

جامعة قاصدي مرباح - ورقلة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر أكاديمي

الميدان: الحقوق و العلوم السياسية

الشعبة: الحقوق

التخصص: قانون إداري

من إعداد الطالبة: بلعربي نادية

بعنوان:

دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد

نوقشت و أجزيت بتاريخ:

أمام اللجنة المكونة من السادة :

د/ هميسي رضا أستاذ محاضر أ جامعة قاصدي مرباح ورقلة رئيساً

د/لعجال يسمينة أستاذ محاضر ب جامعة قاصدي مرباح ورقلة مشرفاً ومقرراً

د/ دمانة محمد أستاذ محاضر ب جامعة قاصدي مرباح ورقلة/ مناقشاً

السنة الجامعية: 2013/2012

مقدمة:

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

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

نلمس هذا التغيير في تعريفات البلدية التي جاءت في مختلف القوانين المتعلقة بالبلدية بدءا بقانون 24/67

الذي عرف البلدية بأنها: " الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، ثم قانون 08/90 الذي نص في مادته الأولى على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية

المعنوية والاستقلال المالي".

وصولاً إلى قانون 10/11 الذي عرفت فيه البلدية في المادة الأولى منه بأنها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة...". حاول المشرع أن يعطي تعريفاً، فيه يتدارك النقائص الموجودة في التعريفات السابقة.

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

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

- محاولة معرفة الدور المنوط بالبلدية في العملية التنموية.
- الدراسة النقدية لهذا الدور في قانون البلدية الجديد 10/11.
- معرفة أهم العوائق التي تحول دون تحقيق الفاعلية في الدور التنموي المنوط بالبلدية.

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

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

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

هذه الإشكالية تتفرع عنها التساؤلات التالية:

- ما هي أهم التعديلات التي جاء بها قانون 10/11 و التي تثن دور البلدية في العملية التنموية؟
- ما هي الأسباب التي تعيق البلدية في أداء الدور المنوط بها في مجال التنمية المحلية؟

و الإجابة على هذه الإشكالية نقوم بتقسيم الدراسة إلى فصلين:

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

بغية الوصول إلى دراسة نقدية تحليلية لدور البلدية في العملية التنموية – ممثلة في مجالسها المنتخبة- و للوصول

إلى الأهداف التي اقترحها الباحث، اعتمدت الدراسة على مناهج متعددة تتمثل فيما يلي:

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

هذه الدراسة تمت في إطار محدد يتمثل في تحديد دور البلدية في التنمية المحلية عن طريق الوقوف على مساهمة

كل من الموارد البشرية و المالية للبلدية في التنمية المحلية، و تدليل الصعوبات التي تواجهها البلدية أثناء قيامها بهذا الدور. للوصول إلى أهم الحلول التي تساعد البلدية على الظفر بالتنمية على المستوى المحلي.

كما تمت الدراسة في ظل قانون البلدية الجديد 10/11 و معرفة أهم التعديلات التي وردت فيه بخصوص دور

البلدية في التنمية المحلية.

و نشير إلى أنه في سبيل إنجاز هذه المذكرة واجهتنا بعض الصعوبات و المتمثلة أساساً في قلة المراجع المتخصصة

في هذا الموضوع، بالإضافة إلى تلك المتمثلة في عدم تمكننا من الحصول على المعلومات الدقيقة التي نخدم البحث و

هذا عند توجيهنا غلى البلدية.

الفصل الأول

الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

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

المبحث الأول: التركيبة البشرية للبلدية المساهمة في التنمية المحلية.

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

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

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

² محمد الصغير بعللي: القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، د ط، الجزائر، 2002، ص 64.

المطلب الأول: النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي.

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

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

الفرع الأول: آلية تشكيل المجلس الشعبي البلدي.

لطالما أثار موضوع تشكيل المجالس الشعبية البلدية الكثير من الجدل بين الفقهاء حول آلية تشكيله بين مؤيد لمبدأ الانتخاب و آخر معارض له و مؤيد لمبدأ التعيين و لكل منهم حججهم. و بين هذا و ذلك، أخذت الجزائر نظام الانتخاب كآلية لاختيار أعضاء المجلس الشعبي البلدي. و لذلك فإن البحث في هذه التشكيلة يؤدي

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

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

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

إلى ضرورة البحث في النظام الانتخابي البلدي¹، حيث تبرز علاقة هذا النظام بالتنمية المحلية، في كون هذه الأخيرة تدار من قبل السكان المحليين، و منه فإن انعدام الكفاءة في المديرين المحليين؛ لا يحقق أهداف التنمية المحلية².

و بما أن المجلس الشعبي البلدي جهاز للمداولة تتجسد فيه الديمقراطية، في وجود جهاز جماعي منتخب³، يستوجب التطرق إلى آلية تشكيل المجلس الشعبي البلدي و ما مدى تأثير هذه الآلية على التنمية المحلية.

فالمجلس الشعبي البلدي يتشكل من مجموعة أعضاء يتم انتخابهم⁴ كما سبق و أن ذكرنا من طرف سكان البلدية، و تعتبر الكثافة السكانية للبلدية هي المعيار الذي بموجبه يتحدد عدد أعضاء المجلس الشعبي لكل بلدية، هذا العدد حدده المشرع بحد أدنى 7 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة، و بحد أقصى يتمثل في 33 عضواً بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 200.001 نسمة⁵ هذا في ظل قانون الانتخابات القديم 07/97، لكن المشرع و نظراً لاعتبار الحد الأدنى المتمثل في 7 أعضاء غير كافٍ للتمثيل في المجالس الشعبية البلدية، عدّل المشرع فيه، ليصبح الحد الأدنى لعدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي ليصبح 13 عضواً، و الحد الأقصى هو 43 عضواً. هذا العدد الجديد جاء تماشياً مع تعديل كل من قانوني الأحزاب و الانتخابات، أين فتح المشرع الباب أمام مختلف الأحزاب للترشح للانتخابات المحلية.

و بما أن المجلس الشعبي البلدي يشكل من بين أعضائه لجان دائمة و مؤقتة؛ فإن الحد الأدنى للتشكيلة (13 عضواً) يفتح الباب للمشاركة في تسيير الشؤون المحلية و صنع القرار البلدي، كما يدعم من جهة أخرى نظام التعددية الحزبية⁶. لكن بالرغم من تحديد المشرع لعدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي؛ إلا أنه بالمقابل لم يضع

¹ محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، د ط، الجزائر، 2004، ص 43.

² عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 12.

³ فريدة مزباني: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون،

جامعة قسنطينة، 2005، ص 58.

⁴ Jean claude bastion ,nicole chabannier :le droit des élections locales,DEFR2NOIS- gualino-joly,france2004,p 41

⁵ كراشي عتيقة: اللامركزية الإدارية في الدول العربية- دراسة مقارنة- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010، ص 94.

⁶ عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، جسر للنشر و التوزيع، ط1، الجزائر، 2012، ص 173.

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

شروطاً للعضوية في هذه المجالس، بل اكتفى بتحديد سن الترشح¹، و عدم وجود المرشح في حالة من حالات التنافي التي تمنع عليه الترشح² و في هذا المجال يظهر جليا السبب الذي جعل العديد من الفقهاء ينتقدون تشكيل المجلس الشعبي البلدي عن طريق الانتخاب فقط. و ذلك أن تشكيل المجلس عن طريق التعيين يضمن توفر الكفاءات و الإطارات التي تحوز الشهادات العليا و التي تكون أكثر تخصصا مما يضمن تسييرها الحسن للبلدية.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إضافة إلى هيتي البلدية التي نص عليهما المشرع في قانون البلدية القديم، أضاف المشرع في تعديله لقانون البلدية الصادر بموجب القانون 10/11، هيئة ثالثة تتمثل في الهيئة التنفيذية و طبقا لنص المادة 15 من قانون البلدية 10/11 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي، يتأسس الهيئة التنفيذية³. و بالتالي نتناول آلية تشكيل رئيس المجلس الشعبي البلدي (أولاً)، و أهم المهام التي يمارسها (ثانياً).

أولاً: آلية تشكيل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

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

التالية:

- أن يكون متصدر القائمة الفائزة بأغلبية أصوات الناخبين؛
- وفي حصول قائمتين أو أكثر على نفس عدد الأصوات، يُعلن رئيساً بالمجلس الشعبي البلدي، المرشح أو المرشحة الأصغر سننا من بين الأعضاء⁴.

¹ حيث يشترط بلوغ سن 25 سنة كاملة يوم الاقتراع.

² عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 16.

³ لكن حسب نص المادة 13 من قانون البلدية القديم 08/90 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو احدى هيتي البلدية.

⁴ علاء الدين عشي: شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، د ط، الجزائر، 2011، ص 36.

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

حيث تجدر الإشارة هنا، إلى أن المشرع كان أكثر وضوحاً وتحديداً في ما يخص تعيين رئيس الشعبي البلدي، الذي كان في السابق ينتخب من طرف أعضاء القائمة التي نالت أغلبية الأصوات¹.

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

في حال عدم حصول أي قائمة 35% على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح... في حال عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة (50% + 1) للأصوات بين المترشحين على المرتبة الأولى و الثانية، يجري دور ثاني خلال 48 ساعة الموالية، و يعلن فائزاً المترشح الحائز على أغلبية الأصوات".

يلاحظ على هذه المادة أنها جاءت أكثر تفصيلاً من المادة 65 من قانون 10/11، فيما يتعلق برئاسة المجلس الشعبي البلدي، حيث قد تمتد في بعض الأحيان لتشمل كل القوائم في حالة عدم حصول أي قائمة على 35%.² بعد اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاء المجلس³ يتم تنصيبه خلال 13 يوم الموالية لإعلان نتائج الانتخابات⁴ بمرور 5 سنوات على تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي تنتهي مهامه، و قد تنتهي مهامه في الحالات التالية:

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

¹ محمد صغير بعللي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 161.

² عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 208.

³ Martine lombard et, gilles Dumont, droit administratif, 5eme édition, édition Dalloz, France, 2003.p134.

⁴ المادة 64 من قانون البلدية 10/11.

ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي .

في ما يخص صلاحياته، فإنه لرئيس المجلس الشعبي البلدي وظائف و سلطات متنوعة و متعددة باعتباره يسير مرفق عام إداري مرتبط مباشرة بالحياة اليومية للمواطن. هذه الوظائف تتميز بالازدواجية، فهو يمارس صلاحياته صفته ممثل للبلدية، و بصفته ممثل للدولة، فإذا كان بصدد تمثيله للبلدية يحتل وظيفتين في كل منهما يمارس مهام محددة¹.

يحتل وظيفة رئيس بلدية، حيث يقوم بوظائف إدارية بحثه تشتمل على السهر على حسن سير المصالح الإدارية التابعة للبلدية بالإضافة إلى ممارسة السلطة السلمية على الموظفين كما يأمر بالصرف في البلدية، وفي هذا الصدد تنص المادة 82 من قانون البلدية 10/11 على: "... إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية...".

أما بصفته رئيساً للمجلس الشعبي البلدي، فإنه يقوم بدور تنسيقي لأعمال المجلس عن طريق متابعة سير المداولات ابتداءً من توجيه الاستدعاءات للأعضاء إلى غاية تحرير محضر المداولات و حفظها. و بالتالي فرئيس المجلس الشعبي البلدي كقاعدة عامة يتولى جميع المسائل المتعلقة بالحياة الإدارية²، لكن استثناءً يفوض هذه الصلاحيات لأحد أعضاء المجلس و هذا في حالة ما إذا

تعارضت مصالحه مع مصالح البلدية³. إلا أنه إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي بصدد تمثيله للدولة فإنه يتولى صفة ضابط الحالة المدنية، الضبط القضائي و الضبط الإداري. فبصفته ضابط للحالة المدنية حوله قانون الحالة المدنية مباشرة - بنفسه - مهام ضابط الحالة المدنية، لكن نظراً لكثرة المهام الموكلة إليه و لاستحالة

¹ بلعباس بلعباس : دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2003، ص 78.

² حددتها المواد من 77 إلى 83 من قانون البلدية 10/11.

³ حيث نصت المادة 83 من قانون البلدية 10/11 على أنه: " عندما تتعارض مصالح رئيس البلدية، باسمه الشخصي أو باسم زوجه أو أصوله أو فروعه على الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلًا، يعين المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير رئيس المجلس الشعبي البلدي أحد أعضاء لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود".

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

القيام بها جميعها؛ أجاز له المشرع تفويضها إلى موظفي البلدية. من بين هذه المهام تولى التصريح بالولادات، الوفيات و تسجيلها، تسجيل عقود الزواج، استلام شهادات الإعفاء من سن الزواج بالنسبة للقاصرين و شهادات الإذن بالزواج بالنسبة لموظفي الأمن و العسكريين¹. في حين انه إذا كان بصفة ضابط الشرطة القضائية²، يتولى تنفيذ جميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية فله في ذلك: تتبع المجرمين و القبض عليهم، و القبض عليهم و القيام بعمليات التفتيش³ التحري في مختلف الجرائم و البحث عن الأدلة و تقديمها إلى وكيل الجمهورية⁴.

في حين أنه في مجال الضبط الإداري يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات عديدة منها العمل على المحافظة على حسن النظام و الأمن العموميين، و يعاقب على كل مساس بالراحة العمومية، يعمل على مكافحة الأمراض المعدية و الوقاية منها، كذلك يتولى مهمة السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع عن طريق مباشرة الرقابة الصحية على الأشخاص و المحلات و السلع المعروضة للبيع. كذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية في مجال توزيع المياه الصالحة للشرب و التطهير، كما يعمل على تأمين نظام الجنائز و المقابر وفقا للعادات و الشعائر الدينية⁵.

المطلب الثاني: الأعوان العموميون للبلدية.

كما سبق و أن ذكرنا، فإنه إذا كانت الجزائر عند تبنيتها النظام اللامركزي، اعتمدت على وسيلة الانتخاب كآلية لتشكيل المجلس الشعبي البلدي، و نظرا لكون البلدية تتميز عن غيرها من المؤسسات الإدارية كونها تتشكل من جهاز إداري يتم تعيينه عن طريق التوظيف العادي. و باعتبار المعينين، إضافة إلى المنتخبين يشكلون الإطار

¹ علاء الدين عشي: المرجع السابق، ص 40.

² و هو ما حدد في قانون الإجراءات الجزائية في المادة 15 منه، الصادر بموجب الأمر 155/66 .

³ بلعباس بلعباس: المرجع السابق، ص 81.

⁴ كواشي عتيقة: المرجع السابق، ص 105.

⁵ فريدة مزياي: المرجع السابق، ص 210.

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

البشري المكلف بإدارة التنمية المحلية، فإن الوسائل البشرية تشكل أهم الشروط الهامة الواجب توفرها كماً و نوعاً، فهي التي تسمح للجماعات المحلية بالارتقاء إلى مستوى المهام الجديدة التي تفرضها التطورات الحديثة¹. الأمر الذي يجعلنا نتطرق إلى كل من الأمين العام للبلدية (الفرع الأول)، و التأطير البشري للبلدية و مدى مساهمته في التنمية المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأمين العام للبلدية.

أهم ما جاء به قانون البلدية الجديد أنه أدخل ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية شخصية الأمين العام² فطبقاً لنص المادة 15 من قانون البلدية 10/11 فإن البلدية - بالإضافة إلى هيئة مداولة و الهيئة التنفيذية- تتوفر على إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. و بما أن المشرع في قانون البلدية لم يحدد كيفية و شروط تعيين الأمين العام للبلدية بل أحالها على التنظيم³، فإن المرسوم التنفيذي 26/91 حدد كيفية تعيينه، حيث يعين الأمناء العامون للبلديات ذات الكثافة السكانية من 50.001 إلى 100.000 نسمة من بين المتصرفين البلديين و مهندسي الإدارة البلدية و الموظفين اللذين لهم رتبة معادلة و يشبتون 5 سنوات من الأقدمية بهذه الصفة من بينها 3 سنوات في منصب الأمين العام للبلدية يتراوح عدد سكانها ما بين 20.001 و 50.000 نسمة⁴.

أما الأمناء العامون للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة، فيتم تعيينهم بنفس الشروط لكن بأقدمية 4 سنوات من بينها سنتين منصب أمين عام للبلدية التي يبلغ عدد سكانها

¹ عيسى مرزاق: معوقات تسيير الجماعات المحلية: بعض عناصر التحليل، مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية، جامعة باتنة، عدد 14 جوان 2006، ص 200.

² عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 221.

³ المادة 127 من قانون البلدية 10/11.

⁴ المادة 125 من المرسوم التنفيذي 26/91 المؤرخ في 17 رجب عام 1411 الموافق ل 2 فبراير 1991 المتضمن القانون الأساس الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات.

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

20.000 نسمة فأقل¹، في حين أن البلديات ذات 20.001 نسمة فأقل، فإنه يتم تعيين الأمناء العامون فيها من بين المتصرفين البلديين و مهندسي الإدارة البلدية أو الموظفين الذين لهم رتبة معادلة و يشبتون سنتين من الخدمة، أو من بين الملحقين و التقنيين السامين لإدارة البلدية الذين لهم رتبة معادلة و يشبتون 5 سنوات من الأقدمية بهذه الصفة².

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

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي؛
- تنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية البلدية؛
- ضمان تنفيذ القرارات المتعلقة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي، و تسيير المستخدمين المنصوص عليها؛
- إعداد محضر تسليم و استلام المهام المنصوص عليها في المادة 68 من نفس القانون؛
- يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني للبلدية باستثناء القرارات³؛
- له اقتراح متصرف إداري لمساعدة المندوب البلدي⁴؛
- كما يتولى إعداد مشروع ميزانية البلدية و عرضها على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليها⁵؛

¹ المادة 126 من نفس المرسوم.

² المادة 127 من المرسوم السابق.

³ و هو ما نصت عليه المادة 129 من قانون البلدية 10/11.

⁴ المادة 134 من قانون البلدية 10/11.

⁵ المادة 180 من قانون البلدية 10/11.

- و يمارس أيضا السلطة السلمية على موظفي البلدية، بالإضافة إلى تحقيق إقامة المصالح الإدارية و التقنية و تنظيمها و التنسيق بينها و رقابتها¹.

و يعتبر ضعف المنتخبين المحليين من حيث الكفاءة و الفعالية بالإضافة إلى عدم اهتمامهم بالشأن المحلي، أحد العوامل التي تتسبب في عجزهم عن تسيير البلدية و النهوض بالتنمية المحلية. الأمر الذي فتح الأبواب أمام الموظفين خصوصا الأمين العام للبلدية، الذي استحوذ على النصيب الأكبر من الصلاحيات على مستوى البلدية بحكم التكوين و الممارسة التي يتمتع بها، ليصل في بعض الأحيان إلى حد تقدير الملائمة للأعمال بدل المنتخبين المحليين².

الفرع الثاني: مساهمة التأطير البشري للبلدية في التنمية المحلية.

الإطارات هم جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من شهادات الكفاءة، الذين لهم القدرة على التطور و فهم النصوص و تفسيرها³، حيث نجد المشرع الجزائري في نص المادة 127 من قانون 08/90 أقر بأنه يتعين على البلدية توظيف العمال الضروريين لسير مصالحها تبعا للوسائل و الحاجيات، هذا حسب نص المادة 127 من قانون 08/90 في حين أنه بالمقابل أن عملية التوظيف تحكمها قيدين هما عدم مخالفة مخطط التوظيف البلدي عن طريق خلق المنصب المالي، و تحديد عدد المناصب و الأسلاك المطلوبة حسب احتياجات كل بلدية⁴. و الثاني احترام مبدأ المشروعية و الذي يتمثل في مدى احترام المجلس للقواعد القانونية و التنظيمية الخاصة بالتوظيف، و احترام مبدأ الملائمة الذي يحدد مدى إمكانية استيعاب الميزانية البلدية لهذه المناصب تفادياً للوقوع في حالة التضخم الأمر الذي سينعكس سلبا على ميزانية البلدية.

¹ المادة 119 من المرسوم التنفيذي 26/91.

² حسون محمد علي: الجهات محل الوصاية الإدارية و الأساس القانوني لاستقلالها في التشريع الجزائري، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثالثة، العدد الثالث، كلية الحقوق و

العلوم السياسية جامعة قلمة، 2011، ص 21.

³ شيباب سهام: المرجع السابق، ص 166،

⁴ بوشامي نجلاء: المرجع السابق، ص 172.

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

و بما أن سلك الإدارة البلدية يشتمل على أسلاك الإدارة العامة و أسلاك الإدارة التقنية حسب ما حددته المادة الثالثة من المرسوم 25/91، فإنه يتحتم على البلدية توظيف إداريين، بالإضافة إلى توظيف إطارات في المجال التقني و يتم كل توظيف في البلدية بإحدى الطرق التالية: مسابقة على أساس الاختبار، الشهادة، امتحان، أو اختيار مهني، و هذا بعد التصريح بشغور وظائف طبقا لمخطط التوظيف الخاص بكل بلدية¹، كما قد يتم توظيف الخبراء و المتخصصين في بعض الحالات عن طريق التعاقد و لمدة محددة وفقا للشروط المحدد في القوانين و التنظيمات المعمول بها. و تحدد التنظيمات مهام كل موظف. و هو ما نص عليه المشرع في المرسوم 26/91 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلدية.

ما يؤخذ على المشرع في هذا الخصوص أنه منح لهيئات أخرى غير البلدية صلاحية تحديد طريقة التوظيف، و هو ما ينعكس سلبا على أداءهم على مستوى البلدية، و بالتالي على التنمية المحلية، فتحديد طريقة التوظيف يكون بقرار مشترك بين وزارة الداخلية و السلطة المكلفة بالتوظيف العمومي.² و ترك للمجلس القيام بالأمور الإدارية المتعلقة بالطريقة المختارة في التوظيف، عن طريق إصداره القرار المتضمن فتح المسابقة، الشروط القانونية للمشاركة، عدد المناصب المفتوحة، تاريخ فتح و ختم التسجيلات.³ و نظرا لما يتمتع به موظفي الإدارة البلدية من مؤهلات علمية تمكنهم من التسيير الجيد للبلدية و تجسيد البرامج التنموية المسطرة من طرف البلدية، و بالرغم من كون القانون صريح فيما يتعلق بإجراءات التوظيف، و الزاميته للدورات التكوينية سواء للموظفين، العمال أو المعينين؛ إلا أنه في الواقع لا يتم التوظيف وفقا للقانون بل يخضع لاعتبارات في الغالب لا تتوافق و مقتضيات الصالح العام. الأمر الذي يفقد هذه الإطارات فاعليتها في إدارة التنمية المحلية.

¹ المادة 8 من المرسوم 26/91،

² المادة 11 من المرسوم 26/91.

³ بوشامي نجلاء: المرجع السابق، ص 137.

المبحث الثاني: الإطار النظري للتنمية المحلية.

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

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

المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية و عوامل نجاحها.

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

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

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

³ لأن تغير أبعاد و مستويات التنمية تحكمه ظروف سياسية، اقتصادية و اجتماعية.

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

الشامل و هذا ما جعل المفكرين ينظرون إليها من الناحية الشمولية¹ و منه يجب تحديد المعنى الدقيق اللغوي و الاصطلاحي لهذا المفهوم و لا يجب الاكتفاء بالتعريف لوحده و ذلك أن ضبط مفهوم التنمية المحلية (الفرع الأول) يستوجب تحديد الأسس التي تقوم عليها هذه الأخيرة (الفرع الثاني) و التي تؤدي إلى تحقيق تنمية محلية فعالة.

الفرع الأول: مفهوم التنمية المحلية.

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

أولاً: تعريف التنمية.

فالتنمية لغة مشتقة من المصدر نما، ينمو، نموا و يقال نما الشيء أي زاد و كبر² ، و أُنميت الشيء أي جعلته ينمو. أما التنمية فهي من النمو أي ارتفاع الشيء من موضعه إلى موضع آخر، أي أنها تدل على الزيادة كما و كيفاً.

في حين أن التنمية اصطلاحاً ، فكما سبق القول فإنه بتعدد الزوايا التي كان يُنظر إليها منها؛ تغير مفهومها و المعنى الذي تؤديه، و يعد بوجين ستيلي من بين الكتاب الأوائل الذين استعملوا هذا المصطلح حين اقترح خطة " تنمية العالم" في 1989 حيث جاء في تقرير اللجنة التحضيرية للأمم المتحدة للعلوم و التكنولوجيا من أجل

¹ حسين عبد القادر: الحكم الراشد في الجزائر و إشكالية التنمية المحلية، مذكرة مقدمة ليل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 48.

² رفيق بن مرسل: المرجع السابق، ص 15.

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

التنمية، أن التنمية ليست مرادفة لمجرد النمو¹ وإنما تتضمن اعتبارات² عديدة تتعلق برهاية الإنسان و الهدف منها تلبية حاجيات الأفراد في مختلف المجالات و مواكبة التغير و التطور لهذه الأخير

قد تعرف التنمية بأنها عملية تغيير في البنية الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية للمجتمع وفق توجهات عامة لتحقيق أهداف محددة تسعى أساسا لرفع مستوى معيشة السكان في كافة الجوانب. بمعنى أن أية تنمية يقصد بها الارتفاع الحقيقي في دخل المواطنين من جوانب اقتصادية و غير اقتصادية.³

و يعرفها آخرون بأنها تخلي المجتمعات المتخلفة عن السمات التقليدية السائدة و تبني الخصائص السائدة في الدول المتقدمة.⁴

في حين أن جانب من الفقه يعرف التنمية بأنها عمليات مخططة و موجهة تحدث تغيرا في المجتمع لتحسين ظروفه و ظروف أفراده من خلال مواجهة مشكلاته و إزالة العقبات و تحقيق الاستغلال المثل للإمكانات و الطاقات لتحقيق التقدم و النمو للمجتمع و الرفاهية و السعادة للأفراد.⁵

و هناك من يرى أن التنمية قد تعرف بمفهومها الضيق أو الواسع، فالأول يعتمد على فكرة الإدارة الرشيدة بدلالة النمو الاقتصادي. في حين أن الثاني يعالج مسألة الحكم و العلاقة بين عامة الناس و الإدارة الحاكمة⁶ بما يدخل في ذلك مسألة الشرعية و المشاركة و التمثيل و المسائلة.⁷

¹ حيث تجدر الإشارة هنا إلى أنه يوجد فرق بين التنمية و النمو،

² هذه الاعتبارات تنوع بين الاعتبارات الثقافية و الروحية و حتى المادية.

³ مشار إليه في حسين عبد القادر: المرجع السابق، ص 49.

⁴ مشار إليه في رفيق بن مرسل: المرجع السابق، ص 18.

⁵ مشار إليه حسين عبد القادر: المرجع السابق، ص 50.

⁶ أنظر ناجي عبد النور: الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، 2010، ص 66.

⁷ و هي نفسها المبادئ التي يقوم عليها الحكم الراشد.

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

بناء على ما سبق ذكره من تعاريف نستخلص النقاط التالية:

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

ثانيا: تعريف التنمية المحلية.

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

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

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

¹ هذا التعريف مشار إليه في حسين عبد القادر: المرجع السابق، ص 53.

و يلاحظ من هذا التعريف ما يلي:

- فواعل التنمية المحلية هما الأهالي أي المواطنين من جهة و الحكومة من جهة أخرى؛

- الهدف من هذه التنمية هو تحسين الظروف المعيشية على المستوى المحلي في مختلف المجالات، مما يستلزم تحقيق التقدم القومي؛

- الاعتماد الكلي على الجهود المبذولة من طرف الأهالي لتحقيق التنمية المحلية عن طريق تحسين مستوى معيشتهم و توفير ما يلزم من خدمات.

أما جانب آخر من الفقهاء فيعرف التنمية المحلية بأنها: " مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي و الاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس و قواعد من مناهج العلوم الاجتماعية و الاقتصادية، و هذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير و العمل و الحياة عن طريق إثارة و عي البيئة المحلية و أن يكون ذلك الوعي قائما على أساس المشاركة في التفكير و الإعداد و التنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا و إداريا"¹

إن الدور الذي تلعبه التنمية المحلية وفق هذا التعريف هو تحقيق التوازن من خلال شمولها جميع الجوانب الاقتصادية ، الاجتماعية، الثقافية و السياسية. كذلك الهدف منها إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير و العمل و الحياة. و نلمس من خلال هذا التعريف التوجه نحو تطبيق مبدأ من مبادئ الحكامة الرشيدة ألا وهو مبدأ المشاركة، و هذا في كل المستويات بدأ من التفكير، مروراً بالإعداد، وصولاً إلى التنفيذ.

¹ مشار إليه في ناجي عبد النور: المرجع السابق، ص 72.

الفرع الثاني: عوامل نجاح التنمية المحلية.

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

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

أولا: توفر الكفاءة العلمية و القانونية في المترشح.

تتولى البلدية القيام بالشؤون المحلية عن طريق مجالسها الشعبية البلدية، إلا أنه و لشغل العضوية فيها يشترط توفر الكفاءة في المترشح، و القدرة على تدبير أمر الجماعة، لأن افتقاد الأعضاء لهذه الكفاءة؛ يعدم قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد المالية المتاحة إلى خطط و برامج تنموية تلبي احتياجات المواطن المحلي بالأساس و منه فتحقيق أعلى مستويات الأداء- بغية الاقتراب أكثر من تحقيق انشغالات المواطنين- لا يتحقق إلا بالاستغلال الأمثل

¹ ناخي عبد النور: المرجع السابق، ص 75.

للموارد البشرية.¹ و طالما أن المشرع و ضمنا لحق كل فرد في الترشح، لم يشترط المؤهل العلمي في المترشحين، بل أجاز لكل فرد توافرت فيه الشروط القانونية أن ينتخب و يُنتخب. لكن المشرع عوّض ذلك بآلية أخرى تتمثل في سد هذا النقص عن طريق وضع برامج مكثفة لتكوين ورسكلة هؤلاء المنتخبين للوصول إلى تسيير جيد يعتمد على الكفاءات و وفق مبادئ و قواعد الجودة الشاملة.²

ثانيا: تجسيد لامركزية إدارية و مالية.

تعد اللامركزية الإدارية نتاج اعتماد أي دولة في تنظيمها الإداري على النظام اللامركزي الذي يقوم على تحويل بعض الاختصاصات من الدولة إلى الجماعات المحلية³، و تعرف اللامركزية الإدارية بأنها: " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة".⁴ و منه تجسيد اللامركزية الإدارية يشكل المجال الحقيقي لترقية ممارسة الحريات العامة و بالتالي الوصول إلى الديمقراطية.⁵ في حين أن اللامركزية المالية تعد كنتيجة لتطبيق اللامركزية الإدارية، حيث يقصد بها: " تكفل الهيئات المحلية بالتصويت كليا أو جزئيا على إيراداتها و نفقاتها و بإقرار كل النشاطات المتعلقة بها و بإجراءات التسيير المالي".⁶ فالاستقلالية المالية هي استقلال الهيئات اللامركزية عن الجهات المركزية ماليا، الأمر الذي يتطلب توفر موارد مالية محلية يشترط فيها توفر شرطين حتى يصبح لها الأثر الايجابي على التنمية المحلية.

¹ عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 142.

² و هو ما تم التنصيص عليه في المادة 39 من قانون البلدة 10/11 حيث يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين و تحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه. و هو نفسه ما تم التنصيص عليه في المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات المحلية، و يكون التكوين بمبادرة من الإدارة أو يطلب من الموظف عندما يكون التكوين مطابق لمصلحة الإدارة و هذا حسب نص المادة 15.

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

⁴ لكن هذه الاستقلالية تبقى نسبية و ليست مطلقة، و السبب في ذلك هو خضوع الأجهزة المحلية لرقابة السلطة الوصية.

⁵ محمد الصغير بعلي: القانون الإداري- التنظيم الإداري- المرجع السابق، ص 64.

⁶ فريجة حسين: شرح القانون الإداري-دراسة مقارنة- ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر، 2010، ص 103.

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

الشرط الأول يتمثل في ضرورة أن يكون الوعاء المحلي هو الأصل الذي يعتمد عليه في نطاق الوحدة المحلية. أما الشرط الثاني فيتمثل في استقلال الوحدة المحلية بسلطة تقدير سعر المورد المحلي من حيث تأسيسه و تحصيله، شرط أن لا يتعارض و المبادئ التي تقوم عليها الضريبة و المتمثلة في وحدتها.¹ و منه فتوفر هذه العوامل مجتمعة يحقق لنا تنمية محلية، فبالرغم من كون الشرطين اللذين سبق ذكرهما مهمين إلا أنهما ليسا الوحيدين اللذين تقوم عليهما التنمية المحلية، إنما توجد عوامل أخرى من بينها تفعيل سياسات التنمية الحضرية و الريفية، و ذلك بإقامة مدن و مجمعات عمرانية جديدة بالمناطق الصحراوية و تنمية المدن الحضرية، بالإضافة إلى رفع كفاءات إدارة المجتمع المحلي.²

ثالثا: تفعيل المشاركة الشعبية.

إشراك المواطنين في تسير شؤونهم يعتبر أحد القواعد الأساسية لنجاح التنمية المحلية، فنجاح تجربة أي دولة في النمو يرجع إلى اعتمادها على مواردها³ و أثن هذه الموارد هي الموارد البشرية⁴. فإذا اعتبرنا المواطن هو الأدرى باحتياجاتهم على المستوى المحلي؛ فإن إشراكه في إدارة شؤونه أمر حتمي.

يتحقق هذا المبدأ عن طريق إشراك أكبر قدر ممكن من المواطنين من أصحاب التخصص و ذوي الكفاءات و الفنين الفاعلين في المجتمع في إدارة التنمية المحلية⁵، و إيجاد الآليات الكفيلة بضمان هذه المشاركة يث يتم تحفيز المواطنين على المشاركة في التنمية المحلية، عن طريق تقديم الدعم المادي و المعنوي له، و تذكيره بأنه عنصر مهم و فعال في مجتمعه. حيث نجد قانون البلدية 10/11 خصص الباب الثالث منه لهذا الغرض، عنوانه بمشاركة

¹ غزير محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 9.

² حسين عبد القادر: المرجع السابق، ص 63.

³ حسين عبد القادر: المرجع السابق، ص 61.

⁴ فيجب على كل دولة أن تحسن استغلال هذه الطاقات البشرية؛ و إلا فسيتقلب دور هذه العناصر البشرية من محفز للتنمية إلى عبء يتقل كاهل الدولة

⁵ غزير محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 41.

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

المواطنين في تسيير شؤون البلدية و نظمها في المواد من 11 إلى 14، هذا الاتجاه الحديث الذي تبناه المشرع في قانون البلدية الجديد، يعكس توجه المشرع إلى تفعيل دور المواطن في التسيير المحلي.

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

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

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

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

² حسين عبد القادر: المرجع السابق، ص 62.

المطلب الثاني: أدوات التنمية المحلية.

يتم تجسيد التنمية المحلية على أرض الواقع من خلال برامج و مخططات التنمية المحلية، حيث تلعب هذه الأخيرة دوراً هاماً في تدعيم الجهود الوطنية في إطار التنمية المحلية، فتلجأ الدولة إلى وضع مخططات التنمية الوطنية تكون بمثابة دليل للجماعات المحلية، هذه الأخيرة تضع خططها للتنمية المحلية وفقها، بحيث لا يجب أن تتعارض هذه المخططات لا مع المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم و لا مع المخططات التوجيهية القطاعية¹. و تتميز برامج التنمية بتمركزها على مستوى إقليم البلدية و التي تهدف إلى القيام بعمليات تلبيةً لحاجيات المواطنين.

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

الفرع الأول: مخططات و برامج التنمية.

تبنت الجزائر في ظل الأحادية الحزبية سياسة التوجيه الفوقي لبرامج التنمية المحلية، و المتمثل في قيام الدولة بتوفير مختلف الإمكانيات و الأدوات لتنفيذ برامجها التنموية. معتمدة في ذلك على مختلف الهيئات الإدارية و المنتخبين المحليين²، و في ذلك اعتمدت الجزائر على نظام التخطيط من سنة 1967 إلى غاية سنة 1989 و دعمت ذلك ببرامج تنموية.

¹ المادة 107 من قانون البلدية 10/11.

² حكيم بجاوي: المرجع السابق، ص 82.

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

هذه السياسات عرفت فشل ذريع نظراً للقصور في التنفيذ و البعد عن تحقيق الأهداف¹. بالإضافة إلى كون هذه المخططات لها هدف واحد محدد، بدون الأخذ بعين الاعتبار التمايز و الاختلاف الذي يميز المصالح المحلية، الأمر الذي جعل الدولة تبني سياسات مغايرة منطلقة من اعتبار ممثلي الشعب على المستوى المحلي هم الأدرى بالاحتياجات البلدية، و بالتالي هم الأقدر على تنفيذ سياسات التنمية المحلية. من هنا لجأت الدولة إلى اعتماد التخطيط المحلي الذي يعكس التوجه للبناء القاعدي للتنمية المحلية حيث يتجسد ذلك عن طريق المخططات البلدية للتنمية.

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

أولاً: التخطيط المركزي للتنمية المحلية.

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

بعدها تم إعداد المخطط الرباعي 1970_ 1973 الذي انصبت اهتماماته في نفس السياق الذي جاء فيه المخطط الثلاثي الأول، و تم التركيز فيه على القضاء نهائياً على البطالة. إلا أن المخطط الرباعي الثاني 1974_ 1977 ركز على رفع الإنتاج و توزيع التنمية عبر مختلف أنحاء القطر².

¹ عبد السلام عبد اللاوي: دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر (دراسة ميدانية لولايي المسيلة و برج بوعرييج)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة قاصدي مرباح، ورقة، 2011، ص 70.

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

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

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

ثانيا: التخطيط المحلي للتنمية المحلية.

هنا تقوم المجالس الشعبية البلدية بإعداد المخطط البلدي للتنمية الذي يعتبر ناتج تشاور بين مختلف الممثلين و الفواعل المحلية للتنمية الناشطين على مستوى إقليم البلدية، و في هذا المقام يتولى المجلس الشعبي البلدي تحديد التوجهات الكبرى المتعلقة بالتنمية المحلية بمناقشة مخططات التنمية، المصادقة عليها و مراقبة تنفيذها.¹ حيث يمر إعداد المخطط البلدي للتنمية بعدة مراحل يبرز من خلالها الدور الكبير الذي يلعبه المجلس في إعداد المخطط البلدي للتنمية يتم إعداده من خلال مراحل هي كالآتي:

كأي مشروع تسبق المرحلة التحضيرية إعداده، هذه المرحلة في الغالب لا تتعدى ستة أشهر حيث يتحمل المجلس فيها المبادرة بإعداد المخطط² عن طريق مداولة عادية أو غير عادية حسب الحاجة، مشكلاً بعد ذلك، فريق التخطيط المتشكل عادة من اللجان المؤقتة للبلدية، المجتمع المدني³ و مكتب الدراسات.

¹ بجاوي حكيم: المرجع السابق، ص 83.

² و هو ما نصت عليه المادة 108 من قانون البلدية 10/11

³ فحسب نص المادة 13 من قانون البلدية الجديد 10/11 أجاز المشرع للبلدية استشارة كل ممثل جمعية محلية معتمد قانوناً.

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

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

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

بعدها يدخل المخطط البلدي للتنمية حيز التحرير و الصياغة بعدما يتم تحديد أهداف و توجهات المخطط مع مراعاة أهداف المخططات الكبرى على مستوى الإقليم و دون مخالفة أهداف المخطط الولائي للتنمية. ليحرر تقرير مؤقت للمخطط هذه العناصر تتمثل في: تقديم البلدي، تحليل النتائج الناتجة عن مرحلة التشخيص، تحديد برنامج العمل و تحرير الصيغة النهائية للمخطط.¹ و تعتبر مصادقة المجلس الشعبي البلدي على المخطط الخطوة الأخيرة في إعداد المخطط إلا أنها لا تعتبر تأشيرة لدخول المخطط البلدي للتنمية حيز التنفيذ، لأن ذلك مرهون بمصادقة السلطة الوصية التي تتلقى الوثيقة المتضمنة المخطط و منحها للترخيص المسبق للمخطط.²

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

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

² مجاوي حكيم: المرجع السابق، ص 84.

الفرع الثاني: مساهمة ميزانية البلدية في التمويل المحلي.

تحتاج البلدية في إطار تنفيذها لمشاريع و مخططات التنمية المحلية إلى موارد مالية محلية، هذه الموارد المالية تصنف ضمن نفقات البلدية و التي تكون وفق برامج و قواعد محددة مسبقا و لمدة زمنية معينة عادة ما تكون سنة واحدة، و في وثيقة يطلق عليها اسم ميزانية البلدية¹ و التي تعرف بأنها جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها و نفقاتها السنوية و تشكل كذلك أمراً بإذن².

و تعرفها المادة 176 من قانون 10/11 على أنها: " جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية، و هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار. أما المادة 195 من قانون الولاية فعرفتها بأنها: " ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الخاصة لنفقاتها و إيراداتها السنوية بغية التسيير الحسن للنفقات العمومية السنوية للبلدية.

من هذا التعريفات نلمس الخصائص التي تميز الميزانية البلدية و هي كالآتي:

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

¹ قديد ياقوت: المرجع السابق، ص 67.

² و هذا حسب نص المادة 149 من قانون 08/90.

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

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

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

- المصالح غير المباشرة؛
- المصالح الإدارية؛
- المصالح الاجتماعية؛
- المصالح الاقتصادية؛
- المصالح الجبائية¹؛

أي أنها تشتمل على النفقات الضرورية لضمان حسن سير المصالح كما يقتطع جزء منها لتمويل أو تغطية نفقات التجهيز و الاستثمار. يمول هذا القسم من الضرائب المباشرة و غير المباشرة، إعانات الدولة الموجهة لقسم التسيير²، حيث حدد المشرع في قانون البلدية الجديد إيرادات هذا القسم، و المتمثلة أساسا في :

- ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات؛
- المساهمات و ناتج التسيير الممنوح من الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية و المؤسسات العمومية؛
- رسوم و حقوق مقابل الخدمات؛

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

² قديديد ياقوت، المرجع السابق، ص 72.

- ناتج و مداخيل أملاك البلدية.¹

هذه المداخيل اليم إنفاقها أساسا على أجور و أعباء مستخدمي البلدية و كل التعويضات المقررة لهم جراء قيامهم ببعض المهام

نفقات الصيانة سواء المتعلقة بطرق البلدية أو الأملاك المنقولة و العقارية، كما تنفق على المساهمات البلدية و الأقساط المترتبة عنها، بالإضافة إلى تلك المقررة على الأملاك و المداخيل البلدي.

في حين أن قسم التجهيز و الاستثمار يشتمل على :

- نفقات و إيرادات التجهيز و الاستثمار العمومي و الجماعي؛

- نفقات و إيرادات التجهيز و الاستثمار لحساب الغير و التعاون ما بين البلديات؛

- الحركات المالية بين البلديات و وحداتها الاقتصادية.²

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

هذه الإيرادات يجب أن تتناسب و حجم الإنفاق الموجه خصوصا للتجهيز العمومي، المساهمة في رأس مال القروض و إعادة تهيئة المنشآت البلدية.³

¹ و هو ما حددته المادة 195 من قانون 10/11.

² المادة 4 من المرسوم 315/12 السابق الذكر.

³ المادة 198 من قانون البلدية 10/11.

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

إلا أن البلدية في إطار إعدادها للميزانية تخضع لرقابة السلطة الوصية، هذه الرقابة تتخذ أشكال متعددة، فالوالي مثلاً يقوم بالرقابة على أموال البلديات عن طريق ابداء موافقته على المداورات التي تتضمن الميزانيات و الحسابات، و إحداث مصالح و مؤسسات عمومية. حيث أنه يجب الحصول على تأشيرة المحاسب العمومي قبل صرف أي اعتماد، إلا أنه يستطيع رئيس المجلس الشعبي طلب التسخير منه و هذا تحت مسؤوليته. هذه الآلية ترتب مسؤولية رئيس المجلس من جهة و من جهة أخرى تستغل كمعبر لاختلاس الأموال العمومية. بالإضافة إلى الرقابة اللاحقة التي يمارسها مجلس المحاسبة و المتمثلة في حماية الأموال العامة من كل الاختلاسات عن طريق التحري الكامل على الحسابات و تدقيقها. في حين أن المفتشية العامة للمالية تراقب التسيير المالي و الحسابي لمصالح البلدية.¹

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

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

¹ بوطيب بن ناصر: الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010، ص

98.

² عبد الصديق شيخ: المرجع السابق، ص 99

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

لتكميل دور المنتخبين و لسد النقص الحاصل على مستوى أعضاء المجلس؛ أقر المشرع في قانون البلدية الجديد على ضرورة توظيف الأعوان العموميون للبلدية، مما يسمح بالارتقاء بالجماعة الإقليمية القاعدية إلى مستوى المهام الحديثة للمجلس. حيث يحتل الأمين العام للبلدية صدارة الموظفين العموميين، و هو الذي يمثل الهيئة التنفيذية و هذا ما تم استحداثه في القانون الجديد المتعلق بالبلدية. إلا أن القانون لم يحدد مهام الأمين العام، حقوقه و واجباته، و إنما أحالها على التنظيم.

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

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

و يبقى التعرف على المفهوم الصحيح للتنمية المحلية و عوامل نجاحها، أمر ضروري لتجسيدها على أرض الواقع. و بما أن التنمية المحلية هي تلك العمليات المحددة سلفا من طرف الجهة المختصة و التي تهدف إلى تحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع على مختلف الأصعدة، فإنه و لتحديد دور البلدية في التنمية المحلية يجب أولا توفر عوامل لنجاحها كتجسيد اللامركزية الإدارية و المالية، توفر الكفاءة العلمية و القانونية للمرشح للعضوية في المجالس .

الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية

بالإضافة إلى تفعيل المشاركة الشعبية التي نص عليها المشرع في قانون البلدية الجديد. إلا أن كل هذا يحتاج إلى

أدوات بموجبها تتجسد مشاريع التنمية المحلية و مخططاتها.

الفصل الثاني

مواقف التنمية المحلية

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

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

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

المبحث الأول: توسيع صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

يقتضي تبني اللامركزية الإدارية ضرورة التمييز بين المصالح الوطنية و المصالح المحلية، هذا التمييز ينتج عنه اختلاف في الصلاحيات و المهام الموكلة لكل من الجهات المركزية و اللامركزية في الدولة، و هذا الاختلاف ناتج

عن اختلاف النظام السياسي المتبنى¹. تعتمد كل الدول في تحديدها لاختصاص السلطات المركزية و المحلية على أحد الأسلوبين، إما الأسلوب الانجليزي الذي يقوم على تحديد صلاحيات المجالس المنتخبة على سبيل الحصر بموجب قوانين، و ما عداه فهو من اختصاص السلطة المركزية.² أو الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على إطلاق حرية المجالس المنتخبة في ممارسة صلاحياتها في حدود المجالات المستثناة بنص قانوني³، و هو نفسه الأسلوب الذي انتهجه المشرع الجزائري في تحديد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، حيث يتم تحديد المجال العام لتدخل المجلس، لا يمكن تعديده و داخله يمكنه التصرف بحرية واسعة. و بالرجوع إلى نص المادة 85 من قانون البلدية 08/90 نجدها تنص على أنه: " يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته، الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية⁴. حيث تبرز أهمية الدور الذي تلعبه البلديات في كونها وصلة الربط بين الإدارة المركزية و المواطن. انطلاقا من هذا المبدأ فإن البلدية تضطلع مهام واسعة و في مختلف المجالات، الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية، و المالية. و الأمر الذي يلاحظ على هذه الصلاحيات هو توجه المشرع نحو توسيعها مقارنة بما نص عليه من صلاحيات في ظل قانون 08/90. و هو ما يثير البحث في مدى تلاءم حجم المهام المسندة للبلديات و طبيعة مواردها المالية المتاحة؟

و بذلك يجب التطرق و بالتفصيل إلى الصلاحيات التي أوكلت للبلدية و هو ما نتناوله في هذا المبحث⁵. حيث أنه يتعين على المجلس الشعبي البلدي إنشاء لجان دائمة قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية لاسيما في الاقتصاد و المالية و الاستثمار، الصحة و النظافة و حماية البيئة، التهيئة الإقليمية و التعمير السياحة و الصناعة التقليدية، الشؤون الاجتماعية و الثقافية، الري و الفلاحة و الصيد البحري.⁶ و بذلك نتناول صلاحيات المجلس

¹ فريدة مزياي: المرجع السابق، ص 198.

² بوشامي نجلاء: المرجع السابق، ص 162.

³ عزيز الطاهر: المرجع السابق، ص 65.

⁴ و هو ما نص عليه أول قانون البلدية بموجب الأمر 21/67. و في الفقرة 1 من المادة 3 من قانون البلدية 08/90.

⁵ أنظر فيما يخص عنصر الموارد المالية المتاحة للبلدية، إلى المبحث الثاني من هذا الفصل.

⁶ المادة 31 من قانون 10/11.

في المجالين الاقتصادي و المالي (المطلب الأول)، و صلاحياته في المجالين الاجتماعي و في مجال التهيئة و التعمير (المطلب الثاني).

المطلب الأول: صلاحيات المجلس في المجالين الاقتصادي و المالي.

في إطار ممارسة لصلاحياته في المجالين الاقتصادي و المالي، يتولى المجلس الشعبي البلدي السهر على تحقيق التنمية الاقتصادية، حيث يعتبر الجانب المالي و الاقتصادي من الأهمية البالغة خصوصا في الوقت الراهن؛ و هذا لكون الاقتصاد عصب الحياة. فتمكن البلدية من النهوض بالتنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، يعني كسبها لرهان التنمية المحلية. في حين أن التقليل من الصلاحيات التنموية ذات البعد الاقتصادي، يجعل البلدية مجرد مؤسسات تهتم بتقديم الخدمات العمومية.¹ و بذلك سنفصل في صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجال الإقتصادي (الفرع الأول) و صلاحياته في المجال المالي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صلاحيات المجلس في المجال الاقتصادي.

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

تحقيق الأهداف التالية:

- خلق مناصب شغل؛
- إشباع الحاجات العامة؛
- وضع قواعد اقتصادية حديثة؛
- تطوير قدرات التكامل و الاندماج للاقتصاد الوطني.²

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

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

و في هذا الصدد يقوم المجلس بعدة مهام تتمثل أساساً في تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برامجها التنموية¹، حيث أن المشرع أعطى للمجلس الشعبي البلدي اختصاصا عاما يتمثل في القيام بالتدابير اللازمة لضمان النمو الاقتصادي² و هو ما يثقل كاهله. و طبقا لنص المادة 109 من قانون 10/11 يبيد المجلس الشعبي البلدي رأيه المسبق عند إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية³، كما يسهر المجلس على تطوير السياحة بتنمية المناطق و إبراز المؤهلات السياحية، عن طريق تشجيع المتعاملين الاقتصاديين.

كما يخصص المجلس رأس مال على شكل استثمارات يتم إسنادها إلى صناديق المساهمة للجماعات المحلية، فنجد قانون الاستثمار لسنة 1993 يميز للبلدية المساهمة في تحفيز المستثمرين على انجاز أو تمويل مشاريع استثمارية⁴.

لكن ما يلاحظ على هذه الصناديق أنه تم إلغائها بموجب الأمر 25/95 الذي أنشأ الشركات القابضة، ليتم إلغائها هي الأخرى بموجب الأمر 04/01 الذي نص على إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية، لتقوم بتسيير الأموال المستثمرة⁵، و هو ما نص عليه المشرع في المادة 153 من قانون 10/11. في حين أن المادة 154 من نفس القانون نصت على ضرورة حرص المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، أن توازن بين إيراداتها و نفقاتها.

¹ شباب سهام: المرجع السابق، ص 78.

² كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 100.

³ عمار بوضيف: المرجع السابق، ص 203.

⁴ عيسى مرزاق: المرجع السابق، ص 199.

⁵ بوشامي نجلاء: المرجع السابق، ص 182.

الفرع الثاني: صلاحيات المجلس في المجال المالي.

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

فيما يخص التصويت على الميزانية، فلقد أسند المشرع مهمة التصويت على الميزانية، للمجلس الشعبي البلدي¹. فالأمين العام للبلدية يقوم بإعداد الميزانية و يقدمها لرئيس المجلس الذي يطرحها للمجلس للتصويت عليها فالمجلس يصادق على ميزانية أولية، قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية، و في بعض الأحيان يستلزم الأمر اعداد ميزانية إضافية لتكملة و إصلاح اقتراحات الميزانية الأولى، على المجلس المصادقة عليها قبل 15 جوان من السنة المعنية بشرط أن تكون متوازنة و في حالة عدم احترام ذلك يحل الوالي محله. بالإضافة إلى مصادقته على الاعتماد باباً باباً، و مادة مادة². كما يجوز للمجلس الشعبي البلدي تحويل اعتمادات من باب لباب في نفس القسم³.

أما فيما يخص الحسابات الإدارية و التي نص عليها المشرع في المادة 188 من قانون البلدية 10/11، تعرف بأنها الحسابات التي تنطوي على النفقات العامة الفعلية و الإيرادات العامة الفعلية، و التي يتم إعدادها عن سنة مالية منتهية⁴، فالمجلس الشعبي البلدي يتمتع بصلاحيات الرقابة على بعض العمليات الإدارية. من جهة يصادق على قبول الهبات و الوصايا، و من جهة أخرى يسهر على الرقابة الاحقة على تنفيذ الميزانية عن طريق مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد اختتام كل سنة مالية⁵، و تلك التي

¹ المادة 181 من قانون 10/11.

² عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 203.

³ بوشامي نجلاء: المرجع السابق، ص 186.

⁴ قديد ياقوت، المرجع السابق، ص 74.

⁵ حكيم مجاوي: المرجع السابق، ص 56.

يقدمها أمين خزانة البلدية و الذي كان يسمى سابقاً القابض البلدي و هو القائم على حسن سير العمليات الحسابية و متابعة استخلاص جميع مداخيل البلدية و المبالغ التي ترجع إليها.¹

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

- الميزانيات و الحسابات؛
- إحداث مصالح، و مؤسسات عمومية؛²
- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية؛
- اتفاقيات التوأمة؛
- التنازل عن الأملاك العقارية.³

المطلب الثاني: صلاحيات المجلس في المجالين الاجتماعي و التهيئة و التعمير.

يتولى المجلس الشعبي البلدي القيام بمهام عديدة و متنوعة في المجال الاجتماعي و في مجال التهيئة و التعمير. ففي المجال الاجتماعي (الفرع الأول) يتولى القيام كل ما هو ضروري للنهوض ب: التعليم الأساسي، الأجهزة الاجتماعية، الثقافية، السكن، حفظ الصحة و المحيط. هذه المجالات و بالرغم من كون الجهات المركزية مسؤولة عنها إلى أن إنشائها يبقى من مسؤولية المجلس ، في حين أنه في مجال التهيئة و التعمير (الفرع الثاني) فللمجلس الشعبي البلدي مهمة تحسين و تطوير البنايات القاعدية بما يتوافق و قواعد التهيئة و التعمير. و في ذلك يقوم بإعداد مخططاته للتنمية المحلية.

¹ و في هذا الصدد تنص المادة 206 من قانون 10/11 على: " يتولى أمين خزانة البلدية تحصيل الإيرادات و تصفية نفقات البلدية و هو مكلف وحده و تحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية و كل المبالغ العائدة لها و صرف النفقات المأمور بدفعها".

² المادة 42 من قانون 08/90.

³ و هو ما أضافه المشرع في قانون البلدية 10/11.

الفرع الأول: صلاحيات المجلس في المجال الاجتماعي.

يتولى المجلس الشعبي في هذا المجال التنشيط الاجتماعي من خلال المبادرة بكل ما هو ضروري للتكفل بالفئات المحرومة¹ و مد يد المساعدة لها في مختلف المجالات. أهمها القضاء على الأمية عن طريق إنشاء المدارس الأساسية صيانتها، إنجاز المطاعم المدرسية و السهر على توفير وسائل النقل للتلاميذ². حيث يتعين على المجلس توفير الظروف الملائمة للدراسة و هو ما نصت عليه المادة 122 من قانون 10/11. كذلك للمجلس إدارة المرافق الخاصة بالسينما و الفن و القيام بالمهام الثقافية ذات الصالح العام، بالإضافة إلى ترقية المواقع السياحية و الترفيهية.

و في إطار محاربهه للأمية و نشره للثقافة الدينية، يقوم المجلس بصيانة المساجد و إنشاء المدارس القرآنية³. في مجال الصحة العمومية، يقوم المجلس الشعبي البلدي المحافظة على الصحة، و النظافة العمومية و هذا في المجالات التالية:

- المياه الصالحة للشرب و التنظيف و المياه القذرة؛
- القمامات المنزلية و غيرها من الفضلات؛
- الأسواق المغطاة و الأوزان و المكيال العمومية؛
- المقابر و المصالح الجنائزية.⁴

¹ بوشامي نجلاء: المرجع السابق، ص 180.

² عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 201.

³ ناجي عبد النور: المرجع السابق، ص 7.

⁴ المادة 132 من قانون اللدية 08/90.

و في هذا الخصوص تقوم البلدية بإحداث مصالح عمومية، يتغير عددها حسب إمكانيات كل بلدية، و لها في ذلك السلطة التقديرية في اختيار آلية و طرق تسييرها.¹

كما يقوم المجلس الشعبي البلدي و في حدود إمكانية البلدية باتخاذ كل التدابير التي من شأنها ترقية و توفير مرافق للتعليم الحضري، كما يساهم في إنشاء مرافق للرياضة و الشباب و مرافق الثقافة.²

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

إضافة لتلك الصلاحيات التقليدية التي أسندت للمجلس الشعبي البلدي، فإن هذا الأخير يضطلع بكل المهام المتعلقة بالتهيئة و التعمير و الهياكل القاعدية في حدود إقليمها و صلاحياته في هذا المجال واسعة و محددة في نفس الوقت، فهي محددة بالمخطط الوطني للتهيئة و التعمير، و المخطط الولائي للتهيئة.

حيث يتعين على البلدية أن تتزود بكل وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها، كما يتولى رسم النسيج العمراني و في ذلك يسهر على حماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء عن طريق مخطط شغل الأراضي. كما تسهر على احترام تخصيصات الأراضي و قواعد استعمالها بالإضافة إلى سهرها الدائم على احترام الشروط المحددة في القوانين عند تسليمها رخص البناء التي تعد إجبارية يسلمها رئيس المجلس الشعبي البلدي. كما أن أي عملية هدم كلي أو جزئي لبناية ما يشترط الحصول مسبقا على رخصة الهدم.³

و نظراً لحرص المشرع على حماية البيئة فإن إنشاء أي مشروع من شأنه أن يلحق ضرر بالبيئة، يشترط أن يلقي قبول قبلي من قبل المجلس الشعبي البلدي و هو ما نص عليه في قانون 08/90 في حين أنه في ظل قانون البلدية الجديد إشتراط المشرع الحصول على موافقة المجلس الشعبي البلدي فقط و لم يحدد له الوقت الذي يبدي فيه

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

² عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 202.

³ فريدة مزياي: المرجع السابق، ص 201.

موافقته أو رفضه للمشروع بمعنى أنه يمكن أن يبدي المشرع موافقته البعدية على مشروع ما، الأمر الذي يجعلنا نتساءل في حالة ما إذا تم إنشاء مشروع معين ، و بعد إنشائه أبدى المجلس رفضه له، فما مصيره ؟ في حين أن المشاريع ذات المنفعة الوطنية تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة.

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

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

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

المبحث الثاني: محدودية الموارد المالية للبلدية.

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

¹ بوشامي نجلاء: المرجع السابق، ص 180.

السلطة لوصية، و حسن فعل المشرع في تعديله لقانون البلدية حين استبدل مصطلح الاستقلالية المالية، بالذمة المالية المستقلة و التي تعبر حقيقة على نسبة الاستقلالية التي منحت للبلديات.

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

المطلب الأول: التمويل الذاتي للبلدية و أثره على التنمية المحلية.

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

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

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

² حياة بن سماعيل، وسيلة السبتي: التمويل المحلي للتنمية المحلية - نماذج من اقتصاديات الدول النامية، جامعة بسكرة، 2006، ص2.

³ نفس المرجع، و نفس الصفحة سابقا.

⁴ غزير محمد الطاهر: المرجع السابق، ص93.

الفرع الأول: مصادر التمويل الذاتي للبلدية.

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

أولاً: الموارد الجبائية :

تحتل القسم الأكبر، و ذلك لأنها تتميز بالثبات و الاستقرار و هو ما جعل البلدية تعتمد عليها كأحد أهم المصادر التمويلية، حيث يؤخذ على هذا النوع من الموارد أنه ليس في كل الأحوال تكون مخصصة كلياً للجماعات المحلية و إنما توجد حالات أين تقتسم الدولة مع البلدية عائدات هذه الموارد و بالتالي تنتفع بها البلدية جزئياً فقط. و تشكل الموارد الجبائية من الضرائب و الرسوم التي تشكل نسبة 90% من مجموع المداخيل¹ و التي قد تكون إما مخصصة جزئياً أو كلياً للجماعات المحلية، فبالنسبة للموارد الجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية فتمثل في الآتي:

1- الرسم على النشاط المهني (TAP):² يتم تطبيق هذا الرسم على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطاً صناعياً أو تجارياً، أو الذين يزاولون نشاطاً غير تجارياً³ ليحل محل الرسم على النشاط الصناعي و التجاري (TAIC)، و الرسم على النشاطات غير التجاري (TANC). لكن عائداته ليست موجهة للبلدية وحدها و إنما للولاية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية وفق النسب التالية:

¹ سوامس رضوان، بوقفلول الهادي: المرجع السابق، ص2.

² تم استحداث هذا النوع من الرسوم بموجب القانون رقم 25/95 المؤرخ في 03/12/1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996.

³ عبد الصديق شيخ: المرجع السابق، ص9.

الولاية 0.59 %، البلدية 1.30 %، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.11 % . وبالتالي فالبلدية تأخذ أكبر نسبة من هذا الرسم، و هي التي تقوم بتحصيله عن طريق قباضة الضرائب.

2- رسوم الخدمات: تتعلق هذه الرسوم بالخدمات التي تقدمها البلدية -عن طريق مرافقها والمؤسسات التابعة لها- للخواص، و من بين هذه الرسوم، رسم التطهير، رسم الذبح، رسم الإقامة، رسم السيارات، رسم رفع القمامة... الخ.

3- الدفع الجزافي: يقوم بدفعه الأشخاص الطبيعيين و المعنويين و المؤسسات الأجنبية المستقرة بالجزائر و التي تقوم بدفع أجور و مرتبات و تعويضات و أتعاب. هذا النوع من الرسوم كان يمثل موردا هاما في ميزانية البلدية، لكن بعد 01 فيفري 2006 لم يعد له أي دور.¹

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

1- الرسم على القيمة المضافة (TVA): حيث يعتبر هذا الرسم أهم المداخيل الجبائية للبلدية، حل محل الرسم الوحيد الشامل على الإنتاج (TUGP)، و الرسم الوحيد الشامل على الخدمات (TUGPS). يتم تطبيق هذا الرسم على عمليات بيع الأشغال العقارية و الخدمات غير الخاضعة لرسم خاصة² تحدد نسب توزيعه كآتي:

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

¹ بسمه عولمي: تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، الجزائر، ص 270.

² عبد الصديق شيخ: المرجع السابق، ص 12.

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

ثانياً: الموارد غير الجبائية

هي تلك الموارد التي تعلق بنتائج توظيف الجماعات المحلية لإمكاناتها و مواردها الخاصة باستغلال أملاكها و تسيير ثروتها¹، هذه الموارد نسبتها محدودة جدا فهي لا تتعدى نسبتها 10% من مجموع مداخيل البلديات² و تتمثل هذه الموارد في:

1- التمويل الذاتي: نص قانون البلدية 10/11 في مادته 195 على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير و تحويلها لقسم التجهيز و الاستثمار، ضمانا لاستمرارية التمويل الذاتي للبلديات، حتى تتمكن من إيجاد الحد الأدنى من الاستثمار. و في هذا الصدد منح المشرع للبلدية إمكانية منح تسهيلات و استخدام مساعدات الدولة لتحفيز المستثمرين³ للقيام بمشاريع استثمارية على إقليم البلدية تعود عليها بالربح. لكن الواقع يثبت غير ذلك، فمعظم البلديات التي لا تملك نشاط اقتصادي لم تستطع الظفر بهذه الورقة المربحة.

2- إيرادات و عوائد الأملاك: إن استغلال الجماعات المحلية بمواردها ينتج عنه إيرادات، حيث تتنوع هذه الإيرادات: من إيرادات بيع المحاصيل الزراعية، إلى حقوق الإيجار و حقوق استغلال الأماكن و المعارض و الأسواق و عوائد منح الامتيازات⁴.

¹ سوامس رضوان، بوقلقول الهادي، المرجع السابق، ص 3.

² غزير محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 96.

³ و يكون ذلك بالضرورة توفير ضمانات للمستثمرين لاستقطابهم.

⁴ ناجي عبد النور: المرجع السابق، ص 108.

3- إيرادات الاستغلال المالي: تتشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها البلدية، فهذه الإيرادات تتميز بالتنوع، و تتكون من عوائد الوزن و الكيل و القياس و عوائد الرسوم على الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها¹.

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

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

أولاً: عوامل مرتبطة بالتمويل المحلي: يعد احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية السبب المباشر في

فشل التمويل المحلي في تحقيق التنمية المحلية، و ذلك لأن بعض الموارد بالرغم من أنها موجهة للجماعات المحلية إلا أن الدولة تحتكر النسب الكبيرة منها، و مثال ذلك في الرسم على القيمة المضافة حيث تأخذ الدولة ما نسبته 85% من عائداته، ليتم توزيع الباقي بنسب متفاوتة بين البلدية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية. فإذا كانت هذه النسبة قليلة بالنسبة للبلديات التي يوجد بها نشاطات اقتصادية، فإن الوضع أقرب إلى الكارثي بالنسبة للأخرى التي ينعدم فيها النشاط الاقتصادي².

بالرغم من التأثير الناتج عن احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية في عدم نجاعة التمويل المحلي؛ إلا أن الدولة

تملك أيضا اختصاص توزيع الموارد الجبائية، هذا التوزيع كان و لمدة طويلة يطبق على كافة البلديات و بنفس القيم

¹ سوامس رضوان، بوقلقول الهادي، المرجع السابق، ص3.

² عبد الصديق شيخ: المرجع السابق، ص 36.

و النسب. لكن التغيرات الاقتصادية التي تعرفها مختلف الدول أثرت سلبا على مالية البلديات، مما استلزم وضع معايير أكثر عدالة و ليونة في توزيع الموارد الجبائية¹.

ثانيا: عوامل مرتبطة بالتسيير المحلي: هذه العوامل تتجسد في عدم ملائمة التنظيمي الإقليمي

للبلاد، فتوجه الدولة نحو زيادة عدد البلديات دون توفير التآطير البشري اللازم اثر سلبا على هذه البلديات و جعلها تعاني من جمود شبه تام، الأمر الذي حتم على هذه الأخيرة الاعتماد كليا على الإعانات الممنوحة لها من طرف الدولة.

من ناحية أخرى فإن السبب الآخر الذي كان له التأثير السلبي على فاعلية التمويل المحلي، و هو محدودية الوسائل البشرية لهذه البلديات، فمعظمها تعاني نقص فادح في الإطارات المسيرة لها و إن لم يكن في العدد فإنه في مستوى التأهيل و هو ما يؤدي إلى سوء استغلال الموارد المالية للبلدية.

المطلب الثاني: الإعانات المركزية و تأثيرها على التنمية المحلية.

إعانات الدولة، هي تلك المساعدات التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية دون إلزامها بردها.² تهدف من خلالها إلى إحداث نوع من التوازن بين البلديات، و حسب نص المادة 170 من قانون 10-11 فإن إعانات الدولة تشكل أحد الموارد المالية للبلدية. و منه يجب دراسة طبيعة هذه الإعانات (الفرع الأول)، بالإضافة إلى تحديد مدى تأثير هذه الإعانات على التنمية المحلية (الفرع الثاني).

¹ نفس المرجع، ص38.

² عبد الصديق شيخ: المرجع السابق، ص21.

الفرع الأول: طبيعة الإعانات المركزية الموجهة للبلدية.

لقد حددت المادة 172 من قانون البلدية 11-10 الهدف من هذه الإعانات أو الحالات التي تستلزم

تدخل الدولة و هي كالآتي:

- عدم كفاية مداخيل البلدية مقارنة بمهامها و صلاحياتها كما هي محددة في القانون.

- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.

- التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة و لاسيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في القانون.

- أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا.

- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية، في إطار تشجيع الاستثمارات المنصوص عليه في قانون البلدية.

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

أولاً: الصندوق المشترك للجماعات المحلية: وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية

المعنوية و الاستقلال المالي¹، يتولى هذا الصندوق تسيير صناديق الضمان و التضامن للبلديات و الولايات² حيث

يقدم إعانات و مساعدات مالية للبلديات التي تعاني من وضعية مالية صعبة، كذلك يقدم إعانات لتمويل

المشاريع الاستثمارية طبقاً لتوجهات المخطط الوطني للتنمية.

¹ غزير محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 99.

² هذين الصندوقين تم تحديدهما في المواد من 166 إلى 169 من قانون البلدية الملغى 08/90، و في المواد من 211 إلى 214 من قانون البلدية الجديد 10/11.

و تتكون موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية من حصص الضرائب و الرسوم المحددة بالقوانين الجبائية، التي تعدل في بعض الحالات في قوانين المالية¹، و التي تتمثل الرسم على النشاط المهني، الدفع الجزائي الرسم على القيمة المضافة، قسيمة السيارات، حيث تخصص لكل مورد نسبة معينة².

إضافة إلى الإعانات التي يقدمها الصندوق المشترك للجماعات المحلية في الظروف العادية، فإنه و في الظروف الاستثنائية يقدم إعانات استثنائية للبلديات و الولايات بسبب الكوارث. لكنه لم يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية، مساهمة في تمويل الجماعات المحلية و ذلك لكون 50 من موارده أصبحت موجهة لتسديد مصاريف الحرس البلدي³ و هذا بعد تدهور الأوضاع الأمنية في البلاد.

ثانيا: إعانات مخططات و برامج التنمية: تعمل السلطة المركزية على مساعدة البلدية في إعداد مخططات

التنمية - و التي يفترض فيها عدم تعارضها مع المخططات الوطنية للتنمية - و ذلك من خلال تقديم إعانات مالية للبلدية و ذلك لمساعدتها على تجسيد تلك المخططات على أرض الواقع. تم استحداث هذه المخططات بموجب المرسوم 380/81، الذي نص على نوعين من المخططات، أحدهما يتمثل في المخطط البلدي للتنمية (PCD). يضمن هذا المخطط برامج و مشاريع بلدية في المجال الفلاحي و القاعدي و التجهيزات الضرورية للمواطنين⁴

أما الثاني فيتمثل في المخطط القطاعي للتنمية الذي يعتبر مخطط ذو طابع وطني، حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية و المؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها. يتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي الذي

¹ حمدي رشدي: ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي - دراسة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس - مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2001، ص 59.

² عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 28.

³ عيسى مرزاق: المرجع السابق، ص 198.

⁴ عزيز محمد الطاهر: المرجع السابق، ص 100.

يسهر على تنفيذه، يتم تحضير المخطط القطاعي للتنمية بدراسة اقتراحات مشاريعه في المجلس الشعبي الولائي الذي يصادق عليه، بعدها يتم دراسة المخطط من الجانب التقني من طرف الهيئة التقنية..

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

الفرع الثاني: تأثير الإعانات المركزية على التنمية المحلية.

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

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

¹ حمدي رشدي: المرجع السابق، ص62.

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

هذه الوضعية تؤدي إلى توجيه القرار المحلي - بطريقة غير مباشرة- بمشاركة الدولة للجماعات المحلية في قيادة التنمية المحلية، فالبلدية تضع مخططات التنمية و الدولة تعمل على تمويلها، لتصبح العملية التنموية مرهونة بالإتفاق المالي للسلطة المركزية¹.

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

ما يميز صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون 10/11 أن المشرع تبنى العمومية في تحديده لها، الأمر الذي يجعل المسؤولية كبيرة على عاتق المجلس. إلا أنه في بعض الأحيان يحدد الصلاحيات بدقة و في أحيان أخرى يحيلها على التنظيم الذي يبقى مصيره مجهولاً بين إصداره من عدمه، و هو ما يطرح تساؤلاً كبيراً بخصوص طبيعة هذه المهام و الصلاحيات. كما أن تداخل الصلاحيات بين البلدية و الولاية و الدولة، يؤدي إلى تحميل البلدية مهام كبيرة هي في الأصل من اختصاص سلطات أخرى و هو ما يؤدي على رفع مستوى الإنفاق و بالتالي إعاقة عملية التنمية عن طريق التأثير السلبي على ميزانية البلدية.

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

¹ شباب سهايم: المرجع السابق، ص174.

الْحَمْدُ لِلَّهِ

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

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

تحسين المستوى، خاصة تلك المرتبطة بالتسيير البلدي. و بالمقابل ألزم الموظفين و الإطارات أيضا بمتابعة الدورات التكوينية و هو ما يحسب لصالح المشرع.

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

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

أما بالنسبة للموارد المالية للبلدية فإن الدولة تستحوذ على جزء كبير من الموارد المخصصة لها، فهي تأخذها لتعيد منحها لها مجدداً. و بالرغم من كثرة الموارد المالية للبلدية إلا أنها تبقى غير كافية لتغطية النفقات الأمر الذي يحتم على رئيس البلدية المبادرة كل عمل من شأنه أن يطور هذه الموارد البلدية . هذه الوضعية تحتم على البلدية إيجاد الآليات اللازمة لتفعيل و تدعيم وسائل تمويلها التي تعتبر من الضروريات الحتمية، فتوفير موارد مالية ثابتة و منتظمة يسهل على البلدية القيام بوظائفها. و بالدرجة الثانية تتمين الموارد المالية للبلديات يتم عن طريق إصلاح المنظومة الجبائية و الرفع من قدرات البلدية في التمويل الذاتي، و يتأتى ذلك من خلال تتمين الموارد الجبائية بإشراك البلديات في الجباية المحلية و من جهة أخرى تتمين الثروات و الأملاك المحلية.

و من أهم التوصيات التي يقترحها الباحث، و لتفعيل دور البلدية في التنمية المحلية و جعلها مقراً للازدهار

الاقتصادي، يجب على المشرع مراعاة النقاط التالية:

- الاعتماد على الكفاءات الموجودة بالبلدية لتسيير عملية التنمية.
- إعادة الثقة بين الرئيس و المرؤوس. و إعادة الاعتبار لثقافة العمل الجماعي و الإبداع و هذا بضرورة توحيد كل الجهود لتحقيق التنمية المحلية.
- توفير الحوافز المادية و المعنوية لاستقطاب الإطارات و الكفاءات الموجودة في البلدية بدل توجيهها نحو القطاع الخاص.
- تثمين دور الإعلام و جعله حافز للتنمية، فإذا كانت البلدية تخضع للسلطة الوصية، فإن الإعلام يفعل الرقابة الشعبية.
- ضرورة مراعاة الفروق الموجودة على مستوى كل بلدية، و مراعاة إمكانيات كل بلدية عند التقسيم الإداري.
- يجب على البلدية أن تلجأ إلى الاستثمار المنتج للثروة و إيجاد الضمانات لاستقطاب المستثمرين و بذلك خلق موارد جديدة للبلدية تقلل من تبعية البلدية ماليا للدولة.
- إيجاد آليات بديلة للتضامن المالي للبلديات عوض الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي لم يعد يقوم بالدور المنوط به.
- تفعيل دور الجهات الوصية في الرقابة على البلدية، سواء كانت على الأشخاص أو على مالية البلدية، بشرط أن لا تمس هذه الرقابة بمبدأ الاستقلالية.
- على المشرع أن يحدد و بدقة آلية إشراك الإطارات البشرية للبلدية في التنمية المحلية.
- يجب تحديد المركز القانوني للأمين العام بما يسمح له بأداء دوره بفعالية في تحقيق التنمية المحلية.

- باعتبار تكوين موظفي البلدية أمر ضروري للنهوض بالتنمية المحلية، يتعين استحداث لجان تراقب مدى احترام البلدية لهذه الدورات التكوينية، و تراقب مدى التزام هؤلاء الموظفين بالحضور لهذه الدورات التكوينية.

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

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المراجع:

أ- القوانين:

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

ب- النصوص التنظيمية:

المراسيم التنفيذية:

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

المراجع المكتبية العربية:

- 1- محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، د ط، الجزائر، 2002.
- 2- محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، د ط، الجزائر، 2004.
- 3- ناجي عبد النور: الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، منشورات الحلبي، د ط، الجزائر، 2010.
- 4- علاء الدين عشي: شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة و النشر، د ط، الجزائر، 2011.
- 5- عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، ط 2، الجزائر، 2007.
- 6- عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع، ط 1، الجزائر، 2012.
- 7- فريجة حسين: شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر، 2010.

المذكرات:

أطروحة الدكتوراه:

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

مذكرات الماجستير:

- 1- الطالب حمدي رشيد: ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي (دراسة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس) مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2012.

- 2- بوطيب بن ناصر: الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة، 2011.
- 3- بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديموقراطية المبدأ و التطبيق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2006.
- 4- بلعباس بلعباس: دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2003.
- 5- حسين عبد القادر: الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- 6- يجياوي حكيم: دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية (دراسة مقارنة بين بلديتي و ولايتي ورقلة و غرداية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011.
- 7- كواشي عتيقة: اللامركزية الادارية في الدول المغاربية- دراسة مقارنة- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010.
- 8- عبد السلام عبد اللاوي: دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر (دراسة ميدانية لولايتي المسيلة و برج بوعريريج)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011.
- 10- عبد الصديق شيخ: الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2003 .

11- رافيق مرسللي: الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير و معوقات التطبيق دراسة حالة الجزائر 2001-2011 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة تيزي وزو ، 2011.

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

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

الدوريات و المقالات:

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

2- بسمة عولمي: تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، 2004.

3- حسون محمد علي: الجهات محل الوصاية الإدارية و الأساس القانوني لاستقلالها في التشريع الجزائري، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثالثة، العدد الثالث، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة قلمة، 2011.

4- ناجي عبد النور: دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية (تجربة البلدية الجزائرية) مجلة النهضة، عدد 4 أكتوبر، القاهرة، 2009.

5- سوامس رضوان و بوقلقول الهادي: تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية

في الجزائر، جامعة باجي مختار عنابة.

6- عبد القادر موفق: الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، أبحاث اقتصادية و إدارية، جامعة بسكرة،

العدد 2، ديسمبر 2007.

7- عيسى مرزاققة: معوقات الجماعات المحلية بعض عناصر التحليل، مجلة العلوم الاجتماعية و

الإنسانية، جامعة باتنة، عدد 14، الجزائر، 2006.

8- غريبي أحمد : أبعاد التنمية المحلية و تحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث و الدراسات العلمية، جامعة المدية،

عدد 10، أكتوبر، 2010.

المراجع المكتبية الأجنبية:

1- Martine lombard et, gilles Dumont, droit administratif, 5eme
édition, édition Dalloz, France, 2003.

2- Patrick faisseix, droit administratif, s édition, édition ellipses,
France, 2002.

3- Jean claude bastion ,nicole chabannier :le droit des élections
locales,DEFR2NOIS- gualino-joly,france2004

أ.....	المقدمة.....
6.....	الفصل الأول: الإطار البشري للبلدية و دوره في التنمية المحلية.....
6.....	المبحث الأول: التركيبة البشرية للبلدية المساهمة في التنمية المحلية.....
7.....	المطلب الأول: النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي.....
7.....	الفرع الأول: آلية تشكيل المجلس الشعبي البلدي.....
9.....	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
9.....	أولاً: آلية تشكيل المجلس الشعبي البلدي.....
10.....	ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
12.....	المطلب الثاني: الأعوان العموميون للبلدية.....
12.....	الفرع الأول: الأمين العام للبلدية.....
14.....	الفرع الثاني: مساهمة التأطير البشري للبلدية في التنمية المحلية.....
15.....	المبحث الثاني: الاطار النظري للتنمية المحلية.....
16.....	المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية و عوامل نجاحها.....
16.....	الفرع الأول: مفهوم التنمية المحلية.....
16.....	أولاً: تعريف التنمية.....

18.....	ثانياً: تعريف التنمية المحلية.....
19.....	الفرع الثاني: عوامل نجاح التنمية المحلية.....
20.....	أولاً: توفر الكفاءة العلمية و القانونية في المترشح.....
20.....	ثانياً: تجسيد لامركزية إدارية و مالية.....
21.....	ثالثاً: تفعيل المشاركة الشعبية.....
23.....	المطلب الثاني: أدوات التنمية المحلية.....
23.....	الفرع الأول: مخططات و برامج التنمية المحلية.....
24.....	أولاً: التخطيط المركزي للتنمية المحلية.....
24.....	ثانياً: التخطيط المحلي للتنمية المحلية.....
26.....	الفرع الثاني: مساهمة ميزانية البلدية في التمويل المحلي.....
32.....	الفصل الثاني: معوقات التنمية المحلية.....
32.....	المبحث الأول: توسيع صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.....
33.....	المطلب الأول: صلاحيات المجلس في المجالين الاقتصادي و المالي.....
34.....	الفرع الأول: صلاحيات المجلس في المجال الاقتصادي.....
35.....	الفرع الثاني: صلاحيات المجلس في المجال المالي.....
36.....	المطلب الثاني: صلاحيات المجلس في المجالين الاجتماعي و التهيئة و التعمير.....
37.....	الفرع الأول: صلاحيات المجلس في المجلس الاجتماعي.....

38.....	الفرع الثاني: صلاحيات المجلس في مجال التهيئة و التعمير.....
39.....	المبحث الثاني: محدودية الموارد المالية للبلدية.....
40.....	المطلب الأول: التمويل الذاتي للبلدية و أثره على التنمية المحلية.....
40.....	الفرع الأول: مصادر التمويل الذاتي للبلدية.....
40.....	أولاً: الموارد الجبائية.....
42.....	ثانياً: الموارد غير الجبائية.....
43.....	الفرع الثاني: عدم فاعلية التمويل الذاتي للبلدية في تحقيق التنمية المحلية.....
43.....	أولاً: عوامل مرتبطة بالتمويل المحلي.....
43.....	ثانياً: عوامل مرتبطة بالتسيير المحلي.....
44.....	المطلب الثاني: الإعانات المركزية و تأثيرها على التنمية المحلية.....
44.....	الفرع الأول: طبيعة الإعانات المركزية الموجهة للبلدية.....
45.....	أولاً: الصندوق المشترك للجماعات المحلية.....
45.....	ثانياً: إعانات مخططات و برامج التنمية.....
46.....	الفرع الثاني: تأثير الإعانات المركزية على التنمية المحلية.....
48.....	خاتمة:.....
52.....	قائمة المصادر و المراجع:.....
58.....	الفهرس:.....