جامعة زيان عاشور - الجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون
10/11

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص : دولة و مؤسسات

إشراف الأستاذ الدكتور:
لحرش أسعد

إعداد الطالب :
حلباوي محمد اليزيد

:

1- رئيسا

2-

3-

السنة الجامعية : 2017/2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إلى من قال فيهما المولى عز وجل " واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل رب ارحمهما كما
ربباني صغيرا "

تعجز الكلمات أن تفيه حقه ، إلى معلمي الأول ، إلى من سهر الليل لأجل راحتي ، وتحمل
الصعاب لي مهد لي طريق العلم ، إلى نبع العطاء الذي لا ينضب ، إلى مثلي الأعلى
، أبي الحبيب

إلى من رأني قبل عينها وحملتني أحشاؤها قبل يديها إلى من جعل الله الجنة تحت قدميها أمي
العزيزة

واعز شخصين عل قلبي ابي الغالي سالم وامي الحبيبة فتيحة

حمزة عبد الرحمان والى نجاته جهاد حدة نخلة

زوية

والى تاج راسي وقررة عيني الخنساء وإلهام حفصه

محمد اليزيد

شكر وتقدير

الحمد لله الذي علم بالقلم ، علم الإنسان ما لم يعلم ، وأصلي وأسلم على خير من تعلم وعمل وعلم ، سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم .

أم بعد :

فأشكر الله كثيراً على عونه وتوفيقه ، ثم أتقدم بخالص شكري وتقديري إلى أستاذي الفاضل سعادة الأستاذ الدكتور :/ **لحريش أسعد** المشرف على هذه المذكرة على ما أولاه إليّ من جهد واهتمام ، وما قدمه من نصح وتوجيه وإرشاد خلال مراحل هذه المذكرة ، فقد كان لتوجيهه السديد الأثر الكبير في إظهار هذه المذكرة المتواضعة إلى حيز الوجود . أرجو له دوام التوفيق والسداد .
كما أتقدم بالشكر و التقدير لسعادة رئيسة قسم الحقوق الدكتور: / **بن الصادق احمد** ، ولكافة أساتذتي الكرام أعضاء هيئة التدريس بقسم الحقوق، على توجيهاتهم القيمة خلال مناقشة خطة هذه الدراسة .

وأخصّ بالشكر الجزيل **والداي** حفظهما الله ورعاهما ، وأشقائي وشقيقتاي وزوجتي على صبرهم واهتمامهم ودوام متابعتهم لسير دراستي . وأكرر شكري وتقديري لكل من ساهم وساعد بصورة مباشرة أو غير مباشرة في إنجاح هذا الجهد وسهوت عن ذكر اسمه .

أسأل الله العليّ القدير أن يجعل هذا العمل خالصاً لوجهه الكريم ، وأن يمدنا بعونه وتوفيقه ويجعل ما تعلمناه عوناً لنا على أفضل الأداء ، إنه ولي ذلك والقادر عليه .

والله الموفق ،،،

حلباوي محمد اليزيد

ملخص عام

باللغة العربية

من خلال دراستي لهذا الموضوع توصلت إلى أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة (اللامركزية الإدارية) وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، كما تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون وتساهم في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية المحلية وهذه الأخيرة هي: حركة تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في مجمله على أساس المشاركة الإيجابية لهذا المجتمع، وتهدف أيضا إلى الرفع من المستوى المعيشي للسكان عبر تنويع وتطوير جميع الأنشطة، وهذا يهدف إلى فك العزلة عن المناطق النائية. أما عن دور بلدية في إحداث التنمية المحلية فقد عانت كثيرا قبل أن يكون لها دور بسبب موقعها أو طابعها الجبلي الغابي الذي عانت منه ومن ويلات الإرهاب خلال العشرية السوداء مما جعلها بعيدة عن التنمية المحلية كل البعد لانشغال الدولة بمكافحة هذه الظاهرة العابرة للقارات وبعد عودة الأمن والاستقرار إلى البلاد بدأت البلدية تهتم بالتنمية المحلية وخاصة دعم المواطنين بالسكنات الريفية، وتهيئة وسط المدينة مما يعطيها طابعا حضاري.

باللغة الفرنسية :

Grâce à mon étude sur le sujet, je trouve que la municipalité est la collectivité territoriale de base de l'Etat et jouit de la personnalité information financière indépendante morale (1 décentralisation administrative) et constituent le cadre pour la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques et exercer ses pouvoirs dans tous les domaines de compétence qui leur sont conférés en vertu de la loi et de contribuer à la gestion et la création de la région et le développement local, ces derniers sont: le mouvement visant à améliorer les conditions de vie de la communauté dans son ensemble sur la base de la participation positive de la communauté, et DHT P aussi pour élever le niveau de vie de la population grâce à la diversification et le développement de tous les actifs, et qui vise à déchiffrer l'isolement des régions éloignées. En ce qui concerne le rôle de la municipalité dans la création du développement local, il a tant souffert avant qu'ils ont un rôle à cause de son emplacement ou la nature de la forêt de montagne, qui a souffert et du fléau du terrorisme pendant la décennie noire, ce qui en fait loin du développement local toutes les dimensions de la préoccupation de l'État pour lutter contre le phénomène de cross-omnivore et après le retour de la sécurité et de la stabilité le pays a commencé à se soucier du développement local des municipalités et des particuliers pour soutenir Balsknat rural, et la création du centre-ville, ce qui lui donne le caractère Houdar.

المقدمة

دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون 10/11

مقدمة:

إن اتساع مجالات تدخل الدول الحديثة في إدارة الشؤون العامة وخدمة المواطنين؛ جعلها غير قادرة على الاضطلاع بوظائفها لوحدها. وإيماننا منها بوجود مصالح محلية مختلفة ومتميزة عن المصالح الوطنية. حاولت الدولة أن تجد آليات ووسائل بديلة تساعد على تأمين وظائفها العامة من جهة والمحافظة على وحدتها وسيادتها من جهة أخرى. و في سبيل تحقيق ذلك لم تجد الدولة من وسيلة سوى التنازل عن جزء من صلاحياتها لهيئات محلية تكون قريبة من المواطنين وعلى قدر من الوعي بحجم المسؤولية المسندة لها وهو ما يعرف باللامركزية الإدارية.

و الجزائر كغيرها من الدول الأخرى تبنت النظام الإداري اللامركزي واعتبرته كوسيلة لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الهيئات والأجهزة الإدارية. فنجد الدستور الجزائري الحالي في مادته 15 الفقرة الأولى منه يحدد الهيئات اللامركزية في الدولة وهي "البلدية" و "الولاية" وسماهما بالهيئات الإقليمية للدولة. إلا أن البلدية هي الجماعة القاعدية. و هذا نظرا للدور الذي تلعبه هذه الأخيرة في خدمة المواطنين. ترجع هذه الأهمية للبلدية نظرا للموقع الذي تمتاز به فهي حلقة الوصل بين الجهات العليا اللامركزية في الدولة و بين أبسط مواطن. إلا أن اختلاف النظام السياسي الذي كانت تتبناه الجزائر في كل مرحلة؛ أدى إلى تباين تعريفات البلدية، فبعدما كانت البلدية في خدمة النهج الاشتراكي الذي نص عليه دستور 1976 أصبحت البلدية إطار ومكان لمشاركة المواطن في إدارة شؤونه على المستوى المحلي، لتصبح بعدها مكان ممارسة الديمقراطية وهذا في التعددية الحزبية.

نلمس هذا التغيير في تعريفات البلدية التي جاءت في مختلف القوانين المتعلقة بالبلدية بدءا بقانون 24 /67 الذي عرف البلدية بأنها: " الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية "، ثم قانون 08/90 الذي نص في مادته الأولى على أن: " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ". وصولا إلى قانون 10/11 الذي عرفت فيه البلدية في المادة الأولى منه بأنها: " الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة". حاول المشرع أن يعطي تعريفا فيه يتدارك النقائص الموجودة في التعريفات السابقة.

و نظر للمكانة الهامة التي تحتلها البلدية فإن أعباء و مسؤوليات خدماتية و إدارية تقع عليها، هذه الأخيرة تتميز بنوع من الثقل، الأمر الذي يجعلها في الواجهة. فمؤشرات التطور والتنمية - سواء كانت على المستوى المحلي أو حتى على المستوى المركزي - ترتبط إيجابا و سلبا بمدى فعالية هذه المؤسسة في أداء المهام المنوطة بها. نجد أن المشرع الجزائري في تعديله لقانون البلدية 10/11 على غرار القوانين السابقة المتعلقة بالبلدية- حدد الآليات التي بموجبها تظفر البلدية بالتنمية المحلية، وهذا تماشيا مع المستجدات التي يفرضها الواقع. الأمر الذي جعل البلدية في وضعية حرجة بين متغيرين أولهما إمكانيات مالية تتسم بالمحدودية في بعض الأحيان- خاصة البلديات التي تعاني من العجز- ، و بين صلاحيات واسعة حددها القانون.

تتجلى أهمية الدراسة في أهمية الموضوع الذي تعالجه. و هذا نابع من أهمية الدور الذي تلعبه البلدية و ذلك باعتبارها تساهم - إلى جانب الدولة- في تنفيذ السياسات العامة، و تنفيذ خطط و برامج التنمية، كون البلدية قاعدة اللامركزية و على احتكاك دائم مع المواطنين، الأمر الذي يجعلها أدري باحتياجاتهم و تنتضح أهمية الدراسة في مايلي :

- محاولة معرفة الدور المنوط بالبلدية في العملية التنموية.

- الدراسة النقدية لهذا الدور في قانون البلدية 10/11.

- معرفة أهم العوائق التي تحول دون تحقيق الفاعلية في الدور التنموي المنوط بالبلدية.

كما تهدف دراستنا إلى تحديد التركيبة البشرية التي تقوم بعملية التنمية المحلية و ذلك بالتعرف على مدى مساهمة المجالس الشعبية البلدية- باعتبارها الممثلة لإرادة الشعب- في التنمية المحلية، بالإضافة إلى معرفة دور الأعوان العموميون للبلدية في التنمية المحلية هذا من جهة، و من جهة أخرى دراسة مقومات وأسس التنمية المحلية و عوامل نجاحها، و أهم الأدوات التي بموجبها يتم تحقيق التنمية، و مقارنتها مع ما هو موجود في أرض الواقع. كذلك تهدف هذه الدراسة إلى الوقوف على أهم العراقيل التي تؤثر سلبا على فاعلية أداء دور المجالس البلدية في التنمية، بالإضافة إلى البحث على مدى الانسجام الحاصل بين الصلاحيات المخولة للبلدية و بين إمكانياتها المادية المتاحة، محاولة الوصول إلى أهم الحلول التي تساعد على تحقيق التنمية المحلية .

بما أن التنمية المحلية تعتمد بالأساس على البناء القاعدي للمجتمع، وهي من ناحية أخرى الأساس الذي تنبني عليه التنمية الشاملة أو الوطنية، فإنما لا تتحقق إلا بواسطة الجماعة الإقليمية القاعدية في الدولة باعتبارها حلقة الوصل التي ترتبط في أحد طرفيها بالمواطن. الأمر الذي جعل هذا المواطن يحظى باهتمام جميع فئات المجتمع، و هو الذي كان محل طرح الإشكالية التالية:

فإلى أي مدى تساهم البلدية في العملية التنموية على المستوى المحلي و هذا في ظل قانون 10/11؟

هذه الإشكالية تتفرع عنها التساؤلات التالية:

- ماهي أهم التعديلات التي جاء بها قانون 10/11 و التي تثمن دور البلدية في العملية التنموية؟
 - ماهي الأسباب التي تعيق البلدية في أداء الدور المنوط بها في مجال التنمية المحلية؟
- و للإجابة على هذه الإشكالية نقوم بتقسيم الدراسة إلى فصلين:

تضمن الفصل الأول الإطار البشري للبلدية المساهم في التنمية المحلية، و في ذلك تم التطرق لدور كل من المنتخبين و الموظفين في التنمية المحلية، في حين أن الفصل الثاني تضمن أهم المعوقات التي تقف دون تحقيق التنمية المحلية و المتمثلة في توسيع صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، بالمقابل محدودية الوسائل المادية التي بموجبها تمارس الصلاحيات.

بغية الوصول إلى دراسة نقدية تحليلية لدور البلدية في العملية التنموية - ممثلة في مجالسها المنتخبة- و للوصول إلى الأهداف التي اقترحها الباحث، اعتمدت الدراسة على مناهج متعددة تتمثل فيما يلي:

منهج وصفي تم اعتماده في تحديد الإطار المفاهيمي و القانوني للمجالس الشعبية البلدية في ضوء قانون 10/11 ، و محاولة ضبط مفهوم التنمية ، و منهج تحليلي تم من خلاله تحديد دور البلدية في التنمية المحلية و بدقة، و ذلك من خلال استقراء ما جاءت به قوانين البلدية في القانون الجزائري و خاصة قانون 10/11 المتضمن قانون البلدية عن طريق تحديد دور الإطار البشري للبلدية في التنمية المحلية. و دراسة أهم الموارد المالية للبلدية.

هذه الدراسة تمت في إطار محدد يتمثل في تحديد دور البلدية في التنمية المحلية عن طريق الوقوف على مساهمة كل من الموارد البشرية و المالية للبلدية في التنمية المحلية، وتذليل الصعوبات التي تواجهها البلدية أثناء قيامها بهذا الدور، للوصول إلى أهم الحلول التي تساعد البلدية على الظفر بالتنمية على المستوى المحلي.

كما تمت الدراسة في ظل قانون البلدية 10/11 ومعرفة أهم التعديلات التي وردت فيه بخصوص دور البلدية في التنمية المحلية.

و نشير إلى أنه في سبيل إنجاز هذه المذكرة واجهتنا بعض الصعوبات و المتمثلة أساساً في قلة المراجع المتخصصة في هذا الموضوع، بالإضافة إلى تلك المتمثلة في عدم تمكننا من الحصول على المعلومات الدقيقة التي تخدم البحث و هذا عند تواجدها في البلدية.

الفصل الأول

الإطار البشري للبلدية ودوره في التنمية المحلية

دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون 10/11

توطئة:

تعتبر البلدية نقطة المشاركة الأولى للمواطن المحلي في إدارة و تسيير شؤونه¹ وهذا لكونها الجماعة الإقليمية القاعدية، الأمر الذي يكسبها مكانة هامة لدى المواطنين، فبواسطتها يمكن لهم تلبية احتياجاتهم، و بما أن الهدف الأساسي من تبني النظام اللامركزية هو تجسيد الديمقراطية عن طريق مشاركة مواطني البلدية أنفسهم في تسيير شؤونهم، فإن ذلك لا يعني إمكانية إشراكهم كلهم في هذه المهام. لذلك وضع المشرع الآليات المناسبة لمشاركة المواطنين في صنع القرار المحلي، و يكون ذلك إما بواسطة منتخبين وظيفتهم إصدار قرارات تهم المواطنين، أو موظفين يتمتعون بمؤهلات علمية، تمكنهم من الإشراف على تطبيق هذه القرارات و تجسيدها على أرض الواقع من خلال تسيير مصالح البلدية، و بالتالي تقتضي الدراسة التعرف أكثر على التركيبة البشرية للبلدية التي تساهم في التنمية المحلية (المبحث الأول)، إلا أن التعرف على التركيبة البشرية للبلدية التي تقوم بعملية التنمية غير كاف و تستلزم بالضرورة فهم العملية التنموية في حد ذاتها عن طريق معرفة العوامل و الأسس التي تقوم عليها و الآليات التي بموجبها تتجسد على أرض الواقع (المبحث الثاني).

المبحث الأول: التركيبة البشرية للبلدية المساهمة في التنمية المحلية

يقتضي قيام النظام اللامركزي تشكيل أجهزته من منتخبين² ، يفترض أن تتوفر فيهم القدرة و الكفاءة اللازمة لممارسة مهامهم، إلا أنه باعتبار البلدية هيئة عمومية إدارية فإنه يتطلب وجود موظفين يحوزون مؤهلات علمية تؤهلهم لتسيير البلدية، و هذا تحت السلطة السلمية لرئيس البلدية. هذه التركيبة البشرية المزدوجة للبلدية تثير التساؤل التالي: ما مدى فعالية الإطار البشري للبلدية في تحقيق التنمية المحلية؟

الإجابة على هذا التساؤل تستلزم التطرق للمجلس الشعبي البلدي (المطلب الأول) لتحليل القواعد القانونية المنظمة له و الوقوف على الدور الذي يقوم به الأعوان العموميون للبلدية (المطلب الثاني).

¹عزيز محمد الطاهر: اليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص 10.

²محمد الصفيير بعلي: القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، د ط، الجزائر، 2002، ص 64

المطلب الأول: النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي

لقد أولى المشرع الجزائري للمجلس الشعبي البلدي أهمية كبيرة، و هذا منذ صدور أول قانون للبلدية سنة 1967. حيث يعتبر المجلس الشعبي البلدي الخلية الأساسية للدولة التي تعكس روح الديمقراطية، و تجسيد اللامركزية، الأمر الذي يكسبه أبعاد ديمقراطية شعبية، و بالرجوع إلى قانون البلدية 90/08 فإنه حسب نص المادة 13 الفقرة الأولى منها، يعتبر المجلس الشعبي البلدي إحدى هيئتي البلدية المتكونة من المجلس، و رئيس المجلس¹، في حين أن الفقرة الأولى من المادة 15 من قانون البلدية الجديد 10/11 يعتبر المجلس الشعبي البلدي هو الجهاز التداولي للبلدية، و هو بذلك يمثل الإدارة الأساسية في تسيير البلدية².

و يتم انتخاب المجلس الشعبي البلدي من طرف السكان عن طريق الاقتراع العام، السري و المباشر، لمدة 5 سنوات و هو ما نصت عليه المادة 75 من الأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات القديم، و المادة 65 من القانون العضوي الجديد 01/12 المتعلق بالانتخابات. الأمر الذي يجعل دراسة المجلس الشعبي البلدي، تستوجب التطرق لآلية تشكيل المجلس (الفرع الأول) من جهة، و من جهة أخرى رئيس المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: آلية تشكيل المجلس الشعبي البلدي

لطالما أثار موضع تشكيل المجالس الشعبية البلدية الكثير من الجدل بين الفقهاء حول آلية تشكيله بين مؤيد لمبدأ الانتخاب و آخر معارض له و مؤيد لمبدأ التعيين و لكل منهم حججهم. و بين هذا و ذلك، أخذت الجزائر نظام الانتخاب كآلية لاختيار أعضاء المجلس الشعبي البلدي. و لذلك فإن البحث في هذه التشكيلة يؤدي إلى ضرورة البحث في النظام الانتخابي البلدي³، حيث تبرز علاقة هذا النظام بالتنمية المحلية، في كون هذه الأخيرة تدار من قبل السكان المحليين، و منه فإن انعدام

1شباب سهام: إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية (حالة بلدية معسكر)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 60.

2يحيواوي حكيم: دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية (دراسة مقارنة بين بلديتي و ولايتي ورقلة و غرداية)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011، ص 47.

3محمد الصفير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، دط، الجزائر، 2004، ص 43.

الكفاءة في المديرين المحليين؛ لا يحقق أهداف التنمية المحلية¹.

و بما أن المجلس الشعبي البلدي جهاز للمداولة تتجسد فيه الديمقراطية، في وجود جهاز جماعي منتخب²، يستوجب التطرق إلى آلية تشكيل المجلس الشعبي البلدي و ما مدى تأثير هذه الآلية على التنمية المحلية.

فالمجلس الشعبي البلدي يتشكل من مجموعة أعضاء يتم انتخابهم³ كما سبق و أن ذكرنا من طرف سكان البلدية، و تعتبر الكثافة السكانية للبلدية هي المعيار الذي بموجبه يتحدد عدد أعضاء المجلس الشعبي لكل بلدية. هذا العدد حدده المشرع بحد أدنى 7 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة، و بحد أقصى يتمثل في 33 عضواً بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 200.001 نسمة⁴ هذا في ظل قانون الانتخابات القديم 07/97، لكن المشرع و نظراً لاعتبار الحد الأدنى المتمثل في 7 أعضاء غير كاف للتمثيل في المجالس الشعبية البلدية، عدل المشرع فيه ليصبح الحد الأدنى لعدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي 13 عضواً، و الحد الأقصى هو 43 عضواً. هذا العدد الجديد جاء تماشياً مع تعديل كل من قانوني الأحزاب و الانتخابات، أين فتح المشرع الباب أمام مختلف الأحزاب للترشح للانتخابات المحلية.

و بما أن المجلس الشعبي البلدي يشكل من بين أعضائه لجان دائمة و مؤقتة؛ فإن الحد الأدنى للتشكيلة (13 عضواً) يفتح الباب للمشاركة في تسيير الشؤون المحلية و صنع القرار البلدي، كما يدعم من جهة أخرى نظام التعددية الحزبية⁵. لكن بالرغم من تحديد المشرع لعدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي؛ إلا أنه بالمقابل لم يضع شروطاً للعضوية في هذه المجالس، بل اكتفى بتحديد سن الترشح⁶، و عدم وجود المترشح في حالة من حالات التنافي التي تمنع عليه الترشح⁷ و في هذا المجال يظهر

¹عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 12 .

²فريدة مزباني: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة قسنطينة، 2005، ص 58.

³Jean claudebastion ,nicolechabannier :le droit des élections locales,DEFR2NOIS- gualino-joly,france2004,p 41

⁴كواشي عتيقة: اللامركزية الإدارية في الدول العربية- دراسة مقارنة- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010، ص 94.

⁵عمار بوضيف: شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع، ط1، الجزائر، 2012، ص 173.

⁶حيث يشترط بلوغ سن 25 سنة كاملة يوم الاقتراع.

⁷عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 12 .

جليا السبب الذي جعل العديد من الفقهاء ينتقدون تشكيل المجلس الشعبي البلدي عن طريق الانتخابات فقط. و ذلك أن تشكيل المجلس عن طريق التعيين يضمن توفر الكفاءات و الإطارات التي تحوز الشهادات العليا و التي تكون أكثر تخصصا مما يضمن تسييرها الحسن للبلدية.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

إضافة إلى هيئتي البلدية التي نص عليهما المشرع في قانون البلدية القديم، أضاف المشرع في تعديله لقانون البلدية الصادر بموجب القانون 10/11، هيئة ثالثة تتمثل في الهيئة التنفيذية و طبقا لنص المادة 15 من قانون البلدية 10/11 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي، يترأس الهيئة التنفيذية¹ . و بالتالي نتناول آلية تشكيل رئيس المجلس الشعبي البلدي (أولا)، و أهم المهام التي يمارسها (ثانيا).

أولاً: آلية تشكيل رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 65 من قانون البلدية 10/11 وفق الشروط التالية:

- أن يكون متصدر القائمة الفائزة بأغلبية أصوات الناخبين؛
 - وعند حصول قائمتين أو أكثر على نفس عدد الأصوات، يُعلن رئيس المجلس الشعبي البلدي، المرشح أو المترشحة الأصغر سنا من بين الأعضاء² .
- حيث تجدر الإشارة هنا، إلى أن المشرع كان أكثر وضوحا وتحديدا في ما يخص تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي كان في السابق ينتخب من طرف أعضاء القائمة التي نالت أغلبية الأصوات³

جاء القانون العضوي للانتخابات أكثر دقة و تحديدا، حيث نصت المادة 80 منه على أنه: "... يقدم المترشح لانتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة للأغلبية المطلقة للمقاعد،

¹ لكن حسب نص المادة 13 من قانون البلدية 08/90 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو إحدى هيئتي البلدية

² علاء الدين عشي : شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، د ط ، الجزائر ، ص 36.

³ محمد الصغير بعلي : القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 161.

يمكن للقوائم الحائزة على 35% على الأقل من المقاعد، تقديم مترشح.

في حال عدم حصول أي قائمة 35% على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم

مرشح... في حال عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة (50% + 1) للأصوات بين

المرشحين على المرتبة الأولى و الثانية، يجري دور ثاني خلال 48 ساعة الموالية، و يعلن فائز المرشح الحائز على أغلبية الأصوات.

يلاحظ على هذه المادة أنها جاءت أكثر تفصيلا من المادة 65 من قانون 10/11، فيما يتعلق

برئاسة المجلس الشعبي البلدي، حيث قد تمتد في بعض الأحيان لتشمل كل القوائم في حالة عدم حصول أي قائمة على 35%¹. بعد اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاء المجلس²، يتم تنصيبه خلال 13 يوم الموالية لإعلان نتائج الانتخابات³، و بمرور 5 سنوات على تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي تنتهي مهامه، و قد تنتهي مهامه في الحالات التالية:

بالاستقالة صراحة من منصبه أو ضمنا عن طريق تخليه عن منصبه، أو بالوفاة، أو الإقصاء و ذلك بعد توقيفه نتيجة لصدور حكم قضائي، إدانته جزئيا، أو سحب الثقة منه.

ثانياً : صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

في ما يخص صلاحياته، فإنه لرئيس المجلس الشعبي البلدي وظائف و سلطات متنوعة و متعددة باعتباره يسير مرفق عام إداري مرتبط مباشرة بالحياة اليومية للمواطن. هذه الوظائف تتميز بالازدواجية، فهو يمارس صلاحياته ممثلا للبلدية، و بصفته ممثلا للدولة، فإذا كان بصدد تمثيله للبلدية يحتل وظيفتين في كل منهما يمارس مهام محددة⁴.

يحتل وظيفة رئيس بلدية، حيث يقوم بوظائف إدارية بحتة تشتمل على السهر على حسن سير

المصالح الإدارية التابعة للبلدية بالإضافة إلى ممارسة السلطة السلمية على الموظفين كما يأمر

بالصرف في البلدية، وفي هذا الصدد تنص المادة 82 من قانون البلدية 10/11 على: "... إدارة

مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية...".

أما بصفته رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، فإنه يقوم بدور تنسيقي لأعمال المجلس عن طريق

¹عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، مرجع ابق، ص 208.

²Martine lombard et, gilles Dumont, droit administratif, 5eme édition, édition Dalloz, France, 2003.p134.

³المادة 64 من قانون البلدية 10/11.

⁴بلعباس بلعباس: دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2003، ص 78.

متابعة سير المداولات ابتداء من توجيه الاستدعاءات للأعضاء إلى غاية تحرير محضر المداولات و حفظها. و بالتالي فرئيس المجلس الشعبي البلدي كقاعدة عامة يتولى جميع المسائل المتعلقة بالحياة الإدارية¹، لكن استثناء يفوض هذه الصلاحيات لأحد أعضاء المجلس و هذا في حالة ما إذا تعارضت مصالحه مع مصالح البلدية²، إلا انه إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي بصدد تمثيله للدولة فإنه يتولى صفة ضابط الحالة المدنية، الضبط القضائي و الضبط الإداري. فبصفته ضابطا للحالة المدنية خوله قانون الحالة المدنية مباشرة -بنفسه- مهام ضابط الحالة المدنية، لكن نظرا لكثرة المهام الموكلة إليه و لاستحالة القيام بها جميعا؛ أجاز له المشرع تفويضها إلى موظفي البلدية. من بين هذه المهام تولي التصريح بالولادات، الوفيات و تسجيلها، تسجيل عقود الزواج، استلام شهادات الإعفاء من سن الزواج بالنسبة للقاصرين و شهادات الإذن بالزواج بالنسبة لموظفي الأمن و العسكريين. في حين انه إذا كان بصفة ضابط الشرطة القضائية³، يتولى تنفيذ جميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزئية فله في ذلك: تتبع المجرمين والقبض عليهم، والقيام بعمليات التفتيش⁴، التحري في مختلف الجرائم والبحث عن الأدلة و تقديمها إلى وكيل الجمهورية .

في حين أنه في مجال الضبط الإداري يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات عديدة منها العمل على المحافظة على حسن النظام و الأمن العموميين، و يعاقب على كل مساس بالراحة العمومية، يعمل على مكافحة الأمراض المعدية و الوقاية منها، كذلك يتولى مهمة السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع عن طريق مباشرة الرقابة الصحية على الأشخاص والمحلات و السلع المعروضة للبيع. كذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية في مجال توزيع المياه الصالحة للشرب و التطهير، كما يعمل على تأمين نظام الجنائز و المقابر وفقا للعادات والشعائر الدينية .

¹ حددتها المواد من 77 إلى 88 من قانون البلدية 10/11.

² حيث نصت المادة 83 من قانون البلدية 10/11 على أنه " عندما تتعارض مصالح رئيس البلدية باسمه الشخصي أو باسم زوجه أو أصوله أو فروعه على الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلا، يعين المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير رئيس المجلس الشعبي أحد أعضاء لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود"

³ و هو ما حدد في قانون الإجراءات الجزئية في المادة 15 منه، الصادر بموجب الأمر 66/155 .

⁴ بلعباس بلعباس: المرجع السابق، ص 81.

المطلب الثاني: الأعوان العموميون للبلدية

كما سبق و أن ذكرنا، فإنه إذا كانت الجزائر عند تبنيها النظام اللامركزي، اعتمدت على وسيلة الانتخاب كآلية لتشكيل المجلس الشعبي البلدي، و نظرا لكون البلدية تتميز عن غيرها من المؤسسات الإدارية كونها تتشكل من جهاز إداري يتم تعيينه عن طريق التوظيف العادي. وباعتبار المعينين، إضافة إلى المنتخبين يشكلون الإطار البشري المكلف بإدارة التنمية المحلية، فإن الوسائل البشرية تشكل أهم الشروط الهامة الواجب توفرها كما و نوعاً، فهي التي تسمح للجماعات المحلية بالارتقاء إلى مستوى المهام الجديدة التي تفرضها التطورات الحديثة¹. الأمر الذي يجعلنا نتطرق إلى كل من الأمين العام للبلدية (الفرع الأول)، و التأطير البشري للبلدية و مدى مساهمته في التنمية المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأمين العام للبلدية

أهم ما جاء به قانون البلدية الجديد أنه أدخل ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية شخصية الأمين العام² فطبقاً لنص المادة 15 من قانون البلدية 10/11 فإن البلدية - بالإضافة إلى هيئة المداولة و الهيئة التنفيذية- تتوفر على إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. و بما أن المشرع في قانون البلدية لم يحدد كيفية و شروط تعيين الأمين العام للبلدية، بل أحالها على التنظيم³، فإن المرسوم التنفيذي 26/91 حدد كيفية تعيينه، حيث يعين الأمناء العامون للبلديات ذات الكثافة السكانية من 50.001 إلى 100.000 نسمة من بين المتصرفين البلديين و مهندسي الإدارة البلدية والموظفين الذين لهم رتبة معادلة و يثبتون 5 سنوات من الأقدمية بهذه الصفة من بينها

¹ عيسى مرزاق: معوقات تسيير الجماعات المحلية: بعض عناصر التحليل، مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية، جامعة باتنة، عدد 14 جوان

2006 ، ص 200

² عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 221.

³ المادة 127 من قانون البلدية 10/11

3 سنوات في منصب الأمين العام لبلدية يتراوح عدد سكانها ما بين 20.001 و 50.000 نسمة¹. أما الأمناء العامون للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة، فيتم تعيينهم بنفس الشروط لكن بأقدمية 4 سنوات من بينها سنتين منصب أمين عام للبلدية التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة فأقل²، في حين أن البلديات ذات 20.001 نسمة فأقل فإنه يتم تعيين الأمناء العامون فيها من بين المتصرفين البلديين و مهندسي الإدارة البلدية أو الموظفين الذين لهم رتبة معادلة و يثبتون سنتين من الخدمة، أو من بين الملحقيين و التقنيين السامين لإدارة البلدية الذين لهم رتبة معادلة و يثبتون 5 سنوات من الأقدمية بهذه الصفة³.

بعد تعيين الأمين العام للبلدية يتولى تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، المهام التالية:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي؛
- تنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية البلدية؛
- ضمان تنفيذ القرارات المتعلقة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي، وتسيير المستخدمين المنصوص عليها؛
- إعداد محضر تسليم و استلام المهام المنصوص عليها في المادة 68 من نفس القانون؛
- يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني للبلدية باستثناء القرارات⁴؛
- له اقتراح متصرف إداري لمساعدة المندوب البلدي⁵؛
- كما يتولى إعداد مشروع ميزانية البلدية وعرضها على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليها⁶؛
- و يمارس أيضا السلطة السلمية على موظفي البلدية، بالإضافة إلى تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق بينها ورقابتها.

¹المادة 125 من المرسوم التنفيذي 26/91 المؤرخ في 17 رجب عام 1411 الموافق ل 2 فبراير 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين للبلديات.

²المادة 126 من نفس المرسوم.

³المادة 127 من نفس المرسوم.

⁴وهو ما نصت عليه المادة 129 من قانون البلدية 10/11

⁵ المادة 134 من قانون البلدية 10/11

⁶ المادة 180 من قانون البلدية 10/11

و يعتبر ضعف المنتخبين المحليين من حيث الكفاءة والفعالية بالإضافة إلى عدم اهتمامهم بالشأن المحلي، أحد العوامل التي تتسبب في عجزهم عن تسيير البلدية و النهوض بالتنمية المحلية. الأمر الذي فتح الأبواب أمام الموظفين خصوصا الأمين العام للبلدية، الذي استحوذ على النصيب الأكبر من الصلاحيات على مستوى البلدية بحكم التكوين و الممارسة التي يتمتع بها، ليصل في بعض الأحيان إلى حد تقدير الملائمة للأعمال بدل المنتخبين المحليين¹.

الفرع الثاني: مساهمة التأطير البشري للبلدية في التنمية المحلية

الإطارات هم جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من شهادات الكفاءة، الذين لهم القدرة على التطوير و فهم النصوص و تفسيرها² ، حيث نجد المشرع الجزائري في نص المادة 127 من قانون 90/08 أقر بأنه يتعين على البلدية توظيف العمال الضروريين لسير مصالحها تبعا للوسائل والحاجيات، هذا حسب نص المادة 127 من قانون 90/08 في حين أنه بالمقابل أن عملية التوظيف تحكمها قيدين هما عدم مخالفة مخطط التوظيف البلدي عن طرق خلق المنصب المالي، و تحديد عدد المناصب و الأسلاك المطلوبة حسب احتياجات كل بلدية³.

والثاني احترام مبدأ المشروعية و الذي يتمثل في مدى احترام المجلس للقواعد القانونية و التنظيمية الخاصة بالتوظيف، و احترام مبدأ الملائمة الذي يحدد مدى إمكانية استيعاب الميزانية البلدية لهذه المناصب تفاديا للوقوع في حالة التضخم الأمر الذي سينعكس سلبا على ميزانية البلدية.

و بما أن سلك الإدارة البلدية يشتمل على أسلاك الإدارة العامة و أسلاك الإدارة التقنية حسب ما حددته المادة الثالثة من المرسوم 91/25، فإنه يتحتم على البلدية توظيف إداريين، بالإضافة إلى توظيف إطارات في المجال التقني و يتم كل توظيف في البلدية بإحدى الطرق التالية: مسابقة على أساس الاختبار، الشهادة، امتحان، أو اختيار مهني، و هذا بعد التصريح بشغور وظائف

¹ حسون محمد علي: الجهات محل الوصاية الادارية والأساس القانوني لاستقلالها في التشريع الجزائري، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثالثة، العدد الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، 2011، ص 21.

² شباب ساهم: المرجع السابق، ص 166

³ بوشامي نجلاء: المرجع السابق، ص 172

طبقا لخطط التوظيف الخاص بكل بلدية¹، كما قد يتم توظيف الخبراء و المتخصصين في بعض الحالات عن طريق التعاقد و لمدة محددة وفقا للشروط المحددة في القوانين و التنظيمات المعمول بها. و تحدد التنظيمات مهام كل موظف. و هو ما نص عليه المشرع في المرسوم 91/26 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلدية.

ما يؤخذ على المشرع في هذا الخصوص أنه منح لهيئات أخرى غير البلدية صلاحية تحديد طريقة التوظيف، و هو ما ينعكس سلبا على أداءهم على مستوى البلدية، و بالتالي على التنمية المحلية، فتحديد طريقة التوظيف يكون بقرار مشترك بين وزارة الداخلية و السلطة المكلفة بالتوظيف العمومي². و ترك للمجلس القيام بالأمر الإداري المتعلقة بالطريقة المختارة في التوظيف، عن طريق إصداره القرار المتضمن فتح المسابقة، الشروط القانونية للمشاركة، عدد المناصب المفتوحة، تاريخ فتح و ختم التسجيلات³. و نظر لما يتمتع به موظفي الإدارة البلدية من مؤهلات علمية تمكنهم من التسيير الجيد للبلدية و تجسيد البرامج التنموية المسطرة من طرف البلدية، وبالرغم من كون القانون صريح فيما يتعلق بإجراءات التوظيف، و الزاميته للدورات التكوينية سواء للموظفين، العمال أو المعينين؛ إلا أنه في الواقع لا يتم التوظيف وفقا للقانون بل يخضع لاعتبارات في الغالب لا تتوافق و مقتضيات الصالح العام. الأمر الذي يفقد هذه الأطارات فاعليتها في إدارة التنمية المحلية.

¹ المادة 8 من المرسوم 26/91

² المادة 11 من المرسوم 26/91

³ بوشامي نجلاء: المرجع السابق، ص 137.

المبحث الثاني: الإطار النظري للتنمية المحلية

إن فهم عملية التنمية لا يتم إلا من خلال تتبع تطورها التاريخي، حيث تعتبر سنة 1944، السنة التي بدأت فيها بوادر ظهور مفهوم التنمية للوجود، آنذا كان يقصد بها تنمية المجتمع، ثم تطور منظور التنمية ليشمل بعد ذلك أبناء المجتمع¹ و في سنة 1954 كان لمؤتمر "أشريدج" دور كبير في المساهمة في تحديد مدلول التنمية. لم يستقر مدلولها عند هذا الحد، بل تعداه ليظهر مصطلح جديد و هو مصطلح التنمية المحلية التي كان يقتصر معناها آنذاك على الجانب الاقتصادي².

و نظر للأهمية البالغة التي يحظى بها موضوع التنمية المحلية؛ جعلتها محل اهتمام جميع الدول المتقدمة منها والنامية، واهتمام الدول النامية كان أكبر نظرا للظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تعيشها هذه الدول. إن البحث في ضبط مفهوم التنمية المحلية عن طريق ضبط التعريف الدقيق للتنمية المحلية و معرفة أهم العوامل التي أسهمت في نجاحها غير كاف (المطلب الأول)، لذلك يجب التعمق أكثر في هذا الموضوع من خلال معرفة الأدوات التي بموجبها تتجسد التنمية المحلية على أرض الواقع (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية وعوامل نجاحها

طالما أن تعريف المصطلحات ليس من اختصاص المشرع؛ فإن الفقه تولى هذه المهمة بالنيابة عنه، والتنمية المحلية كغيرها من المفاهيم التي لقيت اهتمام العديد من الفقهاء الذين حاولوا تعريفها. إلا أنه ما يلاحظ على تلك التعريفات هو اختلافها و السبب في ذلك يعود إلى أن كل فقيه من الفقهاء الذين تناولوا موضوع التنمية، عرفها من جانب معين³، لكن التركيز على جانب واحد من جوانب التنمية لا يفيد المجتمع بالمعنى الشامل و هذا ما جعل المفكرين ينظرون إليها من الناحية الشمولية⁴ و منه

¹ عن طريق الحث على ضرورة إشراك أبناء المجتمع في تحسين المعيشة.

² رفيق بن مرسل: الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير و موعات التطبيق - دراسة حالة الجزائر - 2001-2011، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 14

³ لأن تغير أبعاد ومستويات التنمية تحكمه ظروف سياسية، اقتصادية واجتماعية.

⁴ حسين عبد القادر: الحكم الراشد في الجزائر و إشكالية التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 48

يجب تحديد المعنى الدقيق اللغوي و الاصطلاحي لهذا المفهوم و لا يجب الاكتفاء بالتعريف لوحده و ذلك أن ضبط مفهوم التنمية المحلية (الفرع الأول) يستوجب تحديد الأسس التي تقوم عليها هذه الأخيرة (الفرع الثاني) و التي تؤدي إلى تحقيق تنمية محلية فعالة.

الفرع الأول: مفهوم التنمية المحلية

لقي موضوع التنمية اهتمام جميع فئات المجتمع، هذا الاهتمام الواسع الذي حظيت به التنمية بصفة عامة و التنمية المحلية بصفة خاصة يستوجب البحث عن معناها لغة و اصطلاحا. حيث يجب تعريف التنمية بصفة عامة (أولا) ثم التطرق إلى تعريف التنمية المحلية (ثانياً).

أولاً: تعريف التنمية

فالتنمية لغة مشتقة من المصدر: نما، ينمو، نما و يقال نما الشيء أي زاد وكبر¹ ، و أنميت الشيء أي جعلته ينمو. أما التنمية فهي من النمو أي ارتفاع الشيء من موضعه إلى موضع آخر، تدل على الزيادة كما و كيفا.

في حين أن التنمية اصطلاحا، كما سبق القول فإنه بتعدد الزوايا التي كان ينظر إليها منها؛ يتغير مفهومها و المعنى الذي تؤديه، و يعد "بوجين ستيلي" من بين الكتاب الأوائل الذين استعملوا هذا المصطلح حين اقترح خطة "تنمية العالم" في سنة 1989 حيث جاء في تقرير اللجنة التحضيرية للأمم المتحدة للعلوم و التكنولوجيا من أجل التنمية، أن التنمية ليست مرادفة لمجرد النمو² وإنما تتضمن اعتبارات³ عديدة تتعلق برفاهية الإنسان والهدف منها تلبية حاجيات الأفراد في مختلف المجالات و مواكبة التغير والتطور لهذه الأخيرة.

قد تُعرّف التنمية بأنها عملية تغيير في البنية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية للمجتمع وفق توجهات عامة لتحقيق أهداف محددة تسعى أساسا لرفع مستوى معيشة السكان في كافة الجوانب. بمعنى أن أية تنمية يقصد بها الارتفاع الحقيقي في دخل المواطنين من جوانب اقتصادية و غير

¹ رفيق بن مرسل: المرجع السابق، ص 15.

² حيث تجدر الإشارة هنا إلى انه يوجد فرق بين التنمية والنمو.

³ هذه الاعتبارات تنتوع بين الاعتبارات الثقافية والروحية وحتى المادية.

اقتصادية¹.

و يعرفها اخرون بأنها تخلي المجتمعات المتخلفة عن السمات التقليدية السائدة و تبني الخصائص السائدة في الدول المتقدمة².

في حين أن جانبا من الفقه يعرف التنمية بأنها عمليات مخططة و موجهة تحدث تغيرا في المجتمع لتحسين ظروفه و ظروف أفراده من خلال مواجهة مشكلاته و إزالة العقبات و تحقيق الاستغلال الأمثل للإمكانيات والطاقات لتحقيق التقدم والنمو للمجتمع والرفاهية والسعادة للأفراد³.

و هناك من يرى أن التنمية قد تعرف بمفهومها الضيق أو الواسع، فالأول يعتمد على فكرة الإدارة الرشيدة بدلالة النمو الاقتصادي. في حين أن الثاني يعالج مسألة الحكم و العلاقة بين عامة الناس والإدارة الحاكمة⁴ بما في ذلك مسألة الشرعية والمشاركة والتمثيل والمسائلة⁵.

بناء على ما سبق نكره من تعاريف نستخلص النقاط التالية:

- للتنمية أهداف و غايات محددة مسبقا وبالتالي فهي تحتاج لتخطيط جيد.
- تهدف التنمية إلى رفع مستوى دخل الأفراد وبالتالي تحقيق الرفاهية.
- يعتبر المعيار الاقتصادي أهم المعايير التي تقاس بها التنمية.

ثانيا: تعريف التنمية المحلية

التنمية المحلية تشكل الركيزة الأساسية للتنمية إذ أن ارتباطها المباشر مع المواطنين يستهدف تحقيق التوازن التنموي بين مختلف المناطق، إلى جانب دورها المؤثر في تفعيل الاستثمارات المحلية و خلق فرص العمل و ما إلى ذلك.

¹ مشار إليه في حسين عبد القادر: المرجع السابق، ص49.

² مشار إليه في رفيق بن مرسل: المرجع السابق، ص18.

³ مشار إليه في حسين عبد القادر: المرجع السابق، ص50.

⁴ أنظر ناجي عبد النور: الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، 2010، ص66

⁵ وهي نفسها المبادئ التي يقوم عليها الحكم الرشيد.

و طالما أن الدولة تعمل جاهدة إلى تحقيق التنمية المحلية فإن المنتخبين المحليين بالإضافة إلى المواطنين هم لأدري باحتياجاتهم و بالتالي فمساومتهم في التنمية المحلية لا تقل أهمية عن جهود الدولة في ذلك.

و منه فالتنمية المحلية كما يعرفها البعض هي: " تلك العمليات التي توحد جهود الأهالي و جهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية للمجتمعات المحلية وتحقيق تكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها على المساهمة التامة في التقدم القومي، و تقوم هذه العمليات على عاملين أساسيين هما مساهمة الأهالي أنفسهم في الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم، وكذا توفير ما يلزم من الخدمات الفنية و غيرها بطريقة من شأنها تشجيع المبادرة و المساعدة الذاتية و المتبادلة بين عناصر المجتمع وجعل هذه العناصر أكثر فعالية.¹

و يلاحظ من هذا التعريف ما يلي:

- فواعل التنمية المحلية هما الأهالي أي المواطنين من جهة و الحكومة من جهة أخرى؛ -
- الهدف من هذه التنمية هو تحسين الظروف المعيشية على المستوى المحلي في مختلف الحالات، مما يستلزم تحقيق التقدم القومي؛
- الاعتماد الكلي على الجهود المبذولة من طرف الأهالي لتحقيق التنمية المحلية عن طريق تحسين مستوى معيشتهم وتوفير ما يلزم من خدمات.

أما جانب آخر من الفقهاء فيعرف التنمية المحلية بأنها: "مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس و قواعد من مناهج العلوم الاجتماعية و الاقتصادية، و هذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل و الحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية وأن يكون ذلك الوعي قائم على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا و إداريا"²

إن الدور الذي تلعبه التنمية المحلية وفق هذا التعريف هو تحقيق التوازن من خلال شمولها جميع

¹ هذا التعريف مشار إليه في حسين عبد القادر: المرجع السابق ، ص53

² مشار إليه في ناجي عبد النور: المرجع السابق: ص72.

الجوانب الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والسياسية. كذلك الهدف منها إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة. و نلمس من خلال هذا التعريف التوجه نحو تطبيق مبدأ من مبادئ الحاكمة الرشيدة ألا وهو مبدأ المشاركة، و هذا على كل المستويات بدأ من التفكير، مروراً بالإعداد، وصولاً إلى التنفيذ.

الفرع الثاني: عوامل نجاح التنمية المحلية

تعتبر فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية نقطة تحول في مسار المجتمع ائالمحلية، أين حظيت هذه الأخيرة باهتمام جميع الدول لتحقيق الرفاهية والرقى، ويعتبر الهدف الأساسي من وجود هذه المجتمعات هو تقريب الإدارة من المواطنين وتسيير شؤونهم من طرف أفراد ينتمون إليهم، لهم الدراية الكافية بجميع اهتماماتهم. ولعل الدور الذي تلعبه البلدية باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية هو تحقيق التنمية على كل مستوياتها، و لكن لنجاح هذه التنمية يجب توفر عدة عناصر، مترابطة ومتكاملة، يكمل أحدها الآخر.

فلا يكفي توفر الكفاءة العلمية والقانونية في الترشح للعضوية في المجالس الشعبية البلدية (الفرع الأول)، وإنما يجب تجسيد اللامركزية الإدارية و المالية (الفرع الثاني) تكريساً لاستقلالية المجالس الشعبية البلدية، و ذلك بمنح البلدية قدراً من المرونة في التحكم في الموارد المالية المخصصة لها. لكن هذين العنصرين أيضاً غير كافيين لتحقيق التنمية المحلية بدون إشراك المواطن في تسيير شؤونه عن طريق تفعيل المشاركة الشعبية (الفرع الثالث) لتكريس ثقافة تساعد على عملية المشاركة¹ ، وبالتالي الوصول إلى تطبيق المبادئ التي يقوم عليها الحكم الراشد.

أولاً: توفر الكفاءة العلمية و القانونية في المترشح

تتولى البلدية القيام بالشؤون المحلية عن طريق مجالسها الشعبية البلدية، إلا أنه و لشغل العضوية فيها يشترط توفر الكفاءة في المترشح، والقدرة على تدبير أمر الجماعة، لأن افئقنقاد الأعضاء لهذه الكفاءة؛ لعدم قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد المالية المتاحة إلى خطط و برامج تنموية تلبي احتياجات المواطن المحلي بالأساس و منه فتحقيق أعلى مستويات الأداء - بغية الاقتراب أكثر

¹ ناجي عبد النور: المرجع السابق: ص 75.

من تحقيق انشغالات المواطنين - لا يتحقق إلا بالاستغلال الأمثل للموارد البشرية¹. و طالما أن المشرع وضمانا لحق كل فرد في الترشح، لم يشرط المؤهل العلمي في المترشحين، بل أجاز لكل فرد توافرت فيه الشروط القانونية أن ينتخب و يُنتخب. لكن المشرع عوّض ذلك بألية أخرى تتمثل في سد هذا النقص عن طريق وضع برامج مكثفة لتكوين ورسكلة هؤلاء المنتخبين للوصول إلى تسيير جيد يعتمد على الكفاءات و وفق مبادئ و قواعد الجودة الشاملة².

ثانياً: تجسيد لامركزية إدارية و مالية

تعد اللامركزية الإدارية نتاج اعتماد أي دولة في تنظيمها الإداري على النظام اللامركزية الذي يقوم على تحويل بعض الاختصاصات من الدولة إلى الجماعات المحلية³، وتعرف اللامركزية الإدارية بأنها: " توزع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة". و منه تجسيد اللامركزية الإدارية يشكل المجال الحقيقي لترقية ممارسة الحريات العامة و بالتالي الوصول إلى الديمقراطية. في حين أن اللامركزية المالية تعد كنتيجة لتطبيق اللامركزية الإدارية، حيث يقصد بها: " تكفل الهيئات المحلية بالتصويت كليا أو جزئياً على إيراداتها و نفقاتها و بإقرار كل النشاطات المتعلقة بها و بإجراءات التسيير المالي"⁴. فالاستقلالية المالية هي استقلال الهيئات اللامركزية عن الجهات المركزية ماليا، الأمر الذي يتطلب توفر موارد مالية محلية يشرط فيها توفر شرطين حتى يصبح لها الأثر الإيجابي على التنمية المحلي: الشرط الأولي تمثل في ضرورة أن يكون الوعاء المحلي هو الأصل الذي يعتمد عليه في نطاق الوحدة المحلية.

أما الشرط الثاني فيتمثل في استقلال الوحدة المحلية بسلطة تقدير سعر المورد المحلي من حيث تأسيسه و تحصيله، شرط أن لا يتعارض و المبادئ التي تقوم عليها الضريبة و المتمثلة في وحدتها⁵. و منه فتوفر هذه العوامل مجتمعة يحقق لنا تنمية محلية، فبالرغم من كون الشرطين اللذين سبق ذكرهما

¹ عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 142.

² وهو ما تم التصييص عليه في المادة 39 من قانون البلدية 10/11 حيث يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه، وهو نفسه ما تم التصييص عليه في المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات المحلية، ويكزن التكوين بمبادرة من الادارة او بطلب من الموظف عندما يكون التكوين مطابق لمصلحة الإدارة وهذا حسب نص المادة 15.

³Patrick fuisseix, droit administratif, s édition, édition ellipses, France, 2002.p 11.

⁴ محمد الصغير بعلي: القانون الإداري - التنظيم الإداري - المرجع السابق، ص 64.

⁵عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 9.

مهمين إلا أنهما ليسا الوحيدين اللذين تقوم عليهما التنمية المحلية، إنما توجد عوامل أخرى من بينها تفعيل سياسات التنمية الحضرية و الريفية، و ذلك بإقامة مدن و مجتمعات عمرانية جديدة بالمناطق الصحراوية و تنمية المدن الحضرية، بالإضافة إلى رفع كفاءات إدارة المجتمع المحلي¹.

ثالثاً: تفعيل المشاركة الشعبية

إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم يعتبر أحد القواعد الأساسية لنجاح التنمية المحلية، فنجاح تجربة أي دولة في النمو يرجع إلى اعتمادها على مواردها² وأثمن هذه الموارد هي الموارد البشرية³. فإذا اعتبرنا المواطن هو لأدري باحتياجاته على المستوى المحلي؛ فإن إشراكه في إدارة شؤونه أمر حتمي.

يتحقق هذا المبدأ عن طريق إشراك أكبر قدر ممكن من المواطنين من أصحاب التخصص و ذوي الكفاءات و الفنانين الفاعلين في المجتمع في إدارة التنمية المحلية⁴ و إيجاد الآليات الكفيلة بضمان هذه المشاركة حيث يتم تحفيز المواطنين على المشاركة في التنمية المحلية، عن طريق تقديم الدعم المادي و المعنوي له، و تذكيره بأنه عنصر مهم و فعال في مجتمعه. حيث نجد قانون البلدية 11/10 خصص الباب الثالث منه لهذا الغرض، عنوانه بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية و نظمها في المواد من 11 إلى 14، هذا الاتجاه الحديث الذي تبناه المشرع في قانون البلدية الجديد، يعكس توجه المشرع إلى تفعيل دور المواطن في التسيير المحلي.

حيث نص في المادة 11 من نفس القانون خاصة الفقرة الثانية منها على أنه: "... يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، حسب الشروط المحددة في هذا القانون...".

¹ حسين عبد القادر: المرجع السابق، ص 63.

² حسين عبد القادر: المرجع السابق، ص 61.

³ فيجب على كل دولة أن تحسن استغلال هذه الطاقات البشرية؛ و إلا فسيفقلب دور هذه العناصر البشرية من محفز للتنمية إلى عبء يتقل كاهل الدولة.

⁴ عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 41.

بالإضافة إلى تشجيع منظمات المجتمع المدني¹ على القيام بمهام إدارة وصيانة مشروعات الخدمات العامة ذات الصلة بالوحدات المحلية و هو ما جاء في نص المادة 13 من نفس القانون، وكذلك التدريب المستمر للقيادات الشعبية² المحلية بكافة مستوياتها و التشجيع على تبادل الخبرات التنموية و نماذج المشاركة فيها بين القيادات الشعبية. وبالتالي فغياب مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم من شأنه أن يعرقل سير التنمية المحلية. في حين أن الأخذ بهذا المبدأ يضمن استمرارية مشروعات التنمية و تحقيق الشفافية، هذا من جهة، و من جهة أخرى يؤدي إلى رفع كفاءة الجهاز الإداري المختص بعملية التنمية.

و التالي توفر هذه العناصر مجتمعة تساعد البلدية على الظفر بالتنمية، و تعتبر المقاربة الجديدة للتسيير الإداري - التسيير وفق مبادئ الحكم الراشد من مسائلة، محاسبة، مشاركة والشفافية- من العوامل نالت الأهمية خاصة في الوقت الحالي، التي تمكن من تحقيق التنمية المحلية.

المطلب الثاني: أدوات التنمية المحلية

يتم تجسيد التنمية المحلية على أرض الواقع من خلال برامج و مخططات التنمية المحلية، حيث تلعب هذه الأخيرة دوراً هاماً في تدعيم المجهودات الوطنية في إطار التنمية المحلية، فتلجأ الدولة إلى وضع مخططات التنمية الوطنية تكون بمثابة دليل للجماعات المحلية، هذه الأخيرة تضع خططها للتنمية المحلية وفقها، بحيث لا يجب أن تتعارض هذه المخططات لا مع المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم و لا مع المخططات التوجيهية القطاعية³. و تتميز برامج التنمية بتمركزها على مستوى إقليم البلدية و التي تهدف إلى القيام بعمليات تلبية لحاجيات المواطنين.

و بالتالي لفهم العملية التنموية يجب التعرف على أهم أدواتها و المتمثلة في مخططات و برامج التنمية (الفرع الأول) و على رأسها المخطط البلدي للتنمية، و لكي لا تبقى هذه المخططات حبرا على ورق؛ يجب تجسيدها على أرض الواقع، ولضمان ذلك يجب أن تتوفر البلدية على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها. هذه النفقات تدرج بالإضافة إلى الإيرادات في ميزانية البلدية (الفرع الثاني).

¹ فالمجتمع المدني من المصطلحات الحديثة الظهور تعرفه الأستاذة أمال قنديل بأنه: مجموعة المنظمات التي عن إرادة و مبادرة المواطنين خاصة، و تحتل موقفاً وسطاً بين مشروعات القطاع الخاص و المؤسسات الحكومية و تهدف إلى تحقيق النفع العام.

² حسين عبد القادر: المرجع السابق، ص 62.

³ المادة 107 من قانون البلدية 10/11

الفرع الأول: مخططات وبرامج التنمية

تبنّت الجزائر في ظل الأحادية الحزبية سياسة التوجيه الفوقي لبرامج التنمية المحلية، والمتمثل في قيام الدولة بتوفير مختلف الإمكانيات والأدوات لتنفيذ برامجها التنموية معتمدة في ذلك على مختلف الهيئات الإدارية و المنتخبين المحليين¹، و في ذلك اعتمدت الجزائر على نظام التخطيط من سنة 1967 إلى غاية سنة 1989 و دعمت ذلك ببرامج تنموية.

هذه السياسات عرفت فشلا ذريعا نظرا للقصور في التنفيذ و البعد عن تحقيق الأهداف².

بالإضافة إلى كون هذه المخططات لها هدف واحد محدد، بدون الأخذ بعين الاعتبار التمايز والاختلاف الذي يميز المصالح المحلية، الأمر الذي جعل الدولة تتبنى سياسات مغايرة منطلقا من اعتبار ممثلي الشعب على المستوى المحلي هم الأدرى بالاحتياجات البلدية، و بالتالي هم الأقدر على تنفيذ سياسات التنمية المحلية. من هنا لجأت الدولة إلى اعتماد التخطيط المحلي الذي يعكس التوجه للبناء القاعدي للتنمية المحلية حيث يصد ذلك عن طريق المخططات البلدية للتنمية.

و بالتالي دراسة مخططات و برامج التنمية يتم بالتطرق إلى التخطيط المركزي للتنمية (أولاً)، والتخطيط المحلي للتنمية (ثانياً).

أولاً: التخطيط المركزي للتنمية المحلية.

في هذا المجال اعتمدت الجزائر على أسلوب التخطيط حيث تشمل إستراتيجية التنمية التي تبنيتها الجزائر خلال مخططات التنمية المتتالية. فكانت المبادرة الأولى بإعداد المخطط الثلاثي الأول (1967_1969)، الذي يهدف إلى إعداد المقدمة الضرورية للمخطط الرباعي الأول، التي كانت تهدف إلى تحديد بعض الاتجاهات الإستراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

بعدها تم إعداد المخطط الرباعي 1970_1973 الذي انصبت اهتماماته في نفس السياق الذي جاء فيه المخطط الثلاثي الأول، و تم التركيز فيه على القضاء نهائيا على البطالة. إلا أن المخطط

¹ حكيم يحيوي: المرجع السابق، ص 82.

² عبد السلام عبد اللاوي: دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر (دراسة ميدانية لولايتي المسيلة و برج بوعريرج)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص 70

الرباعي الثاني 1974_1977 ركز على رفع الإنتاج و توزيع التنمية عبر مختلف أنحاء القطر¹. جاء المخطط الخماسي الأول في أوائل الثمانيات ثم المخطط الخماسي الثاني حيث تناول هذين المخططين الإصلاحات الاقتصادية التي تبنتها الجزائر عقب الظروف التي عاشتها الجزائر آنذاك على مستوى مختلف الأصعدة. و تتمثل الإجراءات الإصلاحية المعبر عنها في هذين المخططين، في إصلاحات عميقة لتحسين التسيير الاقتصادي في القطاع العام بواسطة إعادة الهيكلة و تشجيع القطاع الخاص. إلا أن فشل هذه السياسة جعل الدولة تفكر في أسلوب آخر تتبناه ويحقق لها التنمية المحلية الفعلية.

ثانياً: التخطيط المحلي للتنمية المحلية.

هنا تقوم المجالس الشعبية البلدية بإعداد المخطط البلدي للتنمية التي يعتبر نتاج تشاور بين مختلف الممثلين و الفواعل المحلية للتنمية الناشطين على مستوى إقليم البلدية، و في هذا المقام يتولى المجلس الشعبي البلدي تحديد التوجهات الكبرى المتعلقة بالتنمية المحلية بمناقشة مخططات التنمية، المصادقة عليها و مراقبة تنفيذها². حيث يمر إعداد المخطط البلدي للتنمية بعدة مراحل يبرز من خلالها الدور الكبير الذي يلعبه المجلس في إعداده، فالمخطط البلدي للتنمية يتم إعداده من خلال مراحل هي كالآتي:

كأي مشروع ، تسبق المرحلة التحضيرية إعداده، هذه المرحلة في الغالب لا تتعدى ستة أشهر حيث يتحمل المجلس فيها المبادرة بإعداد المخطط³ عن طريق مداولة عادية أو غير عادية حسب الحاجة، مشكلاً بعد ذلك، فريق التخطيط المتشكل عادة من اللجان المؤقتة للبلدية، المجتمع المدني⁴ و مكتب الدراسات.

بعد تشكيل فريق التخطيط وخلال أسبوعين يتم تنظيم حملة توعية وإعلام تحت مسؤولية اللجان المؤقتة، ليتم بعدها عقد اجتماع تأسيسي يضم المجلس الشعبي البلدي ومكتب الدراسات الذي يعتبر كإشارة للانطلاق في إعداد المخطط البلدي للتنمية.

¹ عبد السلام عبد اللاوي: المرجع السابق، ص71.

² يحياوي حكيم : المرجع السابق، ص 83.

³ وهو ما نصت عليه المادة 108 من قانون البلدية 10/11.

⁴ حسب نص المادة 13 من قانون البلدية 10/11 أجاز المشرع للبلدية استشارة كل ممثل جمعية محلية معتمد قانوناً.

تشخيص إمكانيات البلدية تعتبر المنعرج المفتاحي لعملية التحضير، حيث يقوم المجلس بتحديد الإمكانيات و العوائق الموجودة على مستوى البلدية ويتم ذلك عن طريق التشاور مع السكان و فواعل المجتمع المدني. أما مكتب الدراسات فيتولى النظر في الأمور التقنية للمخطط.

بعدها يدخل المخطط البلدي للتنمية حيز التحرير و الصياغة بعدما يتم تحديد أهداف وتوجهات المخطط مع مراعاة أهداف المخططات الكبرى على مستوى الإقليم و دون مخالفة أهداف المخطط الأولي للتنمية. ليحرر تقرير مؤقت للمخطط هذه العناصر تتمثل في: تقييم البلدية، تحليل النتائج الناتجة عن مرحلة التشخيص، تحديد برنامج العمل و تحرير الصيغة النهائية للمخطط¹. وتعتبر مصادقة المجلس الشعبي البلدي على المخطط الخطوة الأخيرة في إعداد المخطط إلا أنها لا تعتبر تأشيرة لدخول المخطط البلدي للتنمية حيز التنفيذ، لأن ذلك مرهون بمصادقة السلطة الوصية التي تتلقى الوثيقة المتضمنة المخطط و منحها للترخيص المسبق للمخطط.²

يعتبر التخطيط المركزي للعملية التنموية أحد الأسباب المعيقة للتنمية المحلية في حد ذاتها، فالسلطة المركزية عند إعدادها لمخططات التنمية المحلية تسعى إلى الحفاظ على وحدة الإقليم وتهدف إلى تحقيق التنمية الوطنية بالدرجة الأولى دون مراعاة الفوارق الموجودة في كل بلدية، حيث أنه لكل بلدية تعدادها السكاني، مساحتها الجغرافية، احتياجاتها الخاصة. الأمر الذي يحتم على الدولة مراعاة هذه الفوارق.

الفرع الثاني: مساهمة ميزانية البلدية في التمويل المحلي

تحتاج البلدية في إطار تنفيذها لمشاريع ومخططات التنمية المحلية إلى موارد مالية محلية، هذه الموارد المالية تصنف ضمن نفقات البلدية والتي تكون وفق برامج و قواعد محددة مسبقا ولمدة زمنية معينة عادة ما تكون سنة واحدة، و في وثيقة يطلق عليها اسم ميزانية البلدية³. والتي تعرف بأنها جدول

¹ مع الأخذ بعين الاعتبار للملاحظات المقدمة من طرف المجلس الشعبي البلدي.

² يحيوي حكيم: المرجع السابق، ص 84.

³ قديد ياقوت: المرجع السابق، ص 67.

القديرات الخاصة بإيراداتها و نفقاتها السنوية و تشكل كذلك أمرا بإذن¹.

و تعرفها المادة 176 من قانون 11/10 على أنها: "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، و هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار".

أما المادة 195 من قانون الولاية فعرفت بأنها: "ميزانية البلدية هي جدول التقديرات الخاصة لنفقاتها و إيراداتها السنوية بغية التسيير الحسن للنفقات العمومية السنوية للبلدية".
من هذا التعريفات نلمس الخصائص التي تميز ميزانية البلدية و هي كآآتي:

- هي جدول يحتوي على النفقات المتوقع صرفها، و الإيرادات المتوقع تحصيلها؛
- تعد هذه الميزانية لمدة سنة وحدة؛
- تكيف الميزانية البلدية على أنها عقد ترخيص و إدارة حيث تسجل في الميزانية رخص الإيرادات والنفقات المفتوحة، فالأمر بالصرف لابد أن يكون مسجلا في الميزانية؛
- الهدف من هذه الميزانية هو تنفيذ برامج التجهيز والاستثمار وهو الأمر الذي يجعلها من أهم أدوات التنمية المحلية.

و حسب نص المادة 179 من قانون البلدية 10/11 تقسم الميزانية إلى قسمين، قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار.

حيث يشتمل قسم التسيير للميزانية و الحساب الإداري على نفقات البلدية و إيراداتها للمصالح التالية:

- المصالح غير المباشرة؛
- المصالح الإدارية؛
- المصالح الاجتماعية؛
- المصالح الاقتصادية؛
- المصالح الجبائية²؛

¹ وهذا حسب نص المادة 149 من قانون 08/90.

² المادة 03 من المرسوم التنفيذي 315/12 المؤرخ في 3 شوال عام 1433 الموافق ل 21 غشت سنة 2012 يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها.

أي أنها تشتمل على النفقات الضرورية لضمان حسن سير المصالح كما يقتطع جزء منها لتمويل أو تغطية نفقات التجهيز و الاستثمار. يمول هذا القسم من الضرائب المباشرة وغير المباشرة، إعانات الدولة الموجهة لقسم التسيير¹، حيث حدد المشرع في قانون البلدية الجديد إيرادات هذا القسم، و المتمثلة أساسا في :

- ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات؛
- المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية؛
- رسوم وحقوق مقابل الخدمات؛
- ناتج و مداخيل أملاك البلدية².

هذه المداخيل يقوم إنفاقها أساسا على أجور وأعباء مستخدمي البلدية وكل التعويضات المقررة لهم جراء قيامهم ببعض المهام.

نفقات الصيانة سواء المتعلقة بطرق البلدية أو الأملاك المنقولة والعقارية، كما تنفق على المساهمات البلدية والأقساط المرتبة عنها، بالإضافة إلى تلك المقررة على الأملاك و المداخل البلدية. في حين أن قسم التجهيز والاستثمار يشتمل على:

- نفقات و إيرادات التجهيز والاستثمار العمومي والجماعي؛
- نفقات و إيرادات التجهيز والاستثمار لحساب الغير والتعاون ما بين البلديات؛
- الحركات المالية بين البلديات و وحداتها الاقتصادية³.

و يضم أساسا إعانات الدولة الموجهة للتجهيز وإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية والإعانات التي تقدمها الولاية، كما يضم ناتج المساهمات في رأس المال، و ناتج الاستغلال لامتنياز المرافق العمومية البلدية، الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي و تجاري، والاقتطاعات المخصصة من قسم التسيير وهذا حسب نص المادة 195 من قانون البلدية 11/10.

¹ قديد ياقوت: المرجع السابق، ص 72.

² وهو ما حددته المادة 195 من قانون 10/11.

³ المادة 4 من المرسوم 315/12 السابق الذكر.

هذه الإيرادات يجب أن تتناسب وحجم الإنفاق الموجه خصوصا للتجهيز العمومي، المساهمة في رأس مال القروض وإعادة تهيئة المنشآت البلدية¹.

¹ المادة 198 من قانون 10/11

إلا أن البلدية في إطار إعدادها للميزانية تخضع لرقابة السلطة الوصية، هذه الرقابة تتخذ أشكال متعددة، فالوالي مثلا يقوم بالرقابة على أموال البلديات عن طريق إبداء موافقته على المداولات التي تتضمن الميزانيات والحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية. حيث أنه يجب الحصول على تأشيرة المحاسب العمومي قبل صرف أي اعتماد، إلا أنه يستطيع رئيس المجلس الشعبي طلب التسخير منه وهذا تحت مسؤوليته. هذه الآلية ترتب مسؤولية رئيس المجلس من جهة ومن جهة أخرى تستغل كمعبر لاختلاس الأموال العمومية. بالإضافة إلى الرقابة اللاحقة التي يمارسها مجلس المحاسبة و المتمثلة في حماية الأموال العامة من كل الاختلاسات عن طريق التحري الكامل على الحسابات و تدقيقها. في حين أن المفتشية العامة للمالية تراقب التسيير المالي و الحسابي لمصالح البلدية¹.

هذه الرقابة بالرغم من أنها تحد من الاستقلال المالي للبلدية² عن طريق تدخل السلطة المركزية في توجيه الميزانية، إلا أنه ضروري للحفاظ على المال العام خاصة مع انتشار ظاهرة الفساد المالي.

مما سبق و ترتباً على ذلك نجد أن الإطار البشري للبلدية يلعب دوراً هاماً في تحقيق التنمية المحلية، هذه الأخيرة يسعى لتحقيقها الأعضاء المنتخبين الذين يشكلون المجلس الشعبي البلدي. إلا أنه تبين عدم فاعلية هؤلاء الأعضاء نظراً لكون آلية تشكيلهم لا تفرض مؤهلات علمية تحقيقاً لمبدأ تساوي الجميع في تقلد الوظائف الإدارية. الشيء الذي يفرز لنا مجالس تفنقر للقدرة على إدارة وتسيير الشؤون المحلية. كما يساهم في إدارة التنمية المحلية، رئيس المجلس الشعبي البلدي، يتم تعيينه من بين القائمة التي حازت الأغلبية المطلقة للأصوات والمشرع كان دقيقاً في كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي. يتمتع الرئيس بوظائف عديدة تتميز بالازدواجية.

لتكميل دور المنتخبين و لسد النقص الحاصل على مستوى أعضاء المجلس؛ أقر المشرع في قانون البلدية الجديد على ضرورة توظيف الأعوان العموميون للبلدية، مما يسمح بالارتقاء بالجماعة الإقليمية القاعدية إلى مستوى المهام الحديثة للمجلس. حيث يحتل الأمين العام للبلدية

¹ بوطيب بن ناصر: الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة

قاصدي مرياح ورقلة، 2010، ص. 98.

² عبد الصديق شيخ: المرجع السابق، ص 99.

صدارة الموظفين العموميين، وهو الذي يمثل الهيئة التنفيذية وهذا ما تم استحداثه في القانون الجديد المتعلق بالبلدية. إلا أن القانون لم يحدد مهام الأمين العام، حقوقه و واجباته، و إنما أحالها على التنظيم.

بما أن البلدية تحتاج إلى مهارات عالية في التسيير؛ فإن تأطير المستخدمين لا بد منه، ويتجسد ذلك عن طريق مضاعفة نسبة التأطير بالتقنيين، الأعدان المؤهلين والإطارات الجامعية. وفي الوقت الذي نص فيه المشرع في قانون البلدية الجديد على ضرورة رسكلة وتأهيل موظفي البلدية، تبقى معظم البلديات غائبة عن تطبيق ذلك فهي لا تهتم بالدورات التكوينية، سواء تلك المتعلقة بتحسين المستوى (رسكلة) أو تكوين قصير أو طويل المدى بالنسبة للموظفين أو دورات خاصة بالمنتخبين.

و في الوقت الذي تلجأ فيه مؤسسات القطاع الخاص إلى تقديم كل التحفيزات المادية والمعنوية لاستقطاب الكفاءات لم تقم البلدية بذلك الأمر الذي يجعل كل الإطارات، من مهندسين، أطباء، بياطرة، و حاملي شهادات عليا، تعزف عن العمل في البلديات، و نزوحهم نحو مختلف المؤسسات الاقتصادية. كما نلاحظ عدم استقلالية البلدية في توظيف مستخدميها، بل يتحكم في ذلك مخطط التوظيف الذي تضعه مفتشية العمل، بموجب قرار وزاري مشترك بين وزارة الداخلية والهيئة المسؤولة عن التوظيف العمومي.

و يبقى التعرف على المفهوم الصحيح للتنمية المحلية وعوامل نجاحها، أمرا ضروريا لتجسيدها على أرض الواقع. و بما أن التنمية المحلية هي تلك العمليات المحددة سلفا من طرف الجهة المختصة والتي تهدف إلى تحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع على مختلف الأصعدة، فإنه ولتحديد دور البلدية في التنمية المحلية يجب أولا توفر عوامل لنجاحها كتجسيد اللامركزية الإدارية و المالية، توفر الكفاءة العلمية والقانونية للمترشح للعضوية في المجالس. بالإضافة إلى تفعيل المشاركة الشعبية التي نص عليها المشرع في قانون البلدية الجديد. إلا أن كل هذا يحتاج إلى أدوات بموجبها تتجسد مشاريع التنمية المحلية ومخططاتها.

الفصل الثاني

معوقات التنمية المحلية

دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون 10/11

توطئة:

إن تطبيق اللامركزية يفرض استقلالية الجماعات المحلية إداريا وماليا، فهي من جهة مستقلة في أداء مهامها، ومن جهة أخرى تتمتع باستقلالية مالية للاضطلاع بهذه المهام. حيث يجب أن يلازم كل توسيع في الصلاحيات، زيادة في الموارد المالية المخصصة للبلدية. إلا أنه في الواقع تشهد معظم البلديات عدم قدرتها على إدارة شؤونها، بالرغم من أن الأعضاء المكونين لمجالسها الشعبية، منتخبين من بين سكانها الذين تعتبر درايتهم التامة بشؤون البلدية عاملا أساسيا في النهوض بالبلدية و تحقيق التنمية المحلية.

و طالما أن توسيع صلاحيات البلدية ممثلة في مجلسها الشعبي البلدي، يعتبر التأشيرة التي توصل البلدية إلى استقلاليتها، إلا أنه يبقى بدون فائدة إذا ما تم إقران هذا التوسع بموارد مالية محدودة، و يصبح بذلك من محفز للتنمية المحلية إلى أهم معوقاتها. يرجع السبب في ذلك إلى اعتبار صلاحيات البلدية ومواردها المالية وجهين لعملة واحدة، العمل على زيادة أحدهما يحتم الزيادة في الآخر وبما أن المشرع نص صراحة في قانون البلدية على استقلالية البلدية في إدارة مجالات التنمية.

و منه فإن البحث في طبيعة الصلاحيات المسندة للمجلس الشعبي البلدي، يعد أساسيا لتحديد مدى استقلالية المجالس الشعبية البلدية في أداء مهامها. هذه الاستقلالية تبقى دون جدوى، و مفرغة من محتواها إذا لم تقرن باستقلالية مالية وتحويل الوسائل المالية الضرورية لممارسة الصلاحيات. الأمر الذي يجعلنا نبحث في صلاحيات المجلس الشعبي البلدي (المبحث الأول)، و في طبيعة الموارد المالية تزخر بها البلدية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: توسيع صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

يقتضي تبني اللامركزية الإدارية ضرورة التمييز بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية، هذا التمييز ينتج عنه اختلاف في الصلاحيات والمهام الموكلة لكل من الجهات المركزية واللامركزية في الدولة، وهذا الاختلاف ناتج عن اختلاف النظام السياسي المتبني¹. تعتمد كل الدول في تحديدها لاختصاص السلطات المركزية والمحلية على أحد الأسلوبين، إما الأسلوب الانجليزي الذي يقوم على تحديد صلاحيات المجالس المنتخبة على سبيل الحصر بموجب قوانين، و ما عداه فهو من اختصاص السلطة المركزية². أو الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على إطلاق حرية المجالس المنتخبة في ممارسة صلاحياتها في حدود الحالات المستثناة بنص قانوني³، و هو نفسه الأسلوب الذي انتهجه المشرع الجزائري في تحديد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، حيث يتم تحديد المجال العام لتدخل المجلس، لا يمكن تعديده و داخله يمكنه التصرف بحرية واسعة. و بالرجوع إلى نص المادة 85 من قانون البلدية 90/08 نجدها تنص على أنه: "يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته، الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية. حيث تبرز أهمية الدور الذي تلعبه البلديات في كونها وصلة الربط بين الإدارة المركزية والمواطن".

انطلاقاً من هذا المبدأ فإن البلدية تضطلع مهام واسعة في مختلف الحالات، الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية، و المالية. الأمر الذي يلاحظ على هذه الصلاحيات هو توجه المشرع نحو توسيعها مقارنة بما نص عليه من صلاحيات في ظل قانون 90/08. وهو ما يثير البحث في مدى تلاؤم حجم المهام المسندة للبلديات و طبيعة مواردها المالية المتاحة؟ وبذلك يجب التطرق وبالتفصيل إلى صلاحيات التي أوكلت للبلدية وهو ما نتناوله في هذا البحث. حيث أنه يتعين على المجلس الشعبي البلدي إنشاء لجان دائمة قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية لاسيما في الاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، التهيئة والإقليم، التعمير، السياحة والصناعة التقليدية، الشؤون الاجتماعية والثقافية، الري والفلاحة والصيد البحري. وبذلك نتناول صلاحيات المجلس في المجالين الاقتصادي والمالي (المطلب الأول)، وصلاحياته في المجالين الاجتماعي وفي مجال التهيئة والتعمير (المطلب الثاني).

¹فريدة مزياي: المرجع السابق، ص198.

²بوشامي نجلاء: المرجع السابق، ص 162.

³عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص65.

المطلب الأول: صلاحيات المجلس في المجالين الاقتصادي والمالي

في إطار ممارسة صلاحياته في المجالين الاقتصادي والمالي، يتولى المجلس الشعبي البلدي السهر على تحقيق التنمية الاقتصادية، حيث يعتبر الجانب المالي والاقتصادي من الأهمية البالغة خصوصا في الوقت الراهن؛ و هذا لكون الاقتصاد عصب حياة . فتمكن البلدية من النهوض بالتنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، يعني كسبها لرهان التنمية المحلية. في حين أن التقليل من الصلاحيات التنموية ذات البعد الاقتصادي، يجعل البلدية مجرد مؤسسة تهتم بتقديم الخدمات العمومية¹. و بذلك سنفصل في صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجال الاقتصادي(الفرع الأول) و صلاحياته في المجال المالي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صلاحيات المجلس في المجال الاقتصادي

يعهد للمجلس الشعبي البلدي اتخاذ كل ما يراه مناسبا لتحقيق دفعة نوعية في العجلة الاقتصادية بغية تحقيق الأهداف التالية:

- خلق مناصب شغل؛
- إشباع الحاجات العامة؛
- وضع قواعد اقتصادية حديثة؛
- تطوير قدرات التكامل والاندماج للاقتصاد الوطني².

و في هذا الصدد يقوم المجلس بعدة مهام تتمثل أساسا في تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برامجها التنموية³، حيث أن المشرع أعطى للمجلس الشعبي البلدي اختصاصا عاما يتمثل في القيام بالتدابير اللازمة لضمان النمو الاقتصادي⁴ وهو ما يتقل كاهله. وطبقا لنص المادة 109 من قانون 10/11 يبدي المجلس الشعبي البلدي رأيه المسبق عند إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم

¹بوحنية قوي: فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر و مجتمع، طاكسيج كوم للدراسات و النشر و التوزيع، عدد 9، جامعة الجزائر، 2011، ص 32

²سوامس رضوان، بوقلقول الهادي: تمويل الجماعات المحلية، جامعة عنابة، ص 5

³شباب سهام: المرجع السابق، ص 78

⁴كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 100

البلدية، كما يسهر المجلس على تطوير السياحة بتنمية المناطق و إبراز المؤهلات السياحية، عن طريق تشجيع المتعاملين الاقتصاديين.

كما يخصص المجلس رأس مال على شكل استثمارات يتم إسنادها إلى صناديق المساهمة للجماعات المحلية، فنجد قانون الاستثمار لسنة 1993 يجيز للبلدية المساهمة في تحفيز المستثمرين على انجاز أو تمويل مشاريع استثمارية.

لكن ما يلاحظ على هذه الصناديق أنه تم إلغائها بموجب الأمر 25/95 الذي أنشأ الشركات القابضة، ليتم إلغائها هي الأخرى بموجب الأمر 04/01 الذي نص على إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية، لتقوم بتسيير الأموال المستثمرة، و هو ما نص عليه المشرع في المادة 153 من قانون 10/11. في حين أن المادة 154 من نفس القانون نصت على ضرورة حرص المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، أن توازن بين إيراداتها و نفقاتها.

الفرع الثاني: صلاحيات المجلس في المجال المالي

تعتبر الاستقلالية التي منحها المشرع للبلدية، الأساس الذي تستند عليه المجالس الشعبية البلدية في تحكمها في مواردها المالية عن طريق الصلاحيات المخولة للمجالس في الجانب المالي، حيث يعد التصويت على الميزانية والمصادقة على الجانب الإداري أهم الوظائف الإدارية.

فيما يخص التصويت على الميزانية، فلقد أسند المشرع مهمة التصويت على الميزانية، للمجلس الشعبي البلدي¹. فالأمين العام للبلدية يقوم بإعداد الميزانية ويقدمها لرئيس المجلس الذي يطرحها على المجلس للتصويت عليها، فالمجلس يصادق على ميزانية أولية، قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية، و في بعض الأحيان يستلزم الأمر إعداد ميزانية إضافية لتكملة و إصلاح اقتراحات الميزانية الأولى، وعلى المجلس المصادقة عليها قبل 15 جوان من السنة المعنية شرط أن تكون متوازنة و في حالة عدم احترام ذلك يحل الوالي محله.

بالإضافة إلى مصادقته على الاعتماد باباً باباً، و مادة بمادة²، يجوز للمجلس الشعبي البلدي تحويل اعتمادات من باب لباب في نفس القسم³.

¹ المادة 181 من قانون 10/11.

² عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 203.

³ بوشامي نجلاء: المرجع السابق، ص 186.

أما فيما يخص الحسابات الإدارية و التي نص عليها المشرع في المادة 188 من قانون البلدية 10/11، تعرف بأنها الحسابات التي تنطوي على النفقات العامة الفعلية و الإيرادات العامة الفعلية، و التي يتم إعدادها عن سنة مالية منتهية¹، فالمجلس الشعبي البلدي يتمتع بصلاحيات الرقابة على بعض العمليات الإدارية. من جهة يصادق على قبول الهبات و الوصايا، و من جهة أخرى يسهر على الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية عن طريق مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد اختتام كل سنة مالية²، و تلك التي يقدمها أمين خزينة البلدية و الذي كان يسمى سابقاً القابض البلدي وهو القائم على حسن سير العمليات الحسابية و متابعة استخلاص جميع مداخيل البلدية و المبالغ التي ترجع إليها³.

نظرا لأهمية هذين المجالين و دورهما الكبير في تحقيق التنمية فإن المشرع اشترط المصادقة الصريحة للسلطة الوصية على المداخولات التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي و المتضمنة المسائل التالية:

- الميزانيات و الحسابات؛
- إحدات مصالح، و مؤسسات عمومية⁴؛
- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية؛
- اتفاقيات التوأمة؛
- التنازل عن الأملاك العقارية⁵.

¹ قديد ياقوت: المرجع السابق، ص 74.

² حكيم يحيوي: المرجع السابق، ص 56.

³ و في هذا الصدد تنص المادة 206 من قانون 10/11 على: " يتولى أمين خزينة البلدية تحصيل الإيرادات و تصفية نفقات البلدية و هو مكلف وحده و تحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية و كل المبالغ العائدة لها و صرف النفقات المأمور بدفعها".

⁴ المادة 42 من قانون 08/90.

⁵ وهو ما أضافه المشرع في قانون 10/11.

المطلب الثاني: صلاحيات المجلس في المجالين الاجتماعي والتهيئة والتعمير

يتولى المجلس الشعبي البلدي القيام بمهام عديدة و متنوعة في الحال الاجتماعي و في مجال التهيئة والتعمير. ففي المجال الاجتماعي (الفرع الأول) يتولى القيام بكل ما هو ضروري للنهوض بالتعليم الأساسي، الأجهزة الاجتماعية، الثقافية، السكن، حفظ الصحة والمحيط. هذه المجالات و بالرغم من كون الجهات المركزية مسئولة عنها إلا أن إنشائها يبقى من مسؤولية المجلس، في حين أنه في مجال التهيئة و التعمير (الفرع الثاني) فللمجلس الشعبي البلدي مهمة تحسين و تطوير البنيات القاعدية بما يتوافق وقواعد التهيئة والتعمير. وفي ذلك يقوم بإعداد مخططاته للتنمية المحلية.

الفرع الأول: صلاحيات المجلس في المجال الاجتماعي

يتولى المجلس الشعبي في هذا المجال التنشيط الاجتماعي من خلال المبادرة بكل ما هو ضروري للتكفل بالفئات المحرومة و مد يد المساعدة لها في مختلف المجالات أهمها القضاء على الأمية عن طريق إنشاء المدارس الأساسية وصيانتها، انجاز المطاعم المدرسية والسهر على توفير وسائل النقل للتلاميذ. حيث يتعين على المجلس توفير الظروف الملائمة للدراسة وهو ما نصت عليه المادة 122 من قانون 11/10. كذلك للمجلس إدارة المرافق الخاصة بالسينما والفن والقيام بالمهام الثقافية ذات الصالح العام، بالإضافة إلى ترقية المواقع السياحية والترفيهية.

و في إطار محاربهه للأمية ونشره للثقافة الدينية، يقوم المجلس بصيانة المساجد وإنشاء المدارس القرآنية.

في مجال الصحة العمومية، يقوم المجلس الشعبي البلدي المحافظة على الصحة، والنظافة العمومية وهذا في المجالات التالية:

- المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القذرة؛
- القمامات المنزلية وغيرها من الفضلات؛
- الأسواق المغطاة والأوزان و المكايل العمومية؛
- المقابر والمصالح الجنائزية.

و في هذا الخصوص تقوم البلدية بإحداث مصالح عمومية، يتغير عددها حسب إمكانيات كل بلدية، ولها في ذلك السلطة التقديرية في اختيار آلية وطرق تسييرها¹. كما يقوم المجلس الشعبي البلدي وفي حدود إمكانيه البلدية باتخاذ كل التدابير التي من شأنها ترقية وتوفير مرفق للتعليم الحضري، كما يساهم في إنشاء مرافق للرياضة والشباب ومرافق الثقافة².

الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة و التعمير

إضافة لتلك الصلاحيات التقليدية التي أسندت للمجلس الشعبي البلدي، فإن هذا الأخير يضطلع بكل المهام المتعلقة بالتهيئة والتعمير والهياكل القاعدية في حدود إقليمه، وصلاحياته في هذا المجال واسعة ومحددة في نفس الوقت، فهي محددة بالمخطط الوطني للتهيئة والتعمير، والمخطط الولائي للتهيئة.

حيث تعين على البلدية أن تتزود بكل وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها، كما يتولى رسم النسيج العمراني وفي ذلك يسهر على حماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء عن طريق مخطط شغل الأراضي. كما تسهر على احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها بالإضافة إلى سهرها الدائم على احترام الشروط المحددة في القوانين عند تسليمها رخص البناء التي تعد إجبارية يسلمها رئيس المجلس الشعبي البلدي. كما أن أي عملية هدم كلي أو جزئي لبناية ما يشترط الحصول مسبقا على رخصة³.

و نظر لحرص المشرع على حماية البيئة فإن إنشاء أي مشروع من شأنه أن يلحق ضرر بالبيئة،

¹ فلها أن تسييرها مباشرة أو عن طريق الاستغلال المباشر، في شكل امتياز أو عن طريق المؤسسات العمومية حسب نص المادة 133 من قانون 08/90.

² عمار بوضياف: المرجع السابق، 202.

³ فريدة مزياي: المرجع السابق، ص 201.

يشترط أن يلقى قبول قبلي من قبل المجلس الشعبي البلدي وهو ما نص عليه في قانون 08/90 في حين أنه في ظل قانون البلدية الجديد اشترط المشرع الحصول على موافقة المجلس الشعبي البلدي فقط و لم يحدد له الوقت الذي يبدي فيه موافقته أو رفضه للمشروع بمعنى أنه يمكن أن يبدي المشرع موافقته البعيدة على مشروع ما، الأمر الذي يجعلنا نتساءل في حالة ما إذا تم إنشاء مشروع معين، و بعد إنشائه أبدى المجلس رفضه له، فما مصيره ؟ في حين أن المشاريع ذات المنفعة الوطنية تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة.

كما يتحمل المجلس الشعبي البلدي مسؤولية حماية التراث العمراني من خلال المحافظة على الأثرية و الطبيعية و حماية الطابع الجمالي للبلدية عن طريق انتهاج أنماط سكنية متجانسة¹. كما تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها و صيانتها.

يتقيد المجلس الشعبي البلدي في إطار ممارسة صلاحياته المتعلقة بالتهيئة والتعمير والتجهيزات العمومية بالمخطط الوطني للتهيئة والتعمير من جهة ومن جهة أخرى بالمخططات الولائية للتهيئة، إلا أنه يمكن للبلديات أن تتعاون فيما بينها في سبيل العمل على تحقيق المخطط الولائي للتهيئة العمرانية.

للمجلس الشعبي البلدي أن يستعين بالمصالح التقنية للبلدية، في إطار ممارسة صلاحياته في هذا المجال وهو ما نصت عليه المادة 115 من قانون 11/10.

المبحث الثاني: محدودية الموارد المالية للبلدية.

لقد نص المشرع في المادة الأولى من قانون 11/10 على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية في الدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و تحدث بموجب قانون". بالرغم من أن المشرع لم يعرف الاستقلالية المالية؛ إلا أنه منح للبلدية ذمة مالية مستقلة، حيث تختلف باختلاف النظام السياسي المتبنى في كل دولة، لكن المشرع الجزائري تبنى لاستقلالية النسبية لمالية البلدية حيث تبقى هذه الأخيرة خاضعة لرقابة السلطة الوصية، و حسن فعل المشرع في تعديله لقانون

¹ بوشامي نجلاء: المرجع السابق، ص 180.

البلدية حين استبدل مصطلح الاستقلالية المالية، بالذمة المالية المستقلة والتي تعبر حقيقة على نسبة الاستقلالية التي منحت للبلديات.

لكن الاستقلال المالي و تجسيده يتطلب توفر موارد مالية، متلائمة و حجم المهام الموكلة للبلديات في مجال التنمية المحلية¹. ومنه فإذا كانت التنمية المحلية تعتمد بالأساس على التمويل المحلي (المطلب الأول) لإحداث زيادة في مستويات التنمية المحلية لكونها تنطلق من القاعدة الشعبية²، فإن الوضعية الصعبة التي تعيشها مختلف البلديات في ظل عجزها المالي تجعلها في حاجة إلى مساعدات الجهات المركزية (المطلب الثاني)، و التي تمنح إعانات للبلدية لإعادة التوازن المالي لها.

المطلب الأول: التمويل الذاتي للبلدية وأثره على التنمية المحلية.

التمويل الذاتي أو التمويل المحلي للبلدية هو كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، و تعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة³. كما يعرف بأنه الإجراءات و الوسائل المحددة بالقانون والتي تمكن الهيئة المحلية من تنفيذ مخططاتها في التنمية المحلية⁴.

من هذين التعريفين يتبين أن القاعدة الأساسية للتمويل الذاتي، هي أن تكون المصادر نابعة من الإقليم المحلي ذاته و ليست خارجة وهذا لتحقيق الاستقلالية المالية فعلا. و منه فالبحت في مصادر التمويل الذاتي للبلدية (الفرع الأول)، يتطلب البحث عن مدى فاعلية التمويل المحلي للبلدية في تحقيق استقلاليتها المالية (الفرع الثاني)، و بالتالي تحقيق التنمية المحلية.

¹ عبد الصديق شيخ: الاستقلال المالي للجماعات المحلية - مداه و إمكانية تطويره- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 4

² حياة بن سماعيل، وسيلة السبتي: التمويل المحلي للتنمية المحلية - نماذج من اقتصاديات الدول النامية، جامعة بسكرة، 2006، ص 2.

³ نفس المرجع، و نفس الصفحة السابقة.

⁴ عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 93

الفرع الأول: مصادر التمويل الذاتي للبلدية.

تتنوع مصادر التمويل الذاتي للبلدية إلى موارد جبائية وأخرى غير جبائية. فالموارد الجبائية للبلدية (أولاً) قد تكون موجهة للجماعات المحلية إما كلياً أو جزئياً. في حين أن الموارد غير الجبائية (ثانياً) ترتبط بإيرادات وعوائد بعض الأملاك.

أولاً: الموارد الجبائية :

تحتل القسم الأكبر، و ذلك لأنها تتميز بالثبات والاستقرار وهو ما جعل البلدية تعتمد عليها كأحد أهم المصادر التمويلية، حيث يؤخذ على هذا النوع من الموارد أنه ليس في كل الأحوال تكون مخصصة كلياً للجماعات المحلية وإنما توجد حالات أين تقتسم الدولة مع البلدية عائدات هذه الموارد و بالتالي تنتفع بها البلدية جزئياً فقط. وتتشكل الموارد الجبائية من الضرائب والرسوم التي تشكل نسبة 90% من مجموع المداخل¹ والتي قد تكون إما مخصصة جزئياً أو كلياً للجماعات المحلية، فبالنسبة للموارد الجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية فتتمثل في الآتي:

1- الرسم على النشاط المهني (TAP)² : يتم تطبيق هذا الرسم على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطاً صناعياً أو تجارياً، أو الذين يزاولون نشاطاً غير تجاري³ ليحل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAP) والرسم على النشاطات غير التجارية (TANC). لكن عائداته ليست موجهة للبلدية وحدها وإنما للولاية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية وفق النسب التالية:

الولاية 0.59% ، البلدية 1.30% ، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.11%.

وبالتالي فالبلدية تأخذ أكبر نسبة من هذا الرسم، وهي التي تقوم بتحصيله عن طريق قباضة الضرائب. 2- رسوم الخدمات: تتعلق هذه الرسوم بالخدمات التي تقدمها البلدية - عن طريق مرافقها والمؤسسات التابعة لها- للخواص، ومن بين هذه الرسوم، رسم التطهير، رسم الذبح، رسم الإقامة، رسم السيارات، رسم رفع القمامة... الخ.

3- الدفع الجزافي: يقوم بدفعه الأشخاص الطبيعيين والمعنويين و المؤسسات الأجنبية المستقرة

¹سوامس رضوان، بوقلقول الهادي: المرجع السابق، ص2

²تم استحداث هذا النوع من الرسوم بموجب القانون رقم 95/25 المؤرخ في 03-12-1995 المتضمن

قانون المالية الجديد لسنة 1996

³عبد الصديق شيخ: المرجع السابق، ص 9

بالجزائر والتي تقوم بدفع أجور و مرتبات و تعويضات وأتعاب. هذا النوع من الرسوم كان يمثل موردا هاما في ميزانية البلدية، لكن بعد 01 فيفري 2006 لم يعد له أي دور¹.

أما الموارد الجبائية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية فهي تلك الموارد التي تنقسم مداخلها الدولة إلى جانب الجماعات المحلية، من بينها:

1- الرسم على القيمة المضافة (TVA): حيث يعتبر هذا الرسم أهم المداخل الجبائية للبلدية، حل محل الرسم الوحيد الشامل على الإنتاج (TUGP)، والرسم الوحيد الشامل على الخدمات (TUGPS). يتم تطبيق هذا الرسم على عمليات بيع الأشغال العقارية والخدمات غير الخاضعة لرسوم خاصة² تحدد نسب توزيع هكالاتي:

6% للبلدية، 85% للدولة، 9% للصندوق المشترك للجماعات المحلية. فالبلدية هنا لم تحصل إلا على أقل نسبة.

2- الضريبة على الدخل الإجمالي (IRG): هي ضريبة مباشرة تفرض على جميع المداخل الدورية بعد خصم جمع الأعباء التي يسمح بها القانون و يشتمل على عدة أصناف.

ثانيا: الموارد غير الجبائية

هي تلك الموارد التي تعلق بناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكاناتها ومواردها الخاصة باستغلال أملاكها تسيير ثروتها، هذه الموارد نسبها محدودة جدا فهي لا تتعدى نسبتها 10% من مجموع مداخل البلديات³ و تتمثل هذه الموارد في:

1- التمويل الذاتي: نص قانون البلدية 11/10 في مادته 195 على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار، ضمانا لاستمرارية التمويل الذاتي للبلديات، حتى تتمكن من إيجاد الحد الأدنى من الاستثمار. و في هذا الصدد منح المشرع للبلدية إمكانية منح تسهيلات واستخدام مساعدات الدولة لتحفيز المستثمرين⁴ للقيام بمشاريع استثمارية على إقليم البلدية تعود عليها

¹ بسمة عولمي: تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات

شمال إفريقيا، عدد 4، الجزائر، ص 270

² سوامس رضوان، بوقلقول الهادي، المرجع السابق، ص 3

³ عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 96

⁴ و يكون ذلك بالضرورة توفير ضمانات للمستثمرين لاستقطابهم.

بالريح. لكن الواقع يثبت غير ذلك، فمعظم البلديات التي لا تملك نشاطا اقتصاديا لم تستطع الظفر بهذه الورقة المربحة.

2- إيرادات وعوائد الأملاك: إن استغلال الجماعات المحلية بمواردها ينتج عنه إيرادات، حيث تتنوع هذه الإيرادات: من إيرادات بيع المحاصيل الزراعية، إلى حقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن والمعارض والأسواق وعوائد منح الامتيازات¹.

3- إيرادات الاستغلال المالي: تتشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها البلدية، فهذه الإيرادات تتميز بالتنوع، و تتكون من عوائد الوزن و الكيل والقياس وعوائد الرسوم على الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها.

الفرع الثاني: عدم فاعلية التمويل الذاتي للبلدية في تحقيق التنمية المحلية.

رغم هذا التنوع والوفرة في المصادر الذاتية لتمويل البلدية، إلا أنها تبقى عاجزة عن تحقيق التنمية المحلية ومرد ذلك إلى عدم تمكن البلدية من التحكم في مواردها المالية. حيث توجد عدة عوامل تؤدي إلى عدم نجاعة التمويل المحلي، فمنها ما هو مرتبط بالتمويل المحلي في حد ذاته (أولا)، و منها ما هو مرتبط بالتسيير المحلي (ثانيا).

¹ ناجي عبد النور: المرجع السابق، ص 10

أولاً: عوامل مرتبطة بالتمويل المحلي: يعد احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية السبب المباشر في فشل التمويل المحلي في تحقيق التنمية المحلية، و ذلك لأن بعض الموارد بالرغم من أنها موجهة للجماعات المحلية إلا أن الدولة تحتكر النسب الكبيرة منها، ومثال ذلك في الرسم على القيمة المضافة حيث تأخذ الدولة ما نسبته 85% من عائداته، ليتم توزيع الباقي بنسب متفاوتة بين البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية. فإذا كانت هذه النسبة قليلة بالنسبة للبلديات التي يوجد بها نشاطات اقتصادية، فإن الوضع أقرب إلى الكارثي بالنسبة للأخرى التي ينعهد فيها النشاط الاقتصادي¹.

بالرغم من التأثير الناتج عن احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية في عدم نجاعة التمويل المحلي؛ إلا أن الدولة تملك أيضا اختصاص توزيع الموارد الجبائية، هذا التوزيع كان و لمدة طويلة يطبق على كافة البلديات و بنفس القيم والنسب. لكن التغيرات الاقتصادية التي تعرفها مختلف الدول أثرت سلبا على مالية البلديات، مما استلزم وضع معايير أكثر عدالة و ليونة في توزيع الموارد الجبائية².

ثانياً: عوامل مرتبطة بالتسيير المحلي: هذه العوامل تتجسد في عدم ملائمة التنظيم الإقليمي للبلاد، فتوجه الدولة نحو زيادة عدد البلديات دون توفير التآطير البشري اللازم أثر سلبا على هذه البلديات و جعلها تعاني من جمود شبه تام، الأمر الذي حتم على هذه الأخيرة الاعتماد كليا على الإعانات الممنوحة لها من طرف الدولة. من ناحية أخرى فإن السبب الآخر الذي كان له التأثير السلبي على فاعلية التمويل المحلي، وهو محدودية الوسائل البشرية لهذه البلديات، فمعظمها تعاني نقص فادح في الإطارات المسيرة لها وإن لم يكن في العدد فإنه في مستوى التأهيل وهو ما يؤدي إلى سوء استغلال الموارد المالي للبلدية.

¹ عبد الصديق شيخ: المرجع السابق، ص 36

² نفس المرجع السابق، ص 38.

المطلب الثاني: الإعانات المركزية و تأثيرها على التنمية المحلية.

إعانات الدولة، هي تلك المساعدات التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية دون إلزامها بردها¹. تهدف من خلالها إلى إحداث نوع من التوازن بين البلديات، و حسب نص المادة 170 من قانون 10/11 فإن إعانات الدولة تشكل أحد الموارد المالية للبلدية. ومنه يجب دراسة طبيعة هذه الإعانات (الفرع الأول)، بالإضافة إلى تحديد مدى تأثير هذه الإعانات على التنمية المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: طبيعة الإعانات المثنية الموجهة للبلدية.

لقد حددت المادة 172 من قانون البلدية 10/11 الهدف من هذه الإعانات أو الحالات التي تستلزم تدخل الدولة و هي كالآتي:

- عدم كفاية مداخيل البلدية مقارنة بمهامها و صلاحياتها كما هي محددة في القانون.
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.
- التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في القانون.
- أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا.
- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية، في إطار تشجيع الاستثمارات المنصوص عليه في قانون البلدية.

إن منح الدولة لهذه الإعانات لا يخرج عن الحالات التالية: إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية (أولا)، إعانات مخططات وبرامج التنمية (ثانياً).

أولاً: الصندوق المشترك للجماعات المحلية: وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي²، يتولى هذا الصندوق تسيير صناديق الضمان و التضامن للبلديات والولايات³ حيث يقدم إعانات ومساعدات مالية للبلديات التي تعاني من وضعية مالية صعبة،

¹ عبد الصديق شيخ: المرجع السابق، ص 21.

² عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 99

³ هذين الصندوقين تم تحديدهما في المواد من 166 إلى 169 من قانون البلدية الملغى 08/90، وفي المواد 211 إلى 214 من قانون البلدية 10/11.

كذلك يقدم إعانات لتمويل المشاريع الاستثمارية طبقا لتوجهات المخطط الوطني للتنمية. وتتكون موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية من حصص الضرائب والرسوم المحددة بالقوانين الجبائية، التي تعدل في بعض الحالات في قوانين المالية¹، والتي تمثل الرسم على النشاط المهني، الدفع الجزافي، الرسم على القيمة المضافة، قسيمة السيارات، حيث تخصص لكل مورد نسبة معينة². إضافة إلى الإعانات التي يقدمها الصندوق المشترك للجماعات المحلية في الظروف العادية، فإنه وفي الظروف الاستثنائية يقدم إعانات استثنائية للبلديات والولايات بسبب الكوارث. لكنه لم يعد للصندوق المشترك للجماعات المحلية، مساهمة في تمويل الجماعات المحلية ذلك لكون 50% من موارده أصبحت موجهة لتسديد مصاريف الحرس البلدي³ وهذا بعد تدهور الأوضاع الأمنية في البلاد.

ثانيا: إعانات مخططات وبرامج التنمية: تعمل السلطة المركزية على مساعدة البلدية في إعداد مخططات التنمية - والتي يفترض فيها عدم تعارضها مع المخططات الوطنية للتنمية - وذلك من خلال تقديم إعانات مالية للبلدية وذلك لمساعدتها على تجسيد تلك المخططات على أرض الواقع. تم استحداث هذه المخططات بموجب المرسوم 81/380، الذي نص على نوعين من المخططات، أحدهما يتمثل في المخطط البلدي للتنمية (PCD). يضمن هذا المخطط برامج ومشاريع البلدية في المجال الفلاحي والقاعدي والتجهيزات الضرورية للمواطنين⁴. أما الثاني فيتمثل في المخطط القطاعي للتنمية الذي يعتبر مخطط ذو طابع وطني، حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها. يتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي الذي يسهر على تنفيذه، يتم تحضير المخطط القطاعي للتنمية بدراسة اقتراحات مشاريعه في المجلس الشعبي الولائي الذي يصادق عليه، بعدها يتم دراسة المخطط من الجانب التقني من طرف الهيئة التقنية..

بالإضافة إلى هذه المخططات تقوم السلطة المركزية بوضع مخططات وطنية ترفق ببرامج خاصة وتسهر على تمويلها ويقوم الوالي بتسييرها، بالرغم من أنها موجهة للبلديات، من بين هذه البرامج: برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، صندوق دعم الجنوب والهضاب العليا، برنامج دعم النمو.

¹ حمدي رشدي: ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي - دراسة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس - مذكرة مقدمة لنيل شهادة

الماجستير، جامعة الجزائر، 2001، ص 59.

² عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 28

³ عيسى مرزاق: المرجع السابق، ص 198

⁴ عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 100

الفرع الثاني: تأثير الإعانات المركزية على التنمية المحلية.

إن الوضعية الحرجة التي تعيشها البلديات، بين الصلاحيات اللامتناهية التي أفردتها المشرع، و بين الموارد المالية المحدودة التي تتوفر عليها؛ جعلتها في حاجة ماسة إلى مساعدات الهيئة الأولى المسؤولية عن تلبية هذه الحاجيات والساهرة على حماية المال العام. ومنه فالدولة عندما تمنح إعانات للبلدية فإنها تسهر على مراقبة أموالها وكيفية صرفها¹.

وبما أن الاستقلال المالي هو الركيزة الأساسية التي تقوم عليها استقلالية الجماعات المحلية² فإن البلدية تبقى تابعة للدولة ماليا، فالبلدية عند وضعها لمخططات التنمية ملزمة بتوفير الموارد المالية اللازمة لتغطية النفقات اللازمة لتجسيد هذه المشاريع على أرض الواقع. الأمر الذي يجعل من البلدية رهينة موافقة الدولة على التكفل بهذه النفقات من عدمه، وذلك بالنظر إلى أولوية كل مشروع، و حسب كل بلدية.

هذه الوضعية تؤدي إلى توجيه القرار المحلي - بطريقة غير مباشرة- بمشاركة الدولة للجماعات المحلية في قيادة التنمية المحلية، فالبلدية تضع مخططات التنمية والدولة تعمل على تمويلها، لتصبح العملية التنموية مرهونة بالإنفاق المالي للسلطة المركزية³.

من خلال هذا الفصل يتبين لنا أن أكثر عائق تواجهه البلدية في إطار التنمية المحلية هو توسيع صلاحيات المجلس الشعبي البلدي دون توفير الآليات القانونية اللازمة للاضطلاع بمهامها.

ما يميز صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون 11/10 أن المشرع تبنى العمومية في تحديدها، الأمر الذي يجعل المسؤولية كبيرة على عاتق المجلس. إلا أنه في بعض الأحيان يحدد الصلاحيات بدقة وفي أحيان أخرى يحيلها على التنظيم الذي يبقى مصيره مجهولا بين إصداره من عدمه، وهو ما يطرح تساؤلا كبيرا بخصوص طبيعة هذه المهام والصلاحيات. كما أن تداخل الصلاحيات بين البلدية والولاية والدولة، يؤدي إلى تحميل البلدية مهام كبيرة هي في الأصل من اختصاص سلطات أخرى وهو ما يؤدي إلى رفع مستوى الانفاق وبالتالي إعاقه عملية التنمية عن طريق

¹ حمدي رشدي: المرجع السابق، ص 62

² لأن استقلال الجماعات المحلية في أداء وظائفها دون استقلالها ماليا، لا يعتبر استقلالا فعليا، و إنما مجرد استقلال وهمي.

³ شباب سهام: المرجع السابق، ص 174.

التأثير السلبي على ميزانية البلدية.

أما بالنسبة للموارد المالية للبلدية فإن الدولة تستحوذ على جزء كبير من الموارد المخصصة لها، فهي تأخذها لتعيد منحها لها مجدداً. وبالرغم من كثرة الموارد المالية للبلدية إلا أنما تبقى غير كافية لتغطية النفقات الأمر الذي يحتم على رئيس البلدية مبادرة كل عمل من شأنه أن يطور هذه الموارد البلدية.

الخاتمة

دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون 10/11

الخاتمة:

يعتبر فشل قانون البلدية 08/90 الصادر في ظل التحول السياسي الذي عرفته البلاد و توجيهها من الأحادية إلى التعددية الحزبية تكريسا لمبادئ الديمقراطية في تحقيق التنمية المحلية، الدافع وراء تعديل المشرع لقانون البلدية، محاولة منه معرفة مكنم الخلل في القانون القديم و تداركه في قانون 11/10. في هذا القانون حاول فيه المشرع تحقيق مبادئ الحكمة الرشيدة، فمبدأ الشفافية يلزم المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض مفصل عن نشاطه السنوي، في حين أن مبدأ المشاركة يقتضي إشراك فواعل المجتمع المدني في التسيير المحلي و اعتبره آلية للمساهمة في التنمية المحلية.

و بما أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وبحكم قربها من المواطن، تعتبر المسئولة الوحيدة عن تحقيق التنمية المحلية، وبالتالي فإن الدور المنوط بها يحتاج لتوفر كل الإمكانيات اللازمة لتحقيق ذلك. هذه الإمكانيات تتوفر على عنصرين، إمكانيات بشرية وأخرى مالية، يفترض توفرها، تحقق التنمية المحلية. لكن ما يلاحظ على الموارد البشرية التي تتوفر عليها البلدية، هو عدم قدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة منها، فبالرغم من احترام المشرع للقواعد الدستورية في تشكيله للمجلس الشعبي البلدي حيث تعتبر آلية تشكيل المجلس الشعبي البلدي - الذي يعتبر البيئة الأساسية لممارسة الديمقراطية- هي الانتخاب، إلا أن هذه الآلية لقيت الكثير من النقد، بسبب إفرازها لأعضاء لهم القدرة على تسيير البلدية و الخوض في مجال التنمية المحلية و هو ما يفسر اعتماد البلدية على الإطارات الموجودة بها وهيئات أخرى، لها مؤهلات علمية كافية. و في ذلك استحدث المشرع هيئة ثالثة لإدارة البلدية يرأسها الأمين العام، هذا الأخير بحكم خبرته و درايته بالمسائل الإدارية؛ أحتل مكانة هامة ضمن مسار العملية التنموية. و بالرغم من ذلك فإن هؤلاء الأعوان يتمتعون بقلّة الكفاءة بالرغم من توفرهم على الخبرة. الأمر الذي جعل المشرع يتوجه نحو تعويض ذلك بدورات تكوينية التي نص عليها في قانون البلدية الجديد حيث نص على ضرورة رسكلة وتكوين مستخدمي البلدية، فألزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين و تحسين المستوى، خاصة تلك المرتبطة بالتسيير البلدي. وبالمقابل ألزم الموظفين والإطارات أيضا بمتابعة الدورات التكوينية وهو ما يحسب لصالح المشرع.

فالبلدية باعتبارها الأقرب للمواطن حولها المشرع مهام متعددة في مختلف المجالات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، المالية والتجهيزات القاعدية. وتجسيدا لصلاحياتها تلجأ البلدية إلى إنشاء المرافق العامة، كما قد تلجأ إلى التعاون مع البلديات الأخرى أو مع منظمات المجتمع المدني.

و بما أن البلدية هيئة لا مركزية فإنها في إطار ممارستها لصلاحياتها تخضع لرقابة السلطات الوصية، هذه الرقابة تقع على أعمال المجلس، و تمتد إلى المجلس حيث قد تصل إلى حل أعضائه. بالإضافة إلى إمكانية مساءلة المجلس الشعبي البلدي جنائيا. كما نص المشرع على مشاركة المواطن المحلي في تسيير شؤونه المحلية وهذا في الباب الثالث من القسم الأول من قانون 11/10. الأمر الذي يعكس توجه المشرع نحو تفعيل المشاركة الشعبية.

أما بالنسبة للموارد المالية للبلدية فإن الدولة تستحوذ على جزء كبير من الموارد المخصصة لها، فهي تأخذها لتعيد منحها لها مجددًا. وبالرغم من كثرة الموارد المالية للبلدية إلا أنما تبقى غير كافية لتغطية النفقات الأمر الذي يحتم على رئيس البلدية مبادرة كل عمل من شأنه أن يطور هذه الموارد البلدية. هذه الوضعية تحتم على البلدية إيجاد الآليات اللازمة لتفعيل وتدعيم وسائل تمويلها التي تعتبر من الضروريات الحتمية، فتوفير موارد مالية ثابتة ومنتظمة يسهل على البلدية القيام بوظائفها. وبالدرجة الثانية تثمين الموارد المالية للبلديات يتم عن طريق إصلاح المنظومة الجبائية والرفع من قدرات البلدية في التمويل الذاتي، ويأتي ذلك من خلال تثمين الموارد الجبائية بإشراك البلديات في الجباية المحلية ومن جهة أخرى تثمين الثروات والأموال المحلية.

و من أهم التوصيات التي يقترحها الباحث، ولتفعيل دور البلدية في التنمية المحلية و جعلها مقرا للازدهار الاقتصادي، يجب على المشرع مراعاة النقاط التالية:

- الاعتماد على الكفاءات الموجودة بالبلدية لتسيير عملية التنمية.
- إعادة الثقة بين الرئيس و المرؤوس. و إعادة الاعتبار لثقافة العمل الجماعي والإبداع وهذا بضرورة توحيد كل الجهود لتحقيق التنمية المحلية.
- توفير الحوافز المادية والمعنوية لاستقطاب الإطارات و الكفاءات الموجودة في البلدية بدل توجيهها نحو القطاع الخاص.
- تثمين دور الإعلام و جعله حافزا للتنمية، فإذا كانت البلدية تخضع للسلطة الوصية، فإن الإعلام يفعل الرقابة الشعبية.
- ضرورة مراعاة الفروق الموجودة على مستوى كل بلدية، ومراعاة إمكانيات كل بلدية عند التقسيم الإداري.
- يجب على البلدية أن تلجأ إلى الاستثمار المنتج للثروة وإيجاد الضمانات لاستقطاب المستثمرين وبذلك خلق موارد جديدة للبلدية تقلل من تبعية البلدية ماليا للدولة.

-
- إيجاد آليات بديلة للتضامن المالي للبلديات عوض الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي لم يعد يقوم بالدور المنوط به.
 - تفعيل دور الجهات الوصية في الرقابة على البلدية، سواء كانت على الأشخاص أو على مالية البلدية، بشرط أن لا تمس هذه الرقابة بمبدأ الاستقلالية.
 - على المشرع أن يحدد و بدقة آلية إشراك الإطارات البشرية للبلدية في التنمية المحلية.
 - يجب تحديد المركز القانوني للأمين العام بما يسمح له بأداء دوره بفعالية في تحقيق التنمية المحلية.
 - باعتبار تكوين موظفي البلدية أمر ضروري للنهوض بالتنمية المحلية، يتعين استحداث لجان تراقب مدى احترام البلدية لهذه الدورات التكوينية، وتراقب مدى التزام هؤلاء الموظفين بالحضور لهذه الدورات التكوينية.
 - و منه فإن تحقيق التنمية المحلية يبقى مرهوناً بالتنمية البشرية التي تفرز أفراد يتمتعون بالوعي اللازم للدور الأساسي والمهم الذي يلعبونه في العملية التنموية بدل إلقاء كامل المسؤولية على عاتق البلدية.

قائمة المصادر والمراجع

دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون 10/11

قائمة المصادر والمراجع:

أ- القوانين:

- 1- القانون رقم 90/08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07 أبريل 1990 يتعلق البلدية، الجريدة الرسمية عدد 15.
- 2- القانون رقم 11/10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37.
- 3- القانون رقم 97/07 المتضمن قانون الانتخابات الملغى.
- 4- القانون رقم 12/01 المتضمن قانون الانتخابات الجديد.

ب- النصوص التنظيمية:

المراسيم التنفيذية:

- 1- المرسوم التنفيذي 26/91 المؤرخ في 17 رجب 1411 الموافق ل 2 فبراير 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات.
- 2- المرسوم التنفيذي 334/11 المؤرخ في 22 شوال 1432 الموافق ل 20 سبتمبر 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية عدد 53.
- 3- المرسوم التنفيذي 315/12 المؤرخ في 21 غشت 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها.
- 4- المرسوم 136/73 المؤرخ في 9 أوت 1973 المحدد لشروط تسيير البلديات وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، الجريدة الرسمية عدد 67.

المراجع المكتبية العربية:

- 1- محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، د ط، الجزائر، 2002.
- 2- محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، د ط، الجزائر، 2004.

- 3- ناجي عبد النور: الدور التتموي للمجالس المحلية في إطار الحكومة، منشورات الحلبي، د ط، الجزائر، 2010.
- 4- علاء الدين عشي: شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر، د ط، الجزائر، 2011.
- 5- عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط 2، الجزائر، 2007.
- 6- عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع، ط1، الجزائر، 2012.
- 7- فريجة حسين: شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر، 2010.

المذكرات:

أطروحة الدكتوراه:

- 1- فريدة مزباني: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة قسنطينة، 2005.

مذكرات الماجستير:

- 1- الطالب حمدي رشيد: ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي (دراسة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس) مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2012.
- 2- بوطيب بن ناصر: الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011.
- 3- بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90/08 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2006.

- 4- بلعباس بلعباس: دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2003.
- 5- حسين عبد القادر: الحكم الراشد في الجزائر و إشكالية التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- 6- يحيوي حكيم: دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية (دراسة مقارنة بين بلديتي و ولايتي ورقلة و غرداية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011.
- 7- كواشي عتيقة: اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية- دراسة مقارنة- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010.
- 8- عبد السلام عبد اللاوي: دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر (دراسة ميدانية لولايتي المسيلة و برج بوعرييج)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011.
- 9- عبد الصديق شيخ: الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2003 .
- 10- رفيق مرسلي: الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق دراسة حالة الجزائر 2001-2011 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة تيزي وزو، 2011.
- 11- شباب سهام: إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية (حالة بلدية معسكر)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- 12- عزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011.

الدوريات والمقالات:

- 1- بوحنية قوي: فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر ومجتمع، طاكس يجكوم للدراسات والنشر والتوزيع، عدد 9، جامعة الجزائر، 2011.
- 2- بسمة عولمي: تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، 2004.
- 3- حسون محمد علي: الجهات محل الوصاية الإدارية والأساس القانوني لاستغلالها في التشريع الجزائري، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثالثة، العدد الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قلمة، 2011.
- 4- ناجي عبد النور: دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية (تجربة البلدية الجزائرية) مجلة النهضة، عدد 4 أكتوبر، القاهرة، 2009.
- 5- سوامس رضوان و بوقلقول الهادي: تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر، جامعة باجي مختار عنابة.
- 6- عبد القادر موفق: الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة بسكرة، العدد 2، ديسمبر 2007.
- 7- عيسى مرزاققة: معوقات الجماعات المحلية بعض عناصر التحليل، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، عدد 14، الجزائر، 2006.
- 8- غريبي أحمد : أبعاد التنمية المحلية و تحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات العلمية، جامعة المدية، عدد 10، أكتوبر، 2010.

المراجع المكتبية الأجنبية:

- 1- Martine lombard et, gilles Dumont, droit administratif, 5eme édition, édition Dalloz, France, 2003.
- 2- Patrick faisseix, droit administratif, s édition, édition ellipses, France, 2002.
- 3- Jean claudebastion ,nicolechabannier : le droit des élections locales,DEFR2NOIS- gualino-joly, France, 2004.

فهرس المحتويات

دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون 10/11

الصفحة	العنوان
أ	الإهداء
ب	تشكرات.
6	المقدمة.
11	الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية ودوره في التنمية المحلية
11	المبحث الأول: التركيبة البشرية للبلدية المساهمة في التنمية المحلية
12	المطلب الأول: النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي
12	الفرع الأول: آلية تشكيل المجلس الشعبي البلدي
14	فرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي
14	أولاً: آلية تشكيل المجلس الشعبي البلدي
15	ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي
17	المطلب الثاني: الأعوان العموميون للبلدية.
17	الفرع الأول: الأمين العام للبلدية
19	الفرع الثاني: مساهمة التأطير البشري للبلدية في التنمية المحلية
22	المبحث الثاني: الإطار النظري للتنمية المحلية.
22	المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية وعوامل نجاحها
23	الفرع الأول: مفهوم التنمية المحلية
23	أولاً: تعريف التنمية
24	ثانياً: تعريف التنمية المحلية
26	الفرع الثاني: عوامل نجاح التنمية المحلية
27	أولاً: توفر الكفاءة العلمية والقانونية في المترشح
27	ثانياً: تجسيد لامركزية إدارية ومالية
28	ثالثاً: تفعيل المشاركة الشعبية

الصفحة	العنوان
30	المطلب الثاني: أدوات التنمية المحلية
30	الفرع الأول: مخططات و برامج التنمية المحلية
31	أولاً: التخطيط المركزي للتنمية
32	ثانياً: التخطيط المحلي للتنمية المحلية
33	الفرع الثاني: مساهمة ميزانية البلدية في التمويل المحلي
40	الفصل الثاني: معوقات التنمية المحلية
41	المبحث الأول:توسيع صلاحيات المجلس الشعبي البلدي
42	المطلب الأول: صلاحيات المجلس في المجالين الاقتصادي والمالي
42	الفرع الأول: صلاحيات المجلس في المجال الاقتصادي
43	الفرع الثاني: صلاحيات المجلس في المجال المالي
45	المطلب الثاني: صلاحيات المجلس في المجالين الاجتماعي والتهيئة و التعمير
45	الفرع الأول: صلاحيات المجلس في المجال الاجتماعي
46	الفرع الثاني: صلاحيات المجلس في مجال التهيئة و التعمير
47	المبحث الثاني: محدودية الموارد المالية للبلدية
48	المطلب الأول: التمويل الذاتي للبلدية وأثره على التنمية المحلية
49	الفرع الأول: مصادر التمويل الذاتي للبلدية
49	أولاً: الموارد الجبائية....
51	ثانياً: الموارد غير الجبائية..
51	الفرع الثاني: عدم فاعلية التمويل الذاتي للبلدية في تحقيق التنمية المحلية
52	أولاً: عوامل مرتبطة بالتمويل المحلي
52	ثانياً: عوامل مرتبطة بالتسيير المحلي
53	المطلب الثاني: الإعانات المركزية وتأثيرها على التنمية المحلية

الصفحة	العنوان
53	الفرع الأول: طبيعة الإعانات المركزية الموجهة للبلدية
53	أولاً: الصندوق المشترك للجماعات المحلية
54	ثانياً: إعانات مخططات وبرامج التنمية
55	الفرع الثاني: تأثير الإعانات المركزية على التنمية المحلية
58	الخاتمة
62	قائمة المصادر و المراجع
67	فهرس المحتويات