الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية على ضوء التشريع الجزائري

The role of local communities in achieving local development in the light of Algerian legislation

مفلاح عبد الكريم*[1]، حراث محمد[2]

[1]كلية الحقوق بجامعة أحمد زبانة بغليزان abdelkrim.meflah@univ-relizane.dz

[2]معهد الحقوق بالمركز الجامعي نور البشر بالبيض Harrat.med@hotmail.com

تاريخ الاستلام: 2021/04/28 تاريخ القبول: 2021/05/10 تاريخ النشر: 2022/12/28

ملخص:

يعتبر موضوع الجماعات المحلية من بين مواضيع الساعة الذي شغل اهتمام الكثير من دول العالم نظرا لما تقوم به من دور فعال في تحقيق التنمية على المستوى المحلي. و لقد حضيت التنمية المحلية بأهمية كبيرة في السياسة التي إنتهجتها معظم الدول و من بينها الجزائر، حيث أضحت التنمية المحلية بمثابة المحرك الرئيسي والفعال للاستجابة السريعة و الحقيقية لاحتياجات المواطنين. فقرب الإدارة المحلية من المواطنين يجعلها الأقدر على إدراك إحتياجاته المحلية والتكفل بها على أكمل وجه. و بالتالي، تهدف هذه الدراسة إلى إبراز دور الجماعات المحلية سواء تعلق الأمر بالبلدية أو الولاية في إحداث وتحقيق التنمية المحلية، رغم الصعوبات و المعوقات التي تحول دون الوصول إلى تلبية حاجيات المواطنين في إقليمهم، و كذا تحسين مستوى معيشتهم.

كلمات مفتاحية: البلدية ; الولاية ; التنمية المحلية ; الديمقراطية التشاركية ; الحكم الراشد

Abstract:

The issue of local communities is a topical one that has caught the attention of many countries in the world because of its active role in local development. Local development has become the main and effective driver of rapid and genuine response to citizens' needs. The local administration's proximity to citizens makes it better able to understand and take care of its local needs. Consequently, this study aims to highlight the role of local communities, whether in the municipality or in the wilaya, in creating and achieving local development, despite the difficulties and constraints that prevent access to the needs of citizens in their territory.

Keywords: Municipality ; The wilaya ; local developement ; participatory democracy : good governance

* المؤلف المرسل

مقدمة

تعتبر اللامركزية التي تبنتها الدولة الجزائرية في تنظيمها الإداري عبارة عن أسلوب يقوم على وجود جماعات محلية منتخبة تجسيدا لما يصطلح عليه الديمقراطية التشاركية، والتي من خلالها يستطيع أفراد المجتمع المحلي المشاركة في تحقيق التنمية المحلية. و رغم تزايد و تفاقم وظائف الدولة على غرار خدمة المواطن وكذا التكفل بحاجياته، لجأت أغلب الدول ومن بينها الجزائر في إطار الفلسفة القائمة على تقريب الإدارة من المواطن إلى جملة من الإصلاحات الإدارية أساسها خدمة الإدارة للمواطن وإعادة خلق الثقة بين الطرفين رغم صعوبة تجسيدها على أرض الواقع. ولقد اعتمدت الدولة الجزائرية على بعض الآليات التي من شأنها أن تجعل إدارتها أكثر فعالية، ومنها على سبيل المثال الإدارة الإلكترونية وكذا تبني مفهوم الحكم الراشد[1].

ويجب الإشارة بأن التنمية المحلية بمعناها الحديث تقوم على مبدأ التشاركية بدءً بالقوى المكونة للقاعدة الشعبية.[2] ومن هذا المنطلق، نجد أن أغلب دول العالم لجأت إلى الاعتماد على اللامركزية الإدارية كنمط لتنفيذ التنمية المحلية من جهة، وكذا تجسيد الديمقراطية المحلية عن طريق المشاركة الشعبية من جهة أخرى.[3] ولقد انتهجت دولة الجزائر سياسة اللامركزية في التسيير والتي تقوم على وجود جماعات محلية منتخبة تعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية من خلال الصلاحيات الواسعة التي منحت لها.

والجزائر كباقي دول العالم، اعتمدت على تقسيم إقليم الدولة إلى ولايات، جعلت ولاية الجزائر كعاصمة لها، وتضمنت الولايات مجموعة من البلديات، وكان القصد من هذا التقسيم توزيع بعض الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية و الجماعات المحلية بغرض تخفيف العبئ على الإدارة المركزية.[4] وتعتبر مناطق الهضاب العليا على غرار المناطق الصحراوية من أهم المناطق لما تتوفر عليه من موارد طبيعية و فلاحية وغيرها من الموارد، مما يستوجب إعطاء حقها من المشاريع التنموية وخاصة البنى التحتية وعلى وجه الخصوص الطرقات، وكذلك الاهتمام وتسليط الضوء على الجانب

---

[1] يعتبر مفهوم الحكم الراشد من أكثر المصطلحات التي أثير حولها جدلا فقهيا بين أوساط الباحثين والمفكرين في مختلف التخصصات و الميادين. لمعلومات أكثر، محمد الكر و عنترة بن مرزوق، *الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية الجزائرية...بين المعوقات والمتطلبات*، **مجلة البحوث السياسية والإدارية**، الجزائر، مجلد 2، عدد 1، 2013، راجع : ،ص. 41 وما يليها.

[2] تجدر الإشارة بأن مفهوم التنمية المحلية لا يتحقق إلا من خلال مشاركة المواطنين لتلبية حاجيات مجتمعهم، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال المجالس المحلية المنتخبة.

[3] من خلال هذه الآلية، تستطيع المجالس المنتخبة المشاركة في تحقيق التنمية المحلية، و بالتالي مساعدة الإدارة المركزية في تحقيق التنمية المرجوة باعتبار أن لهذه المجالس القدرة على التعبير عن حاجيات المواطن في مناطق معينة نتيجة الخصوصيات التي يتمتع بها كل إقليم.

[4] سكينة عاشوري، ***الإتجاهات المعاصرة لنظم* الإدارة المحلية**، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر ببسكرة، 2013-2014، ص. 18.

الاقتصادي لهذه المناطق على غرار تدعيم الزراعة، الصناعة، الأشغال العمومية، وكذا الاستثمار في المؤسسات المتوسطة والصغيرة.

و يعتبر موضوع الجماعات المحلية من بين مواضيع الساعة الذي شغل اهتمام الكثير من دول العالم نظرا لما تقوم به من دور فعال في تحقيق التنمية على المستوى المحلي. و لقد حضيت التنمية المحلية بأهمية كبيرة في السياسة التي إنتهجتها معظم الدول و من بينها الجزائر، حيث أضحت التنمية المحلية بمثابة المحرك الرئيسي والفعال للاستجابة السريعة و الحقيقية لاحتياجات المواطنين. فقرب الإدارة المحلية من المواطنين يجعلها الأقدر على إدراك إحتياجاته المحلية والتكفل بها على أكمل وجه.

هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية فإن تحقيق ذلك يصطدم بالعديد من المعوقات التي تواجه الدولة بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة في أداء وظائفها، فيلاحظ بأن واقع التنمية المحلية في الجزائر يتميز بعدم مسايرة متطلبات المواطنين المتنوعة والمتزايدة، و لعل أهم الأسباب المؤدية إلى ذلك ضعف التمويل الذاتي من جهة و الاعتماد على الإعانات المقدمة من الدولة من جهة أخرى. و على هذا الأساس يتوجب على الجماعات المحلية البحث عن آليات تمكنها من تخطي هذا العجز عن طريق خلق ثروة محلية. و انطلاقا من هذه المقاربة، فإن الإشكالية التي يمكن طرحها في هذا الصدد، ما هو واقع الجماعات المحلية في الجزائر، و كيف يمكن أن تساهم هذه الجماعات في تحقيق التنمية المحلية على مستوى أقاليمها؟

وللإجابة على هذه الإشكالية بطريقة أكاديمية، سوف نتناول في المبحث الأول الجماعات المحلية في التشريع الجزائري بينما يخصص المبحث الثاني لواقع التنمية وسبل تفعيلها.

المبحث الأول: الجماعات المحلية في التشريع الجزائري

لقد أخذت معظم دول العالم على اختلاف أنظمتها السياسية بنظام الإدارة المحلية، حيث أصبحت من مظاهر الدولة الحديثة، ولقد أخذت أغلب الدول بأسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية ممثلة في الإدارة المحلية (الولاية و البلدية)، باعتبارها أهم تطبيق لآلية اللامركزية الإدارية. وتعد هذه الأخيرة ذات أهمية بالغة في أي نظام إداري، فهي تبنى على أساس دستوري و تتبلور في شكل الإدارة المحلية حسب القانون الإداري الساري المفعول في دولة الجزائر، وتقوم العلاقات بين الدولة و الجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية و عدم التركيز.[1] فالجماعات المحلية إذن تمثل

[1] المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020، الصادر في **الجريدة الرسمية** عدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر 2020، ص. 3 ; و الإدارة المحلية تعرف بأنها *" أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل واحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها و تعمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الذاتية و ترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور و القانون"* : أحمد بلجيلالي، ***إشكالية عجز ميزانية البلديات***، مذكرة ماجستير تخصص تسيير المالية العامة، كلية

الحجر الزاوية أو المركز القاعدي الذي من خلالها تتصل الدولة بالمواطن. و لقد أشار الدستور الجزائري في نسخته المعدلة، و بالتحديد في مادته 17على أن " الجماعات المحلية للدولة هي البلدية و الولاية...". و يجب الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد استعمل عبارة " الجماعات الإقليمية " في المادة 15 من دستور 1996.[1] بينما يرى الفقه الفرنسي أن المشرع الفرنسي فرق بين المصطلحين عند صياغته للدستور القديم و الدستور الجديد.[2]

و لقد عرف الفقه الجماعات المحلية بأنها "وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات و المدن و القرى وتتولى شؤون الوحدات بالطرق المناسبة لها".[3]

العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة بلقايد تلمسان، 2010-2011، ص. 17 ; و بسمة عولمي، *تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر*، **مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا**، الجزائر، العدد الرابع ص. 258.

[1] تنص المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 96- 438 الصادر بتاريخ 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الصادر **بالجريدة الرسمية** عدد 76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 الصادر بتاريخ 10 أبريل 2002، الصادر **بالجريدة الرسمية** عدد 25 بتاريخ 14 أبريل 2002، ص. 11، والقانون رقم 08-19 الصادر بتاريخ 15 نوفمبر 2008، الصادر **بالجريدة الرسمية** عدد 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008، ص. 08، على أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية"

[2] *« La première concerne le terme de référence : collectivités locales ou collectivités territoriales ? On sait que la révision constitutionnelle a unifié la terminologie au profit de l'expression "collectivité territoriale", celle de "collectivité locale", qui subsistait à l'article 34, ayant été supprimée. Rappelons que l'expression "collectivité territoriale" est apparue avec la constitution de 1946. L'expression "collectivité locale" ne désignait que les communes et les départements ; l'expression "collectivité territoriale", plus large, pouvait s'appliquer aux territoires d'outre-mer (art. 85). Elle a été reprise à l'article 72 de la constitution de 1958, qui permettait en outre la création par la loi d'autres collectivités territoriales » :* Gérard MARCOU, *Les collectivités locales dans les constitutions des Etats unitaires en Europe*, **Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel**, France, 2014/01, n° 42, p. 63 ; Et pour plus d'informations sur les termes « collectivités territoriales et collectivités locales » En ce sens v. : ' Fiche thématique, ***Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ou collectivité locale ?***: Le site web : http//www.vie-publique.fr/fiches/19604-quest-ce-quune-collectivité-territoriale-ou-collectivit-locale; lien consulté le 02 mars 2021 à 21h00.

[3] لخضر مرغاد، *الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر*، **مجلة العلوم الإنسانية**، الجزائر، العدد 04، 2005، ص. 02.

بينما عرف البعض الآخر الجماعات المحلية بأنها " شخصيات معنوية تمثيلية مثل البلدية والولاية أو المصالح اللامركزية كالمديريات القطاعية التي تتكفل بتسيير و تطوير قطاع معين كبناء السكن، الصحة، التربية، النقل و الاتصالات، كما أن هذه المصالح تعتبر كإمتداد للسلطة المركزية على المستوى المحلي".[1]

و تتجسد الجماعات المحلية في الجزائر في كل من البلديات و الولايات، والتي تمثل الوسيط بين الإدارة المركزية والمواطن. و من هذا المنطلق، سوف نتناول مختلف الجوانب الخاصة بالجماعات المحلية في الجزائر مع تحديد و إبراز الإطار القانوني و الوظيفي لها تماشيا مع التطورات الراهنة ومختلف متطلبات المواطن[2]. و تجدر الإشارة في هذا الصدد، بأن *"المشرع الجزائري يأخذ بالأسلوب الفرنسي في تحديد اختصاصات المجالس الشعبية المحلية فهو عام ومطلق في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية إلا استثناءً، على البلديات و الولايات مسؤولية حل مشاكلها وعلى السلطة المركزية حل القضايا ذات الأهمية الوطنية".*[3]

المطلب الأول:البلديات

تعتبر البلدية القاعدة الأساسية في الدولة وكذلك الخلية التي يعبر فيها المواطن عن إرادته، والتي من خلالها يشارك في تسيير شؤونه العامة.[4] ومن الناحية التاريخية، فلقد مرت البلدية في الجزائر بعدة مراحل، منها في فترة الإستعمار[5] ، و أيضا بعد الإستقلال و خاصة الفترة ما بين 1967 و1990.[6]

و لقد عرّفت المادة 01 من قانون البلدية الجديد البلدية باعتبارها "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون".[7] و تجب الإشارة إلى أن هذا التعديل جاء بغرض

---

[1] عبد الحميد قرفي، ***الإدارة الجزائرية – مقاربة سوسيولوجية–***، دار الفجر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2008، ص. 72.

[2] Nasreddine BEDDI, *Les exigences dans les collectivités locales. La bonne gouvernance pour guider les règles de financement,* **Revue algérienne de finances publiques**, Algérie, n° 2, décembre 2012, p. 88 et s.

[3] نبيل دريس، *دور المجالس الشعبية المحلية في تحقيق التنمية المحلية*، **مجلة العلوم القانونية و السياسية**، الجزائر، عدد 10، جانفي 2015، ص. 09 و 10.

[4] علاء الدين عشي، ***مدخل القانون الإداري***، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص. 131.

[5] عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010 ص. 194.

[6] عمار بوضياف، المرجع الساق، ص ص. 195 و 196 ; و الهاشمي مولاي، ***المجالس الشعبية المنتخبة في ظل النظام الدستوري الجزائري " المبدأ والتطبيق "***، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، 2014-2015، ص. 16 و ما يليها.

[7] القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية** عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011، ص. 04. و يجب الإشارة إلى أن أول نص قانوني نظم البلدية بعد الإستقلال كان بموجب القانون رقم67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، **الجريدة الرسمية** عدد 06 الصادرة في 18 يناير 1967، ص. 90 ; ثم القانون رقم 90-08 المؤرخ

تدارك النقائص و الثغرات التي سجلت في ظل القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية،[1] أهمها المشاكل الناجمة عن التعددية الحزبية، فهذا التعديل جاء بهدف تعزيز صلاحيات البلدية في اتخاذ القرارات وكذا تسيير الموارد البشرية.[2] حيث تميزت هذه المرحلة بخضوعها لأحكام التي أرساها دستور 1989، و على رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد التعددية الحزبية في ظل مرحلة التحول الديمقراطي التي شهدتها الجزائر منذ بداية التسعينات.[3]

أما من جانب الفقه، فلقد عُرّفت البلدية بأنها " عبارة عن جهاز تخطيطي له صلاحيات تنفيذية لمشروعات تنموية، كما أنه أداة تحريك المجتمع بالإضافة إلى توفير البيئة الصحية التي تساعد المواطنين على استثمار مواردهم و طاقاتهم للمشاركة في العملية التنموية في المدى القصير وعلى المدى الطويل".[4] ومن خلال هذا التعريف، يتضح لنا الدور المهم الذي تقوم به البلدية خاصة فيما يتعلق بالتنمية المحلية، و هذا بإشراك المواطنين من خلال مشاركة الدولة في عملية تحقيق التنمية على مستوى إقليمهم.[5]

فلقد كرس قانون البلدية الجديد مبدأ حرية المجالس المحلية البلدية في المبادرات التي من خلالها يمكن توفير مداخيل للبلديات و كذا تعزيز دورها في الإختيارات المتعلقة بالتنموية المحلية، كما أولى هذا القانون أهمية بشأن إيجاد حلول لمشاكل تسيير البلديات، حيث تفرض أحكامه ضرورة إشراك المواطن في إتخاذ القرارات، وهذا من خلال تمكينه من حضور الجمعيات العامة لمجالس البلدية، وكذا تفعيل دور لجان الأحياء كممثلين داخل هذه الجمعيات بغرض إيصال انشغالات المواطنين.[6]

في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية** عدد 15 الصادرة في 11 أبريل 1990، ص. 488 (الملغى). ولمعلومات أكثر عن مفهوم الشخصية المعنوية والذمة المالية للإدارة المحلية، راجع : محمد الصغير بعلي، ***قانون الإدارة المحلية***، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص. 16 و ما يليها.

[1] القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، (الملغى).

[2] سهام شباب، ***إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية –دراسة تطبيقية حالة بلدية بسكرة–***، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة بلقايد تلمسان، 2011-2012، ص. 07.

[3] المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، **الجريدة الرسمية** عدد 09 الصادرة في 01 مارس 1989، ص. 234.

[4] إسحاق يعقوب قطب، *التطوير الإداري للمدن العربية"* ، **مجلة المدين العربية**، العدد العاشر، أكتوبر 1983، ص. 09.

[5] ومن هنا نستخلص بأن البلدية تعد أقرب جهاز رسمي إلى المواطن، فهي تعايش مشاكلهم اليومية، و تسعى جاهدة إلى تلبية حاجاتهم و متطلباتهم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والرياضية ...الخ

[6] فلقد نصت المادة 2 من القانون رقم 11-10 السالف الذكر، بأن "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

و فيما يتعلق بسير المجلس الشعبي البلدي، فإنه يجتمع في دورة عادية كل شهرين (2) في مدة لا تتعدى خمسة (5) أيام عن كل دورة، وهذا لإعداد نظامه الداخلي و المصادقة عليه.[1] كما يمكن للمجلس أيضا الاجتماع في دورات غير عادية كلما اقتضت الضرورة، وذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي.[2] كما يمكن للمجلس أن يجتمع بقوة القانون في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى.[3]

المطلب الثاني: الولايات

الولاية كما عرفتها المادة الأولى من القانون رقم 12-07 هي الجماعة الإقليمية للدولة. وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة.[4] فالولاية إذن هي عبارة عن جماعة عمومية إقليمية تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة، وتعد كذلك شخصا من أشخاص القانون الإداري، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية و كذلك الذمة المالية المستقلة. ويتكون التقسيم الإقليمي في الجزائر من 48 ولاية[5]، والتي أصبحت مؤخرا 58 ولاية[6].

كما تساهم الولاية مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وعلاوة على ذلك، تتوفر الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية اللامركزية، على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال و البرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي ولاسيما تلك المتعلقة التنمية المحلية ; تغطية أعباء تسييرها، و كذا المحافظة على أملاكها و ترقيتها.[7]

---

[1] المادة 16 من القانون رقم 11-10.

[2] المادة 17 من القانون رقم 11-10.

[3] المادة 18 من القانون رقم 11-10.

[4] المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، **الجريدة الرسمية** عدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012، ص. 5. وللإشارة فإن الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن ميثاق وقانون الولاية، **الجريدة الرسمية** عدد 44 الصادرة في 23 ماي 1969، ص. 510، كان أول نص قانوني ينظم الولاية ; وبعد صدور دستور 1989، استحدث قانون جديد ينظم الولاية وهو القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، **الجريدة الرسمية** عدد 15، الصادرة في 15 أبريل 1990، ص. 504 (الملغى).

[5] لقد جاء هذا التنظيم الإقليمي بمقتضى القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، **الجريدة الرسمية** عدد 06، الصادرة في 07 فبراير 1984. ص. 139، حيث تضمن تقسيم البلاد إلى 48 ولاية وكل ولاية مقسمة إلى دوائر يبلغ عددها 583 دائرة وكل دائرة مقسمة إلى بلديات، حيث بلغ عددها 1541 بلدية على مستوى التراب الوطني.

[6] هي كل من تيميمون، برج باجي مختار، أولاد جلال، بني عباس،عين صالح، عين قزام، تقرت، جانت، المغير والمنيعة.

[7] المادة 03 من القانون رقم 12-07.

و في هذا الصدد، تخصص الدولة للوالية بصفتها الجماعة الإقليمية، الموارد المخصصة لتغطية الأعباء و الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون.[1]

المبحث الثالث: واقع التنمية المحلية وسبل تفعيلها في الجزائر

تعتبر دراسة موضوع الجماعات المحلية من بين مواضيع الساعة التي شغلت اهتمام الكثير من دول العالم نظرا لما تقوم به من دور فعال في تحقيق التنمية على المستوى المحلي. و لقد حضيت التنمية المحلية بأهمية كبيرة في السياسة التي إنتهجتها معظم الدول و من بينها الجزائر، حيث أضحت التنمية المحلية بمثابة المحرك الرئيسي والفعال للاستجابة السريعة و الحقيقية لاحتياجات المواطنين. فقرب الإدارة المحلية من المواطنين يجعلها الأقدر على إدراك إحتياجاته المحلية والتكفل بها على أكمل وجه، و تعد التنمية كأصل عام غاية و هدفا لكل الدول النامية و كذا المتقدمة على حد سواء، لكن الاختلاف يبقى محصورا حول مدى إدراك وسائل التنمية وسبل توفير ظروف تحصيلها.

و على العموم، فلقد عرّف الفقه التنمية بأنها " عملية تغيير في البنية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع وفق توجهات عامة لتحقيق أهداف محددة تسعى أساسا لرفع مستوى المعيشة في كافة الجوانب، فهذا يعني أيضا الإرتفاع الحقيقي في دخل المواطنين من جوانب اقتصادية و غير اقتصادية".[2] فمن خلال هذا التعريف، يُستنتج بأن مفهوم التنمية يتطلب وجود عناصر أساسية تعتمد على التخطيط، و الاهتمام بالجانب الاقتصادي بدرجة أولى وهذا بالاستغلال الأمثل والأكمل للإمكانات والطاقات، دون إهمال الجوانب الأخرى المتمثلة في الجانب الاجتماعي والثقافي، بهدف الوصول إلى تحقيق حياة مستقرة للفرد.

ولقد نص الدستور في الفقرة الثالثة من المادة 16 أن الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني.[3] كما تجدر الإشارة إلى أن المجالس المحلية المنتخبة تتشكل عن طريق الاقتراع من طرف سكان المنطقة، والتي من خلالها يتم تطوير وتلبية متطلبات المجتمع المحلي في إطار ما يصطلح عليه بالتنمية المحلية. فهذه المجالس تساهم بشكل كبير في التنمية المحلية وهذا عن طريق لجان تشكلها من بين أعضائها.[4]

---

[1] المادة 05 من القانون رقم 12-07.

[2] عبد الرزاق مقري، ***مشكلات التنمية و العلاقات الدولية***، الطبعة الأولى، الدار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، ، 2008، ص. 88.

[3] *"إن مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العام من خلال الجمعيات يؤدي إلى تجميع الطاقات و تبادل الآراء للوصول إلى الآليات المناسبة للتكفل بإنشغالاتهم، و تضمينها في مطالب تتكفل هذه التنظيمات بتبليغها للجهات الرسمية لتجسيدها في مشاريعها و مخططاتها التنموية، مما يجعل هذه المخططات انعكاسا لمقترحات المواطنين ورغباتهم و تحظى بقبولهم"* : الأمين سويقات، *دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية –دراسة حالتي الجزائر و المغرب–* **مجلة دفاتر السياسة والقانون**، الجزائر، عدد 17، جوان 2017، ص. 245.

[4] إن المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر تتجسد أساسا في المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي.

المطلب الأول:واقع التنمية المحلية في الجزائر

رغم الصلاحيات الواسعة والهامة التي أعطاها القانون للمجالس المحلية في مختلف المجالات لتكفل أحسن لحاجيات المواطنين و متطلباتهم المتنوعة، إلا أن معظم المواطنين يعانون من مشاكل وعقبات حالت دون وصول تلك المشاريع إلى مستفيديها، رغم الجهود و الإعانات التي تقدمها الدولة لهذه الجماعات المحلية، ولعل مشكل السكن يعتبر من أهم المشاكل التي يعاني منها شريحة واسعة من المجتمع. فرغم المشاريع السكنية الضخمة التي أنجزتها الدولة ولازالت إلى يومنا هذا، إلا أن مشكلة السكن على مستوى الجماعات المحلية لازالت تطرح العديد من التساؤلات، فأضحت من أهم العقبات التي تواجه التنمية المحلية في الجزائر، مما يستوجب البحث عن حلول ميدانية تساهم في القضاء عن هذه الأزمة التي تتخبط فيها العديد من الولايات والبلديات، أو على الأقل التخفيف منها.

أما فيما يخص الهياكل المتعلقة بالنقل، فيجب الإشارة إلى أن النقل بصفة عامة يعتبر عصب التنمية المحلية، ولهذا أولت الجزائر اهتماماتها نحو تعزيز شبكات المواصلات وبالخصوص البرية منها، كاستحداث خطوط المترو و الترامواي، وكذا تمديد خطوط النقل بالسكك الحديدية. لكن ينبغي التنويه إلى أن معظم هذه المشاريع قد إستفادت منها مناطق الشمال، بينما بقيت مناطق الهضاب العليا وخاصة المناطق الصحراوية تعاني و تتخبط في المشاكل المتعلقة بالمنشئات أو التجهيزات.

أما فيما يتعلق بالتشغيل و خلق فرص العمل، فإن الدولة قد اعتمدت في نهجها لأجل دفع عجلة التنمية المحلية إلى تشجيع الشباب خاصة خرجي الجامعات إلى التوجه إلى القطاع الخاص والاستثمار في ميدان الصناعة والسياحة والتركيز على الزراعة و الرعي في مناطق الهضاب.[1]

كما ينبغي التنويه إلى أن عملية التنمية المحلية تستوجب تقديم خدمات للمواطنين سواء تعلق الأمر في المجال الصحي أو المجال الثقافي، وهذا عن طريق إنشاء مؤسسات صحية جوارية، وكذا إنشاء مراكز الشباب ودور الثقافة وقاعات المطالعة والملاعب الرياضية...الخ والتي تعد بمثابة متنفس للمواطن، وخاصة فئة الشباب. وهذا من دون إهمال العامل البيئي، بحيث أن مختلف العوامل الاقتصادية، الاجتماعية، الصحية والثقافية تفرض الأخذ بعين الإعتبارالبيئة التي تقام عليها التنمية المحلية.[2]

المطلب الثاني: سبل تفعيل التنمية المحلية في الجزائر

[1] ولعل منطقة الوادي لخير دليل نظرا للإنتاج الفلاحي الوفير الذي حققته، وما أثر إيجابيا على التنمية المحلية من خلال تصدير العديد من المنتجات الفلاحية.

[2] المادة الأولى من القانون رقم 12-07.

بالرجوع إلى أحكام المادة 73 من القانون رقم 12-07، فإن المجلس الشعبي الولائي يمكنه بالإضافة إلى التكفل بالمهام المنوطة به، التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية. كما يمكن للمجلس أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية.

وعلاوة على ذلك، يقدم المجلس الشعبي الولائي المساعدة للبلديات في إطار التكامل و انسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها. كما يمكنه المبادرة بكل الأعمال التي تهدف إلى إنجاز التجهيزات التي بحكم حجمها و أهميتها أو استعمالها، قد تتجاوز قدرات البلديات.[1]

ومن بين حلول تفعيل التنمية المحلية في مجال السكنات، فإنه يتوجب على الدولة تخصيص مشاريع سكنية هامة ولكن وفق إحصائيات دقيقة وشاملة تتكفل بها الجهات المحلية باعتبارها الأكثر دراية بمتطلبات مواطني إقليمها، بالإضافة إلى تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص في مجال مشاريع بناء السكنات لرفع الغبن عن المؤسسات العمومية، وتخفيض المدة الزمنية في إنجازها. وعلاوة على ذلك، يجب الحرص و الحسم في التعامل مع البطاقية الوطنية للسكن، وكذا إشتراط بعض الإجراءات الصارمة على غرار الشهادة السلبية في ملفات السكن.

كما أن لعملية إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية أو ما يصطلح عليها عند بعض الفقهاء بالديمقراطية التشاركية، دور فعال و مهم، بحيث أصبحت مسألة إشراك الفرد في تسيير الشؤون المحلية من بين أبرز متطلبات تحقيق التنمية المحلية، و يكون ذلك من خلال إشراكه في رسم السياسات المحلية و تنفيذها و حتى إمكانية الرقابة عليها.

و لقد عرف الفقه عملية المشاركة الشعبية بأنها "عملية إسهام المواطنين تطوعا في إعمال التنمية سواء بالرأي أو العمل أو بالتمويل أو غير ذلك، بل أن المشاركة تعتبر درجة إحساس الناس بمشكلاتهم المحلية و مدى استجابتهم لحل هذه المشكلات".[2]

أما تشريعيا، فلقد خصص المشرع الجزائري بابا بأكمله من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، والموسوم بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، حيث نصت المادة 11 منه بأن المجلس الشعبي البلدي يتخذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون...كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين.

ومن خلال استقراءنا للفقرة الأخيرة من نص المادة 11، نلاحظ أنها لم تأتي بصيغة الإلزام والوجوب، وبالتالي فإن المجلس يبقى مخيرا في مسألة عرض حصيلة نشاطاته السنوية أمام المواطنين بغرض إعلامهم.

---

[1] المادة 74 من القانون رقم 12-07.

[2] وناس منصف، ***مفهوم المشاركة السياسية في المغرب العربي***، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1991، ص. 81.

و بقصد تحقيق أحكام الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجواري، فإن المجلس الشعبي البلدي يسهر على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم.[1]

كما أجاز القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي عند الضرورة، الاستعانة بصفة استشارية، بكل شخصية محلية و كل خبير و/ أو كل ممثل عن جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم إضافة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم.[2]

ومن جهة أخرى، فلقد رخص المشرع لكل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية. كما أجاز نص المادة 14 من القانون رقم 11-10 لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة كاملة أو جزئية على نفقته الخاصة، وهذا بمراعاة أحكام المادة 56 من القانون السالف الذكر.

خاتمة:

من خلال ما سبق ذكره، فإنه يجب الإشارة إلى أن قرب الإدارة المحلية من المواطنين يجعلها الأقدر على إدراك إحتياجاته المحلية ويُهيئ لها فرص النجاح لتنفيذ سياسات الدولة لتصبح واقعا مجسدة على أرض الواقع، من خلالها تُلبى تطلعات المواطنين على إقليمهم. وبالتالي، فإن فعالية و كفاءة الجماعات المحلية تبرز من خلال قدرتها على تحويل مواردها إلى برامج ومشاريع يمكن من خلالها تلبية مختلف متطلبات و طموحات المواطنين، خاصة في ظل التغيرات والتطورات المستمرة التي يشهدها العالم في الوقت الراهن.[3] فيمكن القول بأنه رغم تعدد مصادر التمويل واختلافها سواء تعلق الأمر بالضرائب وكذا حقوق الأملاك وغيرها من المصادر[4]، إلا أن حجم هذه المصادر أصبح لا يتوافق مع حجم المتطلبات المحلية المتنامية، و هذا بغض النظر عن استئثار السلطات المركزية بحصة الأسد من مداخيل الجباية

---

[1] المادة 12 من القانون رقم 11-10.

[2] المادة 13 من القانون رقم 11-10.

[3] يعتبر الحكم الراشد أحد عوامل تحقيق التنمية في جميع الدول المتقدمة، إذ لا يمكن تحقيق التنمية دون وجود نظام سياسي يتوفر على مبادئ العقلانية في التسيير، حيث تسعى الدول الحديثة إلى تقديم خدمات للمواطنين بأحسن جودة و أقل تكلفة: لمعلومات أكثر أنظر:

Hanane BETTOUATI, *Introduction des critères de bonne gouvernance dans la gestion des collectivités locales en Algérie,* **Revue algérienne de fiances publiques**, Algérie, Volume 10, n° 01, 2020, p. 91 et s.

[4] فريدة مزياني، ***المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري***، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة منتوري بقسنطينة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2005-2006، ص. 6 وما يليها.

العادية، وكذا استحواذ المدن الكبرى على أهم الأنشطة الاقتصادية أدى إلى تفاقم الأزمة الاقتصادية لغالبية البلديات وبالتالي، تصبح عاجزة عن تمويل مصاريف التسيير.

وعليه يمكن القول بأن الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية لا يمكن أن يرقى إلى تطلعات المواطن، وكذا ماهو معروف و مؤلوف عند الدول المتقدمة. وهذا يرجع إلى سيطرة الإدارة المركزية على الموارد البشرية وكذا الطابع البيروقراطي للمركزية في الجزائر، وبالتالي يبقى دور الجماعات المحلية ضعيفا في تحقيق التنمية المحلية، و مرهونا بقرارات الإدارة المركزية.

بالإضافة إلى نقص المرافق الثقافية و تدني الخدمات في المراكز الصحية، مما يستوجب تدخل الدولة للاهتمام بمتطلبات المواطن للمساهمة أكثر و أكثر في تحقيق التنمية المحلية.

وهذا مع مراعاة الجانب البيئي، بحيث أن مختلف العوامل الاقتصادية، الاجتماعية، الصحية والثقافية تفرض الأخذ بعين الاعتبار البيئة التي تقام عليها التنمية المحلية. كما يجب تشجيع المواطنين للمشاركة في تدبير الشأن العام وهذا من خلال إنشاء جمعيات و التي بدورها تؤدي إلى تجميع الطاقات و تبادل الآراء للوصول إلى الآليات المناسبة للتكفل بإنشغالات المواطنين في إقليمهم، و تضمينها في مطالب،و التي من خلالها تتكفل هذه التنظيمات بتبليغها للجهات الرسمية لتجسيدها في مشاريعها و مخططاتها التنموية، مما يجعل لهذه المخططات انعكاسا لمقترحات المواطنين و رغباتهم و تحظى بقبولهم.

و في الختام، يتوجب إصدار و تعزيز وكذا تفعيل النصوص التشريعية المتعلقة بتنظيم الجماعات المحلية وجعلها أكثر ملائمة و انسجاما مع الخصوصيات المحلية لكل إقليم وخاصة أقاليم الهضاب العليا مع متطلبات التنمية المحلية.

المصادر والمراجع:

قائمة المراجع باللغة العربية:

أولا: المصادر

- المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، **الجريدة الرسمية** عدد 09 الصادرة في 01 مارس 1989، ص. 234.

- المرسوم الرئاسي رقم 96- 438 الصادر بتاريخ 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الصادر **بالجريدة الرسمية** عدد 76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996،

المعدل بالقانون رقم 02-03 الصادر بتاريخ 10 أبريل 2002، الصادر **بالجريدة الرسمية** عدد 25 بتاريخ 14 أبريل 2002، ص. 11، والقانون رقم 08-19 الصادر بتاريخ 15 نوفمبر 2008، الصادر **بالجريدة الرسمية** عدد 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008، ص. 08.

- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020، الصادر في **الجريدة الرسمية** عدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر 2020، ص. 3.

- القانون رقم67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، **الجريدة الرسمية** عدد 06 الصادرة في 18 يناير 1967، ص. 90.

- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن ميثاق و قانون الولاية، **الجريدة الرسمية** عدد 44 الصادرة في 23 ماي 1969، ص. 510.

- القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، **الجريدة الرسمية** عدد 06، الصادرة في 07 فبراير 1984. ص. 139.

- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية** عدد 15 الصادرة في 11 أبريل 1990، ص. 488.

- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، **الجريدة الرسمية** عدد 15، الصادرة في 15 أبريل 1990، ص. 504.

- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية** عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011، ص. 04.

- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، **الجريدة الرسمية** عدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012، ص. 05.

ثانيا : المراجع

1 الكتب:

- عبد الحميد قرفي، ***الإدارة الجزائرية – مقاربة سوسيولوجية***-، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.

- عبد الرزاق مقري، ***مشكلات التنمية و العلاقات الدولية***، الطبعة الأولى، الدار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2008 .

- علاء الدين عشي، ***مدخل القانون الإداري***، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

- عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

- محمد الصغير بعلي، ***قانون الإدارة المحلية***، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.

- وناس منصف، ***مفهوم المشاركة السياسية في المغرب العربي***، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1991.

2 الرسائل الجامعية:

- أحمد بلجيلالي، ***إشكالية عجز ميزانية البلديات***، مذكرة ماجستير تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة بلقايد تلمسان، 2010-2011.

- الهاشمي مولاي، ***المجالس الشعبية المنتخبة في ظل النظام الدستوري الجزائري " المبدأ والتطبيق "***، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، 2014-2015.

- سكينة عاشوري، ***الإتجاهات المعاصرة لنظم*** **الإدارة المحلية**، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر ببسكرة، 2013-2014.

- سهام شباب، ***إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية –دراسة تطبيقية حالة بلدية بسكرة***-، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة بلقايد تلمسان، 2011-2012.

- فريدة مزياني، ***المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري***، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة منتوري بقسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2005-2006.

3 المجلات العلمية:

- إسحاق يعقوب قطب، *التطوير الإداري للمدن العربية"* ، **مجلة المدين العربية**، العدد العاشر، أكتوبر، 1983، ص 09.

- الأمين سويقات، *دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية –دراسة حالتي الجزائر و المغرب-* **مجلة دفاتر السياسة والقانون**، الجزائر، عدد 17، جوان، 2017، ص. 245.

- بسمة عولمي، *تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر*، **مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا**، الجزائر، العدد الرابع ص. 258.

- لخضر مرغاد، *الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر*، **مجلة العلوم الإنسانية**، الجزائر، العدد 04، 2005، ص. 02.

- محمد الكر و عنترة بن مرزوق، *الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية الجزائرية...بين المعوقات والمتطلبات*، **مجلة البحوث السياسية والإدارية**، الجزائر، مجلد 02، عدد 01، 2013، ص. 41.

- نبيل دريس، *دور المجالس الشعبية المحلية في تحقيق التنمية المحلية*، **مجلة العلوم القانونية والسياسية**، الجزائر، عدد 10، جانفي 2015، ص. 09.

المراجع الأجنبية:

1 Articles de doctrine :

-Gérard MARCOU, *Les collectivités locales dans les constitutions des Etats unitaires en Europe*, **Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel**, France, 2014/01, n° 42, p. 63.

-Nasreddine BEDDI, *Les exigences dans les collectivités locales. La bonne gouvernance pour guider les règles de financement,* **Revue algérienne de finances publiques**, Algérie, n° 2, décembre 2012, p. 88.

2 Webographie :

-Fiche thématique, ***Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ou collectivité locale ?***: Le site web : http//www.vie-publique.fr/fiches/19604-quest-ce-quune-collectivité-territoriale-ou-collectivit-locale; lien consulté le 02 mars 2021 à 21h00.