

علاقة التقسيم الإقليمي بمشاركة المجالس الشعبية المحلية في التنمية

The relationship of regional division with the participation of local people's councils in development

برازة وهيبة،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر

berazawahiba@gmail.com

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

ملخص:

يعتبر تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية، مع ممارسة الشؤون المحلية من طرف مجالسها المنتخبة، من بين أهم ركائز اللامركزية الإدارية، وحتى يحقق التقسيم الإقليمي مشاركة فعلية للأعضاء المنتخبين في التنمية المحلية، لا بد من تدعيمه بجملة من الدعائم، والمتمثلة في إسناد المسائل المتعلقة بالتقسيم للمشرع، وكذا الموازنة بين مقتضيات المشاركة السياسية والفعالية الإدارية أثناء التقسيم.

اعتمد المشرع الجزائري نمطا للتقسيم الإقليمي، غلب فيه مقتضيات المشاركة السياسية، مما أدى إلى خلق جماعات إقليمية فقيرة، لا يمكن لمجالسها المنتخبة المشاركة الحقيقية في التنمية، والاعتماد الكلي على إعانات الدولة في التنمية، والذي يعتبر من أهم وسائل تدخّل السلطة المركزية لتوجيه القرار المحلي وتخطيط التنمية المحلية ومراقبتها.

كلمات مفتاحية: التقسيم الإقليمي، المجالس الشعبية المحلية، التنمية المحلية، المشاركة.

Abstract :

The division of the state into administrative units that have a moral personality, with the exercise of local affairs by their elected councils, is among the most important pillars of administrative decentralization, and for the regional division to achieve effective participation of the elected members in local development, it must be supported by a set of pillars, represented in assigning related issues Partition for the legislator, as well as the balance between the requirements of political participation and administrative effectiveness during the division.

The Algerian legislature adopted a pattern of regional division, in which it prevailed over the requirements of political participation, which led to the creation of poor regional groups, whose elected councils could not truly participate in development, and total dependence on state subsidies in development, which is considered one of the most important means of intervention by the central authority to guide local decision and planning Local development and monitoring.

Keywords: Territorial division, local people's councils, local development, participation

مقدمة:

يرتكز التنظيم الإداري في أية دولة، مهما كان النظام السياسي القائم بها، على أسلوبين إداريين للتسيير، وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وتختلف درجة الأخذ بهما من طرف الدول، تبعا للمعطيات السائدة بها، مع الإشارة أنه ليس هناك أسلوب واحد تأخذ به كافة الدول، بل إن كل واحدة تأخذ بالأسلوب الذي يناسب ظروفها السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية والتاريخية، كما أنه ليس بالضرورة أن يكون هناك أسلوب واحد للإدارة داخل الدولة الواحدة، وهي تنظم شؤونها واحتياجات أفرادها إذ يمكنها الجمع بين أكثر من أسلوب، إن كان يحقق مصالحها ومصالح أفرادها⁽¹⁾.

تعرف المركزية الإدارية بأنها: "تجميع مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد هيئة واحدة، تكون عادة في العاصمة، وبشكل يؤدي إلى توحيد الأسلوب الإداري وتجانسه في كل أرجاء الدولة"⁽²⁾، أما اللامركزية الإدارية فيقصد منها "توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات إقليمية أو مرفقية مستقلة نسبيا، تعمل تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية"⁽³⁾.

تبنّت معظم الدول في العالم مزيجا من الأسلوبين الإداريين السالفين الذكر، حيث أن التنظيم المركزي أصبح عاجزا على مواجهة متطلبات المواطنين المتزايدة في ضرورة إشراكهم في تسيير الشؤون المحلية، مما دفع بالدول إلى انتهاز اللامركزية الإدارية، والذي يكون بتقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية، الذي يعد تجسيدا ميدانيا لتبني

1 - محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص.23.

2 - للتفصيل في موضوع المركزية الإدارية، أنظر :

- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص.50 وما يليها.

- عبد الغني بسيوني، التنظيم الإداري، دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي، منشأة المعارف، القاهرة، 2004، ص.75 وما يليها.

3 - للتفصيل في موضوع اللامركزية الإدارية، أنظر :

- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط وعوديات، بيروت، 1981، ص.70 وما يليها.

- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص.56 ما يليها.

اللامركزية الإدارية، مع انتخاب هيئات تتولى تسيير الشؤون المحلية بكل حرية، ولعل أهمها المساهمة في التنمية المحلية الذي يعد ضرورة حتمية في ظل الاعتراف بالديمقراطية التشاركية كبديل للديمقراطية التمثيلية التي فشلت في تحقيق طموحات المواطنين في المشاركة الفعلية.

يعتبر تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية مسألة فنية وتقنية، لا توجد قواعد جامدة تتحكم فيها، وإنما كل دولة تستند على العوامل التي تراها ملائمة، كما أن تحديد الحجم الأمثل للوحدة المحلية وكذا مستوياتها وأنواعها، يعد من أعقد الإشكالات التي تواجهها الدول المتقدمة والنامية على حد سواء⁽¹⁾، ذلك أنه يعتبر من بين المسائل المؤثرة سلبا أو إيجابا في استقلالية المجالس المنتخبة بصفة عامة، وفي مشاركتها في التنمية المحلية بصفة خاصة.

على هذا الأساس، هناك علاقة وثيقة بين التقسيم الإقليمي المعتمد من طرف الدول، ومشاركة المجالس المنتخبة في الهيئة المحلية في التنمية، لذا فإن الإشكالية التي ستعالجها هذه الورقة البحثية، تتمثل في: **كيف يؤثر التقسيم الإقليمي للدولة على مشاركة المجالس المحلية في التنمية؟**

للإجابة على هذه الإشكالية، قسّمنا الدراسة إلى محورين، نبيّن في الأول متطلبات التأثير الإيجابي للتقسيم الإقليمي في مشاركة المجالس المحلية المنتخبة في التنمية، لنعالج في المحور الثاني مدى مساهمة التقسيم الإقليمي في الجزائر في ضمان مشاركة المجالس المحلية في التنمية.

المحور الأول: متطلبات التأثير الإيجابي للتقسيم الإقليمي في مشاركة المجالس المحلية المنتخبة في التنمية

يعتبر تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية، تتولى إدارة شؤونها هيئات محلية منتخبة بمقدورها أن تتخذ القرارات التي تمها بنفسها وبكل حرية، من بين أهم الركائز المدعمة للتنظيم الإداري اللامركزي، غير أن التقسيم الإقليمي لن يكون وسيلة للإشراك الفعال للمجالس المنتخبة في التنمية، إلا إذا توافرت بعض الدعائم الأساسية، والمتمثلة في إسناد المسائل المتعلقة بعملية التقسيم الإقليمي لجهة محايدة لا تربطها بالجماعة الإقليمية أية علاقة (أولا)، وكذا ضرورة الموازنة بين الفعالية الإدارية والمشاركة السياسية أثناء عملية التقسيم (ثانيا).

أولا: ضرورة إسناد المسائل المتعلقة بالتقسيم الإقليمي للمشروع

تعتبر المسائل المتعلقة بالتقسيم الإقليمي من المسائل الواجب إسنادها للمشروع، باعتباره جهة محايدة لا تربطه بالمجالس المنتخبة المحلية أية علاقة، وهو ما سيحقق استقلالية هذه الأخيرة في ممارسة مهامها، بما في ذلك مجال التنمية المحلية، وتدخّل المشروع في التقسيم، يكون بخلق الوحدات المحلية من جهة، وبعدها التشريع في مجال التقسيم الإقليمي من جهة أخرى، وأخيرا ترسيخ مبدأ التفرّيع أثناء توزيع الاختصاصات.

1- إسناد عملية التقسيم للمشروع

¹ - خالد سمارة الزغبى، مرجع سابق، ص. 123.

تنشأ الجماعات المحلية عبر عملية تقسيم الإقليم، مما يجعل من هذا الأخير الدعامة الأساسية لوجود أية هيئة محلية من الناحية القانونية⁽¹⁾، وعلى هذا الأساس لابد من إسناد مسألة تقسيم التراب الوطني إلى وحدات محلية، لجهة تضمن تجسيدا للمركزية الفعلية وتحقيقا لاستقلالية الجماعات المحلية - حجر أساس اللامركزية الإقليمية .

يتحقق هذا الأمر بمنح هذه الصلاحية للمشرع، باعتباره جهة محايدة لا تربطه علاقة بالمجموعات الإقليمية، وبالتالي تكون مسألة إنشاء أو إلغاء أي وحدة إدارية محلية مرهون بإرادة المشرع، وغل يد السلطة التنفيذية عن التدخل في مسألة التقسيم الإقليمي، لأن جعل السلطة في يدها يؤثر سلبا على استقلالية الهيئات المحلية، وكذا المشاركة الحقيقية للمجالس المنتخبة في التنمية، وذلك بحكم العلاقة التي تربطها بالأولى باعتبارها جهة الوصاية، وبالتالي يعطي للسلطات المركزية فرصة لإنشاء تلك الهيئات خدمة لأغراضها وأهدافها السياسية⁽²⁾.

يؤدي كل هذا إلى التأثير السلبي على المشاركة الفعلية للمجالس المنتخبة في التنمية، وجعلها تابعة للجهة التي لها سلطة إنشائها، وهو ما يجعل القرار النهائي في عملية التنمية المحلية، يتخذ من طرف السلطة المركزية، وكل ذلك يؤدي إلى التخطيط المركزي للتنمية المحلية.

2- إسناد عملية سن النصوص في مجال التقسيم الإقليمي للمشرع

يضاف إلى إسناد مسألة التقسيم الإقليمي للمشرع لضمان تحقيق مشاركة للمجالس المحلية في التنمية، ضرورة الاعتراف للمشرع كذلك بسن النصوص في مجال التقسيم الإقليمي، وذلك حتى نضمن الحياد كذلك في منح الصلاحيات للمجالس المنتخبة في مجال التنمية المحلية، فلا جدوى من ضمان الحياد في مسألة التقسيم، إذا لم يرافقه الأمر ذاته في مجال تقسيم الصلاحيات بين السلطة المركزية من جهة والمجالس المنتخبة من جهة أخرى.

على هذا الأساس، فإن منح سلطة تحديد صلاحيات المجالس المنتخبة للسلطة التنفيذية، يؤدي إلى إمكانية احتكار السلطة المركزية على جميع الصلاحيات المتعلقة بالتنمية المحلية، وجعلها اختصاص أصيل بها، وهو مما يؤثر بالسلب على مشاركة المجالس المنتخبة في التنمية.

3- ضرورة إعمال المشرع مبدأ التفريع Principe de subsidiarité أثناء توزيع الاختصاصات بين السلطة

المركزية والمجالس المنتخبة

يضاف إلى ما سبق، ضرورة إعمال مبدأ التفريع من طرف المشرع أثناء سن النصوص القانونية المتعلقة بصلاحيات المجالس المنتخبة، والذي يقصد منه أنه في مجال توزيع الاختصاصات يجب البحث على المستوى الملائم لممارسة

¹ - Jean BENOIT, *Théorie juridique de la décentralisation en France*, thèse pour le doctorat, université de droit, d'économie et des sciences sociales de Paris (Paris 2),1990, P.115.

² - نادية تيباب، " مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر "، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني " المجموعات الإقليمية وحميات الحكم الراشد - الحقائق والآفاق، أيام 2، 3 و4 ديسمبر 2008، كلية الحقوق بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبجاية، جامعة عبد الرحمان ميرة-، بجاية، ص.31.

اختصاصات معينة⁽¹⁾، بحيث لا يتدخل المستوى الأعلى، إلا في الحالات التي تعجز فيها المستويات الدنيا عن ممارسة تلك المهام والاختصاصات بنفسها⁽²⁾، وبهذا فإن توزيع الاختصاص بين المجالس المنتخبة والسلطة المركزية، يجب أن يعمل فيه مبدأ التفريع من جهة، مع احترام الوحدة الوطنية من جهة أخرى⁽³⁾.

وهكذا، فإن هذا المبدأ سيؤدي إلى توزيع الواجبات حسب كل مستوى قادر على العمل، كما يجبر الجماعات الأعلى بنقل بعض الاختصاصات والمسؤوليات إلى الجماعات الأدنى، كلما أبانت على القدرة والاستعداد اللازمين، وبهذا تنقص حدة عدم وضوح وغموض اختصاصات المجالس المحلية.

وعموماً، يمكن اعتبار مبدأ التفريع، مبدأ عام لتنظيم مؤسساتي يعطي الأسبقية للقاعدة على القمة، كما يكتسي بعد آخر لا يقل أهمية ألا وهو أن السلطة العليا ملزمة بمساعدة الجماعة الدنيا في القيام بمهامها لضمان استقلالية حقيقية⁽⁴⁾.

نرى من وجهة نظر موضوعية، أن ترسيخ هذا المبدأ سيؤدي إلى نتائج إيجابية في مجال استقلالية المجالس المحلية المنتخبة، وبالتبعية المشاركة الفعلية في تحقيق التنمية المحلية، على أساس أنه مبني على فكرة تسبيق القاعدة على القمة، وأن هذه الأخيرة لا تتدخل إلا في حالة عجز الأولى، وهذا حتماً سيؤدي إلى تحقيق استقلالية الوحدات الإدارية.

ثانياً: ضرورة الموازنة بين الفعالية الإدارية والمشاركة السياسية أثناء عملية التقسيم الإقليمي

يقوم تنظيم الوحدات المحلية في الدولة عن طريق تقسيم إقليمها إلى تقسيمات فرعية مختلفة، ويتم الاستناد في ذلك إلى معايير يتفاوت مستوى الأخذ منها من دولة إلى أخرى، وهو ما يؤدي إلى اختلاف حجم هذه الوحدات، والذي له علاقة مباشرة في مستوى مشاركة المجالس الشعبية المحلية في التنمية، التي قد تكون مجرد مشاركة شكلية من خلال تغليب أهداف الديمقراطية، أو تهميشها كلية من خلال تغليب الفعالية الإدارية، أو مشاركة فعلية من خلال الموازنة بين الهدفين معاً.

1- المعايير المعتمدة في التقسيم الإقليمي

¹ - مصطفى بلقزبور، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، طوب بريس، الرباط، 2011، ص.ص. 146، 147.

² - Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Noguellou ROZEN, **Droit des collectivités locales**, 3ème éd PUF, Paris, p.145.

³ - Tarik ZAHIR, « Régionalisation avancée : quelle répartition des compétences ? », **Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement**, n°93, imprimerie Elmaarif el djadida, Rabat, juillet-aout 2010, P.28.

⁴ - مصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص. 149.

يساعد التقسيم الإقليمي في أية دولة على نجاح التنمية فيها، فنجاح أي نظام لامركزي رهين باعتماد تقسيم ناجح، يتوخى قيام مناطق متكاملة اقتصاديا وجغرافيا، ومنسجمة اجتماعيا وثقافيا⁽¹⁾، لذلك لا يتم هذا الأمر عشوائيا بل هناك عدة معايير تتحكم فيه، والمتمثلة في:

أ- مساحة الوحدة المحلية:

تعد مسألة وضع مساحة معينة كحد أدنى لإنشاء وحدة محلية تطبق بين الدول المختلفة، أمر صعب، وذلك لاختلاف الدول في مساحتها بين السعة والضيق، هذا بغض النظر عن الكثافة السكانية المختلفة فيما بينها كذلك⁽²⁾. لكن هذه المساحة، يجب أن تكون ذات سعة مناسبة، فلا تكون ضيقة لدرجة عدم استيعاب المشاريع والمرافق التي تقام عليها، ولا واسعة جدا كي لا تتسم بضعف مساهمة المواطنين في إدارة شؤونها⁽³⁾.

ب- عدد سكان الوحدة المحلية:

يعتبر عدد السكان المعيار الثاني المعتمد عليه أثناء التقسيم، إلا أنه منفردا، لا يعد صالحا في كل الحالات لقياس الحد الأدنى لقيام جماعة محلية في الدول المختلفة، بل في داخل الدولة الواحدة لاختلاف كثافتها السكانية وتباينها⁽⁴⁾.

ج- الموارد المالية والاقتصادية:

تعد الموارد المالية والاقتصادية للوحدة المحلية، مؤشرا على وجود مساحة كافية من الأرض لإقامة المشروعات التي تدر دخلا للجماعة المحلية، وكذا وجود العدد السكاني غير القليل الذي يمدّها بالأيدي العاملة الفنية، ويوسع وعاءها الضريبي، الذي يمد الوحدة بالأموال اللازمة لإقامة المشاريع المحلية، وبالتالي فهذا المعيار يعتبر مبررا للدولة لإنشاء الوحدة، وإذا لم يتوفر فالأفضل إلحاقها بوحدة أخرى⁽⁵⁾.

د- التركيبة الاجتماعية للسكان:

نعني بذلك الصلة التي تربط بين سكان الوحدة المحلية، كجيران تتبلور بينهم صلات اجتماعية، وهذا يرجع إلى روابط البيئة والجوار، لذلك توجد بعض الوحدات قائمة في الأصل على روابط اجتماعية⁽⁶⁾.

2- اختلاف حجم المجالس المحلية تبعا للمعايير المعتمدة في التقسيم

¹ - محمد اليعكوبي، " مفهوم الهوية المتقدمة في الخطب الملكية "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 93، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، جويلية- أوت 2010، ص.22.

² - أحمد شرف الدين، مبادئ الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، منشورات جامعة صنعاء، اليمن، 1991، ص.97.

³ - فيصل علي الجبري، مقومات استقلالية هيئات الإدارة المحلية، وتطبيقاتها في نظام السلطة المحلية اليمنية، دراسة مقارنة (بريطانيا، مصر)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عدن اليمنية، 2003، ص.67.

⁴ - المرجع نفسه، ص.ص.67، 68.

⁵ - أحمد شرف الدين، مرجع سابق، ص.99.

⁶ - المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

تصادف الدول أثناء التقسيم الإقليمي، إشكالية تحديد القدر الأنسب من كل المعايير السالفة الذكر، لأنه من الصعب وضع معيار للحجم الملائم للسكان، وللقدرة المالية والاقتصادية، وكذا المساحة الضرورية للجماعة المحلية، لذا نجد تفاوت في حجم الوحدة الإدارية وذلك على النحو التالي:

أ- وحدات إدارية متفاوتة الحجم استنادا على الأساس الطبيعي والوظيفي:

يجري تقسيم الوحدة طبقا للأساس الطبيعي استنادا إلى عوامل تاريخية، مع مراعاة التركيبة الاجتماعية للسكان من حيث طبيعتها، وتجانس أفرادها وعدم دمجها بوحدة أخرى لا تجانسها، وعلى هذا الأساس، فإن المشرع ينزل عند رغبة السكان على حساب قواعد التقسيم الإداري⁽¹⁾، مما ينتج تفاوت ملحوظ بين الوحدات المحلية من حيث الحجم⁽²⁾. يقسم الإقليم استنادا للأساس الوظيفي لوحدات وظيفية، تتعدد بتعدد الخدمات المحلية، ويغلب على هذا الأساس الطابع الفني والاقتصادي، غير أنه ما يعاب عليه هو إنتاج وحدات إدارية متفاوتة الحجم⁽³⁾، مما يؤدي في الأخير إلى خلق هيئات فقيرة وأخرى غنية، رغم أن التفاوت في أحجام الوحدات الإدارية هي نتيجة حتمية لا يمكن تلافياها مهما أحكم تخطيط التقسيم، لكن لا يجب أن يكون هذا الأخير بالقدر الذي نجد معه وحدات كبيرة الحجم تتوفر على المقومات الكافية للتسيير، وأخرى صغيرة الحجم لا تتوفر حتى على أدنى وسائل التسيير⁽⁴⁾.

ب- وحدات إدارية متساوية الحجم استنادا على الأساس الكمي

يقوم هذا التقسيم على الحرص في خلق وحدات محلية متساوية الحجم بقدر الإمكان، بهدف القضاء على التمييز بين السكان (وهو عدم خلق وحدات فقيرة وأخرى غنية)، ومن دون الالتفات لاعتبارات الأساس الطبيعي، وبهذا يكون هذا الأساس وسيلة دمج ومساواة اجتماعية في تقديم الخدمة وتحمل تكاليفها⁽⁵⁾.

3- كيفية تحقيق الموازنة بين الفعالية الإدارية ومشاركة المجالس المنتخبة في التنمية أثناء عملية التقسيم

تسعى الدولة من خلال تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية، إما تحقيق هدف إداري وإما ديمقراطي، ويختلف تبعاً لذلك حجم الوحدة الإدارية الذي قد يكون صغيراً أو كبيراً، غير أن هذا الأمر، يؤثر في استقلالية الجماعات المحلية، وفي مشاركة المجالس المحلية المنتخبة في التنمية، وذلك على النحو التالي:

أ- تغليب تحقيق الهدف الإداري على الهدف الديمقراطي⁽⁶⁾:

1- كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص.07.

2- فيصل علي الجبري، مرجع سابق، ص.69.

3- دائل المخلافي، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، منشورات جامعة صنعاء، اليمن، 1997، ص.91، 92.

4- كامل بربر، مرجع سابق، ص.9.

5- دائل المخلافي، مرجع سابق، ص.87.

6- فاطمة السعيد مزرع، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب " بين القانون والواقع "، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1998/1999، ص.301.

يتطلب الوفاء بالحاجيات المحلية على أحسن وجه، حجما واسعا للوحدات الإقليمية، فكلما كان الحجم أكبر، كلما كانت فرص نجاح المؤسسات المحلية أكثر بحيث:

- يسمح الحجم الواسع بزيادة فرص واحتمالات تواجد الموارد الطبيعية والاقتصادية الضرورية لتمويل المحلي، ولإقامة المشاريع المحلية والتجهيزات الجماعية، التي لا تستوعبها الوحدات الصغيرة الحجم⁽¹⁾.
- يسمح الحجم الكبير باتساع وعاء الضرائب الضرورية لتمويل المشاريع الكبيرة دون إرهاق السكان، بحكم توزيع الضريبة على مجموعة سكانية أوسع.
- يسمح الحجم الكبير باحتمالات أكثر لتواجد الإطارات الكفأة، التي يمكن للمجالس المنتخبة الاستعانة بها لتقديم المشورة

ب- تغليب تحقيق الهدف الديمقراطي على الهدف الإداري⁽²⁾:

تتطلب المبادئ السياسية للإدارة حجما ضيقا للوحدة المحلية، إذ كلما ضاق حجم هذه الأخيرة، كلما تحققت الأهداف الديمقراطية الآتية:

- تقرب الإدارة المحلية وخدماتها من المواطنين، فضيق الرقعة يوفر على السكان مشقة قطع المسافات الطويلة، التي تتطلب وسائل نقل غالبا ما تكون مفقودة في المناطق الفقيرة أو المعزولة أو النائية.
- تمثيل شعبي حقيقي، بحكم معرفة الناخبين الكاملة للمرشحين، على عكس المدن ذات الأحجام الكبيرة، حيث تجهل هيئة الناخبين أغلب المرشحين، مما يؤدي إلى اختيار عفوي للمرشحين.
- إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، وذلك لكثرة المجالس المنتخبة المرتبط بكثرة عدد الوحدات الإدارية، وبالتالي مشاركة معظم المواطنين في التنمية المحلية، وعدم تهميش فئة منهم.

ج- عدم الإفراط في تصغير الوحدة الإدارية الحل الأنسب لتحقيق الموازنة بين الهدف الإداري والديمقراطي

إنّ الوصول إلى إشراك فعلي للمجالس المنتخبة، يتطلب التحكم في مسألة تقسيم إقليم الدولة، بتحقيق موازنة بين الأهداف الإدارية وكذا السياسية للتقسيم الإقليمي، ويكون ذلك بعدم الإفراط في تصغير حجم الوحدة الإدارية، الذي يؤدي إلى كثرة المجالس المنتخبة، والتي تعبر عن التسيير الديمقراطي للشؤون المحلية، ولا اعتماد حجم كبير جدا للوحدة المحلية لتحقيق الكفاية الإدارية، وبالتالي السعي نحو خلق مجالس محلية متوسطة الحجم.

¹ - وهذا ما ذهب إليه الأستاذ عبد القادر كاشير في مداخلته في مجلة الفكر البرلماني حين بين التأثيرات السلبية لصغر حجم الوحدة بقوله «أنا أعيش في بلدية متخلفة أكثر من التخلف، فقانون 84 كما يسميه الأستاذ شيخ مجيد في القانون الدولي، c'est un droit de sous développement فهناك بلديات ليس لديها الإمكانيات، فالجباية من أين تأتي بها نحن ليس لدينا. «aucun patrimoine»، مداخلة السيد كاشير، في الندوة الفكرية المنظمة من طرف مجلس الأمة بتاريخ 31 مارس 2003، حول موضوع "الإصلاحات المالية والجباية المحلية"، المنشورة بـ *مجلة الفكر البرلماني*، العدد الثالث، جوان 2003، ص. 144.

² - فاطمة السعيد مزروع، مرجع سابق، ص. 301.

إنّ اضطلاع المجلس المحلي بأعمال إدارية، يقتضي أن يتماشى حجمه مع طبيعة عمله، بمعنى أن يكون صغيرا بالقدر الذي تتحقق معه فعالية المناقشات وجديتها، وذلك حتى تكون هناك نقطة نهاية للمناقشات التي تدور في المجالس، وحتى تتوفر القدرة على اتخاذ القرارات الفعّالة، وتجنب القرارات التوفيقية أو الوسطى، التي يمكن أن نجدها في المجالس ذات الحجم الكبير الذي يحدث فيها تشعب المناقشات وكثرة الجدل، مما يؤدي إلى كثرة الاجتماعات لعدم الوصول إلى القرارات، وهو ما ينجر عنه تعييب الأعضاء، واتخاذ القرارات بحضور الأقلية¹، وكل هذا يؤثر سلبا على الشؤون المحلية.

غير أنه، لا يجب أن يصل حد تصغير الوحدة إلى درجة خلق وحدات محلية غنية وأخرى فقيرة/ لا تملك أدنى موارد لتحقيق التنمية المحلية، وحتى لو منحت للمجالس المنتخبة حق المشاركة في تحقيق التنمية المحلية، إلا أن انعدام الموارد المحلية للجماعة الإقليمية، أو عدم كفايتها يؤدي بالمجلس إلى اللجوء على إعانات الدولة، وهو ما ينجر عنه تخطيط التنمية المحلية من طرف السلطة المركزية.

على هذا الأساس، وحتى يحقق التقسيم الإقليمي دور فعال في إشراك المواطنين المجالس المنتخبة في التنمية، لا بد من الاستناد على المعيار التي تحقق في آن واحد المشاركة السياسية، وكذا الكفاية الإدارية، وذلك لن يكون إلا بتوفر الجماعة الإقليمية على موارد مالية تمكن المجالس من التمويل الذاتي للتنمية المحلية.

المحور الثاني: مدى مساهمة التقسيم الإقليمي في الجزائر في ضمان مشاركة المجالس المحلية المنتخبة في التنمية

قامت الجزائر بعد الاستقلال مباشرة، بسن قوانين تتعلق بالتقسيم الإقليمي، وذلك ابتداء من سنة 1963، كان الغرض منها إعادة تقسيم البلاد إلى وحدات إدارية قادرة على ممارسة الاختصاصات المحلية، ولكن المعايير التي اتبعت من طرف الدولة الجزائرية في ذلك انصبت نحو تحقيق مشاركة شكلية للمجالس المحلية في التنمية (أولا)، وذلك بسبب عدم توفير الركائز الضرورية لتحقيق مشاركة فعلية (ثانيا).

أولا: تقسيم إقليمي يحقق مشاركة شكلية للمجالس المنتخبة في التنمية

اعتمدت الدولة الجزائرية سياسة تقسيم إقليمي تؤدي إلى مشاركة شكلية للمجالس المنتخبة في الجزائر في التنمية، وذلك من خلال إعمال بعض الركائز الضرورية لذلك، والمتمثلة في إسناد المسائل المتعلقة بالتقسيم للمشروع، وكذا تغليب الأهداف السياسية على الإدارية أثناء تقسيم الإقليم الجزائري.

1- إسناد سلطة تقسيم الإقليم للمشروع

منحت الدولة الجزائرية كل المسائل المتعلقة بالتقسيم الإقليمي للمشروع، وهو ما يعتبر ضمانا لاستقلالية المجالس المنتخبة في ممارسة صلاحياتها في مجال التنمية المحلية، على الأقل من الناحية الشكلية.

¹ - خالد سمارة الرغبي، مرجع سابق، ص.ص. 137، 138.

تبنّت الجزائري مستويين للتقسيم الإقليمي، وهما البلدية والولاية، وهو ما يظهر من جميع الدساتير⁽¹⁾ التي عرفتها الجزائر، ومنحت صلاحية تحديد امتدادها وصلاحتها للقانون، فقامت الجزائر بعد الاستقلال مباشرة، بسن مجموعة من القوانين، متعلقة بالتنظيم الإقليمي، قسمت كلها إقليم الدولة إلى مستويين، هما البلدية والولاية، وكان أولها المرسوم رقم 63-189⁽²⁾، والذي قام بتقليص عدد البلديات من 1578 إلى 632، وبعده صدرت قوانين أخرى في الموضوع نفسه، وهي:

- أمر رقم 63-421⁽³⁾، الذي قام بإلغاء بعض البلديات المنصوص عليها في المرسوم رقم 63-189، واستبدالها بأخرى وهو ما أدى إلى رفع عدد البلديات إلى 663.
- أمر رقم 63-466⁽⁴⁾، مؤرخ في 2 ديسمبر 1963، الذي ألغى بدوره بعض البلديات واستبدالها بأخرى، ودمج البعض الآخر مما نتج عنه 643 بلدية.
- أمر رقم 64-54، مؤرخ في 31 جانفي 1964، يتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات⁽⁵⁾، الذي قام بدوره بالأمر نفسه فارتفع عدد البلديات إلى 649.

حضيت كذلك الولاية - باعتبارها المستوى الثاني في التنظيم الإداري الجزائري - باهتمام المشرع، وقام بسن قانون يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، وذلك في سنة 1974 بموجب أمر رقم 74-69، مؤرخ في 02 جويلية 1974، يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات⁽⁶⁾، والذي قام بدوره برفع عدد الولايات من 15 إلى 31، أي بإضافة

¹ - دستور الجزائر لسنة 1963، مؤرخ في 08 سبتمبر 1963، ج.ر.ج.د.ش، عدد 64، الصادر في 10 سبتمبر، وأمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976، ومرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش، عدد 09، الصادر في 01 مارس، ومرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، ج.ر.ج.د.ش، عدد 76، الصادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل بموجب قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ر.ج.د.ش، عدد 25، الصادر في 14 أفريل 2002، وقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش، عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، وقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش، عدد 11، الصادر في 07 مارس 2016، ومرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج.ر.ج.د.ش، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

² - Décret n° 63-189 du 28 mai 1963, portant réorganisation territoriale des communes, JORADP, n° 35 du 31 mai 1963, (abrogée).

³ - Ordonnance n° 63-421 du 28 octobre 1963, portant réorganisation territoriale des communes, JORADP, n° 82 du 05 novembre 1963, (abrogée).

⁴ - Ordonnance n° 63-466 du 02-12-1963, portant réorganisation territoriale des communes, JORADP, n° 91 du 06 décembre 1963, (abrogé).

⁵ - ج.ر.ج.د.ش، عدد 13، الصادر في 11 فيفري 1964، (ملغى).

⁶ - ج.ر.ج.د.ش، عدد 55، الصادر في 09 جوان 1974، (ملغى).

16 ولاية، وقد نصت المادة 2/2 من هذا الأمر: ".... تثبت الحدود الإقليمية لكل ولاية، كما يثبت تأليف دوائرها بموجب مرسوم". وهو ما تم فعلا وأصدرت مجموعة من المراسيم، الغرض منها تحديد الحدود الإقليمية للولايات المعلن عنها في الأمر السالف الذكر⁽¹⁾، وقد أدى هذا الأمر إلى رفع في عدد البلديات والتي أصبحت 691. قامت الجزائر في سنة 1884، بإلغاء جميع القواعد القانونية المؤطرة للتقسيم الإقليمي، وسنت قانون واحد⁽²⁾، والذي قام بتقسيم التراب الوطني إلى 48 ولاية و 1540 بلدية، وهو ما نصت عليه المادة 03: " يتكون التنظيم الإقليمي الجديد للبلاد من ثمان وأربعين (48) ولاية، وألف وخمسمائة وأربعين (1540) بلدية"، لكن قانون التقسيم الإقليمي لسنة 1984 كان محل استدراك في شهر ماي لسنة 1984⁽³⁾، وصححت المادة 03 منه والنص على 1541 بلدية بدلا من 1540.

عدّل المشرع الجزائري قانون التقسيم الإقليمي لسنة 1984⁴، وأضاف 10 ولايات ليصبح العدد الإجمالي للولايات 58 ولاية، مع الاحتفاظ بنفس عدد البلديات، مع الإشارة أن الولايات المضافة هي التي منحت لها صفة المقاطعة الإدارية سنة 2015⁵، لترقى في 2019 إلى ولايات، وبهذا سارت الدولة الجزائرية في اتجاه الإكثار من الجماعات الإقليمية، لتحقيق أكثر مشاركة للمواطنين في تسيير الشؤون المحلية إنّ منح صلاحية إحداث الجماعات الإقليمية للمشرع، يشكل ضمانا لاستقلالية الجماعات المحلية، لغل يد السلطة التنفيذية في هذا المجال، لما لذلك من سلبيات على استقلالية المجالس المحلية في الاختصاصات بما فيها التنمية، بحكم العلاقة التي تربط طرفي المعادلة- سلطة تنفيذية، جماعات إقليمية-، باعتبارها جهة الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية المنتخبة، وبالتالي منحها سلطة في مجال إحداث جماعات إقليمية ينقص من الاستقلالية المحلية، وهكذا فإن مسألة إحداث أو إلغاء أية جماعة إقليمية في المستقبل مرهون بإرادة المشرع لا غير.

¹ - وهي مراسيم رقم 74-124 إلى 74-154، مؤرخة في 12 جويلية 1974، تتضمن تحديد الحدود الإقليمية للولايات، ج.ر.ج.د.ش عدد 57، الصادر في 16 جويلية 1974، (ملغاة)

² - وهو قانون رقم 84-09، مؤرخ في 04 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.د.ش عدد 06، الصادر في 07 فيفري 1984.

³ - وذلك في ج.ر.ج.د.ش عدد 19، الصادر في 08 ماي 1984.

⁴ - وذلك بموجب قانون رقم 19-12، مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يعدل ويتمم قانون رقم 84-09، مؤرخ في 09 فيفري 1984، ج.ر.ج.د.ش عدد 78، صادر في 18 ديسمبر 2019، وكذا أمر رقم 21-03، مؤرخ في 25 مارس 2021، ج.ر.ج.د.ش عدد 22، صادر في 25 مارس 2021.

⁵ - مرسوم رئاسي رقم 15-140، مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 29، صادر في 31 ماي 2015.

توصلنا من خلال إجراء مقارنة بسيطة بين سياسة التقسيم الإقليمي المتبعة من طرف الدولة الجزائرية، أنّ المشرع في قوانين التقسيم الإقليمي ما بين 1963، و 1974، بتقليص عدد البلديات وذلك لتحقيق أغراض إدارية، بحكم أن الدولة حديثة الاستقلال، وبالتالي تحتاج إلى إتباع تنظيم يساعدها في النهوض بالمؤسسات وهو ما يحققه التقسيم الإقليمي المعتمد، لأن الوفاء بالحاجات المحلية يتطلب حجما واسعا للوحدات لمساهمتها في نجاح المؤسسات بحكم تمتعها بإمكانات مالية أكثر وهو ما يدعم الاستقلالية المحلية، للتخفيف من التبعية للسلطة المركزية، بينما انتهج المشرع الجزائري في قانون التقسيم الإقليمي لسنة 1984، سياسة أخرى، بخلق عدد كبير من البلديات، وبالتالي سعى إلى تحقيق أهداف ديمقراطية - إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية -، والذي يحقق مشاركة شكلية للمجالس المنتخبة في التنمية، غير أن هذه السياسة أظهرت الكثير من السلبيات، والذي سنبينه في الشق الثاني من هذا المحور.

2- منح سلطة سن النصوص في مجال الجماعات الإقليمية للمشرع

جعلت المادة 139 من الدستور الجزائري لسنة 1996، سلطة تأطير المجالات المتعلقة بالتقسيم الإقليمي والجماعات الإقليمية، من خلال تحديد امتدادها وكذا اختصاصاتها ومواردها في يد المشرع، وهو ما يشكل ضمانا على الأقل من الناحية الشكلية بمنح اختصاصات في مجال التنمية للمجالس المنتخبة.

تعتبر القوانين السارية المفعول في مجال الجماعات الإقليمية، في كل من قانون 10-11⁽¹⁾، وقانون 07-12⁽²⁾، وقد اعترف المشرع الجزائري لكل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي باختصاصات في مجال التنمية، والذي يعتبر في حد ذاته ضمانا، إذا استكمل بالدعائم الضرورية لتجسيد هذه الاختصاصات في الواقع.

يتمتع المجلس الشعبي البلدي، بالنظر لمكانته القانونية داخل أجهزة البلدية بصلاحيات واسعة، في مجال التنمية تشمل الميادين التالية:

- مجال التنمية الاقتصادية: اعترف قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، للمجلس الشعبي البلدي، باختصاصات في مجال التنمية، منها اتخاذ أي تدبير يحفز ويبيعث تنمية النشاطات الاقتصادية⁽³⁾، وكذا إلزام السلطات المركزية بأخذ الرأي المسبق للمجلس في أي مشروع استثماري تقوم به على إقليم البلدية⁽⁴⁾، كما يشارك في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، وتنفيذها⁽⁵⁾

¹ - قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 37، الصادر في 03 جويلية 2011.

² - قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 12، الصادر في 29 فيفري 2012.

³ - أنظر المادة 111 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ - أنظر المادة 109 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

⁵ - أنظر المادة 108 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

لكن رغم الاعتراف للمجلس باختصاصات في المجال الاقتصادي إلا أن ممارسة هذه الصلاحيات، جد ضيق بحكم تغير إيديولوجية الدولة، نتيجة التحول من المتدخلة، إلى الحارسة أو الضابطة، بما له من تأثيرات في مجال الاختصاصات⁽¹⁾.

- مجال التنمية الاجتماعية: أسند للمجلس الشعبي البلدي، مهام متعددة في مجال التنمية الاجتماعية، فله القيام بكل إجراء من أجل ترقية التعليم الابتدائي، من خلال إنشاء المدارس، وضمان صيانتها، إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، والسهر على توفير وسائل نقل التلاميذ، ناهيك عن فتح المجال للبلديات وفي حدود إمكانياتها، اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة، وكذا المساهمة في تطوير الأنشطة الجوارية، والتكفل بها، اتخاذ التدابير الضرورية لترقية السياحة، وكذا مساعدة الفئات المحرومة، ناهيك عن المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على تراب البلدية، وتشجيع الحركة الجموعية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليية، وثقافة النظافة والصحة⁽²⁾.

- مجال التهيئة والتعمير: يتمتع المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة والتعمير، بمجموعة من الاختصاصات، نذكر منها، التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، وكذا احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة وغير القانونية، ناهيك عن السهر على حماية الأملاك الثقافية، والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية⁽³⁾.

يتمتع المجلس الشعبي الولائي كذلك باختصاصات في مجال التنمية، وذلك بالتفصيل التالي:

- مجال التنمية الاقتصادية: يتمتع المجلس الشعبي الولائي باختصاصات في مجال التنمية الاقتصادية، حيث يقوم بإعداد مخططا للتنمية على المدى المتوسط، يبين الأهداف والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية⁽⁴⁾، ويقوم المجلس في إطار المخطط السالف الذكر، بتحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل وييدي رأيه في ذلك، تسهيل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي، تسهيل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية، المساهمة في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير الضرورية⁽⁵⁾.

¹ - للتفصيل في مسألة التحول من الدولة المتدخلة، إلى الضابطة، أنظر:

- Rachid ZOUAÏMIA, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien », *Revue IDARA*, n°1, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 2001, PP.127, 130.

² - انظر المادة 122 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ - أنظر المادتين 115، 116 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

⁴ - أنظر المادة 1/80 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

⁵ - أنظر المادة 82 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

مجال التنمية الاجتماعية والثقافية: يشجع المجلس الشعبي الولائي أو يساهم في برامج ترقية التشغيل، بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين، ولاسيما اتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها، كما يتولى في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية، إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلدية، ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، ويتخذ في هذا الإطار، كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور، وفي المواد الاستهلاكية⁽¹⁾، ويساهم المجلس كذلك، وبالارتباط مع البلديات، في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها⁽²⁾، وكل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي، حماية الأم والطفل، مساعدة الطفولة، مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمحتاجين، التكفل بالمتشردين والمختلين عقلياً⁽³⁾، وكما يشارك المجلس كذلك، في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية، والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه، بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات، أو الجمعيات التي تنشط في هذا الميدان، كما يقدم مساعده ومساهمته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية والخاصة بالشباب⁽⁴⁾.

- مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية: يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها، كما يقوم بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به⁽⁵⁾، كما يقوم كذلك المجلس بالاتصال مع المصالح المعنية بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات، كما يبادر بكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية ولاسيما في مجال الكهرباء وفك العزلة⁽⁶⁾.

- مجال السكن: يمكن للمجلس الشعبي الولائي، أن يساهم في إنجاز برامج السكن، وكذا عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية، وكذا الحفاظ على الطابع المعماري، كما يساهم بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية، في برامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه⁽⁷⁾.

- مجال تجهيزات التربية والتكوين المهني: تتولى الولاية في إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية، إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني، وتكفل بصيانتها والحفاظ عليها، وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حسابها⁽⁸⁾.

1 - أنظر المادتين 93، 94 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

2 - أنظر المادة 95 من من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

3 - أنظر المادة 96 من من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

4 - أنظر المادة 97 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

5 - أنظر المادتين 88، 89 من من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

6 - أنظر المادتين 90، 91 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

7 - أنظر المادتين 100، 101 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

8 - أنظر المادة 92 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

- مجال الفلاحة والري: يبادر المجلس الشعبي الولائي، ويضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، كما يشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية، وبذلك يبادر بكل عمل لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، ويتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمه⁽¹⁾، كما يقوم المجلس كذلك، بالاتصال مع المصالح المعنية، بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها⁽²⁾، كما يساهم في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية⁽³⁾، ويعمل المجلس الشعبي الولائي أيضا، على تنمية الري المتوسط والغير، كما يساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية⁽⁴⁾.

ثانيا: عدم تدعيم التقسيم الإقليمي في الجزائر المشاركة الفعلية للمجالس المنتخبة في التنمية

اعتمد المشرع الجزائري في قانون التقسيم الإقليمي لسنة 1984، سياسة الإكثار من الجماعات الإقليمية، مما نتج معه كثرة المجالس المنتخبة، وبالنتيجة إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، غير أن هذه السياسية كانت عشوائية، أدت إلى التأثير بالسلب على مشاركة المجالس المنتخبة في التنمية، وذلك بسبب خلق جماعات إقليمية عاجزة عن تمويل التنمية من جهة، وهو ما أدّى إلى تدخل السلطة المركزية في توجيه التنمية على المستوى المحلي.

1- خلق جماعات إقليمية تعاني من العجز المالي

قام المشرع الجزائري في قانون التقسيم الإقليمي لسنة 1984، بالرفع من عدد الولايات والبلديات بشكل كبير، وهو ما عمق من العجز المالي الذي تعاني منه معظم الجماعات الإقليمية⁽⁵⁾، وذلك بتشتيت الإمكانات المالية والبشرية للهيئات المحلية، وخلق وحدات إدارية فقيرة لا تملك مصادر لتمويل، وهو ما يجعلها في حالة تبعية للسلطة المركزية، بحكم

1 - أنظر المادة 84 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

2 - أنظر المادة 85 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

3 - أنظر المادة 86 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

4 - أنظر المادة 87 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

5 - فبالإضافة إلى عدم كفاية موارد الجماعات الإقليمية الدس سعد إشكالية تعاني منه معظم الولايات والبلديات، وذلك بسبب احتكار الدولة للجباية ذات المردودية العالية، وترك تلك التي لها مردودية ضعيفة للجماعات الإقليمية، وكذا تخصيص نسب ضئيلة للجماعات الإقليمية في الجبايات التي تتقاسمها مع الدولة، جاء قانون التقسيم الإقليمي ليضخم الأزمة.

اللجوء للتمويل الخارجي⁽¹⁾، لأن البلدية المنشأة حديثا مجردة من كل الطاقات المولدة للموارد والتراث المعثر، ولا تعيش إلا بفضل المساعدات المقدمة من طرف الدولة⁽²⁾.

يعود سبب عشوائية التقسيم الإقليمي لسنة 1984، إلى عدم إعمال مبدأ مهم، وهو مبدأ الحيطنة⁽³⁾، مما أدى إلى خلق جماعات محلية فقيرة ومعزولة، وأخرى توجد ضمن أقطاب ومراكز صناعية، وهو ما أحدث فوارق في توزيع الموارد المالية، فظهرت جماعات محلية عاجزة ماليا ومثقلة بالديون من مجموع 1541 بلدية، حيث أن مصادر التمويل بقيت نفسها، إن لم نقل أنها تضاءلت، في حين أدت الزيادة في عدد الولايات والبلديات إلى الرفع من نفقات التسيير، نظرا لما صاحب ذلك من هياكل جديدة وموارد بشرية، وهو ما يشكل عبئا ماليا كبيرا يثقب كاهل هذه الجماعات⁽⁴⁾.

يكمن الحل للخروج من هذه الوضعية المتأزمة التي تعيشها الجماعات الإقليمية في الجزائر، في تجميعها للإنقاص من نفقات التسيير، وتحقيق التوازن الجبائي بين مختلف الوحدات، وذلك لغرض التمكن من توجيه إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار⁽⁵⁾، غير أن هذا الأمر صعب التحقيق - إن لم نقل مستحيل -، بحكم عدم إمكانية إقناع المواطنين بحل بلدياتهم من جهة، وعدم وجود إرادة سياسة لتخطي هذه الوضعية من جهة أخرى، فالتقسيم الإقليمي في الجزائر هو خيار سياسي وليس عقلائي⁽⁶⁾.

يتبين في الأخير، أن سياسة التقسيم الإقليمي في الجزائر، سياسة هادفة ذات أبعاد متعددة، من بين ما تنطوي عليه، هو خلق وحدات محلية تابعة للإدارة المركزية، وخاضعة لمراقبتها، فالحاجة لهذه الوحدات لا ينبغي تطوع السلطة المركزية المحافظة على أكبر قدر ممكن من الامتيازات ومواصفات القوة والهيمنة في مقابل الجماعات الإقليمية، ويتيح لها التقسيم الإقليمي، فرصة الإبقاء على هذه الأخيرة في وضعية تتميز بالتبعية والارتباط المطلق بالمستوى المركزي⁽⁷⁾.

2- عدم تمكّن المجالس المنتخبة من تمويل التنمية المحلية

1 - وصف الأستاذ كاشير عبد القادر قانون التقسيم الإقليمي لسنة 1984، في الندوة المنظمة من طرف مجلس الأمة حول " الإصلاحات المالية والجبائية المحلية "، جوان 2003، بقانون للتخلف « droit de sous-développement »، فهو أنتج بلديات لا تملك وسائل ولا ممتلكات، أنظر: - عبد القادر كاشير، الإصلاحات المالية والجبائية المحلية...، مرجع سابق، ص.144.

2 - محمد واعمر علي زيان، " نظرة حول المالية العمومية المحلية "، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.114.

3 - عبد القادر كاشير، مرجع سابق، ص.144.

4 - رمضان تيسمبال، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص.117.

5- Hachemi GRABA, Les ressources fiscales des collectivités locales, E.N.A.G/ édition, Alger, 2000, P.53.

6 - دحو ولد قابلية، " الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية "، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص.88، وكذا ردوده في المادة 151.

7 - فاطمة السعيد مزرورع، مرجع سابق، ص.300.

تنقسم نفقات الجماعات الإقليمية إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار⁽¹⁾، وحتى تستجيب الجماعات الإقليمية للمتطلبات المتزايدة لمواطنيها، وخاصة في الميادين الأساسية، لا بد من توفير موارد مالية، وهياكل قاعدية تؤهلها لأداء دورها على أحسن وجه، فكلما كانت الإمكانيات كافية، كلما تمكنت من تحسين الخدمة العمومية⁽²⁾.
لكن، تتسم نفقات قسم التسيير بالتزايد المستمر⁽³⁾، مقابل نقص الموارد المالية الذي تعاني منه الجماعات الإقليمية، وهو ما يفسر العجز المستمر لميزانيات البلديات - خصوصا -، إذ أن نفقاتها تتزايد بمعدلات أكبر من تزايد مواردها، فتسعى فقط إلى التكفل بنفقات التسيير، لتغطي الدولة قدر كبير من نفقات قسم التجهيز والاستثمار⁽⁴⁾.
أدى كل هذا إلى تفاقم إشكالية تغطية النفقات المحلية، خصوصا مع كثرة النفقات الإلزامية، التي تلزم بها الجماعات الإقليمية، حتى وإن كانت تعاني من العجز المالي، فهي مجبرة على تغطية هذا النوع من المصاريف، دون إجراء أي تعديل، أو إلغاء، أو إنقاص حجمها، باعتبارها نفقات ضرورية، لتسيير الشؤون المحلية.
وهكذا، فإن تحديد النفقات الإلزامية، التي يتعين على المجالس المنتخبة إدراجها في الميزانية، له ما يبرره من حرص المشرع على دفع الجماعات المحلية للتكفل بالنفقات الضرورية، كأجور الموظفين، إلا أن ضعف الموارد الذاتية للهيئات الإقليمية، أدى إلى امتصاص النفقات الإلزامية لنسبة هامة من ميزانية الجماعات المحلية، وهو ما يجد من حريتها في تحديد نفقاتها⁽⁵⁾.
أمام ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية، بالإضافة إلى تحديد النفقات الإلزامية من طرف المشرع، لا يبقى للهيئات الإقليمية خيارات كثيرة، حيث يصبح عليها التعامل بما هو متوفر لها من وسائل، وبالتالي إهمال المشاريع التنموية، التي يمكن أن تحسن من مواردها المالية في المستقبل، والاكتفاء بإعانات الدولة، الأمر الذي يفسر ضعف نفقات التجهيز والاستثمار في ميزانيتها⁽⁶⁾، وبالتالي ضيق حرية الاختيار في مجال الإنفاق.

1 - أنظر المادتين 198، 158 من قانون 10-11، 07-12، المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، مرجع سابق.

2 - وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، 112.

3 - وتعد معظمها نفقات إجبارية، وهي تلك التي يلزم المشرع الجماعات الإقليمية على تغطيتها، ولا تملك هذه الأخيرة حرية التصرف في هذا النوع من الإنفاق، للتفصيل في هذه المسألة، أنظر:

- Jacques FERSTENBERT, François PRIET, Paule QUILICHINI, **Droit des collectivités territoriales**, Dalloz, Paris, 2009, PP.356, 358.

4 - براهي بوطالب، نصيرة دوباي، "عجز ميزانية البلدية"، مجلة إدارة، المجلد 21، عدد 41، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2011، ص. 43، 44.

5 - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010/2011، ص. 128.

6 - المرجع نفسه، ص. 128.

تؤدي نفقات التجهيز والاستثمار، إلى توفير التجهيزات والمشاريع العمومية المحلية، وتشجيع الجماعات الإقليمية على الاستثمار، وإنجاز البنيات التحتية، كالطرق ومجري المياه، والتجهيزات الرياضية والثقافية⁽¹⁾، لكن وتيرة إنجاز المشاريع العمومية المحلية، لا تزال تتسم بالبطء، بسبب عدم كفاية الوارد الذاتية للجماعات الإقليمية، وارتباط التنمية بإعانات الدولة.

3- تدخل السلطة المركزية في توجيه التنمية المحلية

يؤدي العجز للمالي الذي تعاني منه الجماعات الإقليمية، بحكم خلق التقسيم الإقليمي الحالي لجماعات لا تملك أدنى موارد لتغطية النفقات التي تقع على عاتقها، وتقديم الخدمة العمومية للمواطنين، إلى اللجوء للتمويل الخارجي، وأهمها إعانات الدولة، وذلك لغرض إنجاز المشاريع التنموية على المستوى المحلي. يقصد بالإعانات المساعدات التي تقدمها الدولة للجماعات الإقليمية، دون إلزامها بردها⁽²⁾، قصد المساهمة في الأعباء المالية للهيئات المحلية، وتحقيق نوع من المساواة والتوازن في الموارد المالية، والاختصاصات المحلية⁽³⁾، وتتخذ شكلين إما عامة، لا تخصص لغرض محدد، أو خاصة، وهي التي يُخصص صرفها لتغطية نفقة معينة⁽⁴⁾. تراعي الدولة في تقديمها للإعانات مجموعة من الضوابط، منصوص عليها في المادة 172⁽⁵⁾ من قانون البلدية لسنة 2011 و154⁽⁶⁾ من قانون الولاية لسنة 2012، وتنقسم هذه الإمدادات، إلى تلك الممنوحة من طرف الدولة لتغطية عجز ميزانية التسيير، وكذا تلك الممنوحة للتجهيز والاستثمار.

¹- Dominique HOORENS, « L'investissement des collectivités locales et son financement », Revue d'Economie Financière, n°86, Association d'économie financière, Paris, 2006, P.157.

² - حسين صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، الجزائر، 2000، ص.34.

³ - عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة، بيروت، 1972، ص.42.

⁴ - علاء سليم العامري، " الإدارة المحلية، مفهومها، أهدافها، أركانها "، مجلة القانون المقارن، عدد 46، جمعية القانون المقارن العراقية، العراق، 2007، ص.61.

⁵ - تنص المادة 172 من قانون 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بقانون البلدية، مرجع سابق: " تتلقى البلدية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص لما يأتي: - عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون، - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية، - التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في هذا القانون، - أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانوناً، نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية، توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض الذي منحت من أجله..."

⁶ - تنص المادة 154 من قانون 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية...، مرجع سابق: " تتلقى الولاية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على الخصوص لما يأتي: - عدم مساواة مداخيل الولايات، - عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون، - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية، - التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية أو الاضرار كما هي محددة في هذا القانون، - الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانوناً، نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية، وتخصص إعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض الذي منحت من أجله..."

نكتفي في هذه الورقة البحثية بالإعانات الموجهة للتجهيز والاستثمار، لأنها الأكثر اتصالاً بالموضوع، وبمنح هذا النوع من الإعانات لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار، في حالة عجز وعدم وجود فائض في ميزانية الجماعات الإقليمية، أو في حالة ضعف الفائض، وعجز الجماعة عن تحقيق برامجها التجهيزية⁽¹⁾، لأن الجماعات المحلية لا تستطيع بمفردها النهوض بعملية التنمية المحلية الشاملة والمستدامة⁽²⁾ وتقدم هذه الإعانات في إطار المخططات البلدية للتنمية⁽³⁾، وكذا البرامج القطاعية للتنمية⁽⁴⁾.

تتبع الدولة الجزائرية في مجال الإعانات لسياسة تخصيص الإعانات، وهو ما يظهر من نص المادة 173⁽⁵⁾ من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية: "تقيد الاعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة أو ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكل الإعانات الأخرى بتخصيص خاص"، فلا تملك الهيئات الإقليمية الحرة في تسيير المصالح المحلية، فرغم أن الهدف من الإعانات التي تقدمها الدولة، هو ضمان تسيير الموارد المالية للجماعات الإقليمية بصورة عقلانية، وتحقيق التنسيق المالي والمحاسبي، إلا أنها تحولت مع الوقت، من وسيلة مساعدة، إلى سبيل للتدخل وفرض توجهات السلطات الإدارية المركزية⁽⁶⁾، التي تعتبر من أشد أنواع الرقابة التي تفرضها السلطة المركزية على المحليات، لهذا فإن الحكم المحلي القوي هو الذي يقلل من الاعتماد على الإعانات المركزية⁽⁷⁾، كون أن هذه البرمجة لإمدادات الدولة من طبيعتها العمل على تقوية سياسة عدم التركيز على حساب اللامركزية، مادامت أن الجماعات الإقليمية ما هي سوى منفذ لبرامج محددة على المستوى المركزي⁽⁸⁾.

على هذا الأساس، فإن التمويل الخارجي يؤثر بالسلب على حرية المجالس الشعبية في التنمية، وذلك بفتح المجال لتدخل السلطة المركزية، ويتجلى ذلك في نقطتين أساسيتين، وهما:

- 1 - فاطمة السعيد مزرور، مرجع سابق، ص. 263.
- 2 - Ferrand ADAM, (F) RIOUX, **Finances publiques**, 3^{ème} éditions, PUF, Dalloz, Paris 2007, P.222.
- 3 - أنظر المواد من 03 إلى 13 من المرسوم رقم 73-136، المؤرخ في 09 أوت 1973، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، الصادر في 21 أوت 1973.
- 4 - أنظر المادة 02 من مرسوم رقم 73-135، مؤرخ في 09 أوت 1973، يتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، الصادر في 21 أوت 1973.
- 5 - وتقابلها المادتين 163، 167 من قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.
- 6 - عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص. 123.
- 7 - علاء سليم العامري، مرجع سابق، ص. 61.
- 8 - Mohamed SBIHI, « La nouvelle réforme de la fiscalité : essai d'évaluation », **Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement**, n° spéciale, imprimerie Elmaarif el djadida, Rabat, octobre-décembre 1992, P.30.

- توجيه القرار المحلي: تستفيد الجماعات الإقليمية من التمويل الخارجي ضمن أطر قانونية، تحدد إجراءات المنح وكيفية الإنفاق، وكذا الرقابة الممارسة عليها لضمان حسن استغلالها⁽¹⁾، ورغم الدور الذي تلعبه هذه المساعدات في تحقيق التوازن بين ضعف الموارد الذاتية وثقل حجم الاختصاصات الموكولة للهيئات المحلية، إلا أن ذلك كان على حساب استقلالية هذه الأخيرة⁽²⁾، بسبب كثرة اللجوء لهذا التمويل، فالجماعات الإقليمية أصبحت رهينة بالمساعدات التي تقدمها لها الدولة لمواجهة نفقات التجهيز والاستثمار⁽³⁾، والسلطة المركزية تسعى من خلال سياسة التمويل المركزي إلى التعبير عن الاستقلالية المحدودة لاحتفاظها بحق الإشراف والتوجيه⁽⁴⁾.

تتعارض سلطتي الإشراف والتوجه مع أهم المبادئ التي يقوم عليها التنظيم اللامركزي، وهو التسيير الحر للمصالح المحلية، فالجماعات الإقليمية في الجزائر لا تملك حرية تحديد أولوياتها واختياراتها، فالتمويل المركزي للاستثمارات المحلية يعبر عن رغبة السلطة المركزية في توجيه التنمية المحلية، من خلال جعل الجماعات المحلية تحت وصاية غير مباشرة للسلطة المركزية، من حيث الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المالي، أو حتى من خلال ممارسة حق اختبار الاحتياجات المحلية، ليكون بذلك قرار التنمية المحلية صادر من السلطة المركزية⁽⁵⁾، ولا تملك الجماعة الإقليمية سوى تقديم الآراء، والتي تكون غير ملزمة للسلطة المركزية⁽⁶⁾.

- تخطيط التنمية المحلية ومراقبتها: يتوقف نجاح أي تنمية، على تكامل الأنشطة، والذي يتأتى بتخطيط محكم، لذلك تم إدراج تخطيط التنمية المحلية ضمن المخطط الوطني للتنمية، بحيث يتم اختيار وضبط الاستثمارات بعد تحديد الحاجات المحلية وترتيبها حسب الأولويات⁽⁷⁾.

قيدت بذلك مشاركة الجماعات المحلية في عملية إعداد مخططاته التنموية، بضرورة انسجامها مع المخطط الوطني للتنمية⁽⁸⁾، وهو أمر منطقي لتحقيق نتائج إيجابية، إلا أن تهميش دور المجالس المنتخبة في ذلك، بمنح السلطة المركزية والوالي

1 - مصطفى كراجي، "أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34، العدد 2، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1996، ص.348.

2 - رمضان تسمبال، مرجع سابق، ص.113.

3 - رحمة شكلاط، "إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص.102.

4 - مصطفى كراجي، مرجع سابق، ص.348.

5 - المرجع نفسه، ص.347، 348.

6 - عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص.120.

7 - مصطفى كراجي، مرجع سابق، ص.346.

8 - وهو أمر منطقي لتحقيق التوازن التنموي بين مختلف مستويات التقسيم الإقليمي في البلاد.

صلاحية تنفيذ ومراقبة وتنشيط المخططات البلدية للتنمية⁽¹⁾، في حين أن دور الأجهزة المنتخبة يقتصر في مجرد إعطاء رأي في حالة إقامة مشروع استثمار و/أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية⁽²⁾.

خاتمة:

توصلنا من خلال هذه الورقة البحثية إلى جملة من النتائج، والمتمثلة أساساً أن التقسيم الإقليمي له علاقة مباشرة بمشاركة المجالس المنتخبة في التنمية المحلية، وحتى يكون له تأثيراً إيجابياً لا بد من توافر جملة من الركائز التي تعد ضرورية لذلك، من ذلك إسناد المسائل المتعلقة بالتقسيم الإقليمي للمشرع، حتى تكون مسألة خلق أو إلغاء أية جماعة إقليمية رهين بإرادته وحده، غير أن هذا الأمر لا يكفي بل يجب عليه كذلك، أن يقوم بإعمال مبدأ التفريع حين توزيع الاختصاصات بين المجالس المنتخبة والسلطة المركزية، وكذا الموازنة بين المشاركة السياسية والفعالية الإدارية حين إعمال معايير التقسيم الإقليمي. أخذت الدولة الجزائرية بالركيزة الأولى والمتمثلة بإسناد عملية التقسيم الإقليمي للمشرع، وقسم الإقليم الجزائري إلى مستويين، وهما البلدية والولاية، كما منح المشرع للمجالس المنتخبة المحلية جملة من الاختصاصات في مجال التنمية، وهو ما يضمن مشاركتها في التنمية على الأقل من الناحية الشكلية، غير أن المشرع غلب تحقيق الأهداف الديمقراطية على الإدارية أثناء عملية التقسيم، وهو أدى إلى كثرة الجماعات الإقليمية والطبي صاحبة تعدد المجالس المنتخبة، غير أن هذا التعدد نتج عنه خلق بلديات فقيرة لا تملك موارد كافية لمواجهة التنمية المحلية، فتلجأ لإعانات الدولة الذي له تأثيرات سلبية على التنمية، من خلال توجيه القرار المحلي، وكذا تخطيط التنمية.

على هذا الأساس، وحتى تتجاوز الدولة الجزائرية حالة العجز المالي الذي تعاني منه معظم الجماعات الإقليمية، لتتمكن المجالس المنتخبة من المشاركة الفعلية في التنمية، قدمنا جملة من الاقتراحات والمرتبطة مباشرة بالتقسيم الإقليمي، والمتمثلة أساساً في:

- إعادة التقسيم الإقليمي للبلاد، من خلال إدماج البلديات التي تعاني عجزاً مالياً بسبب عدم امتلاكها لأدنى موارد مالية، وبالتالي عدم القدرة على تحقيق التنمية،
- إضافة المنطقة كمستوى ثالث للتقسيم الإقليمي، لأنها ستساهم في حل العديد من المشاكل المالية والإدارية، من خلال تنسيق الجهود بين الجماعات المتجانسة لمعالجة قضايا التنمية بصفة عامة، فالجهات لها معرفة جيدة بالطاقات المحلية وتشكل الفضاء الأمثل لتحقيق تنمية شمولية، توفق بين الفعالية الإدارية والمشاركة السياسية،

1 - مصطفى كراجي، مرجع سابق، ص.345.

2 - أنظر المادة 109 من قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- إعادة النظر في المنظومة الجبائية للجماعات المحلية، وذلك للتمكن من تخفيض التأثيرات السلبية للتقسيم الإقليمي، من خلال إعادة التوازن للمالية المحلية، حتى تتمكن من تغطية نفقات التجهيز والاستثمار دون الاعتماد المبالغ فيه على إعانات الدولة.

قائمة المراجع:

- أحمد شرف الدين، مبادئ الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، منشورات جامعة صنعاء، اليمن، 1991.
- براهيم بوطالب، نضرة دويابي، "عجز ميزانية البلدية"، مجلة إدارة، المجلد 21، عدد 41، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2011.
- حسين صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، الجزائر، 2000.
- دائل المخلافي، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، منشورات جامعة صنعاء، اليمن، 1997.
- دحو ولد قابلية، "الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002.
- رحمة شكلاط، "إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- رمضان تيسمبال، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.
- عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010/2011.
- عبد القادر كاشير، "الإصلاحات المالية والجبائية المحلية"، المنشورة بـ مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان.
- عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة، بيروت، 1972.
- علاء سليم العامري، "الإدارة المحلية، مفهوما، أهدافها، أركانها"، مجلة القانون المقارن، عدد 46، جمعية القانون المقارن العراقية، العراق، 2007.
- فيصل علي الجبري، مقومات استقلالية هيئات الإدارة المحلية، وتطبيقاتها في نظام السلطة المحلية اليمنية، دراسة مقارنة (بريطانيا، مصر)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عدن اليمنية، 2003.
- كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
- محمد البعكوي، "مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 93، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، جويلية-أوت 2010.
- محمد علي الخاليلية، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- محمد واعمر علي زيان، "نظرة حول المالية العمومية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002.
- مزروع فاطمة السعيد، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب "بين القانون والواقع"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1998/1999.
- مصطفى بلقزبور، "توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، طوب بريس، الرباط، 2011.
- مصطفى كراجي، "أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34، العدد 2، كلية وق، جامعة الجزائر، 1996.
- نادية تياب، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، مداخلة أقيمت في المنتدى الوطني "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد - الحقائق والآفاق، أيام 2، 3 و4 ديسمبر 2008، كلية الحقوق بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبجاية، جامعة عبد الرحمان -ميرة-، بجاية.

علاقة التقسيم الإقليمي بمشاركة المجالس الشعبية المحلية في التنمية

- **وداد علو**، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
- دستور الجزائر لسنة 1963، مؤرخ في 08 سبتمبر 1963، ج.ر.ج.د.ش، عدد 64، الصادر في 10 سبتمبر.
- أمر رقم 97-76، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976.
- مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش، عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989.
- مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، ج.ر.ج.د.ش، عدد 76، الصادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل بموجب قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.د.ش، عدد 25، الصادر في 14 أبريل 2002، وقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش، عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، وقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش، عدد 11، الصادر في 07 مارس 2016، ومرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج.ر.ج.د.ش، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.
- أمر رقم 64-54، مؤرخ في 31 جانفي 1964، يتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات أمر رقم 74-69، ج.ر.ج.د.ش، عدد 13، الصادر في 11 فيفري 1964، (ملغى).
- أمر رقم 74-69، مؤرخ في 02 جويلية 1974، يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، ج.ر.ج.د.ش، عدد 55، الصادر في 09 جوان 1974، (ملغى).
- قانون رقم 84-09، مؤرخ في 04 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.د.ش، عدد 06، الصادر في 07 فيفري 1984، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 19-12، مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ج.ر.ج.د.ش، عدد 78، صادر في 18 ديسمبر 2019، وأمر رقم 31-03، مؤرخ في 25 مارس 2021، ج.ر.ج.د.ش، عدد 22، صادر في 25 مارس 2021.
- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 37، الصادر في 03 جويلية 2011.
- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 12، الصادر في 29 فيفري 2012.
- Dominique HOORENS, « L'investissement des collectivités locales et son financement », Revue d'Economie Financière, n°86, Association d'économie financière, Paris, 2006.
- **Ferrand ADAM, (F) RIOUX**, Finances publiques, 3^{ème} éditions, PUF, Dalloz, Paris 2007.
- **Hachemi GRABA**, Les ressources fiscales des collectivités locales, E.N.A.G/ édition, Alger, 2000.
- **Jacques FERSTENBERT, François PRIET, Paule QUILICHINI**, Droit des collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2009.
- **Jean BENOIT**, Théorie juridique de la décentralisation en France, thèse pour le doctorat, université de droit, d'économie et des sciences sociales de Paris (Paris 2), 1990.
- **Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Noguellou ROZEN**, Droit des collectivités locales, 3^{ème} éd PUF, Paris.
- **Mohamed SBIHI**, « La nouvelle réforme de la fiscalité : essai d'évaluation », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, n° spéciale, imprimerie Elmaarif el djadida, Rabat, octobre-décembre 1992.
- **Tarik ZAHIR**, « Régionalisation avancée : quelle répartition des compétences ? », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, n°93, imprimerie Elmaarif el djadida, Rabat, juillet-aout 2010.
- Ordonnance n° 63-421 du 28 octobre 1963, portant réorganisation territoriale des communes, JORADP, n° 82 du 05 novembre 1963, (abrogée).
- Ordonnance n° 63-466 du 02-12-1963, portant réorganisation territoriale des communes, JORADP, n° 91 du 06 décembre 1963, (abrogé).

- Décret n° 63-189 du 28 mai 1963, portant réorganisation territoriale des communes, JORADP, n° 35 du 31 mai 1963, (abrogée).