصصت كليا للسكن الجماعي بشرق المدينة (772 مسكن جماعي)، إلا أن التوسع العمراني إتخذ إتجاهات متعددة ما أدى لانفجار المدينة على كل الاتجاهات، بقيت الإشارة إلى أن الـ PUD من الناحية المنهجية كان أكثر شمولية في نظرته للمدينة لأنه لم يغفل عن الاهتمام بالأنسجة القائمة القديمة منها(وسط المدينة) و الفوضوية المتواجدة على أطراف المدينة مثل (كشيدة، حي طريق تازولت ، بارك أفوراج، بوعقال و دوار الديس) فقد إقترح تدخلات لإعادة هيكلة هذه الأحياء و ما تبقى من جيوب عقارية، إلا أن تراجع حجم الأغلفة المالية المخصصة لإدماج أراضي الخواص حال دون تطبيق تلك الدراسات، تاركة العقار الحضري بين أيدي المضاربين العقاريين ما كرس الفوضى بمدينة باتنة، و جعل هذه الأحياء تواجه صعوبات في البنى التحتية لربطها بمركز المدينة إلى جانب قلة التجهيزات [1] ، و الملاحظ خلال هذا الأسلوب في إعداد هذه البرامج يتمثل في غياب أي دور للفاعلين الخواص

1- مقابلات مع رئيس مصلحة التعمير ببلدية باتنة ،جوان 2017

المبحث الثاني:الأدوات الجديدة للتهيئة و التعمير و رهان المسار التشاركي (من 1990 إلى 2004)

تزامنت عشرية تسعينات القرن الماضي مع تحولات اقتصادية و سياسية على المستوى العالمي والوطني ، فقد أضحت سياسات التدخل العمومي متجهة أكثر نحو التقليل من مسؤوليات الحكومات و محاولة خصخصة جوانب كثيرة من الخدمات، و قد انعكست تلك التحولات على أدوات تسيير المجالات الحضرية التي أريد لها أن تأخذ طابعا تجاريا و تحميل الفاعلين مسؤوليات إعدادها و تنفيذها و ذلك تبعا لموقع كل فاعل، و بهذا الاتجاه فقد تملصت الدولة الراعية من مسؤولياتها بخصوص توفير السكن الاجتماعي و قطع الأراضي الموجهة للبناء للطبقات المتوسطة و قد كرس كل من قانون التوجيه العقاري و قانون التهيئة و التعمير هذا الاتجاه (أنظر الفصل السابق)، و يندرج مسار إعداد أدوات التعمير ضمن هذا المنحى، من خلال محاولة نسج علاقات متعددة بين الفاعلين تمكن في النهاية من تجسيد محتوى تلك الأدوات لتكتفي السلطات العمومية بدور الرقابة فقط، إلا أن هذه الرؤية إعترضتها عوائق متعددة حالت دون تحقيق أهدافها. كما شهدت هذه المرحلة تردي الوضع الأمني نتيجة الأزمة السياسية التي مرت بها البلاد، ما رفع عدد سكان المدينة إلى 243867ن، ما أدى لتوسع المدينة في جميع الاتجاهات، فتطورت أحياء فوضوية جديدة ، حيث ظهر بالشمال الغربي كل من حي الواد الأزرق (أولاد بشينة) و حي عزيل عبد القادر (قرية الحمص) اللذان ضما أفواج النازحين من بلديات دائرتي "مروانة" و "راس لعيون"، كما تطور بالجهة الجنوبية بمحاذات المحول الجنوبي حي فوضوي جديد و هو حي قرية تامشيط، في حين استقبل حي طريق تازولت الذي شهد هو الآخر تطورا معتبرا خلال هذه الفترة النازحين من البلديات الشرقية للولاية كبلديات تيمقاد، دوفانة و الشمرة و بعض الوافدين من ولايتي خنشلة و تبسة .

1- المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لبلدية باتنة: سياسة طموحة تفتقر لوسائل مالية

شرع في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لبلدية باتنة سنة 1994، و قد أوكلت دراسته للوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية(ANAT) فرع بسكرة، و اعتمدت منهجيته على تحليل الوضع القائم بالمجال البلدي و آفاق التنمية على ضوء مكانة المدينة ضمن إقليمها و من ثم توقع النمو المستقبلي من خلال تقدير الاحتياجات العقارية على ضوء المشروع التنموي، و بناء على تلك الرؤية تمحورت عناصر مشروع المخطط الذي انتهت دراسته و صودق عليه أواخر سنة 1998 حول:

1- تقرير المرحلة الأولى من المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لبلدية باتنة 1998

❖ تحديد قطاعات التوسع على المدى القريب و المتوسط و المستقبلي على مدى عشرين (20) سنة و ذلك من خلال برمجة أربعة عشر (14) مخطط شغل أراضي, منها:

- 11 مخططا للتوسع المحيطي تهدف لمحاصرة البناء الفوضوي، عشرة منها تتواجد فوق أراضي ملك للخواص 100 % و هي المخططات التي تحمل أرقام :UC2، UB10 ، UA11،1،2،4،5،6،9،10 أما المخطط رقم 03 فتعود ملكيته للدولة.

- ثلاث مخططات لإعادة الهيكلة و التنظيم الحضري بكل من وسط المدينة و حي بوزوران و حي الإخوة لمباركية تحمل أرقام8 و 7 و 5 على التوالي(أنظر خريطة مخططات شغل الأراضي رقم 3).

و للإشارة فإن المخططات رقم 7 و9 لم يتم إعداد دراساتها نظرا لمعارضة مالكي الأراضي لعدم تسوية وضعية عقاراتهم في مخططات سابقة أو لأسباب إدارية؛

❖ إقتراح ثلاث طرق إجتنابية، شمالي و جنوبي و شرقي على مسافة 37 كم ؛

❖ تحديد عمليات تدخل على الإطار المبني للتحسين الحضري و عند ملتقيات الطرق الرئيسة في المدينة و بمداخل و مخارج المدينة؛

❖ تكفل بالبعد البيئي و توطين مشاريع ذات بعد جهوي

جدول رقم 4: تطور عدد سكان بلدية باتنة عبر الإحصاءات المختلفة

السنة	عدد السكان	السنة	عدد السكان
قبل 1954	18504	1987	184069
1966	55751	1998	247520
1977	108700	2008	298877

المصدر: معطيات الديوان الوطني للإحصاء العام للسكن و السكان للمراحل المختلفة + PDAU سنتي 1998،2008

2- مرحلة ما بعد 2004 و عثرة المسار التشاوري أمام عائق الملكية الخاصة

شكلت هذه المرحلة من تطور مدينة باتنة فترة وضع الأدوات الجديدة للتهيئة و التعمير على المحك، و اختبارا لمدى فعاليتها في تحفيز تعمير أريد له أن يكون ديمقراطيا في قراراته و تجاريا في عمليته الإجرائية، من خلال نسج علاقات بين الفاعلين الخواص بما يسمح بتداول العقار الحضري

ضمن أهداف المخططات و اكتفاء السلطات العمومية بدور الرقابة و التوجيه. و بالعودة لمخططات شغل الأراضي المقترحة لاحتواء التوسع العمراني لمدينة باتنة، و التي تشترك في عائق أساسي يعترض تجسيد محتواها و هو عائق الملكية الخاصة التي تمثل الإشكالية الأساسية لسياسة التعمير الجديدة في جزائر ما بعد مرحلة الاحتياطات العقارية البلدية، و في ظل هذه السياسة الجديدة التي تطمح لتعمير بدون عقار[1]، فإن استراتيجية المالك العقاري قائمة على مبدأ *" أمهل السلطات العمومية و امنحها الوقت الكافي طالما أنها لا تسطيع وضع يدها على أملاك الغير دون توفير تعويض مسبق، عادل و منصف، فإذا ثبت عجزها تصرف وفق قواعد السوق الموازية"*[2]. إضافة للعائق المالي الضروري للتكفل بتحويل أراضي الخواص للمنفعة العمومية، تصطدم المحاولات النادرة للسلطات المحلية لتجسيد محتوى تلك المخططات بعائق غياب سندات الملكية الموثقة أو صفة الشيوع التي تغلب على أكثرها (أنظر الفصل السابق)، و في ظل عدم قدرة السلطات المحلية على تنشيط تشاور حقيقي بين مختلف الفاعلين (و في مقدمتهم المالك العقاري) و ضعف مخرجات المسار الإداري لإعداد هذه المخططات تبقى هذه السلطات مكتوفة الأيدي، خاصة أمام عجز البلديات و غموض مسؤوليات تنفيذ المخططات، و لعل هذه من بين الأسباب التي تفسر عدم تطبيق مخططات شغل الأراضي ببلدية باتنة.

3- تقييم مدى تنفيذ محتوى أدوات التهيئة و التعمير لبلدية باتنة

رغم البرنامج الثري لمخططات شغل الأراضي المحيطية، و الذي يضم اقتراحات متنوعة من التجهيزات و أنماط مختلفة للسكن، إلا أن المعطيات المستقاة من الملاحظة الميدانية المدعمة باستخدام برنامج Google Earth تبرز مستوى منخفض من التجسيد، خلال أزيد من عشرية، فبدلا من تجسيد صورة المدينة المرسومة ضمن أهداف مخططات شغل الأراضي، شهدت هذه المرحلة امتدادا عشوائي داخل محيطات تدخل مخططات شغل الأراضي باتجاهات مختلفة، يغلب عليه السكن

1- محمد الأمين حركات.(2014). هل نريد تعمير بدون عقار، الملتقى الوطني حول العقار الحضري، الجزائر العاصمة

2- ملاحظات الباحث كموظف بمصلحة التعمير لبلدية باتنة من 1994 إلى 2009 و مشاركته في إعداد مخططات شغل الأراضي لبلدية باتنة و احتكاكه بمالكي الأراضي خلال التحقيقات العمومية لتلك الدراسات.

الفردي بكثافة مرتفعة، تتخلله شبكة طرق بمواصفات غير كافية، مع غياب المرافق العمومية و المساحات الخضراء، و البعض الآخر لا يزال أراضي شاغرة ، رغم أنها كلفت خزينة الدولة مبلغ29.643.491,47 دج[1] و معطيات الجدول المرفق توضح ضعف قدرة السلطات المحلية على تجسيد محتوى مخططات شغل الأراضي و خاصة ما تعلق منها بإنجاز برنامج التجهيزات العمومية للأسباب المذكورة آنفا، فمن الجدول نلاحظ أن نسبة تنفيذ المخططات فيما يتعلق ببرنامج التجهيزات العمومية لم يتجاوز 5,03 % من المساحات المخصصة لهذه الاستخدامات التي تتطلب رصد أموال معتبرة بتعويض مسبق و عادل للمالكين العقاريين، فضلا عن مستحقات التحقيقات العقارية لكل عملية

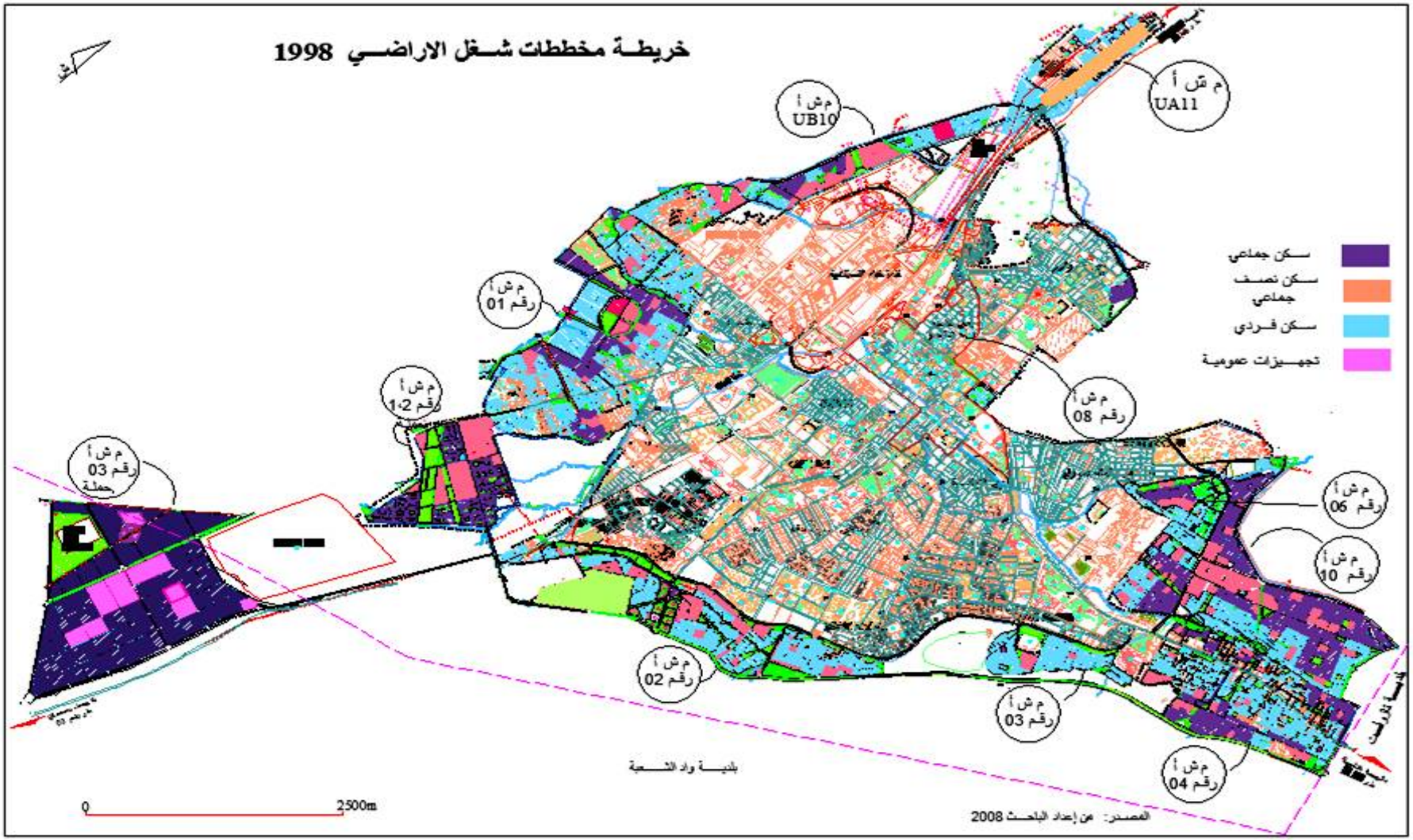
جدول رقم 5 : مخططات شغل الأراضي لـ:PDAU(1998) و الآراء المسجلة خلال الدراسات

الرقم	تعيين المخطط	الموقع	بداية الدراسة	عدد الآراء المسجلة	تاريخ المصادقة	مدة الدراسة
1	م ش أ رقم 1	حي كشيدة	29/11/1998	9	09/08/2001	2,5
2	م ش أ رقم 2	تامشيط	29/11/1998	35	13/01/2001	2,1
3	م ش أ رقم 3	أرض فابري	20/06/1999	0	06/05/2002	2
4	م ش أ رقم 4	حي الإخوة ملاخسو	20/06/1999	49	04/01/2003	2
5	م ش أ رقم 5	حي الإخوة لمباركية	12/02/2003	0	13/07/2005	2
6	م ش أ رقم 6	حي لمباركية	20/06/1999	7	06/05/2002	3
7	م ش أ رقم 8	وسط المدينة	12/02/2003	4	07/02/2005	0
8	م ش أ رقم 10	أرض ملاخسو	30/03/2004	0	06/11/2006	2,5
9	م ش أ UA11	حي عرعار	09/04/2002	4	08/01/2005	2
10	م ش أ UB10	المنشار	09/04/2002	0	25/12/2004	2
11	م ش أ UC2	أرض بن نوي	09/04/2002	0	25/12/2004	2

المصدر: مكتب أدوات التهيئة و التعمير ببلدية باتنة 2017

1-BENNEDJAI F. les instruments d'urbanisme entre propriétaire foncier et application Cas d'étude : la ville de Batna, thèse de magister, univ. Biskra, 2012 p 217

خريطة رقم: 03



157

- اللجوء لملكية الدولة كمتنفس عقاري للمدينة

تحويل للملكية في ظل عدم استكمال إجراءات المسح العقاري لبلدية باتنة، و هذا بصرف النظر عن الأراضي المخصصة للسكن الجماعي التي لا تجتذب المستثمرين لبعدها عن الشبكات المختلفة، و بمرور السنوات تتآكل هذه الأوعية العقارية كنتيجة لامتداد السكن الفوضوي.

إن هذا الوضع أنتج شبه أزمة عقارية في بلدية باتنة، فالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير أنتج من خلال مخططات شغل الأراضي أزيد من 1300 هـ من الأراضي الحضرية كأوعية لاحتواء الاحتياج من الأراضي للتعمير لكنها أراضي عجزت أدوات السياسة العقارية الجديدة على تجنيدها، ما تسبب في تجميد برامج التنمية و إلغاء العديد من برامج السكن الاجتماعي و المرافق المختلفة خلال زهاء عقد من الزمن (الفترة من 1998 – 2005)[1] إتسحوذ عليها البناء الفوضوي شيأ فشيأ.

5- القطب الحضري حملة و إنعاش التنمية الحضرية

أمام هذه الوضعية لم تجد السلطات المحلية مخرجا سوى أن تدير ظهرها لعائق الملكية العقارية الخاصة و تطرح جانبا مخططات شغل الأراضي المتواجدة فوق أراضي الخواص، لتشرع في الهروب إلى الأمام عن طريق تجنيد الأراضي التابعة لأملاك الدولة رغم تواجدها خارج المحيط العمراني، فبمقتضى القرار الوزاري رقم 457/05 المؤرخ في 2005/10/30 تم تحويل 106 هـ من المزرعة النموذجية "بن بولعيد" الواقعة غرب المدينة التابعة لأملاك الدولة لبرامج التعمير على شكل مخطط شغل الأراضي ضم برنامج حملة 1و حملة 2 ، مع الإشارة أن هذا المخطط ليس له مرجعية تخطيطية بمعنى أنه لا يشكل جزء من المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لسنة 1998، و من أجل إحتواء هذه المخالفة القانونية تم التعجيل بمراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، و هي العملية التي شرع فيها بالتوازي مع تقدم دراسة مخطط شغل الأراضي حملة 1و 2، و يتلخص محتوى هذا الأخير في برامج سكنية جماعية تغلب عليها صيغة السكن الاجتماعي التساهمي(LSP) إلى جانب تجهيزات من مختلف المستويات، بعضها لا يتلاءم و مستوى التدخل التخطيطي لمخطط شغل الأراضي و هو ما يعكس الحاجة الماسة لاستدراك تأخر معتبر في التجهيزات من كل المستويات في

1-HAMDI DJ. (2009) La promotion immobilière face aux enjeux du foncier, mémoire de magister, univ. .D'Oum Elbouaghi 2009

المدينة، فهذا الوعاء العقاري يمثل متنفسا[1] مؤقتا للمدينة بعد أزمة عقارية دامت لسنوات عدة(فعلى سبيل المثال كيف نفسر إدراج أربعة إقامات جامعية بطاقة استيعاب تزيد عن8000سرير ضمن محيط مخطط شغل أراضي مخصص أساسا لبرامج سكنية)، فالوالي و بالتنسيق مع مدير أملاك الدولة و بحضور أعوان مديريـة مسح الأراضـــي لولاية باتنة يوقـع فوق مخطط الرفــع الطبوغرافـــي

جدول رقم 6: نسبة تجسيد برامج التجهيزات العمومية بمخططات شغل الأراضي لـ: PDAU 98

الرقم	تعيين المخطط	المساحة (هـ)	الطبيعة العقارية	مساحة التجهيزات(هـ)	التجهيزات المجسدة (هـ)	نسبة التنفيذ %	الوضع الحالي
1	م ش أ رقم 1	278,15	ملكية خاصة	40,6	2,46	6,05	بناء فوضوي
2	م ش أ رقم 2	193,3	"	23,8	1,57	6,59	أراضي شاغرة
3	م ش أ رقم 3	59,72	ملكية الدولة	20,3	1,25	0,05	تنفيذ جزئي
4	م ش أ رقم 4	160	"	19,55	0	0	بناء فوضوي
5	م ش أ رقم 5	76,8	"	12,18	0	0	بناء فوضوي
6	م ش أ رقم 6	102,84	"	8,72	1,7	19,49	بناء فوضوي
7	م ش أ رقم 10	190,35	"	18,4	0	0	أراضي شاغرة
8	م ش أ UA11	72,49	"	2,3	0	0	بناء فوضوي
9	م ش أ UB10	76,12	"	5,86	0	0	أراضي شاغرة
10	م ش أ UC2	18,07	"	1,29	0	0	بناء فوضوي
11	م ش أ رقم 8	132	"	17,51	0,94	5,36	هدم بعض الأجزاء
المجموع		1359,84	/	170,51	7,92	3,41	/

المصدر: مكتب أدوات التهيئة و التعمير + ملاحظات ميدانية و معالجة الباحث 2017

لأرضية محيط الدراسة(مخطط شغل الأراضي حملة1 و 2) تخصيصات معينة و في مواقع محـــددة

1- وردت هذه العبارة على لسان رئيس المجلس الشعبي البلدي السيد/سعدي عبد الكريم، في إحدى إجتماعات المجلس الشعبي البلدي لبلدية باتنة، المخصصة لتحضير مداولة إعداد مخطط شغل الأراضي حملة 1و 2 و حضرها الباحث كممثل للمصالح التقنية

للمرقين أو للفاعلين العموميين، ليشرع هؤلاء في تنفيذ المشاريع قبل استفاء مراحل الدراسة ***فالتنفيذ يسبق التخطيط*** ! و ليس لمكتب الدراسات إلا رفع الوضع القائم و صبه في مخطط التهيئة.

جدول رقم 7 : ملخص برنامج مخطط شغل الأراضي حملة 1 و 2

التعيين	المساحة	طبيعة الملكية	مساحة التجهيزات	مساحة البرامج المجسدة	نسبة التنفيذ%	الوضع الحالي
م ش أ حملة	106هـ	ملكية الدولة 100 %	13,8هـ	13, 8هـ	100	برامج مجسدة

المصدر: مكتب أدوات التهيئة و التعمير ببلدية باتنة ماي 2017

6- مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

بعد أن إتضح للمسيرين المحليين صعوبة تنفيذ محتوى مخططات شغل الأراضي الإحدى عشر(11) التي تم إعدادها على ضوء توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لسنة 1998 بسبب عراقيل عديدة أهمها إفتقار السياسة العمرانية الجديدة لأدوات عقارية ملائمة تمنح للبلديات ممثلة في مجالسها الشعبية قدرات مالية موازية للصلاحيات السياسة الممنوحة لها في إطار النظام اللامركزي في تسيير المجال الحضري، لتمكينها من تجنيد العقار الخاص الموجه للمنفعة العمومية في إطار تنفيذ مخططات شغل الأراضي المصادق عليها، شرع في مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في إطار مجموع بلديات يشمل سبع بلديات مجاورة لبلدية باتنة و هي : باتنة؛ تازولت؛ واد شعبة؛ فسديس؛ جرمة، سريانة، عيون العصافير، و ذلك سنة 2005 و من المبررات الثانوية الاخرى لهذه المراجعة يمكن ذكر:

- ظهور مشكلة التلاحم العمراني و ما تستلزمه من معالجة مشتركة لمناطق التلاحم في كل من الجهة الشرقية مع بلدية تازولت و غربا مع بلدية واد الشعبة و شمالا مع بلدية فسديس عبر الطريق الوطني رقم 03

- قوة العلاقات الوظيفية التي تربط مدينة باتنة بالمراكز المجاورة من حيث العمل و الخدمات و الوظيفة الفلاحية .

و من الأهداف الرئيسية لهذا المخطط إيجاد حلول مناسبة لإشكاليات المدينة الأم(باتنة) ضمن هذا المجال الموسع، و لعل نقل برامج السكن و التجهيزات الموجهة لمدينة باتنة نحو بلدية واد الشعبة

(مخطط شغل الأراضي حملة 3) يشكل جزءا من هذه الإستراتيجية ، إلى جانب إشكاليات أفرزتها ظاهرة التلاحم العمراني مع المدن المجاورة لمدينة باتنة كما هو الشأن بالنسبة لمدينة تازولت بالجهة الشرقية.

و قد أسندت مهمة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لمكتب الدراسات URBA المتوطن بمدينة باتنة (المنطقة الصناعية) و ذلك بداية سنة 2004، و يمتاز مكتب الدراسات URBA بكونه من هيئة تقنية عمومية، متعددة التخصصات، و سبق و أن كُلّف بإعداد عديد من الدراسات العمرانية الخاصة بالمدينة، فقد أنجز المخطط التوجيهي للتعمير للبلدية سنة 1986 كما كلف بإعداد بعض مخططات إعادة الهيكلة لمدينة باتنة (كوسط المدينة)، و أخيرا أسندت له مهمة إعداد بعض مخططات شغل الأراضي خلال العشرية الماضية مثل: م ش أ رقم 6 بحي بارك أفوراج، م ش أ رقم 3 بتامشيط، الجزء رقم 2 من م ش أ رقم 8 بوسط المدينة و غيرها، ما يجعله على دراية بإشكاليات المدينة و إقليمها، رغم أنه يواجه إشكالية أساسية تتمثل في عدم استقرار إطاراته التقنية.

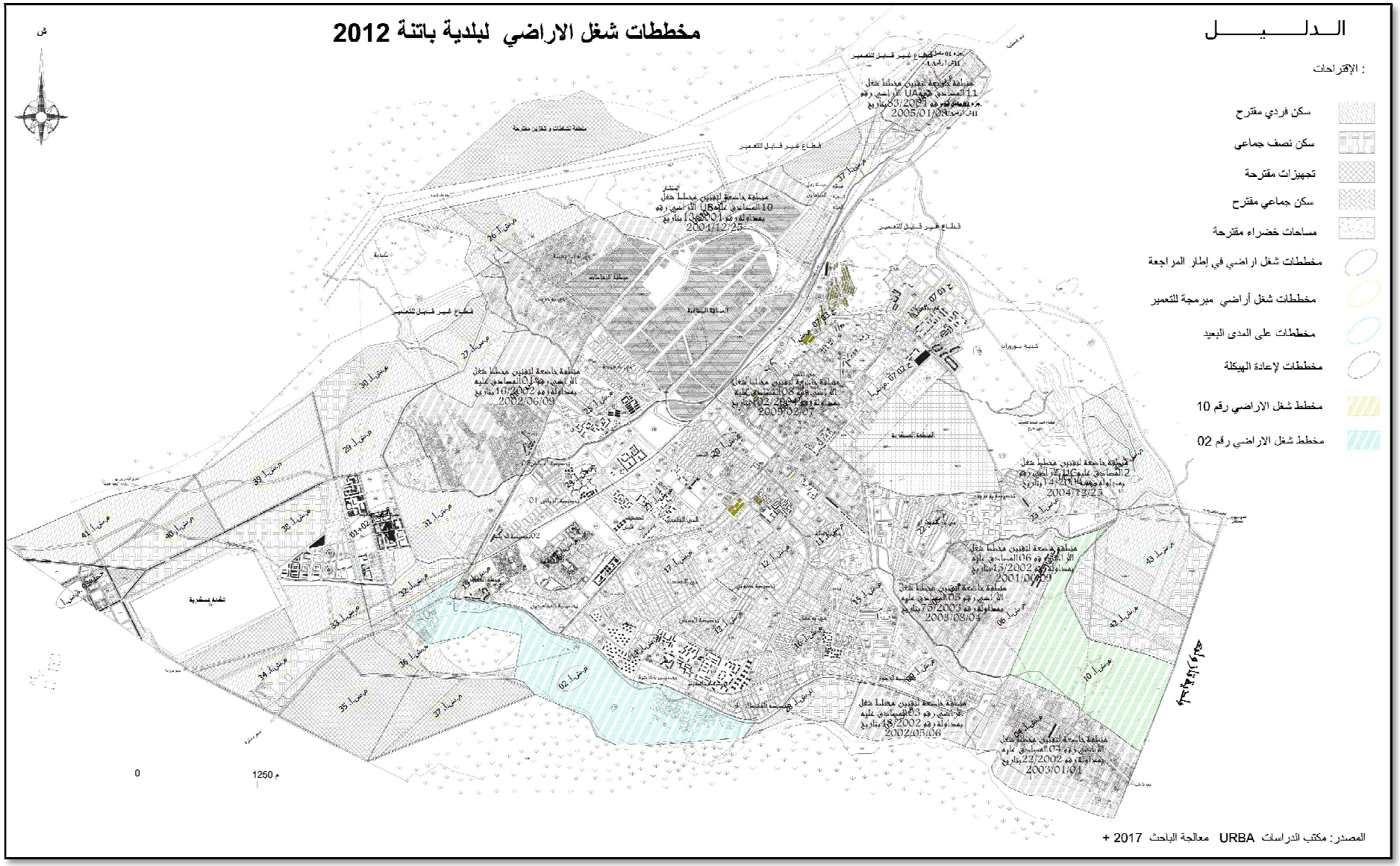
إلا أن المتصفح لتقارير المراحل الثلاثة للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير المراجع يتفاجئ ببساطة التحليل في تناول هذه العلاقات الوظيفية و صفة التكامل التي تطبع مجال الدراسة ما أفقد الدراسة هدفها الأساسي المتمثل في البحث عن حلول تكاملية بين التجمعات السكانية المكونة للتجمع، فالدراسة لا تزيد عن كونها أشبه ما تكون بمنوغرافيا لهذه البلديات، فهي تستعرض عناصر كل بلدية على حدة ثم تنتقل إلى بلدية أخرى و هكذا بشكل متتالي، أي أنها لا تدرس الإشكاليات و الظواهر في إمتدادها الجغرافي، و استنتاج آثارها المختلفة و ما ينتج عنها، لترسم في النهاية معالم توجيهية للتقليل من نتائجها و إعادة توجيه التنمية.

1.6- مخطط توجيهي قيد التنفيذ قبل المصادقة و ببرامج تزيد عن إمكانيات البلديات

و قد شُرِع في العمل بتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير المراجع قبل المصادقة عليه محليا[1] سنة 2012 أما وزاريا فلم يصادق عليه إلى يوم كتابة هذه السطور (01 نوفمبر 2018)، ما يجعله مخططا خارج الإطار القانوني و فاقدا لمصداقية توجيهاته كونها متأخرة بستة سنوات مقارنة بوتيرة نمو بعض مراكز التجمع مثل: باتنة، فسديس و واد الشعبة على الخصوص.

1- مقابلات مع إطارات بالمصالح التقنية البلدية و هو ما تأكدنا منه بعد مقارنة تاريخ المصادقة المحلية على المخطط مع تواريخ بداية دراسات بعض مخططات شغل الأراضي بالبلدية مثل م ش أ حملة 3 و غيرها.

خريطة رقم 04


مخططات شغل الاراضي لبلدية باتنة 2012
الـــدلـــيـــــل
: الإقتراحات
سكن فردي مقترح
سكن نصف جماعي
تجهيزات مقترحة
سكن جماعي مقترح
مساحات خضراء مقترحة
مخططات شغل اراضي في إطار المراجعة
مخططات شغل أراضي مبرمجة للتعمير
مخططات على المدى البعيد
مخططات لإعادة الهيكلة
مخطط شغل الاراضي رقم 10
مخطط شغل الاراضي رقم 02
0
1250 م
المصدر: مكتب الدراسات URBA معالجة الباحث 2017 +

- نحو تكريس أخطاء التجارب السابقة

إن المتمعن في خريطة مخططات شغل الأراضي لهذه الدراسة تصيبه الدهشة من المغامرة التي تتعامل بها السلطات المحلية مع إشكاليات المدينة، فكيف لسلطة محلية لم تتمكن من تجسيد سوى 3,41 % من محتوى مخططات شغل الأرضي السابقة(PDAU98) (أنظر الجدول رقم 6)أن تقْدم على المصادقة على مخطط توجيهي جديد يحمل في طياته ستة و ثلاثون (36) مخطط شغل أراضي، منها 26 مخطط مخصصة للتوسع المحيطي، منها 19 مخططا للتوسع على المدى القريب و المتوسط ، 07 مخططا للتوسع على المدى البعيد؛ في حين تم تخصيص17 مخططا للتدخل على الأحياء الموجودة (إعادة هيكلة، تحسين حضري أو تأهيل)؛ 06 مخططات قديمة هي حاليا قيد المراجعة (أنظر خريطة رقم 4 مخططات شغل الأراضي $PDAU_{2016}$ و الجداول أرقام 8،9).

ليس هذا فقط، بل إن السلطات المحلية و مصالح التعمير أقدمت على الشروع في إعداد 16 مخطط شغل أراضي للمدى القريب و المتوسط دفعة واحدة و هي المخططات من رقم 26 إلى رقم 41 بمساحة إجمالية تقدر بـ: 1067,46هـ[1] طبيعتها العقارية خاصة 100 % مع علمها مسبقا باستحالة تجسيد محتواها، فقد أثبتت تجربة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لسنة 1998 عجز السلطات المحلية المنتخبة و الإدارية في التكفل بتجسيد برامج مخططات شغل الأراضي لما تتطلبه من أموال باهظة لا تتوفر لدى الجماعة المحلية، ما يجعلنا نستغرب إقبال مديرية التعمير على تسجيل هذا العدد من الدراسات، التي تحول نسبة كبيرة من الأراضي الفلاحية إلى أراضي حضرية، مع أن مساحتها تزيد بكثير عن حاجة توسع المدينة على المدى القريب، و يبدو لنا أن إعداد هذه الدراسات لا يعدو كونه إجراء ملزم قانونا رغم أنه يؤدي إلى هدر المال العام بدون جدوى في دراسات لا يستفيد منه إلا المضاربون العقاريون، كما قد يمثل جانبا من الاستمرار في سياسة الهروب إلى الأمام.

و حتى يتسنى لنا تقييم المسار التشاوري في إعداد هذه المخططات، و مدى سعي السلطات المحلية للتشجيع على المشاركة في تحضير القرارات الخاصة بإعدادها باستشارة كافة الفاعلين، كان ضروريا إختيار عينة ممثلة و معبرة مجاليا و اجتماعيا، و هو ما سنتعرض له في الفصل الموالي.

1- تم حساب هذه المساحة ببرنامج AUTOcad من خريطة مخططات شغل الأراضي 2012

جدول رقم 8: يلخص عدد مخططات شغل الأراضي ببلدية باتنة و تقدم الدراسات بها

نوع مخطط شغل الأراضي	العدد	تقدم الدراسة			
		مرحلة 1	مرحلة 2	مرحلة التحقيق العمومي	مصادق عليه
التوسع على المدى القريب و المتوسط	16	07	04	00	05
التوسع على المدى البعيد	07	/	/	/	/
التدخل على الأنسجة القائمة	17	/	/	/	/
في إطار المراجعة	11	05	01	00	05

المصدر: مكتب إعداد أدوات التهيئة و التعمير جوان 2017 مع معالجة الباحث

جدول رقم9: الطبيعة العقارية لمخططات شغل الأراضي قيد الإعداد ببلدية باتنة

نوع التدخل	عدد المخططات	طبيعة الملكية العقارية
مخططات التوسع الخارجي	16	خاصة
مخططات في إطار المراجعة	6	خاصة

المصدر: مكتب إعداد أدوات التهيئة و التعمير جوان 2017

خلاصة

شهدت مدينة باتنة تعاقب مراحل تاريخية تركت بصماتها على نسيجها الحضري، فمن مركز كلونيالي بتقطيع شطرنجي أضحت معظم بناياته هشة، لا تتماشى و الديناميكية الحضرية المفتقرة لاستراتيجية حضرية للتجديد، مرورا بتجربتين تخطيطيتين للسلطات العمومية ، تميزت الأولى بتخطيط ممركز إستند لأداة الاحتياطات العقارية البلدية، أنتجت قطاعات متخصصة وظيفيا (04 مناطق سكنية حضرية جديدة، و منطقة صناعية، منطقة نشاطات)، لم تنجح في إحتواء طلب متزايد على السكن حفزته بالدرجة الأولى أفواج النازحين من المناطق الريفية، ما أنتج مدينة موازية ببيئة حضرية رديئة، أعقبتها تجربة ثانية بمنهجية قائمة على بعدين: الأخذ بعين الاعتبار أبعاد التهيئة الإقليمية لإحتواء أسباب النزوح الريفي ، و إدراج البعد التشاركي على أدوات التهيئة و التعمير، إلا أن تلك السياسة العمرانية ظلت تفتقر لوسائلها المالية و خاصة ما يتعلق بالبعد العقاري، الذي لم تتكفل به مخططات شغل الأراضي بمدينة باتنة ، ما أخرج ديناميكية التعمير أدوات الرقابة و أعطى دفعا للبناء الفوضوي. فعلى أملاك الدولة مدينة مخططة، و فوق أملاك الخواص مدينة فوضوية، فاعلوها الأساسيون ثلاثي: الملاك العقارين، المضاربون و المحرومون من الصيغ المختلفة لبرامج السكن.

الفصـــــل الخامـــس

فعاليات الإستشارة بمخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10 بمدينة باتنة

المبـــحث الأول

الخصائص العمرانية و البشرية لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10

المبـــحث الثاني

الإعداد الإداري لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10

كنهج لـتأطير أدوار الفاعلين

مقدمة

إن إختيار مجال الدراسة و العينة التي تمثله يشكل عاملا حاسما في نجاح أي بحث، و يتطلب ذلك التحديد الدقيق لإشكالية البحث و الأهداف المتوخاة منه ، و لعينة الدراسة خصائص عمرانية و بشرية ينبغي مراعاتها في ذلك الإختيار، ما يتطلب توخي الدقة و الموضوعية في اختيار المنطقة التي سيجري عليها الباحث الدراسة التطبيقية.

و بالنسبة لدراستنا، فمن حيث البعد المجالي(الجغرافي) ينبغي إختيار مخططات شغل أراضي تتوفر فيها مواصفات أو خصائص محفزة لمشاركة أكبر عدد من المواطنين، و هؤلاء يزيد إهتمامهم بالمجال إذا تعلق الأمر بمخططات واقعة بأراضي ملك للخواص، إذ أن هناك قناعة لدى فئة معتبرة من المواطنين بارتباط المشاركة بالمساس بملكية الغير، فالمشاركة في نظرهم مرادف للمعارضة و ليست مجال لإثراء المحتوى التخطيطي للمخطط باعتباره إنتاج فكري ينبغي تكييفه مع تطلعات السكان، ما يجعل فئة معتبرة من المواطنين لا تقُبل على المشاركة في إعداد مخطط شغل أراضي تعود ملكية أراضيه للدولة أو البلدية، و من الناحية الاجتماعية كان لابد من اختيار مخططات شغل أراضي يضم محيطها عددا لا بأس به من السكان، فالمخططات الواقعة بأراضي شاغرة تماما قد لا تحفز على مشاركة الجمهور، فنظريا كلما كان محيط مخطط شغل الأراضي مأهولا كلما زادت فرص تفاعل المواطنين من مختلف الفئات الاجتماعية و أصحاب المصالح، لتأثر محتمل لإطار حياتهم أو ممتلكاتهم بالتنظيم العمراني للمخطط، و هو ما يفسر تركز نسبة معتبرة من الدراسات الخاصة بالمشاركة على المستوى العالمي ضمن مناطق إعادة هيكلة المجالات المبنية و خاصة الفضاءات العمومية، كما أن مخطط شغل الأراضي الخاص بأراضي شاغرة قريبة من المناطق المأهولة أكثر تحفيزا للمشاركة من تلك الشاغرة و الواقعة بعيدا عن المناطق المأهولة، و كلما كان التكوين الاجتماعي متنوعا من حيث التنظيمات الاجتماعية زادت فرص ظهور فعاليات المشاركة، و زادت شرعية التمثيل، و قلت الذاتية و المنفعة الشخصية ما يشجع المسيرين على تبني الاقتراحات المعبر عنها من طرف المواطنين.

المبحث الأول: الخصائص العمرانية و البشرية لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10

تمثل العناصر السابقة أهم العوامل التي ساعدتنا في اختيار حالة الدراسة، فمن غير المعقول دراسة و تحليل فعاليات الإستشارة في جميع مخططات شغل الأراضي المكونة لمدينة باتنة، لأسباب كثيرة أهمها:

- تطلب مدة زمنية طويلة لجمع المعطيات و التنقل للبحث الميداني و هو ما قد لا يتوفر للباحث؛

- كثيرا ما يوجد تشابه كبير في مميزات القطاعات المكونة لمجال الدراسة، ما يجعل التعرض لجميعها نوع من التكرار و استنزاف للجهد دون طائل.

و تتمثل مخططات شغل الأراضي التي وقع عليها اختيارنا في: مخطط شغل الأراضي رقم 02 الذي يمثل حي "تامشيط العلوي" الواقع جنوب المدينة، و يتميز بتواجد عدد معتبر من التعاونيات العقارية التي تطرح إشكاليات تعكس مطلبا إجتماعيا يهم أكثر من ألف أسرة تنتظر حلا منذ أكثر من عقدين من الزمن، في حين يتمثل المخطط الثاني في مخطط شغل الأراضي رقم 10 الواقع شرق مدينة باتنة و الذي يمثل نموذج لإشكاليات تتعلق بالخواص أفرادا و مالكين عقاريين.

سبقت الإشارة إلى أن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لسنة 1998 إنبثق عنه أربعة عشر مخطط شغل أراضي أغلبها للتوسع المحيطي منها ستة مخططات قيد المراجعة و هي : أرقام 1، 2، 4، 6 ، 8 و 10، في حين أنتج المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لسنة 2012 (لم يصادق عليه بعد) ستة عشر (16) مخططا للتوسع على المدى القريب و المتوسط و هي المخططات الحاملة للأرقام: من 26 إلى 41 (أنظر الخريطة رقم 4).

- **مبررات إختيار عينة الدراسة**

و قد اخترنا المخططين المذكورين كعينة للدراسة من بين باقي المخططات للمبررات التالية:

- بالنسبة لمخططات شغل الأراضي التي أنتجها المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لسنة 2012 فلم يقع الاختيار على إحداها لكونها مخططات خاصة بأراضي شاغرة أي أنها غير مأهولة بالسكان ما يقلل من فعاليات المشاركة في إعدادها لذلك قمنا باستبعادها؛

- أما مخططات 1998 فقد إخترنا منها المخططين ارقام 2 و 10 للأسباب التالية:

- المخططين مأهولان بالسكان و هذا يمكننا من إجراء الملاحظة و تطبيق إجراءات جمع المعطيات عن طريق التقنيات البحثية كالاستمارة و المقابلة و غيرها؛

- وجود تعاونيات عقارية للسكن الفردي تنتظر استصدار رخص التجزئة و الشروع في البناء؛

- المخططين قيد المراجعة، ما يعطينا فرصة لتقييم تطور ثقافة المشاركة لدى السكان و الوقوف على مدى تحسن أسلوب التعامل الإداري و سلوك أعوان الإدارة مع المواطنين بعد مضي عشرين سنة عن الدراسة الأولى ، فهل حققت مراجعة المخططين خلال2017 ما لم تحققه الدراسات الأولى؟ و هل شكل مسار الإعداد فرصة لدى السلطات المحلية لاستدراك أخطاء الماضي و التكفل بالبعد الاجتماعي وفق تطلعات المواطنين ؟

- المخططات الأخرى لم يسجل بها خلال فترة التحقيق العمومي ملاحظات معتبرة و متعددة فهي لا تعكس تواجد الظاهرة المدروسة.

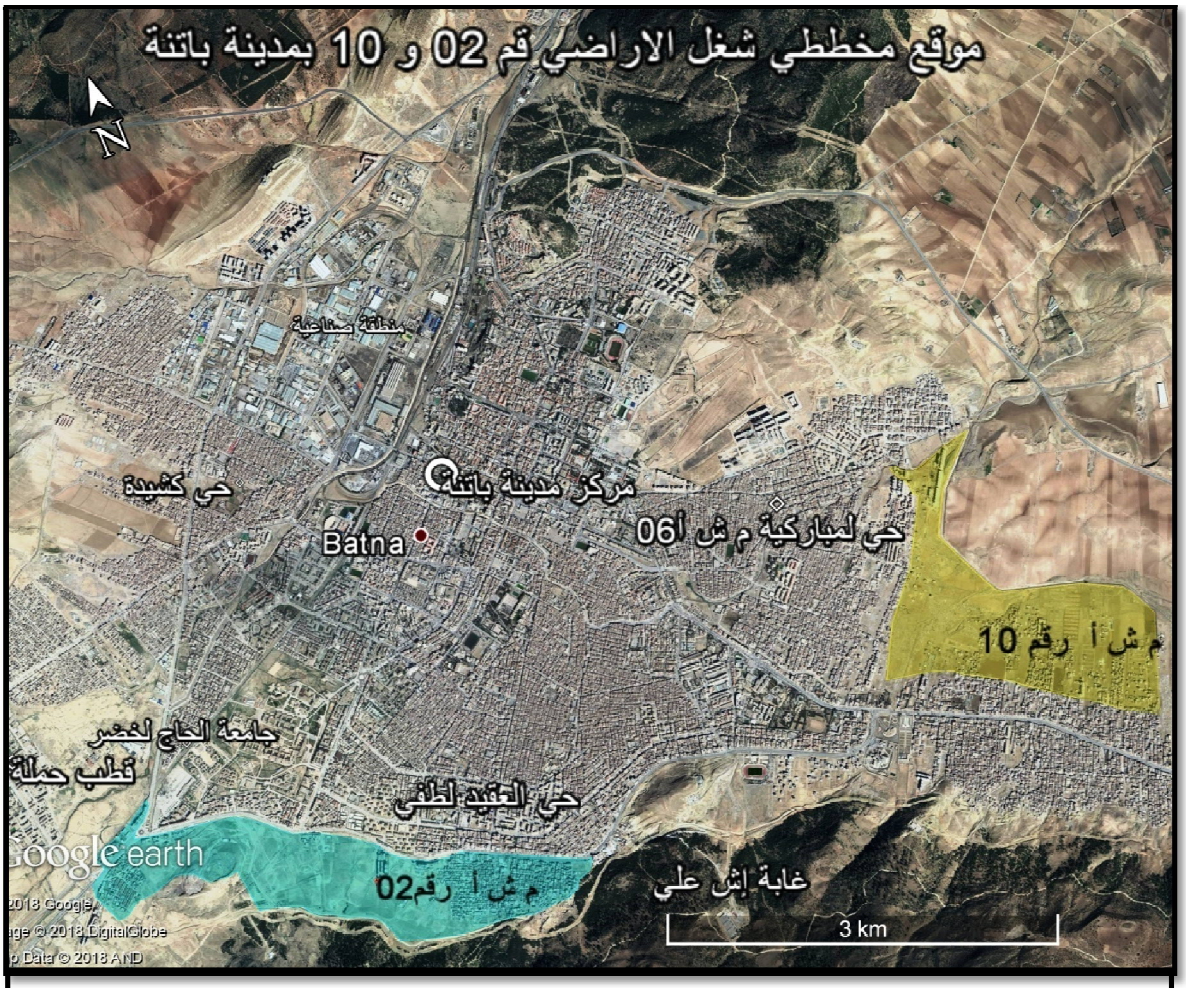
كما يشكل إنتقال صلاحيات إعداد هذه المخططات من مدير التعمير (خلال 1998) نحو المجلس الشعبي البلدي بشكل كلي (خلال مراجعة هذه المخططات2017) فرصة لتوضيح ما إذا كان إسناد صلاحيات إعداد مخططات شغل الأراضي لمدير التعمير و البناء يشكل عائقا و مثبطا لمبادرة المجالس الشعبية البلدية أم أنها لا تعدو كونها مجرد مبررات لتغطية أسباب أخرى كغياب الإرادة السياسية.

1- تقديم مجال الدراسة

إذن فإن مجال الدراسة يتكون من مخططي شغل الأراضي أرقام 02 و 10 الواقعين بالمحيط الجنوبي لمدينة باتنة و حدودها الشرقية المتلاحمة لبلدية تازولت على التوالي، و قبل الشروع في تقديم المجالات الفرعية للدراسة ينبغي تقديم العناصر المشتركة بينها و يتعلق الأمر بالتكوين المؤسساتي و الإداري الذي يشارك المجلس الشعبي البلدي إعداد هذه الدراسات، و متابعة تنفيذها، إذ أن هذا التكوين تتغير نوعيته من مدينة إلى أخرى تبعا للرتبة الإدارية للمدينة التي يشكل مخطط شغل الأراضي جزءا منها، و كلما كان الترتيب الإداري أعلى تحسن مستوى الفاعلين من حيث التكوين و الخبرة التقنية و تنوع من حيث مجالات تدخله.

فمدينة باتنة (سبق تقديمها في الفصل السابق) تمثل عاصمة الولاية بحجم سكاني يفوق 323903 نسمة، يشكلون نسبة99,61%من سكان البلدية البالغ عددهم 325178 ن يتوزعون على 58891 أسرة

شكل رقم 17



و يتوزعون على 13 حي سكني[1](أنظر الجدول رقم11)، و بالنظر لكون مدينة باتنة مقر ولاية فإن هذا الحجم السكاني يضم فئات إجتماعية ذات مستوى ثقافي و تكويني معتبر كالجامعة و المعاهد المختلفة و الإدارات التي تتوفر على كوادر متخصصة و ذات خبرة ، بالإضافة لتنظيمات المجتمع المدني من جمعيات مختصة بمختلف الميادين (أنظر الجدول اللاحق و الملحق رقم 6 الخاص بتصنيف الجمعيات على المستوى الوطني ص278) ، نقابات و تنظيمات حرفية ، شخصيات ممثلة للبعد التاريخي للمنطقة و متخصصين علميين و أكاديميين ينشطون بمختلف مراكز البحث و المخابر

1- مونوغرافيا ولاية باتنة لسنة 2014.

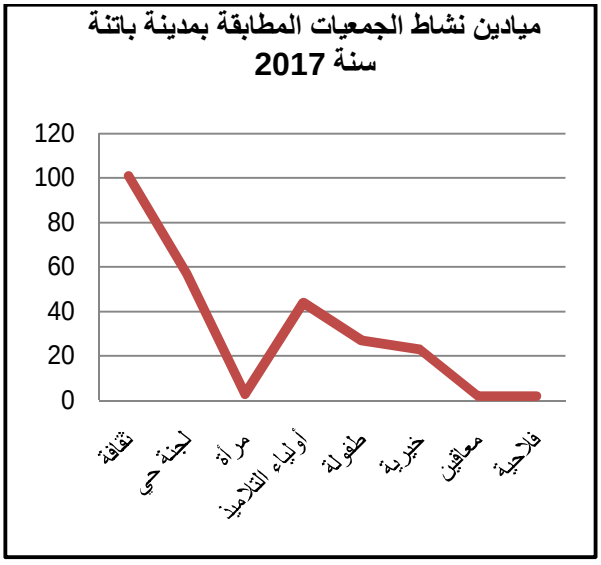
الجامعية ،إضافة لمتقاعدي مختلف أسلاك الإدارة، فهؤلاء يمثلون رأس المال الاجتماعي الذي لا غنى عن استشاراته في إعداد مختلف الدراسات ذات الطابع الاجتماعي و العمراني و السياسي.

جدول رقم 10: توزيع الجمعيات المطابقة للقانون 06/12 على أحياء مدينة باتنة- 2018

الرقم	الجمعيات / الحي	فلاحية	معاقين	خيرية	طفولة	أولياء التلاميذ	امرأة	لجنة حي	ثقافة	المجموع
1	الشهداء		2	2	1	2		5	7	**19**
2	بوعقال			3		6	1	6	9	**25**
3	ملاخسو					4		6	5	**15**
4	لمباركية			4	2	6	2	9	11	**34**
5	وسط المدينة			3	3	5		2	18	**31**
6	تامشيط			3	1	1		4	8	**17**
7	النصر			2	7	7		3	5	**24**
8	كشيدة	2		3	5	5		3	18	**36**
9	الرياض			2	3	3		3	5	**16**
10	بوزوران				4	4		3	6	**17**
11	صادق شبشوب							4		**4**
12	حملة			1	1	1		8	6	**17**
13	عرعار							1	3	**4**
	المجموع	**2**	**2**	**23**	**27**	**44**	**3**	**57**	**101**	**259**

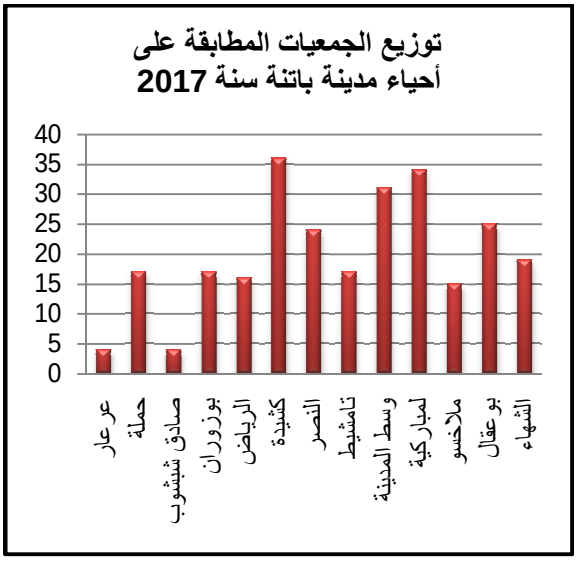
المصدر :مكتب الجمعيات بلدية باتنة، 2018

شكل رقم 18



المصدر : مكتب الجمعيات بلدية باتنة، 2017

شكل رقم 19



المصدر : مكتب الجمعيات بلدية باتنة، 2017

يتضح من الجدول رقم 10 أن الإهتمام بتكوين و إنشاء البيئة الحضرية لا يشكل ميدان نشاط للجمعيات المعتمدة بمدينة باتنة، ورغم أن هناك جمعيات مهتمة بمشاكل الأحياء إلا أن إهتماماتها لا تتعدى تحسين البيئة الحضرية الموجودة، كالمطالبة برفع القمامات و الاحتجاج حول إشكاليات تسيير الشبكات المختلفة و غيرها من مشاكل الحياة اليومية التي يعاني منها المواطن ، أما تشكيل البيئة الحضرية المستقبلية و المشاركة في تصميمها و تحديد أولوياتها فلا تزال بعيدة عن مرام الجمعيات رغم أن مكاتب تسييرها تضم إطارات جامعية. يسيطر مجال الثقافة بـ 101 جمعية على أكبر عدد من الجمعيات، يليها بالمرتبة الثانية ميدان الدفاع عن إشكاليات الأحياء بـ 57 جمعية، و تأتي جمعيات أولياء التلاميذ بـ 44 جمعية في المرتبة الثالثة، ثم ميدان الطفولة بـ 27 جمعية بالمرتبة الرابعة، و من جهة أخرى نلاحظ غياب ميادين أخرى من نشاط الجمعيات كالجمعيات الدينية و الرياضية، التي تعتمد على مستوى الولاية ، كما تجدر الإشارة إلى أن الكثير من الجمعيات لم تغير قانونها الأساسي لذلك فهي غير موجودة بالجدول لأنها في نظر السلطات الإدارية تنشط خارج الإطار القانوني، و من جهة أخرى فإن تأسيس جمعية لا يعني أنها ناشطة ميدانيا ، فعلى سبيل المثال نلاحظ من الجدول أن حي ملاخسو يتوفر على 06 جمعيات للأحياء و في الواقع لا ينشط منها إلا اثنتان.

1,1-السلطة السياسية للمدينة

تعتبر مدينة باتنة عاصمة الولاية، و هي أيضا مقر بلدية بمجلس شعبي بلدي يتكون من 43 عضوا ، بأغلبية لحزب جبهة التحرير الوطني FLN، الأمر الذي لا يشجع على خلق مناخ ديمقراطي بالمجلس و لا يحفز مشاركة فعالة في نشاط المجلس، فضلا عن كونه لا يعكس الوعاء السياسي الحقيقي لهذا الحزب، و هي الإشارة السلبية الأولى عن غياب مناخ ديمقراطي و ما يتبعه من إنعكاسات سلبية على المسار التشاركي، و يتكون المجلس الشعبي البلدي من ستة(06) لجان من بينها لجنة التهيئة و التعمير التي يرأسها عضو من حزب جبهة التحرير الوطني، يجتمع أعضاؤها قبل كل دورة عادية لتحضير برنامج التهيئة و التعمير المتعلق بأشغال الدورة ، كما تجتمع كلما دعت الحاجة لذلك بشكل إستثنائي.

ينوب عن رئيس المجلس الشعبي البلدي ستة نواب، فوض لهم الرئيس تسيير ستة مجالات مهيكلة ضمن مديريات و هي: التسيير العمراني، الشؤون الاجتماعية، الشؤون الاقتصادية، التنظيم و الحالة المدنية، المالية و تسيير الميزانية، النشاطات الثقافة و الرياضية. تتوطن المديريات الرابعة الأولى

بالمقر الكائن بحي الزمالة في حين تتواجد مديرية المالية و تسيير الميزانية بالمقر الرئيسي للبلدية حيث ديوان الرئيس بشارع الاستقلال وسط المدينة، و تتواجد مديرية الشؤون الثقافية و الرياضية بحي النصر. و قد شرع خلال العشرية الأخيرة في سياسة تهدف إلى التخفيف من مركزية القرارات البلدية من خلال إنشاء مندوبيات بالقطاعات العمرانية بهدف التقرب من السكان، و بهذا الصدد تم تقسيم مدينة باتنة إلى 07 قطاعات يشرف على كل منها عضو بلدي (أنظر شكل 20).

جدول رقم 11: توزيع السكان بمدينة باتنة على القطاعات الحضرية سنة 2008

إسم القطاع	عدد السكان
وسط المدينة	18083
الأحياء التقليدية(النصر، الزمالة)	23592
بوعقال	30586
كشيدة	32601
بارك أفوراج(الاخوة لمباركية)	44102
بوزوران	12633
حي الشهداء	47274
طريق تازولت(الإخوة الشهداء ملاخسو)	9972
المنطقة السكنية الحضرية الجديدة رقم1 (تامشيط)	32854
المنطقة السكنية الحضرية الجديدة رقم 2	24570
المنطقة الصناعية	268
قطب حملة	26650
عرعار	930
المجموع	304115

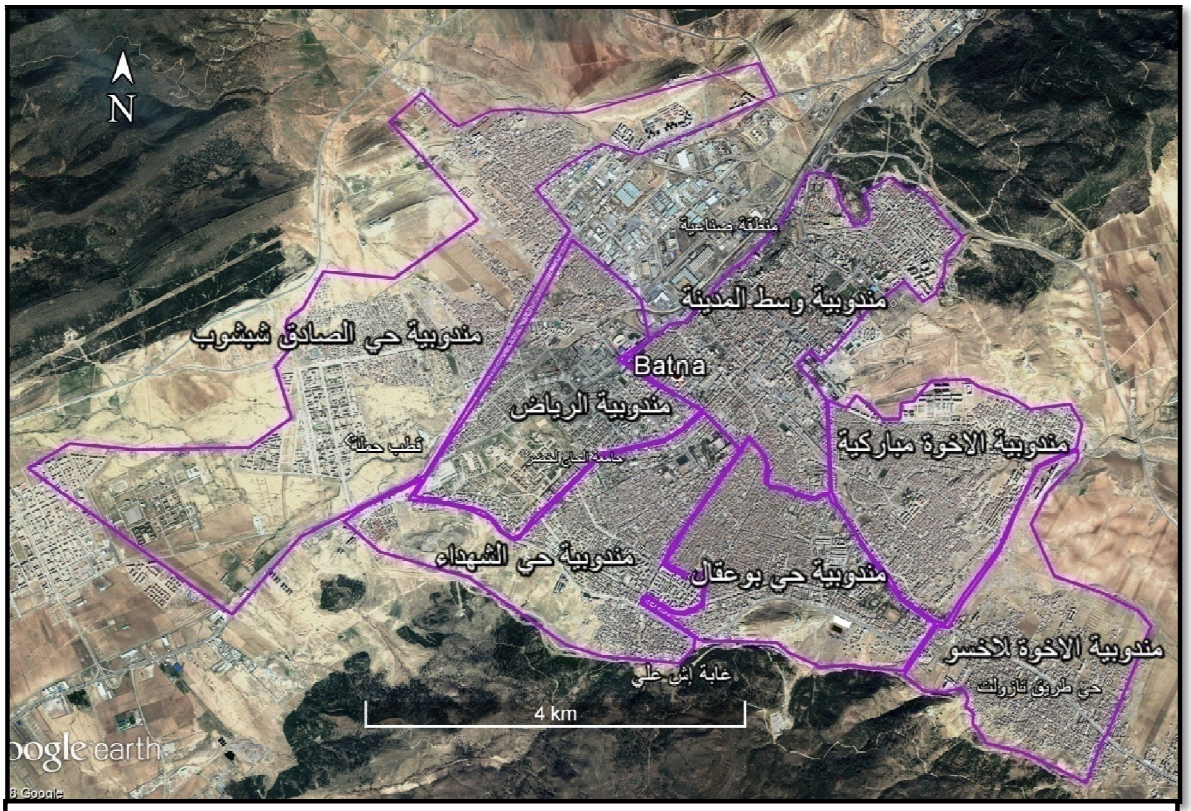
المصدر BENYAHIA L, 2015,p 31

ملاحظة: إعتمدت الباحثة في حساب عدد السكان على إحصاء 2008 إضافة لتقديرات مكتب الدراسات URBA

و من خلال المقابلات التي أجريناها مع بعض الأعضاء فإن المندوب البلدي ليس له من الصلاحيات في تسيير القطاع الذي يشرف عليه سوى إمضاء أوراق الحالة المدنية، أما تسيير الشؤون العمرانية و الاجتماعية لهذه القطاعات فلا يزال ممركزا لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي. و تشكل متابعة إعداد أدوات التهيئة و التعمير إحدى المهام الأساسية لمصلحة التعمير ضمن مديرية التسيير العمراني التي

يشرف عليها نائب عن حزب جبهة التحرير الوطني، ذو تكوين تقني و هي دراسات ممركزة في مديريـة واحدة بدل توزيـع تسييرها على المندوبيـات، إلا أن تخصيـص مكتبيـن لأدوات التهيئـــة

شكل رقم20: توزيع المندوبيات البلدية على مستوى قطاعات بلدية باتنة 2017



المصدر: إعداد الباحث بناء على معطيات مكتب الإحصاء لبلدية باتنة مارس 2017 ـــــ حدود المندوبيات

و التعمير دليل على الأهمية التي توليها السلطة المحلية لهذه الأدوات، حيث خصص مكتب لإعداد دراسات مراجعة مخططات شغل الأراضي المدروسة سابقا(أي التي أنتجها المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لسنة 1998) و التي تشرف على متابعتها مهندسة عمرانية ، و للإشارة فإن هذه الدراسات يشرف على إعدادها المجلس الشعبي البلدي بمبادرة منه و بصلاحيات كاملة و تغطية من ميزانية البلدية، كما خصص مكتب آخر لمتابعة إعداد مخططات شغل الأراضي التي أنتجها المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لسنة 2012 و التي تشرف على إعدادها المديرية الولائية للتعمير و للبناء DUC، وتتابعها موظفة بلدية برتبة مهندس عمراني أيضا، ضمن اللجنة التقنية المختلطة لإعداد هذه الدراسات و التي تنعقد أشغالها على مستوى هذه المديرية.

2,1- البعد السياسي لقرارات التهيئة و التعمير

تشمل القرارات الإدارية المتعلقة بالتهيئة و التعمير كل إجراء إداري يتعلق بتحضير وثيقة تهيئـــة أو

تعمير، أو مصادقة على مرحلة من مراحل الدراسة، كما يدخل ضمن مفهوم القرار الإداري التراخيص و الشهادات المختلفة لممارسة أشغال معينة أو إثبات مطابقتها، و يندرج تحت معنى القرار الإداري للتهيئة و التعمير أيضا محاضر الاجتماعات المختلفة التي تفضي إليها الاجتماعات ذات التكوين التقني و التي تندرج ضمن المسار التشاوري و التنسيق بين الفاعلين، و هذه الأخيرة غالبا ما تشكل قاعدة تستند إليها قرارات أعلى منها في السلم الإداري، فإلى أي حد تعكس هذه القرارات الإرادة السياسية للسلطات المحلية لبلدية باتنة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي؟

تتطلب الإجابة على هذا السؤال تتبع مسار القرارات الخاصة بإعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10، باللجوء لتحليل الملفات الإدارية و الاستعانة بالخبرة المهنية التي تكونت لدينا إضافة لنتائج التحقيق الميداني. فهل تشكل هذه القرارات تتويجا لمسار إداري يتضمن نشاطا سياسيا يعكس تفاعلا بين السياسيين و المواطنين، بخصوص خيارات التهيئة بالمدينة؟ أم أنها لا تعدو كونها وثائق تحضر بشكل آلي ضمن رتابة العمل الإداري و لا تتوج نشاطا سياسيا يعكس مشاركة عمومية؟

2- مجالات الدراسة الميدانية

1,2- مخطط شغل الأراضي رقم 02 (حي تامشيط العلوي)

يقع هذا المخطط جنوب مدينة باتنة، و يمتد على مساحة 195,13 هـ على شكل شريط طولي و موازي للطريق الإجتنابي الجنوبي(Evitement sud) الذي يربط بين الطريقين الوطنيين رقم 03 شمالا مرورا بحي كشيدة و رقم 31 شرقا مرورا بحي ملاخسو، ، و تبلغ المساحة المهيأة الكلية 154,64 هـ[1] و يحده (أنظر خريطة رقم 4 مخططات شغل الأراضي للمخطط التوجيهي 2012):

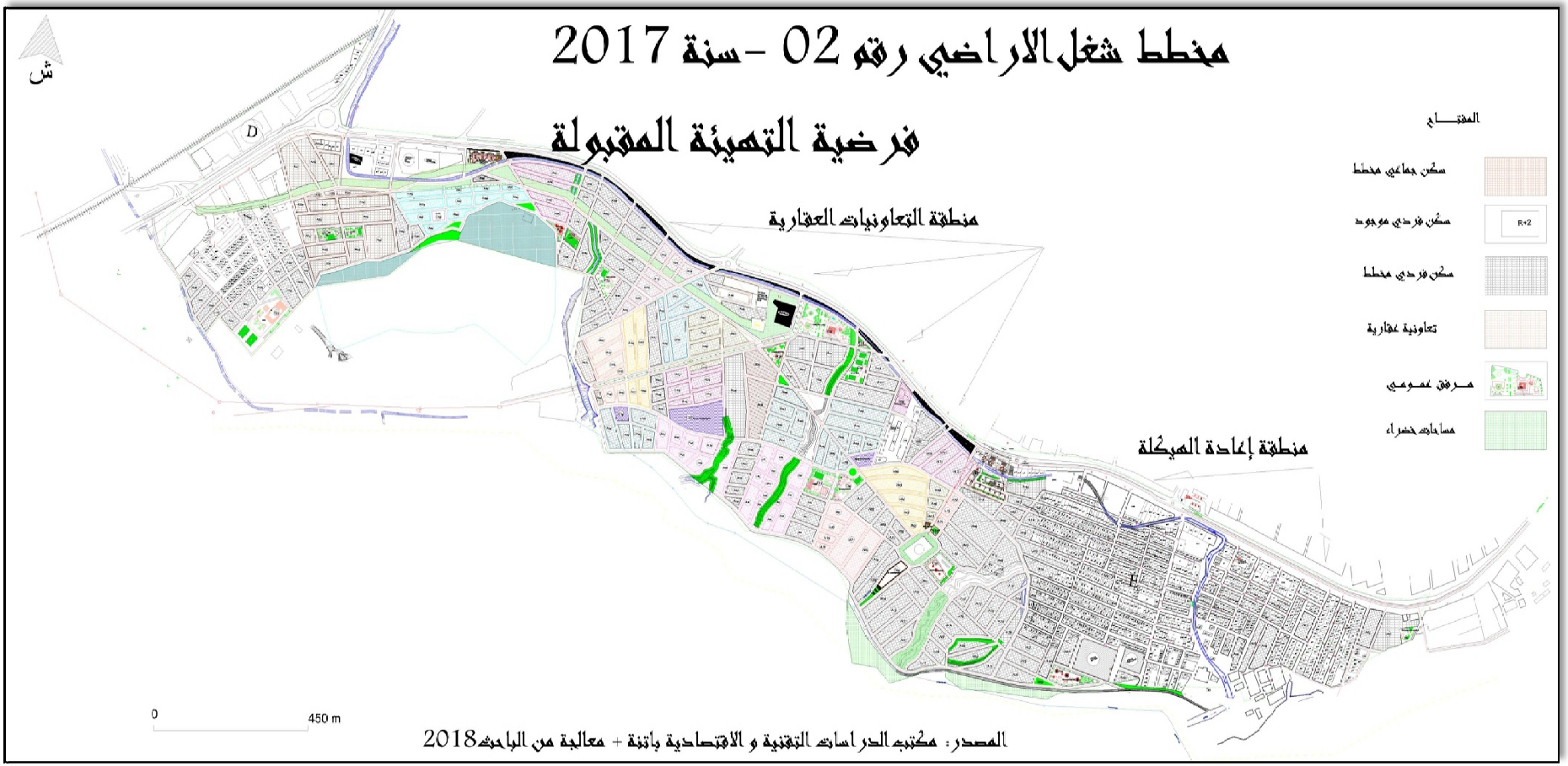
- من الشرق : مخطط شغل الأراضي رقم 28 و جزء من تجزئة تامشيط
- من الغرب: أراضي شاغرة تشكل مخطط شغل الأراضي رقم 32
- من الشمال : تجزئة تامشيط و مخطط شغل الأراضي رقم 19 و حي العقيد لطفي الذي يعتبر هذا المخطط إمتدادا عمرانيا له .
- من الجنوب:غابة "إش علي" و أراضي شاغرة تشكل مخططات شغل الأراضي أرقام36 و37

1.1.2- طبوغرافية المخطط

تمتاز أرضية المخطط بطبوغرافية يغلب عليها الانحدارات المتوسطة تأخذ إتجاهين، جنوب/ شمال،

1- بعض المساحات تم حسابها ببرنامج AUTOcad2014 من طرف الباحث

شكل رقم 22


مخطط شغل الاراضي رقم 02 -سنة 2017
فرضية التهيئة المقبولة
منطقة التعاونيات العقارية
منطقة إعادة الهيكلة
المفتـــاح
سكن جماعي مخطط
سكن فردي موجود
R+2
سكن فردي مخطط
تعاونية عقارية
مـرفق عمـومي
مساحات خضراء
ش
D
E
0
450 m
المصدر: مكتب الدراسات التقنية و الاقتصادية باتنة + معالجة من الباحث2018

ا

و شرق/غرب تتخللها بعض الوديان المتجهة من الجنوب نحو الشمال و تصب هذه الوديان أسفل محيط المخطط أين تتجمع في الواد الاصطناعي المقولب الموازي للطريق الاجتنابي و المعد سابقا كرواق لحماية المدينة من الفيضانات، و هذا الأخير يتجه غربا ليصب في واد قرزي، و تتغير الارتفاعات بأرضية المخطط من 998م إلى 1090م ، نتج عنها إنحدارات تتغير من 2,7 % إلى 18,6 %، أما الطبيعة العقارية للأراضي فهي ملكية خاصة 100% ، و ذات خصائص جيوتقنية متوسطة الصلاحية للبناء بحمولة تتغير من طابقين إلى أربع طوابق حسب الموقع[1].

2.1.2- الارتفاقات الموجودة بأرضية المخطط

محيط مخطط شغل الأراضي مثقل بمجموعة من الارتفاقات و تتمثل في ما يلي:

1.2.1.2- الارتفاقات الطبيعية : و هي خاصة بالوديان و عموما خصص لها رواق حماية يقدر بـ 03 م على كل جانب يضاف إليه مساحة تهيئة طريق الخدمة فيصبح 10م من كل جانب.

2.2.1.2- الارتفاقات الاصطناعية(التكنولوجية): و تتعلق بقنوات المياه و خطوط نقل الطاقة و محطاتها و تشمل:

- إرتفاق محطة الطاقة الكهربائية 70 م
- إرتفاق محطة الغاز الطبيعي 60 م
- إرتفاق قناة المياه 03 م
- إرتفاق خط الكهرباء التوتر العالي رواق عرضه 10 م
- إرتفاق خط الكهرباء التوتر المتوسط رواق عرضه 06 م

و بناء عليه نميز نوعين من الأراضي بحسب قابليتها للبناء، أراضي قابلة للبناء حمولتها من طابقين إلى أربع طوابق و تشكل هذه الأراضي 187,74 هـ، أراضي غير صالحة للبناء تقدر بـ: 12,26 هـ[1]

3.1.2- أهم عناصر الوضع الحالي لمخطط شغل الأراضي رقم 02

يتكون محيط المخطط من منطقتين متمايزين بوضوح و هما:

1- المرحلة الثانية من مراجعة مخطط شغل الأراضي رقم02، 2017 ، ص 34

ا

أ- المنطقة المبنية

تتواجد بالجزء الشرقي من المخطط و تحتل مساحة تقارب 31 هـ حاليا، تشغله بنايات للسكن الفردي، نسبة معتبرة منها لم يكتمل بناؤها، و يتغير عدد طوابقها من طابق أرضي إلى طابقين و في حالات نادرة تصل إلى أربعة طوابق، و خاصة على طول الطريق الإجتنابي الجنوبي الذي تحول إلى شارع حضري، يتميز بتركز بعض أنشطة تجارة الجملة مثل مواد البناء و الخردوات، و تتميز بناياته بالحجم الكبير و النوعية الجيدة في البناء، و كلما إتجهنا نحو داخل الحي قلت مساحة البنايات و نوعيتها مما يزيد من كثافة البناء نسبيا لغياب المساحات الحرة. يفتقر حي تامشيط العلوي للتجهيزات لكونه حي فوضوي و تعود نشأة نواته الأولى للعشرية السوداء، و باستثناء مسجد تكفل بإنجازه المحسنون فإن حي تامشيط ظل يفتقر لأدنى التجهيزات، باستثناء مدرسة ابتدائية و متوسطة إستفاد منها الحي سنة 2016[1]، و قد أتى البناء الفوضوي على الأوعية العقارية المخصصة للتجهيزات الواردة في الدراسة الأولى المعدة سنة 2001 (الاشكال رقم 21و 22) التي تضمنت إعادة هيكلة الجزء المبني، وحسب دراسة مراجعة المخطط فقد بلغ عدد سكان الحي 7095نسمة[2].

رغم أن الحي نشأ بشكل عفوي و فوضوي إلا أن شبكة تقطيع النسيج تتبع نظام شبكي تتعامد فيه الشوارع التي يتغير عرضها من أربع أمتار إلى ثمانية أمتار في أحسن الحالات، ومعظم هذه الشوارع غير معبدة.

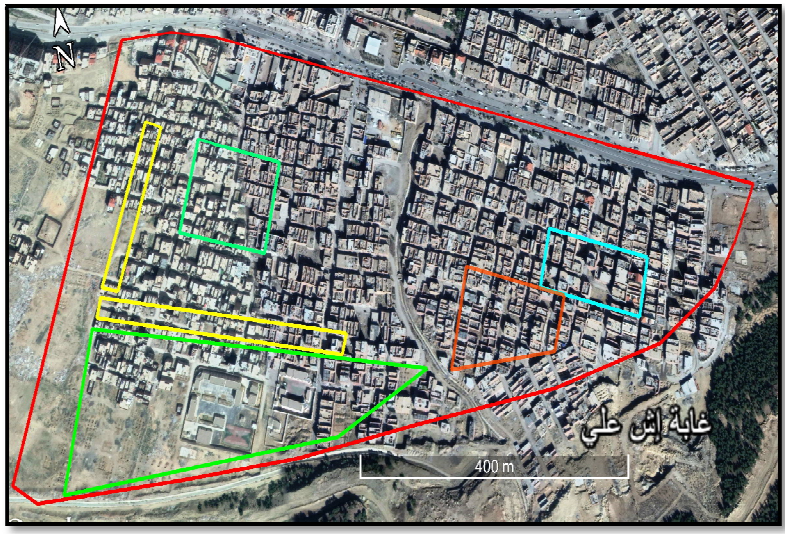
ب- المنطقة الشاغرة

أما الجزء غير المبني فيشغل النسبة الغالبة من محيط المخطط بـ64 ,118هـ، يتوزع الجزء الأكبر منه على ثمانية عشر (18) تعاونية عقارية يعود تاريخ تأسيسها لفترة سابقة للدراسة الأولى(مخطط 2001)، و هذه التعاونيات لم تتحصل إلى يومنا هذا على رخص التجزئة نظرا لأساب بعضها ذو طابع تقني و أخرى تعود لنزاعات تتعلق بالملكية العقارية و حدود المالكين، و قد شكلت تحديا حقيقيا للسلطات المحلية لمدة تزيد عن 20 سنة و عطلت أزيد من 1000 أسرة عن بناء مساكنها إلى يومنا هذا[3]، و هو ما يعكس ضعف المسار التشاركي في تسوية إشكاليات مخططات شغل الأراضي بباتنة.

1، 2- نفس المرجع ص 35

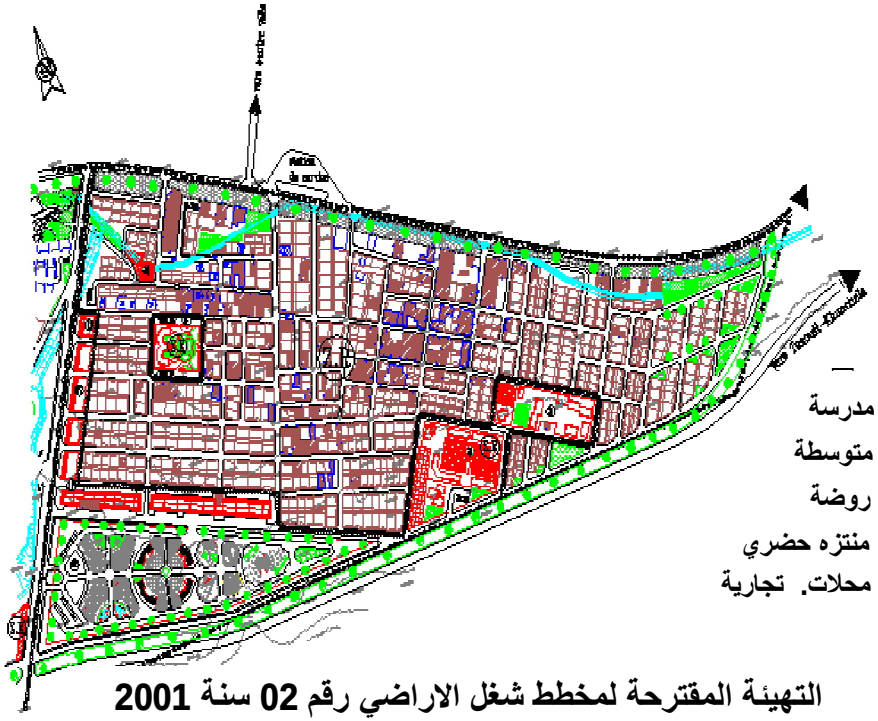
3- جريدة الخبر اليومية بتاريخ 15 أكتوبر 2018

غزو البناء الفوضوي للاوعية العقارية المخصصة للتجهيزات



منتزه حضري | روضة | مدرسة | متوسطة | محلات. تجارية

الوضع القائم سنـــة 2018



1: مدرسة
2: متوسطة
3: روضة
4: منتزه حضري
5: محلات. تجارية

التهيئة المقترحة لمخطط شغل الاراضي رقم 02 سنة 2001

4.1.2- تزامن إعداد مخطط شغل الأراضي رقم 02 مع تغيرات عميقة في السياسة العقارية

تزامنت فترة تسجيل مخطط شغل الأراضي مع مرحلة انتقالية في التسيير العقاري، تميزت بإلغاء الأمر 26/74 المتضمن تكوين إحتياطات عقارية للبلديات بصدور قانون رقم 25/90 المتضمن التوجيه العقاري، ما أدى إلى نضوب الأوعية العقارية الحضرية شيأ فشيأ و تكريس المبادلات العقارية الحرة، و في ظل تراجع برامج السكن و سياسة التحصيصات الترابية الاجتماعية- التي إمتصت على مدى سنوات جزءا معتبرا من الطلب على أراضي البناء- وجد سكان مدينة باتنة ملاذا لهم تمثل في إنشاء تعاونيات عقارية عن طريق شراء قطع أراضي من الخواص، ثم الاستعانة بمكاتب دراسات و خبراء عقاريين لتجزئتها، و قد شكلت أرضية مخطط شغل الأراضي رقم 02 مسرحا لهذه الممارسة العقارية بشكل مكثف قبل إعداد الدراسة بسنوات (بين 1994 و 1998).

5.1.2- محتوى مشروع التهيئة

إعتمد تصميم مشروع التهيئة المقترح في مخطط شغل الأراضي رقم 02 على النقاط الأساسية التالية:

- إعادة هيكلة المنطقة المبنية ؛
- هيكلة المنطقة الشاغرة بطريقين مزدوجين متعامدين؛
- توقيع تجهيزات عمومية من مستويات مختلفة (بعضها يتعدى مستوى خدمة محيط المخطط إلى الأحياء المجاورة) على طول الطريق الإجتنابي الذي سيصبح شارعا حضريا مهيكلا للمجال ؛
- تكريس خيار السكن الفردي قدر الإمكان على حساب السكن الجماعي الذي لم يتعدى 228 مسكن بمساحة تقارب 11,62 هـ؛
- برمجة طريق إجتنابي جديد محيطي لمجال الدراسة مع إقتراح واد للحماية من الفيضانات بمحاذاة غابة "إش علي".
- تهيئة مناطق الإرتفاقات على شكل مساحات خضراء.

5.1.2. 1- منطقة إعادة الهيكلة(ZR)

تقع بالجزء الشرقي من المخطط على مساحة31,91هـ، بتخصيصه للبناء الفردي نظرا لتواجد بنايات فردية مبعثرة داخل هذه المنطقة،مع برمجة بعض التجهيزات كمدرسة إبتدائية بمساحة9000 م^2، متوسطة على مساحة 1,43هـ، شريطين طوليين مخصصان لمحلات تجارية بمساحة إجمالية تعادل

1,31هـ، حديقة أطفال بمساحة 1000م^2 ، و لعل أهم تجهيز بهذه المنطقة يتمثل في تخصيص مساحة 4,42هـ لمنتزه حضري (Parc urbain de quartier) يقع في الحدود الجنوبية للمخطط بمحاذاة قناة الغاز ذات الضغط العالي(70 بار) و التي تفصل محيط الدراسة عن غابة "إش علي" جنوبا (أنظر شكل رقم 21)

ب- منطقة التهيئة

تتربع هذه المنطقة على مساحة تقارب 118,64 هـ و تتوزع على الاستخدامات الأساسية التالية:

- السكن الفردي و قد أخذ حصة الأسد من مساحة المخطط بـ: 73 هـ؛
- السكن الجماعي بمساحة تقارب11 هـ؛
- التجهيزات العمومية بمساحة 29,74 هـ؛
- تهيئة أروقة الحماية على شكل مساحات خضراء بمساحة 7, 13 هـ

2.2- مخطط شغل الأراضي رقم 10 (حي الإخوة ملاخسو)

يقع مخطط شغل الأراضي رقم 10 بالحدود الشرقية لمدينة باتنة، و يشكل إمتدادا لحي الاخوة ملاخسو (طريق تاوزلت سابقا) المشكل لمخطط شغل الأراضي رقم 04، حيث يمثل حزاما لهذا الأخير من الناحية الشمالية، و يتربع على مساحة183,91هـ ، كما يشكل هذا المخطط تلاحما عمرانيا مع بلدية تازولت حيث لا يمكن للمتجول تمييز البنايات التابعة لبلدية باتنة من تلك التابعة لبلدية تازولت، و كان من الأجدر عند مراجعةلمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير أن يُدرج ضمن المخططات ما بين البلديات(POS intercommunal) حتى يسهل تنسيق الجهود ما يضمن التكفل بإشكاليات توطين المرافق و تمديد الشبكات إلا أن هذا لم يحدث. و قد أعدت الدراسة الأولى لهذا المخطط بين سنتي 2004 و 2006، من طرف مكتب الدراسات URBA-Batna ، و صودق عليه بالمداولة رقم 06/65 بتاريخ 06/11/06 ، كما أشرت عليه السلطة الوصية (مدير التنظيم و الشؤون العامة) بتاريخ 2006/12/16 تحت رقم 06/95[1]، و يحد مجال الدراسة:

- من الشرق بنايات تابعة لبلدية تازولت و أراضي شاغرة؛
- من الغرب بنايات و اراضي شاغرة تشكل مخطط شغل الأراضي رقم 06 التابع لبلدية باتنة؛

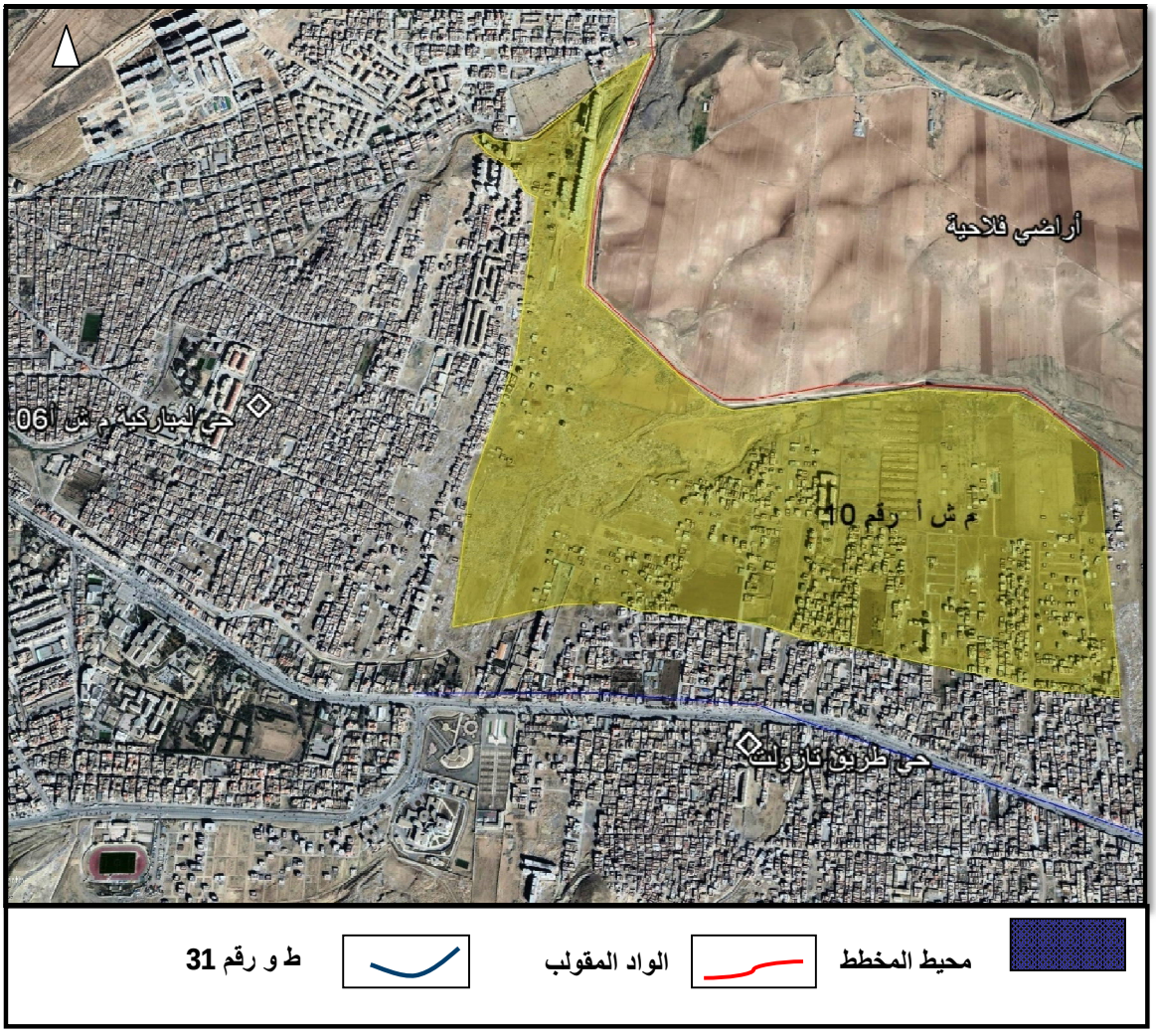
1- مكتب أدوات التهيئة و التعمير لبلدية باتنة ، 2017

- من الشمال الواد المقولب المحول لمياه واد "بويضان" القادم من تازولت نحو سهول جرمة و المعذر مرورا بمدينة باتنة، و أراضي فلاحية تشكل مخطط شغل الأراضي رقم 42 المخصص للتعمير المستقبلي لبلدية باتنة؛
- من الجنوب حي الإخوة ملاخسو المشكل لمخطط شغل الأراضي رقم 04

2.2. 1- طبوغرافية محيط الدراسة

تمتاز أرضية الدراسة بالانبساط مع وجود إنحدار طفيف يتجه من الشرق نحو الغرب و من الجنوب نحو الشمال إلا أن الانحدار شرق – غرب يغلب على الأرضية مما يسمح للجريان بالتوجه نحو الجهة الغربية أي باتجاه وسط المدينة، الذي شهد قبل العشرية الأخيرة فيضانات معتبرة ،إلا أن إنجاز الواد

شكل رقم 23: موقع مخطط شغل الأراضي رقم 10



المصدر: الباحث إعتمادا على برنامج Google earth أفريل2018

المقولب سمح بتحويل أغلب مياه واد بوبيضان الذي يجمع مياه واد تازولت، و رغم ذلك لا تزال بعض الوديان الصغيرة القادمة من سفوح جبل "إش علي" تمر عبر أرضية مخطط شغل الأراضي رقم 10 مرورا بحي ملاخسو ما يجعل من أرضية الدراسة منطقة مهددة بالفيضانات في كل مرة، كان آخرها شهر ماي من سنة 2017. و تمتاز أرضية المخطط في غالبيتها بالصلاحية للبناء، مع الملاحظة أن نسبة الإنحدار عموما ضعيفة ما يتسبب في تجمع المياه، فخطر الغمر يظل قائما إذا لم يتم إعداد نظام تصريف ملائم[1].

2.2. 2- أسباب مراجعة الدراسة

يمثل مخطط شغل الأراضي رقم 10 أحد المخططات المبرمجة للتعمير المستقبلي حسب توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لبلدية باتنة لسنة 1998، إلا أن المخطط تم إعداده قبل الوقت المحدد له ، فقد شرع في إعداده سنة 2004 أي بعد مرور خمس سنوات على مصادقة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، ما يثبت غياب نظرة إستشرافية و استباقية لتوجيهات هذا الأخير، إلا أن الشرط القانوني لمراجعة الدراسة متوفر و المتمثل في الفقرة الأولى من المادة رقم 37 من قانون التهيئة و التعمير، التي تنص على إمكانية المراجعة (.... *إذا لم ينجز في الآجال المحددة لإتمامه سوى ثلث* حجم *البناء المسموح به من المشروع الحضري*)، و هذا ما تمت الإشارة له سابقا، حيث أن القرار الارتجالي للوالي بتخصيص جميع أراضي المخطط للبناء الجماعي (3882 مسكن) رغم عائق الملكية الخاصة التي تطبع أرضية المخطط بنسبة 100%، لم يحفز تنفيذ المخطط لعزوف المرقين العقاريين عن هذا الخيار في ظل توفر أراضي ملك للدولة سهلة التجنيد بأسعار رمزية، و نقصد بذلك تزامن إعداد مخطط شغل الأراضي رقم 10مع إنطلاق مشروع قطب حملة، الذي إستقطب الطلب على البناء الجماعي و جمد التعمير بمخططات الملكية الخاصة لغلاء أسعار الأراضي بها، و هو ما أشار إليه مكتب الدراسات المكلف بإعداد دراسة المرجعة في مقابلة خاصة.

2.2. 3- أهم عناصر الوضع الحالي للمخطط

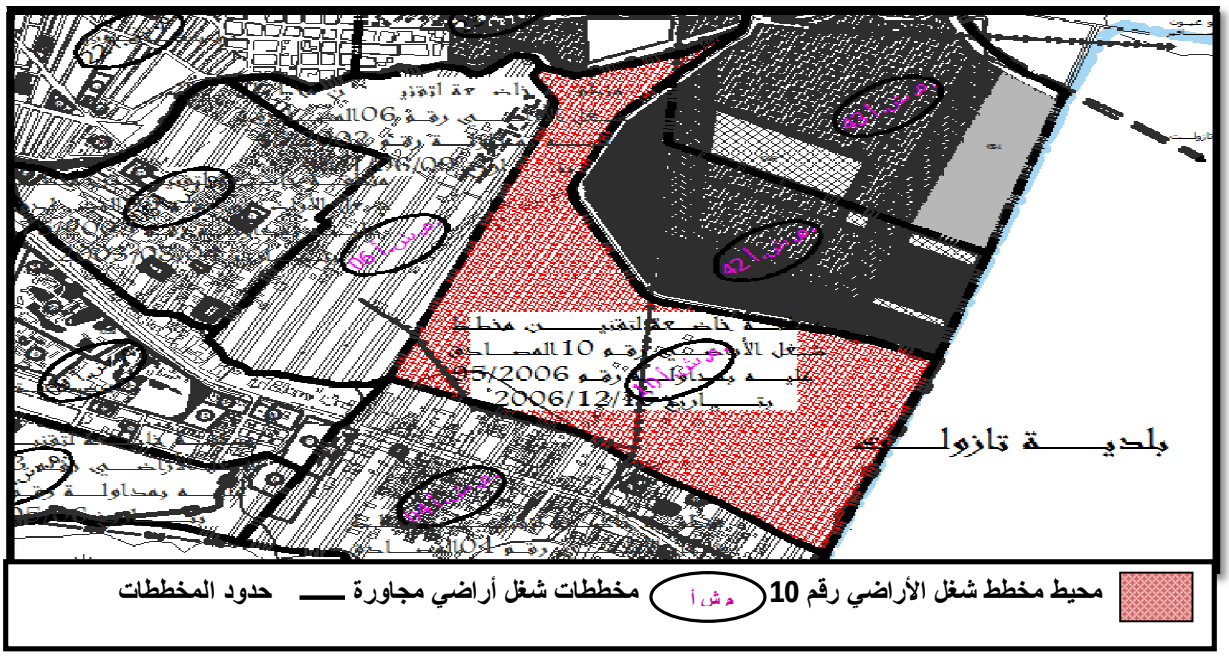
يتمتع محيط الدراسة بموقع استراتيجي لكونه يمثل المدخل الشرقي للمدينة، كما يقع بالقرب من محاور طرقية مهمة تضمن له وصولية مقبولة و سيولة حركة ، فهو يقع بمحاذات المحول الشرقي من جهة الشمال و الطريق الوطني رقم 31 من الجهة الجنوبية ، و ينقسم المخطط إلى جزئين :

1- تقرير المرحلة الأولى من دراسة مراجعة مخطط شغل الأراضي رقم 10، 2017، صفحة 35.

أ- المنطقة المبنية

و تشكل 17,84هـ أي ما يعادل 9,70 % من مساحة المخطط، أغلب البنايات بها فردية ، و تتوزع البنايات على مجال الدراسة بشكل غير منتظم من الشرق نحو الغرب بمحاذات حي ملاخسو الذي يشكل المخطط إمتدادا له، حيث تحتل البنايات الفردية التي يقدر عددها بـ 677 مسكن، 75% منها في طور الانجاز يشغلها942 نسمة، كما يتواجد بمحيط الدراسة بعض المساكن الجماعية تتوزع علـى ثلاث مشاريـع بحجم سكانـي يقـدر بـ 424 مسـكن 5,72هـ[1] بصيغـة السكـن التساهمـي

شكل رقم 24: موقع مخطط شغل الأراضي رقم 10 بالنسبة للمخططات المجاورة



المصدر: تقرير المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لمجموع بلديات باتنة، سريانة ،جرمة ،فسديس، تاوزلت ، عيون العصافير و واد الشعبة 2012.

و الترقوي المدعم من نمط F3 و F4 ،أي ما يعادل 3,11 % من إجمالي مساحة المخطط، كما يضم محيط الدراسة مشاريع لأربع تعاونيات عقارية و هي : التعاونية العقارية بغداد 67 قطعة خاصة بعمال مديرية الفلاحة لولاية باتنة، التعاونية العقارية عقبة بن نافع 132 قطعة خاصة بعمال مجمع الحبوب ، التعاونية العقارية الشهيد عوفي علاوة 197 قطعة لعمال بلدية باتنة، التعاونية العقارية رياض الآفاق 96 قطعة ، و هذه التعاونيات لا تزال قيد التجميد لعدم حصولها على رخص تجزئة.

1- المرحلة الأولى من تقرير مراجعة مخطط شغل الأراضي رقم 10سنة 2017، ص 28

ب- المنطقة المهيأة

يتضمن مشروع التهيئة المقدم توزيع عقلاني لاستخدامات الأرض بمحيط الدراسة و ذلك بين كل من السكن بأنماطه الثلاثة فردي، جماعي و نصف جماعي، مع تغليب خيار السكن الجماعي و ذلك بـ:

جدول رقم 12: التوزيع المساحي لاستخدامات الأرض بمخطط شغل الأراضي رقم 10 بعد المراجعة

التعيين	**العدد**	**المساحة م^2**
السكن الفردي	1984	423919.4
السكن نصف جماعي	645	107607
السكن الجماعي	3176	317582.4
المرافق العمومية	50	150636
المساحات الخضراء و ساحات اللعب و الحدائق	/	51200
الطرق و الأرصفة و مواقف السيارات	/	461055
المجموع (المساحة الصافية)	**/**	**151.20 هـ**

المصدر: تقرير المرحلة الثانية من المراجعة، 2017

1984 مسكن تتربع على مساحة خام بـ 42,39هـ، السكن النصف جماعي بـ 645 مسكن تحتل مساحة 10,76هـ، السكن الجماعي بـ 3176 مسكن بمساحة31,75هـ في حين نجد إن المرافق العمومية تحتل مساحة 51,01 هـ و عددها 50 تجهيز ، في حين خصص مساحة 5 ,12 هـ للمساحات الخضراء و 46,10 هـ لشبكة الطرق التي تفتقر لهيكلة و تدرج يطبعان التهيئة العامة للمخطط، و الجدول رقم 12 يوضح ذلك التوزيع.

3- عمليات عقارية تستبق و ترهن خيارات مشروعي تهيئة المخططين

1,3- بالنسبة لمخطط شغل الأراضي رقم 02

لم يشرع في إعداد مخطط شغل الأراضي رقم 02 إلا و قد تحول ثلثا أراضيه الشاغرة لمشاريع تعاونيات عقارية مخصصة لقطع البناء الفردي معتمدة من طرف السلطات المحلية، و تكدست طلبات استخراج رخص تجزئتها بمكاتب بلدية باتنة لسنوات على أمل استخراج رخص التجزئة التي أصبحت مرهونة بإنهاء دراسة مخطط شغل الأراضي رقم 02 بعد أن تم إعتمادها من طرف السلطات المحلية، لتشكل وضعا قائما من الناحية القانونية للأراضي، و مطلبا إجتماعيا لأزيد من ألف أسرة منخرطة

بهذه التعاونيات و نذكر منها: تعاونية المنظر الجميل، يوغورطا، أمل الجزائر، الجزائر، الصنوبر، بيمارستان 1و2و3، البهجة، نور الهدى، التحرير، الهدى، السلام 1 و 2، تعاونية ETB، ثازيري، البدر، آل خليفة....إلخ

من منظور تقني بحت، فإن تنظيم منطقة توسع عمراني بهذا الحجم المعتبر(194.13هـ)، و في ظل أزمة عقارية صاحبت تغيرا جذريا في السياسة العقارية، يقتضي توزيعا متوازنا و عقلانيا لإستخدامات الأرض الحضرية إستنادا لمبادئ التوسع العمراني المتدرج و إدماج التوسعات الجديدة وظيفيا و مجاليا مع النسيج القديم و المجاور، و هو الخيار الذي تبناه مكتب الدراساتETB تحت إشراف و مرافقة من مصالح التعمير الولائية (DUCH)، و صادقت عليه اللجنة التقنية المختلطة لمتابعة إعداد الدراسة خلال سنة 2001، باستثناء ممثل مصالح الري الذي ظل متمسكا بتحفظ تقني يعود في الأساس لفترة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، و يتعلق بعدم الموافقة على إدماج أرضية المخطط ضمن المحيط العمراني لأنها تقع خارج محيط الحماية من الفيضانات، ما يجعل حزام الحماية (faussée de protection) الموازي للطريق الإجتنابي عديم الجدوى، بعد أن كلف خزينة الدولة أموال معتبرة لإنجازه بهدف حماية المدينة من الفيضانات، إضافة لتحفظ آخر يتعلق بعدم الموافقة على ردم الأودية التي تخترق مجال الدراسة.

1,1.3 - مصادقة في غياب توافق بين الفاعلين

بتاريخ 2001/01/13 صادق المجلس الشعبي البلدي على مخطط شغل الأراضي رقم 02 في ظل غياب توافق بين الأطرف، فلا توافق عمومي/عمومي، طالما أن أحد أهم الفاعلين العموميين (مصالح الري) لم يصادق على الدراسة و ظل متمسكا بتحفظه المذكور سابقا- مع ما يجره هذا التحفظ من تبعات بعد الانتقال لمرحلة تنفيذ المخطط- و لا توافق عمومي /خواص، فبالإضافة لعدم موافقة مصالح الري كما سبقت الإشارة إليه، فقد عارضت المشروع 18 تعاونية عقارية لأسباب تتعلق بتخصيص أراضيها كليا أو جزئيا إما لتجهيزات أو شبكات مختلفة، بل إن بعضها لا تتوفر على أرضية واضحة بسبب أخطاء في توقيعها من طرف الخبراء العقاريين ، ما أدى لتداخل بين أرضيات بعض التعاونيات، و هو من دواعي مراجعة الدراسة. إن عدم موافقة مصالح الري على الدراسة أدى إلى تجميد كل محاولات تنفيذ محتوى المخطط، ناهيك عن النزاعات القضائية بين التعاونيات العقارية للأسباب المذكورة آنفا، و بالنتيجة ظل المخطط بعيدا عن التجسيد ما رهن مستقبل مئات العائلات، و

حرمها من بناء مساكنها لعقدين من الزمن، ليلوح في الأفق بصيص أمل متمثلا في إمكانية مراجعة المخطط خلال عهدة المجلس البلدي الأخير الأخير.

2,3- بالنسبة لمخطط شغل الأراضي رقم 10

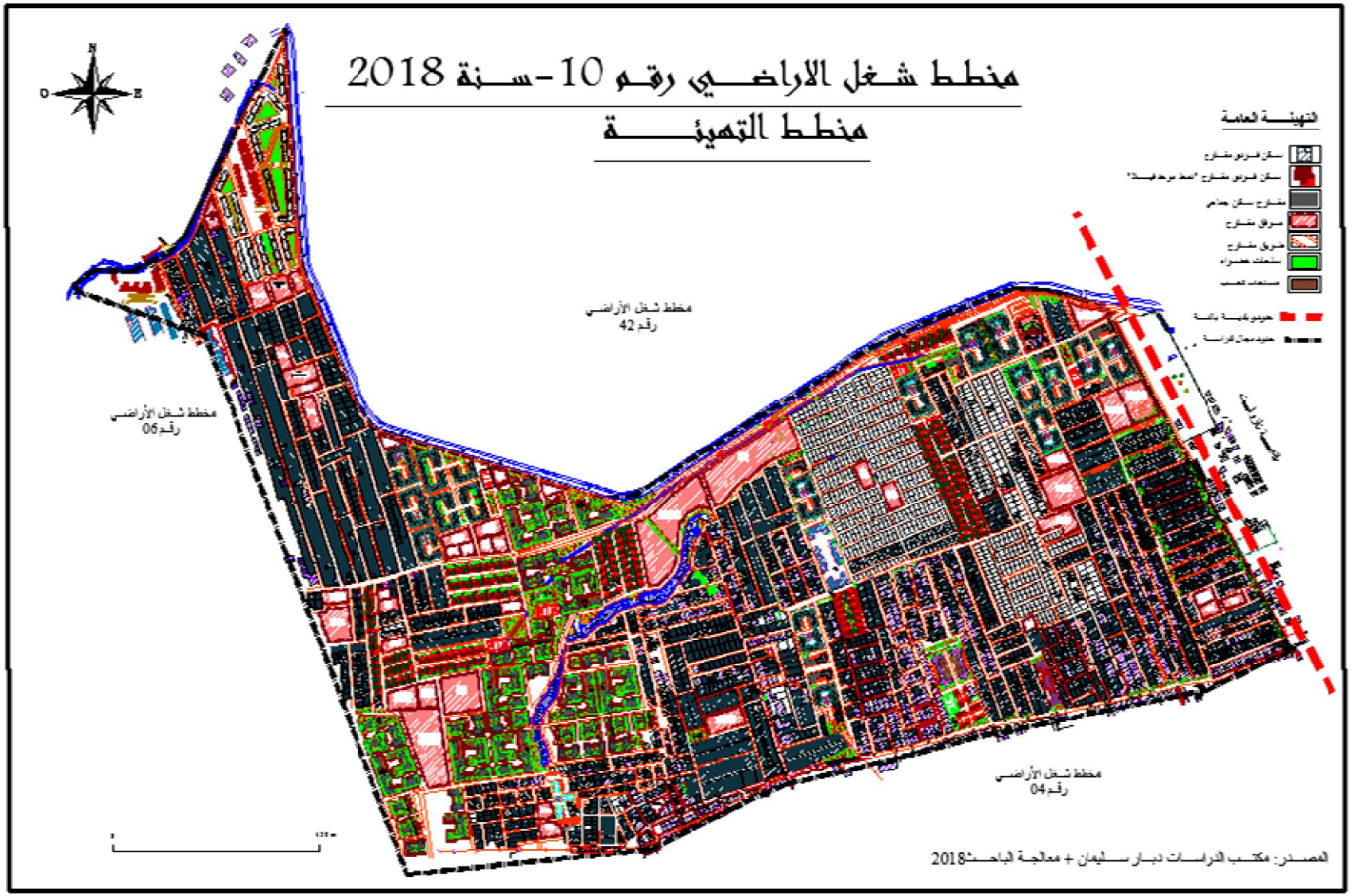
يعتبر مخطط شغل الأراضي رقم 10 آخر مخطط تم إعداده في برنامج المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير -1998، فقد شرع في إعداده سنة 2004، و بتوجيهات من والي الولاية، تقرر تخصيصه كليا للسكن الجماعي، في الوقت الذي شهد محيط المخطط عمليات عقارية متعددة أهمها إقبال المتعاونين العقاريين على شراء الأراضي من الخواص، و في غياب التنسيق بين مصالح الولاية، تم إعتماد هذه التعاونيات بتراخيص من مديرية التنظيم و الشؤون العامة للولاية، تزامنا مع إصدر الوالي لتعليماته بشأن ترشيد إستهلاك الوعاء العقاري الوحيد المتبقي لبلدية باتنة(متحدثا عن المخطط رقم 10)[1]، في الوقت الذي تشهد مختلف مخططات شغل الأراضي التي تمت دراستها و صودق عليها (المخططات أرقام 3، 4 ، 6، 1، UC2، UA11) جمودا بسبب عدم مباشرة أشغال التهيئة و عدم إكتساب الأوعية العقارية من طرف المتعاملين العموميين، أو لمعارضات لم تحل إشكالياتها[2].

و منذ تاريخ المصادقة على المخطط بتاريخ 2006/12/16 إلى يومنا هذا- بعد أزيد من عشر سنين- لم ينجز من برنامج السكن الجماعي المقترح بمخطط شغل الأراضي رقم 10 سوى ثلاثة مشاريع، بحجم لم يتجاوز 424 مسكن بصيغة التساهمي و الترقوي المدعم لمرقين خواص، بمساحة إجمالية تعادل4,98 هـ من أصل 183,91 هـ ، أما البنى التحتية فلم ينجز منها أي جزء إلا بعد غزو محيط المخطط بالبناء الفوضوي فجاء التدخل العمومي على شكل أشغال في إطار التحسين الحضري لمنطقة يفترض فيها أنها مخططة، بصرف النظر عن المرافق و التجهيزات العمومية التي لم ينجز آي منها إلى يومنا هذا ، في حين تنتظر التعاونيات العقارية على أمل المراجعة ، و بين هذا و ذاك لا تتوقف آلة البناء الفوضوي في إستهلاك الوعاء العقاري الذي أريد له حتما أن يخصص للسكن الجماعي دون توفير الشروط الضرورية له. فأي دور للنهج التشاركي المزمع في إعداد هذه الأدوات؟

1- ملاحظات الباحث التي تكونت لديه خلال فترة عمله بالمصالح التقنية للبلدية تزامنا مع هذه الفترة.

2 – تقرير المرحلة الأولى لمراجعة مخطط شغل الاراضي رقم10، 2018 ص 28

خريطة رقم: 05


مخطط شغل الاراضي رقم 10-سنة 2018
مخطط التهيئة
التهيئة العامة
مخطط شغل الأراضي رقم 42
مخطط شغل الأراضي رقم 06
مخطط شغل الأراضي رقم 04
المصدر: مكتب الدراسات دبار سليمان + معالجة الباحث 2018

المبحث الثاني : الإعداد الإداري للمخططين كنهج لـتأطير أدوار الفاعلين

عملا بالفقرة الأولى من المادة رقم 37 من قانون التهيئة و التعمير، التي تنص على: إمكانية المراجعة إذا لم ينجز أكثر من ثلث برنامج مخطط شغل الأراضي في الآجال المخصصة له. و يمكننا لقول أن قرار مراجعة المخططين في حد ذاته يعتبر خطوة شجاعة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، نظرا لحجم المعارضات التي تتعلق بهذين المخطط و بشكل خاص مخطط شغل الأراضي رقم 02، الذي تراكمت بخصوصه إشكاليات متعددة، فهو حسب تصريح أحد رؤساء التعاونيات العقارية بمثابة حقل ألغام عجزت المجالس الشعبية التي توالت على البلدية من أواخر تسعينات القرن الماضي على التقرب منه، و لعل هذا ما يفسر تأخير المجلس الشعبي البلدي الشروع في المراجعة إلى السنة الأخيرة من عهدته الانتخابية[1]، فقد إنتهت عهدة المجلس قبل إنتهاء الدراسة لتنتقل إشكاليات المخطط بذلك إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي البلدي الجديد، و إذا كانت هذه حالة المخطط رقم 02 ، فإن وضعية نظيره رقم 10 لا تقل عنه و نتساءل: كيف أبلت الإدارة البلدية بقيادة هذا المجلس في معالجة رهانات عدم التوافق بين الفاعلين بمحيط المخططين ؟ و إلى أي مدى تم تكريس الاستشارة كنهج لإعداد دراستي المراجعة بما يضمن لها التكفل بإشكاليات الفاعلين ؟

1- مراجعة مخططي شغل الأراضي رقم 02 و10:آمال أكبر من الواقع

يتضمن الملف الإداري لمخطط شغل الأراضي مجموعة متسلسلة من القرارات التي تهدف إلى تحفيز، تأطير و متابعة مشاركة الإطراف المختلفة في كل مرحلة من مراحل الدراسة، و للتذكير سوف نستعرض بشكل سريع أهم هذه القرارات و الأهداف التشاركية المنتظرة منها، ثم نقارن تلك الأهداف التي حرص المشرع على تضمينها في المسار التشاوري لمخطط شغل الأراضي بالممارسة الفعلية في دهاليز الإدارة المحلية لبلدية باتنة، للوقوف على مدى مسايرة نشاط الإدارة لتلك الأهداف، من خلال الاطلاع على القرارات المتخذة بخصوص هذه مخططات شغل الأراضي التي تمثل عينة الدراسة (مخططات شغل الأراضي رقم 02 و 10) و تحليل محتواها التشاركي، لنخلص في النهاية لتحديد النقائص الموجودة بها، ما يسمح لنا لاحقا بصياغة إقتراحات عقلانية لتدارك تلك النقائص.

2- تسلسل القرارات البلدية المرافقة للإعداد التقني

1.2- مداولات الإعداد و تحديد كيفيات التشاور بالمخططين

1- قرر المجلس الشعبي البلدي مراجعة مخطط شغل الأراضي رقم 02 في أواخر سنة 2016

بصرف النظر عن مدى تماشي البرنامج السياسي للمجلس الشعبي البلدي في ميدان التهيئة و التعمير، مع أجندة الوصاية التقنية للتعمير على المستوى المحلي (DUC) فيما يخص أولوياتها في تسجيل الدراسات المتعلقة بدراسات مخططات شغل الأراضي، و إشكالية تداخل الصلاحيات في ميدان التعمير بين الطرفين(سبق التعرض له في الفصل الثالث)، رغم كل هذه العوائق و هذا الغموض الذي يكتنف دور المجلس الشعبي البلدي في حدود صلاحية الإشراف على هذه الدراسات، فأن مداولة الإعداد (Délibération de création) تشكل أول خطوة إدارية في ملف مخطط شغل الأراضي. وهي بمثابة تصريح عن إرادة و عزم من المجلس الشعبي البلدي لتنمية المدينة طالما أن مراجعة المخططات على عاتق البلديات تمويلا و برمجة زمنية و متابعة، فهو إختصارا صاحب مشروع الدراسة، وهذا على خلاف تسجيل المخططات الجديدة المنبثقة عن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، ففي هذه الحالة تُسند الصلاحيات المالية و المتابعة لمدير التعمير، ما يساهم في تراجع دور رئيس المجلس الشعبي البلدي، و تصبح قراراته تابعة لقرارات مدير التعمير و مسايرة لبرامجه.

و ما يهمنا في هذا المجال هو، إلى أي حد أحاطت مداولات المجلس الشعبي البلدي لبلدية باتنة الخاصة بإعداد دراستي مراجعة مخططي شغل الأراضي رقم 02 و10 بالهدف المنتظر منها، خاصة و أنه يتمتع بصلاحيات صاحب المشروع كاملة طالما يتعلق الأمر بالمراجعة ؟

ذلك أن أهم عنصر بمداولة الإعداد يتمثل في توضيح أو تحديد كيفيات مشاركة الأطراف المدعوة للمشاركة، و في النص الفرنسي إستعمل المشرع عبارة "Modalités de participation" .

فبعد الاطلاع على المداولتين الخاصتين بإعداد المخططين[1] تبين لنا أنها لم تشر بتاتا لهذه الكيفيات بأي شكل من الأشكال، و لم يرد بها إشارة للتشاور مع تنظيمات المجتمع المدني أو نية لدعوة شخصية ما للاستفادة من خبرتها، كما لم تذكر شكلا من أشكال التواصل مع الجمهور كتنظيم فعاليات أو تظاهرات لتعريف السكان القريبين من محيط المخططين بعزم السلطات العمومية بإعداد المخططين، وأنه بإمكانهم المشاركة بتقديم أفكار أو اقتراحات لإثراء الدراسة أو المشاركة بالكشف عن الصعوبات التي يلاقونها أو تحديد التجهيزات و المرافق التي يفتقر لها الحي و أولوياتهم بخصوص ذلك كله. و كل ما هنالك، تذكير المداولتين بأن الرئيس عرض على أعضاء المجلس برنامج الدورة

1- مكتب أدوات التهيئة و التعمير لبلدية باتنة أفريل 2017 و 2018

،الذي يتضمن الشروع في إعداد مخطط شغل الأراضي، و أن إنطلاق الدراسات مرهون بأخذ هذه المداولة أو تلك.

و حتى تصبح هذه المداولات سارية المفعول، أرسلت لوالي الولاية بغرض تأشيرها، ثم بلغت لمدير التعمير، كما علقت نسخ منها على سبيل الإعلام بمقر البلدية المركزية و بمديرية التسيير العمراني و هذا يسمح لنا بالقول أن المداولتين لا تحملان أي دلالة عن المشاركة بالمخططين، و أنهما أقرب ما تكونان لوثائق إدارية بدون مقتضيات تتعلق بكيفيات المشاركـــة ، و قد تبيـــن لنـــا من

جدول رقم 13: كيفيات المشاركة خلال إعداد المخططين بين النص القانوني و محرر المداولات

المخطط	رقم مداولة الإعداد	الغاية حسب النص القانوني	الإعداد الإداري
POS 02	16/32	توضيح كيفيات مشاركة الأطراف خلال إعداد المخطط	لم يذكر الكيفيات
POS 10	17/59	توضيح كيفيات مشاركة الأطراف خلال إعداد المخطط	لم يذكر الكيفيات

المصدر: إعداد الباحث أفريل 2017 بناء على الملفات الإدارية للمخططين

خلال المقابلات العديدة التي أجريناها مع الأعوان التقنيين بالإدارة البلدية، أنهم يكتفون بتحضير المداولات و القرارات بنسخها عن أخرى مماثلة دون الرجوع للنصوص القانونية أو التفكير في محتواها السياسي، كونهم يرون فيها مجرد وثائق إدارية، طالما أن السياسيون لا يولون أي إهتمام لمحتواها، و قد جرت العادة أن تحضر مداولات و قرارات مخططات شغل الأراضي بمصلحة التعمير من طرف التقنيين ، رغم ما لها من أهمية إداريا و سياسيا، و هذا في حد ذاته يعكس قلة الاهتمام بهذه القرارات، و في نظرنا فإن هذه القرارات ينبغي أن تعد تحت إشراف ديوان رئيس المجلس الشعبي البلدي، و برعاية من الكتابة العامة و مدير التنظيم .

2.2- قرارات الاستشارة: التعريف بالأطراف المشاركة أو المستشارة

عملا بفحوى المواد 6،7 و8 من المرسوم 178/91 تم إعداد قراري الاستشارة الخاصين بالمخططين بعدما تمت مراسلة الأطراف المعنية بالمشاركة، للتعبير عن رغبتها في المشاركة و في حالة الإيجاب تعيين ممثلها، و بعد الاطلاع على القرارين المتعلقين بالقائمة الاسمية لممثلي الهيآت و الإدارات و المصالح العمومية التي دعيت للمشاركة في إعداد المخططين ، تبين أنها قائمة موحدة، بنفس الممثلين و يتعلق الأمر بممثل كل من: دائرة باتنة، الفلاحة (DDA)، الري(DHW)، النقلDT

،الأشغال العموميةDTP،التنظيم الاقتصاديDPAT، الوكالة العقارية المحليةAFL، مصالح البيئة، مصالح التعمير، مديرية مسح الأراضي، محافظة الغابات، الشركة الوطنية لتوزيع الطاقة، في حين لم يرد بالقائمة أي تنظيم جمعوي أو حِرفي أو أي تنظيم ذو طابع مهني كنقابة المهندسين المعماريين أو الخبراء العقاريين. و على سبيل الإعلام علقت نسخة منه بمقر البلدية الواقع بشارع الاستقلال و بمقر مديرية التسيير العمراني الكائنة بحي الزمالة شارع السعيد صحراوي ، و بلغت نسخة منه لمدير التعمير.

جدول رقم14 : الهيآت المدعوة للمشاركة بقرار الإستشارة للمخططين

المخطط	POS 02	POS 10
تاريخ قرار الاستشارة	2016/09/20	2017/02/12
الأطراف المشاركة	إدارات و مصالح عمومية	إدارات و مصالح عمومية
الأطراف الغائبة	تنظيمات المجتمع المدني	تنظيمات المجتمع المدني

المصدر:من إعداد الباحث أفريل 2017

3.2- اللجنة المختلطة: الفضاء الوحيد للمشاركة في غياب الجمعيات

بناء على مداولة إعداد كل مخطط و قرار الاستشارة الخاص به، نصب رئيس المجلس الشعبي البلدي اللجنة المختلطة التي سترافق مكتب الدراسات في إعداد المخطط، مع إبلاغ الأطراف المعنية وفق القائمة الاسمية لقرار الاستشارة ، فلا داعي للقول أن اللجنة ذات طابع تقني محض، فهي لا تضم ممثلين لأي تنظيم جمعوي أو مهني، رغم وجود جمعيتان بحي بمحيط مخطط شغل الأراضي رقم 10 المتواجد بحي طريق تازولت، و ثلاث جمعيات بكل من حي تامشيط العلوي و حي العقيد لطفي المجاور له، و رغم كون هذه الجمعيات غير متخصصة في تكوين و تعديل البيئة الحضرية، كونها جمعيات أحياء، لا يتعدى دورها العمل لتحسين البيئة الحضرية الموجودة، كتوفير حاويات النفايات الصلبة و تحسين الشبكات المختلفة، و هو ما أكدته المقابلات التي أجريناها مع ممثلين عن هذه الجمعيات، حيث تبين أن مسيريها و برغم مستواهم الجامعي إلا أنهم يعتقدون أن إنشاء بيئة حضرية جديدة من صميم إختصاص التقنيين، فهي غالبا لا تهتم بإنتاج بيئة جديدة، إلا أنه إذا وجدت تحفيزات قد تكون واسطة بين السكان و المسيرين، و في غياب جمعيات متخصصة ألا يجدر

بالمسيرين المحليين، اللجوء لآلية تكوين فرق مؤقتة لمدة إعداد مشروع الدراسة و هو إجراء معمول به في الدول الغربية.

و من خلال المقابلات و تحليل الوثائق الإدارية المتعلقة بهذين المخططين، تبين لنا عدم وجود آليات أخرى للتشاور غير اللجنة المختلطة.

1.3.2- دور اللجنة المختلطة خلال إعداد مشروعي التهيئة

أن تأسيس اللجنة المختلطة لا يعني بالضرورة كما قد يتبادر للذهن أنها ترافق مكتب الدراسات خطوة بخطوة، و لا يعني أن أعضاؤها يعملون بشكل مكثف مع صاحب مشروع الدراسة بلدية كان في حالة المراجعة أو مدير التعمير في الحالات الأخرى، بل إن تواجد هيئة أو إدارة ما ضمن اللجنة يمنحها فرصتان و هما:

- تحصيل نسخ عن المشروع الأولي الذي سيعرض للتشاور: أي أنها مستهدفة بإعلام كامل بالمشروع الأولي، الذي يسلم لها قبل الاجتماع الخاص بتقديم مقترح التهيئة بـ ستين (60) يوما حتى تتمكن من تحضير رأي بناء و مؤسس.

- المشاركة في الإجتماعات التشاورية لتمحيص كل مرحلة من مراحل الدراسة، و التي يرأسها ممثل عن البلدية في حالة المراجعة ، و ممثل لمدير التعمير في الحالات الأخرى.

أما النشاط المتعلق بإعداد المشروع الأولي، أي مقترح التهيئة، فقد تم ضمن دائرة ضيقة لم تتعد تقنيي البلدية و مكتب الدراسات ETB-BAT في حالة POS02 و URBA-BA في حالة POS10 ، و في ظل غياب دور موازي من خلال آليات أخرى للمشاركة، كتنظيم تظاهرات عمومية أو استشارة شخصيات ذات خبرة، فإن دور الدائرة الضيقة تترك بصمات معتبرة على مشروع التهيئة من الصعب تداركها لاحقا، لقلة فرص التغيير لاحقا. يتأكد مما سبق أن اللجنة ذات طابع تقني، و فرص مشاركة المواطنين لم تحن بعد.

لم تتح لنا فرصة حضور إجتماعات اللجنة المختلطة لملاحظة فعالياتها و تقييم أدوار الفاعلين، و ملاحظة طريقة تداول الكلمة بين أعضائها، و تقدير مواقع القوة بينهم، إلا أنه و بشكل عام ، يغلب على نشاط الجمعية دور صاحب المشروع الذي هو في حالتنا ممثل رئيس المجلس الشعبي البلدي ،

فهو الذي يمنح الكلمة أعضاء اللجنة و ينسق و يوجه الحوار، و المهمة الرئيسية للجنة في نهاية الأمر تتمثل في المصادقة التقنية على مشروع التهيئة بعد إثرائه خلال الاجتماع المخصص لتقديم المرحلة الثانية من الدراسة، و تشكل تلك المصادقة قاعدة يبني عليها المجلس الشعبي البلدي مداولة التبني.

4.2- تبني سابق لانفتاح مشروعي المخططين على المواطنين

يعتبر تبني مشروع مخطط شغل الأراضي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بمثابة تصريح سياسي (Engagement politique) و تدعيم للفريق التقني الذي أشرف على إعداد الدراسة، و

جدول رقم 15: أهم المحطات الزمنية للمسار الاستشاري في إعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و10

المخطط	تاريخ جلسة التشاور باللجنة المختلطة	تاريخ مداولة التبني	تاريخ فتح التحقيق العمومي
POS02	2017/05/14	2017/06/15	2017/08/06
POS10	2017/09/10	2017/11/03	2017/12/10

المصدر:من إعداد الباحث أفريل 2017

يتضمن نوعا من الضغط الممارس على المجالس الشعبية البلدية من قبل الفئة التقنوقراطية، يستهدف إنضمام السياسيين المحليين لمشروع المخطط و الدفاع عنه تجاه المواطنين، و هو التفسير الوحيد في نظرنا لاستباق المرحلة اللاحقة و المتمثلة في إنفتاح المشروع على الجمهور ، فقد تم إستباق تلك العملية بإرسال الملف التقني (التقرير مصحوبا بالمخططات) لأعضاء اللجنة المختلطة بغرض الاطلاع عليه و تحضير ملاحظات أو تحفظات بشأنه و ذلك خلال ستين(60) يوما كما سبقت الإشارة إليه، فهم بذلك من جهة في موقع الإعلام الذي يمكنهم من تحصيل معطيات وافية عن مشروع الدراسة و لكن بشكل متأخر نوعا ما، و من جهة أخرى هم في موقع يمكنهم من تكوين رأي مؤسس عند عرض مشروع المخطط لجلسة التشاور، و هو ما حدث بتاريخ 12/07/ 2017 بالنسبة لمخطط شغل الأراضي رقم 02 و بتاريخ 2017/12/10 بالنسبة لمخطط شغل الأراضي رقم 10 بمصلحة التعمير لبلدية باتنة الكائنة بحي الزمالة، حيث أفضت الجلستين بعد تتداول الكلمة بين أعضاء اللجنة إلى الموافقة على مشروع الدراسة من طرف أعضاء اللجنة(Validation technique)، و هذه الموافقة التقنية شكلت مبررا تقنيا كافيا يستند إليه المجلس الشعبي البلدي لتمرير مداولة التبني، فالسياسي و التقني يشكلان سدا منيعا في وجه الجمهور بدل أن يكونوا في موقع المستمع لآرائه، فباب الحوار يكاد

يكون مغلقا مقدما، ولم يبقوا منه إلا فتحة صغيرة من خلال التحقيق العمومي، فإلى أي حد يمكن أن يشكل هذا الأخير فسحة و فضاء للمواطنين للتعبير عن آرائهم؟ و هل لهذه الآلية القوة القانونية للتكفل بالآراء المعبر عنها؟

و لهذا الغرض نصت المادة رقم 09 من المرسوم 178/91 على ضرورة أخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي لمداولة التبني(Délibération d'adoption) قبل عرض المشروع على الجمهور، وهذا في حد ذاته دلالة ضمنية على التقويض من الصلاحيات الممنوحة للفاعلين الخواص للتأثير في محتوى المخطط، و على سبيل المقارنة مع ما هو معمول به في فرنسا - طالما نحن في موقع المستورد لنصوصنا القانونية من هذه الدولة حرفيا- فالمشرع الفرنسي لا يتحدث عن مداولة تبني بل عن مداولة توقيف مؤقت للدراسة (Délibération d'arrêt provisoire)، إن إقدام المجلس على تبني مشروع المخطط قبل عرضه على المواطنين يتضمن نية مسبقة على تمرير مشروع المخطط بأقل تغييرات ممكنة، و من خلال مقابلاتنا مع تقنيي البلدية فالأمر لا يتعلق بسوء نية بقدر ما يتعلق بتخوف من فقدان الفعل الإداري لتماسكه و صلابته بل و ربما إنفلات الأمر من السلطات بسبب تعدد الآراء و اختلاف المآرب و الأغراض، ما قد يفتح الباب على صراعات بين ملاك الأراضي، المضاربين العقاريين و أهواء السكان ما قد يفضي إلى توقف مشروع الدراسة و ربما إلغاؤه تماما، و هو الهاجس الأكبر للإدارة و السلطة المحلية على السواء. ***من هنا تبدو الحاجة الماسة من جهة لتحديد إطار مسبق للتشاور يوجه نشاط فعاليات المشاركة و يحميها من النتائج السلبية ، و من جهة أخرى ضرورة التفكير في مهنة جديدة و هي وظيفة الوساطة في تسيير ملف و فعاليات ليس فقط خلال مدة مشروع بعينه بل هو سلوك و نهج مستمر يصاحب سياسة التنمية المحلية.***

5.2- التحقيق العمومي :إنفتاح جزئي لمخططي شغل الأراضي رقم 02و10 على الجمهور

رغم قدم التحقيق العمومي (الاستقصاء العمومي) كإجراء تمر عليه القرارات المرتبطة بإطار حياة السكان، إلا أنه يظل إجراءا مبهما و غير واضح المعالم، و قد لمسنا من خلال مقابلاتنا مع المحافظ المحقق فيما يتعلق بمخططي شغل الأراضي المشكلان لعينة الدراسة وجود هذا الإبهام في المهام الموكلة له. فتح التحقيق العمومي للمخططين بقرارات صادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد تأشيرها من طرف السلطة الوصية، و ذلك بعد فترة من أخذ مداولات التبني (أنظر الجدول رقم 16)

جدول رقم16: خصائص التحقيقات العمومية لمخططات شغل الأراضي رقم 02 و 10 بلدية باتنة

المخطط	قرار فتح التحقيق	الفترة الزمنية	مكان التحقيق	هوية المحافظ	نشر القرار
POS02	رقم 50/18 بتاريخ 2017/12/18	من 2017/08/06 إلى 2017/10/03	بلدية باتنة / مصلحة التعمير	مهندس بلدي	- تعليق بمقر و فروع البلدية - جريدة الأوراس*
POS10	رقم17/379 بتاريخ 2017/12/07	من 2017/12/10 إلى 2018/02/11	بلدية باتنة / مصلحة التعمير	مهندس بلدي	- تعليق بمقر و فروع البلدية - جريدة الرياضي*

المصدر: الباحث إعتمادا على معطيات مديرية التسيير العمراني لبلدية باتنة أوت 2018

بعد الاطلاع على الملاحظات و الآراء المسجلة خلال فترة الاستقصاء العمومي لاحظنا ما يلي:

جدول رقم17: يلخص عدد المعارضات بالأسبوع خلال إعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و10

عدد المعارضات بالأسبوع	POS02	POS10
1	0	0
2	2	0
3	1	1
4	2	1
5	4	0
6	3	1
7	7	3
8	12	5
المجموع	**31**	**11**

المصدر: إعداد الباحث إعتمادا على معطيات مكتب أدوات التهيئة و التعمير لبلدية باتنة جويلية 2018

- عدد المعارضات بمخطط شغل الأراضي رقم 02 تزيد عنها في المخطط رقم 10 بقرابة ثلاثة أضعاف(31 مقابل 11 معارضة)

- أكثر من نصف الملاحظات سجلت في الأسبوعين الأخيرين من التحقيقين العموميين، ما يدل على ضعف الإعلام و تأخر وصول المعلومة، و هو ما قد يساهم في تفسير قلة المعارضات بالمخطط رقم 10،فقد لجأت البلدية لنشر قرار التحقيق العمومي بجريدة الرياضي قليلة القراء من فئة كبار السن.

- سيطرة روح الأنانية Phénomènes de NIMBY فالملاك الذين يأتون جماعيا إلى مكتب المحافظ المحقق يدافعون عن مصالحهم فرديا، و بدلا من السعي لإيجاد صيغ توافقية بينهم بتقديم إقتراحات لإثراء المخططات، تجدهم يسعون لتكييف المخطط لأغراضهم، و شعارهم "أنا و بعدي الطوفان"(جدول رقم 20)، و من خلال المقابلة التي أجريناها مع أحد رؤساء التعاونيات العقارية[1]، فإن رؤساء هذه التعاونيات و بدلا من أن يسعوا لإيجاد أرضية توافقية بينهم من خلال تنسيق جهودهم و العمل على تشكيل مخطط جماعي عن طريق إعادة تجميع القطع العقارية(Remembrement foncier)[2] تجدهم يتصرف بشكل أحادي باذلين قصارى جهدهم لحل إشكالية تعاونيتهم و لو على حساب التعاونيات المجاورة، و يعكس هذا التصرف ضعف الحس الجمعوي و غياب روح التعاون و التعاضد، مع أنها (التعاونيات) مؤسسة على التعاون، و هذا يقودنا إلى حقيقة غير معلنة من طرف رؤساء التعاونيات، فهم في الحقيقة أقرب إلى مضاربين عقاريين منهم لساعين لمنفعة مشتركة لأعضاء التعاونيات، و هؤلاء من جهتهم عازفون عن المشاركة في أشغال الجمعيات العامة للتعاونيات، و يجهلون حقوقهم كمتعاونين، فهم غالبا مثلا لا يعرفون سعر شراء القطعة الأرضية محل التقسيم بينهم، فهي أمور متروكة في نظرهم لرئيس التعاونية.

و بين سلبية المتعاونين و سمة المضاربة التي تغلب على كثير من رؤساء التعاونيات، يضيع البعد الاجتماعي للتعاونيات، بعد تفكك جهودها ما يسهل على المسيرين التملص من مسؤولياتهم، و هو ما

جدول رقم 18: مصدر المعارضات خلال التحقيق العمومي لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10

مصدر المعارضات	POS02	POS10
سكان	00	00
تعاونيات عقارية	11	03
ملاك عقاريين	15	08
مرقون عقاريون	05	00
مستثمرون	02	01
المجموع	**31**	**11**

المصدر: إعداد الباحث إعتمادا على معطيات مكتب أدوات التهيئة و التعمير لبلدية باتنة جويلية2018

1- مقابلة مع رئيس تعاونية المنظر الجميل، بتاريخ 2018/09/23

2- Alberto ZUCCHELLI, Introduction a l'urbanisme opérationnel et a la composition urbaine, 1981.Vol 2 et 3 OPU Alger, p143

يفسر إستمرار أزمة التعاونيات العقارية الموجودة بمخطط شغل الأراضي رقم 02، و التي تنتظر حلا منذ أزيد من 20 سنة.

- غياب ملاحظات أو آراء من طرف السكان لجهلهم بوجود الدراسة أو لقناعة لديهم بعدم جدوى ذلك، فرسم الصورة المستقبلية للمدينة مهمة خاصة بالتقنيين في نظر غالبيتهم.

1.5.2- رأي المحافظ المحقق

عين المحافظ المحقق في كلا المخططين من بين موظفي البلدية و هو برتبة مهندس عمراني، و في الوقت نفسه ممثل البلدية في اللجنة المختلطة لمتابعة إعداد المشروع، ما يقدح في حياديته خلال ممارسة مهمة المحافظ المحقق كوسيط بين صاحب المشروع و المواطنين، فالمحافظ في هذه الحالة مرتبط بعلاقات تدرج إداري بالسلطة المحلية التي هي صاحبة المشروع ما قد يساهم في للتأثير على تقييم المحافظ للآراء المعبر عنها، و من جهة أخرى هو عضو باللجنة التقنية و شارك في صياغة محضر الموافقة التقنية على مشروع التهيئة، فكيف به يقيم آراء و طعون تخص عملا تقنيا شارك في إعداده ، فهو طرف في القضية و قاضي في آن واحد، و هذا في حد ذاته عيب يشوب شرعية مهمة المحافظ المحقق، فالأولى إسناد هذه المهمة لشخصية محايدة.

من جهة أخرى، و حسب مقابلاتنا مع الأعوان التقنيين لبلدية باتنة، فإن أكبر إشكال يعترض مهمة المحافظ المحقق، يتمثل في صعوبة تحديد مواقع القطع الأرضية محل المعارضة، بسبب العقود العرفية التي تميز النسبة الغالبة من عقود الملكية التي يقدمها المعارضون، و هذا يطرح إشكالية أخرى، تتمثل في حدود مهام المحافظ المحقق، فإذا كانت هذه المهمة تتضمن إجراءات تعويض المعارضين ، فالأمر يتطلب تدعيم المحافظ المحقق، بخبير عقاري يتولى هذه الإشكالات.

أ- حدود القوة القانونية لمحضر المحافظ المحقق

بعد إنقضاء مدة الاستقصاء العمومي لمخططي شغل الأراضي محل الدراسة و المقدرة بـ: ستين (60) يوما، شرع المحافظ المحقق في جمع إستخلاصاته و صبها في محضر يتضمن رأيا مبررا، و هنا يجد المحافظ نفسه بين المطرقة و السندان، ضغط المواطنين و لوبيات العقار الحضري من جهة، و من جهة أخرى واجب الانتماء للإدارة و الوفاء للتكوين التقني الذي يملي عليه واجب الدفاع عن

جدول رقم 19: طبيعة المعارضات خلال التحقيق العمومي لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10

طبيعة المعارضات	POS02	POS10
تغيير التهيئة من سكن جماعي لفردي	01	06
تغيير التهيئة من سكن فردي لجماعي	04	00
تغيير موقع التجهيز	10	02
تغيير موقع الطريق و الشبكات	11	02
نزاعات عقارية	05	00
المجموع	**31**	**11**

المصدر: إعداد الباحث إعتمادا على معطيات مكتب أدوات التهيئة و التعمير لبلدية باتنة جويلية2018

فرضية التهيئة التي صادقت عليها اللجنة المختلطة و التي تبناها المجلس الشعبي البلدي و أصبحت أداة عمرانية تستهدف تنظيم المجال الحضري، وبين هذا و ذاك يستشعر المحافظ البعد الإنساني، و هو يعلم يقينا أن السياسة العمرانية الجزائرية تفتقر لوسائلها المادية التي تمكنها من تجسيد محتوى مخططات شغل الأراضي، بدءا باكتساب الأراضي المخصصة للمنفعة العمومية. بعد الاطلاع على هذين المحضرين اللذان تميزا بقصر العبارات و الدلالات، و خلاصتهما **رأي بالموافقة مع التكفل بتعويض الأملاك المخصصة للمنفعة العامة**، فالمهمة في الأساس تتعلق برأي حول المخطط كمشروع حضري، إلا أن طبيعة الآراء التي لم ترقى لهذا الهدف جعلت رأي المحافظ يأخذ شكل توصية خبير عقاري أكثر منه رأيا حول قبولية المشروع إجتماعيا(acceptabilité sociale).

6.2 – لجنة دراسة الطعون : دراسة الآراء المعبر عنها في ظل غياب ممثل عن المعارضين

تبعا لمقتضى المادة رقم 14 من المرسوم 178/91 قد شرع في دراسة الآراء المعبر عنها، فبتاريخ 2017/11/09 خُصص إجتماع بالمقر المركزي بلدية باتنة الكائن بشارع الاستقلال، لدراسة الآراء المعبر عنها بخصوص مراجعة مخطط شغل الأراضي رقم 02، حيث يبرز محضر الاجتماع قائمة مطولة لأرمادة من تقنيي مختلف القطاعات مكونة من: 15 تقني، حيث قد ترأس الاجتماع رئيس المجلس الشعبي البلدي بحضور مدير التسيير العمراني و المحافظ المحقق بالإضافة للمكلف بمتابعة إعداد أدوات التهيئة و التعمير، ما يعكس أهمية الاجتماع، إلا أن الملاحظ هو غياب تمثيل

جدول رقم20: يلخص نتائج تقييم آراء الجمهور خلال التحقيق العمومي لمراجعة المخطط رقم 02

مصدر المعارضات	مقبولة	غير مقبولة	المجموع
سكان	00	00	00
تعاونيات عقارية	03	08	11
ملاك عقاريين	03	12	15
مرقون عقاريون	03	00	03
مستثمرون	02	00	02
المجموع	**11**	**20**	**31**

المصدر: الباحث إعتمادا على الملف الإداري لمراجعة مخطط شغل الأراضي رقم 02 ببلدية باتنة

لأصحاب الآراء، و كأني بالسلطات المحلية تتوجه إليهم قائلة **:** " ***إنتهت مهمتكم، منحناكم فرصة للتعبير، و الآن نحن سنتولى تقييم آرائكم و نختار أكثرها فائدة، و سوف نعلن عن النتائج لاحقا .***"

أما بالنسبة لمخطط شغل الأراضي رقم10، و بعد الاطلاع على محضر دراسة الآراء و المعارضات، لوحظ أنه لم يزد عن أعضاء اللجنة المختلطة التي تتابع إعداد المخطط ، ما يدل على قلة رهانات المعارضة، و الجدول الموالي يلخص نتائج الفصل في المعارضات. و على سبيل الإعلام تم تعليق نسخ من كلا محضري دراسة الطعون بمقر البلدية.

إن القراءة المباشرة لنتائج التقييم تبرز أن ثلثي المعارضات بمخطط شغل الأراضي رقم 02 لم تقبل، ما يعكس عدم قدرة القائمين على متابعة الدراسة على احتواء آراء الفاعلين على أرضية محيط

جدول رقم21: يلخص نتائج تقييم آراء الجمهور خلال التحقيق العمومي لمراجعة المخطط رقم 10

مصدر المعارضات	مقبولة	غير مقبولة	المجموع
سكان	00	00	00
تعاونيات عقارية	01	00	01
ملاك عقاريين	01	08	09
مرقون عقاريون	00	00	00
مستثمرون	01	00	01
المجموع	**03**	**08**	**11**

المصدر: الباحث إعتمادا على الملف الإداري لمراجعة مخطط شغل الأراضي رقم 10 ببلدية

المخطط، و من وجهة نظر المسيرين، فهذا يقتضي تجنيد لجان المراقبة المكونة من مفتشي تقصي مخالفات التعمير، فمطالب التعاونيات العقارية الثمانية التي لم تتمكن السلطات العمومية من حل إشكالاتها قد تلجأ لمعاملات عقارية و تدخلات ميدانية لا تتوافق و تنظيم المخطط ، ما يعني فشل التهيئة المقترحة خاصة و أن بعض التعاونيات أقدمت على مثل هذا العمل سابقا[1].

أما بمخطط شغل الأراضي رقم 10 فمن أصل إحدى عشر رأي أو معارضة لم يقبل سوى إقتراحان: أحدهما صادر عن تعاونية للبناء الفردي و الآخر عن مالك عقاري، إلا أن العدد القليل من المعارضات التي سجلت خلال الدراسة لا تعكس إهتمام السلطات المحلية بنشر المعلومة بشكل كافي، و من جهة أخرى فإن عدم نجاح لجنة دراسة الطعون المتعلقة بمقترح التهيئة في تذليل المعارضات و احتوائها يعكس عدم رضا الفاعلين، ما يفتح الباب عن عوائق في تنفيذ محتوى المخطط لا حقا، فهؤلاء سيعملون على تعطيل تنفيذ مشروع المخطط بشتى الحلول.

خلاصة

سمحت لنا دراسة الحالة من خلال التعرض لمراحل إعداد الدراسة التقنية لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10 و الظروف التي أعدت فيها الدراسة الأولى لكليهما إلى جانب إستعراض ظروف المراجعة لكلا المخططين بالوقوف على بعض أسباب عدم نجاح تلك الدراسات و يتعلق الأمر بضيق دائرة التشاور خلال إعداد الدراستين ، فقد اثبت تحليل الإجراءات الإدارية لإعدادهما، غياب أدوات تعمل على نشر المعلومة باستثناء تعليق نسخ بمقر البلدية، حيث لم تشر مداولة إعداد أي منها (المخططين) لكيفية مشاركة الفاعلين، كما كرست تغييبهم من خلال الإكتفاء بدور التقنيين في اللجنة المختلطة، التي شكلت مرجعية تقنية للمجلس الشعبي البلدي للمبادرة عقب الموافقة التقنية لهذه اللجنة على الدراسة بتبني مشروع الدراسة قبل عرضه للإستقصاء العمومي، الذي كلف لإعداده تقني بلدي(برتبة مهندسة عمرانية)، وقد امتازت مهمة التحقيق بنوع من الغموض لدى التقني كما لدى الجمهور الذي لم ترقى ملاحظاته لدور يثري محتوى المخطط بل جاءت تعبيرا عن المنفعة الشخصية مصحوبة بفقدان الثقة في الإدارة، و مما أثر على نتائج التحقيق العمومي غياب هيئة مستقلة لتقييم

1 - نذكر على سبيل المثال لا الحصر تعاونية "يوغورطا" التي أقبل مكتبها على حل التعاونية، و تسليم أعضائها عقودا عرفية، تحضيرا لمباشرة أشغال البناء بشكل فوضوي .

تلك الآراء المعبر عنها فقد أسندت الدراسة لنفس اللجنة التقنية التي أشرفت على إعداد الدراسة، و من الطبيعي ألا تناقض نفسها بل أبقت على الدراسة المعروضة للتحقيق دون تغييرات مهمة، و هو ما يضع المسار التشاركي لإعداد هذه الدراسات محل إعادة النظر في رأينا.

الفصـــل الســـادس

عرض و مناقشة نتائج الدراسة الميدانية

المبـــحث الأول

عرض و تحليل نتائج الدراسة الميدانية

المبـــحث الثاني

مناقشة نتائج الدراسة الميدانية و التحقق من الفرضيات

مقدمة

يعتبر إختيار منهجية الدراسة مرحلة أساسية و مقررة في نجاح البحث العلمي، و خاصة إذا تعلق الأمر بدراسة تطبيقية، و ذلك من خلال ثلاث محاور أساسية مشكلة لموضوع الدراسة و يتعلق الأمر بالبعد الجغرافي للدراسة أي حدود الظاهرة آو مجالها المكاني، فيسعى الباحث بهذا الخصوص إلى إختيار مجال جغرافي مناسب للظاهرة المدروسة، و من ثم يمر للبعد الثاني و يتعلق الأمر بالبعد البشري للظاهرة إذا كانت إشكالية الدراسة ذات بعد بشري، و هنا على الباحث أن يكون دقيقا بحيث يختار عينة مناسبة من حيث حجمها و نوعها و الفئة العمرية المناسبة و غيرها من الخصائص البشرية لعينة الدراسة، و أخيرا على الباحث أن يضع جدولا زمنيا مناسبا للقيام بالعمل الميداني ، أي مراجعة إمكانية إنجاز الدراسة في حدود الوقت المسموح به لإجراء البحث الميداني. فسوء إختيار و تحديد هذه المحاور ينعكس سلبيا على مردودية الباحث، و قد يوقعه في أخطاء تخرجه عن مشكلة الدراسة، مما يؤثر على موضوعية البحث. يلي هذه المرحلة مرحلة إختيار الأدوات المناسبة لموضوع الدراسة لجمع المعطيات كالاستمارة و المقابلة و تحليل المحتوى و غيرها، و ربما جمع الباحث بين عدة أدوات و عدة مناهج كل منها يغطي جزءا من البحث.

المبحث الأول: عرض و تحليل نتائج الدراسة الميدانيـــــة

يختلف مجتمع الدراسة من بحث لآخر تبعا لأهداف الدراسة، و فيما يتعلق بحالة الدراسة في هذا البحث فإن مجتمع الدراسة لا ينطبق تماما على محيط مخططي شغل الأراضي رقم 02 و رقم 10، بل يتعداه للأحياء المجاورة له، لأن بعض التجهيزات المبرمجة في كلا المخططين قد يتعدى مجال خدمتها محيط المخطط.

1- تحديد مجتمع الدراسة

و بعد الاطلاع على مخطط التهيئة الخاص بمخطط شغل الأراضي رقم 10 إتضح لنا أنه يتضمن بعض التجهيزات التي يتعدى مجال خدمتها محيط تدخل المخطط مثل الثانوية و العيادة المتعددة الخدمات فمحيط خدمتها يمتد للمناطق المجاورة و المشكّلة لحي ملاخسو، كما أن بعض الفاعلين الرئيسيين في تنفيذ المخطط يقطنون بالمناطق المجاورة و نقصد بذلك مالكي الأراضي، إذ أن معظم الأراضي تعود ملكيتها لعائلة ملاخسو و أغلبهم قاطنين بالمخطط المجاور(POS 4) لمحيط مخطط

شغل الأراضي رقم 10، وهذه المبررات تدعونا لتمديد مجال التحقيق الميداني عند توزيع الاستمارة بحيث يشمل الحي المجاور لمحيط المخطط و نقصد بذلك حي الإخوة الشهداء ملاخسو الذي يحد مخطط شغل الأراضي رقم 10 جنوبا، ليكون عدد سكان مجتمع الدراسة وفقا لذلك 10914نسمة يتوزعون على 1908أسرة[1].

أما بالنسبة لمخطط شغل الأراضي رقم 02 الذي يمثل الجزء الثاني من عينة الدراسة، فبعد الإطلاع على مخطط التهيئة الخاص به إتضح لنا أن التجهيزات المبرمجة به لا يتعدى مجال خدمتها محيط الدراسة لذلك فالعينة سوف تؤخذ من سكان محيط المخطط ، و قد بلغ عدد السكان 3652 ن في حين بلغ عدد الأسر 630[2].

- **العينة العشوائية**

بعد تحديد العينة القصدية التي تم على أساسها إختيار مخططي شغل الأراضي رقم 02 الواقع جنوب مدينة باتنة و المكون لحي "تامشيط العلوي" و مخطط شغل الأراضي رقم 10 المتواجد شرق المدينة و الذي يشكل جزء من حي الإخوة ملاخسو، و بناء على أحجامهما السكانية و الأخذ بعين الاعتبار حدود إمكانيات إجراء البحث الميداني من خلال الحجم السكاني لكليهما، وباعتبار وحدة الدراسة هي الأسرة ، إرتاينا أخذ عينة بـ 20% من مجموع أسر حي الإخوة ملاخسو المقدرة بـ 1908 أسرة و بذلك يكون حجم العينة العشوائية لهذا الحي 382 أسرة ، في حين و نظرا لصغر الحجم السكاني لحي تامشيط العلوي 3652 نسمة و بعدد أسر (630 أسرة) فقد عمدنا لأخذ عينة بـ 50% منها و المقدرة بـ 315 أسرة.

1.1- أدوات جمع المعطيات

قبل الخوض في الدراسة الميدانية ينبغي تحديد أدوات جمع المعطيات الضرورية للبحث ، و هذه الأخيرة تتحدد وفق المنهجية المتبعة و الفروض المعدة سلفا، و بعد أن وقع إختيارنا على المنهج الوصفي في إعداد بحثنا، لجأنا لاستخدام أهم أدواته و المتمثلة في : الملاحظة، الاستمارة، المقابلة و السجلات و وثائق الإحصاءات الرسمية.

1. 1.1- الاستمارة تعتبر الاستمارة أو الاستبيان من الأدوات المحبذة في التحقيق الميداني، إذ أنها تمكن الباحث من جمع معطيات قد لا تسمح الملاحظة البسيطة من تحصيلها ، و لهذا الغرض أعددنا

1- الديوان الوطني للإحصاء العام للسكن و السكان لسنة 2008+ تقرير المرحلة الأولى من دراسة م ش أ 10

2 - تقرير مراجعة مخطط شغل الأراضي رقم 02 ص 37

استمارة مكونة من 26 سؤلا تتوزع بين الأسئلة المفتوحة و المغلقة و المتعددة الإجابات للتخفيف عن المبحوثين و إعطائهم حرية الإجابة، و قد خضعت الاستمارة لفترة تجريبية بتوزيع70 إستمارة ، و تم بعد ذلك تنقيحها و تغيير صياغة بعض أجزاء الاستمارة، و أخيرا شرعنا في تنفيذ الاستمارة شخصيا، و جاءت في أربعة محاور:

- المحور الأول يتضمن بيانات عامة عن الشخص أو الأسرة و يشمل 07 أسئلة.
- المحور الثاني و قد خصص لأدوات الإعلام المستعملة لتبليغ المدعوين للمشاركة في دراسات مخطط شغل الأراضي خلال إعداد المخططين و يشمل 07 أسئلة.
- المحور الثالث و قد خصص للمشاركة و كيفياتها المستخدمة خلال إعداد المخططين و يتوزع على 09 أسئلة.
- المحور الرابع و الأخير و قد خصص لتسيير فعاليات التحقيق العمومي و متابعة آراء الجمهور و يقع في أربعة أسئلة.

1. 1. 2- السجلات و الوثائق

استخدم الباحث العديد من الوثائق في الدراسة والتي تحصل عليها من السلطات المحلية كمديرية التسيير العمراني لبلدية باتنة، من مديرية التعمير و البناء للولاية و من مكتب الدراسات ETB.

- معطيات حول بلدية باتنة من حيث الموقع، تعداد السكان وتوزيعهم، المساحة من مصادر مختلفة.
- معطيات تقنية خاصة بالمرحلة الأولى و الثانية من دراسات مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10 و قد تحصلنا عليها من مصالح التعمير للبلدية و مكتب الدراسات ETB-Batna.

3.1.1- المقابلة

تمثل أداة بحث مهمة و مناسبة لحالة دراستنا، و تتمثل في الحديث وجها لوجه مع الشخصية المعنية و ذات العلاقة بموضوع البحث، يتم خلالها طرح أسئلة معدة سلفا وفق دليل مقابلة منظم و متدرج يسمح بتوجيه الحديث للوصول إلى مبتغى الباحث. و قد سمحت لنا المقابلات المتعددة مع أطراف فاعلة في مخططات شغل الأراضي بجمع معطيات مهمة عن الصلاحيات المخولة لهم و طريقة تصورهم لدور كل فاعل ضمن مسار إعداد هذه المخططات.

حيث أجرينا مقابلات متعددة مع الأعوان التقنيين ببلدية باتنة، و خاصة مع المكلفين بمتابعة إعداد مخططات شغل الأراضي و المحافظ المحقق الذي مكننا من الوقوف على دوره و حدود صلاحياته و موقعه بين المواطنين و أصحاب القرار، و أخرى مع رئيس التعاونية العقارية المنظر الجميل و الواقعة بمخطط شغل الأراضي رقم 02 و قد وقع عليه إختيارنا عليه لتوفر عنصر الثقة الضروري لإجراء المقابلة ، فهذه الأخيرة تجعل الإجابات أقرب إلى الحقيقة، إضافة لطابع تكوينه القانوني فهو أستاذ و محامي، و قد سمحت مقابلاتنا معه من الوقوف على النظرة لهذه الأدوات من زاوية الفاعلين الخواص و المضاربين العقاريين. كما إمتدت مقابلاتنا لرئيسي جمعيتين مهتمتين بشؤون الحي، إحداهما يقع مقرها بحي الإخوة ملاخسو و يتعلق الأمر بجمعية "الفردوس"، أما الثانية فتتواجد بحي العقيد لطفي و تحمل إسم الحي، و قد هدفنا من خلال مقابلتها تقدير درجة توفر المعلومات لديها بشأن إعداد هذه الدراسات و من جهة أخرى ، الوقوف على أدوارهم و مدى إدراج البعد الخاص بتشكيل البيئة الحضرية في نشاطهم.

2- الخصائص الاجتماعية، الاقتصادية و الثقافية لأفراد عينة الدراسة

و تتعلق بالمواصفات العامة لعينة مجتمع البحث، وهذه البيانات يمكن إستقراؤها من الإجابات الخاصة بالمحور الأول من الاستمارة و قد جاءت كما يلي:

1.2- التركيب النوعي لعينة الدراسة

يتضح من الجدول رقم23 أن أزيد من ثلثي أفراد العينة من الذكور في كلا المخططين، و هذا يتفق تماما مع الطبيعة الثقافية و الأعراف السائدة بالمجتمع الجزائري، ففي الغالب لا يستقبل الغرباء عن

جدول رقم 22 :توزيع التركيب النوعي للمبحوثين في كلا المخططين

الجنس	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		المجموع	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
ذكور	190	68,30	211	72,75	401	69,86
إناث	94	31,70	79	27,25	173	30,14
المجموع	*284	100	*290	100	574	100

*بعض الاستمارات تم إلغاؤها لعدم وضوح الإجابات،عدم اكتمالها أو للتناقضات الواردة بها. المصدر : تحقيق ميداني 2018

ملاحـــظة: الأشكال البيانية الخاصة بجداول الدراسة الميدانية موجودة بالملحق رقم 07 ص 280

العائلة إلا من طرف رب الأسرة أو الأبناء الذكور، و زيادة نسبة الذكور عن الإناث بمخطط شغل الأراضي رقم 10 عنها في مخطط شغل الأراضي رقم 02 يدخل ضمن هذا العامل، فالملاحظ أن المجتمع المحلي بطريق تازولت يميل إلى التريُّف و هذا التفسير تدعمه نتائج النشاط الممارس من طرف سكانه، إذ أن نسبة معتبرة من السكان في محيط هذا المخطط تمارس الفلاحة و الرعي.

2.2 - الفئات العمرية لأفراد عينة الدراسة

يتضح من الجدول رقم23 السابق أن أصغر نسبة لافراد العينة تقع عند الفئة العمرية الأقل من 25 سنة و ذلك بنسبة تقارب 14%، بينما تحتل الفئة العمرية المحصورة بين 38 و48 سنة حصة الأسد بحولي 40% في كلا المخططين، و هي نتائج واقعية بحكم أن الشباب بطبعهم يستثقلون الحوارات ذات الشكل الرسمي و بعضهم ينفرون من المواقف ذات البعد الرسمي لشعورهم بالخجل في مثل هذه المواقف، و هم أكثر ميلا للمشاركة في الأعمال اليدوية كحملات التشجير و غيرها، بينما يميل كبار السن للمشاركة بإقتراحات و التعبير في شكل تقديم شكاوى على أمل أن تفضي مثل هذه المقابلات لحلول لمشاكل أحيائهم، و بهذا الخصوص إستشعر الباحث صعوبات في تسيير مجريات الاستمارة لأن المبحوثين لا يفرقون بين البحث العلمي و التحقيقات الرسمية التي يقوم بها مكاتب الدراسات عند التحضير لأشغال تمرير الشبكات أو تعبيد الطرق ، و تأتي في المرتبة الموالية الفئة العمرية المحصورة بين 25 و 38 سنة ، تليها فئة أكبر من 48 سنة.

جدول رقم23: توزيع المبحوثين حسب الفئة العمرية في كلا المخططين

الفئات العمرية	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		المجموع	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
أقل من 25 سنة	41	14,44	39	13,49	80	13,94
25 - 38	76	26,76	87	29,96	163	28,40
38-48	112	39,43	116	40,00	228	39,72
أكبر من 48	55	19,37	48	16,55	103	17,94
المجموع	284	100	290	100	574	100

المصدر: الباحث بناء على نتائج التحقيق الميداني2018

3.2- تصنيف أفراد عينة الدراسة تبعا للمستوى التعليمي

تبرز نتائج الجدول رقم24 أن فئة المبحوثين ذوو مستوى تعليمي متوسط هي الأكبر و ذلك بـ

نسبة31,69% بمحيط مخطط شغل الأراضي رقم 02 و 29,31% في محيط حي ملاخسو على التوالي، و هي نتائج تعكس واقع الأحياء الهامشية و الفوضوية التي غالبا ما تمتاز بظاهرة التسرب المدرسي المبكر، إلى جانب إنتشار الآفات الاجتماعية، و تعزز الفئة الثانية (عديمي المستوى الذين يقرأون و يكتبون) هذا التفسير، إذ أن ضعف المستوى التعليمي لهذه الفئة يؤثر سلبيا على توجيه الأبناء، و تتفق هذه النتائج مع التوزيع العمري فكبار السن هم من يتقدم للإجابة على الباحث، و هي الفئة التي لم يكن لها حظ في تحصيل مستوى عالي من التكوين لموافقتها للعشرية الأولى من الاستقلال التي تميزت بتأخر في برامج التجهيز.

جدول رقم 24: توزيع المبحوثين حسب المستوى التعليمي لأفراد عينة الدراسة في كلا المخططين

المستوى العلمي	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
بدون مستوى(أمي)	24	8,45	32	11,03
بدون مستوى(يقرأ و يكتب)	73	25,71	71	24,49
متوسط	90	31,69	85	29,31
ثانوي	57	20,07	66	22,76
جامعي	40	14,08	36	12,41
المجموع	284	100	290	100

المصدر: الباحث بناء على نتائج التحقيق الميداني2018

4.2- توزيع المبحوثين حسب المهنة أو قطاع النشاط

إن تصريحات المبحوثين بخصوص الوظائف أو المهن التي يمارسونها تعكس واقع توزيع القوة العاملة النشطة بالجزائر، فالجدول رقم25 يوضح سيطرة القطاع الثالث، إذ أن الفئة التي تشغل مناصب بقطاع الوظيف العمومي هي التي تحتل المرتبة الأول في كلا مجالي الدراسة و ذلك بنسبة بـ: 37,67% بحي تامشيط العلوي (م ش أ 02) و 33,79% بحي الإخوة ملاخسو (م ش أ 10) على التوالي، تليهما فئة المهن الحرة و هي محصورة بين25,36% و 73,31 %و هو القطاع الذي يصعب حصره في ظل تزايد نسبة القطاع الموازي ،كما يتضح من الجدول أن نسبة البطالة معتبرة فهي في محيط مخطط شغل الأراضي رقم 02 تزيد عن معدل الولاية، كما تبرز نتائج حي الإخوة ملاخسو (م ش أ10) إرتفاع نسبة النشطين في الفلاحة من بين سكانه و ذلك على غير المعتاد في

المناطق الحضرية، فقد وصلت نسبتها 8,27% في هذا الحي ، و يعود سبب ذلك في رأينا لكون نسبة معتبرة من سكان الحي من مالكي الأراضي (عائلة ملاخسو، دريد، جاب الله و خندودي) و هم لا يزالون يمارسون الفلاحة و الرعي بالأراضي المجاورة للنسيج الحضري، و لا غرابة في ذلك فهي ميزة من مميزات الأحياء الهامشية.

جدول رقم25: توزيع المبحوثين حسب المهنة أو قطاع النشاط في كلا المخططين

نشاط رب الأسرة	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
موظف	107	37,67	98	33,79
فلاح	5	1,76	24	8,27
مهنة حرة	72	25,36	92	31,73
متقاعد	61	21,48	57	19,66
بطال	39	13,73	19	6,55
المجموع	284	100	290	100

المصدر: الباحث بناء على نتائج التحقيق الميداني2018

5.2- الحالة العائلية للمبحوثين بمحيط مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10

تتشابه الحالة العائلية أفراد عينة البحث مع فوارق لا تخرجها عن واقع المجتمع الجزائري الذي يمتاز بالاستقرار العائلي ، و هذا ما تعكسه سيادة النسبة المئوية لفئة المتزوجين نسبة فاقت 70%، كما تدل على حفظ حق التعامل مع الغرباء عن الأسرة للأب، كما تدل نتائج التحقيق عن قلة حالات الطلاق و الترمل في كلا الحيين، إذ لم تصل أعلى نسبة مئوية للطلاق و الترمل على 5% ، إلا أن حي الإخوة ملاخسو أكثر إستقرارا من حي تامشيط العلوي، و قد يكون للترابط العائلي دور كبير في توثيق عرى الأسرة بهذا الحي، كما بلغ متوسط نسبة العزاب86,15% و تثبت مبادرة الشباب للإجابة عن أسئلتنا في حالة عدم وجود رب الأسرة.

6.2- الدخل الشهري لأفراد عينة الدراسة

إن الخصائص الاقتصادية لأرباب الأسر بمحيط كلا المخططين تدل على سيطرة فئة ذوو الدخل أقل من المتوسط بنسبة النصف في مخطط شغل الأراضي رقم 02 بينما لم تتعدى38,75 % بحـــــي الإخوة ملاخسو، و هذا يبرز أن مستويات الدخل بهذا الأخير أعلى منها في حي تامشيــط العلوي ،

جدول رقم 26 :الحالة العائلية للمبحوثين في كلا المخططين

الحالة العائلية	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
متزوج	212	74,65	234	80,68
مطلق	13	4,58	8	2,77
أرمل	11	3,87	5	1,72
أعزب	48	16,90	43	14,83
المجموع	284	100	290	100

المصدر: الباحث بناء على نتائج التحقيق الميداني2018

و عموما فإن نتائج هذا الجدول تتماشى و التصنيف النوعي لمهن أفراد العينة الذي يبرز سيطرة قطاع الوظيفة العمومية على باقي قطاعات النشاط الاقتصادي، كما يتضح من الجدول أن نسبة أصحاب الدخل المحدود (أقل من الحد الأدنى للأجور) في حي تامشيط العلوي هي ضعف مثيلتها في حي ملاخسو، بينما فئة ذوو الدخل الأكبر من50.000 دج بنفس الحي تعادل نصف مثيلتها بحي ملاخسو ، و تؤكد هذه النتائج أن المستوى المعيشي لسكان محيط مخطط شغل الأراضي رقم 10 أحسن بكثير من مداخيل حي تامشيط العلوي ، وهي نتائج تتماشى مع جدول تصنيف أفراد العينة من ناحية المهن التي يمارسونها، و مع ذلك فإن التعرف على المداخيل الحقيقية لسكان الحيين يبقى مصدر شك بسبب التصريحات التي يصعب التأكد منها، فعادة لا يصرح المواطنون بمداخيلهم .

7.2- الطبيعة القانونية لشغل المساكن لأفراد عينة الدراسة

يغلب على مجال الدراسة ملكية المساكن بنسب فاقت ثلاثة أرباع عينة الدراسة، مع زيادة معتبرة لحي ملاخسو(محيط مخطط شغل الأراضي رقم 10) مقارنة بحي تامشيط العلوي(محيط مخطط شغل الأراضي رقم 02)، فقد فاقت نسبة ملكية المسكن بحي ملاخسو 75% بينما هي تقارب 70% بحي تامشيط العلوي، و تعكس هذه النتائج ميزة خاصة لدى الشعب الجزائري الذي يبذل قصارى جهده للحصول على مسكن ، و تزيد هذه الصفة لدى سكان المجتمع الباتني بشكل خاص، فملكية مسكن مهما كانت مساحته صغيرة تشكل أولوية لدى المجتمع المحلي، بل إن المستأجر يستشـــــــــعر الذل نتيجة لوضعيته كمستأجر ، فتساهم المرأة مع رب الأسرة ببيع مجوهراتها، في الوقت الذي يقترض هـو من جهته لبناء مأوى و قد يتحول بناء مسكن لمشروع حياة بالنسبة للأسرة المحليـــــة، كما أن غياب

جدول رقم 27 :الدخل الشهري لأفراد عينة الدراسة بكلا المخططين

الدخل الشهري (د ج)	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
أقل من 18.000	42	17,14	23	8,48
من 18.000 إلى 35.000	124	50,61	105	38,75
من 36.000 إلى 50.000	54	22,05	89	32,84
أكبر من 50.000	25	10,20	54	19,93
المجموع	*245	100	*271	100

* : تم حذف البطالين من مجاميع هذا الجدول لأنهم بدون دخل. المصدر: الباحث تحقيق ميداني2018

أنماط السكن العمومي الجماعي بكل صيغه و خاصة ذو الطابع الإيجاري في كلا الحيين الفوضويين رفع من نسبة ملكية المسكن مقابل نسبة المستأجرين.

جدول رقم 28 :الطبيعة القانونية لشغل المسكن لأفراد عينة الدراسة بمحيط كلا المخططين

الحالة القانونية للمسكن	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
مالك	196	69,01	221	76,21
مستأجر	88	30,99	69	23,79
المجموع	284	100	290	100

المصدر: الباحث بناء على نتائج التحقيق الميداني2018

و لتكوين صورة مجملة عن الخصائص الديموغرافية و السوسيو-إقتصادية لأفرد عينة الدراسة التي تتكون من سكان محيط مخططي شغل الأراضي رقم 02 و رقم 10، لخصناها في الجدول رقم 29.

3- تحليل نتائج الدراسة الميدانية

بعد عرض الخصائص العامة لعينة الدراسة في كل من مخطط شغل الأراضي رقم 02 و مخطط شغل الأراضي رقم 10، نستعرض فيما يلي نتائج التحقيق الميداني بهدف التحقق من فرضيات الدراسة و اختبارها بالإثبات أو النفي، و ذلك بعد تجميع المعطيات المستقاة من فرز الاستمارات و تكميمها و تبويبها في جداول وفق محاور الاستمارة.

جدول رقم 29 ملخص الخصائص العامة لأفراد عينة الدراسة بمحيط كلا المخططين

المؤشرات	متوسط الخصائص الغالبة	النسبة المئوية (%)
عدد أفراد العينة	574	/
التصنيف النوعي لأفراد عينة الدراسة	ذكور	70,52
الفئات العمرية	38 - 48	39,72
المستوى التعليمي	متوسط	30,50
الحالة العائلية	متزوجون	77,67
التصنيف المهني	موظفون	35,73
الدخل الشهري	18000دج - 38000 دج	44,68
ملكية المساكن	ملك	72,61

المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج الجداول السابقة

1.3- عرض النتائج المتعلقة بالفرضية الأولى: نشر القرارات بأماكن التعليق المعتادة بمقر البلدية كوسيلة وحيدة لإعلام المواطنين لا يوفر إعلام كافي يحفز مشاركتهم.

يشكل تبليغ قرارات التعمير للسكان و المواطنين بشكل عام مرحلة أساسية في مسار إستشارتهم في تحضير هذه القرارات، و قد أبرزت نتائج التعرض لهذا المحور النتائج التالية:

1.1.3- المؤشر الأول: ما هي أدوات الأعلام المستخدمة و ما و مدى نجاعتها؟

أ-أهمية إعلام السكان بقرارات مخططات شغل الأراضي

كما كان متوقعا، فإن أهميه إعلام المواطنين تشكل عنصرا مهما لدى السكان في كلا المخططيــن، إذ تبرز نتائج الفرز أن 67,96 % من سكان حي تامشيط العلوي (محيط مخطط شغل الأراضي رقم 02) يعتقدون أنه من المهم إبلاغهم بتقدم الدراسات الخاصة بمخطط شغل الأراضي الذي يغطي محيط إقامتهم مقابل 32,04 % يعتقدون غير ذلك، و يبدو لنا أن هؤلاء يتصورون أنهم غير مؤهلين للخوض في مواضيع تقنية. أما مستجوبي محيط مخطط شغل الأراضي رقم 10 فيرون أن إبلاغهم بتقدم تلك الدراسات يشكل أهمية بالغة بنسبة أكبر و ذلك بـ: 79,65 % مقابل 35, 20%يرون انها ليست ضرورية لنفس الأسباب السابقة.

جدول رقم 30 :أهمية إعلام السكان بتقدم دراسات مخطط شغل الأراضي

أهمية إعلام السكان بتقدم الدراسة	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط عينة الدراسة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
مهمة	193	67,96	213	79,65	203	**73,80**
غير مهمة	91	32,04	77	20,35	84	**26,20**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

ب- الأهداف المنتظرة من إعلام السكان بتقدم الدراسات

يتضح من الجدول وجود إختلاف واضح بين كلا الحيين في الأهداف المنتظرة من إعلام السكان بدراسات مخطط شغل الأراضي، ففي الوقت الذي تعتقد النسبة الغالبة من سكان تامشيط (51,41%)

جدول رقم 31 :الهدف من إعلام السكان بتقدم دراسات مخطط شغل الأراضي

الهدف من إعلام السكان بتقدم الدراسة	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط عينة الدراسة	
	التكرارات	النسبة المئوية%	التكرارات	النسبة المئوية	التكرارات	النسبة المئوية%
تقديم معلومات	146	51,41	67	23,10	106	**37,26**
تحديد النقائص	82	28,80	95	32,76	87	**30,78**
تحديد الأولويات	56	19,79	128	44,14	92	**31,96**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**285**	**100**

المصدر : الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

أنها فرصة لتقديم معلومات عن محيطهم المعيشي الذي قد تساهم في تطويره، يرى قرابة نصف (44,14%) سكان محيط مخطط شغلا الأراضي رقم 10 أنها فرصة لتحديد أولويات التهيئة و مستقبل إستخدادات الأراضي، و يأتي في المرتبة الثانية فئة ترى مقابل، و يبدو لنا أن السبب لا يعود لانتشار ثقافة المشاركة بهذا الحي (ملاخسو) بقدر ما يعود لكون نسبة معتبرة من سكان الحي هم في الحقيقة من المالكي الأراضـــي بمحيط تدخل هذا المخطط، فـــهم بذلك يدافعون عن مآل أراضيـــهم، و يشعرون بحس الانتماء للمجال، و تأتي في المرتبة الثانية فئة ترى أن الهدف من إبلاغ السكان بتقدم الدراسة و استشارتهم حولها يتمثل في تشخيص النقائص بنسبة في حدود الثلث في كلا المخططين

(32,76% في محيط مخطط شغل الأراضي رقم 10 و 28,80 % في مخطط شغل الأراضي رقم 02)، و أخيرا تأتي فئة من يعتقدون أنها تستهدف جمع المعطيات فقط و ذلك بنسبة(% 23,10) من مفردات عينة البحث بمخطط شغل الأراضي رقم 10 ، يقابلها في المخطط رقم 02 نسبة 19,79% يرون أنها قد تفيد في تحديد الأولويات.

ج- مدى فعالية النشر بتعليق نسخ القرارات بمقر البلدية

و للوقوف على مدى فعالية إجراء تعليق القرارات بأمان التعليق مقر البلدية، جاءت نتائج الاستمارة كما يلي: يتفق السكان بكلا الحيين أن لجوء الإدارة البلدية لإجراء تعليق نسخ من القرارات بعد إصدارها في الأماكن المخصصة للنشر بمقر البلدية أو فروعها غير كاف تماما لإعلام السكان بالدراسات التي يتم تحضيرها للتدخل على محيط أحيائهم أو الأراضي المجاورة و ذلك بسبة تزيد عن نصف المستجوبين مع فوارق صغيرة (55,28 % بالنسبة لمحيط تدخل مخطط شغل الأراضي رقم 02 و 58,62 % بالنسبة لحي الإخوة الشهداء ملاخسو) ، و في المرتبة الثانية يرى ربع سكان الحيين أنه إجراء يوصل المعلومة إلى حد ما(25.71 % لمحيط تدخل مخطط شغل الأراضي رقم02 مقابل 27.93 % بمحيط مخطط شغل الأراضي رقم 10) و هي إجابة يلجا إليها بعض المستجوبين هروبا من الوقوع في إحراج أكثر منها عن قناعة، و تأتي في المرتبة الثالثة و الأخيرة فئة ترى أن إجراء تعليق نسخ من القرارات بمقر البلدية يكفي لإعلام المواطنين بما يحضر للتدخل على أحيائهم و ذلك بنسبة 19.01% بالنسبة لمخطط شغل الأراضي رقم 02 و بنسبة 13.45 % بالنسبة لمحيط مخطط شغل الأراضي رقم 10. و تأتي هذه النتائج لتؤكد عدم جدوى إجراء النشر بمقر البلدية، و ذلك راجع بالدرجة الأولى، للبيروقراطية التي تميز الأداء الإداري بالجزائر و التي تنعكس سلبا على شكل نفور للمواطنين من التردد على مقر البلدية في ظل غياب مسار ديمقراطي حقيقي ، أدى لفقدان الثقة بين السياسيين و المواطنين ، و انشغال هؤلاء بشؤون حياتهم، يضاف لذلك تضمن هذه القرارات في بعض الحالات لمصطلحات إدارية و تقنية لا يستوعبها عامة المواطنين، و هذا تؤكده نتائج الجدول الموالي و الذي يبرز عدد مرات تردد المواطنين على مقر البلدية للإطلاع على المعلقات و المنشورات الإدارية.

جدول رقم 32 : تقييم المواطنين لفعالية أداة الإعلام بتعليق نسخ قرارات مخطط شغل الأراضي

تقييم المواطنين لأداة الإعلام بتعليق نسخ قرارات مخطط شغل الأراضي	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط العينة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
نعم يفي بالغرض	54	19.01	39	13.45	46	**16,23**
إلى حد ما	73	25.71	81	27.93	77	**26,82**
غير كاف تماما	157	55,28	170	58,62	164	**56,95**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

المصدر : الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق

- المؤشر الثاني: ما هي بدائل أدوات الإعلام الأكثر جدوى في توصيل المعلومة؟

أ - مدى تردد المواطنين على مقر البلدية للإطلاع على المنشورات

و تأتي نتائج الإجابة على السؤال السبق لتؤكد عدم جدوى إجراء النشر بمقر البلدية، و ذلك راجع بالدرجة الأولى، للبيروقراطية التي تميز الأداء الإداري بالجزائر و التي تنعكس سلبا على سلوك المواطنين يترجمه نفورهم من التردد على مقر البلدية للإطلاع على المنشورات في ظل غياب مسار ديمقراطي حقيقي ، أدى لفقدان الثقة بين السياسيين و المواطنين ، و انشغال هؤلاء بشؤون حياتهم، يضاف لذلك تضمن هذه القرارات في بعض الحالات لمصطلحات إدارية و تقنية لا يستوعبها عامة المواطنين، و هذا ما تؤكده نتائج الجدول الموالي و الذي يبرز عدد مرات تردد المواطنين على مقر البلدية للإطلاع على المعلقات و المنشورات الإدارية.

ب- تصور المواطنين لكيفيات إعلامهم بالقرارات المتعلقة بمحيطهم الحضري

إن عدم رضا المواطنين على نشر قرارات التعمير التي تهمهم بمقر البلدية كطريقة تحبذها الجهات الإدارية المسؤولة، جعلنا نسألهم عن الكيفيات التي يرونها أمثل و أكثر نجاعة في توصيل المعلومات من وجهة نظر سكان محيط مخططي شغل الأراضي، فإن أفضل أداة لنشر المعلومة المتعلقة بمخططات شغل الأراضي و القرارات المتعلقة بها، هي النشر بالأماكن العمومية و المرافق التجهيزات العمومية التي يتردد عليها المواطنون بكثرة، و يتعلق الأمر بمدارس و مساجد هذه الأحياء القريبة من محيط إقامتهم فجاءت النتائج وفق الجدول الموالي.

جدول رقم 33 : درجة تردد المواطنين على مقر البلدية للإطلاع على المعلقات

تردد المواطنين على مقر البلدية للإطلاع على المنشورات	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط العينة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
مرة في الشهر	9	3,17	19	6,55	14	**4,86**
مرة كل ثلاثي	15	5,28	23	7,94	19	**6,61**
مرتين في السنة	43	15,14	41	14,13	42	**14,70**
مطلقا	217	76,41	207	71,38	212	**73,83**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

يفضل السكان أداة النشر بالاماكن العمومية ، و ذلك بنسبة فاقت50 % فهي في حي تامشيط العلوي (52,46%) بينما هي في حي الإخوة ملاخسو 56,21 % ، و تأتي في المرتبة الثانية أداة النشر بإرسال دعوات إلكترونية مع استخدام تطبيقات " واب-جيس " ، هذه الأخيرة رغم فعاليتها العالية إلا أنها لا تزال مجهولة لدى فئة عريضة من المواطنين، و هو ما يفسر عدم وقوع إختيار المستجوبين عليها كأداة مفضلة لنشر المعلومات و الاتصال بالسكان فيما يتعلق بشؤون أحيائهم، و قد تفاوتت نسبة إختيار هذه الأداة لدى سكان الحيين، فبلغت 28,52 % في مخطط شغل الأراضي رقم 02 بينما لم تبلغ سوى 18,62 % في مخطط شغل الأراضي رقم 10، و تأتي في المرتبة الثالثة أداة النشر بوسائل الإعلام المكتوبة كالجرائد اليومية بنسبة بلغت 12.33 % في مخطط شغل الأراضي رقم 02 بينما جاءت اكبر قيلا في محيط مخطط شغل الأراضي رقم 10 و ذلك بـ 15.86%، و تأتي في المرتبة الأخيرة أداة النشر عبر الموقع الإلكتروني للبلدية، بنسبة لم تتجاوز9,31 % في مخطط شغل الأراضي رقم10 بينما بلغت 6,69% بمخطط شغل الأراضي رقم 02. و يبدو لنا أن عدم ثقة المواطنين في البلدية كرمز لأجهزة الدولة هو ما يفسر عزوف المواطنين عن هذه الأداة- و في الحقيقة رغم تحديدنا لهذا الخيار كإجابة محتملـــة من طرف المبحوثين ، فللأمانة العلمية فإن بلدية باتنة ليس لها موقع إلكتروني.

ج- مدى معرفة المواطنين لأدوات التهيئة و التعمير

لاختبار مدى فعالية طريقة نشر القرارات المعمول بها حاليا على مستوى بلدية باتنة، فيما يتعـــلق

جدول رقم 34 : تصور المواطنين لكيفيات إعلامهم بالقرارات المتعلقة بدراسة مخطط شغل الأراضي

أدوات نشر القرارات التي تتعلق بدراسات مخطط شغل الأراضي	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط عينة الدراسة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
بالإعلان عنها في وسائل الإعلام المكتوبة	35	12,33	46	15,86	40	**14,1**
بنشرها في الموقع الالكتروني للبلدية	19	6,69	27	9,31	23	**8**
بنشرها بالأماكن العمومية، مدارس و مساجد الحي	149	52,46	163	56,21	156	**54,33**
السمعي البصري و تطبيقات جيس	81	28,52	54	18,62	68	**23,57**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

بإعلام السكان و الفاعلين عموما بقرارات إعداد مخططات شغل الأراضي ، عمدنا إلى تضمين الاستمارة بسؤالين مباشرين يتعلقان بمدى معرفة السكان لمخطط شغل الأراضي باعتباره أداة تخطيطية للتحسين الحضري و برمجة التنمية الحضرية، أما الثاني فيهدف للتأكد من إجابتهم على السؤال الأول حيث يجب أن تتضمن الإجابة ذكر إسم مخطط شغل الأراضي الذي يقع ضمنه حيهم أو رقمه أو أي دلالة تدل على إحاطته علما بوجود دراسة من هذا النوع بحيهم، و قد جاءت النتائج سلبية للغاية: فرغم أن عمر المخططين يقارب 20 سنة- الدراسة الأولى لمخطط شغل الأراضي رقم 02أعدت في2001 ، أما مخطط شغل الأراضي رقم 10 فقد أعدت دراسته الأولى سنة2006- فقد ثبت أن 4,57% من سكان حي تامشيط 02 يعرفون معنى مخطط شغل الأراضي، في حين نجد أن ربع سكان حي ملاخسو(20,35%) يملكون و لو فكرة بسيطة عن مخطط شغل الأراضي، و يبـــدو لنا

جدول رقم 35 : معرفة أفراد عينة الدراسة لمعنى مخطط شغل الأراضي

يعرف معنى مخطط شغل الأراضي	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط العينة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
يعرف	13	4,57	59	20,35	72	**12,46**
لا يعرف	271	95,43	231	79,65	502	**87,54**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**251**	**100**

المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

أن السبب يعود لكون نسبة معتبرة من سكان محيط مخطط شغل الأراضي رقم 10 (حي ملاخسو) هم من مالكي الأراضي المشكلة لمحيطه، و هذه النتائج تتوافق و معطيات الجدول رقم 31 الخاصة بالأهداف المنتظرة من إعلام المواطنين بدراسات مخططات شغل الأراضي التي ضمنت إرتفاع نسبة إختيار تحديد أولويات التهيئة كهف لهذه العملية.

د- معرفة السكان لموقع حيهم من مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10 المخطط

إذا كان أغلب سكان المخططين لا يملكون اي فكرة عن مخطط شغل الأراضي فهم بالنتيجة يجهلون بنسبة أكبر وقوع أحيائهم ضمن مجال يغطيه أحد هذه المخططات ، و هكذا جاءت نتائج

جدول رقم 36 : معرفة السكان لموقع حيهم من مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10 المخطط

يحدد موقع الحي من مخطط شغل الأراضي	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط العينة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
نعم	07	2,46	42	14,48	25	**8,47**
لا	277	97,54	248	85,52	262	**91,53**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

استفسارنا عن مدى علمهم بوقع حيهم ضمن محيط مخطط شغل أراضي معين بالنفي بنسبة 97,54 % بالنسبة لمخطط شغل الأراضي رقم 02، بينما كانت نسبة معرفة سكان حي ملاخسو لمراجع مخطط شغل الأراضي رقم 10 الذي يغطي جزء من حيهم مرتفعة مقارنة بالحي الأول إذ بلغت 14,48% أي ما يقارب ستة(6) أضعاف الحي الأول، و هذا يؤكد معطيات الجداول السابقة التي أظهرت أن نسبة من سكان حي ملاخسو هم من مالكي الأراضي تكونت لديهم خبرة في التعامل مع السلطات العمومية في تدخلاتها في ميدان التهيئة و التعمير .

- عرض النتائج المتعلقة بالفرضية الثانية : "اقتصار كيفيات المشاركة العمومية (Modalités de Participations) على اللجنة المختلطة و التحقيق العمومي يعيق المواطنين عن تقديم آراء أو إقتراحات تثري محتوى المخطط، كما يتسبب في تأخير توقيت المشاركة العمومية"

1,2,3- المؤشر الاول: ما هي كيفيات المشاركة المستخدمة خلال إعداد مخططي شغل الأراضي

رقم 02 و رقم و 10 لإستشارة المواطنين ؟ و ما مدى ملائمتها و مناسبة توقيتها؟

أ- تقييم المواطنين لأهمية إستشارتهم في إعداد مخططات شغل الأراضي

ترى النسبة الغالبة من سكان محيط مخططي شغل الأراضي المشكلان لعينة الدراسة أن إستشارتهم في إعداد وثائق التعمير يكتسي أهمية بالغة، بل هي ضرورية، فلأجلهم يتم إعداد تلك المخططات - و هذا رغم كونها مهمة يضطلع بها التقنيين لما لها من خصوصيات- و ذلك بنسبـــــة فاقت نصف

جدول رقم 37 أهمية إستشارة السكان خلال دراسات مخطط شغل الأراضي حسب أفراد عينة الدراسة

أهمية الإستشارة في إعداد م. شغل الأراضي	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط عينة الدراسة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
ضرورية	119	41,90	152	52,41	135	**47,15**
مفيدة	32	11,27	29	10 ,00	31	**10,64**
مهمة خاصة بالتقنيين	133	46,83	109	37,59	121	**42,21**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

المصدر :الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

العينة في حي ملاخسو (52,41 %) بينما لم تزد (41,90 %) في حي تامشيط العلوي، و يمكن تفسير زيادة النسبة بحي ملاخسو عنها في حي تامشيط العلوي بكون بعض المستجوبين هم من ملاك الأراضي و خاصة من عائلة ملاخسو بالذات ، فهذه العائلة لها تجربة طويلة و احتكاك لمدة سنوات مع السلطات المحلية و البلدية على الخصوص خلال سبعينات و ثمانينات القرن الماضي، خلال تجربة الاحتياطات العقارية البلدية و نزع الملكية من اجل المنفعة العمومية بأسعار لا تتماشى و السوق العقارية، ثم تلتها مرحلة التسعينات التي تزامنت مع إعداد مخططات شغل الأراضي و غياب آلية عقارية بديلة للإحتياطات العقارية البلدية RFC لإستكمال إجراءات إكتساب أراضي الخواص تتبع مرحلة تحديد حقوق البناء و تخصيص أراضي الخواص للمنفعة العمومية، بدلا من تجميدها إلى إشعار غير محدد، فهذه التجارب جعلت مالكي الأراضي يصرحون بأهمية دورهم خلال مسار إعداد هذه الدراسات. و تأتي في المرتبة الثانية القريبة في نسبتها من السابقة الفئة التي ترى أن إعداد وثائق التعمير التي من بينها مخططات شغل الأراضي هي مهمة خاصة بالتقنيين، فهم يعتقدون أنهم لا يمكن أن يقدموا إفادة في هذا الشأن و ذلك بنسبة أعلى في مخطط شغل الأراضي رقم 02 (46,83 %) منها في مخطط شغل الأراضي رقم 10 التي سجلت نسبة اقل بـ (37,59 %) ، في

حين بقيت فئة ثالثة و بنسبة لم تتجاوز (11,27 %)مشككة في قدرة السكان على إثراء هذه الدراسات.

ب- التوقيت المناسب لمشاركة السكان في إعداد المخططات

يشكل توقيت إنفتاح مشروع الدراسات التمهيدية على الجمهور أحد العوامل الأساسية و الحاسمة في تحديد فعالية مسار المشاركة فكلما تقدمت الدراسة قلت فرص المواطنين لتغيير خيارات التهيئة، التي تستحوذ عليها أطراف أخرى كاللوبيات و أصحاب المنافع في المدينة و المضاربين، إلى جانب تحرر قريحة المصممين التقنيين المدعومين من طرف المسؤولين لربح الوقت فهؤلاء من جهتهم يعتقدون أن تخصيص وقت للمشاركة ما هو إلا مضيعة للوقت في أمر يحسمه التقنيون في نهاية الأمر، و حتى نُكوِّن فكرة عن مدى تفطن السكان لهذا الجانب المهم، طلبنا رأيهم بخصوص الفترة الزمنية الملائمة لمشاركتهم في الدراسة رغم قناعة نسبة معتبرة منهم بعدم جدواها، فكانت النتائج وفق الجدول التالي:

جدول رقم 38 :المرحلة الزمنية الملائمة لإستشارة السكان في إعداد مخططات شغل الأراضي

توقيت إستشارة السكان حول إعداد مخطط شغل الأراضي	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط العينة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
مع بداية الدراسات	112	39,44	135	46,55	123	**43**
بعد نضج مقترح التهيئة	77	27,12	91	31,38	84	**29,25**
بعد موافقة التقنيين على التهيئة	51	17,95	36	12,41	44	**15,18**
بعد تبني البلدية للدراسة	44	15,49	28	9,66	36	**12,57**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

المصدر :الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

توزعت نسب الإجابة على تحديد التوقيت المناسب للاستشارة على أربع فئات، حيث جاءت في المرتبة الأولى في كلا المخططين فئة من يعتقدون أن إستشارتهم يجب أن تبدأ بالتوازي مع انطلاقة الدراسة، و ذلك خلال فترة جمع المعطيات و تشخيص الوضع القائم و أن يتم ذلك في شفافية تمكن السلطات العمومية من استبعاد الممارسات السيئة لبعض المالكين العقاريين الذين تسيطر عليهم روح الأنانية ، في تغليب مصالحهم الفردية على حساب باقي المالكين، كما يرى السكان في كلا الحيين أن الاستشارة يمكن أن تفيد التقنيين في التعرف أكثر على احتياجات و السكان، و قد بلغت نسبة الفئة التي أكدت على وجوب فتح المشروع للاستشارة منذ البداية 46,55 % في محيط مخطط شغل

الأراضي رقم 10 بينما لم تتعدى 39,44 % بمحيط مخطط شغل الأراضي رقم 02، و تأتي في المرتبة الثانية الفئة التي ترى أن إستشارة المواطنين تكون أجدى و انسب بعد إستكمال الدراسة التمهيدية الأمر الذي يسمح بتقديم مقترح تهيئة يكون بمثابة تربة خصبة لتطوير أفكار مفيدة إذا خصص له وقت للمناقشة . أما الفئة الثالثة فترى أن الاستشارة ينبغي أن تتبع الموافقة التقنية من طرف التقنيين الممثلين لمختلف القطاعات ، حتى لا تختلط الأمور فربما أدى سوء التفاهم و اختلاف الأغراض و المنافع إلى تجميد المشروع في بداياته الأولى ن وتمثل هذه الفئة نسبة 17,95% بالنسبة لمخطط شغل الأراضي رقم 02 و 12,41% لمخطط شغل الأراضي رقم 10، و أخيرا يرى 15,49 % من سكان محيط مخطط شغل الأراضي رقم 02 و 9,66 % من سكان محيط مخطط شغل الأراضي رقم 10 أن الاستشارة ينبغي تأخيرها إلى فترة تلي تبني البلدية للمخطط حتى يكتسب صبغة رسمية.

ج- آراء السكان حول أفضل الكيفيات لإستشارتهم حول المخطط

إذا كانت نسبة معتبرة من السكان الذين استجوبناهم يؤكدون على أهمية استشارتهم من البدايات الأولى للدراسة، فإنهم اختلفوا في أفضل كيفية لتنظيم تلك المشاركة، و قد أخذت أشكالا مختلفة ، من تنظيم إجتماعات عمومية بتنشيط من السلطات العمومية، و تنظيم تظاهرات و معارض لشرح و تبسيط محتوى تلك المخططات إلى تقديم مقترح تهيئة للمناقشة و الإثراء، و أخيرا تكوين أفواج عمل من التقنيين و السياسيين مع تمثيل للسكان.

و قد أخذ خيار تكوين أفواج عمل يمثل فيها السكان عن طريق القرعة حصة الأسد بـ:نسبة تغيرت من 38,97 % في محيط مخطط شغل الأراضي رقم 02 إلى 42,96 % في محيط مخطط شغل الأراضي رقم 10، يليها خيار تنظيم معارض و تظاهرات لتبسيط محتوى المخطط لفائدة المواطنين و ذلك بنسبة 31,72 % في حي ملاخسو مقابل 30,98 % في حي تامشيط العلوي، عمومية، فهذه الأخيرة تمثل فرصة للمواطنين للإستفسار بكل حرية و دون حرج أو شعور بالخجل، كما هو الحال في الخيارين اللاحقين اللذان يقتضيان التدخل أمام الجمهور و هو سلوك ينفر منه عامة الناس، ما جعل نسب كليهما تأتي ضعيفة، فقد سجل محيط مخطط شغل الأراضي رقم 02 17,61% في خيار تقديم مقترح تهيئة للمناقشة و الإثراء مقابل 15,86% لمحيط مخطط شغل الأراضي رقم 10، في حين

يمثل خيار تنظيم إجتماعات عمومية يتبادل خلالها السكان وجهات النظر مع التقنيين و السياسيين آخر خيار للسكان في كلا الحيين، و يبدو لنا أن السبب يعود لفقدان الثقة من طرف المواطنيـــن في

جدول رقم 39 :آراء السكان حول أفضل كيفيات استشارتهم خلال إعداد مخططات شغل الأراضي

الكيفيات البديلة لإستشارة السكان خلال إعداد مخطط شغل الأراضي	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط العينة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
اجتماعات عمومية	24	8,45	39	13,45	32	**10,95**
معارض و تظاهرات تبسيطية	88	30,98	92	31,72	90	**31,35**
مقترح تهيئة للإثراء	50	17,61	46	15,86	48	**16,73**
أفواج عمل يمثل فيها المواطنون	122	42,96	113	38,97	117	**40,96**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

المصدر :الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

السلطات، إذ أن مجرد ذكر كلمة إجتماع يولد لدى السكان شعورا بالإمتعاض و يذكرهم بلغة الخشب المعتادة في الاجتماعات، وهو دليل على مدى اتساع الشرخ الحاصل بين القمة و القاعدة الشعبية، لذلك مثلت أدنى النتائج بـ: 8,45 % لحي تامشيط العلوي مقابل 13,45% لحي الإخوة الشهداء ملاخسو بمحيط مخطط شغل الأراضي رقم 10.

د- مشاركة السكان في إعداد مخططي شغل الاراضي رقم 02 و رقم 10

تبرز نتائج الإستمارة أن النسبة الغالبة (92,17 %) من أفراد عينة البحث لم تواتيهم فرصة المشاركة في إعداد مخططي شغل الأراضي مقابل نسبة ضعيفة شاركت بالإدلاء بآرائها و قد بلغت نسبتـــــهم 7,83 %، و قد توزعت كيفيات مشاركتهم خلال إعداد المخطط بين أربعة فئات، شارك المواطنون بواحدة منها على مستوى مخطط شغل الأراضي رقم 02 و هي إبداء آرائهم خلال التحقيق العمومي للمخطط بنسبة ضئيلة جدا(1,06%)، أما في محيط مخطط شغل الأراضي رقم 10 فقد توزعـــــت مشاركة السكان بين كيفيتين و هما نقل الانشغالات لجمعية الحي بنسبة 2,41 % و خلال فترة التحقيق العمومي بـ 0,69 % و من الواضح أنها تتعلق بملاحظات خاصة بملاك الأراضي القاطنين بالحي، في حين لم يشارك المواطنون ضمن اللجنة المختلطة، و هي الآلية المخصصة للمصالـــــح

جدول رقم 40 :كيفيات مشاركة السكان خلال إعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و رقم10

كيفية مشاركة السكان خلال إعداد مخططي حالة الدراسة	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط العينة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
بالمشاركة في اللجنة المختلطة	0	0	0	0	0	**0**
بنقل الانشغالات لجمعية الحي	0	0	7	2,41	3	**1,21**
بإقتراحات خلال التحقيق العمومي	3	1,06	2	0,69	3	**0,87**
لم يشارك	281	98,94	281	96,90	281	**97,92**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

المصدر:الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

التقنية و الجمعيات المختصة، وعموما فإن السلطات لم توجه دعوات لجمعيات الأحياء بحسب تصريحات ممثليها لنا، و هكذا فإن أزيد من 96,90 % من السكان لم يشاركوا في إعداد المخطط، ما يؤكد نتائج أخرى تتعلق بضعف الإعلام و وجود نية بعدم فتح المشروع للاستشارة من البداية.

2,2,3- المؤشر الثاني:هل يوجد بمحيط الدراسة جمعيات مختصة و ما مدى تفاعل المواطنين معها؟

أ- تواصل الجمعيات بالسكان بمحيط المخططين

لا يخفى على أحد ما لتنظيمات المجتمع المدني من دور في تحفيز مشاركة المواطنين و تأطيرها ضمن قنوات رسمية و معتمدة، و للوقوف على حالة هذه التنظيمات بمجال الدراسة و بصعوبة بالغة تمكنا من الإتصال بجمعيتين بمحيط مخطط شغل الأراضي رقم 02 من أصل 06 جمعيات تنشط بنفس الميدان (جمعيات أحياء) بالإضافة لـ 04 جمعيات لأولياء التلاميذ، إلا أن هذه الجمعيات غير معروفة لدى أغلبية سكان الحي لقلة قنوات إتصالها بهم ، و هو ما تعكسه نتائج الاستمارة التي أبرزت جهل السكان بوجود هذه الجمعيات بنسبة عالية فقد بلغت 83,80 % بحي تامشيط العلوي مقابل 91,78 % بحي ملاخسو ، بل هي محل شك من طرف السكان فهي في نظرهم لا تظهر إلا في المواعيد الانتخابية، نظرا للركود الذي يطبع نشاطهما، وقد يعود السبب لعدم إهتمام السلطات بأهمية هذه التنظيمات في مد جسور و قنوات للاستماع للمواطنين، و الذي أدى إلى قلة نشاط الجمعيات التي لا تجد آذانا صاغية لدى السلطات المحلية، و باستقراء نتائج الجدول المتعلق بتصنيف الجمعيات المطابقة للقانون 06/12 نلاحظ أن بعض الميادين غير ممثلة تماما بمدينة باتنة ، و فـــي حقيقة الأمر فالجمعيات ميدانيا موجودة و تمارس بعض النشاطات، إلا أنها لم تباشر إجـــــــــراءات

جدول رقم 41 : مدى تواصل الجمعيات بالسكان بمحيط المخططين

يعلم بوجود جمعيات بمحيط المخطط	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط عينة الدراسة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
يعلم	46	16,20	25	8,62	31	12 ,41
لا يعلم	238	83,80	265	91,38	251	87,59
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**282**	**100**

المصدر :الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

مطابقتها و تحصيل إعتماد مطابق للقانون 06/12 ، لذلك لم يتم إحصاؤها.

ب- مبادرة السكان للإنخراط في العمل الجمعوي

سعيا منا للتأكد من ضعف نشاط الجمعيات من جهة، و من جهة أخرى تثاقل السكان في مبادرتهم للإنخراط في العمل التطوعي بالانضمام للجمعيات، و خاصة جمعيات الأحياء بمحيط الدراسة سألنا المستجوبين ما إذا كانوا منخرطين بإحدى الجمعيات أو أي تنظيم مدني آخر فجاءت النتائج هزيلة جدا ، فلم تتعد نسبة المنخرطين بالجمعيات 4,48 % بحي ملاخسو - مع أن رئيس إحدى الجمعيتين التي أجرينا معها مقابلات ينتمي لعائلة ملاخسو التي تشكل نسبة معتبرة من سكان محيط المخطط، ما يعكس فقدان ثقة المواطنين بالجمعيات - مقابل 2,82 % بحي تامشيط العلوي الذي يفتقر لجمعيات متوطنة به، إلا أن حي العقيد لطفي المجاور له يضم جمعيات ينحصر نشاطها في التكفل بمشاكل المحيط المباشر لها، و هو ما يفسر النسبة المتدنية لانخراط سكان تامشيط العلوي بها.

ج- سلوك السكان تجاه نقائص الحي بمحيط المخططين

يعتبر الشعور بالمواطنة و المبادرة الشخصية للتكفل بالمنفعة العمومية من أهم عوامل نجاح

جدول رقم 42 : إنخراط السكان بالجمعيات على مستوى محيط مخططات شغل الأراضي

إنخراط السكان بجمعيات الأحياء	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط العينة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
منخرط	8	2,82	13	4,48	11	**3,65**
غير منخرط	276	97,18	277	95,52	276	**96,35**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

المصدر :الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

المشاركة ، و يمثل الدافع الجوهري للإنخراط في العمل التطوعي و خاصة في المجتمعات الإسلامية فالمسلم يدفعه حب تحصيل الثواب و رضا الله و التكفير عن السيئات للمبادرة بالعمل الصالح و الاستباق على الحسنة الجارية ، ورغم ذلك فإن المحيط السياسي المتدني و انعكاسات العشرية السوداء تثبت أن عنصر اللاأمن و غياب عنصر الثقة لا زالت تلقي بضلالها على إقدام المواطن على مساعدة الآخرين و التكفل بنقائص الأحياء، فمن خلال نتائج الاستمارة يتضح أن سلوك المواطنين تجاه نقائص حيهم منقسم بين أربع فئات : فقد سيطرت فئة أضعف الإيمان بنقل تلك الإنشغالات إلى السلطات المحلية على الفئات الأخرى بـ 36,97 %في محيط مخطط شغل الأراضي رقم 02 مقابل 44,48 % بحي ملاخسو ، و تأتي في المرتبة الثانية فئة السلبيين و هم الذين لا يقومون بأي شيء تجاه تلك النقائص لقناعة لديهم أنه من صميم اختصاص السلطات المحلية أو مبررات أخرى كافتقاد

جدول رقم 43: سلوك السكان تجاه نقائص الحي بمحيط مخططي شغل الأراضي رقم 02 و10

سلوك السكان تجاه نقائص الحي	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط العينة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
بالمبادرة الشخصية لحلها	46	16,21	37	12,76	42	**14,48**
بالعمل التّشاركي لحلها	55	19,36	61	21,03	58	**20,19**
بالاتصال بالسلطات العمومية	105	36,97	129	44,48	117	**40,73**
لا شيء	78	27,46	63	21,73	70	**24,61**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

المصدر :الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

روح المبادرة و غيرها و ذلك بنسبة 27,46 % في محيط مخطط شغل الأراضي رقم 02 مقابل 21,73 % بمحيط مخطط شغل الأراضي رقم 10 و يمكن تبرير تفوق حي ملاخسو بارتفاع مستوى المداخيل بهذا الحي مقارنة بحي تامشيط العلوي، تليها مباشرة و بنسب قريبة منها فئة الإيجابيين و الساعين لتحفيز الآخرين للتكفل بالنقائص بشكل جماعي، مساهمة مالية و تنفيذا يدويا و سعيا لتوفير ما تستوجبه تلك الأشغال، و هي أرقى مراتب المشاركة و ذلك بنسبة مبادرين من تلقاء أنفسهم للتكفل بنقائص الحي و ذلك بنسبة خمس عينة الدراسة بكلا الحيين فقد بلغت : 19,36 % بمحيط حي تامشيط العلوي بينما سجلت 21,03 % بحي ملاخسو، و تحتل فئة الذين يبادرون باستدراك تلك النقائص من تلقاء أنفسهم دون إنتظار مشاركة الآخرين بمتوسط قارب 15 % من أفراد عينة الدراسة فقد بلغت بمحيط مخطط شغل الأراضي رقم 02 نسبة 16,21 % بينما لم تتعد 12,76 % بحي

ملاخسو رغم أن مستوى المداخيل في هذا الحي أعلى من الآخر، و يمكن تفسير ذلك بالإختلاف العرقي لأصول سكان الحي و عدم تجانس التركيب الإثني و قناعة شخصية.

د- تجاوب السلطات لتدارك النقائص المبلغ عنها من طرف السكان بالمخططين

من خلال الجدول رقم 44 يتضح أن تجاوب السلطات المحلية مع شكاوى المواطنين يمتاز بالبطء ، فإذا كان خمس سكان الحيين قد صرح بان تجاوب السلطات و تفاعلها مع المشاكل التي يعاني منـها الحي تأتـي خلال الأسبوع الأول فإن أكثر من 60% منهم صـرحوا أن ذلك التـجاوب قد يستغرق شهرا و ربما أكثر، بينما يرى ما يقارب 10 % منهم أن تجاوب السلطات المحلية و نزولهم للميدان و

جدول رقم44: تجاوب السلطات لتدارك النقائص المبلغ عنها من طرف السكان بالمخططين

المدة الزمنية لتجاوب السلطة*	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط العينة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
خلال يومين	30	10,56	26	8,97	28	**9,76**
خلال أسبوع	62	21,83	75	25,86	68	**23,85**
خلال شهر	99	34,86	82	28,27	90	**31,56**
أكثر	93	32,75	107	36,90	100	**34,81**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

***** التجاوب لا يعني بالضرورة حل المشكلة بقدر ما يعني التقرب من السكان و الاستماع باهتمام لانشغالاتهم.

معاينة الإشكالية بأنفسهم أو من خلال إرسال أعوان تقنيين يكون خلال يومين من الشكوى، و هي نتائج تدل على تراخي السلطات المحلية في التواصل مع السكان، و تعكس قلة إهتمام بالمواطن.

- عرض نتائج الفرضية الثالثة: "إن أسلوب تسيير فعاليات الإستشارة خلال التحقيق العمومي لإعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و رقم 10 بمدينة باتنة لا يشجع على المشاركة و لا يضمن متابعة منصفة لآراء و اقتراحات المشاركين ما يؤثر سلبيا على نتائج الإستشارة".

1.3.3- المؤشر الأول: ما مدى مصداقية تعيين المحافظ المحقق من بين تقنيي البلدية و إلى اي حد يمكن أن يكون مقر البلدية فضاء ملائما للأستشارة؟

أ- مصداقية تنظيم فعاليات التحقيق العمومي لمخططات شغل الأراضي بمقر البلدية

تعكس نتائج التحقيق الميداني هشاشة الرابط السياسي بين المواطنين و السلطة المحلية، من خلال فقدان الثقة في الأداء الإداري ، ممثلا في إقدام رئيس المجلس الشعبي البلدي، على تنظيم فعاليات

التحقيق العمومي بمكتب ضمن مصلحة التعمير لبلدية باتنة، الكائنة بشارع السعيد صحراوي بحي الزمالة ، و تبين من النتائج أن 57,93 % من سكان محيط مخطط شغل الأراضي رقم 10 يرون أن ذلك الخيار يفقد التحقيق العمومي مصداقيته لأنه يتم تحت مراقبة السلطة السياسية، وكان الأجدر حسبهم أن يتم ذلك في فضاء عمومي آخر (رغم صعوبة تحقيق ذلك) مقابل 44,72 % في محيط مخطط شغل الأراضي رقم 02 ، و يرى قرابة خمس (5/1) أفراد عينة البحث (22,89 % لمخطط شعل الأراضي رقم 02 و 19,65 % لمحيط مخطط شغل الأراضي رقم 10)أن إجراء التحقيق العمومي بمكتب تابع لبلدية باتنة، تثير شكوك حولها فهم غير واثقين من حفظ آرائهم رغم تضمينها لسجل التحقيق المرقم و المهمش إلا أن عدم استلامهم لوصل استلام يثبت تسجيل ملاحظاتهم مع الإشارة لنوع المعارضة يضع العملية برمتها موضع شك، و تأتي في المرتبة الثالثة فئة من السكان ترى على عكس ما سبق أنها من صميم مسؤوليات البلدية و أنها الهيئة الأقرب من السكان لذلك فهم يضفون على ذلك التنظيم عنصر المصداقية بنسبة20,42 %بمحيط المخطط رقم 02مقابل2,42 %

جدول رقم 45: آراء السكان حول مصداقية تنظيم فعاليات التحقيق العمومي لمخططات شغل الأراضي بمقر البلدية

مصداقية تنظيم فعاليات التحقيق العمومي بالبلدية	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط العينة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
يضفي عليه مصداقية	58	20,42	36	12,42	47	**16,42**
يجعله محل شك	65	22,89	57	19,65	61	**21,27**
يفقده المصداقية	127	44,72	168	57,93	147	**51,33**
لم يجب	34	11,97	29	10,00	32	**10,98**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

بالنسبة لمخطط شغل الأراضي رقم 10، إلا أن نسبة معتبرة من أفراد العينة تجنبوا الإجابة على هذا السؤال لحساسيته في كلا المخططين بنسب تعادل أو تزيد قليلا عن10%(أنظر الجدول رقم 45)

ب- درجة حيادية تقني البلدية المعين كمحافظ محقق لمخططات شغل الأراضي

من العناصر التي تزيد فقدان التحقيق العمومي كأداة للإستشارة و جمع آراء المواطنين لمصداقيته ،

أن يتم تعيين المحافظ المحقق الذي يتولى تلك المهمة من بين الموظفين المنتمين لصاحب المشروع فمن الطبيعي ألا يكون مستقلا في أداء مهامه، و هذا ما تعكسه نتائج الاستمارة بوضوح إذ

يرى71,38% من أفراد عينة الدراسة بمحيط مخطط شغل الأراضي رقم10 أن حيادية المحافظ المحقق المعين من بين موظفي البلدية تتأثر حتما بإملآآت رؤسائـه التـي تقضي بضـرورة الدفـاع عن

جدول رقم 46:آراء السكان بمدى حيادية المحافظ المحقق في مخططات شغل الأراضي(تقني بلدي)

درجة حيادية المحافظ محقق لمخطط شغل الأراضي (تقني بلدي)	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		مجموع العينة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
لا يؤثر على حياديته	75	26, 41	56	19,31	65	**22,86**
نعم يؤثر على حياديته	179	63,03	207	71,38	193	**67,20**
لم يجب	30	10,56	27	9,31	29	**9,94**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

المشروع و محاولة إقناع المعارضين بإيجابيات المخطط و التستر على ما قد يثير حافظة المعارضين، و جاءت إجابات سكان محيط المخطط رقم02 قريبة من مثيلتها السابقة بـ 63,03 % لتؤكد نفس الموقف، وفي كثير من الأحيان يكون المحافظ المحقق هو نفسه العضو في لجنة متابعة إعداد الدراسة[1] فمن البديهي عندئذ أن يسعى لتمرير فرضية التهيئة كما هي دونما تغييرات تذكر .

2.3.3- المؤشر الثاني: كيف يمكن ضمان حيادية كل من المحافظ المحقق و لجنة دراسة الآراء المعبر عنها خلال التحقيق العمومي؟

أ- آراء المواطنين حول كيفية ضمان حيادية المحافظ المحقق لمخططات شغل الأراضي ؟

لمساعدة السكان على تقديم بدائل أخرى لتعيين المحافظ المحقق بما يضمن وساطة إداريـــة تحفظ آرائهم و تدافع عنها، إقترحنا عليهم مجموعة من البدائل يختارون من بينها أفضلها و أكثرها حيادية، فجاءت نتائج الاستمارة كما يلي: تحتل فئة من يعتقدون أن المحافظ المحقق يكون أكثر حيادية و أكثر وثوقا و حفظا لآراء الجمهور إذا تم تعيينه من بين مجموعة شخصيات ذات سمعة في المجتمع المحلي و معروفة سابقا بالثقة و غالبا ما تتوفر مثل هذه الشخصيات في المدن الكبرى التي تضم رأس مال إجتماعي متنوع و ثري، كالشخصيات التاريخية أو تلك التي شغلت مناصب ساميـــة في الدولة سابقا، و تتمتع بتقدير عالي لدى الجمهور و قدرت نسبة هذا الخيار بـ 37,32 % بمحيط مخطط شغل الأراضـي رقم 10 مقابل 42,41 % في محيـــط المخـــطط رقم 10، بينما جـاءت في

1-خبرة مهنية سابقة بمصالح التعمير لنفس الهيئة

المرتبة الثانية فئة من يرون أن المحافظ المحقق يكون أكثر حيادية و أحسن تمثيلا إذا كان معين من طرف السلطة القضائية بدلا من السلطة الإدارية و ذلك بنسبة 26,06 % بحي تامشيط العلوي مقابل 23,45 % بحي ملاخسو، و هي نتائج متقاربة رغم زيادة طفيفة في الوثوق في المحافظ المحقق المعين بقرار المحكمة لدى سكان محيط مخطط شغل الأراضي رقم 02، و جاء في المرتبة الثالثة فئة من يعتقدون أن المحافظ المحقق يكون أكثر حيادية إذا كان من الخبراء التقنيين الخواص بنسب معادلة لسابقتها و متساوية بالنسبة للمخططين(22,18 % للمخطط 02 و 22,76 % للمخطط رقم 10)، و تأتي فئة من يرون أنه يكفي أن يكون المحافظ موظف متقاعد خبر خبايا الإدارة

جدول رقم 47: آراء المواطنين حول كيفية ضمان حيادية المحافظ المحقق لمخططات شغل الأراضي

المحافظ المحقق حيادي إذا كان	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط العينة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
شخصية ذات سمعة *	106	37,32	123	42,41	114	**39,86**
موظف متقاعد	41	14,44	33	11,38	37	**12 ,91**
خبير من القطاع الخاص	63	22,18	66	22,76	65	**22,47**
معين من طرف السلطة القضائية	74	26,06	68	23,45	71	**24,76**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

* تبعا لتكوين هذه الشخصية قد يستعين بخبير من القطاع الخاص. المصدر: الباحث تحقيق ميداني 2018

سابقا ، و طالما أنه لا تربطه حاليا علاقات تدرج إداري بالسلطات فهذا يكفي لجعله حياديا، حيث بلغت نسبة هذا الاختيار 14,44% بمحيط مخطط شغل الأراضي رقم 02 في حين كانت أقل قليلا في محيط مخطط شغل الأراضي رقم 10 و ذلك بـ:11,38%، و في الواقع فإن حيادية الموظفين المتقاعدين تشوبها شائبة تتمثل في إعادة نسجهم لعلاقات قديمة بالإدارة عن طريق تقديم خبرات مطابقة لمنظور السلطات مقابل تعيينهم باستمرار في قضايا مشابهة يجنون من خلالها مداخيل.

ب - آراء السكان حول كيفية ضمان الإنصاف في متابعة الآراء المعبر عنها

من المعروف حاليا في الممارسة الإدارية أن الآراء المعبر عنها خلال التحقيق العمومي تكون محل تقييم أولي من طرف المحافظ المحقق، يلي ذلك مرحلة حاسمة تتمثل في تقييم تلك الآراء من طرف لجنة مختلطة تضم المصالح التقنية المختلفة الممثلة ضمن اللجنة المختلطة (عادة تضم نفس الأشخاص) مع الأخذ بعين الاعتبار رأي المحافظ المحقق الذي يعرض تلك الآراء واحدا تلو الآخر، و

يعاب على تلك اللجنة المخصصة لدراسة ملف التحقيق كونها لا تضم تمثيل لأصحاب الآراء. فالتقييم يفضي إلى إقرار بقبول يستدعي تغيير المخطط أو رفض يحافظ على التصميم الأولي، و هو بذلك يكسب اللجنة التمتع بصلاحية إصدار قرارات تؤسس لمداولة المصادقة و ما يترتب عنها من مقتضيات تتعلق بحقوق البناء و آثارها المحتملة على القيمة الاقتصادية و الإجتماعية للعقارات، فهي فوق أنها تحد من حرية الأشخاص فإنها تقرر قيمة ممتلكاتهم ، لذا فمن العدالة بمكان أن يُمثّل أصحاب الآراء ضمنها للدفاع عن منافعهم أو أن تسند صلاحيتها لهيئة قضائية تضمن العدالة في قراراتها، من هذا المنطلق يأتي سؤالنا الأخير للمواطنين بخصوص تكوين لجنة دراسة الطعون بما يضمن عدالتها في قراراتها، يحتمل هذا التكوين ثلاث خيارات وفق الجدول رقم 48، و قد جاءت نتائج الاستمارة كما يلي: فئة تقارب النصف كمتوسط بين سكان المخططين ترى أن اللجنة تكون منصفة و عادلة إذا أشرف عليها قاضي و ذلك بـ: 53,45% بمحيط مخطط شغل الأراضي رقم 10 مقابل 46,13 % بمحيط المخطط رقم 02 ، تليها فئة من يرى إن مجرد وجود تمثيل للمواطنين يحضر فعاليات دراسة الطعون كاف للدفاع عن الآراء المؤسسة و ذلك بنسب متقاربة بين المخططين (34,15% في المخطط رقم 02 و 32,07 % في مخطط شغل الأراضي رقم 10) ، أما الفئة الثالثة فترى أن مجرد وجود لجنة مؤلفة من مختلف المصالح التقنية كاف لضمان معالجة عادلة للآراء التي لا تطرح إشكاليات و تناقضات تقنية بنسبة 19,72 % لمخطط شغل الأراضي رقم 02 و 14,48 % لمخطط شغل الأراضي رقم 10.

جدول رقم 48: آراء السكان حول كيفية ضمان الإنصاف في متابعة الآراء المعبر عنها

الإنصاف في متابعة آراء المواطين	مخطط شغل الأراضي رقم 02		مخطط شغل الأراضي رقم 10		متوسط العينة	
	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %	التكرارات	النسبة %
لجنة تقنية تضم مصالح مختلفة	56	19,72	42	14,48	49	**17,1**
لجنة تقنية تضم تمثيل للمواطنين	97	34,15	93	32,07	95	**33,11**
لجنة تقنية تضم تمثيل للمواطنين يديرها قاضي	131	46,13	155	53,45	143	**49,79**
المجموع	**284**	**100**	**290**	**100**	**287**	**100**

المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج التحقيق الميداني 2018

المبحث الثانـــي: مناقشة نتائج الدراســـــة الميدانيـــة و التحقق من الفرضيات

تمثل مناقشة نتائج الدراسة مرحلة هامة لأي بحث، فمن خلاله يتوصل الباحث لاستخلاصاته، و تقتضي المنهجية المتبعة في دراستنا هذه، الجمع بين نتائج التحليل النظري و مقارنتها بمؤشرات الدراسة الميدانية إلى جانب تحليل مخرجات قرارات السلطة المحلية خلال إعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10 ببلدية باتنة، و ربطها بتدرج مؤشرات القياس التي وضعناها في الفصل التمهيدي للدراسة بهدف قياس مستوى المشاركة خلال مسار الاستشارة في إعداد هذين المخططين.

I - مناقشة نتائج الفرضية الأولى: "نشر القرارات بأماكن التعليق المعتادة بمقر البلدية كوسيلة وحيدة لإعلام المواطنين لا يوفر إعلام كافي يحفز مشاركتهم".

تتطلب مناقشة هذه الفرضية إختبار المؤشرين التاليين:

1- المؤشر الأول: ما هي أدوات الإعلام التي استخدمتها السلطات المحلية لمدينة باتنة خلال المسار التشاركي لإعداد دراسة مخططي شغل الأراضي رقم 02 و رقم 10؟ و ما مدى نجاعتها؟

1.1- أهمية إعلام السكان بالدراسة

و بالإستناد لنتائج الدراسة الميدانية يتضح جليا أن السلطات المحلية لمدينة باتنة، إستندت في نشاطها الإداري المتعلق بتنظيم المسار التشاركي لإعداد مخططات شغل الأراضي الذي يتضمن نشر القرارات المتعلقة بالمخطط، إلى تطبيق النص القانوني الوارد في المرسوم التنفيذي رقم 178/91 الذي تجاوزه الزمن، و الذي ينص على تعليق نسخ من هذه القرارات في الأماكن المخصصة عادة لتعليق المنشورات بعد مرور ثمانية أيام من صدورها لمدة شهر و إدراجها في نشرة القرارات الإدارية للولاية، وهو ما أبقى المعلومة بعيدة عن المواطنين، رغم أهميتها بالنسبة لهم ، حيث يرى 73,80 % من أفراد عينة الدراسة أن إعلامهم بوجود دراسة عمرانية تخص إطار حياتهم، أو الأراضي التي تشكل إمتدادا له ، أو المتعلقة بمستقبل مدينتهم خلال إعداد المخططين يشكل أهمية خاصة لهم مقابل 26,20 % يرون أنه قرار لا يهمهم لكونه من صميم تخصص التقنيين.

2.1- الهدف من تبليغ قرارات الدراسات للمواطنين

و قد تفرق أفراد عينة الدراسة إلى ثلاثة فئات فيما يخص الهدف من إعلامهم بوجود دراسة عمرانية

تهمهم، فبينما يرى 37,26 % أن الهدف يتمحور حول تقديم معلومات تتعلق بمجالهم كونهم أدرى الناس به، و أنها تشكل فرصة للتعبير عن تطلعاتهم، و ترى فئة ثانية أن الهدف من إعلامهم بالدراسة يتمحور حول تحديد أولويات التهيئة و خيارات استخدامات الأرض، و يبدو لنا كما سبقت الإشارة إليه أن السر وراء هذا الخيار يتمثل في كون نسبة معتبرة من أفراد عينة الدراسة هم في الحقيقة من ملاك الأراضي بمحيط مخطط شغل الأراضي رقم 10، و يسعون من خلال هذا الخيار إلى المشاركة في تحديد مستقبل أراضيهم، و تأتي في المرتبة الأخيرة فئة ترى أن الهدف من إعلامهم بالدراسة يتمثل في تحديد النقائص التي يعاني منها الحي فيما يتعلق بالخدمات و الشبكات و المرافق و ذلك بنسبة 30,78%. و رغم اختلاف السكان في تحديد الهدف من الإعلام فهم متفقون على أهميته بالنسبة لهم و هو تعبير عن الذات و رغبة في المشاركة و دعوة للسلطات لإعادة الاعتبار للمواطن.

3.1- فعالية أداة النشر بتعليق نسخ القرارات بمقر البلدية

أما بخصوص تقييم مدى فعالية أداة الإعلام المستخدمة من طرف السلطات المحلية و المتمثلة في تعليق نسخ من القرارات بمقر البلدية ، فإن النسبة الغالبة من المواطنين في كلا مخططي شغل الأراضي ترى أنه إجراء لا يوصل المعلومة و لا يفي بالغرض المطلوب منه و ذلك بنسبة 56,96 % في حين ترى فئة ثانية أنه إجراء يوصل المعلومة إلى حد ما لأن المواطنين يترددون على مقر البلدية لاستخراج وثائق أخرى أو لأي غرض آخر ما يمنحهم فرصة للإطلاع على المنشورات، و تمثل هذه الفئة نسبة 26,82 % من أفراد عينة الدراسة، و تأتي في المرتبة الثالثة و الأخيرة فئة ترى أنه إجراء يفي بالغرض المطلوب و يوصل المعلومة للمواطنين و ذلك بنسبة 16,23%، فالمواطنة تقتضي التردد على أماكن النشر لتحصيل المعلومة.

2-المؤشر الثاني:ما هي بدائل أدوات الإعلام التي يرها المواطنون أكثر جدوى في توصيل المعلومة؟

1.2- تردد المواطنين على مقر البلدية للإطلاع على المنشورات

و في عصر طغت فيه تنظيمات العمل التي تستنزف وقت المواطنين ، إلى جانب انشغالهم بشؤون الحياة قد لا يتوفر الوقت للمواطنين للتردد على مقر البلدية للإطلاع على المنشورات ، و هذا ما أبرزته نتائج الإستمارة حول مدى تردد المواطنين على أماكن تعليق القرارات بالبلدية.

من خلال نتائج التحقيق يتضح أن أغلبية المواطنين بمجال الدراسة لا يترددون على مقر البلدية و فروعها لغرض الإطلاع على المنشورات و ذلك نسبة مرتفعة وصلت 73,83% ، و هي نسبة مرتفعة تعكس مدى إتساع الشرخ بين المسيِّرين و المسيَّرين و ذلك يعود في الأساس لفقدان الثقة بين القمة و القاعدة ، في ظل غياب مسار ديمقراطي حقيقي يعبئ الطاقة البشرية عن طريق التنظيمات الحزبية، فالبلدية أصبحت رمزا للبيروقراطية بالنسبة لغالبية السكان، و تأتي في المرتبة الثانية فئة صرحت بأنها قد تمر على المنشورات البلدية مرتين في السنة على الأكثر وذلك بنسبة 14,70 %، تليها فئة من يتردد على مقر البلدية مرة كل ثلاثي و ذلك بنسبة 6,61 %، و أخير فئة أكثر ترددا على البلدية لغرض الإطلاع على المنشورات و ذلك مرة في الشهر و لكنها نسبة ضئيلة لم تتجاوز4,86 %. تثبت هذه النتائج عدم جدوى نشر القرارات البلدية عن طريق تعليق نسخ منها بمقر البلدية، فالسكان عادة منشغلون بشؤون حياتهم ما يستدعي توفير المعلومة لهم بأدوات أكثر فعالية و أينما وجدوا، خاصة و أننا في عصر المعلوماتية و توفر تقنيات المعلومات و الإتصال(TIC)، باستخدام وسائط عديدة و الاستعانة بالشبكات الاجتماعية، و مما يزيد من فقدان ثقة المواطنين بالسلطات أنهم على علم بهذه التقنيات في عصر أصبح فيه العالم قرية صغيرة نتيجة اختصار المسافات بفضل هذه التقنيات.

2.2- الكيفيات الملائمة لإعلام المواطنين بالقرارات محل التحضير

و بخصوص أداة الإعلام الأكثر فعالية في نظر سكان محيط مخططي شغل الأراضي رقم 02 و رقم 10 لتبليغهم بالقرارات التي تهمهم، جاءت نتائج الاستمارة كما يلي:

ترى نسبة فاقت نصف أفراد العينة أن نشر نسخ من القرارات و الإعلانات بالأماكن و الساحات العمومية ، مساجد و مدارس الأحياء هي أفضل طريقة لإيصال المعلومة و ذلك بنسبة 54,33 % ، بينما ترى فئة أخرى أن إرسال دعوات إلكتونية أو استعمال وسائل السمعي البصري و تقنيات الواب- جيس أفضل هذه الطرق بنسبة تقارب ربع أفراد عينة البحث (23,57 %) ، و في المرتبة الثالثة تأتي فئة أخرى من المواطنين ترى أن مسائل الإعلام المكتوبة و خاصة اليومية تؤدي وظيفة التبليغ عن القرارات و التحضير لها بشكل أفضل خاصة الجرائد الأكثر مقروئية منها ن وقد بلغت نسبة هذه الفئة 14,10 % ، و في الأخير تأتي فئة من يرى إن إستخدام الموقع الإلكتروني للبلدية قد يكون طريقة ناجعة للإتصال بالسكان و ذلك بنسبة 8,0 % ، و للأمانة العلمية فرغم إدراجنا لهذا الخيار الأخير

فإننا ناسف لكون بلدية باتنة ليس لها موقع إلكتروني. إن إدراجنا لهذه الخيارات لا يعني إختيار إحداها و الإكتفاء بها بقدر ما أردنا معرفة مدى وعي السكان بأهمية هذه الأدوات، و إلا فإن نشر المعلومات يتطلب إستعمال كل هذه الوسائل مجتمعة و بشكل متوازي لضمان أكبر إنتشار للمعلومات، و من جهة أخرى، ينبغي الإشارة إلى أن تفضيل طريقة النشر بالفضاءات العمومية و المرافق التي يتردد عليها السكان يوميا كالمساجد و المدارس الإبتدائية لا يعني أنها أفضل من إرسال دعوات إلكترونية و استعمال تقنيات الواب-جيس أو السمعي البصري، فهذه الأخيرة تجعل المعلومات تتدفق بلا حدود و على مدار الساعة إلى الأماكن الأكثر خصوصية للمواطنين و هي مساكنهم فهي أفضل وسيلة لتبليغ المعلومات في العصر الحديث، فعدم وقوع الاختيار الأول عليها يعود لعيب يخص المواطنين لا بالتقنيات الحديثة للإعلام و الاتصال و نقصد بذلك عدم تحكم نسبة معتبرة من كبار السن في هذه التقنيات، خاصة و أن نسبة معتبرة من أفراد عينة الدراسة يقعون في الفئة العمرية المحصورة بين 38و 48 سنة، في حين يبدو أن قلة نسبة الإختيار الخاص باستعمال الموقع الالكتروني لنشر المعلومات يعود لعامل نفسي يتعلق برفض كل ما له علاقة بالبلدية لعدم الثقة بالسلطات المحلية.

3.2- معرفة السكان بمخطط شغل الأراضي

و قد إنعكس ضعف الإعلام الخاص بنشر القرارات الخاصة بإعداد مخططات شغل الأراضي على صلاحيات السكان لدرجة أن النسبة الغالبة منهم لا يملك أي فكرة عن مخطط شغل الأراضي ، و ذلك بنسبة 87,54 % مقابل 12,46 % صرحوا أنهم يعرفون معنى مخطط شغل الأرض، و للتأكد من معرفتهم لمخطط شغل الأراضي سألناهم عن موقع حيهم من مخطط شغل الأرض، أي هل يقع حيهم بأحد هذه المخططات و ما هي مراجع ذلك المخطط (مثلا كأن يعرف المواطن رقم مخطط شغل الأراضي) فجاءت النتائج مؤكدة عدم معرفتهم للمخطط و لا لموقع حيهم منه بنسبة91,53 % مقابل 8,47 % يعرفون مراجع المخطط الذي يغطي محيط إقامتهمفكيف يُ تنظر من السكان أن يشاركوا في إعداد مخطط لا يعلمون شيأ بخصوصه.

و من خلال نتائج المؤشرين السابقين، و تحليل النصوص القانونية لتنظيم الإعلام بقرارات المخطط، و بالعودة لتدرج قيم متغير درجة الانفتاح في نشر القرارات (الفصل التمهيدي، إشكالية الدراسة) و مقارنته بطريقة إعلام إدارة بلدية باتنة بقرارات مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10 يتضح أنه يقع عند المستوى الثاني (رقم 01) أي يلي مباشرة القرارات التي لا تنشر. نكون قد أثبتنا

صحة الفرضية الأولى و التي تنص على:"رغم تأكيد النصوص القانونية على حق إستشارة المواطنين في إعداد مخططات شغل الأراضي ضمن مسار تشاركي بالموازاة مع تقدم الدراسة، إلا أن: **نشر القرارات بأماكن التعليق المعتادة بمقر البلدية كوسيلة وحيدة لإعلام المواطنين خلال إعداد مخططات شغل الأراضي لا يوفر إعلام كافي يحفز مشاركتهم**".

II- مناقشة نتائج الفرضية الثانية

"اقتصار كيفيات المشاركة العمومية (modalités de Participations) على اللجنة المختلطة و التحقيق العمومي يعيق المواطنين عن تقديم آراء أو إقتراحات تثري محتوى المخطط، و يتسبب في تأخير توقيت المشاركة العمومية".

تتطلب مناقشة هذه الفرضية إختبار المؤشرين التاليين:

1- المؤشر الأول: ما هي كيفيات المشاركة المستخدمة خلال إعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و رقم و 10 لاستشارة المواطنين ؟ و ما مدى ملائمتها و مناسبة توقيتها؟

1.1- أهمية إستشارة السكان خلال دراسات مخطط شغل الأراضي

لقد أبرز التحقيق الميداني أن المواطنين يلون أهمية لاستشارتهم بخصوص إعداد المخططات التي تمس بإطار حياتهم و المجالات المجاورة له التي تمثل إمتدادا له، و ذلك بنسبة 47,15 % مقابل نسبة مقاربة لها (42,21 %) ترى أنها مهمة خاصة بالتقنيين، و أنهم لا يستطيعون الخوض في ما لا يعرفون ، و أن أفراد المجتمع يشاركون في تنميته كل من موقعه و تخصصه، وبين هاتين الفئتين صرحت فئة ثالثة من أفراد العينة بنسبة 0,64 % أن إستشارتهم رغم أنها قد تفيد المسيرين إلا أنها لا تكتسي طابع إلزاميا لنجاح الدراسة.

2.1- التوقيت المناسب لمشاركة السكان في إعداد المخططات

و بخصوص التوقيت الملائم لفتح مشروع دراسة مخططي شغل الأراضي للمواطنين لإبداء آرائهم و اقتراحاتهم، يعتقد 43 %من أفراد عينة الدراسة أنه ينبغي إعطاء الفرصة للمواطنين منذ بداية الدراسة لتقديم آرائهم و اقتراحاتهم حول المشروع ، و ذلك حتى يتم الإعداد في شفافية تامة، وفي نفس الوقت يستبعد استفراد اللوبيات و المضاربين العقاريين و أصحاب المنافع الخاصة بالتأثير على

مخرجات المخطط، و توجيه التهيئة وفق أغراض خاصة دون أخرى و ربما على حساب المنفعة العامة، بينما ترى الفئة الثانية و المقدرة بنسبة 29,25 % أن التوقيت الملائم لاستشارة السكان يكون مناسبا بعد استكمال الدراسات التمهيدية و اتضاح معالم مشروع أولي يشكل موضوع مناقشة و إثراء، و تربة خصبة لإيجاد صيغة توافقية بين المالكين العقاريين، و مد جسور بين هؤلاء من جهة ومن جهة أخرى المرقون و المستثمرون تحضرا لمرحلة التنفيذ، و ترى فئة ثالثة بنسبة 15,18 % أن العرض على السكان يكون مفيدا و موجها بعد إستكمال الدراسة التقنية و موافقة المصالح التقنية ، ففي رأيهم فإن صياغة إقتراحات من طرف السكان قبل الوقت قد يرفضها التقنيون جملة و تفصيلا لاحقا ، لذلك فالأجدر تأخير استشارة السكان لحين استكمال الإعداد التقني، وهذه الفئة تقلل من شأن مقترحات السكان التي تمثل تغذية راجعة فهو رأي غير صحيح، لأنه إذا تم حسم الأمر من طرف التقنيين فما الفائدة عندئذ من المشاركة طالما أن الأمر قد حسم، و أخيرا تأتي فئة من يعتقدون أن الاستشارة ينبغي تأخيرها ليس فقط لحين استكمال الدراسات التقنية بل إلى حين موافقة البلدية على الدراسة و تبنيها رسميا بمداولة بنسبة 12,57 % فهو أكثر ضمانا لتقدم الدراسة و استكمالها و استبعادا لمخاطر إلغائها نتيجة لاختلاف الرؤى و تناقض المصالح.

3.1- الكيفيات الملائمة لإستشارة السكان حول المخطط

لتقدير أي الكيفيات أكثر ملائمة لتحفيز السكان على المشاركة خلال فترة الاستشارة طرحنا عليهم مجموعة من الخيارات حول كيفيات إستشارتهم، يمكن أن تمثل بدائل لآليات المشاركة المستخدمة و آليات مكملة لها، و حسب نتائج التحقيق الميداني، فإن 40,95 % من أفراد عينة الدراسة يرون أن طريقة تكوين أفواج عمل مشتركة تضم تقنيين و نسبة مماثلة من السكان الذين يتم إختيارهم عن طريق القرعة أو يختارهم السكان من بين متقاعدين ذوي خبرة في الميدان التقني ينوبون عنهم في مناقشة و تقديم بدائل مؤسسة، فهؤلاء قادرين على ضمان مهمة الرقابة الاجتماعية و المساءلة حينما تتوفر الشفافية في التسيير، في حين ترى فئة ثانية بنسبة 31,35 % أن أفضل طريقة لتحصيل آراء السكان هي تنظيم معارض و تظاهرات في فضاءات عمومية ينشطها تقنيون و بإشراف سياسي، تعمل مثل هذه التظاهرات على شرح محتوى المخططات و تبسيط محتواها للسكان حتى يتمكنوا من تكوين آراء مؤسسة ، و هذه الطريقة معتمدة في كثير من مدن الدول الغربية و يعزى نجاحها لسهولة تدخل المواطنين و طلب استفسارات في مجالات مفتوحة ، و هذا عكس الكيفيتين اللاحقتين التي تعتمد على

المشاركة ضمن فضاء مغلق وسط جموع من الحاضرين، ما يصعب على كثير من السكان المشاركة، حيث لا يشارك بها إلا نسبة ضعيفة من المشاركين بينما تكتفي الأغلبية بالاستماع فقط، و هذا ما يفسر قلة نسبة كل من المشاركة في كيفية تقديم مقترح تهيئة للإثراء (73 ,16 %) و مقترح المشاركة في اجتماع عمومي (10,95 %) فهذا الأخير إضافة للعائق النفسي المشار إليه آنفا، فإنه يذكر المواطنين بلغة الخشب التي يمارسها رجال السياسة في ظل مناخ يفتقر للديمقراطية.

4.1- كيفيات مشاركة السكان خلال إعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10

يبرز الجدول رقم 40 أن نسبة المواطنين الذين شاركوا في إعداد المخططين ضئيلة جدا و هذا يعود لعدم وجود نية لإشراك المواطنين بجدية في إعداد الدراسة ، إذ لم يتعد متوسط نسبة المشاركين 7,83 % ، مقابل 92,17 % لم يشاركوا ، فالدعوة للمشاركة موقوفة على الجمعيات المتخصصة، و هذه الأخيرة غير متوفرة بمدينة باتنة، باستثناء مجلس المهندسين المعماريين (CLOA) ، وهذا الأخير لم توجه له الدعوة للمشاركة، بصرف النظر عن مدى إهتمامه بإشكالية المشاركة في إعداد الدراسات الحضرية، فلو توفر العزم لدى السلطات بإشراك المواطنين للجات إلى آلية تكوين أفواج عمل مختلطة بين التقنيين و السكان، إلا أن السلطات المحلية و بتغطية قانونية أبقت على المشروع منغلقا إلى غاية تبنيه من طرف المجلس الشعبي البلدي (أنظر الفصل الخامس)، وهذا ما يفسر ضعف المشاركة ن فمن بين ثلاث خيارات لكيفيات المشاركة، نلاحظ من خلال الجدول أن كيفية اللجنة المختلطة لم تستخدم نهائيا، أما خلال التحقيق العمومي فقد كانت المشاركة بدورها ضعيفة لم تتجاوز0,87 % ، و قد شارك المواطنين أيضا بنقل انشغالاتهم للجمعيات بنسبة1,21 %رغم عدم تمتعها بصلاحية التدخل، و بذلك تكون نسبة من لم يشاركوا في إعداد المخططين 97,92 %.

2- المؤشر الثاني: هل يوجد بمحيط الدراسة جمعيات مختصة و ما مدى تفاعل المواطنين معها؟

1.2- تواصل الجمعيات مع سكان الأحياء

إن موضوع إنتاج البيئة الحضرية و التخطيط لها لا يزال ميدان يفتقر لوجود تنظيمات مهتمة به على المستوى المحلي، باستثناء مجهودات مجلس المهندسين المعماريين، و هذا الأخير لا يتخذ موقف يتبنى من خلاله إهتمامات السكان و تطلعاتهم بقدر ما يعبر عن رؤية تقنية محضة لما يجب أن يتضمنه مشروع التهيئة، ما يجعل منه طرفا ضمن فريق التقنيين المنتجين لهذه البيئة وفق معايير فنية

معممة، و من جهة أخرى و بعد الإطلاع على محاضر تقديم المرحلتين الأولى و الثانية من الدراستين، و محاضر دراسة الآراء تبين أن هذه الهيئة لم توجه لها دعوة للمشاركة في إعداد الدراسة. على أن جمعيات الأحياء التي تهتم بتسيير البيئة الحضرية الموجودة و تحسينها متواجدة بمنطقة الدراسة أو قريبا منها (حي تامشيط العلوي)، و من أصل ستة (06) جمعيات مهتمة بتسيير الأحياء بحي ملاخسو لا ينشط ميدانيا إلا اثنتان منها، و إذا كانت هذه الجمعيات لم تدعى للمشاركة في إعداد الدراسة و لم تطلب آراؤها بحجة عدم تخصصها، فإنها ظلت بعيدة عن السكان بدليل أن النسبة الغالبة منهم لا يعلمون بوجود جمعيات بالحي 87,15 % مقابل 12,38 % على علم بوجود هذه الجمعيات رغم صعوبات تتعلق بقدرتها على استقطاب إهتمام السكان و التواصل معهم.

2.2- مدى إستعداد المواطنين للإنخراط في العمل التطوعي

لمعرفة مدى استعداد المواطنين للإنخراط في العمل التطوعي سواء بانضمامهم لجمعيات الأحياء باعتبارها أقرب إلى موضوع البحث المتعلق بتشكيل البيئة الحضرية، أو من خلال طريقة تفاعلهم مع الإشكاليات و النقائص التي يصادفونها بالحي، عمدنا إلى تقييم هذا العنصر من خلال :

3.2- الإنخراط في الجمعيات

بخصوص هذا العنصر فبديهي أن تأتي النتائج ضعيفة بسبب عدم قدرة جمعيتي حي ملاخسو على نشر الوعي بين السكان عن طريق الإتصال بهم و تشجيعهم على الاهتمام بمشاكل الحي ، فقد أظهرت النتائج أن 4,48 % فقط من السكان منخرطين في جمعيتي الحي في حين نجد أن 95,52 % غير منخرطين في هذه الجمعيات، و في حي تامشيط أقل بسبب غياب جمعيات متوطنة بالحي ، و بقدر ما تعكس هذه النتائج عدم قدرة الجمعيات على استقطاب السكان و تحفيزهم على العمل التطوعي قد تعكس في نفس الوقت غياب الإهتمام بالمنفعة العمومية لدى السكان و السعي لحلها.

4.2- سلوك السكان تجاه نقائص الحي بمحيط المخططين

إن الشعور بالمواطنة و حب الخير للغير من دوافع الإقبال على العمل التطوعي إلى جانب الشعور الديني بتحصيل الثواب من خلال مساعدة الآخرين و المساهمة في الأعمال الخيرية، فالمشاعر تتحول إلى سلوك للمبادرة بالعمل الجواري، و قد تفرق أفراد عينة الدراسة على أربع فئات في هذا الجانب، فبينما ترى الفئة الأولى بنسبة 40,71 % أنها تفضل نقل تلك النقائص و التبليغ عنها للسلطات

العمومية ، تأتي فئة ثانية بنسبة 24,61 % الذين يمتازون بالسلبية التامة فهم لا يفعلون أي شيء، و بصرف النظر عن أولائك الذين تخونهم قدراتهم المادية من تخصيص جزء منها لهذه الأغراض ذات الطابع الخيري، فإن الاعتقاد السائد لدى هذه الفئة أن مثل هذه الأمور هي من اختصاص السلطات و المصالح العمومية و قد يجر عليهم تدخلهم بشأنها سوء تفاهم مع هذه المصالح، ، لذلك فهم يقفون مكتوفي الأيدي في انتظار تدخل هذه المصالح، و هذا يذكرنا بعنصر أشرنا له في السابق و يتمثل في فقدان الثقة بين السلطة و المواطنين و يشكل مجموع هاتين الفئتين 65,32 % يمثلون فئة المواطنين السلبيين فهم لا يملكون روح المبادرة و هي نسبة مرتفعة. و تأتي في المرتبة الثالثة فئة المواطنين الذين يمتلكون الحس الجمعوي و نزعة للعمل التشاركي و يسعون لتحفيز السكان على الاتحاد و محاولة تذليل المصاعب التي تواجههم بأحيائهم و يمثلون نسبة قاربت خمس سكان الحي (20,19 %) ، تليها فئة رابعة و أخيرة و هم الذين يبادرون من تلقاء أنفسهم بحل تلك النقائص دون انتظار الآخرين، و يتطلب هذا السلوك في كثير من الأحيان توفر إمكانيات مادية لذلك نجد أن هذه الفئة عادة ما تكون من الفئة الميسورة الحال، حيث يعمد المبادر بالتكفل بشراء ضرورات التدخل كما يجلب الحرفي أو المهني الذي يتولى إصلاح النقص، و هذه النتائج تتفق مع نتائج المتعلقة بمستوى المداخيل لدى أفراد عينة الدراسة، مع خصوصية لحي ملاخسو الذي أثر عليه التركيب الإثني. و بقدر ما تبدو للوهلة الأولى أنها أفضل الفئات بالنظر لمستوى الإيجابية التي يبدونها، ففي رأينا تظل الفئة الثالثة أفضل فئة لكونها تلعب دور المربي للمواطنين و تعمل على نشر الشعور بالمسؤولية الجماعية و تنمي الشعور بالإتحاد و التكاتف و تقوي الروابط الإجتماعية و تشحذ الهمم، ما يرفع من قدرات المواطنين على التعبير و المشاركة في الشأن العمومي، كهدف أسمى للمشاركة، و عموما فإن المجتمع بحاجة لكلا الفئتين، فبينما تتولى الفئة الثالثة تجنيد المواطنين و تنظيمهم في صف واحد و توجههم للأهداف المنشودة تتكفل الفئة الرابعة بالبعد المادي بتوفير مستلزمات التدخل و يشكل مجموعهما معا 34,67 %، أي ما يعادل ثلث أفراد عينة الدراسة ، و هي نسبة مقبولة إذا ما أحسن توظيف قدراتها، و بذلك نستخلص أن مجتمع البحث لا تنقصه روح المبادرة الايجابية بقدر ما أثر عليه غياب محيط ديمقراطي يجند المواطنين للفائدة العامة، فعدم إنضمام السكان للجمعيات و العمل ضمنها ليس لعيب بهم بل بعدم قدرة تلك الجمعيات على لعب الدور المنوط بها.

5.2- تجاوب السلطات لتدارك النقائص المبلغ عنها من طرف السكان بالمخططين

من المؤشرات المهمة في الكشف عن مدى قوة الرابط السياسي بين السلطات المحلية و المجتمع المحلي، عنصر فتح قنوات بين السلطة و المواطنين بتأسيس هيئة تؤدي دور الوسيط بين القمة و القاعدة ، تتلقف الهيئة الوسيطة بصفتها عين السلطات المحلية الشكاوى و الرسائل القادمة من المواطنين و ترفعها للمسؤولين في أقصر مدة زمنية، وهؤلاء بدورهم يتجاوبون معها في الوقت اللازم، ما يشعر المواطنين بالأمان و يكسب السلطة المحلية ثقة المواطنين، و جدير بالذكر أن تجاوب السلطات المحلية مع شكاوى المواطنين و معاناتهم لا يعني بالضرورة إيجاد حل سحري لها بمجرد التعبير عنها، بل هو بالدرجة الأولى إظهار الإهتمام بتلك الإنشغالات، و أن السلطات تعمل ما في وسعها لحلها متى سنحت الفرصة، فهو تقرب من السكان و معايشة مشاكلهم، و استماع لهم، تمهيدا لصياغة حل يرضي المواطنين، وقد تتضمن صيغة الحل مشاركة أو مساهمة من طرف المواطنين ماديا و يدويا و تصميما، فهي مدرسة للتعلم من كلا الطرفين، من السلطات بالتعرف على واقع الناس، و من السكان بتعلم ممارسة المواطنة و الرقابة الاجتماعية و تحمل المسؤولية. تبرز نتائج التحقيق الميداني أن العلاقة بين السلطات المحلية و مواطني مجال الدراسة هشة، إذ تكشف نتائج الاستمارة أن أكثر من 60% (66,37 %) من أفراد عينة الدراسة صرحوا أن تجاوب السلطات مع شكاوى المواطنين بخصوص النقائص التي يعاني منها الحي تأخذ مدة تزيد عن شهر، فتدخل السلطات المحلية يمتاز تدخلها بالبطؤ في معالجة انشغالات المواطنين، و يفقدها ثقة المواطنين.

يتضح من نتائج المؤشرين السابقين، و من تحليل النصوص القانونية المنظمة لطريقة تشكيل اللجنة ، و من خلال عرض طريقة تشكيل اللجنة و تعيين المحافظ المحقق لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10و مقارنتهما بمؤشري تدرج كل من: إشراك المواطنين بالدراسة و حيادية المحافظ ، **يتضح أن مستوى الإستشارة يقع عند المستوى الثاني، فهاتان الكيفيتان (اللجنة المختلطة و التحقيق العمومي) لم تتمكن من تحفيز مشاركة المواطنين الذين حرموا من حقهم في الاستشارة لعدم إمكانية انضمامهم للجنة من جهة، و من جهة أخرى فإن عدم إلمام المواطنين علما بتنظيم التحقيق العمومي الذي يأتي متأخرا فوت عليهم فرصة إبداء آرائهم، وبذلك نكون قد أكدنا صدق الفرضية الثانية.**

III- مناقشة نتائج الفرضية الثالثة

"إن أسلوب تسيير فعاليات الإستشارة خلال التحقيق العمومي لإعداد مخططي شغل الأراضي رقم 02 و رقم 10 بمدينة باتنة لا يشجع على المشاركة و لا يضمن متابعة منصفة لآراء و اقتراحات المشاركين ما يؤثر سلبيا على نتائج الإستشارة".

1- المؤشر الأول:إلى أي حد يمكن أن يكون مقر البلدية فضاء ملائما للأستشارة و ما مدى مصداقية تعيين المحافظ المحقق من بين تقنيي البلدية ؟

1.1- مصداقية تنظيم فعاليات التحقيق العمومي لمخططات شغل الأراضي بمصالح التعمير للبلدية

رغم قدم ممارسة التحقيق العمومي في دهاليز الإدارة ، في الجزائر و غيرها من البلدان ، فإن هذه الممارسة لم يطرأ عليها تحسينات فيما يتعلق بعلاقة الإدارة بالمواطن، و ظل شكلها الرسمي المتحفظ يلقي بظلاله على هذا الإجراء ما أضفى غموضا على الهدف المنشود منه[1]، و يشكل تنظيم التحقيق العمومي لمخططات شغل الأراضي بمقر البلدية أو أحد فروعها، وسمة تقلل من مصداقيته، لاستشعار المواطنين إحتمالية ممارسة ضغوط على حرية التعبير، و هذا ما تعكسه نتائج التحقيق الميداني لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و رقم 10 ببلدية باتنة فأغلبية الآراء ترى أن تنظيم التحقيق العمومي بمكتب تابع للبلدية يفقده المصداقية بنسبة 51,33 % ، و يبدو أن عزوف المواطنين عن المشاركة في فعالياتها خير دليل على استشعارهم لعدم توفر الأمان ، خاصة في ظل غياب طرف ثالث يتسلم آراء المواطنين.

2.1- مدى حيادية المحافظ المحقق في مخططات شغل الأراضي (تقني بلدي)

و تتماشى نتائج الإجابة عن السؤال المتعلق بمدى حيادية تعيين المحافظ المحقق من بين موظفي البلدية مع هذا الإتجاه، فقد صرح 75,38 % أن الموظف البلدي المعين كمحافظ للتحقيق العمومي لمخطط شغل الأراضي تتأثر حيادية أدائه في التعامل مع ملاحظات المواطنين بعلاقته مع مرؤوسه، الإداريين منهم و السياسيين، إن لم يكن ذلك التأثر عن قناعة يتقاسمها معهم في التقليل من شأن ما قد تتضمنه ملاحظات المواطنين بشأن إثراء المخطط، فمن باب إرضائهم و إبداء الولاء لهم، .و هذه المرة أيضا وجدنا مقاومة من طرف فئة إختارت عدم الإجابة(9,31 %).

1-Jacques DONZELOT, Renaud EPSTEIN.(2006). Démocratie et participation : l'exemple e la rénovation urbaine , *Esprit 2006/7*,DOI **:** 10.3917/espri.0607.0005

2- المؤشر الثاني: كيف يمكن ضمان حيادية كل من المحافظ المحقق و لجنة دراسة الآراء المعبر عنها خلال التحقيق العمومي؟

و قد تمت الإجابة على هذا السؤال من خلال عنصرين و هما:

1.2- آراء المواطنين حول كيفية ضمان حيادية المحافظ المحقق

و قد بينت نتائج التحقيق الميداني أن آراء المواطنين متباينة على أربعة فئات، ففي الوقت الذي ترى الفئة الغالبة أن المحافظ المحقق يكون حياديا إذا تم تعيينه من مجموعة شخصيات ذات سمعة في المجتمع و ذات خبرة بدهاليز الإدارة على ألا تكون حاليا ضمن الموظفين بنسبة 39,86 %، ترى الفئات الأخرى أنه يكفي أن يكون غير منتمي للإدارة حتى يؤدي واجبه بحرية و نزاهة مع ميل قوي تجاه تفضيل تعيينه من طرف السلطة القضائية حيث يوجه تقرير المحافظ المحقق في هذه الحالة للقاضي الذي يقرر مدى إحترام صاحب مشروع الدراسة للمسار التشاركي ما يشكل ورقة ضغط يرعوي لها الإداريون و السياسيون خشية إعادة الإجراءات الإدارية نتيجة فقدان المخطط لشرعيته.

2.2- آراء المواطنين حول كيفية ضمان الإنصاف في متابعة الآراء المعبر عنها

جرت العادة أن يُعهد بمهمة دراسة آراء المواطنين المعبر عنها خلال التحقيق العمومي للجنة مختلطة مكونة من تقنيين عن الأطراف الممثلة في اللجنة المختلطة لإعداد مخطط شغل الأراضي بحضور المحافظ المحقق و في غياب تام لأصحاب الآراء، و بصرف النظر عن الهدف من رأي المحافظ المحقق و المهمة الموكلة له طالما أن دراسة الآراء تعاد من طرف لجنة لنفس الغرض، ما يثير شكوك حول دور المحافظ المحقق. و من جهة أخرى فغالبا ما تسند هذه المهمة لنفس أعضاء اللجنة المختلطة التي صادقت تقنيا على مشروع التهيئة فكيف بها تدرس آراء تطالبها بتعديل ما اعتبرته سلفا مقبول تقنيا، فالقاضي محل اتهام، و هو ما لا يقبله المنطق السليم، من هذا الباب نرى انه من العدالة أن تتصف لجنة دراسة الطعون بالحيادية و الإنصاف ما يقتضي أن يمثل ضمنها طرفي القضية: صاحب المشروع و المصالح العمومية المدعمة له من جهة ، و من جهة أخرى أصحاب الآراء ، تتوسطهم شخصية أو هيئة تتمتع بالحيادية، من هذا الباب إقترحنا على المواطنين التعبير عن آرائهم بخصوص تكوين اللجنة و الإشراف عليها و قد أوضحت نتائج الإستبيان أن نصف

أفراد عينة الدراسة (**9**49,7 %) مع خيار لجنة يشرف عليها قاضي، ما يعكس مرة أخرى مدى فقدان المواطنين لثقتهم في السياسيين و الإداريين محليا.

و من خلال مؤشري الفرضية الثالثة ، و تحليل إجراءات تسيير فعاليات المشاركة الخاصة بإعداد مخططات شغل الأراضي ، و بعد الإطلاع على أسلوب تنظيم إدارة بلدية باتنة لكل من التحقيق العمومي للمخططين رقم 02و 10 و أسلوبها في تقييم الآراء المعبر عنها و مقارنته بمؤشر تدرج مستوى الحيادية في تسيير ملف المشاركة نكون قد أثبتنا صحة الفرضية الثالثة التي تقضي بأن طريقة تسيير فعاليات التحقيق العمومي لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و رقم 10 غير منصفة و لا تشجع على مشاركة المواطنين.

خلاصة

لإثبات صحة فرضيات البحث ، و بصرف النظر عن التحليل النظري للنصوص القانونية المنظمة للمشاركة العمومية في التهيئة و التعمير، تمت الاستعانة بأدوات بحثية تتمثل في المقابلة و الاستمارة بعد إختيار عينة للدراسة تتمثل في مخططي شغل الأراضي رقم 02و رقم 10، و من خلال المحاور الثلاثة للإستمارة و التي غطت مؤشرات الفرضيات الثلاثة، و بعد فرز و معالجة نتائج الاستمارة و مناقشتها و مقارنة تلك النتائج بمقياس التدرج النظري- المرفق بصياغة الفرضيات- لمستوى المشاركة خلال مسار إعداد مخططات شغل الأراضي على ضوء التنظيم القانوني و الممارسة الإدارية لبلدية باتنة (أنظر إشكالية الدراسة) تم التأكد من صحة الفرضيات الثلاثة، و بذلك نكون قد أثبتنا صحة الفرضية الرئيسية و التي تقضي بـ: "**إن عدم إلمام الإطار التشريعي للإستشارة بعناصر أبعادها الأساسية من حيث: الإعلام و كيفيات المشاركة و أسلوب تسيير فعاليات المشاركة خلال إعداد مخططات شغل الأراضي إنعكس سلبيا على نتائج المسار التشاركي و قلل من مردودية الإستشارة**".

خلاصة القسم التطبيقي من الدراسة

رغم غنى مدينة باتنة من الناحية الاجتماعية و توفرها على رأسمال إجتماعي و ثقافي معتبر ،إلا أن السلطة المحلية لم تتمكن من الاستفادة منها في تحفيز مشاركة أطياف المجتمع خلال إعداد مخططات شغل الأراضي، فقد بين تحليل الوثائق المكونة للملف الإداري لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و 10 بمدينة باتنة أنها لم تشكل تتويجا لأنشطة تعكس تفاعل المواطنين بالتقنيين و السياسيين المحليين، فلا مداولة الإعداد أشارت لكيفيات المشاركة و لا قرار الاستشارة تضمن تنظيمات مدنية أو أسماء لشخصيات ذات خبرة رغم توفر المدينة على رأسمال إجتماعي و علمي متنوع ، و أهم الإشارات على عدم وجود نية لتفعيل المسار التشاركي خلال إعداد هذين المخططين ما يلي :

- إقدام المجلس الشعبي البلدي على تبني المخططين قبل عرضهما على الجمهور،
- تعيين المحافظ المحقق من بين تقنيي البلدية؛
- إسناد مهمة دراسة الآراء المعبر عنها لنفس اللجنة التي رافقت إعداد المخططين.

خاتـــــمة عامـــــة

خاتمة عامة

إن المشاركة العمومية التي ظهرت خلال النصف الثاني من القرن الماضي ، متخذة أشكالا من الإحتجاجات الشعبية التلقائية، كتعبير عن عدم رضا بعض الفئات الشعبية، عقب عمليات الترحيل القسري نحو أحياء جديدة على أطراف المدينة ، لم تلبث أن تحولت إلى نواة أولية أسست لجيل جديد من الديمقراطية، غيرت أساليب التسيير الإداري التي ظلت لعهود طويلة منغلقة على المواطن، الذي لا يعدو في نظر فئة التقنوقراط عن مفوض لممثليه السياسيين و موكل للتقنيين في وضع برامج التنمية، فهو لا يزيد في نظرهم عن مستعمل لما يصممه التقنيون و يقرره السياسيون و الإداريون.

و سرعان ما التحقت نسبة معتبرة من التقنيين – و بشكل خاص من المعماريين و الاجتماعيين بهذا التيار الرافض للتخطيط بالنيابة عن المواطن، هذا الأخير زادت حدة عدم رضاه عن التدخل على إطار حياته دونما أدنى إستشارة له، أدت في بعض الحالات إلى إلغاء مشاريع مسطرة ، أو أخرتها عن آجالها، و في جميع الحالات فإنها أفقدت برامج التدخل العمومي شرعيتها، و زادت من أزمة الثقة بين السياسيين و منتخبيهم.

و أمام هذه الوضعية، تفاعلت الطبقات السياسية في الدول الغربية إيجابيا مع الأصوات الشعبية المعبرة عن حاجة ماسة لديمقراطية أكثر واقعية وصفت بأنها "مباشرة" و بديلة للديمقراطية التمثيلية، بل و نعتتها بعض الأدبيات "بالتشاركية"، تمكن المواطن من الإسهام في تحديد خيارات التدخل على إطار حياته و وضع أولويات التهيئة بمدينته و لما لا سياسات التنمية بالإقليم الذي ينتمي إليه، فقد رأى فيها السياسيون فرصة للتقرب من المواطن و استرجاع ثقته من جديد.

و لقد شكل ميدان التعمير أحد الميادين الأولى التي كانت مسرحا للتجارب التشاركية للسكان، بمرافقة من بعض المتطوعين من المعماريين و المتخصصين في العلوم الاجتماعية بشكل خاص. و في مرحلة لاحقة أثارت تلك التجارب التشاركية قريحة الكتاب و فتحت الباب على مجال جديد للكتابة، أسالت على إثره المشاركة العمومية الكثير من الحبر، تمحورت كتابته حول أساليب المشاركة، أدواتها ، مستوياتها و أصنافها، إيجابياتها و معوقاتها و لم لا سلبياتها.

على أن المشاركة لم تخرج عن طبيعتها التلقائية التي تتم بمبادرة من أطراف متطوعة، إلا بعد اكتسابها للشرعية من خلال تأطيرها بتشريعات تقنن نشاطها، و تحدد زمن انفتاح البرامج على

المواطنين، و تحدد الأطراف التي يعهد إليها بتسيير حيثياتها، و لم تنفك تتحسن تلك التنظيمات منذ ثمانينات القرن الماضي إلى يومنا هذا.

أما في الجزائر فقد شهدت تسعينات القرن الماضي، ظهور أولى ملامح المشاركة العمومية و ذلك مع ظهور قانون التهيئة و التعمير و مراسيمه التنفيذية ، بعد أن ُمهِّد لها بتبني خيار اللامركزية و اللاتمركز في سياسة التنمية المحلية، و قد ساهمت هذه المراسيم في رسم المعالم الأولى للمشاركة العمومية في ميدان التهيئة و التعمير بالجزائر، عندما دعمت الأسلوب القديم القائم على التحقيق العمومي بمحاولة استباقه بكيفية جديدة تعمل على تحفيز مشاركة غير مباشرة للمواطن، بمنحه فرصة المشاركة عن طريق تنظيمات المجتمع المدني، ضمن اللجنة المختلطة لمتابعة إعداد مخططات شغل الأراضي، التي تتأسس بمقتضى قرار الاستشارة الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلى جانب سلسلة من المداولات و القرارات ترافق المخططات من الإنشاء أو الإقرار حتى المصادقة النهائية عليها، فهي صلاحيات جديدة تم بموجبها إسناد مهام إعداد مخططات التعمير للبلديات، تمكنها من تكييف قواعد التعمير مع ما يتناسب و إمكاناتها و خصوصياتها و تطلعات سكانها.

لقد بينت نتائج الدراسة الحالية، أن تنظيم الإستشارة بميدان التهيئة و التعمير في الجزائر كمستوى من مستويات المشاركة العمومية ، توقف عند بدايته فلم يشهد أي تطور منذ صدور النص الأول الذي أسس لها، و نقصد بذلك المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 1991/05/28 المتعلق بإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة بها، فباستثناء الإشارات التي تضمنها كل من قانون المدينة الذي نادى بجعل المشاركة مبدءا لسياسة المدينة، و قانون البلدية الذي أسس للتسيير الجواري، لم تتعزز المشاركة بنصوص تبين كيفيات تنظيمها، أو تجعل منها مسارا إلزاميا لأصحاب المشاريع، ليبقى على إثر ذلك تسيير أشغال المشاركة ضمن صلاحية المنتخبين، مع احتفاظهم بصفة أصحاب المشاريع، هذا من الناحية التشريعية، أما من ناحية الدراسة التطبيقية ، فقد أثبتت الدراسة عجز السلطات المحلية عن تفعيل صلاحياتها في التعمير، و لم تتمكن من تحفيز مشاركة المواطنين و تنظيمات المجتمع المدني، إلى جانب غياب تمثيل لمختلف الأطياف الفاعلة و ذات العلاقة بالمخططات كأصحاب العقارات و المستثمرين أو المهيئين العقاريين.

هذا و قد شملت الدراسة تحليل التشريعات المنظمة للمشاركة و أساليب ممارستها ميدانيا من طرف السلطات المحلية ، كما تعرضت الدراسة للمشاركة العمومية في مخططات شغل الأراضي من وجهة

نظر المواطنين و السكان، و مدى قدرتهم على التأثير في الصيغة النهائية للتصميم باعتباره مشروعا حضريا، أي قدرتهم على تغيير محتوى فرضية التهيئة المقترحة ضمن المشروع الأولي، و تكييفه بما يتلاءم و اهتماماتهم و احتياجاتهم الواقعية، و قدراتهم على تنفيذه.

حيث بين تحليل الوثائق المكونة للملف الإداري لمخططي شغل الأراضي رقم 02 و رقم 10 بمدينة باتنة، أن إعداد المخططين إستند لمجموعة من المداولات و القرارات التي لم تحفز مشاركة مستعملي المجال من سكان و مواطنين، و لم تشكل تتويجا لأنشطة يتفاعل خلالها المواطنين مع التقنيين و السياسيين، بل إستندت مهام إعداد هذه المخططات لدفتر شروط نموذجي لا يتضمن أية إشارة لإشراك الفاعلين الخواص، تم بموجبها حصر المشاركة في مسار لم يتعدى الاتصال بالمصالح العمومية المختلفة إلى جانب المصالح التقنية للبلدية، بهدف جمع المعطيات و تشخيص الوضع القائم، دون أدنى إشارة أو تكليف بتوسيع الإستشارة للمجتمع المدني.

و رغم وجود لجنة للتهيئة و التعمير بالمجلس الشعبي البلدي، فإن هذه الأخيرة لم يكن لها دور ما لإعلام المواطنين أو السكان، كتنظيم حملات تحسيسية أو معارض لتبسيط و مناقشة محتوى المخطط، و هو ما تأكدنا منه بعد إطلاعنا على مداولة إعداد المخطط ،حيث لا يوجد أي إشارة إلى كيفيات مشاركة الفاعلين، فلم يتعدَّ دور البلدية تعليق نسخ من القرارات و المداولات بمقر البلدية بعد صدورها. يضاف لذلك إقدام المجلس الشعبي البلدي لبلدية باتنة على تبني مشروعي مخططي شغل الأراضي المشكلان لعينة الدراسة، بالإستناد لمصادقة اللجنة التقنية المختلطة على الدراسة، رغم أن المخطط لم يُعرض بعدُ على الجمهور، ما يعكس وجود نية مسبقة لتمرير المشروع دون تغييرات.

أما بخصوص دور المواطنين، فقد امتاز بسلبية معتبرة، يمكن إرجاعها لنقص التحفيز من طرف صاحب المشروع (المجلس الشعبي البلدي و مديرية التعمير على السواء)، فالملاحظات و الآراء المعبر عنها ، تعكس سيطرة روح الأنانية فالملاك الذين يأتون جماعيا يدافعون عن مصالحهم فرديا، و بدلا من السعي لإيجاد صيغ توافقية بينهم بتقديم إقتراحات لإثراء المخطط، تجدهم يسعون لتكييف المخطط لأغراضهم.

إن فرصة المشاركة الممنوحة للمواطنين من خلال تنظيمات المجتمع المدني في المراحل الأولى للدراسة ضمن اللجنة المختلطة لم تُفعَّل بسبب غياب جمعيات متخصصة بإنتاج البيئة الحضرية من جهة، و من جهة أخرى فإن هيمنة الطابع التقني على أشغال اللجنة أفقد محتوى أشغالها من بعدها

الاجتماعي و انعكس سلبيا على المنتج العمراني المستقبلي. أما فرصة المشاركة الموسعة الممنوحة للمواطنين خلال إنفتاح المشروع على الجمهور في مرحلة متأخرة عن طريق الاستقصاء العمومي، الذي يمكنهم من تقديم آرائهم و تسجيل ملاحظاتهم حول المشروع، فإنها لم تأتي بجديد، إذ لاحظنا أن معظم الملاحظات لا ترقى لمستوى إثراء الدراسة لكونها في غالبيتها صادرة عن ملاك الأراضي الذين لا يدافعون إلا عن مصالحهم الخاصة، و هو ما سمح لنا بتقييم المشاركة العمومية خلال إعداد دراسات مخططات شغل الأراضي بمدينة باتنة بأنها لا تزيد عن مستوى إبداء الرأي في الدراسة عقب مصادقة اللجنة التقنية المختلطة عليها و تبنّيها من طرف المجلس الشعبي البلدي ، فهي مشاركة متأخرة بدون صلاحية تأثير في محتوى المخطط قُصد من ورائها إستفاء الشروط القانونية لإعداد المخطط.

حدود الدراسة الحالية

و من باب نقد الذات و الالتزام بالموضوعية ، ينبغي الإشارة إلى أن هذا البحث كغيره من الدراسات له حدود مجالية و مفاهمية ساهمت في رسم معالم البحث و نتائجه، فاقتصرت الدراسة على الاستشارة في إعداد أداة تهيئة و تعمير واحدة (مخطط شغل الأراضي) من الأداتين اللتان حددهما قانون التهيئة و التعمير بالجزائر ، إذ لم نتعرض للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير رغم دوره الأساسي في تحديد الأهداف الكبرى للتهيئة و التعمير على مستوى المجال البلدي، و رسم المحاور الرئيسية لمخططات شغل الأراضي به، إنطلاقا من كون هذا الأخير يمثل أداة التهيئة و التعمير الأقرب من السكان لارتباطها بإنشاء و تحويل الإطار المبني ، و الأكثر تدخلا على أملاك الغير من خلال تحديد حقوق البناء، الأمر الذي يحفز على مشاركة السكان و المواطنين عموما، إلا أن الارتباط الوثيق بين الأداتين يقتضي التعرض لكليهما رغم أن الإجراءات الإدارية التي تنظم الاستشارة بكليهما هي نفسها ما جعل الباحث يقلص المجال المفاهيمي للدراسة بالتعرض للاستشارة بمخطط شغل الأراضي فقط، لذا فإن تخصيص دراسات أخرى تتعرض للمشاركة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعميريمكن أن تشكل محورا للبحث.

و من الناحية الإجرائية للدراسة الميدانية، فقد اكتفى الباحث بإجراء مقابلات مع ممثلين لثلاث فئات من الفاعلين الأساسيين في إعداد مخططات شغل الأراضي، و هم تقني بلدي ، رئيس تعاونية عقارية و رئيس جمعية حي، بينما هناك فاعلين لهم أدوار فاعلة في تحديد مخرجات هذه المخططات و منهم:

- **على مستوى صلاحيات المجالس المحلية:** فقد أولت التشريعات دورا مهما لرئيس المجلس الشعبي البلدي، و نائبه المكلف بتسيير مصالح التعمير التي تشرف على حسن سير الإجراءات الإدارية لإعداد هذه المخططات، إلى جانب لجنة التهيئة و التعمير على مستوى المجلس، لما لها من دور في تحضير برنامج عمل المجلس في ما يخص هذا المحور، فهذه الشخصيات قد تفيد الباحثين بمعطيات قيمة بخصوص تصورهم للمشاركة و كيفيات تنظيمها و حدودها.

- **على مستوى الإعداد التقني** : و نقصد بذلك كل من : أعوان مصالح التعمير و البناء بصفتهم يمثلون الهيئة الضامنة لمدى تماشي مقترح التهيئة لمعايير التعمير الوظيفي في تكوين و تحويل البيئة الحضرية و تحقيقها لأهداف السياسة الوطنية للسكن، من منظور تقنيي قطاع التعمير و السكن، إلى جانب مكتب الدراسات و بهذا الصدد فإن تكوين فكرة عن آرائهم عبر إجراء مقابلات معهم للوقوف على المكانة التي يولونها للمواطن في إعداد هذه الدراسة قد يكون مفيدا للباحث، فغالبا ما تهيمن عليهم قناعة بأن إشراك السكان و المواطنون عموما في إعداد هذا النوع من الدراسات ما هو إلا هدر للوقت و تمييع للسلطة الإدارية و يلحق ضررا بالطابع التقنوقراطي لهذه الدراسات، و لكن تظل هذه الأفكار بحاجة للتمحيص، لذا يقترح الباحث محورا لدراسة الدور المهيمن لفئة التقنوقراط في إعداد دراسات التهيئة و التعمير، و كيف يمكن ترويض هذا الدور المبالغ فيه.

- **على مستوى تنظيمات المجتمع المدني:** فإذا كان الباحث قد أجرى مقابلات مع بعض مكونات المجتمع المدني (رئيس جمعية و رئيس تعاونية عقارية) فإن المقابلات يمكن أن تشمل فاعلين خواص لا يستغنى عن دورهم ، و نذكر على الخصوص: نقابة المرقين العقاريين ، و ممثلين عن الملاك العقاريين و جمعيات حماية التراث المادي، و التنظيمات الحرفية و المهنية ، ما يسمح بالوقوف على الدور الذي يمكن لهذه التنظيمات أن تلعبه في تشكيل فرضية التهيئة و تكييفها بما يسهل تنفيذ المخططات لاحقا، إذ لا يمكن فصل الدراسة عن تنفيذ محتواها لذا فإن تخصيص دراسات لدور هذه الأطراف في إعداد برامج التهيئة يمكن أن يكون مكملا لدراستنا هذه.

إقتراحات لتفعيل الاستشارة و ترقيتها لمشاركة حقيقية

إذا سلمنا أن الاستشارة تمثل مستوى من المشاركة يمنح بمقتضاه المواطنون و السكان هامش مناورة أو تدخل في تحضير القرارات المتعلقة بالمشاريع، فهي فعل يتضمن إعادة صياغة العلاقة بين المسيِّرين و المسيَّرين ، أصبح المواطنين بمقتضاه طرفا في تسيير الشأن العمومي، إلى جانب

السلطات العمومية بصفتها صاحبة المشاريع، لذا فإن المشاركة كنشاط سياسي و اجتماعي مرتبطة بفعالية تدخل المواطنين أو السكان من خلال الصلاحيات المخولة لهم من طرف أصحاب مشاريع التنمية الحضرية ، و لكون السلطات العمومية المحلية تجمع بين صفتي صاحب المشروع و مصدر القرارات ، فإن صلاحية تدخل المواطنين بحاجة لطرف ثالث يتكفل بحفظ هذه الصلاحيات و بدونها تفقد المشاركة مصداقيتها، لذا إرتاينا صياغة جملة من الاقتراحات التي نرى أنها ضرورية لتفعيل مسار المشاركة نحصرها فيما يلي :

❖ **توضيح صلاحيات الفاعلين**

بالرجوع للاستنتاجات التي توصلنا إليها في الفصلين الثاني و الثالث ، فإنه من الضروري إزالة الغموض الذي يكتنف صلاحيات الفاعلين في إعداد دراسات مخططات شغل الأراضي، من خلال توضيح أدوار كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و مدير التعمير و البناء، و المهام المسندة لكليهما، أي ينبغي الفصل بين مهام الإعداد التقني و الإعداد الإداري و السياسي. إن النصوص القانونية التي تنظم إجراءات إعداد هذه المخططات لم تتبنى مخطط شغل الأراضي كمشروع حضري، ببعديه: الاقتصادي من خلال إقحام الفاعلين العمرانيين في إعداده تحضيرا لتنفيذه، ببناء أشكال مختلفة من الشراكات لتغطية تكاليف التنمية الحضرية، و الاجتماعي عن طريق تحفيز مشاركة التنظيمات الاجتماعية و الأطياف الثقافية بما يكيف محتوى المخطط لتطلعات و تصورات المواطنين.

❖ **تدعيم المنظومة التشريعية**

من الأهمية بمكان ، الإسراع في تحسين النصوص القانونية المتعلقة بالإستشارة العمومية في إعداد قرارات التهيئة و التعمير بما يحسن من فعاليتها و يرقيها لمستويات أعلى من المشاركة، و ذلك ضمن ثلاثة محاور أساسية:

- **على مستوى ماهية المشاركة (ترقية صلاحيات المواطنين)**

ينبغي للمشرع أن يحدد بجلاء حدود المشاركة ، أي مستوى صلاحية تدخل المواطنين في تحضير القرارات التي تهمهم، فقد لاحظنا من خلال تحليل النصوص القانونية تردد المشرع فهو يستعمل كلمات تحمل معاني مختلفة ، فيتحدث حينا عن المشاركة و أحيانا أخرى عن إبداء الرأي و الملاحظات.

- على مستوى الإعلام و الاتصال(التبكير و التنويع و المداومة السياسية)

فإذا سلمنا بترقية مستوى الاستشارة لمشاركة فعالة، فإنها تستلزم إعلاما في مستواها، مبكرا في توقيته ، متنوعا في وسائله، غزيرا في تدفقه عبر الوسائط المختلفة للإتصال، مكثفا في مادته بما يسمح للمواطنين بتكوين رؤية واضحة حول ما يحضر من برامج، تؤهلهم لتكوين آراء مؤسسة تساهم في تشكيل المحاور الأساسية للمشروع التمهيدي، و قد ترقى لبدائل للفرضية المعروضة للاستشارة،

و في هذا المستوى من المشاركة لا ينبغي الاكتفاء بتعليق نسخ من القرارات في الأماكن المخصصة للتعليق بمقر البلدية بعد صدور القرارات بهدف إعلام الغير باحترام محتواها، بل يجب نشر القرار المعلن عن الشروع في تحضير القرارات المستقبلية بما يسمح للمواطن بالمشاركة في تحضيرها، و لهذا الغرض فإنه من الضروري أن تُحوِّل البلديات بصفتها مسيرة للشأن العمومي نظام تسييرها الكلاسيكي إلى أنظمة مناجمنت الحديثة من منطلق تسويق الخدمة العمومية، فإنشاء مواقع إلكترونية للبلديات ضرورة ملحة، يتم من خلالها فتح نوافذ تفاعلية للمواطنين تمدُّهم بتفاصيل عن المشاريع التي تنوي البلدية تحضيرها، و يتطلب ذلك استخدام التقنيات الحديثة للإتصال كالواب جيس، فضلا عن وسائل الإعلام العادية مقروءة و مسموعة و مكتوبة خاصة المحلي منها ، إضافة لنشر القرارات التمهيدية بالأماكن العمومية التي يتردد عليـــها المواطنون يوميا كالمــدارس و الأســـواق و المساجد و غيرها.

- التبكير في الإعلان عن تحضير المشاريع

لعقود طويلة تعمدت السلطات العمومية تأخير الإعلان عن المشاريع بهدف تأخير المشاركة إن لم يكن منعها، لذا ففي المقاربة التشاركية ينبغي التبكير في فتح المشاريع أمام الآراء منذ البدايات الأولى للدراسة التمهيدية، ما يسمح للمواطنين بالمشاركة في إعداد المشروع التمهيدي و تضمينه معطيات عن المجال من خلال خبرتهم الطويلة به.

- المداومة المستمرة للسياسيين

تتطلب ترقية الاستشارة نشاط سياسي للمجالس المحلية ، باعتماد نظام مداومة للسياسيين طيلة مدة مشروع الدراسة، لاستقبال المواطنين و تنظيمات المجتمع المدني، و تزويدهم بمعطيات جديـــدة عن

تطور المشاريع، و بهذا الخصوص يمكن الاستفادة من تجارب المدن النموذجية عبر العالم ، حيث يلزم أصحاب المشاريع بتنظيم تظاهرات و اجتماعات عمومية لنشر المعلومات الخاصة بالمشاريع.

- على مستوى كيفيات المشاركة (تنويعها و ترقية الموجودة منها)

نظرا لقصور أداة اللجنة المختلطة لمتابعة إعداد مخطط شغل الأراضي بتكوينها الحالي(في غياب تمثيل للمجتمع المدني) ، ينبغي إعادة النظر في تكوينها من خلال إجبارية تخصيص نسبة من مقاعدها لتنظيمات المجتمع المدني و في غيابها تعويضها بتشكيلات مؤقتة تمثل المواطنين،مع ضرورة تنويع كيفيات المشاركة ، بتأسيس هيآت جديدة مثل :

- لجان الأحياء (Comités de quartier)؛
- مجالس التنمية (Conseils de développement)؛
- ورشات التعمير (Ateliers d'urbanisme)؛
- طاولات المواطنين (Tables citoyennes)

كما يقع على عاتق السلطة بذل جهود لترقية رأس المال الاجتماعي و الثقافي ، من خلال تحفيز المواطنين على إنشاء تنظيمات إجتماعية و ثقافية وترقية نشاطاتها، و تدعيمها بالنخبة ، و تخصيص جزء من الميزانية المحلية لاقتراحات المواطنين و السكان في إطار الميزانية التشاركية(Le budget participatif) بهدف إذكاء روح المسؤولية و الشعور بالمصلحة العامة عن طريق التعلم بالممارسة، فلا مشاركة في ظل غياب روح المواطنة لدى الأفراد، و لا مشاركة في ظل غياب مجتمع مدني ناضج و ثري تدعمه كفاءات من مختلف التخصصات، و هو ما يستدعي إهتماما أكبر بالنخبة.

- على مستوى تنظيمات المجتمع المدني

لقد أشار الباحث في عدة محطات من هذا البحث إلى وجود ضعف معتبر على مستوى النشاط الجمعوي المتعلق بميدان التهيئة و التعمير ، لذا يقع على عاتق النخبة أولا و الدولة ثانيا أن تسعى لإنشاء جمعيات متخصصة في تكوين و إنشاء و تسيير البيئة الحضرية و الدفاع عنها، و بذلك نتجنب إقصاء المواطنين من المشاركة في اللجنة المختلطة الأمر الذي يمنح فرصة المشاركة للسكان من البدايات الأولى للدراسة، إذ أن جمعيات الأحياء تكتفي بدور لا يتعدى صيانة الموجود العمراني

برفع الشكاوى بخصوص النقائص التي تعاني منها الأحياء السكنية، و في أحسن الظروف المساهمة الفعلية في حلها بتنظيم حملات تطوعية ،

- على مستوى تسيير فعاليات المشاركة

حاليا تتوزع مهمة تسيير فعاليات المشاركة بين مدير التعمير الذي ينصب اللجنة المختلطة لمتابعة إعداد مخطط شغل الأراضي و يترأس أشغالها و رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعين المحافظ المحقق ، كما يعهد إليهما بمهمة الإشراف على تسيير فعاليات دراسة الآراء المقدمة خلال التحقيق العمومي حسب الحالة، و هو ما لا يضمن المصداقية و الحيادية لكونهما يتقاسمان صلاحية إعداد مشروع الدراسة، من هذا المنطلق، ينبغي الفصل بين صلاحيتهما كأصحاب المشاريع و صلاحية تسيير فعاليات المشاركة التي ينبغي إسنادها لشخصية مستقلة، تؤدي دور الوسيط بين السلطة المحلية بصفتها صاحبة المشروع و المجتمع بصفته المستعمل و المستفيد من المجالات الحضرية قيد الإنتاج، يتم إختيار هذه الشخصية الكفأة من بين مجموعة أسماء لشخصيات ذات سمعة في المجتمع، تؤدي دور الكفيل و الضامن (Le garant) لحسن سير المسار التشاركي.

من جهة أخرى و ضمن نفس المحور المتعلق بتسيير فعاليات المشاركة، ينبغي إعادة النظر في الصلاحيات الموكلة للمحافظ المحقق، بتدعيم و ترسيم مهمته المتمثلة في الوساطة بين الفاعلين العموميين و الخواص ، فهي حاليا لا تزيد عن مهمة ثانوية و مؤقتة يمارسها إداريون نشطون، و هو ما يؤثر على حيادية أدائهم الإداري، و يبدو لنا أنه من الأفضل أن يعين المحافظ المحقق من طرف السلطة القضائية، و جدير بالذكر أنه من المهم بمكان التفكير في تحييد وظيفة المحافظ المحقق بإكسابها الشرعية التامة من خلال إدراجها كوظيفة مستقلة بذاتها ضمن التقسيم الاجتماعي للعمل، خاصة إذا أدرجت من بين المهن الخاصة، و الجدول الموالي يلخص مراحل تطور مشروع دراسة مخطط شغل أراضي بمقاربة تشاركية مع مجموعة من الاقتراحات التي يمكن أن تزيد من فعالية المشاركة العمومية في إعداد مخططات شغل الأراضي بالجزائر.

جدول رقم 49:أدوات المشاركة المعتمدة و نقائصها مقارنة بأهداف تنظيم المشاركة في إعداد مخططات شغل الأراضي بالجزائر

مراحل الدراسة / الأدوات	المرحلة التحضيرية	بداية الدراسة	المشروع الأولي	العرض على الجمهور	دراسة الآراء
أدوات المسار التشاكي	- مداولة الإعداد - قرار الاستشارة	تنصيب هيآت المشاركة بما في ذلك اللجنة المختلطة	- فعاليات و تظاهرات عمومية. - ندوات لمختصين يؤطرها سياسيون محليون	التحقيق العمومي	لجنة متعددة الأطراف
الأهداف المنتظرة	- تحديد كيفيات المشاركة - تحديد المشاركين	إيجاد فضاء لمشاركة إجتماعية تسمح بالكشف عن رهانات المشروع	إثراء المشروع و إثارة شعور الانتماء لدى المواطن	توسيع دائرة المشاركة و إضفاء الشرعية على المشروع	إستدراك الأخطاء. تذليل الصعوبات. تسهيل تنفيذ المخطط لاحقا
الممارسة الميدانية الملاحظة	- غياب الكيفيات - مشاركة ممثلي القطاعات	تكريس الطابع التقني، لا يوجد إلا اللجنة بطابعها التقني	/	محاولة فرض المشروع على المواطنين	غياب الشرعية نظرا لإسناد هذه المهمة للجنة المختلطة
النقائص	غياب تمثيل للمجتمع المدني	ضيق دائرة إعداد المشروع ضمن مكتب الدراسات و مصالح التعمير	غياب نشاط المشاركة /	- غياب حيادية المحافظ؟ - نقص صلاحيات المحافظ - عدم وضوح مهام المحافظ	عدم وجود هيأة مستقلة لدراسة الطعون
التوصيات	- تأكيد دور السياسي بفعاليات عمومية - تعويض التنظيمات الغائبة بفرق من المواطنين- السعي لانشاء جمعيات متخصصة	تضمين دفتر شروط إعداد الدراسة مقتضيات تؤكد على تنشيط المشاركة خلال إعداد المشروع الأولي	- التأكيد على دور المناوبة السياسية - إدراج تظاهرات و لقاءات عمومية	- إسناد مهمة المحقق لشخصية محايدة و تعيين من طرف السلطة القضائية. - تدعيم مصداقية المحضر. - تدعيم المحافظ بخبير عقاري	إسناد مهمة دراسة الطعون لهيئة غير اللجنة المختلطة بإشراف قضائي

المصدر: الباحث إعتمادا على التحليل النظري و الدراسة التطبيقية 2018

قائمة المراجـــــــــع

قائمة المراجع

كتـــــــــــب

1- باللغة العربية

- أنطوني جيدنز.(2010). الطريق الثالث : تجديد الديمقراطية الاجتماعية، ترجمة أحمد زايد و آخرون، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ISBN978-977-421-736-1

- العجيلي عصمان سركز ، عياد سعيد امطير .(2002).البحث العلمي :أساليبه و تقنياته،الجامعة المفتوحة- طرابلس ،مطبعة النهضة العربية بيروت.ISBN 9959-33-004-4

- بشير قدوج .(2001). النظام القانوني للملكية العقارية من خلال النصوص الصادرة من سنة 1962 إلى 1999، مطبوعات الديوان الوطني للمطبوعات المدرسية، 2001، الجزائر العاصمة.

- جميل عبد القادر أكبر.(1992). عمارة الأرض في الإسلام، دار القبلة للثقافة الإسلامية، جدة- المملكة العربية السعودية

- جون فريدمان.(1992). التمكين: سياسة التنمية البديلة، ترجمة و تقديم ربيع وهبة، الطبعة العربية الأولى 2010، المركز القومي للترجمة القاهرة، مصر، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، ISBN :978-977-704-160-7

- ديفيد هارفي. (2017). ، ترجمة صبري لبنة، *مدن متمردة من الحق في المدينة إلى ثورة الحضر*، الشبكة العربية للأبحاث و النشر، بيروت لبنان.

- شريف إسماعيل.(2015) أساسيات التسيير العمومي، قرطبة للنشر و الطباعة، باب الزوار الجزائر ISBN 0550136500

- عبد الحفيظ بن عبيدة.(2|200). إثبات الملكية العقارية و الحقوق العينية العقارية في التشريع الجزائري، منشورات دار هومه، بوزريعة الجزائر، ردمك1-677-66-9961

- عمار بوضياف.(2012). شرح قانون البلدية،مؤسسة جسور للنشر و الطباعة المحمدية- الجزائر ، الطبعة الاولى ISBN : 978-9947-878-71-22012

2- باللغة الفرنسية

- Abdelkader KHELIL.(2011).la commune dans le défi du management et de l'ingénierie territoriale, éditions CASBAH, Alger, ISBN :9961-64-305-1

- Ali BRAHITI.(2013). Le régime foncier et domaniale en Algérie : évolution et dispositif actuel, éditions ITCIS imprimerie LASER PLUS, Ain Baniane-Alger.

Alberto ZUCCHELI, Introduction à L'urbanisme Opérationnel et à la Composition Urbaine, Volume1, 2, 3,4.OPU 1983

- Anne-Marie TOUGAS, Lucie **FRECHETTE** . (2011). « Obstacles et facilitateurs à la participation citoyenne dans les politiques publiques municipales : le cas des PFM». sous la direction de Lucie Fréchette, Publication de l'Alliance de recherche Innovation sociale et développement des communautés (ARUC-ISDC), 2011, p7. ISBN 2892514339, - Djilali ADJA et Bernard DROBENKO. (2007).Droit de l'Urbanisme, édition BERTI, presse de Mitidja, Alger.

- Farouk BEN ATTIA, l'appropriation de l'espace à Alger après 1962, SNED, Alger, 1978

- Hachemi GRABA.(2000).,Les ressources fiscales des collectivités locales, Editions de l'entreprise nationale des arts graphiques(ENAG), Reghaya –Alger.

- Hassen FATHY.(1969). Construire avec le peuple (traduit de l'anglais par Yana KORNEL), Editions SINDBAD, Paris, troisième édition 1970,ISBN : 2-7274-005-4

- Isabelle Berry-Chikhaoui et Agnès Déboulait.(2000).Les compétences des citadins dans le monde arabe, penser, faire et transformer la ville, édition KARTHALA - URBAMA, France.

- Isabelle HAJEK et Philippe HAMMAN.(2014). La gouvernance de la ville durable entre déclin et réinvention, presses universitaires de rennes 2014, ISBN :978-7535-3590-9

- Leonardo BENEVOLO. (1983). Histoire de la ville (traduit de l'italien par Catherine PEYRE), Editions Parenthèses 2004, Marseille, imprimé par : Nouvelle Imprimerie Laballery ISBN : 2-86364-043-7

- Mario SEGAUD et al.(2002).dictionnaire de l'habitat et du logement, Editions de Armad Colin, Paris France, ISBN : 2-200-26173-X

- Maurice INGERS.(1997).Initiation pratique a la méthodologie des sciences humaines, CASBAH éditions 2015 Alger. ISBN :9961-64-063-2

-Michel BEAUD.(1999). L'art de la thèse, Collection guides approches, Edition CASBAH2005, ISBN : 9961-64-525-1

- Nadir BOUMAZA et al.(2005). Villes réelles, villes projetées, villes maghribines en formation, Editions Maisonneuve et Larose, ISBN :2-7068-1932-4imprimé par Dupli-Print, Domont, 2006

- Paul-Henry Chombart DE LAUWE.(1981). Transformations sociales et dynamique culturelle, Editions du CNRS, imprimerie LOUIS-JEAN, Paris France 1981, ISBN :2-222-02864-7

- Saidouni MAOUIA. (1999). Eléments d'introduction à l'urbanisme : histoire, méthodologie, réglementation. CASBAH Editions1999.pp 156-163.
-Pierre MARLIN, Françoise CHOAY. (1988). dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, presses universitaires de France 1988, p. 468.

- Sève RENE. *(*2008).La participation des citoyens et l'action publique, p6, centre d'analyse stratégique, la documentation Française, Paris 2008. ISBN 978-2-11-007154-5

رسائل و مذكرات

1- باللغة العربية

- نور الدين عنون.(2012). أطروحة بعنوان : دور البنية التجارية في تنظيم المجالات الحضرية ،حالة مدينة باتنة، جامعة قسنطينة . الجزائر ، 2012

- آنس عرعار .(2016).المشاركة الشعبية لسكان المدينة في حماية البيئة- دراسة ميدانية بمدينة باتنة،رسالة دكتوراه علوم، جامعة الحاج لخضر باتنة.الجزائر.

- بركات كريم.(2014). مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، رسالة دكتوراه علوم، جامعة مولود معمري، تيزي وزو .الجزائر

_ بوراس شهرزاد :التوسع العمراني لمدينة باتنة ، مذكرة ماجستير جامعة قسنطينة

2- باللغة الفرنسية

-AURELIE Couture. (2013). « *fabrication de la ville et participation publique : l'émergence d'une culture métropolitaine, le cas de Bordeaux* ».Thèse de doctorat, p13-19, université de Bordeaux Segalen.

- BENYAHIA L. Les dysfonctionnements dans le développement urbain, entre les outils d'aménagement et les enjeux socio-économiques -(cas de la ville de Batna, thèse de doctorat, univ. Batna 2015

-Julie FORTIER. (2009). *« Contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale: le cas de la ville de trois- rivières ».* Thèse de doctorat université du Québec à Montréal, 2009. www.archipel.uqam.ca/2449/1/D1856.pdf

- LECOURT, Arnaud. (2003). *Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, Thèse de doctorat, Université de Rennes 2 – Haute-Bretagne. HAL Id : tel-00003924, version 2

-MICHEL Delnoy.(2006). « *la participation du public en droit d'urbanisme et environnement* ». Thèse de doctorat, université de Liège 2006, publication larcier, . http://bictel.ulg.ac.be/ETD-db/collection/available/ULgetd-05222007-003046/unrestricted/02.PremierePartie.EtatDroitPositif.pdf

- Nicolas LOUVET. (2005).Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : le cas des plans de déplacements urbains. Thèse de doctorat, école des Ponts ParisTech, 2005.

-Paul DEPREZ. (2014). « *Collectivités territoriales et Développement Durable : contribution des technologies de l'information, et de la communication, à la dimension participative d'une politique publique* », Thèse de doctorat université Toulon. 2014, https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/tel-01091704

- VAREILLES Sophie. (2006). » Les dispositifs de concertation des espaces publics lyonnais Eléments pour une analyse du rôle de la concertation des publics urbains dans la fabrication de la ville ». Thèse de doctorat, université Lyon, 2006.
www.theses.fr/2006ISAL0080
- HAMDI Djamel a/nacer.(2009). La promotion immobilière face au Enjeux de du foncier-cas de la ville de Batna niversité D'ou ; Elboughi، 2009.

-NEDJAI F. Les instruments d'urbanisme entre propriétaires fonciers et application. Cas de: la ville de Batna, mémoire de magister, univ. Batna, 2012.

نصوص قانونية

-Constitution Algérienne de 1963, journal officiel n° 64 du 10/09/1963

- القانون رقم16/ 01 الصادر بتاريخ 06/03/2016 المتضمن الدستور الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 14 لسنة 2016 الصادرة بتاريخ 2016/03/07

- القانون رقم10/ 02 الصادر بتاريخ 2010/06/29 المتضمن قانون تهيئة الإقليم و تنميته المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 61 لسنة 2010 الصادرة بتاريخ 2010/10/21

- القانون رقم90/ 08 الصادر بتاريخ 1990/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 15 لسنة 1990 الصادرة بتاريخ 1990/04/11

- القانون رقم11/ 10 الصادر بتاريخ 2008/04/07 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 37 لسنة 2011 الصادرة بتاريخ 2011/07/03

- القانون رقم 10/03 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 43 لسنة 2003 الصادرة بتاريخ 2003/07/20

- القانون رقم 06/12 المؤرخ في2012/01/12 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 12 لسنة 2012 الصادرة بتاريخ 2012/01/15

- القانون رقم 31/90 المؤرخ في1990/12/04 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 53 لسنة 1990 الصادرة بتاريخ 1990/12/05

- القانون رقم 06/06 المؤرخ في2006/02/20 المتعلق بالمدينة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 15 لسنة 2006 الصادرة بتاريخ 2006/03/12

- المرسوم التنفيذي رقم 178/91الصادر بتاريخ 1991/05/28 المتضمن إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و محتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 26 لسنة 1991 الصادرة بتاريخ 1991/06/01.

- المرسوم التنفيذي رقم 178/91الصادر بتاريخ 1991/05/28 المتضمن إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و محتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 26 لسنة 1991 الصادرة بتاريخ 1991/06/01.

- المرسوم الرئاسي رقم 18/89 الصادر بتاريخ 1989/02/28المتضمن الدستور الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 9 لسنة 1989 الصادرة بتاريخ 1989/03/018.

- المرسوم الرئاسي رقم 96/438 الصادر بتاريخ 07/12/1996 المتضمن الدستور الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 76 لسنة 1996 الصادرة بتاريخ 1996/12/08

- جريدة رسمية رقم 52/90 بتاريخ 31 /1990/12،قانون رقم52/90 بتاريخ 1990/12/31متعلق بالتهيئة و التعمير

- جريدة رسمية رقم 26/90 بتاريخ 01 /1991/06،مرسوم رقم178/91 بتاريخ 1991/05/28يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الاراضي و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به.

- القرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 41 /128 المؤرخ في 4 ديسمبر 1986 المتضمن إعلان الحق في التنمية http://hrlibrary.umn.edu

- الجريدة الرسمية رقم 11/12، القانون 04/11 المؤرخ في 2011/02/17 المنظم للترقية العقارية،

- الجريدة الرسمية رقم14/11، المرسوم 84/12 المؤرخ في 2012/02/20 المحدد لكيفيات ممارسة نشاط الترقية العقارية و مسك الجدول الوطني،.

مجـــــــلات

1- مقالات باللغة العربية

- الأمين سويقات."دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية: دراسة حالتي الجزائر والمغرب" مجلة دفاتر السياسة و القانون عدد 17/ 2017 ص 243

- *الطاهر لدرع*. "الاتجاهات الحديثة في نظرية التخطيط العمراني :من عموميات النظريات المعيارية إلى خصوصيات الممارسة بحكمة في الواقع". مجلة Courrier du Savoir, N°16, Octobre 2013, pp107-124

- خالد محمد جاسم(2010)، الشورى وأحكامها في نظام الحكم الإسلامي، *مجلة كلية التربية الأساسية*، العدد2010/66، الجامعة المستنصرية

- سعد عبد السلام حبيب(1976)، الشورى في الإسلام،المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، مطابع الأهرام التجارية 1976

- غربي محمد." الديمقراطية والحكم الراشد:رهانات المشاركة السياسية وتحقيق التنمية. ".مجلة دفاتر السياسة و القانون،عدد خاص أفريل2011، ص1،جامعة جامعة ورقلة ، الجزائر www.nashiri.net/index.php/articles/general-articles/5943-

- معاوية سعيدوني. أزمة التحديث و التخطيط العمراني في الجزائر:جذورها، واقعها، آفاقها. مجلة عمران للعلوم الاجتماعية و الإنسانية، المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات، العدد 16المجلد 2016/4، بيروت لبنان.

- شكراني حسين.(2013). من مؤتمر استوكهولم 1972 إلى ريو +20 لعام : 2012مدخل إلى تقييم السياسات البيئية العالمية، *مجلة بحوث اقتصادية عربية* العددان 63 . 64/صيف خر يف 2013 ص ص 148–168 . .. www.caus.org.lb/PDF/.../bouhothaqtisadiah63-64shakranihussein.p

2- مقالات باللغة الفرنسية

-ANDRE Pierre. (2010). « *Evaluer la démarche de participation citoyenne : réflexions théoriques et propositions méthodologiques* », 15éme colloque international du SIFEE 22et23 Sep. Unesco Paris. www.sifee.org/static/uploaded/Files/ressources/actes-des-colloques/paris/session-2-1/1_ANDRE_PPT.pdf

- André, THIBAULT, et Mireille Tremblay.(2000). Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible), Conseil de la santé et du bien-être 880, Québec

-ARNSTEIN Sherry R.1969, «A Ladder of Citizen Participation» *Journal of American Institute of Planners*, vol. 35(4), pp 216-224. DOI: 10.1080/01944366908977225. http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225

- BACQUE Marie-Hélène, Mario GAUTHIER. (2011). « participation, urbanisme et études urbaines, Quatre décennies de débats et d'expériences depuis " A ladder of citizen participation " de S. R. ARNSTEIN, *Participations* ,2011/1 (1) pp 36-66. ISBN : 9782804166960 DOI : 10.3917/parti.001.0036

-BHERER Laurence. (2011). « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations* 2011/1 (N° 1), p. 105-133. ISBN : 9782804166960. DOI : 10.3917/parti.001.0105.

-BONARD Yves. (2005). « *Enjeux et limites de la concertation en aménagement du territoire* », p3 colloque Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance ». université Lausanne.

www.unil.ch/files/live/sites/ouvdd/files/shared/.../A3/Y.%20Bonard.pdf

-BREUX Sandra et all. (2006). « Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale, notes de recherche » p9, Groupe de recherche sur l'Innovation municipale (GRIM), Institut national de la recherche scientifique, Québec. ISBN: 978-2-89251-504-6 .

- CHALAS Yves. (2009). *L'urbanisme participatif*. Conférence présentée au Forum Démocratie participative de Saint-Jean Charmilles, le 3 février 2009.

www.forum1203.ch/IMG/doc/Urbanisme_participatif.doc

- COMTE Pierre, Davignon JEAN-FRANÇOIS. (1989). La participation des administrés au choix d'aménagement, Enseignement d'une enquête réalisée dans la région lyonnaise. In: *Annuaire des collectivités locales*. Tome 9, 1989.P.3,p-p33-45.DOI : 10.3406/coloc.1989.1603.
www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_1989_num_9_1_1603
-CONTANDRIOUPOULOS Damien. (*2009*). La participation publique : définitions, défis et usages. In: *Santé, Société et Solidarité* n°2, 2009. La place des usagers dans le système de santé. pp. 27-32. DOI: 10.3406/oss.2009.1350. www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_1989_num_9_1_1603

n°2, Avril-juin 1984. pp. 121-140; Doi : https://doi.org/10.3406/sotra.1984.2057

-DIMEGLIO Pierre et Zetlaoui Jodelle-Leger. (2007). « les rapports ambiguës entre politiques et citoyens : le cas des réaménagements du quartier des Halles à Paris », *French Politics Culture & Society*, Vol. 25(2), 2007, p-p. 115-140. JSTOR, JSTOR, www.jstor.org/stable/42843504

-DONZELOT Jacques et Renaud Epstein. (*2006).* « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine ». *Revue Esprit* (dossier « forces et faiblesses de la participation »), n°326, 2006 – pp 5-34. ISBN : 978-2-909210-47-6

- Elisabeth DORIER-Apprill, Sylvy JAGLIN.(2002). Revue *Autrepart* « Introduction. Gestions urbaines en mutation :du modèle aux arrangements locaux », Autrepart 2002/1n°21. p-p 5-15, pp.5,7. DOI 10.3917/autr.021.0005
-Fernand Dumont.(1979). Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible) *Sociologie et Sociétés*, Vol. XI, n°1, 1979, présenté par Daniel Mercure.in Andr. THIBAULT et all.(2000). Conseil de la santé et du bien-être, Québec.
-Florence LERIQUE. (2004). « Débat public et collectivités locales : réalité ou fiction ? » in crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne », L'Harmatton 2004.

-GUERARD S. (Coor.).(2004). Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne. Paris : L'Harmattan: pp 155-191.

-Hélène CHELZEN et Anne JEGOU. (2016). « À la recherche de l'habitant dans les dispositifs participatifs de projets urbains durables en région parisienne : les éclairages de l'observation participante », Revue *Développement durable et territoires*, Vol. 6(2), 2015. DOI : 10.4000/10896 développement durable.
http://journals.openedition.org/developpementdurable/10896?lang=en

-HELIN jean- Claude. (2001). « La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? » *Annuaire des collectivités locales.* Tome 21/2001(1). La démocratie locale. p-p. 95-108. DOI : 10.3406/coloc.2001.1391

-Hubert TOUZARD. (2006). « consultation, concertation, négociation, courte note théorique ». *Revue Négociations* 2006/1(5) pp 67-74. ISBN 2804151409, DOI 10.3917/neg.005.0067

- Jean-Yves Toussaint, « La ville n'est plus ce qu'elle aurait dû être », *Insaniyat / إنسانيات* [En ligne], 5 | 1998, mis en ligne le 31 mai 2013, consulté le 21 avril 2018. URL : http://journals.openedition.org/insaniyat/11764 ; DOI : 10.4000/insaniyat.11764

-Joaquín FARINOS DASI. (2009). « Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace », *L'Information géographique* 2009 (Vol2 (73), p. 89-111. ISBN : 9782200925789, DOI : 10.3917/lig.732.0089

-Julie FORTIER. (2014). « la participation citoyenne, ses types et ses niveaux », Université Québec a trois rivières UQTR, 2014. www.consortium-mauricie.org/.../participation-citoyenne-types-et-pouvoir--julie-forti...

-LERESCHE Jean-Philippe et AUDETAT Marc. (2006). « les multiples visages de la participation dans le développement urbain durable », Les cahiers du développement urbain durable *Revue URBIA* n°3/2006, université de Lausanne. ISSN 1661-3708. www.unil.ch/files/live/sites/ouvdd/files/.../URBIA/urbia.../urbia_03_complet.pd... www.crpve91.fr/.../Participation_des_habitants/.../2003_04_Rapport_sur_la_participat...

- LOUVET Nicolas. (2000). La démocratie locale. Représentation, participation et espace public, CURAPP/ CRAPS, PUF, p177, 2000. www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2000_num_18_1_3257

-Mario GAUTHIER, Lynda GAGNON. (2013). La participation du public dans les démarches municipales de développement durable : principes, conditions de réussite, enjeux et dispositifs, Les cahiers du CRGRNT Numéro 1307, université du Québec en Outaouais. ISBN : 978-2-89251-504-6 p14

-MUCHEL Venne. (2011). *Des citoyens responsables, Télescope*, vol. 17(1), 2011, p1. pp194-212. www.telescope.enap.ca/Telescope/22/Index_des_numeros.enap

-PEREIRA Paolo.(2004). la participation de la population dans les projets urbains. Les cas de Viana do Castelo et chaves , p3

www.apgeo.pt/files/docs/CD_V_Congresso_APG/web/_pdf/D1_14Out_Paolo%20Pereira.pdf (22/07/2017 تم إسترجاعه يوم)

-PRIEUR Michel. (1988). « Le droit à l'environnement et les citoyens » : la participation. In*: Revue Juridique de l'Environnement, n°4, 1988.pp. 397-417.* DOI : 10.3406/rjenv.1988.2390

-RENAUDIN Frédéric, Histoire du droit de l'urbanisme, www.clairance-urba.fr 03/07/2018

- Stéphene Maurice DION. (1984). Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie. In : *Sociologie du travail,* 26e année n°2, Avril-juin 1984. Pp.121-140, Doi : https://doi.org/10.3406/sotra.1984.2057

- Stéphane Maurice DION.(1984). Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie. In: *Sociologie du travail*, 26e année

-Xavier Piéchaczyk. (1996). « Les enquêtes publiques et leurs commissaires en quête de légitimité ». MÉTROPOLIS n°106-107, p80.
http://olegk.free.fr/metro/106_107/PDF106/18Piechaczik.pdf

-ZETLAOUI Jodelle Léger. (2005). « L'implication des habitants dans des micro- projets urbains : enjeux politiques et propositions pratiques, les Cahiers de l'école d'architecture de la cambre architecture » n°3, Bruxelles, mars 2005, pp 99-110.

www.let.archi.fr/spip.php?article804

-ZETLAOUI Jodelle Léger. (2012). « L'implication des acteurs politiques et économiques, des usagers, des habitants, des " concernés " dans la fabrication des éco-quartiers ». 2012, p5.
www.let.archi.fr/IMG/pdf/publication_ecoq_articles_des_intervenants.pdf

تقارير رسميـــة

1- باللغة العربية

- الأمم المتحدة .(2009).دليل عملي:الحيز المتاح للمجتمع المدني في نظام حقوق الإنسان للأمم المتحدة

http://www.ohchr.org/AR/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx

- تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، من03 إلى 14 جوان 1992، منشورات الأمم المتحدة، المجلد الأول: القرار 1 ، المرفق الثاني.

- الديوان الوطني للإحصائيات: التعداد العام للسكن و السكان لسنوات 1954-1955-1966-1977-1998-2008 ،الديوان الوطني للاحصاء . قسنطينة

- المخطط الوطني لتهيئة الإقليم SNAT 2010، الجريدة الرسمية رقم 2010

- اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة الموئل الثالث (Habitat III) الدورة الثالثة25 إلى27 جويلية 2016 سورابايا، إندونيسيا. - قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 ديسمبر 1948 المتضمن إعلان ميثاق حقوق الإنسان http://hrlibrary.umn.edu

- صندوق إقراض البلديات الفلسطينية.(2009). "المشاركة والمشورة المجتمعية - دليل عملي تدريبي". 2009 ، تم إسترجاعه يوم 15/07/2017 من الموقع: www.mdlf.org.ps/pdfs/public%20participation%20manual.pdf

- مديرية البناء و التعمير المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لبلدية باتنة لسنة 1998 - مديرية البناء و التعمير ، مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لمجموع بلديات ، باتنة فسديس ، تازولت ، واد الشعبة ، عيون العصافر ، جرمة ، سريانة ، عيون العصافير 2012

2- باللغة الفرنسية

-Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie(ADEME), 2011, » La concertation en environnement, éclairage des sciences humaines et repères pratiques », p36. www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/79085_la_concertation_en_environnement.pdf

- Association nationale pour la concertation. « Entre décideurs et citoyens, analyse des pratiques de la concertation en France », une étude de Décider Ensemble, 2011, p.43. www.deciderensemble.com/articles/4763-analyse-des-pratiques-de-la-concertation

- BUHÉ Catherine, ET all. (2008). « Rapport sur les effets de la concertation sur les choix techniques des aménagements dans le projet urbain », p12, INSA de Lyon, 2008 (22/05/2015 تم إسترجاعه يوم)
www.popsu.archi.fr/sites/default/files/nodes/document/823/files/lyon-les-effets-de-la-concertation-sur-les-choix-techniques-de-l-amenagement-urbain.pdf

-Centre d'études sur les réseaux, les transports l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) et le ministère de l'équipement des transports et du logement (METL), Dossier n°110 « la concertation en aménagement » éléments méthodologique, 2000. Référence SKU1806062276 ISSN 0247-1159.

-Centre d'analyse stratégique. Rapport « *participation et action publique* ». la documentation Française n° 13/ 2008, p 5. ISBN 978-2-11-007154-5.

www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000344/index.shtml

-KÉDADOUCHE Zaïre. (2003). Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain. Paris : Ministère de la ville et de la rénovation urbaine, 2003, p 15, (تم إسترجاعه يوم 21/07/2017)

-Philippe WARIN, Stéphane LA BRANCHE. (2006)."La concertation dans l'environnement, ou le besoin de recourir a la recherche en sciences sociales", Rapport rédigé avec Stéphane LABRANCHE, chercheur à PACTECette, étude rétrospective, p13. Laboratoire Pacte-Cerat, Institut d'études Politiques Grenoble. https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00009887

- ONU.(2006). Guide simplifié de la convention d'Aarhus, publication des nations unies, ISBN 92-1-216486-2, Programme des Nations Unies pour l'environnement(PNUE) Genève, Suisse 2006

مواقع انترنيت

- موقع المقال، مقالات الرأي الآخر www.almqaal.com

- موقع المجلس الوطني لحقوق الإنسان المغرب http://www.cndh.ma

- موقع التضامن http://www.tadamun.co

- الوكالة العامة لمسح الأراضي، www.an-cadastre.dz

- موقع وزارة السكن و التعمير www.mhu.gov.dz

الملاحـــــــــــــــق

الملحق رقم 1 إستـــمارة إستبيانيـــة للمواطنيـــن

موجهة لإعداد دراسة حول الإستشارة في إعداد مخططات التهيئة و التعمير بمدينة باتنة جامعة أم البواقي

ملاحظة: يلتزم الباحث بسرية المعلومات المدلى بها، فالرجاء تقديم المساعدة بالإجابة الموضوعية عن أسئلة الاستمارة

I- البيانات العامة

1- الاسم:..... اللقب: .....العمر.....

2- المهنة: ..... الجنس: ذكر ☐ أنثى ☐

3- سنة السكن بالحي:.....

4-المستوى التعليمي: بدون مستوى (أمي) ☐ بدون مستوى (يقرأ و يكتب) ☐

. ☐ .ابتدائي☐ متوسط ☐ ثانوي ☐ جامعي☐

5-الحالة العائلية: أعزب ☐ متزوج☐ مطلق☐ أرمل ☐

6-الوضعية القانونية للإقامة: مالك ☐ مستأجر ☐

7- الدخل الشهري للأسرة: أقل من 18000 دج ☐ 18000-35000 دج ☐

35000- 50000 دج ☐ أكبر من 50000 دج ☐

II – إعلام السكان بقرارات مخطط شغل الأراضي

8- هل تعتقد أن إعلام السكان بتقدم دراسات مخطط شغل الأراضي يهم المواطنين؟ نعم ☐ لا ☐

9- فيما تتمثل هذه الأهمية؟

تقديم معلومات عن الحي ☐ تحديد النقائص ☐ تحديد الأولويات ☐

10- هل تعتقد أن تعليق نسخ من قرارات المخطط بمقر البلدية و فروعها كاف لإعلام المواطنين؟

نعم يفي بالغرض☐ إلى حد ما☐ غير كاف تماما☐

11 هل تتردد على مقر البلدية و فروعها للإطلاع على القرارات التي تهم محيط إقامتك؟

مرة في الشهر ☐ مرة كل ثلاثي ☐ مرتين في السنة☐ لا مطلقا☐

12- كيف يكون إعلام المواطنين بدراسات إطار حياتهم أكثر جدوى و تبليغا؟

- بالإعلان عنها في وسائل الإعلام ☐ بنشرها في الموقع الالكتروني للبلدية☐

- بنشرها بالأماكن العمومية، مدارس و مساجد الأحياء ☐ برسائل دعوات و تطبيقات واب جيس ☐

13-هل تعرف معنى مخطط شغل الأراضيPOS ؟ نعم ☐ لا ☐

14-هل يقع حيّكم ضمن إحدى هذه المخططات؟ نعم ☐ لا ☐

III- المشاركة في دراسات مخططات شغل الأراضي

15-هل تعتقد أن إستشارة السكان في إعداد مخططات شغل الأراضي؟

: ☐ ضرورية ☐ مفيدة ☐

مهمة خاصة بالتقنيين

16- في أي مرحلة من تقدم الدراسة ترى أن استشارة المواطنين مفيدة؟

- مع بداية الدراسات ☐ - بعد نضج مقترح التهيئة ☐

- بعد موافقة التقنيين على الدراسة ☐ - بعد تبني المجلس البلدي ☐

17- أي هذه الطرق أكثر إيجابية في استشارة المواطنين بخصوص تحضير هذه المخططات؟

- بتنظيم اجتماعات عمومية ☐ - تنظيم معارض و تظاهرات تبسيطية ☐

- تقديم مقترح تهيئة للمناقشة و الإثراء ☐ - تكوين أفواج عمل يمثل فيها المواطنون☐

18- هل ُمنحتم فرصة للمشاركة في إعداد دراسة مخطط شغل الأراضي؟ نعم ☐ لا ☐

19-إذا كان الجواب نعم ، بأي كيفية شاركتم ؟

- بالمشاركة في اللجنة ☐بنقل الانشغالات للجمعية ☐ بإقتراحات خلال التحقيق العمومي☐آخر☐

20- هل يوجد بحيكم جمعيات ؟ نعم ☐ لا ☐

21- هل أنت عضو بإحداها؟ نعم☐ لا ☐

22– كيف تتصرفون لتدارك النقائص التي يعاني منها حيكم؟

بالعمل التّشاركي لحلها☐ بالاتصال بالسلطات العمومية☐ بالمبادرة الشخصية لحلها☐ لا شيء ☐

23-حين تبلغون السلطات عن وجود نقص ما، كم يستغرق تجاوبها لحل المشكلة؟

خلال يومين ☐ خلال أسبوع ☐ خلال شهر ☐ أكثر ☐

VI- تسيير التحقيق العمومي و متابعة آراء المواطنين

24- هل تعتقد أن تنظيم التحقيق العمومي بمصالح البلدية يضفي على فعالياته مصداقية؟

يمنحها المصداقية ☐ يجعلها محل شك ☐ يفقدها المصداقية☐

25- في رأيك. هل تعيين المحافظ المحقق من بين موظفي البلدية يقلل من حياديته؟

لا يؤثر على حياديته ☐ نعم يؤثر على حياديته ☐

26- برأيك. في أي من هذه الحالات يكون المحافظ المحقق أكثر حيادية في مهامه ؟

- معين بالقرعة في اجتماع عمومي من بين شخصيات ذات سمعة ☐
- موظف متقاعد ☐
- خبير تقني من القطاع الخاص ☐
- معين من طرف السلطة القضائية ☐

27- تكون متابعة آراء المواطنين حول مشروع المخطط أكثر إنصافا إذا أسندت دراستها لـ:

- لجنة تقنية تضم مصالح مختلفة ☐
- لجنة تقنية تضم تنظيمات المجتمع المدني ☐
- لجنة تقنية تضم تنظيمات المجتمع المدني يسيرها قاضي ☐

شكرا على تعاونكم

الباحث

الملحق رقم 2

دليل مقابلة مسؤول جمعية حي:.....

1- أسم الجمعية:..... تاريخ الاعتماد:.....

2- عدد مرات تجديد الاعتماد:..... مصادر التمويل:.....

3- المستوى العلمي لأعضاء المكتب

الرئيس	نائب الرئيس	أمين المال	نائب أمين المال	الكاتب

4- ما هي ميادين نشاط جمعيتكم؟

.....

.....

.....

5- ما هي وتيرة إنعقاد الاجتماعات العمومية للجمعية؟

.....

.....

.....

6- أين يتم انعقاد هذه الاجتماعات و هل تجدون صعوبة في الحصول على ترخيص؟

.....

.....

.....

7- هل طلبتم عقد إجتماعات مع السلطات العمومية المحلية، وهل حدث وأن دعتكم هي لدراسة إشكاليات خاصة بالحي؟

.....

.....

.....

8- كيف تقيمون نشاط الأعضاء والسكان في التفاعل مع نقائص الحي؟

.....

.....

.....

9- كيف تقيمون ردة فعل السلطات العمومية لمطالب الجمعية من حيث سرعة الاستجابة ؟

.....

.....

.....

10- ماذا تعرف عن المخططات التي أعدت للحي في السنوات الأخيرة؟

.....

.....

.....

1.10- هل تعلم بوجود مخططات قيد الدراسة أو المراجعة حاليا؟

.....

.....

.....

2.10- هل وجهت لكم الدعوة للمشاركة في إعدادها؟

.....

.....

.....

3.10- إذا كانت الإجابة لا : في رأيك ما هو السبب؟

.....

.....

.....

12- ما هي عوائق نشاط الجمعيات في رأيك

.....

.....

.....

1.12- ماذا تقترح لتفعيل النشاط الجمعوي

.....

.....

.....

الملحق رقم 3

دليل مقابلة رئيس تعاونية عقارية

1- أسم التعاونية:..... تاريخ الاعتماد:.....

2- مصادر التمويل:.....

3- المستوى العلمي لأعضاء المكتب

الرئيس	نائب الرئيس	أمين المال	نائب أمين المال	الكاتب

4- كم ما هي ميادين نشط تعاونيتكم؟

.....

.....

.....

5-هل أنجزتم تجزئات ترابية أخرى بالبلدية؟

.....

.....

.....

6- ما هي وتيرة إنعقاد الجمعيات العامة للتعاونية العقارية؟

.....

.....

.....

7- أين يتم انعقاد هذه الاجتماعات و هل تجدون صعوبة في الحصول على ترخيص؟

.....

.....

.....

8- هل طلبتم عقد إجتماعات مع السلطات العمومية المحلية، وهل حدث وأن دعتكم هي لدراسة إشكالية تنفيذ مخطط شغل الأراضي الذي تشكل تعاونيتكم جزء منه؟

.....

.....

.....

9- ما هي نسبة حضور الأعضاء للجمعية العامة ، وكيف تقيمون نشاطهم ؟

.....

.....

.....

10- كيف تقيمون ردة فعل السلطات العمومية لمطالب التعاونية بخصوص إدراج تهيئتها في مخطط التهيئة؟

.....

.....

.....

11- ماذا تعرف عن المخططات التي أعدت للقطاع الذي تنتمي له تعاونيتكم في السنوات الأخيرة؟

.....

.....

.....

1.11- هل تعلم بوجود مخططات قيد الدراسة أو المراجعة حاليا؟

.....

.....

.....

2.11- هل وجهت لكم الدعوة للمشاركة في إعدادها؟

.....

.....

.....

3.11- إذا كانت الإجابة لا : في رأيك ما هو السبب؟

.....

.....

.....

12- هل تنسقون جهودكم مع تعاونيات أخرى من أجل إيجاد حلول مرضية لجميع الأطراف؟

.....

.....

.....

13- ما هي العوائق التي تعترض نشاط التعاونيات العقارية في رأيك؟

.....

.....

1.13- ماذا تقترح لتفعيل نشاطها؟

.....

.....

الملحق رقم 4

دليل مقابلة تقني بلدي

1- الإسم و اللقب:..... تاريخ التوظيف:.....

2- المستوى العلمي:.....3- المنصب المشغول: .....

مهندس معماري ☐	مهندس معماري ☐	مهندس ري ☐	تقني سامي ☐	غير مصنف ☐

3- هل شاركت في دراسات لإعداد مخططات شغل أراضي سابقة؟

.....

.....

.....

4- خلال مرحلة تشخيص الوضع القائم و جمع المعطيات هل تتواصلون مع تنظيمات المجتمع المدني، و إذا كانت غير موجودة كيف تتصرفون؟

.....

.....

.....

5- هل تعتقد أن التكوين الحالي للجنة المختلطة كاف لحسن إعداد المخطط، و ما تقترح لتدعيم دورها؟

.....

.....

.....

6- بماذا تفسر أسبقية مداولة التبني للتحقيق العمومي؟

.....

.....

.....

7- هل تجد صعوبة في التوفيق بين أدائك الإداري ضمن فريق تقني و مطالب المواطنين ؟

.....

.....

.....

8- هل تعتقد أن إشراك المواطنين في إعداد مشروع التهيئة ذو جدوى، و في أي مرحلة من تطور مشروع الدراسة يكون ذلك ملائما في نظرك؟

.....

.....

.....

9- كيف تمت إستشارة المواطنين خلال إعداد مخططي شغل الأراضي رقم 10 و 02 ؟

.....

.....

.....

10- هل تعتقد أن إنفتاح مشروع الدراسة على المواطنين خلال فترة التحقيق العمومي كاف لتحصيل مشاركتهم في إعداد المخطط؟

.....

.....

.....

11- كيف تقيم إسناد مهمة دراسة الآراء المعبر عنها لنفس اللجنة التقنية المختلطة ؟

.....

.....

.....

12- ما هي في رأيك أهم العوائق التي تعترض مخططات شغل الاراضي إعدادا و تنفيذا؟

.....
.....
.....

13- ماذا تقترح لتحسين إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و محتواها؟

.....
.....
.....

الملحق رقم 05

إشكاليات مخطط شغل الأراضي رقم 02 من منظور وسائل الإعلام

الإثنين 15 أكتوبر 2018 م
الموافق لـ 6 صفر 1440 هـ

الجزائر العميقة

بانتنة

التعاونيات العقارية مشاريع أعمارها ربع القرن ولم تر النور

فقد الآلاف من المنخرطين والمستفيدين من قطع أرضية في تعاونيات عقارية الأمل بعد مرور ربع القرن، عجزت فيه كل الإدارات المحلية المتعاقبة والمجالس المنتخبة عن فك شفرة أعقد الملفات العقارية، التي حولت حياة هؤلاء إلى جحيم بعدما وضعوا كل أموالهم في مشروع أفشلته عدة أطراف.

العقاريين الذين وجهت لهم تهم في عدد من ال

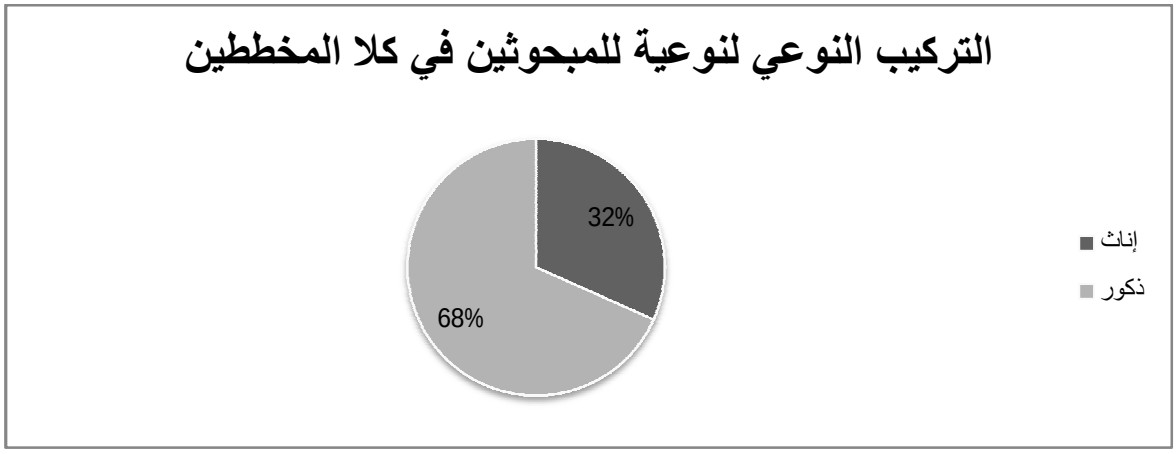
تعاونيات تنتظر نصيبها

الملحق رقم 6 : مستخرج من قائمة التصنيف الوطني للجمعيات حسب ميدان النشاط

الصنف / الولاية	1 مهنية	2 دينية	3 رياضة وتربية البدنية	4 فنون و ثقافة	5 أولياء التلاميذ	6 علوم و تكنولوجيا	7 جمعيات الأحياء	8 بيئة	9 معاقين	10 مستهلكين	11 شبيبة و طفولة	12 سياحة و ترفيه	13 متقاعدين و مسنين	14 نساء	15 تضامن و أعمال خيرية	16 انقاذ	17 صحة و طب	18 تلاميذ قدامى و طلبة	المجاميع الفرعية: المطابقة	المجاميع الفرعية: غير المطابقة	المجموع
أدرار	204	585	331	770	303	7	588	612	23	2	16	2	16	57	124	13	2	0	1959	1766	3725
الشلف	62	467	445	163	580	10	491	22	38	1	105	1	105	19	23	33	12	0	1115	1373	2488
الاغواط	163	258	425	296	162	0	241	51	19	3	34	3	34	53	125	22	8	0	890	1026	1916
أم البواقي	109	263	205	201	337	28	438	28	37	1	49	1	49	25	90	7	4	0	126	1722	1848
باتنة	602	556	438	533	811	36	643	46	23	1	138	1	138	20	249	30	1	0	1618	2528	4146
بجاية	138	670	813	661	827	84	1879	84	30	7	82	7	82	35	127	15	34	2	1597	3905	5502

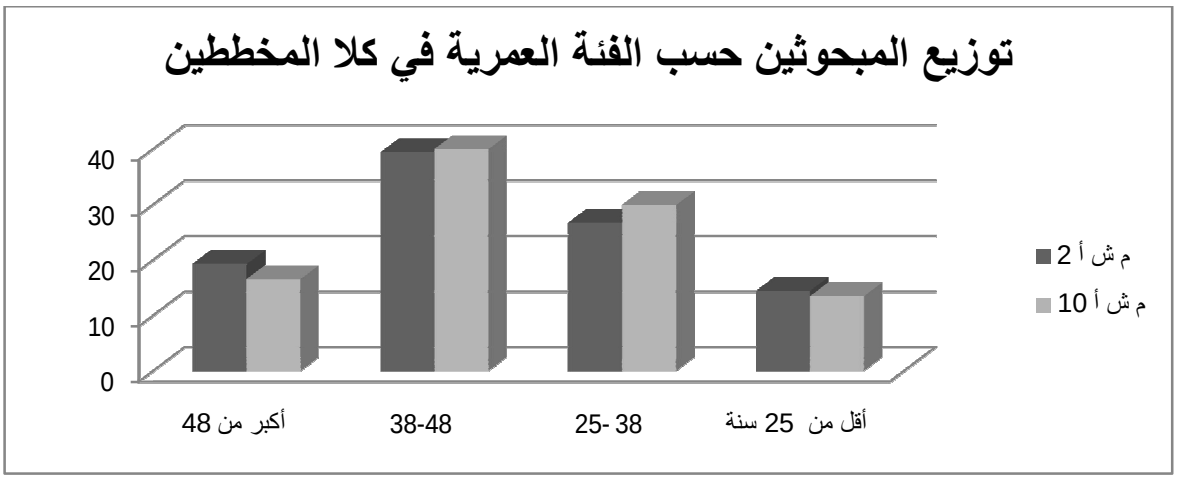
المصدر: www.interieur.gov.dz بتاريخ 2017/05/21

شكل رقم 25



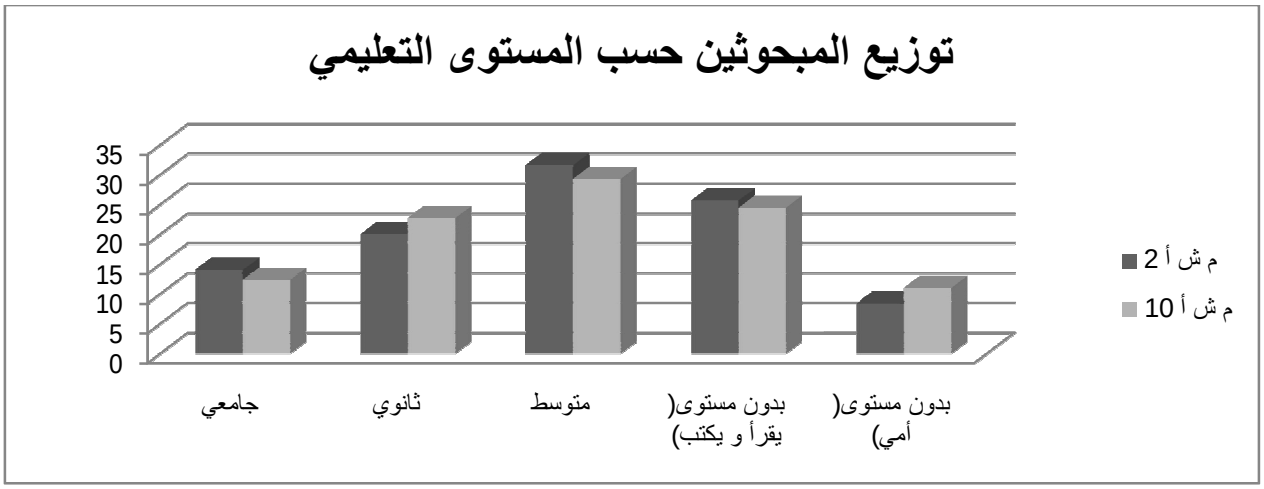
المصدر: الباحث بالاعتماد على الجدول رقم22

شكل رقم 26



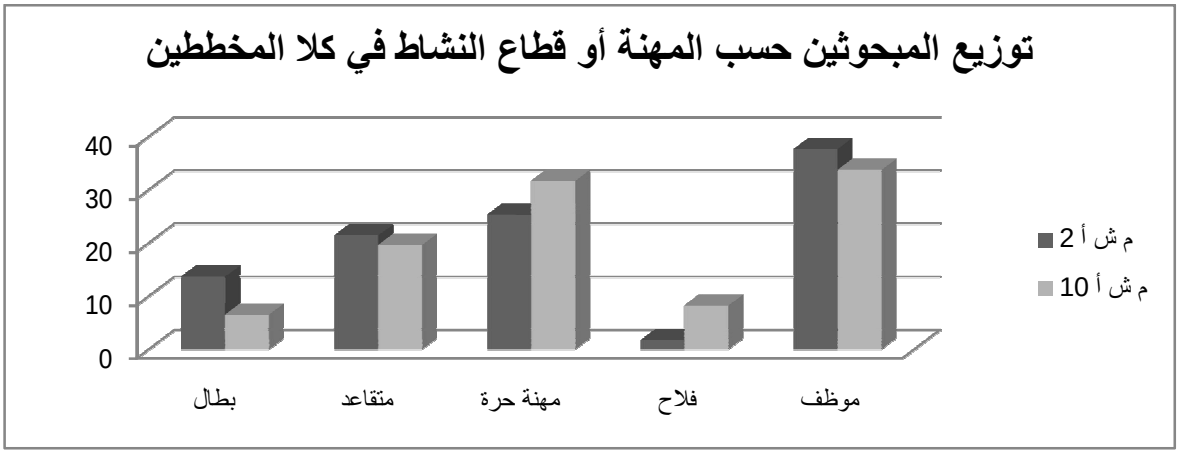
المصدر: الباحث بالاعتماد على الجدول رقم 23

شكل رقم 27



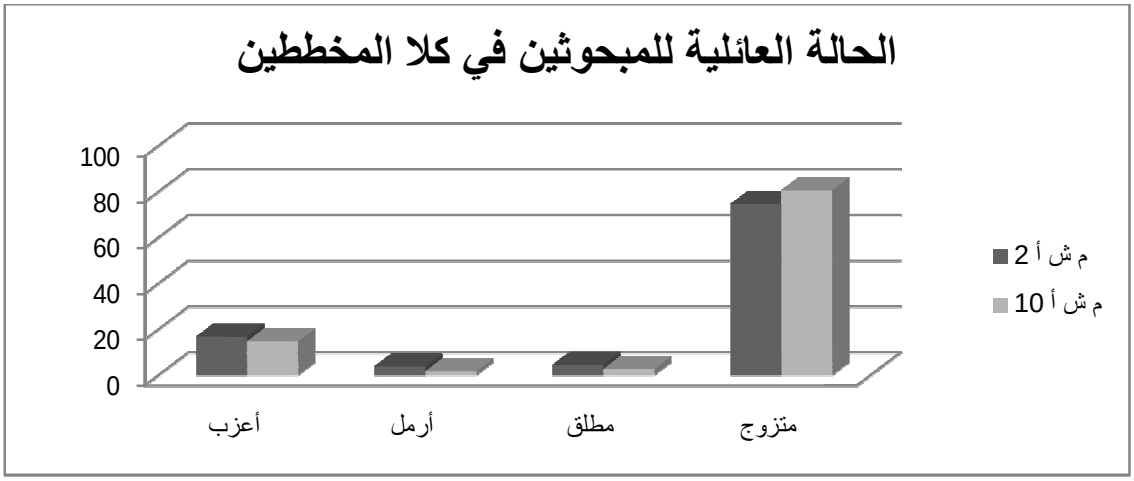
المصدر: الباحث بالاعتماد على الجدول رقم24

شكل رقم 28



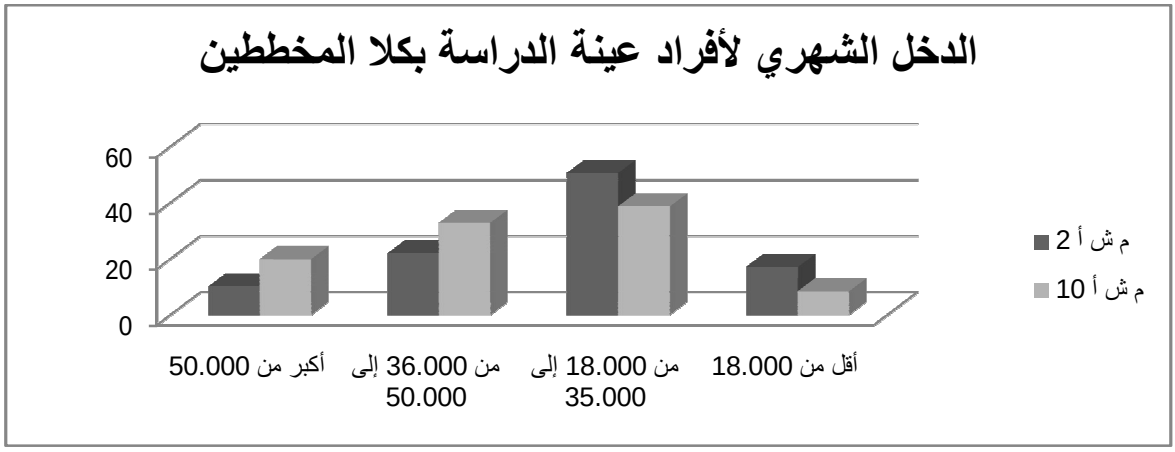
المصدر: الباحث بالاعتماد على الجدول رقم 25

شكل رقم 29



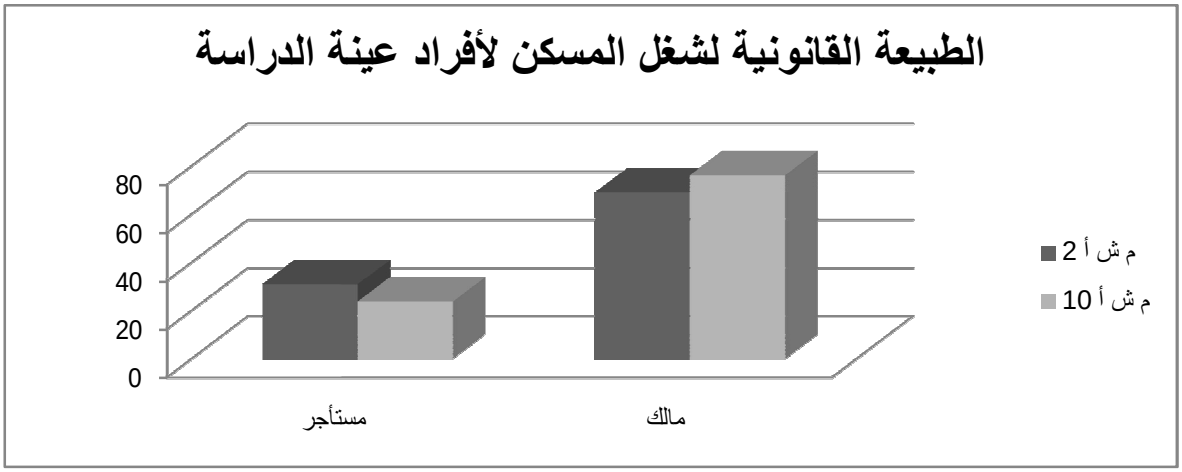
المصدر: الباحث بالاعتماد على الجدول رقم 26

شكل رقم 30



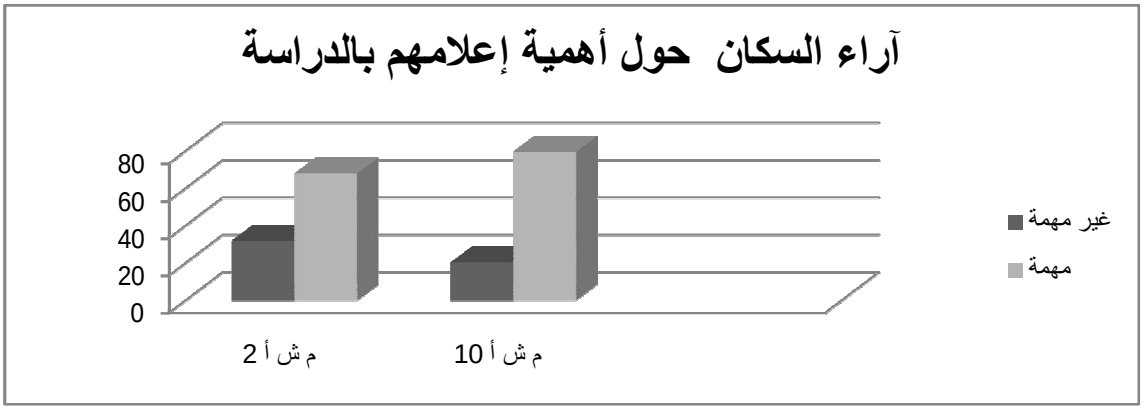
المصدر: الباحث بالاعتماد على الجدول رقم 27

شكل رقم 31



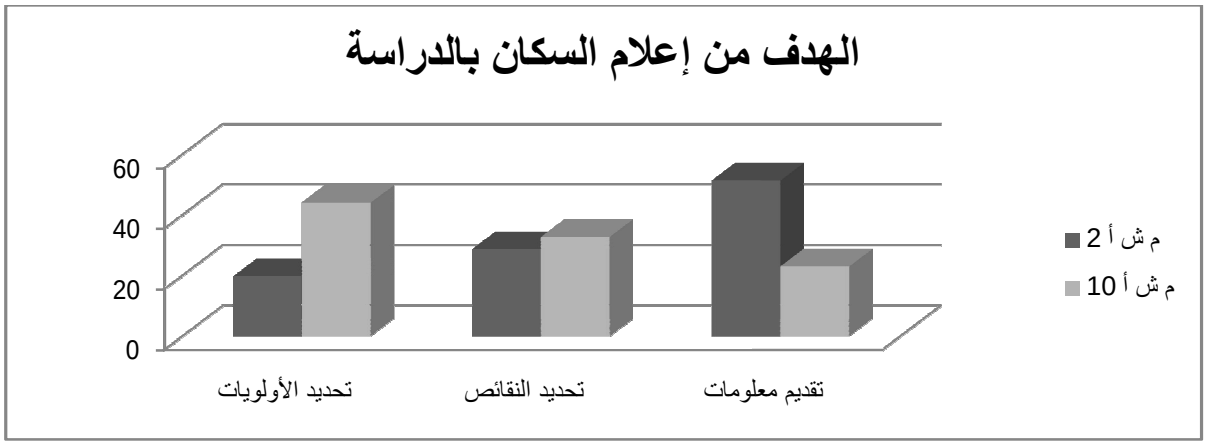
المصدر: الباحث بالاعتماد على الجدول رقم 28

شكل رقم 32



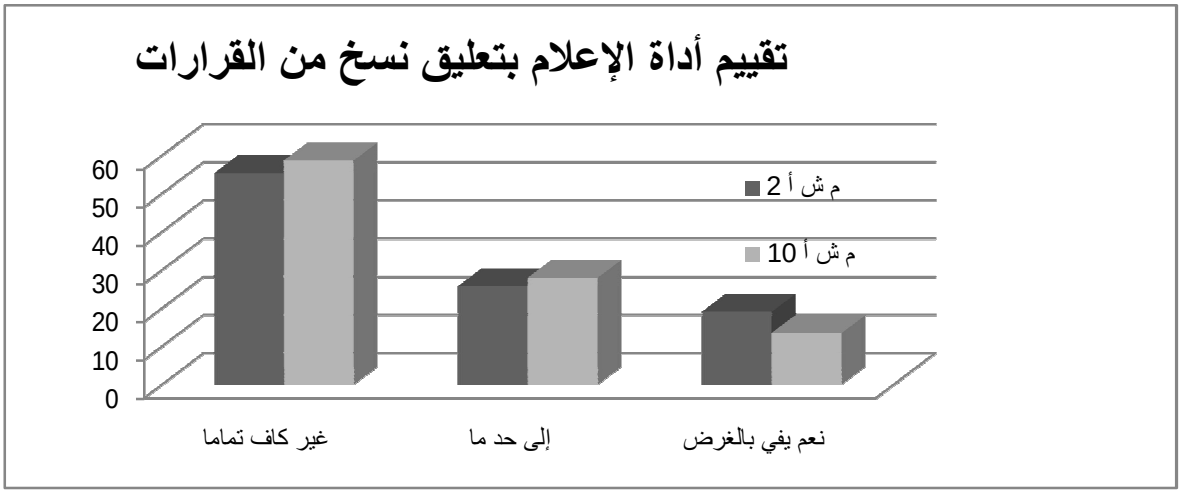
المصدر: الباحث إعتمادا على معطيات الجدول رقم 30

شكل رقم 33



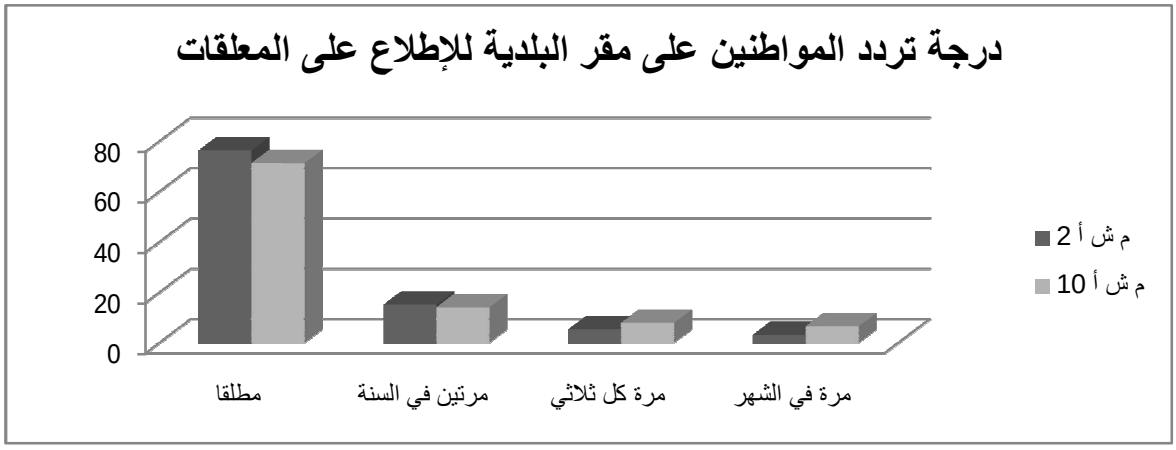
المصدر: الباحث إعتمادا على معطيات الجدول رقم 31

شكل رقم 34



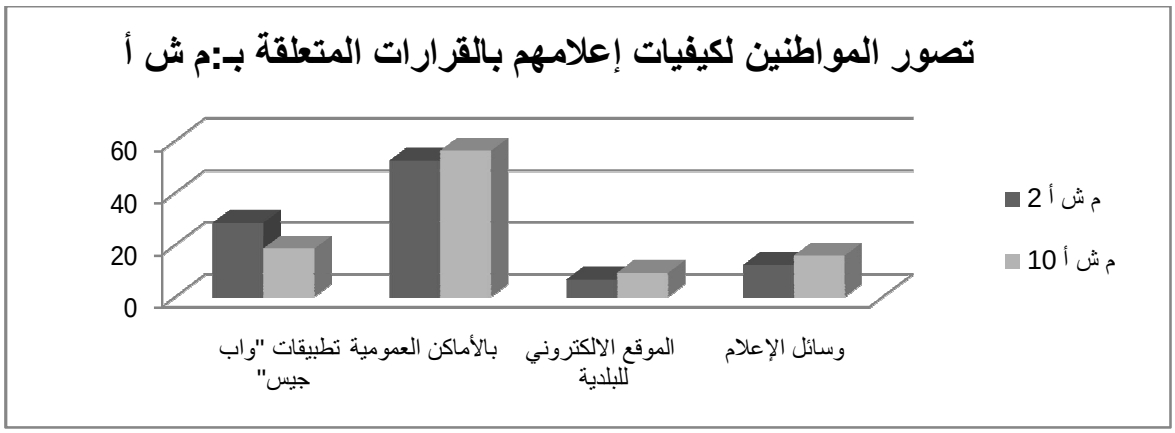
المصدر: الباحث إعتمادا على معطيات الجدول رقم 32

شكل رقم 35



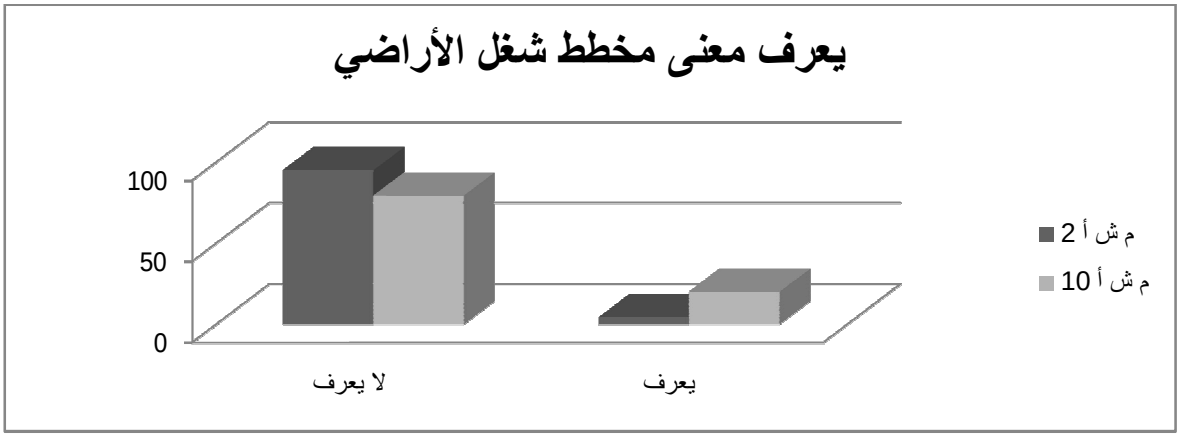
المصدر : الباحث إعتمادا على الجدول رقم 33

شكل رقم 36



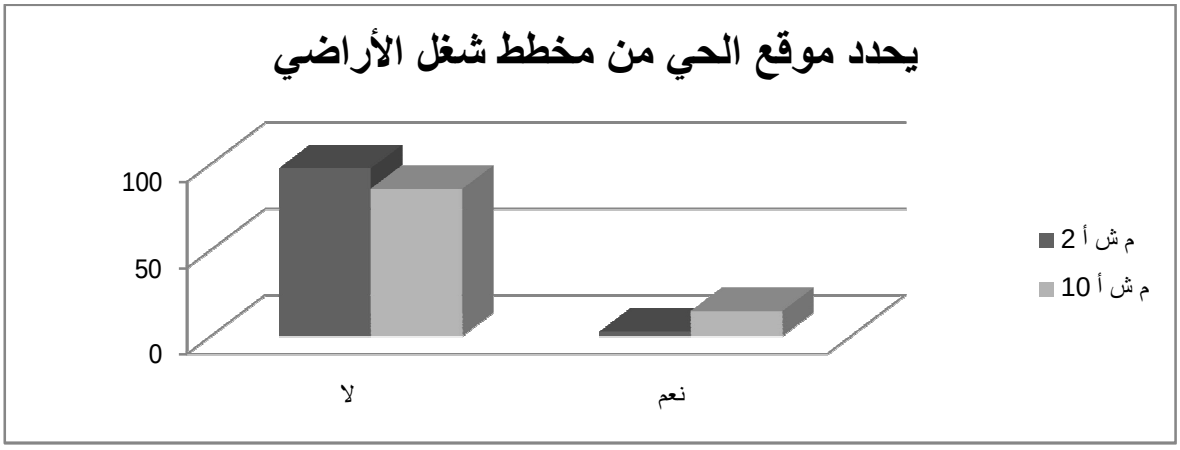
المصدر: الباحث إعتمادا على معطيات الجدول رقم 34

شكل رقم 37



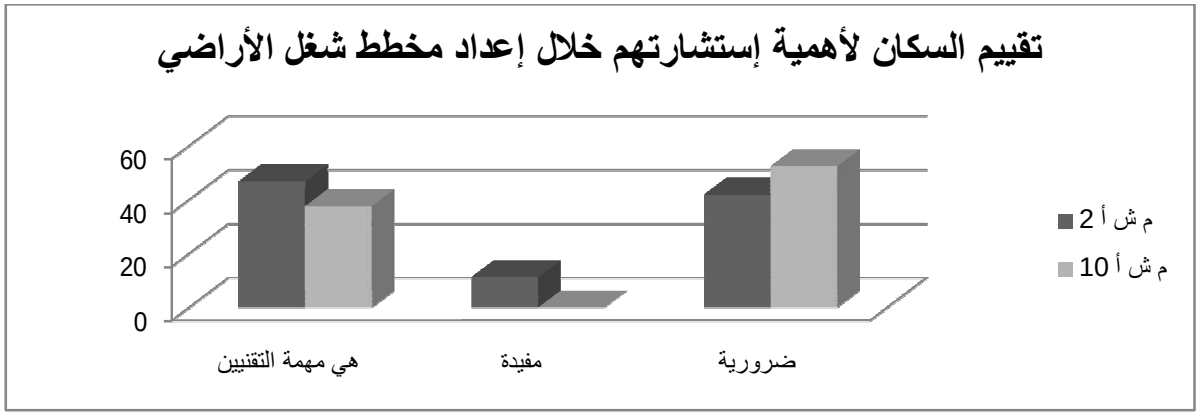
المصدر: المصدر: الباحث إعتمادا على معطيات الجدول رقم 35

شكل رقم 38



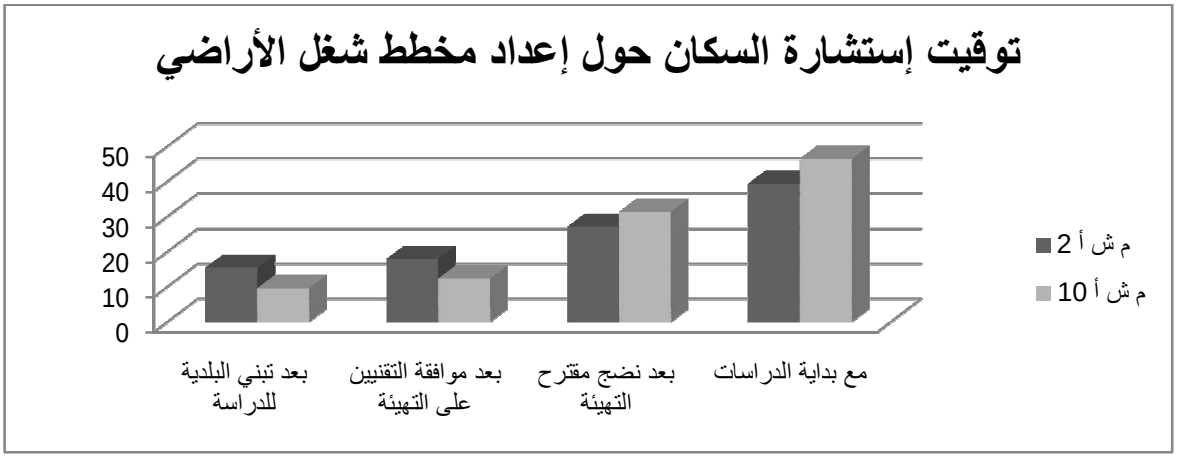
المصدر: الباحث إعتمادا على معطيات الجدول رقم 36

شكل رقم 39



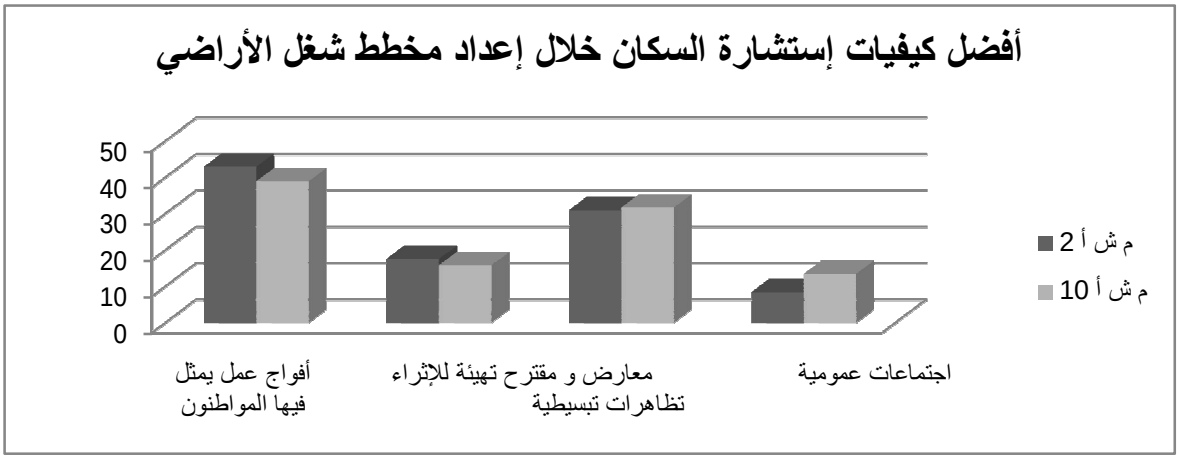
المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج الجدول رقم 37

شكل رقم 40



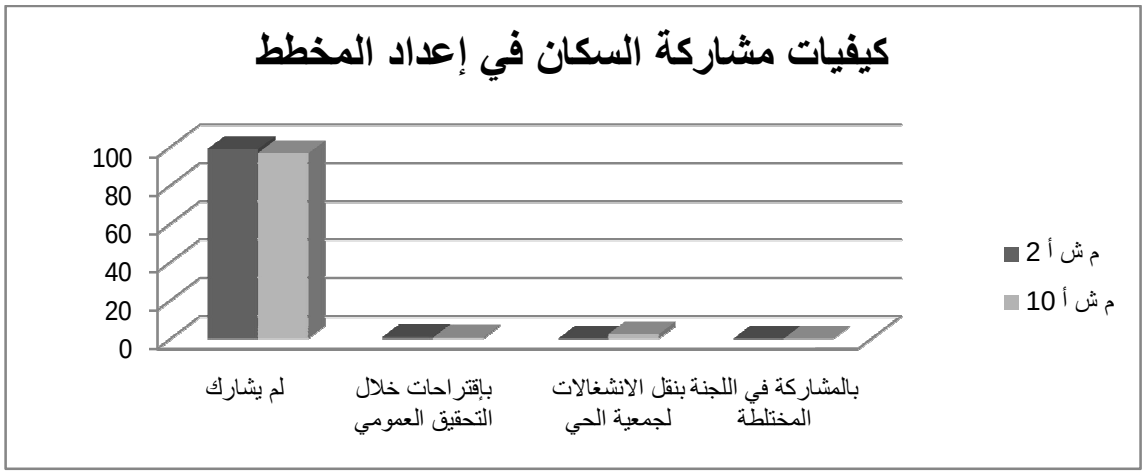
المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج الجدول رقم 38

شكل رقم 41



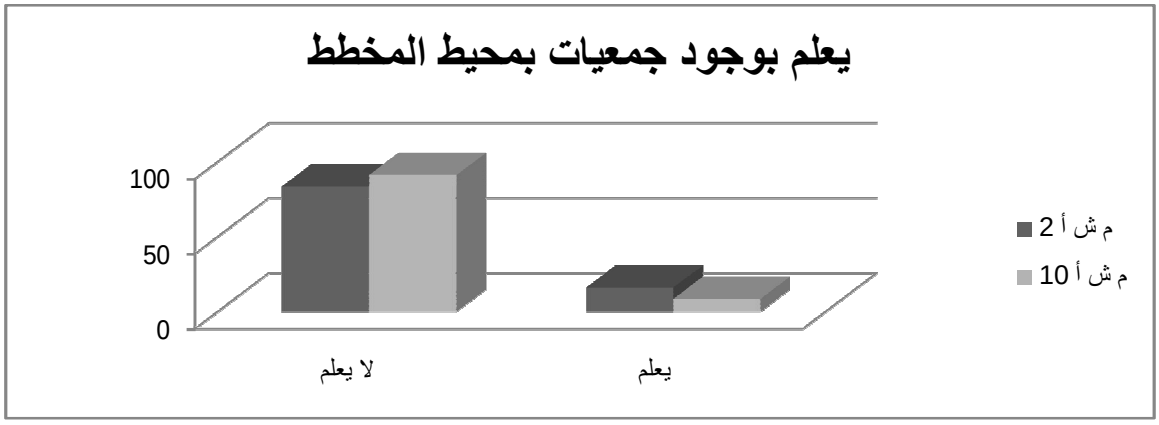
المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج الجدول رقم 39

شكل رقم 42



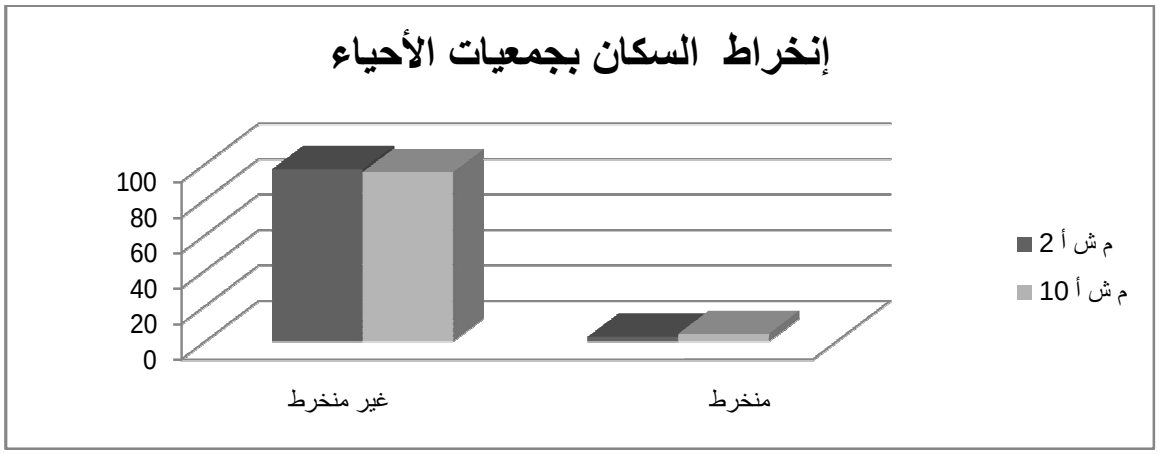
المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج الجدول رقم 40

شكل رقم43



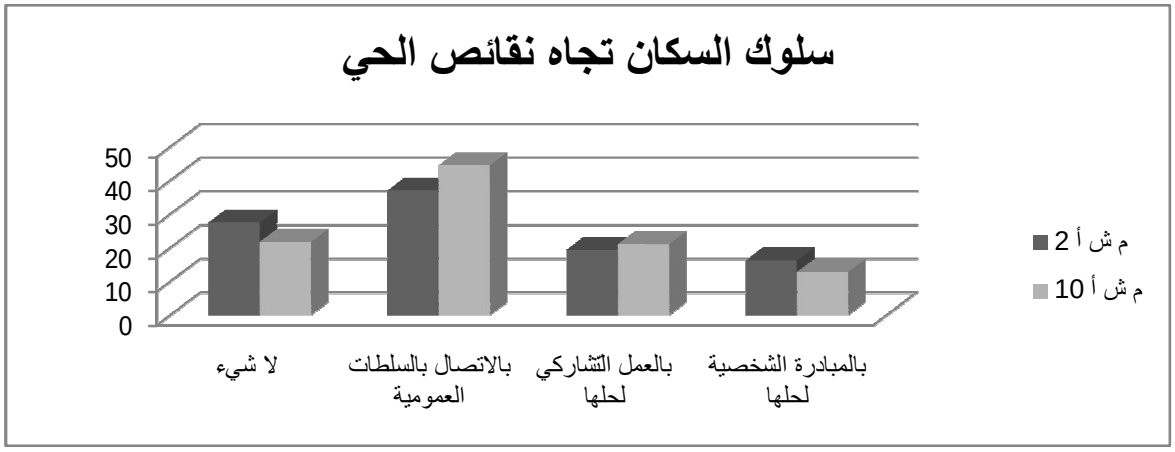
المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج الجدول رقم 41

شكل رقم 44



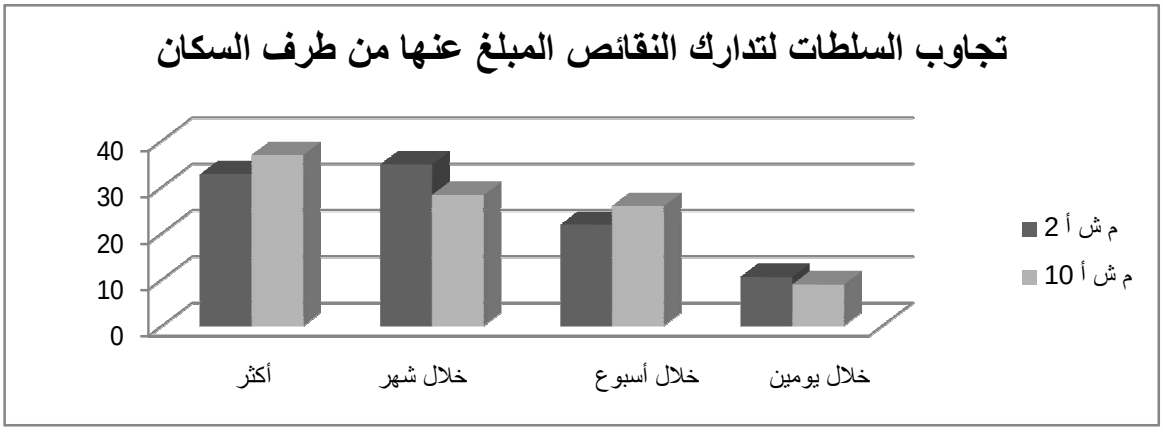
المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج الجدول رقم 42

شكل رقم 45



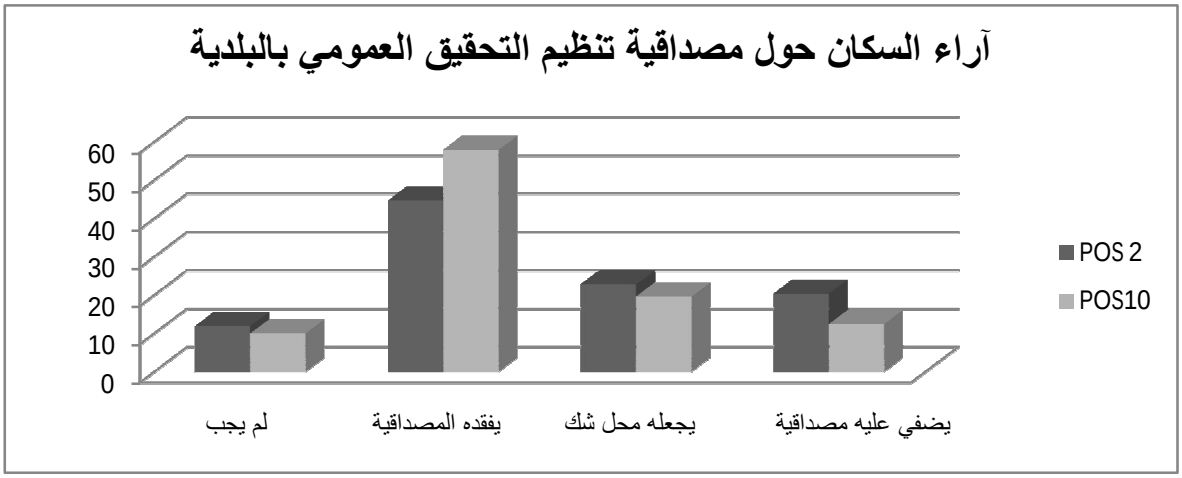
المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج الجدول رقم 43

شكل رقم 46



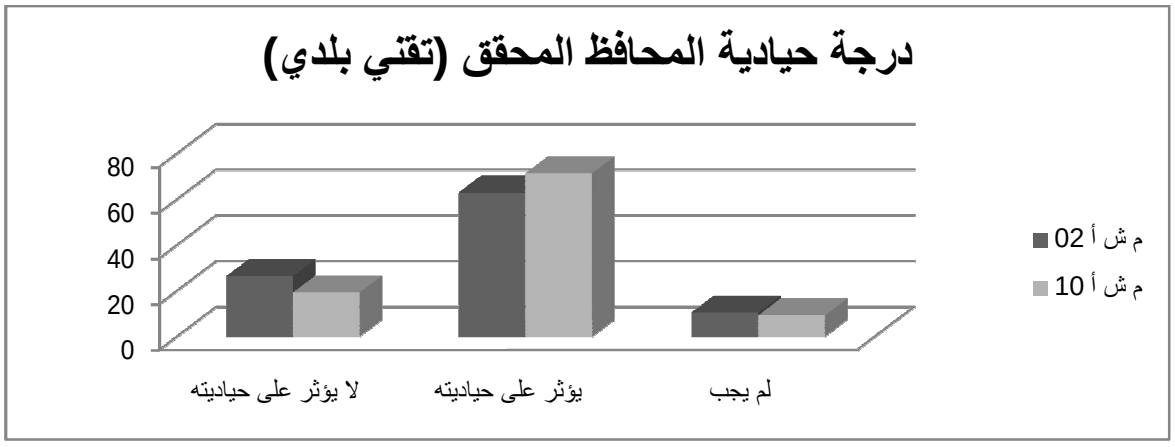
المصدر: الباحث إعتمادا على نتائج الجدول رقم 45

شكل رقم 47



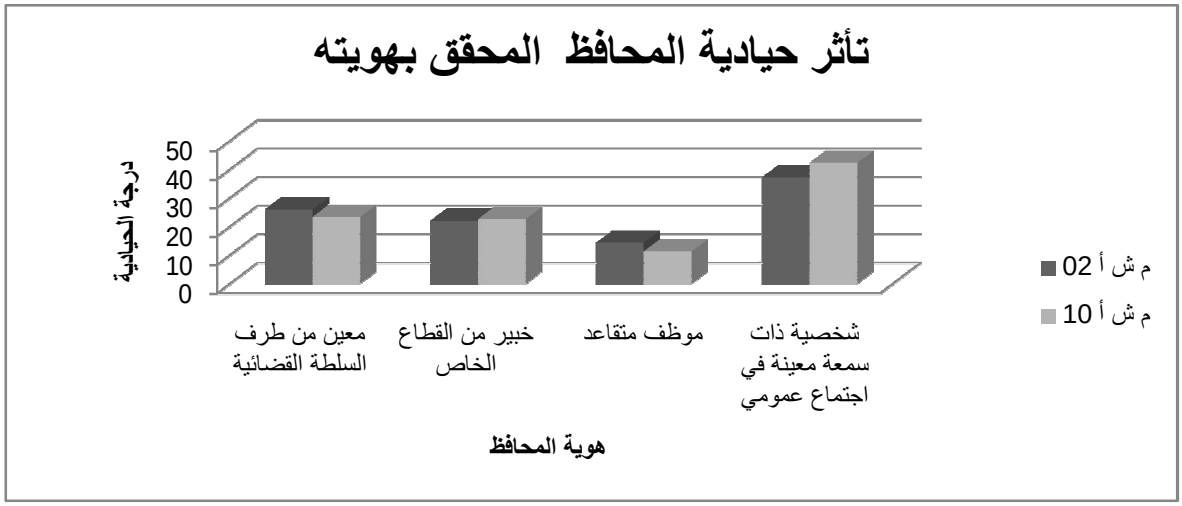
المصدر: الباحث اعتمادا على الجدول رقم 45

شكل رقم 48



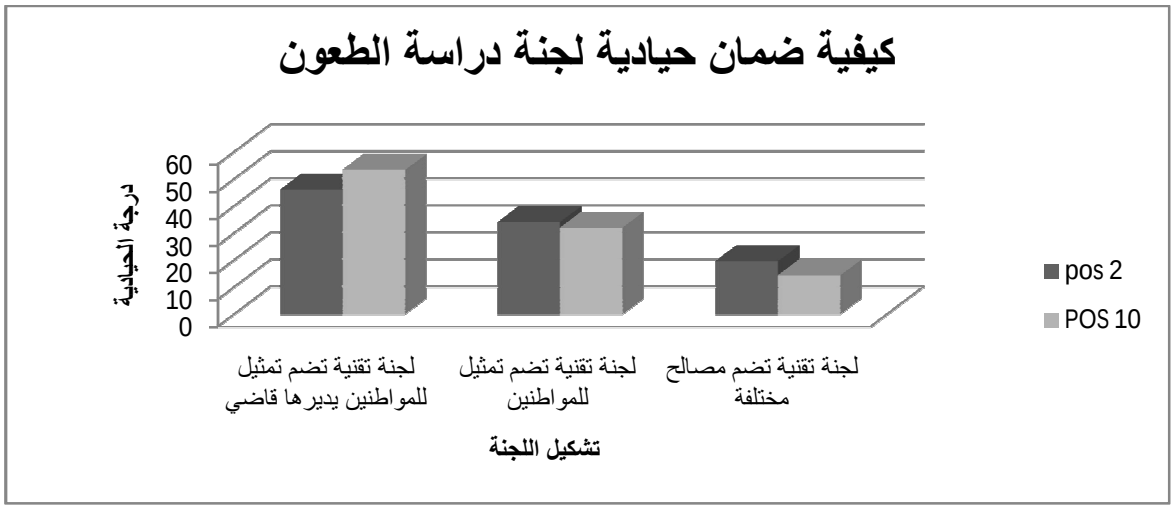
المصدر : الباحث اعتمادا على الجدول رقم 46

شكل رقم: 49



المصدر: إعداد الباحث بناء الجدول رقم 48

شكل رقم 50



المصدر: إعداد الباحث بناء على نتائج الجدول رقم 48

ملخص

تناولت هذه الدراسة بالبحث و التحليل موضوع الإستشارة في إعداد أدوات التهيئة و التعمير مع أخذ مخططات شغل الأراضي كنموذج ، و تكتسي هذه المخططات أهمية بالغة لارتباطها المباشر بإطار حياة السكان، ما يمنحهم شرعية للمشاركة في إعدادها. و هي أيضا أوعية لبرامج التنمية الحضرية ما جعلها ميدان ذو حساسية لأنها بمثابة مؤشر يعكس مدى فعالية التدخل العمومي للسلطات المحلية. و قد إجتهد المشرع الجزائري للتجاوب مع هذا المنحى بسن تشريعات تنظم نشاط المشاركة، بشكل مباشر أو عن طريق تنظيمات المجتمع المدني. تفرع عن الدراسة قسم نظري تناول أدبيات المشاركة، و محاولة تأطير المفهوم الذي يمتاز بنوع من الليونة، ثم التعرض لكيفيات ممارسة المشاركة، مستوياتها و معيقاتها, في حين تعرض القسم التطبيقي منها لمحوران: إستعرضنا في الأول تحليل المسار التشاركي خلال إعداد مخططي شغل الأراضي رقم10 الواقع بحي الإخوة ملاخسو(شرق مدينة باتنة) و رقم 02 الواقع بحي تامشيط جنوبا، فتم تحليل خصائص المشاركة عبر مراحل إعداد الدراسة، أما المحور الثاني فقد إعتمد على تحليل نتائج التحقيق الميداني من خلال عينة عشوائية عن طريق استمارة إستبيانية، إلى جانب عدة مقابلات مع فاعلين أساسيين في إنتاج البيئة الحضرية. و قد استعان الباحث لإجراء الدراسة بالمنهج الوصفي و منهج تحليل المحتوى. خلصت الدراسة إلى تأكيد الفرضيات الفرعية الثلاث ما سمح بالنتيجة من تأكيد الفرضية الرئيسية التي مفادها: إن عدم إلمام الإطار التشريعي للإستشارة بعناصر أبعادها الأساسية من حيث: الإعلام و كيفيات المشاركة و أسلوب تسيير فعاليات المشاركة إنعكس سلبيا على نتائج المسار التشاركي و قلل من مردودية الإستشارة. و قد توجت الدراسة بصياغة مجموعة إقتراحات لإثراء أسلوب إعداد هذه الدراسات.

الكلمات الدالة: استشارة – مشاركة – مخطط شغل الاراضي- صلاحيات الفاعلين - بلدية باتنة

Abstract

This study deals with the research and analysis of public participation in the preparation of land occupancy plans in Algeria. These plans are of great importance in many dimensions. They are tools for urban development programs, making them a field that is sensitive to their direct connection to the population. The Algerian legislator has sought to respond to this trend by enacting legislation regulating the activity of participation, directly or through civil society organizations. The study was divided into a theoretical section dealing with the literature of participation, trying to frame the concept which is characterized by a kind of flexibility, and then exposure to the modalities of practicing participation and its obstacles, while the study of applied two axes, the first of which was to analyze the participatory path during the preparation of the plot No. 4 land in the neighborhood of Malakhsou brothers (The eastern part of the city of Batna). The characteristics of participation were analyzed through the stages of preparation of the study. The second axis was based on analyzing the results of the field investigation through a random sample that was subjected to a questionnaire, along with descriptive approach and content analysis. The study concluded by emphasizing the general assumption that the weakness of public participation in the preparation of land occupancy plans is due to the weakness of the media tools and the lack of participatory tools stipulated in the legislations, which negatively affected the level of public participation. The study concluded by formulating a set of recommendations to activate Public Share

Key words consultation -participation -lands occupation plan - urban actors - Batna commune

ملخص

تناولت هذه الدراسة بالبحث و التحليل موضوع الإستشارة في إعداد أدوات التهيئة و التعمير مع أخذ مخططات شغل الأراضي كنموذج ، و تكتسي هذه المخططات أهمية بالغة لارتباطها المباشر بإطار حياة السكان، ما يمنحهم شرعية للمشاركة في إعدادها. و هي أيضا أوعية لبرامج التنمية الحضرية ما جعلها ميدان ذو حساسية لأنها بمثابة مؤشر يعكس مدى فعالية التدخل العمومي للسلطات المحلية. و قد إجتهد المشرع الجزائري للتجاوب مع هذا المنحى بسن تشريعات تنظم نشاط المشاركة، بشكل مباشر أو عن طريق تنظيمات المجتمع المدني. تفرع عن الدراسة قسم نظري تناول أدبيات المشاركة، و محاولة تأطير المفهوم الذي يمتاز بنوع من الليونة، ثم التعرض لكيفيات ممارسة المشاركة، مستوياتها و معيقاتها, في حين تعرض القسم التطبيقي منها ل محوران: إستعرضنا في الأول تحليل المسار التشاركي خلال إعداد مخططي شغل الأراضي رقم10 الواقع بحي الإخوة ملاخسو(شرق مدينة باتنة) و رقم 02 الواقع بحي تامشيط جنوبا، فتم تحليل خصائص المشاركة عبر مراحل إعداد الدراسة، أما المحور الثاني فقد إعتمد على تحليل نتائج التحقيق الميداني من خلال عينة عشوائية عن طريق استمارة إستبيانية، إلى جانب عدة مقابلات مع فاعلين أساسيين في إنتاج البيئة الحضرية. و قد استعان الباحث لإجراء الدراسة بالمنهج الوصفي و منهج تحليل المحتوى. خلصت الدراسة إلى تأكيد الفرضيات الفرعية الثلاث ما سمح بالنتيجة من تأكيد الفرضية الرئيسية التي مفادها: إن عدم إلمام الإطار التشريعي للإستشارة بعناصر أبعادها الأساسية من حيث: الإعلام و كيفيات المشاركة و أسلوب تسيير فعاليات المشاركة إنعكس سلبيا على نتائج المسار التشاركي و قلل من مردودية الإستشارة**.** و قد توجت الدراسة بصياغة مجموعة إقتراحات لإثراء أسلوب إعداد هذه الدراسات.

الكلمات الدالة: استشارة – مشاركة – مخطط شغل الأراضي- صلاحيات الفاعلين - بلدية باتنة

Abstract

This study deals with the research and analysis of public participation in the preparation of land occupancy plans in Algeria. These plans are of great importance in many dimensions. They are tools for urban development programs, making them a field that is sensitive to their direct connection to the population. The Algerian legislator has sought to respond to this trend by enacting legislation regulating the activity of participation, directly or through civil society organizations. The study was divided into a theoretical section dealing with the literature of participation, trying to frame the concept which is characterized by a kind of flexibility, and then exposure to the modalities of practicing participation and its obstacles, while the study of applied two axes, the first of which was to analyze the participatory path during the preparation of the plot No. 4 land in the neighborhood of Malakhsou brothers (The eastern part of the city of Batna). The characteristics of participation were analyzed through the stages of preparation of the study. The second axis was based on analyzing the results of the field investigation through a random sample that was subjected to a questionnaire, along with descriptive approach and content analysis. The study concluded by emphasizing the general assumption that the weakness of public participation in the preparation of land occupancy plans is due to the weakness of the media tools and the lack of participatory tools stipulated in the legislations, which negatively affected the level of public participation. The study concluded by formulating a set of recommendations to activate Public Share

Key words: consultation -participation- lands occupation plan- urban actors –Batna commune