



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الدكتور مولاي الطاهر "سعيدة"

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



## الدور التنموي للجماعات المحلية في ظل الإصلاح الإداري الإقليمي الجديد بالجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث علوم سياسية

تخصص : تسيير وإدارة الجماعات المحلية

تحت إشراف الأستاذ:

د- جمال زيدان

إعداد :

يحياوي فاطمة

لجنة المناقشة			
الاسم واللقب	الرتبة العلمية	المؤسسة	الصفة
بن زايد أمجد	أستاذ محاضر أ	جامعة سعيدة	رئيسا
زيدان جمال	أستاذ التعليم العالي	جامعة سعيدة	مشرفا ومقررا
نواري أحلام	أستاذة(ة) محاضر أ	جامعة سعيدة	مشرفا مساعدا
سعيد الشيوخ	أستاذ التعليم العالي	جامعة سعيدة	ممتحنا
شاري محمد	أستاذ محاضر أ	جامعة سعيدة	ممتحنا
بن طاهر علي	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	ممتحنا

السنة الجامعية:

2024 \_ 2023

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال الله تعالى: " وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ (10)

أَلَا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِن لَّا يَشْعُرُونَ(11)"

الآيتين 10 و 11 من سورة البقرة

# الإهداء

إلى

الوالدين الكرمين عرفانا بالفضل وتقديرا لمعاناتكم من أجلي

أخواتي وعائلي شكرا وامتنانا لوقوفكم بجاني دائما

إلى كل من له حق علي

إلى كل من سيتفحص هذه الدراسة بحثا عما يسترشد ويستعين به،

فأرجوا أن تجد فيها ضالتك وأن نفيديك ولو بالقليل.

# شكر و عرفان

بسم الله الحفيظ والصلاة والسلام على الرسول الأمين

الحمد لله الذي تتم الصالحات بفضلته، و تُبَلِّغ الغايات بتوفيقه

أرفع أسمى عبارات الشكر والتقدير للأستاذ " زيدان جمال "

والأستاذة " نوري أحلام " على مساهمتها القيمة بالإشراف على هذا العمل

كما أتقدم بالشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة

والشكر موصول لكل أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية



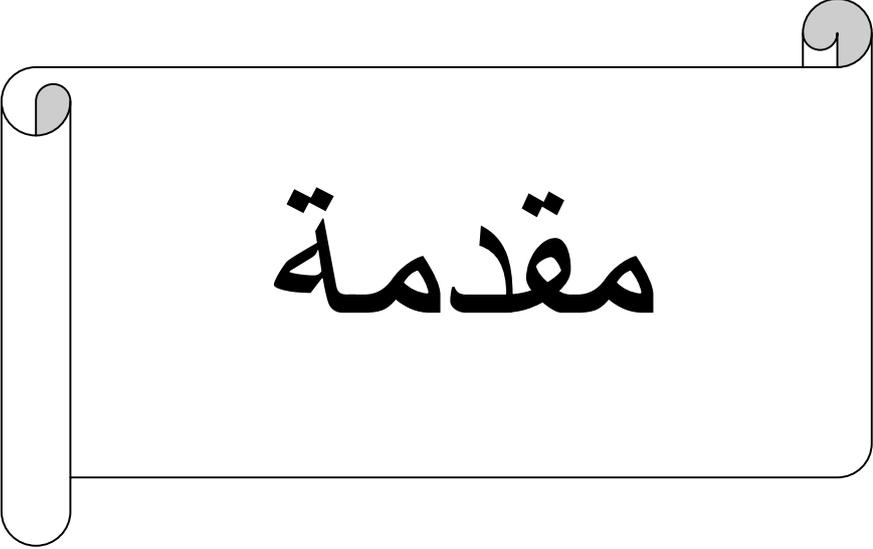
المختصرات :

ج ج د ش : الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ج ر ، ع : الجريدة الرسمية، العدد

د س ن : دون سنة نشر

O N S	Office National Statistiques	الديوان الوطني للإحصاء
R G P H	Recensement Général de la Population et de L'Habitat	التعداد العام للسكان
P C D	Plan Communal de Développement	المخطط البلدي للتنمية
P S D	Plan Sectoriel de Développement	المخطط القطاعي للتنمية
P DAU	Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme	المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
P O S	Plan d'Occupation des Soles	مخطط شغل الأراضي
O C D E	Organisation de Coopération et de Développement Economiques	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
C N E S	Conseil National Economique et Social	المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي
P S R E	Programme de Soutien à la Relance Economique	برنامج الإنعاش الاقتصادي
P C S C	Programme Complémentaire de Soutien à la Croissance	البرنامج التكميلي لدعم النمو
P C C E	Programme de Consolidation de la Croissance Economique	برنامج توطيد النمو الاقتصادي
NPM	New Public Management	التسيير العمومي الجديد



مقدمة

تشهد الدول في عالمنا الحاضر العديد من التحديات والتطورات -الخارجية والداخلية - المتسارعة، والتي تؤثر بشكل أو بآخر على المستوى المحلي للدول وتجعلها مجبرة على مواكبة ما يدور حولها من مستجدات، من خلال محاولات الإصلاحات المتجددة، لاسيما في المجال الإداري باعتبار أن الإدارة بشكل عام والإدارة المحلية بشكل خاص تشكل فضاء لتنفيذ مختلف تلك الإصلاحات. ولئن كانت هذه الأخيرة نتيجة للمتغيرات المختلفة في شتى المجالات فإن هدفها، تحقيق التنمية الشاملة التي لا تتأتى إلا بتحقيق التنمية المحلية.

تمثل الجماعات المحلية أحد أهم فواعل التنمية المحلية بالنظر إلى المركز المهم الذي تحتله في التنظيم الإداري للدولة، حيث تعتبر المسؤولة عن إدارة شؤون المجتمع كونها الأقرب للمواطن والذي تتجدد احتياجاته ومطالبه مع مرور الوقت وتغير الظروف، وبذلك تكون هذه الجماعات الأدرى والأقدر على خدمة المجتمع المحلي بأقصى سرعة وبأفضل طريقة. تتعزز هذه القدرة من خلال الإمكانيات والصلاحيات الممنوحة لها من قبل السلطة المركزية، والتي - أي الإمكانيات والصلاحيات - تتغير وتتطور حسب مختلف الإصلاحات المتخذة من قبل الدولة. ومن بين الإصلاحات المؤثرة بشكل مباشر في تسيير الشأن المحلي الإصلاحات الإدارية، وكون أن الجماعة المحلية تتحدد وفق الإقليم فإن الإصلاحات الإقليمية هي الأخرى ليست بمنأى عن التأثير في التنمية المحلية.

يكثسي موضوع التنمية المحلية أهمية بالغة بالنسبة للسلطات المركزية والمحلية على حد سواء، حيث تمثل التنمية المحلية المحرك الأساسي للتنمية الوطنية الشاملة، وتحقيقها في مختلف مناطق الوطن ضمان لتحقيق هذه الأخيرة. وفي دراستنا لهذا الموضوع تطرقنا لتأثير الإصلاحات الإدارية والإقليمية على تنمية المستوى المحلي.

تسعى مختلف الدول مع مجتمعاتها على حد سواء لتحقيق تنميتها المحلية، لأنها تعتمد على التعاون بين الوحدات المحلية المختلفة والسلطات المركزية. لذا تهتم الدول بالمستويات المحلية كونها القاعدة المركزية لها، ويظهر هذا الاهتمام من خلال الاعتراف بها أولا، ومنحها صلاحيات عدة خصوصا في مجال التنمية وهو الأمر الذي يحتم إصلاح وتطوير الجماعات المحلية بشكل مستمر.

لقد شهدت الجماعات المحلية في الجزائر منذ الاستقلال عدة إصلاحات هيكلية ووظيفية دعت إليها طبيعة الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي عاشتها والتي كان الغرض منها - أي الإصلاحات - إيجاد السبل الكفيلة بتأهيل الدور التنموي المحلي للوحدات الإقليمية الذي عرف فتورا وقصورا نوعيا وكما بسبب عدة عوامل سياسية واجتماعية، مما فرض التفكير في خلق إصلاح إداري محلي جديد، يعزز العلاقة

القائمة بين المواطن وإدارته المحلية، ويجرر الوحدة الإقليمية في مجال التنمية المحلية بما يكفل لها خلق الثروة في إطار مبادئ الحكم الراشد والعمل التشاركي.

لا يمكن لأي دولة أن تنكر أو تتجاهل وجود الجماعات المحلية، وإن اختلفت تسميات هذه الأخيرة من دولة إلى أخرى إلا أن الاتفاق العام هو الاعتراف بوجود سلطة على المستوى المحلي والتنازل لها عن بعض الاختصاصات الإدارية سواء كانت هذه الاختصاصات واسعة أو مقيدة؛ مع وجود رقابة من طرف السلطة المركزية بغض النظر عن نوع هذه الرقابة. وتبرز أهميتها من خلال ذكرها وتنظيمها في الدستور؛ القانون الأسمى لأي دولة. لكن تتباين الدول في معالجتها للجماعات المحلية في دساتيرها بين مقيدة وموسعة.

" الجزائر من الدول المقيدة للجماعات المحلية دستوريا"<sup>1</sup>، حيث عاجلت مختلف الدساتير الجماعات المحلية في مادة واحدة إلى ثلاثة مواد بداية بدستور 1963 إلى غاية آخر تعديل دستوري 2020 والتي نجد أنها معالجة مقتضبة.

تمثل الجماعات المحلية الجزائرية في كل من البلدية والولاية، وقد استعمل المشرع الجزائري مصطلحي الجماعات المحلية والجماعات الإقليمية للتدليل عليهما، بذلك يتخذ هذين المصطلحين نفس المعنى، وهو الأمر المعتمد في هذه الدراسة إذ استعملنا كلا المفهومين -الجماعات المحلية والجماعات الإقليمية-. شهدت هذه الجماعات منذ الاستقلال ولحد الساعة ثلاثة إصلاحات إدارية رئيسية، آخرها قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07 المعمول بهما حاليا؛ وأربعة إصلاحات إقليمية كانت آخرها القانون 19-12 والذي رفع عدد الولايات إلى 58 ولاية.<sup>2</sup>

تطورت صلاحيات البلدية والولاية مع كل إصلاح إداري، كما تغيرت حدودها الجغرافية مع الإصلاحات الإقليمية بهدف تحقيق التنمية على المستوى المحلي؛ ورغم هذه التطورات والتغيرات لم تحقق الجماعات المحلية الهدف المزعوم؛ وبصرف النظر عن الأهداف المعلنة لمختلف الإصلاحات فقد واجه تطبيقها عديد العقبات؛ ويُرجع البعض السبب لتزامن معظم الإصلاحات مع أوضاع سياسية غير مستقرة داخلية أو خارجية.

<sup>1</sup> محمد الناصر بوغزالة، الجماعات المحلية في الدساتير. الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنظرة. المنعقد يومي: 01-02 ديسمبر 2015. كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، ص16.

<sup>2</sup> تمثلت الإصلاحات الإدارية في كل من: الأمر 67-24 والأمر 69-38 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، القانونين 90-08 و90-09 أيضا المتعلقين بالبلدية والولاية تواليها. وآخرها قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07. وكانت الإصلاحات الإقليمية خلال السنوات التالية: 1963 - 1974 - 1984 - 2019.

عرفت التنمية في الجزائر بعض التقدم الملحوظ وخاصة في بعض المناطق دون غيرها (مناطق الشمال إذا ما قورنت بمناطق الجنوب)، إلا أنها لم تكن موازية للجهود المبذولة والميزانيات الضخمة التي صُرفت من خلال عديد المخططات والبرامج التنموية، وإن اختلف الأساس التنموي الذي بُنيت عليه وتغير النظام السياسي والاقتصادي المتبع كانت مخرجاتها بعيدة عن أهدافها، إذ لم تتمكن من تحقيق تنمية فعلية مستدامة، وما ظهور ما اصطلح عليه بمناطق الظل بعد أكثر من ستة عقود من بداية هذه الجهود التنموية إلا دليل على فشلها.

على ضوء الواقع التنموي المحلي بالأخص تسعى الجزائر لطرح إصلاح إداري جديد ظهر سنة 2018 في شكل مشروع تمهيدي جمع لأول مرة كل من قانون البلدية وقانون الولاية، غير أن الأحداث الوطنية الواقعة بتاريخ 22 فيفري 2019 أجلت طرحه في شكله النهائي، ليعود لساحة النقاش في الآونة الأخيرة (2023) بمضمون يقارب الطرح السابق وبشكل مغاير، حيث تم الفصل بين القانونيين لتقدم مشاريع تمهيدية لقانوني البلدية والولاية كل على حدى. وهذه الأخيرة كانت محل دراستنا هذه والمعنونة الدور التنموي للجماعات المحلية في ظل الإصلاح الإداري الإقليمي الجديد بالجزائر.

تماشياً مع المتغيرات العالمية وتطورات الفكر الإداري تضمنت مساعي الإصلاحات المختلفة مقاربات تنموية من شأنها درأ الاختلالات وسد الثغرات في أي إصلاح، فكانت الديمقراطية التشاركية أقرب لإصلاح الإدارة في جانبها السياسي بالأخص؛ ويركز التسيير العمومي الجديد بالدرجة الأولى على إصلاح الجانب الاقتصادي؛ في حين يجمع الحكم الراشد إصلاح الجانبين معاً. ويبقى الشرط الأساسي لتحقيق التنمية من خلال هذه المقاربات هو التجسيد الفعلي لمبادئها وتضمين آليات تكريسها في إطار قانوني مُلزم.

📌 دوافع اختيار الموضوع:

## 1/ الأسباب الموضوعية:

❖ الاهتمام بموضوع التنمية المحلية سواء على مستوى البحوث الأكاديمية أو على المستوى العملي، وتزايد النقاش حوله كآلية لتحقيق الرفاه الاجتماعي من خلال تعزيز مشاركة الأفراد في تسيير الشأن المحلي وترسيخ مبادئ الديمقراطية والحكم الراشد.

❖ محاولة إلقاء الضوء على واقع الجماعات المحلية بالجزائر، وتشخيص دورها في تحقيق التنمية المحلية من خلال مختلف الإصلاحات الإدارية والإقليمية المتبناة من قبل الدولة منذ الاستقلال، وبذلك يتم تحديد مدى نجاعة هذه الإصلاحات في تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية.

## 2/ الأسباب الذاتية:

- ❖ الاهتمام الشخصي بموضوع التنمية المحلية لما له من أهمية في تطوير البلاد والرغبة في التخصص في مجال تسيير الجماعات المحلية، وتكوين رصيد معرفي فيما يتعلق بالتنمية المحلية وكل ما يرتبط بها.
- ❖ محاولة السبق في دراسة موضوع الإصلاح الإداري الإقليمي الجديد ومدى إمكانية مساهمته في تحريك وتعزيز عجلة التنمية المحلية من خلال قانوني البلدية والولاية الجديدين، باعتبارهما لا يزالان لحد الساعة مشاريع تمهيدية.

## + أهمية الموضوع وهدف الدراسة:

### 1/ أهمية الموضوع:

- ❖ الكشف عن مدى جدوى الإصلاحات الإدارية والإقليمية السابقة، وتقييم مساهمتها في مجال التنمية المحلية من خلال اهتمامها وتدعيمها لدور الجماعات المحلية.
- ❖ يمكن الاستفادة من هذه الدراسة من خلال ما توفره من معلومات عن أهمية الإصلاح الإداري كأسلوب لتفعيل دور الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية.
- ❖ تتمثل قيمة الدراسة في كونها دراسة تقييمية استشرافية لمشروع القانون الجديد كعمل بحثي علمي إستباقي.

### 2/ الهدف من الدراسة:

تتم هذه الدراسة بموضوع الجماعات المحلية وبالأخص دورها في المجال التنموي من خلال الإصلاحات الإدارية الإقليمية، حيث شهدت الجزائر منذ الاستقلال العديد من الإصلاحات الهادفة لتحقيق التنمية الشاملة للمجتمع وفق ما تقتضيه المتغيرات والظروف المحلية والدولية في مختلف المجالات. وإن كانت فكرة الإصلاح حتمية لا بد منها فإن دراسة نتائجه واحتمالات نجاحه من فشله قبل تطبيقه أيضا حتمية لا بد منها، وذلك لتفادي أي إخفاق يمكن أن ينتج عنه. من هذا المنطلق جاءت دراستنا هذه في محاولة لتشخيص ما الذي أتى به هذا الإصلاح الإداري الإقليمي الجديد، وما يمكن أن يضيفه لدور الجماعة المحلية فيما يتعلق بالجانب التنموي.

## أدبيات الدراسة:

• أطروحة دكتوراه بعنوان " دور الدولة في التنمية: دراسة حالة الجزائر" للباحثة "فريش مليكة"<sup>1</sup>.  
تمحورت إشكالية الأطروحة حول إمكانية وجود تنمية شاملة بدون تدخل الدولة؟ وتمثل نقطة الالتقاء بين هذه الإشكالية ودراستنا في كون أن السلطة المركزية ممثلة في الدولة من أهم فواعل التنمية بشكل عام والتنمية المحلية بشكل خاص. كما أن أي إصلاح على المستوى المحلي يكون بقرار من السلطة المركزية، وهذا ما أكدته الباحثة من خلال النتائج المتوصل إليها. حيث تؤكد على أن الدولة بحاجة إلى قوانين ومؤسسات قوية تقرها من مواطنيها وتدعم اعترافهم وثقتهم بها. وفيما يخص القوانين فإنها تشمل مختلف الإصلاحات كما أن المؤسسات التي تقرها من المواطنين تتركز بالدرجة الأولى في الجماعات المحلية. وبما أن التنمية تستهدف تغييرا أساسيا في البناء الاجتماعي بما يتضمنه من تنظيمات مختلفة الأهداف و الأدوار، فإنها تتطلب تضافر وتعاون جهود كل الأطراف الفاعلة في المجتمع، ومشاركة جميع الأطراف الرئيسية من حكومة، قطاع خاص ومجتمع مدني. الأمر الذي يستوجب بالضرورة الرغبة الحقيقية والقدرة على التعاون لتحقيق ضرورتها. إذ لا يمكن للدولة التواجد في كل مكان والتدخل في كل أساسيات التنمية خاصة إن كانت محلية. وحسب نتائج هذه الدراسة فإن التغيير أو العدول عن أي نموذج تنموي في الدول النامية ككل والتي منها الجزائر، لا يعود بالضرورة إلى خيارات عقلانية ناتجة عن حدوث تغيرات في العلاقة بين الحكام والمحكومين أو حتى بين الطبقات الاجتماعية، وإنما يعود إلى ضغوطات خارجية ومصالح ذاتية ليس لها علاقة بما هو مهم للبلد. وهو ما يمكن أن يفسر لنا الفشل في تحقيق التنمية.

• أطروحة دكتوراه معنونة بـ " المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري" للباحثة مزياني فريدة.<sup>2</sup> ركزت هذه الأطروحة على دراسة مدى إمكانية المجالس الشعبية المحلية من تحقيق التنمية على المستوى المحلي بعد انتقالها من نظام الحزب الواحد المتزامن مع الاقتصاد الاشتراكي إلى التعددية الحزبية؛ وذلك من خلال القانونين 08-90 و 09-90. وتلتقي هذه الدراسة مع دراستنا في النقطة الخاصة بعد ملائمة اختصاصات المجالس الشعبية المحلية مع مواردها المالية التي لا تكفي لمواجهة الحد

<sup>1</sup> فريش مليكة، دور الدولة في التنمية: دراسة حالة الجزائر. أطروحة دكتوراه علوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية. جامعة قسنطينة، 2011-2012.

<sup>2</sup> مزياني فريدة، المجالس الشعبية البلدية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري. بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة منتوري قسنطينة-كلية الحقوق، 2005

الأدنى من مطالبها، لذا أوصت الدراسة بضرورة تفعيل الدور الاقتصادي بالاعتماد على إدارة المرافق المحلية وتشجيع الاستثمار. وهو أيضا ما توصلنا إليه من خلال تحليلنا للقوانين السارية المفعول 10-11 و 12-07.

• أطروحة دكتوراه بعنوان " تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق " للباحث خنفري خيضر.<sup>1</sup> انطلقت هذه الدراسة أيضا من إشكالية عدم تجانس موارد الجماعات المحلية مع الأعباء الموكلة لها، مما أفرز آثار عديدة منها عدم فعالية مهام المرافق العمومية المحلية، المديونية المتزايدة للجماعات المحلية، تفاقم أعباء التسيير خاصة الأجور. وتعتبر هذه الآثار نقاط التقاء مع موضوع دراستنا باعتبار التمويل المحلي المرتكز الأساسي لتحقيق التنمية محليا؛ وتحليل الباحث للمعطيات والواقع الاقتصادي للجماعات المحلية توصل إلى أهم النتائج التالية:

- ضرورة الالتزام بقواعد المحاسبة العمومية من أجل القضاء على الاختلالات في ميزانية الجماعات المحلية.

- إرساء نظام جبائي لامركزي بوجوب الفصل الفعلي والقانوني للجباية المحلية عن جباية الدولة للوصول إلى جهاز مالي محلي مستقل.

- إعادة الاعتبار للممتلكات المحلية بضرورة جردها في سجلات رسمية، تسوية طبيعتها القانونية بسندات ملكية وترميمها وتصليحها، وتحديد أسعار الكراء بالتوازي مع أسعار السوق.

• مذكرة ماجستير للباحث "علي مُجَد" معنونة بـ "مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري"<sup>2</sup>. تناول موضوع البحث مدى ملائمة وانسجام التنظيم الإداري المحلي مع مهام وصلاحيات الجماعات المحلية في الجزائر. وتم تحليله بتقسيم الدراسة إلى فصلين عنون الفصل الأول بالتنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومدى استجابته لمتطلبات التنمية، وخصص الفصل الثاني لصلاحيات الجماعات المحلية بين القانون والممارسة. أما فيما يخص أهم النتائج المتوصل إليها فتتمثل في ما يلي:

<sup>1</sup> خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير. جامعة الجزائر 2010-2011.

<sup>2</sup> علي مُجَد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان. 2011-2012.

- بالرغم من الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية من خلال قانوني البلدية والولاية، إلا أنها بقيت حبيسة للدور التقليدي.

- تحتاج النصوص القانونية والتنظيمات التي تضبط التنظيم الإداري المحلي إلى إعادة النظر فيها لأنها جاءت في ظروف مختلفة ولم تعد تتلاءم مع الواقع المعاش ولا تراعي خصوصيات الأقاليم.

- الاختلاف بين مضامين القوانين وبين الممارسة لعدم ضبط العلاقة بدقة بين المجالس المنتخبة والمرافق الإقليمية الأخرى كالمديريات التنفيذية.

- إن تطبيق منهج واحد يسري على جميع الولايات والبلديات يثير صعوبات عملية وعوائق للمسار التنموي للأقاليم، وهذا ما يتطلب مراعاة خصوصياتها وترك مجال المبادرة للجماعات المحلية.

تمثلت نقطة الالتقاء مع دراستنا في إشكالية الصلاحيات التنموية الواسعة الممنوحة للجماعات المحلية مقارنة بمواردها الضعيفة جدا، وهو ما جعل التنمية المحلية تراوح مكانها رغم مختلف الإصلاحات الإدارية المطبقة.

• مقال مُعنون بـ " التقسيم الإداري ضمن مشروع أوت 2018 المتضمن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري " للباحثة "ملياني صليحة"<sup>1</sup>؛ يعتبر هذا المقال من أوائل البحث في المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية المطروح سابقا، وهو دراسة قانونية ركزت فيه الباحثة على التقسيمات الإدارية المحدثة في هذا المشروع والمتمثلة في المدينة والحاضرة الكبرى، مع البحث في نظام المقاطعات الإدارية المحدثة بموجب المرسومين الصادرين سنتي 2015 و 2018 تواليا. وقد توصلت لوجوب التقليل من المصطلحات المستخدمة لتحديد التقسيمات الإدارية وتبني تقسيم واضح، إذ نجد ما هو مؤسس دستوريا (البلدية والولاية)، ومنها غير ذلك (الدائرة، المقاطعات الإدارية، المدينة، الحاضرة الكبرى... إلخ)؛ خاصة بوجود تداخل بينها. وهذا التداخل الحاصل بين كل هذه التقسيمات والمستنتج في هذا البحث هو الجزئية المشتركة مع هذه الدراسة.

<sup>1</sup> ملياني صليحة، التقسيم الإداري ضمن مشروع أوت 2018 المتضمن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري، (مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 05، العدد 02، 2020)، الصفحات (72-92).

• مقال بعنوان " لجوء الجماعات الإقليمية لآلية التعاون المشترك -دراسة قانونية ضمن إصلاحات المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري" أيضا للباحثة "ملياني صليحة"<sup>1</sup>؛ ينطلق هذا المقال من أهمية التعاون المشترك لخلق موارد إضافية للجماعات الإقليمية، لكن هذه الشراكة لا تجمع العام بالخاص، وإنما شراكة القطاع العام- العام، أي التعاون بين الجماعات الإقليمية فقط، والبحث في مدى تكريسها ضمن هذا المشروع وجعله مورد مالي مهم يساهم في التنمية المحلية.

يصل هذا البحث لمحدودية معالجة آلية التعاون المشترك في هذا المشروع التمهيدي، وعلى ضوء ضرورة تشجيع الجماعات الإقليمية على التعاون يوصي هذا البحث بـ:

- توسيع هامش اللامركزية وفتح المجال للجماعات المحلية لإيجاد مصادر للتمويل الذاتي من خلال التعاون المحلي والدولي.

- تكوين المنتخبين في مجال التعاون وإمدادهم بكافة الوسائل التي من شأنها المساعدة في أداء مهامهم، وتطوير آليات العمل التعاوني.

- إعادة النظر في النص القانوني المنظم للتعاون اللامركزي، والمشتراط للموافقة المشددة من السلطة الوصية لإبرام أي اتفاقية تعاون.

وتشترك الدراستين المذكورتين للباحثة ملياني صليحة في كونهما أوائل الدراسات المتعلقة بمشروع قانون الجماعات المحلية المطروح سنة 2018، وهو ما تضمنته المشاريع التمهيدي لقانوني البلدية والولاية محل الدراسة.

#### إشكالية الدراسة:

في ظل الإصلاحات الإدارية والإقليمية التي تبناها النظام السياسي الجزائري للجماعات المحلية، من جراء المتطلبات الدولية المفروضة تارة، ومن جراء ضعف التسيير المحلي وفشل بعض الآليات القانونية تارة أخرى. ومن خلال النتائج -الاجيائية والسلبية- المحققة من جراء هذه الإصلاحات نطلق من الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يساهم الإصلاح الإداري الإقليمي الجديد في تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية بالجزائر؟

<sup>1</sup> ملياني صليحة، لجوء الجماعات الإقليمية لآلية التعاون المشترك-دراسة قانونية ضمن إصلاحات المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري، (مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 05، العدد 02، جوان 2020)، الصفحات (492-520).

وتتير هذه الإشكالية التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هي المحددات النظرية والمفاهيمية لكل من: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، والإصلاح الإداري الإقليمي؟

- فيما تتمثل الجهود التنموية على المستوى الوطني وما أثرها على المستوى المحلي؟

- على ضوء الإصلاح الإداري الإقليمي الجديد، ما هي آفاق التنمية المحلية؟

- ما مدى تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية من خلال المقاربات التنموية الجديدة؟

#### ✚ فرضيات الدراسة:

في محاولة للإجابة عن إشكالية الدراسة ننتقل من الفرضية التالية:

✦ يساهم الإصلاح الإداري الإقليمي في تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية في حالة ما إذا كان

ناتج عن الرغبة في تحقيق تنمية محلية فعلية وتم تطبيقه بالشكل الصحيح.

كما تم الاعتماد على الفرضيات التالية للإجابة على التساؤلات المطروحة:

- استطاعت الإصلاحات الإدارية والإقليمية في الجزائر تحقيق التنمية المحلية نسبياً، بالنظر لوجود تباين

تنموي بين مختلف الجماعات المحلية.

- لم يكن للجهود التنموية الوطنية الأثر الكبير والمباشر على المستوى المحلي

- تتمثل آفاق التنمية المحلية من خلال الإصلاح الإداري الإقليمي الجديد في تعزيز وتدعيم الدور

التنموي المنوط بالجماعات المحلية.

- تساهم المقاربات التنموية الجديدة في تعزيز الدور التنموي للجماعات المحلية بشكل نسبي نظراً

لاختلاف البيئات المنشأة والمطبقة فيها وكذا أسباب تبنيتها.

#### ✚ حدود الدراسة:

تنصب دراستنا على الجانب التنموي المحلي في الجزائر وذلك بتشخيص دور الجماعات المحلية ممثلة في

البلدية والولاية. وسيتم هذا التحليل بالتركيز على دور الإصلاحات وبالضبط الإصلاحات الإدارية الإقليمية

ومدى فعاليتها في تحقيق التنمية المحلية؛ وذلك من خلال التطرق للإصلاحات السابقة وتقييمها بالنسبة

للمجال التنموي المحلي. وجوهر الدراسة يتمثل في محاولة استشراف مدى نجاعة الإصلاح الإداري الإقليمي

الجديد في تفعيل ودعم دور الجماعات المحلية في تحقيق تنميتها.

## المناهج والاقترابات:

1/ المناهج: في إطار معالجتنا لمشكل البحث سيتم توظيف المناهج التالية

- المنهج التاريخي: كثيرا ما يصعب علينا فهم حاضر الشيء دون الرجوع لماضيه؛ لذا لا بد لنا أحيانا من الرجوع إلى الماضي الممتد ودراسة الحوادث والوقائع السابقة من أجل تحليل حقائق المشكلات والقوى التي تشكل الحاضر.<sup>1</sup> وتمت الاستعانة به في عرض تطور قوانين الجماعات المحلية في الجزائر واستقراء دورها التنموي عبر مختلف المراحل الإصلاحية، وذلك لفهم واستيعاب الماضي وربطه بالحاضر من أجل القدرة على الاستشراف.

- المنهج الوصفي التحليلي: يعتبر طريقة لوصف الظاهرة المدروسة وتصويرها كميا من خلال جمع معلومات مقننة عن الظاهرة وتصنيفها وتحليلها.<sup>2</sup> من هذا المنطلق تم في الفصل الأول التعريف بكل من الجماعات المحلية، التنمية المحلية، والإصلاحات الإدارية الإقليمية في الجزائر، ومدى تأثير هذ الإصلاحات على التنمية محليا.

- المنهج المقارن: يسعى المنهج المقارن إلى الوقوف على أوجه التشابه والاختلاف بين ظواهر معينة بقصد الكشف عن دلالتها.<sup>3</sup> وكان الاعتماد على هذا المنهج لاسيما من خلال مقارنة الإصلاح الإداري الحالي (قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12) مع المشاريع التمهيدية لقانوني البلدية والولاية محل الدراسة.

- المنهج الإحصائي: يستخدم المنهج الإحصائي الوسائل الحسابية والرياضية من أجل الاستدلال على إمكانية وجود علاقات بين الظواهر من عدمها.<sup>4</sup> ويظهر استخدامه في الفصل الثاني لقياس أثر البرامج التنموية الوطنية على المستوى المحلي.

<sup>1</sup> عمار بوحوش، مُجد محمود الذنبيات، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط 04، 2007)، ص 103.

<sup>2</sup> عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 139.

<sup>3</sup> مُجد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي - المفاهيم، المناهج، الإقترابات، والأدوات، (الجزائر: د، د، ن، 1997)، ص 70.

<sup>4</sup> عامر إبراهيم قنديلجي، البحث العلمي واستخدام مصادر المعلومات، (عمان: دار البازوري العلمية، ط 01، 1999)، ص 122.

## 2/ الاقترابات:

- **الاقتراب القانوني:** يستخدم في الدراسات السياسية في وصف مؤسسات الدولة، ويفيد في معرفة مدى التزام القادة والنخب بالقواعد القانونية.<sup>1</sup> تم الاعتماد على هذا المقترَب من خلال تحليل النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر، ومدى تأثيرها في تحقيق التنمية المحلية.
- **الاقتراب المؤسسي:** يركز هذا الاقتراب على دراسة الظواهر الإدارية من منظور علاقة الترابط القائم بين البنية والدور الذي تقوم به، ذلك أن مؤسسات الدولة ومدى تأثيرها في العملية السياسية مع الأخذ بعين الاعتبار دور الأفراد والسياق الثقافي والاجتماعي للمؤسسة.<sup>2</sup> وتعد الجماعات المحلية مؤسسات ذات علاقة مباشرة مع الأفراد تؤثر وتتأثر بالبيئة المتواجدة بها.
- **اقتراب الدولة-المجتمع:** يهتم هذا الاقتراب بمخرجات النظام السياسي وتأثيرها على طبيعة العلاقة بين الدولة والجماعات، وتشمل هذه الجماعات المنظمات الرسمية وغير الرسمية.<sup>3</sup> ويظهر اعتماده في هذه الدراسة باعتبار التنمية المحلية من مخرجات النظام وأنها تعتمد على الجهود المشتركة بين الدولة والمجتمع.
- **اقتراب الاقتصاد السياسي:** يربط اقتراب الاقتصاد السياسي النظم السياسية بمستويات التنمية الاقتصادية.<sup>4</sup> ظهر هذا الاقتراب من خلال ربط تحقيق الجماعات المحلية لتنميتها عن طريق خلق الثروة من منطلق أن العجز المالي من أكبر معيقات التنمية على المستوى المحلي.
- **اقتراب الجماعة:** يُستخدم لدراسة سلوك الجماعات وتأثيراتها المختلفة وتفاعلاتها أيضا، مع أفرادها، والجماعات الأخرى، وكذا تأثيرها في النظام السياسي لاسيما في عملية صنع القرار.<sup>5</sup> وهو ما تمثله الجماعات المحلية باعتبارها حلقة وصل بين أفراد المجتمع والسلطة المركزية المعبرة عن النظام السياسي تتأثر وتؤثر في الطرفين.

<sup>1</sup> مجّد شلي، المرجع السابق، ص118.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 124.

<sup>3</sup> نصر مجّد عارف، إستيمولوجيا السياسة المقارنة-النموذج المعرفي-النظرية-المنهج، ( بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط01، 2002)، ص325.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص316.

<sup>5</sup> مجّد شلي، المرجع السابق، ص197.

## مفاهيم الدراسة:

- **الجماعات المحلية:** تتجسد في الجزائر في كل من الولاية والبلدية، وهي وحدة إدارية منتخبة محددة بإقليم جغرافي؛ تتمتع بصلاحيات تنموية مختلفة.

- **التنمية المحلية:** وتُختصر في مختلف الأنشطة والبرامج العامة الهادفة إلى تحقيق الرفاه لأفراد المجتمع المحلي واستدامته في جميع المجالات الاقتصادية، سياسية، اجتماعية، ثقافية، بيئية.

- **الإصلاح الإداري:** يتعلق بمحاولات تحسين الإدارة من خلال إدخال تغييرات هيكلية ووظيفية بغرض ترقية أدائها.

- **الإصلاح الإقليمي:** ويتمثل في تغيير الحدود الإقليمية للوحدات الإدارية الإقليمية للدولة، بما يفضي لرفع أو خفض عددها. وهو لا يخرج عن ثلاث: دمج وحدات فيما بينها، إنشاء وحدات جديدة، إلغاء وحدات قائمة.

## صعوبات الدراسة:

يتعلق موضوع الدراسة بالدور التنموي للجماعات المحلية في ظل الإصلاح الإداري الإقليمي الجديد بالجزائر؛ وكما هو ملاحظ فإن هذا الموضوع يرتبط بعدة متغيرات إضافة لمختلف الفواعل المتدخلة في العملية التنموية محليا، الأمر الذي فرض تشابك وتعقد تحليل متغيرات الدراسة؛ وهو ما صعب من التحكم في جزئياتها وإعطائها الصياغة الدقيقة بالقدر المطلوب، خاصة في ظل انعدام البيانات الإحصائية ومؤشرات التنمية على المستوى المحلي.

## تصميم الدراسة:

من أجل الإجابة على تساؤلات الدراسة ومحاولة اختبار الفرضيات المطروحة تم تحليل الموضوع وفق خطة عمل تتضمن أربعة فصول. تعلق **الفصل الأول** بدراسة نظرية لكل من الجماعات المحلية، التنمية المحلية، والإصلاح الإداري الإقليمي. حيث سيتم التطرق لهذه المفاهيم من خلال التعرف عليها كمصطلحات مجردة، ثم التطرق لوجودها وواقعها ومعيقاتها في الجزائر.

أما **الفصل الثاني** فيخص تشخيص البرامج التنموية والمتمثلة في المخططات والبرامج الوطنية المتعلقة بالتنمية في فترتي الاقتصاد الاشتراكي، واقتصاد السوق، وكذا المخططات التنموية المحلية (المخطط البلدي للتنمية و المخطط القطاعي للتنمية) وانعكاس كليهما على التنمية المحلية.

**الفصل الثالث** سيكون عن التنمية المحلية في مشروع قانوني البلدية والولاية. سوف يتم التعرف أولاً على الإصلاحات الإدارية الإقليمية الجديدة ومن ثم تشخيصها ومعرفة مدى مواءمتها مع صلاحيات وإمكانيات الجماعات المحلية ومدى قابليتها للتطبيق على أرض الواقع.

وقد خصصنا **الفصل الرابع** لدراسة آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر. سوف نقوم بدراسة المقاربات التنموية الجديدة في الإصلاح الإداري الإقليمي الجديد، حيث سيتم التطرق لكل من الحكم الراشد، الديمقراطية التشاركية والتسيير العمومي الجديد والبحث في مدى تكريسها القانوني ضمن هذه الإصلاحات الجديدة.

لقد كان طرح موضوع هذه الدراسة عقب نشر المشروع التمهيدي لقانون الجماعات المحلية سنة 2018، بهدف تحقيق سبقاً علمياً في دراسة الإصلاح الجديد لقانون الجماعات المحلية؛ على أمل أن تتزامن مناقشة هذا العمل البحثي مع سريان مفعول القانون الجديد. غير أن هذا الأخير لم يصدر لحد الساعة، لذا أضحت هاته الدراسة ذات بعد إستراتيجي تقيمي لمشروع قانوني البلدية والولاية.

## الفصل الأول:

الجماعات المحلية، التنمية

المحلية، الإصلاح الإداري

الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية

في الجزائر

### تمهيد:

من الطبيعي أن تسعى مختلف الدول لتلبية احتياجات مجتمعاتها، وذلك من خلال مواكبتها لعدد المستجدات في مختلف الميادين وما يعكس هذه المواكبة هو مجموع الإصلاحات المستمرة والمتجددة. من بين أهم الإصلاحات الساعية لتلبية متطلبات الشعوب الإصلاحات الإدارية الإقليمية والتي تهتم بشكل أخص بالتنمية المحلية، هذه الأخيرة هدف يُسخر له العديد من الفواعل التي تتعاون فيما بينها لتحقيقها وتعتبر الجماعات المحلية فاعلا رئيسيا يجب أن يعنى به عند القيام بأي إصلاح. يمنح المشرع الجزائري صفة الجماعات المحلية حصرا للبلدية والولاية، لكن التقسيمات الإدارية والإقليمية تتم عن وجود سلطات أخرى (كالمقاطعة الإدارية) على المستوى المحلي غير هاتين الجماعتين، وتعتبر فاعلا مهما في العملية التنموية على المستوى المحلي.

نتناول في هذا الفصل دراسة نظرية لمتغيرات الدراسة في ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: الجماعات المحلية في الجزائر

المبحث الثاني: التنمية المحلية ضمن السياسات الجزائرية

المبحث الثالث: الإصلاح الإداري الإقليمي في الجزائر

## المبحث الأول: الجماعات المحلية في الجزائر

لفهم العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية نتطرق أولا لطبيعة النظام الإداري الجزائري باعتباره المحدد لهذه العلاقة، وتأتي البلدية ثانيا باعتبارها الجماعة القاعدية الأساسية وتجسيد اللامركزية الإدارية، ثم الدائرة وإن لم تكن جماعة محلية إلا أنها هيئة إدارية مهمة تربط بين البلدية والولاية بالرغم من عدم تمتعها بالشخصية المعنوية العامة؛ بالإضافة للمقاطعة الإدارية والتي استحدثت في الآونة الأخيرة بموجب المرسوم الرئاسي 15-140<sup>1</sup>. وفي الأخير نتطرق للولاية باعتبارها سلطة وصية على البلدية والرابط بينها وبين السلطة المركزية.

### المطلب الأول: النظام الإداري الجزائري بين ضعف اللامركزية وهيمنة عدم التركيز

مهما اختلفت التنظيمات الإدارية المتبعة من دولة لأخرى، إلا أنها لن تخرج عن أسلوب المركزي واللامركزية. في حين أن الاختلاف يبقى في درجة تركيز أيا منها أو بالأحرى سيطرة أي منهما على التنظيم الإداري، ترتبط هذه السيطرة أو درجة التركيز بالأوضاع السياسية والاقتصادية وحتى الاجتماعية والثقافية للدول. كما أن هذا لا ينفي حتمية المزج بينها، إذ يمكن اعتبارها نظامين متكاملين يحددان الوجه العام لأي تنظيم إداري.

من هذا المنطلق وفي إطار المزج بينهما يجب معرفة الطرف المسيطر في النظام الإداري الجزائري، لذا سنقوم أولا بتحديد مفهومي المركزية واللامركزية وصورهما المختلفة ومعرفة هيئتهما (الفرع الأول)، ثم تتبع مسار اللامركزية في الجزائر ومدى فعالية تطبيقها (الفرع الثاني)، وبعدها التطرق للسلطات المخولة لهيئات عدم التركيز والنظر فيما إذا كانت هذه السلطات معيقة للهيئات اللامركزية أم داعمة لها (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: المركزية واللامركزية<sup>2</sup>

إن أولوية تحديد المصطلحات في أي دراسة ضرورة لا بد منها، وذلك حتى يتسنى لنا استيعاب كل ما يتعلق بها وتقييمها وفق معناها الصحيح؛ في هذا الجزء من الدراسة وقبل تتبع مسار اللامركزية في النظام الإداري الجزائري وجب التطرق أولا لمصطلحي المركزية واللامركزية. وما يعيننا في هذا المقام هو الحديث عن البعد الإداري، أي أن تحديد المفهوم سيقترن على المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

<sup>1</sup> ج ج د ش، المرسوم الرئاسي 15-140 المؤرخ في 27-05-2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها. ج ر ع 29، الصادرة في 31-05-2015، ص 3.

<sup>2</sup> للإطلاع أكثر حول المركزية واللامركزية أنظر: برهان رزق، السلطة الإدارية، (الجزائر: المكتبة القانونية الجزائرية، ط 1، 2016).

## أولاً: المركزية الإدارية (Administration Centralization)

بمفهومها العام تعني المركزية حصر السلطة في يد شخص واحد (أو جماعة معينة)؛ ويقصد بالمركزية الإدارية تركيز الوظيفة الإدارية في الدولة في يد ممثلي الحكومة المركزية بحيث تكون إدارة المصالح والمرافق العامة كافة مركزياً من العاصمة، لتكون سلطة التقرير والبت النهائي في المسائل الإدارية في يد سلطة واحدة داخل الدولة وإن كان من خلال تنظيمات متعددة الأشكال والأهداف.<sup>1</sup> أي أن إدارة جميع المرافق تكون من طرف الإدارة المركزية وحدها ولا وجود لأي كيان آخر خارج نطاقها، وتظهر المركزية من خلال الهيكل البنائي والوظيفي للإدارات المتميز بالهراركية.

مما سبق يمكن القول أن المركزية الإدارية تقوم على ثلاثة أركان وهي<sup>2</sup>:

- تجميع وتركيز مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية
  - خضوع ممثلي السلطة المركزية لنظام التدرج الإداري
  - خضوع موظفي السلطة المركزية للسلطة الرئاسية، فالموظف ملزم باحترام أوامر رئيسه.
- يمكن أن تأخذ المركزية إحدى صورتين: الأولى المركزية المطلقة أو ما تعرف بالتركيز الإداري<sup>3</sup> ونظراً لاستحالة إدارة أي بلد بهذه الطريقة خصوصاً مع تزايد أعباء الدول واتساع أقاليمها، فإن اللجوء للصورة الثانية للمركزية أمر حتمي ألا وهي عدم التركيز الإداري.<sup>4</sup> ويرى البعض أن للمركزية الإدارية إيجابيات من عدة نواحي على مستوى الدولة.<sup>5</sup> وككل نظام فإن اشتماله على المزايا لا ينفي وجود عيوب تحسب عليه.<sup>6</sup> لكن

<sup>1</sup> أنظر كل من: علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، (المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ط2، 1984)، ص8. وفريجات إسماعيل، مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 18 جانفي 2018، ص233.

<sup>2</sup> طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دراسة مقارنة. (الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط2، 2012)، ص35-36.

<sup>3</sup> يقصد بالتركيز الإداري تركيز السلطة الإدارية في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة، إذ لا يملك ممثلي الأقاليم سلطة القرار وعليهم العودة للوزير المختص في كل شأن. أنظر: عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق. (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، ط2، 2014)، ص25.

<sup>4</sup> يُعْرَفُ عدم التركيز بالمركزية المعتدلة والتي تقضي بإعطاء سلطات خاصة للموظفين الإقليميين للبت النهائي في بعض الأمور دون الرجوع للوزير، تعد هذه الصورة سائدة في هذا العصر لقدراً على مواجهة متطلبات إدارية متطورة. وتبقى المركزية الإدارية محكومة بالأصل العام ألا وهو سلطة البت النهائي في الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية مهما تعددت صورها واختلقت أشكالها؛ لذلك قال "Adillon Barrot" «إننا دائماً أمام نفس المطرقة التي تضرب ولكن مع تفسير اليد الضاربة». أنظر: فريجات إسماعيل، المرجع السابق، ص234.

<sup>5</sup> مثلاً كتنقية سلطة الدولة واستقرار أداؤها الإداري وضمان العدل والمساواة في تقديم الخدمة العمومية، كما تعتبر أسلوباً إدارياً ملائماً لإدارة المرافق العامة السيادية. وللإطلاع أكثر حول إيجابيات المركزية أنظر: طاهري حسين، المرجع السابق ص (39 - 40).

<sup>6</sup> للإطلاع حول سلبيات المركزية أنظر: مركز عمران للدراسات الإستراتيجية، حول المركزية واللامركزية في سورية: بين النظرية والتطبيق، الكتاب السنوي الرابع سبتمبر 2018، ص(22-23).

هذه الأخيرة لا تؤدي لإلغائه من التنظيم الإداري فله ميزاته التي تفرض وجوده خاصة صورة عدم التركيز الإداري والتي أخذت بها الجزائر من خلال الوالي والمديريات القطاعية وبعض المصالح الإدارية غير الممركزة كالجمارك، مفتشية الوظائف العمومي، والحماية المدنية. وإن كان عدم التركيز يسعى لتقريب الإدارة من المواطن وتحقيق التنمية الوطنية بشكل عام؛ فإن هذا المسعى يبقى قاصرا و بعيدا عن الوصول لهدفه، لذا كان لابد من دفعة أقوى وإضافة مسار جديد يكون داعما لهذا التنظيم (اللامركزية) وهو ما عملت الجزائر على دعمه منذ الاستقلال.

### ثانيا: اللامركزية الإدارية ( Administrative Decentralization )

ارتبط مفهوم اللامركزية بالإدارة المحلية لعملها على جعل هذه الأخيرة أكثر فعالية في تسيير الشؤون المحلية؛ ذلك أن اللامركزية الإدارية تقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية والوحدات الإدارية الإقليمية الأخرى والمستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمجرد اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة جزئيا لرقابة الإدارة المركزية<sup>1</sup> حيث تعترف الدولة بوجود سلطة إدارية لوحدها الإقليمية بمنحها الشخصية المعنوية، وهو ما يترتب عنه استقلالية مالية وإدارية؛ كما تدعم استقلاليتها أكثر من خلال مجالسها المنتخبة والخاضعة لرقابة جزئية من خلال نظام الوصاية. فمن أهم تعريفات اللامركزية " تمكين المجتمعات المحلية من صنع قراراتها الإدارية المحلية ذات الطابع التنموي في ظل محددات تضعها الحكومة المركزية على الخدمات العامة الأساسية ذات البعد المحلي"<sup>2</sup>

بناء على ذلك يكون تحديد درجة اللامركزية الإدارية من خلال النقاط التالية:

- كلما زاد عدد القرارات الإدارية المهمة المتخذة على المستوى المحلي كلما زادت درجة اللامركزية الإدارية.
  - كلما تعددت المهام الناتجة عن قرارات رؤساء المستويات الإدارية الدنيا اتجه النظام نحو اللامركزية الإدارية.<sup>3</sup>
- تأخذ اللامركزية صورتين فإما أن تكون على أساس فني تخصصي<sup>1</sup> وإما على أساس إقليمي، وهذا الأخير يتجسد في الجماعات المحلية إذ أن اللامركزية الإقليمية (المحلية) تتحقق بمنح جزء من إقليم الدولة الشخصية

<sup>1</sup> أنظر: بسمه عولي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، (مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 03، العدد 04، 2006)، الصفحات (257-280)، ص (259-260). وظاهري حسين، المرجع السابق، ص 40.

<sup>2</sup> سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، (القاهرة: دار الجلال للطباعة، 2009)، ص 13

<sup>3</sup> للإطلاع أكثر حول الرقابة على الجماعات المحلية أنظر: فاروق خلف، مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة. الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة. المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015. كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر-الوادي. وسمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 24.

## الفصل الأول: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر

المعنوية وسلطة إدارة مرافقه المحلية، وتمتع الهيئات الإقليمية بالذمة المالية المستقلة وأهلية التصرف القانونية ضمن الحدود التي يقرها القانون.<sup>2</sup> مع وجود مجالس محلية منتخبة لها اختصاصات أصيلة في إدارة شؤونها، في إطار نوع من الرقابة تمارسه السلطة المركزية على هذه المجالس.<sup>3</sup>

يعد الانتخاب الركن الأساسي وأهم مقوم للامركزية الإقليمية<sup>4</sup> إذ يعمل على تجسيد الديمقراطية وتحقيق مبدأ مشاركة الشعب في الحكم. بهذا تتجسد اللامركزية الإقليمية في الجزائر في كل من البلدية والولاية لتمتعهما بالشخصية المعنوية واحتوائهما على مجالس محلية مشكّلة عن طريق الانتخاب ذات اختصاصات أصيلة. بذلك تمكن اللامركزية الإقليمية الساكنة المحلية من المساهمة في الشؤون العامة، مما ينمي لديهم الشعور بتحمل المسؤولية والتمتع بحق المساءلة وحرية التعبير.

وإن كان مضمون اللامركزية يمنح الوحدات الإقليمية استقلالية مالية وإدارية، إلا أنه لا يمنع من وجود رقابة جزئية عليها في إطار ما يعرف بالوصاية.<sup>5</sup> وما يؤخذ على اللامركزية الإدارية تشكيل هيئاتها، والذي يتم غالبا عن طريق الانتخاب ولا يقوم بالضرورة على الخبرة والكفاءة<sup>6</sup> وهذا ما ينعكس على تسيير الوحدات الإقليمية؛ فبدعوى الديمقراطية تتشكل لنا مجالس منتخبة عاجزة عن التسيير الفعال والكفاء ويتضح هذا الأمر جليا من خلال غياب التنمية المحلية في العديد من مناطق الوطن (الجزائر). أما اقتصاديا فتتمثل في زيادة الأعباء المالية وعدم المساواة بين المجتمعات المحلية، وانتشار مظاهر الفساد والمحسوبية والاغتراب السياسي في حالة

<sup>1</sup> يتمثل في اللامركزية المرفقية (المصلحية): وهو ما يعرف بنظام المؤسسات العامة، بمعنى أن تمنح الدولة مرفقا عاما شخصية معنوية مستقلة لكي يدير شؤونه بنفسه مستقلا عن السلطة المركزية التي كان يتبعها أصلا وذلك لأهمية النشاط الذي يقوم به هذا المرفق، (المستشفيات، الجامعات، مراكز البريد،...). أنظر: عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة. (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ج5، ط2، 1990)، ص395.

<sup>2</sup> محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية - دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة، رسالة مقدمة لنيل شهادة "دكتوراه علوم"، تخصص علم اجتماع التنمية، قسم علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية. جامعة منتوري-قسنطينة، 2010-2011، ص181-182.

<sup>3</sup> سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص39.

<sup>4</sup> هناك من يرى أن اللامركزية الإقليمية تتحقق بمجرد استقلال الهيئات اللامركزية وأن الانتخاب ليس شرطا أساسيا لتحقيقها. للمزيد أنظر: محمد علي حسون، إبراهيم ملاوي، التعيين والتوقيف من مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية. الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنظرة، المرجع السابق.

<sup>5</sup> إذ أن رقابة السلطة المركزية ضرورة لا بد منها لحماية وحدة كيان الدولة وصيانتها من التفتت، فقد تحاول الهيئات المحلية التحول من مجرد وحدات إدارية إلى دويلات ذات كيان مستقل داخل الدولة. أنظر: لعروسي رابح، الحكامة المحلية والإدارة المحلية: مقارنة معرفية، مداخلة ضمن الملتقى الدولي الثالث للجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنظرة المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015، الجزء 02، ص 70.

<sup>6</sup> طاهري حسين، المرجع السابق، ص49.

ضعف المساءلة المحلية.<sup>1</sup> بالرغم من تواجد هيئات إدارية لتركيزية معينة كالوالية والمدراء التنفيذيون للحد من هذه التجاوزات.

### الفرع الثاني: تطور اللامركزية وحدود تفعيلها

أقر المشرع الجزائري في أول دستور للجزائر 1963 بتوزيع السلطات على المجموعات الإدارية، والتي تعتبر سلطات فرعية محلية إقليمية معترف بها بموجب القانون، وما تضمنه هذا الإقرار هو المفهوم العام للامركزية، ليتم تجسيد ذلك من خلال الأمرين 67-24<sup>2</sup> و 69-38<sup>3</sup> المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، واعتبار كل منهما-البلدية والولاية- جماعة إقليمية؛ كما تم تكريس مبدأ الانتخاب.

بإدراك المشرع الجزائري لأهمية اللامركزية فقد أعطى للجماعات المحلية العديد من الاختصاصات<sup>4</sup> وجاء دستور 1976 ليدعم ذلك؛ من خلال إمكانية تقديم التماس من قبل المجالس المحلية للحكومة من شأنه أن يُصاغ مشروع قانون.<sup>5</sup>

وفق ما تم عرضه أعلاه فإن الاهتمام باللامركزية الإدارية في هذه الفترة من خلال النصوص القانونية كان واضحا جدا، إلا أن واقع الحال ينافي ذلك فلم يدم تطبيق دستور 1963 سوى بضعة أيام (23 يوم) وتم إعلان حالة الطوارئ لتدخل اللامركزية الإدارية في مرحلتها الانتقالية الأولى، إلى غاية صدور الأمر 67-24 ويليه بعد سنتين الأمر 69-38 السالفي الذكر. وإن كان تفعيل مبدأ الانتخاب في المجالس المحلية من خلال هاذين الأمرين يرجح كفة اللامركزية في التنظيم الإداري؛ إلا أن التطبيق الفعلي لهذا المعيار لم يعكس جوهر

<sup>1</sup> سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 23.

<sup>2</sup> الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 6 الصادرة في 18 يناير 1967، المعدل والمتمم.

<sup>3</sup> الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 22 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 23 مايو 1969، المعدل والمتمم.

<sup>4</sup> ورد في الميثاق الوطني، الصادر بموجب الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 7 رجب 1396\* الموافق 5 يوليو سنة 1976: « إن الدولة الجزائرية دولة موحدة غير أن هذا لا يمنعها من أن تتحصن ضد مخاطر المركزية واستفحال مظاهر البيروقراطية.... يجب أن يعمل تنظيمها على إزالة العراقيل الإدارية وتقريب القاعدة من مراكز اتخاذ القرار، وأن يعمل على تحرير مجموعة الطاقات الخلاقة في كل المستويات، وتمكين الجماهير الشعبية من حل مشاكلها بنفسها. إذن فإن الدولة الاشتراكية الجزائرية قد اتخذت اللامركزية أساسا لتطورها وتنظيمها. وترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام.... ينبغي للامركزية أن تحوّل الولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها. ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات المبادى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتساهم الولايات والبلديات، بوصفها خلايا قاعدية للتخطيط، في وضع وتنفيذ إستراتيجية التنمية والتخطيط على المستوى الجهوي، وبالإضافة إلى ذلك فإن اللامركزية تسمح للمجموعات المحلية بأن تلعب دورها كسند لتعميم التنمية وخاصة في نطاق سياسة التوازن الجهوي».

<sup>5</sup> ج ح د ش، المواد 7-8-34-35-36 من دستور 1976، الصادر بموجب الأمر 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج ر ع، 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976. وقد جاء في المادة 150 منه " يجوز للمجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية للولايات، أن ترفع التماسا إلى الحكومة التي يعود إليها النظر لصياغته في مشروع قانون" الأمر الذي لا نجد في الدساتير اللاحقة وهو ما يحسب له في تحقيق اللامركزية.

اللامركزية الإدارية ألا وهو الديمقراطية في تشكيل هذه الهيئات إذ نجد أن حق الترشح للمنتميين للحزب الحاكم آنذاك (حزب جبهة التحرير الوطني) فقط.<sup>1</sup>

رغم ما جاء به دستور 1976 إلا أن انتخاب المجالس المحلية لم يخرج عن دائرة المبدأ الدستوري القاضي بالولاء للحزب الواحد، فالتوجه الإيديولوجي الاشتراكي فرض ديمقراطية شكلية على تشكيلها. ومع تطور مفهوم اللامركزية وتضمينه لوجود المنظمات غير الرسمية والفاعلة على المستوى المحلي نجد في مقابله تطور ممارساتي من طرف الجزائر حيث جاء دستور 1989<sup>2</sup> ليقر بالتعددية الحزبية مما استوجب تغيير القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية بما يتماشى والإصلاحات الدستورية في هذا المجال.

تبعاً لذلك تم إقرار قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي ثم قانون البلدية وقانون الولاية<sup>3</sup> ليتم على إثره تنظيم أول انتخابات محلية تعددية سنة 1990. ولم تلبث اللامركزية الإدارية أن ترسي قواعدها في الجزائر عقب إقرار التعددية وتنظيم انتخابات على هذا الأساس حتى دخلت في مرحلة انتقالية أخرى بإعلان حالة الطوارئ<sup>4</sup> وتوقيف المسار الانتخابي وحل الحزب الفائز وبالتالي حل المجالس المحلية و"تنصيب المندوبيات التنفيذية المؤقتة المعينة مكانها"<sup>5</sup> ولم تستأنف الانتخابات المحلية حتى سنة 1997<sup>6</sup> عقب صدور

<sup>1</sup> ج ج د ش، المادة 34 من الأمر 67-24: « ينتخب النواب البلديون من قائمة وحيدة للمرشحين يقدمها الحزب، ويكون عدد المرشحين مساوياً لضعف عدد المقاعد المطلوب شغلها. تحظر الترشيحات الفردية. لا يمكن للناخبين أن يصوتوا إلا على المرشحين المقيدين في القائمة المذكورة في الفقرة 1 من هذه المادة » وفي المادة 9 من الأمر 69-38: « توضع في كل دائرة انتخابية لائحة فريدة للمرشحين، يكون عددهم ضعف عدد المقاعد المقرر شغلها. وتنع الترشيحات الفردية. ولا يمكن للناخبين أن يصوتوا على غير المرشحين الواردة أسماؤهم في القائمة الفريدة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة »

<sup>2</sup> ج ج د ش، دستور فبراير 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 ماضي في 28 فبراير 1989، ج ر ع 9 الصادرة في 01 مارس 1989.

<sup>3</sup> ج ج د ش، قانون رقم 89-11 مؤرخ في 5 يوليو 1989، يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج ر ع 27، الصادرة في 05 يوليو 1989. والقانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410\* الموافق ل 7 أبريل 1990 يتعلق بالبلدية. ج ر ع 15 الصادرة في 11 أبريل 1990. والقانون رقم 90-09 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410\* الموافق ل 7 أبريل 1990 يتعلق بالولاية. ج ر ع 15 الصادرة في 11 أبريل 1990.

<sup>4</sup> مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 5 شعبان 1412\* الموافق ل 9 فبراير 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ. ج ر ع 10 الصادرة في 9 فبراير 1992. وتم تمديده بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02 مؤرخ في 14 شعبان 1413\* الموافق 6 فبراير 1993 يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ. ج ر ع 8 الصادرة في 7 فبراير 1993.

<sup>5</sup> تم حل المجالس البلدية والولائية وفق المرسومين التنفيذيين رقم 92-141 ورقم 92-142 المؤرخين في 8 شوال 1412\* الموافق 11 أبريل 1992 المتضمنين حل المجالس الشعبية الولائية والبلدية على التوالي. ج ر ع 27، الصادرة في 12 أبريل 1992. حيث تم حل المجالس المحلية التابعة للجبهة الإسلامية للإنقاذ وحسب المرسومين المذكورين تم حل 18 مجلس شعبي ولائي و483 مجلس شعبي بلدي في 39 ولاية وهناك من الولايات ما تم حل كل مجالسها البلدية (الجزائر 33 مجلس وغيلزان 38 مجلس).

<sup>6</sup> سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، (مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2013)، ص 3-4.

## الفصل الأول: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر

دستور 1996 والذي تلاه صدور قانون الانتخابات 97-07<sup>1</sup> المعدل والمتمم، والأمر 97-09<sup>2</sup> المتعلق بالأحزاب السياسية.

دستور 1996<sup>3</sup> هو الآخر لم يأتي بالجديد بخصوص الجماعات المحلية، أو بالأحرى فيما يخص اللامركزية الإدارية، وهو ما يُحيلنا لقوانين الجماعات الإقليمية بكل حيثياتها ومن ضمنها النظام الرقابي المطبق عليها.<sup>4</sup>

باعتبار البلدية قاعدة اللامركزية فإن نظام الوصاية المفروض عليها حصر اللامركزية في بعض الاختصاصات غير الفعالة خصوصا في المجال التنموي للسلطات المحلية؛ فبحسب المحددات التي سبق ذكرها أمكن القول أن درجة اللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري ضعيفة؛ ونحن في هذا الصدد لا ندعو للاستقلالية التامة للبلديات وإلغاء الوصاية تماما، لكن تعدد أطراف الوصاية وشموليتها تقريبا يقيد حرية البلديات وهو ما يجعل تحقيق التنمية المحلية أمرا مركزيا.<sup>5</sup>

تؤكد القراءة العلمية الواقعية للتعديل الدستوري ل 06 مارس 2016<sup>6</sup> بأنه عبارة عن تحديثات وتكسيفات أجريت على مجموعة من مواد دستور 1996.<sup>1</sup> كما وعدل مرة أخرى بالمرسوم الرئاسي 20-2442<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ordonnance n° 97-07 du 27chaoual 1417 correspondant au 6mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 97-09 du 27chaoual 1417 correspondant au 6mars 1997 portant loi organique relative aux partis politiques.

<sup>3</sup> ج ح د ش، دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق 07 ديسمبر 1996، ج ر ع 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996.

<sup>4</sup> تشتمل الوصاية على الجماعات الإقليمية على العديد من الجوانب، فوفق القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية ج ر ع 37 بتاريخ 3 يوليو 2011، المعدل والمتمم بالأمر رقم 21-13 المؤرخ 22 محرم 1443 الموافق 31 أوت 2021، ج ر ع 67، الصادرة 31 أوت 2021. تكون الوصاية الإدارية على كل من أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعلى رئيسه وعلى أعماله وكذا على اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي. وبالنسبة لقانون الولاية 12-07 المؤرخ 28 ربيع الأول 1433 الموافق 21 فبراير 2012، ج ر ع 12، الصادرة 29 فبراير 2012، فأهم ما قد ينشط أو يثبط التنمية المحلية هو إعداد مشروع الميزانية وهذا الأمر من اختصاص الوالي الذي يمثل السلطة الوصائية على المستوى المحلي. للمزيد أنظر: شادية رحاب، و أحمد زاوي، الوصاية الإدارية كإحدى المعوقات القانونية للجماعات الإقليمية. مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12، جانفي 2018. الصفحات (78-97).

<sup>5</sup> وقد جاء على لسان عبد الرحمان بلعياط نائب رئيس مجلس الأمة (2002) " ... أن هناك إجحافا وتعديلا على صلاحيات البلديات من طرف الوصاية سواء أكانت قانونية ممثلة في الوالي، أم موكلة ممثلة في رئيس الدائرة، أم في المصالح التي تتبع الوصاية". أنظر: عبد الرحمان بلعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة. مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002. ص 14.

<sup>6</sup> قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ع 14 الصادرة في 7 مارس 2016.

## الفصل الأول: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر

باعتبار أن مختلف التعديلات والإصلاحات تكون بمقتضى مواكبة المستجدات الدولية والإقليمية والمحلية فإن أهم مستجد أوجب التعديل الدستوري 2016 هو ما اصطلح عليه بالربيع العربي.<sup>3</sup> وقد أولى هذا التعديل أهمية بالغة للتنمية المحلية والمستدامة.<sup>4</sup> أما ما أوجب التعديل الدستوري الأخير فهو ما عرف في الجزائر بالحراك الشعبي؛ كما احتلت التنمية المحلية في هذا التعديل أهمية بالغة.<sup>5</sup> هذا الاهتمام بالتنمية المحلية يوجب كخطوة أولى تقوية النظام اللامركزي الإداري وتدعيمه من خلال توسيع اختصاصات السلطات المحلية وتمكينها من القيام بمبادرات تنمية محلية دون أي عوائق رقابية.

إن الحديث عن اللامركزية الإدارية من خلال الدساتير والنصوص القانونية وحتى على المستوى التطبيقي لا يمكن أن يكتمل دون التطرق لاستقلالية الجماعات المحلية. فدرجة اللامركزية ترتبط ارتباطا وثيقا بها، ولعل أهم عامل معزز للامركزية يتمثل بالدرجة الأولى في استقلالية المورد المالي، إذ أن الرقابة أو الوصاية على الجماعات المحلية تشدد وتعدد أطرافها ومراحلها كلما اعتمدت هذه الجماعات على التمويل الحكومي؛ وبما أن مصدر

<sup>1</sup> ابرادشة فريد، قراءة تحليلية مقارنة في التعديل الدستوري الجزائري ل: 6 مارس 2016 " إصلاح واقعي أم تكيف استراتيجي مع التغيرات الدولية المعاصرة". مركز جيل لبحث العلمي-مجلة جيل الدراسات المقارنة- العدد 08 ديسمبر 2018، ص 37.

<sup>2</sup> ج ج د ش، المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442\* الموافق ل30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر ع 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

<sup>3</sup> في العديد من الدول العربية حدث ما عُرف " بثورات الربيع العربي" نتيجة تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للشعوب، والتنمية الجهوية لمناطق الشمال في العموم على حساب المناطق الداخلية والجنوبية. وبغض النظر عن حقيقة هذه الثورات واختلاف تسمياتها وما آلت إليه تبقى الأسباب الداخلية هي المرتكز الأساسي لقيامها والأوضاع الجزائرية ليست بأفضل حال من أوضاع هذه الدول؛ لذا تفاديا لهذه الموجة التي طالت العديد من الدول سارعت الجزائر لإدخال تعديلات على الدستور الأصلي 1996؛ وجاء في ديباجته تذكير بالمأساة الوطنية التي تعرضت لها الجزائر في التسعينات، وتأكيد اعترام الشعب الجزائري على نبد العنف والتطرف والمحافظة على السلم. وهذا ما يمكن اعتباره تحذير ضمني من موجات الربيع العربي من خلال تحريض الذاكرة الجماعية للفترة التدهور الأممي. كما ونوه بضرورة الحد من الفوارق الاجتماعية والقضاء على التفاوت الجهوي والذي يعتبر شرارة هذه الثورات، بالإضافة إلى الإشارة لأهمية الشباب في رفع التحديات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ذلك أن ارتفاع نسبة البطالة كانت في الأوساط الشبابية بالخصوص. هذا التركيز على أهم مسببات ما عُرف بالربيع العربي يؤكد أن هذا التعديل الدستوري تكيف أوجبه التغيرات الدولية ولم يكن إصلاح واقعي مدروس يهدف المشرع الجزائري من خلاله للقضاء على هذه المشاكل. والدليل أنه حتى الآن لم يتم القضاء على هذه الظواهر السلبية (الفوارق الاجتماعية، التفاوت الجهوي، البطالة...) بل قد ازدادت تفاقما، ولعل ما وصلت إليه الجزائر من المطالبة بإسقاط النظام ككل هو انفجار لتراكمات هذه الظواهر.

<sup>4</sup> تم التطرق بهذا الخصوص لمسألة القضاء على التفاوت الجهوي في مجال التنمية، وترقية العدالة الاجتماعية، وتشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية؛ ولعل عبارة حكم الشعب تتجسد فعلا إذا حكم على مستوى بلديته أو ولايته باعتبارها الأقرب والأسهل من حيث الاتصال من المركز. أنظر: ابرادشة فريد، المرجع السابق، ص 38-39.

<sup>5</sup> خرج الحراك الشعبي بداية لرفض العهدة الخامسة للرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة، ليستمر فيما بعد بالمطالبة بتغيير النظام. وقد أكد المرسوم 20-442 السابق الذكر بأن العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز، وبأن قاعدة اللامركزية هي المجلس المنتخب وهو مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم كما اهتم بالتنمية المحلية من خلال سعيه لتحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية بتفعيل تدابير خاصة قانونية لهذه البلديات.

معظم الموارد المالية المحلية هو السلطة المركزية فإن هذه الأخيرة هي الموجه والموزع للمورد المالي من منطلق أن من يملك المال يملك السلطة.

سعت الإصلاحات السياسية والإدارية إلى الترويج للامركزية باعتبارها قادرة على تحقيق التنمية محليا. وعلى الرغم من السياسات اللامركزية، إلا أن معظم الحكومات في العالم العربي ككل مازالت تهيمن على السلطات المحلية والإقليمية من خلال التحكم بالموارد المالية<sup>1</sup> وهذا ما يعطيها صلاحية التحكم في جماعاتها المحلية بفرض نظام رقابي صارم عليها تطبقه هيئات تابعة للسلطة المركزية.

### الفرع الثالث: تدعيم سلطة المركز بهيئات عدم التركيز الإداري

من خلال تتبعنا لمسار اللامركزية وبالتمعن في القوانين التي تحكم الجماعات الإقليمية في النظام الإداري الجزائري وبالضبط فيما يخص علاقة السلطة المركزية مع السلطات المحلية يتضح جليا الهيمنة المسيطرة على الحياة الإدارية للجماعات الإقليمية؛ والمجسدة في ممثل الدولة (الوالي) محليا. بمساعدة مختلف الهيئات الموضوعية تحت سلطته فبالإضافة للسلطة المخولة للوالي على المجالس المحلية وبحكم السلطة الرئاسية له على هذه الهيئات تجدد البلديات بالأخص نفسها تخضع لرقابة متعددة المستويات بداية برقابة رئيس الدائرة ثم المديرية (مديرية الإدارة المحلية، مديرية التنظيم والشؤون العامة) لتتدعم هذه الرقابة بمستوى آخر ممثلا في المقاطعات الإدارية المنشأة مؤخرا؛ وصولا إلى رقابة الوالي؛ كما لم يستثنى المجلس الشعبي الولائي من الرقابة باعتباره هيئة لامركزية في الولاية. يمارس الوالي باعتباره ممثلا للدولة رقابة على المجلس الشعبي البلدي أعمالا وأعضاء وهيئة؛ بداية بالمصادقة على المداولات أو إلغائها إلى قرارات توقيف الأعضاء أو إقصائهم إلى غاية ممارسة سلطة الحلول. فتكون بذلك علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي رقابة مباشرة من طرفه. لكن هذه الرقابة تشتد وتتفرع لمستويات عدة تمارس هي الأخرى رقابة على المجلس البلدي المنتخب تحت سلطة الوالي. حيث نجد رقابة رئيس الدائرة،<sup>2</sup> المفتشية العامة،<sup>3</sup> مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية<sup>1</sup> بالإضافة للوالي المنتدب.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> منى حرب، سامي عطا الله، إطار جديد لتقييم اللامركزية في العالم العربي. المؤلف الجماعي: السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي، (بيروت: المركز اللبناني للدراسات، ط 1، 2015) ص 6.

<sup>2</sup> ج ج د ش، مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها. ج ر ع 48، الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.

<sup>3</sup> ج ج د ش، مرسوم تنفيذي رقم 94-216 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية. ج ر ع 48، الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994. حيث يشمل مجال تدخل المفتشية العامة في الولاية الأجهزة والهيكل والمؤسسات غير المركزية واللامركزية، الموضوعية تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية، تتولى مهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والهيكل والمؤسسات السابقة الذكر تحت سلطة الوالي.

أما بالنسبة للرقابة الممارسة على المجلس الشعبي الولائي من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية فيؤدي فيها الوالي دورا استراتيجيا، والذي سيتم توضيحه تفصيلا في مطلب آخر من هذه الدراسة. ما لا يمكن تجاهله هو كثرة الهيئات الرقابية على المجالس الشعبية المنتخبة -خصوصا البلديات- وتعدد مجالات الرقابة وشدتها، وهو ما يجعلها وصاية أكثر منها رقابة فكأنما هذه المجالس فاقدة للأهلية ولا تعرف كيف تتصرف؛ ما يعطي الحق للسلطة المركزية لتفرض عليها رقابة مشددة ومتعددة الأطراف والمجالات. ولهذا نجد العديد من الكتابات تصفها بالرقابة الوصائية، الأمر الذي يضعف تجسيد اللامركزية الإدارية من منطلق أن هذه الأخيرة تتحدد بمدى الرقابة المفروضة على السلطات المحلية.

وإن كان الدافع من هذه الرقابة الحفاظ على المصلحة العامة وضمان مشروعية القرارات المحلية، إلا أن شدتها تجعل القرار التنموي المحلي عمليا من اختصاص السلطة المركزية؛ هذا بالإضافة إلى تداخل الصلاحيات بين هذه الهيئات. ومن جهة أخرى الاختلاف في تمثيل الجماعات الإقليمية ففي مقابل تمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية في جميع الأعمال الإدارية والمدنية وأمام القضاء وهو الأمر بالصرف، نجد أن من يقوم بهذه المهام على مستوى الولاية الوالي المعين أمام إقصاء تام لرئيس المجلس الولائي المنتخب الأمر الذي يطرح لنا أهم تساؤل هنا هو لما هذا الاختلاف بين المجلسين المحليين المنتخبين؟ وما أهمية ودور المجلس الشعبي الولائي ورئيسه في مقابل السلطات الواسعة للوالي؟

### المطلب الثاني: البلدية-الجماعة الإقليمية القاعدية<sup>3</sup>

تمثل عنصرا هاما ليس فقط لقدم تاريخ وجودها الاجتماعي، بل أيضا لعلاقتها الوطيدة بالمجتمع المحلي ودورها

<sup>1</sup> ج ج د ش، مرسوم تنفيذي رقم 94-217 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو 1994، يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وعملها. ج ر ع 48، الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994. و المرسوم التنفيذي رقم 95-265 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1416 الموافق 6 سبتمبر 1995، يحدد صلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها. ج ر ع 50، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1995.

<sup>2</sup> ج ج د ش، المرسوم الرئاسي رقم 15-140 السابق الذكر. والمرسوم الرئاسي رقم 18-337 مؤرخ 17 ربيع الثاني عام 1440 الموافق 25 ديسمبر 2018، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها. الجريدة الرسمية، العدد 78، الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2018.

<sup>3</sup> للإطلاع أكثر على التطور التاريخي للبلدية الجزائرية أنظر: مياسة أودية، الفعالية الإدارية في الإدارة المحلية الجزائرية-دراسة حالة بلدية ورقلة (2007/2006). مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيمات السياسية والإدارية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر- 2007 / 2008. و عمار بوضياف، شرح قانون البلدية. (الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، ط 1، 2012). ص (105 - 127). وللمزيد أيضا أنظر:

## الفصل الأول: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر

المتميز في إيجاد حلول للمشاكل اليومية للمواطن؛ ونظرا لكونها الوحدة الأولى والأساسية في هرم التنظيم الإداري الدولة، فهي تجسد السياسات العامة محليا من خلال الأعمال الملموسة والمتنوعة التي تضطلع بها ميدانيا في جميع الجوانب<sup>1</sup>

في الجزائر لطالما تمثلت الجماعة الإقليمية القاعدية في البلدية إذ لا وجود لأي هيئة إقليمية أدنى منها، فمنذ أول دستور 1963 إلى غاية آخر تعديل دستوري 2020 وفي مختلف القوانين المنظمة للبلدية اعتبرت هذه الأخيرة الجماعة الإقليمية الأساسية القاعدية<sup>2</sup>

تضم الجمهورية الجزائرية 1451 بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة؛ وهي القاعدة الإقليمية للمركزية، وفضاء لمشاركة المواطن في تسيير شؤونه العامة. "تعتبر البلدية صورة حية لتجسيد مبدأ ديمقراطية الإدارة العامة؛ إذ أنها الخلية الحية للدولة في كافة المجالات الاجتماعية، السياسية، الاقتصادية والثقافية. وما لا يمكن إغفاله أن نظام البلدية في التنظيم الإداري الجزائري هو الصورة الوحيدة والفريدة للمركزية الإدارية."<sup>3</sup> مما جعلها تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية المحلية والتسيير الجوارى، إذ تتجسد هذه الديمقراطية من خلال المجلس الشعبي البلدي المنتخب.

من منظور آخر، ومن خلال الهيئات المكونة للبلدية نجد أنها تضم هيئة المداولة متمثلة في المجلس الشعبي البلدي، والهيئة التنفيذية برئاسة رئيس المجلس، بالإضافة لإدارة البلدية المنشطة من طرف الأمين العام المعين، والموضوع تحت سلطة رئيس المجلس البلدي المنتخب.

Linda chenafi ; nadia laassami , **Le rôle de la commune dans développement de la ville.** Revue de science de l'homme et de la société. n° 22, mars 2017.

<sup>1</sup> عمر عمتوت، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، (الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع، 2009). ص.66.

<sup>2</sup> دستور 1963 المادة 9 ".... تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية"

دستور 1976 المادة 36 " المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة..."

دستور 1989 المادة 15 " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية "

دستور 1996 المادة 15 " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية "

دستور 2016 المادة 16 " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية "

دستور 2020 المادة 17 " الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية...."

الأمر 67-24 المادة 01 " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية..."

القانون رقم 90-08 " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي..."

القانون رقم 11-10 " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة..."

<sup>3</sup> عمار عوابدي، القانون الإداري. (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية. ج1-النظام الإداري-، ط3، 2005)، ص280-281.

## الفصل الأول: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر

تضطلع كل هيئة بمهام معينة وفق ما خوله لها القانون، وتتمحور هذه المهام حول تحقيق التنمية المحلية بكل أبعادها؛ وتفاديا لتجاوز هذه الهيئات حدودها القانونية كان لابد من فرض رقابة إدارية عليها.

### الفرع الأول: الإطار الهيكلي والوظيفي للبلدية

#### أولاً: هيئة المداولة (هيئة لامركزية)<sup>1</sup>

تتمثل هيئة المداولة على مستوى البلدية في المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup>؛ وبصفته مجلس منتخب فقد عُرف دستورياً على أنه الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية. يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.<sup>3</sup> بهذا تجسد البلدية الديمقراطية التمثيلية من خلال مجلسها المنتخب، والذي يمثل الإطار القانوني لتحقيقها.

عدد أعضاء كل مجلس بلدي يتحدد بحسب التعداد السكاني<sup>4</sup> أما فيما يخص سير المجلس فقد تضمن كيفية التسيير بداية بتحديد مدة ومكان انعقاد الدورات وتوضيح الحالات التي يتدخل فيها الولي إلى غاية تعليق المداولات في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور تفعيلاً لمبدأ الشفافية في التسيير وتأكيذاً وتدعيماً

<sup>1</sup> فيما يخص المجلس الشعبي البلدي فإن المصدر الأول هو القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المعدل والمتمم. وباعتباره المرجع الأساسي فسيتم الاعتماد عليه بالدرجة الأولى في هذا الفرع (البلدية) من الدراسة. وللمزيد أيضاً من التفاصيل أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق؛ فقد فصل الأستاذ بوضياف في تشكيل المجلس وسيره. وأنظر أيضاً: طاهري حسين، المرجع السابق، ص (62 - 69).

<sup>2</sup> يتألف المجلس الشعبي البلدي من أعضاء محليين منتخبين بطريقة الاقتراع العام المباشر والسري لمدة خمس (5) سنوات، وقد ذكرت مدة عهده في القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق ل 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات. ج ر ع 50، الصادرة في 28 غشت 2016. وبقيت نفس المدة في القانون العضوي الجديد 21-01 المؤرخ في 26 رجب 1442 الموافق 10 مارس لسنة 2021، المتعلق بنظام الانتخابات. ج ر ع 17، الصادرة بتاريخ 10 مارس 2021. وتعتبر طريقة الاقتراع العام السري والمباشر ضماناً لحرية اختيار المواطن، ومدة 5 سنوات معقولة فليست بالقصيرة ليتسنى للمجلس أداء مهامه وليست بالطويلة ليستأثر أعضاء المجلس بالعهد الانتخابية.

<sup>3</sup> جاء هذا التعريف للمجلس المنتخب في دساتير 1989 - 1996 - 2016 - 2020؛ أما دستور 1976 فقد جاء في مادته السابعة " المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتحقق فيه الديمقراطية. كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات"

<sup>4</sup> يختلف عدد أعضاء المجالس البلدية بحسب عدد التعداد السكاني، حسب قوانين الانتخابات (الجدول رقم 01)

الجدول رقم (01): يوضح عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي حسب قوانين الانتخاب

عدد أعضاء المجلس البلدي وفق القوانين الانتخابية				تعداد سكان البلدية / نسمة
القانون رقم 01-21	القانون رقم 10-16	القانون رقم 01-12	الأمر رقم 07-97	
13	13	13	07	أقل من 10.000
15	15	15	09	ما بين 10.000 و 20.000
19	19	19	11	ما بين 20.001 و 50.000
23	23	23	15	ما بين 50.001 و 100.000
33	33	33	23	ما بين 100.001 و 200.000
43	43	43	33	أكثر من 200.001

• من إعداد الباحثة بناء على قوانين الانتخاب

## الفصل الأول: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر

للمشاركة الشعبية<sup>1</sup> ولتسهيل عمل المجلس يتم تشكيل لجان تختص كل منها في مجال معين لضمان شمولية العملية التنموية بمختلف أبعادها، وتحسبا لأي طارئ تتشكل لجان خاصة لدراسة أي موضوع في إطار اختصاصاته؛ أما عدد اللجان فيرتبط هو الآخر بعدد السكان (الجدول رقم (02))<sup>2</sup>

اسند للمجلس الشعبي البلدي المنتخب العديد من المهام في المجال التنموي والتي شملت كافة المجالات باعتبار أنه يمثل الشعب والمسؤول عن تلبية احتياجات الساكنة المحلية؛ وسيكون لنا تفصيل لها في المبحث الموالي.

<sup>1</sup> كل شهرين ولمدة (5) أيام تُعقد دورة عادية، وإذا ما اقتضت شؤون البلدية اجتماعا خارج إطار هذه الدورات فيمكن انعقاد دورة غير عادية بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي. وهنا نسجل تدخل الوالي في سير المجلس المنتخب وإن كانت نية المشرع من هذا التدخل الحفاظ على المصلحة العامة؛ إلا أنه في نفس الوقت إضعاف للامركزية واعتراف ضمني إما بعدم مقدرة المجلس البلدي على الاهتمام بالشأن المحلي، وإما بتجاهله وعدم اهتمامه بمتطلبات واحتياجات السكان المحليين. وتؤكد المادة 19 أن مقر البلدية هو مكان انعقاد الدورات؛ ويمكنه الاجتماع في مكان آخر في حالة وجود قوة القاهرة تحول دون الدخول إليه. أما إذا كان مكان انعقاد دورات المجلس الشعبي البلدي خارج إقليم البلدية فإن صاحب السلطة في تعيينه هو الوالي، بعد استشارة رئيس المجلس؛ والملاحظ أن الوالي غير ملزم بالأخذ بها.

وبالنسبة للدورات ترسل الاستدعاءات من طرف رئيس المجلس إلى الأعضاء قبل (10) أيام من انعقادها مرفقة بمشروع جدول الأعمال، وتخفيض المدة في حالة الاستعجال ليوم واحد كامل (24 ساعة) كأدى حد. ويلصق مشروع جدول أعمال الاجتماع في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد استدعاء الأعضاء. وبخصوص صحة الاجتماعات فيشترط حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء، وإذا لم يتحقق ذلك يرسل استدعاء ثاني بعد (5) أيام على الأقل من تاريخ الاجتماع الملغى لعدم اكتمال النصاب القانوني؛ وفي هذه الحالة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين تُعد المداولات صحيحة. وإذا ما حصل مانع لعضو المجلس البلدي يمكنه أن يوكل كتابيا عضوا آخر منتخب ليصوت نيابة عنه ولا يمكن للعضو الموكل إليه أن يحمل أكثر من وكالة، كما ويجب تحديد الجلسة أو الدورة التي حرت من أجلها هذه الوكالة.

<sup>2</sup> من بين أعضاء المجلس البلدي تتشكل لجان دائمة تختص بما يلي: الاقتصاد والمالية والاستثمار - الصحة والنظافة والبيئة - تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية - الري والفلحة والصيد البحري - الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب؛ أما اللجان الخاصة فهي لجان مؤقتة، إذ يتم تحديد موضوع وتاريخ انتهاء المهمة المؤكدة لها والذي يمثل تاريخ حلها. الملاحظ أن تحديد عدد اللجان جاء وفق عدد السكان وليس وفق اختصاصاتها، لذا نجد أنه غالبا ما يتم دمج العديد من الاختصاصات في لجنة واحدة في حالة ما إذا كان عدد أعضاء المجلس قليل، في حين يتم تفكيك هذه الاختصاصات وتقسيمها إذا كان عدد الأعضاء كبير. والجدير بالذكر أن عدد النواب في القانون رقم 10/11 قد حدد حسب عدد الأعضاء لكن نظرا لتغيير العدد وفق القانون العضوي 01-12 المتعلق بالانتخابات فإن القانون الأول بالتطبيق هو القانون العضوي عملا بمبدأ سمو القوانين.

الجدول رقم (02): يوضح عدد الأعضاء واللجان والنواب في المجالس الشعبية البلدية حسب عدد السكان

عدد السكان	عدد الأعضاء	اللجان	النواب
أقل من 10.000	13	3	2
ما بين 10.000 و 20.000	15	3	2
ما بين 20.001 و 50.000	19	4	3
ما بين 50.001 و 100.000	23	5	4
ما بين 100.001 و 200.000	33	6	5
أكثر من 200.001	43	6	6

المصدر: إعداد الباحثة استنادا على قانون الانتخابات 01-21 و قانون البلدية 10-11

ثانيا: الهيئة التنفيذية

يساعد رئيس المجلس البلدي نواب من 2 إلى 6 حسب عدد الأعضاء-الجدول رقم (02)- حيث يقوم المجلس بالمصادقة على قائمة النواب الذين اختارهم رئيس المجلس من بين المنتخبين خلال 15 يوما التي تلي تنصيبه وهذا وفق المادة 70 من قانون البلدية الساري المفعول.<sup>1</sup> ويتقاضون علاوات لقاء وظيفتهم الانتخابية.<sup>2</sup> يُعهد لرئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب عدة مهام<sup>3</sup> يتمثله للسلطة المركزية من جهة والسلطة اللامركزية من جهة ثانية، إضافة لمهامه كرئيس للهيئة التنفيذية.

يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة المتحصلة على الأغلبية المطلقة خلال 5 أيام التي تلي إعلان تنصيب المجلس<sup>4</sup> بغض النظر عن مستواه التعليمي. فيتم تنصيب الرئيس في جلسة علنية يحضرها منتخبي المجلس برئاسة الوالي أو ممثل له بمقر البلدية؛ وإذا ما تعذر تنصيب الرئيس بمقر البلدية لظروف استثنائية يقوم الوالي بتعيين مكان انعقاد الجلسة ومن هنا يبدأ تدخل السلطة الوصية في المجلس البلدي. أما في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة<sup>5</sup> أو المرشح الأصغر سنا. هذا ما ورد في قانون البلدية الحالي قبل تعديله بالأمر 13-21<sup>1</sup>. ويعلن اسم الرئيس للعموم عن طريق إصاق محضر التنصيب بمقر البلدية وملحقاتها الإدارية.

<sup>1</sup> حيث يقوم رئيس المجلس بعرض قائمة المنتخبين المختارين على المجلس للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة. ولم يوضح المشرع الحل في حالة عدم المصادقة بالأغلبية المطلقة.

<sup>2</sup> Décret exécutif n°91-463 du 3 décembre 1991 déterminant les conditions de détachement des élus locaux et les indemnités qui leur sont alloués. J.O. N63. Samedi 7 décembre 1991.

لم يفصل هذا المرسوم (91-463) في نظام تعويضات المنتخبين بشكل جيد كما أنه حدد التعويضات حسب عدد الأعضاء المنتخبين لكل مجلس (سبق ذكر عدد أعضاء المجلس البلدي وفق قوانين الانتخابات في الجدول رقم 01). في حين جاء المرسوم التنفيذي رقم 13-91 مؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1434<sup>هـ</sup> الموافق ل 25 فبراير سنة 2013، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم. بتفصيل أكثر من سابقه وحدد التعويضات حسب التعداد السكاني والملاحظ أيضا بعض الزيادة في نسبة التعويضات؛ بغض النظر عن أهمية نسبة هذه الزيادة من عدمها.

<sup>3</sup> للمزيد حول اختصاصات رئيس المجلس البلدي أنظر: دوي بونوة جمال، *صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري*. مجلة القانون، العدد 06، جوان 2016.

<sup>4</sup> للإطلاع أكثر حول تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي أنظر: عمار بوضياف، *شرح قانون البلدية*. المرجع السابق، ص (205-209). وإسماعيل فريجات، بوهنتال ياسين. *قواعد تحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري*. مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 03، جوان 2019.

<sup>5</sup> من خلال حالة تساوي الأصوات يُشار لإمكانية ترشح المرأة في الانتخابات المحلية، وفي هذا الإطار نجد القانون رقم 12-03. قد وسع من حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة من خلال اشتراط نسب معينة لكل انتخابات المجالس المختلفة، وحدد نسبة مشاركة المرأة في انتخاب المجلس الشعبي البلدي ب 30% للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف (20000) نسمة؛ والملاحظ أنه لم يفصل بشكل جيد في نسبة مشاركة المرأة في المجالس البلدية على عكس المجلس الولائي والمجلس الوطني اللذين حددت نسبة المشاركة بهما حسب عدد المقاعد. بالإضافة إلى أن من شروط تأسيس الأحزاب السياسية أن يكون من ضمن الأعضاء المؤسسين نسبة ممثلة من النساء.

يختص رئيس المجلس البلدي بعدد المهام التنموية والتي يمارسها بصفات متعددة، وليس لنا ذكرها هنا لأن لها مقام آخر في هذه الدراسة.

### ثالثا: إدارة البلدية

بالإضافة للهيئتين التداولية والتنفيذية تتوفر البلدية على إدارة ينشطها الأمين العام لها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب، والذي غالبا ما يفتقر للكفاءة والخبرة في التسيير ومع عدم استقراره الزمني وجب الحرص على ضمان عدم تعطيل مصالح البلدية سواء بسبب عدم كفاءة رؤساء البلديات أو الصراعات داخل المجالس، وحتى في فترة الانتخابات وحالة شغور منصب الرئيس؛ لذا أوجد المشرع الجزائري منصب الأمين العام والذي يتمتع بصلاحيات عدة. ولم يُعرف لهذا المنصب وجود في قوانين البلدية سابقا إلا مع القانون الحالي 10/11، ليتم تدعيم مركزه القانوني بالمرسوم التنفيذي رقم 16-320.<sup>2</sup> يخضع الأمين العام إما للأمر رقم 03/06<sup>3</sup>، أو المرسوم التنفيذي 226/90<sup>4</sup> وذلك حسب عدد سكان البلدية،<sup>5</sup> واستنادا إلى المرسوم الخاص بالأمين العام (16-320) فإن التباين في تصنيفه بين منصب

Loi organique n° 12-03 du 18 Safar 1433 correspondant au 12 janvier 2012 fixant les modalités augmentant les chances d'accès de la femme à la représentation dans les assemblées élues. Et Loi organique n° 12-04 du 18 Safar 1433 correspondant au 12 janvier 2012 relative aux partis politiques فضلا عن أن القانون العضوي 21-01 الأخير والمتعلق بالانتخابات قد اشترط على القوائم المتقدمة للانتخابات المحلية مراعاة مبدأ المناصفة بين النساء والرجال باستثناء البلديات التي يقل عدد سكانها عن 20.000 نسمة بالإضافة إلى تخصيص نصف الترشيحات للذين تقل أعمارهم عن 40 سنة، وثالث مترشحي القائمة على الأقل ذوي مستوى تعليمي جامعي.

<sup>1</sup> تنص المادة 04 من الأمر 21-13 المعدل والمتمم للقانون 11-10 على ما نصت عليه المادة 80 من قانون الانتخابات 12-01 (باستثناء أنه بعد تطبيق قاعدة 35% وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المترشح الأكبر سنا وليس المترشح الأصغر سنا) والتي طرحت العديد من المشاكل فيما يخص انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي كان أهمها انسداد العديد من المجالس وتعطيل المشاريع التنموية، للإطلاع أكثر أنظر: يعيش تمام آمال، بن زيان أحمد، اعتلاء رئاسة المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون الانتخابات رقم 16-10، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية-المجلد 01، العدد الثاني، سبتمبر 2017، الصفحات (302-312).

<sup>2</sup> ج ج د ش، المرسوم التنفيذي رقم 16-320 مؤرخ في 13 ربيع الأول 1438 الموافق 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج ر ع 73، الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016.

<sup>3</sup> الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ع 46، الصادرة 16 يوليو 2006.

<sup>4</sup> المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 3 محرم 1411 الموافق 25 يوليو 1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر ع 31، الصادرة ب 28 يوليو 1990. المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-141 المؤرخ في 5 جمادى الأولى 1429 الموافق 11 مايو 2008، ج ر ع 24، الصادرة ب 11 مايو 2008.

<sup>5</sup> بموجب المرسوم التنفيذي 91-26 المذكور آنفا يعتبر منصب الأمين العام منصب عالي للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها على 100.000 نسمة، وهذا الوضع يخضعه لقانون الوظيفة العمومية (03/06). أما في حالة البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة فيكون أمينها العام ذو وظيفة عليا وليس منصب عالي وهذا بموجب المرسوم التنفيذي 91-27 السابق ذكره. وبهذه الصفة فإنه يخضع للمرسوم التنفيذي 90-226.

عالي ووظيفة عليا<sup>1</sup> يترتب عليه بعض الاختلافات بداية بكيفية التعيين،<sup>2</sup> وتشمل تبعات هذا التباين شروط التعيين، الحقوق والواجبات، والمرتب والعلاوات... إلخ؛ إلا أن ما يخص دراستنا في هذه الجزئية هو مهام الأمين العام للبلدية، وبالضبط الدور التنموي له وعلاقته بالمجلس المنتخب وبالأخص رئيسه؛ نظرا لوجود تداخل كبير بين صلاحياتهما- وإن كان يعمل تحت سلطة رئيس المجلس- لذا نتطرق لمهامه وفق المرسوم (16-320) والقانون البلدي الساري المفعول 10/11؛ فهذا الأخير قد ذكر الأمين العام من خلال ثلاثة مواد (127-128-129) وهي التي حددت الأحكام الخاصة بالأمين العام في المرسوم السالف الذكر، وعليه تكون مهام الأمين العام للبلدية كالتالي:

1/ ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي<sup>3</sup>

2/ ضمان متابعة تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي<sup>4</sup>

3/ تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية<sup>5</sup>

<sup>1</sup> تُعرف المناصب العليا وفق الأمر 06-03 على أنها: " مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلية أو وظيفية، وتسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية " ووفق المرجع نفسه تُعرف الوظيفة العليا على أنها: " ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العامة ". كما ويُصنف في الوظائف العليا كل من الأمناء العامون لبلديات مقرر الولاية والأمناء العامون لبلديات ولاية الجزائر وذلك حسب المرسوم 16-320

<sup>2</sup> يعين مرسوم بناء على اقتراح الوزير المكلف بالجماعات المحلية إذا ما صنف بوظيفة عليا وهذه الوضعية الأولى؛ في حين أن الوضعية الثانية وهي منصب عالي فيعين بقرار من الوالي بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي. هذه الأخيرة تؤثر على استقلاليته في أداء مهامه وتجعله تابعا وخاضعا لسلطة تعيينه، إذ يكفي تقديم اقتراح من رئيس المجلس للوالي لإنهاء مهامه تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال؛ في حين نجد أن الأمين العام في وضعيته الأولى يتمتع باستقلالية أكبر. الأمر الذي ينجم عنه عدم المساواة لذات المركز، وطالما أن المهام المسندة إلى الأمين العام موحدة بالنسبة للجميع فالأولى توحيد مسألة التعيين على الأقل. للإطلاع أكثر أنظر: محناش رزيقة، الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري (دراسة قانونية)، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد الأول، المجلد الرابع، مارس 2019. الصفحات (159-183).

<sup>3</sup> يضمن تحضير اجتماعات المجلس من خلال: تحضير الوثائق والوسائل المادية والبشرية من أجل السير الحسن لأشغال المجلس ولجانته - ضمان أمانة الجلسة والحفظ الجيد لسجلات المداوالات - تعيين الموظف المكلف بتنسيق أشغال دورات المجلس ولجانته. أنظر: المادة 14 من المرسوم 16-320 السابق الذكر. وللمزيد أنظر: بليامنة حسان، المركز القانوني للأمين العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي 16/320، رؤى في الآداب والعلوم الإنسانية، المجلد 0، العدد 1، الصفحات (183-197).

<sup>4</sup> فيما يخص متابعة تنفيذ مداوالات المجلس تكون على النحو التالي: إرسال مداوالات المجلس البلدي للسلطة الوصية للرقابة والموافقة عليها - ضمان نشر المداوالات وتنفيذ القرارات المتعلقة بالهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين - متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية والمشاريع المقررة من طرف المجلس. أنظر: المادة 15 من المرسوم 16/320، السابق الذكر، وللمزيد أنظر: عبروس حميد، طيبي سعاد، دور الأمين العام للبلدية في متابعة تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي حسب المرسوم التنفيذي 16-320. مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02-2019. الصفحات (1958-1973).

<sup>5</sup> بالنسبة لتنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية فيكون من خلال: ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية وسلطة تعيينهم بعد تفويض من رئيس المجلس - اقتراح التعيينات في المناصب العليا ومناصب الشغل المتخصصة في البلدية - اقتراح واتخاذ كل تدبير من شأنه تحسين أداء مصالح البلدية ومراقبة نشاطاتها - تسيير العمليات الانتخابية وكل ما يتعلق بها - ضمان تنفيذ إجراءات النظافة والنقاوة العمومية - ضمان إعلان قرارات البلدية ونشرها، وتسيير الأرشيف البلدي - متابعة قضايا منازعات البلدية، والمشاركة كعضو في اللجنة البلدية للمناقصة - تحضير مشروع الميزانية وضمان تنفيذها - مسك وتحيين

من خلال المهام المذكورة نجد تداخل بين صلاحيات الأمين العام وصلاحيات رئيس المجلس؛ إذ لم يتم الضبط بدقة في أي حالة يمكنه تولي المهام المخولة لرئيس البلدية كما هو الحال بالنسبة لتوليه صفة ضابط الحالة المدنية.<sup>1</sup> وفي المقابل فهو يخضع لرقابة مزدوجة؛ رئاسية لرئيس المجلس وفق القانون 10/11، ووصائية لسلطة التعيين عملا بأحكام القانون 03/06 المذكور سابقا.<sup>2</sup>

بعد 5 سنوات من ذكر الأمين العام لأول مرة في قانون البلدية الساري العمل به (10/11) وإحالة هذا الأخير الأحكام الخاصة به (الأمين العام) إلى التنظيم، يأتي أول مرسوم (16-320) متعلق بالأمين العام بالذات؛ وقد عمل هذا المرسوم على توسيع صلاحياته تدعيما لسلطة المركز على المستوى المحلي مؤكدا هيمنة عدم التركيز الإداري في مقابل ضعف اللامركزية والذي تطرقنا له في المطلب السابق.<sup>3</sup> ومن ناحية أخرى نرى أن اهتمام المشرع بتوفير العديد من الشروط لمنصب الأمين العام والتي أهمها الكفاءة مع وجود الصلاحيات العديدة هو عامل مساعد للبلدية خصوصا في المجال التنموي، إذ أن غالبية رؤساء المجالس الشعبية البلدية ليس لديهم أي خبرة في التسيير الإداري ناهيك عن تجسيد المشاريع التنموية. كما أنه يضمن السير الحسن واستمرارية عمل مصالح البلدية في ظل عدم كفاءة المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، وعدم توفر مستوى تعليمي كافي وانعدام الشروط والمؤهلات اللازمة للتسيير والمكرس عمدا من خلال النظام الانتخابي.

#### الفرع الثاني: الحدود المقيدة لهيئات البلدية (الرقابة على الهيئات)

##### أولا: الرقابة على هيئة المداولة

تتعدى الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة إلى الرقابة على أعماله وأعضائه أيضا، وهذا حرصا على احترام مشروعية المجلس المحلي وحفاظا على الصالح العام. وفيما يلي توضيح ذلك:

سجل الأملاك البلدية ودفاتر جرد الأثاث وعتاد البلدية - إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس البلدية المنتهية عهده والرئيس الجديد. أنظر: المادة 16 من المرسوم 320/16، السابق الذكر، المادة 129 من القانون البلدي 10/11، السالف الذكر.

<sup>1</sup> القانون رقم 08-14، المتعلق بالحالة المدنية، السالف الذكر، وأنظر أيضا: حميد عبروس، طيبي سعاد، الأمين العام للبلدية ضابط للحالة المدنية، مجلة صوت القانون، المجلد 7، العدد 02، نوفمبر 2020. الصفحات (1018-1040).

<sup>2</sup> للمزيد أنظر: خلود كلاش، منصب الأمين العام للبلدية بين ضرورة ضمان فاعلية التسيير ومحدودية السلطة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 13، العدد 3، أكتوبر 2020، الصفحات (142-156).

<sup>3</sup> للإطلاع أكثر أنظر: فريد دبوشة، تأثير منصب الأمين العام للبلدية على لامركزية المجلس الشعبي البلدي، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد 6، أبريل 2020. المركز العربي الديمقراطي، ألمانيا-برلين. الصفحات (157-173).

1/ الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:<sup>1</sup> تتجسد أعمال المجلس البلدي من خلال مداولاته والتي تحتاج للمصادقة عليها من قبل السلطة الوصية والممثلة في الوالي.

1-1/ المصادقة: تكون المصادقات ضمنية لبعض المداولات، أما بعضها فيحتاج مصادقة صريحة. فحماية لأعمال المجلس البلدي من إمكانية تعسف الوالي في استخدامه لحق المصادقة على المداولات فإن هذه الأخيرة تصبح بقوة القانون قابلة للتنفيذ بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية<sup>2</sup>. وهذه مصادقة ضمنية. أما المصادقة الصريحة فقد أوجبها القانون البلدي 10/11 في مادته 57<sup>3</sup> على المداولات التي تتعلق بمالية البلدية. لكن هذه المصادقة الصريحة تتحول إلى مصادقة ضمنية من خلال المادة 58 من القانون المذكور آنفا بعد مضي 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، وقد أحسن المشرع بخصوص ذلك حماية لأعمال المجلس الشعبي البلدي من تعسف أو إهمال الوالي.

1-2/ الإلغاء<sup>4</sup>: الإلغاء أو البطلان هو الآخر يكون بنوعين البطلان المطلق ويتضمن المداولات الملغاة تحت طائلة البطلان (بطلان مطلق)، حيث تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية. إذ جاء هذا البطلان ضمنا لمشروعية أعمال المجلس؛ وبما أن المداولات في هذه الحالة باطلة بقوة القانون فإن المشرع لم يلزم الوالي بمدة زمنية لمعاينة البطلان.

وعملا على محاربة الفساد والوقاية منه وترسيخا لمبدئي شفافية ونزاهة العمل على المستوى المحلي، يأتي البطلان النسبي<sup>5</sup>، حفاظا على المصلحة العامة من خلال إلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعضائه بتقديم

<sup>1</sup> للإطلاع أكثر حول الرقابة على أعمال المجلس أنظر: دحامية عبد الله، رقابة الوالي على مداولات المجالس الشعبية البلدية بين النص القانوني والواقع العملي. حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 32، الجزء الثالث، سبتمبر 2018. و خضرون عطا الله، بلبكري مريم، بن داود ياسين، قراءة في مداولات المجالس المنتخبة بين القانون والتنظيم. المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسة، المجلد الأول، العدد الرابع.

<sup>2</sup> المادة 56 من قانون البلدية 10/11، السابق الذكر.

<sup>3</sup> تكون المصادقة الصريحة على: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

<sup>4</sup> للمزيد أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص(289-293).

<sup>5</sup> يُعرف عمر عمتوت، البطلان النسبي في مرجعه السابق الذكر على أنه: " اصطلاح القابلية للإبطال حيث أن التصرفات في حد ذاتها صحيحة ولكنها تكون قابلة للإبطال من قبل الشخص الذي أبرمه وشاب إرادته عيب من العيوب كقصر في السن أو لغلط أو لتدليس أو لإكراه أو لاستغلال مادي أو معنوي، ففي هذه الحالة يكون التصرف صحيحا ومنتج لكل آثاره القانونية إلا أنه قابل للإبطال لمن له مصلحة في ذلك". ص69.

تصريح في حالة ما إذا كان أي منهم في وضعية تعارض مصالح. وإذا ما رأى المجلس أو رئيسه أن قرار الإلغاء قرار تعسفي أو خاطئ يحق لرئيس المجلس رفع تظلم إداري أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة.<sup>1</sup>

**2/ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:** تتجسد الرقابة على الأعضاء في ثلاثة صور يفقد على إثرها العضو صفة المنتخب بموجب مداولة يقرها المجلس الشعبي البلدي مع إخطار الوالي وجوبا ويتم استخلافه بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي في الحالات التالية:

**1-2/ الاستقالة:** يتم إقرارها بموجب مداولة المجلس؛ كما ويعتبر مستقبلا تلقائيا العضو الذي يتغيب دون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية في السنة، وقد جاء هذا الإجراء لضمان التزام أعضاء المجلس بدوراته، مع ضمان حق العضو في تبرير غيابه<sup>2</sup>

**2-2/ الإقصاء:** قبل الإقصاء يتم التوقيف المؤقت لكل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنحة أو جنابة لها صلة بالمال العام أو لأسباب محللة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة؛ وباعتبار الوالي السلطة الوصية فإنه يصدر قرار معلل بالتوقيف إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة والذي سيحدد وضعية المنتخب باستئناف تلقائي وفوري لمهامه في حالة البراءة، أو إقصاء بقوة القانون في حالة الإدانة النهائية.<sup>3</sup>

**2-3/ حصول مانع قانوني:** تم تحديد الأشخاص غير القابلين للانتخاب في قانون الانتخابات، وهم الأشخاص الذين يمنع عنهم الترشح لمدة معينة<sup>4</sup> أما حالات التنافي فقد حددها الأمر 07-01<sup>5</sup> إذ يتعلق هذا المنع بالحرص على عدم استعمال النفوذ واستغلال المناصب للفوز بالانتخابات، ومكافحة للفساد قبل بدايته مع تأكيده على دائرة الاختصاص، إذ نجد أن الأشخاص الممنوعين من الترشح هم أصحاب مناصب عليا وذوي نفوذ في المناطق التي يمارسون أو مارسوا فيها عملهم.

<sup>1</sup> المادتين 60 و 61 من قانون البلدية 10/11 السابق الذكر.

<sup>2</sup> يقوم عضو المجلس الشعبي البلدي بإرسال استقالته لرئيس المجلس عن طريق ظرف محمول مقابل وصل استلام؛ ليتم إقرار الاستقالة بموجب مداولة المجلس. أما في حالة اعتبار الاستقالة تلقائية يتم إعداد جلسة استماع للمنتخب ويعلن الغياب من طرف المجلس بعد سماعه، وإذا ما تخلف عن الحضور يكون قرار المجلس حضوريا. المادتين 42 و 45 من القانون 10/11، و عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286.

<sup>3</sup> المادتين 43 و 44 من قانون البلدية 10/11.

<sup>4</sup> المادة 81 من القانون العضوي رقم 16-10 السابق الذكر، والمادة 188 من الأمر رقم 21-01 السابق الذكر. وللمزيد أنظر: العلواني نذير، شريط وليد، نظام تشكيل المجالس الشعبية البلدية كأساس لممارسة الديمقراطية في التشريع الجزائري والفرنسي. مجلة آفاق للعلوم، العدد 10، جانفي 2018.

<sup>5</sup> ج ح د ش، الأمر رقم 07-01 مؤرخ في 11 صفر 1428 الموافق 01 مارس 2007. يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف. ج ر ع 16، الصادرة ب 07 مارس 2007.

3/ الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة: تتمثل هذه الرقابة في حل المجلس الشعبي البلدي وقد حددت الحالات التي يتم فيها الحل على سبيل الحصر<sup>1</sup> في كل من قانون البلدية 11-10 والمرسوم التنفيذي رقم 16-104. ولما كان حل المجلس من أخطر أنواع الرقابة المفروضة على الجماعات الإقليمية فإنه يحدث بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية ونفس الأمر بالنسبة للتجديد<sup>2</sup> بعد الحل يتولى الوالي زمام الأمور من خلال تعيينه لمتصرف ومساعدين توكل لهم مهمة تسيير البلدية خلال العشرة أيام الموالية للحل، وتجرى انتخابات تجديد المجلس في أجل أقصاه ستة (06) أشهر بداية من تاريخ الحل<sup>3</sup> يمثل الوالي السلطة الوصية الأولى على المجلس الشعبي البلدي والمسير الرئيسي له خصوصا في حالة الحل. وقد أوجب المشرع إجراء الحل في الحالات السابقة الذكر حفاظا على المصلحة العامة في البلديات؛ فالملاحظ أن الحالات الموجبة للحل لا يمكن أن تلي أدنى احتياجات الساكنة المحلية والتي كانت السبب الرئيسي لانتخاب المجلس.<sup>4</sup>

#### ثانيا: الرقابة على الهيئة التنفيذية

يتجسد عمل الهيئة التنفيذية من خلال الصلاحيات الموكلة لرئيسها لذا سنتحدث عن الرقابة المفروضة على رئيس المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في سلطة حلول الوالي. ضمانا لاستمرارية العمل على تحقيق

<sup>1</sup> يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي من خلال المرسوم التنفيذي 16-104، مؤرخ في 12 جمادى الثانية عام 1437 الموافق 21 مارس 2016، يحدد كليات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحللة. ج ر ع 18، الصادرة بتاريخ 23 مارس 2016، في الحالات التالية: خرق أحكام دستورية - إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس - استقالة جماعية لأعضاء المجلس - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق حكم استخلاف المنتخب المرشح الموالي مباشرة لآخر منتخب من نفس القائمة - وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إغذار غير مستجاب يوجهه الوالي للمجلس. - اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها - حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

<sup>2</sup> الجدير بالذكر أن هذا التقرير سيكون بناء على توصية أو اقتراح من الوالي الجهة الوصية على البلدية، فهو الحلقة الوسيطة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية.

<sup>3</sup> على أن تنتهي عهدة المجلس الجديد بالانتخاب العام للمجالس البلدية. إلا إذا حدث الحل في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية. في هذه الحالة يكون المتصرف والمساعدين المعيّنين مسيري البلدية، أما إذا لم تجر انتخابات التجديد لأي ظرف كان، فإن الوزير المكلف بالداخلية يعرض تقريره على مجلس الوزراء بناء على اقتراح معمل من الوالي بتأجيل الانتخابات ويعين (الوالي) متصرفا لتسيير شؤون البلدية. حيث يمارس هذا الأخير سلطات المجلس الشعبي البلدي ورئيسه تحت سلطة الوالي وبمجرد تنصيب المجلس الجديد تنتهي مهامه قانونيا. وقد أضاف المرسوم التنفيذي 16-104 أنه يستدعى ناخبو البلدية وكذا الولاية التي حل مجلسها، بموجب مرسوم رئاسي من أجل تجديد مجلسهم في أجل (90) يوما من تاريخ الانتخابات. وللمزيد أنظر: مزياي فريدة، المرجع السابق، ص (269-270). و عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص (294-299).

<sup>4</sup> مثال ذلك تجميد والي ولاية البويرة لعمل مجلسين بلديين بسبب الانسداد؛ خالد شودار، والي البويرة يجمد عمل مجلسين بلديين في الأضرورية. الموقع <https://www.ennaharonline.com/?p=967219> أطلع عليه يوم 06 مارس 2021. وهذا في مجال مهامه التي يقوم بها بصفته ممثلا للدولة

المصلحة العامة، حيث حددها قانون البلدية في ثلاثة مواد<sup>1</sup> والتي تمس بالأساس أهم صلاحيات رئيس المجلس في حالة عدم قيامه بها وهي:

- الحفاظ على النظام العام والتكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية
  - الامتناع عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات
  - حدوث اختلال بالمجلس يحول دون التصويت على الميزانية
- وباعتبار رئيس البلدية أحد أعضاء المجلس تنطبق عليه نفس الرقابة المفروضة على بقية الأعضاء.

### ثالثا: الرقابة على إدارة البلدية

تضم إدارة البلدية أشخاصا معينين بما فيهم الأمين العام كما سبق الذكر، لذا فإن الرقابة المفروضة عليهم تختلف عن الرقابة المفروضة على المنتخبين. حيث يخضع الشخص المعين أيا كانت درجة مسؤوليته إلى السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث: الدائرة والمقاطعة الإدارية

تعتبر الدائرة جهازا من أجهزة عدم التركيز الإداري، ذات وجود عملي وغياب قانوني رغم وجودها منذ الاستقلال وأصبح عددها يتزايد وصلاحتها تتوسع<sup>3</sup>؛ تمارس صلاحياتها من خلال المهام الموكلة لرئيسها. ذكرت الدائرة أول مرة في قانون الولاية 69-38 المعدل والمتمم بالقانون 81-02<sup>4</sup>، حيث عرفت من خلال المادة 166 من الأمر 69-38 ".... الدائرة هي قسم إداري تعين حدوده الترابية وتعديل أو تلغى بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية". ليُعدّل القانون 81-02 تعيين حدودها الترابية بموجب

<sup>1</sup> المواد 100 - 101 - 102 ( الباب الأول، الفصل الثالث: سلطة حلول الوالي) من القانون 10/11.

<sup>2</sup> أنظر: عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص222.

<sup>3</sup> ارتفع عدد الدوائر وتزايدت صلاحياتها بشكل تدريجي من خلال العديد من المراسيم منها: المراسيم من 124/74 إلى 154/74 المؤرخة في 12-07-1974 رفعت عدد الدوائر إلى 160 دائرة. المرسوم 304/84 المؤرخ في 31-10-1984 رفع عددها إلى 175 دائرة. ليصل عددها إلى 229 دائرة من خلال المرسوم 310/86 المؤرخ في 16/12/1986

<sup>4</sup> ح د ش، القانون رقم 81-02 المؤرخ في 9 ربيع الثاني 1401 الموافق 14 فبراير 1981. ج ر ع 7، الصادرة بـ 17 فبراير 1981. يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 7 ربيع الأول 1389 الموافق 23 مايو 1969. المتضمن قانون الولاية، ج ر ع 44، الصادرة بـ 23 مايو 1969.

قانون ويعرفها على أنها مقاطعة إدارية.<sup>1</sup> ثم تختفي من النصوص القانونية تماما بعد هذا التعديل لحد الآن. ونفس التعريف يذهب إليه عمر عمتوت في مرجعه السابق على أنها: "مقاطعة إدارية تخضع لعدم التمركز الإداري في المستوى المحلي، لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي"<sup>2</sup> وما بين اعتبارها قسم إداري و مقاطعة إدارية تظهر للوجود هذه الأخيرة كهيئة إدارية أخرى توازي الدائرة وتمثلها في الاختصاص<sup>3</sup> ما يضعنا أمام العديد من التساؤلات حول ما إذا كانت الدائرة هي نفسها المقاطعة الإدارية وفق التعريفات السابقة أم أنهما هيتان مختلفتان وفق المرسوم 15-140، وبالنظر للمهام الموكلة لكل منهما نجد تداخلا كبيرا بينهما. وإن كانت علاقتهما بالولاية علاقة تدرج رئاسي فإن علاقتهما ببعض هي ما تطرح الإشكال أيهما تخضع للثانية بالإضافة لعلاقتها بالبلديات والتي تضاعف الرقابة عليها.

في ظل تداخل الصلاحيات بين الدائرة والمقاطعة الإدارية وجب التطرق أولا للطبيعة القانونية المنظمة لكل منهما، وثانيا الصلاحيات المشتركة بينهما والتي تُخضع الجماعات القاعدية لعدة مستويات رقابية.

#### الفرع الأول: الطبيعة القانونية للدائرة والمقاطعة الإدارية<sup>4</sup>

يقتضي التكليف القانوني لهاتين الهيئتين تحديد موقعهما ضمن الهيكل الإداري العام للدولة؛ وذلك بمعرفة انتماء كل منهما في التنظيم الإداري الجزائري.

- حصر الدستور الجزائري الجماعات الإقليمية في البلدية والولاية ورغم أن الدائرة والمقاطعة الإدارية هيئات تنشط في حدود مستواها الإقليمي وتعمل على تقريب الإدارة من المواطن، إلا أنها لا تعدو أن تكون أجهزة

<sup>1</sup> المادة 166 من القانون 81-02 " يقسم تراب كل ولاية إلى دوائر. والدائرة مقاطعة إدارية، تعين حدودها الترابية وتلغى أو تعدل بقانون " وفي تعريف الدائرة أنظر: فائزة جروني، غنية نزي، الدائرة بين الوجود المادي والفراغ التشريعي في التنظيم الإداري الجزائري. الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة. المرجع السابق.

<sup>2</sup> عمر عمتوت، المرجع السابق، ص 145.

<sup>3</sup> تم استحداث المقاطعة الإدارية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140، السابق الذكر.

<sup>4</sup> لتحديد الطبيعة القانونية لكل من الدائرة والمقاطعة الإدارية اطلع على: المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق. المرسوم الرئاسي 15-140، المرجع السابق. إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص (234-235). فائزة جروني، غنية نزي، المرجع السابق. عبد العالي حاحة، يعيش تمام آمال، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر؛ الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة. المرجع السابق. لصلح نوال، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 01، العدد 07، سبتمبر 2017. الصفحات (94-111).

مساعدة للولاية. بهذا تنطويان ضمن أجهزة عدم التركيز الإداري؛ إضافة إلى أنهما لا تتمتعان بالشخصية المعنوية<sup>1</sup> إذ لم يتم ذكر أي منهما في المادة 49 من القانوني المدني المحددة للأشخاص المعنوية العامة.

- تمارس كل من الدائرة والمقاطعة الإدارية صلاحياتهما من خلال الصلاحيات الموكلة لممثليهما رئيس الدائرة والوالي المنتدب تواليًا،<sup>2</sup> وتعتبر وظيفة هذان الأخيران من الوظائف العليا في الدولة، ويعملان تحت سلطة والي الولاية. بهذا يكونان امتداد عمودي لسلطة المركز يخضعان لرقابة رئاسية ولا يتمتعان بأي استقلالية في التسيير؛ بما يؤكد أنهما ضمن النظام المركزي.

- طريقة تحديد أعوان الإدارة، إذ تختلف الطريقة بين المركزية واللامركزية حيث تتميز هذه الأخيرة بوجود النظام الانتخابي بما يفضي للمساهمة في تسيير الجماعات الإقليمية بممثلين محليين كضامن لاستقلالها؛ بينما يتم تعيين موظفي وأعوان المركز بما يضمن التبعية والولاء للسلطة المركزية. وبالنظر لطريقة تحديد أعوان الدائرة والمقاطعة الإدارية<sup>3</sup> فهما تمثلان استمرار لنفوذ وسلطة المركز على مستوى إقليم الولاية.

#### الفرع الثاني: الصلاحيات المشتركة بين الدائرة والمقاطعة الإدارية

بداية من خلال الملحق<sup>4</sup> بالمرسوم 15-140 السالف الذكر يتضح أن المقاطعة الإدارية أوسع من الدائرة، ذلك أن المقاطعة تشتمل على دائرتين أو أكثر؛ وعليه فإن الدائرة هي التي تخضع للمقاطعة الإدارية، رغم أنه لم يتم تبيان العلاقة بينهما لا في هذا المرسوم ولا في غيره. ومن جملة ما يقوم به رئيس الدائرة والوالي المنتدب ما يلي:

✓ تنشيط وتنسيق ومراقبة أنشطة البلديات

✓ السهر على احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها وتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي

✓ السهر على حفظ النظام العام والأمن العمومي

<sup>1</sup> للإطلاع أكثر حول الشخصية المعنوية أنظر: مُجد صغير بعلي، القانون الإداري-التنظيم الإداري، (الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002)، ص( 24 -33).

<sup>2</sup> ينظم مهام رئيس الدائرة كل من المرسوم التنفيذي 230/90 المؤرخ 3 محرم 1411 الموافق 25 يوليو 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا بالإدارة المحلية، ج ر ع 31، الصادرة 28 يوليو 1990. والمرسوم التنفيذي 215/94، السلف الذكر. وتتضح صلاحيات المقاطعة الإدارية من خلال هيكلتها والمتمثلة في هيئة الوالي المنتدب(مع وجود هياكل وأجهزة موضوعة تحت سلطته والتي تقوم بدور المساعد) إضافة لعدم وجود مجلس منتخب على مستوى المقاطعة الإدارية. أما مهام الوالي المنتدب فينظمها كل من المرسوم الرئاسي رقم 15-140. والمرسوم الرئاسي رقم 18-337، المذكورين آنفاً.

<sup>3</sup> المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 17 رجب 1420 الموافق 27 أكتوبر 1999. يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة. ج ر ع 76، الصادرة 31 أكتوبر 1999. والمرسوم الرئاسي 15-140، السالف الذكر.

<sup>4</sup> المرسوم 19-328 مؤرخ في 11 ربيع الثاني 1441 الموافق 8 ديسمبر 2019، ج ر ع 76، الصادرة 10 ديسمبر 2019

✓ إعلام الوالي بمدى تطور الوضعية العامة للبلديات

استنادا إلى ما تم ذكره يتضح جليا أن كل من الدائرة الموجودة مسبقا والمقاطعات الإدارية المستحدثة (بغض النظر عن دوافع وظروف إنشائها<sup>1</sup>) هيئات إدارية لتركيزية، وهما امتداد وتوسيع لهيمنة الدولة على المستوى الإقليمي وتعزيز لوجودها المحلي. ومما يشكل غموضا هو العلاقة بين الدائرة والمقاطعة الإدارية فرغم أن الدائرة تخضع للمقاطعة كما سبق بيانه إلا أنه ومن خلال مختلف المراسيم والتنظيمات لم يتم التطرق للعلاقة التي تجمع بينهما حتى أن الدائرة غير موجودة في مجلس المقاطعة، وما يزيد الوضع تعقيدا علاقتها بالبلديات فهل تخضع هذه الأخيرة للدائرة ثم المقاطعة بذلك تمثل المستوى الثاني للرقابة عليها أم أنها تخضع لهما في نفس الوقت؛ وفي كلا الحالتين تخضع البلديات وهي الممثلة للنظام اللامركزي لرقابة مشددة من طرف هيئات عدم التركيز الممثلة للسلطة المركزية.

#### المطلب الرابع: الولاية

بعد البلدية تعتبر الولاية دستوريا وحصر الجماعة الإقليمية الثانية في الدولة<sup>2</sup>. تشتمل الجزائر على 58 ولاية<sup>3</sup> تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي إدارة عامة غير المركزية للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة<sup>4</sup> بهذا تلعب الولاية دور الوسيط بين البلدية والسلطة المركزية؛ وهو ما يترتب عليه ازدواجية النظام القانوني للولاية<sup>5</sup>. ورغم اعتبارها جماعة إقليمية يُفترض أن تجسد اللامركزية الإدارية إلا أن الولاية في التنظيم الإداري الجزائري تمثل أعلى هيئة عدم تركيز على المستوى المحلي نظرا للسلطات الممنوحة للهيئة المعينة (الوالي) المشكلة لها؛ وإن كانت تشكيلة الولاية تتضمن هيئة منتخبة<sup>6</sup> فإن الصلاحيات الواسعة للوالي بصفته هيئة معينة بمرسوم رئاسي<sup>7</sup> قد رجحت

<sup>1</sup> الأزهر لعبيدي، جرایة الصادق، التقسيم الإداري الجديد في الجزائر بين متطلبات تقرب الإدارة من المواطن وواقع انتهاج سياسة التقشف. الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمتغيرة. المرجع السابق.

<sup>2</sup> في مختلف الدساتير المذكورة سابقا حُصرت الجماعات الإقليمية في البلدية والولاية فقط.

<sup>3</sup> القانون رقم 12-19 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1441 الموافق 11 ديسمبر 2019، ج ر ع 78 الصادرة 18 ديسمبر 2019. يعدل ويتمم القانون رقم 09-84 المؤرخ في 2 جمادى الأولى 1404 الموافق ل 4 فبراير 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد.

<sup>4</sup> المادة 01 من القانون 07-12، السالف الذكر.

<sup>5</sup> Pour plus de détails voir : Kanoun Nacira, **Dualité au sien de la wilaya : réalité ou fiction?** Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politique. V 48, N 3/ 2011.

<sup>6</sup> المادة 02 من القانون 07-12 السالف الذكر. للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي، والوالي.

<sup>7</sup> المادة 92 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، السابق الذكر. وهي نفس المادة من القانون 16-01 المذكور سلفا. وهي المادة 78 من دستور 1996.

## الفصل الأول: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر

كفة عدم التركيز لصالح السلطة المركزية على حساب اللامركزية الإقليمية الأمر الذي يجعل عملية التنمية المحلية بمختلف أبعادها بقرار ومصادقة وتسيير مركزي. وهذا ما سيتضح من خلال بيان مختلف الصلاحيات الممنوحة لكل من الهيئتين المشكلتين للولاية والرقابة المفروضة على الهيئة المنتخبة باعتبارها هيئة لامركزية يقع على عاتقها تحريك عجلة التنمية على المستوى المحلي.

### الفرع الأول: الإطار الهيكلي والوظيفي للولاية

#### أولاً: المجلس الشعبي الولائي

ترتبط صلاحيات المجلس الولائي بداية بهيكلة إذ أن طريقة تشكيله وكيفية تسييره لها علاقة مباشرة بصلاحياته التنموية وتعتبر اللبنة الأولى التي تسمح بتجسيد هذه الصلاحيات تتمثل هيئة المداولة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي<sup>1</sup> ويتحدد عدد أعضائه هو الآخر وفق التعداد السكاني بموجب قوانين الانتخابات السابقة الذكر.<sup>2</sup> ولم يختلف سير المجلس الولائي المنتخب كثيرا عن سير المجلس البلدي إلا في بعض الجزئيات التي ينفرد بها كل منهما.<sup>3</sup> أما بخصوص رئيس المجلس الولائي فلم

<sup>1</sup> فيما يخص المجلس الشعبي الولائي فإن المصدر الأول هو القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية. وباعتباره المرجع الأساسي فسيتم الاعتماد عليه بالدرجة الأولى في هذا الفرع (الولاية) من الدراسة. وللمزيد أنظر: بدر الدين شبل، ضرورة تدعيم مكانة المجلس الشعبي الولائي في النظام القانوني الجزائري. الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمتنظرة. المرجع السابق. وكما في البلدية في الولاية أيضا يتألف مجلس الأخيرة من أعضاء محليين منتخبين بطريقة الاقتراع العام المباشر والسري لمدة خمس (5) سنوات، وقد ذكرت مدة عهده في القانون العضوي رقم 16-10 المذكور سابقا؛ كما أنها بقيت نفس المدة في القانون العضوي الجديد 21-01 المتعلق بالانتخابات؛ مع تغيير طريقة الاقتراع النسبي على القائمة إلى اقتراع نسبي على القائمة المفتوحة بتصويت تفضيلي دون مزج.

<sup>2</sup> أنظر سير المجلس الشعبي البلدي في القانون 11-10 مطلب البلدية. لكن الملاحظ أن عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي لم يتغير وإنما بقي نفسه في مختلف القوانين الانتخابية المذكورة سلفا ( الأمر رقم 97-07، القانون رقم 12-01، القانون رقم 16-10، القانون رقم 21-01).

الجدول رقم (03): بوضوح عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تعداد سكان الولاية / نسمة	عدد أعضاء المجلس الولائي
أقل من 250.000	35
ما بين 250.001 و 650.000	39
ما بين 650.001 و 950.000	43
ما بين 950.001 و 1.150.000	47
ما بين 1.150.001 و 1.250.000	51
أكثر من 1.250.000	55

<sup>3</sup> خلال 15 يوما على الأكثر تعقد دورة عادية وجوبا في الأشهر التالية: مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر. ويمكن انعقاد دورة غير عادية بطلب من رئيس المجلس أو ثلث أعضائه أو الوالي، وكما يتدخل الوالي بهذا الشأن في المجلس البلدي فإنه يتدخل أيضا في المجلس الولائي. وإن كان انعقاد هذه الدورات في مقر المجلس وجوبا فإن تعيين مكان آخر في حالة القوة القاهرة يكون بتشاور المجلس مع الوالي على عكس البلدية التي يعين فيها الوالي المقر. ولم تختلف كيفية وشروط انعقاد دورات المجلس الشعبي الولائي عن المجلس الشعبي البلدي ونفس الأمر بالنسبة للوكالة وعلنية الدورات والإعلان كذلك. ولرئيس المجلس الولائي حق طرد أي

## الفصل الأول: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر

يُحظى بالاهتمام الكافي<sup>1</sup> فنظرا للمهام غير التنموية المخولة له يتضح تهميشه بشكل كامل ومتعمد لصالح الوالي. الأمر الذي يعيدنا للتساؤل المطروح سابقا ألا وهو لما الازدواجية في منح الصلاحيات لرؤساء المجالس المحلية؟ ولعل هذه النظرة المزدوجة تثبت هيمنة السلطة المركزية على المستوى المحلي.

عملا على توزيع المهام وضمنان تسيير المجلس يُشكل هذا الأخير من بين أعضائه لجانا دائمة تابعة لمجال اختصاصه، ويكون عددها متساوي في كل الولايات وذلك حسب الاختصاصات المخولة لها.<sup>2</sup> يمثل المجلس المنتخب المعبر عن متطلبات وطموحات المواطنين على مستوى الولاية، وفي سبيل ذلك منح له المشرع عديد الصلاحيات التي تمس الجانب التنموي بالخصوص، وبوجود مبحث آخر يهتم بالتنمية المحلية في الجزائر في هذه الدراسة نؤجل تفصيل هذه الصلاحيات تفاديا للتكرار.

### ثانيا: الوالي

يمثل الوالي هيئة عدم التركيز على مستوى الولاية يعين بموجب مرسوم رئاسي كما سبق بيانه، يحوز على عديد الصلاحيات من خلال قوانين الجماعات المحلية والقوانين التي تنظم المركز القانوني له. والملاحظ أنه قد مُنحت له نفس صلاحيات رئيس المجلس على مستوى البلدية. الوضع الذي جعله يقوم بمهام مزدوجة فيمثل الولاية من جهة ويمثل الدولة من جهة أخرى.

شخص غير عضو يخل بسير المجلس. كما وقد مكن المشرع أعضاء المجلس من توجيه سؤال كتابي لمسؤولي المصالح والمديريات غير الممركزة للدولة والإجابة تكون في ظرف 15 يوما.

<sup>1</sup> بما أن رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يعتبر هيئة مكونة للولاية فستتطرق له بشكل مقتضب لتبيان مكانته الحقيقية في تجسيد التنمية المحلية. أولا، انتخابه يكون من القائمة الحائزة على أغلبية الأصوات في حالة عدم وجود هذه الأخيرة تطبق قاعدة 35% المذكورة في المادة 59 من قانون الولاية. أما نوابه فيختارهم خلال 8 الأيام التي تلي تنصيبه ويكون عددهم حسب عدد أعضاء المجلس على النحو التالي:

الجدول رقم (04): يوضح عدد نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي

عدد النواب	عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية
2	من 35 إلى 39 عضو
3	من 43 إلى 47 عضو
6	من 51 إلى 55 عضو

من أهم المهام الموكلة له فضلا عن استدعائه لدورات المجلس وترؤسه لهذا الأخير فإنه يقوم بإبلاغ المجلس باختصاصاته والوضعية العامة للولاية ونشاطاتها في الفترة ما بين الدورات، إضافة لتمثيله المجلس الشعبي الولائي في جميع المراسم التشريعية والتظاهرات الرسمية.

<sup>2</sup> للإطلاع أكثر حول اللجان الولائية أنظر: عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص (170-171). ومما جاء في المادة 33 من قانون الولاية الحالي 07-12؛ تختص هذه اللجان ب: التربية والتعليم العالي والتكوين المهني - الاقتصاد والمالية - الصحة والنظافة وحماية البيئة - الاتصال وتكنولوجيا الإعلام - تهيئة الإقليم والنقل - التعمير والسكن - الري والفلحة والغابات والصيد البحري والسياحة - الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب - التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل. إضافة لإمكانية تشكيل لجان خاصة لدراسة مسائل أخرى تم الولاية.

من خلال ما سبق تتضح جليا علاقة هيئات الولاية والمتميزة بسيطرة هيئة عدم التركيز على المجال التنموي خصوصا،<sup>1</sup> وإن كانت الهيئة اللامركزية على مستوى الولاية تتمتع بصلاحيات عدة وفي نفس المجال إلا أن هذه الصلاحيات مقيدة بنظام رقابة تثبط من فعالية الأداء التنموي للمجلس وتضييق حدود تفعيلها. ولهذا نتطرق للرقابة المفروضة على المجلس الشعبي الولائي دون الوالي لأن هذا الأخير هيئة معينة ولا تتعدى الرقابة عليه الرقابة الرئاسية للسلطة الوصية.

## الفرع الثاني: الحدود المقيدة للمجلس الشعبي الولائي<sup>2</sup>

### 1 / الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي:

تتجسد هذه الرقابة من خلال صورتين هما المصادقة والإلغاء، ولكل منهما حالتين على النحو التالي:

**1-1/ المصادقة:** فيما أن تكون صريحة أو ضمنية، أما الضمنية فتكون نافذة بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من إيداعها لدى الولاية.<sup>3</sup> والمصادقة الصريحة تكون على المداولات ذات الأثر المالي وتتطلب مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها.<sup>4</sup>

**1-2/ الإلغاء:**<sup>5</sup> إضافة إلى الأسباب التي تُلغى مداولات المجلس البلدي إلغاءً مطلقا والمذكورة سابقا، تُلغى أيضا بموجب القانون المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصه، المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، والمتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي؛ ويثبت الإلغاء بقرار من المحكمة الإدارية بعد رفع دعوى من الوالي.<sup>6</sup> وجاء الإلغاء النسبي في شق آخر للمحافظة على مصداقية الهيئة التداولية، وإضفاء صفة الشفافية على أعمالها حتى لا تطغى المصلحة الخاصة على المصلحة العامة. إذ يُلزم أعضاء المجلس ورئيسه بتقديم تصريح إذا كان أي منهم في وضعية تعارض مصالح.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> للإطلاع أكثر أنظر: نايلي مجّد، الولاية كأداة لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر. مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 11، 2017. الصفحات (86 - 95). و عمار بريق، حنان بن زغي، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي في الجزائر. مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية. المجلد الثاني، العدد 07، سبتمبر 2017. الصفحات (577 - 592).

<sup>2</sup> للإطلاع أكثر أنظر: عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق. المرجع السابق، ص (177-183).

<sup>3</sup> المادة 54 من قانون الولاية 12-07.

<sup>4</sup> أنظر صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية في المبحث الثاني (التنمية المحلية).

<sup>5</sup> للإطلاع أكثر أنظر: بلغام بلال، واقع الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد. مجلة صوت القانون، العدد 01، أبريل 2014. الصفحات (126 - 142)، ص (135-136).

<sup>6</sup> المادتين 53 و 54 من قانون الولاية 12-07. مع العلم أنه لم يتم البطلان بشكل صريح في قانون البلدية بخصوص مقر المداولات ومجال الاختصاص؛ أنظر المادتين 19 و 52 من القانون 10/11 المذكور سابقا.

<sup>7</sup> أنظر: المادة 56 في قانون الولاية 12-07. وبلغام بلال، المرجع السابق، ص (137 - 138).

2/ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي: نجد أن الرقابة على أعضاء المجلس الولائي تتجسد في صورتين الاستقالة والإقصاء؛ وتم تحديد الإقصاء في حالتين.

2-1/الاستقالة: تثبت استقالة المنتخب الولائي بإتباع نفس الإجراءات وتوفر نفس شروط استقالة المنتخب البلدي مع بعض الأحكام التي تقتضيها وضعية الولاية بالنسبة للجهاز الإداري للدولة؛ وتصبح الاستقالة سارية بموجب مداولة المجلس.<sup>1</sup> وقد جاءت هذه الرقابة للمحافظة على حسن سير أعمال المجلس وأداء الولاية لمهامها بانتظام بالحرص على مشاركة المنتخبين بشكل مستمر.

2-2/الإقصاء<sup>2</sup>: كما سبق الذكر يحدث الإقصاء في حالتين؛ الأولى إذا ما تم إثبات وجود المنتخب تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو حالة تناف منصوص عليها قانونا وهي الحالة المتضمنة المانع القانوني. يقر المجلس هذا الإقصاء بمدولة ويثبته الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية بقرار ويكون هذا الأخير محل طعن أمام مجلس الدولة. والحالة الثانية فتكون على مرحلتين الأولى التوقيف والمرحلة الثانية تكون إما بالاستئناف أو بالإقصاء<sup>3</sup>

3/الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة: يتم حل المجالس المنتخبة وكذا تجديدها وفق مرسوم رئاسي، وقد حدد المشرع الحالات التي توجب الحل حصرا، وهي نفس الحالات التي ذكرت في حل المجلس البلدي<sup>4</sup> وحرصا على استمرارية العمل وعدم تعطيل المصلحة العامة للولاية يتم تنصيب مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي الولائي إلى غاية تنصيب مجلس ولائي جديد.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> المواد 40-41-42-43 من قانون الولاية الساري المفعول 07-12.

<sup>2</sup> للمزيد أنظر: بلعالم بلال، المرجع السابق، ص(129-130).

<sup>3</sup> تبدأ الحالة الثانية بتوقيف المنتخب محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو مخلة بالشرف لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية ليدخل المرحلة الثانية إما بالاستئناف التلقائي والفوري للمهام الانتخابية في حالة الحكم بالبراءة وإما الإقصاء في حالة الإدانة الجزائية النهائية وهو ما يضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. أنظر: المواد ( 44 و 45 و 46 ) من قانون الولاية 07-12.

<sup>4</sup> المادة 48 من قانون الولاية، وللمزيد أنظر: مزباني فريدة، المرجع السابق، ص (278-279). و عمار بوضيف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص(181-182).

<sup>5</sup> يتم تعيين المندوبية خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس وتنتهي مهمة المندوبية فور تنصيب المجلس الجديد المنبثق عن انتخابات تجديد المجلس والتي حددها القانون الحالي في مدة أقصاها 3 أشهر من تاريخ الحل، ولا يمكن إجراء انتخابات التجديد خلال السنة الأخيرة للعهد الانتخابية. أنظر: المواد 47-48-49 من قانون الولاية 07-12.

## المبحث الثاني: التنمية المحلية ضمن السياسات الجزائرية

شهدت التنمية بشكل عام والتنمية المحلية بالأخص العديد من التعاريف والتي جاءت حسب اختصاص الباحثين والمفكرين المهتمين بها؛ فباعتبار التنمية هدفا رئيسيا تسعى جميع الدول لتحقيقه جعل منها موضوعا مهما للدراسة سواء بالنسبة للاقتصاديين أو السياسيين أو الدارسين الاجتماعيين.

### المطلب الأول: ماهية التنمية المحلية

#### الفرع الأول: مفهوم التنمية المحلية

بدأ الاهتمام بالتنمية عموما من الناحية الاقتصادية لها فكانت تتطلب توجيه مجمل الموارد المادية والبشرية لهدف زيادة مجمل الإنتاج القومي، ومتوسط إنتاج الفرد في المجتمع.<sup>1</sup> فقد انتشر هذا المفهوم للتنمية بعد الحرب العالمية الثانية وانتشار الحركات التحررية وهو ما أدى بالدول المستقلة حديثا إلى السعي لاستقلالها الاقتصادي أيضا؛ وتطور مفهومها المنحصر في التنمية الاقتصادية ليشمل جميع النواحي التي تمس حياة الفرد بشكل أو بآخر وهو ما عدت مجالات التنمية؛ وجعلها "عملية ديناميكية مشكلة من سلسلة تغيرات وظيفية وهيكلية داخل المجتمع تحدث بفعل التدخل الإرادي لتوجيه التفاعل بين الطاقات البشرية ومختلف العوامل البيئية بهدف زيادة قدرة المجتمع على البقاء والاستمرار في النمو."<sup>2</sup>

فالتنمية تغيير جذري - إن صح التعبير - على معظم المعطيات القائمة لإحلال معطيات جديدة محلها تسمح بتكوين قوة إنتاجية قابلة للتجدد والتعاضد المتواصل، وقادرة على النمو المستقل لصالح إشباع الحاجات المادية والمعنوية على نحو مستمر.<sup>3</sup> بهذا أصبحت شعارا للطموح والجهد والانجاز فهي تعني التركيز على العمل الواعي من أجل إحداث تغيير واسع النطاق للوصول للأهداف المسطرة والرغبة في التغيير، ويعتبر إيجاد الوسائل التنظيمية لإحراز هذا التغيير مسألة محورية للتصور الحديث للتنمية.<sup>4</sup>

بما أن التنمية تهدف إلى تحسين حياة أفراد المجتمع، فالإنسان هو هدفها ووسيلتها أيضا؛ وضمان الوصول لهذا الهدف يتطلب معرفة البيئة المحيطة به واحتياجاته ومشاركته كذلك في تحسين أوضاعه والارتقاء إلى

<sup>1</sup> عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة. ( بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ج1، ط1، 1979)، ص 795.

<sup>2</sup> أمجد بن زايد، سياسات التنمية في الاتحاد الأوربي ودورها في تعميق الوحدة الأوربية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية؛ تخصص علاقات دولية. قسم الدراسات الدولية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2017-2018، ص 29

<sup>3</sup> عادل حسين وآخرون، التنمية العربية الواقع الراهن والمستقبل، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، 1985)، ص 220.

<sup>4</sup> طلعت مصطفى السروجي وآخرون، التنمية الاجتماعية المثال والواقع. (جامعة حلوان: مركز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي، 2001)، ص 16.

الأفضل. ومع اختلاف البيئات المحيطة بأفراد المجتمع الواحد واختلاف احتياجاتهم، وجب مراعاة هذا التنوع من خلال الاهتمام بما يعرف بالتنمية المحلية، وقبل الحديث عن هذا المفهوم وجب التطرق لمصطلح المحلي والذي يعني المجال الترابي أو الإطار الجغرافي الأصغر الذي تعيش فيه مجموعة من السكان تربط بينهم رابطة اجتماعية تسمح لهم بالتعايش المشترك ما يفرض عليهم إعداد استراتيجيات تنموية مشتركة. ويمكن أن يعبر هذا الإطار الجغرافي عن المجال المعيشي المرتبط بالهوية الجماعية لسكانه كالقبيلة والعشيرة؛ كما يمكن أن يعبر عن الوحدات المجالية الناتجة عن التقسيم الإداري للدول.<sup>1</sup> وهذا الأخير هو ما سيتم اعتماده في تحديدينا لمصطلح المحلية في هذه الدراسة.

وعليه يشير مصطلح التنمية المحلية إلى النطاق الجغرافي للتنمية، والذي يشمل منطقة جغرافية محددة ضمن البقعة الجغرافية الكاملة للدولة، حيث تشمل التنمية المحلية إقليمًا محددًا وفقًا للتقسيمات الإدارية السائدة في الدولة. وتعتمد على تفعيل كل الموارد بمجتمع محلي ما، على اعتبار أن هذه الموارد والمؤهلات المحلية فاعلا مهما في صناعة التغيير وضمان استمراريته أيضا، كما تبنى على إستراتيجية العمل من الأسفل، وأن العمل القاعدي ضرورة قصوى لتحقيق التنمية؛<sup>2</sup> بهذا تكون التنمية المحلية اللبنة الأساسية للنهوض بالتنمية الوطنية الشاملة، إذ لا يمكن الحديث عن تنمية وطنية في ظل عدم تحقيق التنمية المحلية وهذا ما سعت إليه الجزائر منذ الاستقلال من الاهتمام بالجماعات الإقليمية بمنحها صلاحيات تنموية في جميع المجالات وإشراك الساكنة المحلية من خلال المجالس المنتخبة محليا وتشجيع مشاركة المواطن من خلال الجمعيات واستشارة أصحاب الخبرة والكفاءة على المستوى المحلي.

"فالتنمية المحلية هي تلك العمليات التي توحد بين جهود الأهالي وجهود السلطات الحكومية، لتحسين أحوال المجتمعات المحلية وتحقيقا لتكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها على المساهمة التامة في التقدم القومي"<sup>3</sup> يبين هذا التعريف أن المركز الأساسي للتنمية المحلية هو مشاركة السكان المحليين في تنمية مجتمعهم المحلي ويقودنا أيضا للبحث عن مختلف الركائز التي تبنى عليها التنمية المحلية، فهذه الأخيرة عبارة عن تضافر جهود مجموعة أطراف لتحقيق أهداف معينة وفق مخطط محدد مسبقا.

<sup>1</sup> أنظر: خنفرى خيضر، المرجع السابق، ص 11. ونجد خنفرى، جمال صادقي، تحديات التنمية المحلية في ظل تراجع إعانات الحكومة المالية المخصصة

للولايات والبلديات في الجزائر، مجلة نماء للاقتصاد والتجارة. عدد خاص، المجلد 2، أبريل 2018، ص 218

<sup>2</sup> فؤاد غضبان، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون. (عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، ط 1، 2015)، ص (30-31).

<sup>3</sup> جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، (الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014)، ص 17.

لم يُجسّم بعد مفهوم موحد للتنمية المحلية حتى أُضيف لها مفهوم جديد يُعبر عن الأفق الزمني لها إذ لم تعد ترتبط بتنمية الجيل الحالي فقط وإنما أوجبت التفكير في حاجيات الجيل القادم؛ ففي ظل التطور المستمر للمفهوم والآثار المترتبة عن السعي لتحقيق التنمية بشكل عام ظهر مصطلح الاستدامة لينتقل الحديث من أهمية تحقيق التنمية المحلية إلى ضرورة تحقيق التنمية المحلية المستدامة " التي تلبي احتياجات الحاضر دون الإخلال بقدرات الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها، ومفاد ذلك استغلال الموارد المتاحة بتوطين استثمارات تتكيف مع البيئة من أجل تعزيز الإمكانيات الحاضرة مع المستقبلية في تلبية احتياجات السكان<sup>1</sup> "

يجب أن تكون التنمية منهاجا وطنيا يتفاعل معه المجتمع بكل قطاعاته، وفق منظور قيمى متأصل تدعمه الأخلاق؛ بحيث يكون توجه المجتمع نحو التنمية نابعا من الإيمان بذلك المنهج وبحيث يكون في الإمكان تحريك كافة الطاقات نحوها.<sup>2</sup>

## الفرع الثاني: مجالات وأهداف التنمية المحلية

### 1/مجالات التنمية المحلية: نورد فيما يلي أمثلة عن أهم المجالات

1-1/ التنمية الاقتصادية: تتعلق التنمية الاقتصادية بمجموع السياسات والتدابير المتخذة لتغيير بنى وهيكلة الاقتصاد القومي، تهدف إلى تحقيق زيادة سريعة ودائمة في متوسط دخل الفرد الحقيقي عبر فترة ممتدة من الزمن بحيث يستفيد منها أغلب الأفراد<sup>3</sup> بهذا يركز المجال الاقتصادي للتنمية على تحقيق الرفاه المادي لأفراد المجتمع بتحسين مستواهم المعيشي نتيجة تحسين دخل الفرد.

1-2/ التنمية الاجتماعية: أطلق مصطلح التنمية الاجتماعية على نوع ومستوى الخدمات الاجتماعية المقدمة (الصحة، التعليم، السكن...); فهي تستثمر رأس المال في الطاقات البشرية لتقديم خدمات ذات فائدة مباشرة على الأفراد، بحيث ينعكس أثرها على رفع المستوى الاجتماعي والمعيشي للأفراد ويعمل على زيادة كفاءتهم الإنتاجية. بهذا تشتمل التنمية الاجتماعية على أمرين هامين:

- تغيير الأوضاع الاجتماعية القديمة التي لم تعد تسائر تطور وتحدد المتطلبات
- إقامة بناء اجتماعي يسمح للأفراد بتحقيق أكبر قدر ممكن من إشباع المطالب والحاجات.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> فؤاد غضبان، المرجع السابق، ص 203.

<sup>2</sup> أسامة عبد الرحمن، البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية، (الكويت: سلسلة عالم المعرفة، 1982)، ص 18.

<sup>3</sup> أمجد بن زايد، المرجع السابق، ص 58.

<sup>4</sup> طلعت مصطفى السروجي وآخرون، المرجع السابق، ص(25-26).

فالتنمية حركة مستمرة متطورة، لا تتوقف عند تلبية الحاجات الحالية وإنما تتعدى ذلك لتوفير الحاجات المستقبلية المتوقعة وتقديمها بأجود خدمة.

1-3/ التنمية السياسية: بغض النظر عن التعريفات العديدة المعطاة لها كل بحسب رؤيته، نحاول الجمع بين عدة تعاريف لنستنتج أن التنمية السياسية تعني الزيادة في الكفاءة الحكومية على استخدام الموارد الإنسانية والمادية اللازمة لتحقيق أهداف قومية، فهي تلك العملية التي تحدث تغير في القيم والاتجاهات السياسية، والنظم والبناءات بحيث تؤدي لمزيد من التكامل في النسق السياسي. وهناك من عرفها من منظور التخلف فرأى بأنها كل ما يمكن أن يعالج ما عرف بأزمات التنمية السياسية والمتمثلة في: أزمة المشاركة، التغلغل، الثقافة السياسية، الاستقرار السياسي، الشرعية والتكامل.<sup>1</sup>

نعتبر أن المشاركة السياسية أول مظهر يمكن أن يعطي صورة واضحة عن التنمية السياسية لأي بلد فهي انعكاس للثقافة السياسية الناتجة عن الممارسة الشرعية للسلطة المؤدية للتغلغل وبالتالي الاستقرار السياسي.

1-4/ التنمية الإدارية: ترتبط بالتنمية وتطور القدرات البشرية في الإدارة سواء كانت هذه القدرات تتعلق بالقيادة أو الموظفين بغية تحقيق الكفاءة والفعالية ورفع قدراتها ومهاراتها في حل المشاكل. وتشير التنمية الإدارية إلى حسن تسيير المؤسسات الإدارية من خلال أربعة جوانب مهمة:

- البرامج المخططة التي تركز على الاهتمامات المشتركة لسكان المجتمع

- دعم وتطوير الجهود الذاتية

- المساعدات الحكومية سواء كانت مادية أو بشرية

- تحقيق التكامل ما بين التخصصات التي تعمل في مجال التنمية المحلية.<sup>2</sup>

باعتبار الإدارة المجال الحيوي المنفذ للسياسات التنموية محليا ووطنيا وجب الاهتمام بهذا الإطار لضمان التنفيذ الجيد لهذه السياسات وتجسيد مخرجات النظام من خلال مساهمة مختلف التطورات هيكلية ووظيفية. وفي إطار المفهوم الديناميكي للتنمية وظهور التنمية المستدامة أصبح الحديث عن المجال البيئي ضرورة لا بد منها للإحاطة بأهم مجالات التنمية.

<sup>1</sup> حسن بن كادي، التنمية السياسية في الوطن العربي وآفاقها: دراسة تحليلية نقدية في شروطها الموضوعية ومعوقاتها الأساسية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2007-2008، ص(39-40).

<sup>2</sup> محمد خثير، جمال صادفي، المرجع السابق، ص221.

1-5/ التنمية البيئية: سعي لتحقيق التنمية الاقتصادية المبنية على تحقيق الرفاه المادي، والتي تعتبر القاعدة الأولى للبحث عن التنمية في المجالات الأخرى وفقا لسلم الحاجات لماسلو<sup>1</sup>؛ اعتمدت الدول في هذا السعي على مختلف الموارد المتوفرة ولم تُعَرِّه اهتماما لأضرارها على البيئة (تلوث الجو، طبقة الأوزون، ذوبان الجليد،...) ولا حتى حق الأجيال القادمة في التمتع بالثروات الحالية. كل هذا جعل تضمين المجال البيئي في تحديد مفهوم التنمية حتمية يجب الأخذ بها عند رسم السياسات التنموية.<sup>2</sup>

## 2/ أهداف التنمية المحلية:

بالاعتماد على مجالات التنمية المحلية يمكن تحديد أهدافها، ولضمان الوصول لهذه الأخيرة وإنجاح العملية التنموية وجب إعداد البرامج التنموية على أساس التخطيط العلمي والواقعي الهادف لتوفير متطلبات الساكنة المحلية أولا، والمساهمة في التنمية الوطنية ثانيا؛ فتكون الخطط المرسومة موافقة للإمكانيات المتاحة وتحديد الأهداف في إطار أقصى ما يمكن تحقيقه فعليا، وليس ما هو مأمول نظريا. وعليه تكون أبرز أهدافها<sup>3</sup>:

- تحقيق معدلات عالية من النمو الاقتصادي من خلال زيادة المشاريع الاقتصادية المحلية وتوسيعها.
- حشد وتثمين الموارد البشرية والطبيعية والأموال المحلية وترشيد استعمالها.
- التخفيف من الفوارق التنموية بين الأقاليم والولايات وداخل الإقليم الواحد لتحقيق التوازن الجهوي
- ضمان العدالة في الاستفادة من المرافق والخدمات الأساسية
- التحديد الدقيق للاحتياجات والموارد المتاحة والمحتملة عن طريق التخطيط الجيد
- تعزيز روح العمل الجماعي، وربط جهود الشعب مع جهود الحكومة لتفعيل العملية التنموية

<sup>1</sup> أبراهام ماسلو Abraham Masslow: عالم نفس أمريكي وضع عام 1943 نظريته المعروفة بـ: "هرمية الحاجات الإنسانية"، وقد انطلق في دراسته للدفاعية من فرضية أن معظم الناس يُحَفِّزُون من خلال الرغبة في إشباع مجموعة من الحاجات بداية بالحاجات الأساسية ثم تليها الحاجات الأخرى. للمزيد أنظر: صبحي العتيبي، تطور الفكر والأنشطة الإدارية. **Evolution of Management Thought and Activities**. (الأردن: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، ط1، 2002)، ص (40-42).

<sup>2</sup> Pour plus d'informations voir : OCDE, développement durable ; les grande questions, France 2001. وللزيد أيضا أنظر: المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المسائل الناشئة: البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة، لجنة التنمية الاجتماعية الدورة 52، 1-21 فبراير 2014. وحول علاقة التنمية بالمناخ أنظر: تقرير 2009 للبنك الدولي عن التنمية في العالم 2010، التنمية وتغير المناخ.

<sup>3</sup> أنظر: زكية آكلي، فريدة كافي، التنمية المحلية في الجزائر: قراءة للنهوض بالمقومات وتجاوز العوائق. مجلة اقتصاديات المال والأعمال، المركز الجامعي بميلة، الجزائر، المجلد 1، العدد 1، 2017، ص 96. وخنفري خيصر، المرجع السابق، ص (28-29). وفؤاد غضبان، المرجع السابق، ص (37-41). وسميحة طري، المرجع السابق، ص (305-306).

### الفرع الثالث: أسس التنمية المحلية وعوائقها

1/ أسس التنمية المحلية: تعتمد العملية التنموية على عدة أسس تعمل بشكل متكامل ومتربط لضمان شمولية وتوازن التنمية عبر مختلف الأقاليم وبما يحقق أهدافها المنشودة بكفاءة وفعالية

1-1 / تدخل الدولة<sup>1</sup>: استحوذت الدولة على الدور القيادي في عملية التنمية اقتصاديا، اجتماعيا، وطنيا ومحليا، فهي الأكثر قدرة على تحقيق أهداف التنمية لما تملكه من إمكانيات مادية وبشرية وتنظيمية ومالية<sup>2</sup>، بالإضافة إلى عقيدة الإيديولوجية الاشتراكية القائمة على مبدأ الدولة المتدخلة. الأمر الذي تفتقده الهيئات المحلية؛ لذا وجب تدخل الدولة لدعم هذه الهيئات في تنميتها خصوصا من الناحية التنظيمية والمالية. ولم تتوانى الدولة الجزائرية منذ الاستقلال عن التدخل في العملية التنموية محليا وهذا ما يظهر من خلال مختلف المخططات والقوانين المنظمة لهذه الهيئات. وإن كان المفترض أن هذا التدخل يدعم تنمية الهيئات المحلية؛ إلا أن هذه الأخيرة وجدت نفسها في تبعية دائمة للمركز بعيدة كل البعد عن النهوض بتنميتها؛ وهذا ما سيتضح لنا أكثر من خلال هذه الدراسة.

1-2 / المشاركة الشعبية: بما أن الساكن المحلي هو هدف تنمية إقليمه ووسيلته " يجب أن يشارك في رسم سياسات التنمية ويجب أن يبذل الجهد في سبيل تجسيد تلك السياسات و تحقيق أهدافها أيا كان مستواه الوظيفي، أو القطاع الذي يمارس فيه نشاطه، ولا يستطيع الفرد تأدية دوره ما لم يعطى الفرص والضمانات الكافية، وما لم تمهأ له الأسباب والقدرات، حتى تكون مشاركاته ذات مردود إيجابي على التنمية."<sup>3</sup> ومن خلال ما تم عرضه مسبقا بخصوص مشاركة الفرد في العملية التنموية على المستوى المحلي، وما سيتم بيانه في دور الفواعل المحلية نجد أن المشاركة الفعلية محليا هي مشاركة محتشمة كما أنها مقيدة بكثير من الضوابط التي تثبط مساهمته وتقتل لديه الرغبة في المشاركة والإبداع، وتعدم ثقته في السلطة بشكل عام؛ ولا أدل على ذلك من نسب المشاركة في الاستحقاقات الانتخابية<sup>4</sup> ولا يمكن لأي كان إنكار أهمية المورد البشري بالنسبة للتنمية، وقد

<sup>1</sup> للإطلاع أكثر حول تدخل الدولة أنظر: فريمش مليكة، المرجع السابق.

<sup>2</sup> فؤاد غضبان، المرجع السابق، ص 248.

<sup>3</sup> أسامة عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 18.

<sup>4</sup> لم تتجاوز نسبة المشاركة في الانتخابات المحلية الأخيرة (2021) 36% ( الجزائر: 35.97% نسبة المشاركة بالانتخابات المحلية. الأخرى: 2021) 14.5% ( أنظر: أسامة سنوسي، الانتخابات التشريعية الجزائرية. <https://www.aa.com.tr> أطلع عليه يوم 2022-01-22 على الساعة 13:31. وبلغت نسبة المشاركة في الانتخابات التشريعية الأخيرة (2021) 14.5% ( أنظر: أسامة سنوسي، الانتخابات التشريعية الجزائرية. <https://amp.france24.com/ar/> أطلع عليه 14-11-2021 على الساعة 21:55. كما سبقها الانتخابات الرئاسية بنسبة مشاركة بلغت 39.8% أنظر: <https://ar.m.wikipedia.org/wiki/> أطلع عليه 14-11-2021 على الساعة 22:03. للإطلاع أكثر حول العلاقة بين ثقة المواطن في حكومته ومشاركته أنظر: Diana Saparnienè.

خصصت له العديد من الدراسات منها هو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يصدر سنويا تقارير التنمية البشرية ولنا في تجربتي ألمانيا واليابان خير إثبات.

3-1 / التخطيط<sup>1</sup>: إن ضمان تحقيق التنمية يعتمد على التخطيط كأسلوب علمي يتحقق من خلال الموازنة بين ما يريد المجتمع تحقيقه من أهداف وبين ما يمكن تحقيقه فعليا في حدود الموارد والإمكانات المتاحة والممكن إتاحتها مستقبلا.<sup>2</sup> أي أنها عملية مدروسة الخطوات والنتائج؛ الوضع الذي عملت الجزائر على تجسيده من خلال مخططات تهيئة الإقليم على المستوى المحلي إضافة لمخططات البرامج الوطنية للتنمية والتي قامت بها الجزائر منذ 1967.

4-1 / اللامركزية<sup>3</sup>: استندت الجزائر في تنميتها المحلية على سياسة اللامركزية باعتبارها الأسلوب الناجح لتحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة جهويا وإقليميا،<sup>4</sup> وقد بدأ الاهتمام باللامركزية في تسيير البرامج الاستثمارية على الخصوص مع تطبيق المخطط الرباعي الثاني (1974-1977) كسياسة تساعد على التوازن الجهوي.<sup>5</sup>

5-1 / التوازن الجهوي: يتمثل في معالجة التباين بين المناطق المختلفة، وإعادة توزيع النشاطات الاقتصادية والاجتماعية توزيعا منسجما عادلا بين أقاليم البلاد المتنوعة. وقد عانت الجزائر منذ 1962 تفاوتا اقتصاديا واجتماعيا ظهر بين أقاليمها، ومازال قائما حتى الآن رغم المحاولات الإصلاحية؛ لذا يعتبر السعي لخلق توازن جهوي هدفا تنمويا تبنته بصفة رسمية السلطة الحاكمة في المخططات الوطنية للتنمية الثلاثية، الرباعية، والخماسية في العقود الزمنية الثلاثة التي تلت سنة الاستقلال. وإن كانت أسباب عدم التوازن الجهوي تتعلق

Iveta Reinholde. Sandra Rinkeviciene. **Relationship between citizens' trust in local government and participation in local governance.**(scientific papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration 2021).

<sup>1</sup> للإطلاع أكثر حول سياسة التخطيط في الجزائر أنظر: رزين عكاشة، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 51.(د.س.ن).ص244.

<sup>2</sup> طلعت مصطفى السروجي وآخرون، المرجع السابق، ص 28. وفؤاد غضبان، المرجع السابق، ص250. وجمال زيدان، المرجع السابق، ص(65-67). وللإطلاع أكثر حول أهمية التخطيط بالنسبة للتنمية أنظر: محمد دلف أحمد الدليمي، محمد جواد عباس شبع، التخطيط والتنمية الإقليمية -أسس نظرية ودراسات تطبيقية.(عمان، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط1، 2017). ومحمد مسعود، التخطيط للتقدم الاقتصادي والاجتماعي، (الكويت: سلسلة عالم المعرفة، 1984).

<sup>3</sup> سبق الحديث عن سياسة اللامركزية المتخذة من قبل الدولة الجزائرية في تجسيد التنمية المحلية. أنظر: فرع تطور اللامركزية وحدود تفعيلها، المطلب الأول من المبحث الأول: الجماعات المحلية في الجزائر.

<sup>4</sup> سميحة طري، التنمية المحلية في الوطن العربي قراءة في المعوقات وسبل التطوير- مع الإشارة لحالة الجزائر. القضايا العربية المعاصرة: الرهانات والتحديات، (عمان: مركز الكتاب الأكاديمي، ط 1، 2019). ص313.

<sup>5</sup> رزين عكاشة، المرجع السابق، ص247.

بالعديد من المعطيات منها الطبيعية والتاريخية إلا أننا نرى أن سوء توطين البرامج التنموية السبب الرئيسي في ذلك وهو ما أوصلنا بعد حوالي 60 سنة من الاستقلال إلى هذه الفجوة التنموية بين الشمال والجنوب عموماً.<sup>1</sup>

2/ عوائق التنمية المحلية: يعترض تجسيد التنمية على المستوى المحلي عديد المشاكل التي تقف حجر عثرة أمام تحقيق الأهداف المرجوة منها على أكمل وجه، مع تباين تأثير هذه المشاكل على التنمية المحلية ولعل أهم هذه العوائق ما يلي:

1-2/ ضعف المورد البشري على المستوى المحلي: من أهم مقومات التنمية المحلية كفاءة المورد البشري، الأمر الغائب عن الجماعات المحلية، لاسيما فيما يتعلق بالعنصر المنتخب المحلي. وباعتبار المجالس المحلية المسؤول الأول والمباشر عن التنمية المحلية فقد رأينا عدم الاهتمام بوجود أي مؤهلات للمرشحين لهذه المجالس تمكنهم من النهوض بجماعتهم المحلية إضافة لعدم درايتهم بالتسيير المالي ونخص بالذكر هنا البلدية لأن رئيسها هو من يقوم بإعداد وتنفيذ الميزانية ويختص المجلس بالتصويت عليها، الأمر الذي ينعكس سلباً لا محالة على التنمية المحلية وهو ما يستوجب إعادة النظر في قانون الانتخابات وحتى قانون الأحزاب السياسية<sup>2</sup>. ولم يقتصر الأمر على المنتخبين إذ يثبت الواقع تدني مستوى التأطير على مستوى الجماعات المحلية خاصة البلديات مقارنة بباقي الهيئات الحكومية<sup>3</sup>.

2-2/ عدم تدخل الجماعات المحلية بكل ما يتعلق بالجباية: ما يلاحظ على النظام الضريبي أنه ذو مركزية إدارية مفرطة<sup>4</sup>؛ إذ جعل الدستور الجزائري تأسيس وعاء الضريبة ونسبها وطرق تحصيلها حكراً على السلطة

<sup>1</sup> للمزيد أنظر: جمال زيدان، المرجع السابق، ص 152، ص 157. وفؤاد غضبان، المرجع السابق، ص (251-252). و رزين عكاشة، المرجع السابق، ص 246.

<sup>2</sup> نرى أنه حتى قانون الأحزاب السياسية سبب في عدم وجود أشخاص ذوي كفاءة في المجالس المحلية، فالمرشحين غالباً ما ينتمون لأحزاب سياسية. ونجد من خلال قانون الأحزاب السياسية 12-04 السالف الذكر أن الحزب السياسي يعمل على تشكيل الإرادة السياسية للشعب في جميع ميادين الحياة العامة، وهو المعبر عن تطلعات وطموحات الشعب، ومن جهة أخرى مكن كل جزائري بلغ سن الرشد القانوني الانخراط في حزب سياسي بغض النظر عن مؤهلاته؛ فكيف بهذا المنخرط إذا كان بدون أي مؤهل والذي سيقترح للانتخابات أن يعبر عن تطلعات هذا الشعب؟؟؟

<sup>3</sup> أنظر: ملياني صليحة، عزري الزين، الإطار القانوني المقيد لعمل المجالس الشعبية البلدية في ضوء الوصاية الإدارية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2019. الصفحات (146-168)، ص 160. و عبد الكريم بعداش، المرجع السابق، ص 111. و فريدة كافي، زكية أكلي، المرجع السابق، ص 108. وبن شعيب نصر الدين و شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر؛ مجلة الباحث، العدد 10، 2012. الصفحات (161-174)، ص 166.

<sup>4</sup> أنظر: محمد عبدو بودريالة، المرجع السابق.

التشريعية، مما يؤكد تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية والتي جردت الجماعات المحلية من المبادرة المالية<sup>1</sup> هذا الاحتكار للسلطة الجبائية من طرف الدولة وتكليفه في زمرة أعمال السيادة؛ جعل هذه الأخيرة تستأثر بحصة الأسد من العائدات، حيث أنها تحتفظ بحق اقتطاع الضرائب الأكثر أهمية لصالحها (الضريبة على: الدخل، رقم الأعمال، رأس المال... )؛ ورغم الإصلاحات الجبائية إلا أن النسبة المخصصة للجماعات المحلية لم تتعدى 25% في أحسن أحوالها. ما أدى إلى عدم اهتمامها بمواردها لحصولها على جزء صغير من الناتج الجبائي الموزع على الدولة، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والجماعات المحلية نفسها.<sup>2</sup>

2-3/ محدودية الموارد المالية: أسندت للجماعات المحلية عديد الصلاحيات التنموية والتي تسمح لها بالنهوض بتنمية إقليمها والمساهمة في التنمية الوطنية؛ لكن وجب مقابلة هذه الصلاحيات بموارد مالية تضمن تفعيلها. وهو ما تفتقر له الجماعات المحلية فعدم التوازن بين الموارد والأعباء المسندة لها أنتج جماعات محلية (بالأخص البلديات) عاجزة حتى عن توفير نفقاتها الإجبارية؛ هذا التعارض بين الأعباء والموارد متواجد منذ الاستقلال لكن ما زاد من تفاقم نسبة العجز التقسيم الإداري لسنة 1984 والذي أحدث بلديات عاجزة بالنشأة.<sup>3</sup>

2-4/ ضعف فعالية الرقابة المالية وانتشار ظاهرة الفساد: بالرغم من وجود رقابة مالية إلا أنها لا تتعدى الإجراءات التنظيمية بغض النظر عن مردودية المشاريع، وفي هذا السياق نجد مشاريع تصرف عليها أموال طائلة لتبقى هياكل جامدة دون فائدة، كمشاريع 100 محل ومكتبة عمومية لكل بلدية.<sup>4</sup> إذ أن غياب رقابة الضمير الأخلاقي وعقلانية ورشادة التدبير أدى لانتشار ظاهرة الفساد وتهميش الكفاءات النزينة وترقية

<sup>1</sup> بسمة عولي، المرجع السابق، ص(275-276).

<sup>2</sup> خنفرى خيضر، المرجع السابق، ص(118-119). و بن شعيب نصر الدين، شريف مصفى، المرجع السابق، ص 165.

<sup>3</sup> أنظر : ملياني صليحة، عزري الزين، المرجع السابق، ص(159-160). بن شعيب نصر الدين، شريف مصفى، المرجع السابق، ص(163-164). و فريدة كافي، زكية أكلي، المرجع السابق، ص(106-107). وللإطلاع أكثر حول ضعف الموارد المالية في مقابل نقل صلاحيات واسعة للمحليات أنظر:

OCDE, développement durable. op.cit. p516.

<sup>4</sup> في نفس الإطار أوصى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بإعادة ضبط وتأهيل الهدف المتمثل في 100 مبني لكل بلدية. أنظر:

CNES, concertation nationale autour de la définition des objectifs d'un meilleur développement local. 50 recommandation pour soutenir une nouvelle dynamique dédiée aux attentes et ambitions citoyennes. Alger, palais des nations, 29/30 decembre 2011. P56.

## الفصل الأول: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر

المسؤولين الفاسدين، فقد أبرزت تقارير التنافسية العالمية تديني موقع الجزائر في مؤشر مدركات الفساد (الجدول رقم 05).<sup>1</sup>

على الرغم من وجود قانون الوقاية من الفساد ومكافحته<sup>2</sup> والذي عدد مختلف مظاهره والعقوبات المطبقة في كل حالة. وهو ما يؤكد أن المشكل ليس في القانون وإنما في تطبيقه.

### المطلب الثاني: فواعل التنمية المحلية بالجزائر<sup>3</sup>

يمكن تفسير التنمية المحلية على أنها إستراتيجية لتعبئة الفاعلين والموارد في إقليم ما، بحيث تؤدي مساهمة وإشراك جميع الجهات الفاعلة في المنطقة حول مشروع جماعي إلى تحسين ظروفهم المعيشية ورفاهيتهم.<sup>4</sup> وعليه يتطلب نجاح التنمية محليا العمل المتكامل لمختلف الفواعل الرسمية وغير الرسمية.

#### الفرع الأول: الفواعل الرسمية

1/ الدولة<sup>5</sup>: ما بين ضرورة تدخل الدولة والدعوة لانسحابها لا ينكر أيا كان أهمية مشاركتها في العملية التنموية، وقد تبنت الجزائر فكرة حتمية قيادة الدولة للعملية منذ استقلالها لتتخلى مرغمة عن هذا الخيار بتغيير إيديولوجيتها من الاشتراكية كنظام سياسي واقتصادي إلى تبني الفكر الرأسمالي بمقتضى دستور 1989. غير أن الواقع العملي أثبت هيمنة الدولة لحد الآن على عملية التنمية والتنمية المحلية بالأخص من خلال مركزية التخطيط وسياساتها الجبائية. فقد بدأت الجزائر بالمخططات (الثلاثية، الرباعية و الخماسية) ليستمر تدخل الدولة بعد الدستور المذكور أعلاه من خلال البرامج التنموية (برنامج الإنعاش الاقتصادي وبرنامج دعم

<sup>1</sup> أنظر: عبد الكريم بعداش، المرجع السابق، ص 109.

الجدول رقم 05: موقع الجزائر في مؤشر مدركات الفساد

السنوات	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
قيمة المؤشر	34	36	36	36	34	33	35
الرتبة عالميا	174/105	175/94	174/100	167/88	176/108	180/112	180/105

المصدر: عبد الكريم بعداش، المرجع السابق، ص 109.

<sup>2</sup> ج ج د ش، القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. ج ر ع 14، الصادرة 08مارس 2006. المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-05، ج ر ع 50. و القانون رقم 11-15، ج ر ع 44.

<sup>3</sup> سيتم التركيز على دور المجالس المحلية باعتبارها الفاعل الرئيسي في التنمية المحلية ولارتباطها المباشر بموضوع الدراسة.

<sup>4</sup> HADERBACHE Ouiza , **Gouvernance territoriale et développement local : Cas des zones aménagées (la zone d'activité TAHARACHT d'Akbou de la wilaya de Béjaia)**. Recherches et Etudes en Développement. N°04. Juin 2016. P 49.

<sup>5</sup> للإطلاع أكثر راجع: فريتمش مليكة، المرجع السابق.

النمو... إلخ) والتي يجب أن ترتبط بها المخططات على المستوى المحلي بغض النظر عن خصوصيات واحتياجات كل منطقة. أما السياسة الجبائية فقد سبق التطرق لها من خلال عدم تدخل الجماعات المحلية في كل ما يتعلق بها.

2/ الجماعات المحلية: يتعلق دورها بالصلاحيات الممنوحة لكل من البلدية والولاية

2-1/ الصلاحيات التنموية للبلدية: تتجسد صلاحياتها من خلال مجلسها المنتخب والتي نصنفها إلى ثلاث مجالات؛ إضافة لرئيسها-البلدية- والذي حُص بمهام باعتباره رئيس المجلس المنتخب، حيث يؤدي هذه المهام بتمثيله للبلدية وللدولة أيضا؛ وعليه نتعرف على صلاحيات البلدية من خلال القانون 10/11 أولا: الصلاحيات التنموية للمجلس الشعبي البلدي

- في مجال التهيئة العمرانية والتجهيز<sup>1</sup>: يضع المجلس الشعبي البلدي مخططا تنمويا متوافقا مع كل من مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية<sup>2</sup>، بالاستعانة ببنك المعلومات الموجود على مستوى الولاية.<sup>3</sup> ومن مهام المجلس البلدي في مجال العمران رسم النسيج العمراني للبلدية، ورغم ضرورته إلا أن المشرع لم يتجاهل الأراضي الفلاحية فهي الأخرى ضرورة لا بد من الاهتمام بها ورعايتها لما لها من أهمية في توفير الغذاء على أقل تقدير للسكان المحلية وبالتالي تحقيق الأمن الغذائي فهو شرط أكثر من حتمي للوصول للتنمية المحلية الحقيقية انطلاقا من الاكتفاء الذاتي.

- في المجال الاجتماعي<sup>4</sup>: يظهر الدور التنموي للمجلس الشعبي البلدي على مستوى السياسات الاجتماعية من خلال ثلاثة ميادين أساسية: الصحة والتعليم، السكن، الثقافة والرياضة والسياحة.

أ - ميدان الصحة والتعليم: كلفت البلدية بالمحافظة على الصحة العمومية من خلال إنشاء المراكز الصحية وصيانتها. كما حدد المرسوم 81-374 العديد من صلاحياتها في المجال الصحي.<sup>1</sup> وهذا ما يُنم عن ضُعف

<sup>1</sup> للمزيد حول صلاحيات البلدية في مجال التهيئة العمرانية أنظر: المرسوم رقم 81-380 مؤرخ في 29 صفر عام 1402 الموافق 26 ديسمبر سنة 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، ج.ر.ع 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 1981.

<sup>2</sup> يشير وجوب إعداد المخطط الخماسي لاهتمام المشرع بالتهيئة، غير أن الأخذ بعين الاعتبار توافقه مع مخطط الولاية قد يعيق بعض الشيء العمل التنموي للبلدية فليس بالضرورة أن يكون مخطط الولاية مراعيًا للاحتياجات العمرانية للبلدية.

<sup>3</sup> يشمل بنك المعلومات كافة الدراسات والمعلومات والإحصاءات الاجتماعية والعملية. أنظر: عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 213. وجمال زيدان، المرجع السابق، ص 102.

<sup>4</sup> للتفصيل أكثر في الدور التنموي الاجتماعي للمحليات راجع دراسة:

Sherri Torjman and Eric Leviten- Reid, **The social role of local government**. the caledon institute of social policy, Ottawa, Ontario, Canada. 2003.

الاهتمام بميدان الصحة على مستوى البلدية حيث عدت مهامها في هذا المجال من خلال 10/11 بشكل مقتضب ولا تفي بالمطلوب؛ في حين أن المرسوم 81-374 السابق الذكر فصل بشكل جيد في المجال الصحي. رغم أن قانون البلدية المعمول به قد أتى بعد المرسوم المذكور. أما ما يخص السياسات التعليمية المحلية فقد حددت من خلال المادة 122 من القانون البلدي 11-10<sup>2</sup>

من خلال العمل الميداني فإننا عايشنا المشاكل العديدة التي تعانيها المدارس نظرا لارتباطها بالبلدية فهذه الأخيرة ليس لها الإمكانيات الكافية لتسيير المدارس الابتدائية كما يجب؛ وهو ما جعل الكثيرين يطالبون بفصل المدرسة عن البلدية. ولعل ما حدث في الآونة الأخيرة للأسف لأستاذات برج باجي مختار<sup>3</sup> لأكبر دليل على عدم قدرة البلدية على تسيير المدارس.

ب- ميدان السكن: على البلدية تحفيز الترقية العقارية والمبادرة أو المساهمة في ترقية برامج السكن؛ وعملا على تفعيل مشاركة المواطن في تنمية بلديته فإنها تشجع وتنظم بصفة خاصة كل جمعية سكان هدفها حماية وصيانة وترميم المباني أو الأحياء.<sup>4</sup> عموما في الجزائر لا تزال عمليات صنع السياسات العامة السكنية تعرف اختلالات عميقة بالرغم من مخطط الإنعاش الاقتصادي منذ سنة 2000 نتيجة غياب إستراتيجية تنموية واضحة المعالم.<sup>5</sup>

ج - ميدان الثقافة والسياحة والرياضة: ترقية للثقافة وفي حدود الإمكانيات المادية للبلدية تساهم هذه الأخيرة في إنجاز وتطوير الهياكل القاعدية الأساسية الموجهة للنشاطات الثقافية وتعمل على صيانتها. وسياحيا تتخذ البلدية كل تدبير من شأنه توسيع قدراتها السياحية كما تشجع على استغلال القطاع السياحي من طرف

<sup>1</sup> للإطلاع حول صلاحيات البلدية في مجال الصحة أنظر: المرسوم رقم 81-374 مؤرخ في 29 صفر عام 1402 الموافق 26 ديسمبر سنة 1981 بمحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع الصحة، ج.ر.ع 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 1981. وقانون البلدية 10/11، السالف الذكر. وفؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص 52. وجمال زيدان، المرجع السابق، ص 103-104

<sup>2</sup> تتكفل البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها؛ بما في ذلك ما يرتبط بهذه المؤسسات من الإطعام والنقل المدرسين. ولإدراك المشرع لضعف إمكانيات البلدية فقد مكن لهذه الأخيرة اتخاذ التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري والثقافي والفني في حدود إمكانياتها. وللمزيد حول صلاحيات البلدية في مجال التعليم أنظر: المرسوم رقم 81-377 مؤرخ في 29 صفر عام 1402 الموافق 26 ديسمبر سنة 1981 بمحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع التربية، ج.ر.ع 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 1981.

<sup>3</sup> للإطلاع على تفاصيل الجريمة الشنعاء في حق الأستاذات أنظر: #بي بي سي-ترندينغ. ضرب وسرقة 9 معلمات في برج باجي مختار يثير غضبا في الجزائر. <https://www.bbc.com/arabic/media/video> أطلع عليه يوم 2021/07/06. على الساعة 20:22.

<sup>4</sup> كما تتولى البلدية السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات المهشة غير القانونية. أنظر: المادة 115 والمادة 119 من المصدر القانوني للجماعات المحلية في الجزائر (قانون البلدية 10/11).

<sup>5</sup> للإطلاع حول الموضوع أكثر أنظر: حنان خرباشي، فارس إسلام قومي، معضلة الأمن القومي الجزائري في ظل تنامي التهديدات المستدامة. من كتاب الأمن الجزائري والفضاء الإقليمي التعامل والتداعيات. (الأردن: مركز الكتاب الأكاديمي، ط 1، 2019)، ص (80-82). وبخصوص موضوع السكن عموما أنظر: إسماعيل إبراهيم الشيخ دره. اقتصاديات الإسكان، (الكويت: عالم المعرفة، 1988)

## الفصل الأول: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر

المتعاملين المعنيين<sup>1</sup>. أما من الناحية الرياضية والترفيهية فتعمل البلدية على صيانة الهياكل الرياضية وتشجع على تطوير الجمعيات الرياضية والشبانية من خلال تخصيص اعتمادات مالية معتبرة ضمن ميزانية البلدية.<sup>2</sup> واقتصرت مشاركة المواطنين على الحركة الجموعية فقط.

يعتبر الدور الاجتماعي للبلدية من أهم الأدوار التي يجب أن تقوم بها نظرا لاتصالها المباشر بالمواطن ونظرا لضرورة توفير الحاجيات الاجتماعية على المستوى القاعدي؛ لذا منحت للبلدية عديد الصلاحيات في المجال الاجتماعي. لكن واقع الحال يصطدم بضعف القدرة المالية للبلديات لتجسيد هذه المهام على أرض الواقع وتقديمها للمواطن بأفضل الخدمات.

- في المجال الاقتصادي والمالي: يهتم المجلس الشعبي البلدي اقتصاديا باتخاذ كل إجراء يحفز تنمية الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي.<sup>3</sup> ومع حرص البلدية على حفظ وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي؛ فقد أُعطي لهذه البرامج أولوية على حساب البرامج الاجتماعية و غيرها، ومن هنا يظهر دور البلدية كمشجع للاستثمار باعتباره عاملا أساسيا وضروريا في تحقيق التنمية الاقتصادية.<sup>4</sup>

أما ماليا فترتبط صلاحيات المجلس بالميزانية<sup>5</sup> حيث يصادق سنويا على نوعين من الميزانية للسنة المعنية ميزانية أولية وميزانية إضافية<sup>1</sup> يتم إعدادها من طرف الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس.

<sup>1</sup> المادة 122 من القانون 10/11. وللإطلاع أكثر حول الدور الثقافي والسياحي للبلدية أنظر: المرسوم رقم 81-382 مؤرخ في 29 صفر عام 1402 الموافق 26 ديسمبر سنة 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، ج.ر.ع 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 1981. وكذا المرسوم 81-372 مؤرخ في 29 صفر عام 1402 الموافق 26 ديسمبر سنة 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع السياحي، ج.ر.ع 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 1981

<sup>2</sup> هذا كان مما جاء في القانون البلدي رقم 11-10، ولمعرفة المزيد حول عمل البلدية في ميدان الرياضة أنظر: المرسوم 81-371 مؤرخ في 29 صفر عام 1402 الموافق 26 ديسمبر سنة 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، ج.ر.ع 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 1981

<sup>3</sup> يسبق هذه الإجراءات خضوع أي مشروع يندرج ضمن البرامج القطاعية للتنمية للرأي المسبق للمجلس خصوصا في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة. وبشكل عام تعمل البلدية على تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وتشجع المتعاملين الاقتصاديين، كما يمكنها إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية. أنظر: عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق. المرجع السابق، ص 215.

<sup>4</sup> زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري. (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية. جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2016-2017)، ص 78.

<sup>5</sup> للإطلاع أكثر حول ميزانية البلدية أنظر: صبيحة مجدي، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر - واقع وآفاق - (جامعة الجزائر 3 كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير: أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير تخصص عقود ومالية. 2012/2013)، ص 77 وما يليها. و بوزار مريم، ميزانية البلدية بين الاستقلالية وتقييد السلطة الوصية؛ مجلة الدراسات القانونية، المجلد 5، العدد 1، جانفي 2019؛ الصفحات (262-272). وعمر عمتوت، المرجع السابق. ص (273 - 276).

ثانيا: الصلاحيات التنموية لرئيس المجلس الشعبي البلدي

1/ اختصاصات رئيس المجلس كمثل للبلدية: يلتزم رئيس البلدية عموما بتمثيل البلدية<sup>2</sup> في:

- الاحتفالات والتظاهرات الرسمية والأعمال الإدارية والمدنية
- المحافظة على الأملاك والحقوق العقارية والمنقولة المملوكة للبلدية وتسيير إيراداتها
- إبرام عقود اقتناء الأملاك، المعاملات، الصفقات، الإيجارات، وقبول الهبات والوصايا
- اتخاذ قرارات إيقاف التقادم والإسقاط، والتقاضي باسم البلدية ولحسابها<sup>3</sup>
- إصدار قرارات هدم البناءات التي تنجز دون رخص البناء<sup>4</sup>

من خلال هذه الاختصاصات نرى أن المشرع قد حرص على الإمام بكل ما من شأنه أن يساهم في تسيير مصالح البلدية، كما وحرص على تفادي استعمال رئيس المجلس سلطته لصالحه الشخصي. لكن هل لرؤساء البلديات المؤهلات الكافية والكفاءة اللازمة للقيام بكل هذه المهام؟

2/ اختصاصات رئيس المجلس كمثل للدولة<sup>5</sup>: في تمثيله للدولة قد منحت له جملة من الصلاحيات تمس

ثلاثة جوانب مهمة وذلك لتمكينه من أداء مهامه على أكمل وجه؛ وفيما يلي تفصيل هذه المهام:

1-2/ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كضابط إداري: يسهر على احترام وتطبيق القوانين والتنظيمات السارية المفعول حفاظا على ثلاثية النظام العام من أمن وسكينة وصحة تحت السلطة الرئاسية للوالي؛ ولذلك يمكنه الاعتماد على الشرطة البلدية<sup>6</sup> إلا أنه واقعا وعمليا لا وجود لهذه الأخيرة، لذا يكون

<sup>1</sup> تكون الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لها. في حين تكون الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية. وتتم المصادقة على الاعتمادات المالية مادة بمادة وباب وباب، وتختتم بالحساب الإداري في نهاية السنة المعنية. أنظر: بسمه عولي، المرجع السابق، ص263. وعمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص203.

<sup>2</sup> فضلا عن أنه يتولى توظيف عمال البلدية ويمارس السلطة الرئاسية على مستخدميها، وإذا ما تعارضت مصالح رئيس المجلس مع مصالح البلدية يقوم المجلس بتعيين أحد أعضائه لتمثيل البلدية أمام الهيئات القضائية و في إبرام العقود. أنظر: مزياي فريدة، المرجع السابق، ص212. وأنظر أيضا: جمال زيدان، المرجع السابق، ص (107-109).

<sup>3</sup> المواد 77-78-79-80-81-82-83-84 من قانون البلدية 10/11

<sup>4</sup> القانون رقم 90-29 المؤرخ في 114 جمادى الأولى 1411 الموافق أول ديسمبر 1990. المتعلق بالتهيئة والتعمير. المعدل والمنتم بالقانون رقم 04-05 مؤرخ في جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 غشت 2004، ج ر ع 51، الصادرة ب15 غشت 2004.

<sup>5</sup> المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية 10/11

<sup>6</sup> أسس جهاز الشرطة البلدية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 93-207 المؤرخ في 6 ربيع الثاني 1414 الموافق 22 سبتمبر 1993 يتضمن إنشاء سلك للشرطة البلدية ويحدد مهامه وكيفية عمله، ج ر ع 60، الصادرة ب 26/09/1993. لكنه ألغي بموجب المرسوم التنفيذي 96-265 المؤرخ في 18 ربيع الأول 1417 الموافق 3 أوت 1996 يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه، ج ر ع 47، الصادرة ب 7 أوت 1996.

## الفصل الأول: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر

رئيس البلدية مضطرا للاستعانة بقوات الشرطة والدرك الوطني في سبيل المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العمومية<sup>1</sup> وتُستكمل صلاحياته في هذا المجال بالمادة 94 من نفس القانون.

**2-2/ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كضابط للحالة المدنية:** يعود لرئيس البلدية أمر إضفاء الطابع الرسمي على عقودها.<sup>2</sup> وبمناسبة هذه الصفة خول له القانون أيضا مهمة القيام بإحصاء سنوي لفئات المواطنين المعنيين (المولودين بالبلدية والمقيمين بها) بالخدمة الوطنية وضبط بطاقة هذه الأخيرة.<sup>3</sup>

بالنظر للمهام المخولة لرئيس البلدية فإن المشرع قد حرص على تسيير وتسهيل الحياة المدنية للمواطن فالتصريحات المختلفة لهذا الأخير والتصديق على مختلف الوثائق لا يتطلب منه التنقل إلى الولاية التابع لها مثلا أو العاصمة فهذا يأخذ منه وقت ومال وجهد؛ إضافة إلى أنه يخفف عبء السلطة المركزية ويجعل العمل منظما وأكثر دقة. كما أن إيجاز التفويض يحقق السرعة والفعالية في أداء هذه المهام.

**2-3/ صلاحيات رئيس البلدية كضابط الشرطة القضائية<sup>4</sup>:** يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابطا للشرطة بنص قانون الإجراءات الجزائية 68-10<sup>5</sup> وكذا نص القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، وعلى العموم

<sup>1</sup> نوبة هدى، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية والتبعية. مجلة العلوم الإنسانية، العدد 46، المجلد ب، ديسمبر 2016. عدد الصفحات (277-287)، ص 283

<sup>2</sup> ويجوز له أن يفوض هذا الاختصاص إلى نائب أو موظف بالبلدية على أن يرسل قرار التفويض إلى الوالي والنائب العام الذي توجد في دائرة اختصاصه البلدية المعنية؛ يتعلق هذا التفويض بما يلي: استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات وإعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بها - تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية - التصديق بالمطابقة على نسخ الوثائق بتقديم النسخ الأصلية لها - التصديق على توقيع المواطن بموجب تقديم وثيقة هوية.

<sup>3</sup> أنظر عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 219. وجمال زيدان، المرجع السابق، ص 109. والمواد 86-87 من قانون البلدية (10/11) السابق الذكر. و الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 13 ذي الحجة 1389 الموافق 25 فبراير 1970، يتعلق بالحالة المدنية ج ر ع 21، الصادرة 27 فبراير 1970. المعدل والمتمم بالقانون رقم 14-08 المؤرخ في 13 شوال 1435 الموافق 9 أوت 2014، ج ر ع 49، الصادرة ب 20 أوت 2014. و مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 209.

<sup>4</sup> يتحمل بهذا الاعتبار مسؤولية جمع الأدلة والتحري عن مرتكبي الجرائم ولضرورة المحافظة على آثار الجريمة عليه التنقل فوراً لدى إبلاغه إلى عين المكان مع إخطار وكيل الجمهورية بذلك؛ ولم يحدد القانون أي نوع من الجرائم تدخل في اختصاصاته وإنما بقيت هذه الأخيرة دون تقييد.

<sup>5</sup> Ordonnance n° 68-10 du 23 janvier 1968 complétant l'ordonnance n° 66-155 du 8 juin 1966 portant code de procédure pénale. J. O. N° 9, 30 janvier 1968.

المدير بالذكر أن الأمر 66-155 المتعلق بقانون الإجراءات الجزائية قد عُديل على مراحل كثيرة، إلا أن ما يهمنا في هذا المقام هو اعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابطا للشرطة القضائية وهذا ما خوله له الأمر 68-10 المذكور آنفاً. وبالنسبة للتعديلات اللاحقة فقد حافظ رئيس البلدية على صلاحيته كضابط قضائي.

فدور رؤساء المجالس البلدية في هذا المجال غالبا ما يكون نظريا، فعلميا لا يستطيعون مباشرة عملهم إلا في البلديات البعيدة عن المرافق الضرورية.<sup>1</sup>

3/ **صلاحيات رئيس المجلس كرئيس للهيئة التنفيذية للمجلس:** تتمثل أهم صلاحياته فيما يلي:

✓ تحضير جدول جلسات المجلس واستدعاء أعضائه

✓ رئاسة وإدارة جلسات ومناقشات المجلس

✓ تقديم تقرير بين الدورات يتضمن مدى تنفيذ المداولات والوضعية العامة للبلدية

✓ الإشراف على إعداد وتحضير ميزانية البلدية<sup>2</sup>

2-2/ **الصلاحيات التنموية للولاية:** تشمل الولاية على هئتين (المجلس الشعبي الولائي و الوالي) منتخبة ومعينة تتمتع كل منهما بمهام تنموية خاصة بها.

**أولا: الصلاحيات التنموية للمجلس الشعبي الولائي**

- في مجال التجهيز والهياكل القاعدية:<sup>3</sup> تمثل البنى التحتية العامل الرئيسي والمساعد الأول على تحقيق التنمية، وقد ركز المشروع فيما يخص صلاحيات المجلس في الهياكل القاعدية على الطرق والمسالك الولائية وفك العزلة عن المناطق الريفية.<sup>4</sup> الملاحظ أن هذه الصلاحيات ليست تقريرية وهذا ما يستشف من خلال المصطلحات المستعملة " يبادر" و " يساهم"؛ هذا أولا، وثانيا لا تقتصر الهياكل القاعدية على ما تم الاهتمام به نظريا، وإنما تتعدى لوجوب توفير الغاز، شبكات الاتصال، شبكة الأنترنت، موارد المياه، قنوات الصرف الصحي.... وغيرها من البنى التحتية التي تدعم وتنشط العملية التنموية.

يساهم المجلس الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية وفق القانون 12-07 فهو الأقرب والأدرى بما ينمي ويطور إقليمه. ويعلمه الوالي بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية، كما يبدي المجلس ملاحظاته في

<sup>1</sup> نوال لصلح، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في ظل القوانين الجديدة. مجلة هيودوت للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد السادس، جوان 2018. ص40.

<sup>2</sup> أنظر كل من: عمار بوضيف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص217. و مزياي فريدة، المرجع السابق، ص210. بسمة عولمي، المرجع السابق، ص265. و نويوة هدى، المرجع السابق، ص284-285.

<sup>3</sup> للمزيد حول صلاحيات الولاية في مجال التهيئة العمرانية أنظر: المرسوم رقم 81-380، السالف ذكره.

<sup>4</sup> المواد ( 88 - 89 - 90 - 91 ) من قانون الولاية 12-07.

كل شأن يهم الولاية إلى الوزير المختص تحت إشراف الوالي، وقد حدد قانون الولاية المعمول به حاليا مدة 30 يوما كأقصى أجل لذلك.<sup>1</sup>

- في المجال الاجتماعي: على غرار ما تم دراسته بخصوص صلاحيات المجلس البلدي في المجال الاجتماعي نتطرق لنفس الميادين فيما يخص صلاحيات المجلس الولائي في هذا المجال

أ- ميدان الصحة والتعليم<sup>2</sup>: لم يكن قانون الولاية بأفضل مما جاء به قانون البلدية فيما يخص السياسات الصحية والتعليمية المحلية، إذ لم يفصل كلاهما في هذه السياسات وما تم ذكره من خلاهما لا يتعدى أن يكون صلاحيات عامة وشكلية لا ترتقي للمساهمة الفعلية في العملية التنموية المحلية. فنظرا للإمكانيات المحدودة للبلديات يتولى المجلس الولائي المنتخب إنجاز التجهيزات الصحية التي تتجاوز إمكانياتها؛ مع السهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية. وفي مقابل تكفل البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي تتولى الولاية إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي وكذا المهني.

ب- ميدان السكن: يمكن للمجلس الولائي إنجاز برامج السكن، تحديد الخطيرة العقارية، الحفاظ على الطابع العمراني ومحاربة السكن الهش والقضاء عليه بالتنسيق مع البلديات.

ج- ميدان الثقافة والسياحة والرياضة<sup>3</sup>: من المهام الموكلة للمجلس الشعبي الولائي دراسة إنشاء المرافق الثقافية والرياضية والترفيهية وتقديم الدعم والمساعدة لهذه المرافق؛ ويتولى حماية التراث التاريخي والمحافظة عليه بمساهمة المصالح التقنية والتنسيق مع البلديات.<sup>4</sup> إضافة للسهر على حماية القدرات السياحية للولاية وتأمينها وتشجيع كل استثمار متعلق بذلك.<sup>5</sup>

- في المجال الاقتصادي والمالي: تعتبر التنمية الاقتصادية البعد الأول والمفهوم الأساسي الذي قامت عليه التنمية لذا كان الاهتمام بها (التنمية الاقتصادية) أولوية لا بد منها. وهذا مما تم إدراجه ضمن صلاحيات المجلس

<sup>1</sup> المواد (78 - 79 - 80) من قانون الولاية 07-12.

<sup>2</sup> للمزيد حول صلاحيات الولاية في قطاع الصحة أنظر: المرسوم رقم 81-374، وفي مجال التعليم أنظر: المرسوم رقم 81-377 السالفي الذكر.

<sup>3</sup> للإطلاع أكثر حول الدور الثقافي والسياحي وميدان الرياضة للولاية أنظر: المرسوم رقم 81-382، المرسوم 81-372 و المرسوم 81-371، السابق ذكرهم.

<sup>4</sup> أنظر: الفرع 6 من الفصل الرابع: النشاط الاجتماعي والثقافي، صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في القانون 07-12. وللمزيد أنظر: عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص(198-199). و محمد صغير بعلي، القانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري. (الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013)، ص(211-212).

<sup>5</sup> المادة 99 من قانون الولاية 07-12.

الولائي في القانون الحالي للولاية؛ حيث يبدأ المجلس أولا بإعداد مخطط للتنمية<sup>1</sup> والذي يعتبر الإطار المرجعي للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية<sup>2</sup> وعليه يتخذ المجلس كافة الإجراءات المساعدة على تنمية الولاية، بتشجيعه للاستثمارات الاقتصادية على مستوى إقليمه المحلي، كما يبادر بحماية وتوسيع الأراضي الفلاحية مع الحفاظ على الثروة الغابية والحيوانية؛ وفي الأخير يقوم بالتصويت على ميزانية الولاية وضبطها على أساس خلق التوازن.<sup>3</sup>

#### ثانيا: الصلاحيات التنموية للوالي<sup>4</sup>

سبق لنا التساؤل عن سبب الاختلاف في منح الصلاحيات لرؤساء المجالس المحلية المنتخبة، فمن خلال ما تم بيانه سلفا حُرِمَ رئيس المجلس على مستوى الولاية من ما مُنِحَ لرئيس المجلس على مستوى البلدية، وآلت هذه الصلاحيات للوالي؛ ولذا نجد هذه الأخيرة محددة على النحو التالي:

**1/ صلاحيات الوالي بصفته ممثل للولاية:** يتولى الوالي تمثيل الولاية في كل من الحياة الإدارية والمدنية وأمام القضاء أيضا، سواء كانت مدعية أو مدعى عليها.<sup>5</sup> وفي إطار المادة 105 من قانون الولاية الحالي يقوم الوالي باسم الولاية بكل الأعمال المتعلقة بإدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، وهذا في ظل رقابة المجلس الشعبي الولائي.<sup>6</sup> وعلى عكس قانون البلدية الذي أتاح صراحة لرئيسها بعمليات إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات<sup>7</sup> نجد أن المادة 132 من قانون الولاية تناولت هذه العمليات بشكل عام حيث أسندتها للولاية ومؤسساتها العمومية. وفي ظل المادة 105 المذكورة أعلاه نجد أن صلاحية إبرام العقود الرسمية

<sup>1</sup> للتفصيل فيما يجب أن يتضمنه هذا المخطط أنظر: المادة 82 من القانون 07-12.

<sup>2</sup> المادة 80 من قانون الولاية 07-12، حيث ألزمت هذه المادة المجلس الولائي بإعداد المخطط على المدى المتوسط. ويجب تحديد أهداف المخطط والوسائل الواجب توفرها لتحقيق هذه الأهداف.

<sup>3</sup> فؤاد غضبان، المرجع السابق، ص 264-265.

<sup>4</sup> فيما يخص صلاحيات الوالي يجدر الذكر أنه تم استعمال مصطلح "سلطات" وليس صلاحيات وهو ما يُؤم عن هيمنة السلطة المركزية على الجماعات المحلية من خلال الصلاحيات الواسعة جدا للوالي. لأن مصطلح "السلطات" أقوى من مصطلح "الصلاحيات"

<sup>5</sup> يقصد بالأعمال المدنية: الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي وكأنه شخص طبيعي كواجب الضيافة أي في حالة استضافة الشخصيات الوطنية والأجنبية، تقديم المساعدة والتهاني، وحضور مختلف التظاهرات والاحتفالات الرسمية (الدينية-الوطنية-الشعبية). أما الأعمال الإدارية فتتمثل في إمضاء العقود باسمها ولصالحها وإمضاء الاتفاقيات مع الولايات الأخرى. أنظر: بالة زهرة، مجال صلاحيات الوالي في ظل قانون الولاية الجديد 07-12. مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 13، العدد 1، أبريل 2020، الصفحات (295 - 307). ص 301.

<sup>6</sup> وإن كانت هذه الرقابة لا تتعدى ضرورة إبلاغ المجلس الولائي بهذه الأعمال ولم يُعطى لهذا الأخير حق المشاركة أو الرفض أو اقتراح أو تعديل أي من الأعمال المذكورة.

<sup>7</sup> المادة 82 من قانون البلدية 10-11. السالف الذكر.

تعود للوالي ضمناً<sup>1</sup> كما أنه يمثلها أمام القضاء.<sup>2</sup> ويمنح قانون الولاية الحالي سلطات أخرى للوالي بهذه الصفة فيقوم بتنفيذ مداورات المجلس الولائي المنتخب<sup>3</sup> وفي نظرنا أن أهم سلطة في يد الوالي هي إعداد مشروع الميزانية وتنفيذها، وهو الأمر بصرفها، وإن كان تنفيذها يتطلب مصادقة المجلس إلا أن المشرع أمكن الوالي في حالة عدم المصادقة قبل بدء السنة المالية لأي سبب كان الاستمرار بالعمل بالنفقات والإيرادات العادية للسنة المالية السابقة.<sup>4</sup>

**2/صلاحيات الوالي بصفته ممثل للدولة:** يتولى الوالي تمثيل الدولة وهو مفوض الحكومة، بهذا يكون الوالي ممثل مختلف الوزارات ضمن الحدود الإقليمية للولاية المعني بها؛ وعليه يُكلف بالتنسيق والتنشيط والمراقبة لأعمال المديرية المتواجدة في الولاية.<sup>5</sup> ونظراً لمنحه هذه الصفة وجب عليه السهر على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وتنفيذ قوانين الدولة والحفاظ على النظام العام؛ وفي إطار هذه المهام يتمتع الوالي بالضبطية القضائية<sup>6</sup> وتوضع تحت تصرفه مصالح الأمن المتواجدة في إقليم الولاية.

### الفرع الثاني: الفواعل غير الرسمية

**1/القطاع الخاص<sup>7</sup>:** برز القطاع الخاص كقطاع له وزنه واعتباره في الحياة الاقتصادية وفاعل حيوي في التنمية مع تبني الدولة الجزائرية النمط الليبرالي الحديث، وإن كان هذا القطاع موجوداً من قبل بشكل

<sup>1</sup> للمزيد أنظر: عبد السلام سالمي، بن دراح علي ابراهيم، صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للولاية في النظام القانوني الجزائري: ضمان لحسن سير الدولة أم تضيق على مبدأ اللامركزية؟ مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 11، سبتمبر 2018، الصفحات (619-636). ص (629-630).

<sup>2</sup> بالنسبة للتمثيل أمام القضاء كان بموجب المادة 106 من القانون 07-12 إلا أن المشرع لم يورد أي استثناءات في هذا التمثيل على عكس ما جاء به المادة 87 من قانون الولاية السابق 90-09، وبذلك يمكن أن يكون الوالي مدعي ومدعى عليه في نفس الوقت في حالة النزاع بين الدولة والولاية كجماعة محلية. أنظر: بالة زهرة، المرجع السابق، ص 301. و عبد السلام سالمي، بن دراح علي ابراهيم، المرجع السابق، ص 630.

<sup>3</sup> يجدر الإشارة أنه لا تنفذ بعض المداورات إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالجماعات المحلية عليها وهي المداورات التي لها أثر مالي؛ حيث حصرها قانون الولاية في مادته 55 على النحو التالي: الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية. وهذا في أجل أقصاه 60 يوماً.

<sup>4</sup> أنظر الباب الخامس، الفصل الثالث (التصويت على الميزانية وضبطها) من قانون الولاية الساري المفعول (07/12).

<sup>5</sup> باستثناء بعض القطاعات نظراً لطبيعة مهامها التي تقتضي الارتباط المباشر بالمصالح المركزية للوزارات، وخضوعها لقواعد موحدة وهيكلية واحدة على المستوى الوطني والمتمثلة فيما يلي: العمل التربوي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية. أنظر: محمد صغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري-النشاط الإداري، المرجع السابق، ص (216-217). و عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتنظيم، المرجع السابق، ص(174-175). و المادتين 110 و 111 من قانون الولاية 07-12. وباللة زهرة، المرجع السابق، ص 297.

<sup>6</sup> Ordonnance n° 66-155 du 8 juin 1966 portant code de procédure pénale. J.O.N° 48. Vendredi 10 juin 1966.

<sup>7</sup> للإطلاع أكثر أنظر: عيسى مراوغة، القطاع الخاص والتنمية في الجزائر. أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم الاقتصادية؛ قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2006-2007.

غير منظم وغير معترف به بصراحة.<sup>1</sup> وقد ساهم القطاع الخاص في تكوين الناتج المحلي الخام وفي تطوير العديد من القطاعات الاقتصادية، كما يعتبر أهم مُنشئ لمناصب العمل<sup>2</sup>

2/ المجتمع المدني: يكتسب العمل الاجتماعي والتنموي التطوعي أهمية متزايدة للمشاركة في النهوض بمكانة المجتمعات، فمع ازدياد احتياجات المجتمع كان لابد من جهات مساندة للجهات الحكومية لتلبية هذه الاحتياجات، ويعتبر المجتمع المدني من الجهات المهمة المساندة؛ إذ تُبنى علاقته بالدولة على أسس متكاملة من التعاون والترابط سعياً لمصلحة المجتمع وتنميته، حيث يؤدي المجتمع المدني دوراً مهماً في التنمية بكل أبعادها. وعلى المستوى المحلي تضمّن القانون البلدي 10/11 إمكانية استعانة رئيس البلدية بممثلي الجمعيات المعتمدة.<sup>3</sup> ورغم العدد الهائل لمؤسسات المجتمع المدني في الجزائر إلا أن مساهمتها محدودة، ذلك أن أغلبها إما تَسَيِّسَ وإما تَمَصَّلَحَ وما قد يكون سبب هذا الوضع التسهيلات الإدارية والدعم المالي العشوائي، وغير العقلاني في مقابل نشاط مناسباتي ومبايعة للسلطات المالية والوطنية.<sup>4</sup>

3/ جماعات المصالح: في مقابل الحصول على أصوات المواطنين ومساهماتهم المالية في الحملات الانتخابية يخضع الزعماء السياسيين بعد فوزهم لمؤيديهم في إطار تبادل المنافع؛ ويتضح جلياً هذا الوضع على المستوى المحلي خاصة البلديات، من حيث الاهتمام بخدمة مصالح أطراف معينة غالباً ما تجعل الجماعة المحلية تحتكم لعصبية القبيلة والعشيرة.<sup>5</sup>

4/ المواطن: ما نقصده بالمواطن في هذا المقام هو مشاركته كفرد وحده في التنمية وليس وجوده ضمن هيئة معينة؛ إذ بإمكان كل شخص المساهمة في تنمية منطقته ولو بأبسط شيء فمثلاً لا يحتاج للانخراط في أي هيئة للحفاظ على البيئة بتنظيفه للشوارع على أقل تقدير أمام بيته ورمي القمامة في أماكنها المخصصة أو لغرس

<sup>1</sup> خميس خليل، مساهمة القطاع العام والقطاع الخاص في التنمية الوطنية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 09، 2011، ص 205

<sup>2</sup> أنظر: شريط عابد، بن الحاج جلول ياسين، دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية المحلية، دراسة حالة الجزائر. مجلة الإستراتيجية والتنمية، المجلد 6، العدد 10؛ الصفحات (229 - 256).

<sup>3</sup> أنظر: المادة 13 من قانون البلدية الحالي 10/11.

<sup>4</sup> أنظر: أحمد إبراهيم ملاوي، أهمية منظمات المجتمع المدني في التنمية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد 2، 2008. الصفحات (255-275). و آلاء الجيهان، دور مؤسسات المجتمع المدني في تأهيل القيادات الشابة فكرياً، مؤتمر جامعة الشارقة الطلاني الخامس بعنوان: نحو جيل قيادي (طموحات ورؤى طلابية) 2001. و عبد الجليل مفتاح، دور المجتمع المدني في تنمية التحول الديمقراطي في بلدان المغرب العربي، مجلة الفكر، العدد 5.

<sup>5</sup> بن عياش سمير، أثر الفواعل المحلية على تنفيذ السياسة العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة (2012)، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 2، أكتوبر 2013. الصفحات (37-59)، ص (48-49). وللمزيد أنظر: منصور مرقوقة، سميحة طري، معوقات التنمية السياسية في الجزائر بين المجتمع المدني والمجتمع الأهلي، مجلة دراسات في التنمية والمجتمع، العدد 03، ديسمبر 2015. الصفحات (223-232).

أشجار، وأداءه للضرائب المفروضة عليه والتي تشكل الجزء المهم في الموارد المحلية. وعلى صعيد آخر فقد سمح المشرع بالاستعانة بالخبراء والشخصيات المحلية ويمكن المواطن من حضور مداورات المجالس المحلية والإطلاع على مستخرجات هذه المداورات وكذا القرارات.

### المطلب الثالث: ميكانيزمات التنمية المحلية في الجزائر وإعادة بعثها

من أهم عوائق التنمية المحلية في الجزائر محدودية المورد المالي، والذي يثبط العملية التنموية ويقيد الجماعات المحلية بالتبعية للسلطة المركزية في تمويلها لمشاريعها. حيث يعتبر المورد المالي أهم ميكانيزم لتحقيقها؛ الأمر الذي يوجب البحث عن استراتيجيات إعادة بعثها وتفعيلها.

#### الفرع الأول: ميكانيزمات التنمية المحلية<sup>1</sup>

تتمتع الجماعات المحلية بنص القانون باستقلالية الذمة المالية والإدارية بهدف أدائها لدورها التنموي، والذي يُشترط له تمويلًا محليًا<sup>2</sup> باعتبار أن هذا الأخير أهم ميكانيزم يعمل على إنعاش العملية التنموية المحلية، لذا تتوفر الجماعات المحلية على موارد لتمويلها والتي تصنف إلى نوعين من الموارد<sup>3</sup>

1/ الموارد الذاتية<sup>4</sup>: الجباية المحلية، المورد الرئيسي في ميزانية الجماعات المحلية حيث تمثل 3/4 من الإيرادات المحلية. ويكون عائد هذه الموارد إما بشكل كلي أو بشكل جزئي لها<sup>5</sup>، حسب ما جاء به قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1992<sup>6</sup>. وتمثل الموارد الذاتية في:

- الرسم العقاري: يتعلق هذا الرسم بالملكيات المبنية وغير المبنية، وقد حدد قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة مجال تطبيقه وكذا الممتلكات العقارية المستفيدة من الإعفاءات من هذا الرسم. يدر هذا الرسم أموالا

<sup>1</sup> بغض النظر عن أهمية المورد البشري المؤهل باعتباره من أهم مقومات التنمية المحلية، وأن ضعفه يعيقها؛ فإن ما يجعل الجماعات المحلية بعيدة عن تحقيق تنميتها هو ضعف مواردها المالية؛ وهذا ما يخضعها لسلطة المركز ويجعلها مجرد منفذ لسياسات لم تشارك بإعدادها بشكل فعلي كما أنها قد لا تخدمها بتاتا نظرا للخصوصيات التي تنفرد بها كل جماعة محلية. وعليه في ميكانيزمات التنمية المحلية نركز على الوسائل المالية للجماعات المحلية دون غيرها.

<sup>2</sup> تعريف التمويل المحلي: "كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة" أنظر: خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 31.

<sup>3</sup> بنص القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ( المواد من 169 إلى 175 ) والقانون 07/12 المتعلق بالولاية ( المواد من 151 إلى 156).

<sup>4</sup> يعتبر رسم الدفع الجزائري من أهم الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية؛ لكنه ألغي بموجب المادة 13 من قانون المالية 2006 ليزيد من عجز مالية الجماعات المحلية.

<sup>5</sup> الجدير بالذكر أن الجباية الموجهة كليا للجماعات المحلية تتعلق بالبلديات فقط دون الولاية؛ أما الموجهة جزئيا فتقسم بين كل من البلدية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية. إضافة لحصة الدولة من بعض الرسوم المهمة.

<sup>6</sup> بسمه عولي، المرجع السابق، ص 270.

ضئيلة، ما يدل على عجز التنظيم الإداري وعدم التحكم في الحظيرة العقارية وإحصائها وتقييمها وتقدير قيمتها الضريبية وتحصيلها.<sup>1</sup>

-رسم التطهير: يحصل لفائدة الجماعات المحلية التي بها شبكات قنوات الصرف فقط، يحسب دوريا باسم المستفيد من الصرف الصحي من قبل الهيئة أو المؤسسة المكلفة بتوزيع المياه الصالحة للشرب أو المياه الصناعية.<sup>2</sup>

يُكلف قابض الضرائب المختص إقليميا بعملية تحصيله، ويُحدد مبلغ تعريفاته حسب كل محل، مع تطبيق معاملات الترجيح على التسعيرات المحددة وفقا للمناطق والمناطق الفرعية للبلديات.<sup>3</sup>

-الرسم الخاص بالإعلانات والصفائح المهنية: استحدث بموجب قانون المالية 2000<sup>4</sup>، حيث حددت المادة 56 منه مبلغ الرسم حسب عدد الإعلانات وحجمها إضافة للفترات السنوية.

-رسم الإقامة: يخص البلديات المصنفة كمناطق سياحية والحمامات المعدنية. يخصص ناتج رسم الإقامة للحفاظ على المعالم والآثار الطبيعية والتاريخية وأشغال تحميل القدرات السياحية للبلدية؛ يتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة للإيواء.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> أسس الرسم العقاري بموجب الأمر 83/76 المؤرخ في 1976/06/02. أنظر: بسمة عولي، المرجع السابق، ص 271. وخنفري خيضر، المرجع السابق، ص (102-103). ولمزيد من التفاصيل أنظر: بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية "حالة البلديات". (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، القانون العام؛ كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2014-2015). ص (74-82)

<sup>2</sup> لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، فيفري 2005. وقد كان يُحدد رسم التطهير من قبل المجالس البلدية وفق ما يلي: ما بين 500 دج و 1000 دج على كل محل ذي استعمال سكني. ما بين 1000 دج و 10000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه. ما بين 5000 دج و 20000 دج على كل أرض مهيأة للتخيم والمقطورات. ما بين 10000 دج و 100000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه ينتج كمية النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه. أنظر: قانون المالية 2002.

<sup>3</sup> حُدّد مبلغ تعريفات رسم التطهير كما يأتي: 2.000 دج على كل محل ذي استعمال سكني، 10.000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه، 18.000 دج على كل أرض مهيأة للتخيم والمقطورات، 80.000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه ينتج كمية النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه. وتصنف البلديات إلى مناطق ومناطق فرعية بموجب قرار مشترك بين الوزيرين المكلفين بالمالية والجماعات المحلية. أنظر: قانون المالية لسنة 2022. ج ر ع 100، الصادرة 30 ديسمبر 2021.

<sup>4</sup> المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000. ج ر ع 92، الصادرة 25 ديسمبر 1999. وتم تحديد المبالغ على النحو التالي: الإعلانات على الورق العادي، مطبوعة أو مخططة باليد من 20 إلى 30 دج/م<sup>2</sup> - الإعلانات على ورق مجهزة أو محمية من 40 إلى 80 دج/م<sup>2</sup> - إعلانات مدهونة من 100 إلى 150 دج/م<sup>2</sup> - إعلانات مضاءة 200 دج/م<sup>2</sup> - صفائح مهنية من 500 إلى 750 دج/م<sup>2</sup>.

<sup>5</sup> أنظر: بسمة عولي، المرجع السابق، ص 271. وخنفري خيضر، المرجع السابق، ص (105-106). و تتراوح تعريفات هذا الرسم بين 100 دج و 600 دج على كل شخص، وعن كل يوم إقامة حسب تصنيف المؤسسة الفندقية. أنظر: قانون المالية 2022. ج ر ع 100، الصادرة 30 ديسمبر 2021.

## الفصل الأول: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر

- الرسم الخاص على رخص العقارات: أُسس هذا الرسم لصالح البلديات بموجب المادة 55 من قانون المالية 2000، ويشمل رخص البناء، تقسيم الأراضي، التهديم، وشهادات المطابقة والتجزئة والعمران.

- حقوق الحفلات: يخص الحفلات الموسيقية العائلية تدفع قبل بداية الحفل، وحسب ما جاءت به المادة 36 من قانون المالية 2001 تحدد تعريفته بقرار من رئيس البلدية بعد مداولة المجلس البلدي.<sup>1</sup>

- الرسم السنوي على السكن: يُستحق على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني الواقعة في البلديات مقر الدائرة ومجموع بلديات ولايات الجزائر، عنابة، قسنطينة، ووهران. يُحصل من قبل مؤسسة "سونلغاز" عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز ويدفع لفائدة البلديات.<sup>2</sup>

إضافة إلى هذه الرسوم والضرائب هناك رسوم تتقاسمها البلدية مع هيئات أخرى تُعرف بالصناديق الخاصة. (الجدول رقم 06)<sup>3</sup>

عموما تتميز هذه الرسوم بضآلة مردودها، فمثلا بالنسبة للرسم العقاري رغم تزايد السكان وبالتالي العقارات وخصوصا المبنية نجد أن هذا الرسم لا يزال ذو مردودية ضعيفة؛ وإن اختلفت نسبة تحصيله بين البلديات الريفية والبلديات الحضرية. إلا أنه بشكل عام نجد أن نسبة مساهمته في ميزانية الجماعات المحلية- البلدية- ضئيلة " بسبب صعوبة إحصاء الملاك نظرا لغياب عقود الملكية لبعض الأراضي، وأيضا عدم استرجاع

<sup>1</sup> تعريفات حقوق الحفلات حسب المادة 36 من قانون المالية 2001. من 500 إلى 800 دج عن كل يوم إذا كان الاحتفال لا يتعدى الساعة السابعة مساء، ومن 1000 إلى 1500 دج عن كل يوم إذا كان الاحتفال يمتد إلى ما بعد الساعة ليلا.  
<sup>2</sup> المادة 67 من القانون رقم 02-11 مؤرخ في 20 شوال 1423 الموافق 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر ع 86، الصادرة 25 ديسمبر 2002. ويحدد مبلغ الرسم السنوي على السكن كما يلي: 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني، و1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع المهني.

<sup>3</sup> الجدول رقم (06): يوضح توزيع بعض الرسوم بين البلدية والصناديق الخاصة

حصّة الصندوق الخاص	حصّة البلدية	الرسم
1.5 دج لصندوق حماية الصحة الحيوانية	8.5 دج	الرسم على الذبح
25% للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث	75%	التشجيع لعدم تخزين الفضلات الخاصة
75% للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث	25%	تخزين فضلات المستشفيات والعيادات الصحية
75% للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث	25%	رسم تكميلي على تلوث الجو من مصدر صناعي
50% للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث	50%	رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات مصدر صناعي
10% للصندوق الوطني للتراث الثقافي	40%	الرسم على الأطر المطاطية
15% توجه لميزانية الدولة	35%	الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم
50% للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث		

المصدر: خنصري خيضر، المرجع السابق، ص (107-109)

## الفصل الأول: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر

الأراضي التابعة للمؤسسات الاقتصادية بعد خوصصتها. إلا أنه يمكن استغلال الضريبة العقارية مستقبلا لدعم ميزانيات البلديات إذا ما رصدت لها الموارد البشرية واستعملت أساليب التسيير الحديثة لتحصيلها.<sup>1</sup> كما أنه لا يمكننا تجاهل أن معظم البلديات لا تستفيد من هذه الرسوم إذ أن أغلبيتها فقيرة ولا تملك مورد تأسيس العديد من الرسوم كالرسم على الذبح، رسم الإقامة، رسم تخزين فضلات المستشفيات والعيادات الصحية.... وغيرها.

**- الرسم على النشاط المهني:** يُدفع من قبل الأشخاص الطبيعية والمعنوية في الجزائر لنشاط تخضع عائداته للضريبة على الدخل الإجمالي فئة الأرباح الصناعية والتجارية أو للضريبة على أرباح الشركات؛ والأشخاص الطبيعيون الخاضعون للضريبة على الدخل الإجمالي فئة الأرباح غير الصناعية.<sup>2</sup>

**- الضريبة على الثروة:**<sup>3</sup> يخضع لها الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملكهم الموجودة بالجزائر أو في الخارج؛ والذين لديهم أملاك بالجزائر وليس لهم مقر جبائي. إضافة للذين لا يجوزون أملاكاً ويوجد مقرهم الجبائي بالجزائر على حسب عناصر مستوى معيشتهم. تشمل الضريبة على الثروة الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية، الحقوق العينية العقارية، الأموال المنقولة. وقد حددت المادة 281 مكرر 8 نسبتها وفق سلم تصاعدي<sup>4</sup>؛ لتأخذ البلديات نسبة 30% منها في حين أن الدولة تستحوذ على نسبة 70

<sup>1</sup> بن عيسى قدور، المرجع السابق، ص، ص (75، 82)

<sup>2</sup> المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، 2021، المادة 217، ص 62. و تُحدد معدل الرسم بقيمة 2 % موزعة كما يلي: حصة الولاية 0.59 %، حصة البلدية 1.30 %، حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.11 % . أنظر: المادة 06 من قانون رقم 01-12 مؤرخ في 27 ربيع الثاني 1422 الموافق 19 يوليو 2001، يتضمن قانون المالية التكميلي 2001. ج ر ع 38، الصادرة 21 يوليو 2001. كما وقد تم تخفيض معدل الرسم على النشاط المهني إلى 1.5 % بموجب قانون المالية 2022.

<sup>3</sup> كانت تُعرف بالضريبة على الأملاك والمحدثه بموجب المادة 31 من قانون المالية 1993، وتم تعديلها إلى الضريبة على الثروة بموجب المادة 13 من قانون المالية التكميلي 2020. وقد كان توزيع الضريبة على الأملاك يُحدد ب: 60 % إلى ميزانية الدولة، 20% إلى ميزانية البلديات، 20% للصندوق الوطني للسكن.

<sup>4</sup> الجدول رقم (07) : حساب الضريبة على الثروة

النسبة (%)	قسط القيمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة بالدينار
0 %	يقبل عن 100.000.000 دج
0.15 %	من 100.000.000 دج إلى 150.000.000 دج
0.25 %	من 150.000.001 دج إلى 250.000.000 دج
0.35 %	من 250.000.001 دج إلى 350.000.000 دج
0.5 %	من 350.000.001 دج إلى 450.000.000 دج
1 %	يفوق 450.000.000 دج

المصدر: قانون المالية التكميلي لسنة 2020

% ونظرا لغياب الإحصائيات الدقيقة لهذه الثروات فإن تحصيلها يواجه صعوبات كبيرة، لا تمكن من تحصيل إلا الجزء القليل.<sup>1</sup>

-الضريبة الجرافية الوحيدة: أُحدثت بموجب قانون المالية 2007، تحل محل النظام الجزائي للضريبة على الدخل، وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي، الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني. يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي (3.000.000 دج)-مبلغ رقم الأعمال المحدد يتغير بموجب قوانين المالية- ومهما يكن رقم الأعمال المحقق فلا يمكن أن يقل مبلغ الضريبة المستحقة عن 5000 دج بالنسبة لكل سنة مالية، مع تخصيص ناتج الحد الأدنى هذا لفائدة البلدية.<sup>2</sup> تعادل حصة الجماعات الإقليمية مع الصندوق المشترك نصف مداخيل هذه الضريبة ( 50.25% ) وهو ما يجعل منها ضريبة مهمة وبالأخص للبلديات، وما يزيد أهميتها ارتباطها بالدخل.

-الرسم على القيمة المضافة: تخضع لهذا الرسم جميع عمليات البيع والأشغال العقارية وتأدية الخدمات ومن جملتها ما يلي: العمليات المتعلقة بالأموال (المنقولة والعقارية)، التوريدات للفائدة الشخصية، تأدية الخدمات. تُحدد حاليا معدلاته بـ 9% معدل مخفض و 19% معدل عادي؛ يختلف توزيع إيراداته حسب العمليات المقامة عند الاستيراد والمقامة في الداخل؛ فبالنسبة لهذه الأخيرة تأخذ منها الدولة 75%، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 15%، ونسبة 10% لفائدة البلديات مباشرة؛ أما عند الاستيراد فتخصص 85% للدولة، 15% لفائدة الصندوق المشترك، غير أنه بالنسبة للعمليات المنجزة من طرف المؤسسات التابعة لمديرية كبريات المؤسسات تودع النسبة الخاصة للبلديات إلى الصندوق المشترك.<sup>3</sup> على اعتبار أن الرسم على القيمة المضافة ذا

<sup>1</sup> أنظر كل من: المواد من 274 إلى 282 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الذكر. والقانون رقم 20-07 مؤرخ في 12 شوال 1441 الموافق 4 يوليو 2020، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020. ج ر ع 33، الصادرة 4 يوليو 2020. وبن عيسى قدور، المرجع السابق، ص(88-89).

<sup>2</sup> قانون رقم 06-24 مؤرخ في 6 ذي الحجة 1427 الموافق 26 ديسمبر 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج ر ع 85، الصادرة 27 ديسمبر 2006. وقد عُديل رقم الأعمال السنوي الخاضع للضريبة الجرافية الوحيدة إلى (30.000.000 دج) بموجب قانون المالية 2015، ثم إلى (15.000.000 دج) بموجب قانون المالية التكميلي 2020. ثم إلى ( 8.000.000 دج ) بموجب قانون المالية 2022. وقد حُدّد معدلها بـ 6% بالنسبة لأنشطة بيع البضائع والأشياء و 12% بالنسبة لتأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية. ويوزع ناتجها كما يلي: 49% للدولة، غرفة التجارة والصناعة 0.5%، الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية 0.01%، غرفة الصناعة التقليدية والمهن 0.24%، 40.25% للبلديات، 5% للولاية، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5%. أنظر: المادة 13 من قانون المالية 2015، ج ر ع 78؛ الصادرة 31 ديسمبر 2014. كما وتم تعديل معدلها إلى 5% بالنسبة لأنشطة الإنتاج وبيع السلع. أنظر: المادة 282 مكرر 5 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الذكر.

<sup>3</sup> أنظر: لخضر مرغاد، المرجع السابق. و قانون المالية 2022.

مردودية كبيرة ومتطورة ويشكل في تركيبة الميزانية البلدية المورد الجبائي الأكبر، فإنه من المفيد إعادة النظر في توزيعه بما يسمح للبلديات من تحصيل حصة تمكنها من تحقيق استقلالية مالية أكبر عبر الزمن.<sup>1</sup>

إضافة للموارد الذاتية الجبائية تملك الجماعات المحلية موارد ذاتية أخرى غير جبائية والمتمثلة في:

- إيرادات الأملاك: وهي الإيرادات الناتجة عن استغلال الجماعات المحلية لأملكها العمومية والخاصة، أو استغلال أملاكها من قبل الغير. تتسم هذه الإيرادات بالضعف مقارنة بالإيرادات الجبائية، إذ لا تتجاوز 10 % من مجموع الموارد في أغلبية الجماعات المحلية.<sup>2</sup> ويعود ضعفها أساسا للتبذير وعدم الاستعمال العقلاني للموارد، وغياب الصيانة، سوء تقدير الموارد من قبل السلطات المحلية، إضافة إلى تعرض الكثير من أملاك الجماعات المحلية إلى التخريب من جراء الإرهاب؛ مما أدى إلى تدهور الممتلكات.<sup>3</sup>

- التمويل الذاتي: هو اقتطاع تقوم به الجماعات المحلية من إيرادات التسيير لفائدة التجهيز والاستثمار، تتراوح نسبته عموما بين 10% و 20% من مجموع الإيرادات؛ يوجه هذا التمويل لصيانة الهياكل التابعة للبلدية، والعمليات التنموية والحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية.<sup>4</sup> إلا أنه مع ضعف إيرادات الجماعات المحلية فإن هذا الاقتطاع لا يفيد العملية التنموية بشكل فعلي.

2/ الموارد الخارجية: لا يمكن للجماعات المحلية الاعتماد كلياً على مواردها الذاتية خصوصاً في تنميتها، الأمر الذي يجعلها تلجأ لموارد خارجية تمكنها على الأقل من تحقيق الحد الأدنى من الخدمات.

- الإعانات الحكومية: أهمها إعانات التجهيز والاستثمار المقدمة من طرف الدولة والمخصصة في إطار المخططات البلدية للتنمية (P.C.D) والمخططات الولائية للتنمية (P.S.D)؛ وإعانات تعويضية تلجأ إليها الدولة في حالة إلغائها أو تخفيضها لبعض الضرائب المحلية.<sup>5</sup> إضافة لإعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والذي يعمل على تكريس التضامن المالي بين الجماعات المحلية بداية من تعبئة الموارد المالية

<sup>1</sup> بن عيسى قدور، المرجع السابق، ص 93.

<sup>2</sup> بن الحاج جلول ياسين، أهمية تفعيل الإيرادات المحلية غير الجبائية في تمويل التنمية المحلية-حالة الجزائر-؛ مجلة البديل الاقتصادي، العدد الثامن. الصفحات (135-163)، ص 153.

<sup>3</sup> خنفري خيضر، المرجع السابق، ص (120-121).

<sup>4</sup> سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، (رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية. كلية الحقوق،

جامعة الجزائر، 2011-2012)، ص 52

<sup>5</sup> بن الحاج جلول ياسين، المرجع السابق، ص 154.

ثم توزيعها، بتخصيص إجمالي للتسيير يقدر ب 60% و40% للتجهيز والاستثمار.<sup>1</sup> إلا أنه لم يعد يغطي العجز بشكل كامل نظرا لتزايد عدد الجماعات المحلية العاجزة وخصوصا البلديات.

-**القروض البنكية:** يمكن لكل من البلدية والولاية اللجوء إلى القرض من أجل إنجاز مشاريع منتجة للمداخيل فقط<sup>2</sup>؛ وبعد استشارة السلطة الوصية.

-**الهبات والوصايا:** ويخضع قبولها أو رفضها لموافقة المجالس المحلية المنتخبة؛ إلا إذا كانت الهبات والوصايا أجنبية فإنها قبولها يخضع للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية.<sup>3</sup> وذلك حفاظا على وحدة الدولة وضمانا لعدم التدخل والسيطرة الأجنبية على تسيير الجماعات المحلية وبالتالي المساس بسلطة الدولة على أقاليمها المحلية.

ونجد أن هذا المورد-الهبات والوصايا- مورد نادر غير مضمون ولا يمكن الاعتماد عليه بشكل فعلي ودائم في تمويل الجماعات المحلية.

#### الفرع الثاني: آليات إعادة بعث التنمية المحلية

تأسيسا على ما تقدم فإن الحديث عن إحداث تنمية محلية فعلية يتطلب توفير مجموعة آليات-والتي نورد أهمها- تهيئ الأرضية الملائمة لإرساء قواعد تنموية حقيقية تُمكنها من مواجهة مختلف التغيرات؛ إضافة إلى ضرورة تفعيل دور المقاربات التنموية الجديدة نرى أنه يجب الاهتمام بما يلي:

1/ **الموارد البشرية المؤهلة والنزيهة:** إن القيام بأي نشاط مهما كان يستدعي كفاءات وقدرات خاصة في الأشخاص الذين يقومون به لضمان أداءه على أكمل وجه، ونظرا لأهمية الوظيفة الإدارية في الدولة فيجب إسنادها للذين تتوفر فيهم القدرة والكفاءة لأدائها، الأمر الذي يقتضي منا الوعي له وتفعيله عند اختيار أعضاء المجالس المحلية<sup>4</sup> فهذه الأخيرة هي المسؤولة المباشرة عن التنمية المحلية؛ وذلك من خلال تسييرها للجماعات المحلية والذي يتطلب إماما بمبادئ التسيير العمومي ومبادئ التخطيط وقواعد المالية العمومية ضمانا

<sup>1</sup> مرسوم تنفيذي رقم 14-116 مؤرخ في 22 جمادى الأولى 1435 الموافق 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره؛ ج ر ع 19، الصادرة 2 أبريل 2014.

<sup>2</sup> المادة 174 من القانون 11-10؛ والمادة 156 من القانون 12-07 السابق ذكرها.

<sup>3</sup> المواد (166-170-171) من القانون 11-10، والمواد (133-134-151) من القانون 12-07 السابق ذكرها.

<sup>4</sup> فريدة مزباني، المرجع السابق، ص 27.

للمحد الأدنى لسلامة الخطة التنموية على المستوى المحلي<sup>1</sup> وتنعكس أهمية المورد البشري الكفاء على القدرة على التخطيط الجيد للعملية التنموية برمتها؛" فقد أثبتت الإحصائيات أن ما بين 70 ٪ إلى 80 ٪ من مشاريع الأشغال العمومية والبناء والقطاعات الصناعية تتم إعادة تقدير تكلفتها قبل انتهائها، كما تتجاوز مدة الإنجاز المحددة مسبقا ب 6 أشهر إلى 3 سنوات وفي بعض الحالات أكثر من ذلك.<sup>2</sup> وما تم بيانه سابقا من خلال المبحث الأول يوضح ضعف المجالس المحلية المنتخبة لعدم توفرها على التأهيل اللازم والكفاءة التسييرية والمكرسة بقانون الانتخابات والأحزاب السياسية التي أنتجت مجالس محلية بأعضاء في كثير من الأحيان لا يعرفون حتى القراءة والكتابة.<sup>3</sup>

2/ تدعيم اللامركزية: من أهم المقومات الأساسية للتنمية المحلية وجود لامركزية فعلية، وإن كانت الجزائر قد تبنت النظام الإداري اللامركزي في تسيير جماعاتها المحلية إلا أنها قيدتها بتدعيمها لهيئات عدم التركيز كما سبق بيانه.<sup>4</sup> " ونجد أن الدول النامية عموما بقدر ما تسعى لنقل السلطة والموارد للهيئات المحلية رسميا فإنها بنفس القدر تحاول استعادة السيطرة عليها؛ إذ غالبا ما تترك السلطة المركزية ثغرات في تشريعات اللامركزية بما يسمح بتجاوز الجماعات المحلية أو تجاهلها مما يجعل هذه الأخيرة غير قادرة على الاضطلاع بمسؤولياتها<sup>4</sup>. ومع وجود اختلافات وتباينات جغرافية وقدرات مالية وبشرية بين الجماعات المحلية فإن مشاكلها هي الأخرى تختلف ولا يمكن تصور حلول واحدة لهذه المشاكل من قبل السلطة المركزية،" فالمسؤول المركزي لا يلم بتفاصيل وحيثيات المشكل المحلي ولا يعلم بأولويات المنطقة. كما يجب أن تشمل اللامركزية القرارات ذات الطابع المركزي والتي يكون فيها دور السلطات المحلية التنفيذ فقط. فمثلا تم إنفاق 500 مليار دولار بين سنتي 2000 و 2014 بطريقة جد مركزية في حين كان بالإمكان ترك الثلث على الأقل للتنمية المحلية<sup>5</sup> وقد أوصى المجلس الوطني

<sup>1</sup> عبد الكريم بعداش، متطلبات تحقيق التنمية المحلية وعوائقها-حالة الجزائر، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد12، عدد4، أكتوبر 2020، ص107.

<sup>2</sup> سايح بوزيد، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية: حالة الجزائر، رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، تخصص:اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2013، ص442.

<sup>3</sup> للإطلاع حول أهمية المورد البشري أنظر: تقرير التنمية البشرية 2010، الثروة الحقيقية للأمم: مسارات إلى التنمية البشرية. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2010.

<sup>4</sup> James S. Wunsch. **Decentralization, local governance and "recentralization" in Africa.** Public administration and development, 21, 2001. P 277.

<sup>5</sup> عبد الكريم بعداش، المرجع السابق، ص 108.

الاقتصادي والاجتماعي بتعزيز اللامركزية من خلال منح المجتمعات المحلية الوسائل لتنفيذ مهامها بشكل كامل وجعلها قادرة على التصرف بفاعلية واستدامة في إدارة شؤونها، مع تعزيز آليات منع الفساد ومكافحته.<sup>1</sup>

3/ الاعتماد على المورد المحلي: ما يرهن استقلالية الجماعات المحلية هو مدى اعتمادها على مواردها، فإضافة للمورد البشري " يعد العنصر المالي عاملا أساسيا في التنمية المحلية فكلما زادت الموارد المالية التي تخص الهيئات المحلية كلما أمكن لها أن تمارس اختصاصاتها على الوجه الأكمل معتمدة في ذلك على نفسها دون اللجوء إلى الحكومة المركزية للحصول على الإعانات الحكومية"<sup>2</sup>

وباعتبار الضرائب والرسوم من الموارد الذاتية للجماعات المحلية وبالرغم من أن عوائدها لا تعود بالكامل لهذه الجماعات وجب عليها (الجماعات المحلية) تشجيع الأنشطة المنتجة للضرائب والرسوم والتركيز أكثر على العوائد المخصصة لها والتي لها نسبة أكبر منها. كما يمكن للدولة التنازل عن حصص أكبر من الضرائب لصالح الجماعات المحلية تغنيها عن تقديم الإعانات بشكل كبير ومستمر.

توضح النزعة العالمية المحلية للمالية المحلية أن الهدف المنشود ليس تحقيق الاستقلالية المالية عن السلطة المركزية وإنما تأمين الجماعات المحلية الوسائل المالية الضرورية لتغطية أعبائها.<sup>3</sup> كما أن تسيير هذه الموارد يتطلب وجود إدارة مالية على المستوى المحلي تتولى تنظيم حركة الأموال وهذا بالتخطيط المالي الجيد وكذا الرقابة المالية المستمرة.<sup>4</sup>

4/ إعادة النظر في النظام الرقابي: يثبت الواقع المعاش بقاء العديد من المشاريع في بداية إنجازها أو منتصفها لسنوات عدة دون إتمامها. ما يطرح لنا التساؤل عن المسؤول الحقيقي عن هذا الوضع؟ ونرى أن السبب الرئيسي في ذلك هو النظام الرقابي الذي يركز على الإجراءات التنظيمية دون النتائج المحققة." في حين أن المنطق العلمي يفرض الرقابة على العنصرين معا، لذا ينبغي مراجعة نظام تسيير ومراقبة الجماعات المحلية، لتفادي سوء التسيير بتبذير المال العام واختلاسه والاستعمال غير العقلاني للموارد المتاحة"<sup>5</sup> من منظور أن المال غير المراقب يُعَلِّمُ الناس السرقة.

<sup>1</sup> CNES, **Opcit.** p15. p 28.

<sup>2</sup> خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 25.

<sup>3</sup> مُجَّد عبود بوردبالة، الإصلاح الضريبي، الإصلاحات المالية والجبائية المحلية، مجلس الأمة، 31 مارس 2003، ص 40.

<sup>4</sup> مُجَّد خنيز، جمال صادفي، المرجع السابق، ص 220. وللمزيد حول تزايد الاتجاه إلى الاعتماد الذاتي في تمويل التنمية المحلية أنظر: خنفري خيضر، المرجع السابق، ص (41-42).

<sup>5</sup> عبد الكريم بعداش، المرجع السابق، ص 108.

### المبحث الثالث: الإصلاح الإداري الإقليمي في الجزائر

يتشابه معنى الإصلاح بعدد المفاهيم الأخرى كالتحديث والتغيير والتطوير... وغيرها، كما أن له علاقة مباشرة بالفساد فهما مفهومان متضادان لا يجتمعان. ونجد أن الإصلاح له عديد النواحي فقد يتعلق بالسياسة، الاقتصاد، الإدارة، الإقليم... إلخ. إلا أننا نركز في هذا البحث على كل من الإصلاح الإداري والذي يخص الجماعات المحلية؛ وكذا الإصلاح الإقليمي في الجزائر.

#### المطلب الأول: في مفهوم الإصلاح

يعبر الإصلاح في مضمونه عن التحديث والتطوير في إطار معالجة النقائص ومواكبة التغيرات؛ كما أن من أهم الأسباب التي تؤدي للقيام بعملية الإصلاح في أي مجال تفشي ظاهرة الفساد. وفي ظل وجوب تقديم خدمة عمومية وتلبيةها لمتطلبات المواطنين المختلفة والمتغيرة مع الزمن، إضافة لضرورة تقريب الإدارة من المواطن أينما كان. ومع انتشار الفساد في الوسط الإداري (رشوة ومحسوبة...) والذي يؤثر سلبا على التنمية؛ نتج عن ذلك كله عديد الإصلاحات في المجال الإداري والإقليمي بالجزائر.

#### الفرع الأول: الإصلاح والفساد

عُرف كل من الإصلاح والفساد منذ القدم، ولنا في القرآن الكريم عديد الآيات التي تنهى عن الفساد وتدعو للإصلاح.<sup>1</sup> كما وردت دلالات الإصلاح في كتابات عدد من الفلاسفة القدماء كأفلاطون وأرسطو، وشكل محورا لعدد من النظريات السياسية التي قادها ميكيافيلي وماركس.<sup>2</sup> وعُرف عبد الوهاب الكيالي في موسوعته السياسية الإصلاح بأنه تعديل أو تطوير غير جذري في شكل الحكم أو العلاقات الاجتماعية، والإصلاح -خلافًا للثورة- ليس سوى تحسين في النظام السياسي والاجتماعي القائم دون المساس بأسس هذا النظام.<sup>3</sup> ويرى هانتنتون بأنه تغيير في القيم وأنماط السلوك التقليدية، ونشر وسائل التعليم والاتصال؛ وتعزيز

<sup>1</sup> مما جاء في القرآن الكريم عن الفساد والإصلاح: "وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ" سورة البقرة، الآية(205). "... وَأَحْسِنَ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفُسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ" سورة القصص، الآية(77). "... وَاللَّهُ يَعْلَمُ الْمُفْسِدَ مِنَ الْمُصْلِحِ وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَأَعْتَبْتَكُمْ إِنْ اللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ" سورة البقرة، الآية(220). "... وَأَصْلِحْ وَلَا تَتَّبِعْ سَبِيلَ الْمُفْسِدِينَ" سورة الأعراف، الآية(142). " أَمْ نَجْعَلُ الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ كَالْمُفْسِدِينَ فِي الْأَرْضِ أَمْ نَجْعَلُ الْمُتَّقِينَ كَالْفُجَّارِ" سورة ص، الآية(28). "... إِنَّ اللَّهَ لَا يُصْلِحُ عَمَلَ الْمُفْسِدِينَ" سورة يونس، الآية(81). "... كُلَّمَا أَوْقَدُوا نَارًا لِلْحَرْبِ أَطْفَأَهَا اللَّهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ" سورة المائدة، الآية(64).

<sup>2</sup> محمد سيلا، نوح الهرموزي، موسوعة المفاهيم الأساسية في العلوم الإنسانية والفلسفة، (المغرب: المركز العلمي العربي للأبحاث والدراسات الإنسانية، ط 1، 2017)، ص44.

<sup>3</sup> عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، ج 1، المرجع السابق، ص206.

## الفصل الأول: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر

التنظيمات المتخصصة وظيفيا مع الاعتماد على مقاييس الكفاءة؛ وتوسيع نطاق الولاء بحيث يتعدى العائلة والقبيلة والقرية ليصل إلى الأمة.<sup>1</sup>

من خلال ذلك فإن الإصلاح لا يُعبرُ عن تغيير راديكالي للقيم والسلوكات القائمة بل هو عبارة عن تدعيم وتعزيز لهذه الأخيرة بتغيير ما لم يعد ذو فائدة وفاعلية واستبداله بما يحقق تحسنا للأفضل، وتكيفها مع مختلف المستجدات؛ وبذلك يضمن استمراريتها مع الزمن. وما لا يجب إغفاله أنه ليس كل إصلاح مضمون النتائج الإيجابية، وإنما تعتمد نتائجه على مدى الرغبة الحقيقية في الإصلاح والدراسات المختلفة لأسبابه وطرق تنفيذه والإمكانيات المخصصة له؛ ويمكن القول أن كل هذا يتلخص في الإرادة السياسية للقيام بأي إصلاح. إذا ما تتبعنا أي موضوع فنجد بدايته وجذوره الأولى وندرس مراحل تطوره عبر الزمن فنكتشف أنه يتغير وفق الظروف لتطراً عليه سلسلة إصلاحات وتصحيحات وتصويبات وإضافات لتتوافق مع الزمن. ذلك أن الزمن أو الظرف الذي يوجب ويفرض إصلاحا معيناً في مجال معين لن يكون هو نفسه في الغد لذا فإن تغير الظروف يفرض إصلاحا جديداً يتماشى معها. وهذا لا يعني بالضرورة أن الإصلاح القديم خاطئ أو فاشل وإن كان القيام بالإصلاحات يقتضي دراسة مختلف الظروف الراهنة وحتى احتمالات التطورات المستقبلية لضمان نجاعة هذه الإصلاحات وبقائها لفترة أطول في مواجهة مختلف الطوارئ المحتملة؛ إذ تنبع أهمية وضرة الإصلاح في أي مجال من سيورة الزمن، أما نجاحه فمرهون بالهدف الحقيقي منه. فهل أتى هذا الإصلاح بناء على دراسات وأبحاث لحل المشاكل القائمة وتفاديا للوقوع في مشاكل محتملة؟ أم أنه مجرد تغييرات سطحية سميت إصلاحاً أو حتى تغييرات لخدمة أجنداث معينة ومصالح شخصية بدل العمل على تحقيق المصلحة العامة؟

وهنا نجد أحد أهم الأسباب التي تجعل من الإصلاح ضرورة لا بد منها وهو معاكس له، فلا يمكن أن يوجد الفساد والإصلاح معا. لقوله تعالى: " وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ (10) أَلَا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِنْ لَا يَشْعُرُونَ (11)".<sup>2</sup> ذلك لما للفساد من أضرار على الفرد والمجتمع على حد سواء، فإذا كان الإصلاح يعني التقويم والتعديل للسلوكيات والقيم؛ فإن الفساد هو النقيض بمعنى كل ما هو مخالف للقيم والسلوكات والقوانين السائدة في مجتمع ما. غير أن وطأة الفساد وديمومته بكونه سلوكاً تربوياً ذو

<sup>1</sup> صموئيل هانتنتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، (بيروت: دار الساقى، ط1، 1993؛ تر: سمية فلو عبود)، ص121.

<sup>2</sup> القرآن الكريم، سورة البقرة.

قيمة معيارية، فما يراه البعض فسادًا وإفسادًا قد يراه الآخر إصلاحًا ولا أدل على ذلك من الآية القرآنية الكريمة السابقة.

وردت كلمة الفساد ومشتقاته في القرآن الكريم في أكثر من 50 موضعا بدلالات متعددة ومعاني مختلفة متفقة كلها على التحذير من الفساد، لما له من أخطار وأضرار إلى جانب انهيار في أخلاق المفسدين. ومن أمثلة ذلك قوله تعالى في الآية 30 من سورة البقرة: "... قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَن يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ..."<sup>1</sup> يعني الخراب والفسوق والانحراف؛<sup>1</sup> وإلحاق الضرر بالنفس وبالغير.

وحسب القانون الجزائري فإن الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.<sup>2</sup> وما يلاحظ على هذه الجرائم المصنفة فسادا أنها لم تقتصر على الرشوة فقط، وإنما شملت أوجهها عديدة للفساد؛ والتي لا تقل ضررا عن الرشوة كالاختلاس والاحتيال والمحسوبية واستغلال السلطة. وهذا لما لكل هذه الجرائم من سلبيات سواء على المواطن بشكل مباشر أو على تنمية مجتمعه.

وقد سبق الإشارة إلى أن من أهم معيقات التنمية انتشار ظاهرة الفساد، فهو يؤدي لاستنزاف الموارد وتبذيرها إضافة لإضعاف مُرْتَكِز العملية التنموية ألا وهو البنى الأساسية.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: الإصلاح الإداري

بما أن الإصلاح ينطوي في مضمونه على التعديل والتحسين المستمر فإن تخصيص الإصلاح في الإدارة يتعلق بتحسين مخرجات الجهاز الإداري استهدافا لخدمة المواطن؛ فالإصلاح الإداري مجهود هادف إلى تحقيق تغييرات أساسية مرغوبة في الإدارة العامة بهدف تحسين الإمكانيات الإدارية في مجمل الجهاز وفي أدائه وفي

<sup>1</sup> مجبور فائزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع التنظيم والسياسة العامة؛ مدرسة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة مولود معمري -تيزي وزو- 15 جوان 2015)، ص30.

<sup>2</sup> قانون رقم 06-01، السالف الذكر. وما تشمله جرائم الفساد ما يلي: رشوة الموظفين العموميين، الرشوة في مجال الصفقات العمومية، اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي، الغدر، استغلال النفوذ، إساءة استعمال الوظيفة، تعارض المصالح، أخذ فوائد بصفة غير قانونية، عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات، الإثراء غير المشروع، تلقي الهدايا، التمويل الخفي للأحزاب السياسية، الرشوة في القطاع الخاص، البلاغ الكيدي وعدم الإبلاغ عن الجرائم.

<sup>3</sup> للإطلاع أكثر حول أثر الفساد على التنمية أنظر: عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح-دراسة، (دمشق: من منشورات اتحاد الكتاب العرب، 2003)، ص 151 وما يليها. وأنظر أيضا: داود خير الله وآخرون، الفساد وإعاقة التغيير والتطور في العالم العربي، (بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط 1، 2015).

اتجاهات العاملين في منظماتهم<sup>1</sup>. بذلك يشمل الإصلاح الإداري إصلاح للهياكل المادية والبشرية وكذا أساليب التسيير؛<sup>2</sup> فقد يمس الإصلاح ثلاث مستويات البنية أو الهيكل، المورد البشري، والوظيفة أو الدور. ومع تعدد الآراء واختلافها حول مفهوم الإصلاح الإداري واستناده لأبعاد مختلفة منها السياسي والاجتماعي والإداري؛ تم تبني تعريف من قبل خبراء الإصلاح والتنمية العرب يراعي هذه الأبعاد على النحو التالي: "الإصلاح الإداري جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي وإرادي هادف لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في النظم والعلاقات والأساليب والأدوات تحقيقا لتنمية قدرات وإمكانيات الجهاز الإداري بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه"<sup>3</sup>

من خلال هذه التعاريف يمكن أن نخلص للتعريف الآتي: الإصلاح الإداري عمل إرادي مقصود ومدروس سياسيا، اقتصاديا، اجتماعيا، ثقافيا وإداريا؛ يهدف لإحداث تغييرات هيكلية و/أو وظيفية إيجابية في الجهاز الإداري؛ من أجل إيجاد حلول للمشاكل القائمة أو تفاديا لمشاكل محتملة، بحيث تكون هذه التغييرات متلائمة مع المكونات القيمة للبيئة الداخلية والخارجية للجهاز الإداري ومتماشية مع التطور العلمي والتكنولوجي بما يحقق أعلى درجة من الكفاءة والفعالية في أداء مهام هذا الجهاز.

وعليه فإن الإصلاح الإداري يرمي لتحقيق مجموعة من الأهداف<sup>4</sup> نجملها فيما يلي:

- تحسين مستوى الأداء في الجهاز الإداري ورفع الإنتاجية، وتطبيق مفاهيم تتعلق بأن الجودة من مسؤولية الجميع، وخدمة الزبون مسؤولية دائمة.
- ترشيد الإنفاق والتركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال معالجة تضخم حجم البرامج والأجهزة والأعداد الزائدة من العاملين.
- تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية بقصد توفير الموارد.

<sup>1</sup> فيصل بن معيض آل سمير، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، (الرياض: مركز الدراسات والبحوث، 2007)، ص42.

<sup>2</sup> سليمان صفية، فرم فطيمة الزهراء، الآليات القانونية للإصلاح الإداري للمرافق العامة في الجزائر؛ مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 13، العدد 2، جويلية 2020، الصفحات (105-116)، ص107.

<sup>3</sup> مصطفى يوسف كافي، الإصلاح والتطوير الإداري؛ بين النظرية والتطبيق، (سوريا: دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، 2018)، ص37-38.

<sup>4</sup> أنظر كل من : سامي محمود أحمد البحري، مداخل الإصلاح الإداري-التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء-، ( بحث مقدم للحصول على درجة الماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي؛ لندن-المملكة المتحدة، يوليو 2011)، ص (41-42). و بجقينة مصطفى و قاسم ميلود، الإصلاح الإداري مدخل لتحقيق التنمية السياسية، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 6، العدد4، 2021، الصفحات(358-371)،ص(361-362)

- تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وذلك بالاستجابة لمطالبهم.
  - تحديث وتجديد الإدارة في جميع أبعادها البنوية والوظيفية ومستوياتها بما يسهم في حل مشاكلها.
  - مواكبة مستجدات التحديث ومعالجة الانحراف ومحاربة الفساد الإداري.
- وعلى غرار ما تم في مفهوم الإصلاح نتطرق للفساد الإداري باعتباره مفهوم مضاد، وأحد أهم أسباب الإصلاح ناهيك عن وجوب مكافحته كهدف أكثر من ضروري لضمان نجاح الإصلاح. إذ أن الفساد الإداري يعرف بشكل عام على أنه سوء استغلال الوظيفة من طرف شاغل المنصب مهما كان مستواه. حيث يتمثل في "السلوكيات البيروقراطية-بالمفهوم السلي للبيروقراطية- والممارسات غير السوية لبعض الموظفين العموميين بهدف تحقيق منافع شخصية مادية أو غير مادية على حساب مصلحة المجتمع"<sup>1</sup> وقد عدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هذه الممارسات غير السوية بتعريفه للفساد الإداري على أنه: "إساءة استعمال القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة سواء عن طريق الرشوة، الابتزاز، استغلال النفوذ، المحسوبية، الغش، تقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس."<sup>2</sup>
- تعدد أسباب الفساد، وإن كان مفهوم الفساد نفسه يختلف حسب البلد وحتى الزمن،- إذ ما هو مقبول في زمن ما قد يُرفض في زمن آخر أو العكس، ونفس الأمر بالنسبة للبلدان- إلا أنه في الغالب يُرجح السبب الاقتصادي وراء ذلك؛ فيختبئ الجميع وراء ذريعة قلة الدخل من جهة وارتفاع المستوى المعيشي من جهة ثانية، في حين أن الأمر يتعدى ذلك فهو سلوك أخلاقي سلمي ممقوت كالسرقة واستغلال النفوذ والإثراء بدون سبب شرعي، والمحسوبية وسلب حقوق الآخرين.
- بما أن الفساد مفهوم معاكس للإصلاح فقد حاولنا التطرق له ولو بشكل مقتضب، وكذلك لما له من آثار سلبية على الدولة والمجتمع على حد سواء، أي أن أثره يظهر بشكل واضح من خلال الوضع التنموي للبلاد. ومن أهم الآثار الناجمة عن الفساد الإداري<sup>3</sup> نجد ما يلي:
- الإضرار بمصداقية الدولة وأجهزتها؛ فالفساد يهدد الحكومات بإضعافه لقواعد العمل الرسمية وحرمان الفقراء من حقوقهم وتحويلها لكبار المسؤولين ورجال الأعمال، وهو ما يُضعف ثقة المواطنين بها وبالتالي التدمير

<sup>1</sup> مصطفى يوسف كافي، المرجع السابق، ص (12-13).

<sup>2</sup> مجبور فائزة، المرجع السابق، ص 33

<sup>3</sup> مصطفى يوسف كافي، المرجع السابق، ص (22-23). و مجبور فائزة، المرجع السابق، ص (35-36).

وإمكانية التمرد عليها، إضافة للصراع داخل النخبة الحاكمة وتسلط الإدارة؛ كل ذلك يهدد الاستقرار السياسي والاجتماعي للدولة.

- إعاقة عملية التنمية وإضعاف النمو الاقتصادي؛ فقد جاء في تقرير التنمية الصادر عن البنك الدولي سنة 1997 أن الفساد الإداري والمالي هو أكبر معوق للتنمية، كما تشير العديد من الدراسات إلى أن للفساد الإداري آثار سلبية على الاقتصاد فهو يحول الموارد ويخفض الإيرادات الضريبية ويزيد من التكاليف، يخفض النوعية ويشوه السياسات مما يحد من الاستثمار وهذا ما يؤثر سلبا على التنمية.

هذا إضافة لظهور نزعة التآزر والتكاتف بين المفسدين حفاظا على مصالحهم وتدني مستوى الأنشطة الخدمية والإنتاجية الناتج أساسا عن تدني الأجور وانعدام البيئة المحفزة على العمل ماديا ومعنويا.

استنادا على ما تم عرضه بخصوص الفساد بشكل عام فإننا نخلص إلى أنه أزمة أخلاق؛ صحيح أنه لا يمكن إنكار ثقل الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية على المواطن البسيط؛ ولا استصغار مختلف مسببات الفساد، لكن حل هذه المشاكل ليس بالرشوة والمحسوبية و... كما أن الفساد لم يقتصر على الموظفين الحكوميين ذوي الرواتب الزهيدة وإنما حتى كبار المسؤولين. لذا فسبب الفساد ليس سوء الأوضاع المعيشية بل سوء الأخلاق وانعدامها وهذا بالنسبة للمواطن مهما كان موقعه باعتباره طرفا مشاركا في الفساد سواء بممارسته أو بتقبله؛ وبالنسبة للدولة فإن انعدام الرقابة وغياب مبدأ الشفافية والحوكمة والمساءلة لأكثر محفز على استشراف الفساد وفي جميع الأوساط. وبغض النظر عن الأسباب المختلفة المؤدية للفساد فإننا نرى أن غياب الوازع الديني-ونقص هنا المجتمعات المسلمة خصوصا والتي منها المجتمع الجزائري- السبب الحقيقي لانتشار ظاهرة الفساد.

### الفرع الثالث: الإصلاح الإقليمي

رأينا أن الإصلاح ينصب على مجمل التدابير والإجراءات والمبادرات التي ترمي إلى إحداث تعديلات على مختلف البنيات الموجودة داخل المجتمع دون تغييرها جذريا، وذلك بهدف جعلها مواكبة للتحوّلات والتطورات المجتمعية؛ وقادرة على الاستجابة للحاجات المطروحة داخل المجتمع وتحقيق التقدم.<sup>1</sup> وتكون هذه التعديلات بقرار سياسي، فلا يمكن إحداث أي إصلاح في الدولة في أي مجال دون قرار يوجب ذلك.

<sup>1</sup> محمد سبيلا، نوح الهرموزي، المرجع السابق، ص 44.

أما بخصوص "الإقليم فُيَعْبَرُ عن منطقة جغرافية تتمتع ببعض الخصائص المتجانسة والتي تميزها عن المناطق الأخرى، هذه الميزات تكون عمرانية، اقتصادية أو اجتماعية. فهو عبارة عن قطعة تتميز بطابع خاص يتفاعل فيه الإنسان مع بيئته، وقد يكون هذا الإقليم مناخياً، نباتياً، إدارياً، سياسياً... إلخ"<sup>1</sup> وهنا نجد التداخل بين الإصلاح باعتباره قرار سياسي والإقليم باعتباره منطقة جغرافية، والذي يقودنا للحديث عن الجغرافيا السياسية والتي تعبر عن العلاقة بين السياسة والجغرافيا؛ وهي لا تتعلق بالسياسة الخارجية فقط وإنما أيضا بالسياسة الداخلية،<sup>2</sup> فهي "علم يدرس التأثيرات المختلفة للإقليم بما يتضمنه من تضاريس (بحار، جبال، سهول، غابات...) ومناخ؛ على أداء صناعات القرار السياسي داخل الدولة نفسها، وعلى أداء السياسة الخارجية بشكل عام. فللقرار السياسي أثر على الإقليم، من ذلك شق الطرق السيارة ومد الجسور...؛ علاوة على تقسيم الأقاليم إلى وحدات سياسية داخلية (لامركزية إدارية أو سياسية)"<sup>3</sup>

من مناهج البحث في الجغرافيا السياسية المنهج الوظيفي والذي يهتم بدراسة وظيفة الدولة الداخلية والخارجية؛ بحيث تسعى في أدائها لوظائفها إلى تعزيز مكانتها وقوتها خارجيا، وداخليا بتحقيق تنميتها الوطنية من خلال الاهتمام بتحقيق تنميتها المحلية. فمما تسعى الجغرافيا السياسية لدراسته بالنسبة للوظائف الداخلية للدولة<sup>4</sup> ما يلي:

- الخطوات والسبل التي تقوم بها الحكومات لتثبيت كيانها كدولة مستقلة، وتحقيق الرفاه لسكانها.
  - الاستغلال الإيجابي وتعزيز المقومات الاثنوغرافية للدولة، أو المميزات العرقية والطائفية للسكان
  - السعي لتحقيق التنظيم الداخلي للدولة، وإخراج نظام فعال للتقسيمات الإدارية والسياسية.
- تأسيسا على ما سبق فإن الإصلاح الإقليمي يتمثل في مختلف التغييرات المحدثة في منطقة جغرافية؛ وبما أن الإقليم يتضمن تضاريس ومناخ يحددانه طبيعيا فإذا ما حدث تغيير من الناحية الطبيعية فإنه يكون غير مقصود فهو بفعل الطبيعة كحدوث زلازل، فيضانات، التصحر... إلخ؛ أما من الناحية السياسة للإقليم، فتأثير القرار السياسي عليه يشمل كل تغيير يُحدثه الإنسان فيه، من ذلك تقسيم الإقليم إلى وحدات إدارية

<sup>1</sup> شرقي وفاء، بشير مُجَد، ديناميكية التنمية المحلية: الإقليم والمقاولاتية، (مجلة البشائر الاقتصادية، المجلد 7، العدد 02، 2021)، الصفحات (322-336)، ص328.

<sup>2</sup> للإطلاع أكثر حول الجغرافيا السياسية أنظر: قاسم الدويكات، الجغرافيا السياسية، (عمان: مركز الكتاب الأكاديمي، ط1، 2011)

<sup>3</sup> مُجَد سبيلا، نوح الهرموزي، المرجع السابق، ص189.

<sup>4</sup> قاسم الدويكات، المرجع السابق، ص35.

داخليا. ويمكننا تمييز الإقليم السياسي عن الإقليم الجغرافي بأنه "من صنع الإنسان، واضح المعالم وله حدود محددة، متغير إذ يمكن تغيير حدوده عبر الزمن، وحديث التكوين"<sup>1</sup>

نعمد في هذه الدراسة في تعريف الإصلاح الإقليمي على جزئية تقسيم الإقليم إلى وحدات إدارية داخلية بذلك يمثل الإصلاح الإقليمي مختلف التغييرات والتعديلات المحدثّة على إقليم داخلي معين، بتحديد حدوده الإدارية سواء بتضييق للإقليم أو بتوسيعه. حيث تلجأ جميع الدول لتقسيم أراضيها إلى وحدات داخلية بتحديد الإقليم الجغرافي لكل وحدة، ولا يشترط أن يتوافق هذا التقسيم مع الإقليم الطبيعي المميز لمنطقة ما. فلجوء الدول لتقسيم الداخلي لأراضيها ناتج بالأساس عن اتساع وتعدد وظائفها؛ وهو ما يوجب الاهتمام بالشأن المحلي أكثر. هذا التقسيم يعيدنا لما تطرقنا له سابقا عن اللامركزية الإدارية وبالضبط عن اللامركزية الإقليمية<sup>2</sup> مما سبق بيانه نستخلص أن الإصلاح الإداري الإقليمي يمثل التغييرات والتحديثات الواقعة على الأجهزة الإدارية الممثلة للأقاليم الداخلية؛ بهذا المفهوم يكون الإصلاح الإداري الإقليمي في الجزائر هو مجموع التغييرات المحدثّة على كل من البلدية والولاية باعتبارهما وحدات إدارية لامركزية، حيث تسعى هذه الإصلاحات لتحقيق مجموعة من الأهداف الرامية لتفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية. ويتم إصلاحهما من ناحيتين؛ الناحية الإدارية والتي تخص التغييرات الحاصلة على أجهزة البلدية والولاية من خلال مجموعة القوانين الخاصة بكل منهما، والتي تحدد أجهزتهما ووظائفهما كما سبق بيان ذلك في المبحث الأول بخصوص القانونين 10-11 و 07-12. والناحية الإقليمية التي تخص التغييرات الحاصلة على حجم وعدد البلديات والولايات. وهذا ما سيتم التفصيل فيه فيما يلي.

### المطلب الثاني: الإصلاحات الإدارية بالجزائر

عرفت الجزائر مرحلتين مهمتين بعد الاستقلال مرحلة نظام الحزب الواحد ومرحلة التعددية الحزبية، وتميزت كلا المرحلتين بمجموعة إصلاحات إدارية تتماشى مع ما يناسب كل منهما.

### الفرع الأول: الإصلاحات الإدارية في ظل نظام الحزب الواحد

ورثت الجزائر عقب الاستقلال جهازا إداريا محليا ضعيفا هيكليا ووظيفيا، ونظرا لحدائثة استقلالها وانعدام الإطارات المسيرة عمدت لاتخاذ إجراءات مؤقتة فكان لزاما استكمال العمل بالقوانين الفرنسية (إلا ما تعارض

<sup>1</sup> قاسم الدويكات، المرجع السابق، ص(24-25).

<sup>2</sup> أنظر المبحث الأول-الجماعات المحلية في الجزائر-

منه مع سيادة الدولة)، إلى غاية صدور أول قانون ينظم البلدية (الأمر 67-24) ويليه بعد سنتين قانون الولاية (الأمر 69-38)، والمذكورين سابقا.

أثبتت الدراسات أن أكثر من 1500 بلدية الموروثة عن الاستعمار كانت مشلولة عن العمل بحكم ظروفها الصعبة على المستوى المالي والتقني والبشري أيضا؛ وهذا ما فرض على السلطة وقتذاك أن تنشئ لجان خاصة تتولى مهمة تسيير شؤون البلدية.<sup>1</sup> وهي مرحلة انتقالية، حتى صدور الأمر 67-24 والذي يشكل أساس التنظيم البلدي بالجزائر؛ وطبقا لهذا النص، تقوم البلدية على ثلاث هيئات:

المجلس الشعبي البلدي: هيئة منتخبة من ضمن القائمة الوحيدة للمرشحين التي قدمها الحزب بالاقتراع العام المباشر والسري، يتألف من 9 إلى 39 عضو حسب عدد سكان البلدية.

المجلس التنفيذي البلدي: يُنتخب من طرف المجلس البلدي، ويضم رئيس المجلس الشعبي البلدي ونائبي رئيس أو أكثر، حيث يحدد عددهم حسب عدد السكان.

رئيس المجلس الشعبي البلدي: ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه، ويتمتع بالازدواجية في الاختصاص، إذ يمثل الدولة من ناحية، ويمثل البلدية من ناحية أخرى.

وقد لعب الحزب (جبهة التحرير الوطني) دورا معتبرا في تشكيل وتوجيه ومراقبة هيئات البلدية؛ كما جاء اهتمام الدستور والميثاق الوطني لسنة 1976 بالبلدية حينما تم تكريس سياسة اللامركزية عن طريق المجالس المنتخبة محليا؛<sup>2</sup> وما يعكس الوظائف الكثيرة للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل الفلسفة الاشتراكية، تعريفها من خلال قانون البلدية لسنة 1967 بأنها: الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.<sup>3</sup> فبموجب الأمر السالف الذكر أُعطيت للبلدية عديد الاختصاصات التنموية والتي شكلت تقريبا أهم مجالات التنمية محليا، تماشيا مع متطلبات النظام الاشتراكي المتخذ من قبل الدولة آنذاك؛ حيث تخصص البلدية من خلال مجلسها المنتخب بالتجهيز والإنعاش الاقتصادي، التنمية الفلاحية، التنمية الصناعية والصناعة التقليدية، التنمية السياحية، السكن والإسكان، الإنعاش الثقافي والاجتماعي، إضافة للحماية المدنية. ونرى أن هذه الاختصاصات تفوق بكثير إمكانيات البلديات خصوصا في المراحل الأولى لبناء

<sup>1</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص(108-109).

<sup>2</sup> محمد صغير بيلي، القانون الإداري-التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص(133-134). الأمر 67-24، السالف الذكر.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص(106-107).

الدولة. فمن غير المتوقع أن تقوم البلدية بمختلف المهام المنوطة بها في ظل ضعف الإمكانيات المادية إضافة لمركزية التسيير المطبقة على البلديات من خلال الوالي.

على مستوى التنظيم الولائي (العمالات) فتم إحداث لجان عمالية في الفترة الأولى للتدخل الاقتصادي والاجتماعي تحت رئاسة الوالي -أو ما كان يُعرف بعامل العمالة- أما دور هذه اللجان فكان استشاريا بالمصادقة على ما يُقدّمه الوالي. وبعد أول انتخابات بلدية تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي اقتصادي واجتماعي مُشكّل من رؤساء البلديات بالولاية، مع إضافة ممثل عن: الحزب، النقابة، والجيش. وبالرغم من أن الوالي لم يعد رئيس هذه اللجنة إلا أنه بقي حائزا -قانونا وفعلا- لأوسع السلطات باعتباره ممثل للدولة والولاية في مختلف المجالات والميادين.<sup>1</sup> وعلى غرار الأمر 67-24 فإن الأمر 69-38 المتعلق بالولاية يعتبر أساس التنظيم الولائي بالجزائر، ووفقا له فإن الولاية تتشكل من:

المجلس الشعبي الولائي: مجلس شعبي منتخب بطريقة الاقتراع العام من قوائم المترشحين الذين يقدمهم الحزب. المجلس التنفيذي للولاية: هيئة تنفيذية مشكّلة من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية.

الوالي: حائز على سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها، يعين من طرف رئيس الدولة، ويتمتع بسلطات واسعة.<sup>2</sup>

عُرِفَت الولاية على أنها جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي؛ ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي أيضا منطقة إدارية للدولة. من خلال هذا التعريف فإنها تحوز على نفس اختصاصات البلدية مع فارق نطاق ممارستها، إذ يختص المجلس الولائي بالتجهيز والإنعاش الاقتصادي، التنمية الفلاحية، تنمية الصناعة والصناعة التقليدية، التنمية السياحية، النقل والمنشآت الأساسية والسكن، التنمية الاجتماعية والثقافية. ومن خلال هذا الأساس التنظيمي للولاية تم منح الوالي سلطات متعددة ما بين مالية، إدارية، وقضائية، إضافة لممارسته سلطة الوصاية على المجالس البلدية. كما تم منح وجود للدائرة وهو النص القانوني الوحيد الذي نظمها.

<sup>1</sup> نجّد صغير بعلي، القانون الإداري-التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص(201-202).

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 203. والأمر 69-38، السالف الذكر.

يأتي بعد هذه الأسس التنظيمية للجماعات الإقليمية إصلاح سنة 1981، حيث تم تعديل وتتميم الأمر 67-24 بالقانون 81-09 بإدراج أحكام الثورة الزراعية والتسيير الذاتي للمؤسسات، كما أدرج اختصاصات جديدة؛ لكن هذا القانون لم ينقص من صلاحيات السلطة الوصية خاصة بصدر قانون الولاية 81-02 بل قام بتوسيعها حيث جعل من الوالي السلطة اللامركزية للدولة، كما أعطيت صلاحيات واسعة لرئيس الدائرة على حساب البلدية بموجب القانون 86-30<sup>1</sup>

تميزت مرحلة الحزب الواحد بتأسيس التنظيم الإداري للجماعات المحلية وفق الاختيار الاشتراكي للدولة سياسيا واقتصاديا؛ فخصت هذه الجماعات بأول تنظيم منح لها عديد الاختصاصات باعتبارها قاعدة اللامركزية، وبهذا الاعتبار تم تشكيل مجالسها عن طريق الانتخاب تفعيلا للمبدأ الديمقراطي في نظام الجماعات المحلية، لكن تبقى هذه الديمقراطية في الاختيار مقيدة بحق الترشح للمنتميين للحزب فقط. وفي مقابل الاختصاصات التنموية المتعددة وُجدت رقابة متعددة أيضا مفروضة على أعضاء وأعمال هذه المجالس والتي جسدت السلطة المركزية في منصب الوالي المدعم بسلطات أوسع من سلطات المجالس المنتخبة؛ وهو ما جعل العملية التنموية محليا مبنية على المركزية.

فمن خلال قوانين هذه المرحلة يبدو أن الاهتمام كان منصبا حول الحفاظ على وحدة الدولة، بالنظر للخصوصيات المحلية والجهوية الحادة التي ميزت الواقع الاجتماعي آنذاك. وهو ما حدا بالسلطات العمومية إلى تبني نظام "مركزي مخفف" (عدم التركيز) والذي تجلّى في الإقرار من الناحية النظرية بنظام اللامركزية الإدارية دستوريا وتشريعا وكذا في الخطاب السياسي مع احتفاظ السلطة المركزية وممثليها في الأقاليم بالممارسة الفعلية للصلاحيات الإقليمية. هذا الوضع عكسه التنظيم القانوني للبلدية والولاية خاصة من خلال الوسائل المالية المتميزة بطابع التمركز والحرية في ممارسة الاختصاصات المسندة لهما.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: الإصلاحات الإدارية في ظل نظام التعددية الحزبية

مع انخفاض أسعار المحروقات واجهت الجزائر أزمة عميقة كانت مُدخّلات اقتصادية لتنتهي بمخرجات سياسية؛ إذ أُجبرت الجزائر على التوجه للنظام الرأسمالي ليس فقط اقتصاديا لحل أزمتها وإنما حتى سياسيا، نتج

<sup>1</sup> مجبور فائزة، المرجع السابق، ص 152

<sup>2</sup> أنظر: محمد زغادوي، المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات؟، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 35، جوان 2011، (الصفحات 193-210)، ص 194.

عنه دستور 1989 لتشهد الجزائر انفتاحا سياسيا كان أهم مظاهره التعددية الحزبية. ونتيجة لذلك وجب عليها القيام بعدد الإصلاحات لتتماشى مع النظام الجديد والتي كان للجماعات المحلية نصيبا منها. لقد كان نصيب الجماعات المحلية من هذه الإصلاحات القانونين 08-90 و 09-90 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي؛ واللذين كرسا أسلوب الانتخاب في تشكيل المجلسين المحليين بمشاركة عدة أحزاب. أما عن الهيئات فتم التخلي بموجبهما-القانونين- عن المجلسين التنفيذيين البلدي والولائي، ليصبح كل منهما-البلدية والولاية-مشكلين من هئتين فقط المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس بالنسبة للبلدية، و المجلس الشعبي الولائي والوالي بالنسبة للولاية؛ اقتصر كلا المجلسين المحليين على ثلاث لجان تهتم ب: الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية، الشؤون الاجتماعية والثقافية؛ مع مراعاة الانتماء السياسي للمنتخبين لدى تشكيلها. غير أن قانون البلدية 08-90 وإن حاول الحفاظ على التوازن السياسي للمجلس البلدي فقد تسبب من جهة أخرى في فتح مجال للصراع السياسي خصوصا من خلال المادة 55 منه والمتعلقة بسحب الثقة. وهو ما أدخل عديد البلديات في صراع داخلي بين أعضاء المجلس وأثر سلبا على أداء البلديات ودورها التنموي.<sup>1</sup> وفي إطار التسيير اللامركزي أصبح للبلدية عن طريق مجلسها عديد الاختصاصات والمتعلقة بإعداد المخطط التنموي وتنفيذه، المبادرة بالأعمال والإجراءات لتطوير الأنشطة الاقتصادية، التهيئة القاعدية، السكن، التعليم، وكذا مجال الرعاية الاجتماعية والسياحة. وبخصوص رئيسها فيتم اختياره من بين أعضاء القائمة الحائزة على الأغلبية، وقد منحت له صلاحيات واسعة باعتباره ممثلا للبلدية وممثلا للدولة.<sup>2</sup> وفي مقابل صلاحيات رئيس البلدية المنتخب نجد على مستوى الولاية الوالي المعين متمتعا بسلطات أوسع من أي منتخب محلي؛ حيث يمثل الوالي كل من الولاية والدولة، ويحوز سلطة الرقابة الإدارية على البلدية من خلال الرقابة على رئيس المجلس وأعضائه وأعماله وعلى المجلس كهيئة من خلال الحل. أما عن المجلس الولائي فقد أصبح من اختصاصاته المصادقة على مخطط الولاية، الفلاحة والري، الهياكل الأساسية الاقتصادية، النشاط الاجتماعي، السكن، والتجهيزات التربوية وتجهيزات التكوين المهني.<sup>3</sup>

إن الصلاحيات الموكلة للمجلس البلدي لا تعد في معظمها التزامات واجبة التنفيذ، إذ أن القيام بهذه المهام يكون حسب الإمكانيات الذاتية للبلدية أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة. وعن

<sup>1</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 112.

<sup>2</sup> مجبور فائزة، المرجع السابق، ص 153.

<sup>3</sup> أنظر كل من القانون 08-90 والقانون 02-90، المذكورين سابقا.

صلاحيات المجلس الولائي فتمتيز بالطابع المكمل لوظيفة البلدية.<sup>1</sup> نظرا لطبيعة الولاية والمشكلة إقليميا من عدة بلديات، فبذلك تكون هذه البلديات جزء منها وتميبتها من صلاحيات المجلس الولائي أيضا. تمثلت أهمية الجماعات المحلية الأساسية في تخفيف الضغط عن الدولة بعد اتساع مهامها وازدياد عدد سكانها عموما، هذا من جهة؛ ومن جهة ثانية تلبية حاجيات المواطنين من خلال الاهتمام أكثر بالشأن المحلي. وليس أقدر على ذلك من إدارة تكون أقرب للمواطن إقليميا، هذه الإدارة المتمثلة في الجماعات المحلية بمستوياتها البلدي والولائي تتمتع بصلاحيات تسعى في مجملها لتحقيق التنمية على المستوى المحلي؛ فالتنمية المحلية هدف رئيسي وجب الوصول إليه وتحقيقها إنما يدل على قدرة هذه الجماعات في أداء المهام المنوطة بها وفعالية القوانين المنظمة لها هيكليا ووظيفيا. أما عدم تحقيقها فيعبر عن قصرها في أداء مهامها و عدم استمرارية فعالية قوانينها وهو ما يوجب ضرورة الإصلاح محليا.

بعد عقدين من الزمن أظهر تطبيق القانونين 08-90 و 09-90 عيوباً ونقائص في تحقيق التنمية على المستوى المحلي من خلال عجز الجماعات المحلية عن تأدية المهام الموكلة لها بسبب القيود المفروضة عليها- خصوصا البلديات- وكذا انتشار الفساد بداخلها، مما انعكس سلباً على مكانتها في المجتمع الجزائري حيث فقد المواطن ثقته فيها عموماً، هذا ما أدى بالدولة إلى إعادة النظر في القوانين السابقة<sup>2</sup> من خلال تكريس اللامركزية في التسيير وإعادة الاعتبار للجماعات المحلية، تجسيد الحكم الراشد على المستوى المحلي والمشاركة في صنع القرار ومحاربة الفساد بكل أشكاله<sup>3</sup>

في ظل هذه المعطيات وإضافة لمختلف التغيرات السياسية والاقتصادية خاصة على الصعيدين الداخلي والخارجي وصلت السلطات العمومية أنه لا مفر من إصلاح الجماعات المحلية، حيث تم إصدار القانون 11-10 الخاص بالبلدية ليله بعد سنة القانون 12-07 الخاص بالولاية.

بالنسبة لقانون البلدية الساري المفعول (11-10) فقد استند ل 83 نص تشريعي وهو ما يؤكد على سعة وتنوع الاختصاصات المسندة للبلدية، حيث نظمت هذه النصوص مسائل مختلفة ذات طابع مالي،

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري-التنظيم الإداري، (الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002)، ص 131، 157.

<sup>2</sup> مجبور فائزة، المرجع السابق، ص 154.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص(113-114).

عقاري، تجاري، اقتصادي، والنشاط الجموعي والبيئي، وأيضا ممارسة الشعائر الدينية، الفلاحة والسياحة، وغيرها من المجالات كثير بما يؤكد أهمية هذا القانون وأهمية الهيكل الإداري الذي يحكمه.<sup>1</sup>

بالنسبة لقانون الولاية الحالي (07-12) فقد استند هو الآخر ل 87 نص تشريعي بما يدل على الاختصاصات الواسعة والمتنوعة للولاية، فمن خلال المقتضيات التي اعتمدها القانون 07-12 نجد أنها شملت مجمل المسائل التي من شأنها المساهمة في تفعيل الدور التنموي للولاية؛ ومما اختصت به الاقتصاد، التجارة، الثقافة، الفلاحة، الصحة، السياحة، إضافة لعديد الاختصاصات المسندة لها سواء من خلال صلاحيات المجلس الشعبي الولائي أو من خلال الوالي.

وعلى العموم فقد تم دراسة القانون 10-11 المتعلق بالبلدية والقانون 07-12 المتعلق بالولاية بشكل مفصل في المبحثين السابقين باعتبار أنها القوانين الخاصة بالجماعات المحلية الحالية والتي لا تزال مطبقة لحد الآن؛ إذ كان من الضروري في هذه الدراسة التطرق لهما قبلا لأنهما نقطة الانطلاق من أجل دراسة المشاريع التمهيديّة لقانوني البلدية والولاية.

### المطلب الثالث: الإصلاحات الإقليمية بالجزائر

لم تعرف الجزائر إصلاحات إقليمية كثيرة في ظل نظام التعددية الحزبية (باستثناء إصلاح 2020 المتعلق بالولايات)؛ ويعتبر تقسيم 1984 أهم تقسيم إقليمي تعرضت له البلاد من خلال أنه اعتمد لأطول فترة إصلاح إقليمي لحد الآن، وعليه سيتم التعرف في هذا المطلب على التقسيمات الإقليمية ما قبل 1984 وما بعدها.

### الفرع الأول: الإصلاحات الإقليمية ما قبل 1984

نظرا للأوضاع المتدهورة خاصة إداريا واقتصاديا سارعت الجزائر بعد الاستقلال إلى القيام بعدد الإصلاحات بما يتوافق مع السيادة والوحدة الوطنية، وما زاد من حدة المشاكل ارتفاع عدد الوحدات الإدارية الموروثة عن الاستعمار والتي وصلت إلى 1535 بلدية، 90 دائرة، و15 عمالة (ولاية)؛ إذ كان لابد من تقليص هذه الوحدات خصوصا البلديات. فلجأت الجزائر لأول إصلاح إقليمي سنة 1963 ليصبح عدد الوحدات البلدية والولايات مع التقسيم الإقليمي لسنة 1965 كما يلي: 676 بلدية، 91 دائرة، و15 ولاية<sup>2</sup> وقد كان

<sup>1</sup> عمار بوضيف، المرجع السابق، ص 117.

<sup>2</sup> Décret n° 63-189 du 16 mai 1963 portant réorganisation territoriale des communes. J.O.N°

35.vendredi 31 mai 1963.

لإصلاح الإقليم سنة 1963 أكبر نتيجة إيجابية تحققت السلطات المركزية على المستوى الإداري، فقد أدى تجميع البلديات في حدود 676 بلدية إلى التخفيف وبصورة محسوسة من أعباء تسيير البلديات وأقام لها أساسا بشريا وماليا أكثر نفعاً. حيث يعتبر إجراء تخفيض عدد البلديات بمثابة الحدث الفعال الذي استطاعت به الدولة رد الاعتبار لأجهزتها القاعدية والتي بدأت تتكفل بالوظائف المنوطة بها.<sup>1</sup>

استمر هذا التقسيم الإقليمي إلى غاية 1974 ليرتفع عدد البلديات إلى 704<sup>2</sup> كما وخضع التنظيم الإقليمي للولايات للإصلاح بإضافة 16 ولاية جديدة، ليصبح عددها 31 ولاية بموجب الأمر رقم 74-69<sup>3</sup> إلا أن هذه الزيادة لم يكن لها أي تأثير إيجابي على المستوى الوظيفي للجماعات المحلية<sup>4</sup> ومن ناحية أخرى أظهر التنظيم الإقليمي عديد التناقضات والتي تمثلت في عدم وجود توافق في ممارسة السيادة الإقليمية للولايات بحيث أعطيت لبعض الأقاليم وظيفة القيادة الإدارية وهي ذات حجم صغير مقارنة مع مجالها الإداري الكبير؛ الأمر الذي أرسى تمركز الأقطاب السياسية والاقتصادية في مناطق محددة بمجال جغرافي ضيق مقارنة مع بقية مناطق الوطن المهمشة، وتوضح أكثر هذه التناقضات مع الإصلاح الإقليمي لسنة 1984<sup>5</sup>

### الفرع الثاني: الإصلاحات الإقليمية لسنة 1984

جاء التنظيم الإقليمي لسنة 1984<sup>6</sup> بزيادة 17 ولاية و 837 بلدية لتضم بذلك الجزائر 48 ولاية و 1541 بلدية. " كانت الغاية من إجراء هذا التقسيم ضمان تأطير أفضل للتراب الوطني، والعمل على تقريب الإدارة من المواطن، واتباع سياسة أفضل في مجال إعادة توزيع الجهود التنموي في إطار مكافحة التفاوت

Ordonnance n° 63-421 du 28 octobre 1963 portant réorganisation territoriale des communes. J.O.

N° 82. Mardi 5 novembre 1963.

Décret n° 65-246 du 30 septembre 1965 portant changement de nom de certaines communes.

J.O.N° 100. Mardi 7 décembre 1965.

وللمزيد أنظر: <http://ar.m.wikipedia.org/wiki/> أطلع عليه يوم 2022/02/11 على الساعة 14:20

<sup>1</sup> بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، المرجع السابق، ص 162-163.

<sup>2</sup> المراسيم المرقمة (من 74-124 إلى 74-154) المؤرخة في 22 جمادى الثانية 1394 الموافق 12 يوليو 1974. المتضمنة تحديد الحدود الإقليمية للولايات. ج ر ع 57، الصادرة 16 يوليو 1974.

<sup>3</sup> الأمر رقم 74-69 المؤرخ في 12 جمادى الثانية 1394 الموافق 2 يوليو 1974 يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات. ج ر ع 55 الصادرة 9 يوليو 1974.

<sup>4</sup> بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، المرجع السابق، ص 163.

<sup>5</sup> <http://ar.m.wikipedia.org/wiki/> أطلع عليه يوم 2022/02/11 على الساعة 14:20

<sup>6</sup> القانون رقم 84-09 مؤرخ في 02 جمادى الأولى 1404 الموافق 04 فبراير 1984 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد. ج ر ع 6، الصادرة 7 فبراير 1984.

الجهوي ودعم ترقية عديد التجمعات إلى مرتبة المدن، وفتح فضاءات جديدة للاستثمار<sup>1</sup> حيث كان هذا التقسيم كفكرة-بغض النظر عن طريقة تجسيدها-سببا لنشوء وحدات محلية جديدة كان يُفترض معها إرساء دعائم اللامركزية من مشاركة، مراقبة، محاسبة، وعدالة في التوزيع... انطلاقا من معرفة أبناء المنطقة بخصوصيتهم المحلية.<sup>2</sup>

لكن واقع الحال يدل على أن خريطة هذا التقسيم لم تدرس جيدا إذ أن استحداث أي جماعة إقليمية يتطلب توفير هياكل بنيوية ووظيفية لضمان تجسيدها على أرض الواقع وفعالية تسييرها تحقيقا لأهداف وجودها؛ ما يفرض زيادة الميزانية، ناهيك عن استحداث هذا العدد الهائل من الولايات والبلديات بالأخص، فهذا يتطلب زيادة مضاعفة للميزانية. وإن كان الاعتماد حينذاك على تعويض النقص من الجباية البترولية، فهو مشروع فاشل حتى قبل بدايته لا يركز على أي إستراتيجية تنموية حقيقية ولا أدل على ذلك من النقائص والسلبيات التي أفرزها هذا التقسيم.

خلافًا للغايات التي أتت لأجلها فكرة الإصلاح الإقليمي، وهي تقرب الإدارة من المواطن وإرساء قيم التشاركية السياسية وتثمين دور الفواعل المحلية، فإن التجسيد غير المدروس لهذه الفكرة نتج عنه جملة من الأضرار والتداعيات غير المرغوبة<sup>3</sup> نذكر منها:

- ازدياد عدد البلديات عديمة الدخل والتي لا تركز على أي حياة اقتصادية أو مالية
- ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج لتوظيف جديد
- تضخم عدد الوحدات المحلية والجمع في بعض منها بين مناطق غير منسجمة طبيعيا وبشريا.
- تشتت الحصيلة الجبائية، إذ أصبحت تشارك فيها 1541 بلدية و48 ولاية.
- انعدام الوسائل الاقتصادية الكافية وضعف الوسائل المالية لترقية وضمان استمرار الوحدات المحدثة
- استحداث بلديات ليست لها أي أدنى مؤهلات العمل كمرفق فضلا عن تقديمها للخدمات العامة
- انخفاض المساعدات المخصصة للجماعات المحلية نتيجة انخفاض عائدات الجباية البترولية

<sup>1</sup> المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس 04 مارس 2010، الجريدة الرسمية للمناقشات، رقم 147، ص4.

<sup>2</sup> أحمد غاوي، التقسيم الإداري كمدخل لتمكين الحكامة في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد12، جانفي 2018، الصفحات (615-632)، ص624.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص624.

## الفصل الأول: الجماعات المحلية ، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي. دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر

- زيادة عدد الموظفين ما استلزم مضاعفة ميزانيات التسيير على حساب ميزانيات التجهيز والاستثمار.
  - إيجاد وحدات محلية متباينة من حيث الكثافة السكانية مقارنة بالإقليم الجغرافي، الأمر الذي يؤثر على إيرادات الجماعات المحلية والتي تعد الجباية المحلية أهمها.
  - تضاعف عدد البلديات العاجزة ومبالغ عجزها بعد 1984 (الجدول رقم 08).<sup>1</sup>
- استنادًا لما نتج عن الإصلاح الإقليمي لسنة 1984 تظهر جليا الحاجة لإصلاح جديد؛ فقد أسفر هذا الإصلاح عن جماعات محلية عاجزة تماما عن أداء مهامها التنموية ناهيك عن تقديمها لخدماتها على أكمل وجه، فانعدام المورد المالي المحلي يجيل هذه الجماعات لإعانات الدولة وبالتالي تبعيتها لهذه الأخيرة حتى في تحديد أولوياتها التنموية. وقد اعترفت السلطات العمومية بمحدودية هذا الإصلاح.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، المرجع السابق، ص136. و أحمد غاوي، المرجع السابق، ص 625.

الجدول رقم (09): تطور عدد البلديات العاجزة بعد الإصلاح الإقليمي لسنة 1984 (الوحدة: ألف دينار)

السنوات	عدد البلديات العاجزة	مبلغ العجز	نسبة البلديات العاجزة
1986	52	31.000	% 03
1987	63	76.000	% 04
1988	96	108.000	% 06
1990	164	250.000	% 10
1991	620	1.963.000	% 40
1992	660	1.904.000	% 42
1993	792	3.804.000	% 51
1994	779	3.500.000	% 50
1995	929	6.500.000	% 60
1996	1090	8.730.000	% 70
1997	1159	11.600.000	% 75
1998	1249	8.968.000	% 81
1999	1207	8.824.000	% 78
2000	1184	8.912.000	% 76
2001	1150	10.988.000	% 74
2002	1162	11.119.000	% 75
2003	1126	10.670.000	%73
2004	1129	10.836.000	% 73
2005	1127	11.227.000	% 73

المصدر: بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، المرجع السابق، ص171.

<sup>2</sup> للمزيد أنظر: المجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

### الفرع الثالث: الإصلاحات الإقليمية الجديدة

بعد حوالي ثلاثة عقود من العمل وفق التقسيم الإقليمي 1984 تجدد الجزائر خريطتها الإقليمية بإصلاح خصت به الولايات دون البلديات-والذي سيؤدي بطبيعة الحال إلى تغيير الانتماء الإداري للبلديات-، ظهرت بواده بإنشاء 10 مقاطعات إدارية بولايات الجنوب وترقيتها بعد سنتين إلى ولايات ليقسم بذلك إقليم الدولة إلى 58 ولاية بموجب القانون 19-12 في تمهيد لإنشاء مقاطعات إدارية في الهضاب العليا والشمال على أن يتم ذلك بشكل تدريجي، والمجسدة في كل من المرسومين الرئاسيين 18-337 و 19-328.<sup>1</sup>

اعتمد الإصلاح الإقليمي الجديد على مجموعة مبررات أهمها الاستفادة من المشاكل الناتجة عن تقسيم 1984 وتقريب الإدارة من المواطن. كما وارتكز على جملة من المعايير كان أهمها: الكثافة السكانية، المعيار الجغرافي، عدد البلديات، ومعيار السيادة؛ والملاحظ أنه لم يتم الاعتماد على كافة المعايير في إحداث الولايات الجديدة فمثلا نجد أن معيار الكثافة السكانية لا علاقة له بهذا الإصلاح لأن الولايات الجنوبية تتمتع بمساحة شاسعة جدا مقارنة بعدد سكانها.

إضافة لمعيار عدد البلديات؛ إذ أن أكبر ولاية في الجنوب من حيث عدد البلديات كانت تضم 33 بلدية وهي ولاية بسكرة، وهو عدد ليس بالكبير إذا ما قورن بعدد بلديات الولايات الشمالية؛ إضافة إلى أنه تم تكريس التفاوت العددي للبلديات في الولايات العشر المنشأة، إذ نجد ولايات برج باجي مختار، جانت، وإن قزام تشكلت من بلديتين فقط في مقابل تشكيل ولايتي الوادي وبسكرة من 22 و 27 بلدية على التوالي. صحيح أن هذه الأخيرة ليست بالعدد الضخم لكن بالمقارنة مع الولايات السابقة الذكر فإن الفرق شاسع؛ وهذا ما سيؤثر على الإيرادات الجبائية لهذه الوحدات وينعكس لا محالة على تنمية هذه الأقاليم.

إذا كان التخفيف من الفروقات التنموية بين الأقاليم المختلفة للدولة هدفا تنمويا فإن الإصلاح الإقليمي يعتبر حجر الأساس لتحقيق التوازن الجهوي؛ وبما أن التنمية عموما هي عملية مقصودة مدروسة للوصول

<sup>1</sup> ج ج د ش، القانون رقم 19-12 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1441 الموافق 11 ديسمبر 2019، يعدل ويتم القانون 84-09، والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ع 78 الصادرة 18 ديسمبر 2019. والمرسوم الرئاسي رقم 18-337 مؤرخ 17 ربيع الثاني عام 1440 الموافق 25 ديسمبر 2018، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، ج ر ع 78، الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2018. والمرسوم الرئاسي رقم 19-328 مؤرخ في 11 ربيع الثاني 1441 الموافق 8 ديسمبر 2019، يتم الملحق بالمرسوم الرئاسي 15-140، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج ر ع 76، الصادرة بتاريخ 10 ديسمبر 2019. والأمر رقم 03-21 المؤرخ في 11 شعبان 1442 الموافق 25 مارس 2021، المتمم للقانون 84-09 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ع 22، الصادرة ب 25 مارس 2021.

لأهداف محددة مسبقا، فيجب أن يبنى الإصلاح الإقليمي على دراسة الإقليم المراد تنميته من كل النواحي، فلكل إقليم مميزاته التي ينفرد بها عن غيره لذا لا يمكن حدوث تنمية محلية بتطبيق إصلاح لا يراعي مميزات كل إقليم.

وباعتبار أن المحلي المأخوذ به في هذه الدراسة يخص الإقليم فإن التنمية المحلية بهذا المعنى تنمية إقليمية؛ حيث تُعرف هذه الأخيرة على أنها: "عملية تسعى إلى تغيير الأبعاد المادية والمعنوية الهادفة إلى إحداث توازن نسبي بين المناطق المتباينة وتطويرها من حيث المستويات (الاقتصادية، الاجتماعية، العمرانية، الخدمية، الثقافية)، مما يسهم في حل مشكلات التباين الحاصل في أقاليم البلد الواحد. فهي الإطار التخطيطي الذي يحدد الاتجاهات الرئيسية لكيفية توزيع الموارد المادية والبشرية بين الأقاليم المختلفة بالشكل الذي يضمن تناسب أهداف التنمية الإقليمية مع أهداف التنمية القومية"<sup>1</sup>

إذا فالإصلاح الإقليمي المجدد وفق تخطيط مسبق مبني على الخصوصيات الإقليمية كفيل بتحقيق التنمية على مستوى نطاق الإقليم، ودرء التباين الصارخ بين مختلف أقاليم البلد الواحد. وهو ما يُجتم التركيز على البعد المكاني في العملية التنموية.<sup>2</sup>

وما يمكن إضافته بشأن المعايير، فالملاحظ أن أهم معيار مُتخذ في هذا الإنشاء هو المعيار الجغرافي والذي يسعى لتقريب الإدارة من المواطن حيث تتميز الولايات الجنوبية بمساحتها الشاسعة جدا ما جعل المسافة بين عاصمة الولاية ودوائرها وبلدياتها يصل إلى مئات الكيلومترات، وهو ما يجبر المواطن على التنقل كل هذه المسافات للحصول على خدمات هذه المرافق. أما عن اتخاذ المعايير الأخرى في الإصلاح الإقليمي بشكل عام فتتعلق بالمقاطعات الإدارية الخاصة بمنطقتي الهضاب العليا والشمال.

تُثم المبررات المقدمة لهذا الإصلاح الإقليمي عن أهداف حل مشاكل قائمة وسعي للعمل على تنمية المناطق المهمشة خصوصا؛ أما المعايير المستند إليها فتدل على الاهتمام بكل ما من شأنه أن يعرقل أو يساعد العملية التنموية بشكل عام. إلا أنه لا يمكن لأي دارس للوضع السياسي تجاهل زمن صدور المراسيم القاضية بإنشاء وترقية المقاطعات الإدارية، فالمتتبع للأحداث يجد تزامن صدور إنشائها مع أزمة الغاز الصخري، وكذا ترقيتها التي تزامنت مع الحراك وما نتج عنه. فالمشكل الذي نتج عن الإصلاح الإقليمي السابق والمتمثل في

<sup>1</sup> محمد دلف أحمد الدليمي، محمد جواد عباس شبع، التخطيط والتنمية الإقليمية - أسس نظرية ودراسات تطبيقية. (عمان، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط1، 2017)، ص96.

<sup>2</sup> للمزيد من التفاصيل أنظر: محمد دلف أحمد الدليمي، المرجع السابق.

إحداث وحدات محلية عاجزة وتضخم عددها، يُفترض أن يكون سببا لتجميع الوحدات في الإصلاح الجديد وليس بتقسيمها أكثر وبالأخص في ظل الوضع المالي المتدهور للدولة الناتج عن انخفاض الجباية البترولية. فمن جهة تتحدث السلطات العمومية عن سياسة التقشف ومن جهة ثانية تُحدث وحدات محلية جديدة والتي تتطلب بطبيعة الحال توفير هياكل بنيوية ووظيفية ما يعني ميزانية إضافية لبناء وتسيير هذه الوحدات. هذا الوضع المتناقض إنما يدل على عدم التخطيط الجيد لهذا الإصلاح الإقليمي بالمفهوم العام للإصلاح الذي يسعى لتحسين الوضع القائم وتغييره للأفضل.

## خلاصة الفصل

منذ الاستقلال اعتمدت الجزائر اللامركزية مسارا لها - وإن كان بشكل نظري لا علاقة له بالممارسة الفعلية-؛ فاعتزفت بالبلدية والولاية كجماعات إقليمية لها وفق مختلف الدساتير والإصلاحات الإدارية والإقليمية؛ مانحة إياها عديد الاختصاصات التنموية والتي تطورت مع كل إصلاح. إلا أن هذه الاختصاصات لم تقابل بالوسائل المادية والمالية الكفيلة بأدائها، مما جعل الجماعات المحلية وخاصة البلديات في تبعية دائمة للسلطة المركزية من أجل أداء خدمات مرافقها دون السعي لتحقيق تنميتها. وإن كانت التنمية المحلية عملية تغيير مقصودة تستلزم التخطيط وتوفير الموارد المالية والمادية والبشرية مع ضرورة مشاركة مختلف الفواعل، فوجب أن يكون الإصلاح سواء الإداري أو الإقليمي نابع من الحاجة للتغيير للأفضل والرغبة الحقيقية في إحداث تنمية محلية فعلية منطلقا من إصلاح فعلي، إصلاح مبني على التخطيط الإقليمي.

## الفصل الثاني:

تشخيص البرامج التنموية  
وانعكاسها على التنمية المحلية

تمهيد:

لم تقتصر الجهود التنموية على الإصلاحات الإدارية والإقليمية وإنما اعتمدت الجزائر منذ الاستقلال على عديد المخططات والبرامج التي اختلفت مدتها، كما تفاوتت نسب تنفيذها ونجاحها من مخطط لآخر. نظرا لعدة عوامل منها الأزمات الاقتصادية، التحول من نظام الأحادية إلى نظام التعددية، تقلبات سوق النفط، إضافة للأزمة الأمنية.

مع كل إصلاح إداري للجماعات المحلية تُضاف لها مهام وصلاحيات جديدة تعكس اهتمام المشرع الجزائري ومن ورائه السلطة المركزية بالدور التنموي لهذه الجماعات؛ وتجسد هذه الأخيرة صلاحياتها من خلال البرامج التنموية المحلية خاصة ( المخطط البلدي للتنمية والمخطط القطاعي للتنمية)، فهذين الأخيرين يتعلقان بالتنمية المحلية بشكل مباشر، إذ أن كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي هي مخططات عامة لدراسة إمكانيات وقابلية التنمية لإقليم معين دون تخصيصات لأي مشروع؛ ورغم أن المشاريع المقترحة في المخطط البلدي للتنمية والمخطط القطاعي للتنمية يجب أن تكون ضمن مخططات شغل الأراضي -وبالتالي فهي ضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير - إلا أنه يمكن تعديل مخطط شغل الأراضي بحسب ما تستدعيه الضرورة لتنفيذ المخطط البلدي للتنمية والمخطط القطاعي للتنمية.

وعليه كانت خطة الفصل الثاني كالتالي:

- المبحث الأول: المخططات الوطنية الداعمة لمسار التنمية المحلية
- المبحث الثاني: تشخيص المخططات التنموية المحلية ( PSD - PCD )
- المبحث الثالث: أثر الإستراتيجية التنموية على التنمية المحلية في الجزائر

## المبحث الأول: المخططات الوطنية الداعمة لمسار التنمية المحلية

تأخر الشروع في المخططات التنموية بفعل الاستقلال الحديث للبلاد وما ورثته من مشاكل عدة، إلا أن هذا التأخر لم يمنع من القيام بإجراءات أولية في محاولة للتخفيف من هذه المشاكل وتمهيدا للتنمية مستقبلا، ومن ذلك المبادرة بإصلاح إقليمي بموجب المرسوم 63-189 وأتبع بالأمر 63-421<sup>1</sup> حيث تم تخفيض عدد البلديات إلى 676 بلدية و15 ولاية، أتى هذا الإجراء نتيجة عدة أسباب أهمها العجز المالي والإداري لتسيير 1535 بلدية الموروثة عن الاستعمار والعاجزة تماما من كل النواحي لذا كان تقليص عددها الحل الأمثل لاحتواء هذا العجز. " وقد كان لهذا الإصلاح أثر إيجابي فعلا، إذ أدى إلى التخفيف وبصورة محسوسة من أعباء تسيير البلديات؛ كما استطاعت الدولة رد الاعتبار إلى أجهزتها القاعدية بضبط الموارد البشرية والمالية وحسن تسخيرها للمهام والوظائف"<sup>2</sup> واستمرت البلاد على هذا التقسيم خلال المخططين الثلاثي والرابعي الأول. حيث أنه مع بداية المخطط الرباعي الأول تم إصدار أول قانون للبلدية 1967، ليليه بعد سنتين قانون الولاية، لتكامل بذلك الإصلاحات الإدارية والإقليمية مع المخططات التنموية.

أما التقسيم الثاني (1974) فقد تزامن مع المخطط الرباعي الثاني وإن لم يؤثر هذا التقسيم بشكل إيجابي فهو لم يكن له أثر سلبي أيضا، ذلك أن تنفيذ المخطط الرباعي الثاني عرف ارتفاعا في قيمة استثماراته نتيجة ارتفاع أسعار البترول. وبقي تقسيم 1974 ساري المفعول خلال هذا المخطط الأخير والسنوات الأولى للخماسي الأول.

تزامن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 مع نهاية المخطط الخماسي الأول؛ وكان له -تقسيم 1984- النصيب الأكبر من حيث مدة السريان (1984-2019) رغم دخول الجزائر مرحلة سياسية واقتصادية جديدة (دستور 1989)، كما أنه تزامن مع فترة اقتصادية جد صعبة (خصوصا في السنوات الأولى لبداية تطبيقه) كما سبق الذكر. وهو ما انعكس بالسلب على التنمية المحلية.

بدخول الجزائر مرحلة اقتصاد السوق مع بداية التسعينات وجب تعديل قوانين الجماعات المحلية لتتلاءم مع أحكام الدستور الجديد، لاسيما على صعيد التوجه السياسي والاقتصادي الجديدين. فكان كل من القانونين 08-90 و09-90 المتعلقين بالبلدية والولاية تواليا السابق ذكرهما. وتم العمل بـ 08-90 إلى

<sup>1</sup> Décret n° 63-189 et Ordonnance n° 63-421. Op cit

<sup>2</sup> شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، المرجع السابق، ص 163.

غاية 2011 و 90-09 إلى غاية 2012 ليتم إصدار كل من قانون البلدية (11-10) وقانون الولاية (12-07) والمعمول بهما لحد الآن؛ والمتزامنان مع البرامج التنموية في مرحلة اقتصاد السوق.

### المطلب الأول: التنمية في فترة الاقتصاد الاشتراكي 1967-1989

نظرا لحدائثة الاستقلال وما ورثته البلاد من مشاكل عدة شملت كل المجالات لم يكن بالإمكان في السنوات الأولى للاستقلال النهوض بأي عملية تنموية؛ فاعتماد هذه الأخيرة على التخطيط وحاجتها لموارد مالية وبشرية لتنفيذها وهو ما كانت الجزائر في أمس الحاجة إليه جعلها تتأخر إلى غاية 1967.

#### 1) المخطط الثلاثي (1967 - 1969)

في بداية بناء الدولة المستقلة خاضت الجزائر تجربة في التسيير الذاتي للمنشآت الاقتصادية الموروثة عن الاستعمار في ميدان الزراعة والصناعة التقليدية الصغيرة لتنتهج بعد ذلك اقتصادا مخططا<sup>1</sup> بداية من 1967، وقد استهدف هذا المخطط خلق قاعدة صناعية قوية بتخصيص حوالي 49% من الاستثمارات لقطاع الصناعة والتي كانت على حساب القطاعات الأخرى كخدمات السكن والصحة والتعليم على وجه الخصوص.<sup>2</sup> فقد كانت هذه الخطة عبارة عن تحديد بعض الاتجاهات في إطار إستراتيجية تنموية للسنوات المقبلة؛ الهدف منها إنشاء قاعدة لهضة اقتصادية واجتماعية وثقافية ضرورية لتلبية حاجيات المواطنين على أحسن وجه بتركيز استثماراتها في المجالات الصناعية الأكثر أهمية والضرورية لتحقيق هدفها<sup>3</sup>

<sup>1</sup> سايح بوزيد، المرجع السابق، ص313.

<sup>2</sup> عامر هني، قراءة في مخططات التنمية بالجزائر (1967-2014)، مجلة التنمية والاقتصاد الطبيعي، العدد 04، 2018، عدد الصفحات (214-228)، ص216-217.

<sup>3</sup> زرنوح ياسمين، إشكالية التنمية المستدامة في الجزائر-دراسة تقييمية،(رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع: التخطيط، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير. 2005-2006)، ص(153-154).

الجدول رقم (10): هيكل الاستثمارات في المخطط الثلاثي 1967-1969 الوحدة مليار دج

القطاعات	الاستثمارات المخططة		الاستثمارات المنفذة ومعدل التنفيذ	
	المبلغ	النسبة %	المبلغ	معدل التنفيذ %
الصناعة	5400	49	4750	87
الفلاحة	1869	17	1606	85.9
القاعدة الهيكلية	1124	10	855	76
التربية	912	8.2	704	77
الإدارة	441	4	304	70
السكن	413	3.7	249	60.2
الشؤون الاجتماعية	295	5.6	229	76
السياحة	285	2.5	177	60
استثمارات مختلفة	215	1.9	147	70
التكوين	127	1.1	103	71.6
المجموع	11.081	100	9124	82

المصدر: زرنوح ياسمين، المرجع السابق، ص 154.

يبين الجدول أعلاه اعتماد الدولة في بناء إستراتيجيتها التنموية على الاستثمار في قطاع الصناعة وإن لم يتم تنفيذها بشكل تام إلا أنها تبقى في المركز الأول سواء من ناحية التخطيط أو معدل التنفيذ. ليأتي قطاع الفلاحة في المرتبة الثانية من حيث الاستثمارات المخصصة بفارق كبير بحوالي ثلث ما خصص للصناعة، في حين حظيت بقية القطاعات مجملة بما نسبته 34% من استثمارات المخطط. وهو ما يوضح التوزيع غير المتوازن بتاتا إذ أن الفرق بين الاستثمارات كاملة كبير جدا فأعلى استثمار كان من نصيب الصناعة بـ 5400 مليار د ج، وأدنى استثمار للتكوين بـ 127 مليار د ج. وإن كان نجاح التنمية يعتمد على تكامل مجالاتها فإن هذا التوزيع المالي للاستثمارات لا يخدمها بأي شكل من الأشكال.

يمكن القول أن أبعاد التنمية ومجالاتها تمثل الأعضاء المَشَكَلَة للجسم الكلي للتنمية لذا وجب أن يكون السير في العملية التنموية بشكل متواز وشامل لكل الأعضاء لتفادي أي اختلال؛ لكن هذا المخطط الثلاثي أحدث اختلالا واضحا بتركيزه على المجال الاقتصادي دون المجالات الأخرى؛ خاصة بتزامنه مع إصدار أولى قوانين الجماعات المحلية (67-24 و 69-38)-السالفي الذكر-، والتي أوجبت الاهتمام بالتنمية المحلية من

خلال الاختصاصات التي مُنحت لمجالسها المنتخبة كما سبق الذكر. والنتائج التنموية للمخططات اللاحقة تثبت عدم جدوى هذا الاختيار غير المتوازن لأبعاد التنمية.

## (2) المخطط الرباعي الأول (1970-1973)

مثل هذا المخطط الانطلاقة الحقيقية للتخطيط حيث كان أكثر دقة من سابقه، إضافة لتسخير قيمة مالية أكبر للاستثمار، إلى جانب إدخال الجماعات المحلية في هذه العملية إذ أصبحت الولاية مثلاً وبعد إشارة البلديات تقترح المشاريع الاجتماعية كالطرق، المدارس،... والتي قد تدرج في الخطة.<sup>1</sup> ولم تخرج أهداف خطة الرباعي الأول عن إعطاء الأولوية للاستثمارات الصناعية (الجدول رقم 11) وذلك " تماشياً مع إستراتيجية التنمية الاجتماعية والاقتصادية بصب الاهتمام على التخفيف من حدة البطالة في إطار خطة متكاملة للتصنيع السريع؛ وهذا بتخصيص حجم استثمارات قدر بحوالي 28 مليار دينار جزائري مستهدفاً تحقيق نسبة نمو سنوي مقدر بـ 9%<sup>2</sup> ففي هذه المرحلة توسعت رأسمالية الدولة لتستوعب عن طريق تأميم الشركات وفروع الشركات الأوربية، وكان أكثر التأميمات أهمية على الأصعدة الاقتصادية والسياسية تأميم المحروقات.<sup>3</sup>

ويبين الجدول أدناه بقاء الصناعة في قمة الاستثمارات وإن كانت النسبة قد انخفضت عن المخطط السابق إلا أن المبلغ يفوق الضعف عن سابقه، ونفس الأمر بالنسبة لقطاع الزراعة؛ لكن يبقى أيضاً الفرق بين الزراعة والصناعة بحوالي ثلاثة أضعاف. أما بقيت القطاعات فقد عرفت ارتفاعاً في المبالغ المقدرة لها نتيجة ارتفاع أسعار البترول ليس إلا، فلم يكن هذا الارتفاع لإدراك أهميتها في النهوض بالتنمية والدليل سيطرة الصناعة على أكبر نسبة استثمارات والفرق الشاسع بينها وبين القطاعات الأخرى الوضع الذي زاد من تفاقم المشاكل الاجتماعية.

<sup>1</sup> فريمش مليكة، المرجع السابق، ص(225 - 226).

<sup>2</sup> عامر هني، المرجع السابق، ص 217.

<sup>3</sup> للمزيد أنظر: نويصر بلقاسم، التنمية والتغير في نسق القيم الاجتماعية-دراسة سوسولوجية ميدانية بأحد الجماعات المحلية بمدينة سطيف-(رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في علم الاجتماع، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، 2010-2011)، ص(176-179).

الجدول رقم (11): هيكل الاستثمارات في المخطط الرباعي الأول 1970-1973 الوحدة: مليار دج

الاستثمارات المخططة		القطاعات
النسبة %	المبلغ	
45	12400	الصناعة
15	4140	الزراعة
12	3307	التعليم والتكوين
12	3216	التجهيزات الاجتماعية
08	2307	المرافق الأساسية
03	870	التجهيز الإداري
03	800	النقل
02	700	السياحة
-	-	قطاعات أخرى
100	27.740	المجموع

المصدر: زرنوح ياسمين، المرجع السابق، ص 156.

أتم المخطط الرباعي الأول إنجاز المجمعات الأساسية للصناعات الميكانيكية وبلغ معدل نمو الإنتاج فيها حوالي 25.5%، كما انطلق في برنامج واسع لبعث الصناعات الخفيفة؛ إلا أن هذه الإنجازات لم تترافق بتنمية القطاع الزراعي الذي لم يتجاوز 3% في مقابل تزايد عدد السكان لنفس الفترة بـ 3.2%، مما أدى للجوء للاستيراد؛ بالإضافة لتفاقم مسألة البطالة إذ لم يستطع المخطط توفير سوى 150 ألف منصب شغل خلال السنتين الأوليتين من بين 100 ألف شاب عاطل عن العمل سنويا.<sup>1</sup>

### (3) المخطط الرباعي الثاني (1974-1977)

لقد كان تكملة للمخطط السابق، أما الاختلاف فكان في قيم الاستثمارات نتيجة تزامنه مع ارتفاع المداخل المالية للبلاد نظرا لارتفاع أسعار البترول؛ "فقد أدت الطفرة الهائلة في عوائد النفط في خريف عام 1973 إلى تكريس ظاهرة اعتماد الدول العربية النفطية - بشكل عام - على عائدات النفط في تكوين حصيلة الصادرات وفي تمويل الإنفاق العام. وقد بلغت نسبة عائدات النفط في إجمالي الإيرادات العامة 93% في الجزائر"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> نويصر بلقاسم، المرجع السابق، ص 179.

<sup>2</sup> محمود عبد الفضيل، النفط والمشكلات المعاصرة للتنمية العربية، (عالم المعرفة، الكويت، 1979)، ص 70.

ساعدت هذه الطفرة الدولة على الخوض في معركة التنمية بصفة عامة مُتخذة من مشروعها التنموي سياسة " الصناعات التصنيعية " وسيلة أساسية لإخراج البلاد من التخلف وتحويله إلى مجتمع حديث. إلا أن هذا المخطط أهمل التنمية الزراعية والاجتماعية - ولم تتعدى في أحسن أحوالها نسبة 14% (الجدول رقم 12) - مما أدى إلى تفاقم عدة مشكلات اجتماعية كالسكن والنقل ونقص فرص التشغيل إضافة لتأثر قطاع الزراعة.<sup>1</sup>

الجدول رقم(12): توزيع الاستثمارات في الخطة الرابعة الثانية 1974-1977 الوحدة: مليار د ج

القطاعات	مجموع النفقات المرخصة	%	تكاليف البرنامج	%
الصناعة	48.000	43,55	65.350	51.7
المرافق الأساسية	15.521	14,08	16.718	13.2
الشؤون الاجتماعية	14.610	13,25	16.330	12.9
الزراعة	12.005	10,89	9.224	7.3
التكوين والتعليم	9.947	09,02	8.988	7.1
الري	4.600	04,17	4.840	3.8
السياحة	1.500	1,36	1.200	0.9
التجهيزات الإدارية	1.399	01,26	1.304	1.03
الصيد البحري	155	0,14	54	--
شؤون أخرى	2.520	02,28	2.463	1.9
المجموع	110.217	100	126.471	100

المصدر: زرنوح ياسمين، المرجع السابق، ص159.

منذ بداية المسيرة التنموية الجزائرية سنة 1967 كان التوجه العام التركيز والاهتمام بقطاع الصناعة على حساب القطاعات الأخرى وخاصة الاجتماعية، وهو ما أسفر عن عديد المشاكل التي تفاقمت مع الوقت؛ مما استدعى مراجعة السياسات التنموية المنتهجة مع نهاية السبعينات وتم إعادة هيكلة المؤسسات الاقتصادية العمومية.

<sup>1</sup> أنظر : عامر هني، المرجع السابق، ص(217-218). و فريش مليكة، المرجع السابق، ص226.

4) المخطط الخماسي الأول ( 1980 – 1984 ):

لم يختلف توزيع الاستثمارات في هذا المخطط عما سبقه، حيث يحتل قطاع الصناعة دائما أكبر نسبة، وباعتبار قطاع المحروقات أكثر من 95% من صادرات الجزائر كان الاهتمام بهذا القطاع يأخذ حصة الأسد من استثمارات الصناعة وكذا من مجمل الاستثمارات الأخرى (الجدول رقم 13).

الجدول رقم (13): توزيع الاستثمارات في المخطط الخماسي الأول 1980 – 1984 الوحدة: مليار دج

التنفيذ المالي	تكاليف البرنامج	القطاعات
20.00	23.90	الفلاحة
3.20	4.00	الغابات
0.90	1.50	الصيد البحري
23.00	30.00	الري
<b>47.10</b>	<b>59.40</b>	<b>مجموع الفلاحة والري</b>
63.00	78.00	المحروقات
32.00	56.50	الصناعة الأساسية
43.46	56.54	الصناعات التحويلية الأخرى
17.00	22.17	المناجم والطاقة
<b>155.46</b>	<b>213.21</b>	<b>مجموع الصناعة</b>
<b>20.00</b>	<b>25.00</b>	<b>البناء والأشغال العمومية</b>
3.40	04.60	السياحة
13.00	15.80	النقل
06.00	08.00	المواصلات السلكية واللاسلكية
13.00	17.80	التخزين والتوزيع
<b>35.40</b>	<b>46.20</b>	<b>مجموع قطاع شبه المنتج</b>
17.50	28.20	شبكة النقل
01.40	02.10	المناطق الصناعية
60.00	92.50	السكن
42.20	65.70	التربية والتكوين
21.54	28.19	الاستثمارات الأخرى
<b>143.64</b>	<b>216.69</b>	<b>المجموع</b>
<b>400.60</b>	<b>560.50</b>	<b>مجموع الاستثمارات</b>

المصدر: كبداني سيدي أحمد، المرجع السابق، ص 214.

شُرع في هذا المخطط بناء على ما تقرر في المؤتمر الرابع للحزب المنعقد في جانفي 1979، والذي أوصى بإصلاحات نوعية خاصة على مستوى التنظيم وتسيير الاقتصاد الوطني؛<sup>1</sup> حيث تم إعادة الهيكلة العضوية للمؤسسات العمومية بموجب المرسوم 80-242 الصادر في 1980/10/04 بتقسيم 50 مؤسسة عمومية كبيرة الحجم إلى 300 مؤسسة عمومية جديدة ومع نهاية 1983 تم تجزئة 100 مؤسسة كبيرة إلى نحو 500 مؤسسة صغيرة، ثم تجزئتها إلى مؤسسات ولائية وبلدية. هذا مع القيام بإعادة الهيكلة المالية ابتداء من 1983؛ إضافة لإصلاح النظام الجبائي ونظام الأسعار وإعادة النظر في سياسة الأجور وإشباع الحاجيات الأساسية للسكان من عمل وتعليم وصحة وإسكان. وبالموازاة مع ذلك بدأ العمل بمبدأ اللامركزية من خلال عدة إجراءات منها التقسيم الإداري سنة 1984 والذي بلغ به عدد الولايات 48 ولاية ووصل عدد البلديات إلى 1541 بلدية.<sup>2</sup>

#### 5) المخطط الخماسي الثاني (1985 – 1989)

اعتمدت فكرة المخططات التنموية على التتابع والتكامل لذا كان كل مخطط مكمل لما قبله. " وبغية توسيع وتدعيم قاعدة التنمية وتوفير ظروف ملائمة من شأنها أن تحل محل المحروقات في مجال تمويل التنمية خصص المخطط الخماسي الثاني حوالي 550 مليار د ج كاستثمار.<sup>3</sup> كما استمر هذا المخطط في دعم سياسة التصنيع بالرغم من الإصلاحات الهيكلية، وإن كانت نسبة استثمارات قطاع الصناعة قد تراجع عن سابقه لصالح قطاعات أخرى خاصة القطاع الفلاحي، إلا أن توزيع الاستثمارات في المخطط الخماسي الثاني (الجدول رقم 14) تبين بقاء الصناعة في صدارة الاستثمارات.

باعتقاد الجزائر على صادرات النفط أصبحت رهينة تقلبات السوق العالمية للبترو، " وظهر الأمر جليا إثر انهيار أسعار البترول 1986، إذ انخفضت الجباية البترولية في المتوسط من 38% إلى 28% خلال الفترتين (1981-1985) و (1986-1990) تواليًا<sup>4</sup> بذلك تزامن المخطط الخماسي الثاني مع أوضاع دولية ومحلية جد صعبة؛ ففي سنة 1986 بتراجع السوق الدولية للبترو وجدت الجزائر نفسها عاجزة عن تمويل

<sup>1</sup> نويصر بلقاسم، المرجع السابق، ص 184

<sup>2</sup> نويصر بلقاسم، المرجع السابق، ص 184. وكيداني سيدي أحمد، أثر النمو الاقتصادي على عدالة توزيع الدخل في الجزائر مقارنة بالدول العربية: دراسة تحليلية وقياسية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص: اقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، (2012-2013)، ص (213-214). وكريالي بغداد، نظرة عامة على التحولات الاقتصادية في الجزائر، مجلة العوم الإنسانية-جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثامن، سبتمبر 2005. عدد الصفحات (53 - 71)، ص (56-57).

<sup>3</sup> زرنوح ياسمينية، المرجع السابق، ص 170.

<sup>4</sup> كيداني سيدي أحمد، المرجع السابق، ص 217.

مشاريعها. كما أنه على المستوى المحلي شهدت نمو ديمغرافي قابله تضاعف المطالب الاجتماعية، في وقت تعسر على الدولة الوفاء بأداء وظيفتها الاجتماعية وارتفاع مديونيتها الخارجية مع حلول آجال تسديد الديون، ومع ترابط الأوضاع الدولية والمحلية واجهت الجزائر غضبا شعبيا تجسد في أحداث الخامس من أكتوبر 1988.

الجدول رقم (14): توزيع الاستثمارات في المخطط الخماسي الثاني 1985 – 1989 الوحدة: مليار دج

النسبة %	القيمة	القطاعات
5.45	30	الزراعة
1.27	7	الغابات
0.18	1	الصيد البحري
7.45	41	الري
<b>14.36</b>	<b>79</b>	<b>مجموع الفلاحة والري</b>
7.23	39.8	المحروقات
5.14	28.3	الكهرباء
2.01	11.1	البيتروكيمياء
0.54	3	المعادن
3.27	18	الحديد والصلب
4.83	16.6	البناء الميكانيكي-الكهرباء
8.16	47.4	صناعات أخرى
<b>31.67</b>	<b>174.2</b>	<b>مجموع الصناعة</b>
3.45	19	وسائل الإنجاز
2.72	15	وسائل النقل
1.45	08	البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية
2.82	15.85	التخزين والتوزيع
8.27	45.5	المرافق الاقتصادية
01.45	08	الصحة
13.81	76	السكن
8.18	45	التربية والتكوين
3.71	20.45	مرافق اجتماعية أخرى
8	44	التجهيزات الجماعية
<b>100</b>	<b>540</b>	<b>مجموع الاستثمارات</b>

المصدر: كبداني سيدي أحمد، المرجع السابق، ص 217.

تمثل أهم العوامل التي أضعفت الاقتصاد الجزائري في التبعة الاقتصادية، النمو الديمغرافي، والاعتماد المطلق على تصدير منتج واحد. الوضع الذي لم يصل بالنتائج المحققة من الاستثمارات الضخمة في السبعينات إلى مستوى الطموحات المنتظرة؛ وقصد إعادة التوازنات الكلية للاقتصاد الوطني تم توقيف الاستثمار في النشاطات الصناعية، ووجهت الاستثمارات الجديدة إلى تدعيم قطاعات أخرى؛ مما حطم النسيج الصناعي الوطني، وأصبح اعتماد الاقتصاد على الواردات الخارجية بشكل كلي لتلبية احتياجات المؤسسات الصناعية.<sup>1</sup>

بذلك عادت الدولة لتكرار الخطأ الأول بالتركيز على قطاع معين على حساب القطاعات الأخرى؛ رغم أن نجاح التنمية يعتمد على نجاح مختلف أبعادها، وهو ما يوجب الاهتمام بهذه الأخيرة في العملية التنموية بالقدر الذي يضمن تكاملها مع بعضها دون تضخيم ولا تقزيم لدور أي بعد من الأبعاد.

على الصعيد الاجتماعي تراجعت نتائج التشغيل، حيث لم تتعدى 37% في بداية المخطط واستمر التراجع في التشغيل حتى نهايته. فمع بداية 1987 عرفت الجزائر صعوبات جمّة في الحصول على قروض جديدة لتمويل الواردات من المواد الغذائية، ومعدات التجهيز، وخدمة الديون؛ مما دفع بها للاتجاه نحو المؤسسات المالية والنقدية الدولية.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: التنمية في فترة اقتصاد السوق ( 1990-2020 )

أبرز ما نتج عن توجه الجزائر للمؤسسات المالية والنقدية الدولية هو تبنيها لسياسة اقتصاد السوق، بمقتضى الإلتزامات التي وافقت عليها في اتفاقية التثبيت الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي Standby الأولى 1993 و Standby الثانية 1994؛ ولم تقتصر نتائج هذا التوجه على الصعيد الاقتصادي بل تعداه ليفرض عليها التحول سياسيا إلى نظام رأسمالي بتكريسها للتعددية الحزبية دستوريا بإصدار دستور 1989. وما يهمننا في هذه الجزئية من الدراسة هو الجانب الاقتصادي، لذا سنتطرق للبرامج التنموية المطبقة بعد دخول الجزائر اقتصاد السوق.

خلال فترة التسعينات، أصبح الاقتصاد الوطني يعرف وضعية صعبة انجر عنها هشاشة في الجبهة الاجتماعية بسبب العجز عن الوفاء بمطالبها الملحة في تحسين حياتها، ورغم الكلفة الاجتماعية الباهظة،

<sup>1</sup> عبد الله بن دعبدة، التجربة الجزائرية في الإصلاحات الاقتصادية؛ ضمن مؤلف جماعي " الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية"، (مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 1، 1999)، ص (357-358).

<sup>2</sup> نوبصر بلقاسم، المرجع السابق، ص 185.

وجب تسريع وتيرة الإصلاحات الاقتصادية بما يضمن الانتقال السريع نحو اقتصاد السوق.<sup>1</sup> كما تميزت هذه الفترة بوضع أمني متأجج انعكس بشكل سلبي على الاقتصاد الوطني وخاصة فيما يخص الاستثمارات، وهو ما زاد من تحديات التنمية وأضاف معوقا جديدا لها.

عرفت فترة التسعينات عدة تغيرات على مختلف الأصعدة، فكانت نقطة مفصلية في تاريخ الجزائر. وتمثلت أهم هذه التغيرات فيما يلي:

- الانتقال من نظام الأحادية الحزبية إلى نظام التعددية الحزبية والسياسية
  - وقوع الجزائر في أزمة أمنية متمثلة في العنف السياسي ( الحرب على الإرهاب )
  - خصوصية فوضوية للمؤسسات العمومية
  - التباطؤ الشديد في وتيرة التنمية
  - وقوع الجزائر في أزمة مديونية خانقة
  - حدوث أزمات البطالة، السكن، الاستثمار، إضافة إلى مشاكل الخدمات العمومية<sup>2</sup>
- إضافة لارتباط الاقتصاد الجزائري بعائدات النفط فقد ارتبط تقدمه أيضا بتطور الوضع السياسي والاجتماعي خاصة خلال فترة التسعينات، حيث تميز الوضع بعدم استقرار البيئة السياسية والأمنية، والتي ساهمت في تدهور مستوى معيشة السكان، وكبح المبادرة الخاصة، وحتى تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية.<sup>3</sup>
- بعد الأزمات التي تعرضت لها الجزائر استعادت عافيتها على مستويات متعددة بعد 1999، فكان أبرزها استتباب الأمن واسترجاع السلم الأهلي بعد عشرية سوداء، وبفضل الوفرة المالية لعائدات النفط عملت السلطات العمومية على تحقيق التنمية بمختلف أبعادها، ضمن إستراتيجية إصلاح شامل لهياكل الدولة من خلال الشروع في تنفيذ برامج تنموية قائمة على الإنفاق العمومي في إطار التكفل بمقتضيات التنمية الشاملة لجميع القطاعات الوطنية.<sup>4</sup> وفي تنفيذها هذه البرامج التنموية عادت الجزائر للعمل بصيغة التخطيط لفترات زمنية محددة ابتداء من سنة 2001.

<sup>1</sup> نويصر بلقاسم، المرجع السابق، ص 186.

<sup>2</sup> عامر هي، المرجع السابق، ص 220.

<sup>3</sup> OCDE , Perspectives économiques en Afrique 2003, p77.

<sup>4</sup> نويصر بلقاسم، المرجع السابق، ص(189-190)

(1) برنامج الإنعاش الاقتصادي PSRE<sup>1</sup> (2001 – 2004)

حددت الحكومة مدة 3 سنوات لبرنامج الإنعاش الاقتصادي من أجل تحفيز النمو الاقتصادي، والذي شهد أداء منخفضا لاقتراحه بالوضع الاجتماعي والسياسي المتدهور؛ فعمل هذا البرنامج على تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية متمثلة في الحد من الفقر، خلق فرص العمل والحفاظ على التوازنات الجهوية، وتنشيط المناطق الريفية.<sup>2</sup> وذلك من خلال:

✓ دعم النشاطات المنتجة للثروة والقيمة المضافة والموفرة لمناصب العمل

✓ تدعيم الخدمات العمومية في مجال الري والنقل والمنشآت القاعدية وتحقيق التنمية المحلية

✓ تخفيف تكلفة الإصلاحات المنجزة

✓ المساهمة في إعطاء دفع جديد للاقتصاد.<sup>3</sup>

من أجل تحقيق هذه الأهداف تم تخصيص غلاف مالي قدر بـ 525 مليار دينار ما يقارب 7 مليار دولار، موزعة على أربعة برامج أساسية على النحو التالي (الجدول رقم (15)، الوحدة: مليار دينار):<sup>4</sup>

الجدول رقم (15): توزيع استثمارات برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2004)

المجموع بالنسب %	مجموع المبالغ	2004	2003	2002	2001	
40	210.5	2.0	37.6	70.2	100.7	أشغال كبرى وهياكل قاعدية
38.3	204.2	6.5	53.1	72.8	71.8	تنمية محلية وبشرية
12.3	65.4	12.0	22.5	20.3	10.6	الفلاحة والصيد البحري
8.4	45.0	-	-	15	30	دعم الإصلاحات
100	524.7	20.5	113.9	185.9	205.4	المجموع

المصدر: طارق قندوز وآخرون، المرجع السابق، ص 194.

<sup>1</sup> PSRE: اختصار لـ Programme de Soutien à la Relance Economique

<sup>2</sup> Sabeur chouiref mokhtaria, **La situation socio-économique récente en l'Algérie**. Revue EL-Bahith en Sciences Humaines et Sociales , 10 (05) / 2018.Algérie, ( P.P .243-250), P 247.

<sup>3</sup> سايح بوزيد، المرجع السابق، ص 345.

<sup>4</sup> طارق قندوز وآخرون، المخططات الخماسية التنموية في الجزائر 2001-2014 في مواجهة الفقر، البطالة والتضخم، مجلة دراسات إنسانية واجتماعية، جامعة وهران 1، العدد 7، جانفي 2017، عدد الصفحات (189-215)، ص 194.

يوضح الجدول أعلاه أن أكبر نسبة استثمارات كانت للأشغال الكبرى والهياكل القاعدية (40.1%) وهذا نظرا لأهميتها في النهوض بالاقتصاد الوطني، خاصة الهياكل القاعدية باعتبارها حجر الأساس في التنمية الاقتصادية. وفي إطار السعي لتحقيق التوازن الجهوي وتنشيط التنمية الريفية كان التوجه لدعم التنمية المحلية إذ تعتبر التوجه الكفيل بتلبية المطالب الاجتماعية، كما يمكن أن تكون مساهما رئيسيا ضمن بدائل الاقتصاد الريعي، وبالموازاة مع ذلك وجب الاهتمام بالتنمية البشرية باعتبارها فاعلا أساسيا ضمن معادلة التنمية؛ لذا احتلت التنمية المحلية والبشرية في هذا البرنامج الترتيب الثاني بما يقارب 39% من مجموع استثمارات، " بتخصيص 114 مليار دينار للتنمية المحلية، و90.2 مليار دينار لتطوير الموارد البشرية.<sup>1</sup> ويليه قطاع الفلاحة والصيد البحري بـ 12.4% وهذا تعزيزا لقيمة الأرض واستغلالا للإمكانات الفلاحية المتوفرة والاستفادة من الشريط الساحلي (1200 كلم). أما برنامج دعم الإصلاحات فخصص له نسبة 8.6% كونه داعما لمختلف الإصلاحات التي من شأنها المساعدة في تسهيل إنجاز استثمارات PSRE .

## (2) البرنامج التكميلي لدعم النمو<sup>2</sup> PCSC (2005 – 2009)

هو برنامج تكميلي لبرنامج الإنعاش الاقتصادي، فهو يهدف إلى دعم التنمية الاقتصادية وتطوير المنشآت القاعدية والارتقاء بالمستوى المعيشي للسكان.<sup>3</sup> خصص له مبلغ 55 مليار دولار، ما يعادل 4202.7 مليار د ج، وقد بلغ عدد المشاريع خلال هذا البرنامج 20247 مشروع ما بين العمومي والخاص والمختلط؛<sup>4</sup> بإعطاء الأولوية لتدعيم البنية التحتية وتنشيط القطاعات الاقتصادية ومكافحة البطالة، وقد بلغ حجم الاستثمار العمومي خلال هذا البرنامج في المتوسط حوالي 27%.<sup>5</sup> ويرجع ذلك للمبلغ الضخم الذي خصص للبرنامج والذي وصل إلى 8 أضعاف ما خصص للبرنامج السابق (برنامج الإنعاش الاقتصادي)؛ وهذا نتيجة ارتفاع العائدات النفطية.

وُزِع البرنامج التكميلي لدعم النمو على خمس قطاعات رئيسية (الجدول رقم (16))

<sup>1</sup> OCDE, , **Perspectives économiques en Afrique 2003**, P 81.

<sup>2</sup> PCSC : اختصار لـ Programme Complémentaire de Soutien à la Croissance

<sup>3</sup> نور الدين حاروش، ربيعة حروش، التنمية المحلية في الجزائر بين نمطية البرامج وخصوصيات الأقاليم، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد 2، 2021. عدد الصفحات (488-510)، ص 492.

<sup>4</sup> هدى بن محمد، عرض وتحليل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001-2019، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، العدد 5، يناير 2020. عدد الصفحات (35-68)، ص 44.

<sup>5</sup> طارق قندوز وآخرون، المرجع السابق، ص 195.

الجدول رقم (16): توزيع استثمارات البرنامج التكميلي لدعم النمو 2005 – 2009.

النسبة المئوية %	المجموع (مليار د ج)	
45.5	1908.5	تحسين ظروف معيشة السكان
	555	السكن
	399.5	التربية، التعليم العالي، التكوين المهني
	200	البرامج البلدية للتنمية
	250	تنمية مناطق الجنوب والهضاب العليا
	192.5	تزويد السكان بالماء والكهرباء والغاز
	311.5	قطاع الشباب والرياضة، الثقافة، الصحة العمومية،
		التهيئة العمرانية، تطوير وسائل الإعلام
40.5	1703.1	تطوير الهياكل القاعدية
	1300	قطاع النقل ولأشغال العمومية
	393	قطاع المياه
	10.15	قطاع التهيئة العمرانية
8	337.2	دعم التنمية الاقتصادية
	312	الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري
	18	الصناعة وترقية الاستثمار
	7.2	السياحة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والحرف
4.8	203.9	تطوير الخدمة العمومية
	99	العدالة والداخلية
	88.6	المالية والتجارة وباقي الإدارات العمومية
	16.3	البريد والتكنولوجيات الحديثة والاتصال
1.2	50	تطوير التكنولوجيا الحديثة للاتصال
100	4202.7	المجموع

المصدر: كبداني سيدي أحمد، المرجع السابق، ص 257.

تمثلت أهداف البرنامج التكميلي لدعم النمو<sup>1</sup> فيما يلي:

✓ تدعيم الإنجازات المحققة في برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004)

✓ تنمية النشاط التجاري ورفع مستوى النمو الاقتصادي

<sup>1</sup> Sabeur chouiref mokhtaria, OP-CIT, p248.

- ✓ تعزيز الموارد الطبيعية المحلية والوطنية للدولة
  - ✓ خلق أكثر من 2 مليون فرصة عمل، بما في ذلك 100.000 مشروع الطريق السريع شرق/غرب
  - ✓ العمل على تحقيق التنمية المتوازنة وتغطية الحاجات الضرورية للسكان
  - ✓ دعم الأنشطة التي تخلق قيمة مضافة وفرص عمل.
- يبين الجدول أعلاه أن تحسين ظروف معيشة السكان قد استقطب الاهتمام الأكبر بنسبة 45.5% من استثمارات البرنامج التكميلي، ويمكن إيعاز ذلك لأهمية الجانب الاجتماعي من توفير للصحة والسكن والتعليم وغيرها في تحقيق أهم أهداف البرنامج، كما أولت الدولة اهتمامها لبعث التنمية المحلية وتحقيق التوازن الجهوي من خلال البرامج البلدية للتنمية و برامج تنمية مناطق الجنوب والهضاب العليا. وفي إطار استكمال برنامج الإنعاش الاقتصادي كان الاهتمام الثاني لتطوير الهياكل القاعدية بنسبة 40.5% نظرا لكونه محفزا قويا للاستثمار، ومن أهم عوامل رفع مستوى النمو الاقتصادي. في حين أن دعم التنمية الاقتصادية لم يحظى بالاهتمام الكافي، إذ أن ما خصص له (8%) لا يفي بمتطلبات القطاع الاقتصادي. ثم يأتي اهتمام الدولة بتطوير وتحديث كل من القطاع الخدماتي (4.8%) والتكنولوجيا الحديثة للاتصال (1.2%) باعتبارهما مساعدين مهمين في تطوير الجانب الاقتصادي والاجتماعي.

زيادة على ذلك، وسعيا لتقليص الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين الأقاليم خاصة مع تحسن الوضعية المالية لخزينة الدولة جاء الاهتمام بمناطق الجنوب والهضاب العليا بإضافة برنامجين خاصين بهما-مناطق الجنوب ومناطق الهضاب العليا- في إطار PCSC. ومع إضافة الموارد المتبقية من مخطط دعم الإنعاش والتحويلات الخاصة بالخزينة العمومية وصلت القيمة النهائية للبرنامج التكميلي لدعم النمو إلى 8705 مليار دج.

#### الجدول رقم (17): القيمة النهائية للبرنامج التكميلي لدعم النمو 2005-2009

المجموع	2009	2008	2007	2006	2005	2004	
1071	/	/	/	/	/	1071	مخطط دعم الإنعاش
5394	260	260	260	3341	1273	/	البرنامج التكميلي لدعم النمو الأصلي
432	/	/	182	250	/	/	برنامج الجنوب
668	/	/	391	277	/	/	برنامج الهضاب العليا
1140	160	205	244	304	227	/	تحويلات حسابات الخزينة
8705	420	465	1077	4172	1500	1071	المجموع العام

المصدر: كبداني سيدي أحمد، المرجع السابق، ص 272

## (3) البرنامج الخماسي للتنمية (2010-2014)

في إطار إعطاء دفعة قوية لمختلف القطاعات الاقتصادية والاستجابة لمتطلبات السكان وتحسين المعيشة؛ استكملت البرامج السابقة ببرنامج توطيد النمو الاقتصادي بتخصيص مالي قدر بـ 286 مليار دولار، وقد انقسم البرنامج إلى قسمين أساسيين هما:

- 1/ استكمال المشاريع الكبرى الجاري إنجازها بمبلغ 130 مليار دولار أي ما يعادل 9700 مليار د ج
- 2/ مشاريع جديدة بمبلغ 156 مليار دولار أي ما يعادل 11534 مليار د ج.<sup>1</sup>

على أساس هذا التقسيم للبرنامج الخماسي للتنمية يتضح أنه تكملة للبرنامج التكميلي لدعم النمو الذي أُضيف له عدة برامج تنموية تكميلية منها برنامج تنمية الهضاب العليا ومنطقة الجنوب، حيث خصص لاستكمال مختلف المشاريع الكبرى (السكك الحديدية، الطرق، المياه،...) حوالي 45% من إجمالي مخصصاته؛ وخصصت النسبة المتبقية (55%) لإطلاق مشاريع تنموية جديدة. ذلك أن العملية التنموية تستوجب تراكم واستمرار الجهود مع ضرورة التطوير والإصلاح.

عمل هذا البرنامج على تحقيق عدة أهداف ضمن ديناميكية إعادة الإعمار الوطني المطلقة قبل عشر سنوات؛ وشملت هذه الأهداف تعزيز التنمية المحلية بالبلاد من خلال الاهتمام بدعم التنمية البشرية، تحسين ظروف العيش في الريف، الاستمرار في توسيع قاعدة السكن، مواصلة التجديد الفلاحي والريفي وتحسين الأمن الغذائي بالبلاد.<sup>2</sup> كما هدف إلى ترقية وتطوير اقتصاد المعرفة، وتحسين مناخ الاستثمار إضافة إلى تهمين الموارد الطاقوية والمنجمية وتهمين القدرات السياحية والصناعات التقليدية.<sup>3</sup>

في إطار السعي لتحقيق هذه الأهداف كان توزيع استثمارات البرنامج الخماسي للتنمية على النحو التالي:

<sup>1</sup> أنظر: نور الدين حاروش، ربيعة حروش، المرجع السابق، ص 492. و هدى بن محمد، المرجع السابق، ص 47.  
<sup>2</sup> بيسار عبد الحكيم، أثر سياسات وبرامج التنمية الريفية على التنمية المحلية -دراسة قياسية لمجموعة من الولايات للفترة 2000-2016، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية-تخصص علوم اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، 2018-2019، ص 125.  
<sup>3</sup> هدى بن محمد، المرجع السابق، ص 48.

الجدول رقم (18): توزيع استثمارات البرنامج الخماسي للتنمية 2010-2014

النسبة %	المبلغ (مليار دج)	القطاع
45.42	9903	1- برنامج تحسين ظروف معيشة السكان
	3700	السكن
	1898	التربية، التعليم العالي، التكوين المهني
	619	الصحة
	1800	تحسين وسائل وخدمات الإدارات العمومية
	1886	قطاع الشباب والرياضة، الثقافة، الصحة العمومية، التهيئة العمرانية، تطوير وسائل الإعلام والشؤون الدينية
38.52	8400	2- برنامج تطوير الهياكل القاعدية
	5900	قطاع النقل والأشغال العمومية
	2000	قطاع المياه
	500	قطاع التهيئة العمرانية
16.05	3500	3- برنامج دعم التنمية الاقتصادية
	1000	الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري
	2000	دعم القطاع الصناعي العمومية
	500	دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والتشغيل

المصدر: كبداني سيدي أحمد، المرجع السابق، ص 259.

من خلال جدول توزيع استثمارات هذا المخطط يتجلى سعي الحكومة المتواصل لتحسين ظروف معيشة السكان بتخصيص ما نسبته 45.42% موزعة على عدة برامج في إطار الاهتمام بالتنمية البشرية والمحلية، فشملت هذه البرامج السكن، الصحة، التعليم وتحسين الخدمات... وغيرها من البرامج ذات الصلة. ويهدف تطوير اقتصاد المعرفة جاء الاهتمام ببرامج التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، وذلك سعياً لتأهيل المورد البشري والارتقاء به.

لم يكن الاهتمام بتطوير الهياكل القاعدية بالاستثمار الجديد في هذا المخطط نظراً لأهميته في تسهيل وتحفيز المناخ الاستثماري؛ واستكمالاً للجهود المبذولة سابقاً في قطاع النقل والأشغال العمومية والتهيئة العمرانية وكذا في قطاع المياه، ولعلاقتها المباشرة بتحسين مؤشرات التنمية الاقتصادية، فقد رُصد مبلغ 8400 مليار دج وهو ثاني أكبر استثمار في المخطط الخماسي للتنمية.

بالموازاة مع ذلك اهتمت الدولة بدعم التنمية الاقتصادية بمبلغ 3500 مليار دج موزعة على الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري عملا على تحقيق هدف تحسين كل من الأمن الغذائي وظروف العيش في الريف. والقطاع الصناعي العمومي كونه الأكثر استقطابا لليد العاملة. إضافة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة لدعم الحركة الاقتصادية المحلية.

#### (4) برنامج توطيد النمو الاقتصادي<sup>1</sup> PCCE (2015 – 2019)

تم الشروع في برنامج توطيد النمو الاقتصادي بداية من سنة 2015 بغلاف مالي قدر بـ 22.100 مليار دج ( 280 مليار دولار) يستهدف بلوغ نسبة نمو 7% مع آفاق 2019.<sup>2</sup>

لم تختلف أهداف PCCE عن أهداف البرامج السابقة؛ حيث استطردت الدولة جهودها التنموية ببرنامج توطيد النمو الاقتصادي، في إطار برامج دعم الإنعاش الاقتصادي التي انطلقت فيها منذ أكثر من 10 سنوات مضت. وهذا حفاظا على المكاسب الاجتماعية والاقتصادية المحققة سابقا؛ مع العمل على تعزيزها من خلال الاستمرار في دعمها وتطويرها. ذلك أن تحقيق النمو الاقتصادي لا يتوقف عند مستوى معين لارتباطه بالتغيرات الوطنية والدولية؛ كما أن العملية التنموية تتميز بالاستمرارية والتطور.

على ضوء هذه الأهداف حظيت التنمية المحلية بالاهتمام بتخصيص مالي قُدر بحوالي 4705 مليار دج موجه للجماعات المحلية بغرض إنجاز نحو 2700 عملية في إطار البرامج التنموية البلدية وأزيد من 22000 عملية في إطار البرامج التنموية الفرعية؛ إضافة إلى عملية رقمنة الحالة المدنية في أجل أقصاه سنتين. بما يسمح باستمرار الحركة التنموية وتطويرها.<sup>3</sup>

تزامن PCCE مع وضع مالي صعب للجزائر نتيجة التراجع الذي شهدته السوق النفطية منذ منتصف 2014، واستمر انخفاض الأسعار مع حلول 2015، الوضع الذي انعكس سلبا على أهداف البرنامج. ووجه الخطاب السياسي لاحتمية تنويع الاقتصاد والخروج من دائرة المحروقات. " فقد أكد الوزير الأول-عبد المالك سلال-على ضرورة عدم حصر تطوير الاقتصاد الوطني في قطاع المحروقات وسلط الضوء على دور المؤسسات في خلق الثروة."<sup>4</sup>

<sup>1</sup> PCCE : اختصار لـ Programme de Consolidation de la Croissance Economique

<sup>2</sup> نور الدين حاروش، ربيعة حروش، المرجع السابق، ص 492.

<sup>3</sup> نور الدين حاروش، ربيعة حروش، المرجع السابق، ص (492-493).

<sup>4</sup> قنادزة جميلة، الشراكة العمومية الخاصة والتنمية الاقتصادية في الجزائر، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، الجزائر، ص 148

في ذات السياق تبنت الدولة مجموعة من الإجراءات بهدف ترشيد النفقات العامة من أجل تدارك الوضع الاقتصادي. فعمدت إلى تجميد المشاريع التي لم يُنطلق فيها، والحفاظ على المشاريع ذات الأولوية القصوى أو ذات العائد الاستثماري.<sup>1</sup>

### 5) تنمية المناطق الحدودية:

حدد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لآفاق 2030 تسعة مناطق حدودية، تشمل 12 ولاية و3 ولايات منتدبة (قبل التقسيم الإداري الجديد)، و57 بلدية. بخط حدودي مع 7 بلدان بلغ 6385 كلم (الملحق 01). وتقدر مساحة المناطق الحدودية بـ 928720 كلم<sup>2</sup> وهو ما يعادل 39٪ من المساحة الإجمالية للوطن. وبعدد سكان قدر بـ 869280 نسمة أي ما يمثل 2٪ من إجمالي عدد السكان؛ بينما تختلف الكثافة السكانية على مستوى البلديات الحدودية.<sup>2</sup>

تحتل المناطق الحدودية مواقع إستراتيجية بالنسبة للوطن باعتبارها بوابات لتوطيد العلاقات الدولية ضمن النطاق الجغرافي المشترك. وكما يمكن أن تكون فاعلا مهما في تحقيق التنمية الوطنية بتنشيطها لمختلف التعاملات مع دول الجوار، فيمكنها أيضا أن تكون مصدر تهديد للاقتصاد الوطني، ناهيك عن الوضع الأمني. وذلك أنها تمثل الفضاءات الأمثل لتنامي وانتشار العديد من التهديدات مثل الإرهاب، الهجرة غير الشرعية، التهريب، الجريمة المنظمة وغيرها، هذا في حالة ضعف حضور الدولة في هذه المناطق. وتتأكد قوة حضورها من ضعفه من خلال الوضع الاجتماعي والاقتصادي لمناطقها الحدودية كدعم لحضورها العسكري في حراسة الحدود.

إن الاهتمام بتنمية المناطق الحدودية يمكن أن يكون له الأثر الكبير في الحد من التهديدات الأمنية، ولا يقتصر التعامل مع هذه الأخيرة الاعتماد على الأدوات الأمنية والعسكرية فقط، وإنما يعتمد أيضا على تحسين

<sup>1</sup> أنظر: العالية مناد، مزريق عاشور، مدى مساهمة البرامج التنموية التي تبنتها الجزائر في تحقيق التنمية المستدامة بالإسقاط على الفترة الممتدة من 2001 إلى غاية 2019. مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 16 العدد 22، 2020؛ عدد الصفحات (207-222)، ص 212. ونور الدين بلقيل، الهاشمي بن واضح، برنامج توطيد النمو الاقتصادي (2015-2019) كممول أساسي للمخطط البلدي للتنمية (PCD)-دراسة ميدانية ببلديات دائرة أولاد دراج، المسيلة-وفقا لمشاريع 2015. مجلة الدراسات المالية والمحاسبية، الجزائر، العدد 8، 2017. عدد الصفحات (649-663)، ص 616.

<sup>2</sup> المناطق الحدودية التسعة هي: الساحل الشرقي، التل الشرقي، التل الغربي، الهضاب العليا-شرق، الهضاب العليا-غرب، الجنوب-شرق، الجنوب الكبير-شرق، الجنوب الكبير، الجنوب-غرب. الولايات: الطارف، سوق أهراس، تبسة، الوادي، ورقلة، إليزي، تمنراست، أدرار، تندوف، بشار، النعامة، تلمسان. البلدان الحدودية: المغرب 1601 كلم، مالي 1376 كلم، ليبيا 982 كلم، تونس 965 كلم، النيجر 956 كلم، موريتانيا 463 كلم، الصحراء العربية 42 كلم. أقصى كثافة سكانية ببلدية مغنية (ولاية تلمسان) 390 نسمة/كلم<sup>2</sup>، وأدنى كثافة سكانية ببلدية تازروك (ولاية تمنراست) 0.07 نسمة/كلم<sup>2</sup>. وزارة الداخلية والجماعات المحلية وتهيئة الإقليم، المديرية العامة لتهيئة الإقليم وجاذبيته، الإستراتيجية الوطنية المتعلقة بتهيئة المناطق الحدودية وتنميتها (المخطط الوطني لتهيئة الإقليم 2030). على الرابط [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)

الوضع الاقتصادي لهذه المناطق؛ والذي يعد سببا في تحولها من كونها ثروة إلى عبء على الدولة.<sup>1</sup> وهو ما جعل الدولة تعتمد معيار السيادة في إصلاحها الإقليمي الأخير، ونجم عنه استحداث كل من جانت، عين قزام، ويرج باجي مختار.

وتشهد المناطق الحدودية الوطنية عدة مشاكل تتم عن ضعف حضور الدولة فيها بالأخص في الحدود الغربية والجنوبية، وهو ما يُضعف من خطر التهديدات الأمنية على اختلافها، خاصة بوجود طول شريط حدودي لا يستهان به، وكثرة الدول المجاورة (07) وما يحدث فيها من توترات أمنية.

وتتجلى هذه المشاكل عموما فيما يلي:

- ✓ تأخر في ديناميكيات التنمية
- ✓ نقص في التجهيزات الجماعية والمنشآت القاعدية والخدمات
- ✓ العزلة ونقص الاتصال
- ✓ البعد عن الأقطاب الحضرية، ونقص الهياكل الأساسية للنقل
- ✓ نقص القواعد الإنتاجية والفضاءات المجهزة
- ✓ نزوح معتبر عبر الحدود الجنوبية
- وبناء عليه تم إعداد إستراتيجية وطنية في مجال تهيئة إقليم المناطق الحدودية تهدف إلى:
- ✓ تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتحسين ظروف معيشة سكان هذه المناطق
- ✓ مراقبة المناطق الحساسة لاسيما في سياق تدفقات الهجرة والنشاطات غير الشرعية
- ✓ ترقية انفتاح الإقليم على المغرب العربي وإفريقيا جنوب الصحراء في ظروف جيدة<sup>2</sup>

حيث سيعمل تحقيق هذه الأهداف على احتواء المناطق الحدودية وتحويلها من مصدر تهديد إلى مصدر لخلق الثروة، ولا يتحقق ذلك إلا بتنمية وتطوير هذه المناطق بداية بتحسين الظروف المعيشية للسكان وهو ما سيعزز استقرار الساكنة المحلية. كما أن خروجها من دائرة العزلة يكون بتوفير الهياكل الأساسية للنقل والتي ستربطها بالأقطار الحضرية من جهة، وتسهل مراقبة المناطق الحساسة، وتعزز عملية انفتاح الإقليم الوطني على المغرب العربي وإفريقيا جنوب الصحراء من جهة أخرى.

<sup>1</sup> عبد الهادي عباد، منير راجحي، تنمية وتطوير المناطق الحدودية كآلية لمواجهة التهديدات الأمنية في دول المغرب العربي (مقاربة من منظور الاقتصاد السياسي)، المجلة الجزائرية للاقتصاد السياسي، المجلد 01، العدد 01، جوان 2019. عدد الصفحات (7-18)، ص 8.

<sup>2</sup> وزارة الداخلية والجماعات المحلية وتهيئة الإقليم، المرجع السابق.

وعلى صعيد آخر، بادرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية يومي 13 و14 أكتوبر 2018 إلى عقد ملتقى وطني حول المناطق الحدودية باعتبارها فضاءات جيوسراتيجية بهدف تعميم هذه الإستراتيجية والتوصل إلى برنامج خاص بتنمية المناطق الحدودية من خلال دراسات تشاورية ورؤية متعددة القطاعات وعابرة للحدود.<sup>1</sup>

من هذا المنطلق، فقد أولت الدولة اهتمامها بالمناطق الحدودية بوضعها لبرامج خاصة بتنمية هذه المناطق اجتماعيا واقتصاديا نظرا لأهميتها الجيوسراتيجية وكونها جزء لا يتجزأ من الإقليم الوطني. بالإضافة إلى عقد لقاءات أكاديمية بخصوص هذه المناطق من شأنها إعطاء رؤية شاملة ومتكاملة للنهوض بها وجعلها أقطابا تنموية خلافة للثروة.

### 6) تنمية مناطق الظل:

ظهر مصطلح مناطق الظل خلال مجلس الحكومة-الولاية المنعقد في 16 فيفري 2020، حيث تم عرض تحقيق يظهر المعاناة التي يعيشها قاطنو المناطق المعزولة والمحرومة من التنمية، والتي أُطلق عليها مصطلح " مناطق الظل". ليصبح فيما بعد مصطلحا سياسيا، اجتماعيا واقتصاديا يعبر عن بؤر التخلف في أنحاء الوطن.<sup>2</sup>

تتشرك هذه المناطق في عديد المشاكل التي وضعتها في خانة هذا التصنيف، إذ أنها تعاني من الانعدام التام لمتطلبات العيش الكريم، أو بأحسن الأحوال العجز عن تلبية هذه المتطلبات بشكل جيد. (المياه الصالحة للشرب، الصرف الصحي، الغاز الطبيعي والكهرباء، الخدمات الصحية، ...). وقد تم الأخذ بهذه الاحتياجات في عملية إحصاء المناطق المحرومة وتصنيفها كمناطق ظل.

حيث تصنف كمنطقة ظل كل منطقة تتميز بما يلي<sup>3</sup>:

1- بدرجة أولى، المناطق غير المزودة ب :

- المياه الصالحة للشرب، وشبكة الصرف الصحي

<sup>1</sup> نور الدين حاروش، رفيقة حروش، المرجع السابق، ص494.

<sup>2</sup> وردة حدوش، سامي بسة، ماهية مناطق الظل وقراءة في وضعية البرنامج الاستعجالي الخاص بمناطق الظل، مجلة السياسة العالمية، المجلد 05، العدد الخاص 01، 2021، عدد الصفحات (08-18)، ص10

<sup>3</sup> رشام كهيبة، هاني مجّد، مظاهر التخلف الريفي وسبل تحقيق التنمية الريفية المستدامة للنهوض بمناطق الظل في الجزائر، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني حول: التنمية الريفية في الجزائر كسبيل لإدماج مناطق الظل في السياسات التنموية الوطنية المنعقد في جامعة أكلي محمد أولحاج-البويرة، يوم 09 ماي 2022، ص130

- شبكات الكهرباء والغاز الطبيعي

- النقل العمومي والمراكز الصحية

- الطرقات وغياب الأمن

2- بدرجة أقل المناطق التي:

- لا تتوفر على الإطعام المدرسي، التدفئة المدرسية، ملعب جوارى

- المتوفرة على اكتظاظ الأقسام، وخطر طبيعي (واد، انجراف...)

هذا مع الأخذ بعين الاعتبار في إعطاء الأولوية في تصنيف المناطق ما يلي<sup>1</sup>:

- بعد المنطقة عن مركز البلدية (مقر البلدية)

- المساحة التقريبية للمنطقة وعدد السكان

- بعد المنطقة عن المدرسة الابتدائية الأقرب وكذا المتوسطة الأقرب

- بعد المنطقة عن أقرب مركز صحي

- بعد المنطقة عن أقرب سوق.

بمجرد النظر لهذه الاحتياجات يتضح أنها أولويات يُفترض تم الاهتمام بها في مختلف المخططات البرامج التنموية السابقة من خلال الاهتمام بالتنمية المحلية والمجسدة بالمخططات البلدية للتنمية (PCD) وكذا المخططات القطاعية غير الممركزة (PSD) والتي تعطي الأولوية للاحتياجات الضرورية في إعدادها- كما سيتم توضيحه لاحقاً.

على أساس المعايير السابقة تم إحصاء مناطق الظل وبرمجة مشاريع تنموية خاصة بها كما يلي<sup>2</sup>:

❖ عدد مناطق الظل المحددة: 13587 منطقة

❖ عدد المشاريع المبرمجة: 32700 مشروع

❖ السكان المعنيون: 8.5 مليون نسمة (20% من مجموع السكان)

❖ الغلاف المالي اللازم: 480.42 مليار

❖ المشاريع المتوفرة على التمويل: 12.841 مشروع بتخصيص مالي قدر بـ 188.42 مليار

<sup>1</sup> ورده حدوش، سامي بسة، المرجع السابق، ص12.

<sup>2</sup> رزقي حياة، أوسعديت آمال، واقع التنمية المحلية المستدامة في مناطق الظل ضمن مخطط الإنعاش الاقتصادي (2020-2024)، مداخلة مقدمة ضمن أعمال المنتدى الوطني حول: التنمية الريفية في الجزائر كسبيل لإدماج مناطق الظل في السياسات التنموية الوطنية، المرجع السابق، ص177

- ❖ المشاريع غير المتوفرة على التمويل: 19.850 مشروع بمبلغ إجمالي قدره 292 مليار.
- ❖ في إطار الخطة المستعجلة للتكفل بمناطق الظل سمحت المشاريع المنجزة بتحقيق ما يلي<sup>1</sup>:
- ❖ ربط 173489 بشبكة التزويد بمياه الشرب
- ❖ ربط 79548 أسرة بشبكة الصرف الصحي
- ❖ إنجاز 375 وإعادة تأهيل 298 مدرسة
- ❖ إنجاز 1323 كلم من الطرق و 515 حافلة نقل مدرسي
- ❖ توصيل 33124 منزل بالطاقة الكهربائية وتوصيل 48252 أسرة بالغاز الطبيعي.

بغض النظر عن المجهودات المبذولة في التكفل بمناطق الظل، هذا المصطلح المتداول مؤخرا والذي يعبر عن المناطق التي لم ترى نور التنمية بتدني مستوى العيش فيها، فإن الإشكال المطروح هو سبب ظهورها؛ فمنذ ستينات القرن الماضي سعت السلطات الجزائرية لتحقيق التنمية المحلية بعدد البرامج الوطنية والمحلية والخاصة والتي رصد لها -في مجملها- مبالغ جد ضخمة؛ ولم تقتصر مناطق الظل على الريف والبلديات الفقيرة وإنما حتى في المدن الكبرى. وما ظهورها إلا دليل عن فشل السياسات التنموية وخاصة المحلية منها، وعجز المسؤولين من مختلف المستويات (المحلي والمركزي) عن تجسيدها فعليا على أرض الواقع.

تعددت عوامل ظهور مناطق الظل في الجزائر، ولعل أبرزها غياب سياسة وطنية عادلة في توزيع الريع، عدم نجاح سياسات التوازن الجهوي التي تبنتها الحكومة منذ الاستقلال أين كان التركيز على المدن الكبرى في مقابل تمهيش الريف أدى إلى النزوح إلى المدن وتشكيل مناطق فقيرة في ضواحيها.<sup>2</sup> وأنتج في النهاية مناطق ظل في المدن والريف معا.

### المبحث الأول: تشخيص المخططات التنموية المحلية (PSD / PCD)

في إطارها القانوني تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية المالية؛ وتعددت مواردها بين الذاتية والخارجية وكذا صلاحيتها في مقابل وفائها بحاجيات المواطنين والنهوض بالتنمية على المستوى المحلي. ونظرا لضعف الإيرادات الذاتية -كما سبق بيانه- تعتبر الموارد الخارجية وخاصة الإعانات الحكومية أهم مورد لتمويل عملية التنمية محليا، لذا لجأت الدولة إلى وضع مخططات تنموية تختلف باختلاف نطاق تطبيقها. وباعتبار البلدية والولاية

<sup>1</sup> رشام كهينة، هاني مجذ، المرجع السابق، ص (132-133).

<sup>2</sup> نور الدين حاروش، ربيعة حروش، المرجع السابق، ص 594.

هما محل الدراسة نركز على المخطط البلدي للتنمية (PCD) الذي يتم على مستوى البلدية والمخطط القطاعي غير المراكز (PSD) الذي يتم على مستوى الولاية.

### المطلب الأول: المخططات التنموية على مستوى البلدية

نظرا لأهمية التخطيط في العملية التنموية فقد تم العمل به على مستوى البلدية من خلال الصلاحيات الممنوحة لها في مجال التهيئة والتعمير والمذكورة سلفا؛ وهذا اعتمادا على أدوات التهيئة والتعمير. وقبل التفصيل في PCD نتطرق لكل من PDAU و POS بشكل وجيز باعتبارهما من البرامج التنموية المحلية<sup>1</sup>:

#### 1/ أدوات التهيئة والتعمير:

1-1/ المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU): يحكم هذا المخطط القانون 90-29 المعدل والمتمم بالقانون 04-05 المذكور سلفا والمرسوم 91-177<sup>2</sup>. يُعتبر PDAU مخططا استشرافيا حيث يُوضع لمدة 20 سنة، يهتم بتشخيص واقع التهيئة في البلديات ودراسة احتمالات التهيئة المستقبلية. يتم إعداده بمبادرة من رئيس المجلس البلدي<sup>3</sup>؛ ويُستكمل PDAU بمخطط شغل الأراضي.

1-2/ مخطط شغل الأراضي (POS): وفق القانون 90-29 السالف الذكر، وفي إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل حقوق استخدام الأراضي والبناء؛ وتُلزم كل بلدية القيام به بمبادرة من رئيسها. أما إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، فقد حددها المرسوم 91-178<sup>4</sup>

2/ المخطط البلدي للتنمية (P.C.D): يعتبر هذا المخطط مجموعة من الوسائل القانونية والمالية التي تسمح للجماعات المحلية بتقدير وتجسيد سياستها التنموية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية<sup>5</sup> بذلك يجسد هو الآخر مبدأ اللامركزية المكرس منذ الاستقلال؛ فمع بداية أول إصلاح للجماعات المحلية 1967 اعتمدت

<sup>1</sup> للمزيد من التفاصيل أنظر الفصل الثاني إعداد السياسات التنموية من قبل الدولة ل: سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، (رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية. كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012).

<sup>2</sup> ج ج د ش، المرسوم التنفيذي رقم 91-177 مؤرخ في 14 ذي القعدة 1411 الموافق 28 ماي 1991 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر ع 26 الصادرة 01 يونيو 1991.

<sup>3</sup> إذا كان يخص أكثر من بلدية فإن إعداده يكون بمبادرة المجالس البلدية المعنية. أنظر المرسوم 91-177، المذكور سابقا.

<sup>4</sup> المرسوم التنفيذي رقم 91-178 مؤرخ في 14 ذي القعدة 1411 الموافق 28 ماي 1991 يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر ع 26 الصادرة 01 يونيو 1991.

<sup>5</sup> يوسف سلاوي، المرجع السابق، ص 100.

البلديات على " برنامج التجهيز المحلي " والذي يضعه المجلس الشعبي البلدي في حدود موارده والوسائل الموجودة تحت تصرفه ويكون وفقا للمخطط الوطني للتنمية<sup>1</sup>

في سنة 1973 تم إصدار أول مرسوم خاص بالمخططات التنموية البلدية حيث تعلق بشروط تسييرها وتنفيذها<sup>2</sup>؛ يشمل هذا المخطط استثمارات تتعلق بالبلدية تحتوي على التجهيزات الوطنية للتنمية مهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين، فيدعم بصفة أساسية القاعدة الاقتصادية والمتمثلة في البلدية باعتبارها النواة الأصلية في التنظيم الإداري الجزائري.<sup>3</sup> فبالنسبة للدولة تمثل هذه المخططات أداة فعالة للتخطيط الإقليمي على المستوى المحلي، الهدف منها تحقيق التنمية الشاملة بتحقيق أهداف متفاوتة المدى.<sup>4</sup>

بما أن التخطيط الإقليمي هو الركيزة الأساسية والمنطلق الفعلي لتجسيد هذه المخططات فهو من ضمن الصلاحيات المتنازل عنها من قبل السلطة المركزية للبلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية، فقد أكد المشرع على ضرورة التخطيط على المستوى المحلي في عديد النصوص،<sup>5</sup> منها ما جاء في القانون الحالي للبلدية 10-11 في مادته 107.<sup>6</sup>

استنادا لهذه المادة يكون المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول عن العملية التنموية ضمن نطاق إقليمه الجغرافي، إذ أدى تباين الأقاليم إلى ضرورة إعداد كل بلدية لمخططاتها التنموية وفق احتياجات ومتطلبات سكانها؛ مع وجوب احترام الإطار العام للمخطط البلدي. من هذا المنطلق نتطرق فيما يلي إلى تشخيص المخطط البلدي للتنمية من بداية اقتراح مشاريعه إلى غاية تجسيده على أرض الواقع مع التركيز على دور البلدية باعتباره مخططا خاصا بها.

<sup>1</sup> المادة 135 من الأمر 67-24، السالف الذكر.

<sup>2</sup> ج ج د ش، المرسوم رقم 73-136، المؤرخ في 10 رجب 1393 الموافق ل 9 أوت 1973 يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية. ج ر ع 67، الصادرة 21 أوت 1973.

<sup>3</sup> عبايدية سارة، المرجع السابق، ص، ص 114-115

<sup>4</sup> خنفري خيضر، المرجع السابق، ص (123-125)

<sup>5</sup> من جملة هذه النصوص المرسوم 81-380، السالف الذكر في المادتين 5 و 6، قوانين البلدية 67-24 و 90-08 و 11-10؛ القانون رقم 88-02 المؤرخ في 22 جمادى الأولى 1408 الموافق 12 يناير 1988 يتعلق بالتخطيط، ج ر ع 02، الصادرة 13 يناير 1988

<sup>6</sup> المادة 107 من القانون 10-11: " يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية. يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي".

الفرع الأول: إعداد المخطط البلدي للتنمية

لم يتم التطرق لكيفية إعداد المخططات البلدية للتنمية في أول مرسوم منظم لشروط تسييرها وتنفيذها، وبالرجوع للقانون الساري العمل به (10-11) نجد أن الإعداد يكون من طرف المجلس الشعبي البلدي في المادة 107 المذكورة سابقا. وإن كان هذا الأخير المسؤول الأول عن إعداد مخططة باعتباره ممثل للسكان المحلية ومعبّر عن احتياجاتها، إلا أنه يجب مراعاة مجموعة من الشروط<sup>1</sup> عند الإعداد من بينها:

- مراعاة الظروف المالية العامة: إذ يجب دراسة المشاريع ماليا قبل تمويلها لتجنب مشكلة العجز
- ضبط حاجيات البلدية وترتيبها حسب الأولوية: بالتركيز على عمليات التجهيز والاستثمار الأولية وفق ما جاءت به المراسيم التنفيذية المتعلقة بنفقات الدولة للتجهيز.<sup>2</sup>
- مراعاة التوجيهات الحكومية: في إطار البرنامج السياسي الذي تضعه الحكومة وتكلف الجماعات المحلية بتنفيذه.

● طاقات البلدية: فلا بد من الوقوف عند الإمكانيات التنموية المتوفرة وطاقاتها المالية والبشرية. بعد الأخذ بعين الاعتبار هذه الشروط، يبادر المجلس البلدي المنتخب في عملية تحضير المخطط البلدي للتنمية المتخذ أثناء مداولته وذلك في أواخر كل سنة، لتنفيذه في إطار السنة المقبلة وفق عمليات التجهيز والاستثمار ضمن قطاعات معينة<sup>3</sup> فيقوم المجلس بمساعدة المصالح التقنية بإعداد البطاقة التقنية التابعة لها لكل مشروع أو عملية تلي احتياجات المواطن.<sup>4</sup>

بعدها تجمع اللجنة القطاعية على مستوى الدائرة لدراسة اقتراحات البلديات وإدخال تعديلات عليها، ثم إعداد بطاقة تقنية لكل مشروع من طرف المصالح التقنية التابعة لكل دائرة؛ ليتم إرسال المشاريع إلى مديرية

<sup>1</sup> بن نملة صليحة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر-1، السنة الجامعية 2012-2013)، ص87.

<sup>2</sup> المراسيم المتعلقة بنفقات الدولة للتجهيز: المرسوم التنفيذي 98-227 المؤرخ في 19 ربيع الأول 1419 الموافق ل 13 يوليو 1998، ج ر ع 51، الصادرة 15 يوليو 1998. المرسوم التنفيذي 93-57 المؤرخ في 5 رمضان 1413 الموافق ل 27 فبراير 1993، ج ر ع 14، الصادرة 3 مارس 1993. المرسوم التنفيذي 09-148 المؤرخ 07 جمادى الأولى 1430 الموافق 2 مايو 2009. ج ر ع 26، الصادرة 3 مايو 2009.

<sup>3</sup> وهيبه خبيزي، المخططات البلدية للتنمية: إطار لامركزي ضيق وتدبير مركزي شامل، دفاثر البحوث العلمية، المجلد السابع، العدد الأول، جوان 2019، الصفحات (104-130)، ص115.

<sup>4</sup> تتضمن البطاقة التقنية لكل مشروع ما يلي: " تسمية المشروع، المساحة، القيمة المالية للمشروع، موقع المشروع بالتدقيق، الهدف منه أي الفائدة المنتظر تحقيقها من هذا المشروع." أنظر: سعيود زهرة، المركز القانوني للأمن العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 حسب المعيار العضوي. دراسات قانونية وسياسية، المجلد 3، العدد 1، جوان 2018، الصفحات (72-101)، ص228.

التخطيط والتهيئة العمرانية أين يتم دراسة مقترحات جميع البلديات دراسة تقنية وتوزع الملفات حسب المديرية وهذا قبل نهاية السنة المالية<sup>1</sup>

بعدها يُبلغ المخطط البلدي للتنمية للوالي، ليحدد أولويات المخططات البلدية. مع التركيز على المشاريع ذات الأولوية (توفير المياه الصالحة للشرب، الصرف الصحي، شبكاتي الغاز والكهرباء...)، ثم يطلب من السلطة المركزية الإعانة المالية اللازمة لتنفيذها، والتي تقرها الدولة في إطار قانون المالية تحت عنوان المخططات البلدية للتنمية.<sup>2</sup>

يخصص لكل ولاية غلاف مالي للبرامج المقترحة ويسمى هذا الغلاف بتصريح أو مقرر البرنامج النهائي، لتقوم الولاية عن طريق مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية بالاجتماع مع ممثلي البلديات للقيام بإعادة تكييف مقرر البرنامج وإعداد مدونة الولاية للمشاريع المقبولة والمقدمة حسب الأبواب والبلديات<sup>3</sup> مع وجوب تفضيل البلديات المحرومة، خصوصا المناطق الواجب ترقيتها.<sup>4</sup>

يتم توزيع مشاريع PCD على البلديات وفق معايير محددة نذكر منها: الكثافة السكانية، نسب إنجاز المشاريع السابقة، مناطق الظل، نسبة المشاريع غير المنطلق فيها (المتبقية).<sup>5</sup> وتكون سلطة قرار منح الاعتمادات المخصصة لعمليات PCD في يد الوالي.<sup>6</sup>

إضافة لذلك وفي ذات الإطار نجد تحديد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية من خلال القرار الوزاري المشترك بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية الصادر سنة 2013، حيث حدد عشرة معايير تتعلق بالمشاريع الأولية الواجب التكفل بها ضمن المخططات البلدية للتنمية.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> تتكون اللجنة القطاعية من ممثلي الدائرة، الكاتب العام المكلف بالمخططات وممثلي البلدية" رئيس المجلس الشعبي البلدي"، إضافة لممثلي الولاية وهم " ممثلي مديريات الري، البناء والتهيئة العمرانية". أنظر: بن ملة صليحة، المرجع السابق، ص، ص88-89.

<sup>2</sup> مقابلة مع رئيس مصلحة المخططات التنموية للبلدية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية سعيدة. وأنظر أيضا: سي يوسف أحمد، المرجع السابق، ص، ص102-103.

<sup>3</sup> سعيود زهرة، المرجع السابق، ص، ص 229-230

<sup>4</sup> المادة 21 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، السالف الذكر.

<sup>5</sup> مقابلة مع رئيس مصلحة المخططات التنموية للبلدية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية سعيدة.

<sup>6</sup> المادة 4 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 73-135، السالف الذكر.

<sup>7</sup> قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10 ربيع الثاني 1434، الموافق 21 فبراير 2013، يحدد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات

البلديات للتنمية، ج ر ع ، 40، الصادرة 04 أوت 2013.

بوجوب إعطاء الأولوية للمناطق الواجب ترقيتها بنص القانون-المراسيم المتعلقة بنفقات الدولة للتجهيز- ، وكذا تبيان كيفية تحديد هذه المناطق وإعداد قائمة بها مسبقاً<sup>1</sup> وجب أن تكون التنمية المحلية محققة في جل مناطق الوطن على اختلافها -إن لم نقل كل المناطق- وهذا ما لم يتم تحقيقه؛ فبالنظر إلى البلديات المحددة مثلاً في ولاية سعيدة<sup>2</sup> لم تحقق أي منها تنمية فعلية وإن كان البعض قد حقق قفزة نوعية كبلدية أولاد خالد إلا أنها لم تصل مستوى يمكن اعتباره تنمية محلية فعلية تلي احتياجات مواطنيها وتدعم التنمية الوطنية؛ إذ لا يزال تمويل مشاريعها مركزياً.

الجدول رقم (19): مشاريع المخططات البلدية للتنمية لبلديات ولاية سعيدة لسنة 2022.

البلديات	أولاد خالد	يوب	سيدي بوبكر	الحساسنة	عين الحجر	سيدي أحمد	مولاي العربي	ذوي ثابت
عدد العمليات	11	11	10	09	09	08	08	05
القيمة المالية $\times 10^3$	37488	58303	33358	42654	30880	63065	30738	53887
البلديات	عين السلطان	تيرسين	هونة	أولاد إبراهيم	سيدي عمر	سعيدة	المعمورة	عين السخونة
عدد العمليات	08	08	08	07	07	05	05	05
القيمة المالية $\times 10^3$	57903	13909	22419	56226	53633	31529	46521	12533

المصدر: إعداد الباحثة استناداً لوثائق مقدمة من مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية سعيدة

مع العلم أن هذه المشاريع في مجملها تركز على توفير الاحتياجات الضرورية من شبكات الكهرباء والغاز وكذا تركيب خزانات الغاز للمناطق البعيدة، وشبكات الصرف الصحي، والطرق سواء من خلال عمليات الإصلاح أو الإنجاز.<sup>3</sup> (الملحق رقم 02)

بالرجوع إلى أهمية التخطيط العلمي في العملية التنموية وما يترتب عليه من نتائج إيجابية؛ ورغم التضمن النظري له في عديد النصوص القانونية والتي سبق ذكرها " إلا أنه في الواقع العملي لا يوجد هناك إعداد ولا

<sup>1</sup> ج ج د ش، المرسوم التنفيذي رقم 91-321 مؤرخ في 5 ربيع الأول 1412 الموافق 14 سبتمبر 1991 ، يعدل المرسوم التنفيذي 89-09 ، والمتضمن كفاءات تحديد المناطق الواجب ترقيتها. ج ر ع 44، الصادرة 25 سبتمبر 1991. و القرار الوزاري المشترك المؤرخ في أول ربيع الثاني 1412 الموافق 9 أكتوبر 1991. يحدد قائمة البلديات الواجب ترقيتها. ج ر ع 07، الصادرة 29 يناير 1992.

<sup>2</sup> البلديات الواجب ترقيتها حسب القرار الوزاري المشترك السالف الذكر هي : سيدي أحمد - العين السخونة - أولاد خالد - حنات - أولاد إبراهيم - تيرسين.

<sup>3</sup> استناداً لوثائق مقدمة من مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية سعيدة

مصادقة على البرامج السنوية أو المتعددة السنوات. وفي ظل غياب التخطيط تقوم الهيئة التنفيذية للبلدية باقتراح مختلف المشاريع دون أي دراسة مسبقة؛ وهذا ما ينتج عنه تسجيل عمليات في إطار (PCD) من طرف الولاية لم يتم اقتراحها أصلا من طرف البلدية.<sup>1</sup>

في نفس الإطار فإن مسؤولي البلدية يضطرون في معظم الأحوال لتسجيل عمليات لم تبلغ مرحلة النضج<sup>2</sup>، إذ عادة ما تواجه البلدية عديد الإشكالات أثناء التنفيذ أو تكون مكلفة جدا وتلحق ضررا أحيانا بها. كما يترتب على المشاريع التي يتم تسجيلها في غياب دراسات النضج الكافي جملة من النقائص من بينها: التعديل في عناوين العمليات المسجلة- تسجيل العمليات دون الأخذ بعين الاعتبار بعض النفقات الضرورية- تباين بين الوضعيات المادية والمالية للمشاريع قيد الانجاز- غلق العمليات المسجلة بأرصدة مالية معتبرة<sup>3</sup> وقد أكد هذا الوضع تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2015 في دراسة لتسيير برامج التجهيز لبلدية العالية (ولاية ورقلة) بعنوان سنتي 2012 و 2013.

الجدول رقم (20): يبين عمليات التجهيز في سنتي 2013/2012 لبلدية العالية(ولاية ورقلة)

ضخامة تقديرات المشاريع بالنسبة للكلفة الحقيقية	مشاريع لم تعرف أية انطلاقة		مشاريع قيد الإنجاز أو قيد الالتزام		المشاريع الإجمالية المنجزة إلى غاية 2015		عدد العمليات المسجلة في ميزانية التجهيز	السنوات
	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد		
20	14.92	10	35.82	24	49.25	33	67	2012 و 2013

المصدر: إعداد الباحثة بناء على معطيات مجلس المحاسبة<sup>4</sup>

<sup>1</sup> مراد دراوسي، كمال قويدري، ظروف تسيير المخططات البلدية للتنمية في الجزائر بين النظري والتطبيقي- دراسة حالة ولاية البلدية ( 2015-2019)، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي، المجلد8، العدد 02، جوان 2021. الصفحات( 1048 - 1065)، ص 1051. و مجلس المحاسبة، التقرير السنوي لسنة 2015، ص(334-335).

<sup>2</sup> المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 09-148. السالف الذكر. " يجب أن تكون جميع مشاريع التجهيز الممركزة وغير الممركزة محل تسجيل للدراسة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز. ولا يمكن أن تعرض للتسجيل بغرض الإنجاز بنفس العنوان إلا برامج ومشاريع التجهيز الممركزة التي بلغت النضج الكافي الذي يسمح بالانطلاق في إنجازها خلال السنة. ويقصد بدراسات النضج لمشروع أو برنامج تجهيز عمومي، مجموع الدراسات التي تسمح بالتأكد من أنه من شأن المشروع المساهمة في التطور الاقتصادي والاجتماعي على المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي"

<sup>3</sup> مراد دراوسي، كمال قويدري، المرجع السابق، ص( 1058 - 1060). و مجلس المحاسبة، التقرير السنوي لسنة 2015، ص335.

<sup>4</sup> مجلس المحاسبة، التقرير السنوي لسنة 2015، ص ص 232 ، 235.

في إطار تفعيل اللامركزية وبتخاذ البلدية قاعدة لها، تم النص قانونا على أن المجلس المنتخب لكل بلدية يخطط لتنمية إقليمه وفق احتياجاته وكذا إمكانياته؛ بذلك يتضح اهتمام الدولة بالمستوى المحلي وإعطائه حق المساهمة والمبادرة في النهوض بالتنمية المحلية باعتباره الأدرى باحتياجاته والأقدر على التخطيط لتنمية إقليمه. لكن بتتبع مسار إعداد المخططات البلدية للتنمية يتضح الإعداد المركزي الواسع للمخطط البلدي للتنمية في مقابل الإطار الضيق للامركزية باقتصار دور البلدية على مجرد اقتراح مشاريعها التنموية. في حين أن الدور الفعلي في إعداد هذه المخططات يعود لممثلي السلطة المركزية بداية برئيس الدائرة وصولا للوالي وفق ما تم بيانه.

### الفرع الثاني : تنفيذ المخطط البلدي للتنمية

بعد تبليغ الولاية رخص البرامج المعتمدة للمخططات البلدية للتنمية يتم إبلاغ المجلس الشعبي البلدي بالاعتمادات المرخصة للعمليات المدرجة في المخطط البلدي الموافق عليه؛<sup>1</sup> فتقوم البلدية بتسجيل المشاريع في بطاقة فنية بصفة دقيقة ترسل إلى الولاية لغرض المعاينة من قبل مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية لتسجيلها في ميزانية التجهيز العمومي الخاص بالولاية.<sup>2</sup> ليعقد بعدها رئيس المجلس البلدي مداولة "فتح الاعتماد" بالنسبة للمشاريع المقبولة ثم ترسل المداولة للمصادقة عليها من طرف الوالي<sup>3</sup> وفق ما يقتضيه قانون البلدية 10-11 فيما يخص وجوب مصادقة الوالي على مداورات المجلس الشعبي البلدية لتدخل حيز التنفيذ كما سبق بيانه. طبقا لأحكام المادة 14 من المرسوم التنفيذي 73-136 ، وكذا المادة 81 من قانون البلدية 10-11 فإن رئيس المجلس البلدي يعد المسؤول عن تنفيذ ميزانية البلدية وبالتالي عن المخططات البلدية للتنمية وهو الأمر بالصرف؛ لكن في ذات الوقت لا تنفذ مداورات المجلس الشعبي البلدي إلا بعد مصادقة الوالي عليها. وعليه يكون المسؤول الحقيقي والوحيد في هذا الوضع الوالي وليس رئيس المجلس البلدي ويكون هذا الأخير أمر بالصرف ثانوي وهذا ما تؤكدته المادة 02 من المرسوم التنفيذي 73-135.<sup>4</sup> بعد مصادقة الوالي " تنفذ المشاريع تحت مسؤولية رئيس المجلس بمساعدة المصالح التقنية، حيث ينجز جميع الدراسات المتعلقة بعمليات

<sup>1</sup> المادة 03 من المرسوم التنفيذي 73-136، السالف الذكر.

<sup>2</sup> بن تملة صليحة، المرجع السابق، ص 92.

<sup>3</sup> سعيود زهرة، المرجع السابق، ص 230.

<sup>4</sup> حيث أن الوالي هو الأمر بالصرف الوحيد والوحيد في الولاية بالتسيير المالي لعمليات التجهيز والاستثمار العمومي والمنجزة على حساب ميزانية الدولة في إطار برامج التنمية الخاصة بالولاية. المرسوم التنفيذي رقم 73-135 المؤرخ في 10 رجب 1393 الموافق 9 أوت 1973 يتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، ج ر ع 67، الصادرة 21 أوت 1973.

المخطط، ويعقد الصفقات المتعلقة بها، ويملك خيارات في إنجازها وذلك بإتباع أحد الأساليب التالية: الاستغلال المباشر للبلدية، أو تنفيذها عن طريق المقاولات أو المؤسسات العمومية المحلية<sup>1</sup> يكون التنفيذ بالتزام رئيس المجلس البلدي بالنفقات وتصفياتها والأمر بصرفها تبعا لتدرج الأشغال، وذلك في حدود الاعتمادات المخصصة له. إلا أنه لا يستطيع التعديل في رخص البرامج المخصصة لأي عملية تجهيز أو استثمار إلا بعد موافقة الوالي؛ كما يمكن لهذا الأخير إصدار مقرر بسحب الاعتمادات كليا أو جزئيا. ويجب على رئيس المجلس البلدي أن يقوم بتقديم كشف حسابي بالاعتمادات المتعلقة بكل فصل للوالي في نهاية كل شهر؛ إضافة لتقديم ميزانية مادية ومالية بجميع العمليات المقيدة في قائمة البلدية كل ثلاثة أشهر<sup>2</sup>. بعد التأكد من سلامة إنجاز المشروع ترفع التحفظات وتسلم شهادة المطابقة على أساس بطاقة الإقفال النهائي للمشروع ويكون بذلك قد استوفى الأهداف التي وضع من أجلها عند بداية الإنجاز ويكون مستغلا من طرف مواطني البلدية<sup>3</sup>.

مما سبق بيانه يتضح جليا أن المسؤول الفعلي في تنفيذ المخطط البلدي للتنمية هو الوالي والذي يمثل هيئة عدم تركيز؛ إضافة لدوره في إعداد المخطط تستمر عملية تدخله بداية بوجود مصادقته -الوالي- لنفذ مداولة المجلس رغم أن هذه المداولة ما هي إلا إعادة تسجيل للمشاريع التي وافقت عليها السلطة الوصية وإن لم تكن من المقترحات التي قدمتها البلدية؛ وصولا للرقابة المشددة على رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي تصل إلى حد إمكانية -الوالي- سحب الاعتمادات؛ بذلك تطفو إلى السطح مرة أخرى مسألة هيمنة السلطة المركزية في مقابل ضعف اللامركزية والتي سبق التطرق إليها. فرغم الصلاحيات التنموية الواسعة الممنوحة سواء للمجلس الشعبي البلدي أو رئيسه كلا بصفته، إلا أنها تبقى صلاحيات صورية أمام صلاحيات هيئات عدم التركيز بمختلف مستوياتها وعلى رأسها الوالي على المستوى المحلي.

من جهة أخرى نطرح مسألة قانونية نرى أنها في غاية الأهمية ألا وهي مسألة سمو القوانين، فنجد أن القانون أسمى من المراسيم بذلك يكون قانون البلدية أسمى من المراسيم التنفيذية<sup>4</sup> التي تمنح هيئات عدم التركيز صلاحيات تحد وأخرى توازي صلاحيات هيئات البلدية وأحيانا تفوقها؛ فكيف يُفسر ذلك؟

<sup>1</sup> وهيبة خبيزي، المرجع السابق، ص 117.

<sup>2</sup> المواد 7 - 8 - 10 - 13 من المرسوم التنفيذي 73-136، السالف الذكر.

<sup>3</sup> عبادة سارة، المرجع السابق، ص 117.

<sup>4</sup> من بين هذه المراسيم التنفيذية: المرسوم رقم 73-135، المرسوم رقم 73-136، والرسوم 94-215، السابقة الذكر.

كما أن التدرج التاريخي-التسلسل الزمني- لكل المراسيم الداعمة لهيئات عدم التركيز هي أقدم من قانون البلدية الذي يمنح الصلاحيات التنموية الواسعة للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه. وبغض النظر عن ذلك يبقى الرهان الفعلي لتبعية البلديات للسلطة المركزية هو تمويل المخططات البلدية للتنمية وطالما أن التمويل المحلي ضعيف - كما سبق بيانه - يبقى دور البلدية محصور في تنفيذ السياسات التنموية دون المساهمة الفعلية في تحقيق تنميتها<sup>1</sup> وهذا ما من شأنه أن يزيد من تبعية البلدية للسلطة المركزية لدرجة أنه يتعذر عليها في بعض الحالات التفكير في مشاريع تنموية إلا إذا تأكدت من مساعدات الدولة لها<sup>1</sup> خاصة وأن الطابع التخصصي لإعانات الدولة يحدد وجهة الإعانة و الاعتمادات ولا يمكن للبلدية تحويلها؛ في حين كان بالإمكان تمويل الجماعة المحلية بموجب إعانات إجمالية تقرر المجالس المنتخبة في حدودها أولويات بلديتها والعمليات التي تنجز وفقها.<sup>2</sup>

باعتبار الإعانات المالية اللازمة لتنفيذ المخططات البلدية لكل سنة مقررة إجمالاً من الدولة في إطار قانون المالية فإن مقدارها يتغير من سنة لأخرى بالزيادة أو النقصان لارتباطها بالمداخيل البترولية (الجدول رقم 21)<sup>3</sup>، ومهما كانت المبالغ المخصصة للمخططات إلا أنها لا تفي بالحاجة الحقيقية خاصة عندما توزع على 1541 بلدية.<sup>4</sup> ومن خلال كل ما سبق يمكن القول أن المخططات البلدية للتنمية لا تمثل سوى مجموعة عمليات مبعثرة لا تستجيب للحاجيات الأكثر ضرورة للسكان، فقد تحولت إلى مخططات بلدية للصيانة بدل التنمية، إذ أن معظم المشاريع المقترحة تتعلق بصيانة الهياكل المحلية من: طرق، شبكات صرف المياه، ... (أنظر الملحق

<sup>1</sup> وهيبة خبيزي، المرجع السابق، ص 121.

<sup>2</sup> سي يوسف أحمد، المرجع السابق، ص 104-105

<sup>3</sup> الجدول رقم (21): تطور اعتمادات المخططات التنموية للبلدية. الوحدة (آلاف دج)

السنوات	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
اعتمادات الدفع $\times 10^6$	60	60	67	40	65	100	60
رخص البرامج $\times 10^6$	60	60	67	40	65	100	60
السنوات	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
اعتمادات الدفع $\times 10^6$	35	100	100	40	100	100	
رخص البرامج $\times 10^6$	35	100	100	40	100	100	

المصدر: إعداد الباحثة بناء على قوانين المالية (2010-2022)

<sup>4</sup> ليندة أونيسي، المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد التاسع، جوان 2016، الصفحات (226-243)، ص 235.

رقم 02) كما أن معظم المرافق الاجتماعية، والاقتصادية تتمحور في مركز البلدية في تهميش لباقي النواحي؛ وهو ما يتناقض مع أهداف المخططات البلدية للتنمية.<sup>1</sup>

بعد حوالي 50 سنة من إصدار المرسوم الخاص بالمخططات البلدية للتنمية وحوالي 30 سنة من تحديد المناطق الواجب ترقيتها لا تزال التنمية المحلية في الجزائر عموما دون المستوى المطلوب رغم الترسنة القانونية التي تدعم العملية التنموية محليا. ويمكن إرجاع ذلك لسبب رئيسي ألا وهو الهيمنة التامة للسلطة المركزية عمليا في تغييب مقصود للفواعل المحلية نتيجة لاعتماد التمويل المحلي على إعانات الدولة.

### المطلب الثاني: المخطط القطاعي للتنمية ( PSD )

تختص الولاية بـالمخططات القطاعية غير الممركزة ( P.S.D ) وهي مخططات ذات طابع وطني حيث تدخل ضمنها كل استثمارات الولاية، تخص هذه المخططات برامج المشاريع الكبرى المتعلقة بالقطاعات الاقتصادية والاجتماعية للولاية؛ تسجل باسم الوالي ويسهر على تنفيذها<sup>2</sup> يشكل هذا المخطط الأداة اللامركزية المعززة للتخطيط، وكذلك الأداة المنشئة للهياكل الحقيقية غير المركزية للتخطيط الكفيلة بإعداد مشاريع تنموية متناسقة ومكيفة مع الشروط والإمكانيات المحلية. كما يشكل الأداة المفضلة في العلاقة بين الولاية والسلطة المركزية من جهة، والوسيلة الكفيلة بضمان التحكم والتوازنات الميدانية الداخلية للولاية من جهة أخرى.<sup>3</sup> حيث يهدف المخطط القطاعي للتنمية إلى:

- تحقيق التوازنات الجهوية
- تجهيز مراكز الحياة وتطوير الخدمات الجوارية.<sup>4</sup>
- المساهمة في تحسين ظروف حياة المواطنين
- الدعم والمساندة في خلق مناصب الشغل في البلدية
- تنمية التهيئة الحضرية عن طريق تشجيع الاستثمار الخاص
- تصحيح الاختلالات المحتملة فيما يتعلق بالتنمية المحلية في حالة تنفيذ المخططات البلدية للتنمية.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 126-127

<sup>2</sup> خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 127. و سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص 98.

<sup>3</sup> بن تلمة صليحة، المرجع السابق، ص 66.

<sup>4</sup> بملوي فيصل، خويلد عفاف، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر - دراسة في برامج التنمية المحلية للبلديات ومصادر تمويلها، مجلة المنهل الاقتصادي، المجلد 02، العدد 01، جوان 2019، الصفحات (43-56)، ص 53.

<sup>5</sup> زكية أكلي، فريدة كافي، المرجع السابق، ص 102.

تتكفل كل مديرية بتقديم اقتراحات مشاريعها حسب طلبات الساكنة المحلية في إطار المخطط القطاعي غير المركز للتنمية، وذلك بإعداد بطاقة تقنية لكل مشروع مع ضبط الغلاف المالي؛ ليتم تبويب المشاريع على مستوى مديرية البرجة ومتابعة الميزانية للولاية وتعدّد جلسات مناقشة الاقتراحات بحضور مدراء مختلف المديريات مع الوالي. وفي حدود شهر ماي ترسل الاقتراحات عن طريق مديرية البرجة إلى وزارة المالية.<sup>1</sup>

الملاحظ على المشاريع المقترحة أن أغلبها موجهة للبلديات القريبة من مركز الولاية والبلديات مركز الدوائر، الأمر الذي يدل على الاهتمام بهذه المناطق في مقابل التهميش الواضح للبلديات البعيدة عن مركز الولاية وهو ما سيعمل على زيادة مناطق الظل وبالتالي عدم تحقيق التوازن الجهوي. وهذا ما يوضحه الجدول رقم (22)، فمن بين 147 اقتراح خاص بولاية سعيدة في إطار psd نجد أن نسبة 37% لصالح بلدية سعيدة مركز الولاية، وكان الاهتمام بالدوائر مجتمعة بأكثر من 65%؛ وعلى النقيض من ذلك توزع حوالي 24% فقط على العشر بلديات الباقية بعدد عمليات متفاوت، وتبقى النسبة الأقل للبلديات الصغيرة والعاجزة كبلدي هونة وتيرسين. وإن كان هذا الجدول يمثل الاقتراحات فقط فهو يقدم صورة واضحة عن المناطق ذات الأولوية في psd وبالتالي توجهات السلطة المركزية من خلال المصالح الخارجية للوزارات باعتبارها المسؤولة عن هذه الاقتراحات.

### الجدول رقم (22): اقتراحات مشاريع psd لولاية سعيدة بعنوان 2022

البلديات	أولاد خالد	يوب	سيدي بويكر	الحساسنة	عين الحجر	سيدي أحمد	مولاي العربي	ذوي ثابت
عدد العمليات الخاصة بالبلدية	05	06	07	07	11	06	03	03
عدد العمليات المشتركة	01	01	01	02	04	01	00	01
البلديات	عين السلطان	تيرسين	هونة	أولاد إبراهيم	سيدي أعمار	سعيدة	المعمورة	عين السخونة
عدد العمليات الخاصة بالبلدية	06	01	00	10	04	55	02	05
عدد العمليات المشتركة	01	00	00	01	01	03	01	01

دوائر ولاية سعيدة

عدد العمليات المشتركة هي من بين العمليات الخاصة بكل بلدية

المشاريع الباقية من مجموع الاقتراحات المقدمة (27 مشروع مقترح) كانت خاصة بالولاية ككل

المصدر: من إعداد الباحثة بناء على وثائق مقدمة من مديرية البرجة ومتابعة الميزانية لولاية سعيدة

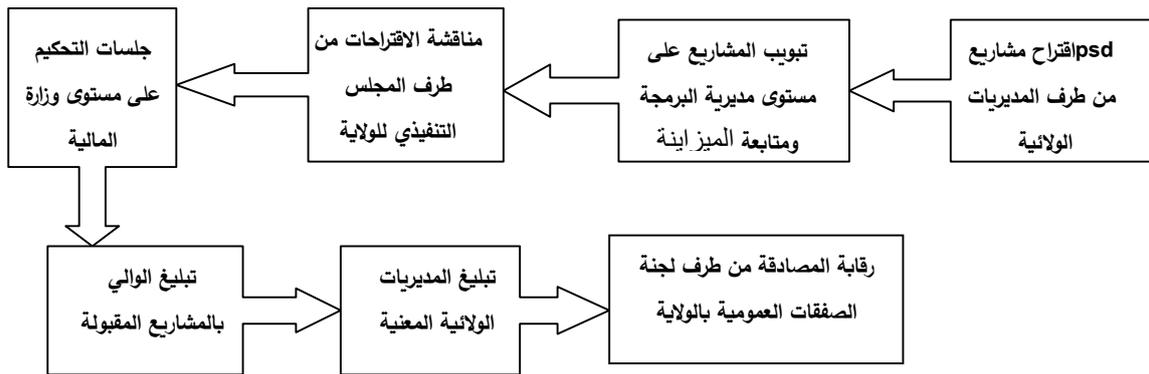
<sup>1</sup> مقابلة مع رئيس مصلحة البرامج القطاعية بمديرية البرجة ومتابعة الميزانية لولاية سعيدة 2022/12/06

استكمالاً لسير المخطط القطاعي للتنمية تعقد جلسات تحكيم على مستوى الوزارة بحضور وزارة المالية، والوزارات المعنية، والقطاعات المحلية إضافة لمديريات البرمجة ومتابعة الميزانية لكل ولاية. حيث يتم مناقشة العمليات التنموية المقترحة للسنة القادمة وتكاليفها المالية.

مع بداية كل سنة (أوائل شهر جانفي) يبلغ الوالي بالمشاريع الموافق عليها وتحول للمديريات المعنية مع تسليمها رخص البرامج، ليتم المباشرة في إجراءات اختيار المقاول لانجاز العملية حسب ما ينص عليه قانون الصفقات العمومية. وعند الانتهاء من الإنجاز يتم إعداد مقرر الغلق النهائي.<sup>1</sup>

وتجدر الإشارة أنه يجب توفر دراسات النضج للمشروع لتسجيل مشاريع psd من أجل الإنجاز، حيث يشرع الوالي في حدود مقرر البرنامج تسجيل العمليات التي بلغت الاكتمال الكافي الذي يسمح بالانطلاق في إنجازها.<sup>2</sup> وهذا وفق ما جاء في المادة 6 من المرسوم 09-148 السالف الذكر

### الشكل رقم (01): مخطط سير البرنامج القطاعي للتنمية ( PSD )



المصدر: إعداد الباحثة.

بناء على ما سبق وما جاء به المرسوم 73-135 السالف الذكر، فإن الوالي يتدخل في إعداد وتنفيذ مختلف المشاريع التنموية ضمن المخطط القطاعي للتنمية (PSD)، بداية بمناقشة الاقتراحات وإعداد قائمة المشاريع المقترحة المرسلة لوزارة المالية، ثم توزيع أذون البرامج وإمكانية تعديلها وتحويل اعتمادات الدفع من فصل إلى فصل، والإشراف على تسيير المجلس التنفيذي للولاية للدراسات المرتبطة بالإنجاز؛ وصولاً للمصادقة على

<sup>1</sup> مقابلة مع رئيس مصلحة البرامج القطاعية بمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية سعيدة 2022/12/06

<sup>2</sup> محمد بلجيلالي، العمليات الرقابية لمجلس الحاسبة الجزائري على برامج التجهيز العمومي للجماعات المحلية-حالة دراسات النضج والاستشارة الفنية-، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 12، العدد 01، 2022، الصفحات (411-425)، ص 414.

الاتفاقيات والصفقات والعقود المتعلقة بعمليات التجهيز والاستثمار المقيدة في PSD. وهو الأمر بالصرف الوحيد في الولاية.

باعتبار أن PSD مخططا تنمويا محليا فإن الفواعل التنموية المحلية غائبة تماما في أي مرحلة من مراحل سير البرنامج. فرغم استفادة البلديات من هذا البرنامج إلا أنها لا تشارك فيه بأي شكل من الأشكال، ورغم شمولية مشاريع PSD لاختصاصات المجلس الشعبي الولائي إلا أنه مستبعد هو الآخر. بذلك يكون المخطط القطاعي للتنمية مخططا وطنيا-من ناحية التسيير وليس النطاق الجغرافي-أقرب إليه من المخطط المحلي، فهو يمثل صورة أخرى لصور عدم التركيز للتنمية.

وإن كانت المخططات القطاعية غير الممركزة تسعى لتقوية مختلف القطاعات على المستوى الوطني والمحلي، إلا أنه غالبا ما تواجهها عدة عوائق منها سوء تقييم المشاريع مما يؤثر على الإنجاز. كما أن الواقع يبين أن الاستثمارات المسجلة في إطار هذه المخططات توجه غالبا للمدن على حساب المناطق المعزولة التي هي بحاجة ماسة لهذه العمليات.<sup>1</sup> (الجدول رقم 23)، هذا بالإضافة لعدم شمولية المشاريع مختلف أبعاد التنمية، حيث يكون التركيز في الغالب قطاعي التربية والصحة.

#### الجدول رقم (23): المناطق المستفيدة من البرنامج القطاعي للتنمية لولاية سعيدة لسنة 2022

القطاع المستفيد	المناطق المستفيدة	عدد المشاريع	نسبة الإنجاز
التربية والتعليم	عين الحجر	02	5 % لكل مشروع
	سيدي أعمر	02	5 %
			0 %
	يوب	02	5 % لكل مشروع
	أولاد إبراهيم	01	0 %
	عين السلطان	01	0 %
	سعيدة	02	5 % لكل مشروع
التكوين المهني	عين السلطان	01	20 %
	عين السخونة	01	0 %
الصحة	سعيدة	01	5 %

المصدر: إعداد الباحثة بناء على معلومات من مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية سعيدة

<sup>1</sup> خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 128.

يبين الجدول أعلاه أن النسبة الأكبر من المشاريع كانت لقطاع التربية في تغييب واضح للقطاعات الأخرى التي من شأنها النهوض بالتنمية في المنطقة كقطاعي الفلاحة والسياحة. أما المناطق المستفيدة فمعظمها قريبة من مركز الولاية ما يدل على تمهيش البلديات البعيدة عن المركز في هذا البرنامج، وهو ما يعزز التفاوت الجهوي. وفيما يخص نسب الإنجاز فقد حققت في أحسن حالاتها 20% في حين أن العديد من المشاريع لم يُنطلق فيها بعد. والجدير بالذكر أن بقية المشاريع التي استفادت منها الولاية لسنة 2022 لم تحدد المنطقة المستفيدة وإنما كانت خاصة بالقطاع وهذا الأخير يوزعها حسب الأولوية، كما أن معظم المشاريع القطاعية التي وصلت نسبة إنجازها 100% هي فقط مشاريع لتجديد التجهيزات. (الملحق رقم 03)

على اعتبار وجوب توفر دراسات النضج والتي يفترض أنها تحدد إمكانية الانطلاق في المشروع من عدمه بناء على مدى مساهمته في التنمية على أي مستوى. فإن وجود هذه الدراسات تقودنا لحنمية نجاح المشروع وفق ما هو مخطط له. إلا أن الوضع على النقيض من ذلك، إذ غالبا ما يتم إعادة تقييم المشاريع الأمر الذي يطرح التساؤل حول مدى جدية دراسات النضج.

إن غياب دراسات النضج أو عدم جديتها نتج عنه عدة اختلالات أثرت سلبا على نجاعة المشاريع، لاسيما من حيث تجاوز التكلفة والآجال المتوقعة إضافة لجودة المنشآت والتجهيزات المستلمة.<sup>1</sup>

### المبحث الثالث: أثر الإستراتيجية التنموية على التنمية المحلية في الجزائر

سعت الدولة الجزائرية منذ بدايات استقلالها السياسي إلى تحقيق استقلال اقتصادي من خلال التخطيط الموجه وإتباع النموذج التنموي الشائع خلال الستينات المبني على إستراتيجية الصناعات المصنعة، بذلك تم دعم الجانب الاقتصادي في تمهيش لدور الجوانب الأخرى للاقتصاد الوطني وبالأخص اجتماعيا. وبعد أكثر من عشرين سنة تظهر جليا النتائج السلبية لهذا الخيار؛ ليتم التخلي عنه مع بداية التسعينات واتخاذ اتجاه مغاير لما سبقه بالتركيز على الجانب الاجتماعي بالدرجة الأولى. وإن حققت البرامج التنموية نجاحا معتبرا في هذا الجانب إلا أنه نجاح نسبي ولم يرقى لتحقيق التنمية بشكل عام والتنمية المحلية خاصة. إذ لا تزال هذه الأخيرة تراوح مكانها، وما ظهور مناطق الظل السابقة الذكر إلا أكبر دليل على ذلك.

من هذا المنطلق وعلى أساس الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية نبحث في مؤشرات التنمية المحلية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

<sup>1</sup> محمد بلجيلالي، المرجع السابق، ص 423.

### المطلب الأول: تقييم الإستراتيجية التنموية المعتمدة

اعتمد البناء التنموي في بداياته على سياسة التصنيع، حيث أعطت مخططات المرحلة الأحادية (1967-1989) الأولوية لقطاع الصناعة على حساب القطاعات التنموية الأخرى كما سبق بيانه؛ " فقد تم إقامة مؤسسات وطنية عملاقة بتسخير إمكانيات مالية ضخمة تجاوزت 120 مليار دولار للفترة الممتدة بين 1966 و1990<sup>1</sup>"

تميز أول مخطط تنموي في الجزائر بأقصر فترة للتخطيط (3 سنوات)، فقد كان الهدف منه بناء قاعدة تنموية لإتمام ودعم المخططات القادمة. نظرا لأوضاع البلاد المزرية عقب الاستقلال وهي الفترة التي سبقت هذا المخطط. " حيث تميزت بضعف كبير لعدة أسباب نذكر منها:

- نقص الإمكانيات المادية والبشرية
- عدم اكتمال معالم ونموذج التنمية بشكل واضح في تلك الفترة
- الانشغال الكبير للسلطات العمومية بمشاكل التنظيم الإداري<sup>2</sup>

في إطار الانشغالات بمشاكل التنظيم الإداري جاء أول إصلاح إقليمي بتقليص عدد الوحدات المحلية، والذي كان له الأثر الإيجابي إداريا بتخفيف أعباء التسيير على المستوى المحلي. وبالموازاة مع بداية المخطط الثلاثي تم إصدار أول قانون خاص بالبلدية ومع نهايته صدر أيضا أول قانون للولاية وبموجب هاذين القانونين تمتعت الجماعات المحلية-البلدية والولاية- بعدد الصلاحيات التنموية، ولذا كان الأولى في هذا المخطط الاهتمام بالتنمية المحلية تجسيدا لهذه الصلاحيات، خاصة في ظل ضعف المورد البشري وحتى المادي؛ وبدلا من أن تكون الجماعات المحلية وسيلة لتحقيق التنمية على المستوى المحلي أضحت فضاء للمشاركة الحزبية<sup>3</sup> نتيجة حصر تسيير الشؤون المحلية وتقييدها بحزب جبهة التحرير وهو ما أثر سلبا على تنمية المستوى المحلي.

يُدارك أهمية التنمية المحلية وللنهوض بها تم اعتماد المخططات البلدية للتنمية (PCD) مع بداية 1974 من خلال المرسوم 73-136 المذكور سابقا. وبالرجوع لقوانين المالية يظهر الاهتمام بها من خلال

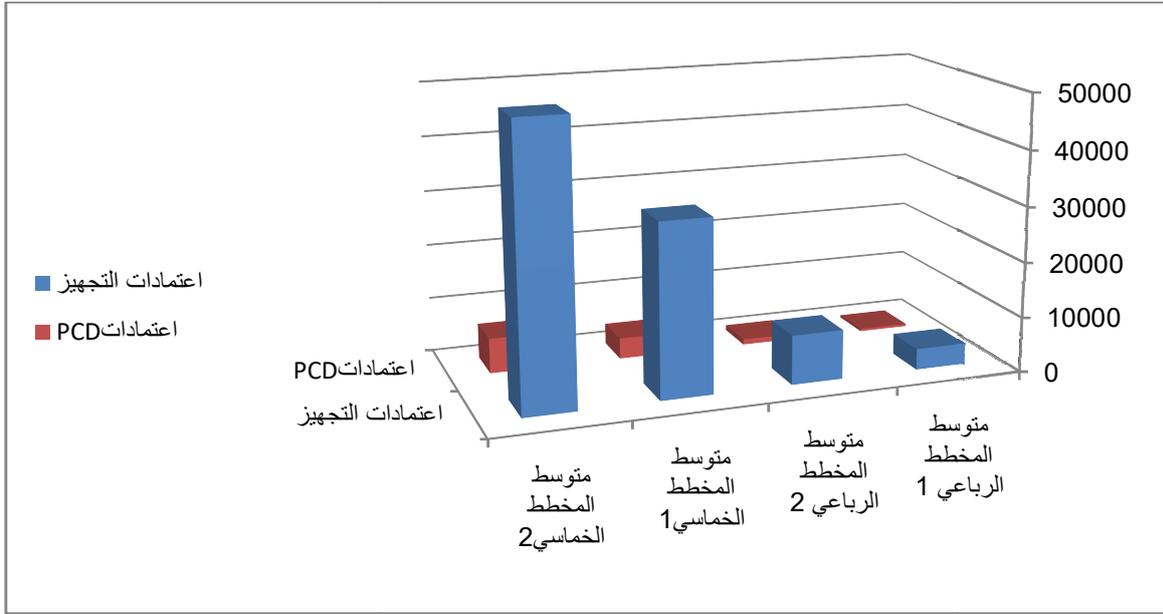
<sup>1</sup> عبد الله دعيدة، المرجع السابق، ص 356.

<sup>2</sup> رجراج الزوهير، التنمية المحلية في الجزائر - واقع وآفاق، (أطروحة ضمن متطلبات نيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص: نقود ومالية، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2012-2013)، ص 187.

<sup>3</sup> سبق الذكر أن حق الترشح للمجالس المحلية للمنتسبين لحزب جبهة التحرير حصرا. أنظر: تطور اللامركزية وحدود تفعيلها في الفصل الأول من هذه الدراسة.

التوزيع القطاعي لميزانية التجهيز منذ 1972 تحت مسمى الفلاحة والتنمية القروية. ويظهر الشكل الموالي تطور اعتمادات البرامج التنموية المحلية خلال كل مخطط تنموي وطني.

الشكل رقم (02): متوسط اعتمادات برامج التجهيز والمخططات البلدية للتنمية في فترة الاقتصاد الاشتراكي.<sup>1</sup> (مليون دج)



المصدر : إعداد الباحثة بناء على قوانين المالية ( 1972 - 1989 )

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاعتمادات تتأثر بالزيادة أو النقصان بتطور الميزانية العامة للدولة، والمرتبطة بدورها بتقلبات أسعار النفط باعتبار قطاع المحروقات المصدر الرئيسي لتراكم رأس المال في الجزائر. بذلك يكون تمويل التنمية المحلية قرارا مركزيا. وتفاديا لذلك يجب " توجيه جهود التنمية نحو مشاريع المستوى المحلي بهدف تعزيز القدرات للمبادرة والعمل من قبل الجهات الفاعلة محليا وفقا لنهج التنمية من القاعدة إلى القمة. وعملا بهذا النهج يجب اتخاذ القرارات المتعلقة بإستراتيجية التنمية المحلية من قبل الهيئات الأقرب لأماكن التدخل"<sup>2</sup> أي الجماعات المحلية، ولا يتأتى ذلك إلا بمنح لامركزية فعلية لهيئات المستوى المحلي - البلدية والولاية

<sup>1</sup> تم اعتماد برامج التجهيز لارتباطه الطردي مع برامج PSD . والملاحظ أنه في فترة التخطيط تم منح الاعتمادات لل PCD بالاشتراك مع مخطط التحديث العمراني. وتم اعتماد تسمية التنمية القروية أو الريفية بدل المخططات البلدية للتنمية ما بين 1972 و1975.

<sup>2</sup> Chevalier Pascal, Dedeire Marc, **Application du programme leader selon les principes de base du développement local**. Economie rurale. Agriculture, Alimentation, Territoires, 2014, no 342, P18.

تبين توزيعات استثمارات فترة الاقتصاد الاشتراكي استحواذ قطاع الصناعة على أكبر نسبة تمويل، في حين أن الاهتمام بالقطاعات الأخرى كان متفاوتا من مخطط لآخر. فمن خلال حساب متوسط استثمارات كل قطاع لهذه الفترة (الجدول رقم 24) نجد أن قطاع الفلاحة حظي بالترتيب الثاني بعد الصناعة بمتوسط يقارب 13٪، ورغم أن هذه النسبة هي الثانية إلا أنها تبقى نسبة ضعيفة خصوصا إذا ما قورنت بالمساحة الإجمالية للجزائر والإمكانات الفلاحية وموازية مع حتمية تزايد التعداد السكاني. أما النسب الأقل في متوسط الاستثمارات فكان من نصيب القطاعات الاجتماعية وهو ما يدل على الاهتمام بالبعد الاقتصادي للتنمية وتجاهل أهمية الأبعاد الأخرى المشكلة للمفهوم العام للتنمية.

الجدول رقم (24): متوسط نسب أهم استثمارات مخططات فترة الاقتصاد الاشتراكي

الصناعة	الفلاحة والري	المرافق الأساسية	التربية والتعليم والتكوين	السكن	
متوسط نسبة القطاع	41.53%	12.99%	10.66%	9.79%	8.37%

المصدر: من إعداد الباحثة بناء على معطيات جداول توزيع الاستثمارات في المبحث الأول

بالنسبة للبرامج التنموية في فترة اقتصاد السوق نجد اتجاهها مغايرا تماما لاتجاهات التخطيط الموجه، إذ ركزت البرامج التنموية بداية من 2001 على تحسين ظروف معيشة السكان وتطوير الهياكل القاعدية. وهو ما قد يكون تماشيا مع تطور مفهوم التنمية والذي تعدى مفهوم النمو.

حظيت التنمية المحلية باهتمام كبير من خلال برامج الإنعاش الاقتصادي (الجدول رقم 25)، الأمر الذي يُترجم على أنه فشل لمخططات الفترة السابقة في النهوض بالتنمية محليا، وهي نتيجة حتمية لاعتماد سياسة التصنيع في ظل غياب قاعدة تنموية وبوجود مصدر وحيد للدخل معرض لتقلبات السوق الدولية.

الجدول رقم (25): متوسط استثمارات برامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2014)

تحسين ظروف الحياة المعيشية	الهياكل القاعدية	دعم التنمية الاقتصادية	
متوسط نسب الاستثمارات	41.57%	41.37%	12.15%

المصدر: إعداد الباحثة اعتمادا على معطيات جداول توزيع الاستثمارات في المبحث الأول

يوضح الجدول أعلاه أولوية برامج الإنعاش الاقتصادي في الجانب الاجتماعي بالدرجة الأولى وهذا بعد تمشيه سابقا، وما نتج عن ذلك من تدهور المستوى المعيشي للمواطن وغياب التنمية في معظم الجماعات المحلية، وازداد تدهور الأوضاع مع الأزمة الأمنية التي حدثت خلال التسعينات.

انصب اهتمام برامج الإنعاش الاقتصادي في صميم التنمية المحلية، وذلك بتوفير السكن وبناء المنشآت التعليمية المختلفة وتوفير المياه والغاز والكهرباء، ومحاولة القضاء على التفاوت الجهوي، وكل هذه السياسات تهدف إلى الرقي بالموارد البشري من جهة، ودعم المنشآت القاعدية من جهة أخرى في إطار إعادة إعمار الجزائر، وتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية.<sup>1</sup>

من منطلق أن المخططات البلدية للتنمية برامج مجسدة للتنمية محليا باعتمادات مالية مخصصة من الدولة فإنها تشهد تذبذبات ما بين ارتفاع وانخفاض اعتماداتها؛ وإن كانت برامج الإنعاش الاقتصادي قد أعادت ترتيب أولويات التنمية بإعطائها للتنمية المحلية حقها ودورها الريادي- إن صح التعبير- في النهوض فعليا بالنمو الاقتصادي الوطني زيادة على تحقيق التنمية وطنيا. إلا أن مشكل ارتباط الميزانية العامة للدولة بمداخل البترول رهن التنمية المحلية بتغيرات سوق النفط، إذ يبين متوسط اعتمادات PCD منذ 2001 إلى غاية 2019 ( الشكل رقم 03 ) تغيرات حادة تصل إلى أقل من نصف الاعتماد ما بين سنة وأخرى؛ فقد كان أدنى اعتماد 33.000.000 آلاف دج سنتي 2001 و 2005، في مقابل أزيد من ثلاثة أضعاف لسنة 2007 كأقصى اعتماد بـ 105.700.000 آلاف دج. وهذا فارق شاسع لا يخدم التنمية المحلية. خاصة بتوزيعها على 1541 بلدية يعاني أغلبها عجزا تاما.

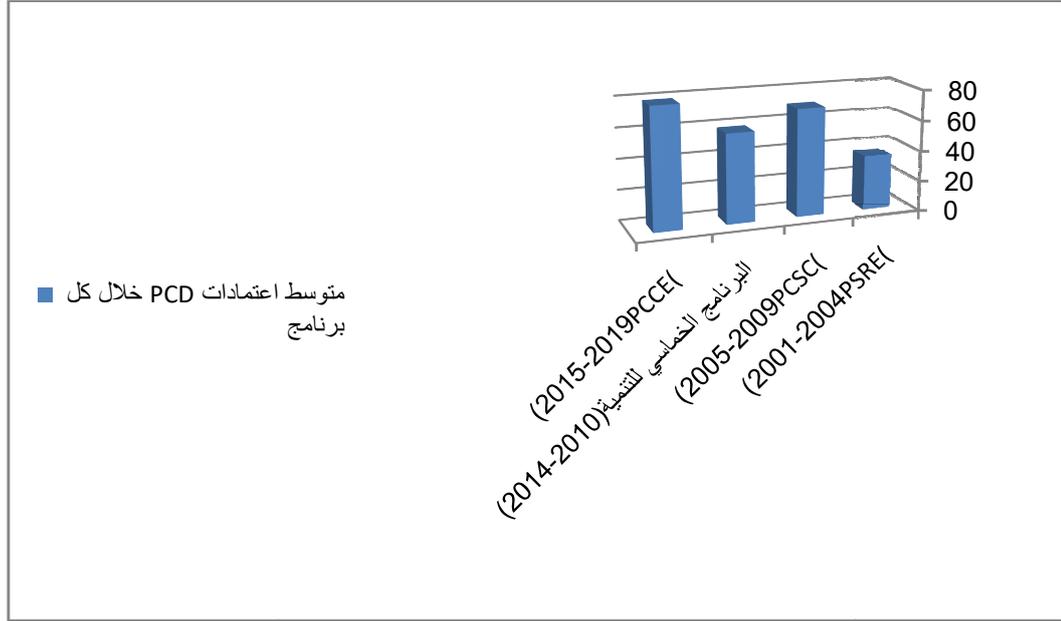
حققت برامج الإنعاش الاقتصادي نتائج إيجابية فيما يخص المنشآت القاعدية والتنمية البشرية، غير أنها لم تستطع تغيير بنية الاقتصاد الجزائري المعتمد على قطاع المحروقات ولم تستطع الوصول إلى تنوع اقتصادي فعلي.<sup>2</sup> من هنا تظهر الحاجة للتنمية الذاتية المبنية على مبدأ إقليمي وليس على نهج قطاعي، تسعى لتنمية الموارد المحلية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد نايلي، تقييم المخططات الحماسية للتنمية في الجزائر 2001-2014، مجلة آفاق علمية مجلد 12، العدد 01، 2020. الصفحات (629-650)، ص 636.

<sup>2</sup> محمد نايلي، المرجع السابق، ص 648.

<sup>3</sup> Chevalier Pascal, Dedeire Mar; OP-CIT, p18.

الشكل رقم (03): متوسط اعتمادات PCD ( $10^6 \times$ ) خلال برامج الإنعاش الاقتصادي (آلاف د ج)



المصدر: إعداد الباحثة بناء على قوانين المالية (2019-2001)

لا شك أن معرفة مدى نجاعة أي سياسة تنموية تكون من خلال عمليات التقييم لآثارها المباشرة وغير المباشرة على الفرد والدولة معا، خاصة على المدى الطويل. إذ وبعد 60 سنة من بداية تطبيق السياسات التنموية بمبالغ مالية ضخمة جدا- سواء في فترة الاقتصاد الاشتراكي أو في فترة اقتصاد السوق- وجب أن تكون التنمية محققة بشكل فعلي بمختلف أبعادها؛ ويظهر ذلك من خلال مدى تحقيق التنمية المحلية والتي يمكن تبيانها بتقييم كل من الآثار الاقتصادية والاجتماعية لهذه الاستراتيجيات التنموية.

### المطلب الثاني: الأثر الاقتصادي

اعتمادا على نتائج السياسات التنموية على المدى الطويل ومن خلال آخر إصلاح إداري للجماعات الإقليمية والذي لا يزال مطبقا حتى وقتنا الحالي، نحاول معرفة الأثر الاقتصادي لهذه السياسات على التنمية المحلية بداية من 2011. ونظرا لعدم توفر كل البيانات الإحصائية لكل سنة سنكتفي بتحليل ما توفر لدينا من معلومات.

ما بين 1969 و 1978 ارتفع الاستثمار الإجمالي بالأسعار الجارية بزيادة قدرها 15 مرة، أي بحوالي 50% من الناتج المحلي الخام.<sup>1</sup> وبإعطاء الأفضلية للصناعات القاعدية والمحروقات سجل الناتج الداخلي الخام في قطاع المحروقات ارتفاعا بانتقاله من 13% سنة 1963 إلى 18.2% سنة 1976.<sup>2</sup> انتقل معدل تغطية الواردات بواسطة الصادرات من 87% لسنة 1978 إلى حوالي 150% لسنة 1985 نتيجة ارتفاع أسعار النفط سنة 1979، حيث ارتفعت الواردات المتحصلة من صادرات النفط من 6.3 مليار دولار سنة 1978 إلى 13.6 مليار دولار سنة 1980.<sup>3</sup> رغم الارتفاع المسجل في الاستثمارات، وتغطية نفقات الواردات بشكل كلي؛ إضافة لوجود مؤسسات صناعية كبرى والتي أنشأت بناء على سياسة التصنيع المتبعة في فترة الاقتصاد الاشتراكي. إلا أن واقع الاقتصاد الوطني القائم على قطاع واحد جعله عرضة للانحيار؛ خاصة أن العائدات الضخمة لقطاع المحروقات لم تستثمر في قطاعات أخرى من شأنها تحقيق التنمية الوطنية على المدى المتوسط والبعيد. حيث يثبت الجدول الموالي ضعف نفقات تجهيز عديد القطاعات المهمة، والتي من شأنها النهوض بالتنمية محليا ووطنيا.

الجدول رقم (26): هيكل نفقات التجهيز (بالنسب المئوية من نفقات التجهيز الإجمالية)

2020	2019	2018	2017	2016	
0.57	0.72	1.97	0.98	0.99	المناجم والطاقات
0.5	0.4	0.3	0.1	0.16	الصناعات التحويلية
6.75	9.13	9.04	10.44	8.7	الزراعة-الموارد المائية
0.9	1.7	2.3	1.7	1.8	الخدمات المنتجة
42.36	43.67	27.78	38.25	41.5	البنى التحتية الاقتصادية والإدارية
3.82	5.96	5.13	6.06	7.1	الزراعة-التكوين
3.43	3.17	4.67	5.06	5.7	البنى التحتية الاجتماعية والثقافية
20.35	18.06	19.06	20.33	16.5	السكن
2.5	2.96	3.0	2.4	3.4	المخططات المحلية

المصدر: Bank of Algeria, Rapport annuel 2020 Evolution Economique et

Monétaire En Algérie. Décembre 2021. P50.

<sup>1</sup> عبد الله بن دعيبة، المرجع السابق، ص 357.

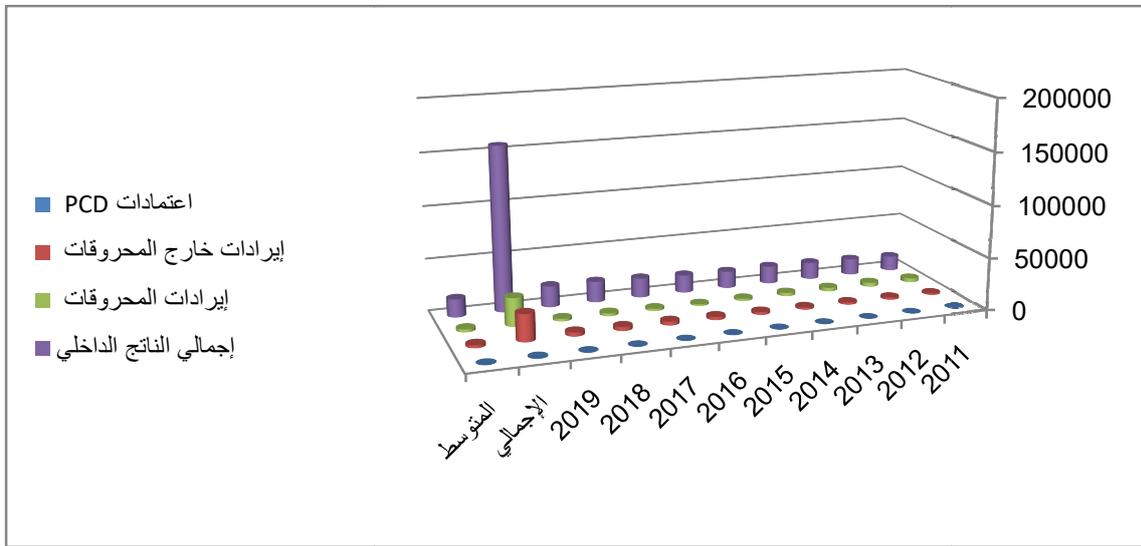
<sup>2</sup> رجراج الزوهير، المرجع السابق، ص 187.

<sup>3</sup> عبد الله بن دعيبة، المرجع السابق، ص 359.

تثبت أحداث أكتوبر 1988 والتي كانت من تداعيات أزمة انخفاض أسعار البترول لعام 1986 هشاشة الاقتصاد الجزائري وفشله في تحقيق التنمية محليا. وباستمرار ارتكاز الاقتصاد على قطاع المحروقات غير المستقر مع دخول الجزائر لمرحلة اقتصاد السوق، والإصلاحات المتعددة على نظام الجماعات المحلية بقيت هذه الأخيرة في تبعية تامة لتمويل السلطة المركزية الواقع تحت رحمة السوق العالمية للنفط.

هذا الوضع يجعل التنمية المحلية تراوح مكانها بغض النظر عن أي إصلاح إداري يمس الجماعات المحلية بعيدا عن إصلاح اقتصادي يضمن لها تمويل محلي. وهو ما تؤكد آخر إصلاحات شهدتها الجماعات المحلية،<sup>1</sup> والتي لم تغير من واقع التمويل المركزي للبرامج التنموية المحلية.

الشكل رقم(04): تطور اعتمادات PCD مقارنة بالنتائج المحلي الإجمالي وإيرادات الدولة (مليار د ج)



المصدر: إعداد الباحثة بناء على قوانين المالية و تقارير بنك الجزائر [https://www.bank-of-](https://www.bank-of-algeria.dz.les-rapports-annuels)

[algeria.dz.les rapports annuels](https://www.bank-of-algeria.dz.les-rapports-annuels)

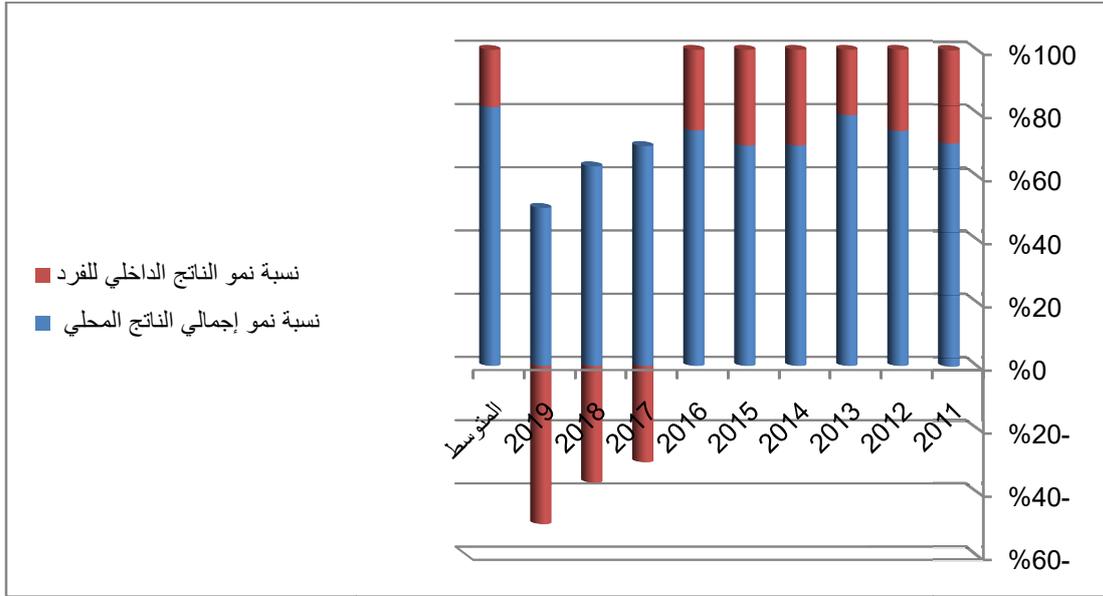
يوضح الشكل أعلاه تأثير اعتمادات PCD بإيرادات المحروقات، فقد كان أدنى اعتماد لسنة 2017 بالموازاة مع أدنى انخفاض لإيرادات المحروقات منذ 2011 (حتى 2019)، في مقابل ارتفاع كل من الإيرادات خارج المحروقات والناتج المحلي الإجمالي؛ والتي لم تؤثر في تمويل المخططات البلدية للتنمية.

لذا تجدر الإشارة إلى أن التركيز على مؤشرات النمو الاقتصادي الوطني كالناتج المحلي الإجمالي، لا يعكس بالضرورة مستوى التنمية المحقق؛ ذلك أن الناتج في النمو لا يعبر بشكل قطعي عن زيادة حقيقية راجعة

<sup>1</sup> في سنة 2011 إصلاح البلدية من خلال القانون 10-11 وفي سنة 2012 إصلاح الولاية من خلال القانون 07-12، وهما القانونين المعمول بهما حاليا.

لقدره المجتمعات على الإنتاج بما يؤثر في التنمية بشكل إيجابي. وإنما قد يكون لأسباب أخرى منها تقلبات سوق النفط الدولية؛<sup>1</sup> خاصة بالنسبة للاقتصاديات الريعية والتي منها اقتصاد الجزائر. هذا بالإضافة إلى أن الناتج المحلي الإجمالي لا يعبر عن الناتج الداخلي للفرد والذي يضمن تحسين المستوى المعيشي للسكان.

الشكل رقم (05): تطور الناتج الداخلي للفرد مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي



المصدر: إعداد الباحثة بناء على تقارير بنك الجزائر والبنك الدولي<sup>2</sup>

من جهة ثانية يخفي مقياس متوسط نصيب الفرد كيفية توزيع الناتج على مختلف الفئات الاجتماعية وكذا توزيعه قطاعيا وإقليميا.<sup>3</sup> وهو ما من شأنه تكريس التفاوت الجهوي أو تحقيق التوازن في حالة التوزيع العادل. ويعتبر التوازن الجهوي من أهم الأهداف التي تسعى التنمية المحلية لتحقيقها وبالتالي ضمان التنمية الوطنية.

إقليميا تتركز الكثافة السكانية في شمال البلاد بأكثر من 90% على 12% من المساحة الإجمالية للجزائر،<sup>4</sup> وتنخفض تدريجيا كلما اتجهنا للمناطق الداخلية وتكاد تنعدم في المناطق الصحراوية. وهذا راجع لتوفر مختلف الضروريات لتسهيل العيش من بني تحتية، وحركية الحياة الاقتصادية (أسواق، محلات كبرى،

<sup>1</sup> للمزيد من التفاصيل أنظر: إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير - دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، (القاهرة: دار الشروق، ط1، 2000)، ص(101-126)

<sup>2</sup> [https://www.bank-of-algeria.dz.les\\_rapports\\_annuels.](https://www.bank-of-algeria.dz.les_rapports_annuels.) /

<https://data.albankaldawli.org/indicator/NY.>

<sup>3</sup> للمزيد من التفاصيل أنظر: إبراهيم العيسوي، المرجع السابق، ص(101-126).

<sup>4</sup> <https://www.marefa.org> ديموغرافيا الجزائر

تم تصفح الموقع يوم 30-12-2022 على الساعة 14:28

فنادق، مطاعم، مؤسسات اقتصادية، النقل بمتخلف أنواعه...، إضافة للمؤسسات السياسية الكبرى في الشمال في مقابل انعدامها تقريبا في الجنوب مع وجود نسبي لها في المناطق الداخلية بغض النظر عن نوعية الخدمات المقدمة.

أما قطاعيا فنجد هيمنة مؤسسات الخدمات في توفير مناصب الشغل بـ 51.5% أمام حوالي 13% و 16.8% لقطاع الصناعة وقطاع البناء والأشغال العمومية تولى. وهذا مع ضعف العمالة الصناعية وهيمنة الواردات على سوق السلع الاستهلاكية الصناعية.<sup>1</sup>

وفيما يخص فئات المجتمع فقد وصل معدل البطالة إلى 18.1% منهم 75% دون سن الثلاثين سنة 2009. ومع 2015 وصل معدل البطالة للفئات الذين تتراوح أعمارهم بين 16 و 24 سنة إلى 29.9%.<sup>3</sup> مع ضمان أجر وطني أدنى يقدر بـ (20.000 د ج)<sup>4</sup> للفئة العاملة، ورغم التحديثات المستمرة له (الجدول رقم 27)، يبقى ضعيفا أمام الارتفاع المستمر لأسعار مختلف المواد الاستهلاكية وتراجع قيمة الدينار الجزائري. ذلك أن الزيادة في الأجور ليست ناتجة عن تحقيق فائض في القيمة المضافة ولا سعيا لتحقيق رفاهية المجتمع؛ وإنما كانت محاولة لتحقيق بعض التوازن بين الأجور وارتفاع الأسعار الاستهلاكية خاصة الغذائية منها. وذلك تجنبا للغضب الشعبي، ويمكن في إطار سياسة شراء السلم الاجتماعي المعتادة.

سبق بيان شمولية مفهوم التنمية لمختلف نواحي الحياة وعدم اقتصرها على المفهوم الاقتصادي المنحصر في النمو؛ ويثبت تحليل الأثر الاقتصادي للإستراتيجيات التنموية قصوره في تحقيق التنمية على المستويين الوطني والمحلي. وإن كان هناك تطور ملحوظ في تفعيل التنمية المحلية بتوفير الحد الأدنى للعيش الكريم (الهيئات

<sup>1</sup> تقارير بنك الجزائر لسنتي 2011 و 2015.

<sup>2</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة 44، ماي 2010، ص 4.

<sup>3</sup> تقرير بنك الجزائر لسنة 2015، التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، نوفمبر 2016، ص 30.

<sup>4</sup> المرسوم الرئاسي رقم 21-137 المؤرخ في 24 شعبان 1442، الموافق 7 أفريل 2021، يحدد الأجر الوطني الأدنى المضمون. ج ر ع 28، الصادرة في 14 أفريل 2021. وقد عرف الأجر الوطني الأدنى عدة تحديثات وفق ما يلي:

الجدول رقم (27): تطور الأجر الوطني الأدنى المضمون. (أ-و-م) الوحدة: د ج

السنة	جانفي 1990	جانفي 1991	جويلية 1991	أفريل 1992	جانفي 1994	ماي 1997	جانفي 1998
أ-و-أ-م	1000	1800	2000	2500	4000	4800	5400
السنة	سبتمبر 1998	جانفي 2001	جانفي 2004	جانفي 2007	جانفي 2010	جانفي 2012	جوان 2020
أ-و-أ-م	6000	8000	10000	12000	15000	18000	20000

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات، نتائج 2016-2018، رقم 49/ نشرة 2021، ص 21. و المرسوم 21-137، السابق الذكر.

الإدارية، الغاز، الكهرباء، النقل، التعليم...) في الكثير من مناطق الوطن، إلا أن هذا التطور لا يتناسب مع الأهداف المعلنة لهذه الإستراتيجيات والمبالغ المالية الضخمة التي رصدت لها؛ ولم يرقى بالجماعات المحلية كفاعل رئيسي في تحقيق تنميتها ذاتيا. على الرغم من تدعيمها بعدد الإصلاحات الإدارية والإقليمية، بدليل ظهور مناطق الظل.

يمكن تفسير الوضع الذي وصلت إليه التنمية بعد حوالي 60 سنة من الاستقلال إلى الاعتماد على العائدات البترولية بشكل أساسي، وعدم توزيع هذه العائدات على مختلف القطاعات والأقاليم المحلية بما يضمن مساهمتها في نمو الاقتصاد الوطني. إضافة للتقسيمات الإقليمية والتي ضاعفت من عدد الجماعات المحلية العاجزة. ويمكن النظر لهذه السياسة المتبعة على أنها تكريس متعمد للوضع القائم. فرغم العائدات البترولية الضخمة التي حدثت بفعل ارتفاع الأسعار في السوق العالمية في العديد من الفترات كانت الاستراتيجيات التنموية بعيدة كل البعد عن أي هندسة تنموية فعلية كفيلة بتحقيق التنمية على المستوى المحلي وبالتالي تحقيقها وطنيا.

### المطلب الثالث: الأثر الاجتماعي

مع تجاوز ماهية التنمية لمفهوم النمو الاقتصادي وتغطيتها لكل جانب يمس حياة الأفراد، كان لا بد للجماعات المحلية من صلاحيات في هذه الجوانب كونها الهيئات الأقرب للمواطن والأدرى باحتياجاته. ويعتبر الجانب الاجتماعي أبرز جوانب التنمية ذات الأثر المباشر في حياة الأفراد.

عمدت السلطات المركزية في الجزائر إلى الاهتمام بالجانب الاجتماعي من خلال منح جماعاتها المحلية عديد الصلاحيات في هذا، ونخص بالذكر ما تعلق بقطاعات الصحة والسكن والتعليم.

1- الصحة: ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن " لكل فرد الحق في مستوى معيشي ملائم للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته... "؛<sup>1</sup> فيلج جانب كون الصحة حق عالمي، فهي مورد بالغ

<sup>1</sup> BENMANSOUR Sonia, **La contractualisation dans le système de santé algérien: Nouveau mode de financement des hôpitaux.** (Thèse pour l'obtention du Doctorat En Sciences. Option: Monnaie-Finance-Banque. Faculté des Science Economiques, Commerciales et des sciences de gestion. Université de Tizi-Ouzou, 2017-2018). P 76.

الأهمية في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والشخصية.<sup>1</sup> لذا كان الاهتمام بقطاع الصحة من أولويات الدول، ولا أدل على ضرورة الارتقاء الدائم بالنظام الصحي من جائحة كورونا التي اجتاحت العالم بأسره. اعتمادا على عدة اعتبارات منها انخفاض قدرة السكان على الدفع، واعتبار الصحة جزء من صلاحيات دولة الرفاهية التي يجب أن تنفذها، اعتمدت الجزائر في الستينات على مبدأ الرعاية الصحية المجانية.<sup>2</sup> وأكدت على هذه الأخيرة في دستور 1976 في مادته (67). كما عملت على دمج الجماعات المحلية في توفير الرعاية الصحية من خلال المرسوم 81-374 السابق ذكره؛ وقد سبق الإشارة إلى أن هذا المرسوم قد جاء أكثر تفصيلا في المجال الصحي للجماعات المحلية من القوانين المتعلقة بهذه الأخيرة.

مع بداية الستينات رغم إقامة برامج عملية للصحة، مثل البرنامج الوطني لمكافحة وفيات الأطفال، إلا أن المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي برزت مع نهاية الثمانينات أحدثت نوعا من الإهمال في المنظومة الصحية وهو ما أدى إلى زيادة التوجه للقطاع الخاص.<sup>3</sup>

ضمن مبدأ الرعاية الصحية المجانية قابلية حصول جميع فئات المجتمع على العلاج؛ إلا أنه أدى إلى التسيير اللاعقلاني للموارد المالية، والتي لم تتناسب مع حجم الخدمات المقدمة.<sup>4</sup> ومع تقلبات أسعار السوق النفطية وواقع التحول نحو اقتصاد السوق لجأت الدولة إلى نظام التعاقد في مجال تمويل نظام الصحة؛ "حيث حدد المرسوم الوزاري الصادر في 7 يناير 1995 مساهمة المريض في التكاليف الصحية، على ضوء هذا التعاقد باعتباره زبون مستفيد من هذه الخدمة في منطق اقتصاد السوق، وتبقى أطراف التعاقد الأخرى ممثلة في كل من الدولة كعمول رئيسي والضمان الاجتماعي"<sup>5</sup>

سعى نظام التعاقد إلى ترشيد النفقات بالدرجة الأولى وتحسين نوعية الخدمات من خلال التنافس مع القطاع الخاص. غير أن الملاحظ في الميزانية المخصصة لقطاع الصحة أنها قد تضاعفت بشكل كبير و بالأخص على المدى البعيد لتطبيق هذا النظام-التعاقد-( الشكل الموالي رقم 06 ). من جهة أخرى لم يضمن زيادة الإنفاق التوزيع العادل للموارد عبر كامل التراب الوطني، " حيث نجد التباين في توزيع الإمكانيات البشرية

<sup>1</sup> مسعود البلي، واقع السياسات الاجتماعية في الجزائر ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة،(مذكرة مقدمة لتبيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: سياسات عامة وحكومات مقارنة. قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة. 2009-2010)، ص 108.

<sup>2</sup> BENMANSOUR Sonia, **OP-CIT**, P 90-91.

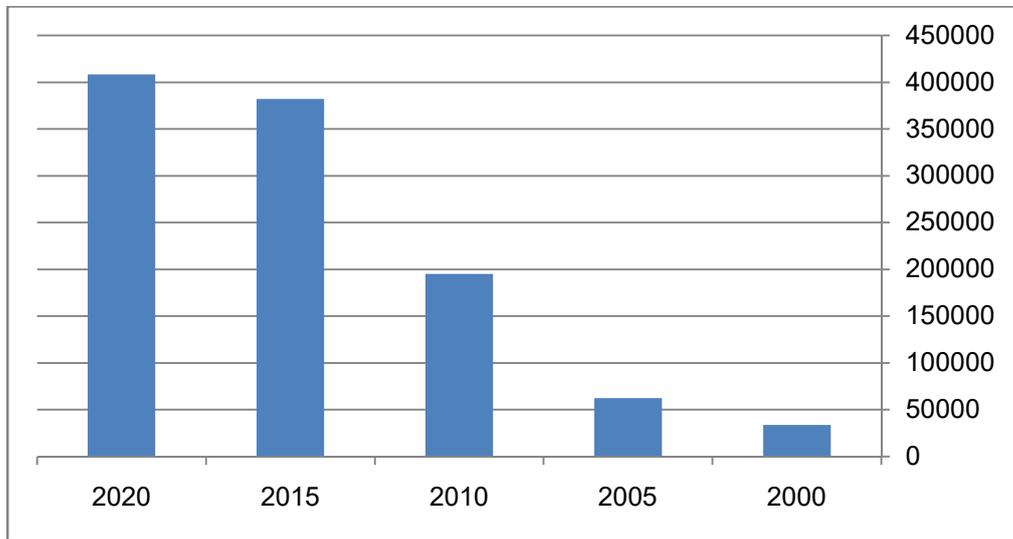
<sup>3</sup> مسعود البلي، المرجع السابق، ص 108.

<sup>4</sup> إيمان العباسي، تقييم فاعلية السياسة الصحية في معالجة الاختلالات المتعلقة بتمويل الخدمات الصحية. المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 5، العدد 01، جوان 2018، الصفحات (261-281)، ص 270.

<sup>5</sup> BENMANSOUR Sonia, **OP-CIT**, P.P 97.99.

الصحية،<sup>1</sup> ففي المتوسط هناك طبيب لكل 3000 ساكن، وتختلف النسبة من ولاية لأخرى مثلاً في الجزائر العاصمة يوجد طبيب لكل 680 ساكن في حين في ولاية تيسمسيلت هناك طبيب لكل 178000 ساكن.<sup>2</sup> كما طال التوزيع غير المتكافئ الموارد المادية عبر الإقليم.<sup>3</sup> إضافة لذلك فإن نسبة الإنفاق ليست مقياساً لنوعية الخدمات المقدمة، إذ يثبت الواقع المعاش لجوء غالبية المواطنين للقطاع الصحي الخاص رغم تكاليفه المرتفعة وهذا في مقابل الحصول على خدمات ذات جودة وبسرعة، عوض القطاع الصحي العام الواقع تحت وطأة البيروقراطية والمحسوبية والتباطؤ في تقديم الخدمات.

الشكل رقم (06): تطور ميزانية الصحة (2000-2020) - لكل 5 سنوات - الوحدة: مليار د ج



المصدر: إعداد الباحثة بناء على قوانين المالية

على المستوى المحلي تعمل مديرية الصحة والسكان على جمع وتحليل المعلومات الصحية، وتنفيذ وتقييم البرامج القطاعية للنشاط الصحي؛ كما تنسق نشاطات المنشآت والمهاكل الصحية وتراقب القطاع الخاص إلى جانب المنشآت الصحية العمومية.<sup>4</sup> وبالرجوع للمرسوم 81-374 نجد أن مهمة إنشاء المراكز الصحية والعيادات المتعددة الخدمات وتوزيع الموارد البشرية الصحية من صلاحيات الجماعات المحلية؛ لكن الوضع

<sup>1</sup> مسعود البلي، المرجع السابق، ص 108.

<sup>2</sup> Ministère de la sante de la population et de la reforme hospitalière, **Projection du développement du secteur de la sante: perspective décennale**. Juillet 2003, p 14.

<sup>3</sup> M. AGURCIF, F. AGURCIF – MEZIANE, . **Le système de santé publique en Algérie (Evaluation 1974-1989 et perspectives)**. Cahier du cread n° 35-36, 3ème et 4ème trimestres 1993, pages 97-109, P 6.

<sup>4</sup> مسعود البلي، المرجع السابق، ص 111.

المعاش يثبت غياب هذه الأخيرة عن تلبية المتطلبات الصحية للسكان المحلية. ويرجع الأمر لانعدام الموارد المالية المحلية، حيث تركز البرامج التنموية المحلية من الناحية الصحية على توفير المياه الصالحة للشرب وشبكات الصرف الصحي-فقط- تفاديا لانتشار الأوبئة.

حقق قطاع الصحة أشواطاً كبيرة في التغطية الصحية للسكان سواء من ناحية المنشآت أو الموارد البشرية (الملحق رقم 04)، لكن تبقى هذه التغطية غير كافية في ظل زيادة المتطلبات الصحية الناتجة عن شيوع العديد من الأمراض (ارتفاع ضغط الدم، السكري، أمراض الروماتيزم...)، وارتفاع النمو السكاني. ومن ناحية أخرى غياب الحكم الراشد في تسيير القطاع.

انطلاقاً من الوضع القائم يتبين أن التعامل مع قطاع الصحة كان بكيفية الكم على حساب الكيف، ومن باب تقديم مساعدات صحية وليست رعاية صحية بالمعنى الصحيح.<sup>1</sup> فزيادة الإنفاق لا يعني بالضرورة نتائج أفضل.<sup>2</sup>

2- التعليم: تمثل السياسة التعليمية أهم السياسات العامة لأي دولة؛ كونها تعمل على تطوير موردها البشري الذي يُعتبر الحلقة الأساسية في عملية التنمية وهو هدفها ووسيلتها في تحقيق التنمية، مما أوجب الاهتمام بتطويره والرقى به ليصل للإبداع والابتكار. ولا يتأتى ذلك إلا بالتعليم الصحيح المبني على التخطيط الجيد لمواكبة التطورات الداخلية (كالنمو الديمغرافي) والخارجية (العولمة).

ضمن هذا الإطار سعت الجزائر منذ الاستقلال لتوفير التعليم لمختلف شرائح المجتمع بفرض التعليم الإلزامي والمجاني للمراحل الأولى للتعليم؛ وقد حققت نجاحاً لا يستهان به في محاربة الأمية التي كرسها الاستعمار ووصلت لأكثر من 90% عند الظفر بالاستقلال السياسي. ويظهر هذا النجاح في المنشآت التعليمية المشيدة في كل الإقليم الوطني-تقريباً- وارتفاع عدد التلاميذ المسجلين في المدارس وكذا عدد المؤطرين في المؤسسات التعليمية (أساتذة، مشرفين، مديرين، مفتشين،...). (الملحق رقم 05)

ولضمان تغطية التعليم لأكثر عدد من السكان أسندت مهمة توفير المنشآت التعليمية وتجهيزها وصيانتها للمراحل التعليمية الثلاثة الأولى (الابتدائي، المتوسط، الثانوي) للجماعات المحلية، كون هذه الأخيرة الأقرب للسكان. فكان المستوى الابتدائي من مسؤولية البلدية، والمستويين المتوسط والثانوي من مسؤولية الولاية كما سبق الذكر.

<sup>1</sup> مسعود البلي، المرجع السابق، ص 213.

<sup>2</sup> BENMANSOUR Sonia, OP-CIT, P 90.

رغم ما تم تحقيقه في قطاع التعليم إلا أن واقع الحال يقول أن "... المدرسة لم تعد قادرة على الاستجابة لحاجات المجتمع المشروعة ولا على تلبية رغباتها الحقيقية... وهذا ناتج عن غياب الرؤية الواضحة وعن سوء الترابط بين مختلف أطوار المنظومة التربوية. وقد ازداد سوءاً بسبب ضعف الاتصال بالمحيط المحلي من جهة، ونقص التفتح على المحيط الخارجي من جهة أخرى..."<sup>1</sup>

هكذا وصف الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة بمناسبة تنصيب اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية يوم 13 ماي 2000 واقع التعليم في الجزائر بصفة عامة. إذ لا ينكر أي كان هذا الواقع، وكل متطلع له سيجده يعاني من عدة أزمات ناتجة بشكل رئيسي عن غياب الرؤية الإستراتيجية بعيدة المدى للمنظومة التربوية القادرة على تنمية وهمة الفرد لبناء جزائر متطورة. ونرى أن أكبر أزمات التعليم تبلور في المناهج التربوية المتبعة رغم محاولات الإصلاح المتكررة والتي طورت الوضع من سيء لأسوء؛ ويظهر الأمر جليا من خلال التذني المستمر لمخرجات النظام التعليمي. ولا لأدل على ذلك من خفض معدلات النجاح في البكالوريا في السنوات الأخيرة،<sup>2</sup> وما هذا إلا فيض من غيض.

نأتي لتسليط الضوء على بعض مشاكل المنظومة التربوية والتي لمسناها شخصيا، مع محاولة تعداد أسبابها بداية من المستوى الابتدائي المسند أمره للبلدية بموجب المرسوم 81-377 المذكور سابقا، وفي ظل واقع الوضع المالي لمعظم البلديات عجزت هذه الأخيرة عن تلبية احتياجات المدارس الابتدائية من مختلف التجهيزات، فلطالما وجد الأساتذة أنفسهم مجبرين على توفير العديد من التجهيزات من ماله الخاص كتوفير الأوراق والطباعة، كما تعاني العديد من المدارس من عدم صلاحية تجهيزاتها من كراسي، طاولات، سبورات، وتدفة... وغيرها كثير. دون الحديث عن قدم المدارس ومشكل اكتظاظ الأقسام، وعدم الاهتمام بالجانب الجمالي. كل هذا وأكثر يدل على أن المدارس الابتدائية تنذيل اهتمام قطاع التعليم، مع أنها القاعدة الأساسية للنظام التعليمي ما يوجب صب اهتمام السياسة التعليمية عليها فإذا صلحت القاعدة صلح النظام ككل. أما وضع المتوسطات والثانويات فليس بأحسن حال من الابتدائيات.

<sup>1</sup> موسى كاف، واقع وتحديات التعليم في الجزائر حسب مواقف وآراء أساتذة التعليم الثانوي والتقني. مجلة معابر، المجلد 4، العدد 1، ديسمبر 2018. الصفحات (103-125)، ص 106.

<sup>2</sup> تم تخفيض معدل النجاح في شهادة البكالوريا لسني 2019 و 2020 إلى 9 و 9,5 من معدل 20. أنظر: <https://eddirasa.com> أطلع عليه يوم 01-12-2023 على الساعة 11:29

شهدت المنظومة التربوية عديد المشاكل التي تراكمت مع الوقت وتطورت لتتسبب في تراجع المستوى التعليمي خاصة في العقود الأخيرة. ومن هذه الاختلالات نجد كثرة المواد وعدم تناسب كثافة البرامج الدراسية مع الحجم الساعي، عدم التكامل بين مختلف أطوار التعليم وهو ما يوحي بعدم الاهتمام بالمكتسبات القبلية للمتعلم، نق

المرافق الرياضية والثقافية، ضعف شبكة النقل المدرسي وتسيير المطاعم المدرسية، قلة الدورات التكوينية للأساتذة وعدم فعاليتها، التأثير السلبي للمحيط الاجتماعي والظروف الاجتماعية والاقتصادية الصعبة لمعظم العائلات وتخلي الأولياء عن دورهم في متابعة المسار الدراسي لأبنائهم. هذه الاختلالات الأخيرة ترتب عنها العديد من الآفات التربوية كالعنف المدرسي اللفظي والجسدي والتسرب المدرسي، التدخين والمخدرات وغيرها.<sup>1</sup>

من زاوية أخرى يبقى تهميش الأستاذ من أهم الاختلالات في المنظومة التربوية والتي يجب التكفل بها وبشكل مستعجل؛ خاصة من الناحية المادية إذا ما قورنت بالعمل المبذول.<sup>2</sup> وفي هذا الصدد نوه بالمرسوم الرئاسي الذي رفع تصنيف حاملي شهادة ليسانس إلى الصنف 12 سنة 2014،<sup>3</sup> وهي الشهادة المطلوب توفرها لمنصب الأستاذ الابتدائي؛ لكنه لم يطبق لغاية اليوم. " هذا الوضع المادي المزري دفع بالعديد من الأساتذة لممارسة مهن موازية لمهنة التعليم كالدروس الخصوصية، التجارة الحرة، سياقة سيارات الأجرة، وغيرها تلبية لاحتياجاتهم. وفي هذه الحالة لا يمكنه التوفيق بينهما.<sup>4</sup> وتعود النتائج السلبية للوضع على التحصيل العلمي للتلميذ بشكل مباشر، وبالتالي تراجع المستوى التعليمي على المدى القريب؛ وانعدام الكفاءات المؤهلة لقيادة تنمية البلاد على المدى البعيد. فالاهتمام بتنمية المورد البشري من شأنه أن " يفتح آفاقا واعدة للتحول

<sup>1</sup> أنظر: موسى كاف، المرجع السابق، ص 118. ومسعود البلي، المرجع السابق، ص 133-135

<sup>2</sup> الأستاذ مطالب بأداء دوره في المؤسسة التربوية ليس فقط كأستاذ يقدم الدروس وإنما عليه في نفس الوقت أن يكون المرشد والطبيب النفسي والمصلح الاجتماعي... إلخ. يعمل لأكثر من 6 ساعات في اليوم. مع وجوب تصحيح الواجبات المتمثلة في 3 كراريس للتلميذ الواحد بشكل يومي (في المستوى لابتدائي). وتحضير الدروس باستمرار. وهو ما يتطلب ساعات إضافية غالبا ما تمتد لتصبح عمل ليلي.

<sup>3</sup> ج ج د ش، المرسوم الرئاسي رقم 14-266 المؤرخ في 04 ذي الحجة 1435 الموافق ل 28 سبتمبر 2014، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 07-

304 المؤرخ في 17 رمضان 1428 الموافق ل 29 سبتمبر 2007 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج ر ع 58، الصادرة في 01 أكتوبر 2014.

<sup>4</sup> موسى كاف، المرجع السابق، ص 116.

العميق للنموذج الاقتصادي الذي يمكن أن يتطور من اقتصاد ريعي إلى اقتصاد قائم على أساس المعرفة التي تنطوي على استغلال الكفاءات"<sup>1</sup>

كلما استقرت أوضاع الأستاذ كلما ارتفعت معنوياته وقدرته على الأداء النوعي. لذا يمكن القول أن مستقبل التلميذ والمدرسة الجزائرية مرهون بالراحة المادية والمهنية والاجتماعية للأستاذ.<sup>2</sup>

بناء على ما وصل إليه النظام التعليمي في الجزائر قدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي جملة من التوصيات من بينها التصدي للفتاوت الإقليمية في المجال المدرسي بإنشاء مؤسسات جديدة وتوزيع النقل المدرسي وتحسين ظروف عمل موظفي التعليم.<sup>3</sup>

أدى الضعف النوعي لمخرجات النظام التعليمي لاحتلال الجزائر المرتبة 119 عالميا و 11 عربيا سنة 2016، من بين 140 دولة على مستوى العالم من حيث جودة التعليم ومستوياته.<sup>4</sup> هذا الترتيب يثبت فشل المنظومة التربوية بكل مستوياتها والتي امتدت للمستوى الجامعي أيضا؛ صحيح أن الدولة عملت على توفير التعليم المجاني للقضاء على الأمية، وتوفير المنشآت التعليمية وتخرج آلاف الطلبة في مختلف التخصصات سنويا، غير أن هذا الاهتمام الكمي كان على حساب النوع. لذا لم تفلح جملة الإصلاحات المطبقة، فقد كانت تفتقر للرؤية الإستراتيجية الهادفة لبناء الإنسان.<sup>5</sup> وهنا علينا الاعتراف بأن هشاشة وضعف جودة مخرجات مدارسنا ومعاهدنا هي من هشاشة فكرنا ومناهجنا التربوية"<sup>5</sup>

3- السكن: تعد أزمة السكن إحدى المشكلات التي تعاني منها مختلف الدول على اختلاف أنظمتها ومستوياتها الاقتصادية والاجتماعية، ويتزايد نموها طرديا مع النمو الديموغرافي والهجرة الداخلية.<sup>6</sup> لكن يبقى التعامل مع هذه الأزمة يختلف من دولة لأخرى، فيكون الاختلاف من حيث المخصصات المالية للقطاع، التخطيط، الفواعل المشاركة، الإنجاز... إلخ.

<sup>1</sup> Réda YOUNES BOUACIDA, Bernard HAUDEVILLE. **Développement de l'économie de la connaissance en Algérie et inflexion du modèle de croissance**. El-Bahith Review 15/2015. Pages( 101-113), P 103-104.

<sup>2</sup> موسى كاف، المرجع السابق، ص 115.

<sup>3</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة 44، ماي 2010.

<sup>4</sup> حابي حليلة، واقع التعليم في المدرسة الجزائرية الحديثة، مجلة المجتمع والرياضة، مجاد 4، العدد 1، جانفي 2021. الصفحات(38-43)، ص 42.

<sup>5</sup> حابي حليلة، المرجع السابق، 40.

<sup>6</sup> هيشور مجد لمن، قراءة سوسيو تاريخية لقطاع السكن في الجزائر بين الخلفيات والتوجهات الجديدة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 25، جويلية 2017. الصفحات (214-234). ص 214.

كما تختلف السياسة السكنية في البلد الواحد من فترة لأخرى، ففي الجزائر لم يحظى قطاع السكن بالاهتمام الكافي خلال المخططات التنموية الأولى (فترة الاقتصاد الاشتراكي)، ولم يكن من أولويات السياسة العامة حتى تطبيق المخططين الخماسيين الأول والثاني (1980-1989) حيث شهد اهتماما فعليا، ولم يلبث هذا الاهتمام في العمل على التخفيف من الأزمة حتى دخلت الجزائر في مرحلة جديدة زادت الفجوة بين العرض والطلب تمثلت في تبني نظام اقتصاد السوق وتدهور الأوضاع السياسية والأمنية والتي تسببت في مضاعفة الهجرة الريفية؛ دون إغفال للنمو الديموغرافي المتزايد.

عاد الاهتمام بالقطاع السكني إلى الواجهة مع سياسة دعم الإنعاش الاقتصادي؛<sup>1</sup> حيث شهد تحسين الإطار المعيشي للسكان اهتماما ملحوظا مع هذه السياسة، وتحسن الوضعية المالية للدولة مع تطبيق البرنامج التكميلي لدعم النمو (2005-2009) التزمت الحكومة على تسليم 1.010.000 مسكن بمختلف الصيغ، رصد له مبلغ 550 مليار د.ج. ليشهد قطاع السكن قفزة نوعية سنة 2014، وهدف البرنامج الخماسي (2015-2019) لإنجاز 6.1 مليون وحدة سكنية.<sup>1</sup>

حظي قطاع السكن باهتمامات متفاوتة من مخطط لآخر، الأمر الذي عمق أزمة السكن مع الوقت. والملاحظ على السياسة السكنية أنها تستند " لمنطق التسيير العشوائي وعدم إشراك الفاعلين في هذه السياسة والتي تميزت بالارتجالية وتسييرها من منطلق المساعدة الاجتماعية، كما أنها مناسباتية (أثناء الانتخابات) ذات تخطيط مركزي، وبعيدة عن القرارات الرشيدة."<sup>2</sup>

لعقدين ونصف من الزمن ارتكزت السياسة الوطنية السكنية على ثلاثية: الدولة تبرمج وتمول، الدولة تنجز، الدولة توزع وتسير.<sup>3</sup> وكون قطاع السكن قطاع اجتماعي لا يساهم في الدورة الاقتصادية (بالنسبة للجزائر) للدولة خاصة وأن هذه الأخيرة تعتمد في مداخيلها على العائدات البترولية غير الثابتة، " فقد استدعى العجز عن تحمل عبء إنجاز السكنات وتوجيهها ومراقبتها إشراك مكونات المجتمع، حيث يكون هذا الإشراك بصفة فردية أو جماعية ضمن تعاونيات عقارية لتشجيع الملكيات الخاصة للسكن."<sup>4</sup>

<sup>1</sup> مسكر سهام، تطور سياسة السكن في الجزائر، مجلة القانون العقاري، المجلد 4، العدد 3، الصفحات (90-109)، ص 94-95.

<sup>2</sup> مسعود البلي، المرجع السابق، ص 222-223.

<sup>3</sup> هيشور مجد لمن، المرجع السابق، ص 222.

<sup>4</sup> مسكر سهام، المرجع السابق، ص 96.

على العموم كان تمويل قطاع السكن ضعيفا إذا ما قورن مع نمو الأزمة التي يعرفها، على ضوء حقيقة تزايد التعداد السكاني (الملحق رقم 06) والهجرة الريفية التي ضاعفت من الأحياء القصدية خاصة في المدن الكبرى. من جهة ثانية وفي إطار السكنات المنجزة، يشهد الواقع الجزائري سلوكيات أصبحت مصاحبة لتوزيع السكنات عبر مختلف مناطق الوطن ألا وهي الاحتجاجات والتي قد تصل لأعمال شغب، وذلك نتيجة التشكيك في قوائم المستفيدين بمنح السكنات لغير مستحقيها.

هذا الوضع دعى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للتوصية لزيادة ميزانية السكن بما يتناسب مع حجم المشكلة؛ ورفع مستوى المعيشة في المناطق الريفية مع التركيز على توفير المياه الصالحة للشرب والهياكل الأساسية العامة وخدمات الرعاية الصحية النوعية؛ عملا على إعادة التوازن الجهوي من ناحية عدد السكان. وبوجود 1.2 مليون شخص في الأحياء القصدية لا بد من الشفافية والإنصاف في توزيع السكنات الاجتماعية.<sup>1</sup>

من ناحية أخرى اهتمت السياسة السكنية بالكم على حساب النوع، حيث أن الخيار النوعي مطلب مؤجل البت في الجزائر؛ فكأبسط مثال واضح ضيق السكنات، وهو ما قلص حجم الحيز المخصص للفرد في مسكنه إلى 08م<sup>2</sup> بينما يستوجب المعيار الدولي المقبول 14م<sup>2</sup> لكل شخص. وقد جعلت وضعية السكنات المختصين في هذا الحقل يستعملون مسمى "مسكن الأزمة".<sup>2</sup> كما يعاني المواطن دائما من سوء الأشغال المنجزة إذ غالبا ما يعتمد المواطنون للقيام بإصلاحات كثيرة حتى قبل الانتقال للسكن.

انطلاقا من العرض المقتضب أعلاه لمشكل السكن باعتباره أثر اجتماعي مهم في تبيان مدى تحقيق التنمية على المستوى المحلي، يمكن تعداد أهم أسباب أزمة السكن في الجزائر على النحو التالي:

- سيطرة المركزية في رسم السياسات، وتهميش الإدارة التنفيذية على المستوى المحلي (البلدية والولاية) فيما يخص أولويات المناطق، وتحديث المدن.
- افتقار الأحياء والتجمعات السكنية لشروط الحياة- البعد عن المرافق الأساسية وعدم توفيرها في الأحياء الجديدة-

- عدم تحديد صلاحيات كل منطقة والأحياء التابعة لها والتجهيزات التي يحتاجها كل حي

<sup>1</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المرجع السابق، ص (6-8).

<sup>2</sup> شوقي قاسمي، صباح سليمان، السكن في الجزائر: أزمة تأتي الانقضاء، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 19، العدد 02، 2019، الصفحات (214-232)، ص 216-217.

- عدم احترام مقاييس التعمير الموضحة في مخططات التهيئة والتسيير الحضري نتيجة الخضوع للحلول الإستعجالية في تسيير الأحياء السكنية والمدن
- تهميش الجماعات المحلية في وضع أساليب جديدة محلية في عملية التسيير والتمدين<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> مسعود البلي، المرجع السابق، ص 221.

## الخلاصة:

اعتمدت العملية التنموية في البلاد على التخطيط سواء في مرحلة الأحادية التي بُنيت على مفهوم المخطط حيث ضمت خمس مخططات أو في مرحلة التعددية التي استندت إلى مفهوم البرامج -وهي عبارة عن مخططات هي الأخرى-

هدفت كل من المخططات والبرامج التنموية والإصلاحات الإدارية من خلال الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية، وكذا الإصلاحات الإقليمية التي تسعى أساساً لتقريب الإدارة من المواطن إلى تحقيق التنمية الوطنية الشاملة من خلال تحقيق التنمية على المستوى المحلي. ورغم هذه البرامج الشاملة على المستويين المركزي والمحلي والتي يفترض أن تعزز فرص التنمية لم ترقى هذه الأخيرة للمستوى المطلوب ولم تكن موازية للجهود المبذولة والمبالغ الضخمة التي رصدت؛ إذ يظهر الواقع ضعفها بشكل جلي في الجانب الاجتماعي المتردي (الصحة، التعليم، السكن). ويمكن إرجاع السبب في ذلك لعديد المعوقات والتي ذكرنا أهمها سابقاً، فإضافة لانتشار ظاهرة الفساد باعتباره أكبر معيق حقيقي نرى أن ما يلخص كل ذلك هو انعدام الإرادة السياسية الحقيقية في النهوض بالتنمية الوطنية بشكل عام.

يعتمد تحقيق التنمية على تسخير الإمكانيات المتاحة، وتوزيع مردودية الاستثمارات على مختلف القطاعات بما يغطي جميع أبعاد التنمية؛ وهو ما يعمل على تنشيط كل القطاعات، ويسمح بتنوع مصادر تراكم رأس المال. وفي ظل الواقع الاقتصادي المبني على الربيع وعجز أغلب الجماعات المحلية -خاصة البلديات- وجب التفكير في خروج هذه الأخيرة من دائرة اللامركزية الإدارية إلى فضاء اللامركزية الاقتصادية بتحقيقها استقلالاً مالياً يضمن لها تنميتها على أقل تقدير؛ ودون خروجها عن وحدة الدولة.

الفصل الثالث:

التممية المحلية في مشروعى

قانونى البلدية والولاية

تمهيد:

لا زالت التنمية المحلية تراوح مكانها رغم البرامج التنموية المختلفة والإصلاحات الإدارية والإقليمية المتعددة؛ وفي ظل التحولات الداخلية وحتى الخارجية منها وجب إعادة النظر في الدور التنموي للجماعات المحلية، فكان لزاما التكييف القانوني لهذا الدور وهو ما انجر عنه طرح المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية.

نشرت وزارة الداخلية مسودة المشروع التمهيدي لقانون الجماعات المحلية في أوت 2018 من أجل الإثراء؛ والذي كان سيجمع بين قانوني البلدية والولاية لأول مرة. غير أن أحداث 22 فيفري 2019-الحراك الشعبي- أجلت عرضه لأجل غير معلوم. وفي الآونة الأخيرة تم إعادة فتح المناقشات العامة حوله ولا يزال لحد الساعة مشروع تمهيدي. ومع إعادة فتح هذه المناقشات تم فصل مشروع قانوني البلدية والولاية ليكونا مشاهين للقوانين الحالية شكلا، على عكس ما كان مطروحا سابقا.

من جهتنا وفي إطار هذه المناقشات نحاول أن ندلو بدلونا من خلال هذه الدراسة، وإن لم تكن معمقة كما يجب فقد حاولنا إبراز أهم النقاط في هذا المشروع والتركيز على ما من شأنه أن يخدم أو يعيق التنمية على المستوى المحلي.

وللتفصيل فيما جاءت به مشاريع قوانين البلدية والولاية نتبع الخطة التالية:

المبحث الأول: الإصلاحات الجديدة ضمن مشاريع قوانين الجماعات الإقليمية

المبحث الثاني: التنمية المحلية في ضوء الإصلاحات الإدارية الإقليمية الجديدة

المبحث الثالث: إشكالية تأهيل الجماعات الإقليمية في خلق الثروة

## المبحث الأول: الإصلاحات الجديدة ضمن مشاريع قوانين الجماعات الإقليمية

بالقاء نظرة عامة على المشاريع التمهيدي لقانوني البلدية والولاية نجد عديد مواد القانونين الحاليين 10-11 و 07-12 المتعلقين بالبلدية والولاية تواليا، وتعديل البعض الآخر منها. في حين أن الجديد الأبرز فتمثل في حوكمة المدينة والحاضرة الكبرى في إصلاح إقليمي يسعى لتفعيل التنمية محليا. والجدير بالذكر أن أغلب مواد هذه المشاريع التمهيدي هي مواد لمسودة المشروع السابق المنشور في أوت 2018 والذي دمج قانوني البلدية والولاية .

## المطلب الأول: الإصلاح الإداري الجديد للبلدية

عملا على النحو الذي تناولنا فيه البلدية في الفصل الأول، نتناول كذلك في هذا الفصل جديد المشروع التمهيدي للبلدية بالتطرق أولا لإطارها الهيكلي الجديد والحدود المقيدة لمجلسها المنتخب ثانيا؛ على أن يكون جديد صلاحياتها التنموية في المبحث الموالي.

## الفرع الأول: الإطار الهيكلي الجديد للبلدية

لم يحدد مشروع قانون الجماعات المحلية قيد الدراسة هيئات البلدية صراحة، وإنما اكتفى بالاعتراف بأن المجلس البلدي المحلي هو هيئة مداولة في مادته 40. وما أضافه المشروع فيما يخص هيكله البلدية أن المجلس يتوفر على مكتب تنفيذي مكون من الرئيس ممثلا في رئيس المجلس الشعبي البلدي، والأعضاء ممثلين في كل من النواب و رؤساء اللجان الدائمة.<sup>1</sup>

وعليه نتطرق للمجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة مداولة ورئيسه لممارسته سلطات باسم البلدية من جهة وباسم الدولة من جهة ثانية، وكذا لدور الأمين العام. على أن يكون ذلك فيما أضافه مشروع قانون البلدية فقط.

## 1 / المجلس الشعبي البلدي:

لم تخرج نصوص المشروع التمهيدي عن اعتبار المجلس الشعبي البلدي هيئة المداولة على مستوى البلدية، ويكون تحديد عدد أعضاء المجلس بحسب التعداد السكاني وفق قوانين الانتخابات كما سبق بيانه في الفصل الأول.

مع الإبقاء على طريقة الاقتراع وعدد الدورات ومدتها؛ يضيف المشروع إمكانية اجتماع المجلس في دورتين غير عاديتين وليس دورة واحدة؛ كما تضمن حالة رفض رئيس المجلس البلدي انعقاد دورة غير عادية بطلب من 3/2 الأعضاء<sup>2</sup>؛ وهو أمر إيجابي غفل عنه القانون الحالي، نرى أنه يحد من تعسف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

<sup>1</sup> المادة 42 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

<sup>2</sup> على رئيس المجلس الشعبي البلدي تسبب رفضه انعقاد دورة غير عادية بطلب من 3/2 الأعضاء كتابيا وتبلغه إليهم في أجل 10 أيام من تاريخ تقديم الطلب ، مع إخطار الوالي بذلك. ويتأس الدورة غير العادية المطالب بها من الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، حتى لو رفض استدعائهم. لأن الوالي يقوم مقامه في ذلك؛ وإذا

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

فيما يخص مكان انعقاد الدورات في حالة قوة القاهرة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية فقد أعطى المشروع حق تعيين مكان آخر سواء ضمن إقليم البلدية أو الولاية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في حين أنه حالياً يُستشار فقط في ذلك.<sup>1</sup> كما حدد هذا المشروع السلطة المؤهلة لإعداد وكالة لعضو المجلس الذي حصل له مانع لحضور الجلسة أو الدورة ممثلة في الأمين العام.<sup>2</sup> وهذا ما لم يُجده قانون البلدية المعمول به حالياً 10-11.

يقوم المكتب التنفيذي المذكور أعلاه بتحديد تاريخ جلسات المجلس والمسائل المراد التداول بشأنها؛ في حين أن هذا الأمر من اختصاص رئيس المجلس في القانون البلدي الحالي بالتشاور مع الهيئة التنفيذية. فهل يقوم المكتب التنفيذي في المشروع مقام الهيئة التنفيذية في القانون الساري المفعول؟

فيما يخص اللجان فقد تم إضافة لجنة جديدة في مشروع القانون وهي لجنة الانتقال الطاقوي وترقية الطاقات المتجددة وهذا يدل على اهتمام المشرع بهذا المجال لما له من أهمية بالغة في الاقتصاد الوطني وقد تكون بوادر محاولة للخروج من اقتصاد الربيع. أما عدد النواب فقد تم تحديدهم كالتالي:

الجدول رقم(28): يوضح عدد الأعضاء واللجان والنواب في المجالس البلدية حسب المشروع التمهيدي

### لقانون البلدية

النواب	اللجان	عدد الأعضاء	عدد السكان
01	03	13	أقل من 10.00
		15	ما بين 10.000 و 20.000
02	04	19	ما بين 20.001 و 50.000
	05	23	ما بين 50.001 و 100.000
03	06	33	ما بين 100.001 و 200.000
		43	أكثر من 200.001

المصدر: من إعداد الباحثة استناداً على المشروع التمهيدي لقانون البلدية (المادتين 119-70). و قانون

### الانتخابات 01-21

ما استمر رئيس المجلس البلدي في الرفض، يقوم المجلس بتعيين منتخب لرئاسة الدورة غير العادية وتكون المداولة صحيحة، ويخطر الوالي بذلك. من المادة 44 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

<sup>1</sup> في المادة 19 من قانون البلدية الحالي لم يُحدد المشرع صراحة المسؤول عن تعيين مكان اجتماع المجلس الشعبي البلدي في حالة القوة القاهرة إذا كان هذا المكان من إقليم البلدية، أما إذا كان خارج إقليم البلدية فأكد على تعيينه من قبل الوالي بعد استشارة رئيس المجلس البلدي.

<sup>2</sup> " يتم إعداد الوكالة بطلب من الموكّل أمام الأمين العام للبلدية . تحدد صراحة الجلسة أو الدورة التي حررت من أجلها هذه الوكالة... " المادة 55 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

2/ رئيس المجلس الشعبي البلدي:

رئيس المجلس الشعبي البلدي في المشروع التمهيدي من ضمن القائمة الحائزة على أغلبية الأصوات، لكن ليس بالضرورة أن يكون متصدر القائمة التي أقرتها أحكام المادة 65 من القانون البلدي الحالي 11-10 وإنما يتم انتخابه من بين أعضائها، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشحة أو المرشح الأكبر سنا.<sup>1</sup>

بداية فإن عدم حصر الرئاسة على متصدر القائمة الفائزة بالأغلبية أمر جيد يحسب لصالح المشروع؛ فمن جهة يكون من حق الأعضاء اختيار الرئيس وهذا أمر يدعم الديمقراطية حقا، ومن جهة ثانية قد يكون أحد أعضاء القائمة ذو كفاءة وخبرة أكثر من متصدر القائمة. وبالرجوع للمشروع التمهيدي لقانون الجماعات المحلية السابق فقد اشترط أن يكون الرئيس الأعلى مستوى تعليمي من بينهم وهو ما من شأنه أن يزيد من فرص فاعلية المجلس، ورغم أنه لم يُحدد نوع المستوى التعليمي الأدنى الواجب توفره في رئيس المجلس إلا أنها خطوة نتمناها في مسار الارتقاء بالمجالس الشعبية البلدية، وحبذا لو بقى شرط المستوى التعليمي في مشروع قانون البلدية.

ما لم يتم العمل به في مختلف قوانين البلدية منذ الاستقلال هو أداء رئيس المجلس الشعبي البلدي لليمين<sup>2</sup> فقد جاء في المادة 65 من المشروع التمهيدي أن من مراسم تنصيب الرئيس أداء اليمين كما يُشار إلى ذلك في محضر التنصيب. هذا اليمين هو وعد متجدد لكن بشكل رسمي؛ أمام الله أولا، وأمام الحاضرين في جلسة التنصيب ثانيا، فيكون بذلك قسما يُلزم صاحبه في الدنيا والآخرة ويحاسب على أساسه من قبل أعضاء المجلس والسكان المحلية والسلطة الوصية والسلطة المركزية دنيويا، كما يُسأل عنه يوم القيامة. فهذا اليمين سيكون إحياءً لضمير الرئيس وأعضاء المجلس كافة للقيام بواجباتهم على أكمل وجه والعمل على تجسيد وعودهم وتحقيق تنمية مناطقهم المحلية.

<sup>1</sup> المادة 64 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

<sup>2</sup> صيغة اليمين الذي يؤديه رئيس المجلس الشعبي البلدي « أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهامي بكل شرف وأمانة وبكل شفافية وأن أسهر على تطبيق قوانين الجمهورية واستمراريتها و أن أراعي، في كل الظروف الواجبات المفروضة علي قانونا. وأن ألتزم في كل الأحوال بالمحافظة على ممتلكات البلدية ومواردها وأن أعمل بدون هوادة في خدمة الوطن والبلدية وسكانها بكل نزاهة ودون تمييز»

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

باستثناء أداء اليمين تبقى مراسم تنصيب رئيس المجلس البلدي كما هي مع إضافة إعلان محضر التنصيب للجمهور عن طريق الموقع الإلكتروني للبلدية في إشارة لرقمنة الإدارة. كما لم يكن هناك أي تغيير بالنسبة لمحضر تسليم المهام<sup>1</sup>

**3/ إدارة البلدية:** رغم أهميتها، لم يقر هذا المشروع بإدارة البلدية كهيئة من هيئات البلدية؛ مع ذلك، فقد تطرق لها في الباب الثاني من الجزء الرابع، وبتنسيطها من طرف الأمين العام للبلدية فسنركز على هذا الأخير على غرار ما تم تناوله في الفصل الأول.

لأول مرة يُخصص للأمين العام للبلدية فصلا كاملا ضمن قانون البلدية وهو ما يُقرأ على أنه توسيع لدوره نظرا لأهمية مركزه في البلدية، وقد حرص على الالتزام بحمايته في مادة صريحة<sup>2</sup>.

ومما يضطلع به في ظل القانون الحالي 10-11 تنشيطه جميع هياكل إدارة البلدية، وممارسة السلطة السلمية على مستخدمي هذه الهياكل، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي كما يتولى ضمان تحضير اجتماعات المجلس ومتابعة تنفيذ مداولاته. وفي إطار تنشيطه لهياكل البلدية فهو يتولى بشكل غير مباشر في ظل مشروع قانون البلدية ما يلي:

- الوظائف اللامركزية الحصرية للبلدية؛
- الوظائف غير المركزية للدولة المفوضة للبلدية؛
- الوظائف الممارسة بالمساهمة مع الدولة؛
- وظائف الرقابة على التسيير والجودة الخاصة بالمرافق العمومية المفوضة؛
- الوظائف الرئيسية لنشاط الإدارة والدعم المادي والتقني<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> مع العلم أن المشروع محل الدراسة لم يذكر حالة تجديد عهدة الرئيس ولا ندرى إن كان ذلك سهواً أو أنه متعمد في إشارة لتحديد عدد العهديات المسموح بها بعهدة واحدة للعضوية في المجالس البلدية.

<sup>2</sup> " تلزم الدولة بحماية الأمين العام للبلدية من كافة الضغوط والتهديدات والإهانات والشتم والقذف أو الاعتداء من أي نوع كان، التي قد يتعرض لها في شخصه أو في عائلته أو في ممتلكاته، أثناء أو بمناسبة ممارسة وظائفه أو بحكم صفته. " المادة 229 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

<sup>3</sup> المادة 219 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية. وقد فصلت المواد الخمسة الموالية لها هذه الوظائف وهي كما يلي:

- تشمل الوظائف اللامركزية الحصرية للبلدية لاسيما: مسك الدعم الإداري والتقني للعمليات الانتخابية، الإشراف على تنظيم الانتخابات المتعلقة باللجان والمؤسسات العمومية والتي تعتبر البلدية ضمن تشكيلتها بالتنسيق مع الجهات والمصالح المعنية.
- تشمل الوظائف غير المركزية للدولة المفوضة إلى البلدية، لاسيما: تنقل الأشخاص والأموال؛ تقديم الخدمات الخاصة بالوثائق والسندات البيومترية؛ الحالة المدنية والتنظيم العام وحماية كل العقود والسجلات الخاصة بها وحفظها؛ إحصاء المواطنين حسب شرائح السن في إطار الخدمة الوطنية.
- تشمل الوظائف الممارسة بالمساهمة مع الدولة، لاسيما: النشاط الاقتصادي وترقية الاستثمار؛ الأنشطة المرتبطة بالمدارس الابتدائية والمطاعم المدرسية و النقل المدرسي؛ أنشطة نظافة المحيط وحماية البيئة وجمع ونقل ومعالجة النفايات المنزلية وما شابهها؛ أنشطة التعمير والتهيئة الحضرية؛ النشاط الاجتماعي والتضامن و

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

من جهة أخرى يشرف الأمين العام للبلدية تحت سلطة الوالي وبتفويض منه على تقديم الخدمات غير الممركزة للدولة على مستوى البلدية، وفي هذا تدعيم آخر للمركزية على حساب اللامركزية.

ما يلاحظ على مشروع هذا القانون بخصوص الأمين العام هو الاهتمام الواضح بمركزه وإبراز مكانته المهمة ضمن قانون البلدية؛ إضافة لتعظيم دوره في مقابل ممثل اللامركزية المجلس الشعبي المنتخب ورئيسه إذ لم يولي هذا المشروع أي اهتمام بكفاءة هذا الأخير ومجلسه. وفي هذا تجدر الإشارة للمشروع التمهيدي الأول الذي اشترط مستوى تعليمي لرئيس المجلس البلدي في مقابل تقليص دور الأمين العام على عكس المشروع الجديد الذي تخلى عن شرط المستوى التعليمي أمام توسيع كبير جدا لدور الأمين العام.

زيادة على ذلك يترأس الأمين العام مندوبية التسيير الانتقالية في حالة حل المجلس في المادة 140 منه. وهذا إجراء مهم وخطوة قيمة باعتبار الأمين العام الأدرى بتسيير بلديته وهو الأولى بهذا المنصب.

### الفرع الثاني: الحدود المقيدة للمجلس الشعبي البلدي

باعتبار هيئة المداولة الهيئة الوحيدة للبلدية المعترف بها في نص مشروع القانون، فنتطرق للرقابة عليها فقط؛ والتي تتمثل في الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي، وأعضائه، وعليه أيضا كهيئة. إضافة للرقابة على رئيس المجلس، على النحو التالي:

1/ الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي: وتخص الرقابة على مداولاته والتي تدرج ضمن المصادقة أو الإلغاء.

**1-1/ المصادقة:** يُفترض أن تتخذ إحدى الصفتين مصادقة ضمنية أو صريحة غير أن مشروع القانون قيد الدراسة لم يحدد المدة التي تصبح فيها المداولات قابلة للتنفيذ فيما يخص المصادقة الضمنية.<sup>1</sup> واكتفى بوجود تسليمها للوالي خلال 8 أيام التي تلي المصادقة عليها. هذا الوضع سيعمل على تدعيم مركزية النظام الإداري

الثقافي و الرياضي و التضامن؛ النشاط الثقافي والرياضي؛ مراقبة المهن والنشاطات المقننة والمنشآت المصنفة لحماية البيئة التي تدخل ضمن اختصاصات البلدية؛ تسيير المخاطر الكبرى والكوارث.

- تشمل وظائف الرقابة على التسيير والجودة الخاصة بالمرافق العمومية، لاسيما : متابعة نشاط وتسيير المؤسسات والهيئات العمومية البلدية المنشأة لغرض التكفل بمرفق عمومي محلي؛ الرقابة المرتبطة باتفاقيات تفويض المرفق العمومي المرمة من قبل البلدية؛ الرقابة والتنسيق الخاص بنشاط المؤسسات والهيئات العمومية الولائية و/أو المشتركة ما بين البلديات، المكلفة بتسيير مرافق عمومية تشمل كل أو جزء من إقليم البلدية.

- تشمل الوظائف الرئيسية لنشاط الإدارة والدعم المادي والثقفي، لاسيما : تسيير الموارد البشرية وتطويرها، تسيير ميزانية البلدية وحساباتها وتحصيل الموارد البلدية؛ تسيير ممتلكات البلدية ومسك سجل جرد الأملاك العقارية البلدية وسجل جرد الأملاك المنقولة؛ إنشاء بنوك معلومات وتسيير قواعد البيانات وأنظمة الإعلام وحفظها؛ وثائق البلدية وأرشيفها؛ الشؤون القانونية والمنازعات؛ التهيئة العمرانية والتعمير، المرافقة الاجتماعية، النظافة وحماية المحيط.

<sup>1</sup> في القانون الساري العمل به ( 10-11) تصبح المداولات بقوة القانون قابلة للتنفيذ بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية.

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

الجزائري من خلال فتح المجال للوالي في استخدامه لهذا الحق وبالتالي إمكانية تعسفه وتعطيل عمل المجالس البلدية مما يعود بالسلب على التنمية المحلية للبلديات؛ لذا وجب على المشرع استدراك هذا الأمر قبل المصادقة على المشروع.

وأكد المشروع من جهته على وجوب المصادقة الصريحة على كل مداولة لها أثر مالي.<sup>1</sup> وفي مقابل تحويلها إلى مصادقة ضمنية بعد مضي 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية في القانون الحالي، ترك مشروع القانون المدة الواجب المصادقة فيها على المداولات مفتوحة أمام الوالي-سواء الضمنية أو الصريحة-؛ الأمر الذي سيعمل على تثبيط أعمال المجلس بما فيها المشاريع التنموية.

**1-2/ الإلغاء:** يتضمن هو الآخر المداولات الملغاة إلغاء مطلقا، والملغاة إلغاء نسبيا. حيث تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي إبطالا مطلقا إذا مست بالدستور ورموز الدولة، أو كانت مخالفة لأي مادة من مواد المشروع.<sup>2</sup> أما الإلغاء النسبي فلم يختلف هو الآخر عن القانون الحالي، إذ تُلغى المداوات التي يحضرها أي عضو في المجلس أو رئيسه إذا ما كانوا في حالة تعارض مصالحهم مع مصالح البلدية.<sup>3</sup> ويثبت هذا الإلغاء بموجب حكم من المحكمة الإدارية المختصة بناء على دعوى من الوالي، أما حاليا فيثبت بقرار معلل من الوالي أعطى قانون البلدية 10-11 رئيس المجلس البلدي حق رفع تظلم إداري، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار بطلان المداولة أو رفض المصادقة عليها؛ وهو ما يعزز-بعض الشيء-مكانة رئيس البلدية. وإن كان مشروع الجماعات الإقليمية السابق المطروح في 2018 اكتفى بإمكانية إخطار المحكمة الإدارية خلال 30 يوما من يوم تبليغ القرار للبلدية، فمشروع هذا القانون قد تجاهل الأمر تماما، وهذا إجحاف فعلي في حق البلدية بصفة عامة لأنها ميدان تجسيد أعمال المجلس الشعبي البلدي.

<sup>1</sup> لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداوات المتضمنة ما يأتي: لميزانيات والحسابات والجباية المحلية-إنشاء مؤسسات عمومية محلية-اكتتاب القروض والتمويل المؤقت-الاقتناء أو التنازل على الأملاك العقارية للبلدية-تفويضات المرفق العام المحلي والشراكات الاقتصادية-اتفاقيات التعاون اللامركزية مع الجماعات الإقليمية الأجنبية-الهبات والوصايا. وكل مداولة أخرى لها أثر مالي. **المادة 133** من المشروع التمهيدي لقانون البلدية. إضافة إلى وجوب المصادقة على المداولة الخاصة بالبنجاز وتمويل مشاريع الاستثمارات المنتجة في المادة 177، كونها ذات أثر مالي؛ كما أوجب المشروع التمهيدي في ذات المادة إعلام الوزير المكلف بالجماعات المحلية بخصوص المداولات ذات الصلة.

<sup>2</sup> تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي: المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها-غير المحررة باللغة العربية- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاتها- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي البلدي. **المادة 132** من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

<sup>3</sup> **المادة 134** من مشروع قانون البلدية؛ باستثناء أن وضعية التعارض تشمل الفروع إلى الدرجة الثانية فقط، وتصل إلى الدرجة الرابعة في القانون الساري المفعول (10-11 في مادته 60).

يثبت عدم تحديد المدة التي تصبح فيها مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ، إضافة لعدم إمكانية رئيسه من فعل أي شيء ضد قرار البطلان؛ التجسيد الفعلي لهيمنة عدم التركيز وتعزيز مضاف لسلطات الوالي، أمام الإقصاء الجلي للسلطة اللامركزية.

## 2/ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: وتكون بإحدى الصور التالية

1-2/ الاستقالة: لم تختلف إجراءات الاستقالة في مشروع القانون عما هي عليه في القانون الحالي،<sup>1</sup> والجدير بالذكر أنه لم يعطى له الحق في جلسة الاستماع،<sup>2</sup> وإنما يثبت التخلي بموجب مداولة ويستقبل العضو المعني بقوة القانون؛ ونجد في هذا الإجراء تشديد على أعضاء المجالس البلدية لضمان اهتمامهم بحضور الجلسات. أما في حالة رفض المجلس القيام بإجراءات تثبت حالة التخلي عن العهدة، يرفع الوالي دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية للفصل في الحالة.

2-2/ الإقصاء: لنفس الأسباب المذكورة سابقا يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي في مشروع القانون عضو المجلس المحلي، ويتم التوقيف بموجب قرار معلل من الوالي إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة. وقد أكد المشروع على استرداد المنتخب لحقوقه في حالة الحكم بالبراءة.<sup>3</sup>

2-3/ حصول مانع قانوني: اكتفى القانون الحالي 10-11 بذكر زوال صفة المنتخب عنه في حالة حصول مانع قانوني دون تفصيل؛ أما مشروع القانون فقد خصها ببعض التفصيل في مادته 113، حيث يقر المجلس البلدي بذلك بموجب مداولة ويصدر الوالي قرارا بالإقصاء في هذه الحالة، ويكون القرار قابلا للطعن أمام المحكمة الإدارية. وهنا نجد تعارضا مع المادة 109 منه والتي أسندت إقرار زوال صفة المنتخب في حالة المانع القانوني للقضاء وليس للوالي.

وفي كل الأحوال يكون قرار الوالي بزوال صفة منتخب قابلا للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا. وهو أمر يعطي الحق للمنتخب للدفاع عن نفسه أمام سلطة الوالي، كما أنه قد يجد من تعسف هذا الأخير.<sup>4</sup>

3/ الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة: لنفس الأسباب وبنفس الإجراءات المذكورة في القانون 10-11 يتم حل وتجديد المجلس وفق مشروع القانون، إضافة لبعض الحالات التي تعيق سير المجلس.<sup>1</sup> باستثناء المندوبية المعينة

<sup>1</sup> أنظر في الفصل الأول، المبحث الأول، المطلب الثاني، الفرع الثاني.

<sup>2</sup> إلا إذا كان من تخلف عن ثلاثة دورات عادية دون مبرر رئيس المجلس أو نوابه فهؤلاء لهم الحق في جلسة السماع.

<sup>3</sup> المادة 114 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

<sup>4</sup> المادة 109: ".... يقر الوالي زوال صفة منتخب بقرار بناء على مداولة المجلس في حالات الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء ويتم إقرارها عن طريق القضاء في حالة المانع القانوني. قرار الوالي بزوال صفة منتخب قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا." من مشروع قانون البلدية.

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

من طرف الوالي للتسيير تتكون من الأمين العام رئيسا ومن 2 إلى 6 مساعدين، ولا يمكن لهذه المندوبية صرف أموال من الميزانية دون رخصة من الوالي.

وقد أحسن المشرع بتعيين الأمين العام رئيسا للمندوبية كما سبق الذكر لأنه الأعمم بشؤون البلدية المعني بها، كما أن عدد المساعدين يجب أن يتوافق مع حجم البلدية على الرغم من أنه لم يتم ضبط كيفية تحديد عددهم. وفي حالة غياب الأمين العام للبلدية، يعين الوالي موظف مؤهل لرئاسة مندوبية التسيير الانتقالية.

**4/ الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي:** بما أن رئيس البلدية ضمن أعضاء المجلس فتطبق عليه نفس الرقابة المفروضة على بقية الأعضاء والمذكورة أعلاه. وما يثير الانتباه فعلا عدم وجود حالة سلطة حلول الوالي في مشروع هذا القانون، وخلافا لتضمينها في قانون البلدية الحالي 10-11، فقد وردت سلطة الحلول في مشروع قانون الولاية ضمن الباب الثاني، الفصل الرابع، المعنون بسلطة حلول الوالي. أما مضمونها فلم يختلف عن المضمون الحالي الوارد في قانون 10-11، باعتباره عمل استثنائي تفرضه المصلحة العامة من أجل استمرارية خدمات المرفق العام.

### المطلب الثاني: الإصلاح الإداري الجديد للولاية

#### الفرع الأول: الإطار الهيكلي الجديد للولاية

بما أن مشروع القانون قيد الدراسة لم يوضح هيئات الولاية فقد اعتمدنا التطرق لكل من المجلس الشعبي الولائي والوالي باعتبارهما هيئات الولاية في القانون الساري المفعول 07-12 وتم التطرق لهما في موضع سابق من هذه الدراسة (الفصل الأول). وعليه نتطرق لما جاء به مشروع قانون الولاية دون تكرار ما هو موجود في القانون الحالي المذكور أعلاه.

**1/ المجلس الشعبي الولائي:** باعتباره الهيئة المنتخبة الوحيدة على مستوى الولاية فهو يمثل هيئة المداولة، ولم يغير هذا المشروع شيئا فيما يخص دورات المجلس باستثناء بعض الإضافات<sup>2</sup> التي نرى أنها تساعد أعضاء المجلس في

<sup>1</sup> مشروع قانون البلدية المادة 138: يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس في الحالات التالية: خرق أحكام الدستور - إلغاء انتخاب كل أعضاء المجلس - استقالة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس - الإبقاء على المجلس الذي يكون مصدرا للاختلالات الخطرة التي تهدد السير العادي للمجلس - في حالة انسداد شديد يعيق سير المجلس و مكتبه - اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها - حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس - عرقلة سير المجلس و مكتبه التنفيذي وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له - رفض المجلس أداء المهام المخول له بموجب هذا القانون و التشريع المعمول به.

<sup>2</sup> نورد أهم الإضافات التي جاء بها مشروع القانون بخصوص سير المجلس الشعبي الولائي في النقاط التالية:

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

مواجهة تعسف رئيسه، زيادة على أنها تعمل على تفعيل المشاركة المحلية الأمر الذي يدعم التنمية على المستوى المحلي. كما عمل المشروع على تحقيق الرقابة اللامركزية على السلطة الوصية من خلال أسئلة الأعضاء المنتخبين للوالي وذلك لمنع تعسفه وانفراذه بالسلطة؛ وعلى هذا الأخير الإجابة كتابيا خلال مدة 30 يوما.<sup>1</sup>

الملاحظ على تسيير المجلس الشعبي الولائي في مشروع هذا القانون تدخل الوالي في أهم مراحل التسيير بداية بتحديد برامج الدورات والمسائل التي ستخضع للدراسة والمداولة في المجلس، وأكد على ذلك في مادتين منه. وأشركه أيضا مع رئيس المجلس في حق طرد أي شخص يخل بحسن سير المناقشات،<sup>2</sup> وهو ما ليس معمول به حاليا؛ وفي هذا تأكيد فعلي على تعاضد دور الوالي.

على غرار القانون الحالي لم يهتم مشروع هذا القانون برئيس المجلس الشعبي الولائي<sup>3</sup> بالشكل الذي يجعل منصبه ذو أهمية تنموية بمنحه صلاحيات موازية على الأقل لنظيره المنتخب في الجماعة الإقليمية القاعدية رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو في مواجهة سلطات الوالي. وفيما يخص اللجان الدائمة فقد أضاف على ما ذكر في القانون الحالي التحول الطاقوي وترقية الطاقات المتجددة، ومهمة تسيير الأخطار والكوارث للجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة؛ إلا أنه تم تحديد عددها ما بين أربعة (4) إلى ستة (6) لجان حسب حاجيات المجلس الشعبي الولائي والملاحظ أن هذا التقليل في العدد لا يتماشى مع اختصاصات اللجان المشكلة ما سيفرض دمج أربعة لجان على الأقل ليكون أقصى عدد هو (6)، الأمر الذي سيضعف العملية التنموية نظرا للضغط المشكل عليها.

أ - في حالة رفض رئيس المجلس الدورة غير العادية المقدمة من قبل 3/1 الأعضاء يجب عليه تعليق رفضه كتابيا خلال 10 أيام من تاريخ إيداع الطلب مع إبلاغ الوالي بذلك. في حين تعقد بقوة القانون هذه الدورة في حالة تقديم طلب من قبل أغلبية أعضاء المجلس، ويمكن للوالي دعوتهم إذا ما رفض رئيس المجلس الأمر مع إبلاغ السلطة الوصية

ب - تحديد ما يجب أن يتضمنه جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي في مادته 44، إذ يجب أن يسجل فيه ما يلي: النقاط المقترحة من طرف الوالي، المسائل المقترحة من طرف أغلبية أعضاء المجلس، المسائل المقترحة من قبل هيئة تشاركية محلية على أن تكون هذه المسائل من اختصاص المجلس؛ ويجب على الرئيس تبرير رفضه لتسجيل أي نقطة ضمن جدول الأعمال عند افتتاح أشغال الدورة.

<sup>1</sup> المادة 52 من المشروع التمهيدي لقانون الولاية.

<sup>2</sup> المادة 40: "..... يحدد برنامج جلسة أو جلسات الدورة والمسائل التي ستخضع للدراسة والمداولة في المجلس بالاتفاق مع الوالي." والمادة 43: " يحدد جدول أعمال المجلس وتاريخ الدورة بصفة مشتركة مع الوالي،..." وأضاف المشروع في المادة 55: " يتولى رئيس الجلسة ضبط المناقشات، ويمكنه بالاتفاق مع الوالي طرد أي شخص يخل بحسن سير المناقشات.....".

<sup>3</sup> يجب أن يكون رئيس المجلس الولائي الحائز أعلى مستوى تعليمي من القائمة الحائزة على أغلبية المقاعد، و في حالة تساوي أصوات القوائم المتصدرة يُعلن رئيسا المرشح الأصغر سنا الذي تتوفر فيه الشروط. وعليه أن يقوم بأداء اليمين، نفس الأمر الذي يجب على رئيس المجلس البلدي كما تطرقنا إليه سابقا؛ وبالنسبة لنوابه فتم تقليص عدد النواب فقط للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا، حيث أصبح عددهم 5 نواب.

2/ الوالي: يمثل أعلى هيئات عدم التركيز على مستوى الولاية ويعين بموجب مرسوم رئاسي كما سبق بيانه، وقد اتفقت قوانين الجماعات الإقليمية الحالية مع هذا المشروع التمهيدي في عدم ذكر كيفية تعيينه أو الرقابة المطبقة عليه على غرار المجلس الشعبي الولائي باعتبار كلاهما هيئة من هيئات الولاية. فاكتمل المشروع التمهيدي اقتداءً بالقانون الحالي (07-12) بذكر سلطات الوالي بصفتيه كممثل للدولة من جهة، وكممثل للولاية من جهة أخرى.

على هذا الأساس فإن الوالي يخضع في تعيينه وكذا الرقابة عليه وصلاحياته في مختلف المجالات للقوانين الحالية التي تمسه،<sup>1</sup> بذلك يكون تفصيل ما يخص الوالي على النحو الذي سبق بيانه في الفصل الأول. حيث اتضحت هيئته على تسيير الولاية بأكملها، ولاسيما ما يخص المجال التنموي المحلي سواء على مستوى الولاية أو البلديات؛ وسواء كانت هذه الهيمنة بشكل مباشر (المصادقة على المداورات، سلطة الحلول... إلخ)، أو بشكل غير مباشر من خلال هيئات عدم التركيز الموضوعة تحت سلطته (الدائرة، الإدارة المحلية... وغيرها).

يتمتع الوالي حاليا بسيطرة شبه كاملة على التنمية المحلية بشكل عام، وقد عمد أيضا المشروع التمهيدي قيد الدراسة على تعظيم هذه السيطرة؛ وإن حظي المجلس الولائي المنتخب بعدد الصلاحيات التنموية والتي سنأتي على ذكرها لاحقا، يبقى نظام الرقابة مقيدا لهذه الصلاحيات ومثبطا لفعالية الأداء التنموي للمجلس. ولم يغير هذا المشروع من هذه الرقابة الشيء الكثير لصالح الهيئة اللامركزية في الولاية، باستثناء بعض التفاصيل التي نوردها على النحو الآتي.

### الفرع الثاني: الحدود المقيدة للمجلس الشعبي الولائي

شأنها شأن الرقابة المطبقة على المجلس الشعبي البلدي؛ وهي الممارسة في قانون الولاية الحالي 07-12 ، حيث تطبق على الأعمال والأعضاء والمجلس ككل.

1/ الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي: والتي تتمحور حول المداورات فتكون مداورات مصادق عليها أو ملغاة.

<sup>1</sup> من هذه القوانين نجد: المرسوم التنفيذي رقم 90-226 السالف الذكر، المرسومين التنفيذيين 90-227 و 90-230 المؤرخين في 3 محرم 1411 الموافق 25 يوليو 1990، يحددان قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، وأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية على التوالي. ج ر ع 31، الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990. المرسوم التنفيذي رقم 91-485 المؤرخ في 08 جمادى الثانية 1412 الموافق 15 ديسمبر 1991، يحدد كيفية تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية، ومراقبة ذلك. ج ر ع 66، الصادرة بتاريخ 22 ديسمبر 1991. المرسوم الرئاسي 20-442 السالف الذكر. والقوانين المتعلقة بالولاية منذ الاستقلال (07-12 / 09-90 / 38-69).

**1-1/ المصادقة:** وتكون صريحة أو ضمنية، أما الضمنية فقد تم تمديد فترة نفاذها إلى 30 يوما في المشروع التمهيدي ولا نعتبر هذا التمديد في صالح العملية التنموية على مستوى الولاية.<sup>1</sup> أما المصادقة الصريحة تكون على المداولات ذات الأثر المالي وتتطلب مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها.<sup>2</sup> والملاحظ أنه تم تقليص مدة المصادقة الصريحة إلى 45 يوما في المشروع التمهيدي مقارنة بالقانون الحالي. ولنا أن نتساءل عن سبب هذا الاختلاف بين تمديد وتقليص للمصادقة على مداولات المجلس، وإن كان الأولى تقليص كليهما.

**1-2/ الإلغاء:** ويكون الإلغاء مطلقا لنفس المداولات المذكورة في القانون الحالي 12-07 والمذكورة سابقا، ويثبت البطلان بقرار من الوزير المكلف بالجماعات في ظل هذا المشروع؛ في حين أن الإثبات حاليا بقرار من المحكمة الإدارية بعد رفع دعوى من الوالي. ولم يختلف الإلغاء النسبي في المشروع قيد الدراسة عنه في قانون الولاية 12-07، حيث لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكونون في وضعية تعارض مصالحهم مع مصالح الولاية، حضور هذه المداولة؛<sup>3</sup> وذلك حفاظا على المصلحة العامة. وإقرار هذا البطلان نجد أن المادة 57 من قانون الولاية المعمول به تمنح للوالي خلال مدة 15 يوما من نهاية دورة المجلس الولائي حق رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية لإقرار بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56<sup>4</sup> منه؛ الوضع الذي لم يتطرق له المشروع التمهيدي لقانون الولاية.

**2/ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:** لم تخرج صور الرقابة على أعضاء المجالس المنتخبة سواء البلدية أو الولائية عن ثلاث (الاستقالة، الإقصاء، حصول مانع قانوني) وهذا على ضوء كل من القوانين الحالية للجماعات الإقليمية والمشروع التمهيدي. والملاحظ أن هذه القوانين حددت الإقصاء في حالتين سيتم التفصيل فيها لاحقا، وعليه تكون الرقابة على أعضاء المجلس الولائي في صورتين الاستقالة والإقصاء.

<sup>1</sup> المادة 103 من المشروع التمهيدي لقانون الولاية.

<sup>2</sup> تكون المصادقة الصريحة على مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة: الميزانيات والحسابات والجباية المحلية- إنشاء مؤسسات عمومية ولائية- الاكتتاب في القروض ذات الطابع المؤقت- الاكتتاب في السلفيات وفي التمويل المؤقت- تفويضات الخدمات العمومية المحلية والشراكة الاقتصادية- التنازل، اقتناء أو استبدال الأملاك العقارية- اتفاقيات التعاون اللامركزي مع الجماعات الإقليمية الأجنبية- الهبات والوصايا- عقود انخراط الولاية ضمن الجماعات المحلية ذات البعد العالمي أو الجهوي وأية مداولة ذات تأثير مالي. المادة 108 من المشروع التمهيدي لقانون الولاية.

<sup>3</sup> المادتين 107 و109 في المشروع التمهيدي لقانون الولاية.

<sup>4</sup> المادة 56 من القانون 12-07 " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة....."

**2-1/الاستقالة:** بتوفر نفس شروط استقالة المنتخب البلدي وبتابع نفس الإجراءات تثبت استقالة المنتخب الولائي باستثناء بعض الأحكام التي تقتضيها وضعية الولاية بالنسبة للجهاز الإداري للدولة.<sup>1</sup> ويتفق كل من القانون الحالي 12-07 والمشروع التمهيدي على أن استقالة عضو المجلس الشعبي الولائي تصبح سارية بموجب مداولة مجلسه.

**2-2/الإقصاء:** ويتمثل في حالتين؛ الأولى تتعلق بالحالة المتضمنة المانع القانوني والتي تثبت عن طريق القضاء حسب هذا المشروع، والتي لم تُحدد في القانون الحالي. أما الثانية فتكون على مرحلتين تبدأ بتوقيف المنتخب محل متابعة قضائية تمنعه من متابعة عهده الانتخابية، ليدخل مرحلة أخرى حسب الحكم القضائي الصادر فإما يستأنف مهامه الانتخابية في حالة البراءة، وإما يقصى في حالة الإدانة الجزائية.<sup>2</sup> وعلى العموم لم يضيف المشروع التمهيدي أي شيء بهذا الخصوص.

**3/الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة:** من أخطر أنواع الرقابة المفروضة على المجالس المنتخبة هي الحل؛ لذا يتم حلها وكذا تجديدها وفق مرسوم رئاسي، كما حدد المشرع الحالات التي توجب الحل حصرا. وقد أضاف لها المشروع التمهيدي حالة الانسداد الشديد الذي يعيق سير المجلس ومكتبه، وحين يرفض المجلس ممارسة مهامه؛<sup>3</sup> كما حدد بعض الحالات التي لا يتم فيها قبول ترشح أعضاء المجلس المنحل. بمناسبة انتخابات إعادة تجديده.<sup>4</sup> وقد عمل هذا المشروع على تدعيم اللامركزية قبل القيام بإجراءات الحل من خلال توجيه الوالي إعدار لرئيس المجلس الولائي لتسوية الوضعية، ليتمكن من حل المجلس إذا ما استمرت الوضعية الموجبة له، وهذا بعد تقديم تقرير للوزير المكلف بالجماعات الإقليمية.<sup>5</sup> ويتم تنصيب مندوبية ولائية للتسيير الانتقالي إلى غاية تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> حيث يكون قرار إثبات فقدان صفة المنتخب الولائي من قبل الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية باعتباره السلطة الوصية على الولاية. أنظر: المواد 80-81-82 من المشروع التمهيدي لقانون الولاية.

<sup>2</sup> المواد 86 و87 من المشروع التمهيدي قيد الدراسة.

<sup>3</sup> المادة 48 من قانون الولاية 12-07 والمادة 114 من المشروع التمهيدي لقانون الولاية.

<sup>4</sup> تمثل هذه الحالات في : استقالة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس - الإبقاء على المجلس الذي يكون مصدرا للاختلالات الخطرة و التي تهدد السير العادي للمجلس أو من طبيعته المساس بمصالح الولاية والمواطنين - حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب - انسداد شديد يعيق سير المجلس ومكتبه - حين يرفض المجلس ممارسة مهامه المخولة له بحكم هذا القانون و التشريع و التنظيم الساري بحما العمل.

<sup>5</sup> المادة 114 من المشروع التمهيدي لقانون الولاية.

<sup>6</sup> يتم تعيين المندوبية خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس وقد حدد المشروع التمهيدي عدد أعضائها ب 5 بمن فيهم الرئيس، وهذا ما لم يحدده القانون الحالي. وتنتهي مهمة المندوبية فور تنصيب المجلس الجديد المنبثق عن انتخابات تجديد المجلس والتي حددها القانون الحالي في مدة أقصاها 3 أشهر من تاريخ الحل،

لم يتطرق مشروع القانون للدائرة ولا للمقاطعات الإدارية؛ باستثناء ذكرها بشكل سطحي في المادة الثالثة منه باعتبارها أقسام ضمن الولاية، كما وأحال كفاءات تنظيمها وتسييرها للتنظيم.<sup>1</sup> في هذه المادة تأكيد وجود كل منهما-الدوائر والمقاطعات الإدارية-، واعتبارها من هيئات عدم التركيز الموضوعة تحت سلطة الوالي. ومن جهة ثانية لم تذكر البلديات على أنها من أقسام الولاية وذلك لأنها جماعة إقليمية مستقلة تمثل قاعدة اللامركزية في الدولة.

### المطلب الثالث: الإصلاحات الإقليمية الجديدة في مشروع قانون البلدية

بعد الإصلاحات الإقليمية الأخيرة والتي رفعت عدد الولايات إلى 50 ولاية يهدف مشروع هذا القانون لإصلاح جديد بإنشاء تنظيمات محلية جديدة لم تعرف من قبل سواء في قوانين البلدية أو الولاية؛ فبعد إنشاء المقاطعات الإدارية وما اكتنفها من غموض بسبب تداخل صلاحياتها مع الدائرة يسعى المشروع التمهيدي لإنشاء كل من المدينة والحاضرة الكبرى.

#### الفرع الأول: المدينة

لم يُعرف للمدينة وجود في قوانين الجماعات الإقليمية المتعاقبة باستثناء ما خص بلدية مدينة الجزائر،<sup>2</sup> وذلك لما يميزها عن باقي البلديات باعتبارها عاصمة البلاد؛ وهذا على غرار عواصم عديد الدول. وعلى هذا الأساس يكون الاعتراف بالمدينة في إطار البلدية فقط ولا وجود لها بالمفهوم الذي جاء به المشروع التمهيدي لقانون البلدية قيد الدراسة. خاصة أن كل الدساتير الجزائرية منذ الاستقلال وإلى غاية التعديل الدستوري الأخير 2020 أكدت بأن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، وأن البلدية هي الجماعة القاعدية.

تعرف المدينة بموجب هذا المشروع التمهيدي على أنها تجمع سكني حضري، لها مقر وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، تنشأ بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية. ويمكن أن

بينما حدد المشروع التمهيدي أقصى مدة ب 6 أشهر إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام. ونرى أن هذه الفترة طويلة مقارنة بما هو معمول به حالياً، وطولها يعمل على ترسيخ مركزية التسيير وهميش دور المجلس الشعبي الولائي. إضافة إلى أنه لا يمكن إجراء انتخابات التجديد خلال السنة الأخيرة للعهد الانتخابية. أنظر: المواد 113-115-116 من المشروع التمهيدي لقانون الولاية.

<sup>1</sup> " تعد الولاية تنظيم إداري غير مكرز للدولة وهي مقسمة إلى مقاطعات إدارية وإلى دوائر والتي تحدد كفاءات تنظيمها وسيرها عن طريق التنظيم" المادة 3 من مشروع قانون الولاية.

<sup>2</sup> المادة 282 من قانون البلدية 67-24 " تحدد بمرسوم القوانين الأساسية الخاصة التي تطبق على بلدية مدينة الجزائر وبلديات بعض المدن الكبرى" . المادة 177 من قانون البلدية 90-08 " دون الإخلال بالصلاحيات المخولة قانوناً لكل مجلس شعبي بلدي، تنظم بلديات ولاية الجزائر في شكل مجالس تنسيق بين البلديات تسمى: " مجالس تنسيق حرية...". المادة 218 من قانون البلدية 11-10 " يتم وضع قانون أساسي يحدد القواعد التي تنظم الجزائر العاصمة بموجب ترتيب تشريعي خاص."

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

تضم بلدية أو أكثر، غير أنه لم يتم تحديد التعداد السكاني الذي يوجب إنشاء المدينة على عكس تحديده في الحاضرة الكبرى كما سيتم توضيحه.

بالرجوع لقانون تهئية الإقليم وتنميته المستدامة نجد تحديد لمصطلح " المدينة الكبيرة " والتي تمثل تجمع حضري يشمل على الأقل 100.000 نسمة.<sup>1</sup> إلا أنه لم يتم توضيح إذا ما كانت هذه " المدينة الكبيرة " هي نفسها " المدينة " المذكورة في هذا المشروع التمهيدي.

على صعيد آخر نجد القانون التوجيهي للمدينة والذي حدد المبادئ العامة لسياسة المدينة،<sup>2</sup> وعرفها على أنها كل تجمع حضري ذو حجم سكاني يتوفر على وظائف إدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية. ويقسمها إلى صنفين على حسب التعداد السكاني. حيث يوجد المدينة المتوسطة وتشمل ما بين 50.000 و 100.000 نسمة؛ والمدينة الصغيرة تشمل ما بين 20.000 و 50.000 نسمة.

بالنظر لهذه القوانين يمكن أن تأخذ المدينة المذكورة في المشروع التمهيدي ثلاثة تصنيفات: مدينة صغيرة، مدينة متوسطة، أو مدينة كبيرة وما يحدد كل صنف هو الحجم السكاني.

يتم إدارة المدينة حسب مشروع هذا القانون من طرف مجلس شعبي وهو هيئة المداولة،<sup>3</sup> مكون من رؤساء المجالس الشعبية البلدية وهم أعضاء بقوة القانون، أما باقي أعضاء المجلس الشعبي للمدينة فهم مندوبين يتم انتخابهم من بين منتخبي المجالس الشعبية البلدية للبلديات المشكلة للمدينة؛ مع وجوب تناسب لتشكيلة هذه الهيئة مع هذه المجالس الشعبية البلدية ومراعاة التعداد السكاني لكل بلدية. وتمت إحالة تحديد عدد المندوبين للتنظيم. وتتوفر المدينة على إدارة ينشطها أمين عام تحت سلطة رئيس مجلس المدينة.

<sup>1</sup> قانون رقم 01-20 مؤرخ في 27 رمضان 1422 الموافق 12 ديسمبر 2001، يتعلق بهئية الإقليم وتنميته المستدامة. ج ر ع 77، الصادرة 15 ديسمبر 2001. المادة 03.

<sup>2</sup> القانون رقم 06-06 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق 20 فبراير 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة. ج ر ع 15، الصادرة 12 مارس 2006. وقد تمثلت المبادئ العامة لسياسة المدينة في: التنسيق والتشاور - اللامركز - اللامركزية - التسيير الجوّاري - التنمية البشرية - التنمية المستدامة - الحكم الراشد - الإعلام - الثقافة - المحافظة - الإنصاف الاجتماعي.

<sup>3</sup> في حالة تكون المدينة من بلدية واحدة فإن المجلس الشعبي للمدينة هو نفسه المجلس الشعبي للبلدية المكونة منها.

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

من بين رؤساء المجالس البلدية الحاصلين على أعلى مستوى تعليمي ومن طرفهم يُنتخب رئيس المجلس الشعبي للمدينة بالأغلبية المطلقة،<sup>1</sup> لكن التساؤل المطروح هنا إذا ما تم إثبات المستوى التعليمي الأعلى لرئيس مجلس بلدي واحد فهل سيكون هناك انتخاب؟

يعتبر رئيس مجلس المدينة أمرا بالصرف لميزانية المدينة، ويمارس بهذه الصفة صلاحيات محددة لا تختلف في مجملها عن صلاحيات رئيس مجلس البلدية. ومن أجل تحصيل إيرادات المدينة يتم تعيين أمين الخزينة لإحدى البلديات الأعضاء في المدينة من طرف وزير المالية.

تزود المدينة بميزانية ووسائل مالية وبشرية متأتية من مساهمة جزء من موارد البلديات التي تشكل منها. استنادا لتشكلها من مجموعة بلديات فإن إيراداتها هي نفسها إيرادات البلديات المكونة لها؛ فكيف سيتم توزيع هذه الإيرادات على البلديات، بما يتناسب مع احتياجاتها أم بما يتناسب مع مساهمتها؟ وهنا نجد احتمالين؛ فإذا كان التوزيع وفق الاحتياجات فإن البلديات المساهمة بالقدر الأكبر من الإيرادات ستضطر للتخلي عن إيراداتها دون أن تعود عليها بالفائدة، أما إذا كان التوزيع وفق المساهمة فإن البلديات التي ساهمت بأقل قدر من الإيرادات لن تستفيد من كونها ضمن وحدة المدينة وفي كلتا الحالتين سيتضاعف عجز البلديات.

يتوفر المجلس الشعبي للمدينة على مكتب تنفيذي يتشكل من: رئيس المجلس الشعبي للمدينة، نواب رئيس المجلس الشعبي، ورؤساء اللجان الدائمة؛ ويسير وفقا للنظام القانوني المطبق على المجالس الشعبية البلدية. حيث تخضع مداورات المجلس الشعبي للمدينة وقرارات رئيسه لنفس النظام القانوني المطبق على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي ومداولاته.

يؤدي تشكيل وتسيير المجلس الشعبي للمدينة إلى تضاعف مهام أعضاء المجالس الشعبية البلدية، باعتبارهم أعضاء مجالس بلدية ومندوبين في مجلس المدينة في نفس الوقت، وإذا لم يكن هؤلاء الأعضاء قادرين على تسيير بلدية-في الغالب- كيف سيكون الوضع بالنسبة للمدينة؛ ناهيك عن الرقابة المركزية المطبقة. ومن جهة أخرى فإن تحديد عدد المندوبين وفقا للعدد السكاني للبلديات قد يسبب صراع داخل المجلس باحتمال وجود تحيز للبلدية

<sup>1</sup> في حالة عدم تحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة يُنظم انتخاب ثاني لا يشارك فيه إلا المنتخبين المتحصلين على المرتبة الأولى والثانية أو في حالة تعذر ذلك المترشحين المتصدرين بالتساوي لنتائج الدورة الأولى ويعلن رئيسا المنتخب المترشح الذي تحصل على الأغلبية البسيطة للأصوات. المادة 301 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

التي لها أكبر عدد مندوبين في مجلس المدينة. وهذا ما يمكن أن نقابله بما يحدث حاليا من صراعات جهوية في المجالس الشعبية.<sup>1</sup> فما هو الحل القانوني والسياسي في حالة تعارض مصلحة بلدية مع مصلحة المدينة؟ من خلال ما سبق في الفصلين الأول والثاني من هذه الدراسة تم توضيح أن أكبر عوائق التنمية المحلية خاصة بالنسبة للبلديات هو انعدام-غالبا-الموارد المالية إضافة لضعف المورد البشري. فإذا كانت البلديات عاجزة عن تلبية احتياجاتها الذاتية وتضطر للجوء لاعتمادات الدولة، فكيف يمكنها المساهمة في موارد المدينة؟ وهو ما نراه مجرد إضافة عبء آخر على البلديات ليس إلا.

### الفرع الثاني: الحاضرة الكبرى

تعتبر وفق هذا المشروع التمهيدي تنظيم محلي يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تنشأ بمرسوم رئاسي، تجمع بين بلديتين أو أكثر ويكون تعدادها السكاني 500.000 نسمة على الأقل. لها نفس مهام المدينة إضافة لتميزها بالقابلية لترقية وظائف دولية. وهو نفس التعريف الذي ذهب إليه من قبل قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة في المادة الثالثة منه.<sup>2</sup> مع زيادة التعداد السكاني لها بـ 200.000 نسمة

هذا التميز الذي حظيت به الحاضرة الكبرى يدل على أهميتها الإقليمية والسياسية في مقابل المدينة؛ فهذه الأخيرة يمكن أن تتشكل من بلدية واحدة فقط ولم يُحدد تعدادها السكاني كما لم تحظى بإمكانية ترقية وظائف دولية وإنما حصرت مهامها داخليا فقط، وذلك بترقية نشاطات التضامن والتعاون بين البلديات المكونة للمدينة. وهذا في مقابل الحاضرة الكبرى والتي أقل تشكيل لها هو بلديتين، وبتحديد الحد الأدنى لتعدادها السكاني يُرجح أن التعداد السكاني للمدينة هو على الأكثر 499.000 نسمة. زد على ذلك تمتعها بصلاحيات ترقية مهامها دوليا، باتخاذها لكل مبادرة للتعاون اللامركزي مع مدن وحظائر أجنبية أخرى.

في ذات الإطار عُين أمين خزينة الولاية لتحصيل إيرادات الحاضرة الكبرى، رغم وجود أمين عام لتنشيط إدارتها-الحاضرة الكبرى-. فيما عدا ذلك فللمدينة والحاضرة الكبرى مجالس شعبية خاصة بها، وهي هيئات المداولة، تتوفر كل منهما على مكتب تنفيذي، وتتشركان في طريقة تشكيلهما وتسييرهما بنفس النظام القانوني

<sup>1</sup> للمزيد حول الصراعات الجهوية أنظر: بوعيسى سمير، مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر وأسباب انسدادها، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد5، أكتوبر 2014، الصفحات(25-50).

<sup>2</sup> " الحاضرة الكبرى : التجمع الحضري الذي يشمل على الأقل ثلاثمائة ألف (300.000) نسمة، ولها قابلية لتطوير وظائف دولية، زيادة على وظيفتها الجهوية والوطنية." من المادة 03 من القانون رقم 01-20، السالف الذكر.

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

للبلدية كما سبق بيانه؛ إضافة لوجوب حضور ممثل عن الوالي المختص إقليميا وعن المصالح غير الممركزة للدولة المعنية بجدول أعمال اجتماعات المجلس الشعبي للمدينة والحاضرة الكبرى بصفة استشارية.

بالنظر إلى طريقة إنشائهما وتسييرهما وكذا الاعتراف لهما بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية فهما جماعتان إقليميتان إضافة للبلدية والولاية- وإن لم تعطى لهما صفة الجماعة الإقليمية بصفة صريحة-، وهذا غير دستوري إذ أن الدستور يعطي صفة الجماعة الإقليمية حصرا للبلدية والولاية.<sup>1</sup> وهو نفس الوضع الذي أدى لإلغاء محافظة الجزائر الكبرى سنة 2000 بقرار من المجلس الدستوري.<sup>2</sup>

من خلال ما تم تفصيله عن المدينة والحاضرة الكبرى يتضح أن عملها يتمحور ضمن إطار التضامن والتعاون اللامركزي سواء كان بين الجماعات الإقليمية الوطنية أو الأجنبية. وهذا ما تنص عليه قوانين الجماعات الإقليمية الحالية (10-11 / 07-12)، وكذا المشروع التمهيدي قيد الدراسة. ولذا لا يتضح سبب إنشائهما-المدينة والحاضرة الكبرى-، وفي ظل الواقع التسييري للبلدية نرى أن هذان التنظيمان المحليان سيكونان عبء جديد على البلديات من ناحية، وعلى الدولة من ناحية أخرى فلا الموارد المحلية -المالية والبشرية- للبلديات قادرة على تسيير المدينة والحاضرة، ولا ميزانية الدولة المعتمدة على الإيرادات النفطية قادرة على تحمل أعباء التنظيمات المحلية الجديدة ومجالسها الشعبية.

وفي نفس الموضوع لا يمكن الاعتماد على المعيار العددي فقط في إنشاء هذه التنظيمات؛ وفي هذا يرى ماكس فيبر " أن الحجم لوحده لا يشكل المعيار الحاسم."<sup>3</sup>

وحيث أن الكثافة السكانية ليست معيارا كافيا؛ وجب الاهتمام بالهيكل الاجتماعي والاقتصادي لسكان المحليات.<sup>4</sup> أي الإمكانيات المادية وحتى البشرية للبلديات المكونة للمدينة والحاضرة الكبرى.

<sup>1</sup> " الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية ". المادة 17 من دستور 2020، المادة 16 من دستور 2016، والمادة 15 من دستور 1989.

<sup>2</sup> الأمر رقم 97-14 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، والأمر رقم 97-15 يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى والمؤرخين في 24 محرم 1418 الموافق 31 مايو 1997، ج ر ع 38، الصادرة في 4 يونيو 1997. وجاء الإلغاء بموجب القرار رقم 02/ق.أ.م/د/2000 مؤرخ في 22 ذي القعدة 1420 الموافق 27 فبراير 2000، يتعلق مدى دستورية الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى. ج ر ع 07، الصادرة 28 فبراير 2000.

<sup>3</sup> نورية سواليمة، المدينة والحاضرة في الجزائر: مقاربة نظرية. مجلة آفاق لعلم الاجتماع، العدد 15، جويلية 2018. الصفحات (98-115)، ص 100.

<sup>4</sup> Armature Urbaine (Résultats issus de l'exploitation exhaustive), Collection Statistiques, RGP 2008,

N° 163, Algérie, O.N.S, 2011. P 29.

من هذا المنطلق، فلا ضرورة لإنشاء المدينة والحاضرة الكبرى. ولتحقيق التنمية على المستوى المحلي بالاعتماد على فكرة التعاون اللامركزي يكفي ما نص عليه القانون في هذا الإطار دون تكبد عناء إنشاء أي تنظيم محلي آخر؛ ويمكن الإكتفاء بما أشارت له المادة 34 من مشروع قانون البلدية بإنشاء لجنة التعاون ما بين البلديات<sup>1</sup> وفيما يلي تفصيل فكرة التعاون اللامركزي ضمن القوانين المحلية السارية المفعول، وكذا في المشاريع التمهيدية قيد الدراسة.

### الفرع الثالث: التعاون اللامركزي<sup>2</sup>

نظرا للأهداف المرجوة من التعاون بين الجماعات الإقليمية والتي من شأنها المساهمة في النهوض بالتنمية على المستوى المحلي، ومع وجوب تنويع مصادر التمويل سعت الجزائر لتبني فكرة التعاون ما بين الجماعات الإقليمية من خلال أول قانون منظم للبلدية 67-24 في مادته 12 تحت عنوان مجموعات البلديات. واستمر دعم التعاون اللامركزي مع القانون 90-08 في أربعة مواد منه معنونة بـ "التعاون ما بين البلديات".

كما تضمن كل من قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07 فكرة التعاون اللامركزي بين البلديات والولايات. فقد حدد قانون البلدية المذكور أعلاه في قسمه الخامس سبعة مواد<sup>3</sup> تنص على التضامن والتعاون بين البلديات، حيث يمكن لبلديتين أو أكثر التشارك من أجل تحقيق تنميتها-بشكل عام-، ويسمح هذا التعاون المشترك بتعاقد وسائل البلديات وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة. أما إطار عملها فيكون بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق مداوات؛ وبالنسبة للتضامن المالي فيتجسد من خلال الصندوق البلدي للتضامن، وصندوق الجماعات المحلية للتضامن.

ودعم قانون الولاية 12-07 بدوره التعاون اللامركزي في إطاره الولائي في أربعة مواد منه<sup>4</sup>، فقد أمكن للولايات تجسيد التضامن المالي بينها أيضا من خلال صندوقي تضامن وضمان الجماعات المحلية. حيث يهتم

<sup>1</sup> المادة 34: "تنشأ لجنة إدارة ما بين البلديات لتنفيذ والإشراف ومتابعة نشاطات التعاون ما بين البلديات. تتشكل هذه اللجنة من منتخبي المجالس الشعبية البلدية وإطارات إدارات البلديات المعنية. تحدد قواعد تنظيم وسير لجنة الإدارة ما بين البلديات وكيفية تعيين أعضائها وتحديد تشكيلتها عن طريق نظامها الداخلي، المصادق عليه من طرف المجالس الشعبية البلدية المعنية."

<sup>2</sup> تعتمد في هذه الدراسة مصطلح التعاون اللامركزي للتدليل على التضامن والتعاون ما بين الجماعات الإقليمية الوطنية وكذا التعاون بين الجماعات الإقليمية الوطنية والأجنبية؛ من منطلق أن أطراف هذا التعاون هي السلطات المحلية-سواء داخليا أو خارجيا- والتي تمثل السلطة اللامركزية للدول.

<sup>3</sup> القسم الخامس، المواد ( من 211 إلى 217 ) من القانون 11-10، السابق الذكر.

<sup>4</sup> الباب السادس، التضامن، المواد ( من 176 إلى 179 ) من القانون 12-07، السابق الذكر.

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

هاذين الأخيرين بإعانة الولايات وتنمية المناطق الواجب ترقيتها، وأيضا لتعويض نواقص القيمة على تقديرات الإيرادات الجبائية في مجال الجباية المحلية.

تدعيما لذلك أوصى لقاء الحكومة مع الولاية لسنة 2021 بوجود الخروج من فكرة الحدود الإقليمية للبلديات والولايات، واستغلال المرافق العمومية للأقاليم المتجاورة ضمن إطار تعاوني.<sup>1</sup>

إضافة للتعاون اللامركزي وطنيا نجد الإشارة لإمكانية التعاون الدولي من خلال المادة 106 من قانون البلدية، والمادة 08 من قانون الولاية<sup>2</sup>. وقد اقتصر هذا التعاون بالنسبة للبلديات في إطار التوأمة، أما بالنسبة للولايات فلم يكن الحديث عن فكرة التعاون اللامركزي بشكل صريح، وحُصر الأمر في إمكانية إقامة علاقات مع الجماعات الإقليمية الأجنبية ضمن حدود صلاحياتها. وتم تحديد كفاءات هذا التعاون بين الجماعات الإقليمية الوطنية والأجنبية بموجب المرسوم 17-329.<sup>3</sup>

يظل التعاون اللامركزي محدودا من الناحية القانونية بسبب ضعف اللامركزية، إذ تستمر السلطة المركزية في النظر للسلطات المحلية نظرة مقيدة.<sup>4</sup> ولا يزال المركز يفرض سلطته الأبوية على الجماعات الإقليمية نتيجة اعتمادها شبه الكلي على الاعتمادات المالية من الدولة. وبالموازاة مع ضعف المورد البشري لهذه الجماعات وبالأخص البلدية، والرقابة المشددة عليها من المركز؛ يكون تفعيل التعاون اللامركزي-خاصة الأجنبي- وإنجاحه هدف لا يتعدى النظري.

بالتركيز على القوانين المحلية الحالية (11-10 و 12-07) نجد أن التطرق للتضامن والتعاون ما بين البلديات وكذا التعاون اللامركزي مع الوحدات المحلية الأجنبية جاء بشكل محتشم وغامض من خلال عدد محدود من المواد؛ ولم يتم التفصيل في كفاءات هذا التعاون وأحال الأمر في معظم مواد للتنظيم. هذا التنظيم الذي لم يصدر

<sup>1</sup> ج د ش، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة-الولاية 2021، إنعاش اقتصادي-توازن إقليمي وعدالة اجتماعية، 25-26 سبتمبر 2021، ص 99.

<sup>2</sup> المادة 106 من القانون 11-10 " تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية.....". المادة 08 من القانون 12-07 "تستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون....."

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي رقم 17-329 مؤرخ في 26 صفر 1439 الموافق 15 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية. ج ر ع 68، الصادرة 28 نوفمبر 2017.

<sup>4</sup> Essaid Taib, **La coopération décentralisée des collectivités territoriales Algériennes**. Revue Algérienne des Politiques Publiques. N°5, Octobre 2014. P 19.

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

لحد الساعة باستثناء المرسوم الخاص بالتعاون اللامركزي مع الجماعات الإقليمية الأجنبية، المذكور أعلاه. والذي كان تطبيقا للمادتين 08 و 106 من قانون الولاية وقانون البلدية على التوالي.

حاليا، يتم قبول السلطة المحلية كعنصر فاعل في العلاقات الدولية. ومع ذلك، فإن الاعتراف القانوني بها في القوانين المحلية لمختلف دول العالم يواجه عدم التكافؤ، وهذا راجع لمستوى ديمقراطية الأنظمة السياسية، ودرجة اللامركزية في المجتمعات الإقليمية لكل دولة.<sup>1</sup> وهو ما يفسر ضعف الإطار القانوني للتعاون اللامركزي في القوانين المحلية الجزائرية.

من جهتها تضمنت المشاريع التمهيدي لقوانين الجماعات الإقليمية مبدأ التضامن والتعاون اللامركزي ما بين الجماعات، مع وجود بعض الاختلافات بما يتطلبه خصوصية كل من البلدية والولاية؛ ولذا نبحت في هذا المبدأ ضمن المشروع التمهيدي للبلدية أولا ثم الولاية .

### أولا: التضامن والتعاون اللامركزي البلدي

أتى المشروع التمهيدي للبلدية بفكرة التضامن العمودي والأفقي، حيث تعمل البلديات على التضامن فيما بينها بطريقتين؛ تتمثل الأولى في التضامن العمودي عن طريق صندوق التضامن وتنمية الجماعات المحلية<sup>2</sup>، والذي سيحل محل الصندوق البلدي للتضامن وصندوق الجماعات المحلية للتضامن، غير أنه قد أحييت كفاءات تسييره للتنظيم؛ والذي يجب التعجيل به، ذلك أن تأخير إصداره يؤدي لتأخير تفعيل هذا التضامن.

أما عن التخصيصات المالية لهذا الصندوق فتشمل الإعانات التي تمنحها الدولة لفائدة الجماعات المحلية، ومساهمة البلديات التي تتوفر على فائض في مواردها يفوق حاجاتها السنوية. وبالنظر للوضع المالي العام للبلديات فإن هذه المساهمة ستكون ضعيفة جدا، وتخصر المورد المالي للصندوق في إعانات الدولة. وهو ما لا يمكن اعتباره حلا فعالا -على الأقل في الوقت الراهن- لتجسيد فكرة التضامن العمودي الهادف للنهوض بالتنمية المحلية، وهذا نظرا لأحادية المورد المالي المتقلب للدولة.

وتتمثل الطريقة الثانية في التضامن الأفقي؛ حيث تسعى البلديات التي تتوفر على موارد مالية كافية لمنح إعانات أو مساهمات مالية ظرفية لفائدة بلديات أخرى، بطريقة مباشرة بين البلديات دون أي وسيط. على

<sup>1</sup> Essaid Taib, **OP-CIT**. P 11.

<sup>2</sup> المادة 25: يمارس التضامن العمودي ما بين البلديات عن طريق صندوق التضامن وتنمية الجماعات المحلية. تحدد كفاءات تسيير صندوق التضامن وتنمية الجماعات المحلية عن طريق التنظيم. من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

عكس التضامن العمودي الذي يمكن اعتباره تضامن لامركزي غير مباشر، لتجسيده عن طريق صندوق التضامن وتنمية الجماعات المحلية. والملاحظ على هذا النوع من التضامن الأفقي أنه تكاملي بين البلديات، إذ أن بعضها تملك إمكانيات غير مستغلة بسبب انعدام المورد المالي.

تتعدى فكرة التضامن والتعاون ما بين البلديات بلديات الولاية الواحدة، إذ يمكن أن يتم التضامن أيضا ما بين بلديات تنتمي إلى عدة ولايات. بمبادرة حرة ومشاركة للمجالس المنتخبة المحلية المعنية، بموجب اتفاقية مصادق عليها من قبل هذه الأخيرة؛ وتنفذ نشاطات هذا التعاون عن طريق لجنة إدارة ما بين البلديات المذكورة سلفا.

### ثانيا: التضامن والتعاون اللامركزي الولائي

في إطار هذا المبدأ تنشأ تجمعات للولايات بموجب مرسوم رئاسي، بهدف تنمية المصالح الاقتصادية المشتركة والحكامة الحضرية، كما تتمتع بقانون أساسي خاص وموارد مالية<sup>1</sup>. ولا تحتاج هذه التجمعات من أجل أداء عملها لانتخاب مجلس شعبي مثلما تحتاجه المدينة والحاضرة الكبرى؛ وإنما تكفي بإنشاء لجنة للإشراف ومتابعة نشاطات التعاون ما بين الولايات.

تتم أعمال التعاون بالمبادرة الحرة والمشاركة للمجالس المنتخبة المحلية المعنية، باقتراح من رؤسائها أو باقتراح من الولاية المختصة إقليميا، على أساس اتفاقية. ويمكن للولايات تخصيص جزء من مواردها للتكفل بنشاط التعاون المتفق عليه؛ إضافة لتوفر الولايات هي الأخرى على صندوق التضامن وتنمية الجماعات المحلية، والذي أُحيل أيضا للتنظيم. وذلك من أجل تجسيد التضامن المالي وضمان المداخيل الجبائية، نظرا لضعف المورد المالي في الولايات بشكل عام، لذا فإن هذا الصندوق سيعمل على تدعيم أعمال التعاون والتضامن ما بين الجماعات.

وفي ذات الإطار تُمنح إعانات أو مساعدات مالية مؤقتة من قبل الولايات التي تمتلك موارد مالية كافية، لفائدة جماعات أخرى ترتبط معها إقليميا أو تنتمي إلى نفس الولاية من خلال اتفاقية تمويل تربط الجهات المعنية. بذلك يمكن أن يكون التضامن ما بين الولايات من جهة، وما بين الولايات والبلديات من جهة أخرى.

وتشمل الموارد المالية للأعمال المبادر بها في إطار التعاون ما بين الجماعات الإقليمية<sup>2</sup> ما يلي:

- مساهمة الجماعات الإقليمية المعنية (البلديات أو الولايات حسب الحالة)، وإعانات الدولة

- الإتاوات الناتجة عن الخدمات المقدمة، ومنتوج تسيير الممتلكات

<sup>1</sup> أكد المشروع التمهيدي أن تجمعات الجماعات الإقليمية لا تشكل جماعة إقليمية بمفهوم هذا القانون

<sup>2</sup> المادة 268 من مشروع البلدية والمادة 236 من مشروع الولاية. وتخضع الأعمال المبادر بها في إطار التعاون ما بين الجماعات الإقليمية لنفس الأحكام المطبقة على ميزانية البلدية أو الولاية، حسب الحالة.

- القروض، الهبات والوصايا

- الإيرادات المختلفة

على الرغم من تنوع هذه الموارد المالية تبقى إعانات الدولة هي الأساس في ظل واقع ضعف الموارد الأخرى؛ وهو ما يفرض مركزية تسيير هذا التعاون. فإذا كانت الجماعة الإقليمية عاجزة ماليا عن تلبية حاجياتها الفردية كيف بإمكانها المساهمة ماليا في إطار أي تعاون. وهو نفس الإشكال المطروح بالنسبة لمساهمتها في موارد المدينة والحاضرة الكبرى.

أما عن أهداف التضامن والتعاون اللامركزي فقد تمحورت حول تحقيق التنمية المشتركة لأقاليم الجماعات الإقليمية المبرمة لاتفاقية التعاون. وهي نفس أهداف التنظيمين المحليين المنشأين حسب هذا المشروع التمهيدي- المدينة والحاضرة الكبرى-

وفيما يخص التعاون اللامركزي الأجنبي فيتمثل حسب المشاريع التمهيدي لقانوني البلدية والولاية في كل علاقة شراكة مبرمة عن طريق اتفاقية يمكن أن تشمل علاقات صداقة، توأمة، برامج أو مشاريع تنموية، مبادلات تقنية، ثقافية، علمية، ورياضية وكل شكل تعاون؛ حيث يمكن لأي جماعة إقليمية جزائرية- سواء بلدية أو ولاية- إقامة علاقات تعاون لامركزي مع جماعات إقليمية أجنبية، بشرط أن لا يمس هذا التعاون بالوحدة الوطنية وسلامة الإقليم الوطني والأمن والنظام العمومي. وهذا مع ضرورة خضوع كل مبادرة لإقامة علاقات تعاون لامركزي أجنبي للتصريح المسبق من السلطات المختصة.

من خلال هذه اللمحة عن التضامن والتعاون اللامركزي سواء ما تضمنته قوانين البلدية والولاية أو ما جاءت به المشاريع التمهيدي قيد الدراسة فإن هذا التعاون يتم باتحاد-إن صح التعبير- جماعات إقليمية(وطنية-وطنية / وطنية-أجنبية) بهدف النهوض بتنمية أقاليم هذه الجماعات المتحدة. وهي نفس الفكرة التي قامت عليها كل من المدينة والحاضرة الكبرى، وبغض النظر عما يعاينه التعاون اللامركزي من عوائق<sup>1</sup> إلا أن ما سيطره التقسيم الإقليمي الجديد المعتمد في مشروع قانون البلدية سيضيف تحديات أكبر للبلديات بالأخص. فإذا كانت الجماعات الإقليمية بوضعها الحالي عاجزة عن الوصول للتعاون الفعلي والفعال فهي عن تحقيق أهداف المدينة والحاضرة الكبرى أعجز.

<sup>1</sup> للتفصيل أكثر حول عوائق التعاون اللامركزي أنظر: ملباني صليحة، لجوء الجماعات الإقليمية لآلية التعاون المشترك-دراسة قانونية ضمن إصلاحات المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري-، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 5، العدد 2، جوان 2020، الصفحات (492-520).

## المبحث الثاني: التنمية المحلية في ضوء الإصلاحات الإدارية الإقليمية الجديدة

لطالما سعت مختلف الإصلاحات التي تمس الجماعات الإقليمية في الجزائر لتحقيق شمولية التنمية والنهوض بها بمختلف الوسائل؛ وهذا من أجل الارتقاء بها وخروجها عن السلطة الأبوية للدولة المفروضة نتيجة الاعتماد المطلق لهذه الجماعات على الاعتمادات المالية الممنوحة من قبل السلطة المركزية.

مع حصر الجماعات الإقليمية في الجزائر دستوريا في البلدية والولاية فإن تحقيق التنمية المحلية أمر منوط بها؛ ولذا جاءت هذه المشاريع التمهيديّة للجماعات الإقليمية في محاولة لإصلاح كل من البلدية والولاية تفعيلاً لدورها التنموي، وعملاً على تعزيز التنمية على المستوى المحلي أضاف المشروع التمهيدي لقانون البلدية كل من المدينة والحضرة الكبرى.

## المطلب الأول: التنمية المحلية على مستوى البلدية

يمكن حصر الدور التنموي للبلدية في اختصاصات المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة المداولة في البلدية، وكذا رئيسه لمنحه اختصاصات تنموية؛ وعلى غرار ما تم التطرق له في الفصل الأول فيما يخص الصلاحيات التنموية للبلدية من خلال القانون الحالي نبحت فيما أضافه المشروع بهذا الخصوص.

الملاحظ من خلال أقسام الباب المعنون بمهام وصلاحيات البلدية الاهتمام بالدور الاقتصادي لهذه الأخيرة عملاً على تشجيع بدائل التمويل المحلي، إضافة لدورها الاجتماعي في تقديم الخدمات العمومية الجوارية؛ وبالموازاة مع اللجنة المستحدثة في هذا المشروع جاءت مهام البلدية في هذا الجانب حيث أُضيف لها دور ترقية الانتقال الطاقوي والطاقات المتجددة. وعليه تتجسد التنمية المحلية على مستوى البلدية حسب المشروع التمهيدي من خلال:

### 1/ الصلاحيات التنموية للمجلس البلدي<sup>1</sup>:

نحاول فيما يلي التعرف على الدور الاقتصادي للبلدية من خلال مشروعها التمهيدي والذي نجمله في الصلاحيات التالية:

1-1/ التهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وترقية الانتقال الطاقوي والطاقات المتجددة: تسهر البلدية على التهيئة المنسجمة والتنمية المستدامة لإقليمها تماشياً مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية والمخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير. وفي هذا الإطار تتولى تحديد الحاجات الاجتماعية والاقتصادية حسب

<sup>1</sup> المشروع التمهيدي لقانون البلدية، الجزء الثالث: المهام والصلاحيات، الباب الأول: مهام وصلاحيات البلدية، المواد (من 150 إلى 190).

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

الأولوية، وتحديد التوجيهات الكبرى في مجال التهيئة والتخطيط الإقليمي والحضري، مع ضرورة تامين الإمكانيات والموارد المحلية.

هذه المهام في مجال التهيئة والتنمية المستدامة للإقليم تتم ضمن المخطط البلدي الذي يعده المجلس الشعبي للبلدية الموافق لمدة عهده؛ وفي هذا الجانب نجد أن المشروع التمهيدي لقانون البلدية قد خص المخطط البلدي للتنمية بباب منفرد ضمن الجزء الخاص بالمهام والصلاحيات<sup>1</sup>، حيث جاء هذا المشروع التمهيدي أكثر تفصيلا بخصوص المخطط التنموي الذي يضعه المجلس الشعبي البلدي. وقد أُلزم هذا الأخير بإعداد المخطط خلال السنة الأولى من عهده، فنجح العملية التنموية مرهون بالدرجة الأولى بمدى فعالية المخطط وإمكانية تنفيذه.

وإن حتمت أهمية المخطط البلدي للتنمية تخصيص باب له في هذا المشروع التمهيدي، إلا أنه أحال كفاءات إعدادة عن طريق التنظيم؛ والذي لم يُحدد وقت إصداره. وإلى أن يتم ذلك، وفي حالة المصادقة على هذا المشروع وإصداره قانونا جديدا سيكون إعداد المخطط بناء على المرسوم 73-136 المذكور سلفا، ووفق الكيفية التي تم بيانها في الفصل السابق. والذي توصلنا من خلاله لمركزية إعداد المخطط وذلك بتدخل السلطة الوصية بتعديلها لاقتراحات البلدية وتحديد أولويات المخطط؛ هذه المركزية المستندة لسلطة التمويل قيدت البلديات وحصرت مهمتها في إعداد المخطط في تقديم الاقتراحات ليس إلا.

وبما أن الكثير من البلديات تعاني من العجز المالي فقد حرص المشرع على ضمان وتسهيل تمويل البلدية بكافة الطرق الممكنة هذا من جهة، ومن جهة أخرى عمل على إشراك جميع أطراف العملية التنموية<sup>2</sup> وهذا ما يزيد من فرص نجاحها؛ كما لا يخلو المخطط من الأهداف والنتائج المسطرة وكذا المؤشرات المستهدفة. وهذا أيضا ما يعتبر دراسة إستشرافية للعملية التنموية تضاعف هي الأخرى من إمكانية نجاحها على المدى القريب والبعيد.

أما الإصلاح الفعلي في هذا الجزء من المشروع فهو ما تعلق بالانتقال الطاقوي، وذلك بالتركيز على الطاقات المتجددة؛ إذ تتولى البلدية إدخال الطاقات المتجددة على إقليمها والعمل على عقلنة أنماط الاستهلاك واعتماد هذه الطاقات. ورغم أهمية هذه الأخيرة إلا أنها جاءت في مادة واحدة<sup>3</sup> بشكل مجمل دون أي تفصيل لكيفية هذا

<sup>1</sup> المشروع التمهيدي لقانون البلدية، الجزء الثالث: المهام والصلاحيات، الباب الثالث: المخطط البلدي للتنمية، المواد ( من 199 إلى 207 ).

<sup>2</sup> المادة 202 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية: " يتم تمويل النشاطات المرعبة بعنوان المخطط البلدي للتنمية من خلال الموارد المالية للبلدية وتخصيصات الدولة وإعانات الولاية والتخصيصات الممنوحة عن طريق صندوق التضامن وتنمية الجماعات المحلية والموارد المتبادلة الناجمة عن التضامن والتعاون ما بين البلديات واللجوء إلى الاقتراض وكذا كل مورد آخر للتمويل." والمادة 199 : " .... يتم إعداد المخطط البلدي للتنمية بطريقة تشاركية وتشارورية بين جميع الفاعلين المحليين المؤسساتيين والاقتصاديين والمجتمع المدني، وبإشراك مختلف المصالح غير المركزية للدولة."

<sup>3</sup> " تتولى البلدية ترقية الانتقال الطاقوي على المستوى، المحلي لاسيما عن طريق إدخال الطاقات المتجددة على إقليمها وكذا اعتماد أنماط الاستهلاك التي تعتمد على العقلانية و ترشيد الفعالية الطاقوية واعتماد الطاقات المتجددة." المادة 166 من مشروع قانون البلدية.

الانتقال الطاقوي. لكن التساؤل المطروح دائما هل للبلديات الإمكانيات المادية والبشرية المؤهلة والكافية لأداء كل المهام المنوطة بها والتي منها تجسيد هذا الانتقال الطاقوي ؟

1-2/ ترقية الاستثمار والمقاولاتية: دائما وفي إطار تفعيل الدور الاقتصادي للبلديات، اهتم هذا المشروع التمهيدي بترقية الاستثمار، خاصة من خلال المقاولاتية؛ هذا المصطلح الجديد الذي أُضيف للمشروع نظرا للدور الاقتصادي والاجتماعي المتزايد للمقاولاتية، وخصوصا دورها في تحقيق تنمية إقليمية متوازنة. وهنا وجب التنويه بعدد المعوقات التي تعاني منها المقاولاتية بصفة عامة،<sup>1</sup> وهو ما يدعو للسعي للقضاء على هذه المعوقات لضمان فعالية تجسيد فكرة المقاولاتية؛ وبالأخص في ظل ضعف مقومات التفكير المقاولاتي في الجزائر.

اهتم المشروع كذلك بالخصوصيات والأولويات الاقتصادية للجماعة المحلية لدى مبادرة البلدية بمشاريع الاستثمارات المنتجة. وهو أمر في غاية الأهمية إذ أن لكل جماعة محلية مميزات وخصوصيات تنفرد بها عن غيرها؛ وما يصلح ويثمر في منطقة معينة قد لا يصلح لغيرها.

ما سبق كان عن الدور الاقتصادي للبلدية بشكل عام، أما ما يخص المجال الاجتماعي فنعتمد الخطوات المتبعة في تحليل هذا الدور وفق ما تم التطرق له سابقا فيما تعلق بالقانون الحالي؛ وذلك بالتركيز على أهم الميادين التي تمس المواطن بشكل مباشر، وعليه أوردنا الصلاحيات التنموية للبلدية في المجال الاجتماعي وفق المشروع التمهيدي للبلدية كما يلي:

1/ ميدان الصحة والتعليم: على غرار القانون 10/11 لم يذكر مشروع القانون بشكل مفصل صلاحيات المجلس البلدي في مجال الصحة، باستثناء ما أضافه المشروع باتخاذ كل التدابير من طرف البلدية قصد تبني تسيير مستديم يحفظ البيئة في مجال جمع وفرز ومعالجة وإعادة تدوير النفايات؛<sup>2</sup> وهذا أمر جيد وغاية في الأهمية فالاهتمام بالبيئة يجب أن يكون بشكل مستمر وإعادة التدوير عمل يلقي رواجاً واستحساناً مؤخراً لما له عظيم الفوائد على البيئة وعلى الاقتصاد أيضا.

<sup>1</sup> يتركز دورها في: زيادة التشغيل - تنويع الهيكل الصناعي - تدعيم التنمية الاقتصادية - عدالة توزيع الدخل - ترقية روح المبادرة - معالجة بعض الاختلالات الاقتصادية. للمزيد من التفاصيل أنظر: رزيقة مخوخ، المقاولاتية كآلية لتحقيق النمو الاقتصادي في الجزائر، مجلة النمو الاقتصادي وريادة الأعمال (JEJE)، المجلد 04، العدد 02. الصفحات (1 - 14).

<sup>2</sup> المادة 161 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية: "... تبني تسيير مستدام يحافظ على البيئة في مجال نظامه لجمع وفرز ومعالجة وإعادة تدوير النفايات، وضع حلول اقتصادية محافظة على البيئة و مستعملة للطاقات المتجددة في مجال الإنارة والكهرباء وصيانة الطرقات العمومية والمساحات الخضراء والمساحات العمومية، إدخال استعمال الوسائل الذكية في تسيير المدن والمرافق العمومية الجوارية، ونشرها وتعميمها."

في هذه الحالة، وإذا لم يُصدر أي تنظيم آخر يوضح صلاحيات البلدية في المجال الصحي يبقى المرسوم 81-347 السالف الذكر المرجع الأساسي المحدد للصلاحيات الصحية للبلدية.

كذلك، ولم تختلف السياسات التعليمية للبلدية في مشروع القانون؛ والتي جاءت استنساخ عما أتى به 10/11 باستثناء أن تعزيز نمو الطفولة الصغرى وما تلاها هو حاليا مما يمكن للبلدية القيام به في حدود إمكانياتها أما المشروع فقد ألزم البلدية باتخاذ كافة الإجراءات قصد ذلك.

هذا الإلزام سيثقل كاهل البلديات ويزيد من عجزها أكثر مما هي عليه؛ رغم أن المادة 190 من المشروع مكنت الجماعات القاعدية من مباشرة هذه النشاطات في إطار التعاون بينها؛ وفي ظل المعوقات التي يواجهها التعاون اللامركزي عموما تبقى البلدية عاجزة عن إنجاز أي نشاط كما يجب.

2/ ميدان السكن: ستعمل البلدية وفق المشروع التمهيدي على إدخال وتعميم التقنيات التي تسمح بتحديث البناءات والمدن، والمبادرة بنشاطات لإعادة الهيكلة الحضرية. وهذه المهام تكون في حدود الوسائل والقدرات المالية للبلديات<sup>1</sup>، وهنا اعترافا من المشرع باحتمال عدم قدرة البلديات على إنجاز هذه المهام، وهو الأمر المنطقي في ظل العجز المالي المسجل لأغلب الجماعات القاعدية. هذا على عكس ما جاء به المشروع التمهيدي السابق للجماعات الإقليمية والذي تميز بالازدواجية في إسناد المهام للبلديات ما بين إلزام وإمكانية التنفيذ في حدود وسائل وقدرات البلدية.

وعلى العموم لم يتم التطرق لدور البلدية في ميدان السكن بشكل واضح ومفصل، وإنما بقي غامضا ومهمشا، بما يُقيد دورها في هذا الميدان.

3/ ميدان الثقافة والسياحة والرياضة: عزز مشاركة المواطنين المتخذة في إطار التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والسياحة وحتى الوقاية من الأخطار، وهذا يدل على اهتمام المشرع بمشاركة المواطن في تسيير جماعته المحلية وفي كافة الميادين. في حين أن المشاركة في القانون الحالي اقتصر على الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة.

إضافة إلى ذلك نجد من بين العناوين الجديدة في المشروع والمثيرة للاهتمام، ترقية وتحسين الخدمات العمومية الجوارية حيث اهتم هذا القسم بشكل عام بتوفير الخدمات في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية، وفي إطار هذه المهام تسعى البلدية لاستعمال الطاقات المتجددة لوضع حلول اقتصادية محافظة على البيئة

<sup>1</sup> المادة 186 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

. وكذا إدخال استعمال الوسائل الذكية في تسيير المدن و المرافق العمومية الجوارية؛ وفي هذا حث للبلديات على العمل وفق مقاربات التسيير الحديثة وهو ما من شأنه إخراج البلدية من تقوقعها الإداري إلى تفعيل دورها الاقتصادي بعيدا عن مداخل البترول.<sup>1</sup>

4/ في المجال المالي: يبقى ارتباط صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ماليا بالميزانية وما يتعلق بها؛ حيث يتم إعدادها حاليا(في قانون البلدية 10/11) من طرف الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس، أما في مشروع هذا القانون فإن الإعداد يكون من طرف رئيس المجلس مباشرة؛ فهل يملك هذا الأخير الكفاءة والخبرة الكافية التي تمكنه من إعداد مشروع غاية في الأهمية كالميزانية؟ حتى وإن أوجب عرضه للمراجعة على اللجنة الدائمة للاقتصاد والمالية والاستثمار. وبالنسبة للميزانيتين الأولية والإضافية فلم يتم تغيير تاريخ إنجازهما ولا طريقة تنفيذهما؛ لكن ما يؤخذ على المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية هو عدم الفصل في الإجراءات الواجب إتباعها في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة، الأمر الذي لم يغفل عنه المشرع في قانون البلدية الحالي في مادته 183<sup>2</sup> من أهم إضافات مشروع قانون البلدية في الجانب المالي ما جاءت به المادة 247 بالترخيص للبلدية بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والأتاوى والتعريفات لتمويل ميزانيتها، ويصوت المجلس على ما يتم تحصيله على أن يكون ذلك في حدود النطاق المنصوص عليه قانونا. ووجب أن يكون هذا التحصيل ملزما للبلدية، من أجل ضمان تنشيط عملها وحرصها على تحصيل جبايتها المحلية وبالتالي رفع نسبة هذا المورد؛ خاصة بوجود الوكالة الوطنية للتدقيق وتقييم التسيير للجماعات المحلية،<sup>3</sup> حيث أن مهمة هذه الأخيرة مراقبة تسيير البلدية من الناحية الإدارية، المالية، والمحاسبية، وتقييمه أيضا؛ ويتم ذلك من خلال تقرير سنوي تعدده البلدية وترسله للوكالة. وفي هذا التقييم المستمر إن وُجد فعليا درأ للفساد ودعم آخر للفرص التنموية على المستوى المحلي.

<sup>1</sup> المواد ( من 157 إلى 163 ) من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

<sup>2</sup> مما جاء في المادة 183 من القانون 10/11 ما يلي: " ..... في حالة ما إذا صوت المجلس البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام. يتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي إذا ما صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإيجابية....." وهذا الجزء الذي أغفله المشرع في مشروع هذا القانون.

<sup>3</sup> المادة 258: تنشأ وكالة وطنية للتدقيق وتقييم التسيير للجماعات المحلية. الوكالة هي أداة للمتابعة والتقييم، تكلف لاسيما ب: تقييم ومراقبة التسيير الإداري والمالي والمحاسبي للجماعات المحلية - التدقيق الداخلي للجماعات المحلية - إعداد أدوات ومرجعيات لمراقبة وتقييم ومتابعة برامج ومشاريع وأنشطة الجماعات المحلية - مراقبة شرعية الإجراءات والوثائق الإدارية والمالية والمحاسبية - مراقبة تنفيذ المشاريع وإنجاز المنشآت والتجهيزات العمومية - إعداد مرجعيات ودلائل منهجية لتسيير الجماعات المحلية.

الوكالة هي مؤسسة عمومية ذات طابع خاص تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية. يحدد تنظيم الوكالة وسيرها عن طريق التنظيم.

2/ الصلاحيات التنموية لرئيس المجلس الشعبي البلدي:

2-1/ اختصاصات رئيس المجلس كمثل للبلدية: إضافة إلى ما جاء به هذا القانون بشأن صلاحيات رئيس البلدية بصفته ممثلاً لها والمذكورة سابقاً فإن مشروع القانون قد ألزم الرئيس بهذه الصفة تقديم عرض حال في كل دورة (المادة 84).<sup>1</sup>

هذه المادة تجعل الرئيس المنتخب خاضعاً للرقابة الدائمة من قبل المجلس، الأمر الذي سيعمل على ضمان قيام رئيس المجلس بكافة الأعمال المخولة له بشكل مستمر وبالتالي مضاعفة فرص التنمية. كما وقد ذكر بشكل صريح أن من مهامه بصفته ممثلاً للبلدية إصدار العديد من الرخص<sup>2</sup> وإن كانت هذه المهام من ضمن ما يقوم به رئيس المجلس حالياً إلا أنها لم تذكر في القانون 10/11. وما لا يمكن إغفاله هو أن الأمين العام للبلدية أمر بالصرف بالتفويض لميزانية البلدية وبممارسة هذا التفويض تحت رقابة رئيس المجلس. التساؤل المطروح هنا هو لماذا يصبح الأمين العام للبلدية أمراً بالصرف؟ وإن كانت هذه الصلاحية للأمين العام بالتفويض إلا أنها تزيد من صلاحياته باعتباره معين من قبل السلطة المركزية في مقابل الجهاز المنتخب ممثلاً في المجلس الشعبي البلدي ورئيسه. الأمر الذي يضاعف رقابة وهيمنة السلطة المركزية على السلطة اللامركزية.

وفي ظل ضرورة وأهمية التمويل الذاتي للبلديات فإن مشروع القانون أعطى لرئيس المجلس حق تطوير موارد ومداخيل البلدية عن طريق إثراء وتوسيع الوعاء الضريبي المحلي ووضع آليات إدارية لضمان التغطية الجبائية للبلدية بمساعدة شرطة البلدية. هذا الوضع يتطلب من جهة تعديل قانون الجباية بحيث يُمكن البلديات من توسيع وعائها الضريبي المحلي وفق ما يقتضيه تمويل البلدية مع وضع الحد الأقصى لذلك تفادياً لإرهاق كاهل المواطن. ومن جهة أخرى يتطلب إصدار قانون خاص بإنشاء وتنظيم شرطة البلدية وتجهيزها جهازاً قائماً بذاته على أرض الواقع.

2-2/ اختصاصات رئيس المجلس كمثل للدولة: احتفظ رئيس البلدية في تمثيله للدولة بصفاته الثلاثة الحالية (كضابط إداري- كضابط للحالة المدنية- كضابط الشرطة القضائية)

<sup>1</sup> المادة 84 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية. حيث يكون تقديم عرض الحال في كل دورة عن ما يلي:

الوضعية العامة للبلدية ووضعيتها الاقتصادية والمالية - حصيلة النشاطات وحصيلة تغطية الإيرادات - نشاط وسير مختلف المصالح والهيئات التابعة للبلدية - المشاريع الاستثمارية المنتجة التي تم إنجازها - الوضع حيز التنفيذ لمخطط التنمية البلدية وتنفيذ الميزانية ولمخطته في مجال الاتصال - تمثيل البلدية في المجالس، اللجان والهيئات العمومية المحلية.

<sup>2</sup> رخص الوقوف، رخص الشغل المؤقت للطريق العمومي. إصدار رخص البناء، الهدم، التقسيم حسب الشروط والكيفيات المحددة في التنظيم والتشريع المعمول بهما.

أ- **صلاحيات رئيس البلدية كضابط إداري:** تنمويا ومن الناحية الإدارية لم يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي في مشروع القانون بأكثر مما هو مكلف به في القانون الحالي (10/11) إذ يعمل بشكل عام على ضمان احترام النظام العام.

ب- **صلاحيات رئيس البلدية كضابط للحالة المدنية:** زيادة على ما جاء به القانون البلدي الحالي ذكر مشروع القانون بعض المهام الأخرى لرئيس البلدية بصفته ضابط للحالة المدنية، رغم أن ما تم ذكره ليس بالجديد عمليا. ومن هذه المهام نجد ما يلي: استقبال تصريحات الإقامة، السكن، تغيير الإقامة وإصدار الشهادات المرتبطة بها - استقبال طلبات تسجيل، تعديل و شطب من بطاقة الانتخابات وإصدار البطاقات الانتخابية - استقبال طلبات تنقل الأشخاص والأموال التابعة لاختصاص البلدية - ضمان استمرارية أعمال الدولة عن طريق أخذ التدابير اللازمة.<sup>1</sup>

ت- **صلاحيات رئيس البلدية كضابط الشرطة القضائية:** اكتفى مشروع قانون البلدية في مادته 97، شأنه شأن القانون الحالي 10-11، بمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية دون أي تفصيل لاختصاصاته في هذا المجال وهو ما يجعلنا لقانون الإجراءات الجزائية.

2-3/ **صلاحيات رئيس المجلس كرئيس للهيئة التنفيذية للمجلس:** بالنسبة لمهام رئيس المجلس باعتباره رئيس للهيئة التنفيذية في مشروع القانون فلم تتغير لكن وكما سبق الذكر لم يأتي المشروع على ذكر الهيئة التنفيذية وإنما استبدل مصطلح الهيئة بالمكتب في المادة 42 منه، أما المهام فهي نفسها والتي تم ذكرها مسبقا.<sup>2</sup>

إن منح الصلاحيات العديدة والمتعددة لهيئات البلدية بشكل عام هو غاية في الأهمية لكن وجب مقابلة هذه الصلاحيات بموارد مالية لتحقيقها والتي توجب بالدرجة الأولى تغيير السياسة الجبائية والضريبية الحالية والتي لا تستفيد منها الجماعات المحلية بشكل عام بالقدر الكافي لتمويل تنميتها عموما، وهذا من ضمن ما تحدثنا عنه سابقا في معيقات التنمية المحلية. وفي هذا الإطار فقد تطرق المشروع لتمويل النشاطات المزمع إنجازها في المخطط البلدي للتنمية من خلال العديد من المصادر<sup>3</sup> وهي نفس مصادر التمويل في قانون البلدية المطبق حاليا ولكنه لم

<sup>1</sup> المادة 92 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

<sup>2</sup> أنظر الفصل الأول، المبحث الثاني، صلاحيات رئيس المجلس كرئيس للهيئة التنفيذية للمجلس.

<sup>3</sup> جاء في المادة 202 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية : يتم تمويل النشاطات المرعبة بعنوان المخطط البلدي للتنمية من خلال الموارد المالية للبلدية وتخصيصات الدولة وإعانات الولاية والتخصيصات الممنوحة عن طريق صندوق التضامن وتنمية الجماعات المحلية والموارد المتبادلة الناجمة عن التضامن والتعاون ما بين البلديات واللجوء إلى الاقتراض وكذا كل مورد آخر للتمويل.

يجل المشاكل المالية للبلديات. بذلك يبقى دائما العائق الأكبر أمام البلديات في أداء مهامها هو عدم توافق مواردها المالية مع الصلاحيات المخولة لها.

### المطلب الثاني: التنمية المحلية على مستوى الولاية

باعتماد الإطار الهيكلي للولاية على المجلس الشعبي الولائي والوالي فإن التنمية المحلية في الولاية تتعلق بالصلاحيات التنموية لهذا الإطار، وعليه تكون التنمية المحلية على مستوى الولاية من خلال:

#### 1/ الصلاحيات التنموية للمجلس الشعبي الولائي:

يتداول المجلس الشعبي الولائي حول المواضيع التي تدخل ضمن اختصاصاته، فقد حظي المجلس من خلال قانون الولاية الحالي 07-12 وكذا القانون السابق له 09-90 بعدد الصلاحيات وفي عدة مجالات خدمة للتنمية المحلية بمختلف أبعادها؛ كما وقد أضاف مشروع القانون قيد الدراسة صلاحيات أخرى في غاية الأهمية تصب في صالح التنمية المحلية<sup>1</sup> ويمكنه أيضا التداول حول القضايا التي ترفع إليه بناء على ثلث أعضائه، أو رئيسه، أو الوالي، أو الهيئات التشاركية للولاية. لكن يبقى تجسيد هذه الصلاحيات على أرض الواقع يؤول للوالي وليس للمجلس وهو ما يجعل صلاحياته تنحصر في التداول دون التنفيذ.

**1-1/ التجهيز والهياكل القاعدية:** نفس الصلاحيات المخولة للمجلس الولائي بخصوص التجهيز والهياكل القاعدية أبقاها المشرع في المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية؛ على أن يساهم المجلس ماليا في مشاريع الصيانة والحفاظ على مسالك البلديات التابعة لإقليم الولاية كما وتساهم الدولة في صيانة وإعادة تأهيل كل من المسالك الولائية و كذا البلدية، ولم يغفل هذا المشروع عن النقل الحضري والريفي بالولاية؛ إضافة لتشجيع التنمية الريفية لاسيما في مجال الكهرباء و فك العزلة.<sup>2</sup>

من ناحية أخرى نجد أن المشرع ينوي التراجع عن صلاحية مساهمة المجلس الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية في المشروع التمهيدي، إذ اكتفى بمصادقة المجلس دون مساهمته ولم يعطي له حق المعارضة أو الاقتراح. إلا أنه في مقابل إعلام الوالي للمجلس بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية في القانون الحالي، فإن الوالي سيستشير في هذه النشاطات في المشروع التمهيدي. كما ويستشار أيضا في حالة ما إذا كان المخطط لتهيئة

<sup>1</sup> استنادا للمشروع التمهيدي لقانون الولاية في مادته 156 فإن المجلس الشعبي الولائي إضافة لما خوله له القانون الحالي يتداول أيضا في: ترقية الاستثمار والشراكة وريادة الأعمال - ترقية الانتقال الطاقوي وكذا الطاقات المتجددة - المالية والحماية المحلية.

<sup>2</sup> المواد ( 171 - 172 - 173 - 174 - 175 ) من المشروع التمهيدي لقانون الولاية.

ذات طابع اقتصادي وهو ما يمس التنمية المحلية بشكل مباشر، ورغم أنه لم يوضح إن كانت هذه الاستشارة ملزمة للوالي أم لا، تبقى هذه الخطوة في صالح المجلس.<sup>1</sup>

### 1-2/ المجال الاجتماعي: وتتعلق التنمية الاجتماعية بالمجالات الرئيسية الثلاث التالية

أ. **ميدان الصحة والتعليم:** لم يأتي المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية بأفضل مما جاء به القانون الحالي للولاية، واكتفى بما تم ذكره في هذا الأخير؛ بهذا تُحال صلاحيات الولاية في المجالين الصحي والتعليمي للمرسومين 347-81 و 377-81 تواليا والمذكورين سابقا.

ب. **ميدان السكن:** يتقاطع قانون 07-12 والمشروع التمهيدي فيما يخص صلاحيات المجلس الولائي في هذا الميدان. وحرصا على التكفل الجيد بهذه المهام أمكن مشروع القانون تجسيد البرامج السكنية والتهيئة العمرانية في إطار التعاون بين الجماعات المحلية والشراكة الاقتصادية والتركيب المالي؛ الأمر الذي سيضعف الفرص التنموية السكنية من خلال توفير المصدر المالي. كما أوجب مصادقة المجلس بموجب مداولة على مختلف البرامج السكنية قبل انطلاق أشغالها بهذا يكون المشروع الجزائري قد أعطى أهمية للمجلس بهذا الخصوص.<sup>2</sup>

ت. **ميدان الثقافة والسياحة والرياضة:** لم يشهد هذا الميدان هو الآخر الكثير من الإضافات على ضوء هذا المشروع التمهيدي؛ سوى أنه أوجب الأخذ بعين الاعتبار أولويات التنمية في الولاية والبلديات التي تم التشاور معها. وفي حالة حدوث أي كارثة يجتمع المجلس الشعبي الولائي في دورة استثنائية لعرض التقرير المقدم من طرف الوالي بخصوص تسييرها.<sup>3</sup> وما لم يُذكر في مشروع هذا القانون مقارنة مع قانون الولاية المعمول به (07-12) هو سهر المجلس على حماية القدرات السياحية للولاية وتنميتها وتشجيع كل استثمار متعلق بذلك<sup>4</sup>

1-3/ **المجال الاقتصادي والمالي:** على غرار ما أُلزم به المجلس البلدي فإن إعداد مخطط التنمية الولائي يكون قبل انتهاء السنة الأولى لعهد المجلس، ويُعد ضمن مسعى تشاركي.<sup>5</sup> ولم يتم توضيح الهيئات المشاركة في هذا المسعى، ويُرجح أن المقصود هو الهيئة التشاركية المنشأة وفق هذا المشروع التمهيدي. أما عن التصويت على مشروع الميزانية

<sup>1</sup> إضافة إلى وجوب مداولة المجلس قبل المصادقة على كل أداة مقررة لها انعكاسات على مخطط التهيئة. ويمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يقدم اقتراحات ويبيدي توصياته في كل شأن يهم الولاية إلى الوزير المختص تحت إشراف الوالي، وقد حدد قانون الولاية المعمول به حاليا مدة 30 يوما كأقصى أجل لذلك، بينما لم يذكر صراحة المشروع التمهيدي المدة المحددة وإنما اكتفى بالقول " دون الإخلال بالأجال القانونية المحددة ".

<sup>2</sup> المواد (100-101) من قانون 07-12. والمواد (185 - 186 - 187) من المشروع التمهيدي لقانون الولاية.

<sup>3</sup> المادتين 177 و 180 من المشروع التمهيدي لقانون الولاية.

<sup>4</sup> المادة 99 من قانون الولاية 07-12.

<sup>5</sup> المادة 161 من من المشروع التمهيدي لقانون الولاية.

فلم يختلف عن المعمول به حالياً، باستثناء الإجراءات المتخذة في حالة وجود اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، حيث يقوم الوالي بإعداد وتنفيذ ميزانية التسيير، ويبلغ السلطة الوصية لاتخاذ التدابير اللازمة<sup>1</sup> في حين أن إبلاغ هذه الأخيرة يكون مباشرة في هذه الحالة في قانون الولاية الحالي (12-07). وهو ما يعتبر دعم آخر لمركز الوالي من خلال هذا المشروع التمهيدي.

## 2/ الصلاحيات التنموية للوالي:

ازداد دعم مركز الوالي في هذا المشروع التمهيدي، في مقابل تضائل وتجاهل مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي، كما احتفظ الوالي بازدواجية مهامه الحالية من خلال تمثيله للولاية من جهة وللدولة من جهة أخرى؛ وفيما يلي أهم ما أضافه هذا المشروع التمهيدي بهذا الخصوص

## 2-1/ صلاحيات الوالي بصفته ممثل للولاية:

تتطابق المادة 129 من المشروع التمهيدي مع ما جاء في المادة 105 من قانون الولاية الحالي فيما يخص تمثيل الوالي للولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية. وما غفل عنه المشرع تماماً في المشروع التمهيدي هو تمثيل الولاية أمام القضاء. إذ لم يأتي على ذكر ذلك بتاتا، فمن يمثلها إذا ما تم الاعتماد على مشروع هذا القانون، ولا ندري إن كان هذا الوضع سهواً من المشرع؟ لكن يجب استدراك الأمر قبل المصادقة عليه وذكر الجهة الممثلة للولاية أمام القضاء صراحة.

كما لم يخرج المشروع التمهيدي عن سلطات الوالي بهذه الصفة فيما يخص إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، تقديم تقرير عن تنفيذ المداورات عند افتتاح كل دورة عادية، وتقديم عرض سنوي أمام المجلس. ويمكننا اعتبار تقديم هذا العرض من قبل الوالي بمثابة رقابة عليه من طرف المجلس، لكن وكما سبق الذكر بالنسبة لرئيس البلدية فإن هذا الأمر غير ملزم للوالي ولا حتى التوصيات التي يقدمها يجب الأخذ بها أو على أقل تقدير تعليل سبب رفضها؛ وهو ما يؤكد مرة أخرى ضعف الدور التنموي للمجلس الشعبي الولائي.

ويبقى إعداد مشروع الميزانية وتنفيذها، والأمر بصرفها من أهم السلطات في يد الوالي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> "... وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يعد الوالي وينفذ ميزانية التسيير على أساس الاعتمادات المفتوحة بعنوان آخر ميزاني مصادق عليها أخذاً بعين الاعتبار تطور النفقات الإجبارية..." المادة 453 من المشروع التمهيدي.

<sup>2</sup> أنظر: الجزء الخامس، الباب الثاني، الفصل الأول (التصويت على الميزانية وتنظيمها) من المشروع التمهيدي لقانون الولاية.

## 2-2/ صلاحيات الوالي بصفته ممثل للدولة:

يستمر الوالي في تمثيله للدولة باعتباره مفوض الحكومة والممثل المباشر لكل وزير من الوزراء. وأبقى مشروع هذا القانون على القطاعات المستثناة في قانون الولاية الحالي (12-07) بشأن تكليف الوالي بالتنسيق والتنشيط والمراقبة لأعمال المديرية المتواجدة في الولاية، والتي سبق ذكرها؛ وهي القطاعات التي تخضع لقواعد موحدة وهيكلية واحدة على المستوى الوطني نظرا لطبيعة مهامها. وقد ذكر أيضا هذا المشروع التمهيدي بعض الصلاحيات الأخرى بشكل صريح، لم تأتي في القانون 12-07 رغم أن الوالي ملزم بها.<sup>1</sup> وزيادة على الصلاحيات الحالية الممنوحة للوالي بهذه الصفة أسند إليه المشروع التمهيدي مهام جديدة والتي نرى أنها تنمي وتنشط عملية التنمية على مستوى الولاية.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث: التنمية المحلية على مستوى المدينة والحاضرة الكبرى

باعتبار أن المدينة والحاضرة الكبرى هي تجمعات محلية تشكل من اشتراك مجموعة بلديات فإن دورها في التنمية محليا يتعلق بالمهام ذات الطابع المشترك لصالح البلديات المشكلة لها؛ وتشترك كل منهما في هذه المهام في حدود إقليمها، حيث أنهما مؤهلتان للتسيير المشترك في الحالات التالية:

- ✓ النظافة وحماية البيئة
- ✓ التنمية الاقتصادية والاجتماعية
- ✓ الطرق الحضرية
- ✓ الأثاث الحضري
- ✓ الإنارة العمومية
- ✓ النشاط الاجتماعي والتضامن
- ✓ النقل

<sup>1</sup> المادة 120 من المشروع التمهيدي لقانون الولاية " يضمن الوالي انسجام عمل الحكومة على مستوى الولاية، ولهذا الغرض يضمن: - وضع قرارات الحكومة حيز التنفيذ - إنجاز مختلف برامج التنمية على مستوى الولاية - تنشيط وتنسيق أعمال المصالح غير المركزية للدولة المتواجدة بإقليم الولاية، وفي هذا الصدد يرأس المجلس التنفيذي للولاية المؤسس لهذا الغرض ويمارس السلطة المباشرة على كل أعضائه - السير الحسن لمصالح إدارات الدولة وكذا الهيئات التي تضمن مهام الخدمات العمومية - استمرارية أعمال الدولة باتخاذ التدابير الضرورية بما فيها تسخير الأشخاص والأموال - دور المسؤول عن العلاقات العمومية للحكومة على مستوى الولاية - تمكين المواطن من الاستفادة من خدمات المرفق العام."

<sup>2</sup> من المهام المضافة على ما جاء به القانون الحالي للولاية في المشروع التمهيدي ترقية مشاركة المرأة والشباب ووصولهم إلى مناصب المسؤولية على المستوى المحلي، تبسيط وتخفيف الإجراءات الإدارية وعصرنة الإدارة الإقليمية، واستعمال التكنولوجيات الجديدة في مجال الاتصال وتسيير المصالح الإدارية.

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

✓ السياحة

✓ تهيئة المساحات الخضراء وأماكن الترفيه.<sup>1</sup>

الملاحظ أن هذه المهام تهم خاصة بالتهيئة الحضرية ذات الطابع المشترك؛ وقد أتت مختلف المهام بشكل عام بعيد عن أي تفصيل، وهو ما يجعل الدور التنموي للمدينة والحاضرة مبهم، ويشوبه الكثير من الغموض؛ كما أنها قد تتداخل مع صلاحيات العديد من الهيئات الأخرى أولها البلديات، إضافة للمقاطعات الإدارية والتي بدورها تتداخل مع صلاحيات الدائرة.

من ناحية أخرى حظي رؤساء مجلسي المدينة والحاضرة الكبرى بمهام لا تختلف في عمومها عن مهام رئيس البلدية، وخص المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية ذكر المهام التالية لكل منهما في نطاق حدوده الإقليمية:<sup>2</sup>

✓ ترأس المجلس الشعبي واستدعائه وعرض المسائل الخاضعة لصلاحياته على المجلس

✓ إعداد مشروع أعمال اجتماعات المجلس

✓ يعرض مشروع الميزانية على المجلس للدراسة والموافقة وينفذه بعد المصادقة، وهو الأمر بالصرف.

✓ يسهر على تنفيذ مداورات المجلس ويطلع على حالة تنفيذها

✓ يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات

✓ يقوم باسم ( المدينة / الحاضرة الكبرى ) طبقا للتشريع الساري المفعول وتحت مراقبة المجلس بكل تصرفا

تسيير الممتلكات والحقوق الناشئة عنها أو الموضوعة تحت تصرفها والمحافظة عليها.

✓ تمثيل ( المدينة / الحاضرة الكبرى ) في المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية.

إضافة لذلك اختص رئيس المجلس الشعبي للحاضرة الكبرى بتمثيل هذه الأخيرة في كل تصرفات الحياة المدنية والإدارية لها؛ وقد يكون هذا التخصيص نتيجة لمكانة الحاضرة الكبرى أمام المدينة وفق ما سبق الإشارة له. حيث يمكن لرئيس مجلس الحاضرة اتخاذ كل مبادرة للتعاون اللامركزي الوطني وكذا الأجنبي.

أولوية التنمية للبلدية أم للمدينة والحاضر الكبرى؟ وإن كانت هاتان الأخيرتان تعلمان لصالح البلديات المشكلة لها؛ إلا أن التساؤل المطروح دائما كيف ستستفيد البلديات من هذه التجمعات المحلية الجديدة إذا كان الشرط

<sup>1</sup> المادتين 305 و 316 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

<sup>2</sup> المادتين 308 و 322 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

الأساسي لتشكلها هو التعداد السكاني فقط بغض النظر عن الإمكانيات المادية لها. ففي ظل حقيقة عجز البلديات كيف يمكن أن تساهم في ميزانية التنظيم المحلي الجديد-المدينة أو الحاضرة الكبرى-الذي تنتمي إليه؟ فقد أقر هذا المشروع التمهيدي أنهما تستفيدان من مساهمة جزء من موارد البلديات المشكلة لهما. ولا يفوتنا الإشارة إلى الاختلاف الوارد بهذا الخصوص، حيث حدد المشرع في المادة 324 من المشروع الأطراف المساهمة في ميزانية الحاضرة الكبرى ألا وهي: الدولة، صندوق التضامن للجماعات الإقليمية، الولاية، والبلديات المكونة للمجلس الشعبي؛ هذا التعدد يعطي فرصا أكبر للحاضرة الكبرى من أجل تحقيق أهدافها. في حين أنه اكتفى بذكر مساهمة البلديات فقط بالنسبة لميزانية المدينة، ولم يتم توضيح الأطراف المساهمة الأخرى، لأنه يستحيل في ضوء الوضع الحالي على البلديات تغطية ميزانية المدينة.

إذا كان مبدأ المدينة والحاضرة الكبرى تعاون البلديات لتحقيق تنميتها في ظل عجزها عن التكفل ببعض المهام، وجب خروج هذه البلديات من دورها التقليدي إلى خلق الثروة باستغلال مزايا هذا التعاون، والاستفادة من إمكانيات وخبرات بعضهم في إطار تشاركي. مع وجوب الابتعاد عن الاعتماد على مساهمة السلطة المركزية في ميزانيتها والذي سيعود بنا إلى تبعية السلطات اللامركزية للسلطة المركزية، وخاصة مع وجود رقابة مماثلة للرقابة على البلديات، حيث سيقبل عدد القرارات المهمة المتخذة على المستوى المحلي.<sup>1</sup> وبالتالي ستنظم هذه التنظيمات المحلية الجديدة لدائرة هيمنة عدم التركيز، بصرف النظر عن طريقة تكوينها.

### المبحث الثالث: إشكالية تأهيل الجماعات الإقليمية في خلق الثروة

استندت العملية التنموية في الجزائر بشكل عام على التخطيط المركزي؛ مع منح الجماعات المحلية جانبا من التخطيط على المستوى المحلي تمثل في كل من PSD و PCD. إضافة لمنحها عديد الآليات القانونية<sup>2</sup> التي من شأنها تعزيز دورها التنموي، خاصة في الإطار الاقتصادي.

<sup>1</sup> أنظر: نقاط تحديد اللامركزية في الفصل الأول.

<sup>2</sup> من بين هذه الآليات: القانون رقم 90-30 المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411 الموافق 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية. ج ر ع 52، الصادرة 02 ديسمبر 1990. المادة 62 من القانون رقم 10-13 المتضمن قانون المالية لسنة 2011، ج ر ع 80، الصادرة 30 ديسمبر 2010. القانون رقم 10-11، السالف الذكر. المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 2 صفر 1434 الموافق 16 ديسمبر 2012، يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة. ج ر ع 69، الصادرة 19 ديسمبر 2012. المرسوم التنفيذي رقم 17-329، السالف الذكر. المرسوم التنفيذي رقم 18-199 مؤرخ في 20 ذي القعدة 1439 الموافق 2 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام. ج ر ع 48، الصادرة 5 غشت 2018. القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم. ج ر ع 14، الصادرة 8 مارس 2006. القانون رقم 22-18 المؤرخ في 25 ذي الحجة 1443 الموافق ل 24 يوليو 2022، يتعلق بالاستثمار، ج ر ع 50، الصادرة 28 يوليو 2022.

يمكن لهذه الآليات-إذا ما فُعلت بشكل كامل- إصلاح هشاشة المورد المالي الذاتي للجماعات المحلية، باعتباره أهم معيق للتنمية المحلية؛ وهو ما يُعبر عنه بقدرة الجماعات المحلية-بالأخص البلديات- على خلق الثروة. إلا أن وجود هذه الآليات لم يضمن التعزيز المالي المطلوب في ظل وجود عدة معوقات تسببت في عقم الجماعات المحلية في توفير أي مورد مالي ذاتيا؛ وللخروج من هذه الوضعية وجب تفعيل هذه الآليات، بداية بتمكين كل مورد محلي يمكن أن يكون مصدرا لخلق الثروة(المطلب الأول)، والعمل على تسيير الجماعات من منظور اقتصادي(المطلب الثاني)، ووفق مقاربات جديدة من شأنها تعزيز الفرص التنموية(المطلب الثالث).

تظهر التنمية المحلية من خلال القاعدة الأساسية للبلاد، البلدية؛ فهي الخلية الأولى وحجر الأساس في التنظيم الإداري الجزائري، والأقرب للمواطن. ومع استفادتها من البرامج التنموية المحلية (PCD) و(PSD)، وبما أن تنميتها تؤدي بالضرورة لتنمية الولاية نركز في تحليلنا لهذا المبحث على البلدية، خاصة مع ضعف المجلس الشعبي المنتخب على مستوى الولاية.

### المطلب الأول: تامين الأملاك المنتجة للمداخيل

ساعدت مختلف برامج التجهيز العمومي الجماعات المحلية على زيادة عدد ممتلكاتها العقارية، الأمر الذي يُفترض أن يعمل على تحسين مواردها الذاتية من خلال تامينها لهذه الأملاك. فقد ألزم قانون البلدية (11-10) مجلسها المنتخب إحصاء أملاكها في سجل بلدي لجردها والقيام بتحسينها، وتامين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية.<sup>1</sup> وقد جعل مداخيل هذه الأملاك من الموارد الميزانية والمالية للبلدية؛ وهو نفس الوضع بالنسبة للولاية.<sup>2</sup>

كما لم تقتصر هذه الإلزامية وكذا استفادتها من أملاكها على القانون 11-10 فقط، حيث نجد أيضا في عديد النصوص التشريعية والتنظيمية الأخرى نذكر منها:

- قانون الأملاك الوطنية رقم 90-30، السالف الذكر
- المرسوم التنفيذي رقم 91-455 مؤرخ في 16 جمادى الأولى 1412 الموافق 23 نوفمبر 1991، يتعلق بجرد الأملاك الوطنية. ج ر ع 60، الصادرة 24 نوفمبر 1991.
- المذكرة الوزارية رقم 111 المؤرخة في أول فبراير 1993، المتعلقة بتسيير وتامين أملاك البلديات

<sup>1</sup> المواد 160 - 161 - 162 - 163 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

<sup>2</sup> المادة 170 من القانون 11-10؛ والمادة 151 من القانون 12-07، السالف ذكرهما.

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

- المادة 53 من القانون رقم 05-16 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر ع 85، الصادرة 31 ديسمبر 2005.

- المادة 62 من القانون رقم 10-13 المتضمن قانون المالية لسنة 2011، السالف الذكر.

- المذكرة رقم 96 المؤرخة في 10 مارس 2016 تتعلق بتممين أملاك الجماعات المحلية.

- التعليم رقم 5380 المؤرخة في 26 مارس 2019 تخص ضبط المحفظة العقارية للجماعات الإقليمية.

- المادة 41 من القانون رقم 20-07 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، ج ر ع 33، الصادرة 4 يونيو 2020.

ومن جهتها هي الأخرى، تلزم المشاريع التمهيديّة-قيد الدراسة- للجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) بتممين ممتلكاتها بشكل دوري وضمان رحيّتها.<sup>1</sup> كما أورد مداخيل هذه الأملاك ضمن الموارد الميزانية والمالية لكل من البلدية والولاية؛ وفي هذا تأكيد على أهمية هذا المورد وضرورة الاهتمام به في تحرير مبادرة الجماعات الإقليمية بتنمية قدراتها المالية الذاتية.

رغم هذا الإلزام، تبقى موارد الممتلكات العقارية ضعيفة جدا إذا ما قورنت بالإمكانات العقارية المتاحة وتنوعها؛ إذ غالبا لا تتعدى مساهمتها في ميزانيتها المحلية للتسيير 5%.<sup>2</sup> هذا الوضع المتناقض بين ما هو متاح من إمكانيات وقوانين وبين العجز المستمر في خلق الثروة أوجب البحث عن الأسباب التي أدت لذلك، والتي نورد أهمها كالتالي:

1/ **جرد الأملاك العقارية للبلدية:** من أجل تتممين أي ملك وجب أولا معرفة وجوده وتسجيله ضمن الممتلكات المحلية وتقييمه، وتتجسد هذه العملية في جرد الأملاك والتي نصت عليها عديد النصوص القانونية كما سبق بيانه. غير أن أغلب البلديات لم تقم بجرد شامل لأملّاكها، كما أن بعضها لا تسجل إلا الأملاك غير المنتجة للمداخيل كمقر البلدية والمدارس؛ ويمكن إجمال أشكال مشكل جرد الأملاك العقارية البلدية المنتجة للمداخيل، حسب ما توصل إليه تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 فيما يلي:

<sup>1</sup> المشروع التمهيدي لقانون الولاية، الجزء الثاني، الباب الثالث: أملاك وممتلكات الولاية، المواد (من 188 إلى 196). والمشروع التمهيدي لقانون البلدية، الجزء الثالث، الباب الثاني: أملاك وممتلكات البلدية، المواد (من 191 إلى 198).

<sup>2</sup> مجلس المحاسبة، التقرير السنوي 2019، ج ر ع 75، 4 ديسمبر 2019، ص 117.

- غياب إحصاء شامل للأموال العقارية البلدية: ويُعتبر نقص المستخدمين المؤهلين للقيام بهذا الإحصاء أهم سبب لذلك. ولتدارك هذا الوضع يمكن أن تلجأ البلديات لخدمات مكاتب دراسات المهندسين المعماريين والمهندسين الطبوغرافيين.

- نقص في المعلومات المدونة في سجلات مكونات الأملاك البلدية : وإن وُجد تسجيل لبعض الأملاك فإنه لا يخلو من عدة نقائص منها الإيرادات السنوية، عدم تحيين معلومات السجلات كتاريخ وآجال عقود الإيجار، عدم تسجيل الأملاك في طور الإنجاز... وغيرها. هذا التسجيل ناقص لا يعود عليها بأي فائدة تذكر؛ فالجرد هو تسجيل وصفي وتقييمي لجميع الأملاك، والأهمية المالية لهذا الجرد تتلخص في عملية التقييم والذي يجب أن يكون مُحيناً.

- عدم وجود نسخ لسجلات الأملاك لدى أمناء خزائن البلديات: وهذا نتيجة عدم تسجيل البلديات-في أغلب الحالات- الكامل والشامل لأموالها، وما يُوجب حصول أمين خزانة البلدية على نسخة من سجل الأملاك قانون المحاسبة العمومية؛ وذلك من أجل التأكد من شرعية كل نفقة متعلقة بملك عقار تابع للبلدية.

- عدم معرفة الطبيعة القانونية للأملاك: لعدم وجود سندات ملكية لبعض أملاك البلديات وهو ما يمنع استغلالها بشكل عام؛ وقد أكدت المادة 83 من قانون المالية 2003 أنه لا يمكن للأمر بالصرف صرف أي نفقة إلا بوجود شهادة تسجيل العقار المعني<sup>1</sup>. وهو ما تضمنته المادة 164 من قانون البلدية الساري المفعول؛ ودُكرت التعلية رقم 5380 المذكورة آنفاً، بوجود التسجيل الدقيق للأملاك البلدية وتحديد ذمتها العقارية بما يسمح بتسييرها بالشكل الأمثل. وهنا وجب تسجيل مسؤولية مصالح أخرى كمصالح الأملاك الوطنية ومسح الأراضي.

2/ طرق استغلال الأملاك العقارية البلدية المنتجة للمداخيل: تحوز البلديات مجموعة من الصلاحيات تمكنها من تحديد أسلوب تسيير أملاكها ونسب إيجارها، إلا أن إيرادات الأملاك لا تعكس القيمة الإيجارية الحقيقية لها

<sup>1</sup> " لا يجوز للأمر بالصرف صرف النفقات المتعلقة بأشغال صيانة وترميم العقارات التي تشغلها هيئة أو مصلحة أو جهاز أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تابعة للدولة أو الجماعات الإقليمية، إلا بعد الحصول على شهادة تسجيل العقار المعني في الجدول العام للأملاك الوطنية، تسلم من طرف مصلحة أملاك الدولة المختصة إقليمياً." قانون رقم 02-11 مؤرخ في 20 شوال 1423 الموافق 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر ع 86، الصادرة 25 ديسمبر 2002، المادة 83، ص 32

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

بشكل فعلي. وبالعودة لقانون البلدية 11-10 نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بالمحافظة على أملاك البلدية وإدارتها، كما ألزمته المادة 82 في نفس القانون باتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية. بالموازاة مع واقع هذه الإيرادات تطفو للسطح حقيقة الإهمال الواضح في بذل أي مجهود لتحسين الموارد الذاتية للبلديات؛ وفي هذا الإطار أكد الوزير الأول وزير المالية في لقاء الحكومة الولاية لسنة 2021 على أن البلديات لا تتمح الأولوية لخلق مصادر الثروة وقد اعتادت تلقي مساعدات الدولة<sup>1</sup>. ويتضح ذلك من خلال:

- استغلال بعض الأملاك دون عقود وعدم تجديد العقود المنتهية المدة
- شغل الأملاك العقارية من طرف الجمعيات دون سند قانوني ودون تسديد مستحقات الإيجار
- تأجير الأملاك بأسعار زهيدة وعدم تحيين القيمة الإيجارية، مع إهمال متابعة وتحصيل هذه المداخل رغم قلتها.

- استغلال ضعيف للمحلات التجارية المنجزة في إطار برنامج " تشغيل الشباب " إذ لم يتم توزيع العديد من المحلات لفائدة الشباب المعني بهذه العملية وبقاء بعض المحلات غير مستغلة.

- عدم استغلال الأملاك التي تم جردها منها: محلات الأسواق، الأسواق الأسبوعية، حظائر السيارات، اللوحات الإشهارية، حقوق أماكن التوقف والمرور... وغيرها.<sup>2</sup>

بعد تبيان أهم أسباب ضعف موارد الأملاك العقارية يتضح أن المشكل لا يتعلق بالجانب القانوني، وإنما المشكل يكمن في التطبيق وانعدام الرقابة الفعلية والمحاسبة؛ وهو ما يجب أن تتداركه المشاريع التمهيديّة قيد الدراسة، إذ أنه لم تعد تكفي ألفاظ الإلزام الواردة في قوانين البلدية والولاية دون رقابة صارمة ومراقبة مستمرة على مدى تفعيل هذه الموارد، والتي من شأنها إخراج الجماعات المحلية وبالأخص البلديات من عجزها المستمر.

تأسيسا على ما سبق، نجد أن هذه الجماعات تحصر مهامها في الجانب الإداري فقط -بشكل عام- بالرغم من عديد الصلاحيات الموكلة لها في الجانب الاقتصادي، وهو ما يفرض عليها العمل من منظور اقتصادي بالموازاة مع المنظور الإداري لها؛ وإن كانت أغلب هذه الجماعات تعاني عجزا ماليا وضعفا في الإمكانيات فقد حظيت

<sup>1</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة-الولاية 2021، إنعاش اقتصادي-توازن إقليمي-وعدالة اجتماعية، يومي 25 - 26 سبتمبر 2021، ص33.

<sup>2</sup> أنظر: مجلس المحاسبة، التقرير السنوي 2019، السالف الذكر. وبن عباس سمير، ترشيد استغلال الأملاك الوطنية الخاصة (الدومين الخاص) التابعة للبلدية في الجزائر آليات التطبيق، المعوقات وسبل تجاوزها. دفاتر السياسة والقانون، المجلد 11، العدد 02، جوان 2019، الصفحات (37 - 53)، ص 46.

أيضا بعيد الآليات التي تمكنها من تدارك هذا العجز والاضطلاع بدورها الاقتصادي كالتعاون اللامركزي وتأمين الممتلكات.

وعليه لا تلعب هذه الأخيرة دور اجتماعي فقط، وإنما لها أيضا دور اقتصادي تحصل من خلاله الجماعات المحلية على مداخيل بشكل مباشر أو غير مباشر.<sup>1</sup> إذ مكنها القانون من استغلال أملاكها بشكل مباشر كإصدار رخص الوقوف؛ وبشكل غير مباشر في ظل الضعف المادي من جهة وكفاءة المورد البشري من جهة أخرى، وهذا فيما يُعرف بتفويضات المرفق العام بما يُمكنها من ترشيد نفقاتها في هذا الجانب وتعزيز الحس الاستثماري لدى المنتخب المحلي.

### المطلب الثاني: تعزيز قيم الرشادة والحس الاستثماري

لطالما عانت أغلب البلديات من ضعف مواردها المالية ما سبب عجزا دائما لها، وما زاد هذه الأزمة عمقا هو عدم الاهتمام الكافي بالمورد البشري ممثلا في المنتخب المحلي باعتباره المسؤول المباشر عن التنمية محليا. في ظل هذا الضعف المالي يفرض منطق التسيير الاقتصادي العمل على ترشيد النفقات واقتصارها على الضروريات قدر الإمكان، كما يفرض هذا الوضع أيضا السعي لتوفير مصادر تمويل تغطي هذا العجز من خلال استغلال مختلف الإمكانيات المتاحة ووفق ما يسمح به القانون؛ وهو ما يتطلب تعزيز كفاءة المورد البشري في المجال الاستثماري.

#### 1/ تعزيز قيم الرشادة لدى الجماعات المحلية:

تعتبر ظاهرة تزايد النفقات أمر طبيعي سواء بالنسبة للأفراد، أو الدول وتعود زيادة نفقات هذه الأخيرة - وطنيا ومحليا على حد سواء- لأسباب عديدة أهمها تطور وظائفها. الأمر الذي وجب مقابله بزيادة الإيرادات من خلال تنويع مواردها وزيادتها تماشيا مع الارتفاع المستمر للنفقات من ناحية، والعمل على ترشيد نفقاتها من ناحية أخرى.

وقد انتشر مفهوم ترشيد النفقات في الجزائر باستعمال مصطلح سياسة التقشف بعد انخفاض جباية المورد الأساسي للدولة في منتصف 2014؛ في دعوة للسلطات المحلية بالتوقف عن الإسراف والالتزام بالنفقات الأساسية.

<sup>1</sup> النوعي أحمد، استغلال أملاك الدولة وجماعاتها المحلية بين النص والتطبيق، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 08، العدد 02، جوان 2022، الصفحات (35-56)، ص 36.

ففي ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع، واستحالة تجنب عوامل تزايد الإنفاق العام ومن وراءه الإنفاق المحلي؛ فإن مفهوم ترشيد النفقات العمومية في هذه الحالة يُشير للعمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها، بما يُعظم رفاهية المجتمع من خلال إشباع حاجياته.<sup>1</sup>

وإن لم تحرك الدولة ساكنا لتدارك هذا التزايد وبقي الإيراد الأهم لها الجباية البترولية، فإن الجماعات المحلية هي الأخرى لم تبادر بأي مجهود لخلق ثروتها ذاتيا رغم تعدد الوسائل الممنوحة لها قانونا، كما لم يقتصر الأمر على ذلك، فقد تزايد إنفاقها وتجاوز الوضع النفقات الضرورية ليصل إلى تزايد النفقات غير الضرورية للجماعات المحلية هي الأخرى، وتغطيتها من طرف السلطة المركزية.

ظهرت البلديات العاجزة وتضاعفت مع الإصلاح الإقليمي لسنة 1984، وطال العجز أيضا بعض الولايات وإن بنسبة أقل مقارنة مع البلديات. ومع التغطية المستمرة لهذا العجز من قبل الدولة دخلت الجماعات المحلية فيما يمكن تسميته بسببات مبادراتي لامتناس العجز ذاتيا؛ وعقم مُتعهد في خلق الثروة محليا. ولم يقتصر الأمر على ذلك، فقد وصل لحد تبذير المال العام بالأخص في غياب الرقابة الفعلية، الوضع الذي أدى لانتشار الفساد بالرغم من تحديد القانون لعقوبات كل مظهر من مظاهره.<sup>2</sup>

أدى نقص المورد المالي وضعف المورد البشري إلى عجز أغلب البلديات الجزائرية؛ أضف إلى ذلك سببا آخر عمق هذا العجز، والمتمثل في الفساد وخاصة المالي والذي تورط فيه مسؤولين وموظفين محليين نتيجة غياب الشفافية في التسيير، ونقص المساءلة، وغياب الرقابة. فقد قدرت الأموال المنهوبة بـ 348 مليار سنتيم؛ على شكل صفقات غير قانونية، ونهب للعقار، واختلاسات مالية خلال العهدة 2007-2022، وهذا حسب إحصائيات وزارة الداخلية والجماعات المحلية.<sup>3</sup>

تبعا لذلك أصدرت وزارة المالية تعليمة سنة 2008 موجهة للمراقبين الماليين تقضي بعقلنة النفقات العمومية، لتُتبعها بالبرقية رقم 558 سنة 2009 للتذكير والتأكيد على ضرورة تطبيق التعليمة السابقة، فقد أكدت هذه التعليمات على وجوب الالتزام بالنفقات الضرورية فقط، وتجنب المبالغة في بعض النفقات كلوازم المكاتب، حضيرة السيارات، الشبكة الهاتفية، مصاريف المهام والتنقل.... وغيرها الكثير، أين تجدد الإدارات العمومية بشكل عام

<sup>1</sup> بن موسى أم كلثوم، عيسى نبوية، ترشيد النفقات العمومية (دراسة تطور النفقات العمومية في الجزائر من سنة 1980 إلى سنة 2013)، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، العدد 04 أكتوبر 2016. الصفحات (175 - 198)، ص 192.

<sup>2</sup> أنظر: القانون رقم 06-01، السالف الذكر.

<sup>3</sup> مجبور فائزة، المرجع السابق، ص 169.

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

الفرصة لتبذير المال العام خاصة مع ضعف الرقابة المسبقة، وهذا ما أشارت له التعليمات المذكورة أعلاه بوجود ضمان فعالية الرقابة المسبقة للالتزام بالنفقات العمومية.<sup>1</sup>

يعد سوء التسيير المالي من أهم أسباب ضعف التمويل الذاتي للجماعات المحلية، ففي حالات عدة تُستغل الاختصاصات القانونية لها في المجال المالي بما لا يخدم المصلحة العامة؛ فنجد من ذلك المبالغة في بعض أوجه الإنفاق المحلي غير التنموي، واستعمال فواتير صورية وخيالية، وحتى صفقات وهمية.<sup>2</sup> وهذا الاستنزاف للموارد يتمثل في أخطر معاكس للتنمية ألا وهو الفساد؛ والذي ينتج عنه اختلالات في البنى الأساسية التي تتركز عليها عملية التنمية.<sup>3</sup>

وعليه للوصول لفعالية الرقابة المالية السابقة يجب أن تكون رقابة مزدوجة بدءاً بالمطابقة إلى غاية الملائمة، فواقع الحال يفرض ضرورة التأكد من تحقيق النتائج المنتظرة؛ بالأخص في ظل استمرار أزمة التمويل، وتزايد مشاكل التسيير على المستوى المحلي، وفشل المخططات التنموية رغم الضخامة المتزايدة للمبالغ المالية المرصودة لها.<sup>4</sup> وهذا ما تم الإشارة له مسبقاً<sup>5</sup> بأن الرقابة المالية لا تتعدى رقابة الإجراءات التنظيمية على النفقات بشكل عام بصرف النظر عن نتائجها المحققة خاصة بالنسبة للمشاريع التنموية.

بناء على هذا الوضع، لم يفيت الوزير الأول، وزير المالية " أيمن بن عبد الرحمان " دعوة الولاية في لقاءهم مع الحكومة سنة 2021 لعقلنة الإنفاق ومحاربة التبذير وضمان تسيير ناجح للبرامج التنموية محلياً.<sup>6</sup> كما أقرت المشاريع التمهيديّة قيد الدراسة كل من البلدية والولاية بترشيد النفقات والتحكم في التكاليف بشكل عام، وخصت رئيس البلدية بتحسين وترشيد تسيير أموال وأملاك البلدية والحفاظ على مصالحها في إطار قواعد الشفافية وحسن الأداء.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> أنظر الملحق رقم 08 : التعليم رقم 1039 المؤرخة في 04 سبتمبر 2008، والبرقية رقم 558 المؤرخة في 27 جانفي 2009 الصادرتين عن وزارة المالية.

<sup>2</sup> بودلال علي، الجماعات المحلية بين الإكراهات البنوية وشروط التنمية المستدامة، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 02، ديسمبر 2012. الصفحات ( 75 – 95 )، ص 93، 94.

<sup>3</sup> عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، المرجع السابق، ص 150.

<sup>4</sup> صدوق المهدي، شرطي خيرة، فعالية الرقابة المالية على الصفقات العمومية في ترشيد النفقات العمومية، مجلة القانون والمجتمع، العدد 11، جوان 2018. الصفحات ( 230-263 )، ص 247.

<sup>5</sup> أنظر: ضعف فعالية الرقابة المالية وانتشار ظاهرة الفساد، المبحث الثاني، الفصل الأول.

<sup>6</sup> لقاء الحكومة-الولاية 2021، المرجع السابق، ص 99.

<sup>7</sup> المادة 207 من المشروع التمهيدي لقانون الولاية، والمادة 88 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

## 2/ تعزيز الحس الاستثماري:

بما أن دراستنا تتعلق بعلاقة التنمية المحلية بالإصلاحات الإدارية وكذا الإقليمية، فسيكون التركيز في الجانب الاستثماري للجماعات المحلية فيما سمحت به قوانينها ( 10-11 و 07-12 )، وطبعا ما ورد أيضا في المشاريع التمهيدية لقانوني البلدية والولاية.

إن دور الاستثمار في خلق الثروة هام جدا، وذلك لما له من آثار مباشرة على النمو الاقتصادي وكذا الاستقرار والتماسك الاجتماعي، ولذا وجب العمل على تحسين الشروط والظروف المحيطة بالبيئة الاستثمارية على المستويين المركزي والمحلي.<sup>1</sup>

من جملة ما يمكن أن تختص به البلدية والولاية في هذا المجال هو ما تعلق بطرق تسيير المصالح العمومية.<sup>2</sup> حيث عهد للجماعات المحلية في هذا الإطار تامين أملاكها وهو ما تحدثنا عنه سابقا؛ وما ينتج عن عملية التامين هو تسهيل استغلال هذه الأملاك سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. حيث أن هذا التامين سيمكنها من مضاعفة إيراداتها في حال ما تم استغلالها فعليا، فكلما زاد عدد الأملاك زادت الإيرادات، مهما كانت طريقة الاستغلال.

أما عن الاستغلال المباشر فيتضمن كل مرفق عام يمكن أن تستعمله الجماعة المحلية بشكل مباشر بما يحقق المنفعة العامة وفقا لقواعد الحرية والمساواة والمجانبة؛ مع وجود بعض الاستثناءات.<sup>3</sup> فقد منحت قوانين الجماعات المحلية الحالية (10-11 و 07-12) كل من البلدية والولاية حق الاستغلال المباشر لمصالحها العمومية. وفي هذا الجانب لم تُضف المشاريع التمهيدية قيد الدراسة أو تغير شيئا؛ وقد أُلزمت البلدية والولاية بتسجيل إيرادات و نفقات الاستغلال المباشر في ميزانيتها.

<sup>1</sup> لقاء الحكومة -الولاية 2021، المرجع السابق، ص 74.

<sup>2</sup> يُقصد في مفهوم المشاريع التمهيدية لقانوني البلدية والولاية، بمصلحة عمومية محلية كل نشاط يمارس مباشرة من طرف الجماعة المحلية أو تحت رقابتها، من أجل إنجاز مهمة ذات منفعة عامة أو تلبية حاجات مواطنيها أو تسيير ممتلكاتها والذي تقع أعباء تسييره حصريا أو جزئيا على عاتق ميزانية هذه الجماعة .

<sup>3</sup> يمكن أن تمنح بعض التراخيص للاستئثار بجزء من الأملاك العمومية لاستعمالها فرديا، مادام هذا الاستعمال لا يعطل المصلحة العامة ويوفر بعض الأموال للخزينة العمومية. أنظر: النوعي أحمد، المرجع السابق. و القانون رقم 90-30، المذكور سلفا.

## الفصل الثالث : التنمية المحلية في مشروع ي قانوني البلدية والولاية

ما يُؤخذ على هذه الطريقة هو عدم فعاليتها في المرافق الاقتصادية، حيث أن تقيد الإدارة بأنظمة ثابتة، ولجوتها لوسائل محددة يحد من نشاطها وإنتاجيتها؛ كما أن ماليتها تخضع لقواعد تتعارض مع ما تقتضيه طبيعة الأنشطة الاقتصادية.<sup>1</sup>

استكمالاً لطرق تسيير المصالح العمومية، يمكن للجماعات المحلية إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري أو إداري؛ كما تتمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهذا ما نجده أيضاً في المشاريع التمهيديّة لقانوني البلدية والولاية، باستثناء المؤسسة ذات الطابع الإداري حالياً، والتي حل محلها مؤسسة ذات طابع خاص، ولم يتم توضيح المقصود بالطابع الخاص وهو ما يجعل طبيعة هذه المؤسسة مبهمّة؛ وما يجب ذكره أن إنشاء المؤسسات العمومية المحلية لا يتم بين الولاية والبلدية، وإنما بين الجماعات القاعدية فقط، وأيضاً بين الولايات مع بعضها؛ وهذا بناء على ما ورد في المرسوم الخاص بإنشاء المؤسسة العمومية المحلية.<sup>2</sup>

في هذا الشأن، لعل من الواقعية على الجماعة المحلية بدل الشروع في إنجاز أي منشأة المحافظة على ممتلكاتها المتواجدة، وذلك بالعمل على صيانتها وتجديدها وحمايتها، وهذا من أجل استغلالها بما يكفل تعزيز مداخلها والحد من نفقاتها.<sup>3</sup> ففي ظل الضعف المالي للجماعات المحلية، والبلديات بالأخص وجب التفكير بمنطق استثماري، إذ أن إنشاء المؤسسات الجديدة سيتطلب مبالغ مالية أضخم مما تتطلبه صيانة الأملاك الموجودة واستغلالها.

في ذات السياق، نجد من أهم طرق استغلال الأملاك العمومية تفويضات المرفق العام، وهذا لما لها من أهمية جد كبيرة في إمكانية توفير مداخل مالية للجماعات المحلية. وقد حدد المرسوم الرئاسي للصفقات العمومية (15-247) أربعة أشكال للتفويض.<sup>4</sup> في حين أن ما أوردته قوانين الجماعات المحلية المعمول بها (11-10 / 10-07)، هو الاستغلال عن طريق الامتياز فقط، وما انفرد به قانون البلدية (11-10) هو التفويض عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية.

<sup>1</sup> سمير بوعيسى، إشكالية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تسيير المرافق العمومية بالجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 07، 2020. الصفحات (125 - 153)، ص 133.

<sup>2</sup> المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 04 جمادى الثانية 1403، الموافق 19 مارس 1983 يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر ع 12، الصادرة 22 مارس 1983.

<sup>3</sup> محمد علي دحمان، جمال زدون، البدائل التمويلية للجماعات المحلية من خلال تميم ممتلكاتها-البلديات نموذجاً-، مجلة ابن خلدون للإبداع والتنمية، المجلد 02، العدد 02، 2020. الصفحات (11 - 35)، ص 18.

<sup>4</sup> تتمثل هذه الأشكال في الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة، التسيير. أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436، الموافق 16 سبتمبر 2015. يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. ج ر ع 50، الصادرة 20 سبتمبر 2015.

أما عن المشاريع التمهيديّة لهذه الجماعات فقد أحوّلت استغلال المصالح العمومية عن طريق الامتياز أو التفويض للتنظيم المعمول به والمتمثل في المرسوم المذكور أعلاه. إضافة لذلك نجد تفاصيل تفويضات المرفق العام في المرسوم التنفيذي 18-199 السابق ذكره.

تأسيسا على ما تم بيانه من طرق استغلال وتسيير المرافق العمومية المحلية يتبين أن للجماعات المحلية عديد البدائل التمويلية التي تمكنها من تدارك عجزها المالي المستمر، إلا أن الوضع الحالي يثبت عدم استغلال هذه المرافق، أو على أقل تقدير عدم الاستغلال الجيد والفعال لها. ويمكن إرجاع ذلك لعدة أسباب نذكر منها:

- البيروقراطية وما تحمله من مساوئ وسلبيات
  - تضخم عدد الموظفين، مع افتقارهم لمهام واضحة
  - غياب نظام معلوماتي جيد وفعال لتسهيل التواصل بين مختلف المرافق المحلية
  - عدم التحكم في النفقات وارتفاع التكاليف الاقتصادية
  - غياب أساليب حديثة للتسيير، حيث تفتقر المرافق العمومية المحلية للأدوات الحديثة (استعمال التكنولوجيا الحديثة...)، والمناهج العلمية (التسيير العمومي الجديد...)<sup>1</sup>.
- بالنظر للجانب القانوني لطرق استغلال وتسيير المصالح العمومية نجد أن للجماعات المحلية فرصة جيدة تمكنها من الخروج من دورها التقليدي إلى العمل على خلق ثروتها؛ وهذا بطبيعة الحال إذا عملت على انتشال نفسها من قوقعة الإتكالية واكتفاءها بدورها الإداري إلى اعتمادها على التمويل الذاتي وتفعيلها لدورها الاقتصادي. وبغض النظر عن مختلف معوقات طرق استغلال وتسيير المصالح العمومية المحلية، يبقى المعوق الأساسي والفعلي هو المورد البشري. ولذا وجب الاهتمام بتكوين المنتخبين وخاصة رؤساء البلديات في مجال الاستثمار من خلال تسيير المصالح العمومية. وفي هذا الجانب نجد من أهم توصيات لقاء الحكومة الولاية 2021 إدخال طرق جديدة ومبتكرة لتسيير المرفق العام والمساهمة في إصلاح تنظيم ومهام المؤسسات العمومية من منظور اقتصادي.

<sup>1</sup> سهام شباب، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، مجلة البدر، المجلد 05، العدد 08، أوت 2013، الصفحات (160-180)، ص 174.

### الخلاصة:

في إطار السعي الدائم لتحقيق التنمية المحلية تم طرح إصلاح قانوني جديد على المستوى المحلي. تمثل هذا الإصلاح في طرح المشاريع التمهيديّة لقانوني البلدية والولاية، والتي حملت الكثير من مواد القوانين السارية المفعول المتعلقة بالبلدية والولاية 10-11 و 07-12 تواليًا. وكان الجديد الأبرز والواضح في هذه المشاريع حوكمة المدينة والحاضرة الكبرى.

بغض النظر عن كل جديد أتت به هذه المشاريع التمهيديّة، إلا أنّها لم تعالج صميم أزمة التنمية المحلية والمتعلقة بإشكالية خلق الثروة. وإن كان المشكل الكبير للجماعات المحلية يتمثل في المورد المالي المحلي، إلا أنّ المشكل الأكبر هو ضعف كفاءة المورد البشري المحلي. إذ أنّ هذا الأخير هو المسؤول عن تعزيز المورد المالي وفق ما هو متاح من إمكانيات؛ وهذا ما يلاحظ من خلال مشكل تامين الأملاك المنتجة للمداخيل، وغياب الحس الاستثماري على المستوى المحلي.

## الفصل الرابع:

آفاق التنمية المحلية على ضوء

المقاربات الجديدة لإصلاح

الجماعات المحلية في الجزائر

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

### تمهيد:

يعتبر الإصلاح ضرورة حتمية تفرض نفسها نظرا لمختلف التغييرات والتطورات الحاصلة بشكل مستمر، وذلك في محاولة لمواكبة هذه التغييرات بما يتلاءم معها، وتفادي النقائص السابقة. وفي ظل واقع فشل التنمية المحلية نتيجة لعدة أسباب أهمها تفشي ظاهرة الفساد وهيمنة السلطة المركزية إضافة لبيروقراطية الإدارات خاصة على المستوى المحلي؛ كان لا بد من العمل على إصلاح إستراتيجي يهدف إلى تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية وفق مقاربات جديدة تعزز جودة الأداء ونجاعة العائد والمردودية الإيجابية.

ترتكز الإستراتيجيات الإصلاحية الحديثة على أهم ثلاثة مقاربات متمثلة في الديمقراطية التشاركية، التسيير العمومي الجديد، والحكم الرشيد؛ وهو ما سعت الجزائر لتبنيه في إصلاحاتها للجماعات المحلية منذ مطلع الألفية الثالثة لاسيما ما أكدته المشرع الدستوري في التعديل الدستوري الأخير لعام 2020، وبالخصوص أحكام المواد 9-10-16-17 منه، وتبلور مع المشاريع التمهيديّة لقانوني البلدية والولاية محل الدراسة.

وعلى هذا الأساس نتناول ضمن هذا الفصل ثلاثة مباحث تشمل هذه المقاربات ضمن الإصلاح الإداري الجديد.

المبحث الأول: الديمقراطية التشاركية

المبحث الثاني: التسيير العمومي الجديد

المبحث الثالث: الحكم الرشيد

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

### المبحث الأول: الديمقراطية التشاركية

عززت الجزائر التوجه نحو الديمقراطية التشاركية من خلال دستورها من ناحية، وتضمينه في قانوني البلدية (2011) والولاية (2012) من ناحية أخرى، وذلك تدعيما لمسار تفعيل العملية التنموية وطنيا ومحليا. ولضمان الاستمرار في هذا المسار جاء مشروع الإصلاح الإداري الجديد للجماعات المحلية وفق منظور تشاركي.

### المطلب الأول: المفهوم والأبعاد

يعود أصل مفهوم الديمقراطية إلى العهد اليوناني، وقد ساهمت مناقشات الفلاسفة في تطور المفهوم ففكر وممارسة، وهي كلمة مركبة من Demos بمعنى الشعب و Kratos ومعناها الحكم، بذلك يكون معنى الديمقراطية حكم الشعب؛ بغض النظر عن طريقة ممارسة هذا الحكم.

عرف ابراهان لنكولن الديمقراطية بأنها حكم الشعب، من قبل الشعب، ومن أجل الشعب؛ هذا التعريف هو الأكثر شيوعا لمفهوم الديمقراطية كنظام للحكم، فيكون الحكم ديمقراطيا إذا كان المحكومون هم الحكام، أو أن ممارسة السلطة تكون بمشاركة أكبر عدد من المحكومين.<sup>1</sup> أي أن أساس الديمقراطية مشاركة المواطنين في الحكم، وتختلف هذه المشاركة باختلاف ظروف المجتمعات.

بدأت مشاركة الشعب في ممارسة السلطة بطريقة مباشرة فيما عُرف بالدولة المدينة<sup>2</sup> باليونان ونظرا لاستحالة تطبيقها مع توسع الدول وتزايد السكان أصبحت مشاركة المحكومين-المواطنين- عن طريق التمثيل في المجالس الانتخابية المختارة من طرف الشعب للتعبير باسمه عن متطلباته، حيث تعمل هذه المجالس على تحقيق التنمية بكل أبعادها لناخبيهم؛ بذلك ظهرت الديمقراطية التمثيلية. وفي ظل واقع عجز هذه الأخيرة عن الحكم فعلا من أجل الشعب كان لابد من تدخل فواعل جديدة إلى جانب ممثلي الشعب لتوسيع دائرة مشاركة المواطنين في تسيير

<sup>1</sup> شاهر إسماعيل الشاهر، الديمقراطية وتجلياتها "الأشكال التي ظهرت بها والأبعاد التي ذهبت إليها"، المركز الديمقراطي العربي، 28 أبريل 2017، تم تصفح الموقع 20/09/2022 على الساعة 11:17 <http://democraticac.de/?p=45880>

<sup>2</sup> كان لكل دولة -مدينة تاريخها المميز ومؤسستها، وبشكل عام، كانت تشترك في توزيع سلطتها بالتساوي بين ثلاثة عناصر: سلطة مركزية، مجلس يضم القلة المنتفعة، وجمعية عامة للمواطنين. وفي أثينا كانت سلالات الأسر الغنية تسيطر على المجالس الحرفية الكبرى في المدن. وكان لجميع المواطنين حق التصويت في المجالس العمومية. وقد ساعد صغر حجم المدينة ومحدودية عدد المواطنين على نمو نظام الديمقراطية المباشرة. حيث كان السكان الأحرار يجتمعون في ساحة المدينة ويناقشون القضايا المطروحة ويتخذون القرارات بالأغلبية وبشكل مباشر ولا يبقى بعد ذلك لجهاز الحكومة سوى التنفيذ. ويجدر الإشارة إلى أن صفة المواطنة كانت تقتصر على الذكور البالغون الأحرار فقط. دون أي اعتبار للنساء والشباب، وكذا المقيمين الأجانب؛ وعلى الرغم أن حوالي نصف السكان في أثينا كانوا من الرقيق. للمزيد أنظر: تشارلز تيللي، الديمقراطية، تور: مجّد فاضل طبّاخ، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط 1، 2010)، ص 53-54. وللزيد حول الدولة-المدينة، والديمقراطية وأنواعها أنظر: عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ج 2، د، س، ن).

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

شؤونهم، من هذا المنطلق وبناء على مفهوم الديمقراطية وُجدت الديمقراطية التشاركية كمقاربة جديدة في إطار السعي لتحقيق التنمية المحلية من خلال إصلاح الجماعات المحلية.

على المستوى العملي ومحليا تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية من خلال المجلس الشعبي البلدي المنتخب، وباعتبارها القاعدة الإقليمية الأقرب للمواطن فهي تتميز بدورها في إيجاد حلول لمشاكله اليومية وتسيير شؤونه العامة؛ ومن جهة أخرى فهي تمثل الدولة محليا والمنفذ لسياساتها العامة والتي يفترض أنها تخدم هذا المواطن من خلال العمل على تحقيق التنمية بكل أبعادها على المستوى المحلي، والتي إذا ما تحققت فعليا فهي تكفل حل المشاكل المطروحة وبذلك تتجاوز نقائص الديمقراطية التمثيلية.

### أولا: نشأة الديمقراطية التشاركية

من أهم المقاربات الجديدة التي تسعى لتحقيق التنمية المحلية " الديمقراطية التشاركية " والتي جاءت إثر عجز الديمقراطية التمثيلية في التعبير عن المطالب الحقيقية للمواطنين وإيصال صوتهم للسلطة المركزية؛ إضافة إلى قصورها عن مجالات التغيرات الاجتماعية المعبر عنها بالحركات النسائية والحقوقية والبيئية... إلخ. ولم يكن ظهور الديمقراطية التشاركية لإلغاء الديمقراطية التمثيلية وإنما لدعمها من خلال معالجتها للعجز والقصور الذي واجه هذه الأخيرة- الديمقراطية التمثيلية- .

كان "جون لوك"<sup>1</sup> أول من دعا إلى مراجعة الفلسفة التي تقوم عليها الديمقراطية التمثيلية كونها لا تعطي للمواطنين فرصا واسعة لتسيير شؤونهم اليومية، حيث أقر بمحدودية الاعتماد على أسلوب النيابة عن الشعب بواسطة ممثلهم. كما طالب بأن تكون هناك آليات تسمح للمواطنين بمراقبة عمل ممثليهم من جهة، وعمل السلطة السياسية من جهة أخرى.<sup>2</sup> حيث رأى أن الديمقراطية التمثيلية تحصر مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية من خلال ممثلهم فقط، وهؤلاء لا يمكن أن يعبروا عن مطالب مختلف فئات الشعب، كما يمكنهم أن يجيدوا عن عملهم المفروض والاهتمام بفتنة معينة وفق ما تقتضيه المصلحة الخاصة وليس المصلحة العامة.

<sup>1</sup> جون لوك: فيلسوف تجربي ومفكر سياسي إنجليزي، ولد في 1632/08/29 في رنجتون في إقليم سومرست وتعلم في مدرسة وستمنستر، ثم في كلية كينيسة المسيح في جامعة أوكسفورد. أهم أعماله: دساتير كارولينا الأساسية، خطاب عن التسامح، عن طريقة الفهم، بعض الأفكار عن التعليم، رسالتان في الحكومة الحكومة، مقال عن الفهم الإنساني. توفي في 1704/10/28 بالملكة المتحدة. <https://ar.m.wikipedia.org/wiki/>. يركز لوك في كتاباته على مبدأ الحرية البشرية، ويتضح هذا المبدأ جليا، في كتابه رسالتان في الحكومة؛ وللمزيد من التفاصيل أنظر: ليو شتراوس، جوزيف كروبسي، تاريخ الفلسفة السياسية، الجزء الثاني (من جون لوك إلى هيدجر). تر: محمود سيد أحمد، (القاهرة: المجلس الأعلى للثقافة، ط 01، 2005).

<sup>2</sup> عبد المالك بولشفار، الديمقراطية التشاركية في التعديل الدستوري الأخير في الجزائر: مارس 2016، (المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 3، العدد 5، جوان 2018)، الصفحات (382-390)، ص385.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

ولذا وجب مراقبة الممثلين بما يسمح بتقييم أعمالهم ومحاسبتهم. ولا يتحقق ذلك إلا بنص قانوني يسمح بإدماج المواطنين بشكل مباشر وبصفة مستمرة لتسيير شؤون حياتهم اليومية، ويجعلهم في منصب المشارك المراقب ليتسنى لهم التقييم والمحاسبة.

وفي ذات السياق رأى البعض أن الديمقراطية تكون ناقصة إذا كانت تمثيلية فقط، ولكي تصبح الديمقراطية كاملة يجب إضافة مشاركة السكان في تدبير الشأن العام عبر استشارات كبرى قبل البدء في إنجاز المشاريع، وكذا القيام باجتماعات عمومية معهم، و غير ذلك من الآليات. وعليه يمكن القول أن الديمقراطية التشاركية مكتملة للديمقراطية التمثيلية.<sup>1</sup>

من جهة أخرى، فإن ما يفرض العمل بالمقاربة الديمقراطية من منظور تشاركي الدوافع الاقتصادية؛ وهذا بتفعيل الجانب الوظيفي للجماعات المحلية وعقلنة تدخل الدولة. من خلال تحفيز المبادرات المحلية عند إعداد المشاريع التنموية، وهو ما ينتج عنه ترتيبها حسب الأولوية والحاجة الفعلية لها. وبالتالي التخفيف من التمويل المركزي للمخططات التنموية.<sup>2</sup>

من هذا المنطلق تم نقل الديمقراطية التشاركية إلى المجال السياسي من المجال الاقتصادي، أين حققت نجاحا كبيرا؛ حيث عملت كبرى المؤسسات والشركات الصناعية في الولايات المتحدة الأمريكية على إشراك عمالها وإطاراتها لتسيير العمل والإنتاج، وكذا مناقشة مختلف المسائل واتخاذ القرارات، ثم متابعة ومراقبة تنفيذها.<sup>3</sup>

وعليه، فإن الديمقراطية التشاركية كانت نتيجة دوافع سياسية لقصور الديمقراطية التمثيلية في التعبير عن احتياجات ناخبهم، وترجمة مطالباتهم كما يجب ميدانيا، هذا من ناحية؛ ومن ناحية أخرى كانت نتيجة دوافع اقتصادية لإشراك المواطن بشكل مباشر في العملية التنموية، وذلك باعتباره هدف هذه الأخيرة ووسيلتها خاصة

<sup>1</sup> زاكورة بريس، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية ورهانات انتخابات 2015، 19 نوفمبر 2014، تم تصفح الموقع يوم 23 / 09 / 2022 على الساعة 14:59 <http://www.zagorapress.com/details-20315.html>

<sup>2</sup> عزيز مجّد الطاهر، الديمقراطية المحلية كمدخل لإصلاح الجماعات الإقليمية من منظور عقلنة تدخل الدولة، (دفاتر السياسة والقانون، المجلد 13، العدد 01، 2021). الصفحات (61 - 75)، ص 69.

<sup>3</sup> سارة دباغي، مقومات الديمقراطية التشاركية وسبل تكريسها في الجزائر تحقيقا للتنمية المحلية، (مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 07، العدد 01، جوان 2023)، الصفحات (50-70)، ص 52.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

على المستوى المحلي، " فالجماعات المحلية وبالأخص الصغيرة منها هي الأنسب للتجسيد الفعلي لمشاركة المواطنين بشكل جماعي".<sup>1</sup>

### ثانيا: مفهوم الديمقراطية التشاركية

تُعتبر الديمقراطية التشاركية عن المشاركة الشعبية في تسيير الشأن العام، سواء بشكل جماعي عن طريق مجالس الأحياء والمجتمع المدني مثلا؛ أو بشكل فردي كاعتماد الاستفتاء أو سبر الآراء. فهي تتعدى المشاركة الشعبية المناسبة عن طريق التمثيل، إلى توسيع آليات إشراك المواطن بصورة مباشرة وبشكل دائم. وتتجسد أهمية المشاركة الشعبية في كونها مرتكز أساسي في العملية التنموية-المحلية خاصة- كون الساكن المحلي هو هدف التنمية ووسيلتها، فكونه هدفها يجب أن تمسه مختلف القرارات على المستوى المحلي بشكل إيجابي؛ أما كونه وسيلتها وجب مشاركته في مختلف مراحل اتخاذ القرار وتنفيذه.<sup>2</sup> وتشير المشاركة حسب الدكتور عمار بوضياف إلى تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرار.<sup>3</sup>

فهي بذلك تمثل عمليات إسهام المواطنين تطوعا في أعمال التنمية سواء بالرأي، أو العمل، أو التمويل، أو غير ذلك. بل إن المشاركة تعبر عن درجة إحساس الناس بمشكلاتهم المحلية ونوع استجابتهم لحل هذه المشكلات.<sup>4</sup> ويرتبط هذا الإسهام التطوعي بالإطار القانوني الذي يسمح له بالتواجد والمشاركة في العملية التنموية بمختلف الطرق الممكنة؛ وهو ما يوجب دسترته بشكل عام كحق وطني مضمون، وتجسيده بشكل مفصل ومُلتزم في القوانين المحلية.

<sup>1</sup> Thomas Zittel, Dieter Fuchs. **Participatory Democracy and Political Participation-Can participatory engineering bring citizens back in?**, Taylor & Francis e-Library, 2006. P 3.

<sup>2</sup> أنظر: الفصل الأول، المبحث الثاني: التنمية المحلية ضمن السياسات الجزائرية. من هذه الدراسة.

<sup>3</sup> لعجال أعجال مجّد أمين، محرز مبروكة، تكريس مبدأ التشاركية في الجزائر وتطبيقا في قانون البلدية، الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، المرجع السابق، ص16.

<sup>4</sup> بن عباس سمير، أونيس راضية، الحكامة والديمقراطية التشاركية كآلية لتفعيل جودة الحياة المحلية في الجزائر. الملتقى الدولي السادس: نموذج التنمية الجديد وجودة الحياة، جامعة طاهري مجّد، بشار، الجزائر، ص 669.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

بناء على ذلك، يمكن للديمقراطية التشاركية أداء وظيفتها بضمان مشاركة الناس في ممارسة السلطة التي تنظم وجودهم الاجتماعي في الحياة اليومية، وهذا بتنظيم علاقاتهم الاجتماعية وعلاقاتهم بأجهزة السلطة على حد سواء. وما يؤسس الإجماع ويجعله مقنعا ليس الاتفاق التام، وإنما المشاركة في اتخاذ القرار.<sup>1</sup>

وعليه تتمثل الديمقراطية التشاركية في مجموعة الآليات والإجراءات التي تمكن من إشراك عموم المواطنين في صنع السياسة العامة، وتعزيز الدور الذي يؤديه في اتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير شؤونهم العمومية ومراقبة وتقويم مدى تنفيذها عن طريق التفاعل المباشر مع السلطات القائمة على الصعيد الوطني والمحلي.<sup>2</sup>

تتمتع الديمقراطية التشاركية بديمقراطية مباشرة كنموذج ضمني لها، فهي تدل على الشكل الذي يحكم فيه الناس أنفسهم حرفيا، بشكل مباشر وتشاركي، يوما بعد يوم في جميع الأمور التي تؤثر على حياتهم؛ إذ تنطوي على مشاركة واسعة وفاعلة للمواطنين في عملية الحكم الذاتي. لذا نجد العديد من الباحثين والمسؤولين يستخدمون " الديمقراطية المباشرة " و " الديمقراطية التشاركية " بشكل تبادلي إلى حد ما.<sup>3</sup> فهما تشتركان في طريقة اتخاذ القرارات بإشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين، ولا يقتصر هذا الإشراك على فترة الانتخابات وإنما يكون بشكل مستمر في مختلف القضايا التي تهمهم. وإن كان حكم الشعب أصل الديمقراطية، فإن الديمقراطية التشاركية تستهدف ديمقراطية الديمقراطية.

تأسيسا على ما سبق، فإن الديمقراطية التشاركية تمثل نموذج ديمقراطي ناتج عن التطور الفكري والممارساتي لحكم الشعب؛ فرضه واقع قصور الديمقراطية التمثيلية في إطارها المؤسسي عن مجارات مستجدات المجتمعات كظهور الحركات الاجتماعية المختلفة، وكذا فشل - إن صح التعبير - الممثلين المنتخبين عن تمثيل الشعب بشكل فعلي. يركز مضمونها على تحقيق الديمقراطية المباشرة في وجود الديمقراطية التمثيلية؛ ويعتمد تجسيدها على المشاركة بمختلف الطرق في اتخاذ القرار، وتكتمل بمراقبة مدى فعالية التنفيذ مع إمكانية المساءلة والتقويم للحاكم وممثلي المحكوم (النواب والمنتخبين) على حد سواء.

<sup>1</sup> Cédric Polère, **La démocratie participative: état des lieux et premiers éléments de bilan**. Le Centre Ressources Prospectives du Grand Lyon. à l'occasion de l'élaboration du numéro des "Synthèses Millénaire 3" sur le thème de la démocratie, 2007. P10.

<sup>2</sup> رحمان جيهاد، عزوزي بن عزوز، الديمقراطية التشاركية في المجالس المحلية المنتخبة بالجزائر واقع وآفاق، (مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 03، العدد 09)، الصفحات (223-237)، ص 226.

<sup>3</sup> Cédric Polère, **Op-Cit**, P 10. & Thomas Zittel, Dieter Fuchs, **Op-Cit**, P 40.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

وهي بهذا المفهوم تعتبر وسيلة مهمة لإنجاح عملية التنمية في جميع مراحلها، ويتأكد الأمر أكثر من خلال الاستخدام الواسع لها في الدراسات والأبحاث التنموية؛ والوصول لقناعة مفادها أن جهود الحكومة وحدها غير كافية لتحقيق كل أبعاد التنمية بفعالية وكفاءة مستمرة دون مشاركة المواطنين المعنيين بالتنمية.<sup>1</sup> لذا يعتبر مبدأ المشاركة من أهم مظاهر الديمقراطية التشاركية، ولا يتحقق هذا المبدأ إلا بوجود اللامركزية الفعلية. وقد رأينا من قبل أن المشاركة الشعبية من أسس التنمية المحلية، وأن فواعلها لا تقتصر على السلطات العمومية الرسمية فقط، إنما قد تعدت إلى الفواعل غير الرسمية أفرادا وجماعات.<sup>2</sup>

### ثالثا: أبعاد الديمقراطية التشاركية

غني عن البيان أن الديمقراطية التشاركية أصبحت ضرورة ملحة تفرضها التغيرات والمستجدات الوطنية والعالمية، فبمقتضاها يمكن إعادة لحمة النسيج الاجتماعي للدول؛ من خلال إعادة توزيع القوة والسلطة في المجتمع في ظل وجود مشاركة شعبية فعالة تتيح للمواطنين الاشتراك في الهندسة السياسية. وفي ذات الإطار نجد دعوة البنك العالمي لاعتماد أسس "الإدارة التنموية الجديدة" عبر تبني مقاربة الديمقراطية التشاركية باعتبارها تصورا اقتصاديا قائم على حرية المبادرة الفردية.<sup>3</sup>

في جانب آخر، تعتبر المشاركة الشعبية من أهم أسس التنمية المحلية، سواء كانت هذه المشاركة منظمة بشكل جماعي أو مشاركة المواطن بشكل فردي؛ فكلاهما فاعل مهم من فواعل تحقيق مختلف مجالات التنمية على المستوى المحلي. وهذا في إطار السعي للوصول لأهدافها. وعليه يمكن تحديد أبعاد الديمقراطية التشاركية من خلال مجالات وأهداف التنمية المحلية على النحو التالي:

**1- البعد الإداري والتسييري:** تحسين السياسات العامة المحلية وتحديثها، وجعل العمل أكثر فعالية وانسجاما مع احتياجات السكان. وبناء على مبادئ التسيير العمومي الجديد فهي تسعى لتحسين إدارة الخدمات وتعزيز كفاءتها، وكذا الاستجابة لتوقعات المستخدمين. وقد تصل المشاركة في أعلى مستوياتها إلى حد الإنتاج المشترك بين السلطات والمواطنين للخدمات المقدمة أو المشاريع المقترحة.<sup>4</sup> هذا الإنتاج المشترك يمكن تجسيده من أجل

<sup>1</sup> لعجال أعجال مُجد أمين، محرز مبروكة، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> راجع الفصل الأول من هذه الدراسة.

<sup>3</sup> حموني مُجد، يامة إبراهيم، الديمقراطية التشاركية ومظاهر تطبيقاتها في القانون الجزائري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 02، العدد 02، جوان 2019، الصفحات (188 - 204)، ص (189-191)

<sup>4</sup> Cédric Polère, **Op-Cit**, P16.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

إدارة وتسيير المرافق العامة بمختلف الطرق التي نصت عليها قوانين الجماعات المحلية (10-11 / 07-12) والمذكورة سابقا.

2- **البعد الاقتصادي:** تعمل المشاركة على ترشيد القرارات وترتيب الأولويات حسب حاجات السكان، مما يحقق نجاعة في الاستخدام الأمثل للموارد المحلية المتاحة.<sup>1</sup> وإضافة لعمل الجماعات المحلية تقع فعالية المرافق العامة المحلية على عاتق المنتفعين أنفسهم على اختلاف طبيعتهم واختصاصاتهم (أشخاص معنوية وطبيعية، القطاع الخاص، مهنيين محترفين أو متطوعين، جمعيات، نقابات.....)؛ حيث يلتزم كل طرف بالتضامن والتعاون في تنفيذ متطلبات التنمية باسم النشاط العمومي. بهذا تساهم الديمقراطية التشاركية في تجسيد النشاط الاقتصادي والمالي على المستوى المحلي بالأخص. إذ يتوفر القانون الأساسي للجماعات المحلية على إطار تشريعي يتعلق بالمالية المحلية يُمكن البلديات خاصة من خلق مصادر تمويل تجعلها ضمن الدورة الاقتصادية.<sup>2</sup> ونلتمس هذا النشاط الاقتصادي في قوانين الجماعات المحلية في الجزائر من خلال تفويضات المرفق العام، وهو ما عبرنا عنه سابقا بوجود تعزيز الحس الاستثماري.

3- **البعد الاجتماعي:** يتمثل في إعادة بناء وتقوية الروابط الاجتماعية من منظور عام يتمثل في تعزيز التماسك الاجتماعي، وتحقيق السلام الاجتماعي، ومحاربة الإقصاء بإعادة تعبئة السكان وخلق مساحات لتبادل الحوار والنقاشات، وإدماج المستبعدين في مختلف النشاطات التي تهمهم.<sup>3</sup> حيث يعمل مبدأ المشاركة على تحقيق قدر من التضامن والتكافل بين أفراد المجتمع من منطلق تحقيق المصلحة العامة وتنمية إقليمهم المحلي. في شق آخر، تعمل الديمقراطية التشاركية على تحقيق العدالة الاجتماعية لما تتضمنه من عدالة توزيع الثروات وعائدات النمو على مختلف القوى الاجتماعية، ذلك أن الطبقات المحرومة سياسيا هي نفسها المحرومة اقتصاديا؛ ولا معنى للحريات الديمقراطية وحقوق الإنسان في ظل انتشار الحرمان واتساع دائرة الفقر، إذ أن من أهم مستلزمات البناء الديمقراطي التشاركي تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> بوعلام الله يوسف، عمار محمد عامر، آلية الميزانية التشاركية ومساهمتها في الحفاظ على البيئة من خلال تكريس الديمقراطية التشاركية، (مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 11، العدد 01، 2021)، الصفحات (341-351). ص 350.

<sup>2</sup> عزيز مجّد الطاهر، المرجع السابق، ص 96

<sup>3</sup> Cédric Polère, **Op-Cit**, P16.

<sup>4</sup> مفيدة مقورة، الديمقراطية التشاركية توجه جديد لتفعيل مشاركة المواطن على ضوء مؤشرات الحكم الرشيد، (مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 01، جانفي 2019)، الصفحات (222-236)، ص 227.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

4- البعد السياسي: تعزيز المشاركة المباشرة، وكسب ثقة المواطنين الأمر الذي يولد فيهم الاستعداد النفسي والمشاركة في التنظيمات والهيئات المجتمعية، والمشاركة في وضع الخطط وتنفيذها وتقويمها؛ وبالتالي مساندة القرارات والبرامج التنموية للحكومة، لأن مشاركتهم تجعلهم أكثر تقبلا لهذه الأخيرة.<sup>1</sup> والجدير بالذكر أن البعد السياسي للديمقراطية التشاركية يحتاج لوقت أطول لتحقيقه، بالاعتماد على تبني مقاربة سلوكية تثنى القيم الدينية والأخلاقية الإيجابية وفق منظور تنشئة اجتماعية سياسية تجمع بين ثوابت الأصالة وإيجابيات العصرية. وهذا ناتج عن أن الثقة تحتاج لسنوات لتبني، فبعد التغيب التام لإشراك المواطن في صناعة القرار، واتخاذ قرارات لا تخدم التنمية الإقليمية لهذا المواطن؛ إضافة لاعتماد هذا الأمر على مدى استجابة صانع القرار لاقتراحات ومناقشات المواطنين مهما كانت الآلية المستعملة في المشاركة، أي القدرة الحقيقية على التأثير في القرارات.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: التحديات وآليات التفعيل.

يوضح لنا مفهوم الديمقراطية التشاركية وأبعادها أهميتها في تفعيل التنمية وبالأخص محليا، ونجد تكريسها في النصوص القانونية الجزائرية من خلال الدستور وقوانين الجماعات المحلية؛ ولا تخلو الخطابات السياسية من وجوب العمل بها. إلا أن واقع حالها ينبئ بضعف تطبيقها وهشاشة هذا التكريس القانوني خاصة المحلي؛ الأمر الذي يحتم البحث عن آليات تفعيل حقيقية من شأنها التجسيد الفعلي لها، وبالتالي النهوض بالتنمية المحلية.

### أولا: تحديات الديمقراطية التشاركية

تواجه الديمقراطية التشاركية عديد التحديات التي تقف حجرة عثرة أمام تجسيدها بفعالية على أرض الواقع، إذ منها ما تعلق بتحديات عملية ناتجة عن ممارستها، ومنها ما تعلق بإطارها القانوني خاصة على المستوى المحلي؛ ونجمل ذلك فيما يلي:

<sup>1</sup> لعجال أعجال محمد أمين، محرز مبروكة، المرجع السابق، ص 18.

<sup>2</sup> ما يجدر الإشارة له أن غالبا ما يتم استخدام النظم التشاركية من قبل السلطات العمومية المحلية ظاهريا فقط، بعيدا عن السعي الفعلي لتحقيق أهدافها، ومن ذلك استثمار الإجراءات التشاركية من قبل المسؤولين المنتخبين كوسيلة للاتصال والتعبئة وإضفاء الشرعية على أعمالهم بما يخدمهم. التظاهر بتبني المقاربة التشاركية اعتمادا على شخصية المسؤول المحلي المنتخب المفتوح على الحوار، مع عدم تغيير أي شيء في ممارسة السلطة. التحكم في إجراءات المشاركة بما يعمل على استبعاد الفاعلين المعارضين، كما يمكن السعي إلى كسب مؤيدين من خلال ممارسات تشاركية، وتكون بمثابة طريقة جديدة لتعبئة السكان على المستوى المحلي. هذه الاستخدامات للنظم التشاركية حولها لصفقة، وذلك يجعل من المشاركة عملية تبادل بين حقيقة إعطاء درجة معينة من القوة للأشخاص المتأثرين بمنظمة ما، والحصول في المقابل على درجة معينة معينة التعبئة لصالح المنظمة. أنظر: Cédric Polère, Op-Cit, P25.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

1- غياب ثقافة المشاركة لدى المواطن<sup>1</sup>: بنيت الديمقراطية على مبدأ مشاركة الشعب في السلطة، سواء تعلقت هذه المشاركة بالانتخاب، أو المناقشة، أو اتخاذ القرار، وحتى الوصول لمستوى مراقبة وتقييم هذه القرارات؛ إلا أن ما يشبها هو انعدام الأساس الذي بُنيت عليه نتيجة لاستقالة مجتمعية.

إذ على الرغم من تنوع المستويات الثقافية والعلمية للمواطنين، ثمة عزوف عن المشاركة في تسيير الشؤون المحلية والوطنية على حد سواء، ويرجع ذلك لعدة أسباب قد تنفرد أو تجتمع معا. فقد يكون لانعدام ثقافة المشاركة، أو لعدم الثقة في المسؤولين خاصة في ظل واقع تهميش آراء المواطن، أو جهلا من هذا الأخير لحقوقه القانونية في ذلك.<sup>2</sup> أو لضعف مؤسسات المجتمع المدني أمام السلطة وتبعيته لها.

كما يمكن إرجاع عزوف المواطن عن المشاركة في صنع القرار إلى ضعف نسبة انخراطه في المجتمع المدني، وهو ما يُعبر عنه بانعدام الحس المدني لدى المواطن؛ فدور المجتمع المدني أكثر من ضروري لتقدم وتطور الشعوب سياسيا وتنمويا. فمن الناحية السياسية يمثل عنصرا أساسيا لتكريس الديمقراطية الحقيقية من خلال المشاركة والمراقبة.<sup>3</sup> أما من الناحية التنموية فهو فاعل رئيسي من فواعل التنمية المحلية- كما سبق بيانه- ومما يجب الإشارة إليه أن هذا الدور للمجتمع المدني من الناحية النظرية وهو ما يجب أن يكون عليه؛ أما عمليا وفي الجزائر بالأخص لا يتعدى دوره قضاء المصالح الخاصة تحت مظلة مساندة السلطة.<sup>4</sup>

صفوة القول، لا يمكن الحديث عن مشاركة سياسية يغيب عنها عنصر التفاعل بين المواطن والجماعات المحلية باعتبار أن القرار محصلة التفاعل الثنائي بينهما؛ وبذلك لا يمكن أن يكون للسلوك السياسي وجود دون وجود

<sup>1</sup> للمزيد من التفاصيل حول أهمية الوعي السياسي للمشاركة أنظر: فضل الله محمد إسماعيل، أزمة القرار السياسي في دول العالم الثالث، (القاهرة: مكتبة بستان المعرفة، ط 02، 2001)، صص(64-70).

<sup>2</sup> حنان ميساوي، مشاركة المواطن كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية بين التكريس القانوني وإشكالات التطبيق، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 05، العدد 02، جوان 2022. الصفحات (584-599)، ص 593.

<sup>3</sup> بلطرش مياسة، عراقيل الديمقراطية التشاركية، (مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، 2022). الصفحات (1721-1734)، ص 1732. وللمزيد حول دور المجتمع المدني في تعزيز الديمقراطية التشاركية أنظر: لالوش سميرة، المجتمع المدني ودوره في تعزيز الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر، (مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد 01، 2022). الصفحات (613-623).

<sup>4</sup> أنظر: الفصل الأول، المبحث الثاني، (المجتمع المدني)، من هذه الدراسة. وللمزيد أنظر: Djeflal Nadia, **Political reform and the civil society in Algeria**, The Algerian Journal of Political Studies. N° 08, December 2017. Pages(301-314).

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

مشاركة حقيقية فعالة ونشطة تساهم في العملية التنموية. وعليه فإن نجاح هذه الأخيرة مرهون بتوسيع مجال الحريات الأساسية، وتعزيز قاعدة الديمقراطية التشاركية.<sup>1</sup>

2- **التعقيد الإداري:** غير خفي أن الإدارة العمومية تتمتع بجملة من الامتيازات تقتضيها المصلحة العامة ضمن إطار تقديم الخدمات الإدارية. غير أن هذه الامتيازات قد تتحول إلى تعسف أثناء تعاملها مع المواطنين؛ ومثال عن هذا التعسف، الإفراط في استعمال مبدأ السرية.<sup>2</sup> فإن كان أصل عمل الإدارة على المستوى المحلي العلنية والسرية استثناء، فإن الواقع يثبت عكس ذلك.<sup>3</sup> حيث تستعمل الإدارات حجة مبدأ السرية لعدم إشراك المواطنين في أي معلومة. فإن كان المشرع قد أعطى باليد الأولى للمواطن حق المشاركة من خلال بعض الآليات، فقد قيد باليد الأخرى هذه الآليات بشكل قانوني لا جدال فيه. ونجد من ذلك المرسوم التنفيذي رقم 16-190<sup>4</sup> والذي نص على إمكانية رفض تسليم نسخ من قرارات البلدية؛ على الرغم من أن هذا المرسوم جاء تطبيقاً للمادة 14 من القانون 10-11، والتي خولت كل حق الإطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي وقرارات البلدية.

إضافة لذلك، وما نعتبره تقييدا آخر لآليات الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي صورية وعدم إلزامية هذه الآليات، إذ لم يُلزم المشرع المجالس المحلية المنتخبة بالعمل بأي آلية، وإنما وردت بشكل عام، وغامض في بعضها؛ وهو ما أدى بهذه المجالس للتهرب من أدائها وتجاهلها تماما. وهذا ما سيتضح أكثر وبشكل مفصل في المطلب الموالي.

3- **العائق المالي:** يعتبر عامل ضعف الموارد الجبائية للجماعات المحلية، من بين العراقيل المالية لتطبيق الديمقراطية التشاركية؛ خاصة مع تفشي ظواهر الفساد من عمليات اختلاس أو توجيه الأموال في مشاريع غير تنموية بعيدة عن المصلحة العامة، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تتعلق بالمكلف بدفع الضريبة (المواطن)، والذي يمتنع عن دفعها باستعمال وسائل الغش -غالبا- لأنه لا يرى جدوى من دفعها بدون مقابل أو توفير لخدمات ذات جودة.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> لاطرش إسماعيل، قزير مجّد الطاهر، عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر، (مجلة آفاق للأبحاث السياسية والقانونية، المجلد 04، العدد 02، نوفمبر 2021). الصفحات (39-57)، ص 45.

<sup>2</sup> بلطرش مياسة، المرجع السابق، ص 1731.

<sup>3</sup> حنان ميساوي، المرجع السابق، ص 592.

<sup>4</sup> المرسوم التنفيذي رقم 16-190 مؤرخ في 25 رمضان 1437 الموافق 30 يونيو 2016، يحدد كفاءات الإطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدية والقرارات البلدية. ج ر ع 41. الصادرة 12 يوليو 2016.

<sup>5</sup> لاطرش إسماعيل، قزير مجّد الطاهر، المرجع السابق، ص 53.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

### ثانيا: آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية

يعتمد تفعيل الديمقراطية التشاركية على مجموعة آليات من شأنها تجسيد هذا المنظور التشاركي نصا وممارسة؛ وبما أن تناولنا لها من باب أنها مقارنة تنموية جديدة يمكنها المساهمة في تحقيق التنمية المحلية، فإن تحليلنا لآلياتها سيرتكز في الجانب المحلي فقط. وبناء عليه نورد من بين آلياتها ما يلي:

أ- **الإعلام:** وترتبط هذه الآلية بمبدأ الشفافية في معرفة المواطن لكل ما يتعلق بتسيير الشؤون المحلية، مما يمكنه من رقابة أعمال المجلس المحلي المنتخب. ولا يقع حق الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية على عاتق الإدارة فقد، وإنما يكون أيضا بسعي من المرتفقين.<sup>1</sup> وهذا لضمان دوام العملية التشاركية من باب تحقيق التفاعل المتبادل بين أطرافها.

وتكمن علاقة الشفافية بالمشاركة في أن الشفافية تمكن من ضمان نفاذ العموم للمعلومات المتعلقة بالسياسات المحلية، والمشاركة تمنحهم إمكانية النفاذ إلى مسارات اتخاذ القرارات بشأن تلك السياسات.<sup>2</sup> وعليه وجب أن تكون آلية الإعلام على المستوى المحلي مكرسة قانونا مُلزِمة للمجالس المحلية، وفي ذات الوقت تكون حق للمواطنين يجب إدراكه وممارسته بكل حرية مع حق المطالبة به إذا لزم الأمر. وتُمارس آلية الإعلام عبر عديد الوسائل نذكر منها:

(1) الإشهار حول اجتماعات المجالس المحلية التداولية مع إمكانية للبت المباشر لهذه اجتماعات عبر القنوات الإعلامية المحلية.

(2) تقديم الأنشطة والمشاريع المحلية ومناقشة الموضوعات المتعلقة بالحياة على المستوى المحلي، مع تحديد مشاغل المواطنين .

(3) اجتماعات علنية لتقديم تقارير حول المدة الانتخابية، وذلك باستعراض الالتزامات التي تم التعهد بها خلال الحملة الانتخابية، وتقييمها من قبل مختلف فواعل التنمية

(4) المجالات، الإذاعات، أو قنوات التلفزة المحلية، والمواقع الإلكترونية للجماعات المحلية مع إدراج بنوك المعلومات.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> أنظر: عبد المالك بولشفار، المرجع السابق، ص 387. وبختم دندان، تجليات الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، 2022، الصفحات ( 1179 – 1197 ). ص ص 1186-1190.

<sup>2</sup> تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI)-مكتب تونس. د، س، ن. ص 14.

<sup>3</sup> تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المرجع السابق، ص 15.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

حيث أنه مع انتشار التكنولوجيا الحديثة نجد من أهم الآليات التشاركية خدمات شبكة الأنترنت، وبالأخص مواقع التواصل الاجتماعي التي تشهد استعمالا واسعا. كما أنه تم اعتماد التصويت الإلكتروني في بعض الدول؛ وما يضمن نجاحها توفر البنية الرقمية.<sup>1</sup>

ب- الاستشارة والتشاور: ويُقصد بالاستشارة أخذ آراء المواطنين وباقي الفاعلين حول المشاريع والمواضيع التي تهمهم، فهو إجراء تطرح على متنه القرارات والخيارات والبدائل للاستشارة بشأنها واعتماد الأفضل. وتتمثل أدوات الاستشارة خاصة في الاستفتاء المحلي، الاجتماعات العامة، وسبر الآراء.

أما التشاور فيكون بطرح مشروع أو قرار من قبل الجماعات المحلية على المواطنين للتشاور وإبداء رأيهم به. حيث يأخذ بعين الاعتبار اقتراحات مختلف الفواعل التنموية بشكل يستبعد كل أشكال النزاع، ومن فضاءات التشاور المعمول بها نجد مجالس المواطنين، لجان الأحياء، مجالس الشباب، إذ تمكن هذه الفضاءات من التشاور حول التسيير المحلي فتقدم في إطارها اقتراحات السكان الموضوعة جماعيا.<sup>2</sup>

تمثل كل من الاستشارة والتشاور الآلية الأقرب لتجسيد الديمقراطية التشاركية، إذ يتم بواسطتها المشاركة الفعلية لكل فرد في تسيير الشأن العمومي المحلي من خلال استشارته فيما يُطرح والاستماع لاقتراحاته؛ وحتى معارضة ما تم طرحه إذا لم يكن ملائما لمتطلبات الساكنة المحلية؛ وهذا ما يفرض أولا تكريسها القانوني بصيغة ملزمة للأخذ بكل اقتراح من شأنه المساهمة في العملية التنموية.

هذا الإلزام بالأخذ بمقترحات الفواعل التنموية والناجمة عن المشاورة فيما بينهم، ومحاسبة المسؤولين-المحليين بالأخص- سيني لديهم الإحساس بالمسؤولية العامة، ويعزز ثقتهم بمنتخبهم، والسلطات اللامركزية، والسلطة المركزية بشكل عام. ولنا في تاريخنا الإسلامي ما يثبت وجوب المشاركة والمساءلة من قبل المواطن؛ فرغم أن تطور الحياة السياسية في المدينة لم يكن قد أذِنَ بظهور المؤسسات الديمقراطية، من برلمان وغيره... إلا أن ممارسة الديمقراطية بمفهومها الحديث كانت موجودة من خلال ما عُرفَ بالشورى والمعارضة أيضا، وحين نذكر المعارضة

<sup>1</sup> سارة دباغي، مقومات الديمقراطية التشاركية وسبل تكريسها في الجزائر تحقيقا للتنمية المحلية، (مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 07، العدد 01، جوان 2023)، الصفحات (50-70)، ص64.

<sup>2</sup> أنظر: عبد المالك بولشفار، المرجع السابق، ص 387. كريمة راجحي، سعيداني حجيقة، الديمقراطية التشاركية: بين التكريس والاستبعاد، (المجلة الجزائرية لعلوم القانونية والسياسية، المجلد 58، العدد 05، 2021). الصفحات (332-356)، ص(341-342).

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

هاهنا فلا نعني اضطهادها أو تجاهلها أو حتى احتواءها وصهرها في النظام السياسي القائم آنذاك؛ وإنما الاستماع والتقدير والفصل بالحق والعدل.<sup>1</sup>

**ت- المبادرة الشعبية:** وتكون بتقديم اقتراحات من قبل المواطنين للجماعات المحلية ثم عرضها للاستفتاء، وهو ما من شأنه تعزيز قيم المواطنة. تكون بجمع عدد معين من التوقعات حول مقترح ما، وإذا ما تم إقرار مضمونه من خلال الاستفتاء يصبح المقترح نافذ وقانوني. ونجد مثل هذه المبادرات في سويسرا، حيث يتطلب الأمر 100 ألف توقيع واعتمدت سويسرا هذه الوسيلة منذ عام 1891<sup>2</sup>. ومن المبادرات الشعبية نجد تقديم العرائض، والتي قد تكون شكوى أو اقتراح بشأن قضية معينة مقدمة من طرف شخص واحد أو أكثر إلى سلطة معينة من أجل إصدار قرار لصالحهم أو لصالح القضية التي يدافعون عنها.<sup>3</sup>

**ث- الموازنة التشاركية:** تتم بإشراك الساكنة المحلية في تحديد كيفية تخصيص جزء من الميزانية المحلية، وتعتبر الموازنة التشاركية أحد أفضل الممارسات التشاركية نظرا لأثرها الملموس على المواطنين، بتشجيعهم على المشاركة الدائمة واستعدادهم لدفع الضرائب.<sup>4</sup> وحسب تقرير الأمم المتحدة (2008) تعتبر الميزانية التشاركية عملية مبتكرة في صنع القرار، حيث تمنح للمواطنين فرصة تخصيص الموارد، وتحديد أولويات السياسات الاجتماعية ورصد الإنفاق العام، وتشجيع الإصلاح الإداري، وكذا توزيع الموارد العامة وإدماج الفاعلين السياسيين المستبعدين في اتخاذ قرارات السياسة العامة.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> فقد وصلت الديمقراطية إلى درجة محاسبة الحاكم من مواطن عادي على ما قد يكون في نظرنا من أبسط الأمور، ويقوم الحاكم بالرد مباشرة دون مبالغة. حدث ذلك في عهد عمر بن الخطاب، "ففي خطبة لأمر المؤمنين وبعد حمد الله يقول: "اسمعوا يرحمكم الله". يقاطعه أحدهم: والله لا نسمع...؟ فيسأله عمر في لفة: ولم يا سلمان...؟؟ فيجيب سلمان: ميزت نفسك علينا في الدنيا. أعطيت كلاً منا بردة واحدة، وأخذت بردتين!!... فيبحث بين المصلين عن ابنه عبد الله ويسأله: من صاحب البردة الثانية؟ يجيبه عبد الله: أنا يا أمير المؤمنين. ويعود لمخاطبة سلمان فيقول: إنني كما تعلمون رجل طوال، ولقد جاءت بردتي قصيرة، فأعطني عبد الله بردته، فأطلت بما بردتي. فيقول سلمان بفرح: الحمد لله. والآن قل نسمع ونطع يا أمير المؤمنين. فهل يبلغ الناس من حرية المعارضة أن يحددوا للحاكم عدد أتوابه؟" هذا ما بلغته الديمقراطية في تاريخ الإسلام والتي يجب علينا الاقتداء بها. للمزيد حول هذا الأمر أنظر: خالد مجّد خالد، خلفاء الرسول ﷺ. (بيروت: دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ط 1، 2005)، ص 112.

<sup>2</sup> سارة دباغي، المرجع السابق، ص 63.

<sup>3</sup> تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المرجع السابق، ص 16.

<sup>4</sup> تمت أول عملية موازنة تشاركية في مدينة "بورتو أليغري" في البرازيل بدءاً من 1989م، لنتشر بعدها في أمريكا اللاتينية، وعديد المدن الأوربية والآسيوية، وكذا إفريقيا وأمريكا الشمالية. أنظر: سارة دباغي، المرجع السابق، ص 63. ولزيد من التفاصيل أنظر: بوعلام الله يوسف،عمار محمد عامر، المرجع السابق.

<sup>5</sup> بلقاضي بلقاسم، دويدي خديجة هاجر، بلقاضي طاهر لمن، الديمقراطية التشاركية كآلية أخلاقية لتسيير الجماعات المحلية دراسة نموذج الميزانية التشاركية لتجارب عبر الدول، (المجلة الجزائرية للأبحاث والدراسات، المجلد 05، العدد 02، أبريل 2022)، الصفحات (753-771)، ص 756.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

والجدير بالذكر أنه يمكن تجسيد هذه الآليات من خلال مجموعات معينة من المواطنين غالبا تكون في شكل تجمعات منتظمة، ولا يشترط أن تكون المشاركة لجميع المواطنين فردا فردا دون استثناء. ونجد من بين هذه التجمعات: اللجان الاستشارية، مجالس الأحياء، المجتمع المدني... إلخ.

وإن كانت الدول تسعى لتكريس الديمقراطية التشاركية في مختلف نصوصها القانونية على المستويين الوطني والمحلي باعتبارها من أسس الحكم الراشد، إلا أن هذا التكريس لا يشمل كل آلياتها-على الأقل المذكورة أعلاه-. رغم أن ضمان تحقيق مختلف أبعاد الديمقراطية التشاركية يتطلب العمل بأكبر قدر من آلياتها، وهو ما سيعمل على هندسة المشاركة من خلال إصلاح ديمقراطي يهدف لتحقيق التنمية ضمن إطار متطلبات الحكم الراشد.

### المطلب الثالث: الدور التنموي المحلي الجديد لمبدأ المشاركة

خصص المشروع التمهيدي لقانون البلدية الباب الرابع من الجزء الأول للديمقراطية التشاركية، هذه الأخيرة لم تذكر بشكل صريح في القانون الحالي (10-11) وإنما وردت الإشارة لها في الباب الثالث بعنوان "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية". إضافة لعديد المواد المتفرقة والتي تشير لتكريس آليات الديمقراطية التشاركية كالإعلان عن الدورات، علنية المداولات، وحضور المواطنين للمداولات، والاستشارة. وهذه المواد لها نفس مضمون المواد الواردة في المشروع التمهيدي لقانون البلدية في باب الديمقراطية التشاركية مع إعادة صياغتها. بالموازاة مع التكريس القانوني للديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية، فإنه لم يخصص لا باب ولا فصل لمشاركة المواطن على مستوى الولاية، وهذا بالنسبة لقانون الولاية الحالي (07-12)، وكذا المشروع التمهيدي لقانون الولاية. في حين نجد الإشارة لبعض الآليات التشاركية في كلاهما.<sup>1</sup> وقد اختص هذا المستوى المحلي عن قاعدة اللامركزية بآلية التشاور.<sup>2</sup>

على أرض الواقع يتسم تكريس الآليات القانونية لمشاركة المواطن في تسيير الشأن العام المحلي بالغياب التام، ويرجع ذلك للتحديات المذكورة أعلاه والتي تشتبك فيها السلطات المحلية من حيث عدم تقبلهم لفكرة مشاركتهم

<sup>1</sup> تمثلت هذه الآليات فيما يلي: الإعلان عن دورات المجلس الشعبي الولائي بكافة الوسائل، علنية الجلسات، إعلام الجمهور بمستخلصات المداولات، الإطلاع على محاضر المداولات والحصول على نسخ منها، مساءلة المنتخبين لممثلي السلطات غير المرمزة، الاستشارة،

<sup>2</sup> المادة 83 من قانون الولاية 07-12: ".....، ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار". والمادة 177 من المشروع التمهيدي لقانون الولاية: "يشجع المجلس و يساهم في ترقية التشغيل بالتشاور مع الولايات و المتعاملين الاقتصاديين و لاسيما اتجاه الشباب، مع الأخذ بعين الاعتبار أوليات التنمية في الولاية و البلديات المعنية".

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

في ممارسة مهامهم، ويمكن أيضا تجنبنا للمساءلة. ومن جهة أخرى بسبب غياب الوعي السياسي لفكرة التشارك لدى المواطنين.

عملا على تجسيد الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي وتعزيز مبدأ الشفافية فإن جلسات المجالس المنتخبة المحلية علنية ومفتوحة للسكان وتعلق المداولات في أماكن مخصصة للإعلام مع التأكيد على نشرها بكل وسيلة إعلام أخرى. إلا أن هذه المجالس غير ملزمة بإعلام الجمهور بموعد انعقاد دوراتها ولا بمشروع جدول أعمالها وبالتالي لن يكون هناك حضور للمواطنين حتى وإن كانت الجلسات علنية ومفتوحة، وعلى فرض كان هناك حضور للجلسات لم يتم التفصيل في الأمر، إذ ما العمل في حالة حضور عدد كبير من المواطنين، فمع وجوب انعقاد الدورات في مقر الجماعة الإقليمية (البلدية / الولاية)، وصغر مساحتها فإنها لن تتسع ل 100 مواطن على أقل تقدير، فكيف إذا كان العدد أكبر؛ وبالطبع لا يمكن تحديد عدد الحضور لأن هذا سيكون منافي لمبادئ الديمقراطية.

من جهة أخرى قد أعطى المشرع لرؤساء المجالس الشعبية المحلية سلطة تقديرية في إمكانية طرد أي شخص غير منتخب يخل بحسن سير الجلسة بعد إنذاره، ولم تضبط الحالات التي يمكنهم فيها ذلك وهو ما يفتح المجال لرؤساء الجلسات في التعسف عند استخدام هذا الحق.

فيما يمكن أن يكون حلا لذلك، بما أن المبدأ العام علنية الجلسات وبمحكم صغر حجم مقرات الجماعات المحلية وضرورة تجسيد الديمقراطية، ومع عدم تمكن الحضور غير المنتخبين من التدخل في سير الجلسة، نرى أنه يمكن أن يحضر جلسات المجالس المحلية كل من يرغب بذلك دون الإخلال بأي شرط ذكر سابقا من خلال الاستفادة من التكنولوجيا وذلك بجعل الجلسات بيت مباشر في موقع محلي خاص بكل بلدية؛ وهذا من آليات الإعلام التي تقتضيها الديمقراطية التشاركية تماشيا مع تطور وسائل الاتصال.

ضمن هذا الإطار، وجب التذكير بأن كل من قوانين الجماعات الإقليمية الحالية (11-10 و 12-07)، ولاسيما مشاريعها التمهيديّة تشير في عديد المواد إلى استعمال التكنولوجيا ووسائل الاتصال، وإن لم ترد بشكل مفصل إلا أنها تنبئ بإدراك المشرع لأهمية هذه الوسيلة، وتؤكد على التعامل بها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> بداية لم تذكر وسائل التكنولوجيا والاتصال في قانون البلدية 10-11، ولكن بما أنها من الوسائل الإعلامية يمكن أن تكون ضمن المادتين التاليتين: **المادة 11:** "..... يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم..... ويمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة..."، **والمادة 30:** "تعلق المداولات..... وتشر بل وسيلة إعلام أخرى....." أما بخصوص قانون الولاية 07-12، نجد **المادة 18:** "يلصق جدول أعمال الدورة..... في أماكن الإصاق المخصصة لإعلام الجمهور، ولا سيما الإلكترونية منها،...."، ومن اللجان لجنة الاتصال وتكنولوجيا الإعلام. أما عن المشروع التمهيدي للبلدية، نجد **المادة 23:** "تضمن البلدية للمواطنين، بكل وسيلة متاحة، ولاسيما، التكنولوجيات ووسائل الاتصال الحديثة، الحق في المساهمة والمشاركة في تحديد أولويات التنمية المحلية" ومن **المادة 102:** ".... يتم إصاق هذه القرارات في المكان المخصص لإعلام الجمهور و تنشر على الموقع الإلكتروني للبلدية...". ومن المشروع التمهيدي للولاية. **والمادة 110:** "تعلق مستخلص مداولة المجلس..... ومقرات الولاية والبلديات وبالموقع الإلكتروني للولاية وبكل

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

نعود لجديد مشروع قانون البلدية، والمتمثل في الهيئة التشاركية والمشكلة من ممثلي الجمعيات المحلية المؤسسة قانونا، والتعاونيات المهنية و منظمات المجتمع المدني؛ ويكون التمثيل داخل هذه الهيئة مفتوحا وحرًا لكل شخص بالغ يتمتع بكافة حقوقه المدنية يتم اختياره بطريقة ديمقراطية. ويمكن لهذه الهيئة أن تطلب إدراج أي نقطة تتعلق بصلاحيات البلدية في جدول أعمال المجلس، ولم يُلزم رئيس المجلس تعليل السبب في حالة الرفض على عكس ما كان في المشروع التمهيدي السابق؛ إلا أنه على رئيس المجلس تخصيص وقت لها للتعبير خلال الجلسات كلما طلبت ذلك.<sup>1</sup>

يمثل هذا الإجراء خطوة جيدة في طريق تفعيل الديمقراطية التشاركية نتمنه ونشجعه. غير أن ما يلاحظ على هذه الهيئة أنها لا تشترط مختصين-علميا أو عمليا- في أي مجال تنموي وإنما يكون التمثيل مفتوحا أمام الجميع؛ فهل تستطيع هذه الهيئة إفادة المجلس والبلدية بشكل عام في كل أحوالها؟ لذا نرى أنه من الأولى حصر تشكيل الهيئة التشاركية بشكل حر لكل مختص في أي مجال تنموي سواء كان هذا الاختصاص علمي أو عملي، ليكون لها الأثر الإيجابي على تنمية البلدية. فهذه الهيئة التشاركية يُفترض أن تساهم في العملية التنموية في البلدية، إلا أن هذا التمثيل العشوائي لها سيعود بنا لأزمة كفاءة المجالس المحلية البلدية.

في هذا الشأن، وإضافة لتمثيل المجالس المنتخبة بصفة عامة، يرى " أفلاطون " أن النظام الديمقراطي من نظم الحكم الفاسدة؛ ذلك أنها تفتح المجال للجميع دون استثناء لإبداء رأيه، حتى وإن كان من بينهم من لا يفقه في التدبير السياسي شيئا.<sup>2</sup>

أما بخصوص المشروع التمهيدي للولاية فقد أتى على ذكر الهيئة التشاركية في مادتين منه بشكل مقتضب جدا،<sup>3</sup> ولم يتم التطرق لكيفية تشكيلها ولا لمهامها.

وسيلة إعلام أخرى. " و المادة 121: "... يتخذ الوالي التدابير الضرورية .... يضمن ترقية و استعمال التكنولوجيات الجديدة في مجال الاتصال و تسيير المصالح الإدارية." إضافة لوجود لجنة الإتصال وتكنولوجيا الإعلام.

<sup>1</sup> المواد 23 ، 24 ، 59 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

<sup>2</sup> عبد المالك بولشفار، المرجع السابق، ص 384

<sup>3</sup> من المشروع التمهيدي لقانون الولاية: المادة 44 " ... يمكن كذلك، تسجيل ضمن جدول أعمال دورات المجلس، المسائل التي تدخل ضمن اختصاصه المقترحة من قبل هيئة تشاركية محلية... ". و المادة 98 " يمكن تمثيل المجلس ضمن هيئات التداول للأشخاص المعنويين الخاضعين للقانون العام، أو داخل كل هيئة تشاركية أو استشارية، المؤهلة قانونا، بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي".

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

في جانب آخر تُبسط الديمقراطية من خلال إمكانية منع عضو من أعضاء المجلس يثبت إخلاله بأحكام القانون، وإن كان هذا المنع باشتراك أغلبية الأعضاء الحاضرين<sup>1</sup> إلا أنه إجحاف واضح في حق العضو وهو المنتخب من طرف الساكنة المحلية للتعبير عنهم. كما أنه يفتح المجال لرئيس المجلس للتعسف وباسم القانون. رغم مبدأ علنية جلسات المجلس البلدي، إلا أنه يُستثنى من ذلك: الجلسات التي تخص دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين ودراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام؛ وهو المعمول به حالياً مع إضافة حالة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية و الحالات الاستثنائية الاستعجالية القصوى في مشروع القانون، وهو أمر في غير محله وعلى العكس يمكن الاستفادة من خبرات خارج المجلس في موضوع الحالات المضافة. في توجهه لدعم الديمقراطية التشاركية أمكن هذا المشروع التمهيدي للمجلس الشعبي للمدينة الاستعانة بالهيئات التشاركية للبلديات والمنشأة حسبه-المشروع التمهيدي لقانون البلدية-، كما يمكن إنشاء هيئة تشاركية ما بين البلديات.

وفيما يخص تكريس المنظور التشاركي للديمقراطية على مستوى الولاية فإن المشروع التمهيدي لقانون الولاية لم يضيف الشيء الجديد لما ورد في القانون الحالي للولاية(12-07). كإعلان عن مداوات المجلس ونشرها بكل الطرق، وعلنية الجلسات وحضور المواطنين، واستشارة الخبراء...إلخ. بالنظر لآليات الديمقراطية التشاركية في النصوص القانونية للجماعات المحلية ومشاريعها التمهيدي نجد آليتي الإعلام والاستشارة فقط، غير أن المشروع المتعلق بالبلدية أضاف آلية المبادرة الشعبية من خلال إمكانية تقديم العرائض والالتماسات التي تعني المواطنين والمتعلقة بالشأن المحلي<sup>2</sup>. وهي إضافة قيمة تُحسب لصالح المشروع خاصة إذا ما جُسدت فعليا على أرض الواقع.

تأسيسا على ما سبق، يؤكد واقع الحال عدم وجود رغبة وإرادة سياسية حقيقية لتجسيد هذه المقاربة التنموية-الديمقراطية التشاركية-، ويرجع ذلك لغياب ثقافة العمل التشاركي لأغلبية الممثلين المحليين، من ناحية؛ ومن ناحية أخرى، عزوف غالبية المواطنين عن العمل الجماعي التطوعي لتحقيق أهداف محلية، وغياب ثقافة المجتمع المدني<sup>3</sup>. وعليه وجب العمل على نشر ثقافة التشارك وأهميته في أوساط الممثلين المحليين وكذا مختلف المواطنين، على أقل تقدير في إطاره القانوني، والذي يُفترض عليه فرض وتفعيل إلزامية كل عمل تشاركي. وهذا ما

<sup>1</sup> المادة 51: ".... استثناء يمكن للرئيس منع العضو الذي يثبت إخلاله بأحكام القانون والنظام الداخلي ويعرقل بشكل واضح سير الجلسة ونظام المداولة من حضور جلسة أخرى في نفس الدورة، بشرط أن تتم الموافقة على ذلك بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس."

<sup>2</sup> المادة 22 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

<sup>3</sup> بلطرش مياسة، عراقل الديمقراطية التشاركية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، 2022. الصفحات (1721-1734)، ص 1730.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

يمكن استدراكه من خلال إصلاح قانوني البلدية والولاية والمتمثل في المشاريع التمهيديّة قيد الدراسة، حيث أنه " يمكن تصنيف تدبير إصلاح معين على أنه فعال إذا كان قادرًا على زيادة المشاركة السياسية أو إدامتها.<sup>1</sup>

### المبحث الثاني: التسيير العمومي الجديد

تعددت مداخل دراسة الإدارة العامة تماشياً مع تطورات الفكر الإداري، الأمر الذي يحتم إصلاحات إدارية بناء على هذه التطورات. وباعتبار الإدارات المحلية ومنها الجماعات الإقليمية تستمد توجهاتها وسياساتها من الإدارة العامة، فإن كل إصلاح لها-الإدارة العامة- يقتضي إصلاح الجماعات الإقليمية. خاصة على ضوء واقع قصور هذه الأخيرة في تلبية متطلبات تنميتها، وتمفصل مظاهر الفساد في أجهزتها الإدارية، وما فرضته التغيرات الدولية خاصة في سوق النفط من ضرورة ترشيد الإنفاق العام من جهة، وضرورة استغلال الموارد الذاتية من جهة ثانية.

من بين المداخل الجديدة التي تحاول إصلاح الإدارة العامة، ومنها الجماعات الإقليمية التسيير العمومي الجديد؛ والذي يستمد فلسفته من تجارب القطاع الخاص مع الحفاظ على خصوصية القطاع العام. نحاول من خلال هذا المبحث تحديد ماهية ومبادئ التسيير العمومي الجديد باعتباره مقاربة جديدة يمكن أن تساهم في تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية بالجزائر. وكذا مدى تطبيق المقاربة ضمن آخر إصلاح لهذه الجماعات وآفاقها من خلال الإصلاحات الجديدة المنتظرة.

### المطلب الأول: ماهية التسيير العمومي الجديد

إن إصلاح المنظمات العامة هيكلية ووظيفياً يفرض على الدولة تطوير طرق وآليات ممارسة التأثير على السلوك والعلاقات بين الأفراد، السوق، والحكومة. وقد تعددت حركات الإصلاح منها ما عُرف بالتسيير العمومي الجديد؛ وهو أحد المفاهيم الحديثة ضمن حقل ما يُطلق عليه الآن إدارة الأعمال الحكومية.<sup>2</sup> بمعنى تكييف وظائف الدولة من خلال إدارتها العمومية مع السياق الاقتصادي، خاصة فيما يتعلق بالجماعات المحلية، ففي ظل واقع ضعف الدور الاقتصادي لهذه الأخيرة والعجز التسييري لمواردها، إضافة لمركزية تسييرها؛ وما وصل إليه وضعها

<sup>1</sup> Thomas Zittel, Dieter Fuchs. **Op-Cit**, P02.

<sup>2</sup> طارق عشور، مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، (مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 01، 2011-2012)، الصفحات (109-126)، ص 109-110.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

التنموي-بشكل عام- يمكن أن يكون التسيير العمومي الجديد رهانا إصلاحيا لإعادة هندسة التنمية بكل أبعادها على المستوى المحلي.

أولاً: نشأة التسيير العمومي الجديد

لم يكن ظهور التسيير العمومي الجديد New Public Management المحاولة الأولى لإصلاح الإدارة العامة، فمما سبقها، إصلاح ترشيد خيارات الميزانية والذي تبنته فرنسا في الستينات من القرن الماضي؛ باستهداف الاستخدام الأفضل للأموال العامة، إلا أنه فشل بسبب شدة تعقيده.<sup>1</sup> ومع التغيرات التي طرأت على أدوار الدولة، وتزايد المطالب على الحكم الرشيد على المستوى العالمي برز التسيير العمومي الجديد كبراديجم Paradigm حديث لإصلاح الإدارة العامة التقليدية، ودفعها لتعزيز كفاءتها وإنتاجيتها وتحسين قدرتها في تقديم الخدمات.<sup>2</sup>

وإن تعددت محاولات إصلاح الإدارة العامة واختلفت أساليب تنفيذها، إلا أنها تشترك في الأساس الذي انطلقت منه وهو نقد الأنماط التقليدية للإدارة. كما أنها ذات هدف واحد وهو تطوير أداء الإدارة العامة بما يتماشى مع مختلف التغيرات الاقتصادية والاجتماعية، ومجاراة متطلبات المجتمع؛ وذلك نظرا لوجود علاقة تفاعل متبادلة بينها وبين البيئة المحيطة بها، فهي جزء لا يتجزأ من هذه الأخيرة.

وفي هذا الإطار تركز عديد الدراسات على القيم الثقافية الوطنية المختلفة وتأثيراتها على الثقافات التنظيمية؛ حيث أن هناك ارتباط وثيق وقوي بين الثقافة الوطنية والمتجسدة في البيئة المحيطة أي المجتمع والقوانين السائدة، وبين الثقافة التنظيمية والمتمثلة في كفاءات تسيير المنظمات العامة.<sup>3</sup>

يعتبر Christopher Hood<sup>4</sup> أول من صاغ تسمية التسيير العمومي الجديد NPM سنة 1991 كاختصار لمجموعة من المبادئ الإدارية المتماثلة على نطاق واسع والتي سيطرت على أجندة الإصلاح في العديد

<sup>1</sup> Bennaoum Abdellatif, Laouedj Zouaoui, **Origin, theoretical basis and practice of New Public Management.** (Economic and Management Research Journal, Vol14, N°03,2020), Pages(325-344), P327-328.

<sup>2</sup> طارق عشور، المرجع السابق، ص110.

<sup>3</sup> Ben Slimane Najib, Ferradj Tayeb, **The national culture impact on the New Public Management application: Algeria and some OECD countries' case studies.**(Al-Bashaer Economic Journal, N°05, June2016), Pages (228-241), P233

<sup>4</sup> كريستوفر هود Christopher Hood من مواليد 1947 بلندن، يعمل كأستاذ زائر في كلية بلاتفاتييك للإدارة الحكومية في جامعة أوكسفورد. وكان أستاذاً في كلية أول سولز للعلوم الحكومية، أوكسفورد من 2001 إلى 2014. متخصص في دراسة الحكومة التنفيذية والتنظيم وإصلاح القطاع العام. من أعماله

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

من دول منظمة التعاون الاقتصادي.<sup>1</sup> وتم تطبيقه في كل من المملكة المتحدة، نيوزيلندا، استراليا، هولندا، السويد، الولايات المتحدة الأمريكية، وكندا. وقد عُرف **NPM** بمسميات أخرى وهي: الإدارة العمومية الجديدة، نموذج ما بعد البيروقراطية، وإعادة اختراع الحكومة.<sup>2</sup>

غير أن بوادر ظهوره كانت قبل ذلك، إذ يرى البعض أن بدايته كانت في فترة السبعينات عندما استفحلت الأزمة الاقتصادية في الدول الصناعية، حيث يُرجع هذا الاتجاه السبب الرئيسي للأزمة إلى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وهو ما ذهب إليه الاقتصاديون الليبراليون. في حين يرى البعض الآخر أن معالم ظهوره تعود إلى منهج الإصلاح الإداري وإصلاح الخدمة العامة، والذي دعت إليه رئيسة الوزراء البريطانية مارغريت تاتشر سنة 1979 من خلال تفعيل القطاع العام.<sup>3</sup> وهذا بعدما أدارت جملة انتخابية كانت فيها الخدمة المدنية مادة الحوار السياسي، ليتبعها بعد ذلك حملات انتخابية انتقادية شرسة ضد البيروقراطية قادها كل من رونالد ريغن Ronald Reagan في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1980، وبرايان ميلبروني Brian Mulroney سنة 1984 في كندا.<sup>4</sup>

انطلاقاً مما سبق، يكون **NPM** إصلاح إداري للمنظمات العمومية ناتج عن تراكم محاولات إصلاحية، يعمل على محاكاة آليات تسيير القطاع الخاص، وسياسات السوق وفق ما يقتضيه تسيير القطاع العام. ظهر كنموذج لما بعد البيروقراطية بمبررات مبنية على مواطن ضُعب الإدارة التقليدية؛ ومن بين هذه المبررات<sup>5</sup> نجد مايلي:

- ضغوطات كبر حجم وتكلفة القطاع العام، والتي أوجبت تخفيف البرامج وزيادة النجاعة

حدود الإدارة(1976)، أدوات الحكومة(1983) وتم تحديثه باسم أدوات الحكومة في العصر الرقمي(2007)-في عمل ثنائي-، فن الدولة(1998 و 2000)، وأيضاً عمل ثنائي بعنوان حكومة تعمل بشكل أفضل وبتكلفة أقل(2015). أنظر: [https://en.wikipedia.org/wiki/All\\_Souls\\_College,\\_Oxford](https://en.wikipedia.org/wiki/All_Souls_College,_Oxford) تم التصفح يوم 2023/08/23 على الساعة 13:06

<sup>1</sup> وحشي أمير، وحشي عفاف، دور التسيير العمومي الجديد في دعم وتعزيز الكفاءة الإدارية، (مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، العدد02، ديسمبر 2018)، الصفحات(95-124)، ص99.

<sup>2</sup> صورية بوظرفة، التوظيف في القطاع العمومي بالجزائر في ظل التسيير العمومي الجديد-الوكالة الولائية للتشغيل-تبسة-، (مجلة العلوم الإنسانية، العدد09، جوان 2018)، الصفحات(762-776)، ص766.

<sup>3</sup> بن عيسى ليلي، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، (مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد14، ديسمبر 2013)، الصفحات(189-209)، ص192.

<sup>4</sup> طارق عشور، المرجع السابق، ص111.

<sup>5</sup> أحمد بوشارب، أحمد بن يوسف، كنزة بن غالية، نجاعة التسيير في الجماعات المحلية الجزائرية على ضوء مقتضيات التسيير العمومي الحديث، (مجلة آراء للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد01، العدد01، 2019)، الصفحات(92-109)، ص97.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

- الابتكارات التكنولوجية المستخدمة في التسيير، خاصة تكنولوجيا الإعلام والاتصال
- العولمة، السرعة في اتخاذ القرارات والتنفيذ، وزيادة المنافسة
- الحاجة لتحرير القطاع الاقتصادي العمومي نتيجة سوء التسيير مما جعله عبئا ثقيلا على الدولة
- عدم كفاءة المورد البشري، الفساد في إدارة الموارد المتاحة، وغيرها من المظاهر السلبية
- المطالبة بالجودة في الخدمات العمومية التي توفرها الإدارات العامة.

### ثانيا: مفهوم التسيير العمومي الجديد

مع نهاية القرن العشرين، تم ترسيخ التسيير العمومي الجديد كنموذج ما بعد البيروقراطية للإدارة العامة في العديد من البلدان. فكان بمثابة رد فعل على نقاط الضعف المسجلة للنموذج البيروقراطي التقليدي للإدارة العامة.<sup>1</sup> حيث يعد التسيير العمومي الجديد تطورا حديثا نسبيا، يعود تاريخه إلى أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات كاتجاه جديد للدول المتأثرة بالأزمة الاقتصادية مما جعلها تجري عديد الإصلاحات لتحديث منظماتها العامة، وتقديم خدماتها بشكل أكثر كفاءة وفعالية؛ وذلك بإتباع نهج إداري أكثر عقلانية وقابلية للتكيف مع مختلف المستجدات.<sup>2</sup>

وعليه يجب أن تتكيف الإدارة العامة مع الوضع الاقتصادي والتطورات المتعددة حتى تكون الدولة فعالة وتوفر خدمة عامة تتكيف مع توقعات المواطنين. محاولات الإصلاح هذه للمنظمات العامة سعيًا لتحقيق نجاعة تسييرها، يستلزم إعادة صياغة إستراتيجيات الدولة، وبالتالي تغيير وسائل وطرق تحقيق أهدافها المرسومة.<sup>3</sup> إذ أن إتباع نفس الوسائل والطرق يؤدي لنفس النتائج.

وبمقتضى ذلك، كان التوجه لنمط تسييري جديد للإدارات العامة تمثل في التسيير العمومي الجديد؛ والذي يُعرف بمنظور أشمل على أنه " مجموعة مسارات التهيئة والتنظيم والتبسيط والمراقبة للمنظمات العامة، يعمل على

<sup>1</sup> Janine O' Flynn, **From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications.** (The Australian Journal of Public Administration, vol. 66, no.03).Pages(353-366),p354.

<sup>2</sup> Ben Makhlof Yasmina, **Environmental policies and new public management: what reality and what relationship in Algeria.**(Journal of Economics And Management. Vol23- Special Issue-N°01, June2023), Pages(56-64).P57.

<sup>3</sup> Bennaoum Abdellatif, Laouedj Zouaoui, **Op-Cit**, P327-328.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

تطوير نجاعتها العامة وقيادة نموها وتطورها مع احترام واجباتها. أي أنه يفترض تكييف أدوات التسيير بما يتلاءم مع تنوع وتعدد المواقف والتحديات".<sup>1</sup>

ويعتبر أدق يُعرفه المعجم السويسري للسياسات الاجتماعية "على أنه اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية للارتقاء بها إلى مستوى الكفاءة والفعالية، أفكاره مستوحاة من العلوم الاقتصادية وسياسات التسيير في القطاع الخاص على عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية والقانونية. يهدف إلى تحسين ومعالجة الاختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، والتي من بينها البيروقراطية".<sup>2</sup> فلقد استند النموذج البيروقراطي على سلطة قانونية عقلانية تفتقر للمرونة والتكيف، وقد أدى ذلك إلى جعل وسائل تطبيقه غاية في حد ذاتها، وهو ما أبعد المنظمات العامة عن تحقيق أهدافها. حيث كان التركيز على الوسائل وليس الأهداف.

من ناحية أخرى، اعتبرت الهياكل الضخمة المعقدة والقواعد الجامدة لنظام التسيير العمومي التقليدي عامة غير فعالة بالنسبة للعصر الجديد من الاتصالات الفورية و الاقتصاد الذي يعتمد على أنظمة المعلومات وسرعة تحليلها والاستفادة منها.<sup>3</sup>

تثبت المفاهيم المعطاة للتسيير العمومي الجديد أنه نموذج لإصلاح الإدارة العامة -ومنه الإدارة المحلية- مبني على المعطيات الاقتصادية ويستهدف مخرجات اقتصادية كذلك بالدرجة الأولى.

وحدثنا ظهر NPM كحركة تسييرية ذات أبعاد سياسية تعمل على تغيير ممارسات الإدارة العامة، بتوظيف مبادئ وقواعد للتسيير أكثر حداثة وعصرية، حيث يعمل على إعادة ضبط أساليب تسيير السياسات العمومية بالتركيز على طرق تقييم وقياس نتائج هذه السياسات.<sup>4</sup>

يعتمد التوجه للعمل بمقاربة التسيير العمومي الجديد ضمن إصلاحات المنظمات العامة على النتائج المرجوة منه، والمتمثلة في فوائد تطبيقه -على الأقل من الناحية النظرية-، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

- المرونة في العمل، باستخدام أساليب اللامركزية
- القدرة على التركيز بشكل مباشر على احتياجات المستهلك (المواطن) ورغباته، وتقديم خدمات جيدة

<sup>1</sup> أحمد بوشارب، أحمد بن يوسف، كنزة بن غالية، المرجع السابق، ص 98.

<sup>2</sup> بن عيسى ليلي، المرجع السابق، ص 190-191.

<sup>3</sup> Ben Slimane Najib, Ferradj Tayeb, **Op-Cit**, P230.

<sup>4</sup> أحمد بوشارب، أحمد بن يوسف، كنزة بن غالية، المرجع السابق، ص 98.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

- تقليل التكاليف المختلفة وذلك بترشيد الإنفاق العام
- قدرة المنظمات العامة على الحصول على موارد بشرية أكثر كفاءة وأكثر تحفيز لتحسين الأداء.<sup>1</sup>
- هذه الفوائد أو أهداف تطبيق NPM يلزمها اعتماد مجموعة من الآليات<sup>2</sup> لتحقيقها، والتي نذكر أهمها:
  - الشراكة بين القطاع العام والخاص
  - تفويض المرفق العام كأسلوب من الأساليب الحديثة للـ NPM
  - التسويق العمومي للخدمة العمومية وفق مبادئ إدارة الأعمال
  - مراقبة التسيير العمومي
- الاتصال الأفقي والعمودي في جميع المستويات الإدارية(تفعيل دائم لشبكة الاتصال الإداري متعدد الاتجاهات).
- باعتبار موضوع الدراسة يركز على إصلاح الجماعات المحلية والتي هي من بين الإدارات العامة للدولة، فإن إصلاح هذه الأخيرة هو إصلاح لجماعاتها المحلية. وعليه نحاول إعطاء تعريف إجرائي للتسيير العمومي الجديد وفق ما تم بيانه أعلاه بحصره في الجماعات المحلية.
- بذلك يكون التسيير العمومي الجديد إصلاح إداري يهدف لتحقيق كفاءة وفعالية الجماعات المحلية، وتفعيل دورها التنموي بتطبيق سياسات التسيير في القطاع الخاص المبنية على سرعة التنفيذ والتركيز على الأهداف بدل الوسائل، واعتماد مبادئ العلوم الاقتصادية من أجل تحفيز وتنشيط الدور الاقتصادي لهذه الجماعات بما يحقق نهضتها التنموية. حيث تعمل الجماعات المحلية وفق مقارنة التسيير العمومي الجديد عبر محاكاة آليات السوق والتجسيد الفعلي للامركزية.
- ما لا يوجد عليه اختلاف هو ضرورة الإصلاحات الإدارية في مختلف بلدان العالم، لكن تختلف هذه الإصلاحات من بلد لآخر باختلاف أسبابها وطرق تطبيقها، وكذا الوقت الذي تُطبق فيه. وهو ما يدعو للتساؤل عن إمكانية تدويل نموذج التسيير العمومي الجديد كمقاربة جديدة لإصلاح الإدارة العامة.

<sup>1</sup> Admane Merizek & Messaoudi Boualem, "The application of New Public Management in the enterprises" **Theoretical Framework Study** ", (Journal of Excellence Economics and Management Research. Vol 01, N°01 June 2017), Pages(228-239), P235.

<sup>2</sup> دوار عبد القادر، قهواجي أمينة، دور الكفاءات البشرية في تطبيق آليات ومبادئ التسيير العمومي الجديد-حالة مديريات ولاية عين الدفلى، (مجلة الاقتصاد الجديد، المجلد12، العدد 01، 2021)، الصفحات (222-244)، ص228.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

في هذا السياق، ظهر اتجاهين متباينين؛ إذ نجد " العديد من الجهات الفاعلة التي ساهمت في دعم عوامة NPM، حيث لعبت المنظمات الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي دورا كبيرا في نقل سياسته - NPM- إلى الدول من خلال المساعدات التي تقدمها، كما ساهمت الحكومات من جهتها على تدويل هذا الموضوع من خلال إصدار الوثائق والتقارير الرسمية. وعلى النقيض من ذلك، هناك من يرى أنه لا يوجد ممارسة واحدة تعتبر الأفضل لإصلاح القطاع العام وحل جاهز ينطبق على جميع الدول، فقد اعتمدت عديد الدول إصلاحات لإدارتها العامة بعيدا عن أي تأثير عالمي؛ وإذا كان تدويل NPM يعني نقل أفكار مثل الشفافية والمساءلة وتقليص حجم الهياكل الإدارية واللامركزية وما إلى ذلك، فقد تم تجسيد هذه المفاهيم في جميع برامج الإصلاح السابقة في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء.<sup>1</sup>

ولذا وجب مراعاة هذه مسألة، فإن كان العمل بمقاربة التسيير العمومي الجديد في إطار الإصلاحات الإدارية من النماذج الإصلاحية الحديثة نظرا لتضمن مبادئه في الخطابات السياسية والإعلامية الداعية لضرورة الإصلاح، فإن كيفية تطبيقه وآثاره تتأثر لا محالة بالبيئة المتغيرة. وعليه فإن الحديث عن التسيير العمومي الجديد في البلدان النامية والتي منها الجزائر يختلف عنه في البلدان المتقدمة.

### المطلب الثاني: نظريات ومبادئ التسيير العمومي الجديد

بما أن NPM يستمد أفكاره من علم الاقتصاد والنظم التسييرية، فإن مبادئه تجمع أهم مبادئ حقلتي الاقتصاد والتسيير، والمجسدة في نظريات اقتصادية وسياسات تسييرية مستنبطة من ممارسات القطاع الخاص. وفيما يلي نورد أهم النظريات والأفكار التي كان لها التأثير الأكبر في تشكيل مبادئ التسيير العمومي الجديد على النحو التالي:

#### أولا: التأسيس النظري للتسيير العمومي الجديد

**1/ نظرية الاختيار العام Public Choice Theory:** تُعرف هذه النظرية كذلك بنظرية الاختيار الاجتماعي، ونظرية الاختيار العقلاني، واقتصاديات السياسة. بُنيت على فكرة أن السلوك البشري تهيمن عليه المصلحة الخاصة، وأنه يسعى دائما لتعظيم فوائده؛ وهذا السلوك هو ما يتبعه مُتخذوا القرارات سياسيين كانوا أو

<sup>1</sup> Binod Atreya, Anona Armstrong, **A Review of the Criticisms and the Future of New Public Management.**( Working Paper Series, School of Management, 7/2002), Pages(01-17), P( 07-09).

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

إداريين. كما يرى أصحاب النظرية أن هناك تعارض بين أهداف الدولة وآليات عمل السوق.<sup>1</sup> لذا يفترض مؤيدوا الاختيار العام أن نجاعة المنظمات العامة متعلق أولا بتحفيز أصحاب اتخاذ القرار من منطلق أن مصالحهم الشخصية هي التي تحركهم، مستعنيين في ذلك بسلطة الهيكل الهرمي على أساس الأقدمية بدل السعي لتحقيق أهداف المنظمة. أما الافتراض الثاني فيتعلق بضرورة تقليص دور الدولة وتضييقه إلى أدنى حد ممكن.<sup>2</sup>

تحاول نظرية الاختيار العام إثبات أن تسيير المنظمات العامة تسيطر عليه المصلحة الخاصة، وهي تعتمد في هذه السيطرة على السلطة البيروقراطية الممنوحة لصانع القرار على كافة المستويات (محليا ووطنيا)، لذا يعمل البيروقراطي-ذو السلطة بالأخص- على تعظيم ميزانيات المنظمات العمومية بما يمكنه من الاستفادة الشخصية. وما يسهل عليه ذلك هو تدخل الدولة وتمويلها لمنظمتها بهدف تقديم خدماتها لمواطنيها.

بناء على ذلك، تقترح أفكار نظرية الاختيار العام أن الحكومة عديمة الفعالية والكفاءة نظرا لميل البيروقراطي لتعظيم الميزانية، لذا يجب أن يكون دور الدولة أكثر انكماشاً ليعوضه دور السوق كلما أمكن ذلك.<sup>3</sup> إضافة لذلك، يجب فصل الوظيفة التوجيهية للحكومات عن دورها التنفيذي، لأنه إذا تم الجمع بين السياسات والوظائف التنفيذية فإن ذلك قد يؤدي إلى تحكم وسيطرت البيروقراط *bureaucratic capture*؛ ومن ناحية متخذي القرار على مستوى المنظمات ينبغي عليهم إدارة السياسات الإستراتيجية، تحديد الأهداف وتقييم تنفيذ تلك السياسات.<sup>4</sup>

**2/ نظرية الوكالة Agency Theory:** تُعرف أيضا بنظرية الوكيل الرئيسي، تعتمد على النظرية الاقتصادية لمدرسة شيكاغو؛ مفادها أنه ينبغي التمييز بين المدراء والوكلاء، وتتعلق بشكل أساسي بمسائل الحوافز والمساءلة في مؤسسات القطاع العام.<sup>5</sup> تطبق هذه النظرية في الاقتصاد لتحليل علاقات تفويض سلطة اتخاذ القرار، وتحلل نظرية الوكالة علاقات التفويض بين مختلف الجهات الفاعلة.<sup>6</sup> إذ تُعرف علاقة الوكالة بأنها عقد يقوم بموجبه شخص-أو

<sup>1</sup> Bennaoum Abdellatif, Laouedj Zouaoui, **Op-Cit**, p333.

<sup>2</sup> طارق عشور، المرجع السابق، ص117.

<sup>3</sup> عادل إنزار، الإصلاح الإداري من منظور براديجم ما بعد التسيير العمومي الجديد، (مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد10، العدد02، 2023)، الصفحات(287-308)، ص289.

<sup>4</sup> طارق عشور، المرجع السابق، ص117.

<sup>5</sup> Binod Atreya, **The Applicability of new public management to developing countries: A case from Nepal**, ( thesis of Doctorate in Philosophy, School of Management, Faculty of Business and law, Victoria University of Technology, Melbourne, Australia, 2002), P36.

<sup>6</sup> Bennaoum Abdellatif, Laouedj Zouaoui, **Op-Cit**, P334.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

عدة أشخاص- يُدعى موكل بتعيين شخص آخر يُدعى موكل من أجل القيام بمهمة باسمه، الشيء الذي يولد تفويض لموكل بسلطة لاتخاذ القرار.<sup>1</sup>

وإن لم تكن هذه النظرية موجهة للمنظمات والمرافق العمومية، إلا أن طبيعة علاقة الدولة مع ممتلكاتها يتطلب حتما مراجعة هذه العلاقات على ضوء المساهمات الجديدة في مجال تسيير المنظمات عموما؛ وهذا من أجل رفع كفاءة مرافقها. فمن تجارب نظرية الوكالة فصل السياسة عن التنفيذ، إذ عمدت الحكومات لإنشاء وكالات داخل هيئات المنظمة لتقديم الخدمات، تكون صغيرة الحجم-عادة- وتركز على رضی العملاء.<sup>2</sup>

إن تطبيق هذه النظرية على المرافق والمنظمات العمومية قد يساعد في تنظيمها من خلال تحقيق العنصرين التاليين:

- التحديد الدقيق لصلاحيات المسيرين في صورة أعوان تنفيذيين للسياسات العمومية والإبقاء على صلاحيات الهيئة السياسية (صياغة وإقرار ومعالجة السياسة العمومية)

- يضمن تحقيق العنصر الأول الشفافية، ويرفع من كفاءة وفعالية أداء المسيرين، ما يسمح بالتحديد الدقيق للتكاليف.<sup>3</sup>

بناء على ما تم ذكره أعلاه فإن نظرية الوكالة تقتضي التخفيف من المركزية والتوجه نحو اللامركزية في تسيير المنظمات والمرافق العامة، وهو ما يتيح للمسيرين في المستويات الأدنى هامش من الحرية في اتخاذ القرار، بسرعة وأكثر دقة.

**3/ نظرية تحليل تكلفة الصفقات Transaction-Cost analysis Theory : وتعرف كذلك**

بتكاليف التبادل،<sup>4</sup> وتمثل هذه النظرية أحد أهم التيارات المسيطرة في النظريات الحديثة لاقتصاد المؤسسة، تعود

<sup>1</sup> سليم عماد الدين، مراقبة التسيير في الجماعات المحلية، محاولة لعرض سيرورة مراقبة التسيير في بلدية الجزائر الوسطى، (مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، فرع : تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والتجارة، جامعة أمجد بوقرة-بومرداس، 2006/2007)، ص14

<sup>2</sup> بن نعم عبد اللطيف، دور التسيير العمومي الجديد في ترقية التنمية المحلية-دراسة حالة القطاع العام بالجزائر-، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص: اقتصاد مالي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، جامعة الجيلالي اليابس سيدي بلعباس، 2020-2021)، ص 76-77.

<sup>3</sup> بن عيسى ليلي، التسيير العمومي الجديد المقاربات النظرية والتجارب الواقعية، (مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 08، العدد 16، جوان 2007)، الصفحات(07-24)، ص11.

<sup>4</sup> سليم عماد الدين، المرجع السابق، ص 10.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

أفكارها إلى سنة 1937 من خلال أعمال Ronald Coase<sup>1</sup> والتي ظهرت في كتابه طبيعة المنظمة (أو المؤسسة) *The nature of the firm*. تعطي هذه النظرية للمنظمات مشروعية لجوئها إلى عقد صفقات داخلية-في بعض الحالات- دون اللجوء إلى ميكانيزمات السوق من خلال عملية مقارنة لتكاليف إجرائها. ومع بداية السبعينات تم إدخال قراءات جديدة على النظرية لتصبح بذلك أحد أهم المواضيع دراسة من قبل الباحثين في ميدان سلوك المنظمات، ولاسيما ما يخص علاقاتها بآليات السوق.<sup>2</sup>

ترتكز أهمية نظرية تكلفة الصفقات في مجال الاقتصاد والتسيير العموميين على قلة التكاليف؛ إذ أم التبادل الأكثر أداء هو التبادل الذي ينطوي على تكاليف أقل. حيث أن تقديم الخدمة العمومية قد يكون مكلفا إلى أبعد الحدود إذا ما لجأت المنظمات إلى آلية السوق، وهو ما يبرر لجوء الدولة إلى عقد الصفقات العمومية. ولا تعتبر هذه النظرية الاتجاه العام الوحيد نحو ضبط العلاقات السوقية في أشكال تعاقدية، فلقد تم التأسيس لهذا الاتجاه والتبرير له في مساهمات أخرى كنظرية الاتفاقات، ونظرية العقود.<sup>3</sup>

**4/ التسييرية Managerialism:** يعتقد أصحاب هذا الاتجاه أن مبادئ وممارسات إدارة القطاع الخاص (كإدارة الأداء، خدمة العملاء، إدارة العقود، ومرونة تحديد الأجور،...) قد أصبحت وبشكل متزايد قابلة للتطبيق على المنظمات والمرافق العامة، وأن هذا التطبيق من شأنه أن يوفر إجابات وحلولاً للعديد من المشاكل المتعلقة بفعالية هذه المنظمات والمرافق. كما أن التحول من العلاقات البيروقراطية إلى العلاقات التجارية سيؤدي إلى تغيير في هيكل وقيم وثقافة ومهارات المسيرين في مؤسسات القطاع العام، وهو ما سيعمل على دعم الابتكار، الشفافية، المبادرة، العمل الجماعي في الخدمة العمومية النوعية.

وترتكز فلسفة التسييرية على افتراض أن الإدارة الأفضل هي التي توفر للمجتمع أفضل فرصة للتقدم المادي، بدلا من السياسات الأفضل أو التكنولوجيات الأفضل، أو غيرها من التنظيمات التشريعية. كما تفترض أن

<sup>1</sup> رونالد كوس Ronald Coase اقتصادي بريطاني، كاتب، مؤرخ، وأستاذ جامعي من مواليد 29 ديسمبر 1910 بولسطن، لندن؛ يعتبر الأب المؤسس لنظرية تكلفة الصفقات. حائز على جائزة نوبل للاقتصاد سنة 1991. توفي في 02 سبتمبر 3012 بشيكاغو، الولايات المتحدة الأمريكية. أنظر: <https://www.google.com/search?q=Ronald+Coase&oq=Ronald+Coase&gs> تم التصفح يوم 2023/08/23 على

الساعة 13:10

<sup>2</sup> أنظر كل من: بن نعيم عبد اللطيف، المرجع السابق، ص76. وسليم عماد الدين، المرجع السابق، ص10-11. و بن عيسى ليلي، التسيير العمومي الجديد المقاربات النظرية والتجارب الواقعية، المرجع السابق، ص10.

<sup>3</sup> طارق عشور، المرجع السابق، ص118.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

الإدارة عملية متميزة ومنفصلة تؤدي دور حاسم لتحقيق النتائج المرجوة وتكاملي بين الخطط، والفاعلين، والتكنولوجيا.<sup>1</sup>

بناء على هذه الافتراضات، تعتبر الإدارة بمنظور التسييرية جوهر التقدم المادي للمجتمعات، ذلك أنها المسير للمال العام من خلال المنظمات والمرافق العمومية، والذي يحتاج لطرق تسيير تسعى لتعظيم فوائد هذه المنظمات بتقليل التكاليف بالدرجة الأولى؛ ومن ناحية أخرى تسعى لتحقيق أهدافها بفعالية وكفاءة.

في سياق الضعف الاقتصادي للقطاع العام ارتبطت أجندة الاقتصاد البيروقراطية السياسية؛ وهنا شهدت التسييرية رواج أفكارها؛ فكانت الحاجة إلى الكفاءة، اقتصاد السوق وآلياته، ثقافة الأعمال. كما يُفترض أن تدعم الحكومات قيم القطاع الخاص والممارسات التجارية ضمن نطاق استراتيجي لتعزيز فعاليتها خاصة من ناحية التكلفة. إذ يُنتظر من المسيرين العاميين تعزيز الأداء التنظيمي، وتحسين الكفاءة، وخفض التكاليف في إطار تنافسي لخلق أفضل النتائج.<sup>2</sup>

### ثانيا: مبادئ التسيير العمومي الجديد<sup>3</sup>

انطلاقا من التأسيس النظري للتسيير العمومي الجديد، والذي اعتمد على كل من المجال الاقتصادي، ومجال التسيير، فإنه لا يمثل نظرية أو مذهبا له مبادئه الخاصة به والفريدة والمتميزة عن غيره، وإنما تميزه يتمثل في دمج مبادئ المجالين المذكورين أعلاه-الاقتصاد والتسيير-؛ وعليه كانت محاولات حصر المبادئ الأساسية لل NPM فيما يلي:

✓ الاهتمام بالأداء في المنظمة العمومية والعمل على تحسينه من خلال تفعيل قواعد المنافسة وتطبيق المساءلة والشفافية.

✓ تقليص حجم الأجهزة الإدارية ومحاولة التخلص من البيروقراطية

✓ تفويض السلطة للمستويات اللامركزية وتشجيع التسيير بالمساهمة، وذلك باعتماد مبدأ المشاركة والتخلي عن المركزية بما يضمن مرونة الاستجابة للتغيرات المفاجئة للمحيط الداخلي والخارجي للمنظمة.

<sup>1</sup> Binod Atreya, **Op-Cit**, P33.

<sup>2</sup> طارق عشور، المرجع السابق، ص 116.

<sup>3</sup> أنظر كل من: فاطمة بوداوي، أحمد بوشنافة، حدود التسيير العمومي الجديد كنموذج لإصلاح للإدارة العامة بالجزائر، (مجلة البديل الاقتصادي، العدد 10، 2020)، الصفحات (11-34)، ص 20-21. و بن عيسى ليلي، التسيير العمومي الجديد المقاربات النظرية والتجارب الواقعية، المرجع السابق، ص 13. وصورية بوطرفة، المرجع السابق، ص 768. ووحشي أمير، وحشي عفاف، المرجع السابق، ص 101. و دوار عبد القادر، قهواجي أمينة، المرجع السابق، ص 227-228.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

- ✓ الفصل بين الوظائف الاستراتيجية (المستوى السياسي) والوظائف العملية (مستوى المصالح الإدارية)
  - ✓ تبني ميكانيزم السوق كبديل للفنيات التقليدية والممارسات البيروقراطية
  - ✓ ضرورة تغيير نظرة الإدارة إلى متلقي الخدمة من مستعمل إلى اعتباره زبونا يجب إرضاءه
  - ✓ تسيير المنظمات على أساس المهام الموكلة إليهم والآفاق التي يتطلع إليها التنظيم والتخلي عن التسيير القائم على القواعد والإجراءات الشكلية والرسومية؛ بمعنى زيادة التركيز على النتائج بدل الطرق الوسائل، أي التركيز على المخرجات أكثر من المدخلات.
  - ✓ التسيير بإرادة تحسين الإيرادات وليس التسيير بمنطق إنفاق الأموال، أي ترشيد الإنفاق العام
  - ✓ إبرام عقود واتفاقيات لتقديم الخدمة العامة بأحسن صورة، مع تفويض السلطة لضمان تحقيق أفضل أداء وأحسن نوعية.
  - ✓ التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل ومحاولة تفاديها وليس من منظور معالجتها بعد حدوثها
  - ✓ إدخال روح التنافس بين مختلف المصالح الإدارية
  - ✓ استعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة في تقديم الخدمة العمومية
- خلاصة ما تقدم أن التسيير العمومي الجديد مجموعة استراتيجيات تسعى إلى تعزيز أداء القطاع العام، من خلال الإدارة اللامركزية، تفويض السلطة، التعاقد، استخدام آليات السوق للمنافسة وخدمة المواطن.<sup>1</sup> كما انه لا يوجد اتفاق كامل وواضح حول مفهومه ومبادئه في الأدبيات الأكاديمية، إلا أن النقطة المشتركة هو الهدف منه ألا وهو جعل الحكومات فعالة ومستجيبة لمتطلبات المواطنين.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث: آفاق التنمية المحلية من خلال التسيير العمومي الجديد

لقد كان ترشيد الإنفاق العام وتقليص حجم الأجهزة الإدارية ومنه الهيكل البيروقراطي من أهم جوانب الإصلاح في البلدان النامية عموما، هدفها الرئيسي هو خفض التكاليف وتحسين الكفاءة في الخدمة العامة.<sup>3</sup> والجزائر هي الأخرى سعت لنفس الهدف، لاسيما مع الأزمات المتتالية لسوق البترول، وهو المورد الأساسي لميزانية

<sup>1</sup> Ben Slimane Najib, Ferradj Tayeb, **Op-Cit**, P231.

<sup>2</sup> Binod Atreya, Anona Armstrong, **A Review of the Criticisms and the Future of New Public Management**, **Op-Cit**, P 06.

<sup>3</sup> Binod Atreya, Anona Armstrong, **Evaluation of applicability of NPM reforms to developing countries: A case from Nepal.** ( Working Paper Series, School of Management, 17/2002), Pages(01-31), P 08.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

الدولة؛ إضافة للقصور التنموي على المستوى الداخلي وهو ما أوجب العمل على إصلاح جماعاتها المحلية بما يضمن تحقيق التنمية محليا بمختلف أبعادها، وبالتالي تحقيق التنمية الوطنية.

وإن كان التسيير العمومي الجديد بمفهومه العام ومبادئه المستوحاة من النظم الاقتصادية والتسييرية من شأنه أن يحقق الهدف الرئيسي للإصلاح في البلدان النامية وبالأخص الجزائر، " فإن نجاحه يتوقف على مدى اهتمام برامج الإصلاح بثقافة وقيم المنظمات العمومية - بصفة عامة-؛ إذ ينبغي تعويض الثقافة البيروقراطية القائمة على جمود القواعد، الترقية بالأقدمية، والمساواة في التعويضات... إلخ، بثقافة تسييرية قائمة على الإبداع والمبادرة، التركيز على الأداء، والتعويض استنادا للنتائج المحققة..."<sup>1</sup>

وتظهر نتائج الإصلاحات الإدارية بشكل جلي من خلال المنظمات العمومية الأقرب للمواطن، والمتمثلة في الجماعات الإقليمية، وقد عرفت هذه الأخيرة في الجزائر عديد الإصلاحات منذ الاستقلال، كما تم بيانه سابقا.<sup>2</sup> كما تتطلع لمشروع إصلاحي جديد للجماعات المحلية-المشاريع التمهيديّة لقانوني البلدية والولاية-. وهو ما سيتم التركيز عليه لدراسة آفاق تطبيق التسيير العمومي الجديد في كل من البلدية والولاية، مع الإشارة لمدى تكريسه في القوانين المحلية الحالية (10-11 و 07-12).

أمام تعثر التنمية المحلية في مختلف الإصلاحات السابقة، وكون مقارنة التسيير العمومي الجديد نهج إصلاحي ومطلب عالمي من شأنه إعطاء دفعة أقوى للتنمية على المستوى المحلي، سنبحث في هذا المطلب حدود تطبيق NPM من خلال تكريس أهم مبادئه على النحو التالي:

- تفعيل مبدأ اللامركزية: تمثل البلدية قاعدة اللامركزية وقد أُسندت لها عديد الصلاحيات في هذا الإطار، في المقابل يواجه هذا الإطار عديد العقبات التي تقلص حجمه، والمتجسدة في الرقابة المفروضة على هيئات البلدية، وخاصة المنتخبة. أما لامركزية الولاية فنجدها فقط من خلال مجلسها الشعبي المنتخب، ويخضع هو الآخر لرقابة شكّلت حدودا ضيقة لأعماله وحتى على أعضائه. الأمر الذي يُفقد الجماعات المحلية مرونة الاستجابة لمختلف التغيرات التي يمكن أن تواجهها.

على العموم، سبق التطرق لموضوع اللامركزية في الجزائر وتوصلنا لضعفه دستوريا وكذا عبر مختلف الإصلاحات الإدارية للجماعات المحلية، في مقابل التعزيز المستمر لهيمنة هيئات عدم التركيز بتفويض من السلطة

<sup>1</sup> بوطالب أوسامة، متطلبات تبي التسيير العمومي الجديد من أجل تفعيل التنمية المحلية في الجزائر، (المجلة الجزائرية للأبحاث الاقتصادية والمالية، المجلد 05، العدد 02، 2022)، الصفحات (70-91)، ص 85.

<sup>2</sup> ارجع للفصل الأول، المبحث الثالث، المطلب الثاني: الإصلاحات الإدارية في الجزائر. في هذه الدراسة

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

المركزية. ولم تكن المشاريع التمهيديّة محل الدراسة بأفضل من سابقها في هذا الإطار؛ وبالتالي تفتقد هذه الأخيرة لأحد أهم مبادئ التسيير العمومي الجديد.

- ترشيد الإنفاق: يعتبر ترشيد النفقات من أهم مبادئ NPM المستخلصة من أفكار التسييرية، وهو ما لم يتم التطرق له في قوانين الجماعات المحلية السارية المفعول، في حين نجد لها ذكرا موجزا في المشاريع التمهيديّة لهذه القوانين.<sup>1</sup> وهذا لنظرا لارتفاع المطرد للنفقات العمومية المحلية دون تحقيق نتائج تذكر، أو توازي نسبة هذا الإنفاق؛ بالأخص مع الأزمات التي تعرفها السوق النفطية وما ينتج عنها من تراجع لعائدات الجباية البترولية للجزائر، هذا من جهة، ومن جهة ثانية محاولة لمواكبة التغيرات العالمية ومطالب تدويل NPM خاصة من قبل المؤسسات الاقتصادية العالمية.

- الاهتمام بالأداء: ويتعلق بتفعيل قواعد المنافسة والشفافية والمساءلة من أجل تحسين أداء الجماعات المحلية، وقد تضمنت قوانين هذه الأخيرة بعض المواد التي تكرس الشفافية والمساءلة على المستويين البلدية والولائي، لكن غياب مسألة إلزامية العمل بها جعلها بعيدة عن التجسيد الفعلي لها؛ وهو ما رأيناه سابقا في مطلب الديمقراطية التشاركية. وما أضافته المشاريع قيد الدراسة بخصوص المساءلة هو إنشاء الوكالة الوطنية للتدقيق وتقييم التسيير للجماعات المحلية-المذكورة سلفا-، إلا أنه لم يُحدد كيفية تنظيمها وتسييرها. غير أن ذلك لا يضمن أن ترقى لفرض تفعيلها على المستوى العملي لهذه الجماعات.

- تقليص حجم الهياكل الإدارية: مما يغلغل الممارسات البيروقراطية في المنظمات العمومية بشكل عام هو ضخامة أجهزتها الإدارية؛ إذ تعمل على تعقيد العمل والبطء في الإنجاز، إضافة لعدم وضوح مهام مصالحها لاسيما بوجود التنظيم الهرمي لتسيير هذه المنظمات. وهو ما عملت المشاريع التمهيديّة محل الدراسة على تكريسه من خلال إنشاء كل من المدينة والحاضرة الكبرى، ناهيك عن وجود الدائرة والمقاطعة الإدارية وكلها بمهام متشابهة ومتداخلة في مستوى أكبر من البلدية وأقل من الولاية. وعلى النقيض من ذلك وجب على البلدية محاربة كل أشكال البيروقراطية في ظل هذا التنظيم الهيكلي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> من المشروع التمهيدي لقانون البلدية: المادة 88: "يضمن رئيس المجلس الشعبي البلدي .... ويلتزم بتحسين وترشيد تسيير أموال وأملاك البلدية ....."، ومن المشروع التمهيدي لقانون الولاية: المادة 207: "تلتزم الولاية باللجوء إلى طرق وأنظمة التسيير، لاسيما في مجال: ..... الاستعمال الأمثل للموارد وتأمينها، ترشيد النفقات والتحكم في التكاليف....."

<sup>2</sup> المادة 06: تقوم البلدية على مبادئ الاستمرارية ..... تعمل البلدية على نبذ ومكافحة كل أشكال البيروقراطية والتماطل في أداء الخدمة العمومية. من المشروع التمهيدي لقانون البلدية.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

وعليه يتوجب على الدولة وضع هيكلية علمية متوافقة مع الأهداف التنموية للجماعات المحلية، وإعادة النظر في آليات تشكيل هيكل تنظيمي أكثر تطوراً من التنظيم الهرمي العمودي التقليدي؛ وهو ما من شأنه أن يضمن لامركزية أكثر لجماعاتها الإقليمية وتحقيق التناسق بين مختلف مهامها.<sup>1</sup>

– إبرام العقود والاتفاقيات: يتجسد هذا المبدأ في قانوني البلدية والولاية المعمول بهما حالياً، وفي مشاريعهما التمهيديّة أيضاً؛ إذ نجد إسقاطاً لكل من نظرية الوكالة وتكاليف الصفقات من خلال المزايدات والمناقصات والصفقات، وإنشاء المصالح العمومية من أجل تسيير المرافق العامة، وقد تم التفصيل في هذه الجزئية في الفصل السابق.

– استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة: حُصر استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة في القانونين 11-10 و 07-12 في إعلام المواطنين بأعمال المجالس المحلية المنتخبة على النحو الذي تم ذكره مسبقاً. وإضافة لذلك، تحاول مشاريع هذه القوانين تضمين الوسائل التكنولوجية الحديثة لتسيير الجماعات المحلية خاصة مشروع قانون الولاية.<sup>2</sup>

على صعيد آخر، اهتم برنامج الجزائر الإلكترونيّة 2013 بعصرنة الجماعات المحلية لتحسين ظروف حياة المواطنين، عن طريق إلزامية ديمومة الخدمة العمومية، مع ضمان النجاعة والجودة في الخدمة المقدمة، والتركيز على مفهوم الخدمة الجواريّة.<sup>3</sup> حيث بدأ الإصلاح بالأرشفة الرقمية لسجلات الحالة المدنية، بغرض تقديم خدمة إلكترونية للمواطن عند طلبه للوثائق المتعلقة بالحالة المدنية، ورافق ذلك إصدار جواز السفر وبطاقة التعريف البيومتريين، وصولاً لإصدار رخصة السياقة والبطاقة الرمادية البيومترية.<sup>4</sup>

اختلف الباحثين في تحديد مبادئ التسيير العمومي الجديد، وحاولنا إسقاط بعض منها على قوانين الجماعات المحلية، مع التركيز على تجسيده في المشاريع التمهيديّة لقانوني البلدية والولاية باعتبارها –المشاريع– إصلاح يمكن

<sup>1</sup> سليمة مراح، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، (مذكرة ماجستير في القانون، فرع: الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001/200)، ص 187.

<sup>2</sup> المادة 207: " تلزم الولاية باللجوء إلى طرق وأنظمة التسيير، لاسيما في مجال: ..... استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال لاسيما قصد رقمنة الوثائق." والمادة 121: " في إطار التدابير المتخذة من طرف الحكومة، يتخذ الوالي التدابير الضرورية لتسهيل وتبسيط وتخفيف الإجراءات الإدارية، وترقية كل عمل يهدف إلى عصرنة الإدارة المحلية. يضمن ترقية و استعمال التكنولوجيات الجديدة في مجال الاتصال و تسيير المصالح الإدارية." من المشروع التمهيدي لقانون الولاية

<sup>3</sup> أحمد بوشارب، أحمد بن يوسف، كترية بن غالية، المرجع السابق، ص 105.

<sup>4</sup> فاطمة بوداوي، أحمد بوشنافة، المرجع السابق، ص 24. وللمزيد من التفاصيل أنظر: راشدة موساوي، إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ما بين الواقع والتحديات –دراسة حالة بلدية بسكرة–، ( أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الدكتوراه ل-م-د، شعبة العلوم السياسية – تخصص السياسات العامة والخدمة العمومية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر –الوادي 2020-2021)، ص ( 181-192).

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

أن يوضح آفاق التنمية على المستوى المحلي. وما يجب الانتباه له حدود تطبيقه في الإدارة العمومية الجزائرية عامة من منطلق التأثير البيئي والاختلاف بين البيئات التي أنشئ فيها، والبيئات المستوردة له.<sup>1</sup>

### المبحث الثالث: الحكم الراشد

مع تراجع السياسات التنموية السابقة وعجزها عن التكيف مع مختلف المستجدات تعاضم الاهتمام بالحكم الراشد من طرف الدول والمنظمات الدولية والإقليمية وكذا من طرف الباحثين باختلاف توجهاتهم. فانصب الاهتمام بمهية الحكم الراشد من مفهوم ومؤشرات ومبادئ وآليات يمكن أن تضمن تجسيده وخروجه من إطاره النظري إلى أرض الواقع.

وفي إطار السعي لتفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية كان اهتمام الدولة الجزائرية بالحكم الراشد من خلال الإصلاح الإداري الجديد والمتجسد في المشاريع التمهيدية المتعلقة بقوانين الجماعات المحلية. ولمعرفة مدى تكريس هذه الأخيرة للحكم الراشد وجب توضيح مفهومه ومؤشراته (المطلب الأول) والتطرق لآليات تجسيده على المستوى المحلي (المطلب الثاني) ليتسنى لنا إسقاطه على هذه المشاريع (المطلب الثالث)

### المطلب الأول: الحكم الراشد؛ المفهوم والمعايير

#### أولاً: نشأة الحكم الراشد<sup>2</sup>

شهد العالم منذ حوالي خمسين عاما تغيرات اقتصادية ومؤسسية كالإقليمية، اللامركزية، العولمة،... إلخ؛ مما جعل الحدود الإقليمية تتلاشى. وإن كان الإقليم فضاء مادي محدود بعدة معايير (جغرافية، إدارية، بشرية، اقتصادية، تاريخية، وغيرها)، فقد أصبح وحدة أساسية يجب أن تبدأ فيها التنمية لكي تتوسع وتصل إلى باقي أنحاء البلاد، وبالتالي فإن تنمية الأقاليم، أو حتى بقائها يعتمد إلى حد كبير على قدرتها على التكيف والإبداع في سياق

<sup>1</sup> لمزيد من التفاصيل حول حدود تطبيق التسيير العمومي في الجزائر أنظر: بن نعم عبد اللطيف، المرجع السابق. وفاطمة بوداوي، أحمد بوشنافة، المرجع السابق، ص 27 وما يليها.

<sup>2</sup> لتفاصيل أكثر حول سياقات الحكم الراشد وخلفياته أنظر: بروسي رضوان، الديمقراطية والحكم الراشد في إفريقيا: دراسة في المداخل النظرية، الآليات والعمليات، ومؤشرات قياس نوعية الحكم، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر - باتنة، 2008/2009).

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

العولمة. إذ لم يعد المحلي في معزل عن العالمي، وهذا الواقع يعني أن السياسات التنموية المعتمدة محليا تتأثر بالمستوى العالمي.<sup>1</sup>

بالتوازي مع هذه التغيرات أدى توالي الأزمات الاقتصادية العالمية إلى ضعف المؤسسات، نقص الشفافية، غياب المساءلة، فشل تسيير المال العام، وانتشار الفساد بكل مظاهره.<sup>2</sup> وقد طالت هذه الأوضاع وما نتج عنها فيما بعد مختلف دول العالم، وتأثير أكبر الدول النامية.

هذا الواقع الدولي استدعى البحث عن أنماط تسييرية لتفادي هذه الأزمات من جهة، ومجارة السياق العالمي للتغيرات الاقتصادية والمؤسسية من جهة ثانية. حيث ظهرت بوادر هذا البحث من خلال " دعوة المنظمات المالية الدولية لترشيد استخدام الموارد المالية وحسن استغلالها، مع مواجهة الفساد؛ وذلك بطرح رؤية إستراتيجية لإصلاح إدارة الدولة (الإدارة العامة) باعتبار أن الإدارة هي مرتكز تفعيل التنمية"<sup>3</sup> فكان الهدف إيجاد نموذج لتسيير شؤون الحكم - بشكل عام - على كافة المستويات (العالمي، الوطني، المحلي)

أسفرت النقاشات عن طرح نماذج من شأنها المساهمة في تحقيق التنمية باعتبارها هدف كل إصلاح وبما تتضمنه من مفاهيم المشاركة، الشفافية، التطور، الاستدامة،... إلخ. فكانت مقارنة الديمقراطية التشاركية، ومقاربة التسيير العمومي الجديد. ليُدمج كل ذلك في مفهوم " الحوكمة " والتي تمثل ترشيد الحكم، فإذا ما عُدنا إلى المبحثين السابقين سنجد تداخلا كبيرا بينهما، نظرا لعدد المبادئ المشتركة (المشاركة، اللامركزية، الشراكة مع القطاع الخاص... وغيرها)؛ وهو ما تشتمل عليه مقارنة الحكم الراشد.

فالحكم كمقاربة للتنمية يعكس التطورات الحاصلة في الحقل المعرفية المختلفة المهتمة بمجال التنمية خصوصا ما تعلق منها بدور العوامل السياسية والمؤسسية في العملية التنموية، إذ يتم رسم الاستراتيجيات والإصلاحات في الجوانب السياسية والإدارية والاقتصادية المتعلقة بمفهوم الحكم الراشد اعتمادا على هذه التطورات.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Haderbache Ouiza, **Gouvernance Territoriale et Développement Local: Cas des zones aménagement ( La zone d'activité TAHARACHT d'akbou de la wilaya de Béjaia)**, ( Recherches et Etudes en Développement. N°04, Juin 2016). Pages (39-64). P P 39 - 49

<sup>2</sup> Jacques Fissette et Marc Raffinot, **Gouvernance et appropriation locale du développement .Au-delà des modèles importés**. Les Presses de L'Université d'Ottawa, 2010. P02.

<sup>3</sup> شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر -دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص: نقود ومالية، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2011-2012)، ص(3-5).

<sup>4</sup> بروسى رضوان، المرجع السابق، ص05.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

وإن كان الحكم الراشد يعتبر مفهوماً غريباً المنشأ، إلا أنه تطبيقه كان قبل ذلك؛ فلقد أثبت التاريخ ممارسته خلال فترة الخلفاء الراشدين، حيث كانت إدارة الحكم على أساس الرشادة والصلاح وصيانة الحقوق واحترام كرامة الإنسان وغيرها من المبادئ الأساسية للإسلام؛ ومن ذلك نذكر الخليفة الإمام علي بن أبي طالب (عليه السلام) في توصيته للملك الأشتر عند توليه الحكم على مصر بقوله: ( وَأَشْعِرْ قَلْبَكَ الرَّحْمَةَ لِلرَّعِيَّةِ، وَالْحُبَّةَ لَهُمْ، وَاللِّطْفَ بِهِمْ، وَلَا تَكُونَنَّ عَلَيْهِمْ سَبْعًا ضَارِيًّا تَغْتَنَّمُ أَكْلَهُمْ، فَإِنَّهُمْ صِنْفَانِ: إِمَّا أَخٌ لَكَ فِي الدِّينِ، أَوْ نَظِيرٌ لَكَ فِي الْخَلْقِ ).<sup>1</sup>

### ثانياً: مفهوم الحكم الراشد

تطرح مفاهيم العلوم الاجتماعية المترجمة إلى اللغة العربية سواء من اللغة الإنجليزية أو الفرنسية عدة إشكاليات؛ إذ لا يوجد اتفاق على ترجمة واحدة. ومن هذه المفاهيم مفهوم Governance والذي أُعطيت له عديد الترجمات منها: الحاكمة، الحوكمة، الحاكمية، الحوكمة، الحاكمية، إدارة الحكم، الإدارة المجتمعية... الخ؛<sup>2</sup> كما نجد في بعض الكتابات استعمال مصطلحات أخرى: كالحكم الراشد، الحكم الرشيد، الحكم الجيد، الحكم السليم، والحكم الصالح.

وفي اللغة العربية نجد معنى الحُكْم يدل على العلم العميق بالقواعد القانونية وتفسيرها، أي أن معيار الحكم هو تفسير وتطبيق القواعد القانونية، كما يُشير مدلول الحُكْم إلى الحِكْمَة بمعنى معرفة أفضل الأشياء بأفضل العلوم، أو معرفة الخير والعمل به. أما الحكومة والمستعملة حالياً بمعنى الهيئة الحاكمة، فهي تعني مواجهة الظلم وإقامة العدل. في ذات السياق نجد ترجمات أخرى منها كتاب الماوردي<sup>3</sup> "الأحكام السلطانية والولايات الدينية"، وعبارة "إدارة شؤون الدولة والمجتمع" والتي تبنتها العديد من مراكز البحث كمركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> سيف ضياء دعير، التنمية المستدامة وبناء المجتمع الأمني (نماذج مختارة) فينتام-رواندا-تشيلي، (رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم السياسية، قسم النظم السياسية والسياسات العامة، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العراق، 2021)، ص56. وللמיד حول الحكم الراشد في الإسلام أنظر: محمود عبانبة، الحوكمة الرشيدة في النظام السياسي الإسلامي لدولة المدينة الأولى، (مجلة الحجاز العالمية المحكّمة للدراسات الإسلامية والعربية، العدد 10، فبراير 2015)، الصفحات (35-117).

<sup>2</sup> سايح بوزيد، المرجع السابق، ص124.

<sup>3</sup> هو أبو الحسن علي بن حبيب البصري الماوردي، ولد سنة 972 ميلادية، 364 هجرية؛ بالبصرة، العراق. أكبر قضاة في أواخر الدولة العباسية، ألف في فقه الشافعية موسعة ضخمة في أكثر من عشرين جزء. عمل في مجال الفقه، علم التفسير، وعلم الكلام. أبرز أعماله الأحكام السلطانية والولايات الدينية، أدب الدنيا والدين، سياسة أعلام النبوة. توفي في 27 ماي 1058 ببغداد، العراق. أنظر: <https://ar.m.wikipedia.org/wiki/> أطلع عليه 2023/08/31 على الساعة 12:35

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

ويرى المفكر العربي عابد الجابري<sup>2</sup> أن ترجمة "Governance" إلى العربية غير ممكن، لذا يقترح نطق وكتابة الكلمة باللغة العربية (كفرننس) كما هي في اللغات الأجنبية، على غرار كلمة الليبرالية والديمقراطية مثلا.<sup>3</sup> تعددت ترجمات مفهوم "Governance"، إلا أنها مفهومها العام يدل على تسيير شؤون الدولة وعلاقتها من جميع الأطراف، بما تقتضيه المصلحة العامة وفق مبادئ معينة سنأتي على ذكرها لاحقا. من بين الترجمات المتعددة التي تم ذكرها نستعين في دراستنا هذه بمصطلح الحكم الراشد نظرا لانتشاره بشكل واسع واستعماله في أغلب البحوث الأكاديمية. أضف إلى ذلك، كشفت النقاشات التي جرت حوله عن مفاهيم متعددة، وحتى متناقضة في بعض الأحيان؛ إلى أن حُسم النقاش باستعمال مصطلح "الحكم الراشد" من قبل المنظمات الدولية الكبرى (صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، وما إلى ذلك).<sup>4</sup> حيث طُرح مفهوم الحكم الراشد Governance من قبل البنك الدولي في تقرير له حول تصور للتنمية المستدامة في إفريقيا جنوب الصحراء سنة 1989، لتتوسع الفكرة بعدها وتصبح ضمن اهتمامات واستراتيجيات مختلف مؤسسات ووكالات التنمية الدولية في إطار مساعدات التنمية.<sup>5</sup> وكما تعددت ترجمات المفهوم فقد تعددت تعريفاته كذلك، والتي ندرج البعض منها بما يسمح بفهمه بصورته العامة والأشمل لأهم مبادئه، ليتسنى لنا البحث في مدى إمكانية تطبيقه في الجزائر وبالضبط على مستوى الجماعات المحلية.

<sup>1</sup> أزروال يوسف، الحكم الراشد بين الأسس النظرية وآليات التطبيق، دراسة في واقع التجربة الجزائرية، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع: التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر-باتنة، 2009/2008)، ص 10-11.

<sup>2</sup> محمد عابد الجابري ولد في 27 ديسمبر 1935، مفكر وفيلسوف مغربي، له 30 مؤلفا في قضايا الفكر المعاصر، أبرزها "نقد العقل العربي" والذي تمت ترجمته إلى عدة لغات؛ وهو أحد أكبر المتخصصين في ابن رشد. توفي في 03 ماي 2010 بالدار البيضاء، المغرب. أنظر:

<https://ar.m.wikipedia.org/wiki/> أطلع عليه 2023/08/31 على الساعة 13:00

<sup>3</sup> يوسف علاء الدين، ونوغي نبيل، الحكامة المحلية: قراءة في المضامين النظرية للمفهوم، (المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد 04، ديسمبر 2017)، الصفحات (489-501)، ص 490.

<sup>4</sup> Linda Gardinal, Caroline Andrew, **La démocratie à l'épreuve de la gouvernance**, Université d'Ottawa, 2001, P104.

<sup>5</sup> سيف ضياء دعير، المرجع السابق، ص 54.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

عرفه البنك الدولي بأنه " أسلوب ممارسة القوة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية." وهو بهذا التعريف يقترب من تعريف " دافيد استون " لعلم السياسة على أنه "توزيع سلطوي للقيم؛ إذ يشتمل كلا التعريفين على ممارسة السلطة أو القوة في توزيع القيم.<sup>1</sup>

ويُعرف أيضا على أنه " مختلف الطرق والأساليب الجديدة التي يقوم بها الأفراد والمؤسسات العمومية لتسيير أعمالهم تسييرا فعالا مستمرا؛ يركز على التنسيق والتعاون للتوفيق بين المصالح المختلفة."<sup>2</sup> وهو " ممارسة السلطة السياسية، الاقتصادية والإدارية لتسيير شؤون الدولة على كل المستويات، وهذا يشمل الآليات والهيئات القانونية ومختلف الإجراءات التي تسمح للمواطنين بممارسة حقوقهم والخضوع لواجباتهم وحل نزاعاتهم."<sup>3</sup>

تشير هذه التعاريف إلى كيفية إدارة وتسيير شؤون الحكم (بشكل عام)، ويتعلق هذا التسيير بالأساس باستغلال الموارد المتاحة على كافة الأصعدة، وفق مبادئ تسمح بمشاركة كافة الأطراف المؤثرة والمتأثرة بالقرارات المتخذة مع إمكانية المساءلة والمحاسبة بما يحقق الشفافية. ونظرا لشمولية هذه المبادئ، فإن تطبيق الحكم الراشد لا ينحصر في الدول فقط، إذ يشمل المنظمات العالمية والوطنية باختلاف أنواعها (سياسية، اقتصادية، إدارية، القطاع الخاص،...)، ومن ذلك المستويات المحلية للدولة؛ الولايات والبلديات. وهذه الأخيرة هي ما سيتم التركيز عليه لدراسة الحكم الراشد، بحكم أن ما يعيننا في هذه الدراسة هو الجماعات المحلية. وعليه يمكن تعريف الحكم الراشد المحلي (نجده في عديد الكتابات بمفهوم الحوكمة المحلية) على أنه " عملية صياغة جميع الممارسات والترتيبات المؤسسية بين الجهات الفاعلة القريبة جغرافيا من أجل حل مشكلة أو تنفيذ مشروع تنموي " حيث يتم اعتماد الرؤية الإقليمية للحكم من قبل الجهات الفاعلة القريبة إقليميا بهدف تحقيق عملية تنموية ناجحة، مع التأكيد على أهمية المبادرة.<sup>4</sup> وهذا على أساس أن الفاعل المحلي أقرب ما يكون لتحقيق تنمية إقليمه بصفته هدف ووسيلة التنمية المحلية، فهو الأدرى بمتطلبات المستويات المحلية والأجدر بالمشاركة في تحقيقها.

<sup>1</sup> أزروال يوسف، المرجع السابق، ص28.

<sup>2</sup> عيشة علة، وآخرون، الحكم الراشد في ظل الأداء الإداري وتحقيق التنمية المستدامة في بعض البلديات - دراسة ميدانية بالجللفة والأغواط-، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 1، العدد 9، 2018، عدد الصفحات (255 - 175)، ص258.

<sup>3</sup> سايح بوزيد، المرجع السابق، ص 124-125.

<sup>4</sup> Haderbache Ouiza, **Op-Cit**, P42.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

أدى توسع الدولة والتنظيم الكلاسيكي لها إلى العجز عن الإشراف الكامل وتأدية كل مهام التنمية، لذا دعت الضرورة إلى إيجاد نظام لتدارك هذا العجز وتحقيق نتائج أفضل للدولة ومواطنيها. فبرزت سلطة الحكم الراشد والحكم الراشد المحلي ووزعت الأدوار وفق منظور جديد بين الدولة والجماعات المحلية، بحيث تُعطى الأولوية لتفعيل مفهوم ودور الحكم المحلي الراشد.<sup>1</sup>

من هذا المنطلق، يكون الحكم الراشد المحلي من المفاهيم التي تؤكد على ضرورة الانتقال من فكرة الإدارة بمفهومها العام والإدارة المحلية بالأخص من الحالة التقليدية إلى حالة أكثر تفاعلا وتكاملا من تحقيق الجودة المطلوبة؛ خاصة أمام الأزمات الاقتصادية أين يقل حجم التخصيصات والموارد المالية الموجهة للبرامج التنموية على المستويات المحلية.<sup>2</sup>

فعلى ضوء الواقع التنموي للجماعات المحلية المتسم بالعجز المالي من جهة، وغياب الرشادة في تسيير الموارد المتاحة من جهة أخرى؛ يعتبر الحكم الراشد المحلي طريق النجاة لضمان التسيير الفعال والكفاء وتحقيق الدور التنموي للجماعات المحلية، بما يتضمنه من معايير كفيلة بنجاعة أدائها.

### ثالثا: معايير الحكم الراشد

ينطلق الحكم الراشد ومنه الحكم الراشد المحلي من معايير تُحدد معالمه؛ وهي على النحو التالي:

• **المشاركة (Participation):** تمثل أحد الجوانب الأساسية للحكم الراشد، وتتنوع أساليب المشاركة فقد تكون فردية بشكل مباشر أو من خلال هيئات رسمية أو ممثلين شرعيين؛ وهي تهدف إلى سد الثغرات في الديمقراطية التمثيلية، حيث أنها تسعى لمنح حرية التعبير لجميع الجهات الفاعلة دون أي استثناء.<sup>3</sup> وهو ما اصطلح عليه بالديمقراطية التشاركية؛ وقد تم التطرق لها بشيء من التفصيل سابقا. وبهذا تكون مقارنة الديمقراطية التشاركية مما يشتمل عليه الحكم الراشد.

• **الشفافية (Transparency):** وتتعلم بمدى السماح بتدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي، وهو ما من شأنه توفير فرصة تقييم فعالية الأجهزة المحلية.<sup>4</sup> ولا تمثل هذه

<sup>1</sup> بن ورزق هشام، تطبيقات مقارنة الحوكمة الرشيدة على مستوى الجماعات المحلية، (المجلة الجزائرية للأبحاث والدراسات، المجلد 04، العدد 03، جويلية 2021)، الصفحات (245-254)، ص 247.

<sup>2</sup> حامدي معمر، محبوبي مجّد، إسهامات الحوكمة الجماعات المحلية في التنمية المحلية، (المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، 2022)، الصفحات (1894-1914)، ص 1897.

<sup>3</sup> Haderbache Ouiza, **Op-Cit**, P44.

<sup>4</sup> يوسف علاء الدين، ونوغي نبيل، المرجع السابق، ص 498.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

المعلومات حصيلة أعمال الجماعات المحلية فقط، فتحقيق مبدأ الشفافية ينطلق من تبيان أسباب اتخاذ القرار. الوضع الذي ما يتطلب إطار قانوني مُلزم بذلك؛ وهو مما تم التطرق له في المبحثين السابقين.

• **المساءلة (Accountability):** وتكون بوضع آليات قانونية تُخضع صانع القرار المحلي للمساءلة من قبل المواطنين وكل طرف له علاقة.<sup>1</sup> كما ترتبط من ناحية أخرى بوعي المواطن بهذا الحق.

• **الاستجابة (Responsiveness):** وتمثل في سرعة ومدى تحقيق مطالب المواطنين، انطلاقاً من مشاركتهم في صنع القرار بشفافية؛ أي أنها تتعلق " بقدرة الأجهزة المحلية على قراءة وفهم متطلبات البيئة المحيطة بها والاستجابة بتجسيدها وبسرعة على أرض الواقع."<sup>2</sup> ولا يجب أن يُخل شرط السرعة في الاستجابة بفعالية المطالب المحققة. كما يمكن أن تصل الاستجابة للتنبؤ بالاحتياجات قبل المطالبة بها.

• **الفعالية والكفاءة (Effectiveness & Efficiency):** يُقصد بها قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد المتاحة إلى مشاريع تنموية تلي احتياجات الساكنة المحلية؛ وتعبّر عن أولوياتهم مع تحقيق أفضل النتائج والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.<sup>3</sup> ويتمحور هذا المعيار بكفاءة المورد البشري كونه المسؤول عن كيفية استغلال ما هو متاح لتقديم أفضل ما يمكن؛ وهو ما تفتقر له الأجهزة المحلية عموماً لاسيما في الجزائر- حسب ما تطرقنا له سابقاً-

• **الرؤية الإستراتيجية (Strategic Vision):** وتُبنى الرؤية الإستراتيجية على معطيات وحقائق سوسيو اقتصادية واجتماعية وثقافية تعكس الواقع، وتسعى إلى تحسين أوضاع السكان.<sup>4</sup> وهي ما يضمن سرعة وفعالية الاستجابة، وبالتالي الحصول على رضی ودعم المواطنين.

• **اتجاه الإجماع (Consensus Orientation):** تتعدد التطلعات ووجهات النظر بتعدد الجهات الفاعلة في الإقليم مما يُوجب تقارب بين المطالب المراد تحقيقها، لذا من المهم التوصل إلى توافق في الآراء حول ما هو أكثر فائدة لمختلف الفاعلين محلياً، مع ضرورة تحديد الوسائل والإجراءات المتبعة لتحقيق هذه المطالب.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> أنظر كل من : عبد القادر بودي، عبد الصمد بودي، الحكم الراشد كآلية لتفعيل تسيير الجماعات المحلية من أجل تنمية محلية مستدامة في الجزائر، (مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد 01، د.س.ن)، الصفحات(225-248)، ص 235. وبن ورزق هشام، المرجع السابق، ص 251.

<sup>2</sup> Linda Gardinal, Caroline Andrew, Op-Cit, P23.

<sup>3</sup> أنظر كل من : عبد القادر بودي، عبد الصمد بودي، المرجع السابق، ص 236. وبن ورزق هشام، المرجع السابق، ص 251.

<sup>4</sup> يوسف علاء الدين، ونوغي نبيل، المرجع السابق، ص 498.

<sup>5</sup> Haderbache Ouiza, Op-Cit, P44.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

• حكم القانون (Rule of Law): حيث يحدد حقوق وواجبات كل طرف، ويوفر الحماية للجميع. فالحكم الراشد يستدعي توفير الإطار التشريعي والتنظيمي للعملية التنموية من قبل الدولة، مما يمكنها من التغلغل في بنية المجتمع، والتأثير في مختلف العلاقات عن طريق الاحتكام للقانون.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: آليات ومؤشرات قياس الحكم الراشد

#### أولاً: آليات الحكم الراشد

بناء على معايير الحكم الراشد فإن تجسيده في نطاقه المحلي يعتمد على مجموعة آليات تعمل على تحسين إدارة الحكم؛ ومنه تحقيق التنمية المحلية، ويمكن إجمال هذه الآليات فيما يلي:

#### 1/ تقوية وتوسيع اللامركزية الإدارية

أصبحت اللامركزية مرادف مرتبط بإصلاح القطاع العام في البلدان النامية، والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية.<sup>2</sup> إذ تعتبر شكل من أشكال وجود السلطة فهي تعبر عن نمط الحكم القائم، ونمط العلاقات القائمة بين الدولة والمجتمع. ويساعد تبني الخيار اللامركزي على تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، لذا اتخذته عديد الدول -لاسيما الدول النامية- هدفاً من أجل بناء قدرتها الإدارية والمؤسسية، ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن إدارة الحكم الراشد تستوجب مشاركة مختلف الفاعلين من دولة ومجتمع مدني وقطاع خاص؛ بما يعمل على توسيع اللامركزية، ذلك أن إدارة الحكم اللامركزي تخلق فرصاً أكثر لمشاركة السكان وإسهامهم، فمن دون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكم المحلي من تحقيق التنمية المحلية.<sup>3</sup>

تتمثل أهمية هذا النظام انطلاقاً من الحاجة حرية سياسية فعلية وحرية اتخاذ القرار على المستوى المحلي، كما تستجيب لتوسع التنظيم الجغرافي للدولة. وتساهم اللامركزية استقرار النظام السياسي ونجاح العمل التنموي؛ وتعتبر

<sup>1</sup> دحو جبالي، حوكمة إدارة الجماعات المحلية -قراءة في المبادرات والتحديات-، (المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية، العدد 14، جوان 2020)، الصفحات (179-208)، ص 187.

<sup>2</sup> Christopher J. Rees & Farhad Hossain, **Perspectives on Decentralization and Local Governance in Developing and Transitional Countries**, (International Journal of Public Administration, 20/10/2010), Pages(581-587), P581.

<sup>3</sup> فؤاد غضبان، المرجع السابق، ص 241.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

الوسيلة المثالية لتفعيل قنوات الاتصال بين المواطن ومراكز صنع وتنفيذ القرار. الأمر الذي يقضي بضرورة خلق شكل تنظيمي ملائم من أجل توزيع الأدوار بين مختلف الفاعلين وشتى المستويات<sup>1</sup> وتتضمن شروط نجاح اللامركزية وجود حكومة وطنية قوية من أجل دعم وتوجيه عملية تفويض الاختصاصات ونقلها إلى السلطات المحلية سياسيا وماليا، مع وجوب تهيئة قاعدة للموارد المالية لضمان سلامة واستمرارية العمل على المستوى المحلي من جهة، ووضع السلطة المحلية موضع المساءلة بخصوص الأهداف الواجبة التحقيق من جهة أخرى. كما يتوقف نجاح الإصلاح اللامركزي على توفر سياسات وطنية شاملة ومتكاملة، وأطر تشريعية وتنظيمية فعالة.<sup>2</sup>

تأسيسا على ذلك، فإن نجاح عملية تقوية وتوسيع اللامركزية يحتاج جهود متبادلة وفق أطر تشريعية وتنظيمية واضحة تُحدد لكل طرف ما له وما عليه، فمن ناحية السلطة المركزية يتطلب الأمر إرادة سياسية حقيقية في تفويض الاختصاص، في مقابل سعي السلطات اللامركزية لإثبات جداتها واستحقاقها لهذا التفويض بإشراك كل أطراف العملية التنموية في نطاقها الإقليمي.

### 2/ مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية

ترتبط آلية تقوية وتوسيع اللامركزية بمشاركة المواطن في تسيير الشأن المحلي، فمن شروط هذا التوسيع أن تشمل مشاركة المواطن وبكل الطرق الممكنة والتي تمثل آليات الديمقراطية التشاركية المذكورة فيما سبق. " وسواء كانت هذه المشاركة عن طريق الممثلين المنتخبين أو عن طريق المجتمع المدني، أو المجتمع السياسي، أو غيرها من الطرق، فهي تعتبر شرط أساسي لدفع عجلة التنمية المحلية من خلال توفير قنوات الاتصال بينه-المواطن- وبين سلطته المحلية ومنه السلطة المركزية."<sup>3</sup>

وقد عرف مفهوم المشاركة خلال السنوات الأخيرة توسعا لدرجة اعتباره إستراتيجية شاملة للتنمية تركز على فعالية دور المواطن في مختلف المجالات؛ من هذا المنطلق، يتضح أن مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية شرط أساسي في دفع عجلة التنمية المحلية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> نضيرة دوبابي، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة: أبي بكر بلقايد-تلمسان، 2010/2009)، ص 148-149.

<sup>2</sup> تقرير الأمانة العامة، الدور الهام الذي تطلع به الإدارة العامة والحكم الرشيد في مجال تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية: تنمية القدرات المؤسسية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الأمم المتحدة، 13 ماي 2002، ص 13.

<sup>3</sup> يوسف علاء الدين، ونوغي نبيل، المرجع السابق، ص 499.

<sup>4</sup> نضيرة دوبابي، المرجع السابق، ص 150.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

وفي إطار الحكم الراشد لا يتضمن مفهوم المشاركة هاهنا مجرد التعبير عن المطالب المتجددة للسكان المحلية، كما " لا ينبغي أن يقتصر على الإعلام والتشاور فحسب، بل ينبغي أن تصل حدود المشاركة إلى الأخذ في عين الاعتبار اهتمامات جميع أطراف العمل التنموي وتفعيل المشاركات الناجمة في عملية صنع القرار.<sup>1</sup> ولا تعني هذه الأخيرة-عملية صنع القرار- نهاية عملية المشاركة، وإنما تتعداها مراقبة التنفيذ والمساءلة كذلك. أي أنها تبدأ من حرية التعبير وصولا لمحاسبة المسؤول المحلي في الجهاز الإداري بصفة عامة (منتخب / معين)؛ وتفعيلا للمركزية فإن المساءلة ستكون ذات مستويين، المستوى الأدنى ممثلا في المواطن، والمستوى الأعلى ممثلا في السلطة المركزية. تكون مساءلة السلطة المركزية للسلطات المحلية من باب الحرص على أداء ما على هذه الأخيرة من التزامات اتجاه المواطن بالدرجة الأولى، ولنا في تاريخنا الإسلامي ما يجسد ذلك فعليا؛ " إذ يُعتبر الخليفة عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) أول من استحدث نظام المحاسبة على أساس (من أين لك هذا)، وهو قانون يجب إقراره والعمل به لمحاسبة موظفي القطاع العام؛ فلقد كانت نماذج تطبيقات عمر (رضي الله عنه) والإجراءات الصارمة لتعيين الولاة ومراقبتهم ومحاسبتهم مبادئ مؤسسية من أجل غرس وتأسيس مفهوم الشفافية والنزاهة والأمانة والحرص على مصلحة الأمة<sup>2</sup> أضف إلى ذلك، فإن هذه المساءلة المزدوجة ستعمل على تحقيق التنمية المحلية من خلال حرص السلطة المحلية على بذل أقصى جهودها خوفا من المحاسبة وعواقبها، فأعمالها ستكون تحت المجهر.

وفي باب آخر لمشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية يعمل تجسيدها الفعلي على تحقيق ما يُعرف بالمسؤولية الاجتماعية، وهي ما تنتج عن رضى المواطن وقناعته بعمل المسؤولين مما يدفعه لاعتبار نفسه مسؤولا أيضا عن كل ما يمكنه المساهمة فيه. " فالهدف من المقاربة التشاركية هو تحسيس المواطن بمشاكله ومشاركته في حلها، وثقته بأنه مصدر التنمية، إذ يستحيل تحقيقها دون مشاركته الفعالة في ذلك. ولهذا يتطلب الأمر الأخذ بعين الاعتبار خصوصية الجانب الاجتماعي المحلي، وأولويات كل جماعة محلية عند إعداد وتنفيذ برامج التنمية.<sup>3</sup>

### 3/ اعتماد التسويق المحلي

حيث تعتمد الجماعات المحلية لخلق ثروتها باتخاذ كل السبل المشروعة لذلك، بما يمكنها من تحطيم مشكلة العجز في ميزانيتها، بداية بترشيد نفقاتها،<sup>4</sup> وتأمين أملاكها، والاستغلال الأمثل لكافة مواردها، وعدم الاعتماد

<sup>1</sup> Haderbache Ouiza, **Op-Cit**, P48.

<sup>2</sup> محمود عبابنة، المرجع السابق، ص94

<sup>3</sup> نصيرة دوباي، المرجع السابق، ص150.

<sup>4</sup> يوسف علاء الدين، ونوغي نبيل، المرجع السابق، ص499.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

على الإعانات الحكومية المخصصة للبرامج التنموية قدر الإمكان، وبما يحقق لامركزيتها المالية. فهو ما من شأنه أن يلغي تبعيتها المركزية ويجعل عملية صنع القرار عملية محلية. بذلك تكون حوكمة الدور الاقتصادي للجماعات المحلية مرتبط بآلية اعتماد التسويق المحلي.

هذا التسويق المحلي يفرض بقوة إرساء قواعد الحكم الراشد على المستوى المحلي، وذلك بتكريس العمل النزاه الذي يتم بكل شفافية وفي إطار القانون، مع ضرورة إشراك كل القوى الفاعلة في المجتمع. فالحديث عن الحكم الراشد المحلي بما يتضمنه من تعزيز اللامركزية والشفافية ومشاركة المواطن في تسيير الشأن المحلي، يقتضي من الإدارة إرساء نظام اتصال فعال مع المواطن يسمح له بالمشاركة الفعلية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشاريع التنموية.<sup>1</sup>

### 4/ اعتماد التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال

ظهرت بوادر الحكم الراشد في إطار البحث عن أنماط تسييرية مواكبة لسياق التغيرات العالمية اقتصاديا ومؤسسيا؛ ومع انتشار العولمة فهو يقتضي اعتماد التكنولوجيات الحديثة في التسيير؛ واعتمادها يكون من قبل السلطات المركزية والجماعات المحلية على حد سواء. " فلقد أصبح إدخال التقنيات الحديثة في التسيير والإعلام في المستوى المحلي يفرض نفسه أكثر من أي وقت مضى، إذ أنها تساهم وبشكل كبير وسريع في إرساء قواعد الشفافية والمحاسبة، والمحافظة على الموارد المتاحة وترشيد الإنفاق، كما تفتح قنوات الاتصال والمشاركة، إضافة لتحقيق الربح وزيادة الإنتاجية في المشاريع التنموية.<sup>2</sup> ويكون ذلك من خلال:

- ❖ الاهتمام بتكوين المورد البشري في المستويات المحلية بالأخص في مجال الإعلام الآلي
- ❖ نشر ثقافة الاعتماد على التقنيات الحديثة والتنويه بأهميتها
- ❖ الإدماج التدريجي للتكنولوجيات الحديثة في الأجهزة الإدارية
- ❖ وضع مواقع إلكترونية خاصة بالأجهزة المحلية
- ❖ وضع شبكات اتصال محلية تربط بين الجماعات المحلية والأجهزة المركزية الوصية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> نضيرة دوباني، المرجع السابق، ص 152.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 153.

<sup>3</sup> يوسف علاء الدين، ونوغي نبيل، المرجع السابق، ص 499.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

هذا وبالنظر لاستشراء ظاهرة الفساد في ظل غياب الحكم الراشد، وما نتج عنها من الانحدار المستمر للعملية التنموية؛ نرى أن مكافحة الفساد من أهم الآليات الواجب اعتمادها لبناء إدارة قائمة على قواعد الحكم الراشد، مما يضمن انتعاش التنمية.

### 5/ مكافحة الفساد

أدى الانتشار الدائم للفساد للبحث المستمر عن إصلاح من شأنه الحد من هذه الظاهرة؛ ويتجسد هذا الإصلاح في الحكم الراشد كمقاربة للتنمية.<sup>1</sup> إذ يعد الالتزام بمعايير الحكم الراشد خاصة الشفافية المساءلة وحكم القانون من أهم استراتيجيات مكافحة الفساد، فهذا الأخير يعبر عن فشل المؤسسات، وعدم القدرة على إدارة المجتمع، وعدم فعالية النظم الرسمية وغير الرسمية. لذا يمثل تطبيق معايير الحكم الراشد درع وقاية من الفساد، وتكون بداية ذلك بالاختيار الأمثل للمسؤول الكفاء مهما كانت درجته ووظيفته، والتحديد الواضح لمهام مؤسسات الدولة المعنية برسم سياسات إدارة الاقتصاد وضمان سلامته، وفقا لمعايير الحكم الراشد.<sup>1</sup>

### ثانيا: مؤشرات قياس الحكم الراشد<sup>2</sup>

لا يوجد اتفاق كامل على مؤشرات ثابتة لقياس الحكم الراشد، لذا نجد عديد الجهود المبذولة بهذا الخصوص؛ منها ما تقدم به البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

### 1/ مؤشرات البنك الدولي للحكم الراشد:

وضع البنك الدولي ستة مؤشرات بناء على ثلاثة أسس ضرورية للحكم الراشد، وهي موزعة كالتالي:

أ/ نوعية الحكم: وتُقاس بمؤشر حرية التعبير والمساءلة ومؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف؛ وتعبّر عن المسار الذي يتم من خلاله اختيار ومراقبة الحكومات وتغييرها.<sup>3</sup>

- حرية التعبير والمساءلة: وتتطلب من الحكومات الاستماع والشفافية، ويقاس هذا المؤشر من خلال سلسلة متغيرات تعكس درجة الحقوق والحرية السياسية، وحقوق الإنسان وحالة الديمقراطية التي يستطيع من خلالها المواطن اختيار حكومته.

<sup>1</sup> شعبان فرج، المرجع السابق، ص 64

<sup>2</sup> لتفاصيل أكثر حول مؤشرات قياس الحكم الراشد على المستوى العالمي وخاصة على المستوى الإفريقي أنظر: بروسي رضوان، المرجع السابق، (216 – 249).

<sup>3</sup> سايب بوزيد، المرجع السابق، ص 147-148.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

- الاستقرار السياسي وغياب العنف: يقيس هذا المؤشر احتمالية ثورة السكان، وزعزعة استقرار الحكومة

القائمة، لاسيما من خلال التهديدات الإرهابية واحتمالات الإطاحة بها.<sup>1</sup>

ب/ قدرة الحكومة: وتتمثل في القدرة على وضع سياسات قاعدية فعالة، يتم قياسه بقياس مؤشر جودة التنظيم، ومؤشر فعالية الحكومة.<sup>2</sup>

- جودة التنظيم: تهدف إلى قياس مدى جودة تنظيم أداء السوق، خاصة من خلال تنفيذ السياسات التي تعيق حسن أدائه كمراقبة الأسعار.

- فعالية الحكومة: يشير إلى فعالية السلطات العامة، ويُقاس ذلك من خلال مصداقيتها وتنفيذ السياسات العامة بشكل صحيح وفعال، والقدرة على الاستقلالية وإدارة الضغوط، فضلا عن جودة الخدمات العمومية المقدمة.<sup>3</sup>

ج/ الاحترام والمساواة: يمثل احترام الهيئات المسيرة للمواطنين والدولة معا، ويتجسد من خلال مؤشر سيادة القانون، ومؤشر مكافحة الفساد.<sup>4</sup>

- سيادة القانون: يعرض كافة المؤشرات التي تعكس ثقة المواطنين في نظامهم القانوني، وتتعرز هذه الثقة في تطبيقه بحيادية. ويمكن ملاحظة ذلك من خلال جودة النظام القضائي، ومستوى الإجراء.

- مكافحة الفساد: يعكس مؤشر الفساد حالة الشفافية، والممارسات التجارية خارج الإطار التنظيمي. ويؤدي الفساد إلى إقصاء شرائح معينة من المجتمع في كافة المجالات، وتعزيز الشعور بالظلم الاجتماعي.<sup>5</sup>

تم تطبيق هذه المؤشرات ابتداء من سنة 1996 لتقييم الحكم في حوالي 200 دولة، اعتمادا على معلومات وبيانات مقدمة من 30 منظمة منتشرة في العالم. بداية تم إصدار نتائج التقييم للفترة الممتدة ما بين 1996 و 2002، ثم أصبح إصدار عمليات التقييم سنويا منذ 2002.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Haderbache Ouiza, **Op-Cit**, P46.

<sup>2</sup> سايح بوزيد، المرجع السابق، ص 147-148.

<sup>3</sup> Haderbache Ouiza, **Op-Cit**, P46-47.

<sup>4</sup> سايح بوزيد، المرجع السابق، ص 147-148.

<sup>5</sup> Haderbache Ouiza, **Op-Cit**, P46-47.

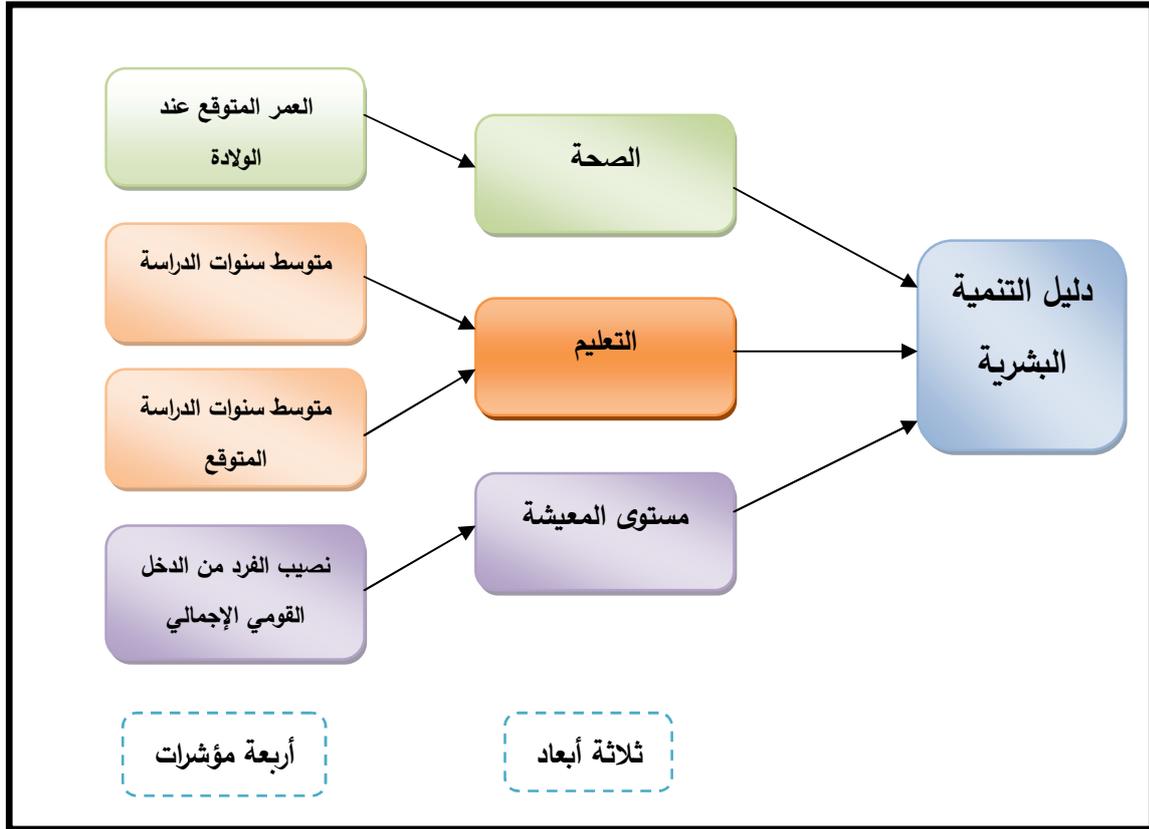
<sup>6</sup> بروسي رضوان، المرجع السابق، ص 233.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

### 2/ مؤشرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للحكم الرشيد:

لقد ارتبط فكر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مفهوم الحكم بمفهوم التنمية البشرية، وأعد مؤشرات لقياس مستويات التنمية البشرية في العالم بصدور أول تقرير لها-التنمية البشرية-حول العالم سنة 1990، أعطت هذه المؤشرات الصبغة الإنسانية لمفهوم التنمية من خلال الاهتمام بمعايير جديدة لقياس التنمية بدل مقياس الناتج الداخلي الخام للفرد. ووفق أدوات برنامج الأمم المتحدة تشكل مؤشرات التنمية البشرية في مجملها مؤشرات لقياس نوعية الحكم، والملاحظ أنها تركز بشكل كبير على الجانب السوسيو-اقتصادي للتنمية والحكم، مع عدم إهمال قياس الحكم السياسي.<sup>1</sup>

يعتمد قياس مؤشرات التنمية البشرية على دليل مركب يتمثل في دليل التنمية البشرية، والذي يعتمد على ثلاثة أبعاد وأربعة مؤشرات، كما يوضحه المخطط التالي:



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية 2010، عدد خاص في الذكرى العشرين، الثروة الحقيقية للأمم: مسارات إلى التنمية البشرية. ص 13.

<sup>1</sup> بروسي رضوان، المرجع السابق، ص 226.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

وتم تطوير أدلة تكميلية تهتم بجوانب معينة من التنمية البشرية تمثلت في دليل الفقر البشري<sup>1</sup> - دليل التنمية المتعلقة الجنوسة - مقياس تمكين الجنوسة (تمكين المرأة).

1. **دليل الفقر البشري**: يظهر دليل الفقر البشري توزيع تقدم التنمية في بلد ما، ويقاس تراكم شتى أنواع الحرمان في بلد ما، لكن قياس هذا الدليل يختلف حسب البلدان نظرا لاختلاف الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية؛ فنجد دليل خاص بالبلدان النامية، ودليل خاص بالبلدان المتقدمة، وهي على النحو التالي:

(5) **دليل الفقر البشري رقم 01**: وهو الخاص بالبلدان النامية على ثلاثة أبعاد للحرمان:

أ/ **العمر**: يُقاس باحتمال عدم العيش عند الولادة حتى سن الأربعين

ب/ **المعرفة**: تقاس بمعدل الأمية لدى البالغين

ج/ **إجمالي توفير الحاجيات الاقتصادية من القطاعين العام والخاص**: يقاس النسبة المئوية للذين لا يملكون منافذ دائمة لمصادر مناسبة للمياه، ونسبة الأطفال الأقل من خمس سنوات الذين يعانون من نقص الوزن الطبيعي.

(6) **دليل الفقر البشري رقم 02**: صمم هذا الدليل مستفيدا من بيانات عدد مختار من منظمة التعاون

الاقتصادي والتنمية (OECD)، يضيف لأبعاد الدليل السابق بُعد الاستبعاد الاجتماعي؛ في حين أن قياس مؤشراتته كان كما يلي:

أ/ **العمر**: يُقاس باحتمال عدم العيش عند الولادة حتى سن الستين

ب/ **المعرفة**: تُقاس معدل الإلمام الوظيفي للبالغين بالقراءة والكتابة

ج/ **إجمالي توفير الحاجيات الاقتصادية من القطاعين العام والخاص**: يقاس النسبة المئوية للذين يعيشون تحت فقر الدخل، ونسبة البطالة لأمد طويل (12 شهرا أو أكثر).

2. **دليل التنمية المتعلقة بالجنوسة**: هو دليل للتنمية البشرية، ويستخدم نفس المؤشرات المعتمدة في دليل

التنمية البشرية، إلا أنه يقدم صورة أوضح عن مختلف أنواع اللامساواة في الإنجاز بين النساء والرجال؛ فكلما ازداد التباين بين الجنسين في التنمية البشرية، انخفضت درجة البلد في دليل التنمية المتعلقة بالجنوسة. أي أن هناك تناسب عكسي بينهما.

3. **دليل تمكين المرأة**: يُستخدم هذا الدليل للكشف عن ما إذا كانت النساء قادرات على المشاركة الفعالة

في الحياة الاقتصادية والسياسية، ويختلف عن دليل التنمية المتعلقة بالجنوسة من حيث أنه يكشف اللامساواة في

<sup>1</sup> في دليل الفقر البشري أنظر: بروسي رضوان، المرجع السابق، ص229. وسايح بوزيد، المرجع السابق، ص(146-147).

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

الفرص المتاحة في مجالات مختارة. فيقيس عدم المساواة بين الجنسين لاسيما في مجال المشاركة وصناعة القرار سياسيا واقتصاديا، ويتتبع النسب المئوية للنساء في البرلمان، بين المشرعين وكبار المسؤولين، وبين المهنيين والتقنيين، إضافة للاستقلالية الاقتصادية للنساء مقارنة بالرجال.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: الحكم الراشد المحلي في الإصلاح الإداري الإقليمي الجديد

مع تزايد الاهتمام الدولي بموضوع الحكم الراشد، اتخذت الجزائر بدورها عديد الإصلاحات في توجيهها لإرساء مبادئه؛ وباعتبار التنمية الوطنية تنطلق من التنمية المحلية كان لابد من حوكمة هذه الأخيرة، خاصة وأنها تشهد عجزا مستمرا نتيجة عدة عوامل يمكن إجمالها في غياب إدارة جيدة وسليمة تعمل على تسيير مواردها (البشرية، المادية، المالية) بالشكل الأمثل. لذا سعت الجزائر لإرساء آليات كالشفافية والمشاركة والمساءلة... إلخ، لاسيما على المستوى المحلي تأسيسا لتطبيق الحكم الراشد.

تعددت مستويات تطبيق الحكم الراشد في الجزائر فكانت الاتفاقيات الدولية، ونصوص تشريعية وتنظيمية تخص المستوى الوطني، والمحلي. وبحكم أن هذه الدراسة تركز على تطبيق الحكم الراشد على المستوى المحلي من خلال قوانين الجماعات المحلية، فإننا سنتطرق وعلى غرار المبحثين السابقين، للحكم الراشد في القوانين الحالية (10-11 و 07-12)، وكذا دراسة مدى تضمينه في المشاريع التمهيدية لقانوني البلدية والولاية محل الدراسة؛ حيث سنقوم بعملية إسقاط لآليات الحكم الراشد بما يسمح بتحديد مقتضيات حوكمة إدارة الجماعات المحلية، وهو مما يجب أن تعمل المشاريع التمهيدية لقانوني البلدية والولاية محل الدراسة على تكريسه. ونذكر في هذا المقام باستحالة قياس مؤشرات الحكم الراشد على المستوى المحلي، لذا اكتفينا بإسقاط لآلياته فقط.

### 1/ آليات الحكم الراشد ضمن قوانين الجماعات المحلية ومشاريعها التمهيدية<sup>2</sup>:

- آلية تقوية وتوسيع اللامركزية: يتجسد مبدأ اللامركزية بداية في الاعتراف للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية؛ غير أن الواقع الممارساتي لهذا المبدأ لا يعكس المفهوم الحقيقي له، وهو ما تم تبيان سابقا.<sup>3</sup> وبما أن تبني الاتجاه اللامركزي يعمل على تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، فلقد تضمنت القوانين المحلية

<sup>1</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية للعام 2003، أهداف التنمية للألفية: تعاهد بين الأمم لإنهاء الفاقة البشرية. بيروت: مطبعة كركي، 2003، ص 61.

<sup>2</sup> نستعمل في هذا الجزء من التحليل مصطلح "القوانين المحلية" للتدليل على قانوني البلدية والولاية المعمول بهما حاليا (10-11 و 07-12)، ومشاريعها التمهيدية؛ إلا ما يستدعي التفريق بينهم في حالة وجود اختلافات.

<sup>3</sup> راجع الفصل الأول، المبحث الأول، المطلب الأول: النظام الإداري الجزائري بين ضعف اللامركزية وهيمنة عدم التركيز.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

هذا التعزيز بشكل مُقيد، إذ لم تُصبغ بطابع الإلزام، كما تم تفصيله في المبحثين السابقين؛ ذلك أن معايير إدارة الحكم الراشد تتضمن كل من مبادئ الديمقراطية التشاركية والتسيير العمومي الجديد.

إن المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية تعود بالأساس لعدم استقلاليتها الكاملة في عملها وسيورها، وإن أعطى النظام الجزائري بعض الصلاحيات لجماعته على المستوى المحلي، فقد قيد هامش المناورة والتحكم والقيادة التي تقتضيها اللامركزية، وبغيابها لا يمكن الحديث عن الحكم الراشد.<sup>1</sup>

وتأسيسا على ما سبق، فإن القوانين المحلية لا تتضمن آلية تقوية وتوسيع اللامركزية، وباعتبارها من أسس التنمية المحلية فينبغي أن تُستدرك هذه الآلية في المشاريع التمهيدية وفق منظور الحكم الراشد، باتخاذ مقاربة تنموية لإصلاح الجماعات المحلية إداريا.

- آلية مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية: لا يختلف تطبيق هذه الآلية عن سابقتها، وكما سبق الإشارة له، فإن مشاركة المواطن في تسيير الشأن المحلي وإن كان لها سند قانوني فهي لا تتعدى النص دون تفعيله؛ خاصة وأن المشاركة وفق هذا المنظور تصل لحد المراقبة والتقييم والمساءلة. ويرجع ذلك عموما لأطراف المشاركة، السلطات المحلية المتجاهلة لهذه الآلية، والمواطن الغائب عن ساحة المشاركة. وعليه تكون هذه الآلية باعتبارها من أهم آليات تجسيد الحكم الراشد بنص القوانين المحلية غير مجسدة من ناحية التطبيق الفعلي. لذا وجب تضمينها في الإصلاح الإداري المطروح للجماعات المحلية، بما يضمن تفعيل تنميتها المحلية.

- آلية اعتماد التسويق المحلي: تركز هذه الآلية على الدور الاقتصادي للجماعات المحلية. وإذا ما عدنا للفصل الثالث سنجد أن القوانين المحلية بها من المواد ما يكفي ويسمح بتفعيل هذا الدور؛ وإن كان جوهر أزمة التنمية المحلية يتمحور حول إشكالية خلق الثروة، فإن الناحية القانونية في هذا الشق كفيلا بحل الأزمة (تأمين الموارد، الصفقات العمومية، تفويضات المرفق العام،...)؛ لكن العجز المالي للجماعات المحلية-لاسيما البلدية- يُظهر إشكاليات أخرى لعدم خلق الثروة تتجسد في ضعف كفاءة المورد البشري على المستوى المحلي. بناء عليه، فإن القوانين المحلية تُجسد الحكم الراشد من خلال آلية اعتماد التسويق المحلي.

- آلية اعتماد التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال: بالنظر للخطوات المتخذة لاعتماد هذه الآلية في إرساء الحكم الراشد نجد الإدماج التدريجي للتكنولوجيات الحديثة على مستوى الجماعات المحلية في إطار برنامج الجزائر الإلكترونية وفق ما تم ذكره في المبحث السابق. كما نجد " أن العديد من البلديات والولايات قامت بإنشاء بوابة إلكترونية، فأصبح لها مدونة وصفحة على الموقع الاجتماعي (الفايسبوك) يطلع من خلالها المواطن

<sup>1</sup> نصيرة دوباي، المرجع السابق، ص 147.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

مستجدات السياسة المحلية، ويكتب فيها انشغالاته وتطلعاته".<sup>1</sup> أما بخصوص القوانين المحلية فإنها لم تنص على أي خطوة في هذه الآلية. لذا أمكننا القول أن القوانين المحلية لا تتضمن حوكمة البلدية والولاية من خلال اعتماد التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال.

- آلية مكافحة الفساد: أخذت ظاهرة الفساد في الآونة الأخيرة تتفاقم وتستشري في جميع أجهزة الدولة الجزائرية، ولا أدل على ذلك من تصنيف الجزائر في رتبة متأخرة من خلال التقارير السنوية الصادرة عن المنظمات الدولية.<sup>2</sup> ويرجع الانتشار الواسع لهذه الظاهرة إلى غياب الحكم الرشيد، وباعتبار هذا الأخير مقاربة إصلاحية فإن تحقيقها يتطلب مكافحة الفساد. وهو ما نلمسه من خلال القانون رقم 06-01 السالف الذكر؛ في حين على المستوى المحلي لم تتطرق القوانين المحلية لهذه الآلية، باستثناء ما يمكن أن يُستشف من خلال بعض المواد كمنع الانتخاب في حالة حصول مانع قانوني، وكيفية إجراء المداولة في حالة تعارض المصالح. وبشكل عام لم تهتم القوانين المحلية بآلية مكافحة الفساد.

في جانب آخر من إصلاح الجماعات المحلية يمثل التباين التنموي الناتج عن الإصلاحات الإقليمية مؤشر آخر على غياب الحكم الرشيد وبالتالي غياب التنمية في كثير من المناطق.<sup>3</sup> إذ تثبت التجربة الجزائرية بعد أكثر من ثلاثة عقود من الزمن أن الإصلاح الإقليمي غير المدروس لم يستطع تجسيد مؤسسات سياسية تشاركية في بيئة تفتقد لأدنى مؤشرات الحياة الاقتصادية، ما وضع مسألة تحقيق حكامه تشاركية في بعدها المحلي موضع شك.<sup>4</sup>

### 2/ مقتضيات الحكم الرشيد ضمن إدارة الجماعات المحلية:

أمام تعثر التنمية المحلية، وبالنظر لتطبيقات الحكم الرشيد على المستوى المحلي، فإن الجماعات المحلية تستدعي إصلاحا إداريا وحتى إقليميا وفق معايير الحكم الرشيد:

- إصلاح الأنظمة القانونية ذات العلاقة بما يسمح بتعزيز الاستقلالية المالية والإدارية للوحدات الإقليمية

<sup>1</sup> ناجي عبد النور، فتحة لتيم، جهود تطبيق الحوكمة لتحسين أداء الإدارة المحلية في الجزائر، الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمتنطرة، المرجع السابق، ص 94.

<sup>2</sup> أزروال يوسف، المرجع السابق، ص 181.

<sup>3</sup> للاطلاع حول أهمية البعد الإقليمي في تحقيق التنمية أنظر:

OCDE, *Développement Durable: Les grande questions*, Paris, 2001.

<sup>4</sup> أحمد غاوي، التقسيم الإداري كمدخل لتمكين الحكامة في الجزائر، (مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12، جانفي 2018)، الصفحات (615-632)، ص 626.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

- تعزيز الديمقراطية التشاركية بفتح مجال التفاعل المتبادل بين المجالس المحلية ومنظمات المجتمع المدني، وتشجيع الفضاءات الجوارية لمناقشة الشؤون المحلية للتعبير الحر والمشاركة الفعالة
- تطوير المورد البشري في مجال التكنولوجيات الحديثة والإعلام، وبناء نظام تحفيزي يعمل على تشجيع المبادرات الإبداعية وتجاوز الفكرة التقليدية للموظف المنفذ
- إلغاء التنظيم الهيكلي الضخم والمعقد؛ وهو ما يقضي بإلغاء منصب رئيس الدائرة لتخفيف الوصاية الإدارية، والحد من صلاحيات الوالي إذ غالبا ما تشكل حاجزا أمام تفعيل البرامج الاستثمارية المحلية
- إصلاح النظام الانتخابي بما يدعم تولى الكفاءات المحلية تسيير الجماعات المحلية وإقصاء الانتهازين.<sup>1</sup>
- مكافحة ظاهرة الفساد بإصلاح فعال لنظام الأجور وتحسين الوضعية الاجتماعية للموظفين
- تهيئة البيئة الملائمة للقطاع الخاص، وخلق شراكة فعلية وحقيقية بينه وبين القطاع العام.
- تأسيس مجتمع مدني ناضج وإعلام حر<sup>2</sup>
- ضرورة تعزيز القيم الأخلاقية، وثقافة المساهمة في الإصلاح بين أفراد المجتمع لخلق منظومة إدارية يتمتع أفرادها بكفاءة تمكنهم من أداء أدوارهم بطرق إيجابية.<sup>3</sup>
- إعطاء الأولوية لخصوصيات الأقاليم، وذلك بتشخيص كل إقليم من حيث الإمكانيات المتاحة، الفرص الاستثمارية والبرامج الملائمة له؛ وتجنب فرض المشاريع التنموية بطريقة عشوائية.<sup>4</sup>
- تتمين مساعي إنعاش التنمية المحلية بإتباع سياسة اقتصادية قائمة على المساواة في توزيع الاستثمارات على كافة الوحدات لتحقيق توازن تنموي يُتخذ كأرضية لبناء استقلالها المالي.
- ضرورة الاعتماد على معيار التكامل الاقتصادي في الإصلاحات الإقليمية
- إعادة النظر في معايير الاستفادة من الإعانات الحكومية باعتماد معايير إحصائية على غرار نسبة العجز في الميزانية السنوية، أو معدل تطور الإيرادات، مع تقليص تأثير معيار التعداد السكاني.<sup>5</sup>
- الاستغلال الأمثل والرشيد للموارد المحلية، ويمكن إتباع العناصر التالية لذلك:
  - 1/ توافر المعلومات المالية والتحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام الأمثل
  - 2/ توجيه النفقات العامة نحو النفع العام

<sup>1</sup> دحو حبال، المرجع السابق، ص 202-203.

<sup>2</sup> أزروال يوسف، المرجع السابق، ص 188-189.

<sup>3</sup> عبلة مزوزي، حوكمة الإدارة لتفعيل سياسات الإصلاح الإداري، (مجلة أبحاث، المجلد 03، العدد 02، ديسمبر 2018)، الصفحات (62-68)، ص 67.

<sup>4</sup> دحو حبال، المرجع السابق، ص 201.

<sup>5</sup> أحمد غاوي، المرجع السابق، ص 628.

## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

3/ إتباع مبدأ الأولوية في تنفيذ المشاريع التنموية

4/ الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية

- دعم الشراكة مع القطاع الخاص في عمليات تقديم الخدمات، وزيادة مساهمته في العمليات التنموية، وهذا بالاستناد على سياسة التخصيص بشكل أساسي.<sup>1</sup>
- الحماية القانونية للمسير المحلي بهدف تشجيع المبادرات الاستثمارية
- إلزام الجماعات المحلية بالتفاعل عبر وسائل التواصل الاجتماعي لتفعيل مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام، وذلك بما يقتضيه مفهوم المشاركة في الحكم الراشد(توضيح دوافع اتخاذ القرارات، أهدافها، آجالها، إمكانية تعديلها وفقا لمقترحات المواطنين، متابعة تنفيذها، وتقييمها، وصولا للمساءلة)
- اعتماد منهج إصلاحي متكامل بدراسة معمقة وشاملة للنصوص القانونية التي لها علاقة بالتسيير المحلي (الضرائب، العقارات، الاستثمار، ...).
- إصلاح نظام الجباية المحلية برفع نسبة الجماعات المحلية وتوسيع وعائها الضريبي مع ضرورة عصنة الإدارة الجبائية لتفعيل عملية التحصيل.<sup>2</sup>
- من شأن هذه المقترحات أن تُجسد المقاربات التنموية الثلاثة وليس فقط الحكم الراشد، حيث أنها ستعمل على تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية، ولا يقتصر هذا الدور على جانب دون الجوانب الأخرى للتنمية (سياسية، اجتماعية، اقتصادية، ...) حيث أن مقارنة الحكم الراشد-على كافة المستويات- تحمل في مضامينها إدارة الحكم المحلي، ومنه تسيير الشأن العمومي المحلي بترقية أداء الجماعات المحلية وتطوير واستمرارية جودة خدماتها، وضمان ترشيد القرار التنموي المحلي.

<sup>1</sup> شعبان فرج، المرجع السابق، ص(90-92).

<sup>2</sup> دحو حبال، المرجع السابق، ص203-204.

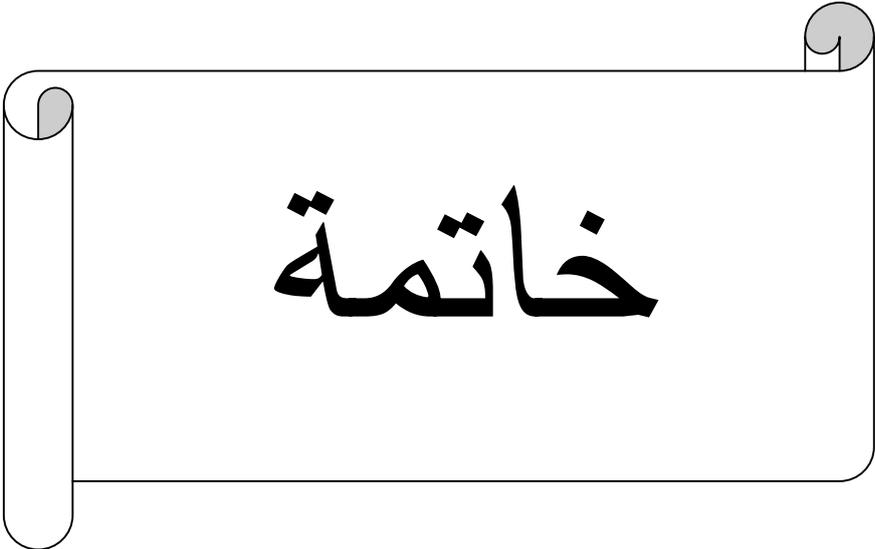
## الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

### الخلاصة :

في محاولات النهوض بالتنمية المحلية عن طريق إصلاح الجماعات المحلية إداريا تم تبني العديد من المقاربات التنموية وبالتركيز على كل من الديمقراطية التشاركية، والتسيير العمومي الجديد، والحكم الراشد يتضح أن تبني الإصلاحات الإدارية لهذه المقاربات كان محتشما جدا، وحتى وإن طبق في قالب قانوني، فقد كان التطبيق صوريا شكليا، فالقانون على حد تعبير ميشال كروزيه لا يكفي إحداث تغيير في المجتمع إن لم يقابله اندفاع صادق لتطبيقه سواء من طرف المواطن أو الحاكم.

لقد اقتصر إصلاح الجماعات المحلية إداريا على النص على بعض المبادئ كالمشاركة والمساءلة دون تفعيلها الحقيقي بما تقتضيه مفاهيمها ضمن هذه المقاربات. الأمر الذي يؤكد على عدم إتباع منهجية واضحة لهذه الإصلاحات وعدم التحديد الدقيق لأهدافها، ويمكن إرجاع ذلك لغياب تناسق الجهود المبذولة في هذه الإصلاحات مما يضعها في تصادم مع العديد من القوانين ذات الصلة بالتسيير المحلي.

كما تؤكد عدم نجاعة الإصلاحات الإدارية على عدم مواكبتها لتطورات الفكر الإداري، وتأثرها بالتوجهات السياسية بدل الفكرية. فغالبا ما تجد الجزائر نفسها أمام حتمية الإصلاح الإداري كمخرج لتفادي الوضع القائم، وتغطية للمشاكل الإدارية المتفاقمة.



خاتمة

## خاتمة:

تمثل الجماعات المحلية الوحدة الإدارية والإقليمية للدولة المكلّفة بأداء دور تنموي على المستوى المحلي باعتبارها الأقرب جغرافياً للمواطن؛ وعبر مختلف الإصلاحات الإدارية المتعلقة بهذه الجماعات منذ الاستقلال أُعطيت لها صلاحيات عدة تعكس هذا الدور. بذلك تكون بنص القانون المسؤول الأول والمباشر عن تحقيق التنمية المحلية. إلا أنه بالتعمّن في تفاصيل هذه الإصلاحات من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى ما يلي:

1. أن ما يحكم الجماعات المحلية يتعدى القانون الخاص بها، إذ تترايط وتتداخل عديد النصوص القانونية في ضبط الأحكام المتعلقة بها -الجماعات المحلية- لذا فإن كان لابد من إصلاح فعلي يراعي جميع الجوانب التي تحكمها يجب بالموازاة مع ذلك إصلاح كل نص قانوني له علاقة و تأثير على عمل الجماعات المحلية؛ فعلى سبيل المثال نجد أبرز نص قانوني له علاقة مباشرة ووطيدة بالتنمية المحلية 73-136، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية ما زال العمل به مستمرا لحد الآن دون مراعاة لتغير الأوضاع بعد 50 سنة من اعتماده.

2. رغم أن الجماعات المحلية تعتبر واجهة التنمية المحلية إلا أنها شريك في تحقيقها، إذ تتعدى فواعل التنمية المحلية البلدية والولاية إلى الدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني، جماعات المصالح، والمواطنين؛ بهذا تكون التنمية المحلية مسؤولية مشتركة بين جميع فواعلها كل من مقامه.

3. تركز العملية التنموية محليا على تمويل الدولة وهو ما جعل تجسيد مشاريعها بقرار مركزي تقف الجماعات المحلية أمامه موقف المنفذ نظرا لعجزها المالي الناتج عن ضعف مصادر تمويلها الذاتي من جهة، وسوء إدارة مواردها من جهة ثانية. ويتبين من خلال الدراسة أن هذا العجز كان نتيجة لعدة أسباب منها تخصيص التشريع الضريبي لأهم المداخل الجبائية للدولة (الضريبة على الدخل الإجمالي)، وعدم اهتمام الجماعات المحلية بتحصيل جبايتها المحلية (الرسوم الخاصة ب: الإعلانات، رخص العقارات،.... إلخ). وهذه الأسباب بعيدة عن نطاق تكريس المشاريع التمهيديّة محل الدراسة لها. وفيما يخص تسيير موارد الجماعات المحلية فلم تضيف هذه المشاريع أكثر مما يرد في القوانين الحالية (10-11 و 07-12)، لتبقى بذلك مسألة خلق الثروة على المستوى المحلي مشروع مؤجل لإصلاح آخر.

4. أعطت الإصلاحات الإدارية عديد الصلاحيات التنموية للجماعات المحلية غير أنها في نفس الوقت قيدتها بفرض رقابة وصائية مشددة عليها. وهذه الأخيرة لم تُخفف في المشاريع التمهيديّة لقانوني البلدية والولاية،

بل بالعكس إذ نجد تدعيما لمركزية النظام الإداري مثلا من خلال عدم تحديد المدة التي تصبح فيها مداوات البلدية قابلة للتنفيذ فيما يخص المصادقة الضمنية، وتمديد المدة ل30 يوما لمداوات المجلس الولائي.

5. ضعف كفاءة المورد البشري على مستوى الجماعات المحلية خاصة البلدية، ولم تعمل أي من الإصلاحات الإدارية السابقة على تقوية وتعزيز هذا المورد، مع العلم أن له علاقة بالنظام الانتخابي والأحزاب السياسية. كما تحاول المشاريع التمهيديّة سلوك نفس المسعى فلم نشهد أي تغيير للشروط العلمية الواجب توفرها في أعضاء المجالس المنتخبة ولا في رؤسائها؛ وقد كان للمشروع التمهيدي السابق طرحه في 2018 خطوة لتحسين دور رؤساء البلديات حبذا لو كان لها وجود في المشروع التمهيدي الحالي.

6. شهدت الجماعات المحلية عديد الإصلاحات الإقليمية منها ما كان له أثر ملحوظ على التنمية المحلية كإصلاح 1963، في حين أدى الإصلاح الإقليمي لسنة 1984 لظهور جماعات محلية عاجزة حتى عن تلبية احتياجاتها الضرورية ناهيك عن تحقيق تنميتها؛ وهو ما يثبت ارتفاع عدد البلديات-بالأخص- العاجزة منذ هذا التقسيم.

7. إضافة لتعدد مستويات الرقابة وشدتها على البلدية ظهرت المقاطعات الإدارية بصلاحيات موازية لصلاحيات الدائرة ومتداخلة مع صلاحيات البلدية. ويسعى المشروع التمهيدي لقانون البلدية لإضافة هيئات أخرى تمثلت في المدينة والحاضرة الكبرى مكونة من مجموعة بلديات وبمجالس شعبية منتخبة بطريقة غير مباشرة، تعتمد مواردها على مساهمة البلديات المشكلة لها ومساهمات الدولة. وبما أن معظم البلديات تعاني عجزا في تمويلها الذاتي، فالأكيد أنها ستكون عاجزة عن تمويل هذه الهيئات الجديدة، ومن ناحية أخرى نجد أن نسبة مساهمة الدولة في تمويل الجماعات المحلية مرهون بالجباية البترولية غير المستقرة، فكيف لها أن تتحمل أعباء أخرى بتمويل هذه الهيئات، كما أنه سيحصر هذه الأخيرة في دائرة السلطة المركزية وبالتالي تبقى التنمية المحلية مرتبطة بالقرار المركزي.

8. تبنت الجزائر منذ الاستقلال مجموعة من الإصلاحات الإدارية والإقليمية من أجل تفعيل الدور التنموي لجماعاتها المحلية، وتتبع المسار التنموي للمستوى المحلي نجد أنه من خلال هذه الإصلاحات استطاعت تحقيق تنمية محلية بشكل نسبي، وهو ما يؤكد الفرضية الأولى في هذه الدراسة. حيث تتوفر الجماعات المحلية على بعض متطلبات التنمية كالخدمات الإدارية وتوفير قنوات الصرف الصحي وتعميم المدارس وخدمات الكهرباء والغاز...؛

أما نسبتها فترجع لجودة هذه المتطلبات المحققة من جهة وعدم تحقيق الجماعات المحلية لاستقلاليتها عن طريق خلق ثروتها والخروج من حلقة التبعية للسلطة المركزية

9. بالموازاة مع الإصلاحات الإدارية والإقليمية للجماعات المحلية سعت الجزائر لتبني مشاريع تنمية وطنية بمبالغ مالية جد ضخمة استهدفت تحقيق التنمية الوطنية، إلا أن ما يؤخذ عليها هو الاهتمام في كل مرحلة بجانب معين وإهمال الجوانب الأخرى، وكون التنمية تتطلب شمولية وتكامل جهودها وأبعادها لم تستطع الاستراتيجيات المبتناة تحقيق التنمية الفعلية في أي مجال، كما لم يكن لها الأثر الكبير وبالشكل الملموس على المستوى المحلي. وهو ما يتوافق مع الفرضية الثانية؛ إذ يظهر هذا الأثر في تردي الجانب الاجتماعي بالأخص، ناهيك عن التوزيع غير المتساوي للمشاريع التنموية والذي حُلّفَ تباين تنموي كبير بين الجماعات المحلية، فمنها ما تشهد تنمية معتبرة متمركزة في الشمال وبعض المناطق الداخلية، ومنها ما لا تعرف للتنمية طريق.

10. منذ 2018 طُرح إصلاح إداري إقليمي للجماعات المحلية، شمل في البداية دمج لقانوني البلدية والولاية، غير أن الأحداث التي عُرفت بالحراك الشعبي أجلت هذا الطرح، ليعود في الآونة الأخيرة للظهور ولكن بشكل مغاير للطرح الأول وبنفس المضمون في مجمله. كما تضمن عديد المواد من القوانين الحالية للجماعات المحلية، ويظهر تحليل المشاريع التمهيديّة لقانوني البلدية والولاية أنها لا تختلف عن مضمون القوانين الحالية للجماعات المحلية (10-11 و 07-12)، وذلك من حيث شروط تشكيلة المجالس المنتخبة وصلاحياتها، الرقابة على هيئات البلدية والولاية، مواردها وكيفيات تسييرها واستغلالها. كما أنها لا تدعم أسس التنمية المحلية، إذ أنها تتضمن تعزيز عدم التركيز على حساب اللامركزية، وتفترق للتخطيط العلمي، إضافة لعدم إلزامية المشاركة؛ بذلك تنفي نتائج الدراسة الفرضية الثالثة.

11. ضمن سياق الاستراتيجيات الإصلاحية المبنية على تطور الفكر الإداري، ومواكبة للتغيرات العالمية أضحّت المقاربات التنموية الجديدة (الديمقراطية التشاركية-التسيير العمومي الجديد-الحكم الرشيد) مسعى عالمي للدول المتقدمة والنامية على حد سواء. وبصرف النظر عن البيئات التي أنشأت هذه المقاربات فهي تعتمد على مجموعة معايير ومبادئ يثبت وجودها سير الدولة في هذا المسعى، وهو ما يظهر من خلال القوانين المكرسة لها، وباستهداف دراستنا للتنمية المحلية نجد أن التكريس القانوني لهذه المقاربات ضمن قوانين الجماعات المحلية وكذا المشاريع التمهيديّة المتعلقة بها لا تتعدى تضمين بعض المبادئ كالمشاركة والمساءلة بشكل غير مُلزم. وهو ما يُلغي

تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية من خلال المقاربات التنموية الجديدة، وفي هذا إثبات لصحة الفرضية الرابعة.

12. في إطار المساعي التنموية المحلية وعلى ضوء الواقع التنموي تم طرح إصلاح إداري إقليمي للجماعات المحلية بُغية النهوض بالتنمية محليا، تمثل هذا الإصلاح في مشروعين تمهيديين لقانوني البلدية والولاية والذي يُفترض به تعزيز آفاق التنمية. غير أنه من خلال دراستنا رأينا أن هذا الإصلاح لم يعالج الجوانب الرئيسية لضعف الدور التنموي للجماعات المحلية؛ حيث أنه لم يقدم أي إصلاح في ما يتعلق بخلق الثروة باعتبار العجز المالي من أهم المعوقات التنموية، ولا بشأن تعزيز كفاءة المورد البشري، فهو بشكل عام لم يحمل أكثر مما حملت القوانين الحالية في المجال التنموي. بهذا تثبت صحة الفرضية الرئيسية إذ أن هذه المشاريع التمهيدية محل الدراسة لم تتضمن إصلاح لمعوقات التنمية المحلية. وهذا الوضع إنما يوحي بعدم جدية الإرادة السياسية في تجسيد إصلاح حقيقي من شأنه تحقيق التنمية المحلية.

تأسيسا على النتائج المتوصل إليها فيما يخص الدور التنموي للجماعات المحلية في ظل الإصلاح الإداري الإقليمي الجديد بالجزائر؛ وبهدف تفعيل هذا الدور بشكل فعال وبالتالي النهوض بالتنمية المحلية، يمكننا تقديم جملة من الاقتراحات والتوصيات:

أ- ضرورة القيام بدراسات معمقة وشاملة قبل المباشرة في أي إصلاح، من أجل الوقوف على الاختلالات الحقيقية الواجب إصلاحها؛ كما يجب أن يشمل إصلاح الجماعات المحلية قانونيا إصلاح كل النصوص القانونية الأخرى ذات الصلة بتسييرها. وعليه يقع على عاتق الدولة بصفتها المؤسس التشريعي وشريك في التنمية المحلية إصلاحات شاملة لما له علاقة بهذه الأخيرة والتي منها:

1- إصلاح النص القانوني الخاص بالمخطط البلدي للتنمية بما يواكب المستجدات الاجتماعية، الاقتصادية، والسياسية؛ مع ضرورة جعله مخطط بلدي فعليا بالتخفيف من صلاحيات الوالي بهذا الخصوص والأخذ بعين الاعتبار المقترحات المقدمة من طرف البلديات.

2- ضرورة إشراك الجماعات المحلية في تحديد التشريعات الضريبية الخاصة بها، وترك المجال لها لخلق ضرائب تتناسب وخصوصية كل إقليم.

3- العمل على التخفيف من هيمنة السلطة المركزية وإلغاء بعض المستويات الرقابية نظرا لكثرتها، والتي منها الدائرة لاسيما بانعدام تأسيسها القانوني، وهو ما يعمل على التقليل من تضخم الأجهزة الإدارية؛ ويمكن تحويل مهامها للبلدية.

ب- التنسيق بين الجهود التنموية لمختلف الفواعل الرسمية وغير الرسمية، وتشجيع شتى المبادرات وذلك بضمان أخذ مختلف المقترحات بعين الاعتبار، ويتحقق ذلك من خلال تفعيل مبادئ الديمقراطية التشاركية وهو ما من شأنه تحفيز الاستثمارات المحلية والمشاريع المصغرة، وهئية الظروف للقطاع الخاص بذلك ترتفع مساهمة مداخليل الجباية المحلية.

ت- في إطار الارتقاء بالموارد البشري المحلي ينبغي الاهتمام بكفاءته باشتراط مستوى علمي معين لأعضاء المجالس المحلية، ومستوى علمي أكبر لرؤسائها؛ والعمل على تكوين هذا المورد في مجال الإعلام الآلي وطرق تسيير الموارد في السنة الأولى من الانتخاب، بما يسمح باستفادة الجماعات المحلية من هذه التكوينات.

ث- إلزام الجماعات المحلية بتمين دوري لممتلكاتها ومساعدتها في تحديد الطبيعة القانونية للأموال الواقعة ضمن نطاق إقليمها، وربط مجهودات التثمين بالإعانات الحكومية من أجل ضمان قيامها بعملها، وترشيد إنفاقها، وابتكارها طرق خاصة لخلق الثروة من منظور الاختلافات الجغرافية، وتباين الاحتياجات الاجتماعية، وإمكانيات كل جماعة محلية.

ج- من الرهانات التي فرضت نفسها على الدولة أيضا رهان عصرنة التسيير المحلي والذي يدعو لمراجعة آليات تسيير الجماعات المحلية بما يمكنها من تجسيد دورها الريادي في تحقيق التنمية، وهذا بأولوية تفعيل دورها الاقتصادي بتبني مبادئ التسيير العمومي الجديد.

ح- إذا كان السعي للتنمية يبحث عن الكفاءة والفعالية، فإن التساؤل عن الآليات المؤدية لذلك تجيب عنه مقارنة الحكم الراشد والتي تمثل أسلوب لتسيير شؤون الحكم على كافة المستويات، حيث تشمل الشؤون السياسية، الاقتصادية، الإدارية..... إلخ؛ وفق مبدأ الرشادة وبما يحقق الصالح العام.

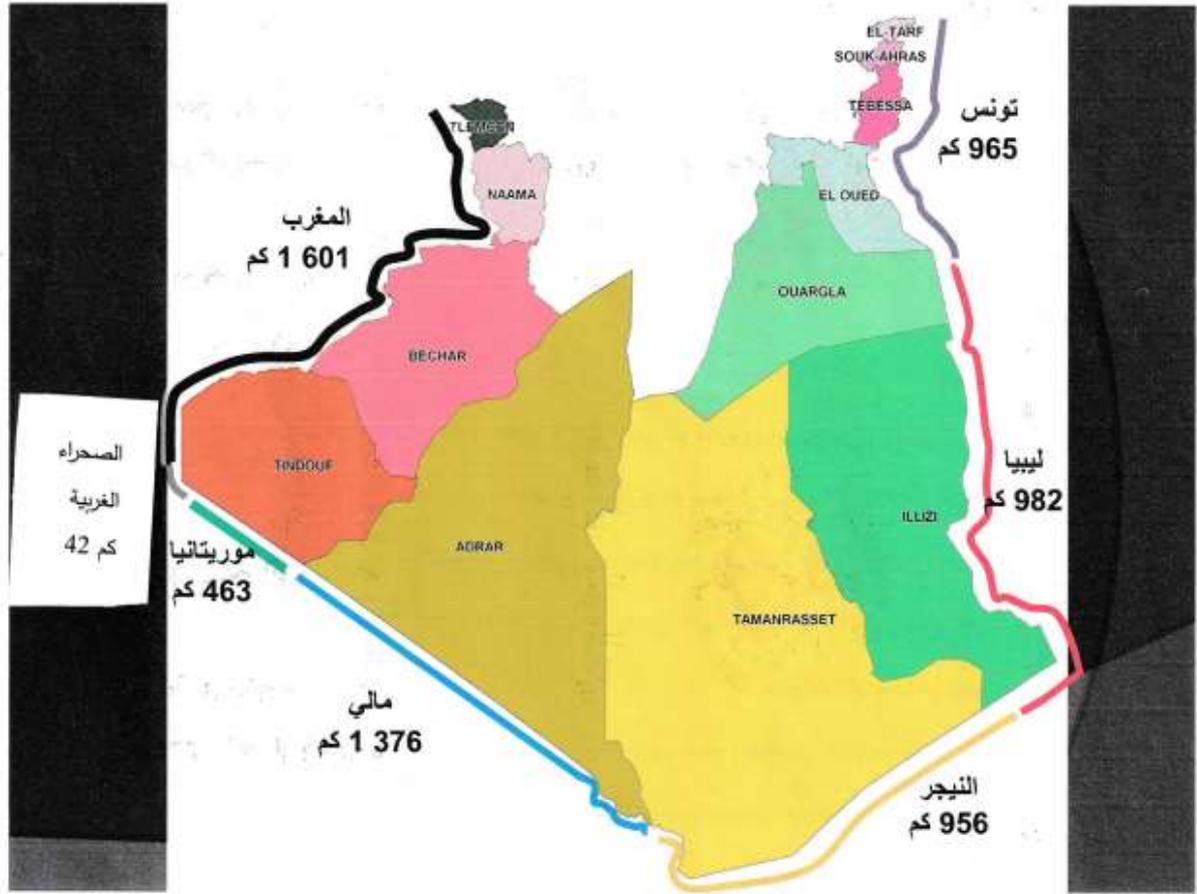
خ- بالنظر لما خلفه الإصلاح الإقليمي لسنة 1984 من جماعات محلية عاجزة تماما عن تحقيق أي خطوة نحو التنمية، وجب أن تكون الإصلاحات الإقليمية وفق معيار الإمكانيات لضمان النهوض بالتنمية محليا؛ وإن كان الهدف تقريب الإدارة من المواطن فيكفي إنشاء ملحقات إدارية بصلاحيات أوسع لخدمة المواطنين، وفي ظل

الواقع التنموي الحالي يكون الإصلاح بخفض عدد الوحدات الإدارية وفق هذا المعيار بدل إنشاء وحدات جديدة تقتضي زيادة نسبة الإعانات الحكومية للجماعات المحلية.

د- وصفوة القول أن الإصلاح الإداري الإقليمي الجديد لا يخدم التنمية المحلية بأي شكل من الأشكال، ولا نرى جدوى منه، وبناء على محتواه البعيد عن مفهوم الإصلاح الفعلي، تكون القوانين المحلية الحالية كفيلا بتحقيق التنمية المحلية إذا ما جسدت فعليا بكل مضامينها، رغم السلبيات التي تحملها.

## الملاحق

الملحق رقم 01: طول الشريط الحدودي مع كل دولة من دول الجوار



المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية وتهيئة الإقليم على الرابط

[www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)

الملحق رقم 02

Les actions retenues au titre des Plans Communaux de Développement -EXERCICE 2022  
Wilaya de Saida

Les communes	INTITULE DE L'OPERATION	MONTANT INSCRIT
Maamora	Réalisation du réseau de distribution de 19 cuves de gaz propane à travers les zones d'ombre	<b>46 521 000</b>
	éradication des points noirs du réseau d'assainissement centre de maamora	
	acquisition et installation de 20 kits solaire pour les foyers de la commune	
	Réalisation d'une piste reliant le chemin de sebdou au cw04 (Beldj) en passant par sidi Mhidi et Amiriche sur 04 kms 1er tranche	
AIN SKHOUNA	Elimination des points noirs d'assainissement de centre ain skhouna	<b>12 533 000</b>
	Acquisition et installation de 10 citernes en gaz propane y compris plate forme et branchement extérieur à travers la commune	
	Acquisition et installation de 10 cuves de gaz propane 1750 kg à travers les zones d'ombre de la commune	
	Réalisation et installation de 20 Kits solaires à travers les zones d'ombre de la commune	
	Réalisation d'un forage à Ain Skhouna	
	Réalisation de 02 classe en extension à l'école primaire Zakaria Mejdoub	
OULED BRAHIM	Etude suivi réalisation et équipement d'une cantine scolaire à l'école primaire Chouali Khadidja	<b>56 226 000</b>
	Aménagement des salles de soins a sidi makhlouf+ouled ali+aioun branisse+ ras guersif commune d'ouled brahim	
	Etude suivi réalisation et équipement d'une cantine scolaire à l'école primaire Chouali Khadidja	
	Aménagement des salles de soins a sidi makhlouf+ouled ali+aioun branisse+ ras guersif commune d'ouled brahim	
	Etude suivi réalisation et équipement d'une cantine scolaire à l'école primaire Chouali Khadidja	
	Aménagement des salles de soins a sidi makhlouf+ouled ali+aioun branisse+ ras guersif commune d'ouled brahim	
	Etude suivi réalisation et équipement d'une cantine scolaire à l'école primaire Chouali Khadidja	
AIN SOLTANE	Extension du réseau d'assainissement de sidi bouzid	<b>57 903 000</b>
	Etude suivi réalisation et équipement d'une cantine scolaire à l'école primaire Benfakha Abdelkader	
	Réalisation d'une classe en extension à l'école primaire Benfakha Abdelkader	
	Réalisation d'une classe en extension à l'école primaire Cheikh Benamaïar (Gueroudj Zahzah)	
	Rénovation du réseau d'AEP de Guernida	
	Travaux de réhabilitation du forage de akkoucha y compris travaux de génie civil , équipement et raccordement en énergie électrique	
	Acquisition et installation de 02 citernes aux douars, said hachemi 1 et 2	
	Acquisition et installation de 03 citernes aux douars Zaidi 1et 2 et ziani	
	Acquisition et installation de 02 citernes aux douars Djediane et Benoumer	
	Acquisition et installation de 03 citernes aux douars Mechref	

	Aménagement et revêtement de la piste reliant rn 93 au oaic said elhachemi sur 500 ml	
TIRCINE	Travaux d'aménagement d'une siège ex- garde communal en bâtiment administrative à taourouit	13 909 000
	Acquisition des caissons métalliques pour la collecte des déchets ménagers	
	Réalisation et équipement d'un forage au douar deghamcha el- oudj avec travaux de génie civil et raccordement en énergie électrique	
	Réalisation de l'extension du reseau d'assainissement à maaradh	
	Réalisation d'une bâche de reprise a cote du forage de dhoualia	
	Réalisation d'une bâche de reprise a cote du forage de hay	
	Réalisation d'une bâche de reprise a cote du forage de doui hariz (dar mehala)	
HASSASNA	Elimination des points noirs du réseau d'assainissement de centre de Hassasna	42 654 000
	Raccordement du réseau d'assainissement A 70 lots Tamesna	
	Raccordement du réseau d'AEP A 70 lots Tamesna	
	Extension du réseau d'eclairage publics en photovoltaïque sur l'axe ( parc communal a l'unité protection civil d'EL-HASSANA	
	Réalisation de 02 classe en extension à l'école primaire frères Ameer	
	Etude suivi réalisation et équipement d'une cantine scolaire à l'école moukil hadj	
	Ouverture d'une piste reliant CW 08 au douar O/lakehal en passant par Forage el-beidha sur 05 kms	
	Ouverture d'une piste Reliant CW09 à Chaib Ain sur 03 kms	
Ouverture d'une piste Fayd nedjouaa sur 04 kms		
DOUI THABET	Réalisation de l'éclairage public en photovoltaïque à travers les douars (Ouled Bessadet-Kafi El Habib-Ouled Ali Med et Bekakra)	53 887 000
	Réalisation et installation de 05 citernes en gaz propane avec réseau de distribution à travers les zones d'ombre de la commune	
	Revetement en gazon synthétique du terrain de sport de proximité à Ain El Beida	
	Revetement en gazon synthétique du terrain de sport de proximité à R'Mel(Kafi El Habib)	
	Eradication des points noirs du réseau d'assainissement à Ain El Baida	
	Réalisation du rejet principal du réseau d'assainissement à Ain El Beida	
	Installation réseau de distribution pour citerne à gaz propane 1750 kg de 03 foyers a douar Rgagna commune de Doui Thabet	
	Installation réseau de distribution pour citerne à gaz propane 1750 kg de 06 foyers a douar Bkakra commune de Doui Thabet	
	Installation réseau de distribution pour citerne à gaz propane 1750 kg de 05 foyers a douar Benabdallah commune de Doui Thabet	
	Installation réseau de distribution pour citerne à gaz propane 1750 kg de 42 foyers a douar Ouled Ali Med commune de Doui Thabet	
	Installation réseau de distribution pour citerne à gaz propane 1750 kg de 07 foyers a douar Ouled Saada commune de Doui Thabet	
Installation réseau de distribution pour citerne à gaz propane 1750 kg de 05 foyers a douar Bessadat commune de Doui Thabet		
Youb	Réalisation du réseau de roufoulement du forage F5 verle groupement de réservoir à Youb	58 303 000
	Eradication des ponts noirs du réseau d'assainissement à travers le centre de Youb	
	Réaménagement de 05 écoles primaires au niveau du centre de Youb	
	Électrification et équipement du forage de Sidi Douma	
	Réalisation d'une conduite de distribution avec bornes fontaine	
Réalisation d'une conduite de refoulement au Douar Bouriche		

	Réalisation d'un terrain de sports de proximité à Berbour	
	Revetemen en gazon synthétique d'un terrain de sports de proximité à maata	
	Aménagement et extension d'une salle de soins à Hassi El Abd	
	Réalisation de l'éclairage public en photovoltaïque à travers les Douars	
	Acquisition et installaion de 4 citernes aux douars(Bourriche-Frojette)	
SIDI AHME	Construction d'un château d'eau de 100m <sup>3</sup> avec conduite de refoulement à tafraoua	63 065 000
	Acquisition et installation de 14 citernes en gaz propane à travers les douars de la commune	
	Aménagement de la piste reliant cw 36 au douar el karma sure 2,100 kms	
	Réalisation d'un réservoir 100 M3 à Douar Ouled Ali	
	Réalisation d'un réservoir 200 M3 à Douar Ouled Ahmed	
	Acquisition de groupes électropompe	
	Revetement d'un terrain gazon synthétique à sfid	
	Revetement d'un terrain gazon synthétique à ouled djelloul	
MOULAY LARBI	Réalisation des avaloires au centre moulay larbi	30 738 000
	Acquisition des pompes immergées et colonnes montantes yc fil électriques et accessoires aux forages d'oum doud et moulay larbi	
	Réalisation d'un mur de soutènement à Oed Fallet	
	Réhabilitation du reseau d'éclairage public en en photovoltaïque à la cité aibout med et aggane bouamama	
	Achèvement du reseau d'assainissement au douar smail miloud	
	Revêtement en gazon synthétique d'un terrain de sport de proximité à douar sfala	
	Acquisition et installation (18) citernes de gaz propane au Douars à travers la commune	
	Réalisation de 18 plates formes pour pose des citernes a gaz propane au Douars à travers la commune y compris réseau	
AIN EL HADJAR	Acquisition des caission métallique 12 M3 pour la collect des céchets ménagers	30 880 000
	Réhabilitation du T.P.C de la double voie reliant la localité de sidi Maamar - ain el hadjar Commune d'ain el hadjar	
	Rénovation du réseau d'assainissement au niveau de la rue Ben Dahmane du centre de Ain El Hadjar	
	Réalisation et installation (08) citernes de gaz propane -Lot 01 plates-formes en béton et l'installation -Lot 02 acquisition citernes de gaz propane	
	Ouverture et aménagement de la piste reliant la voie d'évitement sud et douar knadssa en passant par ouled abdelkader	
	Aménagement et revêtement chemin reliant CW 12 et route meknaci Med passant vers ferme feyou et la ferme chinira au C.C meknaci med	
	Aménagement et revêtement de la piste reliant brakna à sidi maamar sur 600 ML	
	Achèvement du réseau d'assainissement au niveau de la ferme yahi	
	Électrification du forage de sidi M'barek	
OULED KHALED	Réalisation du réseau d'assainissement des 22 logts ruraux Sidi Allel Rebahia	37 488 000
	Réalisation du réseau d'AEP des 22 logts ruraux Sidi Allel Rebahia	
	Rénovation et extension du réseau d'assainissement des cites Ennahdha et nadjah à Rebahia	
	Etude,suivi,réalisation et équipement d'une cantine scolaire au niveau de l'école primaire Khadari Med	
	Acquisition d'un camion benne tasseuse	
	Réalisation et installation de 04 citernes en gaz propane avec réseau de distribution aux douar Sidi Benyamina	
	Réalisation et installation de 03 citernes en gaz propane avec réseau de	

	<p>distribution aux douar Mokhabi</p> <p>Réalisation et installation d'une citerne en gaz propane avec réseau de distribution aux douar El Ghoualem</p> <p>Réalisation et installation d'une citerne en gaz propane avec réseau de distribution aux douar Guerroudj Belftouh</p> <p>Réalisation et installation d'une citerne en gaz propane avec réseau de distribution aux douar Diffour</p> <p>Réalisation et installation de 02 citernes en gaz propane avec réseau de distribution aux douar Seddik</p>	
HOUNET	<p>Rénovation d'un tronçon de collecteur de rejet pour éradication de point noir a Hounet</p> <p>Etude d'un système d'épuration y compris collecteur de rejets pour Hounet centre</p> <p>Réalisation de l'éclairage public en photovoltaïque de la voie d'accès Hounet</p> <p>Acquisition d'un camion benne tasseuse</p> <p>Extension et rénovation du réseau d'assainissement à Hamdat kouider commune de Hounet</p> <p>Réalisation de l'éclairage public au douar shaoura 2 Hounet</p> <p>Travaux d'aménagement de la salle de soin à ain merighia</p> <p>Travaux d'aménagement de la salle de soin à Hamdat kouider</p>	22 419 000
SIDI AMAR	<p>Acquisition d'un camion benne tasseuse de 8M3</p> <p>Rénovation et extension du réseau d'assainissement pour éradication des points noirs à travers la commune de sidi amar</p> <p>Rénovation et extension du réseau d'assainissement pour éradication des points noirs à travers la commune de sidi amar</p> <p>Réalisation du réseau d'assainissement douar Kehailia</p> <p>Réalisation du réseau d'assainissement localisé tagrar à sidi aissa</p> <p>Aménagement de la piste de douar ouled kaid boumediene sur 300 ml</p> <p>Renforcement en éclairage public en photovoltaïque à douar fares houari</p> <p>Renforcement de éclairage publique en photovoltaïque à douar ouled kaid boumedien</p> <p>Réalisation et installation de 02 citernes en gaz propane avec réseau de distribution</p> <p>Travaux d'installation du réseau de gaz propane pour 06 cuves propane 1750 kg au douar hammar louz</p>	53 633 000
SIDI BOUBEKEUR	<p>Eradication des points noirs du réseau d'assainissement du centre de Sidi Boubekeur</p> <p>Etude de deux (02) Collecteur de rejet d'assainissement de la partie haute (POS 08 )</p> <p>Réalisation de la conduite de refoulement y/c raccordement au réservoir 300 M3 à Moulay Touhami</p> <p>Réhabilitation du forage de Béhaira</p> <p>Etude du réseau d'AEP y/c stockage la partie haute (POS 08) à Sidi Boubekeur</p> <p>Réalisation de l'éclairage public en photovoltaïque à travers le centre de Sidi Boubekeur</p> <p>Etude, suivi et réalisation de 02 salles de classes en extension au niveau de l'école primaire des Frères Seddouki à Sidi Boubekeur</p> <p>Travaux de réaménagement au niveau de l'école primaire Si Mehdi à Sidi Ahmed</p> <p>Réalisation et installation de 03 citernes en gaz propane avec réseau de distribution aux douar Behaira El Hamra</p> <p>Acquisition d'un camion benne tasseuse</p>	33 358 000
SAIDA	<p>Travaux d'aménagement d'un espace vert Al Okbane</p> <p>Réalisation d'un terrain de sports de proximité en gazon synthétique à sidi gacem</p>	31 529 000

## الملاحق

---

---

	Réalisation du réseau d'AEP de la localité Naar Keroum	
	Réalisation d'un réseau d'AEP de la zone rural Tahar Gazoui (Ouled Bouziane 1)	
	Réalisation d'un réseau d'assainissement au niveau de la zone rural Ouled Rahal	

المصدر: مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية سعيدة

الملاحق رقم 03 : PROGRAMME NEUF POUR L'ANNEE 2022

Décision N°: MF/2022/DP/57 du 04/01/2022

Unité : En Millier de DA

Liste des actions par Secteur et Sous Secteur	AP	Unité	Localisation	Consistance Physique
<b>Secteur 05 : INFRASTRUCTURES ECONOMIQUES ET ADMINISTRATIVES</b>	<b>650 000</b>			
<b>Sous Secteur 52 : Infrastructures Routières</b>	<b>650 000</b>			
ENTRETIEN DES CHEMINS DE WILAYA (TRANCHE 2022)	300 000			
ENTRETIEN DES CHEMINS COMMUNAUX (TRANCHE 2022)	350 000			
<b>Secteur 06 : EDUCATION ET FORMATION</b>	<b>1 298 000</b>			
<b>Sous Secteur 62 : EDUCATION</b>	<b>1 273 000</b>			
RENOUVELLEMENT DES EQUIPEMENTS SCOLAIRES AU PROFIT DU CYCLE PRIMAIRE	8 000			
RENOUVELLEMENT DES EQUIPEMENTS SCOLAIRES AU PROFIT DU CYCLE MOYEN	19 000			
RENOUVELLEMENT DES EQUIPEMENTS SCOLAIRES AU PROFIT DU CYCLE SECONDAIRE	13 000			
REALISATION ET EQUIPEMENT D'UNE DEMI PENSION TYPE 200 R AU COLLEGE NOUVELLE HASSASNA	30 000			
REALISATION ET EQUIPEMENT D'UN GROUPE SCOLAIRE TYPE D1 A AIN EL HADJAR (ZONE NORD)	95 000	1	AIN EL HADJAR (ZONE NORD)	D1
REALISATION ET EQUIPEMENT D'UN GROUPE SCOLAIRE TYPE D1 A OULED KHALED (CITE 298 LOGTS)	95 000	1	OULED KHALED (CITE 298 LOGTS)	D1
REALISATION ET EQUIPEMENT D'UN GROUPE SCOLAIRE TYPE D1 A YOUB (CITE SAHRAOUI ABDELKADER)	95 000	1	YOUB (CITE SAHRAOUI ABDELKADER)	D1
REALISATION ET EQUIPEMENT D'UN COLLEGE B7/200R A SAIDA (FEKIR MUSTAPHA)	182 000	1	SAIDA (FEKIR MUSTAPHA)	B7/200R
ETUDE, SUIVI ET AMENAGEMENT DES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES DU CYCLE PRIMAIRE	20 000			
ETUDE, SUIVI ET AMENAGEMENT DES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES DU CYCLE MOYEN	19 000			
ETUDE, SUIVI ET AMENAGEMENT DES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES DU CYCLE SECONDAIRE	15 000			
REALISATION ET EQUIPEMENT D'UN COLLEGE TYPE B7/300R A LA COMMUNE DE OULED BRAHIM	182 000	1	OULED BRAHIM	B7/300R
REALISATION ET EQUIPEMENT D'UN COLLEGE TYPE B7/200R A LA COMMUNE DE SAIDA	160 000	1	SAIDA	B7/200R
ETUDE ET SUIVI POUR LA REALISATION D'UN COLLEGE TYPE 7/300R A LA COMMUNE DE YOUB	19 000	1	YOUB	7/300R
ETUDE, SUIVI, REALISATION ET EQUIPEMENT DE 02 SALLES DE CLASSES EN EXTENSION AU COLLEGE FARAH AISSA, LA COMMUNE DE SIDI AMAR	10 000	02 SALLES	SIDI AMAR	
ETUDE, SUIVI, REALISATION ET EQUIPEMENT DE 04 SALLES DE CLASSES EN EXTENSION AU LYCEE ABIDINE MOHAMED, LA COMMUNE DE AIN EL HADJAR	20 000	04 SALLES	AIN EL HADJAR	
REALISATION ET EQUIPEMENT D'UN LYCEE TYPE 800/200R A AIN SOLTANE	291 000	1	AIN SOLTANE	800/200R
<b>Sous Secteur 63 : Formation et main d'œuvre</b>	<b>25 000</b>			
ETUDE, SUIVI, REALISATION ET EQUIPEMENT D'UNE DEMI-PENSION A L'ANNEXE AIN SOLTANE POUR SON ERECTION EN CFPA	15 000	01 DEMI PENSION	AIN SOLTANE	
ACQUISITION PARC AUTOMOBILE AU PROFIT DE CFPA AIN SKHOUNA	10 000		CFPA AIN SKHOUNA	
<b>Secteur 07 : INFRASTRUCTURES SICIO-CULTURELLES</b>	<b>220 000</b>			
<b>Sous Secteur 73 : Sante</b>	<b>220 000</b>			
ACQUISITION DE 04 AMBULANCES DONT (03) MEDICALISEES AU PROFIT LES ETABLISSEMENTS DE SANTE DE WILAYA	50 000	04 AMBULANCES		
ACQUISITION D'UNE IRM AU PROFIT DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC HOSPITALIER AHMED MEDEGHRI	170 000	IRM	AHMED MEDEGHRI - SAIDA	
<b>Total</b>	<b>2 168 000</b>			

المصدر : مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية سعيدة

## الملاحق

### الملحق رقم ( 04 )

التغطية الصحية حسب المنشآت القاعدية والأسلاك الطبية

(2018 - 2012)

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012		
273	273	273	271	271	271	271	المؤسسات العمومية الصحية الجوارية	بعض المنشآت القاعدية الصحية
862	869	880	903	906	918	923	الصيدليات العامة	
15	15	15	15	14	14	14	مراكز استشفائية جامعية	
206	205	200	200	196	194	193	مؤسسة استشفائية عامة	
10620	9795	9042	8352	7742	7226	6776	عيادة طبيب مختص	المنشآت الخاصة
8347	7803	7298	6910	6654	6482	6335	عيادة طبيب عام	
7526	6952	6514	6114	5928	5587	5368	عيادة طب الأسنان	
10700	10516	10260	9962	9794	9520	9135	الصيدليات	
521	529	545	544	566	578	590	طبيب	عدد السكان لكل
2837	2925	2971	2929	2970	2996	3018	جرح أسنان	
3303	3382	3435	3483	3531	3634	3686	صيدلي	
950	1108	1143	1548	1561	1601	1874	مساعد في الصحة	
							التغطية الصحية للأسلاك الطبية	

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات

الملحق رقم 05

تطور التعليم في الجزائر

المنشآت القاعدية			الأساتذة			التلاميذ المسجلين			السنة / المستوى الدراسية / التعليمي
ت ث	ت م	ت إ	ت ث	ت م	ت إ	ت ث	ت م	ت إ	
-----	-----	-----	1614	2855	26582	5823	74384	1049435	1964 / 1963
-----	418	4065	1574	2597	26969	9031	89549	1215037	1965 / 1964
-----	-----	4255	2121	3446	30672	12213	107944	1332203	1966 / 1965
59	427	4266	2610	4438	30666	14645	115334	1370357	1967 / 1966
63	454	4581	2830	4664	33113	19340	123586	1460776	1968 / 1967
63	478	5073	2975	5161	36255	22084	138502	1551489	1969 / 1968
67	502	5263	3123	6387	39819	28630	162198	1689023	1970 / 1969
72	519	6467	4048	6955	43656	34988	191957	1851416	1971 / 1970
71	530	6507	4081	7887	49879	42286	24924	2018091	1972 / 1971
86	540	6990	4140	9143	51461	65673	299908	22069893	1973 / 1972
93	545	7376	4439	9936	54982	65673	299908	2376344	1974 / 1973
114	569	7794	4718	11211	60178	75797	336007	2499605	1975 / 1974
142	656	7798	5310	13662	65043	97571	395875	2641446	1976 / 1975
142	806	8182	5960	15744	70498	112003	489004	2782044	1977 / 1976
175	947	8380	7042	19663	77009	134427	595493	2894084	1978 / 1977
181	1011	8652	7932	23703	80853	153449	679623	2972242	1979 / 1978
208	1073	9034	9365	26830	85499	183205	737902	3061252	1980 / 1979
230	1151	9263	10458	29555	88481	211948	804621	3118827	1981 / 1980
246	1226	9399	12536	33660	94216	248996	891452	3178912	1982 / 1981
272	1362	9864	14292	38969	100288	279299	1001420	324926	1983 / 1982
319	1484	10266	16892	44206	109173	325869	1126520	3336536	1984 / 1983
353	1659	10588	18418	5048	115242	358849	252895	3414705	1985 / 1984
415	1823	11144	21555	60663	125034	423502	1399890	3481288	1986 / 1985
481	1959	11427	26238	68875	132880	503308	1472545	3635332	1987 / 1986
550	2118	11843	31057	73292	139875	591783	1490863	3801651	1988 / 1987
705	2259	12240	37023	76703	139917	714966	1396326	3911388	1989 / 1988
749	2355	12694	40939	79783	144945	753947	1408522	4027612	1990 / 1989
812	2422	13135	44283	82741	151262	752264	1423316	4189152	1991 / 1990
845	2498	13461	44622	86610	154685	742745	1490035	4357352	1992 / 1991
883	2594	13970	45711	90019	162066	742745	1558046	4436363	1993 / 1992
912	2683	14734	49647	94240	164982	793457	1618622	4515274	1994 / 1993
968	2801	14836	50328	96464	166771	821059	1651510	4548827	1995 / 1994
1033	2929	15186	52210	98187	169010	853303	1691561	4617728	1996 / 1995

## الملاحق

1100	3044	15426	52944	99004	170956	855481	1762761	4674947	<b>1997 / 1996</b>
1132	3146	15199	53343	99907	170460	879090	1837631	4719137	<b>1998 / 1997</b>
1183	3228	15507	54033	100595	169519	909927	1898748	4778870	<b>1999 / 1998</b>
1218	3319	15729	54761	101261	170562	921959	1895751	4843313	<b>2000 / 1999</b>
1259	3419	16186	55588	102137	169559	975862	2015370	4720950	<b>2001 / 2000</b>
1289	3532	16482	57274	104289	170039	1041047	2116087	4691870	<b>2002 / 2001</b>
1330	3654	1674	59177	104329	167529	1095730	2186338	4612574	<b>2003 / 2002</b>
1361	3743	16899	59177	107898	170031	1122395	2221795	4507703	<b>2004 / 2003</b>
1423	3847	17041	60 185	108249	171 471	1123123	2256232	4361744	<b>2005 / 2004</b>
1473	3958	17163	62330	109578	171402	1175731	2221328	4196580	<b>2006 / 2005</b>
1538	4116	17357	62646	112897	170207	1035863	2443177	4078954	<b>2007 / 2006</b>
1591	4284	17429	64459	116285	168962	974748	2595748	3931874	<b>2008 / 2007</b>
1658	4582	17552	65598	135744	142332	974736	3158117	3247258	<b>2009 / 2008</b>
1745	4784	17680	69549	138559	1433041	1171180	3052523	3307910	<b>2010 / 2009</b>
1813	4901	17790	69549	138559	144885	1198888	2980325	3345885	<b>2011 / 2010</b>
1870	5007	17853	80048	142132	147382	1263097	2921331	3429316	<b>2012 / 2011</b>
1956	5086	17995	89882	144901	153578	1497875	2647500	3580481	<b>2013 / 2012</b>
2043	5159	18143	95382	145655	156737	1499740	2605540	3730460	<b>2014 / 2013</b>
2141	5239	18333	99123	148836	164930	1526779	2575994	3886773	<b>2015 / 2014</b>
2251	5339	18588	99746	151044	168230	1378860	2614393	4081546	<b>2016 / 2015</b>
2355	5419	18770	100761	153617	174115	1286586	2685827	4231556	<b>2017 / 2016</b>
2392	5455	18856	101388	156182	177939	1227055	2811648	4373459	<b>2018 / 2017</b>
2433	5512	19037	102279	159065	182464	1222673	2979737	4513749	<b>2019 / 2018</b>

### المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات

#### ملاحظات:

ت إ : التعليم الإبتدائي

ت م : التعليم المتوسط

ت ث : التعليم الثانوي

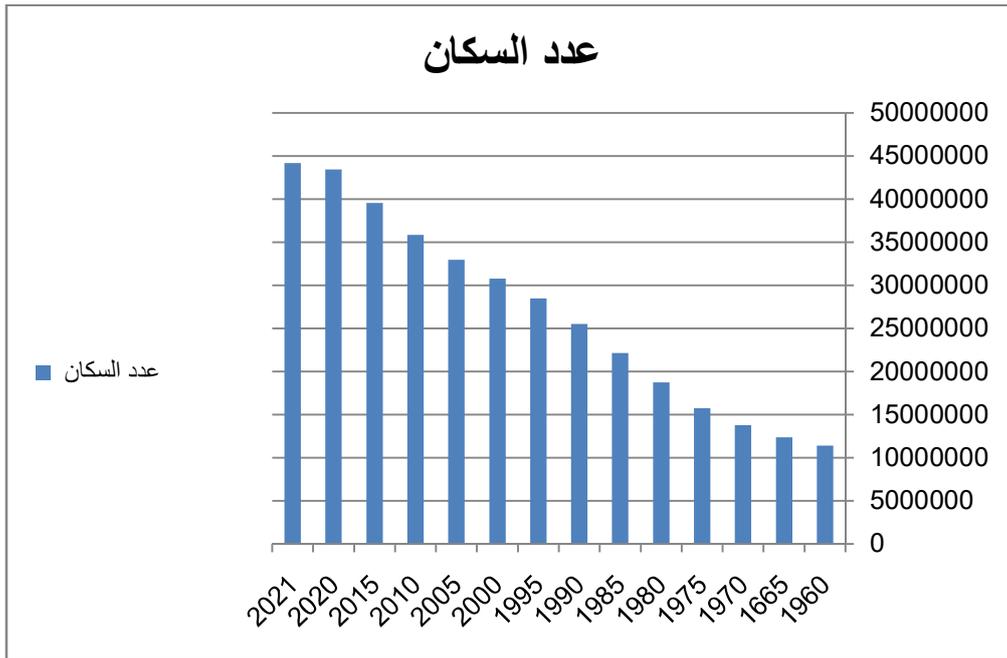
---- : معلومات غير متوفرة

## الملاحق

### الملحق رقم 07 تطور النمو السكاني

السنوات	1960	1665	1970	1975	1980	1985	1990
عدد السكان	11394307	12381256	13795915	15724692	18739378	22132905	25518074
السنوات	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2021
عدد السكان	28478022	30774621	32956690	35856344	39543154	43451666	44177969

المصدر: البنك الدولي



المصادر: القرآن الكريم

أولاً: المراجع باللغة العربية

1/ الموسوعات:

- عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة. ( بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ج1، ط 1، 1979)
- عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، ( بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ج 2، د، س، ن).
- عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة. ( بيروت : المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ج5، ط 2، 1990).

2/ النصوص التشريعية والتنظيمية:

- دستور 1963
- دستور 1976
- دستور 1989
- دستور 1996
- دستور 2016
- دستور 2020
- المرسوم التنفيذي رقم 95- 265 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1416 الموافق 6 سبتمبر 1995، يحدد صلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها. ج ر ع 50، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1995.
- المرسوم الرئاسي رقم 18-337 مؤرخ 17 ربيع الثاني عام 1440 الموافق 25 ديسمبر 2018، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها. الجريدة الرسمية، العدد 78، الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2018.
- المرسوم التنفيذي رقم 16- 320 مؤرخ في 13 ربيع الأول 1438 الموافق 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج ر ع 73، الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016.
- المرسوم التنفيذي رقم 93-207 المؤرخ في 6 ربيع الثاني 1414 الموافق 22 سبتمبر 1993 يتضمن إنشاء سلك للشرطة البلدية ويحدد مهامه وكيفيات عمله، ج ر ع 60، الصادرة ب 1993/09/26

- المرسوم التنفيذي 96-265 المؤرخ في 18 ربيع الأول 1417 الموافق 3 أوت 1996 يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه، ج ر ع 47 ، الصادرة ب 7 أوت 1996.
- المرسوم الرئاسي رقم 18-337 مؤرخ 17 ربيع الثاني عام 1440 الموافق 25 ديسمبر 2018، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيورها، ج ر ع 78، الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2018.
- المرسوم الرئاسي رقم 19-328 مؤرخ في 11 ربيع الثاني 1441 الموافق 8 ديسمبر 2019، يتم الملحق بالمرسوم الرئاسي 15-140، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج ر ع 76، الصادرة بتاريخ 10 ديسمبر 2019.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-177 مؤرخ في 14 ذي القعدة 1411 الموافق 28 ماي 1991 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر ع 26 الصادرة 01 يونيو 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-178 مؤرخ في 14 ذي القعدة 1411 الموافق 28 ماي 1991 يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر ع 26 الصادرة 01 يونيو 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-321 مؤرخ في 5 ربيع الأول 1412 الموافق 14 سبتمبر 1991 ، يعدل المرسوم التنفيذي 89-09 ، والمتضمن كفاءات تحديد المناطق الواجب ترقيتها. ج ر ع 44، الصادرة 25 سبتمبر 1991.
- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في أول ربيع الثاني 1412 الموافق 9 أكتوبر 1991. يحدد قائمة البلديات الواجب ترقيتها. ج ر ع 07، الصادرة 29 يناير 1992.
- المرسوم التنفيذي 98-227 المؤرخ في 19 ربيع الأول 1419 الموافق ل 13 يوليو 1998، ج ر ع 51، الصادرة 15 يوليو 1998.
- الأمر رقم 97-15 يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى والمؤرخين في 24 محرم 1418 الموافق 31 مايو 1997، ج ر ع 38، الصادرة في 4 يونيو 1997.
- القرار رقم 02/ق.أ.م/د/2000 مؤرخ في 22 ذي القعدة 1420 الموافق 27 فبراير 2000، يتعلق مدى دستورية الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى. ج ر ع 07، الصادرة 28 فبراير 2000.
- المرسوم التنفيذي رقم 18-199 مؤرخ في 20 ذي القعدة 1439 الموافق 2 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام. ج ر ع 48، الصادرة 5 غشت 2018.

- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436، الموافق 16 سبتمبر 2015. يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. ج ر ع 50، الصادرة 20 سبتمبر 2015.
- المشروع التمهيدي لقانون البلدية
- المشروع التمهيدي لقانون الولاية
- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 114 جمادى الأولى 1411 الموافق أول ديسمبر 1990. المتعلق بالتهيئة والتعمير. المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 مؤرخ في جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 غشت 2004، ج ر ع 51، الصادرة ب 15 غشت 2004.
- المرسوم رقم 73-136، المؤرخ في 10 رجب 1393 الموافق ل 9 أوت 1973 يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية. ج ر ع 67، الصادرة 21 أوت 1973.
- المرسوم التنفيذي رقم 73-135 المؤرخ في 10 رجب 1393 الموافق 9 أوت 1973 يتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، ج ر ع 67، الصادرة 21 أوت 1973.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 3 محرم 1411 الموافق 25 يوليو 1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر ع 31، الصادرة ب 28 يوليو 1990. المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-141 المؤرخ في 5 جمادى الأولى 1429 الموافق 11 مايو 2008، ج ر ع 24، الصادرة ب 11 مايو 2008.
- المرسومين التنفيذيين 90-227 و 90-230 المؤرخين في 3 محرم 1411 الموافق 25 يوليو 1990، يحددان قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، وأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية على التوالي. ج ر ع 31، الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990.
- المرسوم التشريعي رقم 93-02 مؤرخ في 14 شعبان 1413 الموافق 6 فبراير 1993 يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ. ج ر ع 8 الصادرة في 7 فبراير 1993.
- المرسوم التنفيذي رقم 93-57 المؤرخ في 5 رمضان 1413 الموافق ل 27 فبراير 1993، ج ر ع 14، الصادرة 3 مارس 1993.
- المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 2 صفر 1434 الموافق 16 ديسمبر 2012، يحدد شروط وكيفية إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة. ج ر ع 69، الصادرة 19 ديسمبر 2012.
- المرسوم التنفيذي رقم 16-190 مؤرخ في 25 رمضان 1437 الموافق 30 يونيو 2016، يحدد كيفية الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدية والقرارات البلدية. ج ر ع 41. الصادرة 12 يوليو 2016.

- القانون العضوي الجديد 21-01 المؤرخ في 26 رجب 1442 الموافق 10 مارس لسنة 2021، المتعلق بنظام الانتخابات. ج ر ع 17، الصادرة بتاريخ 10 مارس 2021.
- المرسوم الرئاسي رقم 21-137 المؤرخ في 24 شعبان 1442، الموافق 7 أبريل 2021، يحدد الأجر الوطني الأدنى المضمون. ج ر ع 28، الصادرة في 14 أبريل 2021
- الأمر رقم 21-13 المؤرخ 22 محرم 1443 الموافق 31 أوت 2021، ج ر ع 67، الصادرة 31 أوت 2021
- الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 6 الصادرة في 18 يناير 1967
- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 22 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 23 مايو 1969
- الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 13 ذي الحجة 1389 الموافق 25 فبراير 1970، يتعلق بالحالة المدنية ج ر ع 21، الصادرة 27 فبراير 1970. المعدل والمتمم بالقانون رقم 14-08 المؤرخ في 13 شوال 1435 الموافق 9 أوت 2014، ج ر ع 49، الصادرة ب 20 أوت 2014.
- الأمر رقم 74-69 المؤرخ 12 جمادى الثانية 1394 الموافق 2 يوليو 1974 يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات. ج ر ع 55 الصادرة 9 يوليو 1974.
- قانون رقم 89-11 مؤرخ في 5 يوليو 1989، يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج ر ع 27، الصادرة في 05 يوليو 1989
- المرسوم التنفيذي 230/90 المؤرخ 3 محرم 1411 الموافق 25 يوليو 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا بالإدارة المحلية، ج ر ع 31، الصادرة 28 يوليو 1990.
- المرسوم التنفيذي 91-26 مؤرخ في 17 رجب عام 1411 الموافق 2 فبراير 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات. ج ر ع 6، الصادرة بتاريخ 6 فبراير 1991.
- مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 5 شعبان 1412<sup>هـ</sup> الموافق ل 9 فبراير 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ. ج ر ع 10 الصادرة في 9 فبراير 1992

- القانون رقم 81-02 المؤرخ في 9 ربيع الثاني 1401 الموافق 14 فبراير 1981. ج ر ع 7، الصادرة بـ 17 فبراير 1981. يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 7 ربيع الأول 1389 الموافق 23 مايو 1969. المتضمن قانون الولاية، ج ر ع 44، الصادرة بـ 23 مايو 1969.
- قانون رقم 01-12 مؤرخ في 27 ربيع الثاني 1422 الموافق 19 يوليو 2001، يتضمن قانون المالية التكميلي 2001. ج ر ع 38، الصادرة 21 يوليو 2001.
- قانون رقم 01-20 مؤرخ في 27 رمضان 1422 الموافق 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. ج ر ع 77، الصادرة 15 ديسمبر 2001
- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10 ربيع الثاني 1434، الموافق 21 فبراير 2013، يحدد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية، ج ر ع ، 40، الصادرة 04 أوت 2013.
- قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ع 14 الصادرة في 7 مارس 2016.
- القانون رقم 22-18 المؤرخ في 25 ذي الحجة 1443 الموافق ل 24 يوليو 2022، يتعلق بالاستثمار، ج ر ع 50، الصادرة 28 يوليو 2022.
- المرسوم التنفيذي رقم 17-329 مؤرخ في 26 صفر 1439 الموافق 15 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية. ج ر ع 68، الصادرة 28 نوفمبر 2017.
- القانون رقم 02-11 مؤرخ في 20 شوال 1423 الموافق 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر ع 86، الصادرة 25 ديسمبر 2002.
- قانون رقم 02-11 مؤرخ في 20 شوال 1423 الموافق 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر ع 86، الصادرة 25 ديسمبر 2002.
- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. ج ر ع 14، الصادرة 08 مارس 2006. المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-05، ج ر ع 50. و القانون رقم 11-15، ج ر ع 44.
- القانون رقم 06-06 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق 20 فبراير 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة. ج ر ع 15، الصادرة 12 مارس 2006.

- قانون رقم 06-24 مؤرخ في 6 ذي الحجة 1427 الموافق 26 ديسمبر 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج ر ع 85، الصادرة 27 ديسمبر 2006.
- الأمر رقم 07-01 مؤرخ في 11 صفر 1428 الموافق 01 مارس 2007. يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف. ج ر ع 16، الصادرة ب 07 مارس 2007.
- القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية ج ر ع 37 بتاريخ 3 يوليو 2011
- المرسومين التنفيذي رقم 92-141 ورقم 92-142 المؤرخين في 8 شوال 1412<sup>هـ</sup> الموافق 11 أبريل 1992 المتضمنين حل المجالس الشعبية الولائية والبلدية على التوالي. ج ر ع 27، الصادرة في 12 أبريل 1992
- المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 17 رجب 1420 الموافق 27 أكتوبر 1999. يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة. ج ر ع 76، الصادرة 31 أكتوبر 1999.
- القانون رقم 20-07 مؤرخ في 12 شوال 1441 الموافق 4 يوليو 2020، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020. ج ر ع 33، الصادرة 4 يوليو 2020.
- الأمر رقم 21-03 المؤرخ في 11 شعبان 1442 الموافق 25 مارس 2021، المتمم للقانون 84-09 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ع 22، الصادرة ب 25 مارس 2021.
- القانون رقم 88-02 المؤرخ في 22 جمادى الأولى 1408 الموافق 12 يناير 1988 يتعلق بالتخطيط، ج ر ع 02، الصادرة 13 يناير 1988
- القانون رقم 84-09 مؤرخ في 02 جمادى الأولى 1404 الموافق 04 فبراير 1984 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد. ج ر ع 6، الصادرة 7 فبراير 1984.
- القانون الولاية 12-07 المؤرخ 28 ربيع الأول 1433 الموافق 21 فبراير 2012، ج ر ع 12، الصادرة 29 فبراير 2012
- المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 04 جمادى الثانية 1403، الموافق 19 مارس 1983 يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيورها، ج ر ع 12، الصادرة 22 مارس 1983.
- المرسوم التنفيذي 09-148 المؤرخ 07 جمادى الأولى 1430 الموافق 2 مايو 2009. ج ر ع 26، الصادرة 3 مايو 2009.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-485 المؤرخ في 08 جمادى الثانية 1412 الموافق 15 ديسمبر 1991، يحدد كفاءات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية، ومراقبة ذلك. ج ر ع 66، الصادرة بتاريخ 22 ديسمبر 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 16-104، مؤرخ في 12 جمادى الثانية عام 1437 الموافق 21 مارس 2016، يحدد كفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المحلة. ج ر ع 18، الصادرة بتاريخ 23 مارس 2016
- القانون رقم 90-30 المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411 الموافق 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية. ج ر ع 52، الصادرة 02 ديسمبر 1990.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442<sup>هـ</sup> الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر ع 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.
- مرسوم تنفيذي رقم 14-116 مؤرخ في 22 جمادى الأولى 1435 الموافق 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره؛ ج ر ع 19، الصادرة 2 أبريل 2014.
- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ع 46، الصادرة 16 يوليو 2006.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-27 مؤرخ في 17 رجب عام 1411 الموافق 2 فبراير 1991، يحدد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية. ج ر ع 6، الصادرة بتاريخ 6 فبراير 1991.
- مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها. ج ر ع 48، الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.
- مرسوم تنفيذي رقم 94-216 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية. ج ر ع 48، الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.
- مرسوم تنفيذي رقم 94-217 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو 1994، يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وعملها. ج ر ع 48، الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.
- المرسوم الرئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 08 شعبان عام 1436 الموافق 27 مايو 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها. ج ر ع 29، الصادرة بتاريخ 31 مايو 2015

- القانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410<sup>هـ</sup> الموافق ل 7 أبريل 1990 يتعلق بالبلدية. ج ر ع 15 الصادرة في 11 أبريل 1990
- والقانون رقم 90-09 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410<sup>هـ</sup> الموافق ل 7 أبريل 1990 يتعلق بالولاية . ج ر ع 15 الصادرة في 11 أبريل 1990.
- القانون رقم 10-13 المتضمن قانون المالية لسنة 2011، ج ر ع 80، الصادرة 30 ديسمبر 2010.
- القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق ل 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات. ج ر ع 50، الصادرة في 28 غشت 2016.
- القانون رقم 19-12 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1441 الموافق 11 ديسمبر 2019، ج ر ع 78 الصادرة 18 ديسمبر 2019. يعدل ويتمم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 2 جمادى الأولى 1404 الموافق ل 4 فبراير 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد.
- القانون رقم 19-12 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1441 الموافق 11 ديسمبر 2019، يعدل ويتمم القانون 84-09، والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ع 78 الصادرة 18 ديسمبر 2019.
- المرسوم رقم 81-380 مؤرخ في 29 صفر عام 1402 الموافق 26 ديسمبر سنة 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، ج.ر.ع 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 1981.
- المرسوم رقم 81-374 مؤرخ في 29 صفر عام 1402 الموافق 26 ديسمبر سنة 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، ج.ر.ع 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 1981
- المرسوم رقم 81-377 مؤرخ في 29 صفر عام 1402 الموافق 26 ديسمبر سنة 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية، ج.ر.ع 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 1981.
- المرسوم رقم 81-382 مؤرخ في 29 صفر عام 1402 الموافق 26 ديسمبر سنة 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، ج.ر.ع 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 1981
- المرسوم رقم 81-372 مؤرخ في 29 صفر عام 1402 الموافق 26 ديسمبر سنة 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع السياحي، ج.ر.ع 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 1981
- المرسوم رقم 81-371 مؤرخ في 29 صفر عام 1402 الموافق 26 ديسمبر سنة 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، ج.ر.ع 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 1981.

- المرسوم الرئاسي رقم 14-266 المؤرخ في 04 ذي الحجة 1435 الموافق ل 28 سبتمبر 2014، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 17 رمضان 1428 الموافق ل 29 سبتمبر 2007 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج ر ع 58، الصادرة في 01 أكتوبر 2014.

### 3/ التقارير:

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية 2010، الثروة الحقيقية للأمم: مسارات إلى التنمية البشرية، 2010.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية للعام 2003، أهداف التنمية للألفية: تعاهد بين الأمم لإنهاء الفاقة البشرية. بيروت: مطبعة كركي، 2003.
- تقرير 2009 للبنك الدولي عن التنمية في العالم 2010، التنمية وتغير المناخ.
- تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI)-مكتب تونس. د، س، ن.
- تقرير بنك الجزائر لسنة 2015، التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، نوفمبر 2016.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة-الولاية 2021، إنعاش اقتصادي-توازن إقليمي وعدالة اجتماعية، 25-26 سبتمبر 2021
- الديوان الوطني للإحصائيات، نتائج 2016-2018، رقم 49/ نشرة 2021
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الأمم المتحدة، تقرير الأمانة العامة، الدور الهام الذي تطلع به الإدارة العامة والحكم الرشيد في مجال تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية: تنمية القدرات المؤسسية، 13 ماي 2002
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة 44، ماي 2010.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة 44، ماي 2010.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المسائل الناشئة: البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة، لجنة التنمية الاجتماعية الدورة 52، 1-21 فبراير 2014.
- مجلس الأمة، عبد الرحمان بلعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة. مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002

- مجلس الأمة، مُجدد عبدو بودريالة، الإصلاح الضريبي، الإصلاحات المالية والجباية المحلية، 31 مارس 2003.
  - المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس 04 مارس 2010، الجريدة الرسمية للمناقشات، رقم 147.
  - مجلس المحاسبة، التقرير السنوي 2019، ج ر ع 75، 4 ديسمبر 2019.
  - مجلس المحاسبة، التقرير السنوي لسنة 2015.
  - مركز عمران للدراسات الإستراتيجية، حول المركزية واللامركزية في سورية: بين النظرية والتطبيق، الكتاب السنوي الرابع سبتمبر 2018
- 4/ الكتب:
- إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير-دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، ( القاهرة: دار الشروق، ط1، 2000)
  - أسامة عبد الرحمن، البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية، (الكويت: سلسلة عالم المعرفة، 1982)
  - إسماعيل إبراهيم الشيخ دره. اقتصاديات الإسكان، (الكويت: عالم المعرفة، 1988)
  - برهان رزيق، السلطة الإدارية، ( الجزائر: المكتبة القانونية الجزائرية، ط 1، 2016).
  - تشارلز تيللي، الديمقراطية، تر: مُجدد فاضل طبّاخ، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط 1، 2010)
  - التنمية المحلية ممارسات وفاعلون. (عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، ط 1، 2015).
  - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، (الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014).
  - حنان خرباشي، فارس إسلام قومي. معضلة الأمن القومي الجزائري في ظل تنامي التهديدات المستدامة. من كتاب الأمن الجزائري والفضاء الإقليمي التعامل والتداعيات. (الأردن: مركز الكتاب الأكاديمي، ط1، 2019)
  - خالد مُجدد خالد، خلفاء الرسول ﷺ. (بيروت: دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ط 1، 2005).
  - داود خير الله وآخرون، الفساد وإعاقة التغيير والتطور في لعالم العربي، (بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط 1، 2015).

- سميحة طري، التنمية المحلية في الوطن العربي قراءة في المعوقات وسبل التطوير- مع الإشارة لحالة الجزائر. القضايا العربية المعاصرة: الرهانات والتحديات، (عمان: مركز الكتاب الأكاديمي، ط 1، 2019).
- سمير مُجّد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، ( القاهرة: دار الجلال للطباعة، 2009).
- صبحي العتيبي، تطور الفكر والأنشطة الإدارية. Evolution of Management Thought and Activities، (الأردن: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، ط1، 2002).
- صموئيل هانتنغتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة،(بيروت: دار الساقى، ط1، 1993؛ تر: سميرة فلو عبود).
- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية،التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دراسة مقارنة. (الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط 2، 2012).
- طلعت مصطفى السروجي وآخرون، التنمية الاجتماعية المثال والواقع. (جامعة حلوان: مركز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي، 2001).
- عادل حسين وآخرون، التنمية العربية الواقع الراهن والمستقبل،( بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، 1985).
- عامر إبراهيم قنديلجي، البحث العلمي واستخدام مصادر المعلومات، ( عمان: دار اليازوري العلمية، ط01، 1999).
- عبد الله بن دعيدة، التجربة الجزائرية في الإصلاحات الاقتصادية؛ ضمن مؤلف جماعي " الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية"،(مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 1، 1999)
- علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، ( المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ط2، 1984).
- عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح-دراسة،( دمشق: من منشورات اتحاد الكتاب العرب، 2003).
- عمار بوحوش، مُجّد محمود الذنبيات، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث،(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط 04، 2007)
- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق. (الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، ط 2، 2014)

- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية. (الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، ط 1، 2012).
- عمار عوابدي، القانون الإداري. (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية. ج 1-النظام الإداري-، ط 3، 2005).
- عمر عمتوت، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، (الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع، 2009).
- فضل الله مُجَدِّدُ إِسْمَاعِيل، أزمة القرار السياسي في دول العالم الثالث، (القاهرة: مكتبة بستان المعرفة، ط 02، 2001).
- فيصل بن معيض آل سمير، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، (الرياض: مركز الدراسات والبحوث، 2007).
- قاسم الدويكات، الجغرافيا السياسية، (عمان: مركز الكتاب الأكاديمي، ط 1، 2011).
- ليو شتراوس، جوزيف كروبسي، تاريخ الفلسفة السياسية، الجزء الثاني (من جون لوك إلى هيدجر). تر: محمود سيد أحمد، (القاهرة: المجلس الأعلى للثقافة، ط 01، 2005).
- مجيد مسعود، التخطيط للتقدم الاقتصادي والاجتماعي، (الكويت: سلسلة عالم المعرفة، 1984).
- مُجَدِّدُ دَلْفِ أَحْمَدِ الدَّليْمِي، مُجَدِّدُ جَوَادِ عَبَّاسِ شَبْع، التخطيط والتنمية الإقليمية -أسس نظرية ودراسات تطبيقية. (عمان، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط 1، 2017).
- مُجَدِّدُ دَلْفِ أَحْمَدِ الدَّليْمِي، مُجَدِّدُ جَوَادِ عَبَّاسِ شَبْع، التخطيط والتنمية الإقليمية -أسس نظرية ودراسات تطبيقية. (عمان، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط 1، 2017).
- مُجَدِّدُ سَبِيْلَا، نوح الهرموزي، موسوعة المفاهيم الأساسية في العلوم الإنسانية والفلسفة، (المغرب: المركز العلمي العربي للأبحاث والدراسات الإنسانية، ط 1، 2017).
- مُجَدِّدُ شَلْبِي، المنهجية في التحليل السياسي - المفاهيم، المناهج، الإقترابات، والأدوات، (الجزائر: د، د، ن، 1997).
- مُجَدِّدُ صَغِيرِ بَعْلِي، القانون الإداري-التنظيم الإداري، (الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002).
- مُجَدِّدُ صَغِيرِ بَعْلِي، القانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري. (الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013).
- محمود عبد الفضيل، النفط والمشكلات المعاصرة للتنمية العربية، (عالم المعرفة، الكويت، 1979).

- مصطفى يوسف كافي، الإصلاح والتطوير الإداري؛ بين النظرية والتطبيق، (سوريا: دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، 2018).
- منى حرب، سامي عطا الله، إطار جديد لتقييم اللامركزية في العالم العربي. المؤلف الجماعي: السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي، (بيروت: المركز اللبناني للدراسات، ط 1، 2015)
- نصر محمد عارف، إستيمولوجيا السياسة المقارنة-النموذج المعرفي-النظرية-المنهج، (بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 01، 2002).

### 5/ الأطروحات والرسائل:

- أزروال يوسف، الحكم الراشد بين الأسس النظرية وآليات التطبيق، دراسة في واقع التجربة الجزائرية، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع: التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر-باتنة، 2009/2008)
- أمجد بن زايد، سياسات التنمية في الاتحاد الأوربي ودورها في تعميق الوحدة الأوربية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية؛ تخصص علاقات دولية. قسم الدراسات الدولية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2017-2018.
- بروسى رضوان، الديمقراطية والحكم الراشد في إفريقيا: دراسة في المداخل النظرية، الآليات والعمليات، ومؤشرات قياس نوعية الحكم، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر-باتنة، 2009/2008).
- بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية " حالة البلديات ". (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، القانون العام؛ كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2014-2015).
- بن نعم عبد اللطيف، دور التسيير العمومي الجديد في ترقية التنمية المحلية-دراسة حالة القطاع العام بالجزائر-)، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص: اقتصاد مالي، كلية العلوم الاقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجيلالي الياصب سيدي بلعباس، 2020-2021)
- بن نملة صليحة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر-1، السنة الجامعية 2012-2013)

- بيار عبد الحكيم، أثر سياسات وبرامج التنمية الريفية على التنمية المحلية -دراسة قياسية لمجموعة من الولايات للفترة 2000-2016، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية-تخصص علوم اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، 2018-2019
- حسن بن كادي، التنمية السياسية في الوطن العربي وآفاقها: دراسة تحليلية نقدية في شروطها الموضوعية ومعوقاتها الأساسية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2007-2008
- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير. جامعة الجزائر 2010-2011
- راشدة موساوي، إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ما بين الواقع والتحديات-دراسة حالة بلدية بسكرة-)، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الدكتوراه ل-م-د، شعبة العلوم السياسية- تخصص السياسات العامة والخدمة العمومية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر-الوادي (2020-2021)
- رجراج الزوهير، التنمية المحلية في الجزائر -واقع وآفاق، (أطروحة ضمن متطلبات نيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص: نقود ومالية، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2012-2013)
- زرنوح ياسمين، إشكالية التنمية المستدامة في الجزائر-دراسة تقييمية،(رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع: التخطيط، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير. 2005-2006)
- زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري. (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية. جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2016-2017).
- سامي محمود أحمد البحيري، مداخل الإصلاح الإداري-التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء-)، بحث مقدم للحصول على درجة الماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي؛ لندن-المملكة المتحدة، يوليو 2011).

- سايح بوزيد، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية: حالة الجزائر، رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، تخصص: اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2013.
- سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، (رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع : الدولة والمؤسسات العمومية. كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012).
- سليم عماد الدين، مراقبة التسيير في الجماعات المحلية، محاولة لعرض سيرورة مراقبة التسيير في بلدية الجزائر الوسطى، (مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، فرع : تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أمجد بوقرة-بومرداس، 2006/2007).
- سليمة مراح، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، (مذكرة ماجستير في القانون، فرع: الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001/200).
- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، (مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2013).
- سيف ضياء دغير، التنمية المستدامة وبناء المجتمع الأمني (نماذج مختارة) فيتنام-رواندا-تشيلي، (رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم السياسية، قسم النظم السياسية والسياسات العامة، كلية العلوم السياسية، جامعة النهريين، العراق، 2021).
- شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر-دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص: نقود ومالية، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2011-2012).
- صبيحة مُجدي، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر- واقع وآفاق-. (جامعة الجزائر 3 كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير: أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير تخصص نقود ومالية. 2012/2013).
- علي مُجدي، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان. 2011-2012.

- عيسى مرازقة، القطاع الخاص والتنمية في الجزائر. أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم الاقتصادية؛ قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2006-2007.
- فرميش مليكة، دور الدولة في التنمية: دراسة حالة الجزائر. أطروحة دكتوراه علوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية. 2011-2012.
- قنادزة جميلة، الشراكة العمومية الخاصة والتنمية الاقتصادية في الجزائر، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، الجزائر.
- كبداني سيدي أحمد، أثر النمو الاقتصادي على عدالة توزيع الدخل في الجزائر مقارنة بالدول العربية: دراسة تحليلية وقياسية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص: اقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، (2012-2013)
- مجبور فازية، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع التنظيم والسياسة العامة؛ مدرسة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو - 15 جوان 2015).
- مُجَّد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية- دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة، رسالة مقدمة لنيل شهادة "دكتوراه علوم"، تخصص علم اجتماع التنمية، قسم علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية. جامعة منتوري-قسنطينة، 2010-2011.
- مزياي فريدة، المجالس الشعبية البلدية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري. (بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة منتوري قسنطينة-كلية الحقوق، 2005)
- مسعود البلي، واقع السياسات الاجتماعية في الجزائر ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: سياسات عامة وحكومات مقارنة. قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة. 2009-2010).
- مياسة أودية، الفعالية الإدارية في الإدارة المحلية الجزائرية-دراسة حالة بلدية ورقلة (2006/2007). مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيمات السياسية والإدارية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر - 2007 / 2008.

▪ نضيرة دوبابي، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة: أبي بكر بلقايد-تلمسان، 2010/2009)

▪ نويصر بلقاسم، التنمية والتغير في نسق القيم الاجتماعية-دراسة سوسيولوجية ميدانية بأحد المجمعات المحلية بمدينة سطيف-(رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في علم الاجتماع، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، 2010-2011)

### 6/ المجالات العلمية:

▪ ابرادشة فريد، قراءة تحليلية مقارنة في التعديل الدستوري الجزائري ل: 6 مارس 2016 " إصلاح واقعي أم تكيف استراتيجي مع التغيرات الدولية المعاصرة". مركز جيل لبحث العلمي-مجلة جيل الدراسات المقارنة-العدد 08 ديسمبر 2018

▪ أحمد إبراهيم ملاوي، أهمية منظمات المجتمع المدني في التنمية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد2، 2008.الصفحات(255-275).

▪ أحمد بوشارب، أحمد بن يوسف، كنزة بن غالية، نجاعة التسيير في الجماعات المحلية الجزائرية على ضوء مقتضيات التسيير العمومي الحديث،(مجلة آراء للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد01، العدد01، 2019)، الصفحات(92-109)

▪ أحمد غاوي، التقسيم الإداري كمدخل لتمكين الحكامة في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد12، جانفي 2018، الصفحات ( 615-632).

▪ أحمد غاوي، التقسيم الإداري كمدخل لتمكين الحكامة في الجزائر،(مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد12، جانفي 2018)، الصفحات(615-632)

▪ إسماعيل فريجات، بوهنتالة ياسين. قواعد تحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري. مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 03، جوان 2019.

▪ إيمان العباسي، تقييم فاعلية السياسة الصحية في معالجة الاختلالات المتعلقة بتمويل الخدمات الصحية. المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 5، العدد 01، جوان 2018، الصفحات (261- 281)

▪ بالة زهرة، مجال صلاحيات الوالي في ظل قانون الولاية الجديد 12-07. مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 13، العدد 1، أبريل 2020، الصفحات ( 295 - 307 ).

▪ بجمينة مصطفى و قاسم ميلود، الإصلاح الإداري مدخل لتحقيق التنمية السياسية، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 6، العدد4، 2021، الصفحات(358-371).

- بختة دندان، تجليات الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، 2022، الصفحات ( 1179 – 1197 ).
- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، (مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 03، العدد 04، 2006)
- بلطرش مياصة، عراقيل الديمقراطية التشاركية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، 2022. الصفحات (1721-1734).
- بلطرش مياصة، عراقيل الديمقراطية التشاركية، (مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، 2022). الصفحات (1721-1734).
- بلعالم بلال، واقع الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد. مجلة صوت القانون، العدد 01، أبريل 2014. الصفحات ( 126 – 142 ).
- بلقاضي بلقاسم، دويدي خديجة هاجر، بلقاضي طاهر لمين، الديمقراطية التشاركية كآلية أخلاقية لتسيير الجماعات المحلية دراسة نموذج الميزانية التشاركية لتجارب عبر الدول، (المجلة الجزائرية للأبحاث والدراسات، المجلد 05، العدد 02، أبريل 2022)، الصفحات (753-771).
- بليامنة حسان، المركز القانوني للأمين العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي 320/16، رؤى في الآداب والعلوم الإنسانية، المجلد 0، العدد 1، الصفحات (183-197).
- بن الحاج جلول ياسين، أهمية تفعيل الإيرادات المحلية غير الجبائية في تمويل التنمية المحلية-حالة الجزائر-؛ مجلة البديل الاقتصادي، العدد الثامن. الصفحات ( 135 – 163 )،
- بن شعيب نصر الدين و شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر؛ مجلة الباحث، العدد 10، 2012. الصفحات (161-174).
- بن عياش سمير، أثر الفواعل المحلية على تنفيذ السياسة العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة (2012)، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 2، أكتوبر 2013. الصفحات (37-59)
- بن عياش سمير، ترشيد استغلال الأملاك الوطنية الخاصة (الدومين الخاص) التابعة للبلدية في الجزائر آليات التطبيق، المعوقات وسبل تجاوزها. دفاتر السياسة والقانون، المجلد 11، العدد 02، جوان 2019، الصفحات ( 37 – 53 ).
- بن عيسى ليلي، التسيير العمومي الجديد المقاربات النظرية والتجارب الواقعية، (مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 08، العدد 16، جوان 2007)، الصفحات (07-24).
- بن عيسى ليلي، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، (مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، ديسمبر 2013)، الصفحات (189-209).

- بن موسى أم كلثوم، عيسى نبوية، ترشيد النفقات العمومية (دراسة تطور النفقات العمومية في الجزائر من سنة 1980 إلى سنة 2013)، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، العدد 04 أكتوبر 2016. الصفحات (175 – 198)
- بن ورزق هشام، تطبيقات مقارنة الحوكمة الرشيدة على مستوى الجماعات المحلية، (المجلة الجزائرية للأبحاث والدراسات، المجلد 04، العدد 03، جويلية 2021)، الصفحات (245-254).
- بهلولي فيصل، خويلد عفاف، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر- دراسة في برامج التنمية المحلية للبلديات ومصادر تمويلها، مجلة المنهل الاقتصادي، المجلد 02، العدد 01، جوان 2019، الصفحات (43-56)
- بودلال علي، الجماعات المحلية بين الإكراهات البنوية وشروط التنمية المستدامة، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 02، ديسمبر 2012. الصفحات (75 – 95)
- بوزار مريم، ميزانية البلدية بين الاستقلالية وتقييد السلطة الوصية؛ مجلة الدراسات القانونية، المجلد 5، العدد 1، جانفي 2019؛ الصفحات (262-272).
- بوطالب أوسامة، متطلبات تبني التسيير العمومي الجديد من أجل تفعيل التنمية المحلية في الجزائر، (المجلة الجزائرية للأبحاث الاقتصادية والمالية، المجلد 05، العدد 02، 2022)، الصفحات (70-91)
- بوعلام الله يوسف، عمار محمد عامر، آلية الميزانية التشاركية ومساهمتها في الحفاظ على البيئة من خلال تكريس الديمقراطية التشاركية، (مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 11، العدد 01، 2021)، الصفحات (341-351).
- بوعيسى سمير، مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر وأسباب انسدادها، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 5، أكتوبر 2014، الصفحات (25-50).
- حابي حليلة، واقع التعليم في المدرسة الجزائرية الحديثة، مجلة المجتمع والرياضة، المجلد 4، العدد 1، جانفي 2021. الصفحات (38-43)
- حامدي معمر، محبوبي مُجَّد، اسهامات الحوكمة الجماعات المحلية في التنمية المحلية، ( المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، 2022)، الصفحات (1894-1914)
- حموني مُجَّد، يامة إبراهيم، الديمقراطية التشاركية ومظاهر تطبيقاتها في القانون الجزائري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 02، العدد 02، جوان 2019، الصفحات (188 – 204)
- حميد عبروس، طيبي سعاد، الأمين العام للبلدية ضابط للحالة المدنية، مجلة صوت القانون، المجلد 7، العدد 02، نوفمبر 2020. الصفحات (1018-1040).

- حنان ميساوي، مشاركة المواطن كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية بين التكريس القانوني وإشكالات التطبيق، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 05، العدد 02، جوان 202. الصفحات (599-584)
- خلود كلاش، منصب الأمين العام للبلدية بين ضرورة ضمان فاعلية التسيير ومحدودية السلطة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 13، العدد 3، أكتوبر 2020، الصفحات (156-142).
- خميس خليل، مساهمة القطاع العام والقطاع الخاص في التنمية الوطنية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 09، 2011.
- دحامية عبد الله، رقابة الوالي على مداورات المجالس الشعبي البلدية بين النص القانوني والواقع العملي. حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 32، الجزء الثالث، سبتمبر 2018
- دحو حبال، حوكمة إدارة الجماعات المحلية -قراءة في المبادرات والتحديات-، (المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية، العدد 14، جوان 2020)، الصفحات (208-179)
- دوار عبد القادر، قهواجي أمينة، دور الكفاءات البشرية في تطبيق آليات ومبادئ التسيير العمومي الجديد-حالة مديريات ولاية عين الدفلى، (مجلة الاقتصاد الجديد، المجلد 12، العدد 01، 2021)، الصفحات (244-222)
- دوي بنونة جمال، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري. مجلة القانون، العدد 06، جوان 2016.
- رحماني جهاد، عزوزي بن عزوز، الديمقراطية التشاركية في المجالس المحلية المنتخبة بالجزائر واقع وآفاق، (مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 03، العدد 09)، الصفحات (237-223).
- رزيقة منحوخ، المقاولاتية كآلية لتحقيق النمو الاقتصادي في الجزائر، مجلة النمو الاقتصادي وريادة الأعمال (JEGE)، المجلد 04، العدد 02. الصفحات (14 - 1).
- رزين عكاشة، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 51. (د.س.ن).
- زكية آكلي، فريدة كافي، التنمية المحلية في الجزائر:قراءة للنهوض بالمقومات وتجاوز العوائق. مجلة اقتصاديات المال والأعمال، المركز الجامعي بميلة، الجزائر، المجلد 1، العدد 1، 2017.
- سارة دباغي، مقومات الديمقراطية التشاركية وسبل تكريسها في الجزائر تحقيقا للتنمية المحلية، (مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 07، العدد 01، جوان 2023)، الصفحات (70-50).
- سارة دباغي، مقومات الديمقراطية التشاركية وسبل تكريسها في الجزائر تحقيقا للتنمية المحلية، (مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 07، العدد 01، جوان 2023)، الصفحات (70-50).

- سعيود زهرة، المركز القانوني للأمين العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 حسب المعيار العضوي. دراسات قانونية وسياسية، المجلد 3، العدد 1، جوان 2018، الصفحات (72-101).
- سليمان صافية، فيرم فطيمة الزهراء، الآليات القانونية للإصلاح الإداري للمرافق العامة في الجزائر؛ مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 13، العدد 2، جويلية 2020، الصفحات (105-116).
- سمير بويعسى، إشكالية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تسيير المرافق العمومية بالجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 07، 2020. الصفحات (125 - 153)
- سهام شباب، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، مجلة البدر، المجلد 05، العدد 08، أوت 2013، الصفحات (160-180).
- شادية رحاب، وأحمد زاوي، الوصاية الإدارية كإحدى المعوقات القانونية للجماعات الإقليمية. (مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12، جانفي 2018). الصفحات (78-97).
- شرقي وفاء، بشير محمد، ديناميكية التنمية المحلية : الإقليم والمقاولاتية، (مجلة البشائر الاقتصادية، المجلد 7، العدد 02، 2021)، الصفحات (322-336)
- شريط عابد، بن الحاج جلول ياسين، دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية المحلية، دراسة حالة الجزائر. مجلة الإستراتيجية والتنمية، المجلد 6، العدد 10؛ الصفحات (229 - 256).
- شوقي قاسمي، صباح سليمان، السكن في الجزائر: أزمة تأبى الانقضاء، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 19، العدد 02، 2019، الصفحات (214-232)
- صدوق المهدي، شرطي خيرة، فعالية الرقابة المالية على الصفقات العمومية في ترشيد النفقات العمومية، مجلة القانون والمجتمع، العدد 11، جوان 2018. الصفحات (230-263)
- صورية بوطرفة، التوظيف في القطاع العمومي بالجزائر في ظل التسيير العمومي الجديد-الوكالة الولائية للتشغيل-تبسة-، (مجلة العلوم الإنسانية، العدد 09، جوان 2018)، الصفحات (762-776).
- طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 01، 2011-2012، الصفحات (109-126)
- طارق قندوز وآخرون، المخططات الحماسية التنموية في الجزائر 2001-2014 في مواجهة الفقر، البطالة والتضخم، مجلة دراسات إنسانية واجتماعية، جامعة وهران 1، العدد 7، جانفي 2017، عدد الصفحات (189-215)

- عادل إنزرن، الإصلاح الإداري من منظور براديجم ما بعد التسيير العمومي الجديد، (مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 10، العدد 02، 2023)، الصفحات (287-308)
- العالية مناد، مزريق عاشور، مدى مساهمة البرامج التنموية التي تبنتها الجزائر في تحقيق التنمية المستدامة بالإسقاط على الفترة الممتدة من 2001 إلى غاية 2019. مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 16 العدد 22، 2020؛ عدد الصفحات (207-222)
- عامر هني، قراءة في مخططات التنمية بالجزائر (1967-2014)، مجلة التنمية والاقتصاد الطبيعي، العدد 04، 2018. (الصفحات 214-228).
- عبد السلام سالمى، بن دراح علي ابراهيم، صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية في النظام القانوني الجزائري: ضمان لحسن سير الدولة أم تضيق على مبدأ اللامركزية؟ مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 11، سبتمبر 2018، الصفحات (619-636).
- عبد القادر بودي، عبد الصمد بودي، الحكم الراشد كآلية لتفعيل تسيير الجماعات المحلية من أجل تنمية محلية مستدامة في الجزائر، (مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد 01، د.س.ن)، الصفحات (225-248).
- عبد الكريم بعداش، متطلبات تحقيق التنمية المحلية وعوائقها-حالة الجزائر، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 12، عدد 4، أكتوبر 2020.
- عبد المالك بولشفار، الديمقراطية التشاركية في التعديل الدستوري الأخير في الجزائر: مارس 2016، (المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 3، العدد 5، جوان 2018)، الصفحات (382-390)
- عبد الهادي عباد، منير راجحي، تنمية وتطوير المناطق الحدودية كآلية لمواجهة التهديدات الأمنية في دول المغرب العربي (مقاربة من منظور الاقتصاد السياسي)، (المجلة الجزائرية للاقتصاد السياسي، المجلد 01، العدد 01، جوان 2019. عدد الصفحات (7-18)
- عبروس حميد، طيبي سعاد، دور الأمين العام للبلدية في متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي حسب المرسوم التنفيذي 16-320. مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02-2019. الصفحات (1958-1973).
- عبلة مزوزي، حوكمة الإدارة لتفعيل سياسات الإصلاح الإداري، (مجلة أبحاث، المجلد 03، العدد 02، ديسمبر 2018)، الصفحات (62-68).
- العلواني نذير، شريط وليد، نظام تشكيل المجالس الشعبية البلدية كأساس لممارسة الديمقراطية في التشريع الجزائري والفرنسي. مجلة آفاق للعلوم، العدد 10، جانفي 2018.

- عمار بريق، حنان بن زغي، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي في الجزائر. مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية. المجلد الثاني، العدد 07، سبتمبر 2017. الصفحات ( 577 – 592 ).
- عزيز مُجد الطاهر، الديمقراطية المحلية كمدخل لإصلاح الجماعات الإقليمية من منظور عقلنة تدخل الدولة، ( دفاتر السياسة والقانون، المجلد13، العدد 01، 2021). الصفحات ( 61 – 75).
- فاطنة بوداوي، أحمد بوشنافة، حدود التسيير العمومي الجديد كنموذج لإصلاح للإدارة العامة بالجزائر، مجلة البديل الاقتصادي، العدد 10، 2020، الصفحات (11-34)
- فريجات إسماعيل، مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، (مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 18 جانفي 2018).
- فريد دبوشة، تأثير منصب الأمين العام للبلدية على لامركزية المجلس الشعبي البلدي، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد 6، أبريل 2020. المركز العربي الديمقراطي، ألمانيا-برلين. الصفحات ( 157-173).
- كربالي بغداد، نظرة عامة على التحولات الاقتصادية في الجزائر، مجلة العوم الإنسانية-جامعة مُجد خيضر بسكرة، العدد الثامن، سبتمبر 2005. عدد الصفحات (53 – 71)
- كريمة راجحي، سعيداني ججيقة، الديمقراطية التشاركية: بين التكريس والاستبعاد، ( المجلة الجزائرية لعلوم القانونية والسياسية، المجلد58، العدد05، 2021). الصفحات(356-332).
- لاطرش إسماعيل، قرين مُجد الطاهر، عوائق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر، (مجلة آفاق للأبحاث السياسية والقانونية، المجلد04، العدد02، نوفمبر 2021). الصفحات(39-57)
- لالوش سميرة، المجتمع المدني ودوره في تعزيز الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر، (مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد06، العدد01، 2022). الصفحات ( 613-623).
- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، فيفري 2005.
- ليندة أونيسي، المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد التاسع، جوان 2016، الصفحات (226-243)
- مُجد بلجيلالي، العمليات الرقابية لمجلس المحاسبة الجزائري على برامج التجهيز العمومي للجماعات المحلية- حالة دراسات النضج والاستشارة الفنية-، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد12، العدد01، 2022، الصفحات (411-425).
- مُجد خثير، جمال صادفي، تحديات التنمية المحلية في ظل تراجع إعانات الحكومة المالية المخصصة للولايات والبلديات في الجزائر، مجلة نماء للاقتصاد والتجارة. عدد خاص، المجلد 2، أبريل 2018.

- مُجَّد زغداوي، المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات؟، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 35، جوان 2011، (الصفحات 193-210).
- مُجَّد علي دحمان، جمال زدون، البدائل التمويلية للجماعات المحلية من خلال تتمين ممتلكاتها-البلديات نموذجاً-، مجلة ابن خلدون للإبداع والتنمية، المجلد 02، العدد 02، 2020. الصفحات ( 11 - 35 )
- مُجَّد نايلي، تقييم المخططات الخماسية للتنمية في الجزائر 2001-2014، مجلة آفاق علمية مجلد 12، العدد 01، 2020. الصفحات(629-650)
- محمود عبابنة، الحوكمة الرشيدة في النظام السياسي الإسلامي لدولة المدينة الأولى، (مجلة الحجاز العالمية المحكمة للدراسات الإسلامية والعربية، العدد 10، فبراير 2015)، الصفحات( 35-117).
- مخناش رزيقة، الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري(دراسة قانونية)، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد الأول، المجلد الرابع، مارس 2019. الصفحات ( 159-183).
- مراد دراوسي، كمال قويدري، ظروف تسيير المخططات البلدية للتنمية في الجزائر بين النظري والتطبيق- دراسة حالة ولاية البليدة ( 2015-2019)، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي، المجلد 8، العدد 02، جوان 2021. الصفحات( 1048 - 1065 )
- مسكر سهام، تطور سياسة السكن في الجزائر، مجلة القانون العقاري، المجلد 4، العدد 3، الصفحات(90-109)
- مفيدة مقورة، الديمقراطية التشاركية توجه جديد لتفعيل مشاركة المواطن على ضوء مؤشرات الحكم الراشد،(مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 01، جانفي 2019)، الصفحات( 222-236 )
- ملياني صليحة، التقسيم الإداري ضمن مشروع أوت 2018 المتضمن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري، (مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 05، العدد 02، 2020)، الصفحات(72-92).
- ملياني صليحة، عزري الزين، الإطار القانوني المقيد لعمل المجالس الشعبية البلدية في ضوء الوصاية الإدارية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2019. الصفحات(146-168).
- ملياني صليحة، لجوء الجماعات الإقليمية لآلية التعاون المشترك-دراسة قانونية ضمن إصلاحات المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري،(مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 05، العدد 02، جوان 2020)، الصفحات(492-520).

- منصور مرقوفة، سميحة طري، معوقات التنمية السياسية في الجزائر بين المجتمع المدني والمجتمع الأهلي، مجلة دراسات في التنمية والمجتمع، العدد03، ديسمبر 2015.الصفحات( 223-232).
- موسى كاف، واقع وتحديات التعليم في الجزائر حسب مواقف وآراء أساتذة التعليم الثانوي والتقني. مجلة معابر، المجلد 4، العدد 1، ديسمبر 2018. الصفحات( 103-125)
- نايلي مُجّد، الولاية كأداة لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر. مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 11، 2017. الصفحات ( 86 – 95 ).
- نوال لصلح، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 01، العدد 07، سبتمبر 2017. الصفحات ( 94-111).
- نوال لصلح، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في ظل القوانين الجديدة. مجلة هيروودوت للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد السادس، جوان 2018.
- نور الدين بلقيل، الهاشمي بن واضح، برنامج توطيد النمو الاقتصادي(2015-2019) كممول أساسي للمخطط البلدي للتنمية(PCD)-دراسة ميدانية ببلديات دائرة أولاد دراج، المسيلة-وفقا لمشاريع 2015. مجلة الدراسات المالية والمحاسبية، الجزائر، العدد8، 2017. عدد الصفحات( 649-663).
- نور الدين حاروش، رفيقة حروش، التنمية المحلية في الجزائر بين نمطية البرامج وخصوصيات الأقاليم، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد 2، 2021. عدد الصفحات ( 488-510 )
- نورية سوامية، المدينة والحضرية في الجزائر: مقارنة نظرية. مجلة آفاق لعلم الاجتماع، العدد 15، جويلية 2018. الصفحات( 98-115)
- النوعي أحمد، استغلال أملاك الدولة وجماعاتها المحلية بين النص والتطبيق، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 08، العدد 02، جوان 2022، الصفحات( 35-56).
- نويوة هدى، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية والتبعية. مجلة العلوم الإنسانية، العدد 46، المجلد ب، ديسمبر 2016. عدد الصفحات ( 277-287).
- هدى بن مُجّد، عرض وتحليل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001-2019، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، العدد 5، يناير 2020. عدد الصفحات ( 35-68 )
- هيشور مُجّد ملين، قراءة سوسيو تاريخية لقطاع السكن في الجزائر بين الخلفيات والتوجهات الجديدة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 25، جويلية 2017. الصفحات ( 214-234 ).
- وحشي أمير، وحشي عفاف، دور التسيير العمومي الجديد في دعم وتعزيز الكفاءة الإدارية،( مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، العدد02، ديسمبر 2018)، الصفحات( 95-124 )

- وردة حدوش، سامي بسة، ماهية مناطق الظل وقراءة في وضعية البرنامج الاستعجالي الخاص بمناطق الظل، مجلة السياسة العالمية، المجلد 05، العدد الخاص 01، 2021، عدد الصفحات (08-18)
- وهيبة خبيزي، المخططات البلدية للتنمية: إطار لامركزي ضيق وتديير مركزي شامل، دفاثر البحوث العلمية، المجلد السابع، العدد الأول، جوان 2019، الصفحات(104-130)
- يعيش تمام آمال، بن زيان أحمد، اعتلاء رئاسة المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون الانتخابات رقم 10-16، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية-المجلد 01، العدد الثاني، سبتمبر 2017، الصفحات(302-312).
- يوسف علاء الدين، ونوغي نبيل، الحكامة المحلية: قراءة في المضامين النظرية للمفهوم، ( المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد 04، ديسمبر 2017)، الصفحات(489-501).

#### 7/ الملتقيات العلمية :

- الأزهر لعبيدي، جراية الصادق، التقسيم الإداري الجديد في الجزائر بين متطلبات تقريب الإدارة من المواطن وواقع انتهاج سياسة التقشف. الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر-الوادي
- آلاء الجيهان، دور مؤسسات المجتمع المدني في تأهيل القيادات الشابة فكريا، مؤتمر جامعة الشارقة الطلابي الخامس بعنوان: نحو جيل قيادي(طموحات ورؤى طلابية)2001.
- بدر الدين شبل، ضرورة تدعيم مكانة المجلس الشعبي الولائي في النظام القانوني الجزائري. الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر-الوادي
- بن عياش سمير، أونيس راضية، الحكامة والديمقراطية التشاركية كآلية لتفعيل جودة الحياة المحلية في الجزائر. الملتقى الدولي السادس: نموذج التنمية الجديد وجودة الحياة، جامعة طاهري مُجَد، بشار، الجزائر
- رزقي حياة، أوسعديت آمال، واقع التنمية المحلية المستدامة في مناطق الظل ضمن مخطط الإنعاش الاقتصادي (2020-2024)، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني حول: التنمية الريفية في الجزائر كسبيل لإدماج مناطق الظل في السياسات التنموية الوطنية المنعقد في جامعة أكلي محند أولحاج يوم 09 ماي

2022

- رزقي حياة، أوسعديت آمال، واقع التنمية المحلية المستدامة في مناطق الظل ضمن مخطط الإنعاش الاقتصادي (2020-2024)، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني حول: التنمية الريفية في الجزائر كسبيل لإدماج مناطق الظل في السياسات التنموية الوطنية المنعقد في جامعة أكلي محند أولحاج يوم 09 ماي 2022.
- رشام كهينة، هاني مُجّد، مظاهر التخلف الريفي وسبل تحقيق التنمية الريفية المستدامة للنهوض بمناطق الظل في الجزائر، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني حول: التنمية الريفية في الجزائر كسبيل لإدماج مناطق الظل في السياسات التنموية الوطنية المنعقد في جامعة أكلي محند أولحاج يوم 09 ماي 2022
- عبد العالي حاحة، يعيش تمام آمال، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر؛ الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمّة لخضر-الوادي
- فاروق خلف، مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة. الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة. المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015. كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمّة لخضر-الوادي
- فائزة جروني، غنية نزلي، الدائرة بين الوجود المادي والفراغ التشريعي في التنظيم الإداري الجزائري. الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمّة لخضر-الوادي
- لعجال أعجال مُجّد أمين، محرز مبروكة، تكريس مبدأ التشاركية في الجزائر وتطبيقاتها في قانون البلدية، الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمّة لخضر-الوادي
- لعروسي رابع، الحكامة المحلية والإدارة المحلية : مقارنة معرفية، مداخلة ضمن الملتقى الدولي الثالث الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمّة لخضر-الوادي
- مُجّد الناصر بوغزالة، الجماعات المحلية في الدساتير. الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة. المنعقد يومي: 01-02 ديسمبر 2015. كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمّة لخضر.

- مُجَّد علي حسون، إبراهيم ملاوي، التعيين والتوقيف من مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية. الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015. كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر-الوادي
- ناجي عبد النور، فتيحة لتييم، جهود تطبيق الحوكمة لتحسين أداء الإدارة المحلية في الجزائر، الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر-الوادي

### 8/ المواقع الإلكترونية:

- #بي-بي-سي-ترندينغ. ضرب وسرقة 9 معلمات في برج باجي مختار يثير غضبا في الجزائر <https://www.bbc.com/arabic/media/video> أطلع عليه يوم 2021/07/06. على الساعة 20:22.
- <http://ar.m.wikipedia.org/wiki/> أطلع عليه يوم 2022/02/11 على الساعة 14:20
- <https://data.albankaldawli.org/indicator/NY>
- [https://en.wikipedia.org/wiki/All\\_Souls\\_College,\\_Oxford](https://en.wikipedia.org/wiki/All_Souls_College,_Oxford) تم التصفح يوم 2023/08/23 على الساعة 13:06
- <https://www.bank-of-algeria.dz.les-rapports-annuels>
- <https://www.bank-of-algeria.dz.les-rapports-annuels>
- <https://www.google.com/search?q=Ronald+Coase&oq=Ronald+Coase&gs> تم التصفح يوم 2023/08/23 على الساعة 13:10
- أسامة سنوسي، الانتخابات التشريعية الجزائرية. <https://amp.france24.com/ar/> أطلع عليه 2021-11-14 على الساعة 21:55.
- الانتخابات الرئاسية بنسبة مشاركة بلغت 39.8% أنظر: <https://ar.m.wikipedia.org/wiki/> أطلع عليه 2021-11-14 على الساعة 22:03
- الجزائر: 35.97% نسبة المشاركة بالانتخابات المحلية. <https://www.aa.com.tr> أطلع عليه يوم 2022-01-22 على الساعة 13:31
- خالد شودار، والي البويرة يجمد عمل مجلسين بلديين في الأخرضية. p=967219 <https://www.ennaharonline.com/?> أطلع عليه يوم 06 مارس 2021.

- ديموغرافيا الجزائر <https://www.marefa.org> تصفح الموقع يوم 2022-12-30 على الساعة 14:28
- زاكورة بريس، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية ورهانات انتخابات 2015 ، 19 نوفمبر 2014 ، تم تصفح الموقع يوم 23 / 09 / 2022 على الساعة 14:59 <http://www.zagorapress.com/details-20315.html>
- شاهر إسماعيل الشاهر، الديمقراطية وتجلياتها "الأشكال التي ظهرت بها والأبعاد التي ذهبت إليها"، المركز الديمقراطي العربي، 28 أبريل 2017 ، تم تصفح الموقع 20 / 09 / 2022 على الساعة 11:17 <http://democraticac.de/?p=45880>
- وزارة الداخلية والجماعات المحلية وتهيئة الإقليم، المديرية العامة لتهيئة الإقليم وجاذبيته، الإستراتيجية الوطنية المتعلقة بتهيئة المناطق الحدودية وتنميتها(المخطط الوطني لتهيئة الإقليم 2030). على الرابط [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)

ثانيا: المراجع باللغات الأجنبية

1/ النصوص التشريعية والتنظيمية:

- Décret n° 63-189 du 16 mai 1963 portant réorganisation territoriale des communes. J.O.N° 35.vendredi 31 mai 1963
- Ordonnance n° 63-421 du 28 octobre 1963 portant réorganisation territoriale des communes. J.O. N° 82. Mardi 5 novembre 1963
- Décret n° 65-246 du 30 septembre 1965 portant changement de nom de certaines communes. J.O.N° 100. Mardi 7 décembre 1965
- Ordonnance n° 66-155 du 8 juin 1966.portant code de procédure pénale. J.O.N° 48. Vendredi 10 juin 1966.
- Ordonnance n° 68-10du 23 janvier1968 complétant l'ordonnance n° 66-155du 8 juin 1966 portant code de procédure pénale. J .O. N° 9, 30 janvier 1968.

- Décret exécutif n°91-463 du 3 décembre 1991 déterminant les conditions de détachement des élus locaux et les indemnités qui leur sont alloués. J.O. N63. Samedi 7 décembre 1991.
- Ordonnance n° 97-07 du 27 chaoual 1417 correspondant au 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral
- Ordonnance n° 97-09 du 27 chaoual 1417 correspondant au 6 mars 1997 portant loi organique relative aux partis politiques
- Loi organique n° 12-03 du 18 Safar 1433 correspondant au 12 janvier 2012 fixant les modalités augmentant les chances d'accès de la femme à la représentation dans les assemblées élues. Et Loi organique n° 12-04 du 18 Safar 1433 correspondant au 12 janvier 2012 relative aux partis politiques

2/ التقارير:

- Armature Urbaine (Résultats issus de l'exploitation exhaustive), Collection Statistiques, RGPH 2008, N° 163, Algérie, O.N.S, 2011.
- Bank of Algeria, Rapport annuel 2020 Evolution Economique et Monétaire En Algérie. Décembre 2021.
- CNES, concertation nationale autour de la définition des objectifs d'un meilleur développement local. 50 recommandation pour soutenir une nouvelle dynamique dédiée aux attentes et ambitions citoyennes. Alger, palais des nations, 29/30 decembre 2011.
- Le Centre Ressources Prospectives du Grand Lyon. Cédric Polère, La démocratie participative: état des lieux et premiers éléments de bilan. à l'occasion de l'élaboration du numéro des "Synthèses Millénaire 3" sur le thème de la démocratie, 2007.

- Ministère de la sante de la population et de la reforme hospitalière, Projection du développement du secteur de la sante: perspective décennale. Juillet 2003
- OCDE , Perspectives économiques en Afrique 2003
- OCDE, développement durable ;les grande questions, France 2001

3/ الكتب :

- Jacque Fisette et Marc Raffinot, Gouvernance et appropriation locale du développement .Au-delà des modèles importés. Les Presses de L'Université d'Ottawa, 2010.
- Linda Gardinal, Caroline Andrew, La démocratie à l'épreuve de la gouvernance, Université d'Ottawa, 2001
- Thomas Zittel, Dieter Fuchs. Participatory Democracy and Political Participation–Can participatory engineering bring citizens back in?, Taylor & Francis e-Library, 2006.

4/ الأطروحات والرسائل:

- BENMANSOUR Sonia, La contractualisation dans le système de santé algérien: Nouveau mode de financement des hôpitaux.( Thèse pour l'obtention du Doctorat En Sciences. Option: Monnaie-Finance-Banque. Faculté des Science Economiques, Commerciales et des sciences de gestion. Université de Tizi-Ouzou, 2017-2018)
- Binod Atreya, The Applicability of new public management to developing countries: A case from Nepal, ( thesis of Doctorate in

Philosophy, School of Management, Faculty of Business and law, Victoria University of Technology, Melbourne, Australia, 2002).

5/ المجلات العلمية:

- M. AGURCIF, F. AGURCIF – MEZIANE, . Le système de santé publique en Algérie(Evaluation 1974-1989 et perspectives). Cahier du cread n° 35-36, 3ème et 4ème trimestres 1993, pages 97-109.
- Admane Merizek & Messaoudi Boualem, "The application of New Public Management in the enterprises" Theoretical Framework Study ", (Journal of Excellence Economics and Management Research. Vol 01, N°01 June 2017), Pages(228-239)
- Ben Makhlouf Yasmina, "Environmental policies and new public management: what reality and what relationship in Algeria,(Journal of Economics And Management. Vol23- Special Issue- N°01, June2023), Pages(56-64).
- Ben Slimane Najib, Ferradj Tayeb, "The national culture impact on the New Public Management application: Algeria and some OECD countries' case studies.(Al-Bashaer Economic Journal, N°05, June2016), Pages (228-241)
- Bennaoum Abdellatif, Laouedj Zouaoui, "Origin, theoretical basis and practice of New Public Management.( Economic and Management Research Journal, Vol14, N°03,2020), Pages(325-344),
- Binod Atreya, Anona Armstrong, "A Review of the Criticisms and the Future of New Public Management.( Working Paper Series, School of Management, 7/2002), Pages(01-17) Haderbache Ouiza,

Gouvernance Territoriale et Développement Local: Cas des zones aménagement ( La zone d'activité TAHARACHT d'akbou de la wilaya de Béjaia),( Recherches et Etudes en Développement. N°04, Juin 2016). Pages (39-64).

- Chevalier Pascal, Dedeire Marc, Application du programme leader selon les principes de base du développement local. Economie rurale. Agriculture, Alimentation, Territoires, 2014, no 342

- Christopher J.Rees & Farhad Hossain, Perspectives on Decentralization and Local Governance in Developing and Transitional Countries, (International Journal of Public Administration, 20/10/2010), Pages(581-587).

- Diana Saparnienè. Iveta Reinholde. Sandra Rinkeviciene. Relationship between citizens' trust in local government and participation in local governance.(scientific papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration 2021).

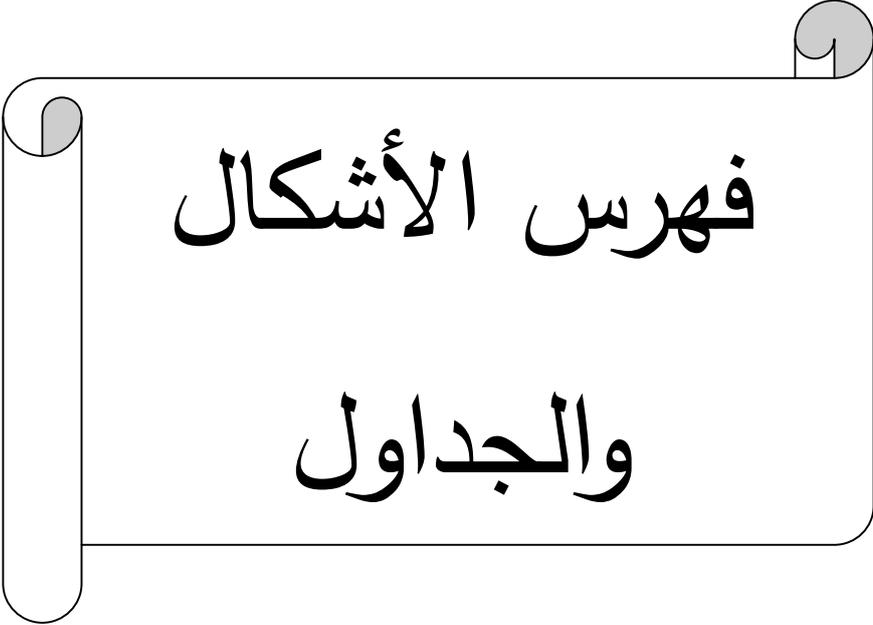
- Djeflal Nadia, Political reform and the civil society in Algeria, The Algerian Journal of Political Studies. N° 08, December 2017.Pages(301-314).

- Essaid Taib, La coopération décentralisée des collectivités territoriales Algériennes. Revue Algérienne des Politiques Publiques. N°5, Octobre 2014.

- HADERBACHE Ouiza , Gouvernance territoriale et développement local : Cas des zones aménagées (la zone d'activité TAHARACHT d'Akbou de la wilaya de Béjaia). Recherches et Etudes en Développement. N°04. Juin 2016.

- James S. Wunsch. Decentralization, local governance and “recentralization” in Africa. Public administration and development, 21, 2001.
- Janine O' Flynn, From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications.( The Australian Journal of Public Administration, vol. 66, no.03).Pages(353–366).
- Kanoun Nacira, Dualité au sien de la wilaya : réalité ou fiction ? Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politique. V 48, N 3/ 2011.
- Linda chenafi ; nadia laassami , Le rôle de la commune dans développement de la ville. Revue de science de l’homme et de la société. n° 22, mars 2017.
- Réda YOUNES BOUACIDA, Bernard HAUDEVILLE. Développement de l’économie de la connaissance en Algérie et inflexion du modèle de croissance. El-Bahith Review 15/2015. Pages( 101-113)
- Sabeur chouiref mokhtaria, La situation socio-économique récente en l’Algérie . Revue EL-Bahith en Sciences Humaines et Sociales , 10 (05) / 2018.Algérie, ( P.P .243–250)
- Sherri Torjman and Eric Leviten- Reid, The social role of local government.the caledon institute of social policy, Ottawa, Ontario, Canada.2003.

---



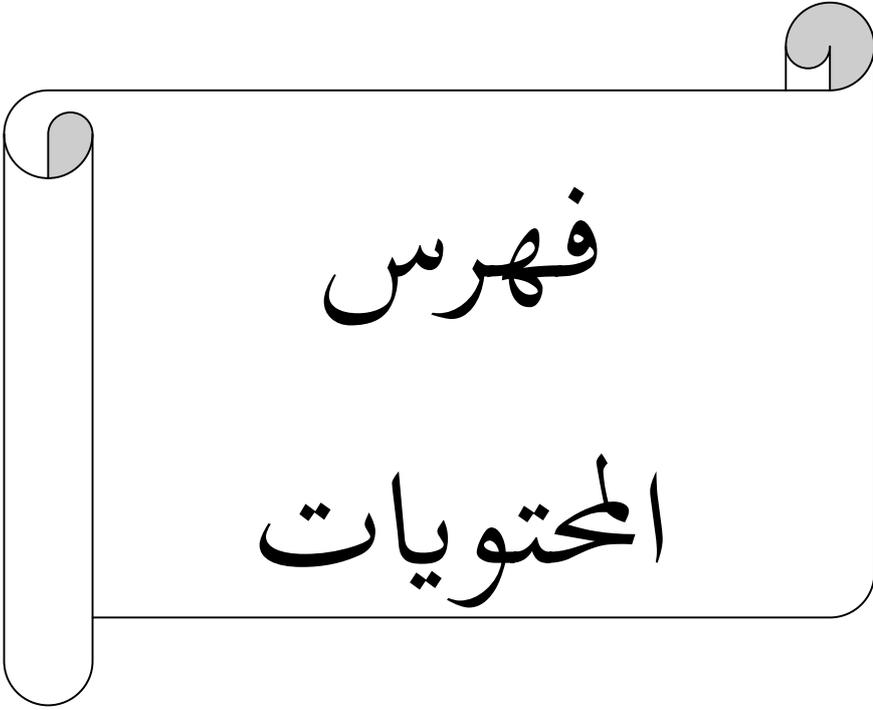
فهرس الأشكال  
والجداول

الصفحة	العنوان	رقم الشكل
129	مخطط سير البرنامج القطاعي للتنمية ( PSD )	01
133	متوسط اعتمادات برامج التجهيز والمخططات البلدية للتنمية في فترة الاقتصاد الاشتراكي	02
136	متوسط اعتمادات PCD ( $10^6 \times$ ) خلال برامج الإنعاش الاقتصادي	03
138	تطور اعتمادات PCD مقارنة بالنتائج المحلي الإجمالي وإيرادات الدولة	04
139	تطور الناتج الداخلي للفرد مقارنة بالنتائج المحلي الإجمالي	05
143	تطور ميزانية الصحة (2000-2020) - لكل 5 سنوات -	06
248	مخطط دليل التنمية البشرية حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	07

الصفحة	العنوان	رقم الجدول
29	عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي حسب قوانين الانتخاب	01
30	عدد الأعضاء واللجان والنواب في المجالس الشعبية البلدية حسب عدد السكان	02
42	عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي	03
42	عدد نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي	04
54	موقع الجزائر في مؤشر مدركات الفساد	05
67	توزيع بعض الرسوم بين البلدية والصناديق الخاصة	06
68	حساب الضريبة على الثروة	07
89	تطور عدد البلديات العاجزة بعد الإصلاح الإقليمي لسنة 1984	08
97	هيكل الاستثمارات في المخطط الثلاثي 1967-1969	09
99	هيكل الاستثمارات في المخطط الرباعي الأول 1970-1973	10
100	توزيع الاستثمارات في الخطة الرباعية الثانية 1974-1977	11
101	توزيع الاستثمارات في المخطط الخماسي الأول 1980-1984	12
103	توزيع الاستثمارات في المخطط الخماسي الثاني 1985-1989	13
106	توزيع استثمارات برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2004)	14
108	توزيع استثمارات البرنامج التكميلي لدعم النمو 2005-2009	15
109	القيمة النهائية للبرنامج التكميلي لدعم النمو 2005-2009	16
111	توزيع استثمارات البرنامج الخماسي للتنمية 2010-2014	17
122	مشاريع المخططات البلدية للتنمية لبلديات ولاية سعيدة لسنة 2022.	18
123	عمليات التجهيز في سنتي 2012/2013 لبلدية العالية (ولاية ورقلة)	19
126	تطور اعتمادات المخططات التنموية للبلدية. الوحدة (آلاف دج)	20
128	اقتراحات مشاريع psd لولاية سعيدة بعنوان 2022	21
130	المناطق المستفيدة من البرنامج القطاعي للتنمية لولاية سعيدة لسنة 2022	22
134	متوسط نسب أهم استثمارات مخططات فترة الاقتصاد الاشتراكي	23
134	متوسط استثمارات برامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2014)	24

---

137	هيكل نفقات التجهيز (بالنسب المئوية من نفقات التجهيز الإجمالية)	25
140	تطور الأجر الوطني الأدنى المضمون.(أ-و-أ-م)	26
155	عدد أعضاء ولجان ونواب المجالس البلدية حسب المشروع التمهيدي لقانون البلدية	27



الصفحة	المحتوى
	شكر وتقدير
	قائمة المختصرات
أ - ش	مقدمة
17	<b>الفصل الأول: الجماعات المحلية، التنمية المحلية، الإصلاح الإداري الإقليمي.</b> دراسة نظرية ومفاهيمية في الجزائر
18	<b>المبحث الأول: الجماعات المحلية في الجزائر</b>
18	<b>المطلب الأول: النظام الإداري الجزائري بين ضعف اللامركزية وهيمنة عدم التركيز</b>
18	الفرع الأول: المركزية واللامركزية
20	الفرع الثاني: تطور اللامركزية وحدود تفعيلها
26	الفرع الثالث: تدعيم سلطة المركز بهيئات عدم التركيز الإداري
27	<b>المطلب الثاني: البلدية-الجماعة الإقليمية القاعدية</b>
29	الفرع الأول: الإطار الهيكلي والوظيفي للبلدية
34	الفرع الثاني: الحدود المقيدة لهيئات البلدية (الرقابة على الهيئات)
38	<b>المطلب الثالث: الدائرة والمقاطعة الإدارية</b>
39	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للدائرة والمقاطعة الإدارية
40	الفرع الثاني: الصلاحيات المشتركة بين الدائرة والمقاطعة الإدارية
41	<b>المطلب الرابع: الولاية</b>
41	الفرع الأول: الإطار الهيكلي والوظيفي للولاية
43	الفرع الثاني: الحدود المقيدة للمجلس الشعبي الولائي
45	<b>المبحث الثاني: التنمية المحلية ضمن السياسات الجزائرية</b>
45	<b>المطلب الأول: ماهية التنمية المحلية</b>
45	الفرع الأول: مفهوم التنمية المحلية
48	الفرع الثاني: مجالات وأهداف التنمية المحلية
50	الفرع الثالث: أسس التنمية المحلية وعوائقها
54	<b>المطلب الثاني: فواعل التنمية المحلية بالجزائر</b>

55	الفرع الأول: الفواعل الرسمية
36	الفرع الثاني: الفواعل غير الرسمية
65	المطلب الثالث: ميكانزمات التنمية المحلية في الجزائر وإعادة بعثها
65	الفرع الأول: ميكانزمات التنمية المحلية
71	الفرع الثاني: آليات إعادة بعث التنمية المحلية
73	المبحث الثالث: الإصلاح الإداري الإقليمي في الجزائر
73	المطلب الأول: في مفهوم الإصلاح
74	الفرع الأول: الإصلاح والفساد
76	الفرع الثاني: الإصلاح الإداري
79	الفرع الثالث: الإصلاح الإقليمي
81	المطلب الثاني: الإصلاحات الإدارية بالجزائر
81	الفرع الأول: الإصلاحات الإدارية في ظل نظام الحزب الواحد
84	الفرع الثاني: الإصلاحات الإدارية في ظل نظام التعددية الحزبية
86	المطلب الثالث: الإصلاحات الإقليمية بالجزائر
86	الفرع الأول : الإصلاحات الإقليمية ما قبل 1984
88	الفرع الثاني: الإصلاحات الإقليمية لسنة 1984
90	الفرع الثالث: الإصلاحات الإقليمية الجديدة
93	خلاصة الفصل الأول
94	الفصل الثاني: تشخيص البرامج التنموية وانعكاسها على التنمية المحلية
95	المبحث الأول: المخططات الوطنية الداعمة لمسار التنمية المحلية
96	المطلب الأول: التنمية في فترة الاقتصاد الاشتراكي 1967-1989
104	المطلب الثاني: التنمية في فترة اقتصاد السوق ( 1990-2020 )
117	المبحث الأول: تشخيص المخططات التنموية المحلية ( PSD / PCD )
118	المطلب الأول: المخططات التنموية على مستوى البلدية
120	الفرع الأول: إعداد المخطط البلدي للتنمية
124	الفرع الثاني : تنفيذ المخطط البلدي للتنمية
127	المطلب الثاني: المخطط القطاعي للتنمية ( PSD )
131	المبحث الثالث: أثر الإستراتيجية التنموية على التنمية المحلية في الجزائر

132	المطلب الأول: تقييم الإستراتيجية التنموية المعتمدة
136	المطلب الثاني: الأثر الاقتصادي
141	المطلب الثالث: الأثر الاجتماعي
151	خلاصة الفصل الثاني
152	الفصل الثالث: التنمية المحلية في مشروع قانوني البلدية والولاية
153	المبحث الأول: الإصلاحات الجديدة ضمن مشاريع قوانين الجماعات الإقليمية
153	المطلب الأول: الإصلاح الإداري الجديد للبلدية
153	الفرع الأول: الإطار الهيكلي الجديد للبلدية
158	الفرع الثاني: الحدود المقيدة للمجلس الشعبي البلدي
161	المطلب الثاني: الإصلاح الإداري الجديد للولاية
161	الفرع الأول: الإطار الهيكلي الجديد للولاية
163	الفرع الثاني: الحدود المقيدة للمجلس الشعبي الولائي
166	المطلب الثالث: الإصلاحات الإقليمية الجديدة في مشروع قانون البلدية
166	الفرع الأول: المدينة
169	الفرع الثاني: الحاضرة الكبرى
171	الفرع الثالث: التعاون اللامركزي
176	المبحث الثاني: التنمية المحلية في ضوء الإصلاحات الإدارية الإقليمية الجديدة
176	المطلب الأول: التنمية المحلية على مستوى البلدية
183	المطلب الثاني: التنمية المحلية على مستوى الولاية
187	المطلب الثالث: التنمية المحلية على مستوى المدينة والحاضرة الكبرى
189	المبحث الثالث: إشكالية تأهيل الجماعات الإقليمية في خلق الثروة
190	المطلب الأول: تهمين الأملاك المنتجة للمداخيل
194	المطلب الثاني: تعزيز قيم الرشادة والحس الاستثماري
201	خلاصة الفصل الثالث
202	الفصل الرابع: آفاق التنمية المحلية على ضوء المقاربات الجديدة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر
203	المبحث الأول: الديمقراطية التشاركية
203	المطلب الأول: المفهوم والأبعاد

210	المطلب الثاني: التحديات وآليات التفعيل
216	المطلب الثالث: الدور التنموي المحلي الجديد لمبدأ المشاركة
219	المبحث الثاني: التسيير العمومي الجديد
220	المطلب الأول: ماهية التسيير العمومي الجديد
226	المطلب الثاني: نظريات ومبادئ التسيير العمومي الجديد
231	المطلب الثالث: آفاق التنمية المحلية من خلال التسيير العمومي الجديد
235	المبحث الثالث: الحكم الراشد
235	المطلب الأول: الحكم الراشد؛ المفهوم والمعايير
242	المطلب الثاني: آليات ومؤشرات قياس الحكم الراشد
250	المطلب الثالث: الحكم الراشد المحلي في الإصلاح الإداري الإقليمي الجديد
255	خلاصة الفصل الرابع
256	خاتمة
262	الملاحق
272	قائمة المراجع
308	فهرس الأشكال
309	فهرس الجداول
311	فهرس المحتويات

---



## ملخص الدراسة

## ملخص الدراسة:

في إطار السعي لتحقيق التنمية المحلية، ومواكبةً للتغيرات العالمية للفكر الإداري تجددت الجماعات المحلية نفسها أمام حتمية الإصلاح بهدف إعادة النظر في دورها وآليات تسييرها، وقد عرفت الجماعات المحلية في الجزائر عديد الإصلاحات الإدارية والإقليمية في هذا المسعى؛ ورغم ذلك تبقى التنمية المحلية تراوح مكانها وهو ما يضع استفهامات عن جدوى هذه الإصلاحات. ويتبين من خلال هذه الدراسة أنها تحمل نفس المحتوى، فهي لا تمس المعوقات الحقيقية للتنمية. شهدت البلدية والولاية حوالي ثلاثة إصلاحات إدارية مهمة وأربعة إصلاحات إقليمية يُفترض بها أن تكون استراتيجيات متجددة ومتباينة لتحقيق التنمية المحلية، لكن الواقع التنموي للمستوى المحلي يدل على عدم جدوى هذه الإصلاحات كونها لم تُبنى من منطلق الحاجة للإصلاح الفعلي لهذه الجماعات؛ وهو ما يثبت طرح الإصلاحات الإدارية الإقليمية الجديدة، إذ توضح هذه الدراسة أن المشاريع التمهيديّة لقانوني البلدية والولاية لم تعالج الأسباب الرئيسية للضعف التنموي المحلي. الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية - التنمية المحلية - الإصلاح الإداري - الإصلاح الإقليمي.

### Abstract:

In the context of striving to achieve local development, and keeping pace with global changes in administrative thought, local groups find themselves faced with the inevitability of reform with the aim of reconsidering their role and management mechanisms. Local groups in Algeria have witnessed many administrative and regional reforms in this endeavour. Despite this, local development remains at a standstill, which raises questions about the feasibility of these reforms. It is clear from this study that it has the same content, as it does not touch upon the real obstacles to development.

The municipality and the state witnessed about three important administrative reforms and four regional reforms that were supposed to be renewed and differentiated strategies to achieve local development, but the development reality at the local level indicates the futility of these reforms because they were not built out of the need for actual reform of these groups. This is proven by the introduction of new regional administrative reforms, as this study shows that the preliminary projects for municipal and state laws did not address the main causes of local development weakness.

**Key words: Local Groups - Local Development – Administrative Reform – Regional Reform.**

---

**Résumé :**

Dans le contexte de la recherche de développement local, et conformément aux changements mondiaux de la pensée administrative, les groupes locaux se retrouvent face à la réforme afin de revoir leur rôle et leurs mécanismes de gestion. Les groupes locaux en Algérie ont connu de nombreuses personnes administrative et des réformes régionales dans cet effort ; Néanmoins, le développement local reste à sa place, ce qui pose des questions sur la faisabilité de ces réformes. Il ressort clairement de cette étude qu'elle a le même contenu, dans la mesure où elle n'aborde pas les véritables obstacles au développement. La municipalité et l'État ont été témoins de trois réformes administratives importantes et de quatre réformes régionales qui étaient censées être des stratégies renouvelées et différenciées pour réaliser le développement local, mais la réalité du développement au niveau local indique la futilité de ces réforme car elles n'ont pas été construites à partir de nécessité d'une véritable réforme de ces groupes. Cela est prouvé par l'introduction de nouvelles réformes administratives régionales, car cette étude montre que les projets préliminaires de lois municipales et étatiques n'ont pas abordé les principales causes de la faiblesse du développement local.

**Mots clés : groupes locaux – développement local – réforme administrative – réforme régionale.**