



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
جامعة قاصدي مرباح - ورقلة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



مذكرة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في ميدان الحقوق والعلوم السياسية
شعبة : العلوم السياسية
تخصص: تنظيم سياسي وإداري

بعنوان:

دور المجالس الشعبية البلدية في إعداد سياسات التنمية المحلية
دراسة ميدانية لبرامج التنمية المحلية
بلدية ورقلة

إشراف الأستاذ:

بابا عربي مسلم

من إعداد الطالب:

موسى بقارية

الصفة	(الرتبة التعليمية) إسم ولقب الأستاذ
رئيسا	الدكتور بوعافية محمد الصالح
مشرفا ومقررا	الدكتور بابا عربي مسلم
مناقشا	الدكتورة لماس سلمى

نوقشت وأجيزت بتاريخ يوم 26 / 06 / 2019

السنة الجامعية: 2018 / 2019



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
جامعة قاصدي مرباح - ورقلة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



مذكرة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في ميدان الحقوق والعلوم السياسية

شعبة : العلوم السياسية

تخصص: تنظيم سياسي وإداري

بعنوان:

دور المجالس الشعبية البلدية في إعداد سياسات التنمية المحلية
دراسة ميدانية لبرامج التنمية المحلية
بلدية ورقلة

إشراف الأستاذ:

◀ بابا عربي مسلم

من إعداد الطالب :

✓ موسى بقارية

الصفة	(الرتبة التعليمية) إسم ولقب الأستاذ
رئيسا	الدكتور بوعافية محمد الصالح
مشرفا مقرا	الدكتور بابا عربي مسلم
مناقشا	الدكتورة امام سلمى

نوقشت وأجيزت بتاريخ 26 / 06 / 2019

السنة الجامعية 2019/2018



الإهداء

أهدي هذا العمل إلى المغفور لهما أُمي
وأبي العزيزين رحمهما الله وأسكنهما فسيح جنانه
الذان سهرا وتعبا على تربيّتي وتعليمي
وإلى أفراد أسرتي الذين رافقوني طيلة دراستي
وإلى كافة الأصدقاء والأحباب كل باسمه.
وإلى شهداء ومرابطي المسجد الأقصى المبارك
وفي الأخير أرجو من الله تعالى أن يجعل عملي هذا نفعاً يستفيد منه
جميع الطلبة المتربصين المقبلين على التخرج .



الشكر



بداية نحمد الله عز وجل الذي أنعم علينا بنعمته وبعد

أقدم بأسمى عبارات الشكر والإخلاص إلى أستاذي المشرف

بابا عربي مسلم

على العمل الذي قام به ومساعداته ونصائحه وتوجيهاته القيمة ،

والشكر موصول إلى أساتذتي الكرام أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفونا بقبولهم مناقشة هذا البحث .

والشكر والتقدير لجميع أساتذة قسم العلوم السياسية الذين لهم الفضل بعد الله لوصولنا إلى هذا المستوى

كما لا يفوتني تقديم الشكر لكل من أمد لي بيد العون والمساعدة أثناء إنجازي لهذا البحث

الملخص،

إن السلطة التنفيذية في الجزائر من أهم الفاعلين في صنع السياسات العامة في الجزائر . وفي إطار الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي تنتهجها الجزائر والتي تعطي الهيئات اللامركزية وبالخصوص المجالس الشعبية البلدية صلاحيات واسعة في التنمية المحلية ، وباعتبار أن هذه المجالس البلدية جزء من السلطة التنفيذية على المستوى المحلي، أصبح لها دور كبير في عملية صنع السياسة العامة للتنمية، وذلك باعتبار المجالس البلدية هي المنبع الأساسي والحقيقي لتجميع مطالب واحتياجات السكان من جهة، وهي وسيلة للتنسيق والتكامل بين المجتمع المحلي وسياسات وبرامج الدولة عن طريق إدلائها بالمعلومات المعطيات الضرورية لصنع السياسات العامة.

وبالتالي فالهدف من هذا الموضوع هو الوقوف على الدور الذي تلعبه المجالس الشعبية البلدية في عملية صنع السياسات التنموية والعوامل التي تؤثر في هذه العملية، من خلال هذا التساؤل المطروح حول مدى مساهمة المجالس الشعبية البلدية في صنع السياسات التنموية المحلية ؟

يتضح لنا مدى محدودية صلاحيات المجالس البلدية بسبب تدخلات السلطة المركزية عن طريق المراسيم والقرارات التنظيمية الوزارية أو عن طريق رقابة والوصاية (الوالي) محليا، إضافة إلى العجز المالي لميزانياتها وتبعية هذه المجالس للمصالح التقنية للوصاية.

الكلمات المفتاحية :

إعداد سياسات التنمية، المجلس الشعبي البلدي، البرامج التنموية، التنمية المحلية، اللامركزية الإدارية، المجتمع المحلي، الوصاية (الرقابة الإدارية)

summary

Executive power in Algeria is one of the most important actors in the policy process.

In the framework of the political and economic reforms adopted by Algeria, which confer on the decentralized bodies, in particular the communal people's assemblies, wide powers in terms of local development, the latter playing a major role in the decision-making process. This is a means of coordination and integration between the local community and state policies and programs by providing the data needed for policy development.

Therefore, the objective of this study is to identify the role played by communal people's assemblies in the development policy process and the factors that influence this process.

Through the question, what is the contribution of communal people's assemblies in the development of local development policies?

It has become clear to us the limit of the powers of the municipal people's assemblies because of the interventions of the central authority by decrees and ministerial decisions or by the control of the local trusteeship (the Wali), as well as the budget deficit of their budgets and the dependence of these assemblies on the technical services of guardianship.

key words :

Preparation of the development policy, The Municipal People's Assembly, Development programs, Local development, Administrative decentralization, Local community, Guardianship (administrative control)

Résumé:

Le pouvoir exécutive en Algérie est l'un des acteurs les plus importants du processus d'élaboration des politiques.

Dans le cadres des réformes politiques et économiques adoptées par l'Algérie, qui confèrent aux organes décentralisés, en particulier aux assemblés populaires communale, de larges pouvoirs en matière de développement local, ces derniers jouant un rôle majeur dans le processus décisionnel. Ce qui constitue un moyen de coordination et d'intégration entre la communauté local et les politiques et programmes de l'état en fournissant les données nécessaires à l'élaboration des politiques.

Par conséquent, l'objectif de cette étude est d'identifier le rôle joué par les assemblées populaires communale dans le processus de d'élaboration des politiques de développement et les facteurs qui influence ce processus.

A travers la question, quelle est la contrubution des assemblées populaires communale à l'élaboration des politiques de développement local ?

Il nous est apparu clairement la limite des pouvoirs des assemblées populaires communale en raison des interventions de l'autorité centrale par décrets et décisions ministériels ou par le contrôle de la tutelle locales (le Wali), ainsi que du déficit budgétaire de leurs budgets et de la dépendance de ces assemblées aux services techniques de la tutelle.

Mots clés,

préparation de la politique de développement, L'Assemblée populaire municipale, Programmes de développement, Développement local, Décentralisation administrative, Communauté locale, Tutelle (contrôle administratif)

مقدمة

مقدمة :

لقيت السياسة العامة إهتماما كبيرا من طرف العلماء والأكاديميين للكشف على

فواعلها وتحليل كيفية صناعتها ، كما لقيت إهتماما من طرف صانعي القرار للأنظمة السياسية عن طريق حكوماتها وبالأخص في الدول المتقدمة، باعتبار أن الحكومة هي حلقة الوصل بين النظام السياسي والمجتمع، لهذا فالنظام السياسي يعتمد على الحكومة في وضع السياسة العامة للمجتمع.

وأمام إخفاق الحكومات في مهمتها التنموية، لعدم تلبية كامل متطلبات واحتياجات شعوبها بسبب عجزها الوصول إلى المناطق المختلفة لأقاليم الدولة، لجأت إلى نظام اللامركزية الإدارية أين منحت جزء من صلاحياتها وإختصاصاتها إلى فروعها على المستوى المحلي للتخفيف عن أعبائها ، عن طريق إشراك الأفراد المحليين في صنع السياسات العامة تتلاءم مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لهذه المناطق المحلية إلى جانب إستغلال مواردها البشرية والمالية والمادية في عملية تنمية هذه المناطق.

والجزائر إحدى البلدان التي حضيت فيها التنمية المحلية بإهتماما كبيرا ، فالأوضاع الجديدة فرضت على الجزائر مراجعة السياسة المتبعة المعتمدة على الإدارة المركزية، التي كانت فيها المجالس الشعبية البلدية مجرد منفذي لسياستها المركزية ، مما أدت إلى نتائج سلبية إنعكست على حياة المواطن وزادت في تفاقم الأزمة، رغم الوسائل المالية الكبيرة المسخرة لذلك، لهذا لم يعد يجدي أسلوب التنمية من أعلى إلى أسفل ولا يتماشى مع الواقع الجديد.

والتوجه الجديد أدى بالجزائر إلى إجراء إصلاحات عميقة سياسية واقتصادية واجتماعية، ومن أهمها الإصلاحات التي أدخلت على نظام الجماعات المحلية وبالخصوص المجالس الشعبية البلدية حيث تم إعادة النظر في سياساتها التنموية بما يتوافق مع التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية الراهنة، مع الأخذ بعين الإعتبار شساعة المساحة الجغرافية للجزائر والتنوع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي الكبير لأقاليمها، بناء على التعديل الدستوري لسنة 2016 وقانون البلدية لسنة 2011 الذي نص على صلاحيات تمكن المجالس البلدية من أخذ المبادرة في عملية التنمية بإشراك المواطنين المحليين وتوظيف الموارد المالية والمادية والبشرية المحلية في عملية رسم السياسة للتنموية المحلية .

وبما أن المجالس الشعبية البلدية آلية للتدخل اليومي نتيجة لمحاكاتها للأفراد المحليين، وباعتبار المجلس منتخب كليا من طرف المواطنين فهو يحمل همومهم ومشكلاتهم، ويشركهم في إيجاد حلول لها، كما يعتبر الوسيلة التي تحمل متطلبات وتطلعات المجتمع المحلي لتكييفها مع البرامج والسياسات العامة للدولة.

إذا فتفصيل دور المجالس الشعبية البلدية في رسم سياسات التنمية المحلية يعتبر أهم إصلاح يمكن أن ترسوه الدولة للإعطاء إنطلاقة قوية وفعالة للتنمية المحلية.

وبناء على ما تقدم، تأتي هذه الدراسة لمعالجة مشكلة التنمية المحلية من خلال الدور الذي يمكن للمجالس الشعبية البلدية القيام به إذا توفرت لها الآليات القانونية والعملية لتمكينها من رسم سياساتها للتنمية المحلية .

أهمية وأهداف البحث:

أ) أهمية البحث :

تكمن أهمية البحث في التطرق لموضوع هام وحديد يتعلق بإعداد سياسات التنمية المحلية الذي يعتبر تغيير جذري لدور المجالس المنتخبة المحلية التي كانت مهمتها تقليدية مقتصرة على تنفيذ السياسات التنموية.

كما تكمن أهمية الموضوع في إبراز الدور الذي تلعبه المجالس الشعبية البلدية في عملية التنمية الشاملة من خلال التحكم في التنمية المحلية.

ب) تسعى هذه المذكرة الى :

- التعرف الى التنمية المحلية ومبادئها.

- أهمية صنع السياسات التنموية ومدى أهمية مساهمة المجالس الشعبية البلدية فيها.

- التعرف إلى الصلاحيات الممنوحة للمجالس البلدية في مجال التنمية المحلية.

- التعرف على دور المجلس الشعبي البلدي لبلدية ورقلة وكيفية إعداد السياسة التنموية للبلدية

- تسليط الضوء على لعراقيل التي تحول دون قيام المجالس البلدية بدورها في أدائها لصلاحياتها لتنمية مجتمعاتها المحلية.

مبررات إختيار الموضوع:

أ) المبررات الذاتية:

كون التنمية المحلية تم حياة المواطن بصورة مباشرة لأنها تسعى إلى إيجاد حلول لمشاكله وانشغالاته اليومية.

كوني أنتمي إلى هيئة تهتم بالتنمية المحلية، أريد الإطلاع ودراسة قواعد إعداد وصنع سياسات للتنمية المحلية.

(ب) المبررات الموضوعية:

تعتبر التنمية المحلية المحور الأساسي في إرضاء المواطن، والإستقرار الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدول. محاولة البحث عن طرق وأساليب جديدة للخوض في عملية التنمية المحلية خاصة فيما يخص دور المجالس المنتخبة على المستوى المحلي.

تعديل المنظومة القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية بتدعيمها بنصوص تحمل قواعد أمرت توضح صلاحيات المجالس الشعبية البلدية، وتحدد من تدخل السلطة المركزية والوصاية (الوالي).

الدراسات السابقة:

(أ) الكتب:

- محمد الصغير بعلي، من خلال مؤلفه "دروس في المؤسسات الإدارية"، خاصة القسم الثالث الذي تناول فيه التنظيم الإداري الجزائري وتطرق فيه للهيئات المحلية (الولاية والبلدية) تكوّن بها، صلاحياتها والرقابة عليها. د ت

- أحمد محيو، في مؤلفه "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، والذي تطرق في كتابه خاصة الفصل السادس بدراسة مستفيضة للإدارة البلدية من العهد الإستعماري إلى سنة 1967.

(ب) الدراسات الجامعية:

- عزيز محمد الطاهر، "آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير سنة 2011 الذي تطرق إلى الآليات المتوفرة لدى البلديات ومدى نجاعتها، وأسباب إخفاقها في التنمية.

- رحمان جاهد، غزوزي بن عزوز، "الديمقراطية التشاركية في المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر" واقع وآفاق، مقال نشر بمجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عشور الجلفة، العدد التاسع، واعتبرا إضافة المقاربة التشاركية إلى جانب الديمقراطية التمثيلية لتفعيل دور المجالس الشعبية البلدية وهذا بإشراك المواطن في تسيير أموره العمومية.

-مولفعة فاطمة من بشار، مختار عصماني من جامعة سطيف 01، " دور الإدارة المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر كمدخل لتحقيق التنمية المحلية المستدامة 2001-2014"، مقال بمجلة البشائر الاقتصادية، العدد الأول، سبتمبر 2014، اللذان يعتقدان بأهمية الإدارة المحلية في صنع السياسة العامة في عملية التنمية، ويعتبران أنه لا يتأتى ذلك إلا بالمشاركة الشعبية في تخطيط أمور اليومية، واختيار قيادة رشيدة، والتكامل بين المشروعات ومساهمة الحكومة في عملية التنمية.

إشكالية البحث :

منذ الإصلاحات العميقة التي بدأتها الجزائر سنة 1989 في المجال السياسي والاقتصادي والإداري، من خلالها أعطى المجالس الشعبية البلدية مهام وصلاحيات كبيرة في إدارة شؤونها الداخلية. إلا أن واقع الحال يقول غير ذلك ولم يتغير، وبقي المواطن المحلي غير راض عما تقدمه هذه المجالس المنتخبة في عملية التنمية.

وهذا يجعلني أطرح الإشكالية التالية:

ما هو مستوى مساهمة المجالس الشعبية البلدية في عملية رسم سياسات التنمية المحلية ؟ وكيف يتجلى ذلك على مستوى بلدية ورقلة ؟

حدود الدراسة:

ينصب البحث حول دور المجالس الشعبية البلدية في رسم سياسات التنمية المحلية في خضم القانون البلدية رقم: 10-11 المؤرخ في 06/12 2011 ، وتشمل دراستنا موضوع التنمية المحلية بصورة عامة في الجزائر مع دراسة حالة المجلس الشعبي البلدي لبلدية ورقلة .

وحددت الدراسة زمنيا بين 2011 و 2019 تماشيا مع الإصلاحات السياسية والقانونية التي تنتهجها الجزائر وتنفيذ البرامج التنموية التي سطرتها في هذه المرحلة.

الفرضيات:

أ) الفرضية الأساسية:

تسعى المجالس الشعبية البلدية لممارسة صلاحياتها المقررة قانونا في مجال إعداد السياسات التنموية محليا.

ب) الفرضيات الفرعية:

- ما هي صلاحيات المجالس الشعبية البلدية في إعداد السياسات التنموية في إطار إصلاحات 2011 ؟
- ماهي الآليات التي تساهم من خلالها المجالس الشعبية البلدية في تحقيق حاجيات سكنها المحليين؟
- إلى أي مدى تحد رقابة السلطات المركزية على أعمال المجالس الشعبية البلدية من صلاحياتها في إعداد سياستها التنموية ؟

التحديد الإجرائي لمتغيرات الدراسة:

- إعداد سياسات التنمية: هي مجموعة الإجراءات المتناسكة والمدروسة التي تأخذها السلطة الوطنية أو المحلية لمواجهة قضية ما أو معالجة مشكلة قائمة أو إحداث تغيير مرغوب فيه على أرض الواقع، يشارك فيها فاعلين رسميين وغير رسميين.

وتمر هذه المرحلة على عدة مراحل وهي:

- إعداد مشروع أو برنامج عمل الحكومة أو السلطة المحلية
- عرض ومناقشة البرنامج على السلطة التشريعية أو المجلس المحلي
- المصادقة على البرنامج
- اعتماد البرنامج من طرف السلطة التنفيذية
- نشره في الجريدة الرسمية أو النشرات المحلية

- المجلس الشعبي البلدي: هو المؤسسة القاعدية للدولة، والإطار الذي تمارس فيه الجماهير الشعبية الديمقراطية عن طريق التعبير عن إرادته، وتسيير شؤونه العمومية على جميع المستويات.

ويتألف المجلس الشعبي البلدي من أعضاء يتم إختيارهم وإنتقاؤهم جميعا عن طريق الإنتخاب العام المباشر والسري لمدة خمس سنوات.

- البرامج التنموية: هي مجموعة السياسات والمشروعات والبرامج التي تتم وفق توجيهات عامة لإحداث تغيير تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات بهدف تحقيق تنمية شاملة ومتوازنة لكل أقاليم الدولة، ورفع مستوى معيشة المجتمعات في جميع المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

الإطار المنهجي :

إعتمدت الدراسة على مناهج متعددة تمثلت فيما يلي :

المنهج الوصفي أعتمد في الإطار المفاهيمي المتعلق بالتنمية المحلية والسياسة العامة والمجالس الشعبية البلدية.

أما المنهج التحليلي فتم توظيفه في تحديد دور المجالس الشعبية البلدية من خلال ما جاء في قوانين البلدية ولا سيما قانون 11-10 المؤرخ في 12/06/2011 المتعلق بالبلدية.

المنهج التاريخي أستعمل في سرد التطور التاريخي للبلدية منذ الإستقلال وأهم التطورات التي طرأت لها.

منهج دراسة حالة وظف لدراسة دور المجالس الشعبية البلدية ببلدية ورقلة في تحقيق التنمية.

المنهج المؤسسي الذي وظف لدراسة النظام الإداري لبلدية ورقلة ، كما أستعمل الإقتراب القانوني عند الرجوع لنصوص القانونية لتحديد صلاحيات ومهام المجلس الشعبي البلدي.

خطة البحث

لمعالجة إشكالية البحث والإمام بمختلف جوانبه قسمناه إلى ثلاثة فصول.

الفصل الأول يتناول الجانب النظري المتعلق بالإطار المفاهيمي حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى مفهوم التنمية المحلية أين تناولنا مختلف التعاريف للتنمية المحلية ومقوماتها وخصائصها وعناصرها ومجالاتها وأهدافها، وفي المبحث الثاني تطرقنا إلى مفهوم السياسة العامة للتنمية من خلال التعاريف المختلفة ثم خصائصها وعناصرها وأنواعها ومستوياتها ثم تطرقنا إلى صناعة السياسة العامة والجهات التي تصنع السياسة العامة الرسمية وغير الرسمية ومراحلها.

وفي الفصل الثاني تطرقنا في المبحث الأول إلى مفهوم ونشأة المجلس الشعبي البلدي مع إعطاء لمحة عن تطور المجالس البلدية منذ الإستقلال إلى يومنا هذا ، خصائص نظام البلدية وفي المبحث الثاني تطرقنا إلى هيئات تسيير وإدارة البلدية من المجلس كهيئة مداولة والرئيس كهيئة تنفيذية ومهامه المختلفة كممثل للبلدية أو ممثل للدولة ، والرقابة الإدارية للوصاية وفي المبحث الثالث أشرنا إلى صلاحيات المجالس البلدية وصناعة السياسة العامة في الجزائر وفي المبحث الرابع تطرقنا إلى كيفية تحضير البرامج التنموية ومراحلها وإلى القيود التي تعترضها.

وفي المبحث الخامس تطرقنا إلى طريقة وخطوات إعداد الإقتراحات والمراحل التي تمر بها، ثم القيود التي تعترض هذه العملية. في الأخير سلطنا الضوء على صلاحيات المجالس الشعبية البلدية في مجال صناعة التنمية المحلية نظريا والواقع المعمول به عمليا.

في الفصل الثالث والمتعلق بالدراسة الميدانية، في المبحث الأول أعطينا لمحة بسيطة عن الجانب الجغرافي والسكاني لبلدية ورقلة، ثم تطرقنا في المبحث الثاني إلى دراسة حالة بلدية ورقلة من خلال عرض مختصر للتنظيم الإداري للبلدية، وفي المبحث الثالث تطرقنا إلى واقع التنمية في البلدية وكيفية إعداد إقتراحاتها، وأعطينا مثال عن تحضير إقتراحات سنة 2019 ومدى تلبيتها لمطالبها واحتياجاتها، من خلال المقارنة بين المشاريع المقترحة من طرف البلدية، والمشاريع الموافقة عليها من طرف الوالي، وأخير التعريف ببرنامج المخططات البلدية للتنمية وعرض لوضعية البرامج المسجلة من 1999 إلى 2019 ، ثم كيفية إعداد إقتراحات هذا البرنامج.

صعوبات البحث

أهم الصعوبات التي واجهتنا لدراسة هذا الموضوع نذكر ما يلي:

- قلة المراجع التي تناولت موضوع رسم السياسات التنموية للمجالس الشعبية المحلية.
- التوقيت القصير المخصص لإعداد المذكرة لايمكّننا من البحث العميق والإطلاع الجيد للمراجع.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لسياسات التنمية المحلية

نظرا للأهمية التي أعطيت للتنمية من طرف الحكومات عامة باعتبارها الهدف الأساسي لتمكين إستمرار أنظمتها ، من خلال كسب ثقة مواطنيها باعتبار التنمية تمس الحياة المباشرة لمعيشة مواطنيها ، التي لم تستطع هذه الحكومات المركزية تلبيةها، وهذا ما أدى إلى و إيجاد النظام اللامركزي لإنشاء هيئات محلية تتكفل بالتنمية على المستوى المحلي فيما يعرف بالتنمية المحلية.

والتنمية تحضر في إطار سياسات يصنعها النظام السياسي معتمدا على قواعد علمية وإجراءات عملية للتحكم فيها، فيما يعرف بالسياسة العامة.

لهذا سنتناول هذا الفصل من خلال مبحثين نتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم التنمية المحلية خصائصها وأهدافها لنبين مدى أهميتها بالنسبة للنظام السياسي والمواطن في نفس الوقت، وفي مبحث ثاني سنتطرق إلى السياسة العامة أهميتها، قواعدها، كيفية صنعها، ومن يصنعها.

المبحث الأول : مفهوم التنمية المحلية

تعتبر التنمية الهدف الأساسي لوجود الأنظمة السياسية والغاية الأولى للشعوب من أجل تلبية احتياجاتها ومتطلباتها، وتتنازل السلطات المركزية عن بعض صلاحياتها على الجماعات المحلية، أصبحت للتنمية المحلية دور مهم في تلبية حاجيات المجتمعات المحلية.

المطلب الأول: تعريف التنمية المحلية

1) تعريف التنمية :

إن جوهر التنمية هو "التغيير للأفضل"، التغيير الذي يحسن الأنساق أو الأنظمة الاجتماعية القائمة في المجتمع كالنظام الاقتصادي والنظام التعليمي وغيرهما ، باتجاه إشباع مزيد من الحاجيات الحقيقية للبشر ، لا الحاجات الوهمية ، وبأقل كلفة اقتصادية واجتماعية وبيئية ممكنة . ويشمل تغيير أي نظام تغيير كل أو بعض العناصر التالية : التنظيم والبيان اللاداريين، والوظائف والأهداف، الظروف الموضوعية والإمكانات، والاتجاهات الفكرية والوجدانية أو القيم الاجتماعية التي هي المعايير التي تضبط السلوك الفردي والجماعي .

تعرف التنمية بأنها "عملية مجتمعية متعددة الأبعاد والجوانب، تنطوي على تغييرات هيكلية وجدردية في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والإدارية، على أن يسير ذلك كله بشكل متوازن تماما مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي، وتحقيق العدالة في توزيع ثمار تلك التنمية أي العدالة في توزيع الدخل الوطني" ¹.

أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة أواخر العام 1996 قرارا تضمن "إعلان الحق في التنمية واعتبر في مادته الأولى أن "الحق في التنمية حق من حقوق الإنسان غير قابل للتصرف ، وموجبه يحق لكل إنسان وجميع الشعوب المشاركة والإسهام في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية ، والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها أعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية أعمالا تاما" ².

واعتبر الإعلان أن "التنمية عملية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية شاملة تستهدف التحسين المستمر لرفاهية السكان بأسرهم والأفراد جميعهم، على أساس مشاركتهم ، النشطة والحرّة والهادفة ، في التنمية ، وفي التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها" ³.

(¹) يوسف نور الدين ، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر-دراسة تقييمية للفترة 2000-2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بومرداس، السنة الجامعية 2009-2010، ص46

(²) خليل حسين، السياسات العامة في الدول النامية، (لبنان: دار المنهل اللبناني، الطبعة الأولى 2007، ص38

(³) نفس المرجع ، ونفس الصفحة

2) تعريف التنمية المحلية

درست هيئة الأمم المتحدة فكرة ما يسمى بـ "تنمية المجتمع" سنة (1950)، حيث ازداد الاهتمام بهذه الفكرة بشكل خاص، بعد تزايد إنضمام الدول المتخلفة اقتصاديا واجتماعيا إلى الأمم المتحدة والتي كانت تلح دائما في طلب العون لمواجهة مشكلاتها المحلية، مما أدى أن يتخصص قسم في دائرة الشؤون الاجتماعية، بسكرتارية الأمم المتحدة في مسائل تنمية المجتمعات المحلية، حيث أصدر هذا القسم بعد ذلك سنة (1955)، تقريرا للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في موضوع "التقدم الاجتماعي عن طريق تنمية المجتمع"، تمخض عنه إتخاذ هذا المجلس لقرار في شهر ماي من نفس السنة، باعتبار منهج تنمية المجتمع المحلي وسيلة للتقدم الاجتماعي في المجتمعات النامية والمتخلفة وواصلت الأمم المتحدة منذ ذلك الحين نشاطها في هذه البلدان محاولة إخراج مجتمعاتها المحلية من دائرة التخلف.

عرفت هيئة الأمم المتحدة سنة 1956 "تنمية المجتمع" على أنها: "مجموعة الوسائل والطرق التي تستخدم بقصد توحيد جهود الأهالي مع السلطات العامة، من أجل تحسين مستوى الحياة من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات القومية والمحلية وإخراج هذه المجتمعات من عزلتها لتشارك إيجابيا في الحياة القومية ولتساهم في تقدم البلاد"¹.

يتضح من هذا التعريف أن عملية التنمية أيا كانت صورتها اجتماعية أو اقتصادية... يجب أن تقوم على مساهمة الأفراد المحليين بأنشطتهم الجماعية والفردية لتحسين ظروفهم المعيشية وذلك مع الاعتماد على الخدمات الفنية والمادية التي تقدمها الحكومات والهيئات الدولية، فالعمل الاجتماعي والاقتصادي في المجتمعات المحلية، يتطلب تحقيق مشاركة الأفراد المحليين مع الاعتماد قدر الإمكان على الموارد المحلية والجهود الذاتية، التي يجب أن تنسق وتوحد مع الجهود الحكومية في إطار التنمية الوطنية الشاملة.²

كما يعرفها البعض بأنها "العملية التي يمكن عن طريقها تنسيق وتوحيد جهود الأفراد والهيئات الحكومية لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية وجعل هذه المجتمعات تسهم إسهاما فعالا في التقدم القومي".³

(¹) خشمون محمد، قريد سمير، ' التنمية المحلية والمشاركة الاجتماعية -مقاربة مفاهيمية وتاريخية' -،مداخلة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2016، ص.89

(²) نفس المرجع، ص ص (89-95)

(²) خشمون محمد، قريد سمير، المرجع السابق، ص 90

(³) محمد وليد لعبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، (الأردن: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، طبعة 1998، ص7

وهناك من يعرفها بأنها "العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق تعاون الجهود الشعبية مع الجهود الحكومية في الارتفاع بمستويات المجتمعات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وربط هذه المجتمعات بحياة الأمة لتمكينها من المساهمة في تحقيق التقدم القومي".¹

وعرفها "أرثردهام" أو "Arthur Dunham" الذي يرى أن التنمية المحلية هي: "العملية يتم من خلالها توحيد جهود الأفراد مع الجهود الحكومية، بهدف تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، ضمن الإطار العام للدولة بشكل يساهم في تقدم الأمة بشكل عام".²

في حين يرى محمد كامل البطريق، بأن التنمية المحلية هي: "تدعيم الجهود الأهلية للمجتمع المحلي بالجهود الحكومية وذلك لتحسين الحالة الاقتصادية والاجتماعية والحضارية لهذا المجتمع، على أن تكون خطط الإصلاح بهذه المجتمعات المحلية متماشية ومنسجمة مع خطط الإصلاح العام للدولة".³

فالتنمية المحلية حسب "روس" هي "العملية أو مجموعة العمليات، التي تتيح الفرصة للأفراد المحليين للمشاركة في تحديد الاحتياجات وصياغة الأهداف، التي تساعد على حل مشكلاتهم المحلية، بإعتماد على مواردهم الداخلية المتمثلة في الثروات المحلية والموارد الخارجية، المتمثلة في المساعدات الحكومية، الشيء الذي يؤدي إلى إنباء روح الثقة والتضامن بين الأفراد في المجتمع المحلي"⁴، كما يتعرض "روس" بتفصيل أكثر من جميع التعريفات السابقة لمسألة مشاركة الأفراد، حيث يبين مراحلها من تحديد الحاجات إلى المرحلة التي تحصل فيها تلبية هذه الحاجات. ولقد أكدت عدة دراسات التي أجرتها الأمم المتحدة وغيرها، أهمية الدور الذي تلعبه المجالس المحلية التي تنصهر فيها الطاقات الشعبية المختلفة، التي تعتبر بمثابة الأداة الحقيقية لعملية التنمية.

ومن أهم تلك الدراسات دراسة أجريت لبحث تجربة يوغسلافيا والهند، وتقول هذه الدراسة، بأن ما سيستفاد من هاتين التجريبتين هو أن الشعب الذي يستفيد من برامج التنمية هو الذي يكون قادرا على المشاركة الفعالة في تشكيل البرامج ووضعها وتنفيذها وأنه لا بد من وجود وحدات إدارة محلية أساسية حتى تقوم بالدور الأساسي في هذا المجال.⁵

(¹) نفس المرجع، ص 90

(²) نفس المرجع، ص 89

(⁴) حشمون محمد، قريد سمير، المرجع السابق، ص ص من (89 الى 95)

(⁵) محمد وليد لعبادي، المرجع السابق، ص 7

كما نجد أن مختلف الهيئات الدولية، كمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية واللجنة الاقتصادية الإفريقية، وغيرها، تؤكد أن المجتمع المحلي هو أصلح البيئات التي يتم عن طريقها تحقيق التنمية الفعالة . وأن أهمية الإدارة المحلية تبرز في الدول النامية لإزاحة مخلفات الاستعمار المختلفة¹.

التعريف الإجرائي للتنمية المحلية هي العملية التي يأخذ المجتمع المحلي عن طريق ممثليه بزمام الأمور ويعمل على التكفل بقضاياها المحلية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بالتنسيق مع الحكومة المركزية للإستجابة لمتطلبات واحتياجات مجتمعه المحلي معتمدا على إمكانياته وموارده المحلية.

المطلب الثاني: مقومات وخصائص التنمية المحلية

1) مقومات التنمية المحلية

- المقومات المالية : حيث يعتبر العنصر المالي من العناصر الأساسية في التنمية المحلية، حيث أن نجاح الهيئات المحلية في أداء واجبها والنهوض بالأعباء الملقاة على عاتقها من ناحية توفير الخدمات للمواطنين يتوقف لحد كبير على حجم مواردها المالية، وهذا يمكنها من ممارسة إختصاصاتها على أكمل وجه معتمدة على نفسها ومستغنية عن الإعانات المالية من الحكومة المركزية .

كذلك من المقومات المالية التي تساعد على تحقيق التنمية المحلية، هي توفر نظام محاسبي كفء وتنظيم رشيد، وتحليل مالي سليم وموازنة محلية أو قيم مالية دقيقة ، فتوفر الموارد المالية يساعد المجالس البلدية في تحقيق أهدافها، ويعملون بكفاءة واستقلالية تامة.

- المقومات البشرية : فالعنصر البشري هو أهم عنصر في العملية الإنتاجية وفي نجاح التنمية المحلية، فالعنصر البشري هو الذي يفكر في كيفية إستخدام الموارد المتاحة أفضل إستخدام، وهو الذي يدير التمويل اللازم لإقامة المشروعات، وهو من يخطط وينفذ ويتابع ويعيد النظر فيما يقابله من مشكلات ويضع الحلول المناسبة لها .

والعنصر البشري في عملية التنمية المحلية يمكن النظر إليه من زاويتين:

- الأولى هو أن هدف التنمية هو الإنسان ، حيث تعمل السلطات المركزية والمحلية من أجل تحسين مستوى معيشة السكان.
- الثانية: أنه وسيلة تحقيق التنمية. فلإنسان هو من يملك الطاقة والقدرة للوصول إلى الإبداع والإبتكار بكونه هو من يسعى إلى الوصول لتحقيق أهداف التنمية المحلية.

(¹) نفس المرجع، نفس الصفحة

- المقومات التنظيمية: وتتمثل في وجود نظام للإدارة المحلية إلى جوار إدارة مركزية مهمته إدارة المرافق المحلية لتحقيق أهداف التنمية المحلية.

ويقوم نظام الإدارة المحلية على مبدئين أساسيين هما:

أ) بمبدأ اللامركزية: أي أن تسند مسألة الفصل في بعض الأمور إلى هيئات مستقلة عن الهيئات المركزية .

واللامركزية الإدارية هي ذلك النظام الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية ووحدات إدارية مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية، بمقتضى إكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لجزء معين من رقابة تلك الإدارة.¹

واللامركزية الإدارية لها شكلين:

الأول هو اللامركزية الإقليمية: أين يتم توزيع وظائف الإدارة العمومية على أساس جغرافي محدد ، فيتم الإستجابة لانشغالات المجتمع المحلي ورعاية مصالحهم في جزء معين من الدولة يدعى بالإقليم.²

الثاني هو اللامركزية المرفقية (المصلحية): أين يتم تأسيس هيئات عبارة عن شخصيات معنوية لها إستقلاليتها المالية لتحقيق المصلحة العمومية وأداء الخدمات مباشرة إلى الفئات المجتمعية المعنية، حيث أن هذه الهيئات أقدر إلى الإصغاء للمواطنين والإحاطة بعوامل وفواعل المنطقة الواقعة في إختصاصهم.³

ب) مبدأ الديمقراطية: حيث تفتح الباب أمام المشاركة الشعبية في شؤون الحكم على المستوى المحلي، وتدفعه إلى الإهتمام بالشؤون العامة، حيث أنه كلما أستعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية.⁴

فمقاربة الديمقراطية التشاركية تنطلق من حق المواطن في الحصول على فرصة الإخبار وإستشارة والمشاركة في المجالس المنتخبة للمجالس المحلية، ومتابعة المشاريع المنجزة وتقييمها على المستوى المحلي ، وتقتضي هذه العمليات من المجالس الإرتقاء بثقافة الإتصال والتفاعل واقتسام المسؤولية والمعرفة مع المواطن، وإشراك كل من يمكن إدماجه من سكان المدينة من جمعيات الأحياء والنوادي .

(¹) يوسف نور الدين، المرجع السابق، ص 28

(²) لخضر عبيرات، أهمية الجباية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية (البلدية)، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، المجلد 15، العدد 02، جوان 2018، ص 82

(³) نفس المرجع، ونفس الصفحة

(⁴) سمير لغويل، نوال زمالي، التنمية المحلية بين الإطار الفكري والواقعي، ورقة بحثية، مجلة العلوم الاجتماعية، ص (155 - 157)

ويتم توظيف مقاربة الديمقراطية التشاركية وإدماجها في صياغة السياسة العامة المحلية بغرض دعم البدائل العقلانية للقرارات الإدارية التي تتخذها المجلس المحلية لتسيير شؤون الوحدة المحلية¹

وعموما فإن قيام نظام الإدارة المحلية تفرضه جملة من الأسباب منها :

- التخفيف من أعباء موظفي الإدارة المركزية وقصورها على الأعمال الإدارية المهمة .
- التنسيق فيما بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية لوضع الخطط والمشروعات التي تلائم حاجات السكان وحسب ظروفهم وتنفيذها في تلك المناطق .
- ضمان سرعة الإنجاز بكفاءة وفاعلية، والحد من الروتين بتبسيط الإجراءات .
- إستخدام أساليب إدارية مختلفة عن تلك التي تطبقها الإدارة المركزية تراعي الظروف والعوامل المحلية، مما يرفع كفاءة العمل .
- زيادة قدرة الموظفين المحليين على الإبداع والابتكار.
- ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية².

2) خصائص التنمية المحلية: نذكر منها ما يلي:

- * التنمية المحلية عملية فرعية وليست حالة عرضية عابرة، فهي عملية تفاعل حركي ديناميكي مستمر ومتجدد، إذ أنها تقتضي حركة مستمرة في كل الأبنية الاجتماعية المتنوعة، بغية إشباع الحاجات والمطالب المتجددة؛
- * التنمية المحلية عملية موجهة ومتعمدة وواعية ، تستهدف الأقاليم المطيية من الوطن. بمعنى أنها ليست عشوائية أو تلقائية بل هي عملية مخططة؛
- * أن كون التنمية المحلية عملية إرادية واعية تتطلب إرادة جماعية شعبية، هي إرادة التفكير بالتخلص من التخلف وهذا يقتضي وعي وشعور بالتخلف وشعور بالتخلص منه من قبل المجتمع المدني ككل المحلي والوطني؛
- * أن التنمية بصفة عامة هي عملية متكاملة وغير قابلة للتجزئة، والتكامل يعني أن تسير التنمية في جميع القطاعات والمستويات بطريقة متوازنة، وتبعاً لذلك يكون من المستحيل تنمية الصناعة مثلا دون التعليم، أو حل

(¹) رحامي جهاد، عزوزي بن عزوز، الديمقراطية التشاركية في المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر - واقع وآفاق -، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية،

جامعة زيات عشور بالجلفة، العدد التاسع

(²) سمير لغويل، نوال زمالي، المرجع السابق، ص ص (155 الى 157)

مشاكل المدينة دون اهتمام مماثل لمشاكل الريف. وأساس مفهوم التكامل، أن المجتمع يشكل كلا عضويا واحدا. وهنا تقوم فكرة الشمول بدور أساسي في تأكيد الاعتماد المتبادل بين جميع أوجه الأنشطة التنموية.¹

المطلب الثالث: عناصر التنمية المحلية: وتمثل فيما يلي :

- **برنامج مخطط:** يتركز حول الاحتياجات الكلية للمجتمع، ذلك أن التخطيط الكفء هو الطريقة المثلى التي تضمن استخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية، بطريقة علمية وعملية وإنسانية، لكي تحقق الرقي والرفاهية للمجتمع.

المشاركة الجماهيرية: من القواعد الأساسية للتنمية المحلية ضرورة المشاركة الشعبية، أي مشاركة أكبر عدد من سكان الهيئة المحلية، تفكيراً وعملاً في وضع وتنفيذ المشاريع الرامية إلى النهوض بهم، وذلك عن طريق إثارة الوعي بمستوى أفضل من المعيشة، عن طريق إقناعهم بالاحتياجات الجديدة وتدريبهم على استعمال الوسائل الحديثة للإنتاج وتعويدهم على أنماط جديدة من العادات الاقتصادية في الإنتاج والاستهلاك والادخار.

- **المساعدات الفنية:** وهي ما تقدمه الهيئات الحكومية، فعملية التنمية المحلية تحتاج إلى عنصرين هامين هما: العنصر البشري والعنصر المادي، ويمتزج هذان العنصران إمتزاجاً كبيراً في الحياة الاجتماعية، ويتكون من ذلك عنصر المساعدات الفنية، أي المساعدة الفنية البشرية والمساعدة الفنية المادية وكلاهما يكمل الآخر.

- **التكامل بين الاختصاصات:** من القواعد الأساسية في التنمية المحلية أن يكون هناك تكامل بين المشاريع في الميادين المختلفة عن طريق برنامج متعدد الأغراض، وهذا نتيجة لتشابك العوامل المؤثرة في الظواهر الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فلا يمكن فصل الظواهر الاجتماعية مثلا عن الظواهر الاقتصادية، فهي تعتمد على بعضها البعض وتتبادل التأثير والتأثر.²

المطلب الرابع: مجالات التنمية المحلية:

بالنسبة لمجالات التنمية المحلية فهي متعددة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

^أ **المجال الاقتصادي:** حيث جاءت لتعبر عن إهتمام الاقتصاديين والسياسيين ومن لهم صلة مباشرة بعملية التخطيط الاقتصادي التي تسعى إلى تحقيق الزيادة في النمو والإنتاج وتطوير الوسائل المساعدة لتحسين ذلك، كما أنها تهدف إلى تحقيق غاياتها الحقيقية والمتمثلة في رفاهية الإنسان ماديا عن طريق تحسين مستواه

(¹) بن الشيخ توفيق، لعنفي الداحي، تفعيل دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مداخلة في الملتقى الأول حول : التسيير المحلي بين إشكالية التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، 08 و 09 نوفمبر 2016 بجامعة 08 ماي 1945، قالة

(²) بن الشيخ توفيق، لعنفي الداحي، المرجع السابق

المعيشي، كما أن هذا النوع من التنمية يهدف أساسا إلى وضع مخططات تكوين الغرض منها تطوير الوضعية الاقتصادية للمجموعة المحلية.

(ب) **المجال الاجتماعي:** وهو مجال تنموي يسعى للاهتمام بتنمية الجانب الاجتماعي لأفراد الإقليم الواحد، حيث أن جوهر هذا المفهوم هو العنصر الإنساني بالتركيز على قواعد مشاركة الفرد في التفكير وإعداد وتنفيذ البرامج الرامية للنهوض به.

(ج) **المجال السياسي:** تهدف إلى تنمية النظام السياسي القائم في دول ما على اعتبار أن التنمية السياسية تمثل استجابة للنظام السياسي للتغيرات الحاصلة في البيئة المجتمعية والدولية، ولاسيما استجابة النظام لتحديات بناء الدولة والأمة والمشاركة وتوزيع الأدوار، ولا تكون التنمية السياسية إلا من خلال تحقيق إستقرار النظام السياسي، وهذا الأخير لا يتم إلا توافر فيه الأخذ بأشكال المشاركة الشعبية والمتمثلة في حق المواطنين في اختيار من يمثلونهم لتولي السلطة... ومن خلال المشاركة السياسية يلعب المواطن دورا كبيرا في دعم مسيرة التنمية السياسية.

(د) **المجال الإداري:** إن تحقيق التنمية الإدارية الفعلية مرهون بتواجد قيادة إدارية فعالة، لها القدرة على بث روح النشاط الحيوي في جوانب التنظيم ومستوياته كما يغرس في الأفراد روح التكامل والإحساس بأنهم جماعة واحدة و مترابطة تسعى إلى تحقيق الأهداف والتطلع إلى المزيد من العطاء والانجازات.¹

المطلب الخامس: أهداف التنمية المحلية : تتمثل فيما يلي :

- * شمول مناطق الدولة المختلفة بالمشاريع التنموية يضمن تحقيق العدالة فيها والحيلولة دون تمرکزها في المدن الكبرى ومراكز الجذب السكاني؛
- * عدم الإخلال بالتركيبة السكانية وتوزيعها بين أقاليم الدولة، والحد من الهجرة الداخلية من الريف إلى المناطق الحضرية؛
- * زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية مما يساعد في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة؛
- * تسريع عملية التنمية الشاملة زيادة حرص المواطن على المحافظة على المشروعات التي ساهم في تخطيطها وتنفيذها؛
- * زيادة القدرات المالية للهيئات المحلية مما يساهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم إستقلاليتها؛
- * تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع؛

(¹) (بن الشيخ توفيق، لعفيقي الداحي، المرجع السابق ، ص 158

- * تطوير الخدمات والنشاطات والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية والعمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحداثة؛
- * توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع والاعتماد على الذات، دون الاعتماد الكلي على الدولة؛
- * جذب الصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة، مما يسهم في تطوير تلك المناطق و يتيح لأبنائها مزيدا من فرص العمل؛
- * تعزيز روح العمل الاجتماعي وربط جهود الشعوب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا.¹

المبحث الثاني : السياسة العامة للتنمية المحلية

إن الدولة الحديثة لا تستغني عن وضع ورسم سياسات عامة لمعالجة مشاكلها الطارئة ، والمبحث الذي سنتطرق له يمكننا من وضع دليل عمل متخصص من أجل تجاوز الكثير من معوقات العمل الحكومي وتركيز الجهود في سبيل الإستخدام الأمثل للموارد دون ضياعها في عمل إرتجالي يؤدي المزيد من تأزم المشاكل.

المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة

1) تعريف السياسة العامة :

عرف 'هارولد لازويل Harold Lasswel' السياسة العامة بأنها : "من سيحوز على ماذا ؟ متى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة أو النفوذ، والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة"² . وعرفها كارل فريدريك "إن السياسة العامة هي برنامج عمل مفتوح لشخص أو جماعة أو حكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها، سعيا للوصول إلى هدف أو تحقيق غرض مقصود"³ .

(¹) بن الشيخ توفيق، لعنفي الداخي، المرجع السابق ، ص 157

(²) (فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة، من منظور كلي في البنية والتحليل، (الاردن، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة)، 2001، ص 32

(³) بولفرعة فاطمة الزهراء، مخطار عصماني، دور الإدارة المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر لتحقيق التنمية المحلية المستدامة 2001-2014، مجلة البشائر الاقتصادية، العدد الأول سبتمبر 2014، ص ص(126-127)

وعرفها 'ديفيد استون' David Easton "أنها توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية"¹ . كما عرفها 'توماس داي' Thomas Dye 'السياسة العامة هي تقرير أو اختيار حكومي للفعل أو عدم الفعل، إذ هي توضيح لماهية أفكار الحكومة، وعملية لضبط الصراع بين المجتمع وأعضاء التنظيم، وهي عملية أيضا تضبط السلوك وبيروقراطيات التنظيم وتوزيع المنافع وتحصيل الضرائب... الخ"² .

يعرفها 'جيمس أندرسن' 'السياسة هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع"³ .

وتعرف على أنها "خطط أو برنامج أو أهداف عامة أو كل هذه معا يظهر منها إتجاه عمل الحكومة لفترة زمنية مستقبلية، بحيث يكون لها مبرراتها، وهذا يعني أن السياسة العامة هي تعبير عن التوجه السلطوي أو القهري

لموارد الدولة والمسؤول عن التوجه الحكومي"⁴ .

كما تعرف على أنها "كل ما تقدمه الحكومة بمختلف مستوياتها (الوطنية، الإقليمية، المحلية) من قوانين وأنظمة وتعليمات وقرارات خاصة بكيفية توفير الإحتياجات العامة، أو حل المشاكل العامة، أو إنفاق المال العام"⁵ . فالسياسة العامة هي تلك التي تطورها الأجهزة الحكومية من خلال مسؤولياتها علما أن بعض القوى غير الحكومية أو غير الرسمية قد تسهم أو تؤثر في رسم وتطوير بعض السياسات العامة وتستمد خصوصيتها من كونها متخذة من قبل السلطات المخولة، كما يقول 'ديفيد إستن'، من جانب النظام السياسي، وهؤلاء عادة هم المشرعون والقياديون والحكام والملوك والرؤساء والمجالس والهيئات العليا، إنهم هم المسؤولون وهم الذين يتمتعون بالسلطات لرسم السياسات والتصرف في إطار صلاحياتهم التي تكون عامة مقيدة وليست مطلقة"⁶ .

إذا تصاغ السياسة العامة لتحقيق أهداف، أو تأسيس قيم، أو إشباع حاجات، وهي تشير إلى إطار عام للفعل، هذا الفعل يقوم على، تحديد أو تعريف المشكلة التي تواجه المجتمع وصياغة الحلول لها واتخاذ القرار وتطبيق البرنامج وتقييم نتائج والفعل أو الأداء الحكومي"⁷ .

(¹) فهمي خليفة الفهداوي، نفس المرجع، ص33

(²) نفس المرجع، ص35

(³) جيمس أندرسن، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص 15

(⁴) مها عبد اللطيف العفيفي، محمد عدلان الخفاجي، النظام السياسي والسياسة العامة، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، سلسلة الدراسات 07،

العراق، 2006، ص 6

(⁵) علي هادي حميدي الشكراوي، العلاقات بين السلطات الإتحادية والمحلية في مجال رسم السياسات العامة، جامعة بابل، كلية القانون، الكورس الثاني

2015-2016، ص 2

(⁶) جيمس أندرسن المرجع السابق، ص15

(⁷) مها عبد اللطيف العفيفي، محمد عدلان الخفاجي، المرجع السابق، ص 6

وخطوات عمل السياسة العامة منذ بداية إتخاذ القرار مروراً بعملية إعداد الخطط والموازنات والرسم والتنفيذ لا تكون بمنأى عن البيئة المحيطة بالسياسة العامة الداخلية والخارجية، لأن إهمال تلك البيئة بما تحتويه من عوامل اقتصادية وسياسية واجتماعية يؤدي إلى فشل السياسة العامة في الوصول إلى تحقيق مصلحة المجتمع¹. إذا فالسياسة العامة هي مجموعة الإجراءات المدروسة والمخططة التي تأخذها السلطات العامة المركزية أو المحلية لإحداث تغيير مرغوب فيه في المجتمع أو لمعالجة قضية ما أو القضاء على مشكلة قائمة، وتشارك في هذه العملية فاعلين رسميين وغير رسميين.

2) خصائص السياسة العامة :

- (أ) عملية هادفة مقصودة وليست عشوائية، مخططة ذات رؤية مستقبلية، تتضمن الفعل واللافعال الحكومي .
 (ب) السياسة العامة تتم في إطار تنظيمي محدد له صفة دستورية، هذا يجعلنا نميزها عن باقي السياسات التي تتخذ في أطر تنظيمية أخرى غير الإطار الحكومي .

والمشكلات والقضايا المجتمعية ، لا تصبح سياسات عامة ما لم تتبناها الحكومة وتصدر بشأنها قانوناً أو قراراً يحدد أهدافها وينظم مسارات ونشاطات المؤسسات الحكومية المعنية بشأن سياسة ما، فهي تعبر عن التوجهات الفكرية والعملية².

(ت) السياسة العامة هي مجموعة الأفعال، والتصرفات المنسقة، المنطقية والعقلانية الصادرة عن القادة أو المسؤولين الحكوميين، أو بتأثير ومشاركة من قبل فواعل سياسية أخرى .

(ث) السياسة العامة توازن بين جماعات ومصالح متباينة، ما يجعلها محل صراع وتفاوض، لتحقيق أكبر المنافع .

(ج) السياسة العامة ذات طابع مجتمعي شمولي : عند إقرارها يتم تطبيقها بشكل شامل ومتماثل على كل الأفراد الذين تخدمهم دون تمييز.

(ح) صنع السياسة العامة نشاط سياسي مطلق حتى لو أتبع فيه أساليب علمية، واشترك فيه بدور رئيسي الأجهزة التنفيذية والإدارة العامة³.

3) عناصر السياسة العامة :

(¹) نفس المرجع ، نفس الصفحة

(²) ليعام سلمى، سمير بارة، صنع السياسة العامة، (الاردن: دار موجلاوي للنشر والتوزيع، عمان، طبعة 2014، 2015، ص41

(³) ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة، دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، (الادن، عمان، منتدى سور الأرنكية،

الطبعة الأولى 2004، ص 162

- مطالب السياسة العامة : تشمل كل ما يطرح على المسؤولين من جانب الآخرين سواء كانوا من الأهالي أو من الرسميين الفاعلين في النظام السياسي، وذلك للتحرك إزاء قضية معينة أو التوقف عن المضي في اتجاه ما. هذه المطالب تتراوح بين الإلحاح على الحكومة لفعل شئ ما والمقترحات المحددة المطالبة بفعل محدد ذاته، كأن تكون المطالبة من جانب بعض النقابات للعمل بوقف الإدارة عن تسريح عمالها أو كف بعض النقابات عن التدخل في شؤون الإدارات¹.

- قرارات السياسة العامة : وهو ما يصدر من القادة من أوامر وتوجيهات محركة للفعل الحكومي .

- مخرجات السياسة العامة: أو سلع النظام السياسي، وهي نتائج القرارات الصادرة عن الجهات المعنية برسم السياسات.

- عوائد السياسة العامة : هو ما يتلقاه المجتمع جراء تطبيق السياسات المختلفة مقصودة كانت أم لا .

- آثار السياسة العامة: وهو ما تحققه السياسة من قبول أو رفض، ولكل سياسة إيجابية أو سلبية.²

4) أنواع السياسة العامة :

- السياسات الإجرائية والفعالية : وتتعلق بكيفيات قيام الحكومة بتنظيم شؤونها وإدارة أعمالها .

- السياسات التوزيعية : التي تقدم في ظلها الحكومة فوائد ملموسة لأفراد أو جماعات محددة .

وهي التي تتعلق بكيفية توزيع الموارد بين الأفراد أو الجماعات أو الأقاليم مثل مطالب مدينة ما بالسيطرة على الفيضان، وأخرى بمعالجة قلة المياه، أو مطالب المستوردين بتخفيض الضرائب الجمركية، والمنتجين المحليين بزيادتها، وغير ذلك.

أما إعادة التوزيع فهو محاولة الحكومة إحداث تغييرات قد يؤدي إلى تقسيم مقبول للثروة بين الجماعات المختلفة . وهي تلك التي تختص بنقل الموارد المتاحة من منطقة لأخرى، أو إعادة توزيع بعض المصادر أو الموارد المتوافرة في منطقة ما إلى المناطق التي تفتقر إليها لتحقيق العدالة الاجتماعية.

- السياسات الإستراتيجية: مرتبطة بتجنيد وتعبئة الموارد المادية والبشرية من خلال إستخراجها وتكوينها وتوظيفها لخدمة المجتمع.

- السياسات التنظيمية: يطلق عليها القدرة التنظيمية للدولة، وتضم القوانين التي تطبق على الأفراد والجماعات قصد التحكم في سلوكهم.

(¹) جيمس أندرسن، المرجع السابق ، ص.17

(²) معمر عمار، إشكالية المشاركة في صنع السياسة العامة في الجزائر -مدخل الحكم الراشد- ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ص.6

- السياسات الرمزية : تعني قدرة النظام على تعبئة الجماهير باستخدام رموز مؤثرة وقيم معينة لكسب التأييد المجتمعي، وإضفاء الشرعية على تصرفات السلطة وقراراتها .

4) مستويات السياسة العامة :

- المستوى الجزئي لسياسة العامة : وهي تخص القضايا والمواضيع ذات الخصوصية أو المحدودة وعدم عموميتها، فهي تخص إما فرد أو شركة أو منطقة صغيرة، فالمنتفعين من هذه القرارات هم فرد أو قلة مهمي كانت الفائدة عظيمة لهؤلاء¹.

- المستوى المطلي لسياسة العامة : وهي سياسة ذات طبيعة وظيفية وتنظيمية، تركز على القطاعات التخصصية كالموائى والطيران والبنوك، وتشتمل على طبيعة العلاقات والتفاعلات المتبادلة بين لجان البرلمان والجماعات المصلحية، والنظم المطلية تظهر لأن موضوعات السياسة العامة لا تثير دائما إهتمام كل الأفراد².

- المستوى الكلي لسياسة العامة: وهي سياسات تحضى باهتمام جماهيري واسع النطاق..، وتتميز بالتشابك والتعقيد وتدخل كل الفاعلين السياسيين الرسميين وغير الرسميين فيها، وعلى العموم يتدخل فيها الرؤساء لإتخاذ القرار بشأنها³.

المطلب الثاني: صناعة السياسة العامة :

وهم الأفراد أو الجماعات والجهات (الرسمية وغير الرسمية) الذين يشاركون في رسم السياسات العامة بصورة مباشرة وعليه فانه يمكن تقسيم الأطراف التي تشارك في صنع السياسات العامة على نوعين رئيسيين هما:

1) الجهات الرسمية لصنع السياسة العامة :

وتتكون من السلطة التشريعية، التنفيذية والقضائية

- **السلطة التشريعية:** فالسلطة التشريعية تقوم بالدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي، وهذه السمة تضيفي على السلطة التشريعية ليس لكونها مخلولة بذلك دستوريا فحسب، وإنما يستلزم الأمر الممارسة الفعلية لذلك .

(¹) جيمس أندرسن، المرجع السابق ص. 70

(²) ليمام سلمى، بارة سمير، المرجع السابق ص ص. (54،55)

(³) نفس المرجع ، ص (55)

ويتباين دور السلطة التشريعية في السياسة العامة تبعاً للتباين وإختلاف بين الأنظمة السياسية (فمجلس العموم البريطاني، لا أهميه تذكر له، عادة، في مجال صنع السياسة، لأن حزب الأغلبية الحاكم يسيطر عليه، لكن مجلس العموم ومناقشاته هي مراكز لتأهيل النخبة وتوظيفهم، ويلعب الكونغرس الأمريكي ولجانه دوراً رئيسياً في تجميع المصالح وصنع السياسة).

- **السلطة التنفيذية** : ورغم كون السلطة التنفيذية ليس من مهمتها تشريع ووضع سياسة الدولة لأن ذلك محصور في السلطة التشريعية، إلا أن دور السلطة التنفيذية في غالبية الأنظمة السياسية واضح ومؤثر، فإليها ترجع عملية إتخاذ القرار باعتبارها مرحلة نهائية للقرار من خلال رئيس السلطة التنفيذية (رئيس دولة، رئيس وزراء).

وقد أشار (جيمس أندرسون) إلى أهمية السلطة التنفيذية بالقول (أنا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسات العامة)¹.

ويبرز دور السلطة التنفيذية في السياسات العامة في عملية صنع السياسة العامة، خصوصاً في إطار السياسة الخارجية والعسكرية، حيث دورها في غالبية الأنظمة السياسية إن لم يكن جميعها بارز بشكل كبير.

ويبرز دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة في الدول النامية ومنها الجزائر إنها تشرع عن طريق الأوامر والمراسيم خاصة بين فترة العطل البرلمانية إلى جانب تقديم مشاريع قوانين للبرلمان للمصادقة عليها².

- **السلطة القضائية**: فالمحاكم تلعب دور كبير في تفسير السياسات العامة، من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها، .

فالمحاكم العليا لها دور في صنع السياسة العامة من خلال إستخدام سلطتها في تفسير ما هو مطلوب من القانون الجديد أو السياسة العامة الجديدة ومعرفة ما هو مطلوب من الأفراد إزاء سلوكياتهم وتصرفاتهم نحو الأولويات القضائية³.

- **الأجهزة الإدارية** : وهي تلك المنظمات الإدارية والمؤسسات العامة الحكومية البيروقراطية، إذ تلعب دوراً تشريعياً بالإضافة إلى دورها الأصلي أنها ترتبط بتنفيذ السياسة العامة، يكمن دورها في صنع السياسة العامة من

(¹) مها عبد اللطيف الحديثي، محمد عدنان الحفاجي، المرجع السابق، ص.16

(²) ليمام سلمى، بارة سمير، المرجع السابق، ص.124

(³) نفس المرجع، ص.133

خلال وضع المسؤولين الإداريين لوائح وتعليمات تفصيلية لتشريعات السياسة العامة ومدها بمجموعة من التفسيرات قبل تطبيقها لجعل العملية أكثر كفاءة وفعالية¹.

(2) الجهات غير الرسمية :

- **الجماعات الضاغطة :** وهي جماعات غير محددة الحجم تتباين في نشاطاتها مع تباين المجتمعات التي نشأت فيها، وهذا يفسر أن جماعات الضغط هي جماعات لا توجد في فراغ وإنما داخل مجتمع له أبنيته ونشاطاته لذلك فدرجة تطور وتعدد تلك الجماعات متأتية من تطور وتعدد المجتمع الذي تعيش فيه، وتكون أهداف تلك الجماعات أما مادية تسعى للربح فهي تضغط على النظام السياسية والاقتصادية من أجل تحقيق مصالحها، أو تكون ذات طابع أيديولوجي تهدف للدفاع عن قيم ومبادئ معينة .

ويبرز دور جماعات الضغط على الصعيد السياسي بقيامها (بالدفاع عن مصالح أفرادها وعن الأفكار والمبادئ التي يؤمنون بها، وهي تعمل على توجيه سياسة الدولة في الاتجاه الذي يخدم هذه المصالح والأفكار، فهدفها التأثير في السلطة السياسية من أجل تحقيق المكاسب) .

وتمارس جماعات الضغط دورها في السياسات العامة من خلال التأثير في عملية رسم السياسات العامة وعلى تنفيذ تلك السياسات والرقابة عليها، ولها في ذلك وسائل عدة ذلك من خلال دورها في التأثير على المؤسسات الرسمية في النظام السياسي مثل السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية والإدارية².

- **الأحزاب السياسية:** يعرف الحزب السياسي بأنه "تنظيم سياسي له صفة العمومية والدوام وله برنامج يسعى بمقتضاه للوصول إلى السلطة".

وعرف 'أندريه هوريو' الأحزاب السياسية بأنها "تنظيمات دائمة تتحرك على مستوى وطني ومحلي من أجل الوصول إلى ممارسة السلطة بغية تحقيق سياسة معينة"³.

فالأحزاب السياسية تؤدي مجموعة من الوظائف في النظام السياسي، منها التعبير عن الرأي العام، وتوفير قدر من المشاركة في رسم السياسات العامة إذ أنها تقوم بتجميع وبلورة المصالح وهي أداة من أدوات التنشئة السياسية، والمساهمة في إضفاء الشرعية على أنظمة الحكم المتنوعة .

⁽¹⁾ إليماس سلمى، بارة سمير، المرجع السابق، ص 133

⁽²⁾ مها عبد اللطيف الحديثي، محمد عدنان الخفاجي، المرجع السابق، ص. 26.

⁽³⁾ نفس المرجع، ص. 28.

إن تأثير الأحزاب السياسية في رسم السياسات العامة، يمكن أن يتم خارج نطاق البناء السلطوي، أو داخله، إذ أن الأحزاب السياسية تقوم بمجموعة من الوظائف منها: بلورة المطالب والقضايا العامة التي تناقش عند رسم السياسات العامة، وإثارة الرأي العام حولها، ومحاولة إقناع المواطنين بتبني المواقف التي تتخذها هذه الأحزاب للضغط على الحكومة، كما تعد وسيلة من وسائل الرقابة السياسية على النشاط الحكومي. أما الشكل الآخر للتأثير في صنع السياسات العامة، فهو عندما تستلم هذه الأحزاب زمام السلطة، أو مقاليد الحكم، ف إنها تقوم بتشكيل السلطة أو تجديد بنيتها أو تغييرها، وتحديد مساراتها وتوجيه عملية رسم السياسات العامة طبقاً للفلسفة التي تتبناها والتوجهات الفكرية التي تؤمن بها .

وبشكل عام فإن الأحزاب السياسية سواء كانت خارج السلطة أم داخلها تقوم بدور المراقب بعضها على البعض الآخر، فأحزاب المعارضة ترصد حركة الحكومة وكيفية صنعها للسياسات العامة، وتنفيذها. بينما تقوم الأحزاب الحاكمة بشرح سياسات الحكومة ومواقفها، والدفاع عنها، والعمل على إقناع الرأي العام بصحتها، وقدرتها على تحقيق المصلحة العامة.¹

الرأي العام : يعتبر الرأي العام ، رأي الجماعة الذي تتخذه في مسألة عامة أو آراء الأشخاص السائدة التي تجدد الحكومة من الضروري الالتفات إليها، تحملها أعداد كبيرة من الأشخاص حول موضوع يشغل الاهتمام العام².

فهو يمثل تحرك تجاه قضية ما للتأثير في القرار المتعلق بها، يتميز الرأي العام بتأثيره الكبير على الحكومة وقراراتها، وبالديناميكية العالية تجاه قضايا السياسة المختلفة ، وله تأثير مباشر على السياسة العامة .

3) مراحل السياسة العامة :

- تحديد المشكلة: تعريف وتحديد المشاكل التي تتوجه السياسة العامة لها بالدراسة ، والمشكلة موقف أو حالة تحرك الحاجات الناقصة والشعور بالاستياء للأفراد ليدفعهم نحو طلب المعونة في تدخل الحكومة بقصد إزالة ما يعانون منه مثلاً: تفشي الجريمة، البطالة، إرتفاع الأسعار، تفشي الأوبئة والأمراض، نقص الغذاء والحصة التموينية، صعوبة المواصلات وازدحام الطرق، تدني مستوى الخدمات العامة وانتشار الفساد.

إن مشكلات السياسات العامة كثيرة ومتنوعة ومتجددة، وقد يصعب إتفاق المعنيين على تحديد مكوناتها وأسبابها، وأساليب التعامل معها.

(¹) عباس حسين جواد، أرزقي عباس عبد، صياغة السياسات العامة (أطار منهجي)، مجلة أهل البيت، العدد الأول، ص 11

(²) ليمام سلمى، بارة سمير، المرجع السابق، ص 230

ولكثرة المشكلات وتنوعها فقد لا تثير جميعها إهتمام صناع السياسات العامة، إلا عندما تكون واضحة ومثيرة ومقلقة، وقد تسبب ضجر المواطنين، وبما يدفعهم للقيام بأفعال قد تكون خارجة عن الأعراف أو القوانين المتبعة كتمارسه التظاهرات، أو العصيان المدني، أو الإضراب عن العمل.. وغيرها، الذي قد يكون خطراً على الحكومة والمجتمع ككل.

- **جدول أعمال السياسة العامة (الأجندة) :** وضع السياسة ضمن أجندة الحكومة ، هو جدول أعمال يضم القضايا والمشاكل أو المطالب العامة التي هي بحاجة إلى تصرف أو فعل حكومي بشأنها. وهو ليس جدولاً مثالياً أو نموذجياً يوضع بصيغٍ أو قوالب جامدة، إنما يختلف من موقف لآخر، ومن جهة لأخرى، فجدول أعمال السلطة التشريعية (البرلمانات)، قد لا يماثل جداول أعمال السلطتين التنفيذية والقضائية التي قد لا تتشابه مع جداول أعمال الحكومات المحلية للمحافظات أو الأقاليم. فكل منها يمتاز عن الآخر، بمحتوياته وأسبقياته وكيفية إجراء النقاش لتحديد هذه الأولويات، وهو غالباً ما يُعرف من خلال الجلسات العلنية للمجالس النيابية (ممثلي الشعب)، أو ما تنقله وسائل الإعلام المتنوعة من خطب وتصريحات لبعض أعضاء السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) والحكومات المحلية، والمعنيين من موظفي الجهاز الإداري الحكومي وغيرهم¹.
فإدراج المشكلة في جدول الأعمال هو المطلوب الأول للنجاح في إثارة إهتمام الحكومة بالمشكلة، هو إتفاق مجموعة أو مجموعات من الأشخاص على وجود مشكلة ورغبتهم في علاجها، واستعدادهم للضغط على الحكومة لحلها .

ويتوقف النجاح في إثارة إهتمام الحكومة بالمشكلة بما يؤدي إلى إدراجها في جدول الأعمال، على قدرة من يعتقدون في وجود مشكلة على إقناع الحكومة بذلك، وبضرورة قيامها باتخاذ ما يلزم لعلاج المشكلة² .

- **صياغة السياسة العامة :** إن إدراج المشكلة في جدول الأعمال يعني إعتراف المسؤولين بوجود هذه المشكلة، وتعتبر وعد من الحكومة والتزام بنية العمل على إيجاد حل لها، وبالتالي إنتقال المسؤولية عن حل المشكلة من نطاق النشاط الشعبي غير الرسمي إلى نطاق الحكومي الرسمي، ويكون لها تصور ووضع تعريف حكومي للمشكلة، وتوجه الجهود الهادفة لمعالجتها³ .

أي هو بلورة الحكومة للأفكار الممكنة وصياغتها في برنامج عمل واضح، يهدف إلى تقديم حلول عملية للمشاكل.

(¹) عباس حسين جواد، أرزقي عباس عبد، المرجع السابق، ص 05

(²) ثامر كامل محمد الخزرجي، ، المرجع السابق ، ص 165

(³) نفس المرجع ، ، ص ص. (166، 167)

- إعتقاد السياسة العامة المقترحة وإقرارها : وتتميز باختيار الحكومة بديل واحد باعتباره أفضل بدائل لحل المشكلة المطروحة وأكثر انسجاما مع توجهات النظام السياسي السياسية، ويضمن أكبر قدر من التوفيق بين الآراء وأعلى درجة من الرضا العام والقبول. ويتضمن إعتقاد السياسة العامة إصدارها في الشكل القانوني الذي يكسبها الشرعية، ويضفي عليها قوة الإلزام .
وعلى الحكومة مسؤولية إعداد خطة وبرنامج عمل لتطبيق قرار السياسة العامة¹ .
- تنفيذ السياسة العامة: وهي تمتع السلطة التنفيذية بسلطات تقديرية واسعة ، كإصدار اللوائح والإجراءات المتعلقة بتفاصيل تنفيذ السريعة العامة .
- تقييم السياسات العامة: معرفة الآثار السلبية والإيجابية لتنفيذ السياسة العامة، وقياس مدى نجاحها أو فشلها .

(¹) نفس المرجع ، ص ص. (169،170)

خلاصة الفصل:

إستخلصنا من الفصل الأول الأهمية الكبيرة التي تكتميها عملية التنمية في إستقرار الحكومات وتطور المجتمعات، إلا أن فشل الأنظمة السياسية في بلوغ هذا الهدف عن طريق حكوماتها المركزية جعلها تتنازل عن بعض صلاحياتها إلى فروعها على المستوى المحلي باعتبارها الأقرب إلى السكان في المجتمعات المحلية وتعرف جيدا إنشغالاتها ومتطلباتها ومشاكلها.

ومن أجل بلوغ هدف الأنظمة في تحقيق غاية الاستقرار وتلبية حاجيات شعوبها، عليها إتباع أسلوب علمي عقلاني ويكون عن طريق رسم سياسات عامة بمشاركة فروعها على المستوى المحلي حتى تستطيع التعرف على الإشكالات من مصدرها ومعالجته بكيفية يتلاءم مع البيئة المحلية، وتتلقى الإستجابات من السكان المحليين حول مدى رضاهم عن السياسات المطبقة.

الفصل الثاني

المجالس الشعبية البلدية وسياسات التنمية المحلية في الجزائر

تبنت الجزائر نظام اللامركزية الإدارية ، والمتمثلة في الجماعات المحلية المشكّلة من الولاية والبلدية، وتعتبر البلدية في النظام الإداري الجزائري القاعدة الأساسية، بحيث تتفاعل مباشرة مع المواطن على المستوى المحلي.

لهذا أعطيت لها أهمية كبيرة خاصة في الإصلاحات الأخيرة 2011، وهذا من أجل مواكبة الأوضاع المستجدة دوليا ومحليا وخاصة في مجال التنمية المحلية.

وفي هذا الفصل الثاني سنتناول فيه موضوع المجالس الشعبية البلدية في الجزائر مفهومها وهيئات المكونة منها مع مهامها وصلاحياتها في مجال التنمية المحلية ثم تطرقنا إلى العراقيل والقيود التي تتعرض لها عند أداء صلاحياتها الموكلة لها بموجب القانون، كما نبرز النقائص الموجودة في القوانين حتى تتمكن المجالس البلدية تأدية مهامها بكل كفاءة ومسؤولية.

المبحث الأول : مفهوم وإنشاء المجالس الشعبية البلدية

لقد منح الدستور الجزائري للبلدية الوجود القانوني بعد أن نص عليه صراحة دستور 1963 في المادة (09) منه¹، وتبلورت صلاحياتها ومهامها بعد صدور القانون البلدي 1967 المؤرخ في 1967/01/18²، وهكذا أصبحت البلدية ذات كيان مجسد ضمن مؤسسات الدولة. كما نص عليه التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث نص في مادته 16 "الجماعة الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية البلدية"³.

البلدية هي الجماعة القاعدية".

كما ينص في مادته 17 "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

كما نص القانون المدني الجزائري على أن البلدية شخصا اعتباريا، وبأنها تتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان ملازما لصفة الإنسان⁴.

وعليه فإن المشرع الجزائري جعل من البلدية منذ الاستقلال في النظام الإداري الجزائري الخلية الأساسية، وجعل منها فضاء ديمقراطي يتم فيه اتخاذ وتشجيع المبادرات والأعمال المحلية من أجل التكفل بالحاجيات المحلية ذات الأولوية ولغرض تحقيق الأهداف الوطنية المتمثلة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية عامة وإدارة الخدمات العمومية بصفة خاصة.

فسيتم الاعتماد في دراستنا للمجلس الشعبي البلدي على القانون 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 بعد إعطاء لمحة عن تطور التنظيم البلدي.

المطلب الأول: لمحة تاريخية عن البلدية

عرف نظام البلدية بعد الإستقلال تطورا كبيرا، حيث أصدرت عدة نصوص قانونية يمس التنظيم البلدي، فقد ميز هذا التطور بوجود مرحلتين بارزتين وهما المرحلة النظام الاشتراكي من الاستقلال إلى سنة 1988 ومرحلة نظام الاقتصاد الحر ابتداء من سنة 1989.

⁽¹⁾ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون البلدية لسنة 1963، الجريدة الرسمية رقم 64، الصادرة بتاريخ 08 سبتمبر 1963

⁽²⁾ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون البلدية رقم 67-24 المؤرخ في 1967/01/18، الجريدة الرسمية رقم 06

⁽³⁾ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 16 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد

14 الصادر في 2016/03/07

⁽⁴⁾ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 50 الأمر رقم 75-58 المعدل والمتمم بق. رقم 10-50 المتضمن القانون المدني الجزائري

أولاً- مرحلة النظام الاشتراكي : (1962 – 1988)

بعد الاستقلال ورثت الجزائر بلديات ففتقر أغلبها إلى الإمكانيات المادية والبشرية بسبب هجرة أغلب الفرنسيين الذين كانوا يعملون بالإدارات، مما اضطرت السلطات الجزائرية إلى إتخاذ إجراءات منها تقليص أكثر من نصف البلديات ، بعد صدور دستور 1963 أعتبرت البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وهو نفس التوجه الذي أكدته ميثاق الجزائر .

وأول قانون بلدي صدر سنة 1967 (الأمر رقم 67-24 بتاريخ 18/01/1967 حتى تتمكن من تسييرها، (عرفت هذه المرحلة بمرحلة التجميع) سيرت عن طريق تعيين مندوبيات خاصة التي شكلت من ممثلين عن قداماء المجاهدين ومناضلي الحزب .

والذي جعل التنظيم البلدي يتكون من ثلاثة هيئات وهي :

- المجلس الشعبي البلدي وهو هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر والسري من طرف جميع الناخبين بالبلدية.
- المجلس التنفيذي البلدي وينتخب من طرف المجلس الشعبي البلدي، ويتكون من الرئيس وعدد من نوابه .
- رئيس المجلس الشعبي البلدي ينتخبه المجلس من بين أعضائه، ويتمتع بالإزدواجية في الإختصاص، يمثل الدول والبلدية¹ .

وفي سنة 1971 أضيفت 15 بلدية جديدة أين إرتفع عدد البلديات إلى 691 بلدية .
وبموجب التقسيم الإداري لسنة 1974 الذي أفرز 31 ولاية و 704 بلدية و 160 دائرة , حيث كان يهدف من خلاله إلى التوازن الإقليمي والتقليل من حدة الفوارق بين بلديات الوطن، وذلك بتوسيع وتكثيف الأنشطة الاقتصادية وإعطاء الولاية صلاحيات لتنمية مجالها في إطار حدودها، وكان الهدف النظري من هذا التقسيم هو خلق بلديات متجانسة بحصرها في حدود تتمتع باكتفاء ذاتي في جميع الميادين، لكن الواقع أظهر عيوباً حالت دون ذلك² .

وبصدور دستور 1976 كرس سياسة اللامركزية عن طريق المجالس المنتخبة محليا . حيث نص في المادة 2/36 أن "البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية في القاعدة"³ .

ولعب الحزب الواحد (جبهة التحرير الوطني) دورا معتبرا في تشكيل وتوجيه ومراقبة هيئات البلدية . ومنذ المؤتمر الرابع للحزب 1979 أصبحت تقضي بضرورة الإنخراط في الحزب كشرط لعضوية المجالس المنتخبة⁴ .

(¹) محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار عنابة، ص. (104 الى 107)

(²) يوسف نور الدين، المرجع السابق، ص35

(³) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1967، الجريدة الرسمية العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976

(⁴) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 104

التقسيم الإداري لسنة 1984

وتم بمقتضى القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 أين إرتفع عدد الولايات إلى 48 ولاية و 1541 بلدية و 742 دائرة وهو التنظيم المعمول به حاليا .

وكان هذا التقسيم الإداري الجديد نتيجة النمو السريع للسكان والمدن والشبكة العمرانية، لهذا أضيفت 837 بلدية جديدة لمواجهة الوضع الجديد .

إلا أن هذا التنظيم الإداري أخذ بعين الاعتبار تقريب المواطن للإدارة فقط دون الأخذ بعين الاعتبار الجانب الاقتصادي للبلدية، مما أدى إلى وقوع أغلب البلديات في عجز مالي عند الأزمة الاقتصادية في الثمانينات والتسعينات ثم الأزمة الأخيرة وهذا بسبب إعتماها على مساعدات الحكومة¹ .

ثانيا مرحلة التعددية الحزبية سنة 1989 :

جاء دستور 1989 ليقر التعددية الحزبية ويكرس معالم التوجه إلى اقتصاد السوق، واعتبر المجلس الشعبي البلدي قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية بالاعتماد على مبدأ الانتخاب التعددي، وتمشيا مع هذا الإصلاح ، صدر قانون بلدي جديد تحت رقم م 90 - 08 لينظم الجماعات المحلية في ظل الالتزام السياسي الجديد، حيث لم يعد للعمال والفلاحين أولوية الترشح كما كان قبل التغيير .

وفي إطار الإصلاحات التي أجراها الرئيس عبد العزيز بوتفليقة، ولمعايشة أحداث الربيع العربي، ولتدارك النقائص المسجلة من خلال تطبيق قانون البلدية رقم 90-08 تضمنت الإصلاحات على مبادئ وأساليب مشاركة المواطنين في إدارة ومراقبة أداء المجالس الشعبية البلدية ، وربط جسور التواصل وحسن العلاقة بين الإدارة العامة البلدية ، كما تم إعادة ضبط وتقنين آليات التعامل والتضامن والتكامل بين البلديات، ومن أهم محاور هذا الإصلاح الجديد للبلدية هو توسيع صلاحيات المجالس الشعبية البلدية المنتخبة وتأكيد إستقلاليتها في حدود القانون بالإضافة إلى تفعيل دورها في التنمية المحلية وخدمة مواط ني البلدية في ظل مبادئ الاستمرارية والمساواة والعدالة وحياد الإدارة² .

تعريف البلدية :

وقد عرفها قانون 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 في مادته الأولى : "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون"³.

(¹) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق،، ص36

(²) خليفي محمد، دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد 10-11 (دراسة حالة شتاتة زوغالة)، مذكرة تخرج ماستر، جامعة جيلالي بونعامة، خميس مليانة، السنة الجامعية 2014-2015 ص20

(³) (الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة الأولى، من القانون رقم 10-11 مؤرخ في 2011/06/22 يتعلق لالبلدية

وفي مادته الثانية ينص على : "البلدية هي القاعدة الإقليمية للمركزية، ومكان لممارسة الديمقراطية، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية " .

ويتم إنشاء البلدية وتعيين حدودها الإدارية بموجب مرسوم يصدر من طرف رئيس الجمهورية بناء على قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية.

كما أن تغيير إسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، وبعد إستطلاع رأي الوالي ومدولة المجلس الشعبي البلدي، ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك¹.

كما أن تعديل الحدود الإقليمية للبلديات سواء كان بفصل أو بضم جزء من بلدية أخرى، فإنه يتم بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، بعد أخذ رأي الوالي ورأي المجلس الشعبي الولائي، ومدولة المجالس الشعبية البلدية المعنية².

المطلب الثاني: خصائص نظام البلدية في النظام الإداري الجزائري :

يتمتاز النظام البلدي الجزائري بمجموعة من المزايا الخاصة، والخصائص والمميزات الذاتية الخاصة به، أهمها ما يلي:

(أ) أن البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية جغرافية، وليست مؤسسة أو وحدة إدارية لامركزية فنية أو موضوعية أو مصلحة .

(ب) أن نظام البلدية في النظام الإداري الجزائري هي صورة وحيدة وفريدة للامركزية الإدارية المطلقة، حيث أن جميع أعضائها وجميع أعضاء هيئات ولجان تسييرها وإدارتها يتم إختيارهم بواسطة الإنتخاب العام المباشر .

كما أن البلدية في النظام الإداري الجزائري تعتمد أساسا على مواردها الذاتية في تلبية وتغطية حاجات سكانها . فهو نظام يعتبر صورة حية لتطبيق 'مبدأ ديمقراطية الإدارة العامة' .

(ت) تحوز وتملك البلدية في النظام الإداري الجزائري إختصاصات ووظائف سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية واسعة جدا بالقياس إلى نظام البلديات في النظم الإدارية المقارنة . وهذا نظرا لطبيعة نظام البلدية باعتبارها الخلية الحية والأساسية والقاعدية للدولة الجزائرية في كافة المجالات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية.

(ث) أن نظام الوصاية السياسية والإدارية على البلدية دقيق ومحكم وشديد، فكل الإختصاصات المقررة للبلدية وكافة الشروط والإجراءات والأحكام التي يجب أن تعمل في نطاقها ووفقا لها لتسيير البلدية وإدارتها محددة على سبيل الحصر تحديدا دقيقا وشاملا، لا يجوز الخروج عنها وإلا وقعت أعمال وتصرفات المجالس البلدية باطلة وغير مشروعة .

(¹) ج ج د ش، المادة 07، المرجع السابق

(²) ج ج د ش، المادة 09، نفس المرجع

ويعود أسباب شدة الوصاية السياسية والإدارية على البلديات إلى طبيعة نظام البلدية في الجزائر من حيث كونها وحدة أو جماعة سياسية وإدارية لامركزية مطلقة، وفي ظل نظام دستوري وسياسي يقوم على مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية، وحفظا لكيان ووحدة الدولة الجزائرية¹ ويتراءى : أن المشرع الجزائري وإن كان قد سهل مهمة المجلس في اتخاذ القرارات، إلا أنه يعلقها على شرط فوات مدة زمنية معينة أو مصادقة جهة أخرى قد يجعل من المجلس هيئة إستشارية فنية بدلا من أن تكون صاحبة الكلمة الأخيرة في هذا الصدد .

ومما يدعم رأينا هو بطلان الإجراءات أو التصرفات الصادرة خلافا لأحكام وقواعد الشرعية الشكلية أو الموضوعية² .

¹ (عمار عوابدي، القانون الإداري، -النظام الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2002، ص ص (280 الى 282)

² (أحمد بوضياف، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، طبعة 1989

المبحث الثاني: هيئات وأجهزة تسيير وإدارة البلدية

يسير ويدير البلدية جهاز إداري يتألف ويتكون من هيئتين أساسيتين هما المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة والهيئة التنفيذية للبلدية.

المطلب الأول: المجلس الشعبي البلدي (هيئة المداولة) :

يتألف المجلس الشعبي البلدي من أعضاء يتم إختيارهم وانتقاؤهم جميعا بواسطة الإنتخاب العام المباشر والسري، وتدوم مدة عضوية المجلس الشعبي البلدي خمس (05) سنوات .

1) عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية¹ :

فهي كما يلي :

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة .
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة .
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة .
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 100000 نسمة .
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و 200000 نسمة .
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 200001 فما فوق .

2) تسيير المجلس الشعبي البلدي :

لتسيير المجلس الشعبي البلدي يعقد المجلس عدة دورات يجري خلالها مداولات، كما يشكل لجانا متخصصة. حيث يعقد المجلس دورات عادية وأخرى إستثنائية، فتعقد ستة دورات عادية في السنة (أي كل شهرين)، ولا تتعدى كل دورة خمسة أيام .

أما الدورات غير العادية فللمجلس عقد دورة واحدة غير عادية في السنة على الأقل، حسب ما تقتضيه شؤون البلدية، وذلك إما بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من ثلثي (3/2) أعضائه، أو بطلب من الوالي . وفي حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون، ويخطر الوالي بذلك فورا² .

(¹) ج ج د ش، المادة 80 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25/08/2010 المتعلق بنظام الإنتخابات

(²) ج ج د ش، من المادة 16 الى 18 من قانون 11-10، المرجع السابق

ويشترط في عقد الدورات غير العادية حضور أغلبية الأعضاء، بناء على إستدعاءات كتابية توجه من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الأعضاء قبل عشرة (10) أيام من موعد الإجتماع ويمكن أن يخفض إلى يوم واحد في الحالات الإستعجالية .

كما يقوم المجلس الشعبي البلدي بتشكيل لجان دائمة ومؤقتة من بين أعضائه، قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية وتقوم بوظيفة ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية وثقافية، ولرئيس اللجنة الحق في الإستعانة بأي شخص مختص للاستشارة¹

3) لجان المجلس الشعبي البلدي² :

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال إختصاصه، المتعلقة بالمجالات التالية

- الإقتصاد والمالية والإستثمار.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة
- تهيئة الإقليم والسياحة والصناعة التقليدية
- الري، الفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الاجتماعية، الثقافة والرياضة والشباب.

ويمكن أن يشكل المجلس لجانا خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال إختصاصه . ويتم تشكيل هذه اللجان سواء كانت خاصة أو دائمة، عن طريق مداولة يصادق عليها بأغلبية المطلقة أعضاء المجلس بناء على إقتراح من رئيسه، ويجب أن يضمن هذا التشكيل تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس، تنتخب كل لجنة رئيسا من بين أعضائها .

4) تحديد عدد اللجان الدائمة في البلديات³ :

- ثلاث (03) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أو أقل .
- أربع (04) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها بين 20001 إلى 50000 نسمة .
- خمس (05) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها بين 50001 إلى 100000 نسمة .
- ست (06) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة .

(¹) يوسف نور الدين، المرجع السابق، ص.38

(²) ج ج د ش، المادة 31 من القانون 10-11، المرجع السابق

(³) ج ج د ش، المادة 31 من القانون 10-11، المرجع السابق

المطلب الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي (هيئة تنفيذية)

يعين رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين أو ينتخب أحد أعضائها ، بعد 15 يوما من إعلان نتائج الانتخابات .
في حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا .

وبعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب له يتراوح بين نائبين (02) وستة (06) نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ويكون عددهم كالاتي¹ :

- نائبان (02) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة (07) الى تسعة (09) مقاعد .
 - ثلاثة (03) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من إحدى عشر (11) مقعدا .
 - أربعة (04) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر (15) مقعدا .
 - خمسة (05) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرون (23) مقعدا .
 - ستة (06) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وثلاثون (33) مقعدا .
- 1) مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي²

تسير مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتجاهين أساسيين، ففي الاتجاه الأول يمارس إختصاصات بوصفه ممثلا للمجموعة المحلية، التي هي البلدية وسكانها ويكون خاضعا بموجبها لسلطة الوصاية الإدارية، أما في الاتجاه الثاني فيمارس إختصاصاته بوصفه ممثلا للدولة، أي ممثل البلدية كهيئة لا مركزية قاعدية، تمثل سلطة لعدم التركيز الإداري ويكون حينها خاضعا لسلطة الرئاسة التي يمارسها عليه رؤساؤه في السلم الإداري إبتداء من الوالي إلى الوزراء المعنيين

1) مهام الرئيس ممثلا للبلدية : يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات بوصفه ممثلا

- للمجموعة المحلية، التي هي البلدية وسكانها ويكون خاضعا بموجبها لسلطة الوصاية الإدارية، تتمثل فيما يلي :
- يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات، وفي كل الحياة المدنية والإدارية .
- يقوم باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة، والمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها .
- يتولى إبرام عقود إقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهدايا والوصايا، وإبرام المناقصات والمزايدات الخاصة بأشغال البلدية .

(¹) ج ج د ش، المادة 69 ، المرجع السابق

(²) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 290

- يتولى التحضير لجلسات المجلس الشعبي البلدي، ويقوم باستدعاء الأعضاء، وتحضير جدول الأعمال الخاص بأشغاله، وكذا الإعلان عن المداولات وأشغال المجلس، ويقدم بين كل دورة وأخرى تقريرا منظما حول الوضعية العامة للبلدية ومدى تنفيذ المداولات .
- يقوم بإعداد وتحضير ميزانية البلدية، بواسطة الهيئة التنفيذية .
- 2) **مهام الرئيس ممثلا للدولة** : يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة، واردة بالقانون البلدي، وبالعديد من النصوص القانونية الأخرى، فباستثناء الحالة المدنية والاختصاصات المتعلقة بالتصديق على الوثائق فإن إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه سلطة لعدم التركيز الإداري ، هي إختصاصات حصرية يمارسها وحده بعيدا عن أي مشاركة من أعضاء المجلس أو نوابه، وتتمثل أهم هذه الاختصاصات فيما يلي
 - يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية، التي تحول له القيام بنفسه أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف البلدية، إضفاء الطابع القانوني الرسمي لعقود الحالة المدنية .
 - يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية تحت سلطة النيابة العامة .
 - يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي نشر القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية وتنفيذها .
 - يقوم بإحصاء سنوي لفئات المواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية المولودين في البلدية أو المقيمين بها .
 - يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام بما في ذلك الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ويمارس هذه المهام تحت سلطة الوالي، وله أن يستعين بهيئة الشرطة البلدية الموضوعة تحت تصرفه، أو أن يطلب تدخل كل من الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا .

المطلب الثالث: القيمة الطبيعية والقانونية لأعمال وتصرفات المجلس الشعبي البلدي¹ :

- الأصل العام أن تصرفات وأعمال المجلس الشعبي البلدي الصادر في نطاق الشرعية الشكلية والموضوعية السائدة والنافذة، تصبح سارية ونافاذة منذ المصادقة والتصويت عليها من أعضاء المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس، بعد واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية .
- إلا أن هناك طائفة من التصرفات والأعمال القانونية الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي لا تصبح سارية المفعول إلا إذا صادق عليها السلطة الإدارية الوصية (الوالي) ، والتي تتضمن :
- المصادقة الميزانيات والحسابات .
 - قبول الهبات والوصايا الاجنبية .
 - إتفاقيات التوأمة .

(¹) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 283

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية¹ .

وحتى لا تتعطل أو تشل أو تعرقل أعمال وتصرفات المجالس الشعبية البلدية من قبل السلطات الإدارية الوصية، فقرر المشرع وضع قاعدة بنفاذ هذه التصرفات والأعمال بعد فوات ثلاثون (30) يوما من إبداعها لدى الولاية للمصادقة عليها، سواء كان الوالي صادق عليها أم لا² .

إن المجالس الشعبية البلدية باعتبارها هيئات منتخبة تعمل باسم ولحساب البلدية، يجب أن تكون الأعمال والتصرفات المختلفة في نطاق القانون المنشئ والمنظم لهذه البلديات والقوانين المكملة له .. وأي تصرف أو إجراء بلدي يصدر خلافا لأحكام وقواعد الشرعية الشكلية والموضوعية، يكون باطلا وقابلا للطعن فيه إداريا وقضائيا من قبل السلطات الإدارية الوصية ومن قبل مواطني وسكان البلديات³ .

المطلب الرابع: الوصاية الإدارية (الرقابة الإدارية) :

1) تعريف الوصاية الإدارية :

يستعمل هذا المصطلح للدلالة على الرقابة الإدارية التي تمارسها الدولة بمختلف ممثليها على جماعاتها المحلية والأشخاص اللامركزية عموما (بما فيها المؤسسات العمومية) .

وتعرف الوصاية الإدارية : " أنها الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة " .

2) الإطار العضوي للرقابة :

إن الوالي، بصفته ممثلا للدولة على المستوى الولائية، هو الجهة التي حولها القانون ممارسة الرقابة على الأعمال والتصرفات التي تتخذها هيئات البلدية بصفقتها جماعة إقليمية، ومن ضمنها مداولات المجلس الشعبي البلدي . إلا أن الوالي لا يباشر إجراءات الرقابة بنفسه، لكن بواسطة مساعديه المباشرين وموظفيهم المتواجدين على مستوى أجهزة الولاية وهيكلها،

وتتمثل هذه الأجهزة والهيكل في رئيس الدائرة الذي يضطلع بالدور الرئيس في الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي، إلى جانب مديرتي التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية فتقدما في الأساس دعما إسناديا لرؤساء الدوائر، واستثناءا تمارس الرقابة مباشرة كل ذلك تحت إشراف رئيس الدائرة الذي يمتلك سلطة التقدير في إسناد الرقابة هذه وتقسيمها على أجهزة إدارته وهيكلها كما يراه مناسبا .

(¹) ج ج د ش المادة 56 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق

(²) ج ج د ش المادة 57 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق

(³) عوايدي عمار، المرجع السابق، ص. 192

- أ) **رئيس الدائرة** : هو أحد أجهزة الإدارة العامة في الولاية التي تعمل تحت سلطة الوالي، أما الدائرة كهيكل إداري ليس لها وجود قانوني، وغير متمتع بالشخصية المعنوية .
- يعتبر رؤساء الدوائر تجسيد حقيقي لمبدأ ' عدم التركيز الإداري ' على مستوى الولاية، فهم يمارسون المهام باسم الوالي وتفويض منه على البلديات التابعة لهم، ومن أهم المهام المنوطة برئيس الدائرة في هذا الإطار هي تنشيط البلديات الملحققة بهم وتنسيقها ومراقبتها .
- إن الرقابة التي يمارسها رئيس الدائرة على المجالس البلدية مستمدة من سلطة الوالي، وهي محددة بالقانون، ومن أهم مظاهرها الرقابة على الأعمال القانونية لهيئات البلدية ممثلة في مداوات المجلس الشعبي البلدي وقرارات رئيسه .
- من الناحية العملية، فإن الوالي يمنح تفويضا لرئيس الدائرة، للإمضاء باسمه، في حدود اختصاصه على جميع الوثائق المتعلقة بنشاطات الدائرة، ويوجه له مذكرات وتعليمات يذكر فيها بالإجراءات الواجب إتباعها للتنسيق مع مديرتي التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية في مجال الرقابة على المداوات .
- ب) **مديرية التنظيم والشؤون العامة** : أهم صلاحياتها " ...مراقبة شرعية التدابير التي تقرر على المستوى المحلي¹ ... " وشمل ذلك الرقابة على مداوات المجالس الشعبية البلدية . ويوجد على مستوى مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات، مكتب خاص بالأعمال الإدارية ومداوات البلدية ، والذي يكلف ب :
- السهر على شرعية الأعمال ذات الطابع التنظيمي للبلدية .
 - مركزة وتسجيل مجموع الأعمال الإدارية ومداوات البلدية .
 - السهر على مسك نشرات الأعمال الإدارية للبلديات² .
- ج) **مديرية الإدارة المحلية** : من بين أهم صلاحياتها، دراسة الميزانيات والحسابات الإدارية في البلديات والمؤسسات العمومية والموافقة عليها .
- يكلف مكتبا ميزانيات البلديات وأملكها ومؤسساتها العمومية ب :
- المصادقة على مداوات البلديات المتعلقة بالميزانية والحسابات
 - المصادقة على المداوات المتضمنة إنشاء المؤسسات العمومية البلدية .
 - تنشيط ومتابعة تسيير أملاك البلديات .
- إلا أن المعمول به أن المديرية لا تصادق إلا على ميزانيات وحسابات بعض البلديات فقط، والتي تقتصر على 'بلدية مقر الولاية' وقد تمتد لتشمل البلديات التي يتجاوز عدد سكانها نسبة معينة، أو بلديات مقر الدوائر، تبعا لخصوصيات كل ولاية، أما باقي البلديات الأخرى فيصادق على ميزانياتها وحساباتها رؤساء الدوائر.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 06/09/1995 المحدد لقواعد تنظيم وسير مصالح الشؤون العامة و

(¹) .الإدارة المحلية

(²) ج ج د ش، المادة 5 نفس المرجع

3) التنسيق في مجال ممارسة الرقابة على المداولات :

إن ممارسة الرقابة على أعمال وتصرفات البلديات عموما ومداولات مجالسها خصوصا عملية صعبة ومعقدة، لأنها تتناول مختلف المجالات التي حول القانون الاختصاص فيها للبلديات، مما يستلزم تأهيلا عاليا للأعوان القائمين بالرقابة وإحاطة شاملة بالقوانين السارية المفعول، لهذا وضعت تحت تصرف الوالي جميع المصالح غير المركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية وبالتالي أخذ رأيها أو إستشارتها في المسائل ذات إختصاصهم .

إلا أن آلية التنسيق المتبعة في مراقبة المداولات تطرح عدة مشاكل على المستوى العملي ونوجزها في الآتي :

أ) تشتت المراكز المتدخلة في الرقابة يؤدي إلى بطء عملية التنسيق مما قد يتسبب في تجاوز الآجال المحددة قانونا .

ب) تماطل بعض الجهات التي يطلب رأيها عن الرد، إما كلية أو عدم تقديم التوضيح المطلوب، وذلك إما تمأونا أو عمدا بحجة أن الجهة التي طلب الرأي لا تريد تحمل مسؤوليتها وترغب في إلقائها على الطرف الآخر الذي يطلب رأيها .

ج) نقص العنصر البشري بالعدد الكافي والتأهيل اللازم في كل الدوائر، ونفس الشيء على مستوى هيكل الإدارة العامة (مديرية التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية) فإن المكتسبين المختصين بالرقابة يعانين من نقص التأطير مما يحول دون التكفل بدورها على أحسن وجه .

د) عدم وجود أجهزة مختصة لتقديم النصح والدعم والاستشارة في مجال الرقابة على أعمال البلديات عموما وعلى المداولات خصوصا، حتى على المستوى المركزي، وغياب أي توجيهات في هذا الصدد، وعدم توفير أي تكوين للموظفين المكلفين بالرقابة .

4) الإطار المادي للرقابة :

القانون يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي إيداع المداولة في الآجال القانونية من تاريخ إنعقاد الجلسة مصحوبة بالوثائق الثبوتية اللازمة .

يحدد رئيس الدائرة الجهة المختصة برقابة هذه المداولة .

إن عملية الرقابة على المداولات تفتقر إلى أي نص تفسيري أو توجيهي أو توضيحي (تعليمية، منشور، مذكرة...) . يحدد تقنياتها وأساليبها بهدف تسهيل مهمة الموظفين القائمين عليها، وتوحيد كفاءات الممارسة باستثناء المسائل المتعلقة بمالية البلدية (الميزانية والأموال) .

الأصل بالنسبة لرقابة المداولات من قبل الوالي، فهي تنصب على الشرعية أساسا ولا تمتد على الملازمة إلا إستثناء، وهذا الاستثناء يتعلق بالمداولات التي تتطلب المصادقة الصريحة للوالي .

وعموما فإن الموظف مكلف من الناحية النظرية بمراقبة الشرعية الخارجية للمداولة (الإختصاص، الشكل والإجراءات) وشرعتها الداخلية (المحل، السبب، الغاية)، أما عمليا فإن الرقابة تنقسم غالبا الى مرحلتين : الشكل ثم الموضوع¹.

المبحث الثالث : صلاحيات المجلس البلدي في مجال التنمية.

لا يكفي وجود هيئات محلية دون تحديد صلاحيات واضحة ومحددة تمكنها القيام باختصاصاتها باستقلالية دون تدخل من السلطات المركزية، وبهذا يمكنها إبراز دورها والدفع بالتنمية المحلية إلى الهدف المنشود.

المطلب الأول: توزيع الإختصاصات بين المجالس المحلية والسلطة المركزية

إن التجارب العملية المقارنة في أغلب النظم الإدارية المعاصرة من ناحية، والاجتهادات الفقهية من ناحية أخرى تؤكد على وجود ثلاثة أساليب، لتوزيع الاختصاصات بين المجالس المحلية والسلطات المركزية وهي كما يلي :

(1) توزيع الإختصاصات بشكل عام : (الأسلوب الفرنسي) وذلك بأن نعطي المجالس المحلية جميع الاختصاصات التي تتعلق بشؤونها المحلية، ويترك للسلطة المركزية ما هو ذا طابع مركزي فقط .

وهذا الأسلوب يعطي المجالس المحلية أكبر قدر من المرونة والحرية عن طريق هذا الاختصاص العام والواسع المعطى لها .

(2) تحديد الإختصاصات على سبيل الحصر : (الاسلوب الانجليزي) وذلك بأن يلجأ المشرع إلى تحديد هذه الاختصاصات وحصرها بدقة .

ومميزات هذا الأسلوب أنه يحقق الوضوح في اختصاصات المجالس المحلية، وبالتالي تتمكن من إنجازها بفترة زمنية محددة ، لكنة بالمقابل لا يحقق المرونة والحرية لهذه المجالس .

(3) الجمع بين الأسلوبين : وذلك بالتوفيق بين مزاياها معا، وهذا الأسلوب يعطي المجالس المحلية الحرية في ممارسة كل ما هو ذو طابع محلي، وفي نفس الوقت يحدد المشرع لهذه المجالس مجموعة من الاختصاصات على سبيل المثال بهدف توضيح الأمور لها².

(¹) محمد وليد العبادي المرجع السابق ، صص(66-67)

(²) نفس المرجع

وقد أخذ المشرع الجزائري أسلوب يرتكز على وضع الإطار العام، على غرار الأسلوب الفرنسي ، مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم سواء بموجب المراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية، ذلك أن القانون البلدي يحيل في مواطن عدة على التنظيم¹.

المطلب الثاني: المجالس الشعبية البلدية وصناعة السياسة العامة في الجزائر

إن أحكام الدستور المعدل لسنة 2016² وقانون البلدية لسنة 2011³ أكدوا أن البلدية هي القاعدة الأساسية للنظام الإداري الجزائري من تم تعتبر من المؤسسات ذات الأهمية البارزة في تفعيل الأهداف والإستراتيجيات التنموية بالنظر الى الدور الذي تلعبه في صنع السياسات العامة، لكن ذلك يتوقف على مدى توفير الأرضية المناسبة لضمان إنطلاقتها التنموية وعلى وجود مناخ ديمقراطي يرتكز على مبدأ المشاركة من جهة ومن جهة، أخرى تستمد البلدية أهميتها من اعتبارها الوعاء الحاوي للمطالب والمصالح المحلية، هذا إضافة إلى كونها تعكس إرادة المجتمع المحلي، ويقوم دور البلدية في صنع السياسة العامة على أساسين :

أ - الأساس الأول : يكون من خلال مساهمتها ومشاركتها للهيئات المركزية المسؤولة عن صنع السياسة العامة الوطنية وذلك بهدف خدمة وتحقيق التكامل والإنسجام بين صنع السياسات وتنفيذها على أرض الواقع من أجل الحصول على فهم أكبر من قبل المستويات المحلية لأهداف السياسة الوطنية، ..ويكون ذلك من خلال آلية تبادل المعلومات وفتح آفاق الحوار حول بلورة السياسات العامة للدولة، وهو ما من شأنه جعلها سياسات عامة تنموية شاملة .

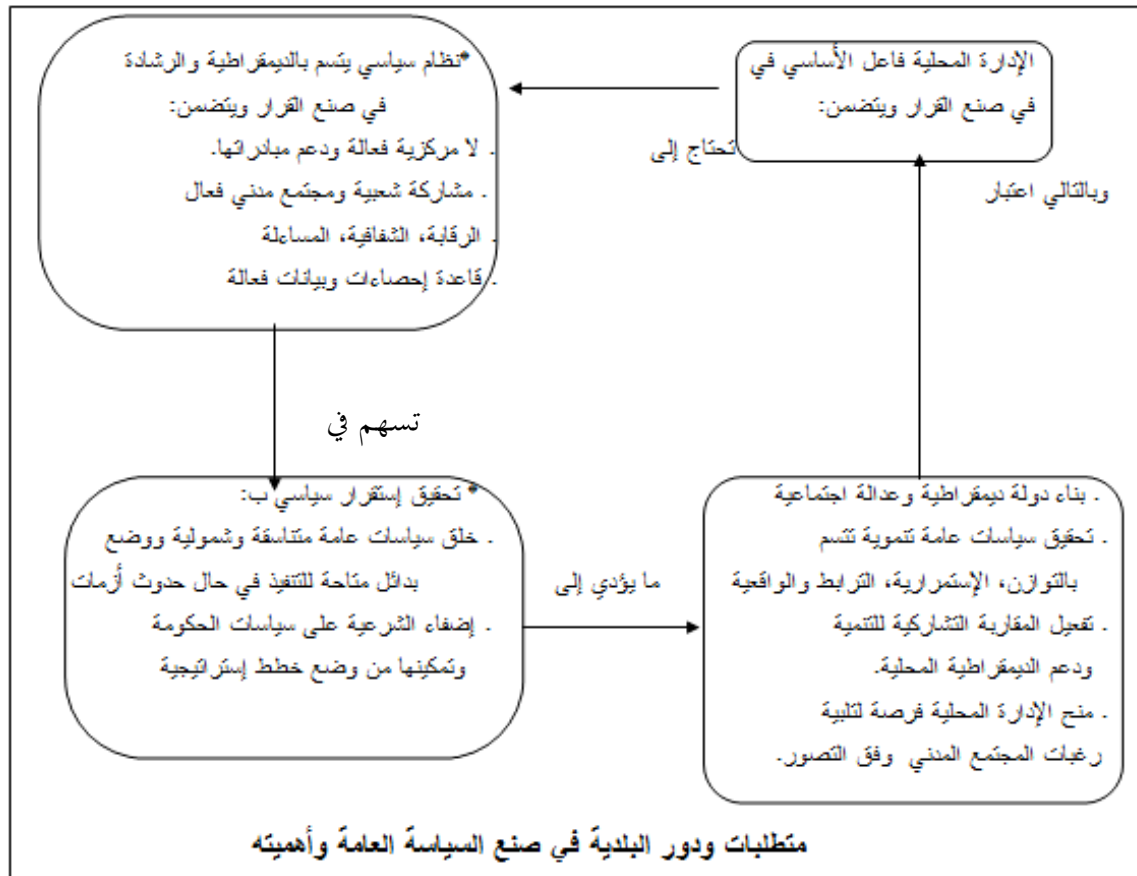
ب - الأساس الثاني: وهو إعطاء أهمية أكبر للمبادرات المحلية وإبرازها لتفعيل قيام جماعات محلية قادرة على بعث عملية التنمية المحلية بالإعتماد على إمكانياتها الذاتية، وهو الأمر الذي تسهم في بنائه الأساس، وجود إرادة سياسية تدعم هذه السيرورة لبروز سلطة محلية قادرة على دعم مسارات التنمية الوطنية إنطلاقا من المستوى المحلي، وذلك على اعتبار أن سياسات التنمية المحلية هي جزء من السياسات العامة الوطنية.

(¹) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 127

(²) ج ج د ش، المادة 16 من القانون 16-01، المرجع السابق

(³) ج ج د ش، المادة 02 من القانون 11-10 المرجع السابق

الشكل رقم 01: متطلبات ودور البلدية في صنع السياسة العامة وأهميته



المصدر: مولفوعة فاطمة الزهراء، مختار عصماني، دور الإدارة المحلية في صنع السياسة العامة كمدخل لتحقيق التنمية المحلية المستدامة 2001-2014، مجلة البشائر الاقتصادية العدد الأول، سبتمبر 2014

من خلال الشكل رقم 01 أعلاه، يتضح لنا أهمية دور المجالس الشعبية المحلية وخاصة البلدية في صناعة السياسة العامة، وباعتبار أن المجالس الشعبية البلدية هي القاعدة الأساسية في بناء الدولة، وبالتالي فهي أهم وحدة تساهم في تحديد الأهداف الإستراتيجية، وتلعب دورا أساسيا في صناعة السياسات التنموية.

ومن أجل لعب هذا الدور يجب توفير بيئة مناسبة لذلك والمتمثلة في :

- وجود نظام سياسي يتسم بالديمقراطية والرشادة في صناعة القرار بتوفير لامركزية فعالة ومشاركة شعبية ووجود مجتمع مدني فعال، إلى جانب الرقابة والشفافية والمساءلة وتمكين البلديات من بنك معلومات لدى البلديات .

وهذه المبادئ تساهم في تحقيق إستقرار سياسي في البلد مما يساعد على خلق سياسات عامة متناسقة وشمولية ووضع بدائل قابلة للتنفيذ، نما يمكننا من إضفاء الشرعية على سياسات الحكومة وتمكينها من وضع خطط إستراتيجية.

وهذا يؤدي إلى بناء دولة ديمقراطية تحقق العدالة إجتماعية في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

المطلب الثالث: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي :

منذ التحول الديمقراطي في التسعينيات والتوجه نحو المذهب الليبرالي طرأت تغييرات عميقة على المنظومة القانونية الجزائرية لمواكبة هذا التحول وأعطى نقلة في الرؤية لصلاحيات واختصاصات المجالس البلدية، فيمارس المجلس الشعبي البلدي مهامه طبقا للمبادئ المحدد في القانون البلدي لسنة 2011 كما يلي: "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه ". كما ينص " يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل الميادين " ¹.

إضافة الى قانون البلدية، مكن المشرع المجالس البلدية من القيام بدورها في ترقية التنمية المحلية بمختلف مظاهرها، الحضرية والريفية والسياحية... الخ، ومكنه من صلاحيات مهمة بواسطة قوانين وتنظيمات مختلفة مثل 'القانون المتعلق بالتوجيه العقاري' و'القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير' و'القانون التوجيهي للمدينة' و'القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة' و'القانون المتعلق بالمياه' و'دليل تحديد سياسة التجديد الريفي'... الخ، على اعتبار أنها هي القاعدة اللامركزية تتدخل في مختلف المجالات ذات صلة بإشباع حاجات المواطن المحلي، مما يتعين عليها تحديد أهدافها الاقتصادية والاجتماعية بدقة وفق الإجراءات التي تضمن تنفيذ توقعات المخطط الوطني على ترابها ².

في إطار التنمية الحضرية، تقوم البلدية بإعداد قواعد التهيئة والتعمير 'مخطط شغل الأراضي (POS)' و'المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU)' كما أسندت الدولة الأدوار الأولى للبلديات في رسم خيارات وتوجيهات التهيئة والتعمير لتنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير على مستوى البلدية، وجعلها جاهزة لإستقبال مشاريع التجهيز، ومن تم الموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة والمناظر الطبيعية والتراث الثقافي والترفيهي ³. 'المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير' (PDAU) : عرفه القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه: "أداة للتخطيط الجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الإعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي" ⁴.

(¹) ج ج د ش ، المادة 3 الى 4 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق

(²) شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية (دراسة حالة لبلدية)، مذكرة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقاى، تلمسان، سنة 2011، ص95

(³) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية العدد 15 سنة 2006،

(⁴) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 16 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1990/12/02 المتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية العدد 52

لسنة 1990

'مخطط شغل الأراضي' (POS): عرفه القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه "هو مخطط يحدد بالتفصيل في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء"¹، ويتم إعداد هذا المخطط من طرف المجلس الشعبي البلدي المعني .

وبخصوص التنمية الريفية، وباعتبار أن الأغلبية الساحقة من البلديات في الجزائر ريفية، حيث نجد 979 بلدية ريفية منها 954 بلدية ريفية بالكامل و25 بلدية حضرية جزئيا.

وبخصوص التنمية الريفية، ويقصد بالبلدية الريفية، البلدية التي يكون فيها :

- معدل التحضير أقل من 50 %.

- متوسط كثافة أقل من متوسط المنطقة التي ينتمي إليها (الشمال، الهضاب العليا، الجنوب).

قصد التكفل الإيجابي بالمشروع التنموي الريفي، إتمدت السياسة العامة للدولة أسلوب الشراكة بين المواطن، البلدية والمصالح التقنية للبلدية لبلورة المشروع التنموي الذي يتقدم باقتراحه كاحتياج المواطن أو ممثل المنطقة الريفية لجعله ضمن قالب قانوني وتقني ومالي،

إن سياسة التنمية الريفية أوسع في أهدافها وأبعد من حيث مداها، فإنها تستهدف الأسر الريفية التي تعيش وتعمل في الوسط الريفي، مع إهتمام خاص لتلك الأسر التي تعيش في المناطق النائية أو المعزولة، مما يؤدي إلى التوسع في مجال تطبيقها وتجسيد مشاريعها التنموية إلى قطاعات أخرى وتستدعي مشاركة العديد من الفاعلين المحليين (الجماعات المحلية، الجمعيات والتنظيمات المهنية، المواطنين... إلخ).

أما التنمية السياحية، فالجزائر لم تعتمد إستراتيجية في المجال السياحي سواء على المستوى المتوسط أو البعيد، لهذا فلجماعات المحلية هي التي تلعب دور في التنمية السياحية، هذا حسب الموقع الجغرافي والتاريخي والبيئي لكل بلدية، فالبلديات الواقعة على الشريط الساحلي لها ديناميكية تنموية سياحية خاصة عن تلك التي بها محميات وآثار تاريخية... إلخ.

فيسهر المجلس الشعبي البلدي على تطبيق القوانين والأنظمة الرامية إلى النشاط السياحي في الدولة فتساهم في تنمية السياحة ذات الطابع الاجتماعي بإنشاء هياكل الاستقبال التي لا تتطلب إشتراطات تكنولوجية عالية ، وتقوم بإنجاز الفنادق الحضرية الصغيرة، المنازل، المطاعم، ساحات التخميم، الحمامات المعدنية الصغيرة... إلخ² ، وكذا ترقية مناطق الاستحمام والراحة والعلاج.

(¹) ج ج د ش، المرجع السابق

(²) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 03 من المرسوم رقم 81-372 المؤرخ في 1981/12/26 المتعلق بصلاحيات الولاية والبلدية في القطاع

السياحي، الجريدة الرسمية العدد 52

وفي مجال الصحة تتولى البلدية بالإتصال بمديرية الصحة إنجاز الهياكل الأساسية البسيطة للصحة وتجهيزها، مثل قاعات العلاج، عيادات الولادة الحضرية والقروية، وحدات حماية الأمومة والطفولة، مراكز الصحة... إلخ¹ وأعطيت للبلدية كامل المبادرة في اتخاذ الإجراءات التي من شأنها أن تشجع وتوسع من قدراتها السياحية، وتشجيع المتعاملين المعنيين على إستغلالها.

أما البعد البيئي للتنمية المحلية، فالعمل الأصيل فيه يعود للجماعات المحلية، فالنصوص القانونية لحماية البيئة أعطت للبلدية الصلاحيات الأساسية للتكفل على مستواها القاعدي بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية في عدة مجالات. فقانون البلدية نص بصورة صريحة على تسيير البلدية لحماية البيئة وفي جميع مجالات التنمية المحلية.

وعموما فإن دور المجالس البلدية يظهر أساسا في قوانين خاصة بحماية عناصر من عناصر البيئة ومنها(قانون المياه، قانون المدن الجديدة، قانون تهيئة الإقليم، قانون الصحة، قانون المناجم، قانون التراث، قانون الغابات، قانون إزالة النفايات... إلخ)، حيث ينص قانون المياه صراحة "ان الخدمة العمومية للمياه من إختصاص الدولة والبلدية، كما نص على أن "حق البلديات في استغلال الخدمات العمومية للمياه عن طريق الاستغلال المباشر الذي يتمتع باستقلالية المالية أو عن طريق منح إمتياز تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام"². وفي مجال الشبيبة والرياضة فيمكن للمجالس البلدية أن تقوم بإنجاز وصيانة المنشآت والهياكل الرياضية للشباب مثل دور الشباب، ساحات اللعب، أحواض السباحة، ملاعب مختلف الرياضات... إلخ³.

كما تسمح الجودة المتضمنة الإستثمارات العمومية للبلدية من الخوض في مجالات تنمية عديدة أهمها التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير الحضري والبيئة، البريد والمواصلات، التربية والتكوين (بناء الأقسام، ترميم المدارس الابتدائية وتهيئتها)، بناء قاعات العلاج والمنشآت الصحية والثقافية والرياضية وبناء الأسواق الجوارية والتهيئة الحضرية،⁴ وهذا من خلال الإعانات التي تقدم للبلدية من ميزانية الدولة في إطار برنامج المخططات البلدية للتنمية.

(¹) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 2 مرسوم رقم 81-374 بتاريخ 1981/12/26 المتعلق بحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصهما في

القطاع الصحة الجريدة الرسمية العدد 52

(²) المادة 101 من القانون 06-06، المرجع السابق

(³) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، للمادة 2 و 5 من مرسوم رقم 81-371 بتاريخ 1981/12/26 المتعلق بحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصهما

في القطاع الشبيبة والرياضة الجريدة الرسمية العدد 52

(⁴) مقرر رقم 131 المؤرخ في 2011/03/11، الصادرة عن وزارة المالية، المتضمن مدونة الاستثمارات العمومية

المطلب الرابع: ملاءمة بين صلاحيات المجالس البلدية ومواردها المالية:

منح المشرع الجزائري للمجالس البلدية إختصاصات مفتوحة، تشمل معظم النشاطات التي تم هذه الأخيرة، وبالتالي هناك حجم كبير من النفقات، وفي المقابل هناك نقص شديد من حيث الوسائل المالية والمادية وحتى البشرية المتوفرة لديها، فقد إزدادت أعباء المجالس البلديّة، دون أن ترتفع مواردها، إذ أن صلاحيات المجالس البلديّة الخاصة بالتكفل بالهياكل والتجهيزات القاعدية، كتنسيير وتجهيز المدارس ومراكز التكوين والمساجد والمنشآت الرياضية وصيانتها، هي إختصاصات تتطلب نفقات كبيرة تتجاوز قدرتها، وعليه فإن إعطاء صلاحيات عامة للمجالس البلديّة دون أن يتبع ذلك تزويدها بالوسائل المالية اللازمة، جعلها في وضعية جمود، وأصبح إضطلاعها بهذه الصلاحيات غير ممكن نتيجة عدم توفرها على الوسائل التي تمكنها من ذلك. وعليه فإن أي محاولة لتفعيل دور البلديات في التنمية المحلية يقتضي ملاءمة الصلاحيات المخولة لها والموارد المالية المتاحة¹.

لهذا تجدر الملاحظة أن الصلاحيات الموكلة للمجالس البلدية لا تعد في معظمها إلتزامات واجبة التنفيذ، ذلك أن أنها تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة².

(¹) بن الشيخ نوفيق، لعفيفي الدراجي، المرجع السابق، ص.163

(²) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.127

المبحث الرابع: تحضير البرامج التنموي للمجالس البلدية:

عموما فإن تحضير البرنامج السنوي (السياسة التنموية للبلدية) تمر بمرحلتين أساسيتين، المرحلة الأولى تخص برنامج المخططات البلدية للتنمية وهي مرتبطة خاصة بالتحكيم باعتبارها مساعدات تمنح من ميزانية الدولة .

تجدر الإشارة إلى أن السياسة التنموية للبلدية تتكون من جميع المشاريع التنموية المسجلة لفائدة البلدية في مختلف البرامج (ميزانية البلدية، ميزانية الولاية، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، المخططات البلدية

NOMENCLATURE

للتنمية ...) وتكون ما يعرف ب "مدونة البلدية للمشاريع،

"COMMUNALE" والتي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي 'كأمر بالصرف'¹.

لهذا فالبلدية عند إعداد الإقتراحات تكون دفعة واحدة ، دون التفرقة بين البرامج، أي لا يتم إعداد إقتراحات كل برنامج على حدة، حتى يكون أكثر إنسجاما.

المطلب الأول: مرحلة إعداد الإقتراحات:

1) هذه المرحلة تخص برنامج المخططات البلدية للتنمية، أين يبدأ التحضير لها في شهر أفريل وماي من السنة ما قبل سنة الهدف، وهذا في إطار عملية التحكيم، حيث ترسل من وزارة المالية تعليمة توجيهية للتحضير للسنة المالية القادمة مرفوقة بجدول ملئها بمعلومات تخص وضعية البرامج الجارية ومعلومات حول الإقتراحات الجديدة، وهذا إستعدادا للجلسات التحكيم التي ستجرى على مستوى مقر وزارة المالية (عادة بين شهري ماي وجوان)، أين يتم عرض ومناقشة إحتياجات الجماعات المحلية في مجال التنمية (psd و pcd).

مع العلم أن قطاع المخططات البلدية للتنمية تابع لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، ويتم تخصيص المبالغ للولايات عن طريق تجميع جميع إقتراحات المقدمة من الولايات ويقسم المبلغ الإجمالي على الولايات حسب معيار عدد السكان ونشاط الولاية خلال السنة الجارية (نسبة إستهلاك الولاية لإعتمادات الدفع، المبلغ المتبقي من البرنامج الجاري (PEC)، بعد تحديد المبلغ المخصص للولاية يبلغ بواسطة مقرر برنامج يحوي مبلغ إجمالي لبلديات الولاية، ويكلف الوالي بتوزيعه

2) وبالنسبة للبرامج الأخرى والتي تخص البرامج المحلية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، عادة

يبدأ تحضير الإقتراحات بين شهر سبتمبر وديسمبر من السنة ما قبل سنة الهدف، وتجرى هذه العملية في ثلاثة خطوات:

(¹) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 3 و 4 من المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 1973/08/09،

الخطوة الأولى على مستوى البلدية

الخطوة الثانية على مستوى الدائرة

الخطوة الثالثة على مستوى الولاية

أ) فالخطوة الأولى تكون على مستوى البلدية وتمثل في الخطوات التالية:

- تجميع الإقتراحات : التي تتضمن إحتياجات وانشغالات المواطنين والمجتمع المدني والمشاكل التي رصدها النواب عند زيارتهم لمختلف الأحياء في البلدية.
- تحويل هذه الإقتراحات إلى اللجنة التقنية لدراستها تقنيا وإعداد التقييم الإداري لها، وإعداد دفاتر الشروط لها، وتحديد الأولويات (ترتيبها حسب الأولوية)، ودراسة مدى إنسجامها مع البرنامج الجاري.
- تقدم هذه الإقتراحات إلى اللجنة المالية لدراستها من الجانب المالي، وتحديد الإقتراحات التي تتماشى مع صلاحيتها (مدونة البلدية) حسب القانون ومدى قدراتها المالية، والباقي يتكفل به عن طريق المساعدات المحلية أو الوطنية.
- يعرض البرنامج على المجلس الشعبي البلدي للمداولة والمصادقة عليه.

ب) الخطوة الثانية وتكون على المستوى الدائرة، ويتم إرسال هذه الإقتراحات إلى السيد رئيس الدائرة لعرضها على اللجنة التقنية للدائرة للدراسة (وتتكون اللجنة التقنية من جميع الأقسام الفرعية للمديريات التنفيذية بالولاية إضافة إلى المراقب المالي البلدي وأمين خزينة البلدية ، ومن صلاحيات السيد رئيس الدائرة دعوة ممثل أي هيئة أو مؤسسة تفيد في دراسة المشاريع مثل سونيلغاز، الدوان الوطني للتطهير (ONA) مؤسسة تسيير المياه، البريد... الخ)، ويتم دراسة المشاريع وإبداء الرأي في الجانب التقني، والأولوية ومدى إنسجامها مع البرامج التي يتم المتابعة والإشراف عليها من طرف هذه الأقسام الفرعية.

ت) الخطوة الثالثة وتكون على مستوى الولاية، أين تحول الإقتراحات عن طريق رئيس الدائرة للسيد الأمين العام للولاية، وتعرض على اللجنة التقنية للولاية بحضور ممثلي المجلس الشعبي الولائي، وهنا يتم إضافة إقتراحات جديدة من التي رصدها السيد الوالي أو الأمين العام للولاية أو أعضاء المجلس الشعبي الولائي أثناء زيارتهم الميدانية، أو شكاوي المواطنين والجمعيات.¹

⁽¹⁾وزارة المالية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية ورقلة

وهنا يبدى السادة المديرين التنفيذيين رأيهم التقني على هذه الاقتراحات، كما يتم حذف المشاريع التي تم التكفل بها في إطار البرنامج القطاعي، أو التي لا تتماشى مع المخطط الولائي، ثم يتم ضبطها وتصيح ما يعرف بالبرنامج السنوي للتنمية مرتب حسب الأولويات.¹

المطلب الثاني: مرحلة الموافقة وتخصيص الإعانات المالية،

وتكون عند حلول السنة المالية الهدف أين يتم تخصيص المبالغ لكل برنامج، حيث يتم توزيعها على البلديات معتمدا معيار عدد السكان، المتبقي من البرامج السابقة، إتمام البرامج الجارية غير المكتملة، أهمية الاقتراحات المقدمة خاصة التي تدخل في الحياة المعيشية للسكان.

كما أشرنا سابقا فإن الاقتراحات يتم ترتيبها حسب الأولوية لكل بلدية، وعند التبليغ بتخصيص أي برنامج يجتمع اللجنة التقنية من أجل تحديد المبلغ المخصص لكل بلدية ثم اختيار المشاريع التي تتناسب مع مدونة ذلك البرنامج في حدود المبلغ المخصص مع احترام الأولوية.

وبعد تخصيص الإعانات تبدأ الإجراءات الإدارية لتنفيذ البرامج (ا) لإجراءات الإدارية من الإعلان الى التسجيل إلى الالتزام) ثم التنفيذ الميداني (الإنجاز) للمشاريع.²

المطلب الثالث: آلية رسم السياسة التنموية للمجالس الشعبية البلدية :

لرسم سياسة المجلس التنموية يقوم المجلس بتشكيل اللجان المختصة من بين أعضائه في المجالات المختلفة ، وتقوم هذه اللجان بتقديم إقتراحات المشاريع المحال إليها حسب مجال إختصاصها (وهنا تقوم بالتنسيق مع الفواعل غير الرسمية مثل الرأي العام والجمعيات المختصة أو الخبراء لمساعدتها والإستفادة من خبراتها)، ثم تعد تقريرا يحال إلى رئيس المجلس لإدراجه ضمن الأجندة أو جدول الأعمال ، ثم يجتمع المجلس الشعبي البلدي لدراسة هذه القضايا المدرجة في جدول الأعمال ويقوم بمناقشتها وتحليلها ووضع البدائل وتحديد الخيارات ، وفي المقابل يدلي الأعضاء الحاضرون بأرائهم في هذه القضايا خلال الإجتماع، بعد الإنتهاء من المناقشة ، يتم تدوين ما أتفق عليه في سجل المحاضر الخاص بالبلدية.

ثم يعلن الرئيس عن التداول حول الموضوع والتصويت عليه، بعد عقد المداولة يتم إتخاذ القرار السياسي، وتدوين المداولة في سجل المداولات ، ثم ترسل نسخ إلى مصالح الدائرة للمصادقة عليها حتى تصبح سارية المفعول.

⁽¹⁾ وزارة المالية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، المرجع السابق

⁽²⁾ نفس المرجع

بعد المصادقة يتم تطبيق القرار الذي تم إتخاذه خلال المداولة وتدوينه ضمن سجل القرارات الخاص بالبلدية. من هنا يمكن القول نظريا أن المجالس الشعبية البلدية تشارك في صنع السياسة التنموية وتمتلك سلطة إتخاذ القرار، لكن واقعا فالمجالس الشعبية البلدية لا تتحكم في قراراتها باستقلالية تامة بسبب الضغوطات الممارسة من طرف الوصاية المتمثلة في الرقابة من جهة ، وتحديد الصلاحيات الممنوحة بواسطة مراسيم وقرارات من السلطة المركزية تنقص من مبادرة المجالس البلدية وتحجبها عن تطبيق برنامجها التنموي بفرض توجهها تتماشى مع برنامج السلطات المركزية.

المطلب الرابع: القيود المتحكمة في برمجة المجالس البلدي للمشاريع التنموية

رغم أن المشرع أعطى للمشرع حرية إعداد برامج التنموية السنوية والمتعددة السنوات، كما أعطى الصلاحية للمجلس البلدي في اختيار العمليات التي تبرمج في إطار المخططات البلدية للتنمية.¹

كما أعطى المشرع حق الموافقة للمجلس الشعبي البلدي على أي مشروع يخص مشاريع القطاعية يقام على أراضيها.²

إلا أن المجالس المحلية ليس لها إستقلال مطلق في إنشاء وإدارة برامج التنمية المحلية، فالأولوية في برمجة المشاريع تكون للبرامج الوطنية قبل المحلية.

ومن جهة أخرى فمكان إنشاء المشاريع التنموية المحلية مرتبط باحترام والإلتزام بأدوات سياسة تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، المتمثلة خاصة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) ومخطط شغل الأراضي (POS)، وهذه الأدوات يجب أن تكون منسجمة مع البرامج الوطنية للتنمية.

كما أن القيود تظهر في إعطاء الأولوية للبرامج الوطنية الكبرى والإستراتيجية،(البرامج الممركزة)،والبرامج الإستثنائية الخاصة والتي يكون تسييرها على المستوى المركزي.

بالنسبة لبرنامج المخطط البلدي للتنمية (pcd)، فرغم أن القانون نص صراحة على صلاحية المجلس الشعبي البلدي في اختيار العمليات التي أنجز في إطار هذا البرنامج³، إلا أن المجلس ليس له حرية كاملة في إعداد هذا المخطط، فهذا البرنامج يسجل باسم الوالي، والوالي يعمل على إنسجامه مع مخطط الولاية للتنمية، وأهداف مخططات التهيئة العمرانية، كما أن الوالي يحدد المشاريع التي يوافق عليها ويحدد أغلفتها المالية ، وهذا يقلل من السلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي وتحولت إلى الوصاية (الوالي)⁴ .

(¹) ج ج د ش، المادة 107 من القانون 10-11، المرجع السابق

(²) ج ج د ش، المادة 109 نفس المرجع

(³) ج ج د ش، المادة 107 نفس المرجع

(⁴) غزير محمد الطاهر، المرجع السابق، ص71

خلاصة الفصل

في هذا الفصل تطرقنا إلى الدور الأساسي للمجالس البلدية في عملية التنمية ، و في البداية تطرقنا إلى الميزة التي تتمتع بها المجالس بموجب الدستور وقانون البلدية حيث تعتبر القاعدة الأساسية للمركزية ، وهذا يجعلها تتميز ببعض الإستقلالية بفضل تمتعها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، كما أن جميع أعضاء المجلس البلدي يأتون بالانتخاب مما يساعدها القيام بصلاحياته بحرية واستقلالية

ثم تطرقنا إلى تشكيل المجلس البلدي ولجانه ومهامه بصفته هيئة مداولة أو هيئة تنفيذية ، وفي نفس الوقت إستعرضنا الرقابة التي تتعرض لها المجالس البلدية من طرف الوصاية .

ثم إستعرضنا في المبحث الثالث أهم دور تقوم به المجالس الشعبية البلدية وهي عملية التنمية واستعرضنا أسس صناعة السياسة التنموية من طرف المجالس البلدية، ثم تطرقنا إلى تعزيز دور المجالس البلدية في وضع السياسة العامة لتحقيق التنمية المحلية ، وهذا من خلال تدعيم اللامركزية للإستفادة من أكبر قدر من الإستقلالية، وإقرار مبادئ الحكم الراشد في تسيير الإدارة المحلية، ثم تفعيل سبل الإتصال بين الإدارة المحلية وهيئات النظام السياسي .

ثم تطرقنا إلى صلاحيات المجالس البلدية سواء بموجب قانون البلدية ، أو القوانين والمراسيم والقرارات التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية مثل قانون التعمير والبناء في دورها بعملية التهيئة العمرانية وقانون توجيه المدينة وقانون المياه... إلخ

ثم استعرضنا طريقة إعداد وتحضير البرامج التنموية المحلية ، وآلية رسم السياسة التنموية للمجلس الشعبي البلدي إلى جانب القيود القانونية والعملية التي تتحكم في عملية إقتراح المشاريع التنموية .

الفصل الثالث

دراسة ميدانية لبرامج التنمية المحلية لبلدية ورقلة

تم إختياري لبلدية ورقلة كنموذج للدراسة الميدانية لبرامجها التنموية، باعتبار أنها تعتبر عاصمة الولاية وتحوي النسبة الكبيرة من عدد السكان، كما تسجل سنويا حصص كبيرة من المشاريع التنموية من مختلف البرامج.

كما أن وضعها كعاصمة الولاية يجعلها تستقطب نوعية جيدة من الموارد البشرية ، إضافة إلى كسبها لمصادر مالية يجعلها أكثر راحة في تحقيق أهدافها.

سأطرق في دراستي لبلدية ورقلة بعد المدخل القصير على التعريف ببلدية ورقلة أنتقل الى الوضعية التنموية بصورة عامة الى غاية 2019 ثم أركز على برنامج المخططات البلدية للتنمية بأكثر تفاصيل وتحليل.

المبحث الاول: التعريف الجغرافي والتوزيع السكاني لبلدية ورقلة

تعتبر بلدية ورقلة بلدية حضرية، وأمام إكتضاخ وسط المدينة القديمة أنشأت مدينة جديدة 'حي النصر' حيث إنجاز السكات الجديدة موجهة الى هذا الحي، هذا مع وجود بعض المناطق الريفية مثل 'بور الهائشة وحاس ميلود...الخ'

المطلب الأول: المعطيات الجغرافية والسكانية للبلدية

1) التعريف الجغرافي للبلدية

تقع بلدية ورقلة في الجنوب الشرقي للبلاد على مساحة إجمالية قدرها 2887 كلم² بلغ عدد سكان بلدية ورقلة خلال الاحصاء العام للسكان والسكن لسنة 2008 ب 133.024 نسمة والذي ارتفع في سنة 2018 إلى حوالي 155.601 نسمة بمعدل نمو يقدر ب 1.5% دون احتساب الطلبة الجامعيين البالغ عددهم حوالي 28463 طالب بالإضافة إلى الأسلاك الخاصة، وبكثافة سكانية تقدر ب 53.90 في الكلم² الواحد.¹

وتعتبر بلدية ورقلة المقر الرئيسي لولاية ورقلة، وتوجد بها جميع الإدارات والهيكل الرئيسية .

2) التوزيع السكاني للبلدية

- يتوزع سكان البلدية في تجمعات سكانية حضرية رئيسية تضم: المخادمة، بني ثور، سيدي بوغفالة، الأحياء الجديدة الشرقية والغربية (حي 750 و 324 و 460)، القصر العتيق، سعيد عتبة، حي النصر.
- وتجمعات سكانية ثانوية تضم: بامنديل، بور الهيشة، حاسي ميلود، بالة، حي بوزيد غريوز، ترقارات، باحميد، حي القارة، حي لاسيليس، حي إفري، الشرفة حي حركات، وبوعامر وبني حسن.
- يتوسط مقر البلدية مدينة ورقلة.²

(¹) مديرية البرجة ومتابعة الميزانية لولاية ورقلة، الدليل الاحصائي للولاية لسنة 2018

(²) تقرير حول التنمية بلدية ورقلة خاص باجتماع مجلس الولاية بتاريخ 13 ماي 2019

الجدول رقم 01 : توزيع سكان بلدية ورقلة على الأحياء الرئيسية

عدد السكان	المساحة (هكتار)	الحي
13556	340	سعيد عتبة
1181	64	بور الهائشة
3650		القارة الشمالية وما جاورها
22031	207	بني ثور وما جاورها
8361	65	بوغفالة
6561	73	وسط المدينة
6522	52	سيدي عبد القادر والشرفة لمخادمة
37750	213	المخادمة
1866		حي حركات وتزقرارت
5597		غربوز
6155		سيدي عمران المخادمة
4827	44	بني حسن المخادمة
6837	79	بوعامر
12849	253	بامنديل وحي النصر
345		حاسي ميلود
8012	31	القصر العتيق ومحيطه

المصدر: تقرير حول التنمية ببلدية ورقلة خاص باجتماع مجلس الولاية بتاريخ 13 ماي 2019

المطلب الثاني: بعض المؤشرات والإحصاءات حول البلدية

وأغلب سكان بلدية ورقلة حضريين بتعداد يقدر ب 153220 نسمة وسكان الريف يقدر ب 2381 نسمة عدد السكان النشطين بالبلدية يقدر ب 36022 منهم 3458 بطالين.

في ميدان التعليم الطور الأول والثاني يوجد بالبلدية 64 مؤسسة تعليمية تحوي 713 قاعة تدريسية

تضم 705 فوج بيداغوجي بعدد تلاميذ يقدر ب 23275 منهم 11342 إناث، يؤطّهم 913 مدرس دائم بنسبة شغل للأقسام 37 % ، ونسبة تأطير أستاذ لكل تلميذ 28.

أما الطور الثالث المتوسط فيوجد 30 مؤسسة تعليمية ، مقابل 447 قاعة تدريس، تضم 451 فوج بيداغوجي ب 16789 تلميذ منهم 7841 إناث، يؤطّهم 870 أستاذ دائم و 42 أستاذ متعاقد. بنسبة شغل الأقسام 37 % ، بنسبة تأطير أستاذ لكل تلميذ 18.

أما الطور الثانوي فيوجد 13 ثانوية مقابل 273 قاعة تدريس، تضم 253 فوج بيداغوجي بعدد تلاميذ يقدر ب 7934 منهم 4392 إناث ، يؤطّهم 599 أستاذ دائم و 15 أستاذ متعاقد. بنسبة شغل للأقسام 31 % . بنسبة تأطير أستاذ لكل تلميذ 13.

قطاع الشباب والرياضة، المنشآت الخاصة بالشباب والرياضة،

يضم 05 دور للشباب ، بيت شباب واحدة، ملعب بلدي واحد، قاعة متعددة الرياضات واحدة، 64 ملاعب جوارية، 03 أحواض للسباحة، 06 ساحات لعب ومركز علمي وترفيهي.

بالنسبة للمنشآت الثقافية، فيوجد 10 مكتبات، ودار سينما واحدة ، 02 متاحف و 12 موقع ثقافي و 06 مراكز ثقافية.

بالنسبة للمنشآت القاعدية فتمتلك البلدية 104 كلم من الطرقات الوطنية و 23.8 كلم من الطرقات الولائية.

منطقة النشاط بالبلدية مساحتها 125.26 هكتار، العدد الإجمالي للحصص 458، وعدد الحصص الممنوحة 317 أي بنسبة 69.21¹ % .

وفي مجال النشاط التجاري، فبلدية ورقلة وبفضل موقعها كعاصمة الولاية وباعتبارها مدينة حضرية مكنها من إمتلاك ممتلكات عقارية مهمة تجعلها مصدرا أساسيا لميزانيتها إن أحسن تجميعها.

(¹) مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية ورقلة، الدليل الإحصائي للولاية لسنة 2018،

الجدول رقم 02 وضعية تامين ممتلكات البلدية

الرقم	التعيين	العدد	المداخيل السنوية
01	المحلات التجارية	237	8.960.784,60 دج
02	المساكن المؤجرة	36	502.422,24 دج
03	رسوم الأسواق وسوق الجملة للخضر والفواكه	01	2.466.666,64 دج
04	المذبح البلدي	01	1.202.750,00 دج
05	الحشر	01	157.000,00 دج
06	إقامة المعارض الإقتصادية بالمزاد العلني	01	31.000.000,00 دج
المجموع		277	44.289.623,48 دج

المصدر، تقرير حول التنمية ببلدية ورقلة خاص باجتماع مجلس الولاية بتاريخ 13 ماي 2019

والجدول رقم 03 يبين لنا مدى نشاط مصلحة التعمير والبناء لبلدية ورقلة لخصوصيتها في هذا المجال حيث يكثُر نشاط البناء سواء بالنسبة للهيئات العمومية في إطار البرامج التنموية أو نشاط بناء الخواص الذي يعرف كثافة عالية مما يزيد من نشاط مديرية التعمير والبناء للبلدية سواء في مكاتبها لتهيئة الملفات أو في الميدان للرقابة والمتابعة.

المبحث الثاني: التنظيم الإداري لبلدية ورقلة

إن ميزة كون بلدية ورقلة عاصمة الولاية، تتوفر فيها مختلف الهياكل خاصة التعليمية والتكوينية جعلها تتوفر على قدر هائل وذا مستوى عال من المواد البشرية مما أصبحت تتوفر على إطارات كفأة تغطي إحتياجاتها من سواء الإدارية أوالتقنية.

المطلب الأول : تعداد وتصنيف الموارد البشرية للبلدية

وتتشكل هياكلها من:

- المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة تضم 33 عضوا
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي .
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية .

وتتضمن بلدية ورقلة أكثر من 1574 مستخدم بين موظفين وعمال عدد الموظفين والعمال الدائمين 753 والمتعاقدين 821 يوزعون الى 43 إطار و 753 عون تحكم و 778 عون تنفيذ . و تشغل البلدية حوالي 322 إطار شاب في إطار عقود ما قبل التشغيل.¹

وتحتوي البلدية إضافة الى الأمانة العامة أربع (04) مديريات و ستة عشر (16) مصلحة وثلاثون (30) مكتب وإثنان وخمسون (52) فرع² .

المطلب الثاني: مهام وهيئات ومديريات البلدية:

يأتي على رأس البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويعتبر المسؤول الإداري الأول على مستوى البلدية، رغم أنه يأتي عن طريق الانتخاب، ويحمل صفتين حيث يحمل صفة ممثل البلدية المنتخب وفي بعض المهام ويحمل صفة عون دولة (ممثل الدولة على المستوى المحلي تحت سلطة الوالي) في مهام أخلاي، ويساعده في عمله طاقم من الإداريين الذي سنتناوله من خلال التقسيم الإداري للبلدية حسب الآتي:

⁽¹⁾ مصلحة المستخدمين لبلدية ورقلة

⁽²⁾ المشية العامة للمالية، تقرير حول تقييم ظروف التحصيل للموارد البلدية لسنة 2015

1) أمانة رئيس المجلس الشعبي البلدي:

وتتكفل بمعالجة البريد، تحضير الإستقبالات ومتابعتها، متابعة شكاوي وتظلمات المواطنين وتولي العلاقات مع الإعلام والجهات الرسمية.

2) الأمانة العامة :

وتتكون من مكاتبين، مكتب الأمين العام ومكتب الإعلام الآلي والإحصائيات: وأهم مهامها، التكفل بمسائل الإدارة العامة، إعداد الاجتماعات، تنفيذ وتبليغ المداولات، ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية، صيانة محفوظات البلدية، الإشراف على ميزانية البلدية وتبعتها... الخ.

3) مديرية التنظيم والشؤون العامة:

وتتكون من مصلحتين، مصلحة التنظيم والشؤون العامة ومصلحة الحالة المدنية والانتخابات من بين مهامها، مهمة التنظيم العام والمنازعات، الحالة المدنية، الخدمة الوطنية، الجانب التنظيمي من العقود والصفقات العمومية، الإحصاء العام للسكان، الانتخابات لتنظيم الأسواق وحركة المرور، نشر ومتابعة النصوص القانونية والتنظيمية، تتبع ملف المخطط الرئيسي للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي (الجانب التنظيمي).

4) مديرية الإدارة و المالية والاقتصاد والموارد البشرية:

وتتكون من مصلحتين، مصلحة المستخدمين والتكوين ومصلحة التنشيط الإقتصادي، ومن أهم مهامها، إعداد الميزانيات والحسابات، متابعة المخططات البلدية للتنمية، حساب أجور ومرتبات المستخدمين، مسك دفاتر الإلتزامات والنفقات والمداخيل، تحضير الوضعية المالية للبرامج، تسيير الحياة المهنية للمستخدمين، مسك جدول التعداد. ومخطط السنوي التسيير الموارد البشرية والسهر على التكوين المتواصل للمستخدمين، تامين ممتلكات البلدية تسيير المحشر البلدي، إعداد الصفقات العمومية بالتنسيق والتعاون مع المديرية التقنية و مديرية التنظيم والشؤون العامة... الخ

5) مديرية الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية:

وتتكون من مصلحتين، مصلحة الشؤون الاجتماعية و مصلحة الشؤون الثقافية والرياضية، وتتكفل ب المساعدات الاجتماعية للمسنين، المعوقين والعائلات المحرومة، التكفل بالمرضى عقليا وإحالتهم على المصحات، تتبع نشاطات الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي والرياضي، السكن الاجتماعي والتجزئات الاجتماعية، تسليم شهادات الاحتياجات، التكفل بملف التمهين والتشغيل والتعاونيات الشبانية والشبكة

الإجتماعية، تتبع نشاطات الهياكل الثقافية وتشجيع إنتشارها وإنشائها، متابعة نشاطات النادي الرياضي للهواة وفروعه وتشجيع الرياضات الجماهيرية.

6) مديرية البناء والتعمير والتجهيز:

وهي أهم مديرية نظرا لعلاقتها بالتنمية المحلية، وتتكون من مصلحتين هما مصلحة التعمير والبناء، و مصلحة التجهيز والوسائل العامة تتفرع مصلحة التجهيز و الوسائل العامة، و من بين مهامها، منح رخص البناء ورخص الهدم ورخص التجزئة ورخص التهيئة، متابعة البناءات الفوضوية، مراقبة مطابقة المشاريع لمخطط الرئيسي للهيئة والتعمير، تسليم شهادات المطابقة وشهادات نسب تقدم الأشغال، الدراسات التقنية وتنفيذ مشاريع البلدية ومتابعتها، صيانة شبكة الإنارة العمومية، تتبع مختلف الشبكات (الطرق ، الإنارة ،التطهير ،المياه) وصيانتها، صيانة الطرق والأرصفة ،دراسة إنشاء طرق جديدة ،إنجاز مجاري صرف المياه، تحضير مخطط المرور داخل البلدية والسهر على تطبيقه (بالتنسيق مع مصلحة التنظيم)،

7) مديرية النظافة والصحة العمومية وحماية البيئة:

وتتكون من مصلحة النظافة والصحة العمومية، و مصلحة تزيين المحيط وحماية البيئة، ومن مهامها، مراقبة المياه ومياه الآبار و المواد الإستهلاكية والأطعمة المعروضة للإستهلاك، معاينة المساكن التي لا تتوفر فيها القواعد الصحية، مراقبة وتفتيش المحلات التجارية والصناعية للتأكد من إحترامها لقواعد النظافة، ممارسة الطب البيطري، الإشراف على عمليات جمع القمامات والفضلات المنزلية وفضلات المحلات والأماكن العمومية وتنظيف الشوارع، صيانة شبكة صرف المياه القدرة، صيانة شبكة تصريف مياه الأمطار، الإشراف على عملية تجميل المحيط و إحداث المساحة الخضراء و فضاءات اللعب والتسلية وصيانتها، التوعية بمخاطر التلوث وتطبيق قواعد ضمان حماية البيئة و المحيط.¹

(¹) ملتقيات منتدى الموظف الجزائري، <http://www.mouwazaf-dz.com/t3608p12-topic>

المبحث الثالث: واقع التنمية المحلية لبلدية ورقلة

تعرف بلدية ورقلة بنشاط كبير في عملية التنمية خاصة في إطار البرامج التنموية 1999-2019 والتي أصبحت ورشة مفتوحة لإنجاز المشاريع المسجلة لصالح البلدية وفي نفس الوقت جعلت من المجالس الشعبية البلدية المتعاقبة قوة إقتراح للبرامج والمشاريع التنموية لتلبية إحتياجات سكانها المحليين، وسنستعرض مختلف البرامج التي تم إئتراحها وتنفيذها والتي في طور الانجاز.

المطلب الأول: حصيلة أدوات التعمير لسنة 2018 – 2019

إن مديرية التعمير بالبناء من أهم المديريات النشطة على مستوى البلدية ولها علاقة مباشرة بالبرامج التنموية، حيث تتكفل بدراسة المشاريع التنموية التي تستفيد منها البلدية، وهي التي تقوم بالاجراءات الأولية لإنطلاق المشاريع بالتنسيق مع مصلحة الصفقات العمومية، إلى جانب تكفلها بانشغالات وطلبات المواطنين في جانب البناء والتعمير وتظهر كثافة الملفات والتدخلات لهذه المديرية من خلال الاحصاءات المسجلة في الجدول رقم 02 أدناه لسنة 2019.¹

الجدول رقم 03: إحصائيات حول تدخلات مصالح مديرية التعمير والبناء لبلدية ورقلة لسنة 2019

عدد الملفات في طور الدراسة	عدد الملفات المرفوضة	عدد الملفات المقبولة	عدد الملفات المودعة	نوع عقود التعمير	نوع عقود التعمير
23	14	287	324	رخص البناء	رخص البناء
07	00	13	20	رخص التجزئة	رخص التجزئة
00	02	52	54	رخص الهدم	رخص الهدم
08	16	44	68	رخص المطابقة	رخص المطابقة
04	01	30	35	رخص التقسيم	رخص التقسيم
05	01	10	16	رخص التعمير	رخص التعمير
20	13	66	99	ملفات في اطار التسوية 15/08	ملفات في اطار التسوية 15/08

⁽¹⁾ تقرير حول التنمية بلدية ورقلة خاص باجتماع مجلس الولاية بتاريخ 13 ماي 2019

المصدر: تقرير حول التنمية ببلدية ورقلة خاص باجتماع مجلس الولاية بتاريخ 13 ماي 2019

المطلب الثاني: حصيلة وضعية المشاريع الممولة من مختلف البرامج إلى غاية

13/05/2019

نظرا للتأطير بالموارد البشرية الذي تتميز به بلدية ورقلة رغم نقصه نسبيا يسمح لها بالتحكم في البرامج التنموية، حيث نجد من مجموع عدد المشاريع الجارية الى غاية 2019/05/13 والمقدرة ب 102 مشروع، نجد أنه تم تسليم 59 مشروعا أي بنسبة 57.85% و 30 مشروعا في طور الانجاز بنسبة 29.4% من مجمل المشاريع وبقي القليل والمقدر ب 13 مشروعا غير منطلق وهي في إطار الإجراءات الإدارية كما نسجل كذلك من الجانب المبالغ المرصودة للمشاريع لمختلف برامج التنمية والمقدرة ب:

1 847 302 620,01 دج أن البلدية لها نوع من الأريحية في ميزانيتها الذاتية(ميزانية البلدية) والمقدرة ب 739 165 556,87 دج أي بنسبة 40.02% كما هو موضح في الجدول رقم 03 أدناه.

وهذه الوضعية تعطي أفضلية للبلدية لاستعمال ميزانيتها في تحقيق بعض الوعود التي تمت في الحملة الإنتخابية وتطبيق جزء من استراتيجيتها التنموية.

كما استفادت البلدية سنة 2019 من إعانات في إطار البرامج المختلفة (المخططات البلدية للتنمية ، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ، ميزانية الولاية ، إعانة حاسي مسعود)، المقدرة ب: 1.516.200.000.00 دج، وخصصت الحصة الكبرى لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بنسبة 73.11% ب 88 عملية ، يليها برنامج المخططات البلدية للتنمية بنسبة 13.6% ب 15 عملية، ثم اعانة حاسي مسعود بنسبة 9.79% ب 18 عملية في المرتبة الأخيرة ميزانية الولاية بنسبة 3.96% ب 03 عملية كما هو موضح في الجدول رقم 04 أدناه.

وأعطيت الأولوية لإعانات 2019 مرتبة حسب الأولوية الى القطاعات التالية : التربية ، الري ، التهيئة والإنارة العمومية ، البناء ثم الطرقات. كما هو موضح في الجدول رقم 05.

ومن هنا نستنتج أن المساعدات الواردة من المركزية هي الغالبة في تمويل المشاريع المحلية، وهذا يجعل البلدية تفقد إستقلاليتها وتصبح التنمية في البلدية مبرمجة حسب توجيهات الوصاية ¹.

(¹) وزارة المالية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، المرجع السابق

جدول رقم 04: وضعية البرامج التنموية الجارية إلى غاية 2019/05/13 حسب البرامج

إسم البرنامج	عدد العمليات	عدد العمليات المنتهية المقترحة للغلق	عدد العمليات في طور الإنجاز	عدد العمليات في طور الاجراءات الادارية	مبلغ الإعتماد دج
المخطط البلدي للتنمية PCD	23	9	6	8	440 493 000,00
ميزانية الولاية BW	16	13	2	1	272 037 730,00
اعانات حاسي مسعود HMD	10	5	4	1	395 606 333,14
صندوق التضامن والضمان للجماعات CSGCL	11	1	2	8	66 265 427.84
ميزانية البلدية BC	53	32	18	3	739 165 556,87
المجموع	102	59	30	13	1 847 302 620,01

المصدر: تقرير حول التنمية ببلدية ورقلة خاص باجتماع مجلس الولاية بتاريخ 13 ماي 2019

الجدول رقم 05 توزيع حصص الإعانات لسنة 2019 حسب البرامج

إسم البرنامج	عدد العمليات	الإعتماد المالي { دج }	النسبة %
المخطط البلدي للتنمية PCD	15	199 500 000,00	13.16
ميزانية الولاية BW	03	60 000 000,00	3.96
اعانات حاسي مسعود HMD	18	148 300 000,00	9.79
صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية CSGCL	88	1 108 400 000.00	73.11
المجموع	124	1 516 200 000.00	

المصدر: تقرير حول التنمية ببلدية ورقلة خاص باجتماع مجلس الولاية بتاريخ 13 ماي 2019

1) الجدول رقم 06 حصيلة الإعانات الممنوحة للبلدية لسنة 2019 ضمن مختلف مصادر التمويل حسب القطاعات

الاعتماد المالي { دج }	عدد العمليات	القطاعات
242 000 000,00	9	قطاع الطرقات
730 800 000.00	72	قطاع الري
167 600 000,00	12	قطاع البناء
266 950 000,00	20	قطاع التهيئة + الانارة
531 850 000,00	56	قطاع المدارس
1 516 200 000.00	124	المجموع

المصدر، تقرير حول التنمية ببلدية ورقلة خاص باجتماع مجلس الولاية بتاريخ 13 ماي 2019

المطلب الثالث : مدى إستجابة الوصاية لطلبات واحتياجات المجالس البلدية فيما يخص الإعانات المالية في مجال التنمية

الأصل أن المجالس الشعبية البلدية هي الممثل الحقيقي للسكان المنطقة التي أنتخبت فيها وبالتالي فهي موجودة من أجل تطبيق البرنامج الذي أنتخبت من أجله، كما أنها أدري باحتياجات ومشاكل السكان منطقتها، كما أنها أكثر من يعرف إمكانياتها المالية والمادية والبشرية والموارد الاقتصادية المتواجدة لديها.

وعليه فإنه من الأجدر أن تلقى إقتراحات المجالس البلدية المقدمة إلى الوصاية من أجل الإستفادة من الإعانات من مختلف البرامج الأخرى قبول واحترام حتى تستطيع الإستجابة لمتطلبات الساكنة المحلية.

إلا أن واقع الحال يختلف عن ذلك، ويظهر ذلك من خلال الخطوات المتبعة في تحضير البرامج التنموية كما تتبعناه في الفصل الأول، حيث يتم اعادة دراسة إقتراحات المجلس البلدي على مستوى الوصاية أولا الدائرة (اللجنة التقنية للدائرة) ثانيا على مستوى الولاية (اللجنة التقنية للولاية) أين يتم تنقيح إقتراحات المقدمة من طرف المجالس البلدية إما بالحدف للمشاريع التي لا تتماشى مع البرامج الولائية، أو إضافة مشاريع حسب ما يراه السيد الوالي أو الأمين العام للولاية من خلال زيارتهم الميدانية على حساب إقتراحات المجلس البلدي حتى لو لم تكن هذه المشاريع من أولوياته.¹

(¹) وزارة المالية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، المرجع السابق

هكذا ونتيجة لما سبق ونظرا أن السياسة التنموية المرسومة من طرف المجلس البلدي مبنية على الإعانات الخارجية لضعف وعجز مزايتها، لا تستطيع تطبيق نسبة كبيرة من برنامجها المرسوم.

ونلاحظ ذلك من خلال الجدول رقم 05 الذي يجوي مقارنة بين إقتراحات بلدية ورقلة لسنة 2019 والمشاريع الموافقة عليها من طرف الوصاية، والتي تعطينا النتائج التالية:

فمن بين العدد الإجمالي للمشاريع المقترحة من طرف بلدية ورقلة من أجل تلبية إحتياجاتها المقدرة ب 218 مشروع بمبلغ يقدر ب 3.501.000.000.00 دج لم توافق الوصاية إلا على 124 مشروع بمبلغ 1.512.600.000.00 دج، أي نسبة الموافقة لم تتعدى 43.13 %، وتوزع نسبة الموافقة للمشاريع المقترحة حسب البرامج كما هو مبين في الجدول أدناه.

وهذا يوضح لنا أن سلطة القرار في المصير التنموي للمجالس البلدية بقي لدى السلطة المركزية عن طريق الوصاية، قانونيا وعمليا، ففي الجانب القانوني نجد أن قانون البلدية حدد الإطار العام لإختصاصات المجالس البلدية، وترك التحديد الدقيق للإختصاصات بموجب المراسيم والقرارات التنظيمية الوزارية، وبموجب النصوص التنظيمية أضعف إختصاصات المجالس البلدية باعتبارهم ممثلين للبلدية، وزاد من سلطاتهم كممثلين للدولة، وأفرز عن ذلك نظام بلدي تتفوق فيه المركزية وعدم التركيز على اللامركزية.¹

كما أن أحكام مواد قانون البلدية المتعلقة بصلاحيات المجالس البلدية لا تمنع لها صلاحيات تقريرية للمجالس المنتخبة، ولا تمنح لها أية سلطة لممارستها، بل لها صلاحيات شكلية، ويستشف ذلك من خلال المصطلحات المستعملة مثل "يأدر"، "يساهم"، "يقترح"، "يساعد"، "يشجع"، فهذه المصطلحات توحي بان المجالس المنتخبة ليست لها أية سلطة، أو قرار، بل السلطة والقرار في يد السلطة المركزية، أو ممثلها.²

نظرا لإفتقار المجالس البلدية ومصالح تقنية كفاءة لمتابعة المشاريع التنموية فالمجالس البلدية مجبرة للخضوع للمصالح التقنية للدائرة³ أو للمديريات التقنية على مستوى الولاية، وهذا يفقد سلطة المجلس البلدي سلطته على التنفيذ.

(¹) بن ورزق هشام، تقريب دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية في ظل مركزية التخطيط والتنفيذ، -، مداخلة ضمن فعاليات المنتدى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، جامعة 08 ماي 1945 قالة، 2016، ص135

(²) طيبي سعاد عمروش، القراءة القانونية لأحكام نص المادة 16 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة آفاق علمية، مجلد 10 العدد 02،

لسنة 2018

(³) المادة 105 من قانون 10-11، المرجع السابق

وفي الجانب العملي فإن رؤساء البلديات يتلقون التعليمات والتوجيهات عن طريق الهاتف من طرف سلطات الوصاية لأنها تملك رقابة وصائية واسعة، في حين أن رئيس المجلس لا يملك أية صلاحيات في مواجهة الوالي.

الجدول رقم 07 مقارنة بين المشاريع المقترحة من طرف البلدية والمشاريع الموافق عليها من طرف الوصاية (الوالي)

النسبة %	العمليات الموافق عليها من طرف الوصاية (الوالي)		العمليات المقترحة من طرف البلدية		إسم البرنامج
	عدد العمليات	الاعتماد المالي { دج }	عدد العمليات	الاعتماد المالي { دج }	
29.05	15	199 500 000,00	35	673 000 000.00	المخطط البلدي للتنمية PCD
60.00	03	60 000 000,00	8	100 000 000.00	ميزانية الولاية BW
74.00	18	148 300 000,00	25	200 000 000.00	اعانات حاسي مسعود HMD
43.85	88	1 108 400 000.00	150	2 528 000 000.00	صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية CSGCL
43.31	124	1 516 200 000.00	218	3 501 000 000.00	المجموع

المصدر: الباحث

المطلب الرابع: دراسة لبرنامج المخططات البلدية للتنمية، بين 1999-2018

أمام العجز الكبير الذي تسجله البلديات خاصة بعد التقسيم الإداري لسنة 1984 أين لم يتخذ فيه معيار الإمكانات والموارد المنتجة للشروات للبلديات، أدى بسلطات الدولة إنشاء برنامج المخططات البلدية للتنمية لمساعدة البلديات خاصة العاجزة منها لرفع الغبن عنها.

لهذا سنتناول هذا البرنامج بشكل من التفصيل لإبراز دوره في التنمية.

1) تعريف برنامج المخططات البلدية للتنمية:

هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية، جاء لتكريس مبدأ اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية، مهمته توفى الحاجيات الضرورية للمواطنين، ودعم القاعدة الاقتصادية.

وتدرج المخططات البلدية للتنمية في إطار التوازن الجهوي، قصد إعطاء كل بلدية حظوظا متساوية في التنمية، خاصة وأن أغلبية البلديات تسجل عجزا في ميزانياتها، ولا تسمح لها الإعتماد عليها في عملية التنمية، وبدأ العمل به منذ 1973¹.

وهي عبارة عن برامج عمل تقرها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني وتحدد مدتها وأولويتها، وتهتم بالمجالات التي تمس الحياة اليومية للمواطن كالمياه والتطهير والطرق والشبكات وفك العزلة والبيئة... مع تفضيل البلديات المحرومة، خاصة في المناطق الواجب ترقيتها².

والبلدية عند إعداد أو تنفيذ البرامج التنموية وخاصة برنامج المخططات البلدية للتنمية، لها علاقة مع هيئات أخرى تتكامل في أعداد وتنفيذ البرنامج، وهي،

- الدائرة لها السلطة الوصائية على البلدية

- المصالح التقنية (الأقسام الفرعية للمديريات : تقوم بالرقابة والمتابعة التقنية للمشاريع.

- المراقب المالي البلدي : يقوم بالرقابة القبلية (قانونية المعاملات والأعمال).

- أمين خزانة البلدية : يقوم بالاستشارة المالية وعمليات الدفع.

- مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية: تقوم بدراسة ملفات التسجيل، منح إعتمادات الدفع، المتابعة المالية والفيزيائية لتنفيذ المشاريع، غلق العمليات.³

(¹) ليندة أونيسي، المخطط البلدي للتنمية ودوره في التنمية المحلية، كلية الحقوق والعلم السياسية، صص (228-229)

(²) المادة 21 المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 يوليو سنة 1998 المعدل والمتعم المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز

(³) وزارة المالية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية.

2) تحضير المجلس البلدي لبرنامج المخططات البلدية لسنة 2019

بعد عملية التحكيم التي تمت في وزارة المالية في شهر ماي 2018 لتحضير مشروع قانون المالية 2019 أين تم مناقشة ميزانية التجهيز من طرف اللجنة الخاصة بولاية ورقلة

مع العلم بالإقتراحات الخاصة ببرنامج المخططات البلدية للتنمية يقدم إجمالاً لكل الولاية في جدول مرتب حسب القطاعات الفرعية والأبواب، ويتم إقتراح المبلغ من طرف الوالي والذي كان لسنة 2019 يقدر ب: 3.000.000.000.00 دج .

عند قرب سنة الهدف 2019 وفي شهر أكتوبر 2018 تم إرسال مراسلة من طرف الأمين العام للولاية للبدء في تحضير الإقتراحات الخاصة بسنة 2019 مصحوبة بتوجيهات حول التدابير الواجب إتخاذها مثل التواصل مع المجتمع المدني لتحديد انشغالات واحتياجات المواطنين، دراسة جميع الاقتراحات من طرف اللجنة التقنية للبلدية بمساعدة الأقسام الفرعية، الأخذ بعين الإعتبار البرنامج الجاري للبرامج التنموية للبلدية حتى تكون المشاريع منسجمة، مع تحديد كميات المشاريع المقترحة والمبلغ المقر لإنجاز المشروع، إحترام مدونة المشاريع الخاصة بالمخططات البلدية للتنمية. ثم ترتيبها حسب الأولوية،

وبالنسبة للبلدية تم إقتراح 35 مشروع بمبلغ يقدر ب: 673.000.000.00 دج

ثم تم المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي، ثم أرسلت الى الدائرة من أجل دراستها من طرف اللجنة التقنية للدائرة والنظر في مدى انسجامها للبرامج الولائية والعمل على عدم تكرار المشاريع بين البرامج وكذا دراسة الأولويات.

في شهر نوفمبر أرسلت الإقتراحات الى الولاية (الشباك الوحيد) على مستوى الامين العام للولاية، ويتم دراستها من طرف الشباك الوحيد بحضور مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية واللجنة التقنية للولاية، لتصفية قائمة إقتراحات من حيث مدى تطابقها مع مدونة المخططات البلدية للتنمية ومدى انسجامها مع البرامج التنموية الولائية، مع إضافة إقتراحات السيد الوالي والأمين العام الناتجة من زيارات الميدانية وشكاوي المواطنين والجمعيات التي يستقبلها الوالي.

في شهر جانفي عند تبليغ السيد الوالي بالغللاف المالي المخصص لولاية ورقلة عن طريق مقرر برنامج والمقدر سنة 2019 ب: 1.400.000.000.00 دج.¹

(¹) وزارة المالية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، المرجع السابق

تجتمع اللجنة التقنية للولاية على مستوى الأمين العام للولاية لإعادة دراسة الإقتراحات على ضوء المبلغ الحقيقي المبلغ من طرف وزارة المالية لتوزيع المبلغ على البلديات آخذين بعين الإعتبار المعايير التالية:

عدد سكان البلدية، أهمية المشاريع المرتبة في الأولوية، وضعية مدونة المشاريع الجارية الى آخر 2018 وبناء عليه يتم تحديد الحصص المخصصة لكل بلدية، ويجرى محضر بنتائج اللجنة، ويتم تبليغ كل رئيس دائرة بالمبلغ المخصص للبلديات التابعة له، وهو بدوره يطلع البلديات من أجل البدء في الإجراءات الإدارية للتنفيذ.

يتم إجتماع المجلس الشعبي البلدي من أجل دراسة الإقتراحات المقبولة، والنظر في كيفية التكفل بالإقتراحات الغير مقبولة في مختلف البرامج الأخرى،

وفي سنة 2019 كانت حصة بلدية ورقلة تقدر ب 195.000.000.00 دج ب 15 عملية، وبعد دراستها والمصادقة عليها من طرف المي مجلس الشعبي البلدي، حولت قائمة المشاريع المقبولة نسخة الى مديرية التعمير والبناء والتجهيز أين يتم إعداد دفاتر الشروط للمشاريع المقبولة ونسخة أخرى الى مصلحة الصفقات العمومية من أجل البدء بالاجراءات الإدارية (الإعلان).

بعد خروج نتائج الإعلانات يبدو عمل اللجان الخاصة بالمسابقة لدراسة العروض (لجنة فتح الأظرفة ولجنة التقييم) لمعرفة المؤسسة المسند إليها المشروع، والمبلغ الحقيقي للمشروع، أثناء إعداد لجنة الصفقات للإتفاقيات والصفقات الخاصة بالمؤسسات المسند اليها المشاريع، يرسل الملف (البطاقة التقنية للمشروع، الكشف الكمي والقديري، محضر تحليل العروض، قرار الإسناد) الى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية عن طريق الدائرة لدراسة الملف وإعداد مقرر التسجيل.

ترسل مقررات التسجيل الى البلدية عن طريق الدائرة من أجل تمرير الصفقات في لجنة الصفقات، بعدها يبدأ في إجراءات الإلتزام مع المراقب المالي للبلدية،

بعد إلتزام الصفقة يمنع الأمر ببدء الأشغال(ODS) لمؤسسة الإنجاز.¹

(¹) وزارة المالية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، المرجع السابق

3) وضعية برنامج المخططات البلدية للتنمية لبلدية ورقلة من 1999 الى آخر 2018

إستفادت بلدية ورقلة من البرامج التنموية التي أقامتها الجزائر للنهوض باقتصاد الجماعات المحلية منذ 1999 وكان توزيع حسب الجدول رقم 08 :

الجدول رقم 08 وضعية البرامج التنموية للفترة من 1999 الى آخر 2018 لبلدية ورقلة الخاصة ببرنامج المخططات البلدية للتنمية لبلدية ورقلة

المتبقي من البرنامج			البرنامج المخصص		
نسبة الانجاز	المتبقي من الانجاز (دج)	عدد العمليات	المبلغ المخصص (دج)	عدد العمليات	البرنامج
100.00	00	00	379.495.000.00	38	البرنامج المسجل قبل 2001
100.00	00	00	392.014.000.00	64	برنامج الانعاش الاقتصادي
98.84	14.989.000.00	01	1.288.470.000.00	181	برنامج دعم النمو (2005-2009)
100.00	00	00	228.160.000.00	42	برنامج ترقية مناطق الجنوب (2006-2009)
85.37	148.475.000.00	12	1.014.296.000.00	74	برنامج دعم النمو الاقتصادي (2010-2014)
22.66	156.531.000.00	10	202.380.000.00	12	برنامج توظيف النمو الاقتصادي (2015-2019)
90.87	319.995.000.00	23	3.504.815.000.00	411	المجموع

المصدر، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية ورقلة

مع العلم أن الشطر السنوي 2019 والمقدر بمبلغ 199.500.000.00 دج وب 15 عملية وهي في طور التسجيل (في طور الاعلان واختيار مؤسسات الانجاز طبقا لقانون الصفقات العمومية) لم يدرج في الجدول.

ويأتضح لنا من المعطيات الموجودة في الجدول أعلاه، أن العدد الإجمالي للعمليات المقدر بـ 411 عملية بمبلغ إجمالي يقدر بـ: 350.5 مليار سنتيم إستطاع تلبية جزء لا بأس به من إنشغالات المواطنين باعتبار أنه تم تسليم 380 عملية وبنسبة انجاز تقدر بـ 90.87 % من البرنامج.¹

4) تقييم وضعية المشاريع :

من خلال ما تقدم نستنتج أن المجلس الشعبي البلدي ليس له دور كبير في تحديد برنامجه الخاص بالمخططات البلدية للتنمية، ونلاحظ ذلك خاصة من خلال عدد المشاريع الموافق عليها مقارنة للمشاريع المقترحة أي المشاريع المقبولة لا تتعدى 43%، إضافة إلى دراسة قائمة الإقتراحات من طرف اللجنة التقنية للولاية دون حضور رؤساء المجالس الشعبية البلدية، كل الخطوات المتعلقة بالعملية تمر عن طريق رئيس الدائرة، إلى جانب المشاريع التي تفرض من طرف السلطات الولائية الناتجة من زيارتهم الميدانية وشكاوي المواطنين والمجتمع المدني دون استشارة المجلس الشعبي البلدي، وهذا يقلص من عدد الإقتراحات الفعلية المقدمة من طرف المجالس البلدية.

(¹) وزارة المالية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، المرجع السابق

خلاصة الفصل.

إذا ما نظرنا الى الوضع العام لبلدية ورقلة خاصة من جانب مواردها الذاتية مدخولها الجبائي ووضعيتها الجغرافية إلى جانب الموارد الخارجية المتمثلة في الإعانات من البرامج المختلفة سواء المحلية او الدولية من البلديات المميزة والقادرة على تحسين وضعها في مجال التنمية، إلا أنه نلاحظ أنها تسجل إخفاقا في التكفل بانشغالات مواطنيها المحليين، ويرجع ذلك الى الإختلاف في كيفية رسم سياساتها التنموية مقارنة للقواعد العامة العلمية والعملية التي أشرنا لها في الفصل الأول والثاني ، الى جانب الضعف في التطاير بالموارد البشرية ونقص التكوين لاستيعاب تلك القواعد والعمل بها ، الا جانب القيود الموضوعية من طرف الوصاية لإ التي لا تمكنها من القيام بصلاحياتها بسبب القوانين المقيدة للصلاحيات الممنوحة في الدستور وقانون البلدية.

الخاتمة

خاتمة

يكتسي موضوع التنمية بشكل عام والتنمية المحلية خاصة أهمية كبيرة واهتمام ملفت النظير من الأوساط العلمية والسياسية والإعلامية، ذلك لأن التنمية تعتبر الغاية الكبرى لكل الشعوب والحكومات بالخصوص في دول العالم الثالث. ويشكل المستوى المحلي للتنمية أكثر أهمية لقربه المباشر من مصالح واهتمامات الأفراد المحليين، والتي غالبا ما توجه الجهود التنموية لحل مشكلاتهم وتحسين مستواهم المعيشي. لهذا فأغلب الدول لجأت إلى إنتهاج سياسة اللامركزية الإدارية لتحويل جزء من إختصاصات الإدارة المركزية إلى فروعها على مستوى الإدارة المحلية، للتكفل بأمورها المحلية تحت رقابة الحكومة المركزية. والجزائر من بين الدول التي إنتهجت هذا الطريق منذ الإستقلال وأنشأت الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) للقيام بمهمة تمثيل الحكومة المركزية على المستوى المحلي. فمن خلال دراستنا للموضوع الذي يعالج الإشكالية المطروحة (ما هو مستوى مساهمة المجالس الشعبية البلدية في عملية رسم سياسات التنمية المحلية؟) إستخلصنا النتائج والتوصيات التالية:

أولا النتائج،

أن الجزائر منذ سنة 1989 باشرت في عملية إصلاحات واسعة مست الجوانب السياسية والاقتصادية في البلاد، كما مست هذه التعديلات المجالس الشعبية البلدية من خلال التعديل الدستور لسنة 2016 والقانون المتعلق بالبلدية لسنة 2011 أين أعطى صلاحيات واسعة للمجالس البلدية خاصة في المجال التنموي، إلا أن هذه الصلاحيات أحبطت بالتحديد الدقيق لإختصاصات المجالس البلدية بموجب المراسيم والقرارات التنظيمية الوزارية، ونفس الشيء بالنسبة لأعماله التي تجهض عن طريق الوصاية (الوالي) وأصبحت المجالس البلدية مجرد هيئات إستشارية، لا تمتلك سلطة إتخاذ القرار.

كذلك نستشف إقصاء المجالس البلدية من صلاحياتها في المشاركة في إعداد البرامج التنموية 2001-2019 التي رصدت لها أموالا ضخمة حيث رسمت على المستوى المركزي، دون إشراك المجالس البلدية في إعدادها، واقتصر دورها على التنفيذ فقط، مما أدى إلى فشلها، بسبب عدم إستجابتها لمتطلبات وانشغالات السكان المحليين وعدم معالجتها للمشاكل التي تتخبط فيها المجتمعات المحلية، وظهر ذلك من خلال الإحتجاجات الكبيرة والمتواصلة عبر مختلف أنحاء البلاد لعدة سنوات.

ونلمس كذلك قصور دور المجالس البلدية من خلال ضعف المصالح التقنية للبلديات مما تضطر إلى الإستعانة بالمصالح التقنية للمديريات الولائية أو للدائرة في دراسة برامجها أو تنفيذها.

كما أن ضعف الميزانيات المحلية لأغلب المجالس البلدية ، أدى بها إلى الإعتماد على الإعانات الممنوحة من الحكومة المركزية مما يزيد من تبعية تما للمركزية، خاصة عند تحضير البرامج التنموية، حيث يتم تغيير أولويات إقتراحاتها حسب رغبة الوصاية.

ثانيا التوصيات،

إن التحديات التي تواجه الجزائر تفرض عليها العمل على تطوير المجالس الشعبية البلدية وترقيتها إلى مؤسسات عصرية قادرة على رفع التحدي من خلال التكفل بمجتمعاتها المحلية في جميع النواحي وخاصة التنموي منه ، ومن أجل الوصول إلى هذه الغاية نقدم التوصيات التالية:

- تغيير المنظومة القانونية المتعلقة بالمجالس الشعبية البلدية وخاصة منها ما يتعلق بالتنمية بما تماشى مع التطورات العالمية الحديثة.
- إجراء تعديلات على نمط الرقابة الممارسة على المجالس البلدية من طرف الوصاية.
- إعادة النظر في نظام الجباية، وإجراء تعديلات فيه بإشراك المجالس البلدية في الجباية المحلية، إلى جانب تفعيل دور المؤسسات الاقتصادية المحلية للمشاركة في عملية التنمية المحلية.
- توفير الأموال للمجالس المحلية لا تعني التنمية ، إنما التنمية تكون بوجود رشادة في التسيير ولا يكون ذلك إلا بوجود مجلس بلدي يتكون من إطارات ذات مستوى تعليمي مناسب ومتكونة، تستعمل القواعد العلمية في التسيير.
- إنشاء مديرية أو مصلحة بالبلدية مكلفة بالبرمجة والتخطيط والإحصاء ومتابعة البرامج التنموية مكونة من إطارات متخصصة ، يكون لها علاقة مع المؤسسات الخارجية خاصة الجامعة للإطلاع على المستجدات في مجال التنمية المحلية.
- توفير وسائل تقنية لدى البلديات حتى تتحرر من تبعية الوصاية في المجال التقني.
- وحتى تتمكن المجالس البلدية من النجاح في عملية التنمية المحلية، على المركزية فتح باب المبادرة لهذه المجالس حتى حتى تقوم بنفسها بنسب سياستها التنموية وتنفيذها وتقييمها محليا.

المراجع

قائمة المراجع :

أولا ، النصوص الرسمية

1) الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 1989/02/23، الجريدة الرسمية رقم 09 الصادرة في 1989/03/01
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 الصادر في 1996/11/28 ، الجريدة الرسمية رقم 76 الصادرة في 1996/12/08
- التعديل الدستور للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 ، الجريدة الرسمية رقم 14 الصادرة في 2016/03/07

2) القوانين :

- القانون العضوي رقم 12-01 الصادر في 2012/01/25 المتعلق بنظام الإنتخابات
- القانون العضوي رقم 16-10 الصادر في 2016/08/25 المتعلق بنظام الإنتخابات
- القانون رقم 90-08 الصادر في 1990/04/17 المتعلق بالبلدية
- القانون رقم 90-06 الصادر في 1990/03/27 المتعلق بالانتخابات
- القانون رقم 11-10 الصادر في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية
- القانون رقم 06-06 الصادر في 2011/06/22 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة

3) المراسيم :

- المرسوم التنفيذي رقم 90-25 الصادر في 1990/11/18 المتعلق بالتوجيه العقاري
- المرسوم التنفيذي رقم 90-29 الصادر في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير
- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الصادر في 1994/07/23 المتعلق بظبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها
- المرسوم رقم 73-136 الصادر بتاريخ 1973/08/09 يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية
- المرسوم التنفيذي رقم 98-227 الصادر في 1998/07/13 المعدل والمتمم المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز

- المرسوم رقم 81-371 الصادر في 1981/12/26 المتعلق بصلاحيات الولاية والبلدية في قطاع الشبيبة والرياضة
- المرسوم رقم 81-372 الصادر في 1981/12/26 المتعلق بصلاحيات الولاية والبلدية في القطاع السياحي
- المرسوم رقم 81-374 الصادر في 1981/12/26 المتعلق بصلاحيات الولاية والبلدية في قطاع الصحة
- (4) المقررات والتعليمات:**
- المقرر رقم 131 المؤرخ في 2011/03/11 الصادر من وزارة المالية يتضمن مدونة الإستثمارات العمومية الخاصة ببرنامج المحطات البلدية للتنمية.
- ثانيا ، الكتب**
- الفهداوي فهمي خليفة ، السياسة العامة، منظور كلي في البنية والتحليل، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الاولى، سنة 2001
- العبادي محمد وليد ، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 1998
- بوضياف أحمد ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989
- بعلي محمد الصغير ، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة بجي مختار عنابة، الجزائر
- بلحاج صالح ، تحليل السياسة العامة (الجزء الأول) الديناميكيات والمعارف الأساسية ، منشورات بن مرابط، 2015
- جيمس أندرسن، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة،
- خليل حسين، السياسات العامة في الدول النامية، دار المنهل اللبناني، 2007
- عوايد عمار ، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقه في النظام الإداري الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984
- عوايد عمار ، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2008

- ليما م سالم، بارة سمير، صنع السياسة العامة ، دراسة في المفاهيم والمنهجية والبيئة ، دار مجلاوي للنشر والتوزيع،الاردن، 2014-2015

-

- محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد عرب صاصولا، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1990

- مها عبد اللطيف الحديشي، الحفاجي محمد عدنان ، النظام السياسي والسياسة العامة، دراسة في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية ، مركز الفراث للتنمية والدراسات الإستراتيجية، 2006

ثالثا، رسائل الدكتوراه

- خنيفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر 03، سنة 2010-2011

- خشمون محمد، مشاركة المجالس المحلية في التنمية المحلية، دراسة ميدانية على مجالس أطروحة دكتوراه، بلدية ولاية قسنطينة، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2010-2011

- عقاقبة عبد العزيز ، دور السياسة العمرانية في التنمية المحلية ، حالة الجزائر، 1990 - 2009، أطروحة دكتوراه،

- غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، سنة، 2009-2010

ثالثا، رسائل ماجستير

- بن عثمان شويح ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية،دراسة حالة البلدية ، ، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، سنة 2010-2011

- يوسف نور الدين، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، دراسة تقييمية للفترة 2000-2008، دراسة حالة ولاية البويرة، مذكرة ماجستير، جامعة بومرداس، سنة 2009-2010

رابع، المقالات

- أونيسي ليندة، المخطط البلدي للتنمية ودوره في التنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد التاسع، جامعة خنشلة، جوان 2016
- بورزق أحمد، أهم الموارد المالية البلدية في الجزائر من خلال قانون البلدية 11-10 ودورها في التنمية المحلية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الخلفة، ص ص (56-66)
- بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 10 سنة 2010
- رحمانى جهاد، بن عزوز عزوز، الديمقراطية التشاركية في المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر واقع وآفاق، مجلة العلام القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عشور، الخلفة العدد 09، ص ص (223-234)
- شيبوط سليمان، نوي طه حسين، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، المفاهيم والآليات، مجلة "الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات"، العدد الأول، ص ص (249-274)، <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/18813>
- صيفي زهير، برنامج دعم الانعاش الاقتصادي ودوره في التنمية في الج زائر، حالة ولاية برج بوعرييج، مجلة البحوث الجغرافية، العدد 20، <https://revues.univ-ouargla.dz/index.php/numero-10-2012/916-2013-05-12-15-34-16>
- طيبي سعاد عمروش، القراءة القانونية لأحكام المادة 16 من العديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة آفاق علمية، مجلد 10 العدد 02، لسنة 2018
- فرح ضياء حسين، أمين محمد عبد الله، رسم السياسات المحلية وأثرها على أداء محافظة بغداد، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 95، المجلد 23 ص ص 146-170، سنة 2017

خامسا ، التقارير والملتقيات

- تقرير واقع التنمية المحلية لبلدية ورقلة بتاريخ 2019/05/13
- بن الشيخ توفيق، لعفيفي الداجي ، تفعيل دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر ، مداخلة في الملتقى الوطني الأول حول : التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، المنعقد يومي 08 و 09 نوفمبر 2016 بجامعة 08 ماي 1945 قالمة،
- بن ورزق هشام ، تقزيم دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية في ظل مركزية التخطيط والتنفيذ ، مداخلة في الملتقى الوطني الأول حول : التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، المنعقد يومي 08 و 09 نوفمبر 2016 بجامعة 08 ماي 1945 قالمة،
- خيوشوم محمد ، التنمية المحلية والمشاركة الاجتماعية -مقاربة مفاهيمية وتاريخية- ، مداخلة في الملتقى الوطني الأول حول : التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، المنعقد يومي 08 و 09 نوفمبر 2016 بجامعة 08 ماي 1945 قالمة،
- ملياني صليحة، بوساق فتيحة، ، المستوى الثقافي للمنتخب البلدي وأثره على التنمية المحلية ، مداخلة في الملتقى الوطني الأول حول : التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، المنعقد يومي 08 و 09 نوفمبر 2016 بجامعة 08 ماي 1945 قالمة،
- ناويس أسماء ، المجتمع المدني كإطار مشارك في التنمية المحلية بالجزائر-دوره وآليات تفعيله -، مداخلة في الملتقى الوطني الأول حول : التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، المنعقد يومي 08 و 09 نوفمبر 2016 بجامعة 08 ماي 1945 قالمة،

الفهارس

فهرس الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
43	متطلبات ودور البلدية في صنع السياسة العامة وأهميته	01

فهرس والجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم
55	توزيع سكان بلدية ورقلة على الاحياء الرئيسية	01
57	تثمين ممتلكات البلدية	02
61	إحصائيات حول تدخلات مصالح مديريةية التعمير والبناء لبلدية ورقلة لسنة 2019	03
63	وضعية البرامج التنموية الجارية إلى غاية 2019/05/13 حسب البرامج	04
63	الإعانات الممنوحة للبلدية لسنة 2019 ضمن مختلف مصادر التمويل	05
64	حصيلة الإعانات الممنوحة للبلدية لسنة 2019 ضمن مختلف مصادر التمويل حسب القطاعات	06
66	مقارنة بين المشاريع المقترحة من طرف البلدية والمشاريع الموافق عليها من طرف الوصاية (الوالي)	07
70	وضعية البرامج التنموية للفترة من 1999 إلى آخر 1998 لبلدية ورقلة الخاصة ببرنامج المخططات البلدية للتنمية لبلدية ورقلة	8

الفهرس العام

الصفحة	الموضوع
I	الإهداء
II	الشكر
III	الملخص
1	المقدمة.
8	الفصل الأول: الاطار المفاهيمي لسياسات التنمية المحلية
9	المبحث الأول: مفهوم التنمية المحلية
9	المطلب الأول: تعريف التنمية المحلية
12	المطلب الثاني: مقومات وخصائص التنمية المحلية
15	المطلب الثالث: عناصر التنمية المحلية
15	المطلب الرابع: مجالات التنمية المحلية
16	المطلب الخامس: أهداف التنمية المحلية
17	المبحث الثاني: السياسة العامة للتنمية المحلية
17	المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة
21	المطلب الثاني: صناعة السياسة العامة
28	الفصل الثاني: المجالس الشعبية البلدية وسياسات التنمية المحلية في الجزائر
29	المبحث الأول: مفهوم وإنشاء المجالس الشعبية البلدية:
29	المطلب الأول: لمحة تاريخية عن البلدية في الجزائر:
32	المطلب الثاني: خصائص نظام البلدية في النظام الإداري الجزائري

34	المبحث الثاني: هيئات وأجهزة تسيير وإدارة البلدية
34	المطلب الأول: المجلس الشعبي البلدي (هيئة مداولة)
36	المطلب الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي (هيئة تنفيذية)
37	المطلب الثالث: القيمة الطبيعية والقانونية لأعمال وتصرفات المجلس الشعبي البلدي
38	المطلب الرابع: الوصاية الإدارية (الرقابة الإدارية)
41	المبحث الثالث: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية
41	المطلب الأول: توزيع الإختصاصات بين المجالس المحلية والسلطة المركزية
42	المطلب الثاني: المجلس الشعبي البلدي وصناعة السياسة العامة في الجزائر
44	المطلب الثالث: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي
47	المطلب الثالث: الملاءمة بين صلاحيات المجالس البلدية ومواردها المالية
48	المبحث الرابع: تحضير البرامج التنموية للمجالس البلدية
48	المطلب الأول: مرحلة إعداد الإقتراحات
50	المطلب الثاني: مرحلة الموافقة وتخصيص الإعانات المالية
50	المطلب الثالث: آلية رسم السياسة التنموية للمجالس الشعبية البلدية
51	المطلب الرابع: القيود المتحكمة في برمجة المجالس البلدية للمشاريع التنموية
53	الفصل الثالث: دراسة ميدانية لبرامج التنمية المحلية لبلدية ورقلة
54	المبحث الأول: التعريف الجغرافي والتوزيع السكاني لبلدية ورقلة
54	المطلب الأول: المعطيات الجغرافية والسكانية للبلدية
56	المطلب الثاني: بعض الإحصائيات والمؤشرات حول البلدية
58	المبحث الثاني: التنظيم الإداري لبلدية ورقلة

58	المطلب الأول: تعداد و تصنيف الموارد البشرية للبلدية
58	المطلب الثاني: مهام وهيئات ومديريات البلدية
61	المبحث الثالث: واقع التنمية المحلية ببلدية ورقلة
61	المطلب الأول: حصيلة أدوات التعمير لسنة 2018-2019
62	المطلب الثاني: حصيلة ووضعية المشاريع الممولة من مختلف البرامج الى غاية 2019/05/13
64	المطلب الثالث: مدى إستجابة الوصاية لطلبات واحتياجات المجالس البلدية فيما يخص الإعانات المالية في مجال التنمية
66	المطلب الرابع : دراسة لبرنامج المخططات البلدية للتنمية للبلدية بين 1999-2019
73	خاتمة
76	مراجع
81	فهرس الأشكال
81	فهرس الجداول
82	الفهرس العام

