



جامعة زيان عاشور بالجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



آليات تفعيل دور البلدية في التنمية المحلية في الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر تخصص إدارة ومالية

إشراف الأستاذ:

-د/ بن الصادق أحمد

إعداد الطالبين:

- خليل رايح

- دقمان يوسف

لجنة المناقشة:

رئيسا

مقررا ومشرفا

مناقشا

مناقشا

- د / العقون ساعد

- د/ بن الصادق أحمد

- د/ ضيفي نعاس

- د / حتحاتي محمد

2018/2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

معاذ الله
٧٩

تشكرات

مصداقا لقوله صل الله عليه وسلم (من لم يشكر الناس لم يشكر الله)
نشكر الله عز وجل ونحمده على أن أعاننا ووفقنا على إنجاز هذا العمل
المتواضع.

كما نتقدم بخالص الشكر والعرفان لأستاذنا الدكتور: **بن الصادق أحمد**
الذي تفضل علينا بالإشراف على هذا العمل وما قدمه لنا من توجيهات ونصائح
وإرشادات قيمة في سبيل إنجاز هذه الدراسة.
كما نشكر كل الأساتذة الذين سيتفضلون بمناقشة هذا البحث.
وإلى كل طاقم كلية الحقوق من أساتذة وموظفين كل الشكر والعرفان.
كما نشكر كل من كان له الفضل في إنجاز هذه الدراسة ولو بالكلمة الطيبة.

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع الى أعز ما أملك في هذا الوجود والذي الكريمن.

إلى أختي العزيزة وأولادها.

إلى زوجتي الغالية.

إلى أولادي حفظهم الله تعالى ورعاهم.

إلى كل زملائي الطلبة دفعة: 2018/2017 ماستر إدارة ومالية.

خليل

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع الى والدي الكريمين.

إلى أختي الاعزاء.

إلى رفيقة دربي زوجتي الغالية.

إلى ولدي رابع حفظه الله تعالى ورعاه.

يوسف

مقدمة:

منذ فجر التاريخ الإنساني تميزت الكيانات الاجتماعية بسيادة شيخ القبيلة ومجلسه بهدف ضمان الاستقرار والأمن الاجتماعي، وقد كانت هذه الكيانات المحلية تمثل صورة مصغرة للحكومة والنواة الأساسية للمجالس البلدية أو القروية بلغة العصر الحديث، ثم تطورت الحكومات الصغيرة إلى قيام الدولة المدنية بمراحلها المختلفة، وبمجرد ظهور الدولة الحديثة توسعت نشاطاتها وخدماتها لدرجة أنه أصبح أمر توزيع الوظائف الإدارية والمهام الحكومية مسألة ذات أولوية قصوى لزيادة الفاعلية والكفاءة في تقديم الخدمات المحلية للمواطنين، وكذلك كان على الدولة الحديثة اختيار أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتلجأ إلى المركزية الإدارية في مطلع نشأة الدولة، وعندما تستقر أمورها، ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها، تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضمانا لتفرغ الحكومة للأمر السياسية الهامة وتحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم، في هذه الحالة تكفي بممارسة سلطتها في الرقابة على الهيئات والمؤسسات اللامركزية على المستوى المحلي.

وقد شهدت الدول المتقدمة ثورة في نظام اللامركزية عبر إدخال مفاهيم جديدة تحاول إعطاء البعد الديمقراطي للتنظيم والنشاط الإداري، مثل مفهوم الإدارة المحلية الذي يقتضي وجود المرافق المحلية لخدمة المواطن المحلي وإشراكه في اتخاذ القرارات المحلية مستقلا عن السلطة المركزية، فمفهوم الحكم المحلي الذي وسع من مفهوم الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية وفرض استقلالية أكثر للوحدات المحلية تشبه إلى حد بعيد الحكم الفيدرالي. ثم ظهر مفهوم الحوكمة أو الحكامة والتي تعني الوصول إلى غاية الديمقراطية وتحقيق أهداف الإدارة المحلية، بالمشاركة الواسعة لجميع قطاعات المجتمع لتحقيق التنمية الشاملة عن طريق التنمية المحلية.

والجزائر كغيرها من الدول شهدت تحولا كبيرا في نظامها السياسي منذ الاستقلال والذي كان له الأثر الكبير على دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية. فبعد الاستقلال مباشرة، ونتيجة للفراغ القانوني والوضع السياسي الذي تركه المستعمر الفرنسي، حيث غادر معظم الإطارات التي كانت تدير الإدارة الجزائرية لتجد الدولة أمامها هياكل إدارية بلا روح، ومنها البلديات التي كان عددها آنذاك 1578 بلدية بالإضافة إلى 13 عمالة (ولاية)⁽¹⁾ حيث شهدت أزمة عمالة كبيرة نتيجة نقص الإطارات المسيرة، مما جعل الدولة تلغي جميع مخلفات الاستعمار الفرنسي فيما يخص التقسيم الإقليمي للبلاد باعتماد النظام اللامركزي كأساس لبناء مؤسسات الدولة وجعل الانتخاب آلية لتشكيل هذه الهيئات .

إذ تم إعادة إدماج البلديات وتقليص عددها إلى (2) 632 بلدية للقضاء على سلبيات التقسيم الفرنسي وخلق نوع من التوازن في التنمية المحلية وتوزيع الثروة بالتساوي ومحاولة لسد الفراغ في المناصب الشاغرة لجأت الدولة إلى أسلوب التكوين السريع ولمدة قصيرة قصد شغل المناصب في أقرب وقت . مما نتج عنه تضخم في العمالة غير الكفأة فيما بعد.

ثم صدر أول ميثاق للبلدية سنة 1965 والذي مهد للإيديولوجية التي بنى عليها أول قانون للبلدية بعد الاستقلال. كما كان لبيان مجلس الثورة في 19/06/1965 بعد التصحيح الثوري-بوجوب بناء المؤسسات من القاعدة إلى القمة، وتجهيز ثورتنا بالوسائل والأدوات المؤهلة لكي تستجيب في أقرب الآجال إلى تحقيق أهدافها الأساسية⁽³⁾.

حيث كان ذلك بصدور أول قانون للبلدية في :18/06/1967رقم: 24 /1967، ثم تلاه قانون الولاية في 1969. وبعد صدور دستور 1976 الذي كرس مبدأ السيادة للشعب التي يمارسه عن طريق الانتخاب أو الاستفتاء، وكرس البلدية كجماعة إقليمية

(1) Ahmed mehio-Les collectivités Locales en Algérie -A-A-N-1969-P 287.

(2) بموجب المرسوم رقم: 63/189 الصادر في تاريخ:1963/05/31.

(3) أحمد بوضياف: المؤسسات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص335

أساسية وقاعدية تضطلع بالمهام السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية و الثقافية⁽¹⁾ على المستوى المحلي. تدعيما لنص قانون البلدية في مادته الأولى. فأصبحت البلدية في خدمة النهج الاشتراكي الذي نص عليه الدستور والذي يشجع الملكية الجماعية وتدخل الدولة في تنظيم وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والحياتية للمواطن، وبالتالي فان توفير الوسائل المادية والبشرية للبلدية هو من اختصاص الدولة وحدها.

كما تميزت هذه المرحلة بانتهاء سياسة المخططات الوطنية الكبرى تأكيدا على مركزية تخطيط التنمية من القمة إلى القاعدة، فكان المخطط الثلاثي الأول (1967-1969) الذي شمل 08 ولايات من الشمال فقط إلى غاية المخطط الرباعي الثاني (1974-1977) الذي شمل كل بلديات الوطن وعرف تجسيد 690 مشروعا ضمن مخططات البلدية للتنمية والمخططات القطاعية.

لكن على أرض الواقع لم تتمكن هذه المخططات من تجسيد التنمية المحلية المرجوة واتضح عدم فاعلية التخطيط والتنفيذ المركزي بسبب عدم مراعاة الفوارق بين البلديات واحتياجات كل منطقة.

كما تميزت هذه المرحلة بالتأثر الواضح بنموذجين مختلفين، الأول فرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق الاختصاص للبلديات وكذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى التي تتناسب النظام الليبرالي، أما الثاني فهو يوغسلافي أساسه وحدة المصدر الإيديولوجي (النظام الاشتراكي) واعتماد نظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحين الذين كانوا يشكلون النسبة الكبيرة من المجالس الشعبية المنتخبة . غير أنه مع صدور دستور 1989 الذي كرس التعددية منهاجا سياسيا⁽²⁾، وخيارا اقتصاديا للقضاء على أخطاء المنهج السابق ، وتدارك النقائص والسلبيات التي لازمت الإدارة المحلية والدولة بصفة عامة والتي من أهمها جعل البلدية إطارا حقيقيا لمشاركة

(1) المواد 118 و 122 من دستور 1976 الصادر في 24/11/1976 - الجريدة الرسمية رقم:94.

(2) المادتين 15 و 16 من دستور 1989/02/23.

المواطن المحلي وسبيلا لتحقيق تنمية محلية نابغة من احتياجات السكان المحليين عن طريق ممثليهم في المجالس المنتخبة حيث صدر قانون البلدية رقم 08/90 متزامنا مع قانون الولاية رقم 09/90 كأول قانون للبلدية ينظم الإدارة المحلية في عهد التعددية السياسية بغية بناء إدارة محلية فعالة أساسها الانتخاب وهدفها تحقيق المشاركة في صنع القرار المحلي الذي يساهم في تنفيذ خطط وبرامج التنمية المحلية بمشاركة جميع أطراف المجتمع المحلي لأنهم الأقدر على فهم احتياجاتهم .

وصولا إلى قانون 10/11 الذي عرفت فيه البلدية في المادة الأولى منه بأنها: " الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة." حيث حاول المشرع أن يعطي تعريفا، فيه يتدارك النقائص الموجودة في التعريفات السابقة. فقد عمد في تعديله لقانون البلدية الجديد 10 / 11 -على غرار القوانين السابقة المتعلقة بالبلدية - إلى تحديد الآليات التي بموجبها تظفر البلدية بالتنمية المحلية و هذا 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 -، وبين صلاحيات واسعة حددها القانون.

إن اللامركزية لا تعد مجرد نظام لتوزيع الوظائف بين السلطة المركزية والمحلية بل أضحت وسيلة لتحقيق التنمية المحلية التي تعرف على أنها " عملية لإعادة تشكيل كافة هياكل المجتمع كي تتيح استخدام الموارد المحلية الاقتصادية والبشرية لبناء القاعدة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية للمجتمع".

كما تعرف على أنها " العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية لارتفاع بمستوى الوحدات المحلية اقتصاديا

اجتماعيا وثقافيا وحضاريا وإدماجها في منظومة التنمية بأكملها لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى القومي"⁽¹⁾ .

ورغم الاختلافات الكثيرة وتباين وجهات النظر حول مفهوم التنمية المحلية إلا أنها تتطلب توفر شرطين أساسيين وهما: المشاركة الواسعة للمجتمع المحلي - وتوفير الوسائل المادية و البشرية لإدارة التنمية المحلية، وهو ما يعني حتمية أن تكون برامج التنمية نابعة من واقع المجتمع لا من السلطة المركزية، وقائمة على الاعتماد الذاتي وليس التمويل المركزي ، وأن تكون شاملة و متكاملة، وأن تكون التنمية ديمقراطية بإشراك الجميع في إدارتها .وهي الأركان التي تركز عليها التنمية المحلية والتي تتطلب تنمية إدارية وسياسية و اجتماعية و بشرية متكاملة لتحقيق فعالية إدارة التنمية المحلية التي تعبر عن " تعبر عن الأسلوب والنمط الإداري المتبع، وبالتالي فهي مجموعة الأساليب الإدارية الملائمة لتشغيل الجهاز الإداري و مواجهة مشكلاته بما يحقق الإنماء الاقتصادي الفعال ويحافظ على موارد الدولة"⁽²⁾ فمفهوم التنمية المحلية إذا يتعارض مع مبدأ الدولة المركزة أو المتدخل ، ومن هنا يأتي الدور الجديد للبلدية باعتبارها قاعدة الإدارة المحلية ودعامة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومن خلالها يتم تحقيق التنمية الوطنية الشاملة .

إن التنمية المحلية تعتمد على مبدأ البناء القاعدي للمجتمع من الأسفل للوصول إلى التنمية الشاملة في جميع المجالات. وهذا لا يتحقق إلا في وجود هيئة قاعدية كالبلدية باعتبارها أقرب للسكان المحليين والتي يمكنها التكفل بإدارة التنمية المحلية عن قرب لمعرفة الحاجات الحقيقية للسكان المحليين .وهو أساس المفهوم الجديد للديمقراطية التشاركية والتي تعني إشراك جميع المواطنين بطرق متنوعة بحركات المجتمع المدني

(1) شيبوط سليمان وكبير مولود وهزوشي طارق : دور الإدارة المحلية الجزائرية في التنمية المحلية - ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية المنعقد يومي 27 و 28 /04/2010 بكلية الحقوق جامعة زيان عاشور الجلفة.

(2) سنوسي خنيش: دور الإدارة المحلية الجزائرية في التنمية المحلية - ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية المنعقد يومي 27 و 28 /04/2010 بكلية الحقوق جامعة زيان عاشور الجلفة.

نقابات نخب علمية وفنية، القطاع الخاص... في إعداد مخططات التنمية المحلية والإشراف على تنفيذها. وبالتالي مساهمة جميع عناصر المجتمع المحلي في تجسيد وظيفة البلدية .

إن قانون البلدية الحالي صدر في ظل التوجه نحو تفعيل المشاركة الشعبية وإعطاء بعد تنموي أكثر لنشاط البلدية بدل التركيز على توفير الخدمات التقليدية. وتدعيم الاستقلال المالي من خلال تحول البلدية إلى جهاز إداري له دور فعال في النشاط الاقتصادي. غير أنه بالنظر إلى واقع البلديات التي أثبتت فشلها في إدارة التنمية المحلية من جهة ومقارنة مع التشريع الذي ينظمها في ظل التعددية السياسية والتوجه نحو إلغاء الاقتصاد الموجه. و في الوقت الذي تعددت فيه صلاحيات البلدية مع عجزها عن إدارة التنمية المحلية، سواء بسبب الآليات القانونية غير المفعلة أو بسبب عدم وجودها أصلاً⁽¹⁾ دفعنا كل ذلك إلى محاولة البحث عن الأسباب الحقيقية لعجز البلديات من خلال طرح الإشكالية التالية :

ما مدى نجاعة الآليات القانونية التي حددها المشرع لتفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية؟

كما يستدعي هذا الموضوع طرح إشكاليات فرعية نذكرها على النحو التالي:

- كيف يمكن تفعيل الإطار البشري وتجسيد دوره في التنمية المحلية؟

- ماهي معوقات استقلالية إدارة البلدية في التنمية المحلية؟

تتجلى أهمية الدراسة في أهمية الموضوع الذي تعالجه، وهذا نابع من أهمية الدور الذي تلعبه البلدية وذلك باعتبارها تساهم -إلى جانب الدولة في تنفيذ السياسات العامة وتنفيذ

(1) عزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011، ص6.

خطط وبرامج التنمية، كون البلدية قاعدة اللامركزية وعلى احتكاك دائم مع المواطنين الأمر الذي يجعلها أدرى باحتياجاتهم وتوضح أهمية الدراسة فيما يلي:

- محاولة معرفة الدور المنوط بالبلدية في العملية التنموية.

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

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

حيث تضمن الفصل الأول تفعيل الإطار البشري وتجسيد دوره في التنمية المحلية، وفي ذلك تم التطرق لدور كل من المنتخبين والموظفين في التنمية المحلية، في حين أن الفصل الثاني فيتضمن معوقات استقلالية إدارة البلدية في التنمية المحلية والمتمثلة 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 -متمثلة في مجالسها المنتخبة - وللوصول إلى الأهداف المرجوة، اعتمدت الدراسة على مناهج متعددة تتمثل فيما يلي:

منهج وصفي تم اعتماده في تحديد الإطار المفاهيمي والقانوني للمجالس الشعبية البلدية في ضوء قانون 10 / 11، ومحاولة ضبط مفهوم التنمية ومنهج تحليلي تم من خلاله تحديد دور البلدية في التنمية المحلية وبدقة، وذلك من خلال استقراء ما جاءت به قوانين البلدية في التشريع الجزائري وخاصة قانون 10 / 11 المتضمن قانون البلدية الجديد عن طريق تحديد دور الإطار البشري للبلدية في التنمية المحلية ودراسة اهم 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 والمالية 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 الجديد 10/11 ومعرفة أهم التعديلات التي وردت فيه خصوص دور البلدية في التنمية المحلية.

ونشير إلى أنه في سبيل إنجاز هذه المذكرة واجهتنا بعض الصعوبات والمتمثلة أساسا في قلة المراجع المتخصصة في هذا الموضوع، بالإضافة إلى تلك المتمثلة في عدم تمكننا من الحصول على المعلومات الدقيقة التي تخدم البحث وهذا عند توجهنا إلى البلدية.

الفصل الأول

تفعيل الاطار البشري وتجسيد دوره في التنمية المحلية

الفصل الأول: تفعيل الإطار البشري وتجسيد دوره في التنمية المحلية.

تعتبر البلدية نقطة المشاركة الأولى للمواطن المحلي في إدارة وتسيير شؤونه⁽¹⁾ وهذا لكونها الجماعة الإقليمية القاعدية، الأمر الذي يكسبها مكانة هامة لدى المواطنين فبواسطتها يمكن لهم تلبية احتياجاتهم وبما أن الهدف الأساسي من تبني النظام اللامركزي 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، ويكون ذلك إما بواسطة منتخبين وظيفتهم إصدار قرارات تهم المواطنين، أو موظفين يتمتعون بمؤهلات علمية، تمكنهم من الإشراف على تطبيق هذه القرارات وتجسيدها على أرض الواقع من خلال تسيير مصالح البلدية.

وبالتالي 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 كافي وتستلزم بالضرورة فهم العملية التنموية في حد ذاتها عن طريق معرفة العوامل والأسس التي تقوم عليها والآليات التي بموجبها تتجسد على أرض الواقع (المبحث الثاني).

(1) غزير محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 10.

المبحث الأول: التركيبة البشرية للبلدية المساهمة في التنمية المحلية.

يقتضي قيام النظام اللامركزي تشكيل أجهزته من منتخبين⁽¹⁾، يفترض أن تتوفر فيهم القدرة والكفاءة اللازمة لممارسة مهامهم، إلا أنه باعتبار البلدية هيئة عمومية إدارية فإنه يتطلب وجود موظفين يحوزون مؤهلات علمية تؤهلهم لتسيير البلدية، وهذا 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 والوقوف على الدور الذي يقوم به الأعوان العموميين للبلدية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي.

لقد أولى المشرع الجزائري للمجلس الشعبي البلدي أهمية كبيرة، وهذا منذ صدور أول قانون البلدية سنة 1967. حيث يعتبر المجلس الشعبي البلدي الخلية الأساسية للدولة التي تعكس روح الديمقراطية وتجسيد اللامركزية، الأمر الذي يكسبه أبعاد ديمقراطية شعبية. وبالرجوع إلى قانون البلدية (08/90) فإنه حسب نص المادة 13 الفقرة الأولى منها، يعتبر المجلس الشعبي البلدي إحدى هيئتي البلدية المتكونة من المجلس ورئيس المجلس⁽²⁾.

(1) محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، د ط، الجزائر، 2002، ص 64.

(2) شباب سهام: إشكالية تسيير الموارد المائية للبلديات الجزائرية حالة بلدية معسكر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة

الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2012 ص 60.

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 البلدية⁽¹⁾.

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

الفرع الأول: آلية تشكيل المجلس الشعبي البلدي.

لطالما أثار موضوع تشكيل المجالس الشعبية البلدية الكثير من الجدل بين الفقهاء حول آلية تشكيله بين مؤيد لمبدأ الانتخاب وآخر معارض له ومؤيد لمبدأ التعيين ولكل منهم حججهم. وبين هذا وذاك أخذت الجزائر نظام الانتخاب كآلية لاختيار أعضاء المجلس الشعبي البلدي. ولذلك فإن البحث في هذه التشكيلة يؤدي إلى ضرورة البحث في النظام الانتخابي للبلدية⁽²⁾، حيث تبرز علاقة هذا النظام بالتنمية المحلية، في كون هذه الأخيرة تدار من قبل السكان المحليين، وعنه فإن انعدام الكفاءة في المديرين المحليين لا يحقق أهداف التنمية المحلية⁽³⁾.

(1) يحياوي حكيم: دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية (دراسة مقارنة بين بلديتي وولايتي ورقلة

وغرداية)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2011 ص 47.

(2) محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، د ط الجزائر، 2004 ص 43.

(3) عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 12.

وبما أن المجلس الشعبي البلدي جهاز للمداولة تتجسد فيه الديمقراطية، في وجود جهاز جماعي منتخب⁽¹⁾ يستوجب التطرق إلى آلية تشكيل المجلس الشعبي البلدي وما مدى تأثير هذه الآلية على التنمية المحلية.

فالمجلس الشعبي البلدي يتشكل من مجموعة أعضاء يتم انتخابهم 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 100.000 نسمة، و بحد أقصى يتمثل في 33 عضوا بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 200.001 نسمة⁽²⁾ هذا في ظل قانون الانتخابات القديم 07/97، لكن المشرع و نظرا لاعتبار الحد الأدنى المتمثل في 7 أعضاء غير كافي للتمثيل في المجالس الشعبية البلدية، عدل المشرع فيه، ليصبح الحد الأدنى لعدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي 13 عضوا ، و الحد الأقصى هو 43 عضوا. هذا العدد الجديد جاء تماشيا مع تعديل كل من قانون الأحزاب والانتخابات أين فتح المشرع الباب أمام مختلف الأحزاب للترشح للانتخابات المحلية.

وبما أن المجلس الشعبي البلدي يشكل من بين أعضائه لجان دائمة ومؤقتة، فإن الحد الأدنى للتشكيلة 13 عضوا يفتح الباب للمشاركة في تسيير الشؤون المحلية وصنع القرار البلدي، كما يدعم من جهة أخرى نظام التعددية الحزبية⁽³⁾. لكن بالرغم من تحديد المشرع لعدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، إلا أنه بالمقابل لم يضع شروطا للترشح لعضوية في هذه المجالس، بل اكتفى بتحديد سن الترشح⁽⁴⁾، وعدم وجود المرشح في حالة

(1) فريدة مزيني: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، منكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة قسنطينة، 2005، ص 58.

(2) كواشي عتيقة: اللامركزية الإدارية في الدول العربية دراسة مقارنة منكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية جمعة قاصدي مرياح ورقلة، 2010، ص 94.

(3) عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012، ص 173.

(4) حيث يشترط بلوغ سن 25 سنة كاملة يوم الاقتراع.

من حالات التنافي التي تمنع عليه الترشح⁽¹⁾ وفي هذا المجال يظهر جليا السبب الذي جعل العديد من الفقهاء ينتقدون تشكيل المجلس الشعبي البلدي عن طريق الانتخاب فقط وذلك أن تشكيل المجلس عن طريق التعيين يضمن توفر الكفاءات والإطارات التي تحوز الشهادات العليا والتي 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 11 / 10، هيئة ثلاثة تتمثل في الهيئة التنفيذية وطبقا لنص المادة 15 من قانون البلدية 11 / 10 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي، يترأس الهيئة التنفيذية⁽²⁾، و بالتالي سنتطرق لآلية تشكيل رئيس المجلس الشعبي البلدي (أولا)، و أهم المهام التي يمارسها (ثانيا).

أولا: 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.
 - وفي حالة حصول قائمتين أو أكثر على نفس عدد الأصوات، يعلن رئيسا بالمجلس الشعبي البلدي، المرشح أو المرشحة الأصغر سنا من بين الأعضاء⁽³⁾.
- 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 الأصوات⁽⁴⁾.

(1) عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 16.

(2) لكن حسب نص المادة 13 من قانون البلدية القديم (1990) فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو احدى هيئتي البلدية.

(3) علاء الدين عشي: شرح قانون البلدية، دار الغد للطباعة والنشر والتوزيع، 2011، ص 3.

(4) محمد مغر يعني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 161.

جاء القانون العضوي للانتخابات أكثر دقة وتحديدا، حيث نصت المادة 80 منه على أنه: "... يقدم المترشح لانتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقوائم الحائزة على 35% على الأقل من المقاعد، تقاسم مرشح.

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 المترشحين على المرتبة الأولى والثانية، يجري دور ثاني خلال 48 ساعة الموالية، ويعلن فائزا المترشح 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 المجلس (2) يتم تنصيبه خلال 13 يوم الموالية لإعلان نتائج الانتخابات (3) بمرور 5 سنوات على تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي تنتهي مهامه، وقد تنتهي مهامه في الحالات التالية:

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

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

فيما يخص صلاحياته، فإنه لرئيس المجلس الشعبي البلدي وظائف وسلطات متنوعة ومتعددة باعتباره يسير مرفق عام إداري مرتبط مباشرة بالحياة اليومية للمواطن.

(1) عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 205

(2) Marine kombard et. Gilles dumont, droit administratif, some édition, édition Dalloz, France, 2003,p134.

(3) المادة 64 من قانون البلدية 10/11.

هذه الوظائف تتميز بالازدواجية، فهو يمارس صلاحياته بصفته ممثل للبلدية، وبصفته ممثل للدولة، فإذا كان بصدد تمثيله للبلدية يحتل وظيفتين في كل منهما يمارس مهام محددة⁽¹⁾.

يقوم بوظيفة رئيس بلدية، حيث يقوم بوظائف إدارية بحثه 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 متابعة سير المداولات ابتداء من توجيه الاستدعاءات للأعضاء إلى غاية تحرير محضر المداولات وحفظها.

و بالتالي فرئيس المجلس الشعبي البلدي كقاعدة عامة يتولى جميع المسائل المتعلقة بالحياة الإدارية⁽²⁾ لكن إستثناءا يفوض هذه الصلاحيات لأحد أعضاء المجلس وهذا في حالة ما إذا تعارضت مصالحه مع مصالح البلدية⁽³⁾. إلا أنه إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي بصدد تمثيله للدولة فإنه يتولى صفة ضابط الحالة المدنية الضبط القضائي والضبط الإداري. فبصفته ضابط للحالة المدنية خوله قانون الحالة المدنية مباشرة بنفسه-مهام ضابط الحالة المدنية، لكن نظرا لكثرة المهام الموكلة إليه ولاستحالة القيام بها جميعها؛ أجاز له المشرع تفويضها إلى موظفي البلدية.

(1) بلعباس بلعباس : دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة

الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2003، ص 78.

(2) حددتها المواد من 7 إلى 83 من قانون البلدية 10/11.

(3) حيث نصت المادة 83 من قانون البلدية 10 / 11 على أنه عندما تتعارض مصالح رئيس البلدية، باسمه الشخصي أو باسم

فروعه أو أصوله أو فروعه على الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلًا، يعين المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر

غير رئيس المجلس الشعبي البلدي أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود"

من بين هذه المهام تولي التصريح بالولادات، الوفيات وتسجيلها، تسجيل عقود الزواج، استلام شهادات الإعفاء من سن الزواج بالنسبة للقاصرين وشهادات الإذن بالزواج بالنسبة لموظفي الأمن والعسكريين⁽¹⁾.

في حين أنه إذا كان بصفة ضابط الشرطة القضائية⁽²⁾ يتولى تنفيذ جميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية فله في ذلك: تتبع الحرمين والقبض عليهم، والقيام بعمليات التفتيش⁽³⁾ والتحري في مختلف الجرائم والبحث عن الأدلة وتقديمها إلى وكيل الجمهورية⁽⁴⁾.

في حين أنه في حال الضبط الإداري يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات عديدة منها العمل على المحافظة على حسن النظام والأمن العموميين ويعاقب على كل مساس بالراحة العمومية، يعمل على مكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها، كذلك يتولى مهمة السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع عن طريق مباشرة الرقابة الصحية على الأشخاص والمحلات والسلع المعروضة للبيع.

كذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية في مجال توزيع المياه الصالحة للشرب والتطهير، كما يعمل على تأمين نظام الجناز والمقابر وفقا للعادات والشعائر الدينية⁽⁵⁾.

(1) علاء الدين عشي: المرجع السابق، ص 40.

(2) وهو ما حدد في قانون الإجراءات المدنية في المادة 15 عنه، الصادر بموجب الأمر 155/66.

(3) بلعباس بلعباس: المرجع السابق، ص 81.

(4) كوشي عتيقة: المرجع السابق، ص 105.

(5) فريدة مزباني: المرجع السابق، ص 210.

المطلب الثاني: الأعران العموميون للبلدية.

كما سبق وأن ذكرنا، فإنه إذا كانت الجزائر عند تبنيها النظام اللامركزي، اعتمدت على وسيلة الانتخاب كآلية لتشكيل المجلس الشعبي البلدي، ونظرا لكون البلدية تتميز عن غيرها من المؤسسات الإدارية كونها تشكل 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 ونوعا فهي التي تسمح للجماعات المحلية بالارتقاء إلى مستوى المهام الجديدة التي تفرضها التطورات الحديثة⁽¹⁾. الأمر الذي يجعلنا نتطرق إلى كل من الأمين العام للبلدية (الفرع الأول)، والتأطير البشري للبلدية ومدى 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 العام⁽²⁾ طبقا لنص المادة 15 من قانون البلدية 11 / 10 فإن البلدية -بالإضافة إلى هيئة مداولة والهيئة التنفيذية -تتوفر على إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وبما أن المشرع في قانون البلدية لم يحدد كيفية وشروط تعيين الأمين العام للبلدية بل أحالها على التنظيم⁽³⁾، فإن المرسوم التنفيذي 26/91 حدد كيفية تعيينه، حيث يعين الأمناء العامون للبلديات ذات الكثافة السكانية من 50.001 إلى 100.000 نسمة من

(1) عيسى مرزاق: معوقات الجماعات المحلية بعض عناصر التحليل، بمجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، عدد

14، الجزائر، 2006. ص 2.

(2) عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 221.

(3) المادة 127 من قانون البلدية 10/11.

بين المتصرفين البلديين ومهندسي الإدارة البلدية والموظفين اللذين لهم رتبة معادلة ويثبتون 5 سنوات من الأقدمية بهذه الصفة من بينها 3 سنوات في منصب الأمين العام لبلدية يتراوح عدد سكانها ما بين 20.001 و 50.000 نسمة⁽¹⁾.

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 20.001 نسمة فأقل⁽²⁾، في حين ان البلديات ذات 20.001 نسمة فأقل فإنه يتم تعيين الأمناء العامون فيها من بين المتصرفين البلديين ومهندسي الإدارة البلدية أو الموظفين الذين لهم رتبة معادلة ويثبتون سنتين من الخدمة أو من بين الملحقيين والتقنيين العاميين لإدارة البلدية الذين لهم رتبة معادلة ويثبتون 5 سنوات من الأقدمية بهذه الصفة⁽³⁾.

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

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية.
- ضمان تنفيذ القرارات المتعلقة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي، وتسيير المستخدمين المنصوص عليها.
- إعداد محضر تسليم واستلام المهام المنصوص عليها في المادة 68 من نفس القانون.

(1) المادة 125 من الرسوم السنوية في 26 / 91 المؤرخ في 17 رجب عام 1411 الموافق له 2 فبراير 1991 المتضمن القانون الأساس الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات.

(2) المادة 126 من نفس المرسوم.

(3) المادة 127 من نفس المرسوم.

- يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات(1).
- له اقتراح متصرف إداري لمساعدة المنسوب البلدي(2).
- كما يتولى إعداد مشروع ميزانية البلدية و عرضها على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليها(3).
- ويمارس أيضا السلطة السلمية على موظفي البلدية، بالإضافة إلى تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق بينها ورقابتها(4).

ويعتبر ضعف المنتخبين المحليين من حيث الكفاءة والفعالية بالإضافة إلى عدم اهتمامهم بالشأن المحلي، أحد العوامل التي تتسبب في عجزهم عن تسيير البلدية والنهوض بالتنمية المحلية. الأمر الذي فتح الأبواب أمام الموظفين خصوصا الأمين العام للبلدية، الذي استحوذ على النصيب الأكبر من الصلاحيات على مستوى البلدية بحكم التكوين والممارسة التي يتمتع بها، ليصل في بعض الأحيان إلى حد تقدير الملائمة للأعمال بدل المنتخبين المحليين(5).

(1) وهو ما نصت عليه المادة 129 من قانون البلدية 10/11.

(2) المادة 134 من قانون البلدية 10/11.

(3) المادة 180 من قانون البلدية 10/11.

(4) المادة 119 من المرسوم التنفيذي 26/91.

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

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 التطور وفهم النصوص و تفسيرها⁽¹⁾، حيث نجد المشرع الجزائري في نص المادة 127 من قانون (08/90) أقر بأنه يتعين على البلدية توظيف العمال الضروريين لسير مصالحها تبعا للوسائل و الحاجيات، هذا حسب نص المادة 127 من قانون (08/90).

في حين أنه بالمقابل أن عملية التوظيف يحكمها قيدين إثنين هما عدم مخالفة مخطط التوظيف البلدي عن طريق خلق المنصب المالي، وتحديد عدد المناصب والأسلاك المطلوبة حسب احتياجات كل بلدية⁽²⁾. والثاني احترام مبدأ المشروعية والذي يتمثل في مدى احترام المجلس للقواعد القانونية والتنظيمية الخاصة بالتوظيف، واحترام مبدأ الملائمة الذي يحدد مدى إمكانية استيعاب ميزانية البلدية هذه المناصب تفاديا للوقوع في حالة التضخم الأمر الذي سينعكس سلبا على ميزانية البلدية.

وبما 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 ويتم كل توظيف في البلدية بإحدى الطرق التالية: مسابقة على أساس الاختبار الشهادة، امتحان، أو اختبار مهني وهذا بعد التصريح بشغور وظائف طبقا لمخطط التوظيف الخاص بكل بلدية⁽³⁾ ، كما قد يتم توظيف الخبراء و المتخصصين في بعض الحالات عن طريق التعاقد و لمدة محددة وفقا للشروط المحدد في القوانين و التنظيمات المعمول بهما.

(1) شباب سهام: المرجع السابق، ص 166.

(2) بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08 /90 أداة للديموقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2006، ص 172.

(3) المادة 8 من المرسوم 26/91.

وتحدد التنظيمات مهام كل موظف. وهو 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، وهو ما ينعكس سلبا على أداءهم على مستوى البلدية وبالتالي على التنمية المحلية، فتحديد طريقة التوظيف يكون بقرار مشترك بين وزارة الداخلية والسلطة المكلفة بالتوظيف العمومي⁽¹⁾. وترك للمجلس القيام بالأمور الإدارية المتعلقة بالطريقة المختارة في التوظيف، عن طريق إصداره القرار المتضمن فتح المسابقة، الشروط القانونية للمشاركة، عدد المناصب المفتوحة، تاريخ فتح وختم التسجيلات⁽²⁾.

ونظرا لما يتمتع به موظفي إدارة البلدية من مؤهلات علمية تمكنهم من التسيير الجيد للبلدية وتجسيد البرامج التنموية المسطرة من طرف البلدية، وبالرغم من كون القانون صريح فيما يتعلق بإجراءات التوظيف، والزاميته للدورات التكوينية سواء للموظفين، العمال أو المعينين؛ إلا أنه في الواقع لا يتم التوظيف وفقا للقانون بل يخضع لاعتبارات في الغالب لا تتوافق ومقتضيات الصالح العام. الأمر الذي يقف في وجه هذه الأطارات ومدى فاعليتها في إدارة التنمية المحلية.

(1) المادة 11 من المرسوم 26/91.

(2) 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، آنذاك كانت يقصد بها تنمية المجتمع. ثم تطور منظور التنمية ليشمل بعد ذلك أبناء المجتمع⁽¹⁾ وفي 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 الاقتصادي⁽²⁾.

ونظرا للأهمية البالغة التي يحظى بها موضوع التنمية المحلية جعلتها محل اهتمام جميع الدول المتقدمة منها والنامية، واهتمام الدول النامية كان أكبر نظرا لظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تعيشها هذه الدول.

إن البحث في ضبط مفهوم التنمية المحلية عن طريق ضبط التعريف الدقيق للتنمية المحلية ومعرفة أهم العوامل التي أسهمت في نجاحها غير كافي (المطلب الأول)، لذلك يجب التعمق أكثر في هذا الموضوع من خلال معرفة الأدوات التي بموجبها تتجسد التنمية المحلية على أرض الواقع (المطلب الثاني).

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

(2) رفيق بن مرسل: الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغير ومعوقات التطبيق -دراسة حالة الجزائر -2001- مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة تيزي وزو، 2011 ص 14.

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 والسبب في ذلك يعود إلى أن كل فقيه من الفقهاء اللذين تناولوا موضوع التنمية، عرفها من جانب معين⁽¹⁾، لكن التركيز على جانب واحد من جوانب التنمية لا يفيد المجتمع بالمعنى الشامل وهذا ما جعل المفكرين ينظرون إليها من الناحية الشمولية⁽²⁾.

ومنه يجب تحديد المعنى الدقيق اللغوي والاصطلاحي لهذا المفهوم ولا يجب الاكتفاء بالتعريف لوحده وذلك أن ضبط مفهوم التنمية المحلية (الفرع الأول) يستوجب تحديد الأسس التي تقوم عليها هذه الأخيرة (الفرع الثاني) والتي 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 والتنمية المحلية بصفة خاصة يستوجب البحث عن معناها لغة واصطلاحاً، حيث يجب أولاً تعريف التنمية بصفة عامة (أولاً) وبعدها يتم التطرق إلى تعريف التنمية المحلية (ثانياً).

(1) لأن تغير أبعاد ومستويات التنمية تحكمه ظروف سياسية، اقتصادية واجتماعية.

(2) حسين عبد القادر: الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص34.

أولاً: تعريف التنمية.

فالتنمية لغة مشتقة من المصدر نما، ينمو، نموا و يقال نما الشيء أي زاد و كبر⁽¹⁾ وأنميت الشيء أي جعلته ينمو . أما التنمية فهي من النمو أي إرتفاع الشيء من موضعه إلى موضع آخر، أي أنها تدل على الزيادة كما وكيفا.

في حين أن التنمية إصطلاحا، فكما سبق القول فإنه بتعدد الزوايا التي كان ينظر إليها منها يتغير مفهومها والمعنى الذي تؤديه، ويعد **يوجين ستيلي** من بين الكتاب الأوائل الذين استعملوا هذا المصطلح حين اقترح خطة "تنمية العالم" في 1989 حيث جاء في تقرير اللجنة التحضيرية للأمم المتحدة للعلوم والتكنولوجيا من أجل التنمية أن التنمية ليست مرادفة لمجرد النمو⁽²⁾ وإنما تتضمن اعتبارات⁽³⁾ عديدة تتعلق برفاهية الإنسان والهدف منها تلبية حاجيات الأفراد في مختلف المجالات ومواكبة التغير والتطور لهذه الأخيرة.

قد تعرف التنمية بأنها عملية تغيير في البنية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية للمجتمع وفق توجيهات عامة لتحقيق أهداف محددة تسعى أساسا لرفع مستوى معيشة السكان في كافة الجوانب. معنى أن أية تنمية يقصد بها الارتفاع الحقيقي في دخل المواطنين من جوانب اقتصادية وغير اقتصادية⁽⁴⁾.

ويعرفها آخرون بأنها تخلي المجتمعات المتخلفة عن السمات التقليدية السائدة و تبني الخصائص السائدة في الدول المتقدمة⁽⁵⁾ .

(1) رفيق بن مرسللي: المرجع السابق، ص 15.

(2) حيث تجدر الإشارة هنا إلى أنه يوجد فرق بين التنمية والنمو.

(3) هذه الاعتبارات تتنوع بين الاعتبارات الثقافية والروحية وحتى المادية.

(4) حسن عبد القادر: المرجع السابق، ص 49.

(5) رفيق بن مرسللي: المرجع السابق، ص 18.

في حين أن جانب من الفقه يعرف التنمية بأنها عمليات مخططة وموجهة تحدث تغيرا في المجتمع لتحسين ظروفه وظروف أفراده من خلال مواجهة مشكلاته وإزالة العقبات وتحقيق الاستغلال الامثل للإمكانات والطاقات لتحقيق التقدم والنمو للمجتمع والرفاهية والسعادة للأفراد⁽¹⁾.

وهناك 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 والعلاقة بين عامة الناس والإدارة الحاكمة⁽²⁾ بما يدخل في ذلك مسألة الشرعية والمشاركة والتمثيل والمسائلة⁽³⁾.

بناء على ما سبق ذكره من تعاريف نستخلص النقاط التالية:

- للتنمية أهداف وغايات 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.

أما التنمية المحلية فتشكل الركيزة الأساسية للتنمية إذ أن ارتباطها المباشر مع المواطنين يستهدف تحقيق التوازن التنموي بين مختلف المناطق، إلى جانب دورها المؤثر في تفعيل الاستثمارات المحلية وخلق فرص العمل وما إلى ذلك.

(1) حسن عبد القادر: المرجع السابق، ص 50

(2) ناجي عبد النور: الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، منشورات جامعة باجي مختار، عناية 2010، ص 66.

(3) وهي نفسها المادية التي يقوم عليها الحكم الراشد.

وطالما أن الدولة تعمل جاهدة إلى تحقيق التنمية المحلية فإن المنتخبين المحليين بالإضافة إلى المواطنين هم الأدرى باحتياجاتهم وبالتالي فمهامهم 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 و تحقيق تكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة و مساعدتها 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 والمتبادلة بين عناصر المجتمع و جعل هذه العناصر أكثر فعالية(1) ".

ويلاحظ من هذا التعريف ما يلي:

- الفاعلين في التنمية المحلية هم الأهالي أي المواطنين من جهة والحكومة من جهة أخرى.

- الهدف من هذه التنمية هو تحسين الظروف المعيشية على المستوى المحلي في مختلف المجالات، 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 الأسلوب للعمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية، وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية وأن يكون ذلك الوعي

(1) حسن عبد القادر: المرجع السابق، ص53.

قائماً على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء الهيئة المحلية جميعاً في كل المستويات عملياً وإدارياً⁽¹⁾.

إن الدور الذي تلعبه التنمية المحلية وفق هذا التعريف هو تحقيق التوازن من خلال إحاطتها بجميع الجوانب الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والسياسية. كذلك الهدف منها إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة. ونلمس من خلال هذا التعريف التوجه نحو تطبيق مبدأ من مبادئ الحكامة الرشيدة ألا وهو مبدأ المشاركة، وهذا في كل المستويات بدأً من التفكير، مروراً بالإعداد، وصولاً إلى التنفيذ.

الفرع الثاني: عوامل نجاح التنمية المحلية.

تعتبر فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية نقطة تحول في مسار المجتمعات المحلية 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 اهتمامهم. ولعل الدور الذي تلعبه البلدية باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية هو تحقيق التنمية على كل مستوياتها، ولكن لنجاح هذه التنمية يجب توفر عدة عناصر، مترابطة ومتكاملة، يكمل أحدها الآخر.

فلا يكفي توفر الكفاءة العلمية والقانونية في المترشح لعضوية في المجالس الشعبية البلدية (الفرع الأول)، وإنما يجب تجسيد اللامركزية الإدارية والمالية (الفرع الثاني) تكريماً لاستقلالية المجالس الشعبية البلدية، وذلك بمنح البلدية قدر 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⁽²⁾ الشعبية (الفرع الثالث) وتكريس ثقافة

(1) ناجي عبد النور: المرجع السابق ص 72.

(2) ناجي عبد النور: المرجع السابق، ص 75.

تساعد على عملية المشاركة، وبالتالي الوصول إلى تطبيق المبادئ التي يقوم عليها الحكم الراشد.

أولاً: توفر الكفاءة العلمية والقانونية في المترشح.

تتولى البلدية القيام بالشؤون المحلية عن طريق مجالسها الشعبية البلدية، إلا أنه ولشغل العضوية فيها يشترط توفر الكفاءة في المترشح، والقدرة على تدبير أمر الجماعة لأن افتقاد الأعضاء لهذه الكفاءة يهدد بعدم قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد المالية المتاحة إلى خطط وبرامج تنموية تلبي احتياجات المواطن المحلي بالأساس ومنه فتحقيق أعلى مستويات الأداء -بغية الاقتراب أكثر من تحقيق انشغالات المواطنين -لا يتحقق إلا بالاستغلال الأمثل للموارد البشرية⁽¹⁾. وطالما أن المشرع وضمانا لحق كل فرد في الترشح، لم يشترط المؤهل العلمي في المترشحين، بل أجاز لكل فرد توافرت فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب.

لكن المشرع عوض ذلك بآلية أخرى تتمثل في سد هذا النقص عن طريق وضع برامج مكثفة لتكوين ورسكلة هؤلاء المنتخبين للوصول إلى تسيير جيد يعتمد على الكفاءات ووفق مبادئ وقواعد الجودة الشاملة⁽²⁾.

ثانياً: تجسيد لامركزية إدارية ومالية.

تعد اللامركزية الإدارية نتاج اعتماد أي دولة في تنظيمها الإداري على النظام اللامركزي الذي يقوم على تحويل بعض الاختصاصات من الدولة إلى الجماعات

(1) عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 142.

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

المحلية⁽¹⁾، و تعرف اللامركزية الإدارية بأنها: " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة"⁽²⁾, و منه تجسيد اللامركزية الإدارية يشكل المجال الحقيقي لترقية ممارسة الحريات العامة و بالتالي الوصول إلى الديمقراطية⁽³⁾.

في حين أن اللامركزية المالية تعد كنتيجة لتطبيق اللامركزية الإدارية، حيث يقصد بها" تكفل الهيئات المحلية بالتصويت كليا أو جزئيا على إيراداتها ونفقاتها وبإقرار كل النشاطات المتعلقة بها وبإجراءات التسيير المالي"⁽⁴⁾ فالاستقلالية المالية هي استقلال الهيئات اللامركزية عن الجهات المركزية ماليا الأمر الذي يتطلب توفر موارد مالية محلية يشترط فيها توفر شرطين حتى يصبح لها الأثر الإيجابي على التنمية المحلية. الشرط الأول يتمثل 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 وتحصيله، شرط ألا يتعارض والمبادئ التي تقوم عليها الضريبة والمتمثلة في وحدتها⁽⁵⁾

ومنه فتوفر هذه العوامل مجتمعة يحقق لنا تنمية محلية، فبالرغم من كون الشرطين اللذين سبق ذكرهما مهمين إلا أنهما ليسا الوحيدين اللذين تقوم عليهما التنمية المحلية إنما توجد عوامل أخرى من بينها تفعيل سياسات التنمية الحضرية والريفية وذلك بإقامة مدن

(1)Patrick fiseix, droit administratif édition, edition éllipses, France, 2012p11.

(2) هذه الاستقلالية تبقى نسبية و ليست مطلقة، و السبب في ذلك هو خضوع الأجهزة المحلية لرقابة السلطة الوصية.

(3) محمد الصغير بعلي: القانون الإداري -التنظيم الإداري -المرجع السابق، ص 64.

(4) فريحة حسين: شرح القانون الإداري -دراسة مقارنة -ديوان المطبوعات الجامعية، ح 2 الجزائر، 2010 ص 103.

(5) غزير محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 9.

ومجمعات عمرانية جديدة بالمناطق الصحراوية وتنمية المدن الحضرية، بالإضافة إلى رفع كفاءات إدارة المجتمع المحلي⁽¹⁾.

ثالثاً: تفعيل المشاركة الشعبية.

إشراك المواطنين في تسير شؤونهم يعتبر أحد القواعد الأساسية لنجاح التنمية المحلية، فنجاح تجربة أي دولة في النمو يرجع إلى اعتمادها على مواردها⁽²⁾ و أثن هذه الموارد هي الموارد البشرية⁽³⁾ فإذا اعتبرنا المواطن هو الأدرى 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 وذوي الكفاءات والفنيين الفاعلين في المجتمع في إدارة التنمية المحلية⁽⁴⁾ وإيجاد الآليات الكفيلة بضمان هذه المشاركة بحيث يتم تحفيز المواطنين على المشاركة في التنمية المحلية، عن طريق تقديم الدعم المادي والمعنوي له، وتذكيره بأنه عنصر مهم وفعال في مجتمعه.

حيث نجد قانون البلدية 11 / 10 خصص الباب الثالث منه لهذا الغرض عنونه بمشاركة المواطنين في تسير شؤون البلدية ونظم في المواد من 11 إلى 14 هذا الاتجاه الحديث الذي تبناه المشرع في قانون البلدية الجديد، مما 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

(1) حسن عبد القادر: المرجع السابق، ص 61.

(2) حسن عبد القادر: المرجع السابق، ص 63.

(3) حيث يجب على كل دولة أن تحسن استغلال هذه الطاقات البشرية وإلا فسيفقلب دور هذه العناصر البشرية من محفز للتنمية إلى عبء، يتقل كاهل الدولة.

(4) غزير محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 41.

وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حسب الشروط المحددة في هذا القانون "

بالإضافة إلى تشجيع منظمات المجتمع المدني⁽¹⁾ على القيام بمهام إدارة وصيانة مشروعات الخدمات العامة ذات الصلة بالوحدات المحلية وهو ما جاء في نص المادة 13 من نفس القانون، وكذلك التدريب المستمر للقيادات الشعبية المحلية بكافة مستوياتها والتشجيع على تبادل الخبرات التنموية ونماذج المشاركة فيها بين القيادات الشعبية⁽²⁾

وبالتالي فغياب مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم من شأنه أن يعرقل مسيرة التنمية المحلية في حين أن الأخذ بهذا المبدأ يضمن استمرارية مشروعات التنمية وتحقيق الشفافية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يؤدي إلى رفع كفاءة الجهاز الإداري المختص بعملية التنمية.

حيث أن توفر هذه العناصر مجتمعة تساعد البلدية على الظفر بالتنمية، وتعتبر المقاربة الجديدة للتسيير الإداري -التسيير وفق مبادئ الحكم الراشد من مسائل، محاسبة مشاركة وشفافية من العوامل ذات الأهمية خاصة في الوقت الحالي، التي تمكن من تحقيق التنمية المحلية.

(1) المجتمع المدني من المصطلحات الحديثة الشهيرة تعرفه الأستاذة أمال قنديل بأنه مجموعة المنظمات التي تعبر عن إرادة ومبادرة المواطنين خاصة، وتحمل موقفا وسطا من مشروعات القطاع الخاص والمؤسسات الحكومية وتهدف إلى تحقيق النفع العام.

(2) حسين عبد القادر: المرجع السابق، ص 62.

المطلب الثاني: أدوات التنمية المحلية.

يتم تجسيد التنمية المحلية على أرض الواقع من خلال برامج ومخططات التنمية المحلية، حيث تلعب هذه الأخيرة دورا هاما في تدعيم الجهود 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 والتنمية المستدامة للإقليم ولا مع المخططات التوجيهية القطاعية⁽¹⁾.

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).

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 والمنتخبين المحليين⁽²⁾، وفي ذلك اعتمدت الجزائر على نظام التخطيط من سنة 1967 إلى غاية سنة 1989 ودعمت ذلك ببرامج تنموية.

(1) المادة 107 من قانون البلدية 10/11

(2) حكيم يحاوي: المرجع السابق، ص 82.

هذه السياسات عرفت فشل ذريع نظرا للقصور في التنفيذ و البعد عن تحقيق الأهداف⁽¹⁾ ، بالإضافة إلى كون هذه المخططات لها هدف واحد محدد، بدون الأخذ بعين الاعتبار التمايز و الاختلاف الذي يميز المصالح المحلية، الأمر الذي جعل الدولة تتبنى سياسات مغايرة منطلقة من اعتبار ممثلي الشعب على المستوى الفعلي 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 يتجسد ذلك عن طريق المخططات البلدية للتنمية.

وبالتالي فإن دراسة مخططات وبرامج التنمية يتم عبر التطرق إلى التخطيط المركزي للتنمية (أولا) والتخطيط المحلي للتنمية (ثانية).

أولا: التخطيط المركزي للتنمية المحلية.

في هذا المجال اعتمدت الجزائر على أسلوب التخطيط حيث تشمل إستراتيجية التنمية التي تبنتها 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 الاستراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

بعدها تم إعداد المخطط الرباعي 1970_1973 الذي انصبت اهتماماته في نفس السياق الذي جاء فيه المخطط الثلاثي الأول، وتم التركيز فيه على القضاء على البطالة. إلا أن المخطط الرباعي الثاني 1974_1977 ركز على رفع الإنتاج وتوزيع التنمية عبر مختلف أنحاء القطر⁽²⁾.

(1) عبد السلام عبد اللاوي: دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر دراسة ميدانية لولايي المسيلة وبرج بوعريج مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011، ص 70.

(2) عبد السلام عبد اللاوي: المرجع السابق، ص 71.

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. وتتمثل الإجراءات الإصلاحية المعبر عنها في هذين المخططين، في إصلاحات عميقة لتحسين التسيير الاقتصادي في القطاع العام بواسطة إعادة الهيكلة وتشجيع القطاع الخاص. إلا أن فشل هذه السياسة جعل الدولة تفكر في أسلوب آخر تتبناه ويحقق لها التنمية المحلية الفعلية.

ثانيا: التخطيط المحلي للتنمية المحلية.

هنا تقوم المجالس الشعبية البلدية بإعداد المخطط البلدي للتنمية الذي يعتبر نتاج التشاور بين مختلف الممثلين والفاعلين الناشطين على مستوى إقليم البلدية في التنمية المحلية، وفي هذا المقام يتولى المجلس الشعبي البلدي تحديد التوجهات الكبرى المتعلقة بالتنمية المحلية بمناقشة مخططات التنمية، المصادقة عليها ومراقبة تنفيذها⁽¹⁾.

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 المخطط⁽²⁾ عن طريق مداولة عادية أو غير عادية حسب الحاجة، مشكلا بعد ذلك، فريق التخطيط المتشكل عادة من اللجان المؤقتة للبلدية، والمجتمع المدني⁽³⁾ ومكتب الدراسات.

(1) يحيواى حكيم: المرجع السابق، ص 83.

(2) وهو ما نصت عليه المادة 108 من قانون البلدية 10 / 11.

(3) فحسب نص المادة 13 من قانون البلدية 11 / 10 أجاز المشرع للبلدية استشارة كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا.

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

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

بعدها يدخل المخطط البلدي للتنمية حيز التحرير والصياغة بعدما يتم تحديد أهداف وتوجهات المخطط مع مراعاة أهداف المخططات الكبرى على مستوى الإقليم ودون مخالفة أهداف المخطط الولائي للتنمية، ليحرر تقرير مؤقت للمخطط هذه العناصر تتمثل في: تحليل النتائج الناتجة عن مرحلة التشخيص، تحديد برنامج العمل وتحرير الصيغة النهائية للمخطط⁽¹⁾.

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 للمخطط ومنحها للترخيص المسبق للمخطط⁽²⁾.

يعتبر التخطيط المركزي للعملية التنموية أحد أسباب 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 واحتياجاتها الخاصة، الأمر الذي يحتم على الدولة مراعاة هذه الفوارق.

(1) مع الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات المقدمة من طرف المجلس الشعبي البلدي.

(2) يحيوي حكيم: المرجع السابق، ص 84.

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 وقواعد محددة مسبقا ولمدة زمنية معينة عادة ما تكون سنة واحدة، وفي وثيقة يطلق عليها اسم ميزانية البلدية⁽¹⁾ والتي تعرف بأنها جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها و نفقاتها السنوية و تشكل كذلك أمرا بإذن⁽²⁾ .

وتعرفها المادة 176 من 11 / 10 على أنها: جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

أما المادة 195 من قانون الولاية فعرفت بأنها: " ميزانية البلدية في جدول تقديرات الخاصة لنفقاتها وإيراداتها السنوية بغية التسيير الحسن للنفقات العمومية السنوية للبلدية.

من هذه التعريفات نستنتج الخصائص التي تميز الميزانية البلدية وهي كالاتي:

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

(1) قديد ياقوت: الإستقلالية المالية للجماعات المحلية -دراسة حالة ثلاث بلديات-، مذكرة ماجستير في العلوم الإقتصادية كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجريبية، جامعة أبي بكر بلقايد -تلمسان، 2010، ص 67.

(2) وهذا حسب المادة 149 من قانون 08/90.

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

حيث يشتمل قسم تسيير الميزانية والحساب الإداري على نفقات البلدية وإيراداتها للمصالح التالية:

- المصالح غير المباشرة؛
- المصالح الإدارية؛
- المصالح الاجتماعية؛
- المصالح الاقتصادية؛
- المصالح الجبائية⁽¹⁾؛

أي أنها تشتمل على النفقات الضرورية لضمان حسن سير المصالح كما يقتطع جزء منها لتمويل أو تغطية نفقات التجهيز والاستثمار، يتكون هذا القسم من الضرائب المباشرة وغير المباشرة، وإعانات الدولة الموجهة لقسم التسيير⁽²⁾.

حيث حدد المشرع في قانون البلدية الجديد إيرادات هذا القسم، والمتمثلة 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 ومداخيل أملاك البلدية⁽³⁾؛

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

(2) قديد ياقوت: المرجع السابق، 72.

(3) وهو ما حددته المادة 195 من قانون 10/11.

هذه المداخل يتم إنفاقها أساساً 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 المترتبة عنها، بالإضافة إلى تلك المقررة على الأملاك والمداخل البلدية.

في حين أن قسم التجهيز والاستثمار يشتمل على:

- نفقات وإيرادات التجهيز والاستثمار العمومي والجماعي؛
- نفقات وإيرادات التجهيز والاستثمار لحساب الغير والتعاون ما بين البلديات؛
- الحركات المالية بين البلديات ووحداتها الاقتصادية⁽¹⁾؛

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

هذه الإيرادات يجب أن تتناسب وحجم الإنفاق الموجه خصوصاً للتجهيز العمومي والمساهمة في رأس مال القروض وإعادة تهيئة المنشآت البلدية⁽²⁾.

إلا أن البلدية في إطار إعدادها للميزانية تخضع لرقابة السلطة الوصية، هذه الرقابة تتخذ أشكالاً متعددة، فالوالي مثلاً يقوم بالرقابة على أموال البلديات عن طريق إبداء موافقته على المداورات التي تتضمن الميزانيات والحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية. حيث أنه يجب الحصول على تأشيرة المحاسب العمومي قبل صرف أي اعتماد

(1) المادة 4 من المرسوم 315/12 السالف الذكر.

(2) المادة 198 من قانون 10/11.

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 والمتمثلة في حماية الأموال العامة من كل الاختلاسات عن طريق التحري الكامل على الحسابات وتدقيقها. في حين أن المفتشية العامة للمالية تراقب التسيير المالي و الحسابي لمصالح البلدية⁽¹⁾.

هذه الرقابة بالرغم من أنها تحد من الاستقلال المالي للبلدية⁽²⁾ عن طريق تدخل السلطة المركزية في توجيه الميزانية، إلا أنه ضروري للحفاظ على المال العام خاصة مع انتشار ظاهرة الفساد المالي.

مما سبق وترتبا على ذلك نجد أن الإطار البشري للبلدية يلعب دورا هاما في تحقيق التنمية المحلية هذه الأخيرة يسعى لتحقيقها الأعضاء المنتخبين الذين يشكلون المجلس الشعبي البلدي. إلا أنه تبين عدم فاعلية هؤلاء الأعضاء نظرا لكون آلية تشكيلهم لا تفرض مؤهلات علمية تحقيقا لمبدأ تساوي الجميع في تقلد الوظائف الإدارية، الشيء الذي يفرز لنا مجالس تفتقر 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 والمشروع كان دقيقا في كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي. يتمتع الرئيس بوظائف عديدة تتميز بالازدواجية.

لتكميل دور المنتخبين ولسد النقص الحاصل على مستوى أعضاء المجلس أقر المشروع في قانون البلدية الجديد على ضرورة توظيف الأعوان العموميون للبلدية، مما

(1) بوطيب بن ناصر: الرقابية النوعية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العقود، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010، ص 98.

(2) عبد الصديق شيخ: الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2003 ص 99.

يسمح بالارتقاء بالجماعة الإقليمية القاعدية إلى مستوى المهام الحديثة للمجلس، حيث يحتل الأمين العام للبلدية 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 وواجباته، وإنما 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، الأعوان المؤهلين والإطارات الجامعية. وفي الوقت الذي نص فيه المشرع في قانون البلدية الجديد على ضرورة (رسكلة) وتأهيل موظفي البلدية، تبقى معظم البلديات بعيدة 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.

وفي 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 وحاملي شهادات عليا، تعزف عن العمل في البلديات، ونزوحهم 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 المسئولة عن التوظيف العمومي.

ويبقى التعرف على المفهوم الصحيح للتنمية المحلية وعوامل نجاحها، أمر ضروري لتجسيدها على أرض الواقع. وبما 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 والمالية، توفر الكفاءة العلمية والقانونية للمرشح 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 استقلالية إدارة البلدية في التنمية المحلية

الفصل الثاني: معوقات استقلالية إدارة البلدية في التنمية المحلية

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 وتحقيق التنمية المحلية.

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

ومنه 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، ومفرغة من محتواها إذا لم تقارن باستقلالية مالية وتحويل الوسائل المالية الضرورية لممارسة الصلاحيات، الأمر الذي يجعلنا نبحث في صلاحيات المجلس الشعبي البلدي (المبحث الأول)، وفي طبيعة الموارد المالية التي 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 المتبنى⁽¹⁾.

تعتمد كل الدول في تحديدها لاختصاص السلطات المركزية و المحلية على أحد الأسلوبين، إما الأسلوب الإنجليزي الذي يقوم على تحديد صلاحيات المجالس المنتخبة على سبيل الحصر موجب قوانين، وما عداه فهو من اختصاص السلطة المركزية⁽²⁾ أو الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على إطلاق حرية المجالس المنتخبة في ممارسة صلاحياتها في حدود الحالات المستثناة بنص قانوني⁽³⁾، وهو نفسه الأسلوب الذي انتهجه المشرع الجزائري في تحديد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، حيث يتم تحديد المجال العام لتدخل المجلس ، والذي لا يمكن تعديده و داخله يمكنه التصرف بحرية واسعة. وبالرجوع إلى نص المادة 85 من قانون البلدية (08/90) نجدها تنص على أنه: " يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية"⁽⁴⁾ حيث تبرز أهمية الدور الذي تلعبه البلديات في كونها وصلة الربط بين الإدارة المركزية والمواطن. انطلاقا من هذا المبدأ فإن البلدية تضطلع بمهام واسعة وفي مختلف المجالات الاجتماعية الاقتصادية، الثقافية، والمالية.

(1) فريدة مزياياني المرجع السابق ص 198.

(2) بوشامي نجلاء: المرجع السابق. ص 162.

(3) عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 65.

(4) وهو ما نص عليه أول قانون البلدية بموجب الأمر 21/67. وفي الفقرة 1 من المادة 3 من قانون البلدية 08/90.

والأمر 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 تلائم حجم المهام المسندة للبلديات وطبيعة مواردها المالية المتاحة؟

وبذلك يجب التطرق وبالتفصيل إلى الصلاحيات التي أوكلت للبلدية وهو ما نتناوله في هذا المبحث. 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 تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة 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).

المطلب الأول: صلاحيات المجلس في المجالين الاقتصادي والمالي.

في إطار ممارسة لصلاحياته 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، وهذا لكون الاقتصاد عصب الحياة، 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 مؤسسات تهتم بتقديم الخدمات العمومية⁽¹⁾. وبذلك سنفصل في صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجال الاقتصادي (الفرع الأول) وصلاحياته في المجال المالي (الفرع الثاني).

(1) بوحنية قوي: فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر ومجتمع، طاكسيج كوم للدراسات والنشر والتوزيع، عدد 9، جامعة الجزائر، 2011.

الفرع الأول: صلاحيات المجلس في المجال الاقتصادي.

يعهد للمجلس الشعبي البلدي اتخاذ كل ما يراه مناسباً 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 الوطني.
- وفي هذا الصدد يقوم المجلس بعدة مهام تتمثل أساساً في تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برامجها التنموية⁽¹⁾، حيث أن المشرع أعطى للمجلس الشعبي البلدي اختصاصاً عاماً يتمثل في القيام بالتدابير اللازمة لضمان النمو الاقتصادي و هو ما يتقل كاهله⁽²⁾. وطبقاً لنص المادة 109 من قانون 10 / 11 يبيد المجلس الشعبي البلدي رأيه المسبق عند إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية⁽³⁾، كما يسهر المجلس على تطوير السياحة بتنمية المناطق وإبراز المؤهلات السياحية، عن طريق تشجيع المتعاملين الاقتصاديين.

كما يخصص المجلس رأس مال على شكل استثمارات يتم إسنادها إلى صناديق المساهمة للجماعات المحلية، فوجد قانون الاستثمار لسنة 1993 يجيز للبلدية المساهمة في تحفيز المستثمرين على إنجاز أو تمويل مشاريع استثمارية⁽⁴⁾.

(1) شباب سهام: المرجع السابق، ص 78.

(2) كواشي عتيقة، المرجع السابق ص 100.

(3) عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 203.

(4) عيسى مرزاققة: المرجع السابق، ص 199.

لكن ما يلاحظ على هذه الصناديق أنه تم إلغائها بموجب الأمر 25/ 95 الذي أنشأ الشركات القابضة، ليتم إلغائها هي الأخرى بموجب الأمر 01 / 04 الذي نص على إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية، لتقوم بتسيير الأموال المستثمرة⁽¹⁾، وهو 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 والتجاري أن توازن بين إيراداتها ونفقاتها.

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 الحساب الإداري أهم الوظائف الإدارية.

فيما يخص التصويت على الميزانية، فلقد أسند المشرع مهمة التصويت على الميزانية، للمجلس الشعبي البلدي⁽²⁾. فالأمين العام للبلدية يقوم بإعداد الميزانية ويقدمها لرئيس المجلس الذي يطرحها للمجلس للتصويت عليها فالمجلس يصادق على ميزانية أولية، قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية، وفي بعض الأحيان يستلزم الأمر إعداد ميزانية إضافية لتكملة وإصلاح اقتراحات الميزانية الأولى، على المجلس المصادقة عليها قبل 15 جوان من السنة المعنية بشرط أن تكون متوازنة وفي حالة عدم احترام ذلك

(1) بوشامي نجلاء: المرجع السابق، ص 182

(2) المادة 181 من قانون 10/11.

يحل الوالي محله. بالإضافة إلى مصادقته على الاعتماد بابا بابا، ومادة (1). كما يجوز للمجلس الشعبي البلدي تحويل اعتمادات من باب لباب في نفس القسم(2).

أما فيما يخص الحسابات الإدارية والتي نص عليها المشرع في المادة 188 من قانون البلدية 10/11 تعرف بأنها الحسابات التي تحتوي على النفقات العامة الفعلية والإيرادات العامة الفعلية، والتي يتم إعدادها عن سنة مالية منتهية، فالمجلس الشعبي البلدي يتمتع بصلاحيات الرقابة على بعض العمليات الإدارية. من جهة يصادق على قبول الهبات والوصايا، ومن 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 مالية وتلك التي يقدمها أمين خزينة البلدية والذي كان يسمى سابقا القابض البلدي وهو القائم على حسن سير العمليات الحسابية ومتابعة استخلاص جميع مداخيل البلدية والمبالغ التي ترجع إليها(3).

نظرا لأهمية هذين المجالين ودورهما الكبير في تحقيق التنمية فإن المشرع اشترط المصادقة الصريحة للسلطة الوصية على المداخول التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي والمتضمنة المسائل التالية:

- الميزانيات والحسابات؛
- إحداث مصالح، ومؤسسات عمومية(4)؛
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية؛
- اتفاقيات التوأمة؛

(1) عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 203.

(2) بوشامي نجلاء: المرجع السابق، ص 186.

(3) وفي هذا الصدد تنص المادة 206 من قانون 10/11 على " يتولى أمين خزينة البلدية تحصيل الإيرادات وتصفية نفقات البلدية وهو مكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها".

(4) المادة 42 من قانون 08/90.

- التنازل عن الأملاك العقارية⁽¹⁾ .

المطلب الثاني: صلاحيات المجلس في المجالين الاجتماعي والتهيئة والتعمير.

يتولى المجلس الشعبي البلدي القيام بمهام عديدة ومتنوعة في المجال الاجتماعي وفي مجال التهيئة والتعمير. ففي المجال الاجتماعي (الفرع الأول) يتولى القيام بكل ما هو ضروري للنهوض ب: التعليم الأساسي، الأجهزة الاجتماعية، والثقافية، والسكن، وحفظ الصحة والمحيط. هذه الحالات وبالرغم من كون الجهات المركزية مسؤولة عنها إلى أن إنشائها يبقى من مسؤولية المجلس، في حين أنه في حال التهيئة والتعمير (الفرع الثاني) فللمجلس الشعبي البلدي مهمة تحسين وتطوير 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⁽²⁾ ومد يد المساعدة لها في مختلف المجالات. أهمها القضاء على الأمية عن طريق إنشاء المدارس الأساسية وصيانتها، إنجاز المطاعم المدرسية والسهر على توفير وسائل النقل للتلاميذ⁽³⁾ حيث يتعين على المجلس توفير الظروف الملائمة للدراسة وهو ما نصت عليه المادة 122 من قانون 10/11، كذلك

(1) وهو ما أضافه المشرع في قانون البلدية 10/11.

(2) بوشامي نجلاء: المرجع السابق ص 181.

(3) عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 201.

للمجلس إدارة المرافق الخاصة بالسينما والفن والقيام بالمهام الثقافية ذات الصالح العام بالإضافة إلى ترقية المواقع السياحية والترفيهية.

وفي إطار محاربهه للأمية ونشره للثقافة الدينية، يقوم المجلس بصيانة المساجد و إنشاء المدارس القرآنية⁽¹⁾ .

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

- المياه الصالحة للشرب والتتظيف والمياه القذرة؛
- القمامات المنزلية وغيرها من الفضلات؛
- الأسواق المغطاة والأوزان والمكاييل العمومية؛
- المقابر والمصالح الجنائزية⁽²⁾؛

وفي هذا الخصوص تقوم البلدية بإحداث مصالح عمومية، يتغير عددها حسب إمكانيات كل بلدية، ولها في ذلك السلطة التقديرية في اختيار آلية وطرق تسييرها.

كما يقوم المجلس الشعبي البلدي وفي حدود إمكانيات البلدية باتخاذ كل التدابير التي من شأنها ترقية وتوفير مرافق للتعليم الحضري، كما يساهم في إنشاء مرافق للرياضة والشباب ومرافق الثقافة.

(1) ناجي عبد النور: المرجع السابق، ص 23.

(2) المادة 132 من قانون البلدية 08/90.

الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة والتعمير.

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

حيث يتعين 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 والمساحات 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 رخصة الهدم.

ونظرا لحرص المشرع على حماية البيئة فإن إنشاء أي مشروع من شأنه أن يلحق ضرر بالبيئة، يشترط أن يلقى قبول قبلي⁽¹⁾ من قبل المجلس الشعبي البلدي وهو ما نص عليه في قانون 08 / 90 في حين أنه في ظل قانون البلدية الجديد إشتراط المشرع الحصول على موافقة المجلس الشعبي البلدي فقط ولم يحدد له الوقت الذي يبدي فيه موافقته أو رفضه للمشروع بمعنى أنه يمكن أن يبدي المجلس موافقته البعدية على مشروع ما، الأمر الذي يجعلنا نتساءل في حالة ما إذا تم إنشاء مشروع معين، وبعد إنشائه أبدى المجلس رفضه له، فما مصيره؟

(1) عمار بوضياف ترجع السابق، ص 202.

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 المواقع الأثرية والطبيعية وحماية الطابع الجمالي للبلدية عن طريق انتهاج أنماط سكنية متجانسة⁽¹⁾.

كما تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها.

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 وهوما نصت عليه المادة 115 من قانون 10 / 11.

(1) بوشامي نجلاء المرجع السابق، ص180.

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، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون"، بالرغم من أن المشرع لم يعرف الاستقلالية المالية، إلا أنه منح للبلدية ذمة مالية مستقلة، حيث تختلف باختلاف النظام السياسي المتبقي في كل دولة، لكن المشرع الجزائري تبنى الاستقلالية النسبية لمالية البلدية حيث تبقى هذه الأخيرة خاضعة لرقابة السلطة الوصية، وحسن فعل المشرع في تعديله لقانون البلدية حين استبدل مصطلح الاستقلالية المالية، بالذمة المالية المستقلة والتي تعبر حقيقة على نسبة الاستقلالية التي منحت للبلديات.

لكن الاستقلال المالي و لتجسيده يتطلب توفر موارد مالية، متلائمة و حجم المهام الموكلة للبلديات في مجال التنمية المحلية⁽¹⁾ . ومنه فإذا كانت التنمية المحلية تعتمد بالأساس على التمويل المحلي (المطلب الأول) لإحداث زيادة في مستويات التنمية المحلية لكونها تنطلق من القاعدة الشعبية⁽²⁾، فإن الوضعية الصعبة التي تعيشها مختلف البلديات في ظل عجزها المالي يجعلها في حاجة إلى مساعدات الجهات المركزية (المطلب الثاني)، والتي تمنح إعانات للبلدية لإعادة التوازن المالي لها.

(1) عبد الصديق شيخ: الاستغلال المالي للجماعات المحلية -مداه وإمكانية تطويره -مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، 2013 ص4.

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

المطلب الأول: التمويل الذاتي للبلدية وأثره على التنمية المحلية.

التمويل الذاتي أو التمويل المحلي للبلدية هو كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية البلديات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة⁽¹⁾، كما يعرف بأنه الإجراءات والوسائل المحددة بالقانون والتي تمكن الهيئة المحلية من تنفيذ مخططاتها في التنمية المحلية⁽²⁾.

من هذين التعريفين يتبين أن القاعدة الأساسية للتمويل الذاتي، هي أن تكون المصادر تابعة من الإقليم المحلي ذاته وليست خارجه وهذا لتحقيق الاستقلالية المالية فعلا، ومنه فالبحث في مصادر التمويل الذاتي للبلدية (الفرع الأول)، يتطلب البحث عن مدى فاعلية التمويل المحلي للبلدية في تحقيق استقلاليتها المالية (الفرع الثاني)، وبالتالي تحقيق التنمية المحلية.

الفرع الأول: مصادر التمويل الذاتي للبلدية.

تتنوع مصادر التمويل الذاتي للبلدية إلى موارد جبائية وأخرى غير جبائية. فالموارد الجبائية للبلدية (أولا) قد تكون موجهة للجماعات المحلية إما كليا أو جزئيا. في حين أن الموارد غير الجبائية (ثانيا) ترتبط بإيرادات وعوائد بعض الأملاك.

أولا: الموارد الجبائية:

تحتل القسم الأكبر، وذلك لأنها تتميز بالثبات والاستقرار وهو ما جعل البلدية تعتمد عليها كأحد أهم المصادر التمويلية، حيث يؤخذ على هذا النوع من الموارد أنه ليس في

(1) حياة بن سماعيل، وسيلة السبتي: المرجع السابق ص 2.

(2) غزير محمد الطاهر: المرجع السابق ص 93.

كل الأحوال تكون مخصصة كلياً للجماعات المحلية وإنما توجد حالات أين تقسم الدولة مع البلدية عائدات هذه الموارد وبالتالي تنتفع بها البلدية جزئياً فقط. وتتشكل الموارد الجبائية من الضرائب والرسوم التي تشكل نسبة 90% من مجموع المداخيل⁽¹⁾ والتي قد تكون إما مخصصة جزئياً أو كلياً للجماعات المحلية، فبالنسبة للموارد الجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية فتمثل 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 تجارياً⁽³⁾ ليحل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC).

والرسم على النشاطات غير التجارية (TANC). لكن عائداته ليست موجهة للبلدية وحدها وإنما للولاية والصندوق 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 هيئة 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 والمؤسسات الأجنبية المستقرة بالجزائر والتي تقوم بدفع أجور ومرتببات وتعويضات وأتعاب. هذا النوع من

(1) سوامس رضوان، بوقلقول الهادي: المرجع السابق ص 2.

(2) تم استحداث هذا النوع من الرسوم بموجب القانون رقم 25/95 المتضمن قانون المالية لسنة 1996.

(3) عبد الصديق شيخ: المرجع السابق ص 9.

الرسوم كان يمثل موردا هاما في ميزانية البلدية، لكن بعد 01 فيفري 2006 لم يعد له أي دور⁽¹⁾

أما الموارد الجبائية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية فهي تلك الموارد التي تتقاسم 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 خاصة⁽²⁾ تحدد نسب توزيعه كآلاتي:

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

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

ثانيا: الموارد غير الجبائية

هي تلك الموارد التي تعلق بناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكاناتها ومواردها الخاصة باستغلال أملاكها وتسيير ثروتها⁽³⁾، هذه الموارد نسبها محدودة جدا فهي لا تتعدى نسبتها 10% من مجموع مداخل البلديات⁽⁴⁾ وتتمثل 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

(1) بسملة عولمي: تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصادات شمال إفريقيا، عدد 4 الجزائر ص 270.

(2) عبد الصديق شيح: المرجع السابق، ص 12.

(3) سوامس رضوان، بوقلقول الهادي: المرجع السابق ص 3.

(4) غزير محمد الطاهر: المرجع السابق ص 96.

الذاتي للبلديات، حتى تتمكن من إيجاد الحد الأدنى من الاستثمار، وفي هذا الصدد منح المشرع للبلدية إمكانية منح تسهيلات واستخدام مساعدات الدولة لتحفيز المستثمرين⁽¹⁾ للقيام بمشاريع استثمارية على إقليم البلدية تعود عليها بالربح لكن الواقع أثبت غير ذلك فمعظم البلديات التي لا تملك نشاط اقتصادي لم تستطع الظفر بهذه الورقة المربحة.

2- إيرادات و عوائد الأملاك: إن استغلال الجماعات المحلية مواردها ينتج عنه إيرادات حيث تتنوع هذه الإيرادات: من إيرادات بيع المحاصيل الزراعية، إلى حقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن و المعارض و الأسواق و عوائد منح الامتيازات⁽²⁾.

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 و القياس و عوائد الرسوم على الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها⁽³⁾.

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، عدم تمكن البلدية من التحكم في مواردها المالية. حيث توجد عدة عوامل تؤدي إلى عدم نجاعة هذا النوع من التمويل، فمنها ما هو مرتبط بالتمويل المحلي في حد ذاته (أولاً)، ومنها ما هو مرتبط بالتسيير المحلي (ثانية).

(1) ولا يكون ذلك إلا بتقديم ضمانات لاستقطاب المستثمرين.

(2) ناجي عبد النور: المرجع السابق ص 108.

(3) سوامس رضوان، بوقلقول الهادي: المرجع السابق ص 3.

أولاً: عوامل مرتبطة بالتمويل المحلي:

يعد احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية السبب المباشر في فشل التمويل المحلي في تحقيق التنمية المحلية، وذلك 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 ينعدم فيها النشاط الاقتصادي⁽¹⁾.

بالرغم من التأثير الناتج عن احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية في عدم نجاعة التمويل المحلي؛ إلا أن الدولة تملك أيضاً اختصاص توزيع الموارد الجبائية، هذا التوزيع كان و لمدة طويلة يطبق على كافة البلديات و بنفس القيم و النسب، لكن التغيرات الاقتصادية التي تعرفها مختلف الدول أثرت سلباً على مالية البلديات، مما استلزم وضع معايير أكثر عدالة و ليونة في توزيع الموارد الجبائية⁽²⁾.

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 سلباً على هذه البلديات وجعلها تعاني من جمود شبه تام، الأمر الذي حتم على هذه الأخيرة الاعتماد كلياً 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

(1) عبد الصديق شيخ: المرجع السابق، ص 36.

(2) عبد الصديق شيخ: المرجع السابق، ص 38.

الإطارات المسيرة لها وإن لم يكن في العدد فإنه في مستوى التأهيل وهو ما يؤدي إلى سوء استغلال الموارد المالية للبلدية.

المطلب الثاني: الإعانات المركزية وتأثيرها على التنمية المحلية

إعانات الدولة، هي تلك المساعدات التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية دون إلزامها بردها⁽¹⁾ تهدف من خلالها إلى إحداث نوع من التوازن بين البلديات، وحسب 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 المركزية الموجهة للبلدية.

لقد حددت المادة 172 من قانون البلدية 10-11 الهدف من هذه الإعانات أو الحالات التي تستلزم تدخل الدولة وهي كالاتي:

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

(1) عبد الصديق شيح: المرجع السابق، ص 38.

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

أولاً: الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽¹⁾، يتولى هذا الصندوق تسيير صناديق الضمان والتضامن للبلديات والولايات⁽²⁾ حيث يقدم إعانات ومساعدات مالية للبلديات التي تعاني من وضعية مالية صعبة، كذلك يقدم إعانات لتمويل المشاريع الاستثمارية طبقاً لتوجهات المخطط الوطني للتنمية.

وتتكون موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية من حصص الضرائب و الرسوم المحددة بالقوانين الجبائية، التي تعدل في بعض الحالات في قوانين المالية⁽³⁾، و التي تتمثل الرسم على النشاط المهني، الدفع الجزافي الرسم على القيمة المضافة، قسيمة السيارات، حيث تخصص لكل مورد نسبة معينة⁽⁴⁾.

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 الصندوق المشترك للجماعات المحلية، مساهما في تمويل

(1) عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 99.

(2) هذين الصندوقين تم تحديدهما في المواد من 166 إلى 169 عن قانون البلدية الملغى 08/90، وفي المواد من 21 إلى 214 من قانون البلدية الجديد 11 / 10.

(3) حمدي رشدي: ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي -دراسة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس - مذكرة مقدمة لنيل ماجستير جامعة الجزائر 2001 ص 59.

(4) عبد الصديق شيخ: المرجع السابق ص 28.

الجماعات المحلية وذلك لكون 50 من موارده أصبحت موجهة لتسديد مصاريف الحرس البلدي⁽¹⁾ وهذا بعد تدهور الأوضاع الأمنية في البلاد.

ثانياً: 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 لمساعدتها على تجسيد تلك المخططات على أرض الواقع. تم استحداث هذه المخططات بموجب المرسوم 380/81 الذي نص على نوعين من المخططات، أحدهما يتمثل في المخطط البلدي للتنمية (PCD)، يتضمن هذا المخطط برامج ومشاريع البلدية في المجال الفلاحي و القاعدي و التجهيزات الضرورية للمواطنين⁽²⁾

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) عيسى مرزاق: المرجع السابق ص 198.

(2) 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 أفردها المشرع وبين الموارد المالية المحدودة التي تتوفر عليها؛ جعلها في حاجة ماسة إلى مساعدات الهيئة الأولى المسؤولة عن تلبية هذه الحاجيات والساخرة على حماية المال العام. ومنه فالدولة عندما تمنح إعانات للبلدية فإنها تسهر على مراقبة أموالها وكيفية صرفها(1).

وبما أن الاستقلال المالي هو الركيزة الأساسية التي تقوم عليها استقلالية الجماعات المحلية(2)، 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، وحسب 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 بالإتفاق المالي للسلطة المركزية(3).

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

(1) حمدي رشدي: المرجع السابق، ص 62.

(2) لأن استغلال الجماعات المحلية في أداء وظائفها دون استقلالها ماليا لا يعتبر استقلالاً فعلياً، وإنما مجرد استقلال وهمي.

(3) شباب سهام المرجع السابق، ص 174.

ما يميز صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون 10 /11 أن المشرع تبنى العمومية في تحديده لها، 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 مجهولاً بين إصداره من عدمه، وهو ما يطرح تساؤلات كبيرة 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 الإنفاق وبالتالي إعاقه عملية التنمية عن طريق 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 محددة. وبالرغم من كثرة الموارد المالية للبلدية إلا أنها تبقى غير كافية لتغطية النفقات الأمر الذي يحتم على رئيس البلدية المبادرة إلى كل عمل من شأنه أن يطور هذه الموارد البلدية.

الخاتمة

الخاتمة:

يعتبر فشل قانون البلدية 08 / 09 الصادر في ظل التحول السياسي الذي عرفته البلاد و توجهها من الأحادية إلى التعددية الحزبية تكريسا لمبادئ الديمقراطية في تحقيق التنمية المحلية، الدافع وراء تعديل المشرع لقانون البلدية، محاولة منه معرفة مكن الخلل في القانون القادم و تداركه في قانون 10/11 في هذا القانون حاول فيه المشرع تحقيق مبادئ الحكامة الرشيدة، فمبدأ الشفافية يلزم المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض مفصل عن نشاطه السنوي، في حين أن مبدأ المشاركة يقتضي إشراك فاعلي المجتمع المدني في التسيير المحلي و اعتبره آلية للمساهمة في التنمية المحلية.

وبما أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وبحكم قربها من المواطن تعتبر المسؤولة 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 في الانتخاب، إلا أن هذه الآلية لقيت الكثير من النقد، بسبب إفرازها لأعضاء ليست لهم القدرة على تسيير البلدية والخوض في مجال التنمية المحلية و هو ما يفسر اعتماد البلدية على الإطار الموجود مسبقا و هيئات أخرى لها المؤهلات العلمية الكافية. وفي ذلك إستحدث المشرع هيئة ثالثة لإدارة البلدية يرأسها الأمين العام، هذا الأخير بحكم خبرته ودرابته بالمسائل الإدارية إحتمل مكانة هامة ضمن مسار العملية التنموية، وبالرغم من ذلك فإن هؤلاء الأعوان يتمتعون بقلة الكفاءة بالرغم من توفرهم على الخبرة. الأمر الذي جعل المشرع يتوجه نحو تعويض ذلك بدورات التكوينية التي نص عليها في قانون البلدية الجديد حيث نص على ضرورة رسكلة وتكوين

مستخدمي البلدية، فالزم المنتخب البلدي متابعة دورات التكوين وتحسين 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.

وبما أن البلدية هيئة لا مركزية فإنها في إطار ممارستها لصلاحياتها تخضع لرقابة السلطات الوصية، هذه الرقابة تقع على أعمال المجلس، وتمتد إلى المجلس حيث قد تصل إلى حل أعضائه بالإضافة إلى إمكانية مسائلة 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 محددة. وبالرغم من كثرة الموارد المالية للبلدية إلا أنها تبقى غير كافية لتغطية النفقات الأمر الذي يحتم على رئيس البلدية المبادرة الى 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 ومنظمة يسهل على البلدية القيام بوظائفها. وبالدرجة الثانية تتمين الموارد المالية للبلديات يتم عن طريق إصلاح المنظومة الجبائية والرفع من قدرات البلدية في التمويل الذاتي، ويتأتى ذلك من خلال تتمين الموارد الجبائية بإشراك البلديات في الجباية المحلية ومن جهة أخرى تتمين الثروات والأملاك المحلية.

- ومن أهم التوصيات التي نقتربها، ولتفعيل دور البلدية في التنمية المحلية وجعلها مقرا للازدهار الاقتصادي، يجب على المشرع مراعاة النقاط التالية:
- الاعتماد على الكفاءات الموجودة بالبلدية لتسيير عملية التنمية.
 - إعادة الثقة بين الرئيس والمرؤوس. وإعادة الاعتبار لثقافة العمل الجماعي والإبداع وهذا بضرورة توحيد كل الجهود لتحقيق التنمية المحلية.
 - توفير الحوافز المادية والمعنوية لاستقطاب الإطارات والكفاءات الموجودة في البلدية بدل توجيهها نحو القطاع الخاص.
 - تثمين دور الإعلام وجعله حافز 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 ألا تمس هذه الرقابة بمبدأ الاستقلالية.
 - على المشرع أن يحدد وبدقة 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.

ومنه فإن تحقيق التنمية المحلية يبقى مرهون بالتنمية البشرية التي تفرز أفراد يتمتعون بالوعي اللازم للدور الأساسي والمهم الذي يلعبونه في العملية التنموية بدل إلقاء كامل المسؤولية على عاتق البلدية.

قائمة المراجع:

(أ) النصوص الرسمية:

1-الدهاتير:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 الصادر رفي 1963/09/10 ج ر رقم 64.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر الرئاسي رقم: 97/ 76 المؤرخ في: 1976/11/22 ج ر رقم: 94-الصادرة في: 1976/11/24.
- 3-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 89/ 18 المؤرخ في: 1989/ 02/ 23 ج ر رقم: 09-الصادرة في: 1989/ 03/ 01.
- 4 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 الصادر في: 1996/ 11/ 28 ج ر رقم: 76 المؤرخ في:1996 /12 /08.
- 5 -دستور معدل بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في: 2008/11/15 المتضمن التعديل الدستوري ج ر رقم 63 الصادرة في :2008/11/16.
- 6 - دستور معدل بموجب القانون رقم :01/16 المؤرخ في: 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري ج ر رقم 14 الصادرة في:2016/03/07.

2 -القوانين:

- 1- القانون رقم 08 / 09 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل: 07 أبريل 1990 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد15.
- 2- القانون رقم 11 / 10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل: 20 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية عدد 37.
- 3- القانون رقم 07/97 المتضمن قانون الانتخابات الملغى.
- 4-القانون رقم 12 / 01 المتضمن قانون الانتخابات الجديد.

3-النصوص التنظيمية

المراسيم التنفيذية:

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

(ب) 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 التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، 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، د ط 2، الجزائر، 2007.
- 6-عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012
- 7-فريحة حسين: شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2010.

المذكرات:

أطروحة الدكتوراه:

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

مذكرات الماجستير:

- 1- غزير محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011.
- 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 للديموقراطية 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 وإشكالية التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- 6- يحياوي 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- غواشي 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 بوعريريج)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة 2011.

- 10- عبد الصديق شيخ: الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير جامعة الجزائر، 2003.
- 11- 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.
- 12- 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.
- 13- الطالب حمدي رشيد: ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي (دراسة تطبيقية الثلاث بلديات من ولاية بومرداس) مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2012.
- 14- قديد ياقوت: الإستقلالية المالية للجماعات المحلية -دراسة حالة ثلاث بلديات-، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجريبية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010.

الدوريات والمقالات:

- 1- بوحنية قوي: فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر و مجتمع، طاكسيج كوم للدراسات و النشر و التوزيع، عدد 9، جامعة الجزائر، 2011.
- 2- بسمة عولمي: تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، بمحلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، 2004.
- 3- حسون محمد علي: الجهات محل الوصاية الإدارية والأساس القانوني لاستقلالها 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 عناية

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، بمجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، عدد 14، الجزائر، 2006.

8- غريبي أحمد: أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات العلمية، جامعة المدية عدد 10 أكتوبر، 2010.

(ج) المراجع المكتبية الأجنبية:

- 1- Ahmed mahio – Les collectivité locales en Algérie –A.A.N1969
- 2- Martine lombard et, gilles Dumont, droit administratif, 5eme édition, édiltion Dalloz, France, 2003.
- 3- Patrick faisseix, droit administratif, s edition, edition ellipses, France, 2002,
- 4- Jean claude bastion ,nicole chabannier le droit des elections locales,DEFR2NOIS - gualino-joly, france2004.

الفهرس:

10	الفصل الأول: تفعيل الإطار البشري وتجسيد دوره في التنمية المحلية.
11	المبحث الأول: التركيبة البشرية للبلدية المساهمة في التنمية المحلية.
11	المطلب الأول: النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي.
12	الفرع الأول: آلية تشكيل المجلس الشعبي البلدي.
14	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي.
18	المطلب الثاني: الأعوان العموميون للبلدية.
18	الفرع الأول: الأمين العام للبلدية.
21	الفرع الثاني: مساهمة التأطير البشري للبلدية في التنمية المحلية.
23	المبحث الثاني: الإطار النظري للتنمية المحلية
24	المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية وعوامل نجاحها.
24	الفرع الأول: مفهوم التنمية المحلية.
82	الفرع الثاني: عوامل نجاح التنمية المحلية
33	المطلب الثاني: أدوات التنمية المحلية.
33	الفرع الأول: مخططات وبرامج التنمية
37	الفرع الثاني: مساهمة ميزانية البلدية في التمويل المحلي
44	الفصل الثاني: معوقات استقلالية إدارة البلدية في التنمية المحلية
45	المبحث الأول: توسيع صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.
46	المطلب الأول: صلاحيات المجلس في المجالين الاقتصادي والمالي
47	الفرع الأول: صلاحيات المجلس في المجال الاقتصادي.
48	الفرع الثاني: صلاحيات المجلس في المجال المالي
50	المطلب الثاني: صلاحيات المجلس في المجالين الاجتماعي والتهيئة والتعمير
50	الفرع الأول: صلاحيات المجلس في المجال الاجتماعي
52	الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة والتعمير
54	المبحث الثاني: محدودية الموارد المالية للبلدية
55	المطلب الأول: التمويل الذاتي للبلدية وأثره على التنمية المحلية
55	الفرع الأول: مصادر التمويل الذاتي للبلدية
58	الفرع الثاني: عدم فاعلية التمويل الذاتي للبلدية في تحقيق التنمية المحلية.
60	المطلب الثاني: الإعانات المركزية وتأثيرها على التنمية المحلية
60	الفرع الأول: طبيعة الإعانات المركزية الموجهة للبلدية
63	الفرع الثاني: تأثير الإعانات المركزية على التنمية المحلية.
66	الخاتمة
70	قائمة المراجع
75	الفهرس

