التنظيم القطري و أثره على البنية المجالية في الجزائر

L'ORGANISATION TERRITORIALE ET LA STRUCTURE SPATIALE EN ALGERIE

LACHIBI TAHAR[1] & ALKAMA DJAMEL[2]

Maître Assistant classe «A » » déprt des sciences de la terre et de l'univers. Unv de Biskra E.mail : benalif-43000@yahoo.fr
Maître de conférence classe «A » déprt d'architecture Unv de Biskra

RESUME

L'objectif de cet article est de mettre en exergue l'organisation territoriale de l'espace algérien suivant des périodes historiques, et leur impact sur la structure spatiale actuelle.

Donc, on peut noter que la structure spatiale actuelle est considérée comme un héritage de plusieurs types d'organisation territoriale à partir de la période ottomane qui a donné naissance à la première configuration de l'espace algérien. Il est clair que, la période coloniale constitue le début de transformation territoriale vers un autre type d'organisation spatiale surtout le découpage des terroirs.

Ce mode d'organisation reconduit après indépendance avec une autre vision de l'Etat nation a fait que l'espace national est abordé par une stratégie d'équilibre spatial fondée sur la prise en compte tous les aspects environnementaux et sécuritaires. Les ressources locales et l'équilibre régional constituent le cheval de batail pour la réussite d'un système de développement territoriale équilibré et complémentaire.

MOTS CLES : Espace , territoire , organisation territoriale, structure spatiale

ملخص

نتناول من خلال هذه الورقة البحثية موضوع التنظيم القطري و أثره على البنية المجالية الحالية في الجزائر، حيث أن دراسة الهياكل التنظيمية و تحليل أسلوب تطبيقها في الميدان يسمح بمعرفة أنواع العلاقات الموجودة بين السكان و مؤسسات الدولة على المستوى المحلي، الإقليمي و الوطني، و مختلف التنظيمات القطرية الموجودة، الأمر الذي سيساهم في وضع معالم البنية المجالية.

و من المعلوم أن البنية المجالية الحالية ليست وليدة الحاضر إنما هي نتاج التنظيمات القطرية السابقة الموروثة عن الإدارة الفرنسية طيلة مرحلة الاستعمار، حيث أحدثت تغييرات كبرى قلبت النظام القبلي المحكم طيلة الوجود العثماني، مما أثر سلبا على البنية المجالية و الاجتماعية للسكان الجزائريين من خلال إتباع سياسة "فرق تسد"، هذه الأخيرة كانت لها الأثر الكبير على المجال الجزائري الذي عرف فوارق كبيرة تتضح من خلال التباينات و الانقطاعات الكبيرة سواء من الشمال إلى الجنوب أو من الشرق إلى الغرب.

هذه الوضعية أجبرت الدولة الجزائرية بعد الاستقلال مباشرة إلى الإسراع إلى اتخاذ الإجراءات التنظيمية من خلال إعداد البرامج و الخطط الكفيلة بإعادة هيكلة المجال الجزائري.

مقدمة

إن دراسة الهياكل التنظيمية، وتحليل أسلوب تطبيقها في الميدان يسمح بمعرفة نوع العلاقات الموجودة بين السكان و مؤسسات الدولة على المستوى المحلي، و يوضح درجة مشاركتهم في تحقيق المخططات التنموية، و العمل على رفع مستواهم الاقتصادي، الاجتماعي و الثقافي، "لأن مفهوم التنمية المحلية يعتمد على تحقيق بين جانبين هما التطور التكنولوجي من جهة و الإصلاح التنظيمي في هياكل الإدارة من جهة ثانية، بتشجيع المسؤولين على المستوى الإقليمي و المحلي على تطوير و ترقية مجتمعاتهم"[1].

و الهياكل الإدارية الحالية في الجزائر ليست وليدة الحاضر و إنما

[1] -د.كمال التابعي: الاتجاهات المعاصرة في دراسة القيم و التنمية، دار المعارف القاهرة 1985 ص 54

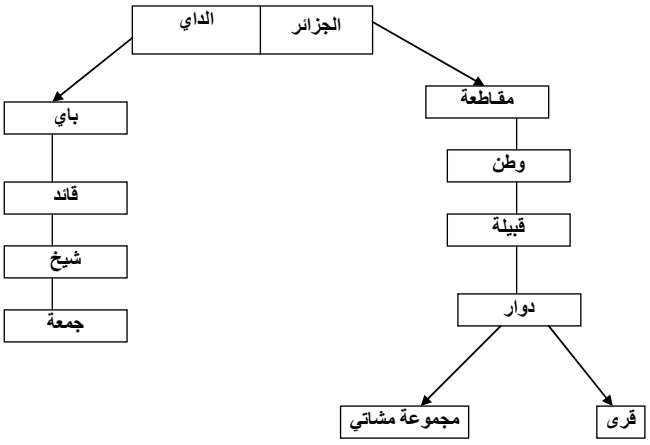
هي نتاج التنظيمات السابقة الموروثة عن الإدارة الفرنسية طيلة مرحلة الاستعمار، حيث أحدثت تغييرات كبرى قلبت النظام القبلي المحكم طيلة الوجود العثماني، مما أثر سلبا على البنية الاجتماعية للسكان الجزائريين من خلال إتباع سياسة فرق تسد، ولكن رغم هذا بقي المجتمع الجزائري ثابتا على مقوماته و مرتبطا بعاداته التي اكتسبها أبا عن جد باستثناء بعض التغيرات التي طرأت على المجتمع المدني بسبب السياسة المنتهجة من طرف الاستعمار الفرنسي في ميدان التربية و التعليم و محاولته طمس الشخصية الجزائرية و إلغاء اللغة العربية و تعويضها باللغة الفرنسية التي كانت اللغة المستعملة في التدريس على مستوى المؤسسات التعليمية.

I- التنظيم القطري في العهد العثماني

إن التواجد العثماني في الجزائر لم يشمل جميع المجال الوطني بل اقتصر على مناطق محددة ذات الكمونات العالية و السواحل بهدف المراقبة، و هو الأمر الذي لم يؤدي إلى قلب البنية الاجتماعية الداخلية للمجتمع الجزائري، بل حاول الأتراك التكيف معها بشكل سمح لهم بالسيطرة عليها. وقد قسم النظام التركي شمال الجزائر إلى ثلاثة مقاطعات تعرف بالبايليك يشرف على كل منها جهازا إداريا مشكل على نمط التنظيم القائم في الإدارة التركية، و كل بايليك يشرف على مجال محدد كالتالي:

- بايليك الشرق و عاصمته قسنطينة و ميناؤه عنابة و يشرف على الجهة الشرقية للبلاد.
- بايليك التيطري في القسم الأوسط و هو أصغر المقاطعات مساحة، و أشدها مراقبة من طرف الباي و عاصمته المدية و ميناؤه دلس.
- بايليك الغرب و كانت في البداية مازونة عاصمة له ثم معسكر ثم وهران و ميناؤه ارزيو
- دار السلطان و اشتملت على مدينة الجزائر و سهل متيجة و حزامه الجبلي من شرشال إلى دلس، و كانت منظمة كمجال خاص تحت المراقبة المباشرة للداي.

كما عمد النظام التركي إلى تقسيم البايليك إلى مجموعة من الوحدات الإدارية تعرف بالأوطان و كل وطن يديره قائد تركي و يجمع عدد من القبائل، و تشكل القبيلة الوحدة الإدارية المحلية الأساسية، يرأسها شيخ يعمل على مساعدة القائد، وهي بدورها مجزأة إلى دواوير و الدوار إلى مشاتي و قرى[2]. و الشكل التالي يوضح هذا التقسيم



المصدر: من إنجاز الباحث

شكل رقم(01): التنظيم القطري في العهد العثماني.

I-1 تسيير و تنظيم المقاطعة

هذا بالقسم الشمالي بينما كلما اتجهنا جنوبا تتلاشى الحدود تدريجيا و هذا ما صعب تحديد المساحة الحقيقية، و بالرغم من هذا التنظيم القطري إلا أن الإدارة اللامركزية المحلية كانت تتسم بالضعف و تفتقر إلى التنظيم الإداري الصحيح بسبب الوصاية الإدارية الشديدة على كافة الأجهزة الإدارية، فكانت إدارة البايات أقرب إلى الإدارة العسكرية منها إلى الإدارة المدنية، حيث لم توجه عنايتها لخدمة المواطنين بل كان الاهتمام الكبر موجه لخدمة الداي و بطانته من الحكام العسكريين، و عليه لم تستطع الإدارة التركية قلب الهيكلة الاجتماعية الداخلية المتمثلة في النظام القبلي المحكم للسكان و الذي سار متوازيا مع التنظيم العثماني الذي كان يعكس ضعف السلطة المركزية للدولة العثمانية في الجزائر أكثر من ثلاثة قرون لأنه كان يسعى إلى غاية محددة هي جمع أكبر ما يمكن جمعه من الضرائب المتنوعة مثل: العشور، الزكاة، الحكر(ضريبة على إنتاج الأراضي المؤجرة) و الغرامة اللازمة و هي ضريبة على الرؤوس.

و بعيدا عن المدن كانت تضعف السيطرة العثمانية و يزيد التمرد القبلي مثل قبائل السفوح الجنوبية للأطلس التلي، و السهول العليا و قبائل الأوراس و الونشريس...الخ على عكس بعض القبائل الموالية للحكم العثماني في جنوب قسنطينة و جنوب وهران التي تعرف بالمخزن و كانت تعفى من الضرائب مقابل مساعدة الأتراك في جمعها من القبائل الأخرى التي تعرف باسم الرعية، حيث أنه من مجموع 516 قبيلة توجد 126(24%) منها مخزن، 120 (20%) رعية أما الباقي فهي قبائل مستقلة نسبيا و تمثل 86 (17%) أو مستقلة كليا عن السلطة التركية و يبلغ عددها 200 (39%)[3]

[2] - الطالبة بودادة امال، و آخرون. التنظيم القطري و محاولة تعريف المستوى الإقليمي في الجزائر- إقليم مدينة قسنطينة- جامعة منتوري قسنطينة 2004ص 25.

[3] -J.C. Brulé: l'Algérie volontarisme Etatique et Aménagement de territoire OPU 1990 p67

كل مقاطعة مسيرة من طرف مدينة رئيسية هي مركز القرار و السيطرة المباشرة للعثمانيين، و هو ما يؤكد لنا دور المدينة في تنظيم و تسيير المجال خاصة إذا كانت تسيطر على إقليمها و تخدمه بشكل أوسع، حيث أن المدينة تشكل القلب النابض للإقليم خاصة إذا كان هناك تكامل فيما بينهما لأنه لا يمكن لأي مدينة أن تنمو و تتطور بمعزل عن إقليمها، لهذا نرى أن التنظيم المجال العثماني انطلق من المدن فكل مدينة تسيطر و تسير مجال محدد.

مقاطعة الوسط: أكثر المقاطعات تعميرا، نجد بها العاصمة التي بلغ عدد سكانها50000 نسمة[4] و بعض التجمعات مثل المدية مليانة و البليدة.

مقاطعة الغرب: و أهم مدنها تلمسان، معسكر و وهران و تسيطر على مجمل مجال الجهة الغربية من الوطن خاصة على مستوى السهول التي كانت تستغل في الزراعة بشتى أنواعها.

مقاطعة الشرق: و أهم مدينة بها هي قسنطينة التي كانت تعتبر عاصمة المقاطعة و مركز القرار بالإضافة إلى عنابة و بعض المدن الأخرى.

كلما ابتعدنا عن هذه المدن الرئيسية تنقص السيطرة العثمانية و يزيد التمرد القبلي و هو ما يؤكد لنا أن طريقة التسيير كانت مركزية حيث تصدر القرارات عموديا انطلاقا من السلطة المركزية و المتمثلة في الداي وصولا إلى أصغر وحدة إدارية برئاسة الشيخ، لكن عدم السيطرة على جميع المجال و هشاشة النظام التركي جعل بعض القبائل تعيش تنظيما خاصا بها بعيدا عن ما تمليه قوانين السلطة التركية.

I-2 أسس التقسيم المجالي في العهد العثماني

اعتمد العثمانيون في تقسيمهم للمجال الجزائري على عنصر واحد و هو المعطيات الطبيعية حيث كل مقاطعة محددة بقمم الجبال أو الوديان على النحو التالي:

دار السلطان: تنتهي حدودها بقمم الجبال التي تحد سهل متيجة انطلاقا من شرشال إلى الأطلس البليدي.

المقاطعة الوسطى: و تضم حوض الحضنة.

المقاطعة الغربية: تتقاطع مع المقاطعة الوسطى بامتداد واد الطويل و صولا إلى واد الشلف.

المقاطعة الشرقية: انطلاقا من البحر تبدأ الحدود تماشيا و واد سباوو، الذي يصب بالقرب من دلس ثم يأخذ طريقه إلى الجهة الغربية لجبال جرجرة ثم مرتفعات الحضنة وبلازما إلى قمم جبال الأوراس.

و خلاصة القول أن تقسيم المجال الجزائري في هذه الفترة رغم اتسامه بالبساطة و العفوية، إلا أنه كان الركيزة أو نقطة البداية لتقسيمات لاحقة، فهو يجسد إلى حد كبير أسس و شروط قيام الأقلمة الحالية، حيث كل بايليك يمتد على مساحة شاسعة، وله مدينة رئيسية تمثل العاصمة مسيرة من طرف باي له سلطة مطلقة في تسيير و تنظيم المقاطعة و هو بالتالي له استقلالية تامة في إدارة و تسيير الكمونات البشرية و التحكم في الموارد الطبيعية و لا تتدخل السلطة المركزية الممثلة بالداي إلا في المدخول الضريبي، لكن هذا لا يعني أن الحكم العثماني كان يمتاز باللامركزية فحسب بل طريقة النفوذ هي التي استوجبت هذه الطريقة في التسيير.

II- التنظيم القطري للاستعمار

اعتمد الاستعمار تقسيم مجالي مهيكلا حول نواة أساسية و هي البلدية التي كانت تشكل الوحدة الإدارية الأساسية لتنظيم و تسيير شؤون البلاد.

II-1- البلدية

حاول النظام الاستعماري تفكيك القبيلة و إحداث الدوار على المستوى المحلي و نظرا لتوافد المعمرين وجب البحث عن وسائل لتجنيد الأراضي و من أجل ذلك جاء قانون مجلس الشيوخ (senatus consulte) الصادر في 22-4-1863[5] يعتمد أساسا على القلب الكلي لهيكلة الأراضي الزراعية، و وضع نهاية لنظام تقليدي دائم في استغلال الأراضي إلى نظام ملكية خاصة حسب القانون الفرنسي بتعيين حدود دقيقة و نهائية لأراضي كل قبيلة تمهيدا لتأسيس الملكية الفردية.

هذا القانون هدم العلاقات الموجودة بين الإنسان و الأرض التي كانت ترتكز على الحياة الاجتماعية الجماعية و عوضها بتأسيس الدوار كوحدة إدارية أقل حجما في تنظيم القطر و هذا للتحكم و السيطرة أكثر على المجال حسب الشعار السائد" فرق تسد diviser pour mieux régner" كما أعطى حق الملكية الفردية للأرض ملغيا بذلك النظام العقاري القديم القائم على الملك و العرش، بالإضافة إلى هذا فإن التقسيمات الإدارية للدوار لم تأخذ بعين الاعتبار الترابط بين القبائل و اعتمدت على مقاييس جغرافية تتمثل في المساحة و عدد سكان معين و بعض مصادر الثروة، فكان غالبا ما انشطرت قبيلة و انضمت إلى عدة دواوير حتى و إن كانت صغيرة العدد، بينما التي تضم عدة انتماءات بقيت موحدة في دوار واحد و الهدف من وراء كل هذا هو القضاء على البنية الاجتماعية المتماسكة للمجتمع الجزائري. ويدار الدوار من طرف جماعة مؤلفة من 8-12[6] عضو جميعهم معينون من طرف الجنرال حاكم المحافظة، ومهمتهم الأساسية هي إدارة الأملاك العامة و توزيع أراضي العرش، و هو ما يشكل مرحلة التحطيم الكلي لنمط حياة محلية عريقة، أو خطوة أولى لوضع إطار إداري أجنبي يسمح له باستغلال غير عقلاني لثروات

[4] - الطالبة بودادة امال، و آخرون. التنظيم القطري و محاولة تعريف المستوى الإقليمي في الجزائر- إقليم مدينة قسنطينة- مصدر سابق ص 25.

[5] -فاطمة لزهراء بيدي، ولاية ميلة: التنظيم الترابي و التنمية المحلية، معهد علوم الأرض، جامعة قسنطينة 1998

[6] - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية(OPU) 1986ص52

البلاد، و قد وجد نوعين من البلديات تختلف فيما بينها حسب المناطق و كذا الكثافة النسبية بين الأوروبيين و الأهالي.

البلديات ذات الصلاحيات الكاملة 1866: يسكنها عدد كبير من الأوروبيين و تتمتع بكل الحقوق و الخدمات العمومية كمثيلاتها في فرنسا، يرأسها شيخ البلدية و مجلس منتخب، وهي ذات مساحة صغيرة و عدد سكانها يقدر بـ 20000 نسمة[7] باستثناء بلديات المدن الكبرى التي تتوطن على أراضي جيدة، و بلغ هذا النوع من البلديات 330 بلدية.

بلديات مختلطة 1868: أغلب سكانها جزائريين و يزيد عددهم عن 80000 نسمة[8] يرأسها قائد عسكري يعين من طرف الحاكم العام إلى جانب موظف مدني، هذه البلديات عكس السابقة فهي تحتل مساحة واسعة تتعدى 10000 هكتار في المتوسط تتوطن في الأراضي الفقيرة و أراضي المناطق الجبلية و يقدر عددها بـ 78 بلدية كانت في البداية تقتصر على المنطقة الشمالية، و في سنة 1902 امتد نمط البلدية المختلطة إلى الصحراء الشمالية.

II-2 المحافظة كمستوى للربط

عند إصدار قرار 15-04-1848 تم تقسيم الجزائر إلى ثلاثة مقاطعات مع تغيير اسمها إلى محافظة حيث يوجد على رأس كل محافظة مدينة كبيرة تشكل عاصمة المحافظة و مركز القرار، و يمكن توضيح هذا التقسيم من خلال الشكل رقم(...)، الذي يبين لنا أن الاستعمار الفرنسي حاول تقسيم البلاد إلى ثلاث أجزاء متقاربة المساحة و هذا لبسط النفوذ و القدرة على التحكم أكثر في المجال بهدف الاستغلال الأكبر لجميع الثروات الوطنية لخدمة مصالح الدولة الأم و العمل على تفقير الشعب الجزائري الذي طرد إلى المناطق الجبلية.

محافظة الجزائر: و تشكل عاصمة البلاد و تضم بايليك التيطري و دار السلطان قديم، تعتبر مركز القرار السياسي و العسكري.

محافظتي قسنطينة و وهران: و اللتان توافقان بايليك الشرق و الغرب سابقا، و تشكل كل محافظة إقليم كبير ترأسها مدينة كبيرة تعتبر عاصمة لها و هما قسنطينة بالشرق و وهران بالغرب، هذه الطريقة بالفعل مكنت السلطة الاستعمارية من بسط نفوذها على المجال الجزائري و استغلال الثروات الطبيعية الموجودة به بطريقة غير عقلانية مما أثر سلبا على القدرات المجالية، و عمل هذا التقسيم على طرد الجزائريين إلى الأرياف حيث الأراضي قليلة و ذات تضاريس و عرة جعلت آفة الفقر و التهميش تضرب جميع السكان.

كما نشير إلى أن كل محافظة تنقسم بدورها إلى محافظات فرعية، دوائر و بلديات، كل واحدة مسيرة من طرف محافظ يمارس فيها كل الصلاحيات الإدارية له علاقة مباشرة مع الحاكم العام، و إلى جانب المحافظ نجد نائب المحافظ، مجلس المحافظة و مجلس عام، تمتد المحافظة من الشمال إلى الجنوب قاطعة بذلك الوحدات الفيزيائية الكبرى للجزائر، حيث يفوق حجمها 30 مرة حجم المحافظة في فرنسا، كما تختلف فيما بينها من حيث المساحة، عدد السكان، عدد المحافظات االفرعية و البلديات و هو ما يوضحه الجدول الآتي:

جدول رقم(1): المحافظة و التنظيم القطري للجزائر في العهد العثماني

المحافظة	المساحة كلم^2	السكان (نسمة)	عدد المحافظات الفرعية
الجزائر	54861	765898	7
وهران	67262	199072	6
قسنطينة	87579	3108165	7

المصدر: مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر (OPU) 1986

نلاحظ من الجدول أن محافظة قسنطينة تأخذ المساحة الأكبر بنسبة 42 % من مساحة الجزائر الشمالية كما تعتبر الأكثر تعميرا، في حين نجد محافظة الجزائر بالرغم من كونها مركز القرار تحتل اصغر مساحة و يمكن إرجاع هذا إلى الجانب الفيزيائي الذي يعتبر حتمية في تقسيم المجال.

II-3 التنظيم القطري الجديد

إن الامتداد الكبير للمحافظة الجزائرية حال دون التحكم و السيطرة في المناطق البعيدة للبلاد، لهذا استوجب إعادة هيكلة تنظيمية لتسهيل مراقبة السكان و النشاطات الاقتصادية و الاجتماعية المخصصة لها و كذا استغلال أكبر و بشتى الأنواع لجمع الثروات الطبيعية التي يزخر بها المجال الجزائري.

II-3-1 التقسيم الإداري 1956

انطلاقا من 1956 عمدت الدولة الاستعمارية إلى إعادة التنظيم الإداري المحلي بإصدار إصلاحات و تعديلات متتالية حتى الاستقلال يمكن إيجازها فيما يأتي:

أ) مرسوم 28/06/ 1956: نص على اختفاء البلديات المختلطة و مراكز الاستيطان، وتعميم بلديات ذات مساحات و أحجام سكانية صغيرة، أنشئت على مستوى حدود الدوار في أغلب الأحيان و بلغ عددها 1468 بلدية[9]

ب) انتخاب المجالس الشعبية من طرف مجموع السكان الجزائريين و الأوروبيين مجتمعين.

[7] - DJamel raham: les structures spatiales de l'est Algerien ; les maillages territoriaux urbain et routiers ; these d'etat F.S.T.G.A.T Université de constantine , 2001 P 55

[8] - DJamel raham: op-cit P56

[9] - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، مصدر سابق ص57

ت) تحديد مهام واسعة للمجلس البلدي الذي ينسق مع رئيس البلدية في قضايا هامة إدارية و اقتصادية، من أجل مكافحة البطالة، و الدعامة الصحية و التعليمية، و كذا لوضع برامج للأشغال البلدية فيما يخص أساسا قنوات المياه، البناء و الطرق بهدف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المحلية.

ث) ارتفع عدد الدوائر من 20 إلى 76 دائرة كما أسندت مهام واسعة لرئيس الدائرة.

ج) إضافة إلى ما سبق ظهر في سنة 1956 مستوى إداري جديد يجمع عدة محافظات و هو الإقليم(la région)10 تحت مسؤولية محافظي الجزائر، قسنطينة و وهران بتكليفهم بمهام جديدة تتمخض في الرقابة العليا و التنسيق العام لحركة المسؤولين المدنيين و العسكريين.

كل هذه الإصلاحات كانت تخص الأقلية الأوروبيين، أما البلديات المستحدثة فلا تملك الوسائل لتطبيق الإصلاحات التي كانت تخضع للسلطة المركزية، فالظروف السياسية و العسكرية التي فرضت هذه الإصلاحات جعلت تطبيقها في الواقع مستحيل لأنها كانت موسومة بالتناقضات و لم تتوصل إلا إلى استحداث بلديات صغيرة و همية لم يتردد المسؤولين الجزائريين بعد الاستقلال في تغييرها.

كل هذه التنظيمات التي تقوي السلطة المركزية على المستوى المحلي كانت تكشف عن ضعف المجموعات المحلية الجديدة و فشلها في هذه الإصلاحات الإدارية التي كانت من الناحية النظرية مستوحاة من مفاهيم تحررية ديمقراطية، بينما التطبيق العملي كان للسلاح، و سرعان ما عادت البلاد إلى نظام الإدارة المباشر من طرف الأعضاء المعينين و هذا في سنة 1957، و في نفس الوقت شهدت هذه الفترة تثبيت إدارة محلية غير رسمية بهياكل إدارية خاصة بالشعب الجزائري، أو ما يعرف بالإدارة المحلية الموازية. لكن لم يوافق المجتمع الجزائري المهيكل و المؤسس على العائلة و علاقات القرابة على الهياكل الإدارية المفروضة عليه و التي لم تعمل على مشاركته فعاش حياة مزدوجة و هي القبول الشكلي للهياكل الإدارية الاستعمارية و الاحترام التام للسياسة الاجتماعية التقليدية إلى أن وضعت تقسيمات إدارية محلية من طرف جيش التحرير الوطني سنة 1956 في مؤتمر الصومام استقبلت بترحاب و حماس من جميع شرائح المجتمع الجزائري.

و احتراما لقواعد المركزية الديمقراطية و الجماعية جاء التقسيم الإداري الهرمي متماشيا مع التنظيم العسكري لجيش التحرير الوطني، حيث قسمت الجزائر إلى ستة ولايات و الولاية إلى مناطق و المنطقة إلى نواح و الناحية إلى أقسام و القسم إلى دواوير و الدوار إلى مشاتي، و تم اعتماد أسلوب القرار الجماعي كوسيلة للتسيير و التنظيم، كما شكل الدوار الوحدة الإدارية الصغيرة المحلية، و يتمتع بأعضاء منتخبين و هذا في المناطق المحررة حيث يشكلون مجلس الشعب أو الجماعة و يخضعون للسلطة على مستوى القسم، و يتألف مجلس الشعب من خمسة أعضاء منتخبين على مستوى الدوار أو مجموعة من المشاتي مكلفين بالقضايا المدنية، القضائية، الاقتصادية و قضايا الأمن، و يعين مجلس الشعب مسؤولا على مستوى كل مشتة واقعة في حدود الدوار، أما القسم فيمثل الدائرة الإدارية الأرقى يتميز بجهاز أكثر تقنية مكلف بقضايا محددة، و يملك مصالح للحماية تحت مسؤولية عسكري-سياسي و هي:

- فرقة درك مؤلفة من مجاهدين تقوم بتثبيت الأمن و التقاط المعلومات.
- فرقة الشرطة الريفية على مستوى كل دوار تحت مسؤولية الجماعة. - جهاز حراس الغابة.

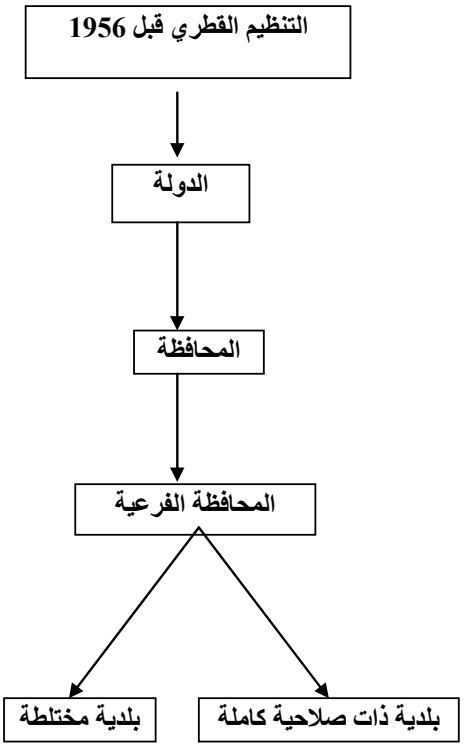
في الواقع هذه التنظيمات لم تطبق إلا في المناطق التي سيطر عليها جيش التحرير الوطني، إلا أن ثنائية السلطة كانت حقيقة على مجمل الوطن حيث أنه هناك المؤسسات الإدارية الفرنسية بمختلف أنواعها و بالمقابل يوجد التنظيم التقليدي التسلسلي الخاص بالمجتمع الجزائري الذي صمد أمام جميع الأشكال الممارسة عليه من طرف المستعمر من أجل طمس هويته.

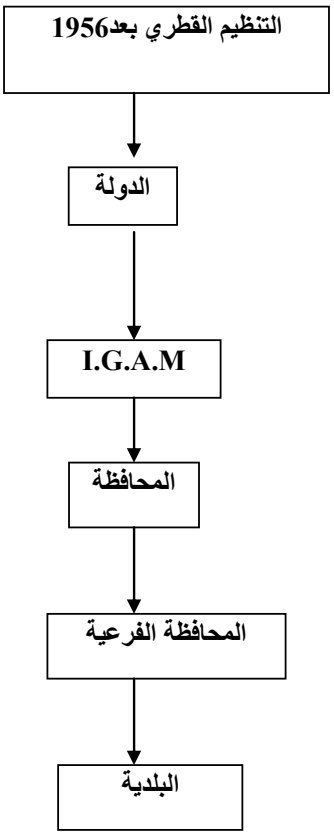
و خلاصة القول أن النظام القبلي الذي كانت تعيشه الجزائر طيلة القرون الماضية عرف زوالا تدريجيا بوصول الاستعمار نتيجة تشتيت القبائل إلى دواوير، و حل مكانها نظاما أكثر تنظيما من القاعدة إلى القمة عوضت فيه القبيلة بالبلدية منها المختلطة و أخرى ذات الصلاحيات الكاملة، و المقاطعة بالمحافظة و جعلت المحافظة الفرعية كمستوى وسيط بينهما، و كانت السلطة العسكرية هي المسيطرة، هذه التحولات تلتها تغييرات في البنية الاجتماعية للمجتمع الجزائري.

كل هذه الأسباب و أخرى أدت إلى نزوح سكاني كبير نحو المدن الشمالية و التجمعات الاستعمارية التي أصبحت مدننا في جزائر اليوم. و قد دام هذا النظام التعسفي حتى سنة 1956 بإلغاء الازدواجية البلدية و خلق نظام موحد تم فيه تعقيد الحبكة المجالية بزيادة عدد المحافظات الفرعية و البلديات، بالإضافة إلى ظهور مستوى تنظيمي جديد هو الإقليم، و يمكن تلخيص هذا التنظيم المجالي في الشكل التالي:

شكل رقم(02): التنظيم القطري للجزائر في عهد الاستعمار الفرنسي

[10] - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، مصدر سابق ص58





المصدر: من إنجاز الباحث

III- التنظيم القطري للجزائر المستقلة

أقلبت الثورة التحريرية التنظيم الاقتصادي و المجالي الذي كان سائدا منذ فترة طويلة خاصة من حيث تحديد حركات السكان، غلق الحدود مع تونس و المغرب و خلق مناطق واسعة محرمة على السكان بالإضافة إلى خلق المحتشدات المراقبة من طرف الجيش الفرنسي حيث حوالي 2500000 نسمة عاشت تحت هذا النظام و حوالي 1000000 نسمة غادرت القرى باتجاه المدن[11] حيث واحد من ثلاثة من الجزائريين هاجر قسرا أو هروبا من المستعمر، و هو ما دفع بنظام الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال إلى رد فعل عنيف على وجود إدارة استعمارية، و العمل على استبدال هذه الإدارة القمعية بنظام إداري شعبي ينبع من السكان و يسخر لخدمة مصالحهم.

لكن رحيل الاستعمار الفرنسي بكل هياكله و إطاراته ترك الوضع الاقتصادي و الإداري صعبا جدا على دولة فتية و خارجة من حرب فتاكة أتت على الأخضر و اليابس، حيث أن الهياكل الإدارية و الاقتصادية الجزائرية كانت فارغة من المستوى المحلي إلى المركزين و نشاط المصالح على مستوى المحافظات و الدوائر و البلديات كان مشلولا من الناحية البشرية، التقنية و المالية، فكان لا بد من تنظيم إداري جديد يأخذ بعين الاعتبار الوضع الجديد للبلاد.

III -1 تنظيم 1963 –تعديل إداري على المستوى المحلي

ظهر مرسوم 16 ماي 1963 كمكمل بعدة نصوص قانونية لتعيين وفود خاصة تقوم بتعديل حدود البلديات بتقليص عددها من 1484 إلى 676 بلدية[12]، و الهدف الأساسي من هذا التجميع هو تقليص المصاريف العامة في التسيير و تحسين إطار حياة جديد، إلا أن هذه العملية لم تخلو من بعض النقائص مثل:

- عدم اعتبار العلاقات الاجتماعية في التقسيم، حيث نجد قسم من بلدية يتعامل سكانه مع البلدية المجاورة و لذلك حدثت تعديلات عديدة على مستوى البلديات لمحاولة محو هذه النقائص.
- اعتماد معيار واحد في التقسيم و هو المعيار الطبيعي.

و فيما يخص الدوائر و المحافظات بقيت على حالها ما عدا بعض التعديلات الجزئية، كما أخذت السلطة الجزائرية بعض الإجراءات لضمان حد أدنى من تمثيل المواطنين على مستوى المحافظة من خلال إنشاء اللجنة الجهوية للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي(C.D.I.E.S) التي كانت في الواقع العملي سلطة استشارية تكمن مهمتها في مساعدة المحافظ على القيام بصلاحياته و لم تظهر في الميدان إلا نادرا، و قد انتهت مهمتها سنة 1967، كما أحدثت الدولة المجلس الجهوي الاقتصادي و الاجتماعي(C.A.D.E.S) و تتمثل مهمته في جمع و بلورة القضايا ذات الطابع الاقتصادي على مستوى الولاية، و في الواقع كان مجرد مجلس استشاري يعطي رأيه حول ميزانية المحافظة.

[11] -- الطالبات بودادة امال، و آخرون. - مصدر سابق ص39.

[12] - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، مصدر سابق ص63

و عليه يمكن القول أن النشاط الاستشاري للأجهزة الجماعية المؤسسة بعد الاستقلال ساعدت على تقوية السلطة المركزية التي كان يجسدها المحافظ كمسير لجميع الميادين على مستوى المحافظة، و بعد سنوات قليلة بدأ التساؤل حول القوانين الإدارية الموروثة و التفكير في وضع إطار قانوني جزائري فكان قانون البلدية 1967 و قانون الولاية 1969.

III-2- التقسيم القطري 1974 –التنمية الاقتصادية

زامن هذا التقسيم أكثر مشاريع التنمية الاقتصادية الوطنية، و كان يهدف إلى تحسين التأطير الإداري و محو الفوارق و الاختلالات الموروثة عن العهد الاستعماري، حيث شمل التقسيم الولايات و الدوائر و لم يغير في البلديات فأصبح بذلك عدد الولايات 31 ولاية بدلا من 15 ولاية، و عدد الدوائر 160 بدلا من 91 في السابق بمعدل 4-7دوائر لكل ولاية ما عدا تمنراست بدائرتين و تيزي وزو بـ 8دوائر.

و الملاحظ أن الولايات الجديدة كانت أقل مساحة و أكثر تجانسا، حيث تراوح عدد السكان خلال تعداد 1977 بين 300000-1000000 نسمة و المساحة بين 2000-20000 كلم2 ما عدا الجزائر العاصمة بعدد سكان بلغ 1930000 نسمة و مساحة تقدر بـ 870 كلم2 و الولايات الصحراوية مثل تمنراست التي بلغت مساحتها 570000 كلم2 و عدد سكانها 42000 نسمة13، و من البديهي أن كل تقسيم مجالي يهدف إلى تحقيق تغييرات و إحداث تعديلات من شأنها تطوير و تحسين الإطار المعيشي للفرد و المجتمع، لهذا فإن تقسيم 1974 اكتسى أهمية كبيرة يمكن تلخيصها فيما يلي:

- اعتبر هذا التقسيم هاما لأنه حاول جمع مناطق متكاملة داخل وحدة إدارية واحدة، و هي مناطق متطورة و مجهزة منذ الوجود الفرنسي مع مناطق مهمشة بهدف استفادة الثانية من الأولى كولاية البليدة التي جمعت سهول متيجة، الأطلس البليدي و جبال زكار و كذا دوائرة أمزور بولاية بجاية تجمع بلديات جيدة التجهيز في حوض الصومام و هي البلديات ذات الصلاحيات الكاملة سابقا و بلديات معزولة في جبال القبائل الصغرى و الكبرى

- التقسيم الجديد خلق شروط التغيير و أعطى تنظيما هرميا منتظما ساهم في وضع معالم للهيكلة المجالية في الجزائر

- اعتمد التقسيم الإداري في الغالب على معايير إقليمية حيث تشكل لدينا ثلاث أنواع من الأقاليم يمكن حصرها في:

- أقاليم جغرافية من خلال اعتماد المعايير الطبيعية كأساس في التقسيم مثل ولاية تيزي وزو ذات حدود طبيعية واضحة و ولاية باتنة التي تغطي منطقة الأوراس و غيرها من الولايات الأخرى.

- أقاليم مستقطبة و هي الولايات التي كانت تحظى بقسط أكبر من التنمية منذ التواجد الاستعماري حيث تتماشى حدودها تقريبا مع مجالات نفوذ مقراتها

- أقاليم اقتصادية و هي التي أنشئت في إطار استغلال الثروات الطبيعية كولاية ورقلة.

إلا أن هذا التقسيم كغيره من التقسيمات لا يخلو من بعض النقائص حيث نتج عنه:

- أن بعض الولايات كانت مقسمة بين قطبين مثل قالمة بين سوق اهراس و مقر الولاية، و ولاية مستغانم بين مقرها و ولاية غيليزان.
- بعض الولايات ذات مساحات واسعة جدا خاصة في السهوب و الصحراء و البعض ذات أحجام سكانية كبيرة كالجزائر العاصمة و سطيف.
- بعض الولايات تحمل تناقضات محلية، حيث هناك بلديات تدير ظهرها إلى ولايتها و تتجه نحو أخرى مثل زيغود يوسف بولاية سكيكدة و عين مليلة بولاية أم البواقي باتجاههما نحو ولاية قسنطينة، و نفس القول ينطبق على الدوائر و البلديات.

و عليه يمكن القول أنه رغم أن هذا التنظيم قدم إيجابيات عديدة في تنظيم المجال و تسييره إلا أنه لم يحقق النتائج المرجوة و الهادفة إلى محو الفوارق الجهوية و تثمين الثروات الوطنية من خلال التحكم الرشيد في المجال، و من أجل هذا ظهر تنظيم آخر بعد عشرية من الزمن.

III-3- التقسيم القطري 1984:

يهدف هذا التقسيم لتحديد إطار إقليمي جديد ينجم عنه إنشاء ولايات حديثة منبثقة عن دمج جزأين أو عدة أجزاء من ولايات أو بلديات أخرى أو عن تقسيم ولاية أو بلدية واحدة، حيث و بمقتضى القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 أصبح عدد الولايات 48 ولاية و البلديات 1540 بلدية و جاء هذا التقسيم كإستراتيجية جديدة للتحكم في المجال الوطني و تحقيق مجموعة من الأهداف و النتائج يمكن حصرها فيما يأتي:

على مستوى الولاية:

- خلق الولايات الجديدة سمح بمحو التشوه المتبقي عن التقسيم السابق و هذا من خلال تقسيم الولايات ذات الرأسين كمستغانم، قالمة و الشلف او الولايات الكبيرة الحجم كبسكرة، سعيدة و بشار.
- التقليل من العزلة خاصة في المناطق التلية الداخلية كولايات ميلة و سوق اهراس و تيسمسيلت.
- تحسين و مراقبة المناطق الحدودية بخلق ولايات حدودية كالطارف، النعامة و تندوف
- تعديل إطار بعض الولايات كقسنطينة و سكيكدة.
- كما أن خلق 17 ولاية جديدة من شأنه أن يخلق على المدى القصير أقطابا تنموية خاصة في المناطق المعزولة و غير الحضرية مثل السهوب و الصحراء و الأطراف التلية.

13- التعداد العام للسكان و السكن 1977 الديوان الوطني للإحصاء

على مستوى البلدية:

تقسيم البلدية القديمة إلى إثنين أو أكثر كان يهدف إلى توسيع التنمية المحلية التي تعتبر البلدية المحرك الرئيسي لها، فمثلا ولاية بجاية أو ميلة مقرات البلديات القديمة تقع جميعا في أحواض الوادي أو محيطه القريب، أما البلديات الجديدة فتتركز غالبا في المناطق الجبلية، فالتقسيم الجديد سمح بتوزيع المبادرة الإدارية و الاقتصادية، و بإدماج السكان خاصة الريفيين في سيرورة التنمية.

إن أهم ما يستنتج من مختلف التنظيمات الإدارية على المستوى المحلي هو بعض الاستقرار على مستوى الدوار الذي بقيت حدوده قائمة و ثابتة منذ نشأته، فتقسيم 1956 الذي حول الدوار إلى بلدية لم يغير في حدوده و أصبت البلدية مشكلة من دوار واحد أو أكثر، كما أن تنظيم 1963 الذي قلص في عدد البلديات لم يمس حدود الدوار و بالمثل فإن تنظيم 1974 لم يغير في حدود البلديات، و أخيرا عاد تنظيم 1984 إلى تجزئة البلدية و اعتمد في ذلك أيضا على حدود الدوار التي أصبحت حدود البلدية من جديد، و بالتالي فوحدة الدوار استمرت أكثر من قرن و نصف من الزمن.

و ما يمكن قوله أن التنظيم الإداري للمجال الجزائري اليوم أكثر انتظاما و هو ما يؤكده مبدأ التسلسل و التراتب الذي يبدو منتظما 48 ولاية 260 دائرة و 1540 بلدية، و لكن بالرغم من هذا فإن أي تنظيم للتراب لا يمكن أن يكون نهائيا، بل يعكس فترة معينة في التاريخ و التطور المستمر، و أي نموذج للتنظيم الترابي مهما كانت قيمته و فعاليته يبقى خاضعا لطبيعة السلطة التي تحدده عن طريق الإدارة، لكن نجاح هذا التنظيم يعود بالدرجة الأولى إلى اعتماد معايير علمية دقيقة تنبثق من المجال مباشرة و يراعى فيها شروط التقسيم الصحيح ضمن معطيات طبيعية، بشرية و اقتصادية.

الخاتمة:

مما سبق نستنتج أن تقسيم المجال الجزائري في الفترة العثمانية رغم اتسامه بالبساطة و العفوية، كان نقطة البداية لتقسيمات لاحقة، فهو يجسد إلى حد كبير أسس و شروط قيام الأقلمة الحالية. هذا النظام القبلي الذي كانت تعيشه الجزائر طيلة القرون الماضية عرف زوالا تدريجيا بوصول الاستعمار نتيجة تشتيت القبائل إلى دواوير، و حل مكانها نظاما أكثر تنظيما من القاعدة إلى القمة عوضت فيه القبيلة بالبلدية و المقاطعة بالمحافظة و جعلت المحافظة الفرعية كمستوى وسيط بينهما، و كانت السلطة العسكرية هي المسيطرة، هذه التحولات تلتها تغييرات في البنية الاجتماعية بتحويل المجتمع الجزائري من ريفي إلى حضري. كل هذه الأسباب و أخرى أدت إلى نزوح سكاني كبير نحو المدن الشمالية و التجمعات الاستعمارية التي أصبحت مدننا في جزائر اليوم. و قد دام هذا النظام التعسفي حتى سنة 1956 بإلغاء الازدواجية البلدية و خلق نظام موحد تم فيه تعقيد البنية المجالية بزيادة عدد المحافظات الفرعية و البلديات.

بعد الاستقلال صممت الجزائر تنميتها في إطار التخطيط مخولة للولاية أهم سلطة قرار إداري لا مركزي من حيث برامج التنمية الاقتصادية، بالتنسيق مع مختلف الوزارات المعنية، و أمام إبعاد البعد المساحي لهذه المؤسسة أصبحت لا تظهر دائما كنموذج مرجعي في التخطيط. بسبب رفض المشرع منذ الاستقلال وجود مجال أوسع من الولاية خوفا من الجهوية، لكن أمام المستجدات السياسية و التحولات الاقتصادية و الاجتماعية للبلاد يتحتم على السلطات التفكير في إطار أكبر من الولاية و هو الإطار الإقليمي باعتقادنا أنه سيقدم حلولا لمختلف المشاكل الإدارية أو السوسيواقتصادية المطروحة أو المحتمل ظهورها مستقبلا، كما أن الإقليم بمفهومه الأوسع يشكل الأسلوب الأنجع و الفعال للنهوض بالمجال الوطني و تثمين ثرواته الطبيعية.

الهوامش

[1] د.كمال التابعي: الاتجاهات المعاصرة في دراسة القيم و التنمية، دار المعارف القاهرة 1985 ص 54

[2] الطالبات بودادة امال، بوشفة امينة و بوفنارة فاطمة. التنظيم القطري و و محاولة تعريف المستوى الإقليمي في الجزائر- إقليم مدينة قسنطينة- قسنطينة 2004 جامعة منتوري ص 25.

[3] C. Brulé: l'Algérie volontarisme étatique et Aménagement de territoire OPU 1990 p67

[4] الطالبة بودادة امال، و آخرون. التنظيم القطري و و محاولة تعريف المستوى الإقليمي في الجزائر- إقليم مدينة قسنطينة- مصدر سابق ص25

[5] فاطمة لزهراء بيدي، ولاية ميلة: التنظيم الترابي و التنمية المحلية، معهد علوم الأرض، جامعة قسنطينة 1998

[6] مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية(OPU) 1986ص52

[7] Djamel Raham: les structures spatiales de l'est Algerien ; les maillages territoriaux urbain et routiers ; these d'etat F.S.T.G.A.T Université de constantine , 2001 P 55

[8] Djamel Raham: op-cit P56

[9] مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، مصدر سابق ص57

[10] مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، مصدر سابق ص58

[11] الطالبات بودادةامال، بوشفة امينة و بوفنارة فاطمة. التنظيم القطري و و محاولة تعريف المستوى الإقليمي في الجزائر- إقليم مدينة قسنطينة- مصدر سابق ص39.

[12] مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، مصدر سابق ص63

[13] التعداد العام للسكان و السكن 1977 الديوان الوطني للإحصاء