

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الإخوة منتوري - قسنطينة -

كلية الحقوق



صلاحيات البلدية في التنمية المحلية

مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام

فرع: الإدارة العامة، قانون وتسيير الإقليم

تحت إشراف الأستاذة الدكتورة:

موسى زهية

إعداد الطالبة:

عزيزي ليلي

لجنة المناقشة:

أ. د. طاشور عبد الحفيظ	أستاذ التعليم العالي	جامعة قسنطينة	رئيسا
أ. د. موسى زهية	أستاذة التعليم العالي	جامعة قسنطينة	مشرفة ومقررة
أ. د. عميرش نذير	أستاذ محاضر	جامعة قسنطينة	عضوا

السنة الجامعية:

2016-2015

الاهداء

أهدي هذا العمل الى روح أبي الطاهرة والى امي العزيزة الغالية
والى كل أفراد عائلتي التي ادعوا الله ان يحفظهم لي في السراء و الضراء
أخويَ الحنونين نصرالدين ورياض و أختي العزيزة شهرزاد .
وأخي الذي كان لي سناً طيلة دراستي وأعانني في انجاز هذا العمل
أخي الحنون طارق عزيز حفظه الله .
والى رفيقة دربي التي شاركتني أفراحي و أحراني و كانت لي نعم الاخت العرش
تلجة .

تَشْكُرَات

قال تعالى "وَقُلْ رَبِّي زِدْنِي عِلْمًا"

أحمد الله حمداً كثيراً على ان وفقني لإنجاز هذا العمل

أتقدم بالشكر الجزيل الى أستاذتي الفاضلة الأستاذة الدكتورة زهية موسى التي لم تبخل علي بنصائحها ووقتها الثمين طيلة فترة دراستي وأشرفها على اخراج هذا البحث في صيغته النهائية .

كما أتقدم بالشكر الى لجنة المناقشة الممثلة في الأستاذ الدكتور طاشور عبد الحفيظ والدكتور عميرش نذير اللذان تفضلا لمناقشة هذا العمل وإثرائه .

كما أشكر كل من ساعدني من قريب أو بعيد .

المقدمة

تستأثر عملية التنمية المحلية باهتمام خاص من قبل جميع الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، كونها تشكل ركيزة أساسية للتنمية الشاملة من خلال سعيها لتحقيق التوازن التنموي بين مختلف المناطق، ولقد تعددت الاتجاهات في محاولة تعريفها، فهناك من يربطها بمحور اقتصادي، وآخر يربطها بمحور سياسي، وآخر يؤسس تعريفه على المحور الاجتماعي والثقافي.... إلخ، ولكن التنمية المحلية عملية ذات أبعاد متعددة¹ اقتصادية، اجتماعية، سياسية وثقافية تتم على مستوى المجتمع المحلي، تتكامل وتتداخل فيها كل هذه الأبعاد تكاملا وتداخلا ضروريا وحتميا، وتمس المحيط بكل تفاعلاته، وكذا الإنسان بكل مكوناته المادية والروحية، وتمس تراثه وواقعه وتبني مستقبله.

التنمية المحلية هي العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين جهود المواطنين وجهود الحكومة للارتفاع بمستويات المجتمعات والوحدات المحلية اقتصاديا، اجتماعيا، ثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك المجتمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة².

فالتنمية المحلية كمفهوم حديث نسبيا وكمنهج تنموي متكامل الأبعاد الهادفة إلى تفعيل الطاقات الكامنة لدى المجتمعات المحلية وتحقيق نهضة تنموية بها ظهرت في ظل تراكم الأعباء التنموية الاقتصادية منها والاجتماعية، وازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية في بداية النصف الثاني من القرن العشرين بعد فشل سياسات التنمية المركزية، أين أصبحت الدولة غير قادرة على التصدي لمتطلبات المجتمع، وتطورت وظائفها واستحال عليها القيام بجميع المهام على المستوى الوطني في ظل اختلاف الاحتياجات والأولويات، الأمر الذي أدى إلى ضرورة تقاسم الأعباء التنموية مع الأقاليم المشكلة لها، بترك المبادرة للهيئات المحلية من خلال منحها وظائف تنموية على مستواها المحلي.

لذا وضعت الدول التنمية المحلية قضيتها الأولى ومركزتها الرئيسية، وفي سبيل ذلك اعتمدت على اللامركزية الإدارية لأنها الحالة أو الوضع الذي يعطي حق المشاركة في اتخاذ القرار للمؤسسات الإدارية الدنيا، من خلال توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وهذه الهيئات المستقلة المتواجدة في الأقاليم.

¹ - (Z) Moussa, (L) Senoussi, La dimension socio-culturelle ; un préalable incontournable pour le développement local, colloque international « gouvernance locale et développement territorial : le cas des pays Méditerranéens, 26-27 Avril 2003, la faculté des sciences économiques et sciences de gestions, université de Constantine-université de Pierre Mendès Grenoble, France, p. 2.

² - أنظر، عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 13.

تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية الوسائل المادية، البشرية والمالية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها، فتعتبر بذلك مدخلا استراتيجيا لتحقيق التنمية المحلية، كونها تعكس طموحات وأولويات كل إقليم ومجتمع محلي، وتساهم في تجنيد وتفعيل الإمكانيات المحلية، لذا نجد كل الدول تقريبا نزعت إلى اعتمادها كإطار للتخطيط وتنفيذ التنمية المحلية في محاولة لمنح هامش من الحرية للأقاليم في إدارة شؤون مواطنيها، ضمن فلسفة قائمة على تقريب الإدارة من المواطن.

تعد الجزائر إحدى الدول التي راهنت منذ السنوات الأولى للاستقلال على اللامركزية الإدارية كخيار في استراتيجيتها التنموية، وأهم الأسس التي أسندت لها عملية التنمية المحلية، لما أصبحت تحققه من مقاصد وتطورات إيجابية في كافة مناحي الحياة، وإيماننا منها بأنها الوسيلة المثلى لدفع قاطرة التنمية إلى الأمام، حيث نص الميثاق الوطني لسنة 1976¹ على أنه "ومن هنا ينبغي للامركزية أن تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية والجهوية التي بإمكانها حلها، ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فلها وحدها حق البت في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية".

من هذا المنطلق، جذبت الجماعات المحلية كأدوات استراتيجية لتجسيد التنمية المحلية، مادامت قادرة على رصد احتياجات وأولويات المواطن المحلي، وذلك من خلال مختلف النصوص القانونية التي جسدت معالم الإدارة المحلية، والقائمة على مشاركة المواطن المحلي في عملية التنمية، ولا سيما البلدية كأدنى وحدة إدارية، وكمحرك رئيسي لدواليب التنمية الشاملة.

البلدية الجزائرية تحظى بأهمية خاصة أبرزتها النصوص الأساسية والقانونية المختلفة وأكدتها الممارسة الفعلية، فدستوري سنة 1963² و1976³ اعتبرها الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، مصبوغة بطابع إيديولوجي اشتراكي ميز تلك الفترة، وحافظت على مكانتها في ظل دستوري سنتي 1989⁴ و1996⁵، حيث اعتبرت الخلية القاعدية للدولة.

1 - الصادر بموجب الأمر رقم 76-57، المؤرخ في 1976/07/05، الجريدة الرسمية عدد 61، الصادرة في 1976/07/30.

2 - المؤرخ في 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة في 1963/09/10.

3 - الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 1976/11/22، الجريدة الرسمية عدد 94، الصادرة في 1976/11/24.

4 - المؤرخ في 1989/02/23، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 الممضي في 1989/02/28، الجريدة الرسمية عدد 09، الصادرة في 1989/03/01.

5 - المؤرخ في 1996/02/28، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، الممضي في 1996/12/07، الجريدة الرسمية عدد 76، الصادرة في 1996/02/07، المعدل بموجب القانون رقم 02-03، الممضي في 2002/04/10، الجريدة الرسمية عدد 25، الصادرة في 2002/04/14، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 2008/11/15، الجريدة الرسمية عدد 63، الصادرة في 2008/11/16.

لقد خولت البلدية دورا في التنمية المحلية تجسد من خلال جملة من الاختصاصات¹، والتي تطورت متكيفة مع الأوضاع الأيديولوجية، السياسية والاقتصادية التي مرت بها البلاد، وذلك عبر سلسلة إصلاحات مستمرة في كافة المجالات برزت في القوانين المتعلقة بالبلدية، انطلاقا من أول قانون لها الأمر رقم 67-24² الذي صدر في ظل تبني الجزائر الخيار الاشتراكي إلى القانون رقم 90-08³ الذي جاء تجسيديا للتحويل للخيار الليبرالي، ثم أخيرا القانون رقم 11-10⁴، كلها حملت رؤى لدورها في التنمية المحلية تتماشى ومعطيات كل مرحلة.

يكتسي هذا الموضوع أهمية بالغة مردها إلى أن البلدية تشكل حجر الأساس في الهرم المؤسساتي للدولة، وركيزة أساسية لتحقيق التنمية المحلية، هذه الأخيرة التي أضحت الشغل الشاغل للمسؤول والمواطن على حد سواء، وموضوع الساعة وتثير جدلا كبيرا في أوساط الباحثين، لذا من الضروري الكشف عن دور البلدية في التنمية المحلية كما تعكسه مختلف النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالموضوع، خاصة وأن هذه الدراسة تأتي في ظرف تميز بإقرار قانون جديد للبلدية، وبالتالي حسم الجدل القائم حول ما إذا حمل هذا القانون رؤية جديدة بشأن دورها في التنمية المحلية، وفهم نقاط التوافق والاختلاف بينه وبين القوانين التي سبقته.

هذه الدراسة تستجيب لضرورة تماشي الدراسات القانونية مع مختلف الأعمال التي تقوم بها السلطات العمومية، لذا أردت الإحاطة بالموضوع من جميع جوانبه وخلفياته كونه يحمل من المستجدات ما يجعله ميدانا خصبا للدراسة والبحث.

إن إسناد مهمة التنمية المحلية للبلدية يرتبط بالموقف المركزي من هذه الخلية القاعدية كهيئة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، والذي يعكس لنا طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية وتفرعاتها على المستوى المحلي (البلديات)، ويبرز مكانة التنمية المحلية في النظام القانوني ومدى مطابقتها للتوجهات المعلن عنها في الخطاب السياسي.

هنا نتضح لنا إشكالية الموضوع محل الدراسة، والتي تتمحور حول الكشف عن الموقع الحقيقي لمحتوى الوظيفة التنموية المسندة للبلدية، والذي بدوره يحدد حقيقة وجودها القانوني في التنظيم

¹ - La doctrine utilise régulièrement la notion de compétence qui pourrait être définie d'une manière générale comme « toute aptitude légale, matérielle, territoriale, temporelle et personnelle dont dispose une autorité pour agir ». Voir, Lexique politique, Dalloz, 1992.

² - المؤرخ في 18/01/1967، الجريدة الرسمية عدد 06، الصادرة في 18/01/1967، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-09، المؤرخ في 04/07/1981، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة في 07/07/1981.

³ - المؤرخ في 07/04/1990، الجريدة الرسمية عدد 15، الصادرة في 11/04/1990، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-03، المؤرخ في 18/07/2005، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة في 19/07/2005.

⁴ - المؤرخ في 22/06/2011، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة في 03/07/2011.

الإداري الجزائري، هل كتفرع إداري وامتداد للسلطة المركزية وبالتالي حصر دورها التتموي في السياسات التتموية المركزية؟ أم كهيئة لامركزية مكلفة بمهام تنمية إقليمها وفق خصوصياتها واحتياجاتها؟ وذلك بعرض جملة الاختصاصات المسندة لها في التنمية المحلية، والمتبلورة في النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع، واستنباط آفاق الرؤية التي حملها قانونها الحالي لدورها التتموي، والوقوف عما إذا كان النظام القانوني لهذه الاختصاصات يسمح للبلدية بإرساء قواعد تنمية محلية محتواها ينطلق من إقليمها.

لدراسة هذا الموضوع اعتمدنا على مناهج تتناسب وطبيعة هذه الدراسة، تمكننا من الإجابة على مختلف التساؤلات التي تثيرها الإشكالية، فاعتمدنا على وجه الخصوص على المنهج التاريخي، كأمر تحتمه طبيعة الموضوع، يتلاءم مع التطور التكنولوجي لدور البلدية في التنمية المحلية، والتي ترجمت في القوانين المتعلقة بها، وكذا النصوص التطبيقية المتعلقة بالموضوع، وهذا ما سيسمح لنا باستنباط أوجه التشابه والاختلاف في الأدوار التي منحت لها في التنمية المحلية.

وحرصنا في هذه الدراسة على اقتران المنهج الوصفي بالمنهج التحليلي النقدي، فالأول يهدف إلى جمع معلومات مفصلة عن الموضوع، والثاني سيضفي طابعا مشوقا لهذه الدراسة، من خلال القراءة التحليلية للنصوص القانونية التي تخدم هذا البحث، وكذا الوثائق والخطابات الرسمية على ضوء الممارسة العملية، للوقوف على حقيقة ما تضمنته مع ما هو موجود على أرض الواقع. وإن كان بحثنا ليس من قبيل الدراسات المقارنة، إلا أن الاستعانة بالمنهج المقارن أمر تحتمه الضرورة في بعض مواطن هذا البحث، كما استعنا بالمنهج الإحصائي لإعطاء صورة شاملة عن بعض عناصر الدراسة.

انطلاقا من المعطيات المذكورة أعلاه، قسمنا الدراسة إلى محورين، مراعاة لجانب من التوازن المنهجي وحفاظا على التسلسل المنطقي.

الفصل الأول: استراتيجية السلطة المركزية في تعريف البلدية.

الفصل الثاني: الآليات المتوفرة للبلدية لتجسيد اختصاصاتها التتموية: الجدلية بين فعاليتها وكفايتها.

الفصل الأول

الفصل الأول: استراتيجية السلطة المركزية في تعريف البلدية

سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر وسيلة لتحقيق التنمية المحلية، واتخذت من البلدية الوحدة القاعدية الأساسية الدنيا في التنظيم الإداري، وحجر الزاوية في بناء الدولة ونظامها السياسي، تطبيقاً لمبدأ بناء الدولة من القاعدة إلى القمة، وخولت لها مهمة المساهمة في تحقيق التنمية المحلية، حيث تضطلع باختصاصات مختلفة في ذلك، هذه الاختصاصات تطورت متأثرة بالتغيرات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية التي عرفت البلاد منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وذلك عبر النصوص القانونية التي نظمت هذه الخلية القاعدية (المبحث الأول).

إن إسناد مهمة التنمية المحلية للبلدية يرتبط بطبيعة العلاقات الوظيفية التنموية الرابطة بين السلطة المركزية والبلدية والتي تبين الحدود الفاصلة بين مجالات تدخل كل منهما، وتعكس فعالية دور البلدية في التنمية المحلية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تغييب البلدية في عملية التنمية المحلية

إن المكانة المتميزة للبلدية في التنظيم الإداري الجزائري جعلها تلعب دوراً في التنمية المحلية منذ نشأتها إلى اليوم. بالرجوع إلى مراحل تطورها، نلاحظ تواجد اختلافات واضحة في الأدوار التي لعبتها في العملية التنموية، حيث ارتبطت بالاختيارات والتوجهات السياسية والاقتصادية للدولة، وظهر ذلك جلياً في القوانين المتعلقة بها بداية من الأمر رقم 67-24 الذي جعلها نقطة الانطلاق لتطور الاقتصاد الوطني تماشياً مع الخيار التنموي الاشتراكي، لكن تم التراجع عنه مع نهاية الثمانينات في مقابل اعتناق اقتصاد السوق، أين انعكس ذلك على دورها في التنمية المحلية بصور القانون رقم 90-08 (المطلب الأول)، لكن بعد مرور 20 سنة من إصداره تولدت قناعة بضرورة مراجعته فصدر قانون جديد للبلدية¹، والذي جاء في خضم تبني البلاد جملة من الإصلاحات على جميع المستويات حاول المشرع من خلاله استدراك النقائص التي ارتبطت بالبلدية منذ تأسيسها، لكن ما هي الرؤية التي حملها هذا القانون لدورها في التنمية المحلية؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون 90-08 مقارنة بالأمر 67-24

واجهت البلاد ابتداء من أواخر الثمانينات مرحلة تحول سياسي، اقتصادي واجتماعي جذري، جعلها تنتقل من نمط إيديولوجي سياسي واقتصادي قائم على الحزب الواحد والاقتصاد المخطط إلى خيار ذو محتوى سياسي واقتصادي يتمثل في التعددية الحزبية واقتصاد السوق، ونظراً

¹ - القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

لعدم تماشي القوانين المصاغة في ظل النهج السابق، كان لابد من إيجاد إطار قانوني يستوعب تلك التغيرات.

انعكس ذلك على المستوى المحلي بتكليف الجماعات المحلية خاصة البلدية مع الأوضاع الجديدة، وفي مجال التنمية المحلية كان لابد من أن تتماشى اختصاصات البلدية مع أسس النهج الجديد المتبنى، لذا جاء قانون البلدية رقم 08-90 كاستجابة فعلية لهذه الإصلاحات بعد أن أكد دستور سنة 1989 على أهمية هذا المرفق، حيث اعتبرها الجماعة القاعدية¹، وتأثر المشرع في منح اختصاصات في التنمية المحلية للبلدية بالتحول المعلن من الاشتراكية وتوجيه الدولة للاقتصاد إلى الليبرالية واقتصاد السوق.

عرفت البلدية تغييرا في اختصاصاتها في التنمية المحلية بالنظر إلى القانون الذي كان يحكمها قبل فترة التسعينيات²، والذي حدد أدوارا سياسية واقتصادية واجتماعية للبلدية مضبوطة بتصورات إيديولوجية اشتراكية³، فجاء القانون 08-90 متحاشيا ذلك واكتفى بتعريفها على أنها الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون⁴، مكثفيا بالإشارة إلى البعد الجغرافي والقانوني.

يعتبر هذا منحى جديد في أساليب إدارة البلدية يوحى ضمنا بالتخلي عن الأدوار الأيديولوجية التقليدية التي كانت منوطة بالبلدية، لكن هذا لم يمنع من أن تبقى جهازا لامركزيا أساسيا لتحقيق التنمية المحلية، حيث منحت أولويات التنمية المحلية.

ففي ظل الأمر رقم 24-67 الذي صدر انطلاقا من الأهداف المسطرة في الميثاق البلدي المصادق عليه بتاريخ 1966/10/04 منح المشرع للبلدية اختصاصاتها كثيرة ومتنوعة في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية بحكم التوجه الأيديولوجي الاشتراكي للدولة.

لذا اعتبر ميثاق الجزائر لسنة 1964 البلدية القاعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في البلاد، تمنح لها سلطة توجيه التطور الاقتصادي، واستخدامها جزء من الدخل الذي تحققه من أجل إشباع الحاجيات المحلية.

1 - أنظر، المادة 15 من دستور 1989، المرجع السابق.

2 - الأمر 24-67، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.

3 - أنظر، المادة 01، المرجع نفسه.

4 - أنظر، المادة 01 من القانون 08-90، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

إن الأمر رقم 67-24 جاء في شكل مزيج بين النموذج اليوغسلافي من حيث المبادئ والوظائف، والنموذج الفرنسي من حيث درجة الاستقلال المحلي والتنظيم الذي يقوم على الأسلوب الموحد¹.

منحها اختصاصاتها تمشي المجالات لاسيما الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، وما يدل على ذلك ما ورد في المادة الأولى منه حيث نصت على أن " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية "، واختص الكتاب الثاني منه بتحديد اختصاصات البلدية وهي واسعة من خلال 108 مادة².

كرس البلدية الخلية الأساسية للأمة، وهي وحدة مدمجة في الدولة ومن واجبها أن تكون في خدمتها، وهي مع ذلك مكلفة بالقيام بأعمال التنمية التي تخصها وحدها.

إن الهدف الأساسي من الأمر 67-24 حسب عرض أسبابه هو إعطاء البلديات دورا أساسيا في المجتمع الجزائري المقبل، فإلى جانب اختصاصاتها التقليدية تضاف لها اختصاصات جديدة، لاسيما في الميدان الاقتصادي الذي يشكل العنصر الأساسي لنظامنا الاشتراكي، وتكون في نفس الوقت أحد العناصر المحركة لتنميتنا الاقتصادية.

إن البلدية باعتبارها الخلية الأساسية في تنظيم البلد هي قريبة جدا من المواطنين في حياتهم الاجتماعية وفي أعمالهم، بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكلة الإداري لبلدنا، وتكون قادرة على القيام بالإنجازات التي يجب أن تلبى الحاجيات الأساسية للسكان³.

فالاختصاصات الجديدة والواسعة الممنوحة للبلدية التي لا ينحصر دورها في التسيير الإداري للشؤون المحلية فحسب بل يمتد إلى المسؤوليات الفعلية في الميادين السياسية والاقتصادية والاشتراكية والثقافية⁴.

وباعتبار اللامركزية أساسا لتطور البلاد وتنظيمها، فإنه يجب أن تركز على توزيع متزن للاختصاصات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية، ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁵.

1 - أنظر، أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص163.

2 - أنظر، المواد من 135 إلى 243 من الأمر رقم 67-24، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.

3 - أنظر، عرض أسباب الأمر رقم 67-24، المرجع نفسه.

4 - أنظر، قرارات مجلس الثورة عند انتهاء اجتماعاته المنعقدة من 22-26 أكتوبر 1966، الجريدة الرسمية عدد 105، الصادرة في 1966/12/13.

5 - أنظر، الميثاق الوطني لسنة 1976، المرجع السابق.

إن الاتجاه جاء واضحاً في القانون البلدي لسنة 1967 بضرورة منح البلديات السلطات اللازمة التي تسمح لها بتوجيه التنمية الاقتصادية، وانسجام المصالح المحلية والوطنية وتحفيز التطور والإنتاجية، فوسعت اختصاصاتها لتشمل جميع الميادين اقتداء بالمشروع اليوغسلافي، فهي تتدخل لإنتاج وإشباع الحاجيات العامة ضمن وحدات إنتاجية اقتصادية، وبالتالي تبتعد عن البلدية في مفهومها في النظام الليبرالي، الذي فيه الإدارة لا تتدخل مباشرة في المهام ذات المصلحة العامة إلا في حالة عجز الخواص عن القيام بها¹، أي أنها تعمل بصورة مباشرة أو غير مباشرة في إنتاج الأموال والخدمات².

فالتوجهات السياسية للدولة تتحكم آلياً في السياسة العامة للبلدية، حيث نجد في النظام الاشتراكي الدولة تتكفل بجميع النشاطات وتكلف بها جميع المؤسسات الإدارية العامة والمرافق العامة بما فيها البلدية، حيث لا يترك مجال للمبادرة الخاصة، فالبلدية تتدخل حتى في الجانب الاقتصادي، حيث يرى البعض أن النشاط الاقتصادي للبلدية لا يمكن تصوره إلا ضمن إطار الاختيار الاشتراكي³.

تم تعديل وتتميم الأمر رقم 67-24 بموجب القانون رقم 81-409 الذي جاء للتماشي مع المعطيات الجديدة التي أفرزتها تلك الفترة، ونص في مادته 383 على أنه " تحدد صلاحيات البلدية واختصاصاتها بموجب مرسوم بالنسبة لكل قطاع نشاط"، وبالفعل صدر 18 مرسوم بين 1981-1982 لتحديد صلاحيات واختصاصات البلدية في كل قطاع نشاط⁵.

بعد دخول البلاد مرحلة تحول سياسي واقتصادي في أواخر الثمانينات تغير دور البلدية في العملية التنموية من فاعل متعدد الاختصاصات إلى فضاء لتشجيع كل المبادرات من طرف المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين الهادفة لتنمية الأنشطة المرتبطة بالتنمية المحلية، ومكان لوضع كل إجراء قيد التنفيذ من شأنه توفير المناخ المحفز لبروز فاعلين جدد يساهمون في تحقيق التنمية المحلية، وتكرس انسحابها الكامل من النشاطات التي بطبيعتها من مهام المؤسسات الاقتصادية تماشياً مع التوجه الليبرالي.

1 - أنظر، محمد الأمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن عمر ورحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص 03.

2 - أنظر، أحمد محيو، المرجع السابق، ص 196.

3 - أنظر، المرجع نفسه، ص 172.

4 - المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق.

5 - 17 مرسوم مؤرخة في 1981/12/26، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29، والمرسوم رقم 28-190، المؤرخ في 1982/05/29، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الإسكان والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 22، الصادرة في 1982/06/01.

استنادا إلى النظرة الجديدة لدور أجهزة الدولة عموما والبلدية خصوصا في النشاط الاقتصادي أصبحت الاستثمارات الإنتاجية حكرا على الخواص، ووقع على كاهل البلدية القيام بالاستثمارات غير الإنتاجية، لكون الخدمات التي تتجم عنها خدمات اجتماعية، فالاستثمارات في البناءات الهيكلية القاعدية كالطرق، المياه والكهرباء لها تأثير مباشر على التنمية بحيث تمثل هياكل جديدة وعملا استثماريا مفيدا لمستقبل التنمية.

أعاد القانون رقم 90-08 ترتيب أجهزة البلدية، فأسند لكل من المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، ورئيس المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثاني) اختصاصات في التنمية المحلية تتسجم مع الأوضاع الجديدة.

الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي: تراجع مجال التدخل

حافظ المجلس الشعبي البلدي على المكانة التي حضي بها في ظل النهج السابق، فيشكل إطارا للتعبير عن الديمقراطية محليا، ويمثل اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية¹ وبالتالي شؤون التنمية المحلية.

يعالج الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية من خلال مداولاته²، وعن طريق تشكيل لجان دائمة أو مؤقتة قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية، لاسيما في مجالات الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والتعمير والشؤون الاجتماعية والثقافية³.

الاختصاصات المسندة إلى المجلس الشعبي البلدي بموجب هذا القانون تراجعت مقارنة مع أحكام الأمر 67-24 خاصة من الجانب الاقتصادي، ولعل السبب واضح وهو التوجه السياسي والإيديولوجي للدولة، فالمجلس الشعبي البلدي في ظلّه يتدخل في التجهيز والإنعاش الاقتصادي⁴، التنمية الفلاحية⁵، التنمية الصناعية والصناعات التقليدية⁶، التوزيع والنقل⁷، التنمية السياحية⁸، السكن والإسكان⁹، الإنعاش الثقافي والاجتماعي¹⁰.

يمكن تصنيف الاختصاصات المسندة للمجلس الشعبي البلدي في القانون 90-08 إلى:

- 1 - أنظر، المادة 84 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.
- 2 - أنظر، المادة 85، المرجع نفسه.
- 3 - أنظر، المادة 24، المرجع نفسه.
- 4 - أنظر، المواد من 135 إلى 138 من الأمر رقم 67-24، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.
- 5 - أنظر، المادتين 140، 141، المرجع نفسه.
- 6 - أنظر، المادتين 142، 143، المرجع نفسه.
- 7 - أنظر، المواد 144، 145، 146، المرجع نفسه.
- 8 - أنظر، المواد من 147 إلى 155، المرجع نفسه.
- 9 - أنظر، المواد من 156 إلى 158، المرجع نفسه.
- 10 - أنظر، المواد من 159 إلى 166، المرجع نفسه.

الفقرة الأولى: التنمية والتهيئة العمرانية والبيئة

حافظ المجلس الشعبي البلدي على دوره في التخطيط للتنمية المحلية في ظل القانون رقم 90-08، وتعزز دوره في التهيئة والتعمير والبيئة، كون أن هذه النشاطات حظيت باهتمام خاص.

1- التنمية

في هذا الإطار، يعد المجلس الشعبي البلدي مخطط البلدية التنموي القصير والمتوسط والطويل الأمد ويصادق عليه، ويسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة للبلدية قانونا مع مراعاة مخطط الولاية ومخططات التهيئة العمرانية¹، ويشمل هذا المخطط جميع العمليات التي تعتمده البلدية القيام بها في ميادين التنمية².

2- التهيئة العمرانية والتعمير

تشكل التهيئة العمرانية أكثر الخدمات المحلية التصاقا وتأثيرا في حياة السكان، لما لها من مردود فاعل في توفير الخدمات والمرافق والمنشآت التي تضمن ترقية إطار المعيشة، وقد أسندت الدولة للبلدية الأدوار الأولى في رسم خيارات وتوجهات التهيئة العمرانية في إطار استراتيجية تحددها الدولة³.

اعتبرت التهيئة العمرانية منذ الاستقلال الأداة الضرورية الوحيدة لتشديد مجتمع عادل يحظى بتنمية متزنة، وبذلك تصبح شروط العيش المتكافئ حقيقة ملموسة في أنحاء البلاد⁴.

لقد أضاف القانون البلدي 81-09 مهمة جديدة للبلدية تتماشى وهذا المبتغى، حيث يساهم المجلس الشعبي البلدي في أعمال التهيئة العمرانية وفي تجسيدها ومراقبتها⁵، وألزم بوضع مخطط التهيئة الخاص بالبلدية في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتعمير⁶، ووضع مخطط توجيهي للعمران في إطار مخطط التهيئة الخاص بالبلدية، وإذا تعذر ذلك يضع مساحة تعميم مؤقتة لكل تجمع من التجمعات السكانية الحضرية بالبلدية⁷.

1 - أنظر، المادة 86، من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.
- المادتين 19 و20 من القانون رقم 88-02 المؤرخ في 12/01/1988، المتعلق بالتخطيط، الجريدة الرسمية عدد 02، الصادرة في 13/01/1988.

2 - أنظر، المادة 06 من المرسوم رقم 81-380 المؤرخ في 26/12/1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 29/12/1981.

3 - أنظر، محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، مخبر المغرب العربي الكبير للاقتصاد والمجتمع، ملتقى تسيير الجماعات المحلية من 9 إلى 10 جانفي 2008، قسنطينة، ص 20.

4 - أنظر، الميثاق الوطني لسنة 1986، الصادر بموجب المرسوم رقم 86-22، المؤرخ في 09/02/1986، الجريدة الرسمية عدد 7، الصادرة في 16/02/1986.

5 - أنظر، المادة 45 من القانون رقم 87-03، المؤرخ في 27/01/1987، يتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية عدد 05، الصادرة في 28/01/1987.

6 - أنظر، المادة 155 من القانون رقم 81-09، المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق.

7 - أنظر، المادة 156، المرجع نفسه.

وجاء القانون 90-08 مشددا على مسؤولية البلدية في تهيئة إقليمها، من خلال التكفل بتنظيمه وتسييره وتتبع ديناميكيته وتطوراتها، فتشارك في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية وتعلن عن آرائها وقراراتها وفقا لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما¹.

ألزم المشرع البلدية أن تتزود بكل وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها²، وبناء على ذلك يختص المجلس الشعبي البلدي بالدراسة والمصادقة على مخططات التهيئة العمرانية للبلدية (المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي).

هذه الأدوات تحدد التوجهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية، كما تضبط توقعات التعمير وقواعده، وتحدد على وجه الخصوص الشروط التي تسمح من جهة بترشيد استعمال المساحات ووقاية النشاطات الفلاحية وحماية المساحات الحساسة والمواقع والمناظر، ومن جهة أخرى تعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية ذات المنفعة العامة، والبناءات الموجهة للاحتياجات الحالية والمستقبلية في مجال التجهيزات الجماعية والخدمات والنشاطات والأماكن³.

كما تتحمل البلدية في إطار حماية التراث العمراني مسؤولية المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظرا لقيمتها التاريخية والجمالية، وحماية الطابع الجمالي والمعماري، وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية⁴، ومراعاة حماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء أثناء إقامة المشاريع عبر تراب البلدية⁵.

3- البيئة

اكتمل اعتراف المشرع باعتماد نظام اللامركزية في تسيير حماية البيئة بعد استكمال صدور القوانين والتنظيمات المنظمة لمختلف موضوعات حماية البيئة، كالضجيج⁶، قواعد التهيئة والتعمير⁷، قانون تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة⁸..... إلخ، حيث اعترف للبلدية بدور محتشم في حماية البيئة في ظل أول تعديل للأمر رقم 67-24 مكتفيا بإشراك المجلس الشعبي البلدي في كل عمل يرمي إلى حماية المحيط وتحسينه عبر تراب البلدية⁹.

1 - أنظر، المادة 87 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 90، المرجع نفسه.

3 - أنظر، المادة 4 من القانون رقم 04-05، المؤرخ في 14/08/2004، يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 51، الصادرة في 2004/08/15.

4 - أنظر، المادة 93 من القانون 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

5 - أنظر، المادة 94، المرجع نفسه.

6 - المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في 27/07/1993، ينظم إثارة الضجيج، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة في 29/07/1993.

7 - القانون رقم 87-03، يتعلق بالتهيئة العمرانية، المرجع السابق.

8 - القانون رقم 01-20، المؤرخ في 12/12/2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 77، الصادرة في 2001/12/15.

9 - أنظر، المادة 139 مكرر 1، من القانون رقم 81-09، المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق.

تعزز دورها في حماية البيئة بعد صدور القانون 83-08¹ الذي اعتبر المجموعات المحلية خاصة " البلدية "، المؤسسات الرئيسية لتطبيق تدبير حماية البيئة².

كما منحت اختصاصات واسعة فيما بعد لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية البيئة من خلال المرسوم رقم 81-267³، حيث يتخذ كل الإجراءات التي تخص النقاوة وحفظ الصحة العمومية، من نظافة المساكن والعمارات والأنهج والمساحات والطرق، وكذا صيانة شبكات التطهير وتصريف المياه القذرة ونظافة البلدية وتجميلها، وتعزز دوره أكثر في هذا المجال من خلال القانون 85-05⁴، الذي ألزمه بمكافحة الأمراض المتقلة عن طريق المياه، وجاء تفصيل كيفية تطبيق هذه الصلاحية في النص المنظم لمكاتب حفظ الصحة البلدية⁵ التي تتولى المراقبة الدائمة لحفظ الصحة والنقاوة العمومية على مستوى البلدية.

أكد القانون رقم 90-08 على دور البلدية في حماية البيئة، فاشتترطت الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة⁶، كما يتكفل بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية، لاسيما في مجال توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف ومعالجة المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية، مكافحة ناقلات الأمراض المعدية، نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات التي تستقبل الجمهور ومكافحة التلوث وحماية البيئة⁷.

كما كلف بإنشاء وتوسيع وصيانة المساحات الخضراء وكل أثاث حضري يهدف إلى تحسين إطار الحياة، ويسهر على حماية التربة والموارد المائية ويساهم في استغلالهما الأمثل⁸.

الفقرة الثانية: الاختصاصات الاقتصادية

تراجعت اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في الميدان الاقتصادي في ظل القانون رقم 90-08 بالمقارنة مع ما ورد في القانون السابق⁹ أين اعتبرت البلدية نقطة الانطلاق لتطور الاقتصاد الوطني، واعتمدت على كل من المقولة العمومية والمؤسسة العمومية كأهم وسائل تجسيد تدخل

1 - المؤرخ في 1983/02/25، يتضمن حماية البيئة، الجريدة الرسمية عدد 06، الصادرة في 1983/02/08، الملغى بموجب الأمر رقم 03-01، المؤرخ في 2003/07/19، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 43، الصادرة في 2003/07/20.

2 - أنظر، المادة 16، المرجع نفسه.
3 - المؤرخ في 1981/10/10، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 41، الصادرة في 1981/10/13.

4 - المؤرخ في 1985/02/16، يتعلق بحماية الصحة العمومية وترقيتها، الجريدة الرسمية عدد 08، الصادرة في 1985/02/17.

5 - أنشأت بموجب المرسوم رقم 87-146، المؤرخ في 30/06/1987، يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة في 1987/07/01.

6 - أنظر، المادة 92 من القانون 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

7 - أنظر، المادة 107، المرجع نفسه.

8 - أنظر، المادة 108، المرجع نفسه.

9 - الأمر رقم 67-24، المرجع السابق.

البلدية في النشاط الاقتصادي، وتم إخضاع عملها في ذلك لأحكام المراسيم رقم 71-179¹، 83-200²، 83-201³ للمساهمة في التنمية الفلاحية، الصناعية، السياحية والنقل.

أمام النظام التأسيسي الجديد الذي جاء به دستور 1989 وتوجهاته السياسية والاقتصادية والاجتماعية تأثرت هذه الاختصاصات الاقتصادية المسندة للبلدية، وأصبحت قريبة من المفهوم الفرنسي، الذي يعتبر تدخل الهيئات المحلية في النشاط الاقتصادي أمرا غير شرعي باعتباره يسيء لمبدأ اقتصاد السوق.

لذا تقلصت الاختصاصات ذات الطابع الاقتصادي، وأصبحت البلدية فضاء لتشجيع مختلف النشاطات التي تساهم في التنمية الاقتصادية، وخلق الشروط المحفزة لبروز فاعلين جدد على مستواها.

لكن المشرع حافظ على بعض الاختصاصات التي تدخل في المجال الاقتصادي من خلال مساهمة المجلس الشعبي البلدي في تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في البرنامج التنموي للبلدية، باتخاذ كل إجراء من شأنه الوصول إلى ذلك الهدف، بالاستناد إلى الطاقات والإمكانات المادية والمالية للبلدية، وتنفيذ كل إجراء كفيل بتشجيع تدخل المتعاملين وتهيئة الظروف الدائمة للاستثمار⁴. إلا أنه في الواقع لم تتمكن البلديات من الخوض في ميدان الاستثمار لأنها لا تملك الإمكانيات المالية الكافية لذلك، فالمجالس الشعبية البلدية لم تتمكن حتى من توفير التجهيزات الأساسية للبلدية فما بالك بالاستثمار⁵.

كما تعمل البلدية من خلال المجلس الشعبي البلدي في إطار التجهيز والهياكل القاعدية بإعداد الأعمال المتعلقة بأشغال تهيئة الهياكل القاعدية والأجهزة الخاصة بالشبكات التابعة لممتلكاتها وبكل العمليات الخاصة وتسييرها وصيانتها، كما يمكن المشاركة في إنشاء مساحات مخصصة لاحتضان النشاطات الإنتاجية أو المستودعات⁶، بالإضافة إلى بعض الاختصاصات التي تدخل في المجال الاقتصادي والمتمثلة فيما يلي:

¹ - المؤرخ في 1971/06/30، يتضمن تحديد كفاءات تأسيس وتنظيم وتسيير المؤسسة العمومية البلدية، الجريدة الرسمية عدد 56، الصادرة في 1971/07/09.

² - المؤرخ في 1983/03/19، يحدد شروط إنشاء المؤسسات العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 1983/03/22.

³ - المؤرخ في 1983/03/19، يحدد شروط إنشاء المقاولات العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 1983/07/09.

⁴ - أنظر، المادة 88 من القانون 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ - (Z) Moussa, Les équipements collectifs : un mode de traitement des problèmes locaux, Annales, L.E.R.M.M, Université Mentouri, Constantine, VOL IV, 2001, p.68.

⁶ - أنظر، المادة 95 من القانون 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

1) الاستثمارات الاقتصادية: حيث يقرر المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة تخصيص رأسمال على شكل استثمارات تسند إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية¹، والمحدثه في إطار تصور جديد لوظائف الدولة عموما والبلدية خصوصا كسلطة عامة حيث تضمن انسحابها من تسيير المؤسسات الاقتصادية العمومية، وتظهر مساهمة تتصرف وفق أطر وأحكام القانون التجاري، وصدر القانون رقم 83-03 المتعلق بصناديق المساهمة، ونصت المادة الأولى منه على أنه " في إطار عملية التنمية الاقتصادية يمكن أن تحدث في شكل شركات تسيير القيم المنقولة مؤسسات عمومية اقتصادية تسمى صناديق المساهمة".

يعد صندوق المساهمة عون ائتماني للدولة التي تسند إليه رؤوس أموال عامة يتولى تسييرها، وتمارس الدولة والجماعات المحلية المساهمة في المؤسسات العمومية الاقتصادية حقها على الملكية بواسطة صناديق المساهمة التي يسند إليها تسيير حافظة الأسهم الحصصية التي تصدرها المؤسسات العمومية الاقتصادية مقابل دفع الرأسمال².

يسند المجلس الشعبي البلدي لصناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية تنفيذ الاستثمارات عن طريق إنشاء مؤسسات عمومية اقتصادية أو المساهمة فيها، هذا الصندوق يعمل عونا ائتمانيا للبلدية، ويضمن حماية رؤوس الأموال التي تسندها إليه وتسييرها بهدف المشاركة في التوسع الاقتصادي لتحقيق أرباح مالية.

يتولى هذا الصندوق التابع للبلدية اطلاعها على الإمكانيات الاستثمارية المتاحة لها ويستثمر رؤوس الأموال المسندة إليه طبقا لغرضه، ويكلف المجلس الشعبي البلدي بتحديد المبالغ الواجب استثمارها، وكذا فرع النشاط الذي يرغب الاستثمار فيه³.

غير أنه تجدر الإشارة إلى أن النظام القانوني لصناديق المساهمة تغير إلى ما يسمى بالشركات القابضة⁴ ثم إلى شركات تسيير المساهمات.

2) المؤسسة العمومية: حيث يمكن للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصلحة عمومية⁵، ويمكن أن تكون ذات طابع صناعي

1 - أنظر، المادة 109، من القانون 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 11، من القانون رقم 88-03، المؤرخ في 1988/12/01، يتعلق بصناديق المساهمة، الجريدة الرسمية عدد 02، الصادرة في 1988/01/13.

3 - أنظر، المواد من 22 إلى 25، المرجع نفسه.

4 - بموجب الأمر رقم 95-25، المؤرخ في 1995/12/25، يتعلق بتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة، الجريدة الرسمية عدد 55، الصادرة في 1995/12/27.

5 - أنظر، المادة 136 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

وتجاري¹. غير أنه سرعان ما بدأ التراجع عن هذا الخيار منذ سنة 1994، فتم تضيق هذه الصلاحية في إطار مسار حل وتصفية المؤسسات العمومية الاقتصادية وخصوصتها بموجب الأمر رقم 95-22²، وتؤكد هذا الخيار بتكريس مبدأ حرية التجارة والصناعة في دستور 1996³، حيث تمت تصفية كل المؤسسات العمومية البلدية إثر اتفاقيات إعادة جدولة الديون الممضاة مع صندوق النقد الدولي بناء على توصيات هذا الأخير، والقاضية بإخراج القطاع العمومي من الملكية الاقتصادية للمشاريع في إطار مسار التعديل الهيكلي⁴.

فنصت المادة 180 من قانون المالية لسنة 1994⁵ على أنه " يتخذ الوزير المكلف بالقطاع بعد استطلاع رأي مجلس الحكومة قرار حل المؤسسة العمومية غير المستقلة ذات الصبغة الوطنية أو المحلية، ويترتب على هذا القرار تصفية المؤسسة التي تم حلها"، ثم صدر المرسوم التنفيذي رقم 94-294⁶ يوضح كيفية تطبيق هذه المادة، وأقر بحل المؤسسات التي لا تتوافر فيها شروط النجاعة الاقتصادية قبل أن يصدر الأمر رقم 95-22 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية ليحدد القواعد العامة لخصوصية المؤسسات التي تملك فيها الدولة والأشخاص المعنويون التابعون للقانون العام بصفة مباشرة أو غير مباشرة جزءاً من رأسمالها أو كلها.

الفقرة الثالثة: الاختصاصات الاجتماعية والثقافية

لم يغفل قانون البلدية رقم 90-08 عن الواجبات الاجتماعية والثقافية للمجلس الشعبي البلدي حيال المواطنين تماشياً مع ما ورد في الأمر رقم 67-24. لذا خص المجلس الشعبي البلدي بحق المبادرة بكل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومساعدتها لا سيما في مجالات الصحة والشغل والسكن⁷ لضمان الترقية

1 - أنظر، المادة 137، من القانون 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.
2 - المؤرخ في 1995/08/26، الجريدة الرسمية عدد 48، الصادرة في 1995/09/03، المعدل والمتمم بالأمر رقم 97-12، المؤرخ في 1997/03/19، الجريدة الرسمية عدد 15، الصادرة في 1997/03/19، والملغى بموجب الأمر رقم 01-04، المؤرخ في 2001/08/20، يتعلق بتنظيم المؤسسات الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، الجريدة الرسمية عدد 47، الصادرة في 2001/08/22.
3 - حيث نصت المادة 37 من دستور 1996 على أن " حرية التجارة والصناعة مضمونة، وتمارس في إطار القانون".
4 - هو جملة من الإجراءات والترتيبات التصحيحية التي على الدولة إدخالها على القطاعات التي تعاني من أزمة هيكلية حادة سواء كانت داخلية أو خارجية، تدعمها المؤسسات المالية الدولية، وتضمن الإصلاح الهيكلي للاقتصاد عدة إجراءات:
- ترشيد القطاع العام وتحجيمه بواسطة الخصوصية، وتحرير الأسعار من القيود الإدارية وتشجيع الاستثمار الخاص،
- اتباع سياسة مالية تقوم على الحد من عجز ميزانية الدولة بواسطة التحكم في النفقات العمومية وتخفيض مستوياتها، وتحسين النظام الضريبي ورفع أسعار المنتوجات والخدمات العامة، والتخلي عن دعم الموارد الأساسية للمجتمع،
- اتباع سياسة نقدية قوامها رفع أسعار الفائدة، وإدارة المديونية من أجل تقليص حجم الواردات وتشجيع الصادرات لتأمين المزيد من العملة الصعبة، وهو ما يتطلب إلغاء كافة القيود على التجارة الخارجية وترشيد التعريفات الجمركية.
5 - المرسوم التشريعي رقم 93-18، المؤرخ في 1993/12/29، يتضمن قانون المالية لسنة 1994، الجريدة الرسمية عدد 88، الصادرة في 1993/12/30.
6 - المؤرخ في 1994/12/25، يتعلق بكيفية حل وتصفية المؤسسات غير المستقلة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الجريدة الرسمية عدد 63، الصادرة في 1994/10/05.
7 - أنظر، المادة 89 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الاجتماعية والحماية للمجاهدين وذوي الحقوق والمسنين والمعوقين حركيا أو حسيا والأطفال المراهقين¹.

كلفت البلدية من خلال المجلس الشعبي البلدي بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسيين، وهذا طبقا للخريطة المدرسية والمقاييس الوطنية ويكلف بصيانتها، وكذا جمع المعطيات الإحصائية التي تعتمد لوضع الخريطة المدرسة لإقليمها، والحرص على الاستعمال الأمثل للمحلات المدرسية، والسهر على احترام القواعد المتعلقة بالأمن وحفظ الصحة المدرسية والتغذية في مؤسسات التعليم الأساسي والتحضير².

كما يقوم باتخاذ كل الإجراءات التي من شأنها تشجيع التعليم ما قبل المدرسي ويعمل على ترقية³، كالمبادرة بإنشاء مؤسسات التعليم التحضيرى مثل مدارس الحضانة ورياض الأطفال، كما يتخذ كل إجراء من شأنه تشجيع النقل المدرسي⁴.

في مجال الصحة، تقوم بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها⁵، وتتولى تنظيم الوقاية الطبية وضمان التوزيع العادل لمجموع المؤسسات الصحية الموجودة في ترابها وتسهر على استمرار عملها، وتساهم في دعم التأطير الصحي للسكان، وتقتراح الإجراءات التي من شأنها تحسين أداء الخدمات الصحية⁶.

يقوم المجلس الشعبي البلدي في حدود إمكانيات البلدية بصيانة الهياكل والأجهزة المكلفة بالشبيبة والثقافة والرياضة والترفيه⁷، وينكفل حسب إمكانياتها أيضا بإنجاز وصيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر تراب البلدية⁸ من متاحف ومكتبات وقاعات سينما ونوادي ثقافية، ويشجع تطوير الحركة الجمعوية وكذا التنشيط الثقافي على مستوى البلدية، والسهر على تسيير الهياكل الأساسية الثقافية واستعمالها الأنسب وتوزيعها توزيعا متوازيا⁹، كما تشجع على تطوير حركة الجمعيات في ميادين الشبيبة والثقافة والرياضة والترفيه، وتقدم لها المساعدة في حدود إمكانياتها¹⁰.

1 - أنظر، المرسوم رقم 81-381، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض الفئات المواطنين، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.

2 - أنظر، المرسوم رقم 81-377، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.

3 - أنظر، المادة 99 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

4 - أنظر، المادة 98، المرجع نفسه.

5 - أنظر، المادة 100، المرجع نفسه.

6 - أنظر، المرسوم رقم 81-374، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.

7 - أنظر، المادة 100 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

8 - أنظر، المادة 102، المرجع نفسه.

9 - أنظر، المرسوم رقم 81-382، المؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.

10 - أنظر، المادة 104 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق

تتكفل البلدية بكل إجراء من شأنه أن يشجع توسيع قدرتها السياحية¹ بتخصيص الأراضي واستصلاح الأماكن والقيام بأشغال الهياكل الأساسية والتجهيزات العمومية وحماية الأماكن السياحية². كما تشارك في صيانة المساجد والمدارس القرآنية الموجودة على تراب البلدية والمحافظة على الممتلكات الدينية.

وفي مجال السكن، يختص المجلس الشعبي البلدي بتنظيم التشاور وخلق شروط الترقية العقارية العمومية والخاصة وتنشيطها، وذلك عن طريق المشاركة بأسهم لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقارية وتشجيع إنشاء التعاونيات العقارية في تراب البلدية، وتشجيع كل جمعية للسكان وتنظيمها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء وصيانتها، ووضع تحت تصرف كل أصحاب المبادرة التعليمات والقواعد العمرانية وكل المعطيات الخاصة بالعملية المزمع القيام بها، وتساعد على ترقية برامج السكن أو تشارك فيها³.

الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يختلف تكوين الهيئة التنفيذية البلدية ما بين القانون البلدي السابق⁴ والقانون رقم 90-08، فبينما يعترف القانون الأول بهيئة تنفيذية جماعية⁵ نجد أن القانون الثاني لا يعترف بهيئة تنفيذية بنفس المحتوى، حيث تتشكل الهيئة التنفيذية للبلدية من رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر⁶. يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصات هامة في ميدان التنمية المحلية سواء بصفته ممثلاً للدولة (الفقرة الأولى)، أو بصفته ممثلاً للبلدية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: كممثل للدولة

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة الضبط الإداري⁷ فيتولى ما يلي⁸:

- ✓ المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن،
- ✓ المحافظة على النظام في جميع الأماكن العمومية،
- ✓ المعاقبة عن كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها،

1 - أنظر، المادة 103، من القانون 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.
2 - أنظر، المرسوم رقم 81-372 المؤرخ في 26/12/1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع السياحي، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 29/12/1981.
3 - أنظر، المادة 106، من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.
4 - الأمر رقم 67-24، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.
5 - أنظر، المادة 116، من المرجع نفسه.
6 - أنظر، المادة 47، من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.
7 - الضبط الإداري هو النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل الحفاظ على النظام العام. أنظر في ذلك، أحمد محيو، المرجع السابق، ص 399.
8 - أنظر، المادة 75 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- ✓ السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق،
- ✓ اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها،
- ✓ القضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة،
- ✓ السهر على نظافة المواد الاستهلاكية والمعروضة للبيع.

خول رئيس المجلس الشعبي اختصاصات في مجال البناء والتهيئة العمرانية، فيسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير، ويسلم رخص البناء أو تجزئة العقارات أو هدمها حسب الشروط والطرق المحددة في التشريع والتنظيم المعمول به¹، فيتولى إعداد مخططات التهيئة العمرانية المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والعمير ومخطط شغل الأراضي، ونظرا لأهميتهما في التنمية المحلية حيث لا بد من مراعاتهما أثناء إعداد المخطط التنموي للبلدية نتطرق إليها كالتالي:

أ- **المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:** هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية، ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي². هذه الوثيقة تقدر الاحتياجات في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية لفترة تتراوح مدتها 20 سنة، وبهذا يعتبر وثيقة مستقبلية للتنبؤ وتوجيه التنمية وتوسيع التجمعات السكانية.

يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، يتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته³، يوافق عليه المجلس الشعبي البلدي بمداولة، ثم يوجه للوالي الذي يصادق عليه بقرار بعد أخذ رأي المجلس الشعبي الولائي⁴، وفي بعض الحالات بقرار من الوزير المكلف بالتعمير⁵، أو بمرسوم تنفيذي يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير⁶.

ب- **مخطط شغل الأراضي:** يعد الأداة التخطيطية الثانية في مجال التهيئة العمرانية، يحدد بالتفصيل في إطار توجهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء⁷، يجب أن تغطي كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي⁸، ويعد رئيس المجلس الشعبي البلدي

1 - أنظر، المادة 76، من القانون 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.
2 - أنظر، المادة 16 من القانون رقم 90-29، المؤرخ في 01/12/1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 02/12/1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04/05، المرجع السابق.
3 - أنظر، المادة 24 المرجع نفسه.
4 - أنظر، المادتين 14 و15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28/05/1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية عدد 26، الصادرة في 01/06/1991.
5 - هذا بالنسبة للبلدية أو البلديات المعنية بالمخطط والتي يكون عدد سكانها ما بين 200000 و500000 ساكن.
6 - بالنسبة للبلدية أو البلديات المعنية بالمخطط والتي يكون يفوق عدد سكانها 500000 ساكن.
7 - أنظر، المادة 31 من القانون رقم 90-29، يتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المرجع السابق.
8 - أنظر، المادة 34، المرجع نفسه.

مسؤولاً عن إعداد مخطط شغل الأراضي في بلديته، ويعرضه للمصادقة من طرف المجلس الشعبي البلدي¹ قبل وبعد التعديلات التي تدخل عليه بعد إجراء التحقيق العمومي²، ويرسله في صيغته النهائية إلى الوالي ليبيدي رأيه فيه خلال 30 يوم ويعد موافقا في حالة انقضائها³.

كما يسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير⁴، حيث يقدم رخص التجزئة والبناء باعتباره ممثلاً للبلدية في حالة الاقتراعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي ويوافي الوالي بنسخة من الرخصة، ويقدمها باعتباره ممثلاً للدولة بعد موافقة الوالي في حالة غياب مخطط شغل الأراضي⁵، ويصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة الهدم في كل الحالات⁶، وكذا شهادة مطابقة البناءات مع رخصة البناء بعد الانتهاء منها⁷.

ووردت صلاحيات جديدة لرئيس المجلس الشعبي البلدي هي إصدار شهادة الربط بالشبكات والتهيئة لكل طالب رخصة بناء على أرض مجزأة وفقاً لأحكام أدوات التعمير⁸.

الفقرة الثانية: كمثل للبلدية

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية للمجلس، وهو المخول بتنفيذ مداولاته⁹، ومنها التي تدخل في إطار التنمية المحلية، والتي يتداول فيها المجلس الشعبي البلدي بمناسبة ممارسة اختصاصاته، وذلك عن طريق قرارات إدارية¹⁰ أو عقود إدارية¹¹.

كما يتولى تنظيم إدارة البلدية¹² حيث يوزع المهام والمسؤوليات وفقاً للهيكلة التنظيمية للبلدية¹³، ويقوم بإبرام العقود واقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا والصفقات أو الإيجارات، وكذا إبرام المناقصات والمزايدات الخاصة بأشغال البلدية، ويكلف بإعداد وتنفيذ ميزانية البلدية¹⁴.

1 - أنظر، المادة 35، من القانون رقم 90-29، يتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 36، المرجع نفسه.

3 - أنظر، المادة 14 من المرسوم رقم 91-178، المؤرخ في 28/05/1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، الجريدة الرسمية عدد 26، الصادرة في 01/06/1991.

4 - أنظر، المادة 75 فقرة 09 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

5 - أنظر، المادة 65 من القانون رقم 90-29، يتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

6 - أنظر، المادة 68، المرجع نفسه.

7 - أنظر، المادة 75، المرجع نفسه.

8 - أنظر، المادة 04 من القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20/07/2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية عدد 44، الصادرة في 03/08/2008.

9 - أنظر، المادة 47 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

10 - أنظر، المادة 79، المرجع نفسه.

11 - أنظر، المادة 60 فقرة 2 و 3، المرجع نفسه.

12 - أنظر، المادة 128، المرجع نفسه.

13 - أنظر، المادة 126، المرجع نفسه.

14 - أنظر، المادة 63، المرجع نفسه.

وتجدر الإشارة إلى أن البلدية خولت مهمة تسيير أملاكها واحتياجاتها العقارية والسهر على صيانتها، وكذلك الأملاك التي تضعها الدولة تحت تصرفها¹ لكن نجد أن القانون 90-29 أبعاد رئيس المجلس الشعبي البلدي من مهمة التسيير والتنظيم العقاري الحضري وأسندها لهيئات مستقلة ومتميزة عن البلدية²، وهي الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاري التي ينظمها المرسوم التنفيذي رقم 90-405 المؤرخ في 1990/12/22، ولعل هذه الإجراءات تهدف إلى تمكين مصالح الدولة من أن يكون لها دور أساسي في التسيير العقاري لأهميته القصوى.

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصات في مجال تسيير المصالح العمومية البلدية، فيسهر على وضع المصالح والمؤسسات البلدية وعلى حسن سيرها³.

فالبلدية تحدث مصالح عمومية بهدف توفير الاحتياجات الجماعية لمواطنيها لا سيما المياه الصالحة للشرب، التنظيف والمياه القذرة، القمامات المنزلية وغيرها من الفضلات، الأسواق المغطاة والأسواق والأوزان والمكاييل العمومية، التوقف مقابل دفع رسم، النقل العمومي والمقابر والمصالح الجنائزية⁴.

يتغير عدد هذه المصالح وحجمها حسب كل بلدية ووسائلها وقدرتها، ويمكن تسيير هاته المصالح في شكل استغلال مباشر، أو عن طريق مؤسسات عمومية بلدية، أو على شكل امتياز يعطى لغيرها⁵.

المطلب الثاني: في ظل القانون رقم 11-10: أي مقاربة جديدة للتنمية المحلية؟

الحركية القانونية التي صاحبت البلدية منذ نشأتها تؤكد على أن لها أهمية كبيرة باعتبارها منبر للتعبير عن الحاجيات المحلية، والحلقة المحورية في تسيير الشؤون العمومية لذا أقدمت السلطات العمومية على تعديل آخر لقانون البلدية⁶ بعد مرور 20 سنة من صدور القانون السابق⁷. شكل إصلاح البلدية في هذه المرحلة أهم الركائز لمجموع الإصلاحات التي شرعت فيها الجزائر كمرحلة مكملة للإصلاحات التي تشهدها منذ اعتناق اقتصاد السوق، والتماشي مع ما فرضه هذا الخيار على جميع المستويات.

1 - أنظر، المرسوم رقم 82-190 المؤرخ في 1982/05/29، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي السكن والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 22، الصادرة في 1982/06/01.

2 - أنظر، المادة 73 من القانون رقم 90-29، يتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المرجع السابق.

3 - أنظر، المادة 64 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

4 - أنظر، المادة 132، المرجع نفسه.

5 - أنظر، المادة 133، المرجع نفسه.

6 - القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

7 - القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

من خلال هذا القانون حاول المشرع استدراك النقائص التي ارتبطت بهذه الخلية في ظل القوانين السابقة، ومعالجة مختلف الاختلالات الحاصلة في تسييرها في مختلف جوانبها، كما حاول تعزيز مكانتها كفضاء لممارسة الديمقراطية، وإطار لتأكيد مصداقية الدولة، لكن هل حمل هذا القانون رؤية جديدة لدورها في التنمية المحلية تختلف عن الرؤى التي كرستها القوانين السابقة المتعلقة بها؟

الإجابة عن هذا السؤال ستحسم الجدل القائم حول الغاية من الإصلاح خاصة وأن هذا القانون جاء في إطار الإصلاحات التكميلية كما سبق الذكر، وبني على نفس الإيديولوجية التي صدر فيها القانون 90-08، حيث تسمح لنا أن نستشف مدى استجابة هذا القانون لما كان منتظر وما تحقق في مجال التنمية المحلية (الفرع الأول)، كما أن هذا القانون حاول تكييف نشاط البلدية مع المتطلبات الراهنة للتنمية المحلية، والتي تغيرت تحت تأثير العولمة، فالبلدية اليوم تواجه تطلعات وتحديات فرضتها هذه المتطلبات التنموية الجديدة شكلت أحد أهم محاور هذا القانون (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الدور التنموي للبلدية بين المنتظر والمحقق

جاء قانون البلدية الحالي ليؤكد أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة¹، وهي القاعدة الإقليمية للمركزية، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية²، لذلك تعتبر منطلق قاعدي لامركزي للتنمية المحلية كون أن اللامركزية تعمل على تطويع برامج التنمية المحلية بسهولة إزاء حاجيات السكان المحليين ومتطلباتهم، وتسمح بمشاركة سكان الوحدات المحلية ومنها البلدية في إعداد وتنفيذ خطط تنمية لمناطقهم، فالتنمية المحلية كمفهوم تقوم على تثمين دور الإقليم وتعبئة الموارد المحلية في العملية التنموية مما يجعل البلدية في قلب العملية التنموية بحكم أنها تشكل أحد الفاعلين الرئيسيين فيها، فهي مكلفة بتحقيق التنمية المحلية على مستواها لأن السلطة المركزية لا يمكنها سوى تقديم خدمات مماثلة *uniforme* ومختلفة مع المتطلبات التنموية للبلدية.

فالبلدية بناء على ذلك، تمارس اختصاصات في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية. بالرجوع إلى المادة الثالثة من القانون 11-10 نجدها نصت في فقرتها الثانية على أن " البلدية تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين

1 - أنظر، المادة 01 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 02، المرجع نفسه.

وتحسينه". هذا يؤكد دور الدولة في التنمية المحلية حتى وإن لم تفصح عنه القوانين المتعلقة بالبلدية، بقراءة هذه المادة نتساءل عن طبيعة العلاقة الموجودة بين الدولة والبلدية في التنمية المحلية، هل هي علاقة تبعية تحصر العمل التنموي البلدي في العمل التنموي المركزي؟ أم هي علاقة اعتماد متبادل وتكامل في الأدوار؟

هذا القانون جاء ليسري علاقة شراكة بين الدولة والبلدية في التكفل بمهام التنمية المحلية على أساس تكامل المصالح وانسجامها، فالدولة تمثل المؤسسة الأم التي تقام في إطارها عملية التنمية الشاملة، والبلدية تمثل الإطار الذي تتحقق على مستواه التنمية المحلية المنسجمة مع إقليم كل بلدية، ذلك أن التنمية المحلية تسعى لاستثارة القدرات والإمكانيات البشرية والمادية للمجتمع المحلي وأفراده بما يحقق أهداف السياسات التنموية التي تمارسها الحكومة وترسم مسارها، لكن المشرع بقي غامضاً في صياغة المادة الثالثة من القانون 10-11 فعبارة "تساهم مع الدولة" قد تدل على أن البلدية تنفذ فقط السياسات المرسومة من طرف الدولة بغية تحقيق التنمية المحلية.

أكد المشرع من خلال قانون البلدية الحالي على مكانة المجلس الشعبي البلدي كخلية أساسية لدراسة قضايا التنمية المحلية ومعالجتها بطريقة تتناسب مع ما تفرضه ضروريات التنمية على مستوى البلدية¹، فالبلدية تتدخل في مجالات التنمية المحلية والمتعلقة بتهيئة الإقليم، التنمية الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن، وهذا لكون التنمية المحلية عملية متعددة الأبعاد تتداخل فيما بينها.

الملاحظ أن هذا القانون حافظ بصفة شبه كلية على الاختصاصات المخولة لها في التنمية المحلية في القانون السابق²، ولو أنها صيغت ببعض التفصيل والإلزام حسب رأينا. هذا القانون نص على تلك الاختصاصات بسبب مختلف الميادين المتعلقة بالتنمية المحلية، فنظم كل مجال في فصل خاص به، وهو بذلك أعاد ترتيب وصياغة الاختصاصات المسندة لها في ظل القانون 08-90، وهذه الاختصاصات تتلخص في التهيئة والتعمير³، التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز⁴، نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليية والسياحة⁵، والنظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية⁶.

1 - أنظر، المادة 103 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

2 - القانون رقم 08-90، المرجع السابق.

3 - أنظر، المواد من 107 إلى 112 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

4 - أنظر، المواد من 113 إلى 121، المرجع نفسه.

5 - أنظر، المادة 122، المرجع نفسه.

6 - أنظر، المواد 123 إلى 124، المرجع نفسه.

بقراءة للجديد في هذه الاختصاصات نجده في مجال التهيئة العمرانية أعطى تفصيلا بضرورة انسجام البرامج التنموية للبلدية مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والمخططات التوجيهية القطاعية¹ المتبناة بالقانون رقم 01-02 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، فتلتزم البلدية باحترام ضوابط المخطط الوطني لتهيئة الإقليم والعمل بها في إعداد كل مخططاتها².

المخطط الوطني لتهيئة الإقليم يترجم لكافة التراب الوطني التوجهات الاستراتيجية الأساسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة³، لذا يجب أخذه بعين الاعتبار عند صياغة البلدية لبرامجها التنموية⁴.

سياسة تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة تهدف إلى تنمية مجموع الإقليم الوطني تنمية منسجمة، على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء جهوي وتساوي الحظوظ في الترقية والازدهار بين جميع المواطنين⁵، وهذا تماشيا مع النهج التنموي الجديد والمعروف بالتنمية المستدامة، بعد فشل نموذج التنمية الاقتصادية⁶ الذي أهمل بعدا آخر وهو البعد البيئي، لذا ظهر نموذج التنمية المستدامة "Le Développement Durable" الذي يدمج بين البعد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ويلبي حاجيات الأجيال الحالية دون الإضرار بقدرة الأجيال المستقبلية على تلبية احتياجاتها الخاصة من خلال ترشيد استخدام الموارد والتوقف عن الاستغلال اللاعقلاني لها.

هذا ما يدفعنا للحديث عن تنمية محلية مستدامة تدرج ضمن تنمية مستدامة شاملة تستند إلى مراعاة البلدية سياسة تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، لكن المشرع في قانونها الحالي لم يتطرق للمصطلح صراحة رغم أن التنمية المستدامة كانت من بين المعطيات المنتظر دمجها فيه.

فالتنمية المحلية المستدامة أصبحت ضرورة اليوم لمعرفة مدى احترام معايير الاستدامة للتنمية المحققة على الأقاليم لضمان تنمية شاملة مستدامة.

التنمية المحلية المستدامة هي تلك العملية التي يتمكن بها المجتمع المحلي من تحديد حاجياته وأهدافه، وترتيب هذه الحاجيات والأهداف وفقا لأولوياتها مع إنكفاء الثقة والرغبة في العمل

1 - أنظر، المادة 107، من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 02 من القانون رقم 10-02، المؤرخ ي 29 يونيو 2010، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية عدد 61، الصادرة في 2010/10/21.

3 - أنظر، المادة 07، من القانون رقم 01-02، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، المرجع السابق.

4 - أنظر، المادة 08، المرجع نفسه.

5 - أنظر، المادة 04، المرجع نفسه.

6 - نموذج التنمية الاقتصادية يعتبر مجموعة من الإجراءات والتدابير الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تهدف إلى تحقيق تغيير هيكلي في الكيان الاقتصادي ورفع مستمرا للدخل الفردي الحقيقي، كما تهدف إلى توزيع عادل لهذا الناتج بين طبقات الشعب المختلفة التي تساهم في تحقيقه. أنظر، صالح صالح، المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص 91.

لمقابلة تلك الحاجات والأهداف بما يستجيب لحاجيات الأجيال الراهنة دون تعريض قدرة الأجيال القادمة للخطر¹.

التنمية المحلية المستدامة كمنهج تنموي حديث ومتكامل الجوانب والأبعاد يهدف إلى تفعيل الطاقات الكامنة لدى المجتمعات المحلية لتحقيق نهضة تنموية بهذه المناطق وفق ما يتطلبه النظام البيئي لها دون الإخلال بالأهداف الاقتصادية والغايات الاجتماعية فيها، فهي نتيجة تفاعل مجموعة من الأبعاد الاقتصادية والأبعاد البيئية والثقافية في كل مشروع تنمية في كل مكان معين، وبذلك تشكل البلدية الهيئة الأساسية لتأمين التنمية المستدامة، خاصة وأنها الهيكل الأقرب إلى المجتمع والأكثر جدارة لتلبية حاجياتهم.

هذا المنهج التنموي يسعى لإبراز الدور الاقتصادي للريف باعتباره شريك في التنمية المحلية المستدامة، واستغلال موارد البلدية استغلالاً عقلانياً خاصة الموارد المحدودة والنادرة وغير القابلة للتجدد، حيث يجب أن تراعي البرامج التنموية القيود الطبيعية ومحدودية الموارد الطبيعية، وهذا ما لم يدمجه المشرع بطريقة مباشرة.

لكن يمكن أن نلمس الإشارة للتنمية المحلية المستدامة من خلال المادة 109 من هذا القانون، بالنص على ضرورة الحصول على الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي لأي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية، وكذا المادة 112 أين تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية، وتسهر على الاستغلال الأفضل لهما.

المشرع من خلال قانون البلدية الحالي كان منتظراً منه أن يدمج مصطلح التنمية المحلية المستدامة في مختلف المهام التنموية المسندة للبلدية كونها منطلقاً قاعدياً للتخطيط للتنمية المحلية. فمن الناحية الاجتماعية، يمكن للبلدية وفق هذا النهج التنموي تحسين مستويات المعيشة والمحافظة على ثقافة وحضارة وخصوصيات المجتمع المحلي، والعمل على دمج استغلال هذه الثقافات في سياساتها التنموية، فمراعاة أهدافها وأبعادها يسمح بخلق تنمية محلية مستدامة منسجمة للبلدية عند صياغتها للسياسات التنموية.

أما من الناحية الاقتصادية، يهدف إلى تقليص الفجوة الاقتصادية بين المناطق الحضرية والريفية، وخلق مجال تعاوني وتكاملي بين القطاعات، وخلق نظام اقتصادي مستقل عن المركز، يستمد قوة اقتصاده من الخصائص التي تميزه، والتي تسمح له بإعطاء الإضافة في المجال الذي

¹ - أنظر، سعداوي موسى، سعودي محمد، الجباية البيئية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، مداخلة في الملتقى الوطني الثالث حول التنمية المحلية المستدامة البعد البيئي، جمعية الأنوار للأنشطة العلمية والثقافية، المركز الجامعي بالمدية، 4/3 مارس 2008، ص 2.

يناسب خصوصياته، من أجل إعطاء دفعة حقيقية للاقتصاد الوطني بغية تحقيق متطلبات التنمية الوطنية المستدامة الشاملة والمتوازنة¹.

هذا القانون أولى أهمية لميدان الصحة والنظافة وحماية البيئة وكذا الري والفلاحة والصيد البحري، ويظهر ذلك جليا بتزويد المجلس الشعبي البلدي بلجنتين في هذا الشأن².

القانون 10-11 في مجال الاختصاصات المسندة للبلدية في ميدان التنمية المحلية لم يقدم جديدا كما كان منتظرا منه، فالمحقق لم يرقى لمستوى الآمال التي صاحبت فترة إنجازها لدرجة أن نقول أنه أحدث تغييرا جذريا في دور البلدية في التنمية المحلية، وبالتالي أكتفى بنفس الرؤية التي حملها القانون السابق³ لدورها التنموي، لكنه حمل تطلعات وآفاق تواكب مقتضيات الجديدة للتنمية المحلية.

الفرع الثاني: تطلعات وآفاق التنمية المحلية في ظل القانون رقم 10-11

حاول المشرع دمج بعض التطلعات الجديدة للتنمية المحلية في قانون البلدية الحالي من خلال تكريس تصور جديد لمشاركة المواطن في معالجة قضايا التنمية المحلية (الفقرة الأولى)، وبما أن البلدية أصبحت مسؤولة إلى جانب تقديم الخدمات التقليدية عن تهيئة المناخ الملائم للاستثمار كتحدي لجعل إقليمها أكثر جاذبية، نجد أن القانون رقم 10-11 أكد على دورها في تشجيع الاستثمار وترقيته (الفقرة الثانية)، كما أصبحت البلدية مطالبة باللجوء إلى الشراكة في عملية التنمية المحلية، وبرز القطاع الخاص كفاعل أساسي مكمل لدورها في ذلك خاصة بعد بروز بعد اقتصادي حديث للتنمية المحلية الذي أحدث تحولا في مفهوم المرفق العام بإقحام معايير جديدة في تسييره (الفقرة الثالثة).

كما أن التنامي الكبير للعولمة على الأقاليم على جميع الأصعدة وجدت البلدية نفسها ملزمة بالتكيف مع هذه التغيرات السريعة والمفروضة عليها، وذلك بالتفتح نحو العالم في إطار ما يعرف بالتعاون اللامركزي كأداة لإنعاش التنمية المحلية (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى: المشاركة الشعبية في التنمية المحلية: الرغبة موجودة والتطبيق مؤجل

لقد كشفت العديد من الدراسات التي أجريت على تنمية المجتمعات المحلية أن السبب الرئيسي والعائق الحقيقي الذي حال دون نجاح مشروعات التنمية المحلية في معظم هذه المجتمعات

1 - أنظر، أحمد شرفي، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 04، 2009. الموقع الإلكتروني: www.ULUM.NL.
2 - أنظر، المادة 31 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.
3 - القانون رقم 08-90، المرجع السابق.

هو أنها لم تكن تستجيب بصفة مباشرة لمطالب الأفراد المحليين. فالمشاركة الشعبية تشكل قاعدة لنجاح النظام المحلي¹.

فالتنمية ليست مسألة عادية تخضع للاختيار السياسي ولا تخص السلطة المركزية وممثليها ولا ترسم بواسطة قرار أحادي لها ولكن يكون ذلك تدريجيا بدءا بالقاعدة الاجتماعية ومعها². لذا اعتبرت التنمية المحلية هي تلك العمليات التي توحد جهود الأهالي وجهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، وتحقق تكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة، ومساعدتها على المساهمة التامة في التقدم القومي، وتقوم هذه العمليات على مساعدة الأهالي أنفسهم في الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم. يعتبر إشراك الأفراد المحليين في التنمية عنصرا جوهريا لنجاحها وتفعيلها، لذلك فالقاعدة الأساسية في كل عمل إنمائي يجب أن تقوم على أساس المشاركة، وتشجيع المواطنين على إبداء رأيهم في المشروعات الإنمائية³.

لذا إدماج تطلعات المواطنين سواء على المستوى الفردي أو الجماعي المهيكل فيما يعرف بالمجتمع المدني في عملية تحضير وتنفيذ سياسات التنمية المحلية اعتبرت من بين رهانات وتحديات قانون البلدية الحالي، خاصة مع انتشار الحكم الراشد كشكل متقدم من الديمقراطية، والذي يتيح مشاركة أوسع للمواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

هذا القانون كرس تصورا جديدا لمشاركة المواطن من خلال نصه عن مفاهيم المشاركة، الديمقراطية والجوارية، بالإضافة إلى حق الاطلاع والاستعلام عن كيفية تسيير شؤون البلدية الذي كان مكرسا في القانون السابق⁴، وهذا ما يدل على أن الديمقراطية التمثيلية أصبحت لا تكفي وحدها لإشباع رغبات المواطن، فظهرت الديمقراطية التشاركية، إذ لا يختار المواطنون ممثلهم في المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فحسب بل يساهمون أثناء العهدة الانتخابية بصفة مباشرة في تسيير شؤونهم ومراقبة ممثليهم.

هذا المفهوم الجديد الذي تناوله المشرع من خلال الباب الثالث من القسم الأول المعنون بـ "مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية" جاء اقتداء بالمشرع الفرنسي الذي كرس مشاركة الناخبين في القرارات المحلية سواء عن طريق الاستفتاء المحلي أو استشارة

1 - أنظر، أحمد رشيد، التنمية المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 41.

2 - (Z) Moussa, (L) Senoussi, La dimension socio-culturelle ; un préalable incontournable pour le développement local, op. cit, p. 4.

3 - أنظر، محمد حسن الدخيل، إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، ط 1، 2009، ص 148.

4 - أنظر، المواد 19-20-21 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الناخبين¹، حيث يمكن للهيئة المنتخبة التداولية تقديم أي مشروع مداولة في حدود اختصاصها لاستفتاء المواطنين، كما يمكن لعدد من الناخبين تقديم طلب تسجيل نقطة في جدول أعمال الهيئة المنتخبة حول تنظيم استشارة.

لذا جاء عرض أسباب مشروع قانون البلدية الحالي بتشريح لهذه الوضعية ذاكرا عاملا من عوامل ضعف أداء البلديات، وهو ضعف الاتصال عن طريق المنتخبين المحليين الذين لا يزالون غير متشبعين بمقاربة جوارية، كون القانون السابق² ضمن حق الإعلام إلا أنه يفكر إلى آليات أخرى تتيح للمواطن المساهمة في تسيير شؤون البلدية.

القانون رقم 10-11 اعتبر البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري، وفي هذا السياق يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل تدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم حول خيارات وألويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية باستعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكنه تقديم عرض عن نشاطه التنموي أمام المواطنين³.

فالتسيير الجواري مفيد للتنمية المحلية، كونه تسيير يتم بموجبه وضع الدعائم والمناهج الرامية إلى إشراك المواطن بصفة مباشرة أو غير مباشرة في تسيير البرامج التي تتعلق بمحيطه المعني، وكذا تقدير الآثار المترتبة عن ذلك وتقييمها⁴، ولتكريس الجوارية يتطلب إشراك المواطن في دفع عجلة التنمية المحلية على مستوى البلدية.

وقصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجواري يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين، وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم⁵.

فعن طريق إشراك أفراد المجتمع المحلي في عمليات التنمية المحلية يحدث التحقيق الأمثل للأهداف المرجوة، وذلك لأن إقناع أفراد المجتمع المحلي بالتعبير تنتج عنه اتجاهات إيجابية نحو المشروعات التنموية الجديدة، وبالتالي يتم تجنب ردود الفعل الضارة التي من شأنها أن تشكل عائقا أمام هذه المشروعات.

¹- Voir, Chapitre II: Participation des électeurs dans les décisions locales, section 01:Referendum locale, et section 2: consultation des électeurs, Code Général des collectivités territoriales, 12 éditions, Dalloz, 2009.

² - القانون رقم 08-90، المرجع السابق.

³ - أنظر، المادة 11 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

⁴ - أنظر، المادة 2 من القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20/20/2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية عدد 15، الصادرة في 2006/03/12.

⁵ - أنظر، المادة 12 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

المشاركة الشعبية تمكن من اكتساب ثقافة تنموية ترتبط بالمعرفة والمعتقدات والتقاليد والعادات التي تدفع القدرات الإنتاجية للمجتمع، وتجعلها تتجاوب مع رغباته ومتطلباته.

هذه القاعدة تشكل مبدأً أساسياً في التنمية المحلية، حيث يمكن للقيم والتقاليد والتصورات القائمة بين أفراد المجتمع المحلي أن تشكل عائقاً أمام المشروعات التنموية، كما يمكن أن تشكل حافزاً وعاملاً مدعماً لنجاح هذه المشروعات إذا تم حسن استغلالها وأخذها بعين الاعتبار عند التخطيط وإنجاز أي مشروع من مشروعات التنمية المحلية¹، فطالما لعبت الخصوصيات الاجتماعية والثقافية دوراً حاسماً في نجاح أو إفشال السياسات التنموية القائمة في المجتمع باعتبار أنها تشكل الإطار المرجعي لأي سلوك اجتماعي واقتصادي لأفراد المجتمع المحلي.

فالتنمية المحلية هي مسألة تخص المجتمع، ونجاح رهاناتها يتوقف على دمج الإنسان في إقليمه²، ويجب أن ينظر إلى المجتمع المحلي كمجموعة متكاملة تعيش حياة مشتركة، لذا التوصل إلى الوعي والمشاركة في برامج التنمية المحلية يكون أسهل خصوصاً إذا كان هدف التنمية موجهاً إلى مصالح المجتمع المحلي ككل.

المشاركة الشعبية تؤدي إلى نسق خدمات أكثر واقعية وأقرب لكل حاجيات الناس وأكثر تماشياً مع الثقافة المحلية نظراً لأهميتها في مساندتهم لتلك العمليات والاهتمام بها، مما يجعلها أكثر استمرارية وأعمق فائدة.

لذا لا بد من ميكانيزمات قانونية تؤسس لذلك رغم أن هذه الثقافة غير موجدة الآن وغير مهية لها سواء من طرف المجتمع أو أن العقليات لا تتقبلها³.

المشروع من خلال قانون البلدية الحالي كرس مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية مواكبا في ذلك تطلعات التنمية المحلية، حيث جعل هذه المشاركة ضرورية لنجاح أي مشروع تنمية غير أن الإطار الذي ينظم المبادرات المحلية وتحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة وتحسين ظروف معيشتهم غائب، حيث أحال هذا القانون للتنظيم لتحديد كفاءات تنظيم هذه المشاركة والذي لم يصدر لحد الآن. نلمس بذلك أن القانون البلدي الجديد حمل إرادة في إدخال هذه المقاربات في التنمية المحلية، ولكن يبقى التطبيق مؤجلاً لغياب الإطار الذي تظهر فيه هذه المشاركة.

¹ - أنظر، محي الدين صابر، التغيير الحضاري وتنمية المجتمع، الطبعة الثانية، المكتبة العصرية، بيروت لبنان، 1986، ص152.

² - (Z) Moussa, (L) Senoussi, La dimension socio-culturelle; un préalable incontournable pour le développement local, op. cit, p. 2.

³ - Ibid, p. 11.

الفقرة الثانية: تجديد مفهوم المرفق العمومي المحلي: نحو تأكيد المنطق الاقتصادي

مفهوم المرفق العام والخدمة العمومية عرفا تحولا في ظل البعد الاقتصادي الحديث للتنمية المحلية وتغيرا في المحتوى من تسيير إداري سلمي مخطط ومسير مركزيا إلى مرفق عام ذو قيمة اقتصادية من حيث النفقات المرتبطة به، والتي تسمح بنشوء نشاطات اقتصادية، أو من حيث الموارد التي أصبح يحظى بها بعد التخلي عن مجانية الخدمة العمومية التي أصبحت مجالا للمنافسة. تجديد مفهوم المرفق العام كان استجابة لانسحاب الدولة من الكثير من التزاماتها في ظل اقتصاد السوق وما تتطلبه حركة العولمة، فأصبح من الضروري إقحام تقنيات جديدة لتسيير المرافق العامة وهي تقنيات مستمدة من القطاع الاقتصادي.

إن ربط المرفق العام بالنشاط الاقتصادي فتح المجال لتوفير الخدمات العمومية الأساسية في إطار المنطق الإنتاجي بإقحام معايير جديدة في تسيير المرافق العامة وهي:

■ الاهتمام بتكلفة المرفق العام كأحد العوامل الأساسية المحددة لنظام تسييره، فإذا كان يشكل عبئا ماليا على البلدية دون أفق لتحسين مردوديته فمن الأفضل منح تسييره لمتعامل قصد استغلاله، يكون قادرا على تحسين مردوديته بفضل استثمارات يقوم بها على مستواه.

■ الاهتمام بعامل الربح في تسيير المرفق العام المحلي الذي استخلف مبدأ مجانية الارتفاق الكلاسيكي، فميزانية البلدية لم تعد تتحمل تغطية تكاليف صيانة المرافق العامة والمحافظة عليها، خاصة أمام اتساع مهام المرفق العام وارتفاع تكاليفها. لذا التعاقد مع متعاملين اقتصاديين للتكفل بمهام المرفق العام يعطي مصدر دخل إضافي لميزانيتها.

■ البحث عن فعالية الخدمة العمومية التي تمكن في الاستجابة للحاجيات الاجتماعية المحلية، بتقديم الخدمة العمومية بالنوعية المطلوبة وفي الأجل المرجوة، وهي أهداف تقتضي توفر شروط مسبقة كتحديد الاحتياجات وترتيب أولوياتها ثم التكفل بها، وهذه شروط أصبح من الصعب تحقيقها من طرف السلطة العمومية، وهو الأمر الذي يستدعي توظيف تقنيات جديدة لتسيير المرافق العمومية.

البلدية أمام كل هذا عليها التكيف مع الإصلاحات الجارية واكتساب ميكانزمات جديدة تمكنها من تقديم خدمات ذات نوعية عالية عن طريق مساهمتها في رد الاعتبار للمرفق العمومي المحلي الذي سيسمح لا محالة باستعادة مصداقية الدولة وفعاليتها.

وبالفعل، التجربة التي مرت بها عملية تسيير المرافق العامة المحلية أثبتت عجزها عن تحقيق الأهداف المنشودة وضمان ديمومة الخدمات ونوعيتها، وذلك بسبب عجز البلدية عن توليها تسيير المرافق العامة مباشرة لقلّة الكفاءات، ونقص الموارد المالية والبشرية الضرورية، وعليه من الضروري إعادة النظر في سياسة إدارة المرافق العامة المحلية، والتوجه نحو أنجع الطرق لتسييرها بهدف ترشيد الخدمات العامة.

من الضروري الاتجاه نحو القطاع الخاص لإدارة المرافق العامة عن طريق عقلنة طرق تسيير وتفويض المرافق العمومية للخواص، باعتبار القطاع الخاص أحد الأعمدة الأساسية في مجال المشاركة في التنمية المحلية، ويتميز بقدرته على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالمواصفات المطلوبة.

المشروع في قانون البلدية الحالي جدد هذه الرؤية لتسيير المرافق العمومية المحلية في الفصل الرابع تحت عنوان "الامتياز وتفويض المرافق العمومية"، حيث جعل من الامتياز الأسلوب الأساسي لتسيير المرافق العمومية البلدية، وجعل من طرق التفويض الأخرى دون تحديدها كوسيلة أخرى لتسيير المصالح المحلية التي زاد عددها مقارنة بالقانون السابق¹، فالبلدية لها الحق في إحداث مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بما يلي²:

- ✓ التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة،
- ✓ النفايات المنزلية والفضلات الأخرى،
- ✓ صيانة الطرقات وإشارات المرور،
- ✓ الإنارة العمومية،
- ✓ الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية،
- ✓ الحظائر ومساحات التوقف،
- ✓ المحاشر،
- ✓ النقل الجماعي،
- ✓ المذابح البلدية،
- ✓ الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء،
- ✓ الفضاءات الثقافية التابعة لأماكنها،

¹ - القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.
² - أنظر، المادة 149 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

الفصل الأول: استراتيجية السلطة المركزية في تعريف البلدية

✓ فضاءات الرياضة والتسليّة التابعة لأملاكها،

✓ المساحات الخضراء.

هذه المرافق هي على سبيل الحصر، وقد جعل منها المشرع موضوعا للتسيير المفوض، غير أن الملاحظة التي يمكن استنباطها هي خلط المشرع بين مفهوم الامتياز والتفويض، أو على الأقل عدم إمكانية اعتبار عقد الامتياز بأنه أحد الأساليب التفويض ذلك أنه عقد من عقود تفويض المرفق العام المحلي، وإن كان أكثرها استعمالا وأقدمها وجودا، لذا جاء قانون البلدية الحالي ليجعله الطريقة التي تلجأ إليها البلدية لتسيير مصالحها بكل حرية، حيث نجد في القوانين السابقة للبلدية¹ أنه رغم منح أشخاص القانون الخاص فرصة إدارة المرافق العامة كالامتياز إلا أنه اعتبر أسلوبا يلجأ له استثناء.

قانون البلدية الحالي حاول إحداث تحول في مفهوم المرفق العام، حيث أن تسيير المصالح العمومية يكون إما مباشرة في شكل استغلال مباشر أو مؤسسة عمومية بلدية أو عن طريق الامتياز أو التفويض²، فالبلدية مخيرة في اللجوء إلى الطريقة التي تراها مناسبة لتسيير مصالحها العمومية³. المشرع من خلال ذلك أدرج مصطلح التفويض⁴ لأول مرة، ولكن نجده يميز بينه وبين عقد الامتياز مع أن هذا الأخير هو أحد أنماط التفويض، الذي يعتبر عقد بمقتضاه يفوض شخص معنوي عام تسيير مرفق عام تحت مسؤوليته لمفوض له عام أو خاص، يتقاضى رسوما من المنتفعين تكون لصيقة بنتائج استغلال المرفق، كما يمكن أن تعهد إلى صاحب التفويض إقامة منشآت واكتساب الأموال الضرورية للمرفق⁵، لكن التساؤل المطروح هل قصد المشرع الامتياز في حد ذاته أو يتعدى إلى العقود الأخرى المشتقة من عقد الامتياز كالتأجير⁶، عقد الوكالة⁷،.... إلخ.

1 - الأمر رقم 24-67، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق

- القانون رقم 08-90، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

2 - أنظر المادة 2/150 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

3 - بخلاف القانون رقم 08-90 نجد أن مادته 138 نصت على أنه " إذا لم يكن استغلال المصالح العمومية البلدية استغلالا مباشرا دون أن ينجم عن ذلك ضرر، جاز للبلدية منح هذا الامتياز " وبالتالي لا يمكن للبلدية اللجوء إلى الامتياز إلا استثناء.

4 - كرس المشرع الفرنسي مفهوم تفويض المرفق العام في القانون رقم 93-122 المؤرخ في 09/01/1993 "Loi Spain"، المتعلق بمحاربة الرشوة والشفافية في الحياة الاقتصادية.

5 - المادة الثالثة من القانون المؤرخ في 2001/12/11، المعدل للقانون 93-122 المتعلق بمحاربة الرشوة والشفافية في الحياة الاقتصادية.

6 - الإيجار affermage: هو الاتفاقية التي يكلف من خلالها شخص معنوي يسمى المؤجر شخصا آخر يسمى المستأجر استغلال مرفق عام تحت مسؤوليته والمنشآت التي يستخدمها في الاستغلال هي موفرة من طرف الجماعة العمومية ويدفع المستأجر إلى الشخص المؤجر المتعاقد معه إتاوات والمقابل المالي والفرق بين مبلغ الإتاوات والأرباح التي يحققها في استغلاله للمرفق.

7 - عقد الوكالة le contrat de gérance: هو صنف جديد من اتفاقيات تفويض المرفق العام، ظهر في فرنسا ويقترب كثيرا من الصفقات العمومية، فهو صفقة تقديم الخدمات، حيث يقوم شخص معنوي من القانون العام بتفويض تسيير مرفق عام فقط لحساب الجماعة العمومية، مقابل مبلغ جزافي، الوكيل بضمن التسيير اليومي والعادي للمرفق بكل عناصره، فهو مسير بسيط للمرفق، وبالتالي لا يتحمل أعباء البناء والتجهيز ولا يتحمل خسائر وأرباح تسيير المرفق، أنظر في ذلك:

- (Z) Moussa, Les modes de gestion des services publics locaux, revue de grand Maghreb économie et société, Gestion des collectivités locale ; janvier, 2008, p. 50.

عقد امتياز المرافق العمومية هو عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة لفرد أو شركة خاصة إدارة المرفق واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب حق الامتياز "الملتزم" على مسؤولياته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته، وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق¹.

الفقرة الثالثة: تشجيع الاستثمار المحلي: كسب البلدية رهان جاذبية اقتصادية لإقليمها

تبنى الجزائر لسياسة الخوصصة أدى إلى تغيير دور البلدية في النشاط الاقتصادي انطلاقاً من مفهوم جديد لدور الدولة في الاقتصاد من منتج إلى منشط، هذا الدور الذي تأكد مع سياسة العولمة التي أثبتت عجز الدولة الراعية عن الاستجابة لكل المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية، وانتشار فلسفة أنه على الدولة الرجوع إلى مهامها الطبيعية، خاصة بعد تطبيق برنامج التعديل الهيكلي لسنة 1994، حيث تم تصفية المؤسسات المحلية بناء على توصيات صندوق النقد الدولي، والقائمة بإخراج الدولة من الجانب الاقتصادي وبالتالي البلدية، فاقترنت على الاستثمارات في القطاعات غير الإنتاجية.

تماشياً مع كل هذه الإصلاحات الإدارية والاقتصادية التي تشهدها البلاد أصبحت وظيفة البلدية في المجال الاقتصادي هي تشجيع الاستثمار وترقيته وتدعيمه سواء من طرفها أو من طرف القطاع الخاص الذي يعمل إلى جانبها من أجل تطويرها، وذلك بالنظر للدور الذي أصبح يلعبه في التنمية المحلية، تماشياً مع أفكار الحكم الراشد الذي اعتبر كشرط مسبق لعملية التنمية، والذي يفرض توسيع دائرة الفاعلين في التنمية بدمج القطاع الخاص كفاعل في عملية التنمية المحلية وفق شراكة حقيقية قائمة على الانسجام والتنسيق وتستمد مصداقيتها من فكرة الشفافية.

هذا الدور الجديد للبلدية في النشاط الاقتصادي نص عليه قانون البلدية السابق²، وجاء القانون 10-11 ليؤكد هذا المسعى، ويفتح آفاقاً وتطلعات لإنعاش التنمية المحلية التي أصبحت تفترض جملة من الشروط تكمن في توظيف الخصوصية الاقتصادية للإقليم المحلي من أجل جعله ذا جاذبية للاستثمار الاقتصادي المنتج، فيبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه تحفيز وبعث تنمية النشاطات الاقتصادية التي تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، ولهذا الغرض يتخذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته³.

1 - أنظر، التعلية رقم 94. 842/3، المؤرخة في 1994/12/07، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها.

2 - القانون رقم 08-90، المرجع السابق.

3 - أنظر، المادة 111 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

تجسدت من خلال هذا القانون قناعة أن تحقيق التنمية المحلية تكون بترقية الاستثمار المحلي وتشجيعه باعتباره مفتاح رئيسي للتنمية الاقتصادية، لذا يلعب دورا في تحقيق التنمية المحلية (أولاً)، وتتجلى لنا أهمية الاستثمار في دفع عجلة التنمية المحلية من خلال الدور الرائد للاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة باعتبارها أهم محركات التنمية المحلية، وإحدى دعائمها الرئيسية للقيام بنهضة الإقليم على مستوى الاقتصاد المحلي (ثانياً)، كما أن البلدية في إطار تحسين الجاذبية الاقتصادية لإقليمها لاستقطاب الاستثمار هي مطالبة اليوم بالاستثمار في البنى القاعدية (ثالثاً)، بالإضافة إلى ضرورة وضع الخيارات التنموية في محتواها الإقليمي بترتيب الأولويات التي تناسبها وهذا لضمان الجاذبية الكافية لتوطين الاستثمارات على إقليمها ودفع عجلة التنمية المحلية (رابعاً).

أسندت للبلدية مهمة ترقية الاستثمار من خلال توفير المناخ الملائم لجذب الاستثمارات، وتهيئة الأوضاع والظروف التي تتم فيها العملية الاستثمارية، وبما أن الدولة هي التي تضع السياسة الاستثمارية، ومن أجل خلق الجو الملائم للاستثمار على إقليم البلدية يتطلب توفير الشروط القانونية وكذا الوسائل اللازمة لتفعيل البيئة التي يتم فيها الاستثمار لتحقيق جاذبية اقتصادية أكبر لإقليم البلدية كونه يشكل الحيز الحقيقي لممارسة النشاط الاقتصادي من إنتاج وخدمات (خامساً).

أولاً: دور الاستثمار في دفع عجلة التنمية المحلية

يعتبر الاستثمار جوهر التنمية الاقتصادية وعنصر حساس وأداة فعالة للنهوض بالاقتصاد وباقي المجالات الأخرى¹. يعرف بأنه استخدام المدخرات في تكوين الاستثمارات أو الطاقات الإنتاجية الجديدة اللازمة لعمليات إنتاج السلع والخدمات والمحافظة على الطاقات الإنتاجية القائمة أو تجديدها²، فالاستثمار لا يقتصر على تكوين طاقات إنتاجية جديدة من أجل إقامة المشاريع الجديدة أو التوسع في المشاريع القائمة أو زيادة طاقاتها الإنتاجية، وإنما يهدف إلى تكوين الاستثمارات بهدف المحافظة على هذه الطاقات الإنتاجية في المشاريع القائمة أو تجديد هذه الطاقات، فهو يركز على النشاطات الاقتصادية المنتجة للسلع والخدمات.

عرفته المادة الأولى من القانون المتعلق بتطوير الاستثمار³ بأنه يشمل كل الاستثمارات الوطنية والأجنبية المنجزة في النشاطات الاقتصادية المنتجة للسلع والخدمات، وكذلك الاستثمارات

1 - أنظر، بهلول بلقاسم، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، مطبعة دحلب، الجزائر، 1993، ص 21.

2 - أنظر، عمر حسين، الاستثمار والعولمة، سلسلة مبادئ المعرفة الاقتصادية، ط 1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2002، ص 38.

3 - الأمر رقم 03-01، المؤرخ في 20/08/2003، يتعلق بتطوير الاستثمار، الجريدة الرسمية عدد 47، الصادرة في 22/08/2001، المعدل والمتمم بالأمر رقم 06-08، المؤرخ في 15/07/2006، الجريدة الرسمية عدد 47، الصادرة في 19/07/2006.

التي تنجز في إطار منح الامتيازات والرخصة، وأضافت المادة الثانية منه بأنه يقصد بالاستثمار في مفهوم هذا الأمر ما يأتي:

✓ اقتناء أصول تدرج في إطار استحداث نشاطات جديدة أو توسيع قدرات الإنتاج أو إعادة التأهيل أو إعادة الهيكلة،

✓ المساهمة في رأسمال مؤسسة في شكل مساهمات نقدية،

✓ استعادة النشاطات في إطار الخوصصة جزئية أو كلية.

إن الاستثمار متغير اقتصادي يلعب دورا في مسار النظام الاقتصادي وتطوره وله تأثير واضح على الدخل الوطني، وبالتالي المحلي على أساس أن كل تغير في الاستثمار يؤدي إلى تغيير في الدخل بنسبة أكبر.

الاستثمار في الجزائر يكمن في القطاع العام والخاص، وكذلك الاستثمارات الأجنبية التي تدخل في نطاق الأنشطة الاقتصادية الخاصة من أجل توفير السلع أو إنتاج الخدمات، مع مراعاة قاعدة عدم إمكانية الاستثمار في الأنشطة المعلقة بالدولة أو أحد فروعها أو لأي شخص معنوي من مؤسسات صناعية أو فلاحية أو خدماتية أو المحددة بصفة صريحة بموجب نص تشريعي.

يلعب الاستثمار دورا هاما في التخفيف من حدة الفقر، والتقليل من البطالة التي أصبحت الشغل الشاغل للدولة بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة مع محاولة توفير الحد الأدنى من التعليم والصحة وغيرها من الخدمات الاجتماعية، إضافة إلى فك العزلة خاصة بين المناطق النائية، ومن هنا الاستثمار يلعب دورا هاما في¹:

✓ خلق فرص عمل متزايدة تعمل على المساعدة على حل مشكل البطالة نظرا لانتشارها وتنوعها مع انخفاض فرص العمل،

✓ نشر الرفاهية الاقتصادية وتحسين مستويات المعيشة، وتوزيع عائد التنمية على كل المناطق،

✓ الفعالية والكفاءة سواء من حيث القدرة على تحقيق الأهداف الاقتصادية لأصحابها، أو من حيث قدرتها على إشباع رغبات واحتياجات العمل.

يعمل الاستثمار على تواصل التنمية الاقتصادية من خلال تنمية رؤوس الأموال، بإدماج الفوائد والأرباح في مشاريع استثمارية أخرى، ويساعد على بعث المشاريع التنموية، والحد من

¹ - أنظر، طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص 297.

العجز المسجل في بعض المجالات والهياكل القاعدية كإعادة توسيع بعض شبكات الطرق والغاز، وبعث التنمية السياحية إذا كانت البلدية تحتل موقعا سياحيا.

الغاية من الاستثمار المحلي هي إعادة بعث الآلة الاقتصادية، وخلق المناخ الملائم لدفع الاستثمارات الوطنية والأجنبية بكيفية تمكن من تحفيز النشاط الاقتصادي وخلق مناصب عمل جديدة. الاستثمار يؤدي إلى بعث المشاريع التنموية المحلية عبر مختلف مناطق الوطن لإحداث توازن جهوي في مجال التنمية، فيعتبر بذلك أهم وسيلة تحقق التكامل الإقليمي، ويساعد على تنمية المناطق التي تعرضت للإهمال خلال فترة زمنية معتبرة، فهو يقضي على اللاتوازن التنموي، ويمكن أن يعيد الاعتبار لهذه المناطق وبعثها من خلال سياسة التشجيع والترقية المتبناة في هذا المجال.

ثانيا: الاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كمحرك للتنمية المحلية

يعد الاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بحق ذا أهمية كبيرة بوصفه منفذا جديدا لاستغلال الموارد والخدمات المحلية، وأهم محركات التنمية المحلية، وإحدى دعائمها الرئيسية لقيام تنمية اقتصادية على مستوى الاقتصاد المحلي أو الإقليمي، كما تعتبر أنسب نمط لتفعيل ديناميكية الأقاليم.

فالجماعات المحلية خاصة البلدية يجب عليها في إطار التنمية المحلية أن تبادر طبقا لمهامها وصلاحياتها باتخاذ كل التدابير اللازمة من أجل مساعدة ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة¹.

المؤسسة الصغيرة والمتوسطة هي مؤسسة إنتاج السلع و/ أو الخدمات² وتنقسم إلى ثلاثة أقسام: المؤسسة المتوسطة³، الصغيرة⁴ والمصغرة⁵. كلها تلعب دورا رائدا في تحقيق التنمية المحلية، كونها الوسيلة الناجعة لاستغلال موارد إقليم البلدية المتواجدة فيها استغلالا أمثل، وبما أن طلبها على رأس المال محدود، فإن المدخرات القليلة لدى الأفراد والعائلات قد تصبح كافية لإقامة مشروع من

1 - أنظر، المادة 3 من القانون رقم 01-18 المؤرخ في 2001/12/12، يتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية عدد 77، الصادرة بتاريخ 2001/12/15.

2 - أنظر، المادة 4، المرجع نفسه.

3 - المؤسسة المتوسطة تشغل ما بين 50 إلى 250 شخصا ويكون رقم أعمالها ما بين 200 مليون وملياري دينار أو يكون مجموع حصيلتها السنوية ما بين 100 و500 مليون دينار. أنظر، المادة 5، المرجع نفسه.

4 - المؤسسة الصغيرة تشغل ما بين 10 إلى 49 شخصا ولا يتجاوز رقم أعمالها السنوي 200 مليون دينار أو لا يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية 100 مليون دينار. أنظر، المادة 6، المرجع نفسه.

5 - المؤسسة المصغرة تشغل من 1 إلى 09 عمال وتحقق رقم أعمال أقل من 20 مليون دينار أو يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية عشرة ملايين دينار. أنظر، المادة 7، المرجع نفسه.

هذه المشروعات بدلا من ترك هذه الأموال عاطلة، وبالتالي دفع عجلة التنمية بالبلدية بمشاركة مواطنيها.

تعد هذه المؤسسات المجال الأمثل لامتناع اليد العاملة، أي خلق مناصب شغل وهذا لحيويتها وسرعتها، فتمثل وعاء رئيسيا لاستقطاب العمالة وخلق هيكل صناعي متكامل قادر على جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية وزيادة حجم الاستثمارات المحلية¹.

الاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لا يقتصر على النواحي الاقتصادية فقط بل يتجاوز ذلك إلى النواحي الاجتماعية والثقافية، فهي حقل لتعليم المهارات التسييرية والفنية والخبرات، ونشر الوعي الإنتاجي، وتعمل على التحرر من أساليب الإنتاج التقليدية خاصة في البلديات الريفية، كونها تتمتع بخصائص تتلاءم وخصوصيات المناطق الريفية.

كما تساهم في إدماج البلديات النائية في الحياة الاقتصادية لأنها أكثر تجاوبا مع الإقليم الذي توجد فيه، وتساهم في خلق نظام اقتصادي مستقل عن المركز يستمد قوته من الخصائص التي تميزه، والتي تسمح بإعطاء إضافة في المجال الذي يناسب خصوصيته من أجل تحقيق دفعة في الاقتصاد الوطني.

تعمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على إحداث نوع من التوازن والعدالة في التنمية الإقليمية من خلال قدرتها على استغلال الموارد المحلية والخصائص المتميزة لكل منطقة على حدى، وكذا لقدرتها على الانتشار في العديد من الأقاليم بسبب صغر حجمها وقلة التخصص مما يساعد على تنمية هذه الأقاليم واستقرار السكان فيها².

المهمة الأساسية للمؤسسة الاقتصادية الصغيرة والمتوسطة المحلية في ظل عمليات الاستثمار المحلي هي تنفيذ ما تم تخطيطه من طرف البلدية وبدعم منها للنهوض بالاقتصاد المحلي، بإنتاج ما هو مطلوب لسد حاجيات المواطنين محليا، وتحقيق أعظم نسبة استغلال ممكنة للطاقات الإنتاجية المحلية المتاحة، والبلدية هي الضامنة محليا لاستمرار المؤسسة الاقتصادية بممارسة نشاطها وتصدير منتوجها، وإتاحة الفرص للشباب باتخاذ المبادرات وتمكينهم من تجاوز العقبات التي تظهر أثناء إنشاء هذه المؤسسات.

1 - أنظر، شريف غياط، محمد بوقموم، التجربة الجزائرية في تطوير وترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ودورها في التنمية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 24، العدد 01، 2008 ص 128. مقال منشور على شبكة الإنترنت، أنظر الرابط التالي:

<http://www.microfinancegateway.org/.../mfg-ar-the-algeria...>

2 - أنظر، محمد الهادي مبارك، المؤسسة المصغرة: المفهوم والدور المرتقب، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 11، منشورات معهد العلوم الاقتصادية، جامعة قسنطينة، 1999، ص 133.

ثالثا: الاستثمار في البنى القاعدية

يعتبر الاستثمار في الهياكل القاعدية عنصر مهم لتحسين جاذبية إقليم البلدية كالطرق، مد مختلف الشبكات، توفير الخدمات الأساسية وبالأخص تهيئة مناطق النشاط الاقتصادي ومناطق التوسع السياحي التابعة لها قصد تقليص تكاليف الاستثمارات المنتجة، والتشجيع على توطين استثمارات جديدة على مستوى مناطق النشاط.

تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها، وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها، ويمكنها أيضا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية¹.

فالقيام بالمشاريع التجهيزية ذات الطابع الاقتصادي من أجل جذب الاستثمارات المحلية أو الوطنية تمكن البلدية من دفع عجلة التنمية المحلية عبر مستوياتها المختلفة الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، ذلك أن ضعف البنية التحتية وعدم وجود الهياكل القاعدية القادرة على استقطاب المستثمرين تعتبر عائقا وحاجزا للاستثمار حيث أن الاستثمار في بعض المناطق سيكون مكلفا، لذا البلدية أمام تحدي الاستثمار في البنى القاعدية لضمان مستقبل للتنمية المحلية تعود بالفائدة عليها.

توفير هذه البنى القاعدية من الشروط الضرورية للاستثمار كونها تعمل على زيادة حجم الاستثمارات الإنتاجية للمتعاملين الاقتصاديين العموميين والخواص في إقليم البلدية، وتساعد على استقرار نشاطات إنتاجية جديدة على إقليمها.

رابعا: ضرورة ترتيب أولويات المشاريع الاستثمارية

ترتيب أولويات المشاريع الاستثمارية يلعب دورا في جعل إقليم البلدية ذا جاذبية للاستثمار من خلال وضع الخيارات الاستثمارية في محتواها الإقليمي، حيث لا يمكن تحديد أولويات المشاريع الاستثمارية بموجب إسقاطات على المدن الكبرى وإنما يفترض التناسب مع الخصوصيات التنموية البلدية والقدرات الاستثمارية الاقتصادية لها، كون أن الاستثمار يؤدي إلى تحقيق تنمية، والتي لا يعني التأثير في الأقاليم بتغيير خصوصيتها وإنما تكمن في مراعاة الخصوصيات التنموية وتعبئة الموارد التي تتيحها للاستثمار، مثلا لا يمكن إنشاء مناطق للتوسع السياحي في مناطق لا تتوفر على قدرات جذب سياحي، أو إنشاء منطقة توسع صناعي في منطقة ريفية تفتقر للبنى التحتية.

¹ - أنظر، المادة 118 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

كما أن الحجم الجغرافي والديمقراطي للبلدية يلعبان دورا في تعبئة الاستثمار لجعل إقليمها ذا جاذبية لأن هناك علاقة تناسب إيجابي بين الحجم الجغرافي والديمقراطي للبلدية، فأقليمها كحيز للنشاط التنموي يحتاج إلى الحد الأدنى من السكان والمؤهلات البشرية التي تمثل أيضا أفق اقتصادي لعملية التنمية المحلية وزيادة فرص جذب الاستثمار وإنجاحه.

خامسا: سياسة تشجيع الاستثمار المحلي وترقيته

أصبحت التنمية المحلية تركز على ضرورة توظيف الخصوصية الاقتصادية للإقليم من أجل جعله ذا جاذبية للاستثمار الاقتصادي المنتج، فالبلدية تظل تتمتع بدور اقتصادي فعال، فهي تشكل بإقليمها حيزا جغرافيا مهما للنشاط الاقتصادي حيث تحتوي على نشاطات تجارية، حرفية، صناعية وخدمائية بحكم ملكيتها لهذا الحيز، لذا تفاعلها مع الوسط الاقتصادي والإنتاجي لا يمكن تفاديه، فعليها استغلال هذا الإقليم استغلالا أمثل في إطار سياسة تشجيع وترقية الاستثمار العام والخاص للنهوض بالتنمية المحلية وقيادة البلدية نحو الرقي والتقدم.

لقد أولت الإدارة المركزية اهتماما كبيرا لعملية الاستثمار المحلي خاصة في الآونة الأخيرة بعد الركود الاقتصادي الذي عرفته الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية، وهكذا ووعيا بأهمية الجماعات المحلية كإطار لتحسين الوضعية الاقتصادية والاجتماعية لسكانها، فقد تفتنت السلطات بضرورة ربط حاجيات السكان ومتطلبات التنمية المحلية عن طريق إيجاد أقطاب تنموية قادرة على الدفع بالنمو الاقتصادي المحلي وتحسين الوضع لسكانها¹، وهذا لن يكون إلا عن طريق ترقية الاستثمار المحلي.

الجزائر في إطار الإصلاحات التي شرعت فيها بغية النهوض بالاقتصاد الوطني وإرساء قواعد اقتصاد السوق سعت إلى تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي، وهذا اتجاه عالمي يتمثل في الانسحاب التدريجي للدولة من دائرة الاقتصاد وتركها للمبادرة الخاصة.

هذا تزامن مع تطبيق برامج الخوصصة لكافة القطاعات وجاء الأمر رقم 03-01² الذي فتح الباب واسعا أمام أي شكل من أشكال الاستثمار سواء تعلق الأمر باستحداث مشاريع جديدة أو بإعادة تجديدها أو إعادة هيكلتها أو توسيع ما هو منجز وقائم فعلا، فمبدأ حرية الاستثمار المكرس من

¹ - أنظر، عبد القادر العلياني، الجانب الاقتصادي لعمل الجماعات المحلية التنموي بالمغرب، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول الحكم الراشد المحلي والتنمية الإقليمية: "حالة الدول المتوسطية"، المنعقد يومي 27/26 أبريل 2003، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة قسنطينة بالتعاون مع جامعة بيار منداس، غرونوبل، فرنسا.

² - المتعلق بتطوير الاستثمار، المرجع السابق.

خلال هذا الأمر مشتق من مبدأ مكرس دستوريا¹، لذا عمدت الجزائر إلى وضع سياسة تحفيزية لزيادة فرص الاستثمار.

البلدية في إطار هذه الإصلاحات هي مطالبة بترقية الاستثمار وتشجيعه، وهذا ما حمله القانون 90-08² وجاء قانون البلدية الحالي ليؤكدده فهي اليوم أمام رهان ضمان جاذبية اقتصادية أكبر لإقليمها، كونه يمثل الحيز الحقيقي لممارسة النشاط الاقتصادي من إنتاج وخدمات، وذلك في إطار السياسة المسطرة من طرف الدولة فيما يخص ترقية الاستثمار بتوفير الشروط القانونية للبيئة التي يتم فيها الاستثمار.

ويعتبر الأمر 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار الإطار العام لسياسة الدولة في ترقية الاستثمار من خلال إنشاء أجهزة متخصصة على المستوى المركزي والمحلي تساعد البلدية على دعم الاستثمار، وتساهم في إعطاء نظرة شاملة عن البيئة الاستثمارية فيها، وتعمل على إبراز القدرات والمؤهلات الاستثمارية التي تتمتع بها، هذه الهيئات هدفها تسهيل إجراءات الاستثمار، وخلق المناخ الملائم لجذب الاستثمارات وتنشيطها، وإعفاء المستثمرين من القيود التي كانت في ظل القوانين السابقة للاستثمار³.

هذه الأجهزة تهدف إلى تمويل المستثمرين ومساعدتهم على تحقيق مشاريعهم على مستوى إقليم البلدية، وبالتالي تمويل الاستثمار المحلي، وبالأخص تمويل مبادرات إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من بينها الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب⁴، صندوق الاستثمار الولائي⁵، الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار⁶، كما تم استحداث هيئات التسهيل ومساعدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة منها المجلس الوطني للاستثمار⁷، مراكز التسهيل للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة⁸،

1 - أنظر، المادة 37 من دستور 1996، المرجع السابق.

2 - يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

3 - القانون رقم 63-277 مؤرخ في 1963/07/26، الجريدة الرسمية، عدد 53، الصادرة في 1963/08/02.

- القانون رقم 66-284 المؤرخ في 1966/09/15 الجريدة الرسمية عدد 80 الصادرة في 1966/09/17

- القانون رقم 82-11 المؤرخ في 1982/08/21، يتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني، الجريدة الرسمية عدد 34، الصادرة في 1982/08/24.

- المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 1993/10/05، يتعلق بترقية الاستثمار ر الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة في 1993/10/10.

4 - أنظر، المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 96-296، المؤرخ في 1996/09/08، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب وتحديد قانونها الأساسي، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1996/09/11.

5 - أنظر، المادة 100 من الأمر رقم 09-01، المؤرخ في 2009/07/22، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الجريدة الرسمية عدد 44، الصادرة في 2009/07/26.

6 - أنظر، المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 06-356، المؤرخ في 2006/10/09، يتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة في 2006/10/11.

7 - أنظر، المادة 18 من الأمر رقم 01-03، المتعلق بتطوير الاستثمار، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

8 - أنظر، المادة 13 من القانون رقم 01-18 المؤرخ في المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، المرجع السابق.

المجلس الوطني المكلف بترقية المناولة¹، المجلس الوطني الاستشاري لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة².

كما تم وضع هيئات وأجهزة مكلفة بالتسهيل والمساعدة في مجال الوساطة والضبط العقاري، وتكوين حافظة العقار الاقتصادي لترقية الاستثمار منها الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري³، لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار المنشأة على مستوى كل ولاية⁴، هذه اللجنة تشكل الإطار الذي يجسد السياسة المتبعة من قبل الجماعات المحلية وبالتالي البلدية في مجال ترقية الاستثمار، وضعت هذه اللجنة تحت رئاسة الوالي وملحقة بالأمين العام للولاية.

لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار جاءت من أجل تسهيل الإجراءات، وتوفير الظروف الحسنة لإنجاز الاستثمارات من خلال دراسة الملفات الخاصة بالمشاريع الاستثمارية والموافقة عليها متى توفرت الشروط في المستثمر، كما تقوم بتحديد المواقع التي يتم فيها إنجاز مشاريع الاستثمار في مختلف المجالات.

كما تتمحور سياسة ترقية الاستثمار المحلي في منح مجموعة من المزايا والضمانات للمستثمرين لتطوير حجم الاستثمار على مستوى البلديات، وقد تضمنها الأمر 03-01 المتعلق بتطوير الاستثمار. هذه المزايا والضمانات تشكل عامل منافسة قوية بين مختلف الأقاليم ليس فقط لجذب الاستثمارات المنتجة والخدمات بل وحتى السكان، فالبلديات من خلال ذلك تتنافس فيما بينها من خلال المزايا المختلفة الممنوحة لها لتوطين الاستثمارات على مستوى أقاليمها.

الفقرة الرابعة: التعاون اللامركزي كأداة لإنعاش التنمية المحلية: مشروع لم يكتمل بعد

ترتكز العولمة أساسا على التحديث وعلى الاعتماد المتبادل، حيث تقوم على التقدم الهائل في التكنولوجيا والمعلوماتية، بالإضافة إلى الروابط المتزايدة على كافة الأصعدة على الساحة الدولية المعاصرة، فالعولمة فرضت نفسها على مختلف مجالات الحياة في العديد من المستويات سياسيا، اقتصاديا، فكريا، علميا، ثقافيا، إعلاميا وتربويا باعتبارها نظام عالمي جديد يقوم على العقل الإلكتروني والثورة المعلوماتية والإبداع التقني غير المحدود دون اعتبار للأنظمة والحضارات

1 - أنظر، المادة 21، من القانون رقم 18-01 المؤرخ في المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، المرجع السابق.
2 - أنظر، المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 80-03 المؤرخ في 2003/02/25، يتضمن إنشاء المجلس الوطني الاستشاري لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 13، الصادرة في 2003/02/25.
3 - أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 119-07، المؤرخ في 2007/04/23، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة في 2007/04/25.
4 - بموجب المرسوم التنفيذي رقم 10-20 المؤرخ في 2010/01/12 يتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار، الجريدة الرسمية عدد 04، الصادرة في 2010/01/17.

والثقافات والقيم والحدود الجغرافية والسياسية القائمة في العالم، حيث تصبح شعوب العالم متصلة ببعضها البعض في كل أوجه حياتها ثقافيا، اقتصاديا وسياسيا وبيئيا¹.

فالعولمة تؤثر على مختلف الميادين التي ترتبط بالمواطن في حياته المعيشية لا سيما التأثير في مجال التنمية المحلية بمختلف أبعادها بخلق ميكانيزمات تساهم في تطوير هذه الأبعاد، وتكريس قيم التعاون والتضامن الدولي لإنعاش التنمية المحلية.

أمام التأثير المتنامي للعولمة على الأقاليم على جميع الأصعدة، وجدت الهيئات المحلية نفسها تتحمل مسؤوليات جديدة لتبني هذه التركيبة الجديدة ومحاولة التأقلم معها، فأضحت ملزمة بالفتح نحو العالم في إطار حوار ثقافي تنموي فيما يعرف بالتعاون اللامركزي، كبعد جديد للتعاون والتنمية يترك المجال واسعا لتدخل السلطات المحلية على الصعيد الدولي.

هذا التعاون يهدف إلى إنشاء أو التأسيس لعلاقات خارجية بين الجماعات المحلية الوطنية من جهة، والجماعات المحلية الأجنبية من جهة أخرى عن طريق إبرام اتفاقيات تعاون على المدى الطويل في مجال معين من مجالات التعاون، والتي تأخذ بعين الاعتبار اختصاصات الجماعات المحلية.

يعتبر التعاون اللامركزي آلية من آليات تسيير الشأن المحلي وأداة لمواجهة حاجات التنمية المحلية، والبحث عن سبل للمعالجة المثلى للمشاكل والقضايا المشتركة، حيث يمس مجالات جد متنوعة تندرج جميعها في إطار تطوير قدرات البلدية على الاستجابة لحاجيات مواطنيها وترقية الإطار المعيشي لهم، فهو بذلك يتجاوز الصفة الرمزية ليصبح وسيلة لتحسين أداء المرفق العام المحلي والدفع بعجلة التنمية بصفة عامة.

التعاون اللامركزي يهدف إلى إنشاء مجالات عمل دولي للبلدية من أجل تقديم المساعدات والدعم في التقدم الاقتصادي والاجتماعي لمواطنيها، كونه مجال لتناسق مختلف مستويات التنمية المحلية، ويستجيب أكثر للحاجات والانشغالات اليومية للبلدية، وهذا ما يجعله آلية مساهمة في تحقيق أهداف التنمية المحلية في مستوياتها المختلفة.

نص المخطط الوطني لتهيئة الإقليم² في برنامج العمل الإقليمي على انفتاح الجماعات المحلية على الخارج من خلال تحسين الشروط الإقليمية للانفتاح وهي:

✓ تحديد نظرة واستراتيجية إقليمية للانفتاح على الخارج.

¹ - أنظر، علاء زهير الرواشدة، العولمة والمجتمع، دار المحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 21.
² - المصادق عليه بموجب القانون رقم 10-02، الموافق عليه في 29 يونيو 2010، الجريدة الرسمية عدد 16، الصادرة في 2010/10/21.

✓ دعم الأعمال الإقليمية المتعلقة بالانفتاح والعمل على انسجامها.

✓ دعم التعاون الخارجي للإقليم.

قانون البلدية الحالي حاول دمج مفهوم التعاون اللامركزي مواكبة للأفاق الجديدة للتنمية المحلية المتأثرة بالعولمة بجعل البلدية تتفتح على العالم الخارجي في إطار فضاء عملي ممارساتي للنشاطات التي تبدأ بالتوأمة. فالتعاون اللامركزي أصله موجود في التوأمة¹ وصولاً إلى المشاركة في برامج دولية ذات نفع هام بالنسبة للتنمية المحلية.

نص المشرع على إمكانية انفتاح البلدية على الخارج دليل على توسيع مجالات وإمكانيات تدخلها بحرية تجسيدا لاختصاصها لتحقيق التنمية المحلية إلى خارج الحدود الوطنية. يساهم هذا النوع من التعاون في خلق فرص جديدة لإنعاش التنمية المحلية كونه كان يقتصر في البداية على أشكال رمزية تتمثل في التبادل الثقافي لينتقل بعد ذلك ليشمل جوانب مختلفة اقتصادية، اجتماعية وثقافية.

قانون البلدية كرس هذا المسعى، فنص على اتفاقيات التوأمة كأحد أهم أشكال هذا التعاون اللامركزي، وكذا إمكانية قبول الهبات والوصايا الأجنبية²، حيث يجوز للمجلس الشعبي البلدي إنشاء علاقات خارجية مع نظرائه الأجانب عن طريق مداولة، والتي تخضع لمصادقة الوالي الصريحة من أجل تنفيذها، وتخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية³، وبالتالي حصر المشرع أشكال التعاون اللامركزي في التوأمة التي تعتبر من أقدم أشكاله مبنية على أخلاقيات السلم والصدقة، ولحد الآن هي الأكثر استعمالاً في العلاقات بين السلطات المحلية في مختلف مناطق العالم.

فالتوأمة هي النشاط الخارجي للبلدية اليوم كمستقبل مفتوح نحو تجسيد الاحترافية المتنامية للفاعلين المحليين تساهم في تقوية دورها وتواجدها على الصعيد الدولي، لكن يصعب لمس مساهمتها الفعلية في التنمية المحلية، لبعدها الرمزي واقتصرها على المجال الثقافي والرياضي وهيمنة الجانب الإنساني.

¹ - (N) Hachmi, La coopération international entre les collectivités locale : une approche du développement ? cas de larabaa nath iraten Algérie Saint Denis France, mémoire de magister, université mouloud Mammeri de Tizi Ouzou, faculté des sciences économiques et des science de gestion, option économie spécial régional et urbain, 2003, p. 122 .

² - أنظر، المادة 57 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

³ - أنظر، المادة 106، المرجع نفسه.

عكفت وزارة الداخلية والجماعات المحلية على الاهتمام بالتعاون اللامركزي فأصدرت التعليمية رقم 54 المؤرخة في 2015/02/10، تتعلق بإعادة بعث وتفعيل اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي الموقعة بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيراتها الأجنبية، تهدف من خلالها إلى تأطير هذا النوع من العلاقات بإعداد دليل الجماعات الإقليمية المنهجي للتعاون اللامركزي كوثيقة توجيهية لتنسيق الإجراءات في الميدان من أجل تزويد مسؤولي الجماعات الإقليمية بأهم الكيفيات لتنظيم مشاريع التعاون اللامركزي.

أهم ما يميز التعاون اللامركزي حسب هذه التعليمية هو الطابع التعاقدية، إذ يأخذ شكل اتفاقية للتعاون تترجم التزامات بين الطرفين قصد إنجاز مشاريع محددة، وهو ما يميزه عن باقي أشكال المبادلات الرمزية والتضامنية التي يمكن أن تنشأ بين جماعات إقليمية من دول مختلفة. يقتضي التعاون اللامركزي إدراكا مسبقا لحاجات ومتطلبات التنمية المحلية على المستوى البلدي، كما يستدعي اطلاعا واسعا على خبرات الجماعة الإقليمية الأجنبية، وكذا تجاربها الناجحة في مجال التسيير العمومي والتنمية المحلية، وما يمكن أن تقدمه في إطار نشاطات التبادل والتعاون¹.

لا يمكن للبلدية ممارسة أي نشاط خارج عن صلاحياتها القانونية بمناسبة إقامتها لعلاقات التعاون اللامركزي، أو أن تتعدى على صلاحيات الجماعات الإقليمية الأخرى نتيجة لاتفاق التعاون اللامركزي، ويجب أن تبنى مشاريع هذا التعاون على أهداف محددة بدقة، وأن تعكس التزامات عملية بين الطرفين المتعاقدين لجعلها مثمرة وناجحة، وتندرج ضمن تصور كلي وشامل للتنمية المحلية وتقدم في شكل اقتراحات وبرمجة نشاطات تهدف إلى خدمة التنمية المحلية².

مشاريع التعاون اللامركزي يجب أن تعكس حاجات البلدية على غرار التنمية الحضرية، النقل والاتصال، حماية البيئة، معالجة النفايات وصيانة شبكات جمع وتصريف المياه المستعملة، الصحة والنظافة....إلخ.

حدد دليل الجماعات الإقليمية المنهجي للتعاون اللامركزي كيفيات إعداد وتركيب مشروع للتعاون اللامركزي، وتم تزويد الجماعات المحلية بهيكل عام لاتفاقية التعاون اللامركزي³.

إن التعاون اللامركزي هو بحق آلية من آليات تدبير الشأن المحلي، ومواجهة حاجيات التنمية المحلية بمفهومها الواسع لدى أطراف التعاون، والبحث عن تدبير أفضل للمشاكل المحلية

1 - أنظر، التعليمية رقم 54، المؤرخة في 2015/02/10، تتعلق بإعادة بعث وتفعيل اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي الموقعة بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيراتها الأجنبية.

2 - أنظر، المرجع نفسه.

3 - أنظر، الملحق رقم 01.

والمشاركة، كونه يتعلق بمجالات متنوعة، ويساهم في إنعاش التنمية المحلية بكل جوانبها الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، ويساعد على تنشيط الاقتصاد المحلي والإدماج الاجتماعي بخلق فرص اقتصادية هامة للبلدية والمتعاملين الاقتصاديين المتواجدين على إقليمها.

الرهان الاجتماعي للتعاون اللامركزي يظهر في كونه ينمي روح التضامن لدى البلدية مما يعالج الإقصاء الاجتماعي ويدمج مختلف الشرائح الاجتماعية في شؤون التنمية المحلية، فالبلدية بهذا الإجراء انفتحت على المستوى العالمي لأجل تحمل مسؤولياتها في تدبير التنمية المحلية وفق ما تفرضه التصورات الحاصلة فيها، لكن مساهمته في التنمية المحلية تتوقف على تطور مجالات التعاون واتساعها وتراجع مفاهيم الإعانة والإحسان أمام تطور مفاهيم التعاون والشراكة.

المبحث الثاني: تحكم السلطة المركزية في الدور التنموي للبلدية

إن مسألة توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية تعتبر من المواضيع التي لازالت محل خلاف ونقاش سياسي، ومن أهم المشاكل التي تحد من فعالية اللامركزية التي ترتبط ارتباطا وثيقا بقضايا التنمية المحلية، فلا تنمية بدون لامركزية أو بدون مشاركة فعالة للجماعات المحلية في القرار التنموي، خاصة البلدية كونها الأقرب للمواطن وانشغالاته من الدولة، وأقرب لفهم المشاكل الاقتصادية والاجتماعية للإقليم.

إن تحويل البلدية اختصاصات في التنمية المحلية يرتبط بأساس توزيع هذه الاختصاصات بين السلطة المركزية والبلدية، بتحديد موقف المشرع الجزائري من معيار تمييز الشؤون المحلية والشؤون الوطنية، وكذا الأسلوب الذي تبناه لمنح البلدية اختصاصات تنموية (المطلب الأول).

اعتمد المشرع الجزائري على مبدأ الاختصاص العام كأسلوب لمنح اختصاصات تنموية للبلدية اقتداء بالمشرع الفرنسي الذي تراجع عن ذلك وأرسى مبدأ جديدا "مبدأ التفريع"، أكد من خلاله على فشل مبدأ الاختصاص العام، هذا يدفعنا إلى تقييم فعالية هذا الأخير على حجم ومصداقية الاختصاصات التنموية المسندة للبلدية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أساس توزيع الاختصاصات بين البلدية والسلطة المركزية

من أهم ما يقوم عليه نظام اللامركزية حسب رأي فقهاء القانون الإداري هو وجود شؤون محلية متميزة عن الشؤون الوطنية، والتي يعود أمر تسييرها للمجالس المحلية المنتخبة، لذا منح البلدية اختصاصات في التنمية المحلية يستند إلى موقف المشرع الجزائري من فكرة المحلية

(الفرع الأول). والأسلوب الذي تبناه في منح اختصاصات تنمية للبلدية، حيث اعتمد على مبدأ الاختصاص العام في كل القوانين المتعلقة بالبلدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: موقف المشرع الجزائري من فكرة المحلية: تكريس مصطلح الشؤون العمومية

اتجهت الكثير من الدول نحو التوسع في تقسيم السلطات والاختصاصات في مجال الدولة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، وتوسعت الدول في هذا الاتجاه إلى الحد الذي أصبحت معه مشكلة اليوم وهي اختيار أفضل أساليب التنظيم الإداري الذي تؤدي به الدولة اختصاصاتها المختلفة، فأى من هذه الاختصاصات تؤدي بالأسلوب المركزي، وأيها يوكل أمر أدائه للجماعات المحلية، وهذه هي المعادلة الصعبة التي تحاول الدولة حلها بطريقة تحقق التوازن بين اختصاصات الحكومة المركزية، واختصاصات الجماعات المحلية بشكل لا يخل بوحدة البناء الإداري للدولة¹.

إن أسلوب توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية يعود إلى التطور التاريخي لكل دولة، وتأثر فيه عدة عوامل وظروف من أهمها ما يلي:

أ- التكوين التاريخي للدولة،

ب- مدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والأقاليم،

ج- الرغبة في بسط اللامركزية،

د- مدى استعداد الوحدات المحلية لتقاسم الأعباء مع السلطة المركزية².

من هذا المنطلق، تختلف الاختصاصات المحلية من دولة لأخرى، وقد تختلف حتى داخل الدولة الواحدة من فترة لأخرى، فمثلا الاختصاصات التي كانت تمارسها البلدية أو الوحدات المحلية في الماضي أصبحت في الوقت الحالي تشكل مجالات أوسع، خاصة بعد اتساع اختصاصات الدولة وتغير الظروف السياسية، الاقتصادية والاجتماعية.

بالإضافة إلى ذلك، كانت الاختصاصات المحلية في الماضي مقتصرة على بعض الشؤون المحلية الأساسية كالنظافة، صيانة الطرق وتوفير المياه، أما في الوقت الحالي فقد أصبحت تشمل مجالات أوسع كالتعليم وال عمران وبعض الشؤون الاجتماعية.

على الرغم من الإقرار بوجود مصالح ذات طبيعة قومية وأخرى محلية من الناحية الفقهيّة، إلا أنه لا يمكن من الناحية العملية وضع معيار دقيق ومطلق للترقية بين ما هو قومي أو محلي³، فلم

1 - أنظر، عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص 39.

2 - أنظر، محمد عبد الله العربي، دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الإدارية تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، القاهرة، أبريل 1967، ص 49.

3 - أنظر، حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 16.

يرد أي معيار للتمييز بين الشؤون ذات الصبغة المحلية والشؤون ذات الصبغة الوطنية¹ لأنه من الصعب جدا وضع حد فاصل بين الوظائف التي تعتبر محلية، وتلك التي تدخل ضمن الشؤون الوطنية، ذلك لأنها غير ثابتة ومتغيرة في الزمان والمكان، فما هو محلي حاليا قد يصبح وطني لاحقا، وإذا نظرنا من زاوية جغرافية نجد أن المصالح القومية أو الوطنية أيضا تمارس على مجموع أقاليم الوحدات الإدارية.

رغم أن تحديد الاختصاصات لازال أمرا نسبيا إلا أنه ثمة بعض العوامل يتوجب أخذها بعين الاعتبار عند تحديد النشاطات المحلية ومن أهمها ما يلي:

- أ- وجود حاجات محلية ومدى توفر الإمكانيات لمواجهتها،
- ب- الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية لكل دولة،
- ج- درجة وعي المواطنين،
- د- القدرة على أداء الاختصاصات².

كما أن البعض يعتبر أن هناك اعتبارات نظرية عامة يجب مراعاتها عند تقسيم الاختصاصات، فالمرافق التي تمس الأمة في كيانها الشامل باعتبارها كتلة واحدة يجب أن تتولاها الإدارة المركزية، كمرفق الدفاع ومرفق الشؤون الخارجية ورسم منهاج متكامل للاقتصاد القومي، وكل المرافق التي يستلزم أن تسير على وتيرة واحدة، أما الوحدات المحلية فيعهد إليها بالمرافق التي تتوافر فيها أحد الشروط الثلاثة التالية:

- أ- كونها تستلزم الإقليم أو البلدية أو القرية، لأنها تنصرف إلى شأن من شؤونهم الخاصة التي تمس حياتهم اليومية عن طريق مباشر،
- ب- أو كونها تستلزم في أدائها رقابة دقيقة ودائمة لا يتاح للحكومة المركزية القيام بها كما يتاح للهيئات المحلية لبعد المصدر الذي تنبعث منه الرقابة في الحالة الأولى وقربه في الحالة الثانية،
- ج- أو كونها من المرافق التي لا يتفق حسن أدائها مع توحيد النمط، بسبب اختلاف حاجيات الأقاليم والبلدان³.

1 - أنظر، مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 122.

2 - أنظر، حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1983، ص 88.

3 - أنظر، محمد عبد الله العربي، المرجع السابق، ص 49-50.

إن مسألة تحديد الموضوعات التي تندرج في مجال الشؤون المحلية لا يعود إلى الهيئات المحلية أو السلطة المركزية بل هي مسألة تعود للمشرع، وقد تكون أحيانا متضمنة في الدستور الذي يحدد الخطوط العامة التي يتعين على المشرع أن يتقيد بها عند تحديده للاختصاصات المحلية، فمسألة تحديد المصالح المحلية هي ذاتية تتعلق بنية المشرع في التنازل عن بعض الوظائف للأجهزة المحلية لاعتبارات تتعلق بالدولة والمجتمع، لهذا خلص أغلبية فقهاء القانون الإداري إلى أن توزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والهيئات المحلية يرتبط بالإرادة السياسية في الدولة، ونية المشرع في التنازل عن هذا القدر أو ذلك من الوظائف لصالح الأجهزة المحلية¹.

فلا توجد مصالح بطبيعتها محلية وأخرى قومية، فليس هناك من الخدمات من وجد من الأزل محليا وآخر قوميا، فالمشرع يضيف هذه الصفة أو تلك على نشاط ما مراعى جملة من الظروف والاعتبارات الخاصة بالدولة والمجتمع².

يتضح مما سبق، أنه رغم كل المحاولات والاجتهادات لم يتمكن الفقه من الوصول إلى إيجاد قواعد تساعد بشكل دقيق على تحديد نطاق ما يدخل ضمن المهام المحلية وما يدخل ضمن نطاق المهام القومية.

المشرع الجزائري لا يعترف بوجود شؤون محلية متميزة بطبيعتها عن الشؤون الوطنية بل يعتبر كل الاختصاصات سواء كانت ممارسة من السلطة المركزية أو من الهيئات اللامركزية شؤوننا عمومية، وما الاختصاصات التي تمارسها البلدية في التنمية المحلية إلا جزء من هذه الشؤون العمومية.

إن البلدية الجزائرية على خلاف مثيلتها الفرنسية لم تتشكل إثر تجمع سكاني منسجم حول إقليم معين يجمعه التضامن والمصالح المشتركة المتميزة عن المصالح الوطنية بل نشأت نتيجة سياسة استعمارية قمعية، هدفها تسيير مقاومة المواطنين من خلال تقسيم التجمعات السكانية التي تربطها صلة الدم إلى مجموعات تحت سيطرة المستعمر، ثم استمرت نفس الوضعية بعد الاستقلال، إذ كرس المشرع نفس النظام الإداري المبني على اللامركزية الإدارية الموروثة عن المستعمر³.

1 - أنظر، مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، حوليات مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة منتوري قسنطينة، العدد 05، 2002، ص 33-34.

2 - أنظر، مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 166.

3 - أنظر، بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 90-08: أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2006-2007، ص 161.

لقد نشأت البلدية الجزائرية عن طريق قرار مركزي وليس نتيجة وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية تتطلب هيئات محلية مستقلة تسهر على تسيير هذه المصالح، لذا يرى المشرع أن كل الاختصاصات هي شؤون عمومية.

بالرجوع إلى عرض أسباب الأمر رقم 67-24¹ نجده نص على " أن البلدية باعتبارها الخلية الأساسية للأمة، هي مدمجة في الدولة ومن واجبها بهذا الاعتبار، أن تكون في خدمتها، وهي مع ذلك وحدة لامركزية مكلفة بالقيام مباشرة بأعمال التنمية التي تخصها وحدها"، وبالتالي لم يميز المشرع بين ما يدخل في نطاق ممارسة البلدية ونطاق ممارسة الدولة.

نجد أن المواثيق الوطنية سعت من خلال محتواها أن تضع الحد الفاصل بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية، من خلال استقراء الصياغة التي وردت بها، فالميثاق الوطني لسنة 1976 نجده نص على أنه " ترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، فعلى البلديات والولايات حل المشاكل الخاصة بها، وعلى السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية، ومن هنا ينبغي للامركزية أن تخول البلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها، ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، وكأن المشرع أراد أن يحصر ما يدخل في نطاق الشؤون المحلية وما يدخل في نطاق الشؤون الوطنية من خلال هذه الصياغة باكتفاء السلطة المركزية للنظر في القضايا ذات الأهمية الوطنية، وتوكل للبلدية كامل الصلاحيات للنظر في المشاكل ذات المصلحة المحلية، وتشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتماشية مع ما يفرضه الخيار الاشتراكي المتبنى في تلك الفترة.

بتحليل ما ورد في الميثاق الوطني لسنة 1986 نجده نص على أنه " تتولى السلطة المركزية مهام التصور والتخطيط والتوجيه والرقابة والتنسيق والمتابعة وتنشيط الأجهزة التنفيذية القاعدية.... إلخ، أما البلدية بصفقتها الخلية الأساسية للدولة، تمثل منطلقا قاعديا للتخطيط، ووسيلة فعالة لتحقيق أهداف التنمية المحلية"، ما يبين نية المشرع في جعل البلدية قاعدة تحقيق التنمية المحلية، ومحاولته تحديد مجال تدخلها، لكن من الصعب وضع حد حاصل بينهما لأن هذه المسألة لم تحسم لحد الآن.

¹ - المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.

في ظل قانون البلدية رقم 90-08 نلمس نية المشرع في إضفاء صفة العمومية على الاختصاصات الممنوحة للبلدية، ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية، فيشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية¹، لذا المشرع هو الذي يمنح ويقرر مجموعة الاختصاصات التي تمارسها المجلس الشعبي البلدي².

قانون البلدية 11-10 جاء في نفس السياق إذ لم يميز بين الشؤون المحلية والوطنية، فالمجلس الشعبي البلدي يشكل إطارا للتعبير عن الديمقراطية ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية³، ليكرس مصطلح الشؤون العمومية كمصطلح واسع، ومنها شؤون التنمية المحلية التي تطورت مع الزمن.

فالبلدية تضطلع بمهام مختلفة وعديدة، ويمكن إجمالها في عبارة الشؤون العمومية ومن بينها التنمية المحلية، هذا المصطلح واسع يعكس حجم الاختصاصات المعترف بها قانونا البلدية.

الفرع الثاني: مبدأ الاختصاص العام كأسلوب لتحويل البلدية اختصاصات في التنمية المحلية

يستند توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والمجموعات المحلية إلى أحد الأسلوبين، الأسلوب الحصري الإنجليزي⁴ وهذا لا يهمننا، أو الأسلوب الفرنسي المعروف بمبدأ الاختصاص العام، الذي يعتمد توزيع الوظيفة الإدارية فيه على مبدأ العمومية، أي ينص على قواعد عامة لتحديد الاختصاصات دون أن يحصر هذه الأخيرة أو يذكرها بدقة، لذا لا بد من التطرق إلى محتواه وفقا لتصور المشرع الفرنسي خاصة بعد تراجعه عن الأخذ به، وتبني أساس جديد لتحويل اختصاصات للجماعات الإقليمية (الفقرة الأولى)، وكذا التعرض لمحتواه وفق المشرع الجزائري باستنباط مقتضيات المكرسة له ضمن القوانين المتعلقة بالبلدية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: محتوى المبدأ طبقا للمشرع الفرنسي وتحدي التراجع عنه

القاعدة العامة المعتمدة في تحديد الاختصاصات المحلية وفق الأسلوب الفرنسي تقوم على الشمول، فالاختصاصات الممنوحة للوحدات المحلية تعتبر عامة غير مقيدة إلا ما حرم بنص صريح، وتشمل هذه الاختصاصات جميع الأمور ذات الصبغة المحلية.

1 - أنظر، المادة 84 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 85، المرجع نفسه.

3 - أنظر، المادة 103 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

4 - هو أسلوب يحدد الاختصاصات للمجموعة المحلية على سبيل الحصر، من خلال النص على المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس المحلي المنتخب بصورة واضحة، وطبقا لهذا التحديد لا يمكن للمجالس المنتخبة بأي حال من الأحوال أن تمارس أي صلاحية إلا إذا كان حقها في ذلك يستند لنص قانوني، وإلا كان عملها غير مشروع أي معيب بعيب عدم الاختصاص.

المشرع الفرنسي انتهج أسلوب يتميز بمرونة أكبر في تحديد المهام التي تقوم بها الوحدات المحلية حيث يمكن لها أن توسع من مهامها كلما دعت الحاجة لذلك، والاختصاصات التي يحددها القانون ليست إلا مجرد أمثلة عن بعض هذه الاختصاصات.

مبدأ الاختصاص العام هو الترجمة القانونية للأهلية العامة لجماعة محلية للتدخل¹.

"La clause générale de compétence est la traduction juridique de l'aptitude d'une collectivité à intervenir".

يسمح مبدأ الاختصاص العام بتنمية وتطوير المبادرات المتعلقة بالاختصاصات الممنوحة بصفة محددة².

إن هذا المبدأ يسير في اتجاهين، المستوى الداخلي: بتقسيم الاختصاصات بين الجهاز التداولي والجهاز التنفيذي، والمستوى الخارجي: الذي يحمي البلديات في مواجهة تعدي الدولة ثم المحافظات³.

تجدر الإشارة، إلى أن مبدأ الاختصاص العام قنن بطريقة عامة للمستويات الثلاثة بلدية، محافظة والجهة في المادة 1111 الفقرة 2 من القانون العام للجماعات الإقليمية.

« Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétences ».

بالنسبة للبلدية نصت المادة 2121 فقرة 29 من القانون العام للجماعات الإقليمية، على أن " المجالس المحلية تعالج بمداولاتها شؤون البلدية".

« Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

فالمشرع الفرنسي يحدد اختصاصات الهيئات المحلية بقواعد عامة، وحثه في ذلك أن هذه الأخيرة هي الممثل الشرعي لسكان الإقليم، والمسؤولة عن ممارسة كافة الشؤون المحلية، وأنها صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم شريطة ألا تخرج عن اختصاصاتها إلا ما أجاز بنص قانوني.

مبدأ الاختصاص العام يقوم على الشؤون الأصلية الخاصة المميزة للجماعة في إطار المنفعة العامة المحلية، فالجماعات المحلية تبرر تدخلاتها وقراراتها على المنفعة العامة المحلية حسب

¹ - (J-M) Pontier Sempermanet, sur une clause générale de compétence, RDP, 1984, p. 1443.

² - (L) Tesoka, Les rapports entre collectivités territoriales, PUAM, 2004 p.38.

³ - (B) Meunier, Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publique, thèse de doctorat d'université d'Auvergne, 2006, p. 52. Publie sur le lien : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00688446/documen>.

احتياجات السكان والظروف المحلية. لذلك لا يوجد ميدان محدد محض لها ولكنها مكلفة بكل ما يمس المنفعة المحلية¹.

الأستاذ PONTIER حل أسباب فشل مبدأ الاختصاص العام كنظام لتقسيم الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية، وحصر ذلك في ثلاثة جوانب أساسية²:

- السبب الأول يكمن في الدقة المتنامية للاختصاصات الممنوحة أو المخولة للجماعات الإقليمية، هذه الدقة هي دائما واسعة في النصوص المتعلقة بتقسيم الاختصاصات نتج عنها إعادة تنظيم هذه الاختصاصات، وبذلك إعادة تعريف بعضها، فأصبح هناك اختلاف وتمايز يتطور تدريجيا بين اختصاصات الجماعات الإقليمية، وبالتالي يصبح مبدأ الاختصاص العام أقل جاذبية لحصر كل هذا،
- السبب الثاني يكمن في التخصيص المتنامي للجماعات المحلية من خلال قوانينها حسب أصنافها، فالبلدية أصبحت جماعة جوارية، المحافظة أصبحت جماعة تسيير والجهة غدت جماعة تنسيق،
- السبب الثالث هو أن التجربة أثبتت أن مبدأ الاختصاص العام معطل في الكثير من الاختصاصات.

الفقرة الثانية: تشبث المشرع الجزائري بمبدأ الاختصاص العام

وجدت الجزائر في عمومية النمط الفرنسي ما ينسجم مع الأسلوب الجزائري للتنمية الذي كان يعتمد بالدرجة الأولى على الدولة بمختلف مؤسساتها بما فيها الوحدات المحلية³، وعلى العموم كان للعوامل التاريخية وللظروف السياسية، الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها الجزائر تأثيرا كبيرا على الطريقة التي تم بها تحديد الاختصاصات المحلية وطبيعتها، ولقد عرفت هذه الاختصاصات بعض التطور حتى تتلاءم مع متطلبات كل مرحلة من المراحل التي عرفتها البلاد بعد الاستقلال.

المشرع الجزائري حاكى نظيره الفرنسي في اعتماد مبدأ الاختصاص العام في تحويل اختصاصات للبلدية في التنمية المحلية، يركز على وضع الإطار العام مع ترك التفاصيل الدقيقة لتلك الاختصاصات لقوانين خاصة، أو إلى التنظيم سواء بموجب مراسيم أو قرارات تنظيمية وزارية. تجدر الإشارة، إلى أن الاختصاصات التي تمارسها البلدية في التنمية المحلية تتوزع بين المجالس الشعبية البلدية كهيئات جماعية تداولية تتولى رسم السياسة العامة ووضع القرارات التنظيمية، وأجهزة إدارية تنفيذية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي.

¹- (B) Meunier, op. cit, p. 53.

²- Ibid, pp. 54-55.

³ - أنظر، مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 129.

فما هي المقنضيات المكرسة لهذا المبدأ ضمن قوانين البلدية، وهل القانون البلدي الحالي سلك طريقا آخر في تحويل اختصاصات للبلدية ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية؟

قبل صدور التشريعات المتعلقة بالبلدية كانت الوظائف المحلية المسندة لها محصورة تقريبا في الاختصاصات التقليدية التي كانت سائدة في العهد الاستعماري، حيث كانت تشمل الإدارة العامة والشؤون المالية المحلية، أما بعد صدور أول قانون للبلدية¹ تأثر المشرع في منح البلدية اختصاصات في التنمية المحلية وفق الأسلوب الفرنسي المستند إلى العمومية، وهو ما وافق التوجه الاشتراكي للجزائر غداة الاستقلال، غير أن المحتوى كيف وفق النموذج اليوغسلافي من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، حيث اشتمت المادة 9 من دستور 1963 حرفيا من نص المادة 9 فقرة 1 من الدستور اليوغسلافي²، فالبلدية اليوغسلافية تتمتع باختصاصات عامة وواسعة تتفق والنظام الاشتراكي تبدو كأنها شكل عام للتنظيم والاستغلال قوى الإنتاج، فهي تشكل في حد ذاتها وحدة اقتصادية للعمل والإنتاج، وتعتبر وحدة تسيير جماعية أي وحدة للحياة الجماعية.

وفق نص المادة التاسعة من دستور 1963 "البلدية هي المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية"، وسعى ميثاق الجزائر لسنة 1964 لتوضيح مدلول نص هذه المادة مؤكدا على حقيقة الخيار الاشتراكي، وضرورة إعطاء المجموعات المحلية السلطات الحقيقية، وأضاف بأن البلدية هي قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد، لهذا أشار إلى أنه بالإضافة إلى الوظائف الإدارية والاجتماعية والثقافية فإن البلدية يجب أن تتمتع بالسلطات التي تسمح لها بتوجيه التطور الاقتصادي، وباستخدام جزء من الدخل الذي تحققه من أجل إشباع الحاجيات المحلية³.

من ذلك، يتضح لنا أن البلدية تتمتع وفق مبدأ الاختصاص العام بالتدخل في جميع الميادين، لكنه يختلف عن النموذج الفرنسي في مفهوم الاختصاصات الاقتصادية، إذ أن التدخل الاقتصادي للجماعات المحلية في فرنسا مقيد بمبدأ دستوري هو حرية التجارة والصناعة فلا تتدخل الدولة إلا في حالات محددة تقتضيها المصلحة العامة في ظل غياب وعجز القطاع الخاص.

لذا حظيت البلدية باختصاصات واسعة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وما يدل على ذلك ما ورد في عرض أسباب الأمر رقم 67-24 حيث نص على أنه "وضعت نصوص

1 - الأمر رقم 67-24، المتضمن القانون البلدي، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

2 - "La commune est une organisation politico-territoriale fondamentale de l'organisation du peuple travailleur, et une collectivité socio-économique de base".

3 - أنظر، أحمد محيو، المرجع السابق، ص 182.

هذا الأمر اعتبارا للواقع السياسي المرتبط بالمرحلة الجديدة التي وصلت إليها ثورتنا وبمطامح شعبنا، وبما تفرضه علينا التنمية الوطنية، وذلك من أجل تحديد دور البلدية الجديدة ومهامها تحديدا واسعا". وجاء فيه أيضا " غير أنه يجب بالدرجة الأولى لكي يكون اختصاص البلدية المطلق في جميع الميادين أكثر فعالية أن تحوز البلديات كامل السلطات الضرورية وأن تسير على مقتضى ديمقراطية الحكم."، فمصطلح "مطلق" يدل على اعتماد مبدأ الاختصاص العام كأساس لتحويل اختصاصات البلدية في تلك الفترة.

وحتى المواثيق الوطنية¹ أشارت إلى أن البلدية يجب أن تخول كامل الاختصاصات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية، ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالتالي تركت مجال مبادرة البلدية واسعا في جميع ميادين التنمية المحلية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، وتوافقا مع ما يفرضه الخيار الاشتراكي للتنمية المتبنى في تلك الفترة.

وبعد دخول البلدية مرحلة جديدة سنة 1989، وصدور القانون المتعلق بها رقم 90-08، الذي جاء في ظل نظام تأسيسي جديد أين أصبحت الخيارات الاقتصادية والسياسية مغايرة لتلك التي كانت سائدة من قبل انعكس ذلك على محتوى الاختصاصات الممنوحة للبلدية في التنمية المحلية². بعد قراءة متأنية للمادة 85 منه التي نصت أنه " يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية"، يتبين أن المشرع تبنى الأسلوب الحصري كأساس لتحويل البلدية اختصاصات ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية، لكن بعد الاطلاع على المواد اللاحقة يظهر أن المشرع قد حدد الإطار العام لتدخل البلدية، وترك لها الحرية الواسعة ضمن هذا الإطار لممارسة اختصاصاتها.

يترتب على ذلك، حرية المجلس الشعبي البلدي الكاملة في التدخل، واختيار وقت التدخل حسب إمكانيات البلدية. فالصيغة التي جاء بها القانون 90-08 في مجال تحديد الاختصاصات المحلية بصفة عامة هي قاعدة المبدأ العام في تحديد الشؤون المحلية³.

حدد المشرع وفق هذا القانون كما هو الشأن في النموذج الفرنسي المسائل التي تدخل ضمن الشؤون المحلية، ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية، وهي ليست سوى بعض الأمثلة عن بعض

1 - أنظر، الميثاق الوطني 1976، المرجع السابق.

- الميثاق الوطني لسنة 1986، المرجع السابق.

2 - أنظر، المبحث الأول حول تطور الصلاحيات الممنوحة للبلدية في مجال التنمية المحلية.

3 - أنظر، مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 130.

الاختصاصات، وبذلك فهو لا يقيدھا ولا يجعل الاختصاصات المحلية من الناحية النظرية مقصورة على مسائل محددة بل قد تشمل في الواقع كل الشؤون التي تهم سكان البلدية إلا ما استثنى بنص قانوني صريح، وفي هذا الإطار صدرت عدة مراسيم¹ حددت بموجبها الاختصاصات المخولة من الإدارة المركزية للبلدية وقد شملت عدة قطاعات. لكن ما هو الطريق الذي سلكه المشرع في قانون البلدية الحالي لتحويل اختصاصات للبلدية في التنمية المحلية؟

المشرع في قانون البلدية رقم 11-10 اعتمد نفس المبدأ "مبدأ الاختصاص العام"، كأساس لتحويل اختصاصات للبلدية في التنمية المحلية، مكرسا بذلك عمومية مجال الاختصاص كغيره من القوانين السابقة المتعلقة بهذه الهيئة القاعدية، غير أن المنتظر من هذا القانون كان إيجاد أساس آخر لتحويل اختصاصات للبلدية كأحد أهم محاور الإصلاح البلدي بحكم النقاشات المطولة المتعلقة بإصلاح الإدارة المحلية، والتي تصب جميعها حول مشكلة المبدأ المعتمد في توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، كونه من بين المعوقات التي تحد من فعالية اللامركزية. قانون البلدية الحالي حمل نفس النظرة السابقة للمبدأ المعتمد في تحويل اختصاصات للبلدية، فهي تتدخل في كل ما يهم الشؤون المحلية، وبالتالي أبقى على العقبات السابقة التي تعترض ممارسة البلدية لاختصاصاتها في التنمية المحلية، وازداد تخبط هذه الهيئة في محاولة فهم ما أنيط بها من اختصاصات.

وهذا ما يجعلنا نتساءل ما سر تشبث المشرع الجزائري بمبدأ الاختصاص العام كأساس لتحويل اختصاصات للبلدية؟ وما الغاية من إعادة النظر في القانون رقم 90-08 مادام أنه لم يتطرق إلى عنصر مهم في الإصلاح وهو مراجعة أو إعادة النظر في الأساس المعتمد لتحويل اختصاصات للبلدية؟ ولماذا لم يساير المشرع الجزائري المشرع الفرنسي كعادته وتبني المبدأ الجديد الذي أعتمده المشرع الفرنسي في تحويل اختصاصات للجماعات الإقليمية؟

المشرع الجزائري متشبث بمبدأ الاختصاص العام لتحويل اختصاصات للبلدية، ونستشف ذلك من خلال المادة 3 من قانون البلدية الحالي التي نصت على أنه " تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه".

¹ - صدرت سلسلة 18 مرسوما بيني سنتي 1981-1982، حددت صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في كل قطاعات النشاط.

المطلب الثاني: تقييم فعالية مبدأ الاختصاص العام في تحويل اختصاصات تنمية للبلدية

إن اعتماد مبدأ الاختصاص العام كأساس لتحويل اختصاصات للبلدية في التنمية المحلية يقوم على تحديد هذه الاختصاصات بقواعد عامة، وتكمن إيجابية ذلك في كون البلدية هي الممثل الشرعي لسكان الإقليم وهي الأدرى وصاحبة الولاية العامة في كل ما يهم شؤون إقليمها، لكن هذا أثر سلباً على عملية التنمية المحلية من خلال تعميق غموض وعمومية دور البلدية في التنمية المحلية، وإيهام في العلاقات بينها وبين الدولة والولاية، فاستناداً لهذا المبدأ تميزت هذه الاختصاصات بطابع الغموض والعمومية على حساب فعاليتها (الفرع الأول)، هذا المبدأ ساهم أيضاً في إحداث تضارب في الأدوار وتنازع الاختصاص بين البلدية والهيئات الأخرى التي لها دور في التنمية المحلية، مما أثر سلباً على سيرورة هذه الأخيرة (الفرع الثاني)، لذا المشرع أمام رهان وتحدي محاكاة المشرع الفرنسي الذي لطالما كان منبع استسقاء مختلف التشريعات باعتماد مبدأ التفريع « Principe de la Subsidiarité »، كأساس جديد لتحويل الاختصاص للبلدية، والذي ربما سيكون سبب تعديل قانون البلدية الحالي، كونه يجعل البلدية تقوم بما هي مؤهلة لممارسته على أحسن وجه (الفرع الثالث).

الفرع الأول: غموض وعمومية الاختصاصات على حساب فعاليتها

ترتب عن اعتماد مبدأ الاختصاص العام كأساس لتحويل اختصاصات للبلدية في التنمية المحلية عمومية وغموض أدى إلى تدخل البلدية في كل المجالات دون رسم حدود لذلك التدخل، مما يوحي بأنها تقوم بكل شيء مع أنها لا تستطيع أن تقوم بأي شيء بشكل واضح ودقيق يكمل أدوار الدولة والوحدات الأخرى. عمومية كرسنها التعابير المبهمة والفضفاضة الواردة سواء في القوانين المتعلقة بالبلدية أو في النصوص التطبيقية الخاصة، وزادت حدة هذا الغموض من خلال إحالة قوانين البلدية أو النصوص التطبيقية الخاصة على التنظيم.

1- في القوانين المتعلقة بالبلدية

بالرجوع إلى القوانين المتعلقة بالبلدية نجدها كلها كرسن تعابير مبهمة وفضفاضة عند تعدد اختصاصات البلدية في التنمية المحلية، هذا الإيهام في صياغة هذه الاختصاصات يبدأ أولاً بالغموض الذي يسود عدداً من المصطلحات المستعملة في النص على هذه الاختصاصات في قوانين البلدية.

ففي الأمر رقم 67-24 نجد المشرع أطلق عبارة اختصاصات البلدية باللغة العربية، بينما مصطلح « Les attributions » باللغة الفرنسية، وفي القانون رقم 90-08 وافق المصطلح باللغة العربية المصطلح باللغة الفرنسية صلاحيات « Les attributions »، أما في قانون البلدية الحالي، أطلق المشرع عليها عبارة صلاحيات باللغة العربية ليقابلها بعبارة « Les compétences » باللغة الفرنسية، وهذا ما يدل على أننا في كل مرة نلمس عدم انسجام المصطلح باللغة العربية مع ما يقابله باللغة الفرنسية. هذا الاختيار العشوائي للمصطلحات جعل هذه الاختصاصات مبهمة وبدون فعالية، كون أن لكل مصطلح معناه القانوني الدقيق.

المصطلح باللغة العربية لا يتوافق دائماً مع ما استخدم باللغة الفرنسية مرة صلاحيات ومرة اختصاصات، فالمشرع لجأ لاستعمال أكثر من لفظ للدلالة على نفس الشيء، أي "اختصاص" كون أن مصطلح اختصاص هو الصحيح لأن أغلب الفقه يفضل مصطلح الاختصاصات لأنه أكثر دلالة على المعنى المقصود في القوانين المنظمة للبلدية¹.

الاختصاص في مجند القانون الإداري هو "الأهلية القانونية للتصرف من قبل السلطات الإدارية أو للبت في النزاعات بالنسبة للسلطات القضائية"، فمصطلح اختصاصات هو الأكثر دلالة على المقصود في قوانين البلدية لأنه لا يعني فقط مجال نشاط البلدية ووظائفها بل الأعمال القانونية التي تتخذها في حقل تدخلها المحدد بقانون.

لذلك، مصطلح صلاحيات المستعمل بكثرة في القوانين المنظمة للبلدية يعني في الحقيقة الأعمال المختلفة المتفرعة عن كل اختصاص، ومن ثم فهو أكمل شمولية منه، أي بمثابة الفرع بالنسبة للأصل. ما يدفعنا للتساؤل هل المشرع أسند الاختصاص أم فقط بعض المهام المتفرعة عنه؟ كما أن القراءة للنصوص المنظمة للبلدية قد تسوغ التساؤل حول ما إذا كان المشرع قد خول البلدية سلطات أم صلاحيات أم مسؤوليات أو وظائف؟

كان على المشرع أن يدقق في المصطلحات بل كان عليه أن يوحد المعنى في مصطلح واحد وهو الاختصاصات لأنه يعني التأهيل القانوني لوحدة إدارية معينة للقيام بعمل سواء تعلق الأمر باتخاذ قرارات (اختصاصات تقريرية)، أو تقديم رأي أو استشارة (اختصاصات استشارية)، أو بتقديم اقتراحات (اختصاصات اقتراح) الخ.

¹ - D'après les professeurs (J-B)AUBY et (J-F) AUBY, La notion de compétence en droit administratif a un sens plus précis que celle de fonction et elle se rapporte à des éléments techniques plus déterminants, voir leur ouvrage intitulé droit des collectivités locales, 1ère édition, PUF, 1990.

بالرجوع إلى قائمة الاختصاصات الممنوحة للبلدية في التنمية المحلية، أول ما نستنبطه أنها صيغت بطريقة عمومية وجاءت مفصلة، لكن سمتها الأساسية الغموض، وهذا يرجع لاعتماد مبدأ الاختصاص العام كأساس لمنح هذه الاختصاصات.

نستشف ذلك من خلال الأمر رقم 67-24 الذي عنون الكتاب الثاني منه بـ "اختصاصات البلدية"، حيث أوكلت لها مهام مختلفة تتماشى والنهج التنموي الاشتراكي، وفي كثير من الأحيان حساسة لتحقيق التنمية المحلية لكنها تبدو واسعة جدا، صياغة مبهمة وفضفاضة وعمومية جعلها تبدو رمزية، حيث استخدم عبارات تؤكد هذه الصورية مثل: " يضع المجلس، يسهم، يشجع، يتولى، يحث، يشارك، يجوز، يمكن، يسهر، ينعش، يسوغ، ... "، كلها عبارات عامة لا تحمل معنى الإلزام، غامضة يصعب القول أنها فعلا من اختصاص البلدية لأنه لا يمكن أن تتخلى الدولة عن قطاعات حيوية.

حتى العبارات المستخدمة باللغة الفرنسية جاءت فضفاضة تعكس الرمزية مثل:

«L'assemblée populaire communale oriente, participe, peut créer, facilite, courage, peut participer, peut procéder, contribue...».

فنص على أنه يسهل المجلس الشعبي البلدي كل مبادرة تهدف لتحسين التنمية الصناعية في دائرة البلدية¹، ويسهر على المحافظة على المعالم التذكارية والأماكن الطبيعية أو التاريخية وعلى استثمارها²، ويمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يحدث كل مشروع من شأنه الإسهام في تلبية الحاجيات الثقافية والصحية والاجتماعية لسكان البلدية، وذلك وفقا للقوانين والأنظمة الجاري العمل بها³ نجدها صياغة اتسمت بالعمومية والفضفاضة توحى بإبهام في اختصاصات البلدية.

على غرار القانون البلدي لسنة 1967، القانون رقم 90-08 الذي اعتمد المشرع فيه على مبدأ الاختصاص العام، لذا نجد أن الاختصاصات المخولة للبلدية ضمنه هي الأخرى صيغت صياغة مبهمة وغمضة جعلها عبارة عن مبادئ عامة لا غير، مما جعلها لا تقريرية في الكثير من الأحيان، ويظهر ذلك جليا من خلال استقراء العبارات المستخدمة مثل: " تعد البلدية، تشارك، يتعين على البلدية، على البلدية، تشجع،.... إلخ"، وحتى باللغة الفرنسية استخدم عبارات مثل:

« La commune initie, prend en charge, prend, favorise, animer.... »

1 - أنظر، المادة 143 من الأمر رقم 24-67، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 149، المرجع نفسه.

3 - أنظر، المادة 159، المرجع نفسه.

فتبادر البلدية بكل عمل أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقاتها ومخططها التنموي، كما تنفذ كل إجراء كفيل بتشجيع تدخل الفاعلين¹، كما تبادر باتخاذ كل إجراء من شأنه أن يشجع التعليم ما قبل المدرسي ويعمل على ترقيته². تدل على صياغة مبهمة واسعة تركز غموضا في محتوى الصلاحيات الممنوحة للبلدية.

لم يخل قانون البلدية الحالي³ أيضا من العمومية والإبهام عند تعديده لاختصاصات البلدية، فباستقراء بعض موادها نجد صيغتها بطريقة مبهمة وفضفاضة أيضا، ويعكس ذلك العبارات المستخدمة مثل: "يسهر المجلس الشعبي البلدي، يعد، يتزود، يقتضي، يتولى، يبادر، يساهم،... الخ"، وحتى العبارات باللغة الفرنسية حملت غموضا وفضفاضة تولد عنه إبهام في حقيقة ما أسند للبلدية من صلاحيات مثل:

« L'APC participe, veille, prendre, encourager, contribuer, favoriser, identifier »

الأكثر من ذلك عنون الفصل الثالث من الباب الثاني صلاحيات البلدية من هذا القانون بـ "نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة" وباللغة الفرنسية:

« L'action de la commune en matière d'éducation, de protection social, de sport, de jeunesse, de culture de loisirs et de tourisme »

سالكا في ذلك طريقا آخر لا يصب في محتوى عبارة اختصاصات ذلك أن لكل عبارة معناها الذي يعكس محتواها.

فالمشروع بذلك واصل استخدام عدة ألفاظ وتعابير غامضة وفضفاضة في صياغة مواد قانون البلدية الحالي، مثلا يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططاتها التنموي، لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته⁴، وكذلك المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسليّة، ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها⁵.

1 - أنظر، المادة 88 من القانون رقم 90-08، ينضمّن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 99، المرجع نفسه.

3 - القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

4 - أنظر، المادة 111 المرجع نفسه.

5 - أنظر، المادة 6/122، المرجع نفسه.

الصياغة المبهمة كانت ومازالت السمة البارزة للاختصاصات الممنوحة للبلدية، وهذا ناتج عن اعتماد مبدأ الاختصاص العام، مما جعلها بدون فعالية، وأثر على قدرة البلدية في التدخل للتكفل بهذه الاختصاصات لأنها تحمل طابع العمومية، والتي انطوت على الإشراف دون قيد مداه، التشجيع دون الإشارة إلى الآليات، تطوير ودعم دون توضيح الكيفيات، والأكثر من ذلك، مشاركة توحى وكأن البلدية أصبحت تتدخل في ممارسة اختصاصاتها بصفقتها مشاركة لطرف آخر أو بوصفها منفذة.

العبارات المبهمة ساهمت في جعل هذه الاختصاصات قابلة للتأويل وفتحت الباب لتتنصل المعنيين "البلدية" من القيام بواجباتهم، وتقاذفها فيما بينها وبين الهيئات الأخرى التي تساهم في التنمية المحلية تهرباً من المسؤولية، وتشكل مدخلاً لسلطة الوصاية بشكل أوسع.

فحكم وتسيير الأدوار والعلاقات التي تؤطر الحياة المحلية بالاعتماد على الشكلية والصورية في صياغة اختصاصات البلدية يترك مساحة غامضة للتأويل من طرف السلطة المركزية، ويحدث انزلاق في تطبيق هذه الاختصاصات، فتحدث قطيعة بين روح النص القانوني والميكانيزمات المحددة بواسطة هذا النص، ذلك أن الخطاب السياسي ليس له نية التجسيد، كونه يعطل بميكانيزمات قانونية بواسطة نفس الخطاب، ومن أجل القضاء على هذه الاختلالات من الضروري إنهاء العلاقة بين القانون والسياسة¹.

إذن الدور المناط بالبلدية من خلال الاختصاصات الممنوحة لها غير واضح، مما يجعل هذه الاختصاصات بدون فعالية، فبدل أن يكون مبدأ الاختصاص العام سلطة في يد البلدية للمبادرة في كل ما يهم احتياجات مواطنيها أصبح عامل كبح يعرقلها ويقيد لها بل ويحجبها عن ممارسة أدنى اختصاصاتها في التنمية المحلية للغموض والإبهام الذي تفرضه صياغة هذه الاختصاصات.

لذا يتطلب أن تكون هذه النصوص دقيقة ومعناها واضح مما ترسي ميكانيزمات فعالة تضعها حيز التطبيق لمؤسسات تملك سلطة التقرير².

2- في النصوص التطبيقية الخاصة:

لم يقتصر الغموض في صياغة الاختصاصات المسندة للبلدية في التنمية المحلية على قوانين البلدية فحسب بل تعداه إلى النصوص التطبيقية الخاصة المتعلقة ببعض اختصاصاتها، هذه النصوص

¹ - (Z) Moussa, (L) Senoussi, La dimension socio-culturelle ; un préalable incontournable pour le développement local, op. cit, p. 5.

² -Ibid, p. 5.

التنظيمية تطرح أيضا العديد من الإشكالات القانونية بحكم أن القانون هو النص الوحيد الذي يمكنه تنظيم وتوكيل البلدية اختصاصات في أي مجال.

نجد أن المشرع اعتمد على مبدأ الاختصاص العام أيضا في النصوص التطبيقية الخاصة التي تخول البلدية اختصاصات في مختلف القطاعات.

فعلى الرغم من أن الصيغ والتعابير التي وردت بها اختصاصات البلدية جاءت عامة وغامضة في كل القوانين المتعلقة بها فإن المشرع كان بإمكانه التخفيف من غموضها، بتوضيح مضمون الاختصاصات في الميادين المختلفة، وإزالة الإبهام عن دور كل من الدولة من جهة، وكل وحدة لا مركزية من جهة أخرى، وذلك من خلال النصوص الخاصة التطبيقية على الأقل كلما تبين أن الأمر يقتضي ذلك خصوصا في الممارسة العملية، لكن عدم اضطراره بهذا الدور فتح الباب واسعا على مصرعيه لصدور مراسيم ومناشير وبرقيات من طرف السلطة المركزية لمنح اختصاص لجماعة ما أو نزعه منها أو توزيعه كما تشاء بين هيئات البلدية.

فالتدخل في توضيح هذه الاختصاصات من خلال المراسيم والمناشير غالبا ما يزيد الأمور تعقيدا وإبهاما.

ففقر محتوى النصوص الأساسية يطرح الحاجة إلى نصوص أخرى والتي بدورها تغير بالتطبيق روح القانون¹.

في القوانين الخاصة والتطبيقية استخدم المشرع عدة ألفاظ وتعابير غامضة ترجع إلى اعتماده لمبدأ الاختصاص العام عند صياغتها، ونظرا لاستحالة الإحاطة بكل النصوص القانونية التي تمس من قريب أو بعيد بشكل مباشر أو غير مباشر اختصاصات البلدية في التنمية المحلية، في غياب تجميعها بشكل محكم ومبوب، فإننا نستعرض البعض منها على سبيل المثال لا الحصر لتوضيح مدى مساهمة هذه النصوص التنظيمية في زيادة غموض الاختصاصات وعدم فعاليتها، ولعل أهمها هي 18 مرسوم التي صدرت سنتي 1981-1982 لتحديد اختصاصات البلدية والولاية في العديد من القطاعات، والتي مازالت سارية المفعول لحد اليوم، رغم أنها صدرت في فترة لا تتلاءم ومقتضيات الفترة الحالية.

¹ - (Z) Moussa, (L) Senoussi, La dimension socio-culturelle ; un préalable incontournable pour le développement local, op. cit, p. 5.

بالرجوع إلى المرسوم رقم 81-371¹ نجده خول البلدية صلاحية القيام بكل عمل يرمي إلى تشجيع تطور التسلّيات التربوية للشبيبة والأنشطة الرياضية في المناطق الترابية التابعة لها، هذه الصلاحية محددة بصفة عامة وغير دقيقة حيث يصعب القول إنها بالفعل من اختصاص البلدية.

والأمر نفسه بالنسبة لما ورد في المرسوم رقم 81-372² أين منح المشرع البلدية صلاحية القيام بكل عمل من طبيعته أن يضمن ترقية السياحة وازدهارها في المناطق التابعة لها، وتشجع أية مبادرة وتساعد على ترقية السياحة والأعمال المتعلقة المرتبطة بها.

جعل المشرع البلدية مسؤولة عن اتخاذ كل إجراء من شأنه أن يحسن الصيد البحري وينشط القطاع التعاوني، وكذا اتخاذ في ميدان النقل البري أي إجراء ستنهدف ضمان النقل المنتظم عبر الخطوط ذات المنفعة المحلية، لاسيما التي تربط الأماكن المعزولة والمراكز الاقتصادية والإدارية والحضرية استنادا لما ورد في المرسوم رقم 81-375³، عبارات تحمل الكثير من التأويلات والتفسيرات وليست سوى مبادئ عامة.

منحت البلدية صلاحية القيام بكل عمل من طبيعته أن يضمن ترقية العامل وحمايته في المناطق التابعة لها، وتشجع كل عمل من شأنه أن يزيد في التشغيل والتكوين وتحسين المستوى المهني، ونقوم بأي عمل يخصص لتنشيط التمهين وترقيته وفق ما ورد في المرسوم رقم 81-376⁴ كمبادئ عامة تتطلب تفسيراً وشرحاً أكثر.

من خلال المرسوم رقم 81-382⁵ جعل المشرع البلدية مكلفة بكل عمل من طبيعته أن يحفظ التراث الثقافي والتاريخي وتضمن تطوره وذلك في المناطق التابعة لها، وتتولى تشجيع إنشاء الجمعيات الثقافية وتطورها، تشجيع يتطلب ضبط كفاءاته.

بالرجوع إلى المرسوم رقم 81-387⁶ منح المشرع للبلدية صلاحية القيام بكل عمل يرمي إلى حماية الغابات وتطور الثروة الغابية والمجموعات النباتية الطبيعية، وحماية الأراضي واستصلاحها، وكذلك حماية الطبيعة وجعلها في خدمة الرفاهية الجماعية وذلك عبر المناطق الترابية

1 - المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشباب والرياضة، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.

2 - يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع السياحي، المرجع السابق.

3 - المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي النقل والصيد البحري، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.

4 - المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي العمل والتكوين المهني، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.

5 - يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، المرجع السابق.

6 - المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية واختصاصاتهما في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.

التابعة لها، وتتولى البلدية في مجال استصلاح الأراضي على الخصوص، تدعم أي عمل يرمي إلى إنجاز برنامج استصلاح الأراضي في إطار مكافحة الانجراف والتصحر وتوسيع الثروة الغابية. صياغة واسعة تجعل البلدية تتدخل في كل ما يخص قطاع الغابات واستصلاح الأراضي ولكن إلى أي مدى تجعلنا هذه العبارات الفضفاضة ندرك أن كل هذه هي من اختصاصات البلدية فعلا. كل هذه الأمثلة تؤكد على اعتماد المشرع على مبدأ الاختصاص العام في منح صلاحيات للبلدية في كل قطاع نشاط باستخدام عبارات لا تختلف عن العبارات التي احتوتها قوانين البلدية، زادت من غموض الاختصاصات، وهذا ما سيؤثر على عملية التنمية المحلية، فحتى هذه النصوص التطبيقية تحتاج إلى قرارات ومناشير لتفسيرها وجعلها تدخل حيز التنفيذ، وهذا ما يدفعنا للتساؤل أن تقف حدود تدخل البلدية والهيئات الأخرى عند ممارسة الاختصاصات المسندة لها وفق هذه النصوص التطبيقية؟

3- الإحالة على التنظيم: تقليص مجال تدخل البلدية

يظهر الغموض والإبهام جليا في الاختصاصات المخولة للبلدية في التنمية المحلية من خلال الإحالة على التنظيم مما أثر على فعاليتها. ضمن قوانين البلدية كلها نجد أن المشرع أفرط في الإحالة على التنظيم، حتى أن بعض النصوص تحيل على أكثر من نص تنظيمي لتطبيقه، مما حول القانون إلى مجرد عموميات أدبية غير مفهومة لا ترقى إلى مستوى النص القانوني¹. هذه الإحالة أدت إلى جمود اختصاصات البلدية وعدم تحرك هذه الأخيرة إلا بناء على مراسيم تنظيمية صادرة عن السلطة المركزية تجيز لها صراحة التدخل في مجال ما، إحالة تترك للسلطة المركزية وحدها صلاحية إصدار النصوص التنظيمية لتحديد مجال تدخل البلدية، لهذا نجد أن اختصاصات البلدية غير مستقرة، وقد تقلص أو تتوسع حسب رغبة السلطة المركزية، هذه الأخيرة قد لا ترغب في التخلي عن بعض اختصاصاتها للبلدية، وإذا لم تصدر هذه النصوص التنظيمية تؤدي إلى إفراغ النص من محتواه ومعناه، وطيلة فترة غياب النص التنظيمي تتوقف البلدية عن اتخاذ أي إجراء، وتزداد درجة الإحالة بحيث يصبح النص التنظيمي نفسه يحتاج إلى قرار وزاري أو قرار وزاري مشترك من أجل دخوله حيز التنفيذ، وحتى مع هذه المراسيم تضطر البلدية ميدانيا أن تتشاور مع مختلف الإدارات العمومية سواء التابعة للولاية أو السلطة المركزية وخاصة تلك التقنية منها، غير أن التنسيق عمليا لا يكون بهذه السهولة لأنه يطرح عدة مشاكل من بينها تحديد الجهة المسؤولة

¹ - أنظر، مداخلة الأستاذ مسعود شيهوب، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 49، المؤرخة في 2003/02/28، السنة الأولى، ص 14.

عن الإنجاز والمتابعة الميدانية للمشاريع، وهو ما يقلل من فعالية الخدمة العمومية الموجهة للمواطنين.

ففقر النصوص الأساسية سواء عدم دقتها أو السكوت المقصود فيها وغير المقصود يعطي الحق للسلطة المركزية لإجراء ترجمات تعسفية اعتباطية، وتبقى المبادرة بهذه النصوص التنظيمية بيد السلطة المركزية، هذه الفجوات ينجر عنها مصادرة الاختصاصات الممنوحة بهذه النصوص الناقصة والمعيبة¹.

الفرع الثاني: تضارب الأدوار وتنازع الاختصاص

اعتماد مبدأ الاختصاص العام في تحويل اختصاصات تنمية للبلدية فتح المجال للعديد من الهيئات للتدخل في كل شيء، وإنجاز كل شيء إلى جانب البلدية، هذا المبدأ مكن البلدية من أن تضطلع بكل شيء دون تحديد دقيق، وبالتالي تداخل اختصاصاتها ببعضها البعض، وتشابكها مع اختصاص الدولة والولاية، والنتيجة صعوبة تحديد المسؤوليات وتشتت الجهود وهدر الموارد وبالتالي الإضرار بالتنمية المحلية، كما ينتج عنه ازدواجية الأعمال والمشاريع وتنازع الاختصاص، والذي تولدت عنه العديد من الآثار السلبية على عدة مستويات.

فاعتماد هذا المبدأ في كل قوانين البلدية، وحتى في النصوص التطبيقية، يعني الاستمرار في تحديد الاختصاصات الموكلة لها في التنمية المحلية بنظرة قطاعية جزئية، وبموجب نصوص قانونية كثيرة تتناقض أحيانا في محتواها، كما أنه يوحي لنا بأن اختصاص ما تمارسه مرة البلدية، ومرة أخرى الولاية ومرة الدولة، وهو ما يعني صعوبة فك التشابك والارتباط وصعوبة تحديد المسؤوليات، هذا التضارب في الأدوار نلمسه بصفة جلية في قوانين البلدية، والعديد من النصوص القانونية والتنظيمية التي لها علاقة بموضوع الدراسة.

منح المشرع للمجلس الشعبي البلدي استنادا إلى أحكام قانون البلدية الحالي صلاحية المبادرة بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث وتنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، ولهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته²، فالمشرع بذلك منح البلدية مهمة تشجيع الاستثمار وترقيته لكن في

¹ - (Z) Moussa, (L) Senoussi, La dimension socio-culturelle ; un préalable incontournable pour le développement local, op. cit, p. 6.

² - أنظر، المادة 111 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

الواقع نجد سياسة تشجيع الاستثمار تقودها الدولة حتى محليا، من خلال إنشاء وكالات على المستوى المحلي لهذا الغرض، والبلدية لا تقوم بأي دور يذكر في تحفيز الاستثمار.

نتج عن اعتماد مبدأ الاختصاص العام كأساس لتوزيع الاختصاص بين الدولة والبلدية تداخل بين مختلف المستويات (البلدية والهيئات الأخرى)، تداخل يجعل إما أن كل الأطراف تتدخل في كل شيء، وإما أن تمتنع وأن الطرف الآخر هو المعني بها، وكلا الوضعيتين غير صحيحتين، وخاصة تداخل مع المصالح الخارجية للدولة في نطاق تدخل البلدية، وهو ما يؤدي إلى تواجد رؤى مختلفة لنفس المجال، وبالتالي تستفحل ظاهرة تضارب الأدوار والوظائف.

تضارب الأدوار يتجلى في القيام بنفس الأشياء والأنشطة والمشاريع على حساب -أحيانا- مشاريع أخرى ذات أهمية قصوى بالنسبة لتنمية البلدية، وأحيانا تنجز مشاريع دون مراعاة توزيع الأدوار بين الأطراف المتدخلة في التنمية بشكل يكمل بعضها البعض.

من المفروض أن البلدية تهتم بقضايا الجوار affaire de proximité كالنظافة، التطهير، صيانة المساحات الخضراء، توزيع المياه والكهرباء، الاهتمام بثقافة الأحياء والمكتبات وإقامة الأسواق البلدية، لكن نجد البلدية تتولى إنجاز المساجد والمؤسسات التعليمية ومكاتب البريد والقباضات وغيرها من التجهيزات التي كان من المفروض أن تتولى إنجازها الوزارات المعنية في ظل النصوص القانونية الحالية.

البلدية بدل أن تكمل دور الولاية نجدها تقوم بنفس الأشياء التي تقوم بها الولاية، بل نجد جل نفقاتها توجه للقضايا البسيطة المرتبطة بالسكان المحليين، كالإنفاق على صيانة الطرق، النظافة، المساحات الخضراء البسيطة ومساعدة الجمعيات الثقافية، لكن نجد أن بعض الأعمال التي تقوم بها الولاية تعتبر تكرر للمهام التي تقوم بها البلدية، وفي الكثير من الأحيان لا توجد حدود واضحة لمجال تدخل كل منهما.

التضارب في الأدوار في كل مجالات التنمية المحلية ولد مشكلا، فلا نعرف حتى الآن من هو المختص بالنقل الحضري، نقل المرضى، الشؤون الثقافية والصحية والعلمية والبنائيات التحتية المختلفة هل الدولة أم الولاية أم البلدية؟

نستعرض هذا التداخل في العديد من النصوص التنظيمية المحددة لصلاحيات البلدية في كل قطاعات النشاط.

فمثلا في قطاع الشباب والرياضة، نجد البلدية كلفت بإنجاز التركيبات الرياضية كملاعب وقاعات مختلف الرياضات وكذلك الولاية كلفت بذلك¹.

وفي قطاع التربية، مكنت البلدية من إنجاز المؤسسات للتعليم التحضيري مثل مدارس الحضانة ورياض الأطفال ودور رعاية الأطفال، وكذلك الولاية كلفت بذلك²، فنلاحظ ازدواجية في الأعمال والمشاريع المرتبطة بهذا القطاع، كما كلف وزير التربية والتكوين أيضا بالمشاركة في جميع الأعمال التي ترتبط بتطوير المنشآت الأساسية المدرسية حسب مفهوم تحديد المقاييس المرتبطة بها وقواعد استعمالها وصيانتها وهو ما تتولاه البلدية أيضا³.

في قطاع الثقافة، منحت البلدية في مجال المحافظة على التراث الثقافي والتاريخي الذي له صلة بكفاح التحرير الوطني، إقامة نصب وآثار تذكارية في البلدية، وكلفت الولاية بهذه المهام أيضا⁴، كما كلفت البلدية بحماية الآثار التاريخية والأماكن الثقافية الطبيعية المصنفة، وحماية الفنون الشعبية على اختلاف أشكاله، وكلف وزير الثقافة أيضا بالسهل على حفظ التراث الثقافي من أي أشكال الاعتداءات والمساس والإضرار، ويدرس قواعد حماية الفضاءات الجغرافية ذات المعاني الثقافية ويحمي التراث المادي وغير المادي⁵.

في قطاع الغابات كلفت البلدية في مجال استصلاح الأراضي على الخصوص، بتدعيم أي عمل يرمي إلى إنجاز برنامج لاستصلاح الأراضي في إطار مكافحة الانجراف والتصحر، وتوسيع الثروة الغابية، وكلفت الولاية بنفس المهام⁶.

في مجال الطرق العمومية، البلدية مختصة في ترتيب الطرق وصيانتها وتعديلها وتمددتها، وهي من النفقات الإلزامية في ميزانية البلدية⁷، ولكن نجد أن وزارة الأشغال العمومية تتكفل بذلك من خلال مديرية الأشغال العمومية على المستوى المحلي، حيث خولت لها اختصاصات واضحة في مجال تدبير الطرق العمومية من ذلك يصعب معرفة الجهة المختصة في إنجاز الطرق وتدبيرها.

1 - أنظر، المادتين 5 و 8 من المرسوم رقم 81-371، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الشبيبة والرياضة، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادتين 3 و 14 من المرسوم رقم 81-377، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية، المرجع السابق

3 - أنظر، المادة 2 من مرسوم التنفيذي رقم 89-92، المؤرخ في 20/06/1989، يحدد صلاحيات وزير التربية والتكوين، الجريدة الرسمية عدد 10، الصادرة في 21/06/1989.

4 - أنظر، المادتين 6 و 7 من المرسوم رقم 81-382، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، المرجع السابق.

5 - أنظر، المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 05-79، المؤرخ في 26/02/2005، يحدد صلاحيات وزير الثقافة، الجريدة الرسمية عدد 16، الصادرة في 02/03/2005.

6 - أنظر، المادتين 4 و 7 من المرسوم رقم 81-387، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي، المرجع السابق.

7 - أنظر، المادة 198 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

- المادة 160 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- المادة 256 من الأمر رقم 67-24، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.

في القطاع الاجتماعي، كلفت البلدية بالقيام بكل إجراء من شأنه التكفل بالفئات المحرومة وحمايتها وترقيتها وتحسين ظروف معيشتها، ونجد أن هذه أيضا من صلاحيات وزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة، فهي الأخرى كلفت بدعم كل عمل يرمي إلى التكفل بالفئات المحرومة وحمايتها وترقيتها وتحسين ظروف معيشتها وتصور برامج التنمية الاجتماعية وتنسيق تنفيذها¹.

إن تشابك الوظائف والاختصاصات واختلاطها وتقاطعها، وتدخل البلدية في كل الميادين المتعلقة بالتنمية المحلية يترتب عنه تضارب في الأدوار والأنشطة والمجهودات، وتحدث ازدواجية في العمل والمشاريع والعمليات المختلفة، كما ينتج عن ذلك التنازع والتنافر حول تدبير مجموعة من القضايا بل حتى التردد والتصلب والتعاسس والإحجام عن ممارسة وظائف معينة بدعوى أنها من اختصاص جهة أخرى كذلك.

يؤدي هذا التداخل إلى صعوبة تحديد الجهة أو الطرف المسؤول من الناحية القانونية عن اختصاص ما في أي مجال، زد على ذلك، تداخل الاختصاص يصعب معه ممارسة الوصاية القانونية، وكل أنواع الرقابة الأخرى، وانتشار ظاهرة التمويلات المختلفة والمختلطة، ونقل أعباء إلى البلدية بدون الاختصاص والوسائل الضرورية للنهوض بها، ومن أخطر الآثار التي تنجم عن تداخل الاختصاصات انتشار ظاهرة التبذير، وصعوبة معرفة الحاجات الحقيقية للسكان، والإضرار بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

التداخل في الاختصاصات بين البلدية والهيئات الأخرى فيما يخص التنمية المحلية لا يساعد على التسيير الجيد للشؤون العمومية المختلفة للبلدية، وبالتالي لا يخدم بتاتا التنمية المحلية المستدامة والمدمجة التي انتهجتها الجزائر والمنشودة من طرف الجميع، فلا يمكن مع تداخل الاختصاص اعتماد تخطيط عقلائي ومحكم للمشاريع والأنشطة، فلا أحد يستطيع معرفة ما يجب التخطيط له، وتصنيفه ضمن الأولويات، والمسؤول عن إنجازها.

هذا التداخل لا يسمح بتاتا بتلبية حاجيات المواطنين من الخدمات المختلفة، وتوفير التجهيزات والحاجيات الأساسية التي تتطلبها حياتهم، فالإحجام عن القيام بعمل ما أو إنجاز مشروع معين يؤثر لا محالة على كل مواطن معني به، كما أن إطالة الجدل حول المستوى المختص يؤدي إلى تعطيل

¹ - أنظر، المرسوم رقم 81-81 المؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في ميدان ترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.
- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 13-134 المؤرخ في 2013/04/10، يحدد صلاحيات وزير التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة، الجريدة الرسمية عدد 20، الصادرة في 2013/04/21.

تلبية حاجيات المواطنين -الهدف الأساسي- من التنمية، وحل المعضلات التي يتخبط فيها، خصوصا عندما لا توجد جهة معنية أو لا تتدخل بفعالية للتحكيم والفصل في التنازع الذي قد يحصل، أو يصعب عليها التنسيق بين وجهات النظر المختلفة.

في إطار مسعى الحكم الراشد الذي يعتبر كشرط مسبق للتنمية تسعى له كل الدول لا يتحقق إلا في إطار وضوح العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية خاصة البلدية، لأنها الأقرب إلى المواطن، وأهم فاعل في التنمية المحلية، فبوضوح ودقة الاختصاصات الموكلة لكل طرف من الأطراف المتدخلة في مجالات التنمية المحلية وخاصة البلدية يساعد كثيرا على تشجيع الاستثمارات الضرورية لتكوين الاقتصاد المحلي والرفع من المستوى المعيشي للسكان.

الفرع الثالث: حتمية التحول نحو اعتماد مبدأ التفريع كأساس لتحويل البلدية اختصاصات تنموية

تجديد الإدارة الإقليمية يتطلب تجديد النموذج المؤسسي وإدخال قيم جديدة للتسيير المحلي، ومنها مبدأ التفريع الذي يتسم بأكثر مرونة ويقود إلى توضيح الاختصاصات¹.

يعتبر مبدأ التفريع *le Principe de Subsidiarité* من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو مبدأ يقوم على التوزيع الشريف للاختصاصات والموارد عملا بالمبدأ الأصيل في الالتزام بناء على حسم واضح أو تعاون وتفاهم، أي ما يستطيع الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى².

كرس المشرع الفرنسي مبدأ التفريع *le principe de subsidiarité* كنظام جديد لتقسيم الاختصاصات بين الجماعات الإقليمية والدولة، متراجعا بذلك عن مبدأ الاختصاص العام لأنه يعتبر البديل الأمثل الذي يحمل عناصر واقعية للتكفل بالمشاكل المتمخضة عن اللامركزية، خاصة مسألة تقسيم الاختصاصات.

مبدأ التفريع يستند فيه توزيع الاختصاص بطريقتين أن كل صنف من الجماعات الإقليمية تمنح لها اختصاصات متجانسة³.

تجدر الإشارة، إلى أن مبدأ التفريع أدخل بواسطة العقد الوحيد الأوروبي سنة 1986 في ميدان السياسة البيئية، وأدخل فيما بعد في مجموعة الأعمال والسياسات الخاصة بالمجموعة

¹ - (Z) Moussa, (L) Senoussi, La dimension socio-culturelle ; un préalable incontournable pour le développement local, op. cit, p. 8.

² - أنظر، إدريس جردان، الضوابط القانونية لنموذج الحكم الذاتي والجهويات السياسية الموسعة، مجلة طنجة للثقافة والاقتصاد، عدد خاص حول الجهوية المتقدمة بالمغرب، 143، نقلا عن علي قاسمي التسماني، البناء الدستوري الجديد لتوزيع الاختصاص بين الدولة والجهات، الموقع الإلكتروني: www.marocdroit.com

³- (E) Aubin et (C) Roche, Droit de nouvelle décentralisation, Paris, Gualino éditeur, 2005, p.31.

الأوروبية باتفاقية ماستريخت Maastricht¹، وكرس المشرع الفرنسي هذا المبدأ في التعديل الدستوري بتاريخ 2003/03/28 في المادة 72 الفقرة 2 حيث نصت " أن للجماعات الإقليمية إمكانية اتخاذ القرارات بالنسبة لمجمل الاختصاصات التي يمكن أن تنفذ بطريقة جيدة على مستوى هذه الجماعات".

« Les collectivités territoriales en vocation à prendre leurs décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent la mieux être mise en œuvre à leur échelon ».

ينبغي أن نشير إلى أن أغلب الدول تطبق هذا المبدأ دون التصريح به أحياناً، وهذا قد يكون راجعاً إلى تعدد المصطلحات التي تطلق على هذا المبدأ ومنها التفريع، الفرعية، التدارك، المداركة، الثانوية، مبدأ الاحتياط... الخ.

مبدأ التفريع يجب أن يسمح للجماعات الإقليمية باتخاذ كل القرارات لمجموع اختصاصاتها التي تستطيع تنفيذها بكيفية أحسن على مستواها، والتي لا تعتبر مخصصة من طرف الدستور أو القوانين لأجهزة السلطات العمومية الأخرى.

حسب هذا المبدأ، البلدية باعتبارها جماعة قاعدية يمنح لها الاختصاص بإنجاز كل الوظائف غير المخصصة لجماعات محلية أخرى²، وبالتالي تصبح البلدية المكان الأمثل للإدارة الجوارية. مبدأ التفريع لا يسمح بأي تحديد مادي للاختصاصات المحلية بل يمنح الأهلية والقدرة للجماعات المحلية لممارسة الشؤون التي تحكمها المنفعة العامة المحلية³.

إن، هذا المبدأ يسمح بتوضيح مجال تدخل كل مستوى بدقة ووضوح أكثر، حيث أن كل مستوى من مستويات الجماعات المحلية يقوم بما هو مؤهل للقيام به بأحسن كيفية ونجاعة، وحسب طاقاته البشرية والمادية، ويتدخل الطرف الآخر للقيام بعمل آخر يتلاءم مع دوره وتوجهه، وهكذا فهو يساهم في القضاء على تنازع الاختصاصات ما بين البلدية وباقي الهيئات الأخرى، وتقوية المبادرة لدى المسيرين المحليين.

¹ - L'article 5 alinéa 2 du traité CE énonce que « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si le dans la mesure ou les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ».

² - (M-A) BENABDALLAH, Quelle territorialisation de l'action publique? Les compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales, REMALD, N87-88 juillet, octobre 2009. article publiée sur le lien: http://www.aminebenabdallah.hantetfort.com/list/droit_administratif/28277800.pdf.

³ - (J-F)-BRISSON, Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre Etat et les collectivités locales, AJDA, 24 mars 2003, p. 529.

بمقتضى هذا المبدأ كأساس لتقسيم الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية تصبح البلدية تمارس ما يمكنها القيام به، والولاية تتكفل بما لا يمكن للبلديات التكفل به، والدولة تمارس الاختصاصات التي لا يمكن إسنادها لهما، أي سيتم تشييد الدولة من القاعدة إلى القمة، ولا يمكن أن تتدخل الدولة في المستقبل إلا على أساس تصحيح نقائص أو تقوية عجز لدى الجماعات المحلية، وبالتالي تصبح اللامركزية تعني البدء بالبلدية ومنحها كل ما تستطيع القيام به ثم هيئة الوصاية "الولاية" ومنحها كل ما تستطيع القيام به، ولا يترك للدولة إلا ما تستطيع القيام به أحسن من الآخرين.

يسمح مبدأ التفريع بتنظيم القدرة لدى البلدية على اتخاذ القرارات بشكل سريع وفوري دونما الحاجة إلى انتظار توجيهات أو أوامر آتية من فوق، والأهم من ذلك يمكن من القضاء على تنازع الاختصاصات وغموضها وعموميتها.

المشروع الجزائري أحجم عن مسايرة المشروع الفرنسي في اعتماد مبدأ التفريع كأساس جديد لتحويل اختصاصات للبلدية ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية، وما زال مازال متشبثا بمبدأ الاختصاص العام في قانون البلدية الحالي، غير أن المنظور في هذا الأخير هو أن يستبدل هذا المبدأ بمبدأ التفريع، كونه يساهم بحق في دفع عجلة التنمية المحلية لأنه يقضي على عمومية وغموض الاختصاصات المسندة للبلدية في سبيل تحقيق ذلك، وينهي على تداخل وتنازع الاختصاص ويساهم في تكريس سياسة القرب، وبالتالي تقسيم فوائد التنمية وإيصالها للمواطن أينما كان في جميع جوانبها، لأن مبدأ التفريع يعطي الأسبقية للوحدة التي تتكفل بالعمل بأحسن ما يكون.

لذا يبقى مبدأ التفريع بمثابة رهان وتحدي للمشروع الجزائري هو مطالب باعتماده كأساس جديد لتحويل البلدية اختصاصات ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية، وربما سيكون هذا أول مطلب يطرح في إطار تعديل قانون البلدية الحالي.

ملخص الفصل الأول:

لا شك أن المكانة الهامة التي منحها المشرع الجزائري للبلدية منذ نشأتها تعود إلى كونها تجسد المقاربة الجوارية، من خلال مساهمتها في التكفل بأعباء التنمية المحلية، لكن دورها التنموي ظل مغيبا كونه اقترن باستراتيجية السلطة المركزية في تعريفها.

خولت اختصاصات في سبيل تحقيق التنمية المحلية تطورت مع المراحل التي مرت بها البلاد منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، فاعتبرت كقطب قاعدي للتنمية بعد الاستقلال مباشرة، ومنحت اختصاصات تتماشى والنهج الاشتراكي المتبنى في تلك الفترة، استنادا إلى ما جاء به أول قانون بلدي الأمر رقم 67-24 ، وبعد الفترة التي أعقبت صدور دستور 1989 دخلت الجزائر مرحلة تحول سياسي واقتصادي جذري ترجم بتبني النهج الليبرالي، فتأثرت الاختصاصات التنموية للبلدية، وتحولت هذه الأخيرة إلى ملتقى وفضاء لتشجيع المبادرات الهادفة إلى تنمية الأنشطة التي تساهم في تحقيق التنمية المحلية من طرف المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين، ترجم ذلك بصدور القانون رقم 90-08، وبعدها صدر القانون رقم 11-10 الذي حمل نفس الرؤية التي حملها القانون السابق لدورها في التنمية المحلية، وحاول إدماج الآفاق والتطلعات الجديدة للتنمية المحلية.

تحويل اختصاصات تنمية للبلدية يركز على طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والبلدية والقائمة على هيمنة السلطة المركزية على هذه الأخيرة، فاعتمد المشرع على الأسلوب الفرنسي "مبدأ الاختصاص العام" لمنحها اختصاصات تنمية، يركز على وضع الاطار العام مع ترك التفاصيل لتلك الاختصاصات لقوانين خاصة أو التنظيم، مع أن التجربة أثبتت محدودية هذا المبدأ، كونه جعل هذه الاختصاصات عامة وغامضة بدون فعالية، وطرح مشكل تضارب الأدوار وتنازع الاختصاص بين البلدية والمستويات الأخرى، هذا ما دفع بالمشرع الفرنسي لسلوك نهج آخر لتحويل اختصاصات للجماعات المحلية قائم على مبدأ التفريع الذي يجعل كل مستوى من مستويات الجماعات المحلية يقوم بما هو مؤهل القيام به بأحسن كيفية ونجاعة، وحسب طاقاته البشرية والمادية، والذي ربما سيكون أول مطلب لتعديل قانون البلدية الحالي رقم 11-10 لأن أي إصلاح لها في المرحلة الراهنة يجب أن يمس هذا الجانب لا غير.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: الآليات المتوفرة للبلدية لتجسيد اختصاصاتها التنموية: الجدلية بين كفايتها وفعاليتها
إن تحويل اختصاصات البلدية في التنمية المحلية تتناسب مع طبيعة ومعطيات كل مرحلة
مرت بها منذ نشأتها يتطلب توفير الآليات اللازمة لتجسيدها على أرض الواقع، وبالتالي تحقيق التنمية
المحلية المنشودة على إقليمها.

تشمل هذه الآليات الوسائل المالية، التنظيمية والبشرية والقانونية كضرورة لأي انطلاقة
تنموية فعالة، تسمح للبلدية بممارسة اختصاصاتها المخولة لها في التنمية المحلية (المبحث الأول)، وكذا
الآليات الاقتصادية والمتمثلة أساسا في آلية التخطيط التي اعتمدها الجزائر منذ السنوات الأولى
للاستقلال، حيث اعتبر الوسيلة الفعالة لتوزيع عادل لثمار التنمية وتكاليدها¹، وشكل الإطار المرجعي
الوحيد لتحديد الأنشطة وتنظيمها وتنشيطها وتنسيقها وإنجازها، فأشركت البلدية في هذه الاستراتيجية
من خلال المخطط البلدي للتنمية الذي جاء كأساس لتدعيم سياسة اللامركزية من جهة، ويسمح للبلدية
بممارسة اختصاصاتها التنموية من جهة أخرى (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الوسائل الأساسية

حتى تتمكن البلدية من ممارسة الاختصاصات التنموية المسندة لها والمفتوحة على كافة
المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، يجب أن تتوفر على الوسائل المالية اللازمة التي تتناسب
مع حجم وطبيعة هذه الاختصاصات كأول آلية ضرورية تسمح لها بتحقيق التنمية المحلية (المطلب
الأول)، كما أن البلدية بحاجة إلى توفر الإطار التنظيمي والبشري الكافي والمؤهل (المطلب الثاني)،
بالإضافة إلى ضرورة حيازتها على الوسائل القانونية، بمنحها السلطة التقديرية أي حق المبادرة أو
المبادأة في اتخاذ كل القرارات المتعلقة بتنميتها (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الوسائل المالية: الجنوح لتغليب الأدوات المالية المركزية

يحتل العنصر المالي أهمية بالغة، ويعد من أهم الميكانيزمات التي تمكن البلدية من ممارسة
اختصاصاتها التنموية، فالتمويل المحلي ضروري لقيام التنمية المحلية.

يتمثل التمويل المحلي في كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة
 لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية
عبر الزمن².

1 - أنظر، الميثاق الوطني لسنة 1986، المرجع السابق.

2 - أنظر، عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، القاهرة، 2001، ص 22.

هذه الوسائل المالية التي تتوفر عليها البلدية تتشكل أساسا من الموارد المالية الذاتية، والتي تترجم مدى قدرتها على الاعتماد على نفسها في تمويل عمليات التنمية المحلية (الفرع الأول)، وموارد مالية خارجية تتلقاها من الدولة، وذلك بالنظر إلى عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها هذا من جهة، ومن جهة أخرى تتلقى موارد مالية من مصادر خارجية مختلفة، كتمويل تكميلي للتنمية المحلية (الفرع الثاني)، ذلك لأن هذه الأخيرة تتطلب تكاتف بين الموارد المالية الذاتية والموارد المالية الخارجية.

الفرع الأول: الموارد المالية الذاتية: تنوع بدون فعالية

برزت مسألة الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية في الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية لسنة 1985، وهو الشيء الذي أدى بفرنسا إلى تكريسه دستوريا من خلال التعديل الدستوري لسنة 2003¹، حيث أصبحت العلاقة بين الموارد الذاتية والاستقلالية المالية أمرا بالغ الأهمية لأنه لا يمكن الحديث عن الاستقلالية المالية دون وجود موارد ذاتية.

فمنح البلدية الشخصية المعنوية والاختصاصات في مختلف الميادين والمجالات يصبح ضربا من الخيال إذا لم يرافق ذلك موارد مالية توضع تحت تصرفها بكل حرية.

البلدية تتوفر على موارد ذاتية تعبئتها لتمويل ميزانيتها الخاصة، وتغطية نشاطاتها منها المتعلقة بقسم التجهيز والاستثمار، تتميز هذه الموارد بتنوعها حسب مصدرها، فتشمل الموارد الجبائية والرسوم التي تعتبر المصدر الأساسي لتمويل ميزانية البلدية، وأحد أسس المالية المحلية نظرا لأهمية مردودها مقارنة مع باقي وسائل التمويل الأخرى (الفقرة الأولى)، كما تشمل موارد التسيير المتمثلة في الإيرادات العائدة للبلدية من ممتلكاتها التي تستغلها (الفقرة الثانية)، والتمويل الذاتي المتمثل في الاقتطاع من قسم التسيير في الميزانية البلدية لتمويل قسم التجهيز والاستثمار (الفقرة الثالثة).

تنوع هذه الموارد الذاتية يطرح مدى كفايتها وفعاليتها في تمويل التنمية المحلية ذلك أن المشكلة التي صاحبت البلدية منذ نشأتها هي عدم كفاية مواردها المالية الذاتية، مما أثر على مستويات التنمية المحلية، لذا ففعالية هذه الموارد الذاتية في تمويل التنمية المحلية يصطدم بتشعب الاختصاصات التنموية المسندة للبلديات وتباين إمكانياتها (الفقرة الثالثة).

¹- L'article 72-2 de la révision constitutionnelles du 28 mars 2003 prévoit que " tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi".

الفقرة الثانية: الموارد الجبائية للبلدية: احتكار مركزي محض

تحتل حصيلة الموارد الجبائية والرسوم مكانة مهمة¹، كونها أهم مورد للبلديات، حيث تشكل قرابة 80 % من إيرادات البلديات، وتتشكل هذه الموارد الجبائية من الضرائب والرسوم المرخص بتحصيلها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما².

تجدد الإشارة إلى أن البلدية لا تملك أي صلاحيات جبائية لأنها صلاحيات حصرية للسلطة التشريعية³، لكننا نجد المشرع في بداية نشأة البلدية منحها هذا الحق من أول قانون بلدي، حيث نص على أنه " يحدد المجلس الشعبي وفقا للنصوص الجاري العمل بها الموارد الجبائية والأصناف الأخرى من المدخولات الضرورية لحاجات البلدية ويقرر استعمالها"⁴، ولكن المشرع تراجع عن هذا الخيار في تعديل قانون البلدية⁵، مع العلم أنها لم تمارس هذا الحق منذ النص عليه إلى إلغائه.

هذا التحول في موقف السلطة المركزية بإلغاء السلطة الضريبية للبلدية ربما يبرر بالتخوف المركزي من وقوع تفاوتات في نسب التحصيل الضريبي بين بلديات الوطن بالنظر إلى إمكانياتها التنموية المختلفة، وبالتالي وقوع اختلاف في فرص التنمية، وهو ما يتناقض مع أهم الشعارات في تلك الفترة والمتمثل في التوازن الجهوي.

تتشكل الموارد الجبائية العائدة للبلدية من ضرائب ورسوم، تظهر في البطاقة الحسابية⁶، منها من تعود نواتجها كليا للبلدية (أ)، ومنها من تعود نواتجها جزئيا للبلدية (ب)، هذه الموارد الجبائية التي تستخدمها البلدية لتمويل مجالات التنمية المحلية تعرف العديد من الاختلالات انعكست سلبا على مستويات التنمية المحلية بالبلديات (ج).

أ- الضرائب والرسوم العائدة كليا للبلدية: نجد ضمنها رسوم نتناولها كالتالي:

■ **الرسم العقاري:** يتكون هذا الرسم من رسمين فرعيين، الأول يخص الملكيات المبنية والثاني خاص بالملكيات غير المبنية، ويفرض سنويا بنسب 2 % و 3 % و 7 % و 10 % على كل الملكيات المتواجدة ضمن إقليم البلدي وتوجه عائداته كليا لهذه الأخيرة.

¹- (Z) Moussa, Les finances locale : une tentative d'approche, Annales, U.R.A.M.A, Université Mentouri, Constantine, 1998, p. 33.

² - أنظر، المادة 259 من الأمر رقم 24-67، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- المادة 163 من القانون رقم 08-90، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- المادة 195 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

³ - أنظر، المادة 122 من دستور 1996 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - أنظر، المادة 139 من الأمر رقم 24-67، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ - القانون رقم 09-81، المرجع السابق.

⁶ - أنظر، الملحق رقم 02.

تمثل موارد هذا الرسم نسبة قليلة جدا من مجمل الموارد الجبائية للبلدية بسبب الإعفاءات الكثيرة التي أقرتها القوانين، وغياب المعلومات اللازمة والمتعلقة بالملكيات الخاضعة لهذا الرسم، وعدم استكمال عملية مسح الأراضي على المستوى الوطني.

■ **رسم رفع القمامات المنزلية:** هو رسم سنوي يفرض على الملكيات المبنية التي يشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية، ويوجه عائده كليا للبلديات كمقابل لهذه الخدمة التي تقدمها لمواطنيها. مبلغ هذا الرسم يحدد سنويا من طرف المجالس الشعبية البلدية المعنية بموجب مداولة في حدود المبالغ التي يثبتها قانون المالية¹.

رغم منح هذه الصلاحية للمجلس الشعبي البلدي تبقى مردودية هذا الرسم ضعيفة ولا تغطي حتى تكاليف المصلحة البلدية المكلفة برفع القمامات المنزلية.

■ **رسم السكن:** هو رسم يفرض على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني الواقعة في البلديات مقر الدوائر، وكذا مجموع بلديات ولاية الجزائر، عنابة، قسنطينة ووهران².

يحصل هذا الرسم من طرف مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز مقسم على أربعة فواتير خلال السنة.

تجدر الإشارة إلى التناقض الذي جاء به قانون المالية لسنة 2003 في مادته 67 التي أسست هذا الرسم لفائدة البلديات، والمادة 123 التي خصصت ناتج هذا الرسم لفائدة الصندوق الخاص بإعادة الاعتبار للحضيرة العقارية لبلديات الولاية.

■ **رسم الإقامة السياحية:** أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1998³ لفائدة البلديات المصنفة نظرا لإمكاناتها السياحية⁴، وتم توسيعه إلى كل بلديات الوطن بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2008⁵، حيث تقوم البلدية بعد إحصاء دقيق لوعاء هذا الرسم بالتصويت على مبالغه الواجبة التحصيل بموجب مداولة، تتم عملية التحصيل من خلال المؤسسات الفندقية ومراكز الإيواء التي تدفعها للخزينة البلدية المعنية.

1 - أنظر، المادتين 11 و12 من القانون رقم 01-12، المؤرخ في 2002/12/22، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية عدد 79، الصادرة في 2002/12/23.

2 - أنظر، المادة 67 من القانون رقم 02-11، المؤرخ في 2002/12/24، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية عدد 86، الصادرة في 2002/12/25.

3 - أنظر، المادة 59 من القانون رقم 97-02، المؤرخ في 1997/12/31، يتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية عدد 89، الصادرة في 1997/12/31.

4 - أنظر، المرسوم رقم 98-370، المؤرخ في 1998/11/22، يتعلق بتصنيف البلديات والتجمعات البلدية في محطات مصنفة، الجريدة الرسمية عدد 88، الصادرة في 1998/12/25.

5 - أنظر، المادة 26 من الأمر رقم 08-02، المؤرخ في 2008/07/24 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية عدد 42، الصادرة في 2008/07/27.

▪ **حقوق الحفلات والأفراح:** هو من أقدم الموارد الجبائية للبلدية، حيث يعود تأسيسه إلى سنة 1965¹، والذي يدفع للبلدية مقابل رخصة تمنحها لإقامة الحفلات والأفراح على إقليمها، وتوجه موارده إلى ميزانيتها للتكفل بنفقات المساعدات الاجتماعية.

▪ **الرسم الخاص على الرخص العقارية:** هو رسم تم تأسيسه في إطار الإصلاحات الجبائية التي عرفت الجباية المحلية لسنة 2000²، ويفرض بمناسبة طلب مختلف الرخص العقارية من مصالح البلدية.

▪ **الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية:** هو رسم تم تأسيسه بالموازاة مع الرسم الخاص على الرخص العقارية بهدف تنظيم عمليات الإعلان والإشهارات المهنية المطبوعة والمخطوطة والمدهونة والمضيئة والصفائح المهنية³.

ب- الضرائب والرسوم العائدة جزئياً لفائدة البلدية:

تستفيد البلدية من عائدات مجموعة من الضرائب والرسوم المشتركة التي تتقاسمها مع الدولة والولايات وهيئات أخرى، وهي:

▪ **الرسم على القيمة المضافة:** هذا الرسم عوض كل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج، والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات، وذلك بمقتضى قانون المالية لسنة 1991⁴، يفرض هذا الرسم على العمليات المؤداة في الداخل وكذا على عمليات الاستيراد، ويعتبر أهم الموارد الجبائية للبلدية حيث تستفيد من ناتجه نسبة 10%.

▪ **الرسم الصحي على اللحوم "رسم الذبح":** هو رسم نوعي يفرض بمناسبة الذبح أو استيراد اللحوم، ويحدد مبلغه بـ 10 دج للكغ، منها 80.5 توجه للبلديات، والباقي لصندوق حماية الصحة الحيوانية⁵.

بالنسبة للحوم المستوردة، فإن هذا الرسم يفرض لدى المصالح الجمركية، وتوجه موارده بصفة كلية إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث يعاد توزيعها في إطار التضامن المالي ما بين البلديات.

1 - أنظر، المادة 106 من الأمر 65-320 المؤرخ في 31/12/1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، الجريدة الرسمية عدد 108، الصادرة في 1965/12/31.

2 - أنظر، المادتين 34 و35 من القانون رقم 99-11، المؤرخ في 23/12/1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية عدد 92، الصادرة في 25/12/1999، معدلة بموجب المادة 25 من الأمر رقم 02/08، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، المرجع السابق.

3 - أنظر، المادة 56، المرجع نفسه.

4 - أنظر، المادة 65 من القانون رقم 90-36، المؤرخ في 31/12/1990، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية عدد 57، الصادرة في 31/12/1990.

5 - أنظر، المادة 21 من الأمر رقم 09-01، المؤرخ في 22/07/2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الجريدة الرسمية عدد 44، الصادرة في 26/07/2009.

- الرسم الجزافي الوحيد: تأسس بموجب قانون المالية لسنة 2007 لاستبدال النظام الجزافي للضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني¹، وتوجه موارده لميزانية الدولة وميزانيات البلديات والولايات وصندوق المشترك للجماعات المحلية².
- **الضريبة على الممتلكات:** هي ضريبة تصاعدية تفرض على الأشخاص الذين يملكون أملاكاً داخل الجزائر أملاك عقارية، حقوق عقارية وممتلكات منقولة، يوجه عائدها بنسبة 20% لفائدة البلديات³.
- **الرسم على النشاط المهني:** تم إنشاء هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996⁴، وهو نتيجة جمع رسمين هما: الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري. يفرض هذا الرسم على رقم الأعمال السنوي أو الإيرادات الإجمالية المحققة خارج الرسم على القيمة المضافة، وتستفيد البلدية بنسبة 65% منه⁵، كما يفرض هذا الرسم بنسبة 3% على نشاط نقل المحروقات عبر الأنابيب وتقسّم عائده بين الجماعات المحلية. بالنسبة لبلديات ولاية الجزائر التي تتشكل من دوائر حضرية⁶، فإن عائد هذا الرسم يوجه بـ 50% منه إلى ميزانية هذه الدوائر الحضرية⁷.

- **الضريبة على الدخل الإجمالي "صنف المداخل العقارية":** يوجه ناتج هذه الضريبة بنسبة 50% لفائدة البلديات بمقتضى قانون المالية التكميلي لسنة 2008 لتستفيد هذه الأخيرة ابتداء من 2009 وتعتبر موارده مهمة بالنسبة للبلديات الحضرية التي تعرف نشاطات إيجار العقارات ذات الطابع السكني وذات الطابع التجاري، أما باقي البلديات فهي تكاد تكون معدومة بها لعدم تسوية العقارات وغياب عقود الملكية.

- **الرسوم المختلفة المتعلقة بالحفاظ على البيئة:** تستفيد البلديات من ناتج (6) رسوم متعلقة بحماية البيئة، فتستفيد بنسبة 25% من نواتج رسم تشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة والخطرة، ورسم تشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج، والرسم التكميلي على التلوث البحري ذي المصدر الصناعي، وبنسبة 50% من ناتج الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذي المصدر

1 - أنظر، المادة 2 من القانون رقم 06-24، المؤرخ في 2006/12/26، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية عدد 85، الصادرة في 2006/12/27.

2 - أنظر، المادة 12 من القانون رقم 09-01، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، المرجع السابق.

3 - أنظر، المادة 26 من القانون رقم 02-11، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، المرجع السابق.

4 - أنظر، المادة 21 من الأمر رقم 95-27، المؤرخ في 1995/12/30، يتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية عدد 82، الصادرة في 1995/12/31.

5 - أنظر، المادة 08 من الأمر رقم 08-02، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، المرجع السابق.

6 - أنظر، ملحق الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 1997/05/31، يحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 38، الصادرة في 1997/06/04.

7 - أنظر، المادة 07 من القانون رقم 01-12، يتضمن القانون المالية التكميلي لسنة 2001، المرجع السابق.

الصناعي، ونسبة 40% من الرسم على العجلات المستوردة والمنتجة محليا، وبنسبة 35% من ناتج الرسم على الزيوت والشحوم وتحضيرها، لكن مردود هذه الرسوم ضعيف نظرا لحدائتها وعدم التحكم في وعائها.

ج- انحسار دور الموارد الجبائية في تغطية الاختصاصات التنموية للبلدية:

رغم العدد المعتبر من الضرائب والرسوم التي تعود للبلدية نجد مردوديتها ضعيفة، وهذا يرجع إلى ضعف الجباية المحلية، وتبعيتها للدولة التي تحدد الأوعية الخاضعة للضريبة، وكذا معدلات الضرائب وتخصيصها، وهذا ما يجعل البلديات عاجزة عن رسم سياساتها التنموية¹. تحتكر الدولة مداخل بعض الضرائب الهامة كالرسم على القيمة المضافة، والضريبة على الدخل الإجمالي، وذلك لتحقيق توازن ماليتها على المستوى المركزي.

الرسوم والضرائب الممنوحة للبلدية متناثرة في العديد من النصوص القانونية، مما أصبح يشكل عائقا أمام البلدية في التحكم الجيد لتعبئتها لتمويل التنمية المحلية، حيث تنظم في أكثر من 13 نص قانوني ونصوص تنظيمية أخرى (كقانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، قانون الضرائب غير المباشرة، قانون التسجيل، قوانين المالية للرسوم، قانون الأملاك والنصوص التنظيمية المتعلقة بطرق حساب وتحصيل موارد الأملاك).

كما أن المشرع أوكل مهمة تثبيت وتحصيل بعض الموارد الجبائية العائدة للبلدية لأجهزة من غير المصالح الجبائية، وهو ما يزيد من تعقيد النظام الجبائي المحلي، حيث نجد أطراف عديدة تتدخل في الجباية المحلية مثل، مصالح مؤسسة سونلغاز بالنسبة لرسم السكن، الخزينة البلدية بالنسبة لرسم القمامات المنزلية، مصالح الجمارك بالنسبة للرسم على القيمة المضافة والرسم الصحي على اللحوم بالنسبة لعمليات الاستيراد...إلخ.

هذا التعدد في الهيئات المتدخلة في عمليات تثبيت وتحصيل الموارد الجبائية يعزز المحتوى المعقد لها، فمقابل المصالح التي تتكفل بمهام تثبيت وتصفية وتحصيل الضرائب والرسوم السابقة الذكر نجد المصالح الجبائية المحلية نفسها لا تتحمل أية مسؤولية للقيام بالعمليات المذكورة، وينحصر دورها في تسجيل الموارد الجبائية فقط.

إن الوعاء الضريبي الذي يتم على أساسه احتساب تقديرات المداخل لا يتم تحيينه بصفة دورية لدى أغلب البلديات ولا يعتمد سوى على أول إحصاء عند تأسيس الضريبة مما أدى إلى اعتماد

¹ - أنظر، بوطالب إبراهيم، إشكالية العجز في ميزانية البلدية، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلة 21، العدد 41، 2011، ص 20.

نفس الوعاء الضريبي بالرغم من توسع النشاطات الاقتصادية القابلة للإخضاع، وبالتالي تشكلت عينة من المتعاملين غير معينين بالضريبة بحكم عدم إدراجهم في الإحصاء.

كما نلاحظ تركيز معظم المداخل الجبائية بالبلديات مقر الولايات، علما أن بلديات مقر الولايات هي 48 بلدية فقط مما يدل على النمو اللامتكافئ لها، خاصة مع التقسيم الإداري لسنة 1984¹، الذي أرسى على تحديد التجمعات الديمغرافية الكبرى كمراكز إدارية، وإعطائها الأولوية في الاستثمارات الاقتصادية العمومية على حساب التجمعات الثانوية، مما انجر عنه تركيز المداخل الجبائية في المراكز الاقتصادية والإدارية المتمثلة في البلديات مقر الولايات، فالسلطات المركزية قامت بإنشاء عدد كبير من البلديات دون أن تتوفر على أدنى الشروط الضرورية لبقائها حيث تفتقر للهياكل الاقتصادية والنشاطات المنتجة، هذه البلديات أنشئت ككيانات إدارية محيطة ومرتبطة بنيويا بالسلطة المركزية.

الفقرة الثانية: موارد التسيير

هذه الموارد ناتجة عن التصرف في الأملاك والممتلكات الخاصة بالبلدية، فهذه الأخيرة تملك موارد مالية ناتجة عن عائدات الاستغلال الذي تقوم به مقابل الخدمات التي تقدمها (أ)، وكذا عائدات الأملاك والممتلكات التي تتصرف فيها (ب).

أ) موارد الاستغلال للبلدية:

تقدم البلدية خدمات للأشخاص الطبيعية والمعنوية وتتلقى مقابلها موارد، وطبقا للمادة 170 من قانون البلدية الحالي "تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة مما يأتي"... ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات".

وتحدد البلدية في إطار تسيير ممتلكاتها وسير مصالحها العمومية المحلية المساهمة للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها².

هذه الخدمات هي عادة مقدمة من البلدية ويمكن تصنيفها إلى³:

1 - الصادر بموجب القانون رقم 84-09، المؤرخ في 04/02/1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية عدد 6، الصادرة في 07/02/1984.

2 - أنظر، المادة 175 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

3 - أنظر، المادة 3 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 22/01/1985، يتعلق بتقسيم فصول المصالح والبرامج والعمليات التي لا تندرج في البرامج إلى فصول فرعية لحسابات المصاريف والإيرادات وبنود بشأن إطار ميزانيتها البلديات وحساباتها، الجريدة الرسمية عدد 17، الصادرة في 17/04/1985.

1- مبيعات المنتجات أو الخدمات: تشمل كل المنتجات ملك البلدية التي تقوم ببيعها، ومنها الحطب بالنسبة للبلديات التي تملك غابات، المياه الصالحة للشرب بالنسبة للبلديات التي تسيروها بنفسها دون تدخل مصالح مؤسسة الجزائرية للمياه، بالإضافة إلى كل الخدمات التي يمكن أن تقدمها البلدية ومنها¹:

- خدمات إبادة الحشرات من طرف مكاتب الصحة العمومية،
- خدمات الكيل والميزان التي تقدمها البلديات،
- الخدمات التي تقدمها البلديات داخل المذابح ككراء ثلاجات وقاعات التبريد،
- خدمات روض الأطفال التي تملكها البلدية،
- الخدمات التي تقدمها البلدية بمناسبة رحلات الراحة،
- حقوق الدخول إلى المتاحف والملاعب البلدية.

2- النسخ الإدارية: الموارد التي تتلقاها البلدية بمناسبة خدمات النسخ التي تقدمها مصالحها، لتسليم المداولات والمقررات والعقود والتقارير.

3- خدمات للعمال المدفوعة الأجر: هي موارد الخدمات التي يقدمها عمال البلدية بمناسبة المراقبات التي يقومون بها على اللحوم والمواد الغذائية المختلفة، وتكون سنويا محل مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي.

4- الرسوم الجنائزية: هي رسوم يمكن للبلدية أن تفرضها مقابل الخدمات التي تقدمها في المقابر، كما تدخل ضمن هذا الباب موارد الامتياز إذا كان تسيير المقابر بتفويض.

5- رسوم حضائر الحجز: نجد في هذا الباب حضائر الحجز البلدية.

كما تتلقى البلدية نواتج متأتية من:

- توظيف أموال البلدية لشراء أسهم وسندات البيع وفوائد القروض والديون،
- مداخيل الخدمات ذات الطابع الصناعي والتجاري والمسيرة عن طريق عقود الامتياز، أو بواسطة محاسبة ذاتية مستقلة.

ب) موارد الأملاك والممتلكات البلدية: بين الإهمال والمردود الضعيف

تحوز البلدية على مجموعة من الأملاك والممتلكات تتولى بنفسها وضعها تحت التصرف،

مقابل موارد مالية تدرج في ميزانيتها (الأملاك المنتجة).

¹- (C) Rahmani, Les finances des communes algériennes, 2eme édition, Casbah, 2009, p.55.

أعطى قانون البلدية أهمية بالغة لموارد الأملاك من خلال ترتيبها مباشرة بعد الموارد الجبائية، حيث ألزم المجلس الشعبي البلدي بالقيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تامين الأملاك المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية¹، وتشمل الأملاك المنتجة للمداخيل ما يلي.

▪ **الممتلكات العقارية:** السكنات، الأماكن المخصصة للاستعمال التجاري، المسالخ، حضاير السيارات، الأكواك.

▪ **الممتلكات المنقولة:** المركبات، عتاد الأشغال العمومية، العتاد المتعدد.

▪ **ملحقات الممتلكات:** إتاوات استغلال الأملاك المحلية، حقوق الطرقات، حقوق التوقف أثناء المعارض والرسوم على الأرصفة.

وتندرج ضمن عائدات الأملاك والممتلكات الناتجة أساسا من الممتلكات المنتجة للمداخيل ما

يلي²:

➤ **كراء العمارات والأثاث والعتاد:** تملك البلدية مجموعة من العقارات ممثلة في المحلات ذات الطابع التجاري والسكني التي أنجزتها بمواردها الخاصة، وتتولى كرائها مقابل موارد مالية تدخل إلى ميزانيتها، وتقوم البلدية بكراء العقارات ذات الاستعمال التجاري من خلال قيام الأمر بالصرف بإعداد دفتر الأعباء الذي يضم كل الشروط المتعلقة بالإيجار، ثم يعرضه على المجلس الشعبي للمصادقة عليه.

أما إذا كانت هذه العقارات ذات استعمال سكني فإنها تمر بإجراء التراضي، كما يمكن للبلدية كراء الأثاث الذي تملكه لفائدة الغير، وكذا كراء المعدات التي تحوز عليها ضمن حظائرها كمعدات التنظيف، معدات الري والأشغال العمومية، معدات النقل.... إلخ مقابل موارد مالية تعود لميزانيتها.

➤ **حقوق الطريق والساحات والوقوف:** يمكن للبلدية فرض حقوق متعلقة باستعمال الدومين

الخاص بها³ وتتمثل في:

- **حقوق الوقوف وشغل الأماكن العمومية:** ونقصد بها أماكن توقف السيارات، كراء أراضي مخصصة للمعارض والأسواق، بالإضافة إلى وضع الطاولات والكراسي على الطرقات.

1 - أنظر، المادة 163 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.
2 - أنظر، المادة 3 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1985/01/22، يتعلق بتقسيم فصول المصالح والبرامج والعمليات التي لا تندرج في البرامج إلى فصول فرعية لحسابات المصاريف والإيرادات وبنود بشأن إطار ميزانيتها البلديات وحساباتها، المرجع السابق.
3 - أنظر، المادة 43 من الأمر رقم 02-08، ينص قانون المالية التكميلي لسنة 2008، المرجع السابق.

وتبين شروط هذا الوقوف دفاتر الأعباء التي تحدد المبالغ والحقوق، ويصوت عليها المجلس الشعبي البلدي وتصادق عليها الوصاية، ويمكن تحصيل هذه الموارد عن طريق وكالة للإيرادات تنشئها البلدية لهذا الغرض.

- **حقوق الطريق:** وينشأ هذا الحق في حال شغل أو احتلال أحد الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين ساحة من الطريق العمومي مدة معينة بعد حصوله على ترخيص منها وضع اللوحات الإشهارية على حقوق الطريق، وضع عتاد البناء على الطريق وإنجاز أشغال الحفر.... إلخ. تحدد مبالغ والحقوق مقابل هذه الرخص بمداولة يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي وتصادق عليها الوصاية.

تجر الإشارة، إلى أن قانون المالية لسنة 2012 قد وجه ناتج الامتياز للاستغلال السياحي للشواطئ أثناء موسم الاصطياف لفائدة البلديات الساحلية¹، وجاءت هذه الأحكام نتيجة عجز هذه البلديات الساحلية أمام التدخلات التي تقوم بها بمناسبة تحضير موسم الاصطياف بمختلف نفقات التنظيف للشواطئ والإنارة وتزويدها بالمياه وأماكن توقف السيارات والحراسة.

في مقارنة لمردودية موارد الأملاك والممتلكات البلدية بمواردها الجبائية من حيث تغطية المهام التنموية للبلدية نجد أن مردود هذه الموارد هي الأخرى بسيط، ويرجع ذلك إلى التسيير غير العقلاني²، وكذا ضعف اهتمام البلديات بموارد ممتلكاتها، والاعتماد بصفة كلية على الموارد الجبائية والإعانات التي تقدمها الدولة، فمداخل الممتلكات البلدية تقتضي مخططا لتنميتها.

فالممتلكات البلدية في غالبيتها عرفت حالة من التدهور في العقارات لا سيما تلك أغلقت لفترة طويلة، ولإعادة استغلالها يتعين إعادة صيانتها، مما تتحمل البلدية تكاليف باهظة بمناسبة ذلك، وهذا ما لا تستطيع البلدية القيام به، كما أن بعض الأملاك تتعدم مردوديتها لتواجدها في مواقع ليست ذات جاذبية اقتصادية.

الفقرة الثالثة: التمويل الذاتي: اقتطاع إجباري مفرغ من محتواه التنموي

بالإضافة إلى مختلف الموارد الجبائية وموارد التسيير التي تقوم البلدية بتعبئتها في إطار ميزانيتها السنوية لمباشرة مهامها التنموية المختلفة، نجد التمويل الذاتي الذي تقوم به البلدية من خلال

1 - أنظر، المادة 60 من القانون رقم 11-11 المؤرخ في 2011/07/18، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 40، الصادرة في 2011/07/20.

2- (Z) Moussa, « Les finances locales : une tentative d'approche », op, cit, p. 40.

تخصيص جزء من مواردها وتوجيهه لقسم التجهيز والاستثمار في ميزانيتها للمساهمة في التنمية المحلية.

كل القوانين المتعلقة بالبلدية ألزمت هذه الأخيرة بالقيام بعملية الاقتطاع الإجباري من مداخيل قسم التسيير لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار.

حيث تقوم البلدية في بداية عملية إعداد ميزانيتها بمباشرة الاقتطاعات المختلفة التي فرضتها قوانين البلدية وهي:

▪ الاقتطاع الإجباري لصالح الضمان للجماعات المحلية: والمقدر بنسبته بـ 2% تحسب من تقديرات البطاقة الحسابية للبلدية المعنية، وهي نسب يتم تحديدها سنويا بقرار وزاري مشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية.

▪ الاقتطاع الإجباري لصالح الشبيبة والرياضة: والمقدر بـ 7% منها 4% توجه للصندوق الولائي لدعم ورعاية مبادرات الشباب، والباقي يخصص في ميزانية البلدية لفائدة الجمعيات الرياضية المحلية.

▪ الاقتطاع الإجباري من إيرادات قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز للميزانية: حيث بعد القيام بهذه الاقتطاعات الإجبارية تباشر مصالح البلدية في توزيع مختلف الإيرادات والنفقات على ميزانيتها وفق خطتها التنموية السنوية والمتعددة السنوات.

التمويل الذاتي أو الاقتطاع من إيرادات التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية يعود لسنة 1967¹، حيث وضع الحد الأدنى للاقتطاع الإجباري بـ 10%²، ورخص برفع هذا الاقتطاع بقرار وزاري مشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية أو بمبادرة من البلدية خلال السنة المالية عن طريق الميزانية الإضافية باستعمال الكل أو الجزء من فائض الإيرادات الذي تملكه، ويكون ذلك بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي ترسل للوصاية للمصادقة عليها.

توجه موارد هذا الاقتطاع إلى الأقسام الفرعية للتجهيز والاستثمار الاقتصادي لميزانية البلدية، بهدف ضمان الحد الأدنى من التمويل لها.

ولم تعرف نسبة هذا الاقتطاع تطورا بل بقيت 10% كحد أدنى نظرا للوضعيات المالية الصعبة لمعظم بلديات الوطن.

1 - أنظر، المادتين 244 و246 من الأمر رقم 67-24، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.
2 - أنظر، المادة 1 من المرسوم رقم 67-145، المؤرخ في 31/08/1967، يتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، الجريدة الرسمية عدد 71، الصادرة في 31/08/1967.

أهمية هذا الاقتطاع تختلف من بلدية لأخرى نظرا لاختلاف الوضعيات المالية لهذه الأخيرة، حيث تعتبر وسيلة هامة لتمويل مهمة التجهيز والاستثمار بالنسبة للبلديات الغنية، والتي يتعدى معدل الاقتطاع بها نسبة 50% من إيرادات التسيير، وعلى العكس بالنسبة للبلديات الفقيرة التي يعتبر بها هذا الاقتطاع كعبء كبير على عاتق ميزانيتها مع الاقتطاعات الإجبارية الأخرى، وبالتالي فإن مبلغه يكون رمزي.

الاقتطاع الإجباري من قسم التسيير من ميزانية البلدية لتعبئته في قسم التجهيز والاستثمار ما هو إلا قرار مركزي يتنافى مع مبدأ التسيير اللامركزي للموارد المالية البلدية، حيث يعد شرطاً للمصادقة المسبقة على ميزانية البلدية وأحد عناصر مراقبتها، وهي سياسة تؤكد أن الاقتطاع هو المصدر الوحيد للتمويل اللامركزي لقسم التجهيز والاستثمار، لكن الملاحظ هو ضعف مساهمة هذا الاقتطاع في تمويل قسم التجهيز والاستثمار بحكم أنه يمثل 10% من الإيرادات سنوياً، فهو غير كاف لإنجاز برامج استثمارية وتنموية مجدية مما حول هذا القسم عن مهامه الأصلية المتمثلة أساساً في إيجاد تمويل لامركزي للتنمية لترتكز حول القيام بمهام ثانوية كصيانة بعض المرافق أو اقتناء بعض العتاد.

هذا الاقتطاع الإجباري يظهر تركيز الموارد المالية في يد محدود من البلديات كما هو الحال للبلديات مقر الولايات، مما انجر عنه تفاوت كبير في إمكانيات التمويل الذاتي، وبالتالي تفاوت كبير في مستويات التنمية بين بلديات الولاية الواحدة.

فالاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار لا يمكن أن ينطبق إلا على البلديات المتوازنة مالياً، والتي لها إمكانيات لتمويل عمليات التجهيز حيث يشجعها هذا على تطوير سياسة محلية لامركزية كما هو الحال للبلديات مقر الولايات.

ولإيضاح ذلك، نجري دراسة تطبيقية تعتمد على عرض مبالغ الاقتطاع الإجباري من قسم

التسيير لتمويل قسم التجهيز والاستثمار لبلديات ولاية المسيلة خلال سنة 2012 كالتالي:

الفصل الثاني: الآليات المتوفرة للبلدية لتجسيد اختصاصاتها التنموية: الجدلية بين فعاليتها وكفايتها

البلدية	مبالغ الاقتطاع من قسم التشغيل لقسم التجهيز والاستثمار لسنة 2012 الوحدة: 10 ³
المسيلة	561345
بوسعادة	192237
ولتام	2130
الهامل	3970
سيدي عيسى	188866
بوطي السايح	23845
بني يلان	23845
حمام الضلعة	74571
ونوغة	18610
تارمونت	2885
أولاد منصور	25259
أولاد دراج	19513
أولاد عدي القبالة	18217
السوامع	5860
المعاضيد	25220
المطارفة	3758
الشلال	2813
المعاريف	4461
خطوطي سد الجير	2574
أولاد ماضي	23091
مقرة	263944
بلعايبية	45367
برهوم	13242
الدهانة	3649

الفصل الثاني: الآليات المتوفرة للبلدية لتجسيد اختصاصاتها التتموية: الجدلية بين فعاليتها وكفايتها

63847	عين الخضراء
64793	عين الحجل
13166	سيدي هجرس
30505	عين الملح
2198	عين فارس
6765	بئر الفضة
22336	عين الريش
2715	سيدي أحمد
5686	أولاد سيدي ابراهيم
3544	بن زوه
6630	بن سرور
3527	الزرزور
4455	أولاد سليمان
6904	محمد بوضياف
17703	أمجدل
11879	مناعة
4046	جبل أمساعد
3436	سليم
6163	الخبانة
3318	أمسيف
2871	الحوامد
6216	سيدي عامر
7485	التامسة
1849460	المجموع

المصدر: من إعداد الباحث - مديرية الإدارة المحلية للولاية -

يتبين لنا أن المبالغ المقتطعة من قسم التسيير لتمويل قسم التجهيز والاستثمار لأغلب بلديات ولاية المسيلة خلال سنة 2012 ضئيلة جدا، بحيث لا يمكن استعمالها في أي مشروع تنموي مجدي كبلديات (الهامل، سليم، أولاد سليمان والمعاريف)، وبالتالي تجميد أموال هذا الاقتطاع وربما لعدة سنوات متعاقبة بدون إمكانية استعمالها إلى غاية توفير رصيد كافي يمكن أن يمول عملية تجهيز، وعادة ما تكون العملية المقصودة هي اقتناء سيارات جديدة، وهو ما لا يمكن أن يكون له أي علاقة مع تنمية البلدية.

ضاف إلى ذلك أن هذا الاقتطاع الإجباري يساهم في تعميق حدة العجز المالي بها، حيث توجد بلديات لا تتمكن حتى من تسديد أجور مستخدميها، وبالتالي لا يمكنها إعطاء الأولوية لعملية التجهيز على حساب نفقات إجبارية وضرورية ذات أولوية أكبر.

في حين بلدية مسيلة (مقر الولاية) مبلغ الاقتطاع بها معتبر يمكنها من تمويل عمليات التنمية المحلية بالبلدية، وكذلك عدد محدود من بلديات مقر الدوائر بالولاية كبلديات مقرة وسيدي عيسى، وهذا ما يعكس وضع تنموي متفاوت لبلديات ولاية المسيلة.

الاقتطاع الإجباري من قسم التسيير لتمويل قسم التجهيز والاستثمار اقتطاع مفرغ من محتواه التنموي يبقى أثره محدود على تنمية البلديات، ولا تقوم به بدافع سد احتياج محدد أو لتحقيق هدف تنموي معين وإنما هو شرط قانوني تمتثل له دون اقتناع، حيث نجد البلديات العاجزة تجد نفسها مجبرة ومضطرة لاقتطاع 10% من إيراداتها، وهو ما يضعفها ماليا أكثر وبذلك بقيت التنمية المحلية مسألة تخص السلطة المركزية وليس البلدية.

الفقرة الرابعة: تشعب اختصاصات البلديات في التنمية المحلية وتباين إمكانياتها

إن الاختصاصات التنموية المسندة للبلدية يمكن القول عنها أنها معقدة بالنظر إلى النصوص القانونية المنظمة لها، كما أن البلديات الجزائرية تعيش وضعية صعبة بسبب التباين الجغرافي والطبيعي لها، مما كان له تأثير كبير على اختصاصاتها بالنظر إلى الموارد التي تحوزها، والتي تطرح العديد من النقائص كما رأينا، فموقع وإقليم هذه البلديات يكتسي أهمية كبيرة لتطورها وتمييزها في مختلف المجالات.

لقد عرفت الجزائر منذ الاستقلال تقسيمات إقليمية مست البلديات من حيث عددها وإقليمها، هذا كان له الأثر الكبير على سيرورة عملية التنمية المحلية بها، ذلك أن هناك علاقة وثيقة بين التقسيم الإداري للدولة والتنمية المحلية، لأن التقسيم الإداري يفترض فيه مراعاة معايير موضوعية، تتمثل هذه

المعايير أساسا في التقارب الجغرافي والاجتماعي بين مختلف التجمعات السكانية المحلية، والتكامل في البنى الاقتصادية والاجتماعية التي تتمتع بها كل منها، وقابليتها للتنمية المستقلة والمتوازنة في معزل عن السلطة المركزية¹.

بتتبع مسار التقسيمات الإقليمية التي عرفتها الجزائر نجد أنها استندت إلى عامل التحكم الذي شكل الانشغال الرئيسي للسلطة المركزية، هذا التحكم يتم قياسه بدرجة استيعاب الطلب الاجتماعي، الذي يتأثر بدوره بالتوسع الديمغرافي للإقليم، وبالتالي لا يمكن التحكم في زيادة الطلب الاجتماعي إلا بتأطير إداري أكثر تواجدا، وهو ما اقتضى إعادة النظر باستمرار في توزيع الهياكل الإدارية واللامركزية عبر الأقاليم المحلية التي ما فتئت تتزايد انتشارا.

هذا التوسع في عدد الهيئات الإدارية المحلية جاء استجابة لحاجة مركزية اعتقادا بأن التنظيم الإداري سيسمح بتحكم أكبر في ضغط الطلب الاجتماعي، لكن الاعتبارات الأخرى كالتهيئة العمرانية والاحتياجات المحلية إضافة إلى خصوصيات التركيبة الاجتماعية للبلديات لم تؤخذ بعين الاعتبار.

نفس المبدأ والطريقة أتبعها في التقسيم الإداري الذي عرفته الجزائر سنة 1984²، فتم التوسيع في عدد البلديات لتصل 1541 بلدية، بالاعتماد على المعيار الديمغرافي³، وكذا التركيز على إنشاء مراكز جديدة للنشاط الاجتماعي والاقتصادي بديلة عن تلك التي كانت تشكلها البلديات القديمة، والتي أصبح ينجر عنها العديد من المصاعب كالنزوح الريفي نحو هذه المراكز، وأصبح يشكل مصدر اختلال بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية، والعجز عن الاستجابة الفعالة للطلب الاجتماعي المتصاعد في هذه المراكز الحضرية الجديدة.

فالبلديات التي تولدت عن التقسيم الإداري لسنة 1984 في معظمها بلديات ريفية تتميز بوضعية اقتصادية واجتماعية هشة مقارنة بالبلديات التي كانت موجودة من قبل، هذه الوضعية المتفاوتة ما بين البلديات تؤدي حتما إلى تقعد عملية التجانس، والبحث عن وسائل عمل لهذه البلديات، وبالتالي يؤثر على مستويات تحقيق التنمية المحلية على مستواها بالنظر للإمكانات المالية المتوفرة لها.

التقسيم الإداري لسنة 1984 كان له انعكاسات سلبية على تنمية البلديات، فساهم في تشتيت الإمكانات المحلية بتقسيمها على الوحدات الجديدة مما تسبب في إنشاء بلديات تفنقر للبنى القاعدية

1 - أنظر، صبحي محرم، التقسيم الإداري كمدخل لتطوير الحكم المحلي، نشر المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، طباعة دار العالم العربي، القاهرة، 1973، ص 11.

2 - بموجب القانون رقم 09/84، المرجع السابق.

3 - أنظر، الملحق رقم 03.

الضرورية، وبلديات ذات نشاط اقتصادي وتجاري ضعيف، وبلديات بموارد مالية غير كافية، وتركز الموارد المالية في عدد قليل من البلديات، وهي البلديات مقر الولايات وبعض بلديات مقر الدوائر، وخلق العديد من الاختلالات بين مختلف بلديات الولاية الواحدة، وتسبب في حالة العجز التي عرفتتها مختلف البلديات. هذا التقسيم الإقليمي أنتج عدم قابلية العديد من البلديات للتنمية في أقاليمها الجغرافية الحالية، وأهم الاعتبارات التنموية والخصوصيات الاجتماعية لكل منطقة.

في إطار منهج التنمية المستدامة، أقر القانون 10-10¹ تباين إمكانات الجماعات المحلية، حيث نص " تعرف الجزائر على المستوى الوطني، وعلى جميع مستويات الإقليم تناقضات اجتماعية ومجتمعية وريفية وحضرية، فالفوارق جلية ومائلة للعيان بين الفئات الاجتماعية والفئات ريفية، حضرية، هضاب عليا، الساحل، الجبل، السهوب ويتعلق الأمر بمشاكل مجتمع برتمته، مشاكل تمر حلولاها بسياسة تقوم على الإنصاف والتضامن".

هذه الوضعية أدت بالسلطات المركزية إلى التدخل لإقامة التوازن وتنافس الأقاليم من خلال استراتيجية تركز على تنظيم فضاءات البرمجة الإقليمية، وعلى بروز أقطاب الجاذبية والمناطق المندمجة للتنمية الصناعية التي سيتم انطلاقا منها تطبيق الآليات الكفيلة بتوزيع النمو حول مجمل الإقليم.

فنص هذا المخطط على أنه حتى لا يهمل أي إقليم جزائري على مستوى تنميته سيتم تطبيق سياسة اقتصادية جديدة على المستوى الجهوي تقوم على ثلاثة محاور:

1. تنظيم فضاءات البرمجة الإقليمية وتحضيرها لآفاق العشرين سنة القادمة.
2. توزيع النمو من خلال ربط الأقاليم في إطار فضاءات البرمجة الإقليمية والمخطط الوطني.
3. التنمية الذاتية بمعنى تنمية الأقاليم انطلاقا من مواردها الخاصة بها.

إن الإشكالية التي ستطرح أمام هذه الاستراتيجية هي التشعب والغموض الذي يسود اختصاصات البلدية في التنمية المحلية، وذلك بالنظر إلى النظام القانوني الذي يحكمها، والذي في كثير من الأحيان لا يتوافق مع النصوص القانونية التطبيقية، التي بدورها تطرح إشكالات قانونية بحكم أن القانون هو النص الوحيد الذي يمكنه تنظيم وتوكيل مهام للبلدية، وهنا تطرح القيمة القانونية لهذه النصوص التي حددت اختصاصات البلدية في مختلف القطاعات.

1 - المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المرجع السابق.

الفرع الثاني: الموارد المالية الخارجية: الإطار التكميلي لتمويل التنمية المحلية

إن الموارد المالية الذاتية للبلدية التي تم التطرق إليها هي موارد متباينة حسب طبيعة البلديات، الأمر الذي يجعل هذه الأخيرة في حاجة لمصادر أخرى لتمويل التنمية المحلية وبالتالي ممارسة اختصاصاتها التنموية، تتمثل في الأدوات المركزية من برامج ومخططات وإعانات (الفقرة الأولى)، وإمكانية الاعتماد على التعاون المشترك ما بين البلديات (الفقرة الثانية)، وكذا لجوء البلدية إلى الاقتراض لتمويل مشاريعها التنموية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: الأدوات المالية المركزية: من يمول يحكم

تعد المساعدات والإعانات التي تمنحها الدولة من أهم الموارد الخارجية التي تستفيد منها البلديات بل تشكل لدى الأغلبية منها المورد الرئيسي¹.

لذا تعتبر الميزانية العامة للدولة من أهم المصادر الخارجية لتمويل التنمية المحلية للبلديات، فتتدخل من خلال مخصصات وإعانات وبرامج تمنح لها، وكذا من خلال إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، بالإضافة إلى إعانات التجهيز التي تقدمها الولاية.

1- الإعانات والبرامج والمخططات المركزية

التمويل الخارجي للبلديات من خلال الميزانية العامة للدولة يمثل مصدرا أساسيا من مصادر تمويل التنمية المحلية، ولكنها تطرح إشكالات لأنها مخصصات وبرامج غير مضمونة، فالسلطة المركزية يمكنها في أي وقت التنازل عنها، بذلك فالبلديات تتلقى موارد مالية معتبرة تكون في شكل مخصصات موجهة بصفة مباشرة لفائدة البلدية (أ) أو في برامج ومخططات التجهيز والاستثمار لميزانية الدولة لفائدة البلديات (ب)

أ- الإعانات والمخصصات الموجهة بصفة مباشرة لفائدة البلدية:

تمثل المساهمات المالية للدولة والموجهة للبلديات سنويا حصة كبيرة جدا، جزء من هذه المساهمات يشكل تعويضات عن الإعفاءات والتخفيضات أو الإلغاء الذي يمس الجباية المحلية عن طريق التشريع.

كرس قانون البلدية الحالي مبدأ تعويض النقص في الموارد المالية التي تتعرض لها البلديات بسبب الإجراءات التي تتخذها مركزيا في إطار قوانين المالية السنوية في شكل إعفاءات وتخفيضات جباية، والتي تتم عادة في إطار تشجيع الاستثمار الوطني والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، أو

¹-(Z) Moussa, Les finances locales : une tentative d'approche, op.cit, p. 41.

للتخفيف من الضغط الجبائي أو الازدواج الضريبي، كما أُلزم هذا القانون الدولة على تقديم تعويض عن إجراءات نقل الاختصاص التي تقوم بها لفائدة البلدية لتمكينها من ضمان الموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهام الجديدة المنقولة لها، ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية.

بالنسبة للتعويض عن الإجراءات الجبائية والمالية، يجب تعويض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية التي تنجم عن إجراء تتخذه الدولة، وتتضمن إعفاء جبائياً أو تخفيضاً في نسب الضريبة أو إلغائها بنتائج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل¹.

يعتبر هذا المبدأ كضمان للموارد الجبائية المحلية من أي خطر قد تتعرض له خلال السنة المالية، وخاصة بالنسبة للموارد الجبائية التي يغلب عليها الطابع المشترك مع الدولة. هذا الإجراء الجديد جاء نتيجة تشجيع الدولة للاستثمار، والتي نتج عنها العديد من التخصيصات والإعفاءات الجبائية، فتتلقى بذلك البلديات إعانات ومخصصات نقص القيمة الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليها في قانون المالية².

في هذا الإطار، أصبحت البلدية تتلقى مخصص مالي للتعويض عن الإجراءات الجبائية التي تتخذها الدولة في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2001³، وقانون المالية لسنة 2006⁴ وهي:

▪ التعويض عن نقص القيمة الجبائية الناتجة عن انخفاض نسبة الرسم على النشاط المهني من 2.5% إلى 2%، وقد كان هذا الإجراء للتخفيف من الضغط الجبائي الضريبي على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

▪ التعويض عن نقص القيمة الجبائية الناتجة عن الإلغاء النهائي للدفع الجزافي، حيث تم تخفيض هذه الضريبة تدريجياً انطلاقاً من سنة 2001 إلى غاية الإلغاء النهائي لها سنة 2006، وذلك بهدف تخفيف الأعباء الضريبية على المستخدمين وتشجيعهم على التوظيف، وفي هذا الإطار كانت تتلقى البلدية مخصص مالي من ميزانية الدولة منذ سنة 2001 إلى غاية اليوم مقابل التخفيض ثم الإلغاء النهائي لها.

▪ البلدية تلقت مخصص مالي للتعويض عن الإجراءات المالية التي اتخذتها الدولة في إطار قانون المالية لسنة 2008، والمتعلقة برفع أجور موظفي الوظيفة العامة بما فيها موظفي البلديات⁵،

1 - أنظر، المادة 05 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 172، المرجع نفسه.

3 - أنظر، المادة 13 من القانون رقم 01-12، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، المرجع السابق.

4 - أنظر، المادة 13 من القانون رقم 05-16، المؤرخ في 2005/12/31، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية عدد 85، الصادرة في 2005/12/31.

5 - أنظر، المادة 83 من القانون رقم 07-12، يتضمن قانون المالية لسنة 2008، المرجع السابق. .

وعلى إثره تم منح البلدية إعانة على عاتق ميزانية الدولة موجهة للتكفل بالأثر المالي الناتج عن تطبيق الشبكة الجديدة للأجور على موظفي البلديات.

أما بالنسبة للتعويض عن نقل الاختصاص من الدولة للبلدية فإن قانون البلدية الحالي نص على ضرورة التوفير اللازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانوناً، فيرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة التوفير اللازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة¹، ويعتبر هذا ضمان لاستقرار موارد البلدية والتقدير التي يعدها المجلس الشعبي البلدي سنوياً.

إن مسألة نقل الاختصاص من الدولة إلى البلدية تبقى تطرح تساؤلات في النظام القانوني الجزائري، وخاصة أن قانون البلدية الحالي لم يحدد القيمة المعيارية للنص الذي يحدد هذا النقل، والصيغة التي جاءت بها مادتيه الرابعة (04) والخامسة (5) لم تحدد بالضبط الطرف المسؤول عن هذا النقل للاختصاصات.

ب- برامج ومخططات التجهيز لميزانية الدولة لفائدة البلدية:

إن برامج ومخططات التجهيز لميزانية الدولة تعتبر أهم إطار ميزاني ومالي لتدعيم التنمية المحلية للبلدية، ويتم تمويل هذه البرامج بواسطة ميزانية الدولة للتجهيز التي تسعى لتوزيع الثروة الوطنية في إطار أهداف برامج التنمية الوطنية، وتتجسد هذه البرامج والمخططات في برامج التجهيز العادية والتكميلية لميزانية الدولة الموجهة لفائدة البلديات، وكذا المخططات والبرامج المدعمة والمرافقة لها الموجهة لفائدة البلديات.

بالنسبة لبرامج التجهيز العادية والتكميلية لميزانية الدولة الموجهة لفائدة البلدية تشمل المخطط البلدي للتنمية كمخطط شامل لتنمية البلدية، تتمثل مهمته في توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية للبلدية، والذي سوف نتطرق له بتفصيل أكثر في المبحث الثاني من هذا الفصل.

نجد أيضاً المخطط القطاعي غير الممركز الذي يمثل إطار مالي من ميزانية الدولة، تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والتي تخص برامج ومشاريع كبيرة متعلقة بالقطاعات الاقتصادية والاجتماعية للولاية².

1 - أنظر، المادة 04 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

2 - أنظر، ملحق المرسوم التنفيذي رقم 93-57 المؤرخ في 1993/02/27، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 1993/03/03.

هذه البرامج غير الممركزة قد تكون أيضا في شكل برامج تجهيز تكميلية للبرامج العادية لميزانية الدولة موجهة لفائدة البلديات، وهي برامج ظهرت نتيجة الوضعية المالية الجيدة التي عرفت الجزائر، وتتمثل في برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي¹، البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش² والبرنامج الأخير لتوطيد النمو الاقتصادي³.

أما بالنسبة للمخططات والبرامج المدعمة والمرافقة لفائدة البلديات مصدرها الوضعية المالية الجيدة للجزائر، والتي سمحت لها بتخصيص أغلفة مالية إضافية لصياغة برامج تنموية جهوية للنهوض ببعض المناطق التي تعرف ركودا، ولتعزيز المساواة من حيث التنمية لصالح السكان لهذه المناطق، وكذا إعداد مناطق من التراب الوطني لكي تستقطب الاستثمار وتعزز القدرات الاقتصادية البلاد، لذا جاء البرنامج الخاص بمناطق الهضاب العليا والبرنامج الخاص لتنمية مناطق الجنوب ليأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الجغرافية لهذين القطرين من الوطن.

لكن هذه البرامج تبقى تحت تأثير الانشغالات المركزية التي تحدد المشاريع المسجلة ضمنها، الشيء الذي يؤدي إلى تغليب الانشغالات القطاعية على الاحتياجات الحقيقية للبلديات التابعة لهذين القطرين.

في إطار هذه البرامج والمخططات يظهر لنا بصفة جلية أن البلدية كلفت بالمهام التوزيعية من قبل السلطة المركزية بمنطق اعتبارها امتداد للهيكل الإداري لها.

2- مساهمة صندوق الجماعات المحلية المشترك في تمويل تنمية البلديات

لعل من أهم الإعانات التي تتلقاها البلدية تلك التي تكون في إطار التضامن المالي، الذي تتولاه مؤسسة عمومية تتمثل في صندوق الجماعات المحلية المشترك.

يتدخل صندوق الجماعات المحلية المشترك الذي يملك نسب من الضرائب والرسوم العائدة للجماعات المحلية ويتولى توزيعها عليها بهدف تحقيق التضامن المالي ما بين البلديات والولايات الفقيرة والمحدودة المداخيل.

¹ - يسير بحساب التخصيص الخاص رقم 108-302، الذي أنشئ بموجب المادة 230 من القانون رقم 01-21 المؤرخ في 2002/12/22، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، المرجع السابق. امتد هذا البرنامج من 2001-2004، يتمحور حول ترقية الأنشطة الزراعية المنتجة وتعزيز المرافق العمومية في ميدان الري، النقل، المنشآت القاعدية، تحسين ظروف المعيشة، التنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية.

² - يسير بحساب التخصيص الخاص رقم 120-302، الذي أنشئ بموجب المادة 27 من الأمر رقم 05/05 المؤرخ في 2005/07/25 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 2005/07/26، امتد من 2005-2009، تضمن خمسة محاور: تحسين ظروف المعيشة، تطوير المنشآت الاقتصادية، تحديث الخدمة العمومية، وترقية تكنولوجيا الاتصال الجديدة.

³ - يسير بحساب التخصيص الخاص رقم 134-302، الذي أمده المادة 10 من القانون رقم 09/09 المؤرخ في 2009/12/30، يتضمن قانون المالية لسنة 2010، الجريدة الرسمية عدد 78، الصادرة في 2009/12/31. امتد من 2010-2014، شمل شقين هما استكمال المشاريع الكبرى الجاري إنجازها على الخصوص في قطاعات السكة الحديدية والطرق والمياه وإطلاق مشاريع جديدة كما خصصت 40% من موارده لتحسين التنمية البشرية.

دراسة مساهمة صندوق الجماعات المحلية المشترك في تمويل التنمية المحلية لفائدة البلديات، تقتضي منا استشراف آفاق النظام القانوني الحالي له¹ بعدما تبين عدم فعالية النظام القانوني السابق للصندوق² (أ)، والتطرق إلى تدخلاته في تمويل التنمية المحلية (ب).

أ- آفاق النظام القانوني الحالي للتضامن المالي بين الجماعات المحلية

إن النظام القانوني للتضامن المالي ما بين الجماعات المحلية في ظل المرسوم رقم 86-266 أثبت محدوديته وعدم تماشيه مع تطور المالية المحلية للجماعات المحلية، وتطبيقا لقانون البلدية الحالي³، الذي عنون الباب الأول من القسم الخامس منه "بالتضامن المالي ما بين البلديات" ونص على إنشاء الصندوق البلدي للتضامن⁴، عملت وزارة الداخلية والجماعات المحلية من أجل إصلاح نظام التضامن المالي ما بين البلديات والولايات، وبالفعل صدر المرسوم التنفيذي رقم 14-116 الذي أنشأ صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كمؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁵ ليتولى مهمة تسيير صندوق التضامن للجماعات المحلية وصندوق الضمان للجماعات المحلية⁶، وكلف بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها ويكلف في إطار تنمية البلديات بما يأتي⁷:

- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بهما.
- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز واستثمار في الإطار المحلي، أوفي إطار التعاون المشترك بين البلديات
- منح إعانات لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي،
- مباشرة وإنجاز كل عمل مرتبط بهدفه أو مخولة له صراحة بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها.

1 - المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المؤرخ في 24/03/2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 19، الصادرة في 02/04/2014.

2 - المرسوم رقم 86-266، المؤرخ في 04/10/1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، الجريدة الرسمية عدد 45، الصادرة في 05/11/1986.

3 - القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

4 - أنظر، المادة 211، المرجع نفسه.

5 - أنظر، المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، المرجع السابق.

6 - أنظر، المادة 4، المرجع نفسه.

7 - أنظر، المادة 5، المرجع نفسه.

يمارس هذه المهام من إيراداته المتمثلة في الإعانات السنوية الممنوحة من ميزانية الدولة لتسيير الصندوق، والهيئات والوصايا وكل مورد آخر مرتبط بنشاطه¹.

ب- تدخلات الصندوق في تمويل التنمية المحلية للبلديات:

يكلف الصندوق في إطار مهامه بدفع تخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار نسبته 40%، لفائدة الجماعات المحلية ومنها البلديات من صندوق التضامن للجماعات المحلية، ويمكن عند الحاجة القيام بتحويل الاعتمادات من فصل لفصل بموجب مقرر الوزير المكلف بالداخلية بعد موافقة مجلس توجيه الصندوق².

وبالتالي النظام القانوني الحالي للتضامن المالي حافظ على نسب تدخلات الصندوق في تمويل عمليات التجهيز والاستثمار لفائدة الجماعات المحلية كما كان سائدا في ظل النظام السابق³.

يسمح التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار للجماعات المحلية ومنها البلديات، بإنجاز برامج تجهيز واستثمار بهدف المساعدة في تطويرها، وخاصة تطوير المناطق الواجب ترقيتها، ويتضمن التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار إعانات التجهيز ومساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل⁴.

شملت العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار للصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ما يلي⁵:

- البنايات والتجهيزات الإدارية، الشبكات المختلفة، الطرق، التهيئة والتجهيزات الحضرية، المنشآت الاقتصادية، المنشآت الجوارية، دراسات وبرامج الإعلام الآلي.

كما يمكن للصندوق المشاركة في تمويل إعانات التجهيز والاستثمار بمساهمة مالية من الجماعات المحلية المعنية⁶، ومنح مساهمات مؤقتة ونهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل لفائدة الجماعات المحلية ومؤسساتها العمومية، وتمنح هذه المساهمات في حدود الإعانات المخصصة لهذا الغرض⁷.

1 - أنظر، المادة 38، من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 6، المرجع نفسه.

3 - أنظر، المادة 6 من المرسوم رقم 86-266، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، المرجع السابق.

4 - أنظر، المادة 12، من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، المرجع السابق.

5 - أنظر، ملحق القرار المؤرخ في 2014/12/09، يحدد مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 03، الصادرة في 2014/01/27.

6 - أنظر، المادة 14، من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، المرجع السابق.

7 - أنظر، المادة 15، المرجع نفسه.

- تم إطلاق العديد من المشاريع لفائدة البلديات المحرومة طبقا لمهام التضامن في النظام القانوني السابق، والتي يضطلع بها الصندوق المشترك للجماعات المحلية كالتالي¹:
- تعزيز الحظائر البلدية بمعدات التنظيف، وقد استفادت البلديات في هذا الإطار من إعانة مالية مخصصة للتجهيز بقيمة إجمالية بلغت 17,4 مليار دج.
 - تجديد العتاد المتنقل للجماعات المحلية، حيث تم الشروع بالتعاون مع الشركة الوطنية للمركبات الصناعية في عملية تجديد وتصليح عتاد البلديات المتنقل والمعتل من صنع هذه الشركة، وقد قدرت الكلفة المالية الإجمالية للعملية بـ 4,4 ملايين دج، أما البلديات المعنية بالعملية فشملت 1174.
 - برنامج إنجاز مكتبات وقاعات للمطالعة على مستوى البلديات، حيث تم في هذا الإطار اعتماد مشروع إنجاز 1176 مكتبة وقاعة مطالعة في 1115 بلدية بتكلفة إجمالية قدرها 15 مليار دج.
 - إنجاز حضانات حيث خصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية في إطار هذه العملية غلafa ماليا قدره 5,4 ملايين دج لإنجاز 487 حضانة لفائدة البلديات.
 - النقل المدرسي قصد ضمان النقل لفائدة الأطفال المتمدرسين، لاسيما في المناطق الريفية، حيث استفادت البلديات من غلاف مالي قدره 4,5 ملايين دج لاقتناء 1.300 حافلة.

3- إعانات الولاية

إن الإعانات والمساعدات التي تقوم الولاية بمنحها إلى البلديات في سبيل التجهيز يتم اقتطاعها من نفقات تجهيز الولاية، وتخصص للتجهيزات الإدارية، التجهيزات الاجتماعية، المساعدات في التجهيزات الصحية والتجهيزات الرياضية والثقافية وغيرها من التجهيزات العمومية، إلا أن هذه الإعانات المقدمة تعتبر ضئيلة جدا وتسير وفق أغراض ظرفية سواء من طرف الوالي أو من طرف المجلس الشعبي الولائي.

إن كل الإعانات المقدمة للبلدية لتمويل عمليات التنمية المحلية، استطاعت الدولة من خلالها أن تنفذ إلى داخل البلديات، الأمر الذي يفقدها بعضا من استقلاليتها في تمويل تنميتها وفقا لأولوياتها واحتياجاتها، وذلك أن القدرة المالية للبلديات هي العنصر الأساسي والمحدد لاستقلاليتها في تمويل التنمية المحلية.

مركزية هذه الإعانات لها تداعيات على عملية التنمية المحلية جسدت التوجيه المركزي للقرار التنموي المحلي، فالسلطة المركزية بسبب ما تقدمه من إعانات تتولى بنفسها قيادة عملية التنمية

¹ - أنظر، موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية على شبكة الإنترنت.

المحلية، وتفرض جميع الخيارات الاقتصادية اللازمة لها، وتظهر هيمنتها من خلال تنظيمها لهذه المساعدات بإرادتها المنفردة، فهي التي تقرر منحها تحدد نسبتها وتخصيصها، ولا تكفي بالتوجيه فقط بل هي صاحبة كل مبادرة لتجهيز البلديات¹.

فإعانات الدولة وبالضبط إعانات تغطية نفقات التجهيز والاستثمار هي إعانات تخصيصية تجعل البلدية ملزمة بالعمل وفقا لما سطرت له مسبقا من طرف السلطة المركزية، فالدولة لا تمول إلا إذا تحكمت، وبذلك تقتل روح المبادرة المحلية التي تعتبر كأساس لنجاح كل عملية تنموية. هذه الإعانات جعلت البلدية لا تبادر بل تنتظر توجيهات السلطة المركزية لتنفيذ الخطط المرسومة من المركز، ليصل الأمر إلى تدخل الولاية في بعض البلديات حتى لرفع القمامات المنزلية. تمخض عن الإعانات تبعية البلدية للسلطة المركزية، وبالتالي خلق بلديات عاجزة ومشلولة، تفتقد لسلطة اتخاذ القرار فيما يخص شؤونها وغير قادرة على تنفيذ التزاماتها وممارسة ما أسند لها من اختصاصات في التنمية المحلية، ونشأت علاقة توزيعية ريعية بين السلطة المركزية والبلديات، حيث أصبحت تنتظر سنويا إعاناتها المالية الاستثنائية من المركز دون القيام بأي عمل أو جهد محلي لتحسين وضعيتها المالية.

الفقرة الثانية: التعاون المشترك ما بين البلديات: تحدي تجاوز الفروق التنموية بين البلديات

لقد أولى المشرع اهتماما للتعاون بين البلديات خاصة في القانون البلدية الحالي، وذلك بهدف خلق روابط بين البلديات، وتنفيذ بعض الخدمات والمشاريع المشتركة وتحسين المصالح وحمايتها من خلال تعاقد وسائلها.

وتجدر الإشارة إلى أن جذور هذا التعاون تعود إلى أول قانون بلدي في إطار ما سمي آنذاك بالنقابات البلدية² كمؤسسات عمومية ذات شخصية مدنية³.

وسار قانون البلدية رقم 90-08 على درب سابقه، فنص على التعاون المشترك ما بين البلديات من خلال الاشتراك في مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات لأجل تحقيق الخدمات والتجهيزات أو مصالح ذات نفع مشترك⁴.

¹- (Z) Moussa, Les finances locales : une tentative d'approche, op. cit, p. 48.

² - انظر، المادة 13، من الأمر رقم 67-24، يتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، السابق المرجع السابق

³ - أنظر، المادة 17، المرجع نفسه.

⁴ - أنظر، المادة 9 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

على غرار ذلك، نجد أن القانون التوجيهي للمدينة نص على إمكانية المبادرة بنشاطات الشراكة بين مدينتين أو أكثر لإنجاز تجهيزات ومنشآت حضرية مهيكلة في إطار اتفاقيات تبرم بين البلديات المسؤولة عن المدن المعنية¹.

القانون البلدي الحالي أكد على أهمية التعاون المشترك بين البلديات كمصدر للحصول على موارد لتنفيذ مشاريع تنموية لفائدة البلديات المتعاونة، فأجاز لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و/ أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات، حيث يسمح هذا التعاون المشترك بين البلديات بتعاقد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة² لترقية فضاء للشراكة والتضامن بين بلديتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات³.

تنجز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك بين البلديات بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات، وأحال القانون للتنظيم ليحدد كفاءات تطبيق المواد المتعلقة بالتعاون المشترك والذي لم يصدر لحد الآن⁴.

هذا الاهتمام الذي أولاه قانون البلدية الحالي للتعاون المشترك بين البلديات يؤكد على أهميته ميكانيزم يساهم في تمويل التنمية المحلية، لأنه يمكن أن يمس عدة مجالات كالنقل، صيانة الطرقات وشبكتها، استغلال الأسواق العمومية المحلية، النظافة والنقاوة العمومية... إلخ، وبعبارة أشمل كل الاختصاصات المسندة للبلدية في التنمية المحلية.

التعاون المشترك ما بين البلديات يعتبر مجالا أمثل لتمويل عمليات التنمية المحلية، حيث يسمح بتجميع الإعانات، واللجوء للتعاقد بهدف إنجاز مشاريع تنموية مشتركة باعتبار أن البلديات تعتبر حيز للنشاط الاقتصادي والاجتماعي.

فمهما قمنا بالتغيير في التقسيم الإداري لجعل البلديات أكثر قابلية للتنمية فإن الفروق التنموية تبقى قائمة، لأن الإمكانيات متفاوتة بين بلدية وأخرى وإقليم وآخر، لذا التعاون المشترك بين البلديات يساهم في تدارك التفاوتات، وتجاوز الفروق التنموية بين البلديات على اختلاف استعداداتها التنموية، وبالتالي سيساهم في إيجاد علاقات تعاقدية وإرادية مهيكلة بين عدد من البلديات ويعزز تكاملها الاقتصادي واندماجها مستقبلا.

1 - أنظر، المادة 22 من القانون رقم 06-06، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 215 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

3 - أنظر، المادة 217، المرجع نفسه.

4 - أنظر، المادة 216، المرجع نفسه.

الفقرة الثالثة: الاقتراض: مورد مجمد

من منطلق الإمكانيات المالية الضعيفة التي تعانيها البلديات، وتمكينها من تنويع مصادرها المالية وعدم قصورها على الموارد الذاتية والإعانات المركزية فحسب، وتمكينها لها من مواجهة متطلبات التنمية المحلية المتزايدة، يشكل الاقتراض مورد خارجي يمكن للبلدية أن تلجأ إليه لتغطية نفقاتها للتجهيز والاستثمار. كرست كل قوانين البلدية حق هذه الأخيرة في اللجوء إلى الاقتراض لتمويل مشاريعها التنموية¹.

تعود فكرة تمويل التنمية المحلية عن طريق قروض بنكية إلى سنة 1964 من خلال الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، الذي تكفل بمنح سلفات وتسيقات للجماعات المحلية ومؤسساتها²، ولكن مع مرور الزمن تزايدت حاجات الجماعات المحلية خاصة البلديات لقروض طويلة المدى فقررت السلطات العمومية تحويلها إلى البنك الجزائري للتنمية منذ سنة 1972، وزادت الاحتياجات أكثر مما أنشئ بنك التنمية المحلية في أوت 1985، والذي كانت مهمته تمويل تنمية الجماعات المحلية بصفة عامة والاستثمارات المخططة بصفة خاصة.

ولكن النظام البنكي أصبح يخضع لمبدأ الربحية والحيطة³، الشيء الذي عرقل البلديات في الحصول على قروض بنكية لتمويل التنمية المحلية نظرا للوضعية المالية الصعبة التي تتخبط فيها، كما أن غياب أي تحفيزات في النظام البنكي بخصوص نسبة الفائدة، وكذا معاملة البنوك للجماعات المحلية باعتبارها كزبون عادي رغم طابع الخدمات التي تقدمها⁴ عرقل البلديات في اللجوء إلى القروض لتمويل التنمية المحلية.

المطلب الثاني: الإطار التنظيمي والبشري: استمرار المفارقة بين المطلوب والمتاح

تحتل الإدارة البلدية موقعا هاما في هياكل البلدية وهيئاتها، وتغلب دورا هاما في جعل البلدية تمارس اختصاصاتها المسندة لها في التنمية المحلية، هذه الأهمية أدركها المشرع في القانون البلدية الحالي حيث جعلها من بين هيئات البلدية وهيئاتها⁵.

1 - أنظر، المادة 269 من الأمر رقم 67-24، يتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- المادة 146 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- المادة 173 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 8 من القانون رقم 64-227، يتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، المرجع السابق.

3 - أنظر، القانون رقم 90-10، يتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

4 - الإصلاحات التي عرفها القطاع البنكي وتحويل المؤسسات البنكية إلى مؤسسات اقتصادية عمومية تخضع لقواعد المتاجرة والمنافسة، قد أثر على العلاقة بين البنك والجماعات المحلية، فأصبحت البنوك تتعامل مع الجماعات المحلية كأى زبون آخر باحترام قواعد الاقتصاد الحر، خاصة مسألة نسبة الفائدة التي تعتبر العائق الأكبر أمام لجوء البلديات للقرض البنكي.

5 - أنظر، المادة 15 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

وتتكون الإدارة البلدية من الإطار التنظيمي أي "الهيكل التنظيمي" والإطار البشري، حيث يلعب الهيكل التنظيمي دورا هاما في تجسيد الاختصاصات المسندة للبلدية في التنمية المحلية لأنه يسمح بترجمة مهام البلدية إلى أهداف يمكن تحقيقها ومنها مهامها في التنمية المحلية (الفرع الأول)، وهو بدوره يبرز الوسائل البشرية التي تتوافق معه، والتي تساهم بدورها في التكفل بعملية التنمية المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الهيكل التنظيمي للبلدية: ما زال يبحث عن مكانته

يعتبر الهيكل التنظيمي من بين المؤشرات اللازمة لقيادة التنمية المحلية كونه يهدف إلى توزيع النشاطات والمهام، وتحليل عملية اتخاذ القرار وتقسيمها بين مختلف الأطراف بشكل منطقي، وكذا تحديد سلطة اتخاذ القرار وواجبات كل فرد داخل التنظيم، بشكل يساهم في تحقيق الأهداف الكبرى للتنظيم.

الهيكل التنظيمي يبرز تنظيم البلدية وأهداف إنشائها، لكن ما مدى تلاؤمه مع متطلبات التنمية المحلية؟ وهل يعكس الاختصاصات التنموية الممنوحة للبلدية؟ (الفقرة الأولى).

يعتبر الأمين العام هو الركيزة الأساسية في الهيكل التنظيمي للبلدية لذا أولاه قانون البلدية الحالي أهمية كبيرة، وهذا لموقعه ضمن إدارة البلدية، ومساهمته في تجسيد الاختصاصات التنموية المسندة للبلدية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مدى تكيفه مع الاختصاصات التنموية للبلدية: أولوية المعيار الديمغرافي

من المفترض أن الهيكل التنظيمي للبلدية يخضع لعملية مستمرة ومتطور، تقوم بالبحث عن التلاؤم بين كل من الأهداف، الوظائف والأفراد وإدخال التعديلات اللازمة عليه، لذا هو يعكس مهام البلدية ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية.

أهميته تكمن في أنه وسيلة للتسيير تضعها كل بلدية حسب خصائصها، يكون بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي استنادا إلى مداولة المجلس الشعبي البلدي وبعد موافقة السلطة الوصية¹. بالرجوع إلى الهيكل التنظيمي للبلدية الجزائرية، عند تشخيص مدى ترجمته للاختصاصات التنموية المسندة لها يبين لنا وجود العديد من الحدود المرتبطة به، وهو ما ساهم في المشاكل التي تتخبط فيها البلدية.

1 - أنظر، المادة 118 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26، المؤرخ في 1991/02/02، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتميين إلى قطاع البلديات، الجريدة الرسمية عدد 6، الصادرة في 1991/02/06.

1- هيكل تنظيمي يفتقر إلى دقة الإعداد

تجدر الإشارة، إلى أن الهيكل التنظيمي للبلدية الجزائرية يتحدد وفق معيار ديمغرافي منذ نشأتها، فالمرسوم التنفيذي 91-26 في بابه الرابع صنف المناصب العليا في الإدارة البلدية وفق معيار ديمغرافي¹، وبالتالي لا يأخذ بخصوصيات كل بلدية من حيث الموارد المتاحة، حجمها، متطلباتها وكذا المشاكل المطروحة على صعيدها المحلي، رغم درجة التفاوت التي تعرفها البلديات الجزائرية، كما أن دقة المعلومات الإحصائية المتحصل عليها لا تعكس بالضرورة المعيار الذي يجب رسمه في هذا الهيكل، فانخفاض عدد السكان ليس دلالة كافية على قلة احتياجاتهم، ولا ارتفاع عددهم دلالة على أهمية البلدية، وبالتالي ليس تضخم أجهزتها دليل على فعاليتها، وهوما يدفعنا أن نحكم على الهيكل التنظيمي البلدي بالجمود، فبلدية سنة 1991 ليست نفسها بلدية 2011 .

يجب اعتماد معايير موضوعية في إعداده، فلا يجب أن يقتصر على معيار عدد السكان، وإنما معرفة الحاجة من البلدية لأن الحاجة تبقى العامل الأول لصياغة أي حل.

2- هيكل تنظيمي بيروقراطي

بمنظور الإعداد تزداد أهمية البلدية بارتفاع عدد سكانها، وبالتالي توجب إضافة سلاسل وهياكل إدارية إضافية لجعلها قادرة على أداء مهامها بواسطة جهاز إداري متضخم يحوي مديريات، مصالح، مكاتب وفروع، وبهذا يكون تنظيم البلدية منبعا للبيروقراطية ومعتلا لسير المعلومة، وبالتالي التأثير السلبي على عملية التنمية المحلية خلال العملية الاتصالية سواء بالاتجاه العمودي، أو بالاتجاه الأفقي، هذا يؤدي إلى طول الإجراءات وتعقدها، بالإضافة إلى تبذير الموارد وهدر لوقت، بينما يفترض أن يكون الهيكل التنظيمي المرآة العاكسة لسير العمل.

لذا يتطلب تبيين دوره، واعتباره وسيلة تسيير فعالة، وليس مجرد وسيلة قانونية مفروضة من الأعلى وبالتالي إعداده وكفى.

3- هيكل تنظيمي لا يعكس احتياجات البلدية كجماعة محلية

إن الوظائف المتعددة وغير المحدودة التي تضطلع بها البلدية من الصعب جدا حصرها في هيكل تنظيمي جامد ومحدد وفقا لمعيار ديمغرافي، حتى أن الوظائف المسطرة ضمنه لا تعكس حاجات ومتطلبات السكان المتزايدة والمتغيرة بل بقي هذا الهيكل وسيلة شكلية وقانونية لا بد منها من أجل توزيع المهام وبأي طريقة كانت، دون تكييفه مع الواقع.

¹ - أنظر، الملحق رقم 04.

فهو لا يعكس الاختصاصات المسندة للبلدية في التنمية المحلية بدقة، وذلك لصعوبة حصر عدة مجالات تزيد عن 100 ميدان في خمس أوست وظائف على الأكثر، لذا يجب إيجاد العناصر المشتركة من أجل تجميع المهام ذات الخصائص المتقاربة في وظيفة واحدة، وتقسيمها فيما بعد إلى فروع ومكاتب متكاملة العمل.

4- هيكل تنظيمي لا يحدد بدقة توزيع المهام والوظائف

كثيرا ما نجد وظيفة واحدة يقوم بها أكثر من مكتب، في حين أن بعضها غير ممثل أساسا في تنظيم البلدية¹ رغم أهميتها، كإحداث هيكل يتكفل بالتعاون المشترك ما بين البلديات، فغياب توزيع سديد للوظائف، ووجود خلط في تقسيم العمل يؤدي إلى خلق جو مشحون بالصدامات والنزاعات بين الموظفين خاصة ما بين الأمين العام للبلدية باعتباره الرجل الإداري وبين رئيس المجلس الشعبي البلدي الرجل السياسي، لذا فالهيكل التنظيمي فرصة لإزالة التداخل الوظيفي بينهما من خلال تحديد خطوط السلطة والمسؤولية، وبالتالي سهولة الاتصال التي سيضيفها الهيكل التنظيمي على الجو العام لإدارة البلدية، وسماحه بخلق جو من التعاون والتكامل في أداء المهام، وتعزيز فكرة عمل الفرق، وخلق ديناميكية بين الفاعلين الأساسيين في البلدية.

الفقرة الثانية: دور الأمين العام للبلدية في التنمية المحلية

يعتبر الأمين العام للبلدية من المناصب العليا²، وهو الوسيط بين الهيئة المنتخبة وباقي مصالح البلدية الإدارية والتقنية، لذا دوره في التنمية المحلية بارز خاصة وأن المشرع من خلال قانون البلدية الحالي جعله منشط الإدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي³، وأحالت المادة 127 منه على التنظيم لتحديد كيفية وشروط تعيينه، وهذا التنظيم هو الآن محل إثراء من طرف الفاعلين المعنيين به.

نظرا لحساسية دوره في البلدية حدد المشرع صلاحياته التي يتولاها تحت سلطة رئيس

المجلس الشعبي البلدي كالتالي⁴:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي،
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية،

¹ - CENEAP, Etudes sur la typologie de collectivités locale, rapport n : 07, condition d'application des nouvelles procédures de gestion, volume 1 gestion locale, état des lieux, première partie, organisation de la commune, juin, 1995, p 10.

² - أنظر، المادة 117 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، المرجع السابق.

³ - أنظر، المادة 125 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

⁴ - أنظر، المادة 129، المرجع نفسه.

- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي وخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليها في المادة 126،
 - يتلقى تفويضا بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية.
- تجدر الإشارة أن هذه الصلاحيات هي نفسها تقريبا المذكورة في المرسوم التنفيذي رقم 91-26¹.

رغم أهمية دور الأمين العام إلا أن هذا المنصب ظل غير واضح، فالمراسيم التي توالى لإحداثه جاءت بأحكام عامة ومن دون تحديد دقيق للصلاحيات، لذا نجد غموض يحيط بمنصب الأمين العام للبلدية رغم مكانته وأهميته قانونيا، إذ ليس هناك تدقيق في المهام والصلاحيات ما بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام مما يؤدي في غالب الأحيان إلى نقص في الحوار أو انعدامه، ويتسبب في نقص الإعلام بينهما².

فعلى الرغم من كثرة النصوص المتناثرة فإنها لم تحدد إلى الآن المركز القانوني للأمين العام بصفة دائمة، لكنه يبقى هو مصدر الحصول على المعلومة، ويشكل قناة الاتصال الأساسية بين عضو المجلس المنتخب والموظفين الإداريين على اعتبار أنه المنشط الأول للإدارة البلدية، وأنه الماسك بخيوط الوظائف والعمليات الإدارية، لذا دوره في التنمية المحلية يبدو جليا خاصة وأنه هو المنشط للمصالح الإدارية والتقنية البلدية.

الفرع الثاني: الإطار البشري للبلدية: مظهر من مظاهر ضعفها

يظل العنصر البشري أحد أهم المتدخلين في العملية التنموية للبلدي، فالبلدية لا يمكنها اتباع سياسة تنموية فعالة دون تأطير كاف ومناسب كفيل برسمها وتحديد وتحقيق أهدافها، فالعنصر البشري يعد وسيلة ضرورية لإنجاح أي مشروع تنموي، ونظرا لهذه الأهمية بلغ تعداد موظفي البلديات في أواخر سنة 2014 إلى 277.395 عون³.

لعل هذه الموارد البشرية يترجم ما أسند للبلدية من مهام ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية، وتغطي هيكلها التنظيمي وفق المهام والوظائف التي بني عليها، فالإطار القانوني الذي حكم موظفي

¹ - أنظر، المادة 119 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، المرجع السابق.
² - (T) Essaid, Note sur les problèmes de gestion de la commune, CDRA, bulletin n 1 janvier, 1990, p. 31.
³ - أنظر، المديرية العامة للوظيفة العمومية، إحصائيات خاصة بمستخدمي البلديات، موقع المديرية العامة للوظيفة العمومية على شبكة الإنترنت، (www.dgfp.gov.dz).

هذه الهيئة القاعدية عرف تطورا منذ نشأتها إلى اليوم حيث صدر مرسوم التنفيذي رقم 11-334¹، الذي حمل رؤية جديدة، سناحول أن نستشفها في إطار دراسة مدى فعالية الأطر القانونية السابقة التي عنيت بهذه الفئة من الموظفين (الفقرة الأولى)، ومدى تناسب الموارد البشرية المتوفرة للبلدية مع المهام المسندة لها في التنمية المحلية كما وكيفا (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مدى فعالية الأطر القانونية لموظفي البلدية وآفاق المرسوم 11-334

لقد عني موظفي البلدية بأهمية خاصة منذ نشأتها حيث صدر المرسوم 68-214²، الذي جاء عاما بحكم الفترة التي تزامنت مع نشأة البلدية التي عرفت نقضا بشريا فادحا. وبعدها صدر المرسوم التنفيذي رقم 91-26 الذي بين أن التركيبة البشرية للبلدية تتكون من سلكين رئيسيين هما أسلاك الإدارة العامة وأسلاك الإدارة التقنية³، ويضم كل سلك تسعة أسلاك⁴، وحددت المناصب العليا للبلدية وهي: رئيس قسم، مدير، رئيس مصلحة، رئيس مكتب ورئيس فرع. حيث يزيد عدد المناصب أو ينقص حسب حجم النشاط لكل بلدية وعدد سكانها⁵.

لا شك أن هذا الإطار القانوني المنظم للموارد البشرية للبلدية أظهر محدوديته وعدم مقدرته على التكفل بالمهام الموكلة للبلدية ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية، حيث نجده قلل من قيمة بعض المهن ذات الصلة باختصاصات البلدية في التنمية المحلية، على غرار التسيير الحضري، النظافة والنقاوة العمومية والبيئة، كما أهمل كليا مهام أخرى، مثل المهام المتعلقة بالتنشيط الاجتماعي والثقافي والتربوي والرياضي.

لذا جاء القانون الأساسي الجديد الخاص بموظفي إدارة الجماعات المحلية الصادر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-334 متجاوزا بذلك التمييز بين الموظف البلدي وغيره في الجماعات المحلية.

كرس هذا القانون الأساسي الجديد 8 شعب، تضم 28 سلك و72 رتبة⁶، ونجد المادة الثالثة منه حددت الشعب التي يمكن للبلديات التوظيف فيها وهي: الإدارة العامة، الترجمة الوثائق

¹ - المؤرخ في 20/09/2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية عدد 53، الصادرة في 28/09/2013.

² - المؤرخ في 30/05/1968، يتضمن تحديد الأحكام الخاصة المطبقة على الموظفين البلديين، الجريدة الرسمية عدد 4، الصادرة في 31/05/1968.

³ - أنظر، المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، المرجع السابق.

⁴ - أنظر، المادتين 23 و70، المرجع نفسه.

⁵ - أنظر، المادة 117، المرجع نفسه.

⁶ - أنظر، المادة 360 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، المرجع السابق.

والمحفوظات، الإعلام الآلي الإحصائيات، التسيير التقني والحضري، النظافة والنقاوة العمومية والبيئة، الاجتماعية الثقافية والتربوية والرياضية.

هذا التصنيف المتشعب يعكس أهمية الموارد البشرية في قيادة عملية التنمية المحلية، حيث عني هذا الإطار القانوني بكل سلك مبرزا أهمية المورد البشري في ترجمة المهام المسندة للبلدية في التنمية المحلية، وكمثال على ذلك استحداث مناصب عليا في كل شعبة¹، كمنسق أشغال دورات المجالس المنتخبة ولجانها في شعبة الإدارة العامة²، ورئيس مشروع تقني وحضري في شعبة التسيير التقني والحضري³، ومنسق إقليمي للنشاطات الثقافية والرياضية⁴.

لكن ما يعاب على هذا المرسوم التنفيذي أنه أبقى أحكام الباب الرابع من المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المطبقة على المناصب العليا في الإدارة البلدية سارية المفعول إلى غاية صدور النصوص التنظيمية المحددة لتنظيم الإدارة البلدية⁵.

الفقرة الثانية: تركيبة مستخدمي البلديات: ضعف مستوى التأطير

الموارد البشرية البلدية إذا تم تعبئتها في إطار نظرة تنموية متكاملة محليا يمكن أن يسهم هذا في دفع عجلة التنمية المحلية.

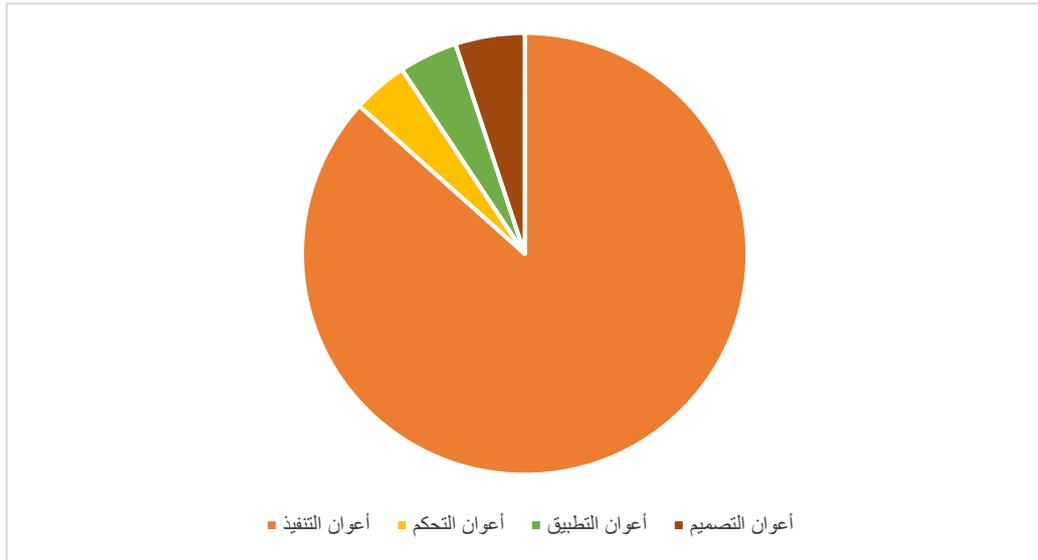
تشخيص تركيبة الموارد البشرية للبلدية يبين لنا بصفة جلية ضعف نسبة التأطير، ذلك أن معظم البلديات الجزائرية تعاني من نقص الإطارات والكفاءات القادرة على القيام بالدور القيادي، حيث لا يتعدى التأطير العام 2%، أما التأطير التقني فلا يتعدى 0.5% في أحسن الأحوال في بعض البلديات⁶.

عدم توفر البلدية على الإطارات خاصة التقنية الكفوة انجر عنه اقتراح مشاريع تنموية غير متناسقة بل وفي كثير من الأحيان متضاربة تم تنفيذها في غياب دور فعال للبلدية، مما نتج عنه إعادة إنجاز العديد من العمليات على الرغم من كلفتها العالية.

ويتجلى ذلك من خلال إحصاء أعدته المديرية العامة للوظيفة العمومية كما يلي⁷:

1 - أنظر، المادة 361، من المرسوم التنفيذي رقم 11-334، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، المرجع السابق.
2 - أنظر، المادة 99، المرجع نفسه.
3 - أنظر، المادة 270، المرجع نفسه.
4 - أنظر، إلى المادة 354، المرجع نفسه.
5 - أنظر، المادة 362، المرجع نفسه.
6 - أنظر، مصطفى دربوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول 2002/12، ص 91.
7 - موقع المديرية العامة للوظيفة العمومية على موقع الإنترنت.

أعوان التنفيذ	أعوان التحكم	أعوان التطبيق	أعوان التصميم	مستخدمي البلديات
240.417	11.181	11.800	13.997	



الشكل (2): تركيبة مستخدمي البلديات حسب إحصاء المديرية العامة للتوظيفة العمومية (2014).

من خلال الإحصائيات المبينة في الشكل (02) أعلاه، يتبين لنا الاختلال في تركيبة مستخدمي البلديات، حيث يمثل أعوان التنفيذ العدد الأكبر، بينما يحتل أعوان التصميم والتطبيق مكانة أقل مقارنة بأعوان التنفيذ.

هذا الاختلال في تركيبة المستخدمين له انعكاس مباشر على تسيير الشؤون البلدية ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية، فتوسع قاعدة أعوان التنفيذ وانحسار قاعدة أعوان التصميم لم يمكن البلدية من التحكم في تسيير شؤونها وقيادة عمليات تنموية محلية بصفة فعالة، حيث نجد أغلب البلديات عاجزة عن تطبيق هيكلها التنظيمي، فعدد كبير من البلديات لا تتوفر على أمناء عامين ورؤساء مصالح يشرفون على تسييرها، وهو ما أدى إلى تكليف أعوان الإقتان بتسيير البلديات والإشراف على شؤونها.

نقص التأطير على مستوى البلديات أدى إلى ضعف الوعي التخطيطي، فضعف أداء أعوان التنفيذ وعدم قدرتهم على متابعة المشاريع وتنفيذها بالشكل المطلوب كان سببا في تعطيل المشاريع، وكمثال على ذلك عدم تمكن هؤلاء المسيرين غير المؤهلين من الاستغلال الأمثل لممتلكات البلدية لرفع

مردوديتها من خلال ترمينها ماديا أو ماليا ورفع قيمتها المالية والإيجارية، إضافة إلى السعي لإنشاء ممتلكات جديدة منتجة للمداخل لدعم الاستقلالية المالية للبلديات.

يرجع التطور البطيء لعدد الإطارات على مستوى البلديات إلى عدة عوامل منها، هروب الإطارات البلدية ولو بنسب ضئيلة إلى قطاعات أو إدارات أخرى أكثر استقرارا وأحسن وضعية من الناحية المالية والاجتماعية، وكذا الرؤية الاجتماعية للخدمة في البلدية، والتي تعتبر كخيار أخير غير محبذ بالنسبة لمستخدمي التأطير بسبب نظام الأجور والأفق المهني الضيق الذي تمنحه البلدية للترقية. لذا يتطلب تثمين الموارد البشرية للبلدية انطلاقا من اعتبار العنصر البشري كمورد، وليس كعبء يجب العمل على جعل مردوديته الاقتصادية تفوق تكلفته كمستخدم.

كما يمكن إرجاع نقص التأطير في البلديات إلى عدم مراعاة المقاربة بين مؤهلات الإطار Le profil du cadre وخصائص المنصب Le profil de post خلال عمليات التوظيف لضمان التكفل الأمثل بالمهام المسندة للعون، رغم أنه يمكن للبلدية تحقيق هذه المقاربة في إطار مخططات التوظيف التي تقوم بإعدادها وفي سياق تنبؤي لمواردها البشرية خاصة وأن الطبيعة المقننة للحياة المهنية للموظف تسمح باعتماد هذه التقنيات بكل يسر.

المطلب الثالث: الوسائل القانونية: النزعة المركزية في التعامل مع البلديات

حتى تتمكن البلدية من ممارسة اختصاصاتها المسندة لها في التنمية المحلية تحتاج إلى وسائل قانونية تتمثل في استقلاليتها في اتخاذ القرارات، والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها، لذلك لا بد أن تتمتع بسلطة تفريرية تمكنها من إصدار القرارات التي تخص تنميتها مستقلة في ذلك عن السلطة المركزية.

سلطة التقرير التي تباشرها البلدية تتمثل في سلطة المبادأة التي تقوم على مباشرة اختصاصاتها في التنمية المحلية بمحض إرادتها دون أن يحق للسلطة المركزية أن تتولى بنفسها هذه الاختصاصات.

ومما لا شك فيه أن مبدأ اللامركزية الإدارية وما يتضمنه من استقلالية الهيئات المحلية في إدارة شؤونها وممارسة اختصاصاتها لا يعني الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية، وإنما هو استقلال نسبي مقيد، فصحيح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطاتها ذات الطابع المحلي لصالح الهيئات المحلية، لكنها احتفظت لنفسها بحق الرقابة عليها، حتى تضمن أنها تدير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة، فالأصل إذن أن المجالس المحلية تعمل بداءة، وأن

قراراتها في حدود اختصاصاتها نافذة بذاتها¹، لكنها وضعت تحت إشراف السلطة المركزية ضمن الحدود التي يضعها القانون.

تخضع البلدية للسلطة الوصائية بموجب القانون، تنتصب على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعلى المجلس كهيئة وعلى أعماله ويضطلع بها الوالي، وسوف نقتصر في دراستنا هذه على الرقابة على الأعمال كونها تخدم بحثنا، وذلك لقياس مدى حرية البلدية في اتخاذ قراراتها في التنمية المحلية أثناء ممارسة اختصاصاتها في ذلك (الفرع الأول)، كما وضعت البلدية تحت إشراف تقني من السلطة المركزية (الفرع الثاني)، وتخضع لرقابة على ماليتها التي تعد العصب الرئيسي لتجسيد الاختصاصات التنموية المسندة لها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الرقابة على أعمال البلدية: هيمنة الوصاية في ظل وسائل دفاع محصورة وغير فعالة
تتمثل الرقابة على الأعمال في الرقابة على القرارات التي تصدرها البلدية بمناسبة ممارسة اختصاصاتها، فبالرجوع إلى قوانين البلدية المتعاقبة نجد أن المجلس الشعبي البلدي يخضع للرقابة على أعماله التي تتجسد في مداولاته، ومنها التي يعقدها تجسيدا لصلاحياتها التنموية².

يقصد بالأعمال المداولات التي يصادق عليها المجلس الشعبي البلدي في شكل قرارات بموافقة أغلبية أعضائه، فالمداولة هي التصرف القانوني الذي بموجبه تصدر البلدية قراراتها وتتدخل لمعالجة الصلاحيات المسندة لها³.

يمارس الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي الوالي كمثل للسلطة المركزية في الإطار المحلي باعتباره السلطة الوصائية على البلدية، وتمارس هذه الرقابة على أعمال البلدية باستعمال العديد من السلطات (الفقرة الأولى)، وبالنظر إلى سلطة الوالي على رئيس الدائرة بإمكانه تفويض سلطة الرقابة إلى هذا الأخير⁴ (الفقرة الثانية).

هذا التعدد في سلطات الرقابة والهيئات التي تمارسها، يجرنا إلى محاولة تقييم مدى تمتع البلدية بالاستقلالية اللازمة لمباشرة اختصاصاتها التنموية، خاصة وأن الاستقلالية القانونية للبلدية شكلت أهم محاور الإصلاح البلدي الأخير (الفقرة الثالثة).

1 - أنظر، محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، بدون سنة، ص 227.

2 - أنظر، المادة 100 من الأمر رقم 24-67، يتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- المادة 85 من القانون رقم 08-90، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- المادة 52 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

3 - أنظر، علي خاطر الشطاوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، مصر، 2002، ص 205.

4 - أنظر، ناجي عبد النور دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 01، جوان 1999، ص

الفقرة الأولى: وصاية الوالي: يسير أكثر مما يراقب

يمارس الوالي الرقابة على أعمال البلدية ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية باستعمال سلطة التصديق، الإلغاء والحلول. هذه الرقابة انعكست على أداء البلدية وعلى التنمية المحلية، حيث بقيت قابضة تحت هيمنة الوالي.

1- التصديق¹: استحواذ على سلطة القرار التنموي

التصديق هو بمثابة حق فيتو شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية والجماعات المحلية². خضعت بعض أعمال البلدية إلى إجراء التصديق، سواء كان ضمناً أو صريحاً في كل قوانين البلدية.

باستقراء أحكام الأمر 67-24 كلف العامل في تلك الفترة بالوصاية على أعمال البلديات والمصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي، وجاء محتوى المادة 107 منه ليؤكد ذلك، فتنفذ قرارات مداوات المجلس الشعبي البلدي بعد 20 يوماً من إيداعها لدى دار العمالة، غير أن هناك عدد من المداوات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة الوصائية العليا المسؤولة، ومنها التي تشمل الحسابات والميزانيات، وأضافت المادة " وبصورة أعم جميع المداوات التي تخضع لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجاري به العمل".

هذا فتح الباب واسعاً لتدخل جهة الوصاية، فعبارة " وبصورة أعم جميع المداوات" توحى بالسلطة التقديرية الواسعة للسلطة العليا في إخضاع ما تشاء من مداوات للتصديق، وتعتبر المداولة مصادقاً عليها عندما ترفع إلى عامل العمالة ولا يصدر قراره فيها خلال 30 يوماً من تاريخ إيداعها، وإذا رفض عامل العمالة المصادقة على المداولة جاز للمجلس الشعبي البلدي أن يطلبها من وزير الداخلية كضمان لاستقلالية المجلس الشعبي البلدي.

ونظراً للدور الاقتصادي الذي أسند للبلدية في تلك الفترة منحت حق إنشاء مقاولات بلدية ومؤسسات عمومية، غير أنها لا بد أن يصادق على إحداثها عامل العمالة بعد أخذ رأي الوزير المختص³، ويصادق على اتفاقيات الامتياز بقرار عمالي لاستغلال المصالح العمومية البلدية⁴.

1 - التصديق: هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه. أنظر، عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1973، ص 169.

2 - أنظر، سهيلة صالح، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2008-2009، ص 44.

3 - أنظر، المواد 208 و219 من الأمر رقم 67-24، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.

4 - أنظر، المادة 220، المرجع نفسه.

واصل المشرع اشتراط المصادقة المسبقة للوالي على بعض مداوات المجلس الشعبي البلدي لكي تصبح نافذة في ظل القانون 90-08 وذلك نظرا لأهميتها، فنصت مادته 41 على أنه " تنفذ المداوات بحكم القانون بعد 15 يوما من إيداعها لدى الولاية مع مراعاة أحكام المواد 42، 43، 44، 45، وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية وصحتها، ولا تنفذ المداوات التي تتعلق بالميزانيات والحسابات وإحداث المصالح والمؤسسات العمومية البلدية إلا بعد مصادقة الوالي عليها، غير أن هذه المداوات تعتبر نافذة بعد 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية¹، كما يصادق الوالي على منح امتياز المصالح العمومية بموجب قرار².

الملاحظة التي يمكن استنتاجها مقارنة بالقانون السابق هي أن المشرع اتجه صراحة نحو الحد من تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية، وذلك من خلال تقليص المدة وعدد المداوات التي تتطلب المصادقة الصريحة.

أما في قانون البلدية الحالي 11-10 فنصت مادته 56 على أنه "مع مراعاة أحكام المواد 57، 59، 60، تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، غير أنه لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية³، وبالتالي المشرع وسع في عدد المداوات التي تخضع للتصديق، ومن الناحية الموضوعية نلاحظ أنه تم إلغاء خضوع المداوات المتعلقة بإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية للمصادقة المسبقة للوالي. هذا يعتبر تطور مهم نظرا للموارد التي تحصل عليها البلدية من خلال هذه المؤسسات ومساهماتها في تحقيق التنمية المحلية، لكن المشرع وضع قيد زمني على الوالي ليبيدي رأيه في المداولة المعروضة عليه، حيث ألزمه بالبت فيها في آجال 30 يوما من تاريخ إيداعها، ويترتب على سكوته المصادقة الضمنية.

2- الإلغاء⁴:

منح المشرع للوالي صلاحية إبطال المداوات التي قد تشوبها عيوب اللامشروعية بقوة القانون بموجب قرار، وفقا لطريقتين إما البطلان المطلق أو النسبي. فتعتبر طبقا لقانوني البلدية الأمر

1 - أنظر، المادة 42 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 138، المرجع نفسه.

3 - أنظر، المادة 57 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

4 - الإلغاء: هو الإجراء الذي يمكن الجهة الوصائية أن تزيل بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا قرار صادر عن جهة لامركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة، أي يخالف الشرعية أو الملائمة، على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة، وأن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة. أنظر، بكر قباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 164.

رقم 67-24 و رقم 90-08 باطلة بحكم القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصه، والمداوات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي، ويصرح الوالي بموجب قرار معطل ببطلان المداولة القانوني¹.

بالنسبة للمداوات التي تنصب على موضوع لا يدخل في اختصاصات المجلس الشعبي البلدي هناك صعوبة في تحديد نطاق اختصاص البلدية كما رأينا في الفصل الأول، حيث أن كل قوانين البلدية لم تحدد ذلك على سبيل الحصر وإنما اعتمد المشرع على مبدأ الاختصاص العام، فجعل اختصاصها مطلق وعام في كل ما يتعلق بشؤون الوحدة المحلية.

جاء قانون البلدية الحالي وأقر بدوره سلطة الوالي في إبطال بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها وغير المحررة باللغة العربية، يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار².

نلاحظ أنه تم حذف الحالتين المذكورتين في قانون البلدية السابق رغم أهميتهما في التسبب في البطلان المطلق للمداوات، لكن يمكن استنتاجها ضمنا من خلال المواد 52، 16، 17 منه.

تجدر الإشارة إلى أنه في ظل قانون البلدية الحالي، المشرع ألزم الوالي بمعاينة بطلان المداولة بقرار ولم يشترط تعليقه وتسببيه، وهذا ما يزيد في تكريس هيمنة الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي، فالتسبب يعتبر إجراء شكليا هاما، ويعتبر ضمانا تصب في استقلالية البلدية في ممارسة اختصاصاتها ومنها المسندة لها في ميدان التتمية المحلية حتى لا يكون هذا الإلغاء تلقائيا.

بالنسبة للبطلان النسبي، تناولته المادة 104 من الأمر 67-24، حيث تقبل الإبطال القرارات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي ذوو المصلحة فيها، إما شخصا وإما بصفتهم وكلاء على الغير في القضية المتعلقة بالموضوع.

يقرر عامل العمالة الإبطال بموجب قرار مسبب، ويمكن إثارة الإبطال في مهلة 15 يوما ابتداء من يوم إيداع محضر المداولة في دار العمالة، ويسوغ طلب الإبطال من كل شخص يعنيه الأمر، ومن كل مكلف بالضريبة أو ساكن في البلدية في مهلة 15 يوما من تاريخ المداولة، ويبت عامل العمالة في الطلب في مهلة 30 يوما.

1 - أنظر، المادتين 102 و 103 من الأمر رقم 67-24، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- المادة 44 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 59 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

في القانون 90-08 حافظ المشرع للوالي بنفس السلطة، حيث تبطل هذه المداولات بقرار معلل، وذلك خلال شهر واحد من تاريخ إيداعها لدى الولاية، كما يمكن لكل شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولة¹.

وتأكيدا للاستقلال القانوني للبلدية وطابعها اللامركزي منح المشرع الإمكانية للمجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة أو المعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية².

وفي ظل قانون البلدية الحالي صرح المشرع بأنه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد باطلة³.

وبالتالي القانون الحالي كان أكثر دقة وتفصيلا في تحديد أسباب الإبطال من حيث إضافة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتحديد أسباب ومعنى المصلحة الشخصية للعضو المشارك في المداولة، وأعطى الوالي سلطة إبطالها بموجب قرار معلل، وترك المشرع المجال الزمني مفتوحا أمام الوالي، وهو ما يعد تكريسا لهيمنة الوالي على المجلس الشعبي البلدي، كما أنه حصر إمكانية رفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي المتضمن إثبات بطلان المداولة أو رفض المصادقة عليها على رئيس المجلس الشعبي البلدي فقط⁴ عكس القانون السابق.

3- سلطة الحلول⁵ محل المجلس الشعبي البلدي ورئيسه

مكن المشرع الوالي من الحلول محل المجلس الشعبي البلدي ومحل رئيسه.

أ- الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي:

تتميز العلاقة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي ببعض الخصوصية، عكس علاقته بباقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ويرجع ذلك إلى المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتسم بازدواجية مهامه باعتباره ممثلا للدولة وممثلا للبلدية، لذا يخضع للسلطة الرئاسية للوالي،

1 - أنظر، المادة 45 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 46، المرجع نفسه.

3 - أنظر، المادة 60 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

4 - أنظر، المادة 61، المرجع نفسه.

5 - الحلول: هو قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية مقام الجهة اللامركزية، لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال. أنظر، محمد عمر الشوكي، الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، السنة 117، العدد الثاني، أغسطس، 1975، ص 313.

ويلتزم بتوجيهاته وتخضع كافة أعماله لرقابته¹، ولقد خولت كل قوانين البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدية في إطار صلاحياته اتخاذ قرارات قصد تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية.

ففي ظل القانون رقم 90-08 شدد المشرع على سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يمكن للوالي أن يحل محله عندما يرفض أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات، ويجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار².

أما في قانون البلدية الحالي منح المشرع للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا لم يتخذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام³، وعندما يمتنع عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار⁴.

ب- الحلول محل المجلس الشعبي البلدي:

يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:

■ **عدم تصويت المجلس على الميزانية:** نظرا للأهمية البالغة للميزانية في نشاط البلدية، فقد حرص المشرع على ضمان التصويت عليها في الموعد المناسب، وبتوازي بين النفقات والإيرادات تحت طائل تدخل الوالي وحلوله محل المجلس الشعبي البلدي.

قانون البلدية الحالي نص على أنه في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون والتي نصت على أنه "عندما لا يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية، بسبب اختلال داخل المجلس وطبقا لأحكام المادة 102 أعلاه يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها"، لكن المشرع أكد على أن هذه الدورة لا تتعقد إلا إذا انقضت المدة القانونية للمصادقة على الميزانية، وبعد تطبيق أحكام المادة 185، وأقر أنه في حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية فإن الوالي يضبطها نهائيا، وهذه حالة جديدة مرتبطة بعدم تصويت على الميزانية لوجود خلل في المجلس لم ترد في الأمر 67-24 ولا في

1 - أنظر، علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2006، ص 78.

2 - أنظر، المادة 83 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

3 - أنظر، المادة 100 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

4 - أنظر، المادة 101، المرجع نفسه.

القانون رقم 90-08، وتهدف إلى ضمان التصويت على الميزانية في الوقت المناسب لتفادي تعطيل نشاط المجلس الشعبي البلدي.

■ تصويت المجلس على ميزانية غير متوازنة أو عدم النص على النفقات الإلزامية:

خول المشرع لجهة الوصاية المتمثلة في العامل في الأمر رقم 67-24 أن يتدخل تلقائياً لضبط ميزانية البلدية في حالة تصويت المجلس الشعبي البلدي عليها بصفة غير متوازنة، أو أهمل تسجيل النفقات الإلزامية في الميزانية، وذلك بعد إذاره، ونجده وضع نفس الأجل¹ في القانون رقم 90-08 و 11-10.

طبقاً لنص المادة 183 من قانون البلدية الحالي لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإلزامية، وفي حالة ما إذا صوت المجلس على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوماً التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية خلال 10 أيام، ويتم إذار المجلس من الوالي إذا صوت على الميزانية مجدداً بدون توازن، أو لم ينص على النفقات الإلزامية، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال 8 أيام التي تلي تاريخ الإذار المذكور أعلاه تضبط تلقائياً من طرف الوالي.

■ عدم اتخاذ المجلس التدابير اللازمة لامتناع عجز الميزانية: نفس الأحكام وردت في قوانين البلدية فيما يخص امتصاص العجز²، نكتفي بذكر أحكام قانون البلدية الحالي، حيث عندما يترتب عجز على تنفيذ الميزانية البلدية فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لامتناعه، وضمان توازن الميزانية الإضافية، وإذا لم يتخذ المجلس الإجراءات التصحيحية الضرورية فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر³.

الفقرة الثانية: رقابة رئيس الدائرة: تكريس تدرج وتقريب الوصاية أكثر

أصبحت الدائرة منذ إنشائها تمارس صلاحيات كبيرة في مجال التحكم في النشاطات التنموية البلدية كأول وسيلة ناجعة لمراقبة أعمال البلدية وصولاً للوالي، فهي من خلال رئيسها تقوم بدور هام

1 - أنظر، المادة 155، من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- المادة 250 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 251 من الأمر رقم 76-24، يتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- المادة 156 من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

3 - أنظر، المادة 184 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

في الوصاية على أعمال البلديات، بالمصادقة على مداواتها التي تتخذها تطبيقاً لصلاحياتها ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية، وكذا مراقبة سير عمليات إنجاز البرامج التنموية.

كلف رئيس الدائرة بمراقبة عمل البلديات، ولكن دوره كان متغيراً اتجاهها، حيث منحه المشرع في قانون الولاية 69-38 في مادته 169 دوراً تشييطياً وتوجيهياً للبلديات، يعمل تحت سلطة الوالي على إنعاش وتنسيق نشاط البلديات والنقابات البلدية والمؤسسات البلدية الخاصة لعدة بلديات من الدائرة.

ليصبح دوره وصائياً على البلديات في ظل المرسوم 82-31¹، فيمارس الوصاية على أعمال البلديات، من خلال الموافقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50.000 نسمة، والتي يكون موضوعها ميزانيات البلديات والهيئات المشتركة بين البلديات التابعة للدائرة نفسها وحساباتها، تسعيرات رسوم الطرقات ووقوف السيارات والإيجار المفروضة على ملحقات الطرق وتوابعها والرسوم الواجب تحصيلها لمصلحة البلديات بصورة أعم، شروط عقود الإيجار التي تتجاوز مدتها 9 سنوات، نقل ملكية العقارات والتنازل عنها وتبادلها، المناقصات والمحاضر والإجراءات والهيئات والوصايا².

كما أنه ينشط وينسق عمل البلديات والمؤسسات البلدية المشتركة، ويسهر في هذا الإطار على إقامة الهياكل والمصالح الناجمة عن ممارسة الصلاحيات والأعمال التي يسندها التنظيم الجاري به العمل إلى البلدية وسيرها المنتظم³، ويشجع ويحث على أية مبادرة بلدية أو مشتركة بين البلديات ترمي إلى إنشاء وسائل من شأنها أن تضمن تنفيذ مخططات التنمية المحلية⁴.

ليعود إلى دوره التشييطي والتنسيقي في ظل المرسوم 90-230⁵، حيث يساعد الوالي على مهمة تمثيله للدولة، وبهذه الصفة ينشط وينسق عمل بلديتين أو عدة بلديات.

أما في ظل المرسوم التنفيذي رقم 94-215⁶ أصبح دوره وصائياً نحو كل البلديات بدون معيار عدد السكان، فنصت المادة التاسعة منه على أن رئيس الدائرة ينشط وينسق ويراقب أعمال

1 - المؤرخ في 1982/01/23 يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية عدد 04، الصادرة في 1982/01/26.

2 - أنظر، المادة 05 المرجع نفسه.

3 - أنظر، المادة 06، المرجع نفسه.

4 - أنظر، المادة 09، المرجع نفسه.

5 - المؤرخ في 1990/07/25، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية عدد 31، الصادرة في 1990/07/28، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 305/91، المؤرخ في 1991/08/24، الجريدة الرسمية عدد 41، الصادرة في 1991/09/04.

6 - المؤرخ في 1994/07/23، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية عدد 48، الصادرة في 1994/07/27.

البلديات الملحقة به، ويتولى في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي، وبتفويض منه على الخصوص ما يأتي¹:

- ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها،
 - يصادق على مداورات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون.
- من خلال كل ذلك، يتبين لنا أهمية الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الدائرة، حيث يمارس رقابة فعلية نضا وواقعا على أعمال البلديات الواقعة في دائرة اختصاصه الإقليمي.

الفقرة الثالثة: تقييم الرقابة على أعمال البلدية: التوسع في تشديد الوصاية

تقييم الرقابة على أعمال البلدية في كل قوانين المتعلقة بها يسمح لنا بأن نستشف نظرة المشرع للبلدية كجماعة لامركزية قاعدية وأقرب لإدارة للمواطن.

استعملت السلطة المركزية تقنية الوصاية الإدارية منذ نشأة البلدية على أن تكون هذه الوصاية شديدة كمرحلة انتقالية فقط²، فأفرط المشرع في الحذر عن طريق تشديد الرقابة على أعمالها في أول قانون بلدي الأمر رقم 67-24، وكانت في كل مرة مجبرة بالرجوع إلى العامل.

لذلك لم يسمح للبلديات بأي مبادرة مهما كانت في غياب النصوص في تلك الفترة حتى وإن كانت تحقق المصلحة العامة، وهذا ما يؤكد التخوف والحذر اللذان كانا يسيطران على السلطة المركزية من أن تفلت زمام الأمور من يديها، فكان للعامل مجال عمل واسع وصلاحيات كبيرة في الرقابة على أعمال البلديات كما رأينا.

غير أن هذه المرحلة الانتقالية تدعمت في الواقع العملي بتوسيع الرقابة التي ما فتئت أن امتدت مع الزمن، حيث أصبح تدخل السلطة المركزية مبدأ عام، وتحولت البلدية إلى مجرد هيئة تابعة لها، وتم تدعيم مكانة الوالي أكثر من ذي قبل.

واستمرت هذه العلاقة بصدور قانون البلدية 90-08 معتمدا على نفس طرق الوصاية الإدارية التي تضمنها القانون السابق³، وأدخل تعديلات ثانوية في صور الرقابة التي زادت حدة على أعمال البلديات.

¹ - أنظر، المادة 10، من المرسوم رقم 31/82، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، المرجع السابق.

² - (Z) Moussa, Evaluation de la décentralisation territoriale en Algérie 1967-1988, revue Africain de droit international et compare, N 4,1992, p. 411.

³ - الأمر رقم 67-24، المرجع السابق.

يتضح أن السلطة الوصية تمارس رقابة خانقة على المجالس الشعبية البلدية لا تفسر بمجرد رغبتها في الحفاظ على الأموال العمومية من سوء التسيير الذي تشهده البلديات، بل تهدف إلى الهيمنة والسيطرة على المجالس الشعبية البلدية، وجعل هذه الأخيرة مجرد أدوات في يدها للحفاظ على سلطتها وتحقيق أغراضها¹.

وقبل صدور قانون البلدية الحالي، وفي إطار المناقشة العامة لمشروعه، انتقد النواب توسيع صلاحيات السلطات الإدارية المعينة الممثلة في الوالي ورئيس الدائرة والأمين العام للبلدية على حساب الهيئة المنتخبة الممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعضائه، داعين إلى استبدال الرقابة الإدارية بالرقابة القضائية.

فيرى النائب منصور عبد العزيز² أن مشروع القانون يخالف في فحواه روح الدستور الذي يكرس السلطة الشعبية الممثلة في مشاركة المواطن في التسيير المحلي لشؤونه من خلال منتخبيه، وليس سلطة الإدارة الممثلة في الأمين العام للبلدية ورئيس الدائرة والوالي.

أشار بدوره النائب بايزيد بن العربي³ فيما يتعلق بالرقابة على الأعمال، "إن هذه الرقابة المستوحاة من النموذج الفرنسي، وهي ممارسة الوصاية الشديدة على البلديات، نلاحظ أن المصادقة على المداولات تكون محل رفض لأنفه الأسباب، لذا أقترح أن تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة عند تحريرها، وعلى الجهة الإدارية اللجوء إلى القضاء لإلغاء هذه المداولات إذا كانت مخالفة للقانون، لأننا اليوم في ظل نظام قضائي مزدوج، والقضاء الإداري مفتوح لكل اللجوء إليه"، وصدر القانون رقم 10-11 مشددا في الوصاية على أعمال البلديات أكثر، حيث لا نلاحظ فيه أي ترقية على مستوى الرقابة، ماعدا تضيق الخناق على البلديات بتوسيع سلطة ورقابة الوالي، حيث نجده يتدخل تلقائيا في مجالات عمل المجالس الشعبية البلدية، حتى يبدو لنا أنه يسير أكثر مما يراقب وهذا ما يجعل البلدية مقيدة في ممارسة اختصاصاتها المخولة لها في التنمية المحلية.

شدة الرقابة وتعدد مستوياتها أدى إلى إرباك كبير في العمل التنموي المحلي وجمود البلديات، التي أصبحت لا تتحرك إلا بإيعاز من السلطة المركزية إلى درجة أن أصبحت وكأنها أشبه بالفروع التابعة للإدارة المركزية في حين أنها في الأصل تتمتع بحق المبادرة.

¹ - (Z) Moussa, Evaluation de la décentralisation territoriale en Algérie 1967-1988, op. cit, p. 418.

² - أنظر، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الرابعة رقم 206، 30 مارس 2011، الجلسة العلنية المنعقدة في 13 مارس 2011، ص 19.

³ - أنظر، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات السنة الرابعة رقم 207، 11 أبريل 2011، الجلسة العلنية المنعقدة في 14 مارس 2011، ص 19.

الفرع الثاني: الرقابة التقنية: وجه آخر لهيمنة سلطة الوصاية

الرقابة التقنية تعتبر من أهم مظاهر التدخل في الشؤون المحلية تترجم في إجراءات تنفيذ الأعمال، تمارسها المصالح التقنية التابعة للمديريات التنفيذية المركزية للولاية، والتي تسمى أيضا المصالح الخارجية للولاية، من خلال التأشير التقنية على كل المشاريع. الإشراف التقني من السلطة الوصية على البلدية يفتح المجال لرقابة الملائمة ويلغي كل روح مبادرة للبلدية¹.

فقبل القيام بأي نشاط على البلدية أن تحترم كل التعليمات التي تتلقاها من السلطة المركزية، فالرقابة التقنية هي بمثابة تصرفات أو أعمال تملّي الدولة بموجبها على الجماعات المحلية السلوك الواجب الإتباع في التسيير حتى قبل اتخاذ القرار، ويؤدي هذا الأسلوب إلى اصطدام لامركزية سلطة القرار بمركزية وسائل التنفيذ وإجراءاته.

الرقابة التقنية حاضرة في النشاط التنموي للبلدية، حيث تلزم هذه الأخيرة على سبيل المثال بإرسال تقارير دورية للوصاية أو الهيئة التي يتبعها المشروع المدرج ضمن المخطط البلدي للتنمية، فالتمويل المركزي أدى إلى إخضاع البلدية إلى الرقابة التقنية التي تمارسها المصالح التقنية من خلال التأشير التقنية على كل المشاريع ومتابعتها.

الفرع الثالث: الرقابة المالية: إحكام القبضة على البلدية

تخضع البلدية لرقابة أخرى تتمثل في الرقابة المالية على ميزانيتها التي تعتبر العصب الرئيسي لتجسيد اختصاصاتها التنموية.

توظيف علاقة رقابية على مالية البلدية يتنافى مع المبدأ القانوني المعن والتمثل في الاستقلال المالي بصورة مستمرة ومتصاعدة، ويدل على أن هناك علاقة عدم ثقة بين السلطة المركزية والبلدية في تسيير شؤونها المالية.

هذه الرقابة تتجسد في صورتين: مالية قبلية (الفقرة الأولى) ورقابة مالية بعدية

(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الرقابة المالية القبلية

تسمى أيضا بالرقابة السابقة، حيث تخضع ميزانية البلدية إلى عدة إجراءات قبل اتخاذ المقررات المتعلقة بصرف النفقات تجنباً لأي مشاكل أو عجز أو تناقض في تحديد النفقات، يتم هذا

¹- (Z) Moussa, Evaluation de la décentralisation territoriale en Algérie 1967-1988, op. cit, p. 166.

النوع من الرقابة قبل أن تدخل الميزانية حيز التنفيذ، فلا يجوز للأمر بالصرف تحصيل إيراد أو دفع نفقة إلا بوجود تأشيرة المراقب المالي، زيادة على تأشيرة المحاسب العمومي.

بالنسبة للمراقب المالي فإن الوضعية المالية المتدهورة التي آلت إليها البلديات، وخاصة عجز ميزانيتها أدى إلى ضرورة إخضاعها للرقابة السابقة على النفقات، والتي كانت قبل سنة 2009 تقتصر على ميزانيات الولايات، هذه رقابة وقائية تحقق أهدافها قبل حدوث الأثر المالي، وتهدف إلى ضمان سلامة التصرفات المالية وتجنب كل انحراف يبدد الأموال العمومية.

وبصدور المرسوم التنفيذي 09-1374¹، أدخلت ميزانية البلدية ضمن مجال الرقابة السابقة، وفي هذا الإطار صدر القرار الوزاري مشترك المؤرخ في 09 ماي 2010 حدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات، والذي تم تعديله في نفس السنة لتكون رزنامة كما يلي:

- البلديات مقر الدوائر والبلديات مقر المقاطعات الإدارية ابتداء من شهر أفريل 2012.
- البلديات الأخرى ابتداء من شهر أفريل 2013.

وخضعت البلدية لرقابة المحاسب العمومي بموجب القانون رقم 90-21²، ويمارس مهام أمين خزينة البلدية محاسب عمومي معين طبقاً للتشريع³، يتولى تحصيل الإيرادات وتصفية النفقات البلدية.

رقابته ثقيلة تشمل التصرفات المالية للبلدية حيث لا يتسنى للأمر بالصرف سواء رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي تنفيذ التصرفات المالية من دون موافقته.

الفقرة الثانية: الرقابة المالية البعيدة

هذه الرقابة هي خارجية، تبدأ عند تنفيذ التصرفات المالية واتخاذ القرار بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وتمارس من قبل المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

المفتشية العامة للمالية هي جهاز أنشئ للرقابة المالية بموجب المرسوم 80-53 المؤرخ في 01/03/1980، ولقد حددت المادة الثانية منه دورها ونصت على خضوع الجماعات المحلية "البلدية" لرقابتها وتتصب على التسيير المالي والمحاسبي.

1 - المؤرخ في 16/11/2009، الجريدة الرسمية عدد 67، الصادرة في 19/11/2009، يعطل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14/11/1992، يتعلق بالرقابة السابقة على للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية عدد 82، الصادرة في 15/11/1992.
2 - المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35، الصادرة في 15/08/1990.
3 - أنظر، المادة 272 من الأمر رقم 67-24، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.

وتمارس الرقابة بموجب مفتشين عامين للمالية، ومفتشين ماليين مساعدين، يتمثل دورهم في المراجعة والتحقق بتحرير تقرير في نهاية تدخلاتهم، ويتم تبليغ هذا التقرير إلى وزير المالية في الفصل الأول من السنة المالية الموالية للسنة التي أعد التقرير في شأنها¹، تنتهي مهمة هذا الجهاز بمجرد تقديم تقريرها النهائي فهي غير مؤهلة باتخاذ أي عقوبة.

ونصت المادة 164 من دستور 1996 " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية...."، كما نصت عليه قوانين البلدية 90-08² و 11-10³. بالرجوع إلى نص المادة 1 من الأمر رقم 95-20⁴ يعتبر مجلس المحاسبة هيئة عليا للرقابة البعدية للأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

مجلس المحاسبة يراقب تسيير الجماعات المحلية، حيث يقيم شروط استعمال الموارد والوسائل والأموال وتسييرها⁵، وتنصب رقابته على التأكد من صحة صرف الميزانية وتوظيف الإيرادات، كما يتأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية من طرف الجماعات المحلية⁶.

المبحث الثاني: المخطط البلدي للتنمية كآلية اقتصادية لتجسيد الاختصاصات التنموية البلدية

يعتبر التخطيط من بين الآليات التي اعتمدها البلدية لتجسيد الاختصاصات المسندة لها في التنمية المحلية، ويترجم الدور التخطيطي للبلدية في التنمية المحلية من خلال المخطط البلدي للتنمية كأداة لتدعيم سياسة اللامركزية، وإشراك البلدية في تحديد أولوياتها باعتبارها أدرى بحاجياتها.

التخطيط للتنمية المحلية بدأ مبكرا في المخطط الثلاثي الأول (1967-1969) من خلال نصه على البرامج الخاصة كبرامج استثمارية مخصصة لتنمية مناطق مختلفة، وقد تشمل هذه البرامج الخاصة كامل الولاية أو بعض الدوائر في الولاية الواحدة أو بعض البلديات.

تم توسيع هذه البرامج في إطار المخطط الرباعي الأول (1970-1973)، وفي هذه الفترة صدر المرسوم رقم 73-136⁷ كأول خطوة في طريق لامركزية التخطيط، من خلال البرامج التنموية البلدية والتحديث العمراني.

1 - أنظر، المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78، المؤرخ في 1992/02/22، يحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية عدد 15، الصادرة في 1992/02/22.

2 - أنظر، المادة 176، من القانون رقم 90-08، يتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

3 - أنظر، المادة من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

4 - المؤرخ في 1995/07/17، يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة في 1995/07/23.

5 - أنظر، المادة 69 من الأمر رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق.

6 - أنظر، المادة 87، المرجع نفسه.

7 - المؤرخ في 1973/08/09، يتعلق بتسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية عدد 67، الصادرة في 1973/08/21،

هذه البرامج عرفت تدعيما في إطار المخطط الرباعي الثاني (1974-1977)، ومن بين المبادئ التي جاء بها تطبيق اللامركزية التي تسمح بإعطاء الهيئات القاعدية "البلديات" حق اقتراح مخططات التنمية.

وفي إطار المخطط الخماسي الأول (1980-1984) الذي تصادف مع التقسيم الإقليمي للبلاد¹ شكلت المخططات البلدية للتنمية وسيلة ممتازة للتخطيط المحلي والتهيئة العمرانية في تلك الفترة، حيث تم إلغاء الفرق بينها وبين مخطط التحديث العمراني، فأصبحت العمليات تتم في إطار واحد.

أكد بدوره المخطط الخماسي الثاني (1985-1989) على ضرورة تدعيم المخططات البلدية للتنمية كوسيلة مهمة في تنشيط الاستثمار الخاص الوطني.

لذا اعتبر المخطط البلدي للتنمية منذ نشأة البلدية آلية هامة لممارسة اختصاصاتها التنموية، ويساهم في تحقيق التنمية المحلية بكل أبعادها الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية (المطلب الأول)، هذا المخطط يعكس لامركزية التخطيط، فالبلدية هي التي تكلف بإعداده وتسهر على تنفيذه (المطلب الثاني).

نظرا لأهميته في تحقيق التنمية المحلية للبلدية، حاولت السلطات العمومية أن تحدد مجال تدخل هذا المخطط، من خلال طرح مشروع قرار وزاري مشترك يتضمن مراحل تحضير واقتراح المشاريع في إطار المخططات البلدية للتنمية من قبل الجماعات المحلية، سنحاول أن نستشف مضمونه.

المطلب الأول: مساهمة المخطط البلدي للتنمية في تحقيق التنمية المحلية

نظرا لعدم فعالية وجدية تجربة برامج التجهيز المحلي² على مستوى البلديات خلال العشرية الأولى لما بعد الاستقلال، وكون أن هذه البرامج انطلقت في فترة الستينيات لصالح المناطق الفقيرة والمحرومة لم تحقق مجموع الأهداف التي وضعت من أجلها، والمتمثلة أساسا في القضاء على الاختلال الجهوي، وتهيئة الإطار المناسب لبعث تنمية محلية منسجمة.

لذلك فإن القائمين على جهاز التخطيط ارتأوا إلى وضع نوع آخر من المخططات هو المخطط البلدي للتنمية الذي جاء استجابة للاختلالات الجهوية، واختلاف الإمكانيات الطبيعية والاقتصادية للبلديات، كونه يسمح بمراعاة خصوصية كل إقليم، ويترجم توجهات التنمية على المستوى

¹ - بموجب القانون رقم 84-09، المرجع السابق.

² - أنظر، المادة 135 من الأمر رقم 67-24، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، المرجع السابق.

القاعدي، هذا يدفعنا لمعرفة طبيعة هذا المخطط ومكانته في تمويل التنمية المحلية (الفرع الأول)، وعرض مضمونه من خلال التطرق إلى مجال تدخله كمخطط شامل لتنمية البلدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: طبيعته ومكانته في تمويل التنمية المحلية

المخطط البلدي للتنمية يندرج في إطار لامركزية التخطيط من خلال إشراك البلدية في تحقيق تنميتها وقف احتياجاتها هذا من جهة، ويعد إعانة مركزية يدرج في إطار الإعانات المركزية التي تقدمها الدولة للقيام بمشاريع تجهيز واستثمار لفائدة البلديات من جهة أخرى (الفقرة الأولى). الأثر التنموي لهذا المخطط يختلف بالمقارنة مع برامج ومخصصات التنمية الأخرى التي تستخدمها البلدية لتحقيق تنميتها، هذا يدفعنا لتقييم أثره التنموي على البلديات من خلال إبراز مكانته في تمويل التنمية المحلية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: طبيعته: مخطط مركزي لتنمية البلدية

يعتبر المخطط البلدي للتنمية من أدوات سياسة التنمية الاقتصادية التي تستخدمها الدولة على المستوى المحلي، يندرج في إطار المسار التنموي الرامي لتدعيم المبادرات المحلية، ويترجم في مجموعة من الوسائل القانونية والمالية التي تسمح للجماعات المحلية بتقدير وتجسيد سياستها التنموية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية.

أصبحت المخططات البلدية للتنمية بعد إنشائها، الوسيلة المنهجية للترقية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلدية، وكذا عاملا لتحسين الظروف المعيشية للمواطن، وعامل إدماج الاقتصاد الوطني¹.

المخطط البلدي للتنمية عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية، وهو أكثر تجسيدا لامركزية على مستوى البلدية، مهمته توفير الحاجيات الضرورية للمواطنين ودعمها للقاعدة الاقتصادية².

تجدر الإشارة أن هذا المخطط جاء لتدعيم وتنظيم سياسة التخطيط في مجملها من حيث الملائمة والتكامل بين مختلف برامج القطاعات، والاستعمال العقلاني للموارد المالية والمادية والبشرية

1 - أنظر، بن منصور عبد القادر، ناصر الدين شايب وسليمان مرابط، آليات وأدوات تفعيل تدخل البلدية الجزائرية في مجالات التنمية في ظل تراجع دور الدولة المركزية، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول الحكم الراشد المحلي والتنمية الإقليمية " حالة الدول المتوسطية"، المنعقد يومي 26 و27 أبريل 2003، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة قسنطينة بالتعاون مع جامعة بيار منداس - غرونوبل، فرنسا.

2 - أنظر، موسى رحمان، وسيلة السبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية، ورقة مقدمة في الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية، المنعقد يوم 02-01/ 12/ 2004 بكلية العلوم الاقتصادية جامعة الحاج خيضر باتنة.

والطبيعية، والمطابقة بين الأهداف المرجوة لمختلف القطاعات محليا وتوجيهات وأهداف المخطط الوطني للتنمية، وكرد فعل لتطور وتزايد متطلبات التنمية في مختلف جوانبها.

جاء ليطباق بين الأعمال المحلية وأهداف وتوجيهات المخطط الوطني للتنمية، والقضاء على الفوارق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بين مختلف المناطق، لكنه يندرج ضمن الإعانات التي تقدمها الدولة للبلديات.

يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات التنمية البلدية لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية، يبلغها الوزير المكلف بالمالية بعد التشاور مع الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، ويتمحور هذا البرنامج حول الأعمال ذات الأولوية في التنمية، ومنها على الخصوص التزويد بماء الشرب والتطهير والطرق والشبكات وفك العزلة¹.

تبلغ اعتمادات الدفع المخصصة للمخططات التنمية البلدية بصورة شاملة بموجب مقرر من الوزير المكلف بالمالية حسب الإجراءات المقررة، ويكلف الوالي بعد استشارة المصالح الولائية المختصة بتوزيع هذه الاعتمادات حسب الأبواب والبلديات مع مراعاة توجيهات التنمية وأولوياتها². إن تبليغ المخطط البلدي للتنمية بموجب مقرر من وزير المالية دليل على أنه لا يعدو أن يكون إلا مخطط مركزي لتنمية البلدية، وباعتبار أن هذا المخطط يكون في صورة غلاف مالي إجمالي دون أي تفصيل يفتح المجال واسعا للسلطة التقديرية للوالي الذي يعيد صياغة الأولويات وقبول أو رفض العمليات دون قيد أو شرط.

يشمل المخطط البلدي للتنمية جميع الأعمال التي تعتمزم البلدية المعنية القيام بها في كل ميادين التنمية³، فهو يساهم في إعداد وتنفيذ مشاريع التنمية المحلية من طرف البلدية باعتبارها الخلية القاعدية للدولة، تقوم بإنجاز مخططاتها التنموية كونها الأدرى بحاجيات مواطنيها وانشغالاتهم، مما يجعلها مسؤولة عن تنمية إقليمها، وهذا من شأنه أن يضمن السرعة في إنجاز المشاريع التنموية، ويخفف الضغط على السلطة المركزية ويعمل على الإنعاش الكلي للتنمية المحلية في مختلف مجالاتها، مما يسمح للكثير من البلديات بالخروج من عزلتها، لذلك هذا المخطط يعالج سلبيات التخطيط المركزي.

1 - أنظر، المادة 21، من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، المؤرخ في 13/07/1998، يتعلق بنققات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية عدد 51، الصادرة في 15/08/1998، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09/148، المؤرخ في 02/05/2009، الجريدة الرسمية عدد 26، الصادرة في 03/05/2009.

2 - أنظر، المادة 22، المرجع نفسه.

3 - أنظر، المادة 05 من المرسوم رقم 81-380، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، المرجع السابق.

الفقرة الثانية: مكانته في تمويل التنمية المحلية: محدودية أثره على تنمية البلديات

لا شك أن المخطط البلدي للتنمية من أهم الآليات لتحقيق تنمية شاملة لإقليم البلدية كوسيلة فعالة للتهيئة العمرانية، وإقامة توزيع عقلائي لمختلف النشاطات الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية لتحقيق توازن في إقليم البلدية، وباعتبار هذا المخطط إعانة مركزية لتنمية البلدية يدفعنا لدراسة أثره على تنمية البلديات مقارنة بالمخصصات الأخرى التي تستخدم لتنمية البلدية.

إبراز أثره على تنمية البلديات سيكون من خلال إجراء دراسة إحصائية على بلديات ولاية المسيلة، لمعرفة مساهمته في تنمية بلديات هذه الولاية مقارنة بالمخطط القطاعي غير المركز من جهة، وكذا مساهمة التمويل الذاتي من جهة أخرى.

1- مقارنة بالمخطط القطاعي للتنمية

نجد أن الدولة ركزت القسم الأكبر من نفقاتها في المجال التنموي في البرامج القطاعية للتنمية عوض البرامج البلدية للتنمية، فحسب نفقات التجهيز القطاعية الممنوحة لولاية المسيلة في الفترة الممتدة من (2010-2014) نجدها استفادت من مبلغ 87792091 دينار جزائري في إطار البرامج القطاعية، في حين لا تمثل المخططات البلدية للتنمية سوى مبلغ 10965701 دينار جزائري وهو ما يفسر الاتجاه المركزي للقرارات التنموية من خلال منح الأفضلية للمخططات القطاعية على حساب المخططات البلدية.

هذا التوزيع غير المتكافئ الهدف من ورائه هو مركزية القسم الأكبر من الموارد المالية للدولة في يد الإدارات المركزية، لتمكينها من تطبيق برنامجها التنموي المركزي بغض النظر عن احتياجات البلديات معتبرة بذلك أن التنمية من اختصاصها وليست من اختصاص البلدية.

2- مقارنة بالاقطاع من قسم التسيير من ميزانية البلدية لقسم التجهيز والاستثمار

لإبراز مساهمة هذا المخطط في تحقيق التنمية المحلية مقارنة مع مساهمة الاقطاع من قسم التسيير من ميزانية البلدية لقسم التجهيز والاستثمار، نقوم دراسة تطبيقية لبلديات ولاية المسيلة للفترة الممتدة من (2010-2014)، بعرض مبالغ رخص البرامج للمخططات البلدية للتنمية لبلديات الولاية وكذا المبالغ المقطعة من قسم التسيير لميزانيات بلديات الولاية لقسم التجهيز والاستثمار كالتالي:

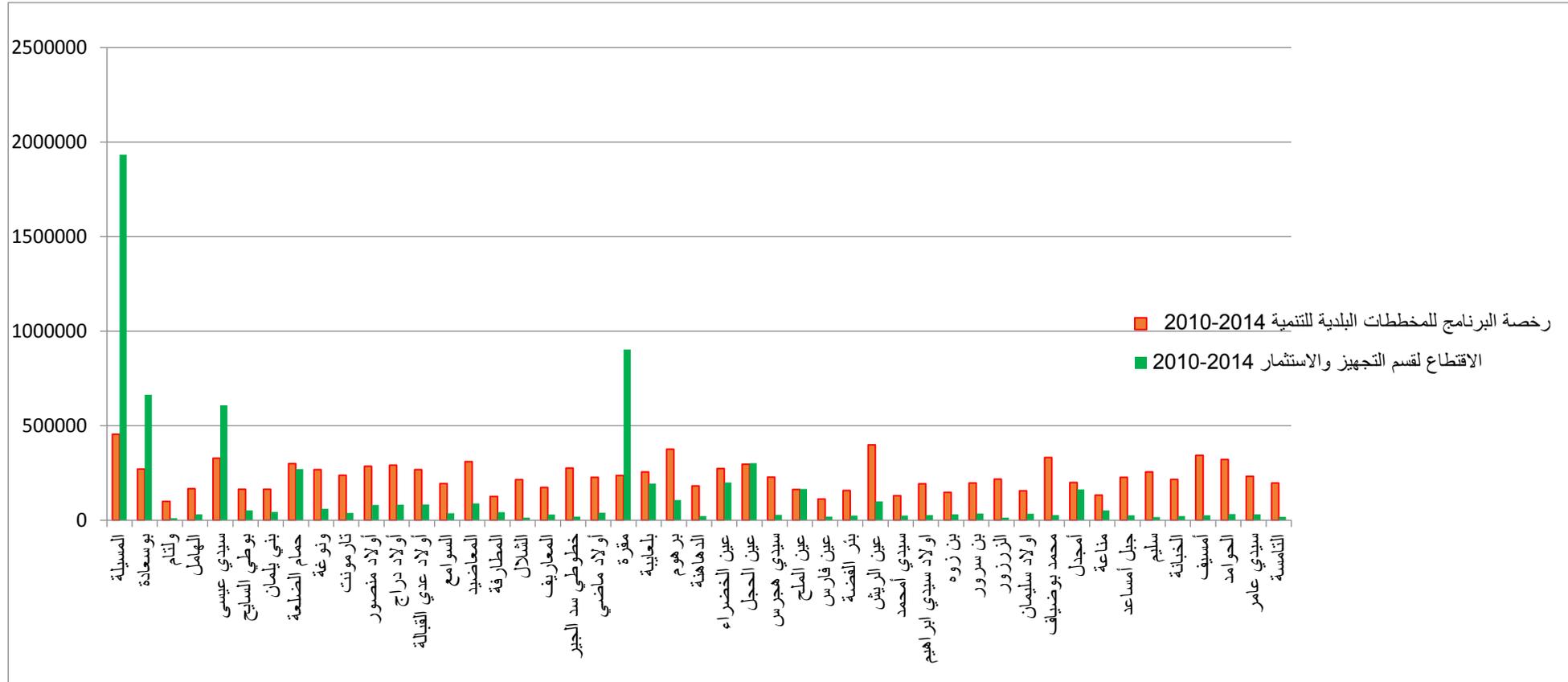
الفصل الثاني: الآليات المتوفرة للبلدية لتجسيد اختصاصاتها التنموية: الجدلية بين فعاليتها وكفايتها

البلدية	رخصة البرنامج للمخططات البلدية للتنمية 2014-2010	الاقتطاع لقسم التجهيز والاستثمار 2014-2010
المسيلة	454682	1 932 871
بوسعادة	269634	664 237
ولتام	98485	10 743
الهامل	166237	30 341
سيدي عيسى	327309	607 997
بوطي السايح	162995	51 723
بني يلان	163024	42 513
حمام الضلعة	298539	270 298
ونوغة	267818	60 035
تارمونت	237046	37 710
أولاد منصور	284840	79 845
أولاد دراج	291029	81 996
أولاد عدي القبالة	267947	83 075
السوامع	193629	36 310
المعازيد	310239	87 967
المطارفة	125083	41 163
الشلال	214407	12 631
المعاريف	173100	28 911
خطوطي سد الجير	274856	18 831
أولاد ماضي	225819	39 306
مقرة	236105	903 128
بلعابية	254617	193 064
برهوم	374638	105 489
الدهاهنة	180840	21 516

الفصل الثاني: الآليات المتوفرة للبلدية لتجسيد اختصاصاتها التتموية: الجدلية بين فعاليتها وكفايتها

198 890	272804	عين الخضراء
301 043	295449	عين الحجل
27 715	227021	سيدي هجرس
164 594	162464	عين الملح
18 432	111355	عين فارس
24 626	157089	بئر الفضة
98 617	398998	عين الريش
23 772	128701	سيدي أحمد
26 096	192338	أولاد سيدي ابراهيم
31 202	147046	بن زوه
35 187	195793	بن سرور
12 835	216078	الزرزور
33 172	155808	أولاد سليمان
26 382	332163	محمد بوضياف
162 304	198854	أمجدل
51 506	132567	مناعة
25 039	226881	جبل أمساعد
15 956	255583	سليم
21 065	215153	الخبانة
25 944	342778	أمسيف
31 653	320878	الحوامد
30 415	231185	سيدي عامر
17 611	195797	التامسة
6 845 756	10965701	المجموع

المصدر: من إعداد الباحث - مديرية الإدارة المحلية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية -



الشكل (03): مساهمة المخطط البلدي للتنمية في تحقيق التنمية المحلية مقارنة بمساهمة الاقتطاع من قسم التسيير لميزانية البلدية لقسم التجهيز والاستثمار لبلديات ولاية المسيلة للفترة (2010-2014).

يتجلى لنا من الإحصائيات المعروضة أن الأثر التنموي للمخطط البلدي للتنمية محدود مقارنة بالمبالغ المقتطعة من قسم التسيير لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في قسم التجهيز والاستثمار للفترة (2010-2014) بلديات ولاية المسيلة، فالغنية منها والتي تتوفر على موارد مالية ذاتية كافية لتمويل عمليات التنمية المحلية تشمل 5 بلديات حسب الشكل (02) (المسيلة، بوسعادة، مقرة، سيدي عيسى، برهوم)، فنجد أن المبالغ المقتطعة من قسم التسيير لقسم التجهيز والاستثمار بها هو ضعف مبالغ رخص برامج المخططات البلدية للتنمية بهذه البلديات، غير أن عددها قليل مقارنة بالبلديات التي يعتبر المخطط البلدي للتنمية المورد الوحيد لتمويل عمليات التنمية المحلية، هذه البلديات تمثل 42 بلدية من مجمل 47 بلدية تحتويناها الولاية.

فرخص البرامج في إطار المخططات البلدية للتنمية للبلديات بالبلديات الفقيرة بالولاية تفوق بكثير حجم المبالغ المقتطعة من قسم التسيير لقسم التجهيز والاستثمار.

الفرع الثاني: مجال تدخله: نمطية مضمونه على حساب تغييب خصوصيات إقليم البلدية

أسندت للبلدية اختصاصات في التنمية المحلية في كل قوانين البلدية المتعاقبة كما رأينا في الفصل الأول، والسلطات العمومية في الجزائر مباشرة بعد الاستقلال قامت باستحداث أدواتها، ويتعلق الأمر بالمخططات البلدية للتنمية التي تركز البعد الجوّاري، وتمتاز بمرونة العمليات المسجلة فيها، استجابة لأولويات تجهيز البلديات التي تواجه بدورها احتياجات ضرورية للمواطنين.

نصت المادة 3 من المرسوم رقم 73-136¹ على أن العمليات المعتمدة في إطار المخطط البلدي للتنمية مقيدة في الجدول البلدي للتجهيز والاستثمار، وحسب المقرر المتضمن تعديل مدونة الاستثمارات العمومية رقم 125 المؤرخ في 28/11/2006 بعنوان القطاع: 09 "مخططات التنمية البلدية" نجدها احتوت على مجالات تدخل المخطط البلدي للتنمية، بتوسيع مدونة المخططات البلدية للتنمية لفصول أخرى، حيث أضافت التجهيزات الجوّارية الموجهة للشباب والرياضة، فأصبح محتواها النهائي كالتالي:

¹ - يتعلق بتسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، المرجع السابق.

القطاع 09: مخططات التنمية البلدية

القطاع الفرعي 39: فلاحه وري

المواد	الفصول
<p>1- منشآت صغرى لتعبئة مياه الشرب</p> <p>2- تخزين</p> <p>3- الإيصال بالقنوات</p> <p>4- شبكة التوزيع</p> <p>5- معالجة</p> <p>6- دراسات</p> <p>7- غيرها-تجديد-</p> <p>8- بناء انصاب الينابيع في المناطق البدوية -السكنات المبعثرة-</p> <p>9- جر وتهئية مياه الينابيع</p>	<p>931-التزويد بالمياه</p> <p>الصالحة للشرب:</p>
<p>1- شبكات التطهير</p> <p>2- المعالجة خارج محطات معالجة وتنقية المياه</p> <p>3- دراسات</p> <p>4- غيرها</p> <p>5- معالجة الشبكات</p> <p>6- تجديد</p>	<p>392-التطهير</p>
<p>1- إنجاز مزبلات عمومية بلدية -للبلديات غير المتكفل بها من طرف مراكز الطمر التقني-</p> <p>2- وسائل معالجة وجمع النفايات المنزلية الصلبة</p>	<p>394-البيئة</p>

القطاع الفرعي 59: بنى تحتية إدارية واقتصادية

الفصل الثاني: الآليات المتوفرة للبلدية لتجسيد اختصاصاتها التنموية: الجدلية بين فعاليتها وكفايتها

المواد	الفصول
1- منشآت جديدة 2- ترميم 3- ترميمات كبرى منجرة عن العوامل المناخية 4- غيرها	591 - طرق ومسالك
1- وكالات ومكاتب البريد	593 - بريد ومواصلات
1- مقرات للمجالس الشعبي البلدي 2- فروع بلدية 3- غيره 4- قباضات بلدية	891 - مباني بلدية
1- تسيير بلدي في المناطق اللازم ترقيتها	992 - تسيير بلدي في المناطق اللازم ترقيتها

القطاع الفرعي 69: تربية وتكوين

المواد	الفصول
1- إعادة بناء 2- ترميمات كبرى 3- إعادة تهيئة 4- تجديد التجهيزات 5- بناء قاعات تدريس	691 - تربية وتكوين

القطاع الفرعي 79: بنى تحتية اجتماعية وثقافية

الفصل الثاني: الآليات المتوفرة للبلدية لتجسيد اختصاصاتها التتموية: الجدلية بين فعاليتها وكفايتها

المواد	الفصول
<p>1- طرقات</p> <p>2- إنارة عمومية</p> <p>3- إنجاز حدائق عمومية</p> <p>4- تهيئة المساحات الخضراء</p>	793 - تهيئة حضرية
<p>1- بناء وتجهيز قاعات علاج</p> <p>2- تهيئة وأشغال كبرى خاصة بالمكتبات البلدية</p>	794 - صحة ونظافة
<p>1- بناء وتجهيز مكتبات بلدية</p> <p>2- تهيئة وأشغال كبرى خاصة بالمكتبات البلدية</p>	795-ثقافة وتسلية
<p>1- بناء وتجهيز مخيمات الشباب</p> <p>2- تهيئة وأشغال كبرى خاصة بالمخيمات الشباب</p> <p>3- مجمعات الشباب</p>	796 - شبيبة
<p>1- مساحات لعب</p> <p>2- ملاعب للرياضة الجوارية</p>	797 - رياضة

القطاع الفرعي 49: تخزين وتوزيع

المواد	الفصول
<p>1- دراسات</p> <p>2- بلديات جديدة</p> <p>3- تهيئة وتوسيع</p> <p>4- تجهيز</p>	492 -أسواق جوارية

هذه المدونة لخصت المهام المسندة للبلدية في التنمية المحلية، حيث يتدخل المخطط البلدي للتنمية من خلال هذه القطاعات الفرعية لتحقيق التنمية المحلية.

نلاحظ أن مدونة المخططات البلدية للتنمية ركزت على أربعة فصول المذكورة في المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، وتضمنت بعض القطاعات التي تدخل في اختصاصات البلدية في التنمية المحلية وليس كلها.

ففي مجال الثقافة والرياضة اقتصر دورها على إنجاز وتهيئة المكتبات البلدية، وإنجاز وتهيئة مخيمات للعب طبقا لمحتوى المدونة، بينما كلفت بمسؤولية صيانة كل الهياكل والأجهزة المكلفة بالشبيبة والرياضة.

أما في مجال الصحة كلفت البلدية بإنجاز المراكز الصحية، بينما اكتفت المدونة بمنحها مهمة بناء وتجهيز قاعات العلاج وترميمها، أما المراكز الصحية فتدخل في إطار المخططات القطاعية غير الممركزة.

أما في قطاع التربية، كلفت البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها وتشجيع التعليم ما قبل المدرسي، وفي المدونة اقتصر دورها على بناء قاعات التدريس وترميمها وتجديد التجهيزات. هذا يدفعنا للقول أن الاختصاصات الممارسة على أرض الواقع أقل بكثير من التي نصت عليها القوانين والتنظيمات، وتقوم بها الولاية في إطار المخططات القطاعية غير الممركزة، وبالتالي محتوى المخطط البلدي للتنمية من خلال مدونته حاول تغطية بعض الأدوار الممنوحة للبلدية في سبيل تحقيق التنمية المحلية فقط.

قوانين البلدية نصت على أن إعداد المخطط البلدي للتنمية يتم في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا، لذا من المفترض أن يكون محتوى مدونة الاستثمارات العمومية المحددة بقطاعات المخطط البلدي للتنمية متلائما مع هذه الاختصاصات، بينما نجد هذه المدونة نمطية ومطبقة على جميع البلديات مهما كانت خصوصياتها، وهذا يقتل روح المبادرة للبلدية، ولا يسمح لها بتحديد أولوياتها التنموية بناء على خصوصياتها.

مما يجعل التنمية مسألة تخص السلطة المركزية التي توحد المعايير على المستوى الوطني وتغيب خصوصيات الإقليم البلدي، فهي تسعى دائما لتجاوز صعوبة تنوع متطلبات التنمية المحلية للبلديات، فتقوم مركزيا بتنميط المعايير التي على أساسها تتخذ قراراتها التنموية، في حين أن هذه

القرارات تواجه صعوبات في التطبيق بسبب عدم ملائمتها، أو في بعض الأحيان رفضها من طرف السكان المحليين.

لذا يتطلب أن يكون محتوى مدونة الاستثمارات العمومية المحددة بقطاعات المخطط البلدي للتنمية المحلية متلائما مع طبيعة البلدية وخصائصها، ومتجاوزا النمطية التي تكون على حساب تغييب الإقليم البلدي كحيز للنشاط التنموي بكل مكوناته.

محتوى مشروع القرار الوزاري المشترك الذي يتضمن مراحل تحضير واقتراح المشاريع في إطار المخططات البلدية للتنمية من قبل الجماعات المحلية، نص على معايير جديدة تتعلق بأولويات المشاريع المقترحة في إطار الفصول المدرجة ضمن مدونات المخططات البلدية للتنمية في المواد من 07 إلى 12 من مشروع القرار، حيث نجد ما يتعلق بالتزويد بالمياه الشروب، التطهير، الشبكات، الطرق، التهيئة العمرانية، التربية والتكوين، الصحة والنظافة، الشباب وثقافة والترفيه والسكن البلدي، كما سمح مشروع هذا القرار للسلطة المختصة محليا بإضافة معايير أخرى تتوافق وتتلاءم مع المدونة.

المطلب الثاني: تجسيد البلدية لمخططها التنموي: مركزية التخطيط لامركزية التنفيذ

يعد المخطط البلدي للتنمية من أهم الوسائل التي تهدف إلى تجسيد التنمية المحلية، من خلال إشراك البلدية في عملية التخطيط لتنميتها انطلاقا من أولوياتها التنموية وقدراتها والاختصاصات المسندة لها، وذلك في إطار المخطط الوطني للتنمية، لذا أسندت للبلدية مهمة إعداد مخططها التنموي (الفرع الأول) والسهر على تنفيذه (الفرع الثاني)، غير أن هناك متابعة لتنفيذ هذه المخططات من السلطة المركزية التي لم تترك أي مجال للمبادرة المحلية والتسيير اللامركزي لهذا المخطط (الفرع الثالث).

الفرع الأول: دور البلدية في إعداد مخطط تنموي بلدي بمبادرة مركزية

يعد المجلس الشعبي البلدي برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي¹، وبالتالي فهو من يكلف بإعداد مخططها التنموي.

ففي بداية السنة المالية يبلغ وزير المالية ميزانية الدولة للتجهيز بشقيها البرامج القطاعية غير الممركزة والمخططات البلدية للتنمية، بعد التشاور مع وزير الداخلية والجماعات المحلية بالنسبة

¹ - أنظر، المادة 107 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

للمخططات البلدية للتنمية المحلية، وبناء على ذلك تستفيد الولاية بمقتضى مقرر برنامج من رخصة برنامج إجمالية، ومن غلاف مالي إجمالي لاعتمادات الدفع بموجب قرار من وزير المالية.

يقوم الوالي بإعداد مقرر يتضمن توزيع رخصة البرامج في إطار المخططات البلدية للتنمية، ويرسله إلى رؤساء الدوائر، يتضمن المبلغ المخصص للبلديات التابعة لكل دائرة، ويطلب منهم تحديد قائمة المشاريع المطلوبة والمحددة في مدونة الاستثمارات الخاصة به (الفقرة الأولى)، وعلى ضوء هذه القائمة تسجل المشاريع باسم الوالي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: اقتراح المشاريع

إن الأولوية في توزيع المبالغ الممنوحة في إطار المخطط البلدي للتنمية تمنح للبلديات الفقيرة والواجب ترقيتها¹، فظهور هذه المناطق تطلب إعادة النظر في سياسة التنمية المحلية بجعلها أكثر توازنا بين أقاليم الولاية ككل، البعض من هذه البلديات غير فلاحي تقع في تضاريس متضررة أو في مناطق سهبية وتتميز بنقص في البنى التحتية.

تجدر الإشارة إلى أن المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 09-148²، نصت على أنه " تحدد معايير تخصيص موارد الميزانية في إطار المخطط البلدي للتنمية بقرار وزاري مشترك بين الوزير الكلف بالميزانية والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية"، ونجد أن مشروع القرار الوزاري المذكور في مادته الثالثة ركز على البلديات والمناطق المحرومة والمناطق القابلة للترقية، وجاءت المادة الرابعة منه فعرفتها "بأنها الأقاليم البلدية الحضرية والريفية التي تتميز بضعف التنمية الاقتصادية بها، وعدم كفاية النسيج الصناعي وتعاني من مشاكل خاصة، وتتميز أيضا بتواجد أحياء تعاني تدني المستوى المعيشي بها، بالإضافة إلى عدم توازن بين عدد السكان وفرص التشغيل المتاحة". وأضاف مشروع القرار الوزاري المشترك المتعلق بالمخططات البلدية للتنمية في مادته الخامسة والسادسة أن السلطة المحلية المخولة بجمع اقتراحات المشاريع من البلديات الواقعة في إقليمها عليها أن تراعي الأولويات الاقتصادية في التنمية، وأضافت مادته 13 أنه يمكن للسلطة المختصة محليا إضافة معايير أخرى تتوافق وتتلاءم مع مدونة الميزانية للدولة.

لاستقراء مدى التقيد بمنح الأولوية للبلديات الفقيرة والواجب ترقيتها عند مباشرة الوالي توزيع مبالغ رخص البرامج للبلديات، نعتمد على مبالغ رخص البرامج الممنوحة لبلديات ولاية المسيلة في إطار برنامج دعم النمو الاقتصادي (2010-2014) كالتالي:

1 - أنظر، المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل والمتمم، المرجع السابق.
2 - المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 98-227، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المرجع السابق.

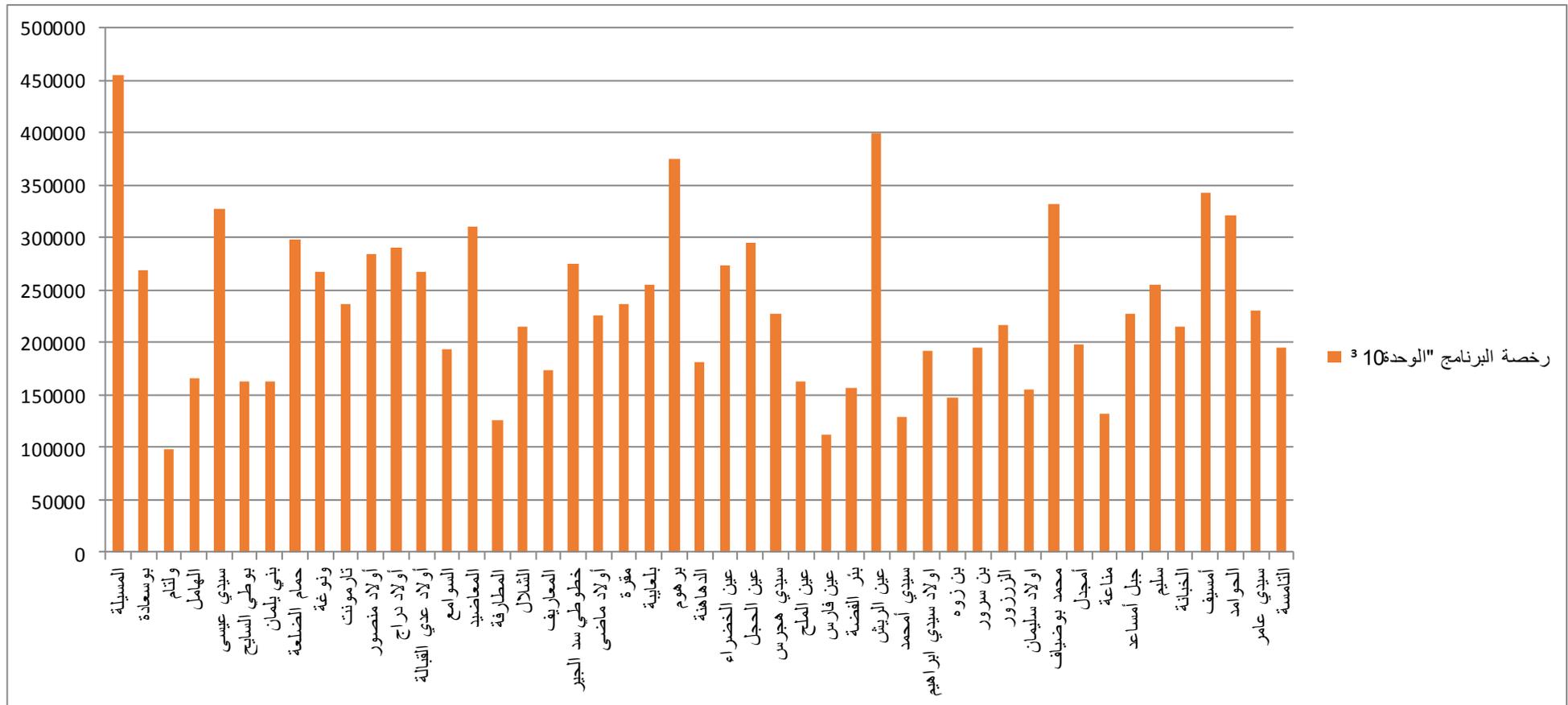
الفصل الثاني: الآليات المتوفرة للبلدية لتجسيد اختصاصاتها التتموية: الجدلية بين فعاليتها وكفايتها

عدد المشاريع	رخصة البرنامج "الوحدة بالآلاف"	البلدية
61	454682	المسيلة
31	269634	بوسعادة
21	98485	ولتام
20	166237	الهامل
23	327309	سيدي عيسى
27	162995	بوطي السايح
14	163024	بني يلمان
27	298539	حمام الضلعة
12	267818	ونوغة
22	237046	تارمونت
13	284840	أولاد منصور
24	291029	أولاد دراج
26	267947	أولاد عدي القبالة
17	193629	السوامع
24	310239	المعاضيد
16	125083	المطارفة
20	214407	الشلال
22	173100	المعاريف
23	274856	خطوطي سد الجير
24	225819	أولاد ماضي
17	236105	مقرة
17	254617	بلعايبة
22	374638	برهوم
18	180840	الدهاهنة

الفصل الثاني: الآليات المتوفرة للبلدية لتجسيد اختصاصاتها التتموية: الجدلية بين فعاليتها وكفايتها

28	272804	عين الخضراء
21	295449	عين الحجل
18	227021	سيدي هجرس
18	162464	عين الملح
22	111355	عين فارس
23	157089	بئر الفضة
28	398998	عين الريش
17	128701	سيدي أمحمد
29	192338	أولاد سيدي ابراهيم
36	147046	بن زوه
19	195793	بن سرور
22	216078	الزرزور
26	155808	اولاد سليمان
27	332163	محمد بوضياف
29	198854	أمجدل
23	132567	مناعة
22	226881	جبل أمساعد
25	255583	سليم
21	215153	الخبانة
23	342778	أمسيف
20	320878	الحوامد
28	231185	سيدي عامر
31	195797	التامسة
1097	10965701	المجموع

المصدر: من إعداد الباحث " مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية"



الشكل(03): توزيع رخص البرامج بعنوان المخططات البلدية للتنمية على بلديات المسيلة للفترة الممتدة من (2010-2014)

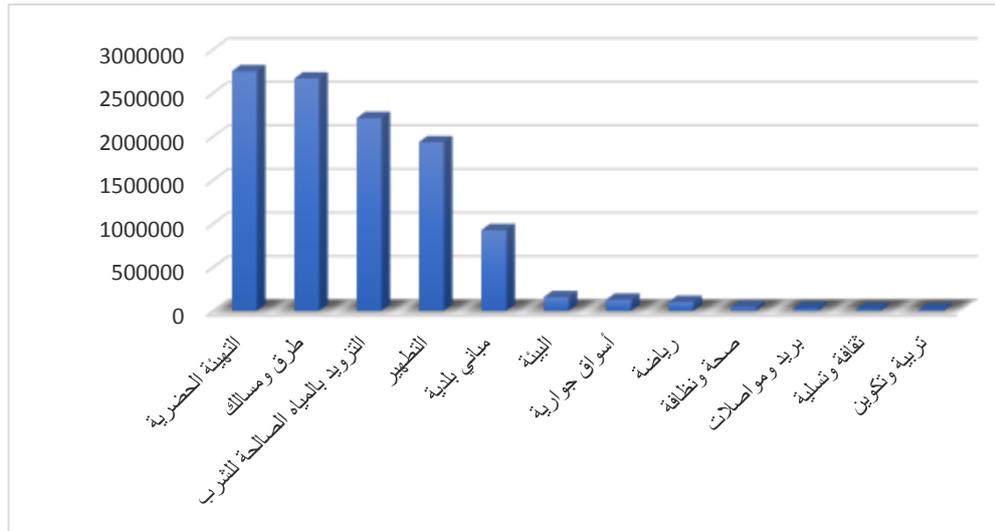
الفصل الثاني: الآليات المتوفرة للبلدية لتجسيد اختصاصاتها التنموية: الجدلية بين فعاليتها وكفاءتها

نلاحظ أن الأولوية منحت لبلدية المسيلة وبعض البلديات التي تتوفر بها كثافة سكانية كبيرة، وكذا بعض المناطق المحرومة كبلديات عين الريش، محمد بوضياف، أمسيف، الحوامد، أما مناطق محرومة أخرى لم تحظى بنفس الأهمية كبلديات مناعة، عين فارس، سيدي أمحمد وغيرها فنالت مبالغ أقل والمعيار المعتمد عليه لتوزيع رخص البرامج في أغلب الأحيان هو عدد سكان البلدية.

إن هذا المخطط في الحقيقة يتم في إطار المخطط الوطني حتى وإن كان يتنافى مع أولويات البلدية، فالقطاعات التي تعطى لها الأهمية عند توزيع رخص البرامج تتماشى والأولويات الوطنية، واقتراحات المشاريع من طرف البلدية لا بد أن تحترم ذلك، وليس بالضرورة أن تنطلق من احتياجات الخاصة بالبلدية، ويمكن توضيح ذلك من خلال ما يلي:

استفادت ولاية المسيلة خلال برنامج دعم النمو الاقتصادي (2010-2014) في إطار المخطط البلدي للتنمية من تسجيل 1097 عملية استثمارية بمبلغ مالي قدره 10965701 دج، وقد حضي قطاع التهيئة الحضرية والطرق والتزويد بالمياه الصالحة للشرب بالأولوية والجدول التالي يوضح ذلك:

القطاعات	مبالغ رخص البرامج (10 ³)	عدد العمليات
التهيئة الحضرية	2747317	271
طرق ومسالك	2665492	136
التزويد بالمياه الصالحة للشرب	2210485	294
التطهير	1934003	175
مباني بلدية	925733	125
البيئة	155360	29
أسواق جوارية	126001	12
رياضة	99997	37
صحة ونظافة	39966	9
بريد ومواصلات	28507	3
ثقافة وتسلية	19179	3
تربية وتكوين	13661	3
المجموع	10965701	1 097



الشكل (5): توزيع رخص البرامج بعنوان المخطط البلدي للتنمية حسب القطاعات في إطار برنامج دعم النمو الاقتصادي (2010-2014) لولاية المسيلة.

نلاحظ أن القطاعات التي نالت القسم الأكبر من رخص البرامج بعنوان المخطط البلدي للتنمية هي التهيئة الحضرية، الطرق والتزويد بالمياه الصالحة للشرب تماشياً مع الأولويات الوطنية حتى وأن لم تعتبر من احتياجات بعض بلديات الولاية. لا يمكن تحديد الأولويات التنموية لأي بلدية بناء على اعتبارات مركزية وفي معزل عن الأخذ باقتراحاتها لأنه غالباً ما تختلف الأولويات المحلية عن الأولويات المركزية، حيث تجنح السلطة المركزية لاعتبار أولوياتها هي نفسها أولويات البلدية وبالتالي تجاهل المعطيات الخاصة بكل منطقة. إن الاقتراحات المقدمة من طرف البلديات تخضع لدراسة من طرف رئيس الدائرة بالتنسيق مع اللجنة القطاعية حيث يحدد قائمة المشاريع لدى كل بلدية، ويدخل التعديلات اللازمة عليها وفق سلم الأولويات، التكلفة المالية للمشروع وإلغاء العمليات التي لا تحترم الشروط، ويتم إعداد بطاقة تقنية لكل مشروع مقترح.

ترسل المشاريع المقترحة مع بطاقتها التقنية إلى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية¹، التي تقوم بمراقبتها والتأكد من مدى احترام الشروط السابقة الذكر، وبعدها يعقد اجتماع تحكيمي برئاسة الوالي أو الأمين العام للولاية لضبط القائمة النهائية للمشاريع حسب كل بلدية، وعند الضرورة تعديل

¹ - أنظر، المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11-75، المؤرخ في 2011/02/16 الذي يحدد صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 11، الصادرة في 2011/02/20، سابقاً كانت تدعى مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 91-42 المؤرخ في 1991/02/16 الذي يحدد قواعد تنظيم مصالح التخطيط والتهيئة العمرانية بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 8 الصادرة في 1991/02/20.

المبالغ المخصصة لها وتسجيلها في إطار المخططات البلدية للتنمية لبلديات كل دائرة. في هذا المستوى من التحضير للمخطط البلدي للتنمية يبدو وكأنه بمبادرة من السلطات المركزية وليس محلية، وعادة ما يتم إعداد الاقتراحات في ظرف زمني ضيق، وفي غياب دراسات تقنية تمهيدية، مما يبرر إعادة التقييم المتكررة للعمليات.

رغم أن المصالح التقنية موجودة على مستوى البلديات إلا أن دورها لا يبرز لعدة أسباب، وهذا ما جعل مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية تقوم بدورها، إلا أنها لا تستطيع التجاوب مع خصوصيات كل بلدية وأولوياتها التنموية، وهو ما يبرر الفرق الشاسع بين الأهداف المرجوة من المركز وتلك المحققة فعلا في الميدان.

أمام هذه الظاهرة، تم تغييب الإقليم كبعد في العمل التنموي من طرف السلطة المركزية، وأصبحت التنمية شأن قطاعي مركزي محض، وغدت البلديات مصب كل البرامج القطاعية الرامية لامتصاص الطلب الاجتماعي.

الفقرة الثانية: تسجيل المشاريع

على ضوء القائمة النهائية للمشاريع والبطاقة التقنية، تقوم مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية باسم الوالي بتسجيل المشاريع بموجب مقرر تسجيل للعمليات، ويبلغ لرؤساء المجالس الشعبية البلدية من أجل التنفيذ¹.

وإثناء تجسيد العملية المسجلة من الممكن أن تطرأ تغييرات على العملية الاستثمارية، تفرضها بعض العوامل المحيطة بإنجاز المشروع، تتمثل هذه المتغيرات في إعادة تقييم المشروع، تغيير التكلفة، تغيير خصائص العملية، تخفيض تقييم العملية أو إلغائها.

الفرع الثاني: اكتفاء البلدية بدور الوكيل في تنفيذه

الوالي باعتباره الأمر بالصرف الرئيسي على مستوى الولاية، يمنح لرئيس المجلس الشعبي البلدي -الأمر بالصرف الثانوي- التفويض بتسيير وتنفيذ المشاريع المسجلة في إطار المخطط البلدي للتنمية تبدأ بتمويلها (الفقرة الأولى) ثم إنجازها (الفقرة الثانية).

1 - حيث نصت المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 "يبلغ الوالي حسب الطرق القانونية عمليات تجهيز برامج التنمية البلدية أو تعديلها المنصوص عليها في المادة السابقة للمجلس الشعبي البلدي من أجل تنفيذها، تدون العمليات المسجلة في وثيقة تدعى مدونة استثمارات لبرنامج المخططات البلدية للتنمية".

الفقرة الأولى: تمويل المشاريع

يبلغ الوالي في كل سنة وابتداء من السنة المالية لأمين خزينة الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي والمحاسب المنفذ لدى البلدية اعتمادات الدفع المخصصة لتمويل العمليات المقيدة في المخطط البلدي للتنمية¹، ويترتب على هذه التبليغات منح اعتمادات الدفع لفائدة رئيس المجلس الشعبي البلدي. يمكن للوالي بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي وبعد أخذ رأي المجلس التنفيذي تعديل رخصة البرنامج المخصصة لكل عملية تجهيز واستثمار، وذلك في حدود رخصة البرنامج الإجمالية المقيدة لفائدة كل فصل من البرنامج².

مشروع القرار الوزاري المشترك المذكور سابقا، نص في مواده 15، 16 و 17 أن الموارد الميزانية الممنوحة لمختلف البلديات عن طريق السلطة المختصة المحلية تتم على دفتين الأولى تدفع حتى (70 %) من اعتمادات الدفع المعنية، والدفعة الثانية (30 %) المتبقية تدفع على أساس تقديم وضعية السير العادية والمالية للدراسة أو إنجاز المشروع المعني.

الفقرة الثانية: إنجاز المشاريع

يشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي في تنفيذ عمليات التجهيز والاستثمار المدرجة في المخطط البلدي للتنمية³، ويمكن إنجاز العمليات المقيدة في القائمة إما عن طرق الاستغلال المباشر وإما عن طريق المقالة⁴، كما يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وبعد موافقة الوالي أن يعهد إلى هيئة عمومية محلية بإنجاز عملية تابعة للمخطط البلدي للتنمية إذا اقتضت الضرورة ذلك، ولهذه الغاية يسوغ له أن يخصص تدريجيا لهذه الهيئة الاعتمادات المطابقة بقيمة العملية المقصودة وذلك في حدود أذن البرنامج المعتمد⁵.

كما يشرع في جميع الدراسات ويأمر بإنجازها، ويعقد الصفقات والاتفاقيات المرتبطة بعمليات التجهيز والاستثمار التي يتولى القيام بها، وذلك بمساعدة المصالح التقنية⁶.

إذا ارتفعت تكاليف إنجاز المشروع أثناء إنجازه تطلب البلدية من الولاية إعادة تقييم تكلفة المشروع، وفي حالة الموافقة تعد مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية مقرر إعادة التقييم وسقف مالي جديد للمشروع، وإذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أهمل تهيئة الشروط الضرورية لإنجاز

1 - أنظر، المادة 6 من المرسوم رقم 136-73، يتعلق بتسيير وتنفيذ مخططات البلديات بالتنمية، المرجع السابق.

2 - أنظر، المادة 10، المرجع نفسه.

3 - أنظر، المادة 14، المرجع نفسه.

4 - أنظر، المادة 15، المرجع نفسه.

5 - أنظر، المادة 16، المرجع نفسه.

6 - أنظر، المادة 17، المرجع نفسه.

كل عملية تجهيز أو استثمار مقيدة بعنوان المخطط البلدي للتنمية جاز للوالي أن يقوم مقامه في ذلك بعد إذاره¹.

عند غلق المشروع تقوم المصالح التقنية بتحرير بطاقة انتهاء المشروع بمساعدة المكلف بالإنجاز²، وتعد مقرر الغلق مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، وإذا بقي فائض بعد إتمام إنجاز المشروع، يتوجب على البلدية إعادته إلى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية التي تمول به مشاريع أخرى في بلديات أخرى ذات أولوية.

الفرع الثالث: متابعة تنفيذه: ترجيح إلحاق البلدية بالدولة

متابعة المخطط البلدي للتنمية تكمن في عملية مراقبته، والتأكد من وتيرة تقدم المشاريع المنجزة، كما تكمن في اكتشاف الأخطاء قبل وقوعها ومحاولة تجنبها أو تحضير حلول لمواجهةها، تتم هذه المتابعة من طرف العديد من الجهات، وهذا ما أفقد البلدية حرية تسيير وتنفيذ مخطتها التنموي. فيعلم رئيس المجلس الشعبي البلدي الوالي بصفة دورية عن تقدم الأشغال واستخدام الاعتمادات المخصصة له بالنسبة للعمليات المنجزة مباشرة تحت مسؤوليته، فيوجه إليه نهاية كل شهر كشفا حسابيا بالاعتمادات المتعلقة بكل فصل، ويوجه كل ثلاثة أشهر ميزانية مادية ومالية بجميع العمليات المقيدة في قائمة البلدية³.

والوالي بدوره يرسل تقريرا شهريا إلى وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية عن وضعية استهلاك اعتمادات الدفع المفوضة حسب الأبواب والقطاعات.

كما يرسل تقريرا يتضمن الإنجازات المالية، التسجيلات، إعادة التقييم، تخفيض التقييم، الغلق، استهلاك اعتمادات الدفع المفوضة والإنجازات المادية على مستوى القطاعات المختلفة المشكلة لمدونة الاستثمارات، المشاريع المنطلقة في الإنجاز، المشاريع المستلمة والظروف العامة أثناء إنجاز المخططات البلدية للتنمية، كما يرسل كل سنة مالية تقرير مفصلا يتضمن حصيلة الإنجازات المالية والمادية خلال السنة المعنية.

مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية تتابع المخططات البلدية للتنمية من خلال فتح سجلات خاصة ببطاقات المشاريع، وقيام أعوانها بزيارة تفقدية، ومقارنة المشاريع من الناحية المالية، ومقارنة

1 - أنظر، المادة 12، المادة 13 من المرسوم رقم 136-73، يتعلق بتسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، المرجع السابق.

2 - تحتوي هذه البطاقة على معلومات هامة (المبلغ الإجمالي للمشروع، المبالغ المسددة نهائيا والمبالغ الباقية إن وجدت، الحجم النهائي للمشروع نهائيه)

3 - أنظر، المادة 13 من المرسوم رقم 136-73، يتعلق بتسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، المرجع السابق.

فاتورة المقاول مع الأشغال المنجزة من أجل التأشير عليها ليتم دفع حقوقه، ومتابعة مدى التقيد باعتمادات الدفع المخصصة عند صرف الغلاف المالي.

أمين خزينة الولاية يعمل على مراقبة المبالغ وشرعية النفقات المتعلقة بعمليات التجهيز والاستثمار المسجلة في إطار المخطط البلدي للتنمية بمسك القيود المحاسبية وفتح سجلات خاصة باعتمادات الدفع المقدمة سنويا، وهذا بعد أن يسلمه القابض البلدي شهريا للكشوف الإجمالية لبطاقات الدفع.

إن تنفيذ المخطط البلدي للتنمية من طرف البلديات لا يتم في حقيقة الأمر إلا بصفتهم وكلاء، وهو ما يفسر القيود المفروضة على البلديات، لا سيما من طرف أمناء الخزائن البلديين، والمتابعة المستمرة التي تفرضها مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية فيما يخص استهلاك قروض الدفع، وأجال إقفال العمليات ماديا وماليا.

رغم الحيز الصغير الذي تحتله المخططات البلدية للتنمية في سلسلة العمليات والبرامج التنموية الأخرى الموجهة للبلديات، وأثره المحدود على وتيرة تنميتها إلا أن السلطة المركزية لم تترك أي مجال للمبادرة المحلية أو التسيير اللامركزي لهذا المخطط على كل الأصعدة، وبالتالي ما هو مالي تعتبره السلطة المركزية كجمال نفوذ حيوي يتعين عليها السيطرة عليه، لضمان تواجدها في كل مجالات الحياة المحلية، وبذلك يقتصر دور البلدية على تحديد احتياجاتها على شاكلة اقتراحات، لترسم السلطة المركزية مخططاتها التنموية، وتحديد أغلفتها المالية حسب إرادتها ودون الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات البلديات واحتياجاتها، وكأن البلدية هي جهاز تنفيذي يقع في أسفل الهيكل التنظيمي للسلطة المركزية تتحصر مهمتها في تنفيذ قراراتها.

فالبلدية لا تعدو إلا أن تكون إقليم منفذ للسياسة التنموية الوطنية، وبذلك فالمخطط البلدي للتنمية ما هو إلا ترجمة للقرار المركزي على المستوى المحلي، وبالتالي البلدية ليست فاعلا حقيقيا في التنمية المحلية من خلال مخططها التنموي.

ملخص الفصل الثاني:

إن نهوض البلدية بالاختصاصات الممنوحة لها في التنمية المحلية يرتبط بمدى توفر الآليات اللازمة والفعالة لتجسيدها وتحقيق التنمية المحلية المنشودة، فيحتل العنصر المالي أهمية خاصة في تمويل عمليات التنمية المحلية، حيث يجب تعبئة أكبر قدر من الموارد المالية سواء كانت ذاتية أو خارجية.

الموارد المالية الذاتية للبلدية رغم تنوعها أثبتت محدوديتها في ضمان التمويل الكافي للتنمية المحلية، لذا المشرع في قانون البلدية الحالي رقم 11-10 نص على تكييف الموارد الذاتية للبلدية مع الاختصاصات المسندة لها، وهذا من شأنه أن يسهم في تكييف الاختصاصات المخولة لها مع الموارد المالية اللازمة لتجسيدها.

أمام شح ومحدودية هذه الموارد مقابل تشعب اختصاصاتها التنموية تبقى حاجة البلدية ضرورية للمساعدات والإعانات الظرفية التخصيصية التي تمنحها لها السلطة المركزية، إعانات مثقلة بشرط من يمول يحكم، كرست تبعية البلدية للسلطة المركزية التي أصبحت هي من تتولى قيادة عملية التنمية المحلية.

أمام كل هذا، يعتبر التعاون ما بين البلديات كدافع مشترك لها أفضل مورد مكمل لتمويل عمليات التنمية المحلية لفائدتها، ويساهم في تدارك التفاوتات وتجاوز الفروق التنموية بين البلديات على اختلاف استعداداتها التنموية.

بالنسبة للإطار التنظيمي والبشري الذي تتوفر عليه البلدية وتستخدمه لممارسة اختصاصاتها التنموية يتميز بالكثير من الاختلالات، فالهيكل التنظيمي الذي تعمل بموجبه بلدية اليوم جامد، ولا يترجم المهام التي أسندت لها في التنمية المحلية بصفة جلية، للاعتماد على معيار ديمغرافي في إعداده، أما الموارد البشرية تعاني من نقص نسبة التأطير الذي أثر بصفة سلبية على التنمية المحلية.

كما أن البلدية لتمارس اختصاصاتها التنموية تحتاج إلى سلطة تفريرية تمكنها من إصدار قراراتها التي تخص تنميتها مستقلة عن السلطة المركزية، لكن أعمال البلديات تخضع لرقابة وصائية شديدة وخانقة، في حين أنها في الأصل تتمتع بحق المبادأة، وزادت حدة هذه الرقابة مع قانون البلدية الحالي، الذي كرس سمو مركز الوالي حتى يظهر لنا أنه يسر أكثر مما يراقب، ضف إلى ذلك خضوعها لهيمنة قوية تقنيا وماليا.

أما بالنسبة للآليات الاقتصادية والتي تتجسد من خلال المخطط البلدي للتنمية نجده عبارة عن إعانة مركزية يسير كباقي الإعانات التي تخصصها الدولة لتنمية الجماعات المحلية، فتوزيع مبالغه يخضع للسلطة التقديرية للوالي، كما أن العمليات المقترحة من طرف البلدية وفق احتياجاتها لا يأخذ بها، ويعاد ضبطها وفق التصورات المركزية، وتخضع البلدية لرقابة في تنفيذه، هذا جعله مجرد مخطط مركزي لتنمية البلدية، فهي لا تعدو إلا أن تكون إقليم منفذ للسياسة التنموية الوطنية وهذا المخطط ما هو إلا توجيه للقرار التنموي المركزي على المستوى المحلي.

الخاتمة

تعتبر البلدية في الجزائر الوحدة القاعدية الأساسية في التنظيم الإداري ومنطلقا قاعديا للتخطيط ووسيلة لتحقيق التنمية المحلية، هذه الأخيرة تجسدت من خلال الاختصاصات التي أسندت لها في ذلك، والتي تطورت متأثرة بالخيارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها البلاد منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، ولكن دور دورها التنموي للبلدية ظل مغيبا بحكم هيمنة السلطة المركزية عليها والمستمدة من استراتيجيات تعريفها لها.

فاعتبرت كفاعل متعدد الاختصاصات يتدخل في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي في إطار أول قانون للبلدية الأمر 67-24، وغدت ملتقى وفضاء لتشجيع المبادرات الهادفة إلى تنمية الأنشطة التي تساهم في تحقيق التنمية المحلية من طرف المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين بصدور القانون 90-08 بعد اعتناق اقتصاد السوق.

وحافظ القانون البلدي 11-10 بشكل شبه كلي على الاختصاصات الممنوحة للبلدية في التنمية المحلية في ظل القانون السابق، غير أنه حمل تطلعات وآفاق للتنمية المحلية التي فرضتها العولمة، من خلال تكريس تصور جديد لمشاركة المواطن في معالجة قضايا التنمية المحلية، والتأكيد على دورها في ترقية الاستثمار المحلي وتشجيعه، وحثية لجوئها للشراكة في عملية التنمية المحلية بإحداث تحول في مفهوم المرفق العام المحلي بإقحام معايير جديدة لتسييره، وضرورة تفتحها نحو العالم في إطار اتفاقيات التعاون اللامركزي لإنعاش تميمتها.

إن نهوض البلدية باختصاصاتها التنموية يرتبط بمدى كفاية وفعالية الآليات المتوفرة لديها لتجسيدها، حيث أفضت هذه الدراسة إلى نتيجة مفادها أن الاختصاصات الممنوحة للبلدية في التنمية المحلية لا تتسجم ولا تتناسب مع الآليات المتوفرة لديها لتجسيدها، فلم يتبع منح الاختصاصات بمنح الآليات الضرورية لممارستها.

فمفهوم التنمية المحلية في السياق الجزائري هو في الأساس توزيع للأدوار بين السلطة المركزية والجماعات المحلية (البلديات)، حيث تحتكر السلطة المركزية عملية التصميم والتخطيط والتمويل، في حين تتكفل البلديات بالتنفيذ، وبالتالي شكلت تبعية البلدية للمركز محور العملية التنموية، ذلك أن السلطة المركزية متشبثة برويتها الكلاسيكية للبلدية بصفتها تفرع إداري لها خاضعة لسلطتها مما يجعلها تعيق كل عملية تنموية، ولا تتوانى في التطوير المستمر لآليات قصد التحكم في مجال أكبر من نشاط البلديات، وتقليص نطاق تدخلها في القيام بما أسند لها من اختصاصات.

التنمية المحلية تبقى انشغال مركزي بامتياز، فالسلطة المركزية هي الطرف الوحيد المعترف له صراحة باختصاصات في التنمية المحلية، أما البلدية فهي أفضل قناة لتمرير قراراتها وسياساتها التنموية.

من خلال هذه الدراسة يتبين لنا العديد من النقائص والانتقادات تظهر على مستوى النظام القانوني للاختصاصات التنموية الممنوحة للبلدية من جهة، وعلى الآليات المتوفرة لديها لتجسيد هذه الاختصاصات من جهة أخرى.

على مستوى الاختصاصات:

لقد أخذ المشرع الجزائري بالأسلوب الفرنسي العام في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والبلدية في كل القوانين المتعلقة بهذه الأخيرة، و الذي يرتكز على وضع الإطار العام مع ترك التفاصيل لتلك الاختصاصات لقوانين خاصة أو التنظيم، وهذا ما كرس غموض هذه الاختصاصات على حساب فعاليتها، وأحدث إبهاما في العلاقات و تضاربا في الأدوار وتنازعا في الاختصاص بين البلدية وبين الهيئات الأخرى، مما أدى إلى جمودها وعدم تحركها إلا بناء على إذن من السلطة المركزية، وهو ما يفسر الإفراط في الإحالة إلى التنظيم في قوانين البلدية، والذي يعتبر بمثابة تنازل غير مبرر لفائدة السلطة التنفيذية للتقييد من اختصاصات البلدية في التنمية المحلية، لذا يتطلب معرفة القيمة المعيارية للنص الذي يحول للبلدية اختصاصات في مجال ما.

لقد باب من الضروري على السلطة هجر الصيغ المبهمة والرجوع إلى الصيغ الحقيقية لإعطاء مصداقية وفعالية للنصوص القانونية، كما بات من الحتمي اعتماد مبدأ آخر لتحويل اختصاصات في التنمية المحلية للبلدية، ولما لا مسايرة المشرع الفرنسي بتبني مبدأ التفريع « Le Principe de Subsidiarité » الذي يقوم على منح كل صنف من الجماعات المحلية اختصاصات متجانسة، ويسمح للبلدية القيام بما هي مؤهلة للقيام به بأحسن كيفية ونجاعة وحسب طاقاتها البشرية والمالية.

على مستوى الآليات المتوفرة للبلدية لممارسة اختصاصاتها التنموية:

الآليات المتوفرة لدى البلدية لتجسيد اختصاصاتها التنموية لا تتطابق ولا تنسجم مع هذه الأخيرة، حيث يظهر لنا بوضوح فجوة بين إمكانياتها واختصاصاتها.

فالموارد المالية الذاتية أثبتت محدوديتها في تغطية متطلبات التنمية المحلية، ترجمت في موارد جبائية ذات مردودية ضعيفة واحتكار الدولة مداخل الضرائب الهامة، وموارد ممتلكات لا ترقى

للمستوى المطلوب، وتمويل ذاتي مفرغ من محتواه التنموي، لا يعدو إلا أن يكون اقتطاع إجباري انجر عنه تفاوت كبير في مستويات التنمية بين بلديات الولاية الواحدة.

وما زاد الطين بلة التقسيم الإقليمي لسنة 1984 الذي شنت الإمكانات المحلية، وخلق بلديات دون أدنى الشروط الضرورية لبقائها تتميز بوضعية اقتصادية هشة، لذا حبذا - لزيادة قدرة الموارد المالية الذاتية على تمويل التنمية المحلية للبلديات - لو يتم:

- 1- توضيح وتبسيط النظام القانوني للموارد الذاتية.
- 2- تبسيط الجباية المحلية بالتقليص من عدد الرسوم العائدة للبلدية، وإلغاء الرسوم ذات المردودية الضعيفة وتلك التي تشكل ازدواجا ضريبيا مع جبايات الدولة.
- 3- الاهتمام بالموارد الذاتية غير الجبائية الخاصة بالممتلكات واستغلال المصالح العمومية.
- 4- استخدام التمويل الذاتي في إطار تضامن لعدة بلديات مما سيلعب دورا في تنشيط العديد من البلديات.

5- تكييف الموارد الذاتية للبلدية مع الاختصاصات المسندة لها، وهو الأمر الذي أكده قانون البلدية الحالي، حيث أن كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة يجب أن يرافقه التوفير اللازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة.

6- إعادة النظر في التقسيم الإقليمي واعتماد معايير علمية فيه، بدراسة الحجم الأمثل للبلدية، وضرورة المقاربة بين الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية للتجمعات السكانية المحلية والإمكانات الاقتصادية والاجتماعية للأقاليم التي تتواجد فيها هذه البلديات.

أمام شح ومحدودية الموارد المالية الذاتية للبلدية تبقى بحاجة للمساعدات والإعانات الظرفية التخصيصية التي تمنحها لها السلطة المركزية مثقلة بشرط من يمول يحكم، وبالتالي تكريس تبعية البلدية للسلطة المركزية، ونشأت علاقة توزيعية ريعية بين هذه الأخيرة والبلديات انجرت عنها علاقة تكاليف من البلديات إلى المركز.

حتى أن الإعانات التي تمنح لها في إطار التضامن المالي ما بين البلديات من طرف صندوق الجماعات المحلية المشترك مازالت لا تستجيب لاحتياجاتها التنموية.

أمام كل هذا، يطرح التعاون ما بين البلديات نفسه كبديل أمثل لتمويل عمليات التنمية المحلية لفائدة البلديات المتعاونة، كونه يساهم في تدارك التفاوتات الفروق التنموية بين البلديات على اختلاف

استعداداتها التنموية مما يعزز تكاملها الاقتصادي واندماجها مستقبلا، لذا ينبغي أن يمنح الاهتمام اللازم من خلال تبسيط إجراءاته وتنويع أساليبه.

كذلك لا بد من تقوية قدرة البلديات على التفتح على الجماعات المحلية في الخارج في إطار اتفاقيات التوأمة التي يتطلب تفعيلها أكثر وتوجيهها لإنعاش التنمية المحلية.

بالنسبة للإطار التنظيمي والبشري يطرح بدوره العديد من الاختلالات، فالهيكل التنظيمي الذي تعمل بموجبه بلدية اليوم جامد لم يواكب التغيرات التي طرأت على هذه الهيئة، ولا يترجم المهام التي أسندت لها ومنها المتعلقة بالتنمية المحلية، لذا لا بد من اعتماد معايير موضوعية في إعداداته والتخلي عن اعتماد المعيار الديمغرافي.

أما الموارد البشرية فنجد أن المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات المحلية حمل مقاربة للاختصاصات التنموية البلدية من خلال التصنيف الذي جاء به للموارد البشرية البلدية، غير أن هذه الموارد تعاني من نقص نسبة التأطير الذي يوتر بصفة سلبية على التنمية المحلية، لذا لا بد من تثمينها وزيادة مردوديتها حتى تكون قادرة على تجسيد الاختصاصات التنموية الممنوحة للبلدية.

البلدية في إطار تجسيد اختصاصاتها التنموية تحتاج إلى سلطة تفريرية تمكنها من إصدار قراراتها التي تخص تميمتها مستقلة عن السلطة المركزية، لكن أعمال البلديات تخضع لرقابة وصائية شديدة وخانفة أدت إلى عدم تحكمها الفعلي للبلديات في اختصاصاتها، وأصبحت بمثابة فروع تابعة للسلطة المركزية في حين أنها في الأصل تتمتع بحق المبادأة، و زادت حدة هذه الرقابة مع قانون البلدية الحالي، ففي الوقت الذي عمدت الدول المتقدمة مثل فرنسا إلى رفع القيود الوصاية التقليدية على البلدية، بمنحها الاستقلالية القانونية اللازمة وتكريس القضاء الإداري والرقابة اللاحقة، اتجهت الجزائر إلى تضيق الخناق على البلديات، وكرس سمو مركز الوالي حيث يتدخل تلقائيا في مجالات عمل المجالس الشعبية البلدية، حتى يظهر لنا أنه يسر أكثر مما يراقب، لذا ينبغي التخفيف من الرقابة وجعلها بعدية قضائية في حدود المشروعية وإلغاء الدائرة كدرجة رقابة، وتوجيه كل من الرقابة التقنية والمالية إلى مسار يصب في فائدة التنمية المحلية.

حتى أن الآليات الاقتصادية والمتمثلة في التخطيط للتنمية المحلية، والذي يعتبر كحق للبلدية تمت مصادرتها منها، فالمخطط البلدي للتنمية الذي من المفروض تعده البلدية لتلبية احتياجات السكان المحلية نجده مفرغ من محتواه، ذلك أنه مخطط مركزي لتنمية البلدية، الوالي هو الذي يمنح تأشيرة

قبول المشاريع أو رفضها، كما أنه الأمر بالصرف فيما يخص الاعتمادات المالية المخصصة لهذه المخططات.

هذا المخطط يعتبر عملية إدارية سنوية يندرج في إطار تنفيذ ميزانية التجهيز للدولة، وليس مخطط استراتيجي محلي يعبر عن احتياجات حقيقية للبلديات، مما يؤكد بأن التنمية المحلية شأن قطاعي بحت، والبلدية لا تعدو إلا أن تكون إقليم منفذ للسياسة التنموية الوطنية.

لذا بات من الضروري منح البلدية حقها الكامل في تخطيط تنميتها، بإعداد مخططها التنموي بناء على اقتراحاتها التي تعكس احتياجاتها، ويتمشى مع خصوصياتها التنموية ليكون بحق أداة مثلى لتجاوز الاختلالات والتفاوتات التنموية الكبيرة بين البلديات.

إن البلدية بحق هي أقرب هيئة من المواطن، ويمكنها تحقيق التنمية المحلية من خلال جملة الاختصاصات التي منحت لها، ولكن يجب إعادة النظر في العلاقات الوظيفية بين السلطة المركزية والبلديات، وتغيير النظرة لهذه الأخيرة كشريك معنى بتحديد الأولويات التنموية وبلورة العمليات التنموية وتنفيذها ميدانيا، وتبني إطار قانوني واضح لاختصاصاتها التنموية من جهة، وإيجاد تناسب بين هذه الاختصاصات وآليات تجسيدها من جهة أخرى، وبالتالي تحويل دورها من هيئة خاضعة إلى هيئة فاعلة في إطار سياسة تنموية شاملة، والذي سيسمح بتكريس وجود قانوني حقيقي للبلدية كخلية لامركزية قاعدية مكلفة بمهام تنمية إقليمها.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

I. المراجع باللغة العربية:

أولا- النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

- 1- دستور 8 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64 الصادرة في 10/09/1963.
- 2- دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1967، الجريدة الرسمية عدد 94، الصادرة في 24/11/1976.
- 3- دستور 23 فيفري 1089، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 الممضي في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، الصادرة في 01/03/1989.
- 4- دستور 28 فيفري 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 ممضي في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، الصادرة في 07/02/1996، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 02-03 ممضي في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية عدد 25، الصادرة في 14/04/2002، المعدل والمتمم بموجب قانون 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية عدد 63، الصادرة في 16/11/2008.

ب- المواثيق:

- 1- الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر 76-57 المؤرخ في 05 يوليو 1976، الجريدة الرسمية عدد 61، الصادرة في 30 يوليو 1976.
- 2- الميثاق الوطني لسنة 1986 الصادر بموجب المرسوم رقم 86-22 المؤرخ في 9 فيفري 1986، الجريدة الرسمية عدد 7، الصادرة في 16/02/1986.
- 3- ميثاق البلدية، 1966-كتيب بعنوان (التنظيم الجديد للبلدي)، نشر جبهة التحرير الوطني، اللجنة الوطنية، أوت 1966.

ج- النصوص التشريعية:

- 1- القانون رقم 64-227، المؤرخ في 10/08/1964، يتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، الجريدة الرسمية عدد 26، الصادرة في 25/08/1964.
- 2- الأمر رقم 65-320، المؤرخ في 31/12/1965، المتضمن قانون المالية لسنة 1966، الجريدة الرسمية عدد 108، الصادرة في 13/12/1965.

- 3- القانون رقم 67-24، المؤرخ في 18/01/1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 06، الصادرة في 18/01/1976، المعدل والمتمم بموجب القانون 81-09 المؤرخ في 04/07/1981، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة في 07/07/1981.
- 4- القانون رقم 69-38، المؤرخ في 22/05/1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44، الصادرة في 23/05/1969، المعدل والمتمم بموجب القانون 81-02 المؤرخ في 14/02/1981، الجريدة الرسمية عدد 7، الصادرة في 17/02/1981.
- 5- القانون رقم 84-09، المؤرخ في 4 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية عدد 6، الصادرة في 07/02/1984.
- 6- القانون رقم 85-05، المؤرخ في 16/02/1985، يتعلق بحماية الصحة العمومية وترقيتها، الجريدة الرسمية عدد 08، الصادرة في 17/02/1985.
- 7- القانون رقم 85-09، المؤرخ في 26/12/1985، يتضمن قانون المالية لسنة 1986، الجريدة الرسمية عدد 56، الصادرة في 29/12/1985.
- 8- القانون رقم 87-03، المؤرخ في 27/01/1987، يتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية عدد 05، الصادرة في 28/01/1987.
- 9- القانون رقم 88-01، المؤرخ في 12/01/1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 02، الصادرة في 13/01/1988.
- 10- القانون رقم 88-03 المؤرخ في 12/01/1988 يتعلق بصناديق المساهمة، الجريدة الرسمية عدد 02، الصادرة في 13/01/1988.
- 11- القانون رقم 90-08، المؤرخ في 07/04/1990، يتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 11/04/1990، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18/07/2005، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة في 19/07/1990.
- 12- القانون رقم 90-10، المؤرخ في 14/04/1990، يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية عدد 16، الصادرة في 18/02/1990 المعدل والمتمم بالأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27/02/2001 الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 18/02/1990.
- 13- القانون رقم 90-25، المؤرخ في 18/11/1990، يتضمن قانون التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية عدد 49، الصادرة في 18/11/1990.

- 14- القانون رقم 90-29، المؤرخ في 01/12/1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 02/12/1990، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14/08/2004 الجريدة الرسمية عدد 51، الصادرة في 15/08/2004.
- 15- القانون رقم 90-36، المؤرخ في 31/12/1990، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية عدد 57، الصادرة في 31/12/1990.
- 16- القانون رقم 91-25، المؤرخ في 18/12/1991، يتضمن قانون المالية لسنة 1992، الجريدة الرسمية عدد 65، الصادرة في 18/12/1991.
- 17- المرسوم التشريعي 93-12، ممضي في 05 أكتوبر 1993، يتعلق بترقية الاستثمار الجريدة الرسمية عدد 64 الصادرة في 14/10/1993، الملغى بموجب الأمر رقم 01-03، المؤرخ في 20/08/2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، الجريدة الرسمية عدد 47، الصادر في 22/08/2001، المعدل والمتمم بالأمر 06-08 المؤرخ في 15/07/2006، الجريدة الرسمية عدد 47، الصادرة في 19/07/2006.
- 18- الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17/07/1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 39، الصادرة في 23/07/1995.
- 19- الأمر رقم 95-22، المؤرخ في 26/08/1995، يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 48، الصادرة في 03/09/1995.
- 20- الأمر رقم 95-25، المؤرخ في 25/12/1995، يتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، الجريدة الرسمية عدد 55، الصادرة في 27/12/1995.
- 21- الأمر رقم 95-27، المؤرخ في 30/12/1995، يتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية عدد 82، الصادرة في 31/12/1995.
- 22- الأمر رقم 96-31، المؤرخ في 30/12/1996، المتضمن قانون المالية لسنة 1997، الجريدة الرسمية عدد 85، الصادرة في 31/12/1996.
- 23- القانون رقم 97-02، المؤرخ في 31/12/1997، يتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية عدد 89، الصادرة في 31/12/1997.
- 24- القانون رقم 99-11، المؤرخ في 23/12/1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية عدد 92، الصادرة في 25/12/1999.

- 25- الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 20/08/2001، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، الجريدة الرسمية عدد 47، الصادرة في 22/08/2001.
- 26- القانون رقم 01-12، المؤرخ في 19/07/2001، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، الجريدة الرسمية عدد 38، الصادرة في 21/07/2001.
- 27- القانون رقم 01-19، المؤرخ في 12/12/2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية عدد 77، الصادرة في 15/12/2001.
- 28- القانون رقم 01-18، المؤرخ في 12/12/2001، يتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية عدد 77، الصادرة في 15/12/2001.
- 29- القانون رقم 01-21، المؤرخ في 22/12/2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية عدد 79، الصادرة في 23/12/2001.
- 30- القانون رقم 02-11، المؤرخ في 24/12/2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية عدد 86، الصادرة في 25/12/2002.
- 31- القانون رقم 03-10، المؤرخ في 19/07/2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 43، الصادرة في 20/07/2003.
- 32- الأمر رقم 05-05، المؤرخ في 25/07/2005، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 26/07/2005.
- 33- القانون رقم 05-16، المؤرخ في 31/12/2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية عدد 85، الصادرة في 31/12/2005.
- 34- القانون رقم 06-06، المؤرخ في 20/02/2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية عدد 15، الصادرة في 12/03/2006.
- 35- القانون رقم 06-24، المؤرخ في 26/12/2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية عدد 85، الصادرة في 27/12/2006.
- 36- الأمر رقم 08-02، المؤرخ في 24/07/2008، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية عدد 42، الصادرة في 27/07/2008.
- 37- القانون رقم 08-15، المؤرخ في 20/07/2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات واطمام انجازها الجريدة الرسمية عدد 44، الصادرة في 03/08/2008.

38- الأمر رقم 09-01، المؤرخ في 22/07/2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الجريدة الرسمية عدد 44، الصادرة في 26/07/2009.

39- القانون رقم 10-02، الممضي في 29 يونيو 2010، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الاقليم، الجريدة الرسمية عدد 61، الصادرة في 21/10/2010.

40- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22/06/2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة في 03/07/2011.

41- القانون رقم 11-16، المؤرخ في 28/12/2011، المتضمن قانون المالية لسنة 2012، الجريدة الرسمية عدد 72، الصادرة في 29/12/2011.

د- النصوص التنظيمية:

1- المرسوم رقم 67-145، المؤرخ في 31/08/1967، يتعلق بالاعتطاع من إيرادات التسيير، الجريدة الرسمية عدد 71، الصادرة في 31/08/1967.

2- المرسوم رقم 68-214، المؤرخ في 30/05/1968، يتضمن تحديد الأحكام الخاصة المطبقة على الموظفين البلديين، الجريدة الرسمية عدد 44، الصادرة في 31/05/1968.

3- المرسوم رقم 71-179، المؤرخ في 30/06/1971، يتضمن تحديد كفاءات تأسيس وتنظيم وتسيير المؤسسة العمومية البلدية، الجريدة الرسمية عدد 56، الصادرة في 09/07/1971.

4- المرسوم رقم 73-136، المؤرخ في 09/08/1973 يتعلق بتسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية عدد 67، الصادرة في 21/08/1973.

5- المرسوم رقم 81-267، المؤرخ في 10/10/1981، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 41، الصادرة في 13/10/1981.

6- المرسوم رقم 81-371، المؤرخ في 26/12/1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 29/12/1981.

7- المرسوم رقم 81-372، المؤرخ في 26/12/1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها القطاع السياحي؛ الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 29/12/1981.

- 8- المرسوم رقم 81-373، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الفلاحة والثورة الزراعية الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.
- 9- المرسوم رقم 81-374، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الصحة، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.
- 10- المرسوم رقم 81-375، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاعي النقل والصيد البحري، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.
- 11- المرسوم رقم 81-376، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع العمل والتكوين المهني، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.
- 12- المرسوم رقم 81-377، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التربية، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.
- 13- المرسوم رقم 81-378، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاعي الصناعة والطاقة، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.
- 14- المرسوم رقم 81-379، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع المياه، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.
- 15- المرسوم رقم 81-380، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.
- 16- المرسوم رقم 81-381، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.
- 17- المرسوم رقم 81-382، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الثقافة، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.

- 18- المرسوم رقم 81-383، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التجارة، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.
- 19- المرسوم رقم 82-384، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع البريد والمواصلات، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.
- 20- المرسوم رقم 81-385، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.
- 21- المرسوم رقم 81-386، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الشؤون الدينية، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.
- 22- المرسوم رقم 81-387، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1981/12/29.
- 23- المرسوم رقم 82-190، المؤرخ في 1982/05/29 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاعي السكن والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 22، الصادرة في 1982/06/01.
- 24- المرسوم رقم 82-31، المؤرخ في 1982/01/23، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية عدد 04، الصادرة في 1982/01/26.
- 25- المرسوم رقم 83-200، المؤرخ في 1983/03/19، يحدد شروط انشاء المؤسسات العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 1983/03/22.
- 26- المرسوم رقم 83-201، المؤرخ في 1983/03/19، يحدد شروط انشاء المقاولات العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 1983/03/22.
- 27- المرسوم رقم 83-374، المؤرخ في 1983/05/25، المتضمن المصادقة على قرارات التأميم الاراضي لصالح الصندوق الوطني للثورة الزراعية وحل الاجهزة الخاصة بتنفيذ العمليات المؤقتة للثورة الزراعية، الجريدة الرسمية عدد 22، الصادرة في 1983/05/31.

- 28- المرسوم رقم 71/84، المؤرخ في 17/03/1984، يحدد قائمة مصاريف البلديات وإيراداتها، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 20/03/1984.
- 29- المرسوم رقم 86-266، المؤرخ في 04/11/1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، الجريدة الرسمية عدد 45، الصادرة في 05/11/1986.
- 30- المرسوم رقم 87-146، المؤرخ في 30/06/1987، يتضمن انشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة في 01/07/1987.
- 31- المرسوم التنفيذي رقم 89-92، المؤرخ في 20/06/1989، يحدد صلاحيات وزير التربية والتكوين، الجريدة الرسمية عدد 25، الصادرة في 21/06/1989.
- 32- المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المؤرخ في 25/07/1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية عدد 31، الصادرة في 28/07/1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-305، المؤرخ في 24/08/1991، الجريدة الرسمية عدد 41، الصادرة في 04/09/1991.
- 33- المرسوم التنفيذي رقم 90-405، المؤرخ في 22/12/1990، يتضمن تحديد قواعد احداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين والحضريين وتنظيم ذلك، الجريدة الرسمية عدد 56، الصادرة في 26/12/1990.
- 34- المرسوم التنفيذي رقم 91-26، المؤرخ في 02/02/1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الجريدة الرسمية عدد 6، الصادرة في 06/02/1991.
- 35- المرسوم التنفيذي رقم 91-27، المؤرخ في 02/02/1991، يحدد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية، الجريدة الرسمية عدد 06، الصادرة في 06/02/1991.
- 36- المرسوم التنفيذي رقم 91-176، المؤرخ في 28/05/1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، الجريدة الرسمية عدد 26، الصادرة في 01/06/1991.
- 37- المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المؤرخ في 28/05/1991، يحدد اجراءات اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية عدد 26، الصادرة في 01/06/1991.

- 38- المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المؤرخ في 02/02/1991، يحدد اجراءات اعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، الجريدة الرسمية عدد 26، الصادرة في 01/06/1991.
- 39- المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14/11/1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية عدد 82، الصادرة في 15/11/1992، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 16/11/2009، الجريدة الرسمية عدد 67، الصادرة في 19/11/2009.
- 40- المرسوم التنفيذي رقم 93-57، المؤرخ في 27/02/1993، يتعلق بنفقات تجهيز الدولة، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 03/03/1993.
- 41- المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23/07/1995، يحدد أجهزة الادارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية عدد 48، الصادرة في 27/07/1995.
- 42- المرسوم التنفيذي رقم 94-294، المؤرخ في 25/09/1994، يتضمن كفاءات حل وتصفية المؤسسات العمومية غير المستقلة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الجريدة الرسمية عدد 63، الصادرة في 05/10/1994.
- 43- المرسوم التنفيذي رقم 94-321، المؤرخ في 17/10/1994، يتضمن تطبيق أحكام المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم 93-12، المتعلق بتطوير الاستثمار ويحدد شروط تعيين المناطق الخاصة وضبط حدودها، الجريدة الرسمية عدد 67، الصادرة في 19/10/1994.
- 44- المرسوم التنفيذي رقم 96-295، المؤرخ في 08/09/1996، يحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 087-302، الذي عنوانه " الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 11/09/1996.
- 45- المرسوم التنفيذي رقم 96-296، المؤرخ في 08/09/1996، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب وتحديد قانونها الأساسي، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 11/09/1996.
- 46- المرسوم التنفيذي رقم 98-227، المؤرخ في 13/07/1998، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية عدد 51، الصادرة في 15/07/1998.

- 47- المرسوم التنفيذي رقم 98-370، المؤرخ في 23/11/1998، يتعلق بتصنيف البلديات والتجمعات البلدية في محطات مصنفة، الجريدة الرسمية عدد 88، الصادرة في 1998/11/25.
- 48- المرسوم التنفيذي رقم 03-80، المؤرخ في 25/02/2003، يتضمن إنشاء المجلس الوطني الاستشاري لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 13، الصادرة في 25/02/2003.
- 49- المرسوم التنفيذي رقم 05-79، المؤرخ في 26/02/2005، يحدد صلاحيات وزير الثقافة، الجريدة الرسمية عدد 16، الصادرة في 02/03/2005.
- 50- المرسوم التنفيذي رقم 06-355، المؤرخ في 09/10/2006، يتعلق بصلاحيات المجلس الوطني للاستثمار وتشكيلته وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة في 2006/10/11.
- 51- المرسوم التنفيذي رقم 06-356، المؤرخ في 09/10/2006، يتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة في 2006/10/11.
- 52- المرسوم التنفيذي رقم 06-485، المؤرخ في 23/12/2006، يحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 089-302 الذي عنوانه "الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب"، الجريدة الرسمية عدد 84، الصادرة في 24/12/2006.
- 53- المرسوم التنفيذي رقم 06-486، ممضي في 23/12/2006، يحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 116-302، الذي عنوانه "الصندوق الخاص بالتنمية الاقتصادية للهضاب العليا"، الجريدة الرسمية عدد 84، الصادرة في 24/12/2006.
- 54- المرسوم التنفيذي رقم 07-103، المؤرخ في 02/04/2007، يتضمن إنشاء مراكز تسهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية عدد 22، الصادرة في 2007/04/04.
- 55- المرسوم التنفيذي رقم 07-119، المؤرخ في 23/04/2007، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ويحدد قانونها الأساسي، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة في 25/04/2007.

56- المرسوم التنفيذي رقم 07-120، ممضي في 23/04/2007، يتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلتها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة في 25/04/2007.

57- المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المؤرخ في 06/09/2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة في 07/09/2008.

58- المرسوم التنفيذي رقم 10-20، المؤرخ في 12/01/2010، يتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلها وسيرها الجريدة الرسمية عدد 04، الصادرة في 17/01/2010.

59- المرسوم التنفيذي رقم 11-334، المؤرخ في 20/09/2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي ادارة الجماعات الاقليمية، الجريدة الرسمية عدد 53، الصادرة في 28/09/2011.

60- المرسوم التنفيذي رقم 12-315، المؤرخ في 21/08/2012، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، الجريدة الرسمية عدد 49، الصادرة في 09/09/2012.

61- المرسوم التنفيذي رقم 13-134، المؤرخ في 10/04/2013، يحدد صلاحيات وزير التضامن والاسرة وقضايا المرأة، الجريدة الرسمية عدد 20، الصادرة في 21/04/2013.

62- القرار الوزاري والمشارك المؤرخ في 22/01/1985، يتعلق بتقسيم فصول المصالح والبرامج والعمليات التي لا تندرج في البرامج الى فصول فرعية لحسابات المصاريف والايادات وبنود بشأن إطار ميزانيتي البلديات وحساباتها، الجريدة الرسمية عدد 17، الصادرة في 17/04/1985.

63- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09/05/2010، يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة في 09/06/2010.

ثانيا- المؤلفات:

1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.

2- أحمد رشيد، التنمية المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.

- 3- بلقاسم بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، مطبعة دحلب الجزائر، 1993.
- 4- بكر قباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
- 5- حسين عمر، الاستثمار والعولمة، سلسلة مبادئ المعرفة الاقتصادية الطبعة 1 دار الكتاب الحديثة، القاهرة، 2000.
- 6- حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1983.
- 7- محي الدين صابر، التغيير الحضاري وتنمية المجتمع، الطبعة الثانية، المكتبة العصرية، بيروت لبنان، 1986.
- 8- محمد الأمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن أعمر ورحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 9- محمد حسن الدخيل، إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2009.
- 10- محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، بدون سنة.
- 11- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 12- صالح صالح، المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006.
- 13- علاء زهير الرواشدة، العولمة والمجتمع، دار المحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- 14- عليوش قربوع كمال، قانون الاستثمارات في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- 1- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982.
- 2- صبحي محرم، التقسيم الإداري كمدخل لتطوير الحكم المحلي، نشر المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، القاهرة، طباعة دار العالم العربي، 1973.
- 3- عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، القاهرة، 2001.

- 4- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة-، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1973.
- 5- علي خطار الشطاوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، مصر، 2002.
- 6- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2006.

ثالثا- المقالات:

- 1- إبراهيم بوطالب، إشكالية العجز في ميزانية البلدية، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 21 عدد 41، 2010.
- 2- محمد عبد الله العربي، دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الادارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية، القاهرة، العدد الأول، أبريل 1967.
- 3- مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائر، العدد 1، ديسمبر 2002.
- 4- محمد الهادي مباركي، المؤسسة المصغرة: المفهوم والدور المرتقب، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 11، منشورات معهد العلوم الاقتصادية، جامعة قسنطينة، 1999.
- 5- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، حوليات مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة قسنطينة، العدد 5، 2002.
- 6- محمد عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، مجل المنظمة العربية للعلوم الإدارية، السنة 17 العدد الثاني، أغسطس سنة 1975.
- 7- عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 1 جوان، 1999.
- 8- يوسف بن ناصر، معطية جديدة في التنمية المحلية: حماية البيئة، مركز البحوث والاعلام والوثائق للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة وهران، الجزائر.

رابعا: الرسائل والمذكرات:

- 1- سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في التنمية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2008-2009.

2- نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 90-08 أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2006-2007.

3- سهيلة صالح، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2008-2009.

خامسا- الملتقيات:

1- بن عبد القادر بن منصور، ناصر الدين بن شايب وسليمان مرابط، آليات وأدوات تفعيل تدخل البلدية الجزائرية في مجالات التنمية في ظل تراجع دور الدولة المركزية، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول الحكم الراشد المحلي والتنمية الإقليمية "حالة الدول المتوسطة"، المنعقد يومي 26 و 27 أبريل 2003 كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة قسنطينة بالتعاون مع جامعة بيار منداس - غرونوبل، فرنسا.

2- عبد القادر العلياني، الجانب الاقتصادي لعمل الجماعات المحلية التنموي بالمغرب، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول الحكم الراشد المحلي والتنمية الإقليمية "حالة الدول المتوسطة"، المنعقد يومي 26 و 27 أبريل 2003 كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة قسنطينة بالتعاون مع جامعة بيار منداس - غرونوبل، فرنسا.

3- موسى رحمانى ووسيلة السبتي، مداخلة حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول واقع الجماعات المحلية في ظل الاصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، بدون تاريخ.

4- سداوي موسى وسعودي محمد، الجباية البيئية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، مداخلة في الملتقى الوطني الثالث حول التنمية المحلية المستدامة، البعد البيئي، جمعية الأنوار للأنشطة العلمية والثقافية، المركز الجامعي المدية يومي 03 و 04 مارس 2008.

سادسا- مصادر الإنترنت:

1- أحمد شرفي، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 4،

www.ULUM.NL2009

2- قاسمي التسماني، البناء الدستوري الجديد لتوزيع الاختصاص بين الدولة والجهات،
www.marocdroit.com.

3- شريف غياط، محمد بوقموم، التجربة الجزائرية في تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة
ودورها في التنمية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 24 العدد 1
،2008.

<http://www.microfinancegateway.org/.../mfg-ar-the-develo...>

4- سابعا- وثائق ومطبوعات:

1- الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 49، المجلس الشعبي الوطني، 28 فيفري 2003.

2- الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 206، المجلس الشعبي الوطني، 13 مارس 2011.

3- الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 207، المجلس الشعبي الوطني، 14 مارس 2011.

II. المراجع باللغة الفرنسية:

أولا- النصوص القانونية في إطار القانون المقارن:

1- **Code Général des collectivités territoriales**, 12^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2009.

ثانيا- المؤلفات:

1- (C) RAHMANI, **Les finances des communes algériennes**, 2^{ème} édition, Casbah, 2009.

2- (E) AUBIN, (C) ROCHE, **Droit de la nouvelle décentralisation**, Paris, Gualino éditeur, 2005

3- (J-B) AUBY, (J-F) AUBY, (R) NOGUELLOU, **Droit des collectivités locales**, Paris, PUF, 3^{ème} édition refondue, 2004.

4- (J-B) AUBY, (J-F) AUBY, **Droit de la collectivité locale**, 1^{ère} édition, PUF, 1990.

5- (L) TESOKA, **Les rapports entre les collectivités territoriales**, PUAM, 2004.

6- (S) BENAÏSSA, **L'aide de l'Etat aux collectivités locales**, OPU, 1982.

ثالثا- الرسائل و المذكرات:

1- (N) HACHIMI, **La coopération internationale entre les collectivités locale : une approche du développement ? cas de larabaanath Iraten Algérie- Saint Denis France**, mémoire de magister, Université Mouloud Mammeri de Tizi Ouzou, faculté des sciences économique et des sciences de gestion, 2003.

رابعا- المقالات:

- 1- (J-F) BRISSON, « **Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales** », A.J.D.A, 24 mars 2003.
- 2- (J-M) PONTIER, « **SEMPER MANET. Sur une clause générale de compétence** », R.D.P, 1984.
- 3- (T) ESSAID, « **Note sur les problèmes de gestion de la commune** », CDRA, bulletin n° 1 janvier, 1990.
- 4- (Z) MOUSSA « **Evaluation de la décentralisation territoriale en Algérie 1967-1988** », Revue Africain de droit international et comparé, N°4, 1992.
- 5- (Z) MOUSSA « **Les finances locales : une tentative d'approche** », Annales, U.R.A.M.A, Université Mentouri, Constantine, 1998.
- 6- (Z) MOUSSA « **Les équipement collectifs un mode de traitement des problèmes locaux** », Annales, L.E.R.M.M, Université Mentouri, Constantine, vol IV ,2001 .
- 7- (Z) MOUSSA « **Les modes de gestion des services publics locaux, Gestion des collectivités locales**», Laboratoire de Recherche Grand Maghreb Economie et Société, communications du séminaire sur la gestion des collectivités locales, Université Mentouri, Constantine, 9-10 janvier 2008.

خامسا: الملتقيات

- 1- (Z) Moussa, (L) Senoussi, **La dimension socio-culturelle ; un préalable incontournable pour le développement locale**, Colloque international sur « La gouvernance locale et le développement territorial : cas des pays Méditerranéens, 26-27 Avril 2003, la faculté des sciences économiques et des sciences de gestion, université de Constantine et université de Pierre Mendès Grenoble France.

سادسا- الوثائق:

- 1- CENEAP, **Etudes sur la typologie des collectivités locales**, rapport N7, condition d'application des nouvelles procédures de gestion, volume 1, gestion locale, état de lieux, première partie, organisation de la commune juin 1995.
- 2- Lexique de politique, Dalloz, 1992.

سادسا- مصادر الانترنت:

- 1- (M) Benjamin, **Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques**, thèse doctorat, Université d'auvergne - CLERMONT FERRAND I, U.F.R DE DROIT, 17 novembre 2006.<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00688446/document>.

- 2- (M-A) BENABDALLAH, **Quelle territorialisation de l'action publique ? Les compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales**, REMALD, N 87-88 Juillet, octobre 2009,aminebenabdallah,hantetfort.com/list/droit_administratif/28277800, pdf.

**قائمة الجداول
والأشكال والملامح**

قائمة الجداول:

الصفحة	العنوان	الرقم
85-84	مبالغ الاقتطاع من قسم التسيير لقسم التجهيز والاستثمار لبلديات ولاية المسيلة سنة 2012	01
106	تركيبة مستخدمي البلديات سنة 2014	02
126-125	مبالغ رخص البرامج بعنوان المخطط البلدي للتنمية في إطار برنامج دعم النمو الاقتصادي، ومبالغ الاقتطاع من قسم التسيير لقسم التجهيز والاستثمار لبلديات ولاية المسيلة للفترة (2010-2014)	03
136-135	مبالغ رخص البرامج بعنوان المخطط البلدي للتنمية في إطار برنامج دعم النمو الاقتصادي لبلديات ولاية المسيلة للفترة (2010-2014)	04
138	توزيع رخص البرامج بعنوان المخطط البلدي للتنمية في إطار برنامج دعم النمو الاقتصادي حسب القطاعات لولاية المسيلة للفترة (2010-2014)	05

قائمة الأشكال:

الرقم	العنوان	الصفحة
01	مساهمة الاقطاع من قسم التسيير لقسم التجهيز والاستثمار في تحقيق التنمية المحلية لبلديات ولاية المسيلة سنة 2012	86
02	تركيبة مستخدمي البلديات حسب إحصائيات المديرية العامة للوظيفة العمومية سنة 2014	106
03	مساهمة المخطط البلدي للتنمية البلدي للتنمية في تحقيق التنمية المحلية مقارنة بمساهمة الاقطاع من قسم التسيير لقسم التجهيز والاستثمار لبلديات ولاية المسيلة للفترة (2010-2014)	127
04	توزيع مبالغ رخص البرامج بعنوان المخطط البلدي للتنمية في إطار برنامج دعم النمو الاقتصادي على بلديات ولاية المسيلة للفترة (2010-2014)	137
05	توزيع رخص البرامج بعنوان المخطط البلدي للتنمية في إطار برنامج دعم النمو الاقتصادي حسب القطاعات لولاية المسيلة للفترة (2010-2014)	139

قائمة الملاحق:

العنوان	الرقم
هيكل عام لاتفاقية التعاون اللامركزي	01
نموذج عن البطاقة الحسابية	02
تقسيم البلديات حسب حجمها الديمغرافي " التقسيم الإقليمي لسنة 1984"	03
04 نماذج عن الهياكل التنظيمية لأربعة بلديات من ولاية المسيلة طبقا لأحكام الباب الرابع " الأحكام المطبقة على المناصب العليا في الإدارة البلدية" من المرسوم التنفيذي رقم 91-26، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات	04

بطاقة رقم 01:

هيكل عام لاتفاقية للتعاون اللامركزي

اتفاقية تعاون لامركزي بين (ولاية/بلدية)....- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية - و(الجماعة الإقليمية الأجنبية)....- البلد.

إن الجماعة الإقليمية الجزائرية)....مثلة بالسيد (اسم وصفة الموقع) ، و (الجماعة الإقليمية الأجنبية)....مثلة بالسيد (اسم وصفة الموقع)،
اعتبارا للروابط والعلاقات (التاريخية، الصداقة، الاجتماعية، الثقافية،...) التي تربط بين (الجماعة الإقليمية الجزائرية).... و (الجماعة الإقليمية الأجنبية)،

رغبة منها في تعزيز علاقات التعاون الشائبة التي تربط بين الشعبين.....
وفي إطار احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها،
مع اعتبار موافقة السلطة الوصية شرطا واقفا لتنفيذ هذه الاتفاقية،
اتفقتا على ما يلي:

المادة الأولى: المبادئ والأطر القانونية.

المادة الثانية: الأهداف.

المادة الثالثة: ميادين التعاون.

المادة الرابعة: مخطط العمل.

المادة الخامسة: الالتزامات والأحكام المالية.

المادة السادسة: الدخول حيز التنفيذ.

المادة السابعة: مدة الاتفاقية.

المادة الثامنة: تعديل الاتفاقية.

المادة التاسعة: متابعة وتقييم تنفيذ الاتفاقية.

المادة العاشرة: حل الاتفاقية. (إن اقتضى الأمر)

عن (الجماعة الإقليمية الأجنبية الشريكة)

الاسم-اللقب-التوقيع

عن (الجماعة الإقليمية)

الاسم-اللقب-التوقيع

حرر ب..... (المكان) ، في... (التاريخ)

ولاية المسيلة

بلدية: المسيلة

خزينة: المسيلة

تحديد تقديرات مداخيل الميزانية

ذات الطابع الجبايي

لسنة 2014

بالدينار

ملاحظات	تقديرات سنة 2014	طبيعة الضرائب والرسوم
	1 055 656 634	الرسم على النشاط المهني TAP
	3 481 752	الرسم العقاري والتطهيري TA-TF
	22 005 049	الضريبة الجزافية الوحيدة IFU
	-	الضريبة الجزافية الوحيدة IFU IM
	2 146 546	الرسم على نشاط المهني (ن م أ) (TAP THC)
	8 218 154	الضريبة على الدخل العقاري IRG F
	75 181 253	الرسم على القيمة المضافة TVA
	1 166 689 389	مجموع تقديرات المدخول الجبايي

المسيلة في: 10 أكتوبر 2013
 مدير الضرائب
 عبد الباقى



ملاحظات	تقديرات سنة 2014	طبيعة الضرائب والرسوم
		الرسم على الذبح حقوق التوقف في المساحات والأسواق المداخيل الأخرى وللأستغلال مداخيل أخرى ذات أملاك عمومية
		المجموع

المسيلة في:

ملاحظة: تعاد إلى مديرية الضرائب

بعد ملئها عند نهاية المصادقة على الميزانية

(1) شطب العبارة الغير مفيدة .

رئيس المجلس الشعبي البلدي

تحديد تقديرات مداخيل الميزانية

ذات الطابع الجبايي

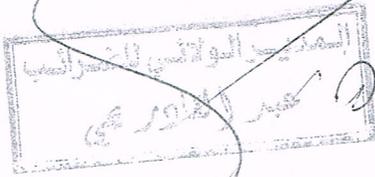
لسنة 2014

بالدينار

ملاحظات	تقديرات سنة 2014	طبيعة الضرائب والرسوم
	968 157	الرسم على النشاط المهني T A P
	-	الرسم العقاري والتطهيري TA-TF
	17 741	الضريبة الجزافية الوحيدة IFU
	-	الضريبة الجزافية الوحيدة IFU IM
	-	الرسم على نشاط المهني (ن م أ) (TAP THC)
	-	الضريبة على الدخل العقاري IRG F
	-	الرسم على القيمة المضافة TVA
	985 898	مجموع تقديرات المدخول الجبايي

10 أكتوبر 2013

المسيلة في:



ملاحظات	تقديرات سنة 2014	طبيعة الضرائب والرسوم
		الرسم على الذبائح
		حقوق التوقف في المساحات والأسواق
		المداخيل الأخرى وللأستغلال
		مداخيل أخرى ذات أملاك عمومية
		المجموع

اولاد سليمان في:

ملاحظة: تعاد إلى مديرية الضرائب

بعد ملئها عند نهاية المصادقة على الميزانية

(1) شطب العبارة الغير مفيدة .

رئيس المجلس الشعبي البلدي

الملحق رقم (04)

تقسيم البلديات بحسب حجمها الديمغرافي "التقسيم الإقليمي لسنة 1984"

عدد البلديات	الحجم الديمغرافي للبلدية (إحصاء 1987)
103	أقل من 3.000 ساكن
196	من 3.000 إلى 4.999 ساكن
250	من 5.000 إلى 6.999 ساكن
297	من 7.000 إلى 9.999 ساكن
316	من 10.000 إلى 14.999 ساكن
124	من 15.000 إلى 19.999 ساكن
122	من 20.000 إلى 29.999 ساكن
70	من 30.000 إلى 49.999 ساكن
31	من 50.000 إلى 79.999 ساكن
12	من 80.000 إلى 100.000 ساكن
20	أكثر من 100.000 ساكن
1541	المجموع

المصدر: الإحصاء العام للسكن والاسكان 1987، الديوان الوطني للإحصاء، الجزائر،

1988.

نسخة من سجل مداوات المجلس الشعبي البلدي

جلسة يوم: 2007/01/22

موضوع الدأولة: تعديل الهيكل التنظيمي للبلدية.

في اليوم الثاني والعشرين من شهر جانفي عام ألفين وسبعة وعلى الساعة الثالثة مساء اجتمع أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمقرهم العادي بقاعة المداوات تحت إشراف السيد / جمعاع علي بصفته رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا تبعا للاستدعاءات الموجهة لهم من قبله بتاريخ: 2007/01/17 والمسجلة تحت رقم: 2007/29.

الحاضرون: زكري حسين - بن مبارك ددحمان - خضرة جلول - تومي حسين.

الغائبون بدون عذر: اوعيل عبد الحميد - زنيطيط علي..

بعد التأكد من حضور أغلبية الأعضاء افتتحت الجلسة من طرف الرئيس وتم تعيين

السيد / حسين زريق الأمين العام للبلدية كاتبا للجلسة.

التداول -

عرض الرئيس على نوابه موضوع المداولة والتضمن تعديل في الهيكل التنظيمي للبلدية وبناء على تعليمة السيد والي الولاية رقم 369 المؤرخة في 18/05/1988 المتضمنة تعديل الهيكل التنظيمي للبلديات والذي كان مقسما إلى أربعة (04) أصناف حسب عدد السكان أي أن بلديتنا كانت في الصنف الأول من 01 نسمة إلى 10.000 نسمة وتم إلغاء هذا الصنف وذلك تماشيا مع أحكام المرسوم رقم: 26/91 المؤرخ في 02/02/1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات وبناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي رقم 2005/11 المؤرخة في: 17/05/2005 المتضمنة تعديل الهيكل التنظيمي للبلدية الذي يمنح للبلدية مصلحتين - وبناء على مراسلة السيد: والي ولاية المسيلة رقم: 07/55 بتاريخ: 16/01/2007 والمتضمنة فصل مصلحة الشؤون الإدارية والمالية والعمليات التقنية إلى مصلحتين حيث أصبح كالتالي:

01- مصلحة الشؤون الإدارية والمالية

02- مصلحة العمليات التقنية وتضم: مكتب العمليات التقنية والباقي بدون تغير

ويقتراح على الأعضاء الموافقة على هذا التعديل.

وبعد الحوار والناقشة التي دارت بين الأعضاء يوافقون على تعديل الهيكل التنظيمي للبلدية حسب

القنة من 01 نسمة إلى 20.000 نسمة وفق النموذج المرفق لهذه المداولة.

رئيس المجلس الشعبي البلدي



الهيكل التنظيمي للمبديات المصنفة في الصنف الأول عدد السكان من 01 إلى 20.000 نسمة
يحدد الهيكل التنظيمي لهذه البلديات كما يلي :

- 01 - الأمانة العامة تتكون من (02) فرعين
- 02 - مصلحة التنظيم والشؤون العامة تتكون من (03) مكاتب و03 فروع
- 03 - مصلحة الشؤون الإدارية والمالية تتكون من (02) مكاتب و03 فروع
- 04 - مصلحة العمليات التقنية . وتتكون من مكتب (01) و03 فروع

(01) الأمانة العامة :

- أ- فرع كتاب المجلس
- ب- فرع المصالح المشتركة

(02) مصلحة التنظيم والشؤون العامة :

1- مكتب التنظيم و الحالة المدنية يضم :

- أ- فرع التنظيم
- ب- فرع الحالة المدنية
- ت- فرع الانتخابات و الإحصاء

2- مكتب الشؤون العامة

3- مكتب الشؤون الاجتماعية

(03) مصلحة الشؤون الإدارية و المالية :

1- مكتب الشؤون الإدارية يضم :

- أ- فرع تسيير الحياة المهنية للمستخدمين
- ب- فرع تسيير ممتلكات البلدية
- ت- فرع الصفقات

2- مكتب الميزانية و العمليات المالية يضم :

- أ- فرع الميزانية
- ب- فرع العمليات المالية

(04) مصلحة العمليات التقنية يضم :

1- مكتب العمليات التقنية يضم :

- أ- فرع البناء و التعمير
- ب- فرع الاستغلال المباشر
- ج- فرع الحضرة و الصيانة العامة

ملاحظة :

01 : الأمانة العامة

03 : المصالح

06 : المكاتب

13 : الفروع

23 منصب عمل

الميكسل التنظيمي للبلديات المصنفة في العنصر الثالث

عدد السكان من : 20.001 نسمة الى 50.000 نسمة

- يحدد الميكسل التنظيمي لهذه البلديات كما يلي :

Maadid
المصالح

- 1- الامانة العامة تتكون من : (02) مكتبين
- 2- مصلحة التنظيم و الشؤون العامة تتكون من : (03) مكاتب
- 3- مصلحة الشؤون الادارية و المالية تتكون من : (03) مكاتب
- 4- مصلحة العمليات التقنية تتكون من : (03) مكاتب
- 5- الامانة العامة تتكون من : مكتب كتابة المجلس
- 2- مكتب المصالح المشتركة
- 6- مصلحة التنظيم و الشؤون العامة : 1- مكتب التنظيم
- 2- مكتب الحالة المدنية
- 3- مكتب الشؤون العامة و يقيم :
 - (أ) - فرع الشؤون الاجتماعية
 - (ب) - فرع الشؤون العامة
- 7- مصلحة الشؤون الادارية و المالية : 1 - مكتب تسيير الموظفين
- 2- مكتب الميزانية و العمليات المالية
- 3- مكتب الصفقات و ممتلكات البلدية يضم :
 - (أ) - فروع الصفقات
 - (ب) - فرع ممتلكات البلدية
- 8- مصلحة العمليات التقنية : 1- مكتب البناء و التعمير
- 2- مكتب الاستغلال المباشر
- 3- مكتب الحضيرة و الصيانة العامة و يضم :
 - (أ) - فرع الصيانة العامة
 - (ب) - فرع تسيير المخازن و العتاد

- ملاحظة :

- 01 - الامانة العامة :
- 03 - المصالح :
- 11 - المكاتب :
- 06 - الفروع :

8

- الهيكل التنظيمي لبلديات -

الصف الثالث من : 20.001 الى 50.000 نسمة.

- البلديات المعنية -

- 01- المعاظم
- 02- مفسرة
- 03- سيدي عيسى
- 04- حمام الضلعة

يحتوي الهيكل التنظيمي على (21) واحد وعشرون منصبا عاليا مقسمة

كما يلي:

- 01 - الأمانة العامة : 01 x 4 = 04
- 02 - المصالح : 03 x 4 = 12
- 03 - المكاتب : 11 x 4 = 44
- 04 - الفروع : 06 x 4 = 24

المجموع : 21 x 4 = 84

موزعة كمايلي :

* الأمانة العامة : 1 - مكتب كتابة المجلس.

2 - مكتب المصالح المشتركة.

مديرية التنظيم والشؤون العامة : وتضم ثلاثة مصالح :

1 - مصلحة التنظيم والشؤون القانونية.

2 - مصلحة الشؤون العامة.

3 - مصلحة الشؤون الاجتماعية.

* مصلحة التنظيم والشؤون القانونية :

1 - مكتب الحالة المدنية.

2 - مكتب التنظيم والشرطة العامة.

3 - مكتب الانتخابات و الإحصائيات.

4 - مكتب المنازعات و الشؤون القانونية.

ب * مصلحة الشؤون العامة :

1 - مكتب الوقاية الصحية العمومية.

2 - مكتب الشؤون الفلاحية.

ج * مصلحة الشؤون الاجتماعية :

1 - مكتب الشؤون الاجتماعية ويضم فرعين :

أ - فرع الشؤون الاجتماعية.

ب - فرع الشؤون العامة.

2 - مكتب الشؤون الثقافية والرياضية ويضم فرعين :

أ - فرع ترقية الأنشطة الثقافية.

ب - فرع ترقية الأنشطة الرياضية.

مديرية الإدارة والمالية : وتضم ثلاثة مصالح :

1 - مصلحة تسيير الموظفين.

2 - مصلحة الميزانية والعمليات المالية.

3 - مصلحة الصفقات و ممتلكات البلدية.

أ - مصلحة تسيير الموظفين :

1 - مكتب تسيير الموظفين

2 - مكتب الحركة و الإحصائيات

ب - مصلحة الميزانية و العمليات المالية:

1- مكتب الميزانية

2- مكتب العمليات المالية و يضم فرعين :

أ - فرع التسيير

ب - فرع التجهيز

ج - مصلحة الصفقات و ممتلكات البلدية:

1- مكتب متابعة الجرد العام

2- مكتب تسيير الممتلكات

3- مكتب الصفقات

الدائرة التقنية: وتضم مصلحتين :

1 - مصلحة التعمير و البناء

2 - مصلحة الصيانة العامة و الوسائل

أ - مصلحة التعمير و البناء:

1- مكتب التعمير و البناء

2- مكتب متابعة المشاريع

ب - مصلحة الصيانة العامة و الوسائل:

1- مكتب الاستغلال المباشر

2- مكتب تسيير المخازن و العتاد

3- مكتب الصيانة العامة : و يضم ثلاث فروع :

أ - فرع الطرق و الإدارة

ب - فرع التطهير و النظافة

ج - فرع الترميمات

التالية : يكلف السادة الأمين العام للبلدية و أمين خزينة البلدية بتنفيذ هذا القرار، الذي سيدرج ضمن

القرارات الإدارية البلدية

لغة
لف

سيدي عيسى في

رئيس المجلس الشعبي البلدي

بلدي

2015
107
2015

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية المسيلة

دائرة المسيلة

بلدية المسيلة

رقم: 46 / 2009

نسخة من سجل مداوات المجلس الشعبي البلدي

بلدية المسيلة ، جلسة يوم : 2009/06/27

دائرة المسيلة
صودق عليه
رقم :
بتاريخ :
03 سبتمبر 2009

التعديلات / تعديل المداولة رقم 70 المؤرخة في 2008/11/26 المتضمنة الهيكل التنظيمي للبلدية

في اليوم السابع و العشرين من شهر جوان عام ألفين و تسعة و على الساعة الثانية زوالا (14)، اجتمع المجلس الشعبي البلدي لبلدية المسيلة ، في دورة عادية بمكانه العادي للجلسات قاعة المداوات تحت رئاسة السيد : جريوي عمار بصفته رئيسا للمجلس الشعبي البلدي لبلدية المسيلة ، بناء على الاستدعاء الموجهة لأعضاء المجلس بتاريخ 17 جوان 2009 طبقا للمادة 16 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية الحاضرون :

عويضة عبد القادر - ميرة بايزيد - ختيم كمال - غلاب عمال - رقيق برة عبد القادر - بوخرص محمد - ديلمى ابراهيم - جياب عمر - بن خالد كمال - بن الصديق محمد الصديق (بووكالة) - بلاعدة عبد العزيز مجاهد عبد الكريم - بن مختار نور الدين - العدي عبد الحميد - بن حليلة أحمد - عوارز لخصر - أعراب وليد .
القائمين بعذر : مزعاش مبروك (موقف)

القائمين بدون عذر: خلف الله العيد - زغبة عبد المالك - دودو ابراهيم - سعودي بلقاسم

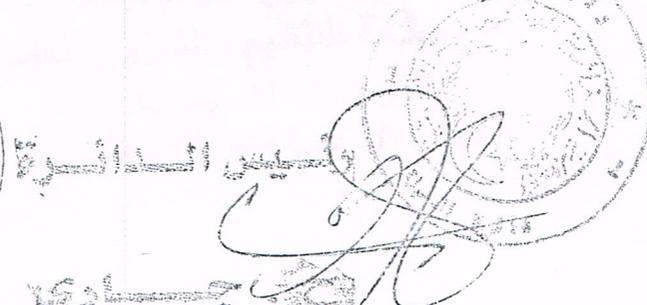
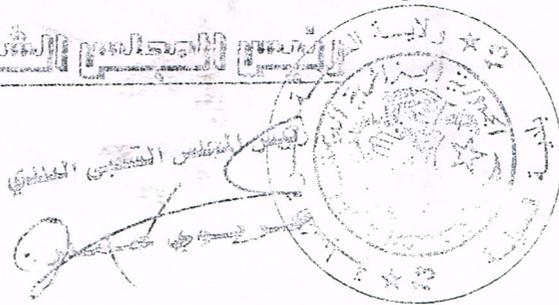
بعد التأكد من حضور أغلبية الأعضاء وافتتاح الجلسة من طرف الرئيس تم تعيين السيد: القادر الطاهر بصفته سوكفا بالبلدية كاتباً للجلسة بأمر من الرئيس طبقا للمادة 28 من القانون البلدي .

المداولة

عرض رئيس المجلس الشعبي البلدي على الأعضاء معضرا الاجتماع المنعقد بمقر الولاية (مديرية الإدارة المحلية) المؤرخ في 2009/03/30 المحول للبلدية من طرف دائرة المسيلة بجدول الإرسال رقم 412 بتاريخ 2009/06/14 المتمثل في تعديل المداولة رقم 70 المؤرخة في 2008/11/26 المتضمنة الهيكل التنظيمي للبلدية طبقا لقانون رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية ، وكذا المرسوم رقم 26/91 المؤرخ في 1991/02/02 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات سيما المادة 117 منه المحدد للمناصب العليا في الإدارة البلدية .

بعد التداول والنقاش الذي دار بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تمت المصادقة بأغلبية الأعضاء على تعديل المداولة حسب الجدول المرفق لها ، وقرروا إرسالها إلى السلطة الرعية من أجل المصادقة .

رئيس المجلس الشعبي البلدي



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المسيلة في : 2009/06/27

ولاية المسيلة
دائرة المسيلة
بلدية المسيلة

الهيكل التنظيمي للبلدية

- 01 - الامانة العامة :- تتكون من 02 مصلحتين
- 02 - مديرية التنظيم والشؤون الاجتماعية : تتكون من 02 مصلحتين
- 03 - مديرية الادارة والمالية :- تتكون من 03 مصالح
- 04 - مديرية الصيانة العامة والوسائل والبيئة : تتكون من 04 مصالح
- 05 - مديرية الصفقات والمتابعة والتعمير :- تتكون من 03 مصالح

* الامانة العامة :-

تتكون من 02 مصلحتين :
- مصلحة المصالح المشتركة وتسيير شؤون رئاسة المجلس

- مصلحة المنازعات والشؤون القانونية

* مصلحة المصالح المشتركة وتسيير شؤون رئاسة المجلس:
تتكون من 03 مكاتب:

- مكتب المصالح المشتركة

- مكتب تسيير شؤون المجلس

- مكتب تسيير الارشيف والاعلام واللوازم المكتبية

* مصلحة المنازعات والشؤون القانونية :
تتكون من 02 مكاتب :

- مكتب المنازعات والشؤون القانونية

- مكتب العقود الادارية والاحتياطات المقارية

* * مديرية التنظيم والشؤون الاجتماعية :-

تتكون من : 02 مصلحتين :

- مصلحة التنظيم والشؤون العامة

- مصلحة الشؤون الاجتماعية

* مصلحة التنظيم والشؤون العامة :-

تتكون من 04 مكاتب:

- مكتب التنظيم والشرطة العام

1

2

يتكون من 02 فرعين:

أ- فرع التصديقات المختلفة

ب- فرع الحرفيين والمنشآت المصنعة

مكتب الحالة العامة المندوبية:

يتكون من 03 فروع:

أ- فرع الإرشيف للحالة المدنية

ب- فرع تسجيل المواليد والوفيات

ج- فرع تسجيل عقود الزواج

مكتب متابعة الفروع الإدارية:

يتكون من 07 فروع:

أ- الفرع الإداري الأول

ب- الفرع الإداري الثاني

ت- الفرع الإداري الثالث

ث- الفرع الإداري الرابع

ج- الفرع الإداري الخامس

ح- الفرع الإداري السادس

خ- الفرع الإداري السابع

مكتب الانتخابات والاحصاء:

* مصلحة الشؤون الاجتماعية:

تتكون من مكنتين:

مكتب الشؤون الاجتماعية:

يتكون من 03 فروع:

أ- فرع الشؤون العامة و التمهين

ب- فرع الشؤون الاجتماعية

ج- فرع الأنشطة الثقافية و الرياضية

مكتب النشاط الاجتماعي

* * * مدير إدارة و المالي * * *

تتكون من 03 مصالح:

مصلحة الميزانية و العمليات المالية

مصلحة ممتلكات البلدية

مصلحة تسيير الموظفين

* مصلحة الميزانية و العمليات المالية:

تتكون من 02 مكنتين:

مكتب الميزانية و الحساب الإداري

مكتب العمليات المالية:

يتكون من 03 فروع:

أ- فرع التسيير

ب- فرع التجهيز

ج- فرع الاجور

* مصلحة ممتلكات البلدية:

تتكون من 02 مكاتبين:

- مكتب تسيير ومتابعة الجرد العام:

يتكون من 02 فرعين:

أ- فرع الممتلكات المنقولة

ب- فرع الممتلكات الغير منقولة

ج- مكتب تسيير الممتلكات

* مصلحة تسيير الموظفين:

تتكون من 02 مكاتبين:

- مكتب تسيير الموظفين

- مكتب الحركة و التعداد

** مديريـة الصيانة العامة و الوسائل و البيئة **

تتكون من 04 مصالح:

- مصلحة الصيانة العامة

- مصلحة الوسائل العامة

- مصلحة النظافة و المساحات الخضراء

- مصلحة البيئة و الصحة

* - مصلحة الصيانة العامة:

تتكون من 02 مكاتبين:

- مكتب الصيانة العامة:

يتكون من 03 فروع:

أ- فرع الاثارة العمومية

ب- فرع الصيانة العامة

ج- فرع تسيير و متابعة الحراسة

- مكتب صيانة ممتلكات البلدية:

يتكون من 03 فروع:

أ- فرع النظافة لمقرات البلدية و المدارس

ب- فرع صيانة المساجد و المدارس و المقابر

ج- فرع صيانة الكهرباء

* مصلحة النظافة و المساحات الخضراء:

تتكون من 02 مكاتبين:

- مكتب النظافة:

يتكون من:

أ- فرع النظافة (فروع حسب مخطط النظافة)

- مكتب صيانة و سقي المساحات الخضراء:

* مصلحة الوسائل العامة :
تتكون من 03 مكاتب :

- مكتب الحظيرة :
يتكون من 03 فروع :

أ- فرع الميكانيك العامة

ب- فرع النجارة

ج- فرع التجهيز

- مكتب المخازن و الترميم :

يتكون من 04 فروع :

أ- فرع مخزن قطاع الغبار و الوقود

ب- فرع مخزن المواد العامة و الكهرباء

ج- فرع تسيير المحشور

د- فرع التمورين

X مكتب تسيير الوكالة المتعددة الخدمات للاستغلال المباشر

* مصلحة البيئة و الصحة :

تتكون من مكاتب :-

- مكتب البيئة :

يتكون من 04 فروع :

أ- فرع اللجان المختلفة

ب- فرع متابعة المخططات البيئية

X ج- فرع الترخيصات للمنشآت و النشاطات المنظمة

د- فرع البناءات الفوضوية

- مكتب الوقاية و الصحة :

يتكون من 03 فروع :

أ- فرع التنظيم الصحي

ب- فرع مكافحة الأمراض و الأوبئة

ج- فرع المعاينة الصحية و اللجان المختلفة

** مديريّة الصفقات و المتابعة و التسيير **

تتكون من 03 مصالح :

- مصلحة الصفقات

- مصلحة المتابعة

- مصلحة التسيير

* مصلحة الصفقات :

تتكون من 03 مكاتب

X - مكتب التسيير الإداري

- مكتب المتابعة التقنية و سلامة المشروع

- مكتب الفلاحة و البيئة الريفية

* مصلحة المتابعة : _____

تتكون من 03 مكاتب:

- X مكتب متابعة مشاريع التهيئة العمرانية و البناء
- X مكتب متابعة مشاريع الري و الاشغال العمومية
- مكتب التمتير

X * مصلحة التعمير : _____

تتكون من 02 مكاتب:

- X مكتب الدراسات العمرانية :

يتكون من 02 فرعين :

- أ- فرع المتابعة
- ب- فرع التخطيط و البرمجة

X * مكتب التصديرة : _____

يتكون من 03 فروع :

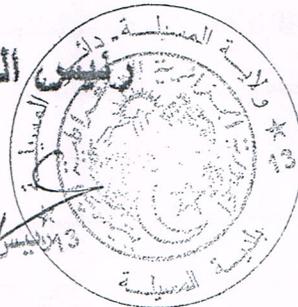
- أ- فرع رخصة التجزئة
- ب- فرع رخصة البناء
- ج- فرع الترخيصات للشبكات المختلفة

* مجموع المناصب العليا *

- الأمة : 01
- المدير : 04
- المصالح : 14
- المكاتب : 34
- الفروع : 44

المجموع : 97

المجلس الشعبي البلدي



31 أيلول / المجلس الشعبي البلدي
جوي

دائرة المسيلة
صودق عليه
رقم : 38
بتاريخ : 03 سبتمبر 2009

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
01	المقدمة
05	الفصل الأول: استراتيجية السلطة المركزية في تعريف البلدية.....
05	المبحث الأول: تغييب البلدية في عملية التنمية المحلية.....
05	المطلب الأول: دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون 90-08 مقارنة بالأمر 67-24... ..
09	الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي: تراجع مجال التدخل.....
10	الفقرة الأولى: التنمية والتهيئة العمرانية والبيئة
12	الفقرة الثانية: الاختصاصات الاقتصادية.....
15	الفقرة الثالثة: الاختصاصات الاجتماعية والثقافية
17	الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
17	الفقرة الأولى: كمثل للدولة.....
19	الفقرة الثانية: كمثل للبلدية
20	المطلب الثاني: في ظل القانون 11-10: أي مقارنة جديدة للتنمية المحلية؟.....
21	الفرع الأول: الدور التنموي للبلدية بين المنتظر والمحقق.....
25	الفرع الثاني: تطلعات وآفاق التنمية المحلية في ظل القانون رقم 11-10
25	الفقرة الأولى: المشاركة الشعبية في التنمية المحلية: الرغبة موجودة والتطبيق مؤجل.....
29	الفقرة الثانية: تجديد سير المرفق العمومي المحلي: نحو تأكيد المنطق الاقتصادي
32	الفقرة الثالثة: تشجيع الاستثمار المحلي: كسب البلدية رهان جاذبية اقتصادية لإقليمها.....
40	الفقرة الرابعة: التعاون اللامركزي كأداة لإنعاش التنمية المحلية: مشروع لم يكتمل بعد.....
44	المبحث الثاني: تحكم السلطة المركزية في الدور التنموي للبلدية.....
44	المطلب الأول: أساس توزيع الاختصاصات بين البلدية والسلطة المركزية.....
45	الفرع الأول: موقف المشرع الجزائري من فكرة المحلية: تكريس مصطلح الشؤون العمومية.....
49	الفرع الثاني: مبدأ الاختصاص العام كأساس لتحويل البلدية اختصاصات في التنمية المحلية.....
49	الفقرة الأولى: محتوى المبدأ طبقاً للمشرع الفرنسي وتحدي التراجع عنه.....
51	الفقرة الثانية: تشييد المشرع الجزائري بمبدأ الاختصاص العام
55	المطلب الثاني: تقييم فعالية مبدأ الاختصاص العام في تحويل اختصاصات تنمية للبلدية.....
55	الفرع الأول: غموض وعمومية الاختصاصات على حساب فعاليتها
63	الفرع الثاني: تضارب الأدوار وتنازع الاختصاص.....
67	الفرع الثالث: حتمية التحول نحو اعتماد مبدأ التفريع كأساس لتحويل البلدية اختصاصات تنمية... ..
70	ملخص الفصل الأول.....

71	الفصل الثاني: الآليات المتوفرة للبلدية لتجسيد اختصاصاتها التنموية: الجدلية بين فعاليتها وكفايتها
71	المبحث الأول: الوسائل الأساسية
71	المطلب الأول: الوسائل المالية: الجنوح لتغليب الأدوات المالية المركزية.....
72	الفرع الأول: الموارد المالية الذاتية: تنوع بدون فعالية.....
73	الفقرة الأولى: الموارد الجبائية: احتكار مركزي محض
78	الفقرة الثانية: موارد التسيير.....
81	الفقرة الثالثة: التمويل الذاتي: اقتطاع إجباري مفرغ من محتواه التنموي.....
87	الفقرة الرابعة: تشعب الصلاحيات التنموية البلدية وتباين إمكاناتها.....
90	الفرع الثاني: الموارد المالية الخارجية: الإطار التكميلي لتمويل التنمية المحلية.....
90	الفقرة الأولى: الأدوات المالية المركزية: من يمول يحكم.....
97	الفقرة الثانية: التعاون المشترك ما بين البلديات: تحدي تجاوز الفروق التنموية بين البلديات.....
99	الفقرة الثالثة: الاقتراض: مورد مجمد
99	المطلب الثاني: الإطار التنظيمي والبشري: استمرار المفارقة بين المطلوب والمتاح.....
100	الفرع الأول: الهيكل التنظيمي للبلدية: مازال يبحث عن مكانته.....
100	الفقرة الأولى: تشخيص مدى تكيفه مع الاختصاصات التنموية للبلدية: أولوية المعيار الديمغرافي..
102	الفقرة الثانية: دور الأمين العام للبلدية في التنمية المحلية.....
103	الفرع الثاني: الإطار البشري للبلدية: مظهر من مظاهر ضعفها.....
104	الفقرة الأولى: مدى فعالية الأطر القانونية لموظفي البلدية وآفاق المرسوم التنفيذي رقم 11-334..
105	الفقرة الثانية: تركيبة مستخدمي البلديات: ضعف مستوى التأطير.....
107	المطلب الثالث: الوسائل القانونية: النزعة المركزية في التعامل مع البلديات.....
108	الفرع الأول: الرقابة على أعمال البلدية: هيمنة الوصاية مقابل وسائل دفاع محصورة وغير فعالة
109	الفقرة الأولى: وصاية الوالي: يسير أكثر مما يراقب.....
115	الفقرة الثانية: رقابة رئيس الدائرة: تكريس تدرج وتقريب الوصاية أكثر.....
116	الفقرة الثالثة: تقييم الرقابة الوصائية على أعمال البلدية: التوسع في تشديد الوصاية.....
118	الفرع الثاني: الرقابة التقنية: وجه آخر لهيمنة السلطة الوصية
118	الفرع الثالث: الرقابة المالية: إحكام القبضة على البلدية.....
118	الفقرة الأولى: الرقابة المالية القبلية.....
119	الفقرة الثانية: الرقابة المالية البعدية
120	المبحث الثاني: المخطط البلدي للتنمية كآلية اقتصادية لتجسيد الصلاحيات التنموية البلدية.....

121	المطلب الأول: مساهمة المخطط البلدي للتنمية في تحقيق التنمية المحلية.....
122	الفرع الأول: طبيعته ومكانته في تمويل التنمية المحلية.....
122	الفقرة الأولى: طبيعته: مخطط مركزي لتنمية البلدية.....
124	الفقرة الثانية: مكانته في تمويل التنمية المحلية: محدودية أثره على تنمية البلديات.....
128	الفرع الثاني: مجال تدخله: نمطية مضمونه على حساب تغييب خصوصيات إقليم البلدية.....
133	المطلب الثاني: تجسيد البلدية لمخطتها التنموي: مركزية التخطيط لامركزية التنفيذ.....
133	الفرع الأول: دور البلدية في إعداده: مخطط تنموي بلدي بمبادرة مركزية.....
134	الفقرة الأولى: اقتراح المشاريع.....
140	الفقرة الثانية: تسجيل المشاريع.....
140	الفرع الثاني: اكتفاء البلدية بدور الوكيل في تنفيذه.....
140	الفقرة الأولى: تمويل المشاريع.....
141	الفقرة الثانية: إنجاز المشاريع.....
142	الفرع الثالث: متابعة تنفيذه: ترجيح إلحاق البلدية بالسلطة المركزية.....
144	ملخص الفصل الثاني.....
146	الخاتمة.....
151	قائمة المراجع.....
168	قائمة الجداول.....
169	قائمة الأشكال.....
170	قائمة الملاحق.....
171	الفهرس.....

المخلص باللغة العربية

تعتبر التنمية المحلية قاعدة لتحقيق التنمية الشاملة في جميع المجالات، وقد سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى تجنيد الجماعات المحلية كأدوات استراتيجية لتجسيد ذلك لا سيما البلدية التي شكلت الوحدة القاعدية الأساسية في التنظيم الإداري، ومنطلقا قاعديا للتخطيط ووسيلة لتجسيد التنمية المحلية.

الدوى التنموي المسند للبلدية ارتبط باستراتيجية السلطة المركزية في تعريفها وتجلي في جملة من الاختصاصات والتي جاءت متكيفة مع الأوضاع الأيديولوجية، السياسية والاقتصادية التي مرت بها البلاد منذ صدور أول قانون بلدي الأمر رقم 67-24 إلى القانون الحالي رقم 11-10 الذي حمل تطلعات وآفاق للتنمية المحلية شكلت أحد أهم محاوره.

غير أن نهوض البلدية باختصاصاتها التنموية يرتبط بمدى كفاية وفعالية الآليات التي تحوزها، حيث تبين أن الاختصاصات الممنوحة لها في التنمية المحلية لم تدعم بالآليات اللازمة لتجسيدها.

فالتنمية المحلية في الجزائر هي انشغال مركزي بامتياز، ذلك أن السلطة المركزية هي الطرف الوحيد المعترف له صراحة باختصاصات في التنمية المحلية، وتبقى السلطة المركزية متشبثة برؤيتها الكلاسيكية للبلدية بصفاتها وحدات قاصرة وعاجزة، وما هي إلا تفرع إداري لها خاضعة لسلطتها وتعمل على تجسيد مشاريعها وخططها التنموية، وتستمر في تطوير آليات قصد التحكم والتقليص من نطاق تدخل البلدية في القيام بما أسند لها من اختصاصات تنموية.

Résumé :

Le développement local constitue une base pour la réussite d'un développement global dans tous les domaines. Dès l'indépendance, l'Algérie s'est fixé un objectif tendant à la mobilisation des collectivités locales comme outils stratégiques pour y assurer une assise. Celles-ci disposent en effet d'une solide base capable de prendre en charge les besoins fondamentaux du citoyen, notamment la Commune.

En effet, la Commune est une unité de base essentielle dans l'organisation administrative, un prélude fondamental à la planification et un moyen efficace et efficient nécessaire pour la concrétisation du développement local, à travers des compétences qui ont été confiées et adaptées selon les conjonctures, notamment idéologiques, politiques et économiques depuis la promulgation de Ordonnance n° 67-24 jusqu'à la loi n° 11-10 qui a instauré de nouvelles perspectives pour le développement local.

Pour pouvoir assurer ces compétences conformément à la loi, la Commune doit être dotée de mécanismes suffisants et efficaces. Mais, il est apparu que les compétences dans le développement local n'ont pas été renforcées par des mécanismes nécessaires à leur concrétisation.

Ainsi, le développement local, en Algérie, est une préoccupation majeure des pouvoirs publics, qui sont une partie incontournable à qui il incombe les compétences pour le développement local et restent engagés dans sa vision classique de la Commune, comme entité incapable et déficitaire, alors qu'elle n'est pour eux qu'un démembrement administratif, soumise à leur pouvoir central, et pour concrétiser les projets et plans des différents programmes initiés par l'Etat. Enfin, les pouvoirs publics, pour réduire l'intervention de la Commune et maîtriser ses actions, adoptent toujours des mécanismes à cet effet.