جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قـــــسم القانون العام

إصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر

شرط لتحقيق التنمية المحلية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

من إعداد الطالبتين:

- تيـغيلت حنـان
- موهون فهيمـة

تحت إشراف الأستاذ:

بركـاني أعمـــر

أعضـاء لجـنة المنـاقشـة:

الأستاذة: **برازة وهيبة**	رئيـسا
الأستاذ: **بركـاني أعمر، أستاذ محاضر أ**	مشرفا ومقررا
الأستاذ: **بركاني عبد الغاني**	ممتحنا

السنة الجـامعية

2020/2019

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وتقدير

الحمد والشكر لله عزّ وجل الذي أعاننا ومنحنا الإرادة والعزيمة لإتمام هذا العمل،

أمّا بعد فنتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير والاحترام للأستاذ المشرف " بركاني أعمر" على كل نصائحه وتوجيهاته،

جزاه الله عنّا كل خير،

الشكر موصول إلى أعضاء لجنة المناقشة التي لنا عظيم الشرف أن تتولى مناقشة هذه المذكرة.

إهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى نور الحياة وبهجتها، إلى منبع الحنان

أمي الغالية، إلى خير الآباء وأكرمهم أبي الغالي،

أسأل الله أن يطيل في عمرهما،

إلى أختي الغالية "ليلية"، إلى أخويّ الحبيبين " وليد" و"عبد الوهاب"،

إلى كل أصدقائي خاصةً: "فارس" و"ميليسة"،

وإلى كل من تمنى لي النجاح.

"حنان"

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع الى الوالدين الكريمين "حسن" و "حسينة"

حفظهما الله وأطال عمرهما،

والى جدتي الغاليتين "تسعديت" ودهبية"

حفظهما الله وأطال عمرهما،

والى خطيبي "الخير" وعائلته الكريمة،

والى إخوتي "جودي"، "أرزقي" ، "عبد الحميد" و "عمر"

وأخواتي "فتيحة" ، "حكيمة" ، فوزية" و "رتيبة" رحمها الله وأدخلها فسيح جناته،

والى الكتكوتين الصغيرين "سندس" و "إلين".

"فهيمة"

قائمة المختصرات

1-باللغة العربية:

- **ج.ر.ج.ج.د.ش:** الجريدة الرسمية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- **د.س.ن:** دون سنة النشر.
- **د.ع:** دون عدد.
- **دج:** الدينار الجزائري.
- **ص:** الصفحة.
- **ص ص:** من الصفحة الى الصفحة.

2-باللغة الفرنسية:

- **P.C.D** : Plans Communaux de Développement.
- **P.S.D** : Plans Sectoriels de Développement.
- **N°** : Numéro.
- **P** : Page.
- **PP** : De la page… à la page…
- **PNUD :** Programme Des Nations Unies Pour Le Développement.

مـقـدمـــة

إنّ بتطور دور الدولة وتغيره من دولة متدخلة في جل الوظائف منها الاقتصادية الاجتماعية والإدارية، إلى دولة ضابطة لمسايرة التحولات الجديدة، أدى إلى اتخاذ وظائف جديدة في مختلف مجالات حياة المواطن، رغبةً في تحقيق كل سبل رفاهيته وراحته، وهذا ما دفع إلى تطور أساليب الإدارة واختلافها من دولة لأخرى، فكل دولة تأخذ بالأسلوب الذي يناسب ظروفها السياسية، الاقتصادية والاجتماعية.

وعليه فإنّ التنظيم الإداري في الدول المعاصرة يأخذ وجهان، المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، يقصد بالمركزية الإدارية "**توحيد النشاط الإداري من خلال حصر السلطات والوظائف الإدارية على مستوى الإدارة المركزية الموجودة في العاصمة السياسية للدولة.**"[1]

أمّا اللامركزية الإدارية، فيقصد منها: "**توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم، وتتمتع هذه الأشخاص بالشخصية المعنوية المستقلة مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية**".[2]

لقد أظهر النظام المركزي عجزه في مواكبة التطور، فلم يعد قادرًا على إشباع حاجات المواطنين المتزايدة باستمرار والمرتبطة أساسًا بمختلف التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ممّا فرض الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية كضرورة حتمية لتخفيف العبء على الإدارة المركزية من جهة، وإشراك المواطنين في تسيير الشؤون العامة من جهة أخرى.

وعليه فإنّ للامركزية الإدارية جانبين، الأول سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من تسيير شؤونها بنفسها ممّا يحقق مبدأ الديمقراطية الحقيقية، أمّا الجانب الثاني فهو قانوني يتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الطابع المرفقي، وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور.[3]

---

[1]– بوعلي سعيد وآخرون، القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2016، ص 44.

[2]– المرجع نفسه، ص 53.

[3]– بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 32.

تبنت الجزائر بعد الاستقلال النظام المركزي لتسيير الشؤون العامة، لكن أمام تزايد أعباء الدولة وعدم قدرتها على تلبية حاجيات المواطنين خاصةً المحلية منها، اتجهت الدولة الجزائرية إلى تبني نظام عدم التركيز الذي يقوم على تخفيف هذه الأعباء الملقاة على عاتق الدولة وذلك من خلال تنازل هذه الأخيرة عن بعض سلطاتها لبعض الهيئات، وهنا تظهر الإدارة المحلية التي تبنت مهمة تسيير الشؤون المحلية للمواطنين من خلال اعتماد مستويين للتقسيم الإقليمي، هما البلدية كجماعة إقليمية قاعدية، والولاية كمستوى ثان.

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري نظام الإدارة المحلية كمبدأ أساسي للتنظيم الإداري عبر تكريس نظام الولاية والبلدية، اللتان تلعبان دورًا أساسيًا في البناء الديمقراطي باعتبارها آلية فعّالة لتجسيد ضوابط الديمقراطية المحلية[1]، بالتالي أصبحت الجماعات الإقليمية الممثلة في البلدية والولاية شريك أساسي للدولة في تسيير الشؤون العامة.

تعتبر عملية التنمية المحلية الركيزة الأساسية التي تبنى عليها تقدم الدول، فمعيار نجاح وتطور دولة ما يكمن في مدى تكامل وتجانس معاييرها التنموية المحلية، وهذه المهمة تعتبر من أولويات الجماعات الإقليمية فهي التي أخذت على عاتقها مسؤولية تحقيق التنمية المحلية باعتبارها أهم وسيلة لذلك، ويظهر ذلك جليًا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات الإقليمية عبر مجموعة من القوانين ذات الصلة بها.

بالتالي فإنّه باعتبار أنّ الجماعات الإقليمية هي النواة الرئيسية لتحقيق التنمية المحلية، فقد شهدت منظومتها موجات إصلاح متتالية، خاصةً من مطلع التسعينات، وذلك قصد النهوض أكثر

[1]– شرشاري فاروق، مُقتضيات الحكم الراشد: عوامل تحقيق التنمية المحلية المستدامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2019، ص 04.

بالتنمية المحلية من كل جوانبها لذا صدرت عدّة قوانين في إطار هذه الإصلاحات[1]، وذلك لمواكبة التحولات الدولية وتأثيراتها على وظائف الدولة في الجزائر.

موضوع إصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر كشرط لتحقيق التنمية المحلية هو موضوع في غاية الأهمية سواء في توفير نطاق أوسع لتحقيق التنمية المحلية، أو مواكبة التطورات والتحولات العالمية في مجال تقديم الخدمات للمواطنين ورفع مستوى معيشتهم، ناهيك عن خلق إدارة محلية فعّالة، قادرة على الاستجابة لتطلعات المواطنين.

لذا فالأسباب التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع، هي الرغبة في دراسة التطور الحاصل للمنظومة القانونية للجماعات الإقليمية، خاصةً الدور الهام الذي تلعبه الجماعات الإقليمية في مجال التنمية المحلية، وكذلك لمعالجة أحد المواضيع الهامة والتي تعتبر موضوع الساعة، فإصلاح الجماعات الإقليمية يعتبر موضوع حديث متجدد، يتطور بتطور المجتمعات ووعيها، لأن الغرض منه هو تحقيق التنمية المحلية وهذه الأخيرة لا يمكن حصرها.

فالأهداف المرجوة من خلال دراسة موضوعنا تكمن أساسًا في معرفة أهم الإصلاحات التي تمّ تكريسها على المستوى المحلي بغرض مواكبة التطور الحاصل والمتجدد، وذلك بغية تحقيق التنمية المحلية وتماشيًا مع التنمية المستدامة، وإثبات سعي الجماعات الإقليمية لتحقيق التنمية المحلية، وكذلك التطرق إلى مدى فعالية إصلاحات الجماعات الإقليمية وتأثيرها على تحقيق التنمية المحلية، وفي الأخير تبيان الدور الأساسي والفعّال للمشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية، مع محاولة إيجاد بعض الحلول للمشاكل التي تعاني منها الجماعات الإقليمية.

[1]– مثل قانون رقم 90–08، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 15، صادر في 11 أبريل 1990، (ملغى)، والقانون رقم 11–10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011، والقانون رقم 90–09، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 15، صادر في 11 أبريل 1990، (ملغى)، والقانون رقم 12–07، مؤخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

لتثمين هذه الدراسة، تمّ الاعتماد على المنهج التاريخي الذي من خلاله نتبع مراحل إصلاح الجماعات الإقليمية في مختلف النصوص القانونية منذ نشأتها إلى غاية اليوم، إضافةً إلى المنهج التحليلي النقدي وذلك من خلال تحليل وتقييم تجربة الإصلاح المحلي في الجزائر.

ونظرًا لارتباط إصلاح الجماعات الإقليمية بنظام الاقتصاد والتنمية، فلا يمكن أن نتصور تنمية دون إصلاح، كما لا يمكن أن نتصور إصلاحًا دون أن ينصب على التنمية، **ففيما تكمن العلاقة الترابطية بين إصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر وتحقيق التنمية المحلية؟**

للإجابة على الإشكالية المطروحة يقتضي الوقوف على إصلاح الجماعات الإقليمية، وذلك من خلال التطرق لواقع هذه الإصلاحات وارتباطها بتحقيق التنمية المحلية **(الفصل الأول)**، ثم دراسة فعالية هذه الإصلاحات على التنمية المحلية وتقييمها **(الفصل الثاني)**.

الفصل الأول

ارتباط إصلاح الجماعات الإقليمية بتحقيق التنمية المحلية

تحظى الجماعات الإقليمية في الجزائر بمكانة هامة، نظرًا للدور الهام الذي تلعبه في النهوض بالمجتمعات، فالجماعات الإقليمية تعتبر المحرك الأساسي للتنمية على مستوى إقليمها بصفتها الطرف الأكثر دراية بحاجيات وأولويات سكان إقليمها، فيعتبر الوصول إلى تنمية محلية فعّالة من الأهداف المنشودة للجماعات الإقليمية منذ نشأتها إلى غاية اليوم، لأنّ بتحقيق التنمية المحلية تتحقق التنمية الشاملة، بالتالي فإنّها تعتبر قاعدة للتطور ومواكبة التحولات الدولية المختلفة، وهذا ما يبرر اهتمام المشرع الجزائري بالجماعات الإقليمية من خلال وضع ترسانة قانونية تحكمها.

يعكس الواقع المعاش الحاجة الماسة إلى الاهتمام أكثر بالهيئات المحلية والعمل على تطويرها، فنظرًا لتعدد الأسباب وبروز الأهمية لذلك، عملت الدولة الجزائرية على تبني إصلاحات في المنظومة القانونية للجماعات الإقليمية من أجل تشجيعها **(المبحث الأول)**.

تعتبر التنمية المحلية ضرورة حتمية لتطوير المجتمعات المحلية، لذلك تعمل الدولة الجزائرية وعلى غرار دول العالم بالاهتمام بمختلف مقومات التنمية المحلية، بحيث نجد أنّ العوامل السياسية والإدارية والمالية والاقتصادية تلعب دور مهم في تهيئة مناخ للتنمية المحلية، ممّا حتّم على الدولة التطرق إلى إصلاح كامل لهذه المجالات المرتبطة مباشرةً بالتنمية المحلية **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

واقع إصلاح الجماعات الإقليمية

تأخذ الجماعات الإقليمية مكانة هامة في الأنظمة الداخلية لمختلف الدول، وذلك يرجع الى الدور الذي تلعبه في تحقيق التنمية في مختلف الميادين، وهذا ما دفع الى خلق إصلاحات عديدة في منظومتها ودفع عجلة التنمية، باعتبارها الوحدة الأقرب للمواطن وهمزة وصل بينه وبين الإدارة المركزية، ونظراً للدور الهام الذي تلعبه الجماعات الإقليمية في إدارة التنمية المحلية، سنتطرق في هذا المبحث أوّلاً الى تحديد مفهوم الجماعات الإقليمية، مع ذكر بوادر إصلاحها **(المطلب الأول)**، وسندرس أيضًا تطور المنظومة التشريعية الخاصة بالجماعات الإقليمية نحو تحقيق التنمية المحلية **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأوَّل

الحاجة الى إصلاح الجماعات الإقليمية

تحتل الجماعات الإقليمية مكانة مهمة داخل المجتمعات نظرًا للدور الذي تلعبه في النهوض بها، ممّا دفع كل من المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري بمنحها أهمية من خلال التكريس الدستوري والتشريعي لها، بالتالي سنتناول في هذا المطلب كمدخل عام نحو الجماعات الإقليمية وذلك بتحديد مفهومها **(الفرع الأول)**، كما سنتناول أيضًا بوادر إصلاحها من أسباب وأهداف وأهمية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأوّل: مفهوم الجماعات الإقليمية

تعد الجماعات الإقليمية ركيزة أساسية لتلبية احتياجات المواطنين في شتى المجلات بغية تحقيق التنمية المحلية من خلال إشراك المجتمع المدني في اتخاذ القرارات وابداء الاقتراحات التي تخص الشأن المحلي وتحسين ظروف معيشة المواطنين، وبالتالي فإنّ موضوع الجماعات الإقليمية حظي باهتمام الكثير من الباحثين نظرا للدور الذي تقوم به هذه الأخيرة، بالتالي فمن المهم التطرق

الى تعريف الجماعات الإقليمية **(أوّلاً)**، ثم تبيان ظروف نشأتها **(ثانيًا)**، وأخيرًا ذكر الأساس القانوني لها **(ثالثًا)**.

أولا: تعريف الجماعات الإقليمية:

تعد الجزائر كغيرها من الدول مُطالبة بمسايرة مختلف التحولات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، وهذا بصدد تطوير وتمكين قدرات الإدارة المحلية والعدالة في توزيع الموارد واستغلال الثروات، ولقد تعدّدت تعاريف الجماعات المحلية بحيث هناك من يعرفها على أنّها وحدات إدارية محلية تتكون من مجالس منتخبة، لها استقلالية مالية وإدارية عن السلطة المركزية لتتمكن من تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها مع بقاء الرقابة للسلطة المركزية.[1]

كما تعرف كذلك الجماعات المحلية على أنّها وحدات جغرافية مقسمة في إقليم الدّولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها،[2] وتكون مدعّمة بكل الإمكانات المتاحة من طرف السلطة المركزية، لتساعدها على ضمان التوازن السلطوي داخل إقليمها.[3]

فهي النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيًا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة.[4]

---

[1]– إخلف نورة، كنوش نجية، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص 7 و 8.

[2]– خثير محمد، صادفي جمال، " **تحديات التنمية المحلية في ظل تراجع إعانات الحكومة المالية المخصصة للولايات والبلديات في الجزائر**"، مجلة نماء للاقتصاد والتجارة، المجلد رقم 2، عدد خاص، جامعة خميس مليانة، عين الدفلى، 2018، ص 215.

[3]– العايب عبد الهادي، بوتاتة عبد الحق، ديناميكية تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية (دراسة مشروع المخطط الخماسي الثاني 2010–2014)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2016، ص 09.

[4]– المرجع نفسه، ص 10.

ثانيا: مراحل نشأة الجماعات الإقليمية:

تقوم الجماعات الإقليمية على خليتين أساسيتين، هما البلدية والولاية، وفيما يلي توضيح لكيفية إنشاء هاتين الخليتين:

1. كيفية إنشاء البلدية:

باستقراء أحكام المادة الأولى من قانون البلدية 11-10 نجد أنّ البلدية تنشأ بموجب قانون،[1] ولها إقليم جغرافي معين، وله حدود معينة ومساحة معينة يحتوي على عدد معين من السكان ويختلف من منطقة الى أخرى، ويعود هذا الاختلاف الى عوامل عديدة سواء كانت طبيعية أو اجتماعية.[2]

ويكون للبلدية اسم ومقر رئيسي ويمكن أن يتم تغيير اسم بلدية أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله وذلك بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي وإجراء مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني، كما يمكن أيضًا ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر الى بلدية أخرى أو أكثر من نفس الولاية ويكون ذلك بموجب مرسوم رئاسي الذي يُتخذ بناءً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي كل من الوالي والمجلس الشعبي الولائي وإجراء مداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية.[3]

2. كيفية إنشاء الولاية:

تحدّث وتنشأ الولاية بواسط قانون لكن تحديد اسمها ومركزها الإداري (عاصمتها الإدارية) وكذا تعديل الحدود الإدارية للولاية يتم بموجب مرسوم فقط، وتمر عملية إنشاء الولاية بثلاث مراحل، أولها هي مرحلة التقرير أين تتجه إرادة السلطة العامة المختصة الى إنشاء الولاية بعد القيام بالدراسات والمداولات والمناقشات اللازمة لاتخاذ القرار النهائي المتعلق بإنشاء الولاية بعد

[1]- أنظر المادة الأولى من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[2]- صابي فؤاد، دور البلدية في التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018، ص 10.

[3]- انظر المواد 9،7،6 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

اجراء كامل الدراسات والبحوث اللازمة، ثم تليها مرحلة التحضير والتجهيز واعداد الوسائل اللازمة القانونية، البشرية، المادية والإدارية لتنفيذ قانون إنشاء الولاية، وأخيرًا مرحلة التنفيذ وهي المرحلة العملية حيث تدخل في عملية التنفيذ والتطبيق، تتصف بالاستمرارية لذا يجب أن تكون هناك متابعة ورقابة مستمرة لوسائل التنفيذ لكي يتم تحقيق الأهداف المرجوة من الإنشاء.[1]

ثالثا: الأساس القانوني للجماعات الإقليمية:

اعتمد التنظيم الجزائري في تسيير الشؤون الإدارية على الإدارة المحلية المتمثلة في الولاية والبلدية كما سبقنا الإشارة الى ذلك، بحيث أوّلت الجزائر نظام الجماعات الإقليمية أهمية كبرى، بالاعتراف الدستوري لها وأحدث لها قوانين تنظمها.

1. التنظيم الدستوري للجماعات الإقليمية:

انطلاقا من أنّ الدستور يشكل أعلى هرم قانوني، نجد أنّ المؤسس الدستوري أشار الى الجماعات الإقليمية باعتبارها أشكالاً للامركزية الإدارية في التنظيم الجزائري، واختلفت هذه الإشارة حسب الدستور المنتهج بدأً بدستور 1963 مرورًا الى دستور 1989 الى التعديل الدستوري لسنة 1996.

أ: بالنسبة لدستور 1963:

تضمنت الفقرة الأولى من المادة 9 من دستور 1963 على ما يلي: " تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها"، كذلك نصت الفقرة الثانية من ذات المادة على: " تعتبر البلدية أساساً للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية".[2]

[1]– مرشدي يسمينة، بورديم ابتسام، ترشيد الخدمة العمومية بالجماعات المحلية الجزائرية –دراسة مقارنة بين بلديتي عين الكبيرة والعلمة ولاية سطيف–، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص حوكمة محلية وتنمية سياسية واقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2015، ص 18.

[2]– أنظر المادة 9 من دستور 1963، مؤرخ في 08 سبتمبر 1963، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 64، صادر في 10 ديسمبر 1963.

هذه المادة أشارت بشكل عام أنّ الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد نطاقها واختصاصها وذكرت هذه المادة البلدية بوضوح النص دون الولاية.[1]

ومن خلال استقراء هذه المادة يتضح أن المؤسس الدستوري لازال لم يتضح لديه مفهوم الجماعة الإقليمية حيث استعمل مصطلح المجموعة الإدارية والمجموعة الترابية في نفس الوقت.

انطلاقًا من تلك المواصفات نلاحظ أنّ المؤسس الدستوري ركّز على تحديد مفهوم البلدية بصفتها مجموعة إقليمية إدارية، ومزج بين الصفة الإقليمية والمهمة الإدارية لها، بمعنى أنّ البلدية لا تعدو أن تكون إلاَّ تنظيما إدارياً على قطعة جغرافية محدّدة المعالم.[2]

ب: بالنسبة لدستور 1976:

أمّا نص دستور 1976 كان أكثر وضوحًا،[3] حيث نصت المادة 36 منه أنّ المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية،[4] وبذلك وضع حدًا لا يمكن تجاوزه مهما كانت الدواعي أو الأهداف وذلك ما جسدته الأحكام التي تلت ذلك كممارسة الدولة الجزائرية سيادتها على مجموع ترابها الوطني وعلى مجالها الجوّي وعلى مياهها الإقليمية.[5]

وبذلك تضمن هذا الدستور حكمًا جديدًا مقارنة مع دستور 1963، حيث نصّ على أنّ المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية وبذلك يكون المؤسس الدستوري كرَّس ما كان على أرض الواقع انطلاقاً من كون الولاية مهيكلة بنص من سنة 1969.

---

[1]– بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 113.

[2]– سويقات أحمد، "**الجماعات الإقليمية ووحدّة إقليم الدولة في الجزائر**"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد 14، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2016، ص 58.

[3]– بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 113.

[4]– أنظر المادة 36 من الأمر رقم 76–97، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 94، صادر في 24 نوفمبر سنة 1976.

[5]– سويقات أحمد، مرجع سابق، ص 58.

وبالرغم من تضمين المؤسس الدستوري لمصطلح الولاية، فإنّه لم يقم بتحديد معالمها كما هو الحال بالنسبة للبلدية، إذ أكدّ ما ورد في دستور 1963 وأضاف إليه معطى جديداً بأنها المجموعة الإقليمية السياسية والثقافية إضافة الى الإدارية والاقتصادية والاجتماعية في القاعدة، غير أنّ المؤسس الدستوري وبغية التحكم في نمو وتزايد هذه الوحدات، فإنه أفرد لها حكماً خاصًا بها، حيث أخضع التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري لمجموع التراب الوطني للقانون.[1]

ج: بالنسبة لدستور 1989:

أمّا دستور 1989 فإنَّ المؤسس الدستوري كان دقيقًا في مصطلحاته[2]، حيث نصت المادة الأولى من الدستور على " الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية، وهي وحدة لا تتجزأ"،[3] غير أنّ هذه الوحدة لا تتنافى مع تنظيم إداري للإقليم وفق ما تقتضيه المصلحة العامة، وبذلك تضمن بأن الدولة تنظم على أساس جماعات إقليمية والمتمثلة في الولاية والبلدية،[4] وهذا من خلال المادة 15 التي نصت على: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية والبلدية هي الجماعة القاعدية،[5] وبذلك يستعمل لأوّل مرّة مصطلح الجماعة بدلاً من المجموعة، دون أن يحدد للبلدية مظاهرها كما كان عليه الحال في الدساتير السابقة، واكتفى بوصفها بالجماعة القاعدية.[6]

د: بالنسبة لدستور 1996:

أمّا في دستور 1996 اكتفى بنفس الأحكام التي تضمنها دستور 1989،[7] وبذلك تضمنت

[1]– سويقات أحمد، المرجع السابق، ص 59.

[2]– المرجع نفسه، ص 59.

[3]– انظر المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 89–18، مؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 09، صادر في 01 مارس 1989.

[4]– سويقات أحمد، المرجع السابق، ص 59.

[5]– انظر المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 89–18، المرجع السابق.

[6]– سويقات أحمد، المرجع السابق، ص 59.

[7]– المرجع نفسه، ص 59.

المادة الأولى منه على أنّ "الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية، وهي وحدة لا تتجزأ"،[1] كما أضافت المادة 15 منه على "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية".[2]

وممّا لا شك فيه أنّ الوجود الدستوري للمجالس البلدية[3] والولائية المنتخبة يضمن لها مكانة مميّزة بين مؤسسات الدولة وهيئاتها المختلفة ويضفي عليها شرعية دستورية تمكنها من ممارسة الدور المنوط بها على الصعيد التنموي، فلا يتصور توثيق العلاقة بين الحاكم والمحكوم إلاّ من خلال الدور الفعّال والبارز للمجالس المنتخبة.[4]

2. الإطار القانوني للجماعات الإقليمية:

نظرًا للمكانة الهامة التي تحتلها الجماعات الإقليمية على مستوى إقليم الدّولة، فقد حذاها المشرع بمجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية من أجل تحديد ماهيتها والدور المنوط بها وعلاقتها بالدولة، ومن أهم التشريعات التي تناولت الجماعات الإقليمية بالتفصيل هما قانون البلدية وقانون الولاية.

أ: على مستوى قانون البلدية:

بمجرد حصول الجزائر على الاستقلال وما تلتها من أحداث، كل ذلك استدعى تدخل المشرع من أجل معالجة تلك الوضعية، غير أنه كان تدخلاً سريعًا أملته الظروف في ذلك الوقت، غير أنّ

---

[1]– انظر المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 76، صادر في 08 ديسمبر سنة 1996، المعدل بموجب القانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أفريل سنة 2002، المعدل بموجب القانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 63، صادر في 16 نومبر 2008، المعدل بموجب القانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 14، صادر في 07 مارس 2016.

[2]– انظر المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المرجع نفسه.

[3]– بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 106.

[4]– بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 114.

المشرع تدخل مرّة أخرى في 1967 بإصدار أوّل نص نظم الجماعة الإقليمية القاعدية،[1] وهو الأمر رقم 67-24 الذي ينظم البلدية الجزائرية[2]، وكان هذا الأمر مرفقًا بالميثاق البلدي الذي تضمن الحدود الأساسية للبلدية بصفتها وحدّة إقليمية قاعدية وجاء فيه أنّ البلدية باعتبارها الخلية الأساسية للأمة هي وحدّة مدمجة في الدولة ومن واجبها بهذا الاعتبار أن تكون في خدمتها، وهي مع ذلك وحدة لامركزية مكلفة بالقيام مباشرة بأعمال التنمية التي تخصها وحدها.[3]

وجاء في الأمر 67-24 تعريف البلدية كما يلي: " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية وتحدث البلدية بموجب قانون".[4]

بعد الإصلاح السياسي في البلاد الذي جاء به دستور 1989، أصدر النص التشريعي 90-08 المتضمن قانون البلدية[5]، وأكّد المشرع من خلاله مرة أخرى على الطابع الإقليمي للبلدية[6]، بحيث عرّف هذا القانون البلدية كما يلي: " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون".[7]

ونظرًا للثغرات التي اعترت قانون البلدية 90-08، وعدم قدرته على تسوية الإشكالات التي تعترض هذه الهيئة، كان لزامًا على المشرع الانتقال الى مرحلة نوعية في مجالي التنظيم والتسيير، حتى نمكن البلدية من أن تكون الفاعل البارز والمهم في الإصلاحات وفي تطور المجتمع.

---

[1]- سويقات أحمد، المرجع السابق، ص 59.

[2]- BELAIDI Nassima, DJEDID Sabrina, Le rôle des activités locales dans le développement local à travers la viabilisation des zones d'activités : cas de la wilaya de Tizi-Ouzou, mémoire en vue de l'obtention d'un diplôme de master en sciences économique, option économiques du développement, faculté des sciences économiques, commerciales et des sciences de gestion, université MOULOUD MAMMERI, TIZI-OUZOU, 2018, p 25.

[3]- سويقات أحمد، المرجع السابق، ص 59.

[4]- انظر المادة 1 من الأمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج.دش عدد 06، صادر في 18 يناير 1967.

[5]- حدد عبد الباسط، دور الجماعات الإقليمية في تدعيم الاستثمار المحلي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، الجزائر، 2013، ص 10.

[6]- سويقات أحمد، المرجع السابق، ص 60.

[7]- انظر المادة 1 من القانون 90-08، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

وجاء تعريف البلدية بموجب القانون 11-10 على غرار ما جاء به القانون السابق للبلدية 90-08، على أنّ البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، أي أنّها تمثل قاعدة الدولة، فهي هيئة إدارية لامركزية إقليمية قاعدية في النظام الإداري الجزائري، وأضفى عليها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما جعل منها الإطار المؤسساتي لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.[1]

ب: على مستوى قانون الولاية:

بما أنّ الولاية تعد جماعة محلية على غرار البلدية[2]، فقد تدّخل المشرع مرّة أخرى بعد سنتين وأصدر نصًا تشريعيًا مرفقًا بميثاق للولاية[3]، تضمَّن مقدمة وجوانب تاريخية تتعلق بالتنظيم الإداري أثناء العهدة الاستعمارية، وأعلن الميثاق عن المبادئ الأساسية للنظام الإداري الجديد وأهدافه وذكر بوضوح صلاحيات الولاية أنّها يجب أن تكون الجماعة اللامركزية المزوَّدة بجميع السلطات والصلاحيات وهو ما يدل على أنَّ المشرع يسند للولاية مجموعة اختصاصات تمس ميادين كثيرة سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، حيث صدر قانون الولاية الأوَّل بموجب الأمر رقم 69-39 المؤرخ في 23 مايو 1969،[4] والذي اعتبر الولاية كوحدة تصل بين الدولة والبلديات فهي لا تعد خلية لامركزية فحسب بل هي أيضًا دائرة إدارية تعكس نشاط الإدارات المركزية.[5]

---

[1]- حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015، ص29.

[2]- المرجع نفسه، ص 30.

[3]- سويقات أحمد، المرجع السابق، ص 60.

[4]- نيبوع الياس، الإطار القانوني للمقاطعات الإدارية وعلاقته بالتنمية المحلية – دراسة حالة المقاطعة الإدارية توقرت-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص تنظيم إداري وسياسي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2018، ص 08.

[5]- عولمي بسمة، " **تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر**"، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، عدد 04، جامعة باجي مختار، عنابة، د.س.ن، ص 266.

ولقد جاء في الأمر رقم 69-39 المتضمن لقانون الولاية، تعريف الولاية كما يلي: " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضًا منطقة إدارية للدولة".[1]

ويعتبر الأمر 69-39 المتضمن لقانون الولاية أساس التنظيم التاريخي للولاية في الجزائر، إذ بموجبه تمّ إنشاء ثلاثة أجهزة أساسية وهي المجلس الشعبي الولائي، المجلس التنفيذي للولاية والوالي.[2]

غيْر أنّه بعد التحول السياسي للدولة وبعد صدور دستور 1989، كان لزامًا على المشرع التدخل مرَّةً أخرى في سنة 1990، من أجل مسايرة تلك المرحلة،[3] أي بعد تكريس التعددية الحزبية، بالتالي اصدر القانون الثاني للولاية بموجب القانون 90-09 المؤرخ في07 أفريل 1990، والذي لم يختلف في وصف الولاية عن القانون السابق لها.[4]

وجاء تعريف الولاية في ظل القانون 90-09 كما يلي: " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، وتنشأ الولاية بقانون".[5]

ونظرًا لعدم تماشي القانون 90-09، مع التحولات العميقة التي تعرفها الإدارة المحلية بعد أن تفاقمت الصعوبات الناجمة عن الثغرات القانونية الموجودة في أحكامه، وانعدام الانسجام بين مواده وقابليتها للتأويل، وكذا ظهور مجالس شعبية ولائية متعددة الانتماءات الحزبية وبأغلبيات منبثقة عن تشكيلات سياسية في أوج التحول، الأمر الذي انعكس سلبًا على دور الولاية كقوة محركة للنشاط التنموي الاقتصادي والاجتماعي.[6]

---

[1]- انظر المادة 1 من أمر رقم 69-39، مؤرخ في 22 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 44، صادر في 23 مايو 1969.

[2]- نيبوع الياس، المرجع السابق، ص 08.

[3]- سويقات أحمد، المرجع السابق، ص 60.

[4]- حمدي مريم، المرجع السابق، ص 31.

[5]- أنظر المادة 1 من قانون رقم 90-09، يتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

[6]- حمدي مريم، المرجع السابق، ص 31.

وبالتالي صدر القانون الجديد للولاية وهو القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، والذي تميّز بالتفصيل في تعريفه للولاية مقارنة مع التعريف الوارد في القانون السابق لها، فبعد الإعلان على أنّ الولاية جماعة إقليمية أضاف في مادته الجديدة عبارة للدولة، وهذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري والدولة باعتبارها الجسم الأم والوحدة الأساسية.[1]

الفرع الثاني: مظاهر إصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر

باعتبار الجماعات الإقليمية همزة وصل بين السلطة السياسية والمواطن، فقد سعت الدولة لتطويرها لمواكبة التطورات العالمية من خلال تجسيد إصلاحات في منظومتها في إطار تحقيق دولة القانون، ومن أجل تغيير الواقع المعاش وتحسين من جودة خدماتها عن طريق البحث عن الحلول للوضعية الصعبة التي تعاني منها الجماعات الإقليمية، فبتالي فإنّ حتمية إصلاح وتطوير الجماعات الإقليمية تعتبر من أولويات الدولة والمجتمع، فقبل الخوض في دراسة بوادر الإصلاح المحلي للجماعات الإقليمية، لابد من التطرق الى تقديم تعريف لإصلاح الجماعات الإقليمية **(أولا)**، ثمّ دراسة أهم الأسباب التي دفعت المشرع لإقرار هذه الإصلاحات **(ثانيا)**، مع تبيان الأهداف المرجوة تحقيقها من خلال إصلاح الجماعات الإقليمية **(ثالثا)**، وأخيرا ذكر الأهمية من هذه الإصلاحات **(رابعا)**.

أولاً: تعريف إصلاح الجماعات الإقليمية:

يعرف إصلاح الجماعات الإقليمية بأنّه كل عمل مقصود على المستوى القومي، ويؤدي الى إنشاء نظم جديدة أو تعديل النظم القائمة للجماعات المحلية، أو اتخاذ إجراءات عامة لإعادة توزيع

[1]– بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 116.

مسؤولية بعض وظائف التنمية الرئيسية بين الحكومة الوطنية ووحدات الجماعات المحلية أو زيادة الإسهام والمشاركة الشعبية في صنع السياسة والعمل على المستوى المحلي.[1]

كما يعرف إصلاح الجماعات الإقليمية أيضا بأنّه كل جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي يهدف الى إحداث تغيرات إيجابية أساسية في السلوك والتنظيم والعلاقات والأساليب والأدوات بما يوّفر للمجالس المحلية درجة عالية من الكفاءة الفعالية وانجاز أهدافها، وقد يكون الإصلاح شاملاً لنظام الجماعات المحلية برمته، وقد يكون منصبًا على جزء معين دون غيره ولكن المهم أن يكون الإصلاح مخططًا له ومتتاليًا يتماشى مع طبيعة العصر المتميّز بسرعة التغير.[2]

ثانيا: أسباب إصلاح الجماعات الإقليمية:

هناك عدّة أسباب دفعت المشرع الى خلق إصلاحات جديدة في منظومة الجماعات الإقليمية والتي مسّت جميع المجالات، وتتمثل هذه الدوافع في:

1. الدوافع السياسية:

إنّها كثيرة هي الدوافع السياسية التي ساهمت في دفع وتفعيل عملية الإصلاح، وذلك رغبة في تسوية النزاعات السياسية على مستوى المجالس المنتخبة للجماعات المحلية، وضمان ديمومة سير المرافق العامة المحلية، ووضع آليات جديدة لتحقيق التوازنات داخل هيئات الجماعات المحلية، وتتمثل هذه الدوافع فيما يلي:

- ضعف مظاهر المشاركة السياسية داخل المجالس المحلية، كمشاركة المرأة، ويعود ذلك الى ضعف الحراك الاجتماعي وكذلك القيود المفروضة على نشاط الأحزاب ومنظمات المجتمع

[1]– عطوات عبد الحاكم، الإصلاح الإداري للجماعات المحلية في الدول المغاربية –دراسة مقارنة–، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2016، ص 33.

[2]– المرجع نفسه، ص 33.

المدني ممّا أدى الى عزوف المثقفين من المشاركة في الحياة السياسية وكذلك غياب الوعي السياسي عند فئة كبيرة من أفراد المجتمع.

- تزايد مظاهر الفساد السياسي على مستوى الجماعات المحلية وذلك بتغليب المصالح الشخصية واتخاذ قرارات لا تخدم المصلحة العامة، وذلك نتيجة لنقص أو فقدان الرقابة السياسية على المجالس المنتخبة.
- المطالبة بمساهمة دور المجتمع المدني المحلي في اتخاذ القرارات وتنفيذها وتكريس الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي.[1]

2. الدوافع الإدارية:

إنّ المشاكل المتعدّدة التي تعاني منها الإدارة المحلية، جعلت الدّولة تفكر في إصلاح وتطوير إدارة الجماعات المحلية، وفيما يلي تلخيص لأهم هذه الدوافع الإدارية التي فرضت تغييرات وإصلاحات في نظام الإدارة المحلية:

- ثقل الوصاية وهيمنة التسيير البيروقراطي، المركزي على المصالح التابعة للولايات والدوائر.
- انعدام التنسيق والتوجيه بين الأجهزة الإدارية ممّا يخلق ازدواجية العمل الإداري.
- عدم وجود ثقافة سائدة في الإدارات المحلية، وعدم اطلاع المواطن على التقنيات المتعلقة بتسيير المجالس المحلية.
- بطئ الإجراءات الإدارية على مستوى إدارة الجماعات المحلية، ونقص التخصص النوعي للموظفين في المجالات التقنية.[2]

[1]– يحياوي خالد، صناد فواز، الإصلاح المحلي في الجزائر: بين الإنجازات والإخفاقات، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2018، ص 07،.

[2]– المرجع نفسه، ص 08،09.

- قلّة كفاءة الكثير من مستخدمي الإدارة المحلية ممّا ينعكس سلبًا على أدائهم وهذا بفعل المستوى التعليمي المنخفض للكثير منهم، إضافة الى غياب التكوين وضعف الكفاءة وسوء التأطير.[1]
- غلبة المصالح الشخصية على المصالح العامة، نتيجة لضعف الرقابة الإدارية،[2] ممّا يسبب تفاقم معضلة الفساد الإداري التي هي نتيجة وسبب في نفس الوقت لتراكم المشاكل الأخرى التي تعاني منها الإدارة المحلية والتي تعيق أداء هذه الأخيرة لدورها التنموي.[3]
- تغيير أساليب الإدارة ووسائلها، نتيجة لتوسع الخدمات العامة وارتفاع تكاليف انجازها، ومطالبة السكان بتحسين مستواها بالرغم من شح الموارد المالية، فالواقع يقتضي إدخال الإصلاحات اللازمة على أساليب الإدارة ووسائلها لتمكينها من النهوض بالمتطلبات المتزايدة ورفع مستوى الأداء.[4]

3. الدوافع المالية:

إنّ العجز المالي الذي تعاني منه الجماعات المحلية دفع الدولة لإصلاح المنظومة المالية للجماعات المحلية، و تعود دوافع القيام بالإصلاح المالي عمومًا الى محاولة تجاوز بعض جوانب القصور في النظام المالي المحلي، و لعل أبرزها ما يلي:

- اعتماد الجماعات المحلية على الإدارة المركزية، واهمال الموارد الذاتية للجماعات المحلية.
- السعي لتبسيط وتوضيح النظام القانوني للموارد الذاتية بوضع نص يوضح كل الموارد الذاتية للجماعات المحلية.

---

[1]– بركنو قوسام، " **الفساد الإداري في الجماعات المحلية وتداعياته السلبية على تحقيق التنمية المحلية**"، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 05، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2012، ص 258.

[2]– يحياوي خالد، صناد فواز المرجع السابق، ص 09.

[3]– بركنو قوسام، المرجع السابق، ص 258.

[4]– عطوات عبد الحاكم، المرجع السابق، ص 34.

- معاناة المجالس المحلية من محدودية الموارد المالية حيث نجد أنّ العديد من البلديات عاجزة ماليًا[1]، وذلك بسبب قلّة مصادر التمويل من جهة، وسوء استخدام الموارد المالية بفعل عدم ترشيد النفقات من جهة أخرى.[2]
- البحث عن سبل مالية تفيد البلديات والولايات وعدم التركيز عن مصادر التمويل التقليدية،[3] لأنّ الموارد المالية لها أهمية كبيرة في تحقيق التنمية المحلية والعمل على تقديم أفضل خدمة للمواطنين.[4]

4. الدوافع الاقتصادية:

نظرًا للمشاكل التي مست الجانب الاقتصادي للجماعات المحلية كارتفاع حجم المديونية وتفاقم ظاهرة البطالة وانخفاض معدلات النمو وعجزها عن تلبية الاحتياجات الاقتصادية المحلية، كل هذا دفع بالدولة الى مباشرة الإصلاحات على الجانب الاقتصادي، وذلك زيادة على الأسباب التالية:

- غياب المنشآت القاعدية، وغياب التنمية.
- غياب التخطيط على المستوى المحلي، وانعدام الوسائل المادية والقانونية التي تساعد على التخطيط، وغياب الرقابة على خطط التنمية والمشاريع الاستثمارية، ممّا أدى الى غياب الاستثمارات على المستوى المحلي.
- عدم الاهتمام بالنفقات التي تحقق قيمة مضافة للجماعات المحلية.[5]
- العمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بمشاركة الحكومة المركزية أعباء هذه المجالس الشعبية.[6]

---

[1]– يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 08.

[2]– بركنو قوسام، المرجع السابق، ص 258.

[3]– يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 08.

[4]– بودلال علي، " **الجماعات المحلية بين الإكراهات البنيوية وشروط التنمية المستدامة**"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 02، جامعة تلمسان، تلمسان، 2012، ص 93.

[5]– يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 08،09.

[6]– المرجع نفسه، ص 10.

ثالثا: أهداف إصلاح الجماعات الإقليمية:

إنّ عملية إصلاح الجماعات الإقليمية تهدف الى تحقيق مجموعة من المقاصد والغايات، والتي يمكن استخلاصها في النقاط التالية:

1. زيادة جهود الإدارة المحلية في إحداث التنمية:

يجب على الإدارة المحلية زيادة مساهمتها في تحقيق الدور التنموي الحقيقي وعدم حصر مهماتها على الأعمال الرقابية والتنظيمية فحسب، بل يجب عليها القيام بالخدمات الضرورية لمشروعات التنمية المحلية خاصةً والوطنية عامةً، مثل شق طرق المواصلات وتدريب القوى العاملة والمشاركة في اعداد خطط التنمية في شتى المجالات كتوفير المعلومات اللازمة عن الحاجات والمقترحات، وكذلك القيام بتنفيذ المشروعات التنموية التي تدخل ضمن مناطقها.

2. تقوية القدرة الإدارية للسلطات المحلية:

حتى تتمكن المجالس المحلية من القيام بما يوكل إليها من واجبات وتقديم خدماتها بكفاءة وفعالية، فلا بدّ من رفع مستوى أداء أجهزتها المحلية التي تقوم بتقديم هذه الخدمات وتساهم في العملية التنموية الشاملة، وزيادة قدرة هذه المجالس على استقطاب الكفاءات والاحتفاظ بها والاستمرار في تدريبها ورفع مستواها.[1]

3. تنمية المشاركة الشعبية:

تعدّ المشاركة الشعبية مقيدة للسلطات المحلية بمقولة أنّها وسيلة تيسير في تنفيذ القرارات، ومفيدة للمواطنين على اعتبار أنّها سبيل يتأكد من خلاله المواطنون أنّهم قد أثروا في صنع القرار وأنّ مطالبهم واحتياجاتهم كانت وستكون موضع الاعتبار، لذى يتعين الاهتمام برفع درجة مشاركة المواطنين في عملية صنع السياسة العامة المحلية وأخذها مأخذ الجد في عملية اصلاح الجماعات المحلية.[2]

[1]– عطوات عبد الحاكم، المرجع السابق، ص 34.

[2]– المرجع نفسه، ص 35.

وكذلك السعي الى تمكين الجماعات الإقليمية من عوامل وعناصر الفاعلية والرشادة، وحسن العلاقة مع المواطنين القائمة على مبادئ العدالة والمساواة والمصداقية، والتفاعل والتجاوب والرضا العام من طرف المواطنين، مع الأداء العام المحلي في ظل الظروف العادية والاستثنائية.[1]

4. توسيع نطاق التمويل الذاتي:

إنّ فعالية الإدارة المحلية تقتضي تمتعها بموارد مادية ذاتية منفصلة من الموارد السياسية لدعم استقلالها الإداري،[2] أي الاعتماد على الموارد المحلية والتي نقصد بها تلك الموارد الطبيعية أو الطاقات البشرية المتوفرة في المجتمع المحلي، حيث تعدّ هذه القاعدة ذات نفع اقتصادي كبير في التنمية المحلية لأنّها تعمل على تقليل التكاليف وحسن تسيير المشروعات نتيجة سهولة الحصول على تلك الموارد، بالتالي الحرية والاستقلالية أكثر في التخطيط والتنفيذ،[3] بالتالي تلبية حجم أكبر من احتياجات المجتمع المدني.[4]

رابعا: أهمية إصلاح الجماعات الإقليمية:

إنّ الجماعات الإقليمية تعتبر وفقًا للتشريع كسلطات إقليمية قاعدية وتشكل العنصر الأساسي لعملية التنمية المحلية[5]، بالتالي لابدّ من تطبيق إصلاحات في بنيتها وذلك بناءً على الأسباب والأهداف التي أشرنا إليها سابقًا، كما أنّ هذه الإصلاحات ذات أهمية كبيرة وتعود بالفائدة الى الجماعات الإقليمية، بحيث نبين أهمها فيما يلي:

---

[1]– بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية –الولاية في اطار القانون رقم 07/12–، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق –بن عكنون– مدرسة الدكتوراه، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013، ص 06.

[2]– عطوات عبد الحاكم، المرجع السابق، ص 35.

[3]– آكلي زكية، كافي فريدة، " **التنمية المحلية في الجزائر –قراءة للنهوض بالمقومات وتجاوز العوائق–**"، مجلة اقتصاديات المال والأعمال، د.ع، جامعة مولود معمري (تيزي وزو)، المركز الجامعي عبد الحفيظ لوالصوف (ميلة)، 2017، ص 98.

[4]– عطوات عبد الحاكم، المرجع السابق، ص 35.

[5]- MOUSSAOUI Kahina, ARABI Khelloudja, **«Le rôle des collectivités territoriales dans le développement local à l'ère des réformes en Algérie –le cas des communes de Bejaia- »,** Revue d'économie et solidarité, volume 44, n° 1-2, 2014, p 130.

- الارتقاء بجودة الخدمات المقدمة للمواطنين.
- رفع من تنافسية الاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية الشاملة.
- التقليل ما أمكن من الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية سواء كانت رقابة إدارية أو قضائية أو سياسية.[1]
- تبني إصلاحات على مستوى منظومة الجباية المحلية، من أجل تثمين الموارد المالية للجماعات المحلية والدفع من قدرات هذه الأخيرة في التمويل الذاتي والاستغلال الأمثل لأملاكها المحلية، وكل هذا يساهم في تدعيم استقلالها المالي.[2]
- هذه الإصلاحات من شأنها إيجاد حلول للعجز المالي للجماعات المحلية.[3]
- مساعدة الجماعات المحلية في التحكم الجيد في توزيع وتخصيص مواردها المالية وتوجيهها في المجالات والقطاعات المناسبة.[4]
- إحياء روح التضامن المحلي وتشجيع الاستثمار المحلي بتوفير الظروف الموضوعية والمادية المناسبة.[5]
- تفعيل دور المواطنين على مستوى القاعدة في وضع وتنفيذ مختلف البرامج التنموية وتبني كل الآفاق والتطلعات التي من شأنها تحقيق تنمية محلية تعزز وتقوي التنمية الوطنية في إطار شامل ومتكامل.
- بث روح الديمقراطية ورفع الوعي الجماعي للمجتمع عامة ولدى المسؤولين خاصة.[6]

---

[1]– بوعونية سليمة، عبان شهرزاد، " **تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر**"، مجلة دفاتر البحوث العلمية، العدد 13، المركز الجامعي مرسلي عبد الله تيبازة، جامعة تبسة، 2018، ص 100.

[2]– بن نملة صليحة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر–1–، الجزائر، 2013، ص 305.

[3]– بن نملة صليحة، المرجع السابق، ص 342.

[4]– المرجع نفسه، ص 359.

[5]– المرجع نفسه، ص 360.

[6]– المرجع نفسه، ص 365.

المطلب الثاني

تطور المنظومة التشريعية الخاصة بالجماعات الإقليمية نحو تحقيق التنمية المحلية

بعد تبني الدولة للأسلوب اللامركزي كنمط للتسيير الإداري، واعتماد كل من البلدية والولاية كمستويين للتقسيم الإداري، وتَرجمت ذلك في كل الدساتير، وكذلك صدور قوانين ذات صلة بالجماعات الإقليمية، إلاّ أنّ هذه الأخيرة عرفت عجزًا في التسيير الجيد وفي تلبية احتياجات المواطن المحلي، ممّا دفع بالدولة الى الاستعجال في اعادة النظر في تنظيم وهيكلة الوحدات المحلية، وذلك بإصدار نصوص تشريعية تتضمن إصلاحات في منظومة الجماعات الإقليمية وذلك بغية تفعيل اطار قانوني جديد للجماعات الإقليمية ورغبةً في تحقيق تنمية محلية متوازنة ودائمة، بالتالي سنتطرق في هذا المطلب الى دراسة إصلاحات الجماعات الإقليمية في الفترة الاشتراكية **(الفرع الأول)** ثم دراسة الإصلاحات التي أدخلت في منظومة الجماعات الإقليمية بعد تبني التعددية الحزبية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: إصلاح الجماعات الإقليمية خلال فترة الحزب الواحد

عرف نظام البلدية والولاية وضعًا انتقاليًا في الفترة التي أعقبت الاستقلال مباشرةً تميّز بإلغاء المؤسسات الإدارية الموروثة عن الاستعمار لتعارضها مع السيادة الوطنية.[1]

ونتيجة لهذه التركة الصعبة التي ورثتها الجزائر من فترة الاستعمار وما انجر عنها من مشاكل، كالفراغ الذي عاشته المنظومة القانونية للجماعات الإقليمية، فقد حاولت الدولة إجراء إصلاحات مستعجلة تمس كل من البلدية **(أولا)** والولاية **(ثانيا)** وذلك من أجل تدارك الوضع،[2] بحيث مرّ التنظيم المحلي بعد الاستقلال بعدّة مراحل وفي كل مرحلة ارتبط بطبيعة نظام الحكم، وبالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الموروثة عن الاستعمار ومتطلبات البناء،[3] وبالتالي

---

[1]– زغداوي محمد، " **المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات؟** "، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 35، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011، ص 193.

[2]– عطوات عبد الحاكم، المرجع السابق، ص 149.

[3]– علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 22.

فإنّ التنظيم المحلي في الجزائر كان كل مرّة يخضع الى مجموعة من الإصلاحات في منظومته القانونية، وذلك من أجل جعله يواكب التطورات والتقدم في مستوى تقديم الخدمة العمومية.[1]

أولا: الإصلاحات الخاصة بالبلدية:

عقب الاستقلال تعرضت البلديات للأزمة وذلك بعد هجرة الإطارات الأوروبية، ومن أجل سد الفراغ عينت لجنة خاصة على رأسها رئيس، يقوم بدور رئيس البلدية، في انتظار اصدار قانون بلدي جديد، ومن أهم ما تمّ اتخاذه في هذه الفترة تمثل في الإصلاح الإقليمي للبلديات، حيث تمّ تقليص عددها من (1500) سنة 1962 الى (676) سنة 1963.

وقد شكل دستور1963، وميثاق الجزائر، وميثاق طرابلس المرجعية الأساسية في محاولة السلطة الجزائرية للتفكير في اصدار قانون بلدي جديد، يتناسب مع الظروف الاجتماعية الاقتصادية والسياسية التي مرّت بها الجزائر خلال تلك الفترة الحساسة،[2] ولعل من بين أهم الأسباب أيضًا التي دفعت بالسلطة آنذاك الى ضرورة الإسراع في التفكير في إصدار قانون البلدية هو شلل البلديات عن العمل بحكم الظروف الصعبة على المستوى المحلي وضرورة البدء بإصلاح البلدية لأنّها قريبة من المواطن وكذا تبني الدولة للنظام الاشتراكي.[3]

حيث تضمن ميثاق الجزائر في ابريل 1964 تنظيم المجموعات المحلية بإعطائها سلطات حقيقية، حيث اعتبر البلدية القاعدة الأساسية والاقتصادية والاجتماعية في البلد، تمنح لها سلطة توجيه التطور الاقتصادي باستخدامها جزء من الدخل الذي تحققه من أجل اشباع الحاجيات

[1]– عطوات عبد الحاكم، المرجع السابق، ص 54.

[2]– فقير سامية، لعروم محمد أمين، " **مدى مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في ظل التعديلات الجديدة في الجزائر** "، مداخلة ألقيت بمناسبة الملتقى الدولي الخامس، حول دور الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة البشير الإبراهيمي، برج بوعريريج، يومي 17-18 افريل 2018، ص 08.

[3]– عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص 14.

المحلية، وانطلاقًا من الأهداف المسطرة في الميثاق وُضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965 من طرف المكتب السيـاسي لجبهة التحرير الوطني.[1]

بعد التغيير السياسي الذي حصل في 19 جوان 1965، الذي تمخضت عنه فكرة الإصلاح من الأسفل الى الأعلى،[2] وتبنى مجلس الثورة في أكتوبر 1966 قرار حول الإصلاح الإداري للجمهورية الجزائرية، حيث أقرّ نهائيًا في 04 أكتوبر 1966 ميثاق بلدي صادقت عليه الحكومة في 02 ديسمبر 1966، ونشر في الجريدة الرسمية بموجب الأمر رقم 67-24[3] وفيه توضيح لدور المجالس البلدية في ميدان التنمية الاقتصادية والصناعية والمواصلات والسكن.[4]

بالتالي جاء أول إصلاح للجماعات المحلية بإصدار أول قانون للبلدية في الجزائر بعد الاستقلال وهو القانون رقم 67-24 ونُظمت انتخابات البلدية في 05 فيفري من نفس السنة، ولعل بداية الإصلاح كان من البلدية لكونها الخلية الأساسية الأقرب للمواطن، وحملت هذه الإصلاحات الخاصة بالبلدية في طياتها العديد من المقاصد والأهداف، فهي جاءت لتجسيد الخيار الاشتراكي الذي اختارته الجزائر بعد الاستقلال، وكذلك سد الفراغ الذي عاشته البلديات بعد الاستقلال.[5]

كما أنّ المشرع أعطى البلدية أهمية كبيرة في ميدان التجهيز والتنشيط الاقتصادي، فهي تحدّد امكانياتها وترتب الاولويات للنشاطات التي تنوي القيام بها واقتراح عمليات التجهيز العمومي.[6]

واعتبرت البلدية حجر الزاوية للحياة الاقتصادية ونمو الجماعة المحلية، حيث يشارك المجلس

---

[1]- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2011، ص 58،59.

[2]- فقير سامية، لعروم محمد أمين، المرجع السابق، ص 09.

[3]- خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 59.

[4]- فقير سامية، لعروم محمد أمين، المرجع السابق، ص 09.

[5]- عطوات عبد الحاكم، المرجع السابق، ص 149.

[6]- سلاوي يوسف، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدّة، الجزائر، 2018، ص 50.

الشعبي البلدي في اعداد المخطط الوطني للتنمية،[1] وذلك حسب ما جاء في المادة 135 من القانون رقم 67-24 والتي نصت على ما يلي: " يضع المجلس الشعبي البلدي برنامجه الخاص بالتجهيز المحلي في حدود موارده والوسائل الموجودة تحت تصرفه، ويحدّد وفقا للمخطط الوطني للتنمية النشاطات الاقتصادية التي من شأنها أن تحقق التنمية البلدية ويقرر الوسائل الخاصة بإنجازها"، وكذلك أضافت المادة 136 من نفس القانون على ما يلي: " يسهم الجلس الشعبي البلدي في وضع وتنفيذ المخطط الوطني للتنمية، ويستشار مسبقًا في كل مشروع يكون تحقيقه من واجبات الدولة أو كل جماعة عمومية أخرى في دائرة البلدية ".[2]

وفي هذه المرحلة كانت المجالس الشعبية البلدية تهدف الى تجنيد الطاقات البشرية الجزائرية، ونتيجةً لبعض الأخطاء التي وردت في قانون البلدية 67-24، والتي نتج عنها بعض القصور في دور المجالس الشعبية البلدية، حاولت السلطات الجزائرية اجراء عدّة تعديلات،[3] أهمها الأمر رقم 76-85 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976، القانون رقم 79-05 المؤرخ في 23 يوليو 1976، القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 يوليو1981، المراسيم رقم 81-371 الى 81-387 المؤرخة في 26 ديسمبر 1981، وكل هذه الأوامر والقوانين والمراسيم كانت تهدف الى تطوير وتحسين عمل الهيئات البلدية وكذا تحديد القطاعات التي تدخل في مجال تخصص البلدية.[4]

ثانيا: الإصلاحات الخاصة بالولاية:

تعرضت الولاية –غداة الاستقلال–، للأزمة نفسها التي أصابت البلدية، ففرغت المجالس المحلية، لذا اتخذت بعض التدابير المؤقتة في انتظار إصلاح المؤسسة الإدارية على مستوى

[1]– سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص 51.

[2]– انظر المادة 135 والمادة 136 من الأمر رقم 67-24 يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[3]– طالبي يمينة، الدور التنموي للجماعات المحلية (دراسة حالة ولاية البيض)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسيات عامة وتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، 2016، ص 70.

[4]– خنفري خيضر، " **مكانة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية** "، مجلة الاقتصاد والاحصاء التطبيقي، مجلد 07، العدد 01، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، د.س.ن، ص 128.

المحافظة،[1] حيث حافظت الجزائر على نفس النهج الذي كانت تسير عليه العملات مع بعض التعديلات،[2] بحيث تعرض نظام الولاية التي كان يطلق عليها اسم المحافظة الى عدّة إصلاحات جزئية كانت بمثابة تجارب قبل الاعلان عن الإصلاح العام، ومن هذه التجارب انشاء المحافظات النموذجية، بموجب المرسوم 1963/12/23 المتعلق بالمحافظات النموذجية، وطبق هذا النظام على المحافظات التالية: عنابة، الواحات، الساورة، القبائل الكبرى، تلمسان، باتنة، وكان الهدف من العملية اقتصادي أي النهوض بالوضعية الاقتصادية والاجتماعية لهذه المحافظات[3].

هذا ما دفع المشرع الى رفع عدد الولايات بمقتضى أمر 02 يوليو 1974، ولقد أدى هذا التقسيم الى ظهور ولايات غنية واخرى فقيرة مثل ولاية أم البواقي، ممّا رتب مشاكل عديدة.[4]

ثمّ اتخذت بعض التدابير لتجنب الفراغ الإداري على مستوى المحافظة تتعلق بتدعيم سلطات المحافظ، وكذلك انشاء بعض الهيئات بحثًا عن تمثيل شعبي، ثمّ القيام بتجارب لإعادة تنظيم المحافظات.[5]

ونتيجة لتضافر عوامل عديدة دفعت السلطة الى الإسراع في إصلاح نظام الولاية بإصدار قانون لها، ومن بين هذه العوامل صدور قانون البلدية سنة 1967 ممّا فرض على المشرع اتمام المهمة بإصدار قانون للولاية ليكتمل به النظام القانوني للإدارة المحلية في الجزائر، وكذلك وضوح المنحنى الايديولوجي للدولة وهو ما فرض القيام بإصلاح في مجال قانون الولاية يتماشى مع الدولة المستقلة ونهجها السياسي،[6] فلا يصح أبدًا الافتخار بوجود دولة مستقلة ثم القول بتبعيتها قانونًا للتشريع الفرنسي، فكان صدور قانون للولاية يمثل مظهرًا من مظاهر الاستقلال القانوني.[7]

---

[1]– برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص 46.

[2]– فقير سامية، لعروم محمد أمين، المرجع السابق، ص 07.

[3]– علي محمد، المرجع السابق، ص 24.

[4]– المرجع نفسه، ص 24.

[5]– المرجع نفسه، ص 25.

[6]– بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 119.

[7]– المرجع نفسه، ص 120.

بالتالي فإنّه استكمالاً لمسار الإصلاح وتجسيدًا لطموحات الجماهير والقطيعة مع الأيام الخوالي من زمن المستعمر، جاء الأمر 69-38 المتضمن لقانون الولاية،[1] الذي يعتبر بمثابة الترجمة القانونية لميثاق الولاية الصادر في 26 مارس 1969، وثمرة الإصلاح الذي أُدخل في نظام الولاية غداة الاستقلال.[2]

وجاء الأمر 69-38 المتضمن لقانون الولاية، بمبادئ تلهم عمل المجلس الشعبي للولاية الذي يعترف القانون بالصلاحية العادية في القيام بكل عمل مفيد للولاية في المجال الصناعي والتجاري و تمييز القانون بين عدّة قطاعات للتدخل تعطى من الواقع مجمل الحياة الاقتصادية والاجتماعية.[3]

ولقد طرأت عدّة تعديلات على هذا الأمر من بينها، الأمر رقم 76-86 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 المتعلق بالنظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، وكذا القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981، الذي منح للمجالس الشعبية الولائية صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتجارية التي تعمل في إقليم الولاية، وكذلك الهيئات التعاونية والوحدات الاقتصادية للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية باستثناء الرقابة على الهياكل الحزبية ومصالح العدل ومصالح الجيش والأمن، وأخيرًا القانون رقم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن لقانون الانتخابات.[4]

الفرع الثاني: إصلاح الجماعات الإقليمية خلال الفترة الانتقالية

تعتبر المرحلة الانتقالية هي مرحلة انتقال الجزائر من نظام الحزب الواحد الى نظام التعددية الحزبية،[5] متخلية بذلك عن النهج الاشتراكي ومتجهة نحو النظام الليبيرالي في إصلاح جذري

[1]- فريجات اسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، 2014، ص 45.

[2]- خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 55.

[3]- سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص 53.

[4]- خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 57 و 58.

[5]- المرجع نفسه، ص 58.

شامل،[1] وتميزّت هذه الفترة بصدور عدّة قوانين تنظيمية تتعلق بالجماعات المحلية، وكان الهدف منها هو إعادة بناء النظام المحلي في الجزائر على أسس الديمقراطية والتعددية الحزبية،[2] وأُخذت التنمية المحلية كأولوية ضمن صلاحيات الجماعات المحلية في ظل هذه المرحلة، وذلك بتبني إصلاحات شاملة مست أغلب المجالات والقطاعات المختلفة، وهذه الإصلاحات فرضت اعادة النظر في أغلب المنظومة القانونية للبلدية **(أولا)** والولاية **(ثانيا)** نحو تحقيق التنمية المحلية.[3]

أولا: الإصلاحات الخاصة بالبلدية:

لقد تميزّت هذه المرحلة الانتقالية بإعادة النظر تقريبًا في أغلب النصوص القانونية السائدة، ومن أهم هذه النصوص القانونية التي جاءت كتجسيد لأحكام الليبيرالية لدستور 1989 ومبدأ اللامركزية، نجد القانون 90-08 المتعلق بالبلدية،[4] والذي نص في المادة 84 منه على ما يلي: "يشكل المجلس الشعبي البلدي اطار التعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"،[5] وأصبح الجهاز التنفيذي للبلدية ممثلا من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي بهدف إعادة الثقة للمواطن بالبلدية وذلك بجعلها تسير تحت اشراف عضو منتخب بكل ديمقراطية.[6]

وباعتبار البلدية على ضوء قانون 90-08 كجماعة إقليمية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يجعل من الجماعات المحلية عامةً ومن البلدية خاصةً المحرك الأساسي للتنمية المحلية حيث أعطت الجماعات المحلية أولوية التنمية المحلية حيث توسعت بشكل كبير مجالات تدخلها وصلاحياتها،[7] ونجد صلاحيات البلدية المتعلقة بالتنمية المحلية

[1]- فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 48.
[2]- فقير سامية، لعروم محمد أمين، المرجع السابق، ص 09.
[3]- سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص 55.
[4]- المرجع نفسه، ص 57.
[5]- انظر المادة 84 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.
[6]- سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص 56.
[7]- المرجع نفسه، ص 57.

منظمة في الفصل الأوّل من الباب الثالث في القانون 90-08 تحت عنوان التهيئة والتنمية المحلية وذلك من خلال المادة 86 الى غاية المادة 110 منه.[1]

فمن صلاحيات البلدية المتعلقة بالتنمية المحلية التي جاء بها القانون 90-08 نجد على سبيل المثال:

- صلاحيات البلدية في المجال الثقافي والاجتماعي.
- كما نجد أيضا أنّ القانون 90-08 أوكل للبلدية مهمة حساسة فيما يتعلق بالحفاظ على المحيط وتحقيق التهيئة العمرانية، وفي هذا المجال أعطت الدولة صلاحيات واسعة للجماعات المحلية وخاصة البلديات فيما يخص الحركة التنموية الشاملة قصد تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تصبو إليها الدولة.[2]
- كذلك من خلال القانون 90-08 برز دور البلدية في المجال الاقتصادي، هذا الدور الاقتصادي يحوي في طياته على مصطلح التنمية المحلية ضمنيًا من خلال صلاحيات البلدية في هذا المجال، بحيث منحت للبلدية دورًا فعالاً في النشاط الاقتصادي، وذلك من خلال ما نصت عليه المادتان 136 و 137 اللتان أجازتا للبلدية حق انشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية، ومن شأنها تحسين مداخيل البلدية ووضعيتها المالية.[3]

بعد تطبيق قانون 90-08 لمدّة طويلة، أظهر الواقع المعاش محدوديته وانعكاسه السلبي على الدور الخدماتي والتنموي، بالتالي كان لابد على السلطات البحث عن لامركزية جديدة وفسح المجال لتصور سليم لها.

وجاء الإصلاح في سياق عام لإصلاح الدولة، حيث بادرت السلطات السياسية بجملة من الإصلاحات العميقة والشاملة، أعلن عنها رسميًا يوم 15 أبريل 2011، جاءت أساسًا بهدف وضع

[1]- انظر المواد 86 الى 110 من قانون رقم 90-08 يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[2]- سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص 57.

[3]- المرجع نفسه، ص 59.

مزيد من الدعائم لتعميق الممارسة الديمقراطية وتعزيز ضمانات ترقية وحماية حقوق وحريات الانسان وإشراك المجتمع المدني في الحكم والإدارة والتنمية المحلية والوطنية وذلك تكريسًا لمقومات الحكم الرشيد في الدولة الجزائرية المعاصرة، وتكييف وملائمة نظامها الجمهوري الديمقراطي مع الضوابط والمعايير الدولية للحكم الرشيد ومقتضيات العولمة الإيجابية الشاملة، وقد شملت هذه المبادرة جملة من القوانين القائمة عليها هذه الممارسة، وقد كان قانون الجماعات المحلية أولوية ضمن تلك الإصلاحات، وهذا بحثًا عن لامركزية حقيقية أكثر نجاعة، وعن مشاركة فعلية للقاعدة في اتخاذ وصنع القرار على المستوى المحلي، وتنمية وطنية شاملة تنطلق من القاعدة نحو المركز.[1]

بالتالي جاء قانون البلدية الجديد 11-10 لتدارك النقائص المسجلة من خلال تطبيق القانون 90-08 السابق،[2] وهذا القانون الى منح المجالس المحلية البلدية الحرية في توفير مداخيل البلديات ومنح حق التصرف في ميزانيات ومخططات التنمية المحلية، بالإضافة الى تعزيز دور البلدية في الاختيارات التنموية المحلية، كما شمل القانون حلولاً لمشاكل التسيير في البلديات، من خلال السماح بإشراك المواطن في اتخاذ القرارات من خلال تمكينه من حور الجمعيات العامة للمجالس البلدية، وتفعيل أدوار لجان الأحياء كممثلين داخل هذه الجمعيات لنقل انشغالات المواطنين، كما سمح هذا القانون للجماعات المحلية والبلديات بإنشاء مؤسسات اقتصادية تسمح بتوفير موارد مستدامة للبلديات، تمكنها من المشاركة في لعب دور في دفع عجلة التنمية في الجزائر.[3]

[1]– سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص 66.

[2]– طالبي يمينة، المرجع السابق، ص 70.

[3]– فقير سامية، لعروم محمد أمين، المرجع السابق، ص 09.

ثانيا: الإصلاحات الخاصة بالولاية:

كما سبقنا الإشارة إليه فإنّ هذه الفترة تميّزت بتبني إصلاحات شاملة مست أغلب المجالات والقطاعات المختلفة،[1] ففيما يخص الولاية فقد صدر القانون الثاني المنظم لها وهو القانون 90-09، والذي صدر في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرّس التعددية السياسية بموجب المادة 40 منه،[2] ممّا فرض على المشرع ضرورة إلغاء الأمر 69-38 المتعلق بالولاية وإصدار قانون جديد للولاية بالشكل الذي يتماشى مع المبادئ المكرسة في هذا الدستور، والتأقلم مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية القائمة.[3]

بالتالي نجد أنّ صدور القانون 90-09 كان أمر لابد منه بحيث ارتكز على تأسيس الرأسمالية، التعددية الحزبية واللامركزية وما يلاحظ على القانون 90-09 أنّه أعطى للمجلس الشعبي الولائي صلاحيات واسعة في مجال التنمية، الفلاحة، الري، الهياكل الاقتصادية الأساسية، التجهيزات التربوية، النشاطات الاجتماعية والسكن.[4]

فمن خلال دستور 1989 نجد أنّ التركيبة السياسية للمجالس الشعبية الولائية اختلفت عن المرحلة السابقة ودخلت البلاد نوعيًا في مرحلة جديدة،[5] حيث نوّه دستور 1989 في المادة 14 منه أنّ الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية وذات المادة أبرزت أنّ المجلس المنتخب هو الاطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.[6]

وكنتيجة للظروف والعوامل العديدة التي أثرّت في نظام الهيئات والمؤسسات الولائية وبصورة خاصة تلك التي يشهدها المجلس الولائي وعملية الانسداد، جاء إصلاح جديد يتماشى مع المستجدات والظروف السياسية والاقتصادية وذلك ما يجسد في قانون الولاية 12-07، والذي

---

[1]- سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص 55.

[2]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 123.

[3]- بلغالم بلال، المرجع السابق، ص 03.

[4]- سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص 61.

[5]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 123.

[6]- انظر المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18، يتعلق بنشر تعديل الدستور، المرجع السابق.

يهدف لبناء نظام لامركزي وترشيد القرار على المستوى المحلي وتمكين الولاية من القيام بدورها في مجال التنمية على أكمل وجه.[1]

بالتالي فإنّ قانون الولاية 12-07 ولد من رحم الإصلاحات التي انطلقت فيها الدولة، وجاء استكمالاً لقانون البلدية الذي سبقه في موازاة شكلية بين كافة قوانين الجماعات المحلية، إذ يلي صدوره دومًا بعد قانون البلدية، ومن خلال التعرض لبيان الأسباب، ومبررات إصلاح هذا القانون نستشف رغبة المشرع، التي تمثلت في مجملها سد الثغرات القانونية ومعالجة الاختلالات التي ظهرت مع التطبيق. [2]

المبحث الثاني

مواطن إصلاح الجماعات الإقليمية كشرط لتحقيق التنمية المحلية

تحظى عملية التنمية المحلية باهتمام خاص في جميع الدول لما لها من فوائد تعود على المجتمع خاصةً وعلى الدولة عامةً كونها السبيل للوصول الى تنمية وطنية شاملة، ولا يتم إدراكها إلاً في ظل إصلاحات جوهرية، وهذا ما سعت إليه الجزائر من خلال فرض جملة من الإصلاحات في منظومة الجماعات الإقليمية ، وذلك رغبةً منها في تطوير منظومة الجماعات الإقليمية كونها النواة الرئيسية في تحقيق التنمية المحلية، بالتالي فإنّ موضوع إصلاح الجماعات الإقليمية الجزائرية يكتسي أهمية بالغة بهدف تكييفها مع متطلبات محيطها، هذا ما دفعنا في هذا المبحث التطرق الى بيان مواطن إصلاح نظام الجماعات الإقليمية، بدءً من الإصلاحات السياسية والإدارية **(المطلب الأول)**، وصولاً الى الإصلاحات الاقتصادية والمالية للجماعات الإقليمية **(المطلب الثاني)**.

[1]– عطوات عبد الحاكم، المرجع السابق، ص 56.

[2]– فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 58.

المطلب الأول

الإصلاحات السياسية والإدارية للجماعات الإقليمية نحو تفعيل التنمية المحلية

تحتل مسألة إصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر المراتب الأولى من حيث درجة الاهتمام، وذلك يرجع الى الدور الذي تلعبه الجماعات الإقليمية في دفع عجلة التنمية المحلية وتحقيق التنمية المستدامة، ممّا دفع الدولة نحو تبني مجموعة من الإصلاحات التي تهدف الى تحسين وتطوير نظام الجماعات الإقليمية وجعلها أكثر فعالية في تلبية احتياجات المواطنين، ومن بين هذه الإصلاحات التي أدخلت في نظام الجماعات ٱلإقليمية لتسهل عليها الوصول الى الأهداف المرجوة تحقيقها، نجد تلك المتعلقة بالمنظومة السياسية **(الفرع الأول)** والإدارية **(الفرع الثاني)** للجماعات الإقليمية، والتي سوف نحاول إبرازها من خلال هذا المطلب.

الفرع الأول: إصلاح المنظومة السياسية للجماعات الإقليمية

كان للجانب السياسي دور فعّال في إصلاح نظام الجماعات الإقليمية، بالتالي سعى المشرع الى تكريس مجموعة من الإصلاحات السياسية التي تدخل في إطار مشروع إصلاح منظومة الجماعات الإقليمية، والتي تتجلى أساسًا في إصلاح قانون الانتخابات **(أولاً)**، وتكريس مبادئ الحكم الراشد **(ثانيًا)** لإعادة تسيير الشؤون المحلية.

أولا: إصلاح قانون الانتخابات:

بما أنّ الانتخاب هو الوسيلة الأساسية للمشاركة في العمل السياسي، بحيث تعتبره أغلب التشريعات الوسيلة الديمقراطية للمشاركة الشعبية في ممارسة الديمقراطية الإدارية في المجتمع،[1] فقد انصبت التعددية الحزبية على النظام الانتخابي الذي يعد المفتاح الأساسي لتكوين البلدية وتشكيل أعضائها،[2] لكن شهد النظام الانتخابي مجموعة من الاختلالات والصراعات ولا استقرار

[1]– حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2012، ص 56.

[2]– المرجع نفسه، ص 57.

على مستوى الهيئات المحلية خاصةً التأثير السلبي على التنمية المحلية وركودها،[1] ولتدارك ذلك جاء إصلاح قانون الانتخابات في اطار إصلاح الجماعات المحلية وإرساء دولة الحق والقانون، وذلك بتفعيل مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية لتحقيق الديمقراطية، وكذا تعزيز مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة.[2]

1. تعزيز المشاركة السياسية للأفراد:

إذا كانت الأحزاب السياسية هي الأدوات الفعّالة لإيجاد النظام في الحياة الاجتماعية وأداة للمساهمة في الحياة السياسية، وهي القادرة على إحداث تغييرات نوعية في المجال الاقتصادي والاجتماعي، فإنّ الانتخاب هو الوسيلة الأساسية للمشاركة في العمل السياسي،[3] والذي يجسده الأفراد كوسيلة ضغط على السياسة الحكومية، وكرد فعل على الضغوطات التي تمارسها عليهم، بالتالي فإنّ مكانة المواطن في المجتمع السياسي تتضح عن طريق المشاركة السياسية التي يمارسها عن قناعة منه،[4] لذا تعتبر الانتخابات المدخل الأساسي والمهم في عملية الإصلاح والتغيير وتطبيق اللامركزية وتجسيد الشرعية في عمل الهيئات الإدارية والمؤسسات السياسية، كما أنّها تمثل ببعدها الديمقراطي والسياسي والتنموي الآلية المناسبة في تعزيز المشاركة والمساءلة والشفافية.[5]

---

[1]– حمادو سليمة، المرجع السابق، ص 59.

[2]– يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 14.

[3]– حمادو سليمة، المرجع السابق، ص 56.

[4]– زرقاوي رتيبة، إصلاح وتطوير منظومة الجماعات المحلية في الجزائر وأثره في التنمية: واقع وآفاق (1990–2015)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص رسم السياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، 2015، ص 109.

[5]– بن علي زهير، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية –دراسة مقارنة–، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ص 172.

فمن خلال مشاركة الأفراد المحليين في العملية الانتخابية هو بدوره مشاركتهم في تحقيق التنمية المحلية، وذلك من خلال مناقشة السلطات المحلية وإبراز الرأي في القضايا المثارة في المجتمع.[1]

فإصلاح قانون الانتخابات ساهم في تفعيل المشاركة السياسية للأفراد وذلك من خلال وضع أطر وقواعد المشاركة في العملية الانتخابية وذلك من الناحية المادية.[2]

2. توسيع حظوظ مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة:

باتت مسألة المشاركة السياسية للمرأة من المواضيع المهمة وطنيًا ودوليًا، لتعلقها وارتباطها بحقوق الإنسان وبترسيخ قيم الديمقراطية ومقتضيات الحكم الراشد،[3] فهذه المشاركة تعتبر مؤشرًا للحداثة والتنمية، لذا لجأت الدولة الجزائرية الى اتخاذ تدابير إصلاحية تبتغي من خلالها تحسين حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، وجاءت هذه الإصلاحات تنفيذًا للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والملزمة للدول على اتخاذ ما يجب من أجل التمكين السياسي للمرأة، والتي صادقت عليها الجزائر،[4] وذلك من خلال تطبيق نص المادة 07 منها،[5] وترجمت ذلك في التعديل الدستوري لسنة 2008 في المادة 31 مكرر منه على ترقية الحقوق السياسية للمرأة الجزائرية،[6] بحيث نصت على ما يلي: " تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة "،[7] ثم جاءت الإصلاحات الأخيرة لتعزيز مكانة

---

[1]– زرقاوي رتيبة، المرجع سابق، ص 110.

[2]– يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 16.

[3]– فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 84.

[4]– المرجع نفسه، ص 85.

[5]– اتفاقية دولية تتعلق بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، مؤرخة في 08 كانون الأول 1979، انضمت إليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96–51، مؤرخ في 22 يناير 1996، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 06، صادر في 24 يناير 1996.

[6]– بلغالم بلال، المرجع السابق، ص 24.

[7]– قانون رقم 08–19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008.

المرأة في المجتمع خاصةً في الحياة السياسية،[1] في إطار القانون العضوي رقم 12-03 الذي يحدد كيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، والذي نص في مادته الأولى على ما يلي: " تطبيقًا لأحكام المادة31 مكرر من الدستور، يحدد هذا القانون العضوي كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة"،[2] ويعد هذا القانون قفزة نوعية في تاريخ مشاركة المرأة في الحياة السياسية.[3]

عمل المشرع الجزائري على تشجيع كل مبادرة تهدف الى زيادة وتوسيع مشاركة المرأة في المجالس المحلية،[4] بحيث أكدّ من خلال المادة الثانية من القانون العضوي 12-03 السالف الذكر، على نسبة مشاركة المرأة في كل قائمة ترشيحات، ففيما يخص انتخابات المجالس الشعبية الولائية تكون نسبة 30% عندما يكون عدد المقاعد 35 و43 و47 مقعدًا، أما انتخابات المجالس الشعبية البلدية فتكون نسبة 30% بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر وبالبلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف نسمة.[5]

كذلك جاء التعديل الدستوري لسنة 2016، في الفقرة الثانية من المادة 36 منه على ترقية المرأة، بحيث نصت المادة على ما يلي: " تشجع الدولة ترقية المرأة في مناصب المسؤولية في الهيئات والإدارات العمومية وعلى مستوى المؤسسات ".[6]

---

[1]- عميره محمد أيوب، واقع التنمية المحلية في ظل الإصلاحات السياسية والاقتصادية في الجزائر 2000-2015 -دراسة حالة بلدية تقرت ولاية ورقلة-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2016، ص 27.

[2]- قانون عضوي رقم 12-03، مؤرخ في 12 يناير 2012، يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر عدد 46، صادر في 14 يناير 2012.

[3]- شرف كنزة، طاهري وردة، التحولات السياسية والإقليمية و أثرها على الإصلاح السياسي في الجزائر(2012-2016)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص دراسات مغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. مولاي الطاهر، سعيدة، 2017، ص 89.

[4]- يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 15.

[5]- انظر المادة 2 من قانون عضوي رقم 12-03، المرجع سابق.

[6]- قانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 14، صادر في 7 مارس 2016.

3. تعزيز روح الديمقراطية التشاركية:

إنّ إصلاح النظام الانتخابي هو حجر الأساس في بنيان النظام الديمقراطي،[1] وذلك راجع للارتباط الوثيق بين الانتخاب والديمقراطية، فقد أصبح الانتخاب يمثل الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة بواسطة الإرادة الشعبية، ويعد الأداة التي تسمح بإسهام الشعب في صنع القرار السياسي بصورة تتلاءم مع مقتضيات العصر،[2] فقوانين الجماعات المحلية تقتضي باعتبار المجالس المحلية أداة لتجسيد الديمقراطية المحلية ومكانًا لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم فأساس الديمقراطية هو مشاركة المواطنين في تسير شؤونهم،[3] وذلك من خلال مشاركتهم في أعمال المجالس المحلية بصفة مباشرة من خلال العضوية في اللجان التي تشكلها المجالس أو بصفة غير مباشرة استنادًا الى علنية الجلسات وعمومية قرارات المجالس المحلية وحضور المداولات.[4]

تكون الديمقراطية الحقيقية مبنية على مفهوم المشاركة في إدارة الدولة والمعتمدة على تمثيل لكافة فئات المجتمع وتعتمد أساس المحاسبة لأي حكومة، وهذا من خلال إسهام الأحزاب السياسية في بلورة النقاشات التي تدور داخل المجموعة الوطنية وهذا باحترام الرأي ومراعاة المصلحة العامة، وهذا لا يتحقق إلاّ بإضفاء الرقابة الشعبية التي تتولاها المجالس المنتخبة بشكل حر ونزيه وتحقيق مكاسب المواطنين مع تفعيل احترام سيادة القانون، واحترام المعايير الدولية والمحلية لحقوق الإنسان وخصائصها المبنية على المساواة وعدم التمييز وعدم قابلية هذه الحقوق للتجزئة.[5]

---

[1]– حميداني سليم، عباسي سهام، " **إصلاح القانون الانتخابي كآلية لتحسين أداء الإدارات المحلية " المجالس الشعبية البلدية في الجزائر نموذجًا"**، مداخلة ألقيت بمناسبة المؤتمر العالمي السابع المشترك، حول مستجدات العلوم الإدارية والاقتصادية ودورها في تحسين أداء المؤسسات، المركز الجامعي بريكة، جامعة 8 ماي 1945، الجزائر، يومي 3-5 جويلية 2018، ص 277.

[2]– حمادو سليمة، المرجع السابق، ص 56.

[3]– زرقاوي رتيبة، المرجع السابق، ص 109.

[4]– ساحلي طاهرة، سليمان نعيمة، إصلاح الإدارة المحلية ودوره في تحقيق التنمية المستدامة –دراسة حالة لبلدية أدرار 2000-2018، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، 2019، ص 38.

[5]– زرقاوي رتيبة، المرجع السابق، ص 109.

ثانيا: تكريس الحكم الرشيد لإصلاح نظام الجماعات الإقليمية:

إنّ ظهور مصطلح الحكم الرشيد كان له بالغ الأثر في تغيير نمط توزيع الوظائف بين السلطة المركزية والإدارة المحلية على نحو يستجيب أكثر لمقتضيات الحكم الرشيد، ويُمكّن المواطن من المشاركة في صنع القرار المحلي وتسيير الشؤون المحلية، وهذا انطلاقًا من زاوية أنّ معايير الحكم الرشيد لها علاقة بشكل وآليات تسيير الجماعات المحلية.[1]

1. تعريف الحكم الرشيد كآلية لتحقيق التنمية المحلية:

يرتبط مفهوم الحكم الرشيد مباشرةً بمفهوم التنمية المحلية،[2] فليس هناك مسألة تتعلق بالعملية التنموية بشكل عام معزولة عن فكرة الحكم الرشيد.[3]

عُرف الحكم الرشيد من قبل عدّة فقهاء ومنظمات دولية،[4] ونقتصر على ذكر التعريف الذي اقترحه برنامج الأمم المتحدة بمناسبة المؤتمر العالمي حول الحكم الرشيد والتنمية المستدامة لسنة 1997، بحيث جاء التعريف كما يلي: "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية بغرض تسيير شؤون دولة، فهي تشمل آليات التطور والمؤسسات على نحو يمكن للمواطنين ومختلف التجمعات من التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية والقيام بالتزاماتهم."[5]

يبرز هذا التعريف الأبعاد المختلفة للحكم الرشيد، والمتمثلة في البعد السياسي الذي يتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها وممارستها لأعمالها في ظل حكم القانون واحترام مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، وكذلك نجد البعد الاجتماعي الذي يتعلق بطبيعة وبنية المجتمع المدني وحيويته واستقلاله عن الدولة وممارسته هو الآخر للدور المنوط به في الحركة التنموية

[1]– بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 158.

[2]– سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص 277.

[3]– بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 162.

[4]– سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص 276.

[5]– بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 162.

الشاملة، اضافة الى البعد الفني المتعلق بعمل الإدارة وكفاءاتها وفاعليتها وفنيات إصدار القرار المناسب.[1]

وقد جاء في تقرير الأمم المتحدة حول الحكم الرشيد تدعيم لفكرة تولي الجماعات المحلية مسؤولية تنمية أقاليمها بدعم اللامركزية والحكم المحلي، وقدّم هذا التقرير الحكم المحلي الرشيد الذي من شأنه إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر وهذا الإصلاح الذي يجعلها قادرة على تحمل مسؤولية التنمية المحلية الملقاة على عاتقها.[2]

2. ارتباط مبادئ الحكم الرشيد بإصلاح الجماعات الإقليمية:

يتميز الحكم الرشيد بمؤشرات ومعايير تختلف حسب المنظمات والمناطق، فيمكن ذكر تلك التي حصرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (PNUD) والمتمثلة في المشاركة، سيادة وحكم القانون، الشفافية، حسن الاستجابة، التوجيه نحو بناء توافق الآراء، الانصاف وتكافؤ الفرص، الفعالية والكفاءة، المساءلة والمحاسبة والرؤية الاستراتيجية،[3] إنّ تطبيق لهذه المبادئ لهو عامل أساسي يساعد في تغيير نظرة الدولة للتنمية المحلية، وأن هذه المبادئ تؤكد أنّ الدولة أصبحت في مسار حتمي عن التنازل وتفويض جزء من صلاحياتها خاصةً المتعلقة بتنمية الأقاليم المحلية لهذه الأقاليم نفسها بحكم معرفتها بقدراتها وحاجاتها، بالتالي الوصول الى تحقيق الفعالية وتجسيد المشاريع التنموية على المستوى المحلي.[4]

ازدادت أهمية المجالس المنتخبة حين برز على الصعيد الدولي فكرة الحكم الرشيد وما تستوجبه من آليات، مما دفع العديد من الدول لتتسارع الى تعديل تشريع الإدارة المحلية تكريسًا لمقتضيات الحكم الرشيد سواء على صعيد شكل المجلس المنتخب أو على صعيد ملائمة

[1]– بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 163.

[2]– سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص 277.

[3]– بودلال علي، المرجع السابق، ص 83.

[4]– سلاوي يوسف، المرجع السابق، ص 276.

الاختصاصات المنوطة به، كما أحدثت فكرة الحكم الرشيد ثورة في مجال نظرية الإدارة المحلية بمختلف محتوياتها وأبعادها من أجل مواكبة التشريع الوطني لمقتضيات التحولات الدولية.[1]

الفرع الثاني: إصلاح المنظومة الإدارية للجماعات الإقليمية

إزاء الوضعية الصعبة التي تشهدها الإدارة المحلية، وخاصةً فيما يخص الضعف في التسيير المحلي على مستوى كل من البلدية والولاية وما انجر عنه من ضعف في تقديم الخدمات، تبنت الدولة إصلاحات في النظام الإداري للجماعات الإقليمية لتحسين هذه الوضعية، وهذه الإصلاحات أفرزت قانون البلدية 11-10 **(أولا)** قانون الولاية 12-07 **(ثانيا)** بهدف إعادة هيكلة الإدارة المحلية وجعلها تواكب التطورات.

أولا: تنظيم البلدية في ظل إصلاحات قانون 11-10:

البلدية هي الخلية الأساسية في تنظيم الدولة، لأنها قريبة جدًا من المواطنين في حياتهم الاجتماعية وفي أعمالهم إذ هي القاعدة النموذجية للهيكل الإداري في الجزائر، والتي تعتبر نقطة الانطلاق في التنمية الاقتصادية وإصلاح النظام الإداري،[2] ومن خلال ذلك جاء قانون البلدية 11-10 بجملة من الإصلاحات التي تحدد تنظيم البلدية،[3] وذلك من خلال تحديد البلدية، واسمها، ومركزها، والإطار الإقليمي لها، والهيئات المكونة لها.[4]

من خلال استقراء أحكام المادة 15 من قانون البلدية 11-10، نجد أنّ البلدية تتوفر على ثلاث هيئات تمارس أعمال البلدية وهي: هيئة مداولة ممثلة من المجلس الشعبي البلدي، وهيئة

[1]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 173.

[2]- محمدي صبيحة، تسيير الموارد المالة المحلية في الجزائر -واقع وآفاق-، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في علوم التسيير، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2013، ص 24.

[3]- يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص20.

[4]- زرقاوي رتيبة، المرجع السابق، ص 72.

تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.[1]

1. الإصلاحات الجديدة لهيئة المجلس الشعبي البلدي:

المجلس الشعبي البلدي هو جهاز للمداولة ويعتبر الجهاز الأساسي للبلدية،[2] فهو الاطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته.[3]

لذا سنبرز فيما يلي إصلاحات هذه الهيئة في ظل القانون 11-10 الجديد.

أ. الجديد في قانون 11-10 بخصوص تشكيلة المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر لمدّة خمس سنوات، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية، فبعد صدور القانون العضوي للانتخابات جاء بإصلاحات فيما يتعلق بعدد الأعضاء، بالتالي نقف عند معالم هذا الإصلاح الجديد:[4]

حسب المادة 80 من القانون العضوي للانتخابات 16-10، فإنّ عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية تتغير حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير،[5] فمن خلال استقراء أحكام هذا النص يبدو واضحًا أنّ المشرع عمل على زيادة وتكثيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي ورفع من حصة كل مجلس مراعيًا في ذلك التعداد السكاني لكل بلدية، وهذا العدد الجديد يفتح فرص أكثر لسكان البلدية للالتحاق بالمجلس، وأنّه

---

[1]- انظر المادة 15 من قانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[2]- لباد ناصر، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، د.س.ن، ص 98.

[3]- يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 21.

[4]- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 170.

[5]- قانون عضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50، صادر في 28 غشت 2016.

يتناسب ومبدأ المشاركة في تسيير الشؤون المحلية وصنع القرار البلدي كما يدعم من جهة أخرى نظام التعددية الحزبية، ويمكّن المجلس من تشكيل لجانه الدائمة.[1]

ب. الجديد في قانون 11-10 بخصوص لجان المجلس الشعبي البلدي:

جاء قانون البلدية الجديد أكثر ضبطًا وتنظيمًا للجان المجلس الشعبي البلدي،[2] بحيث أجاز قانون 11-10 للمجلس الشعبي البلدي تشكيل من بين أعضائه لجانًا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، مع تحديد عدد اللجان الدائمة مقارنةً مع نسبة سكان البلديات،[3] أما فيما يخص اللجان الخاصة فقد أجاز أيضا هذا القانون للمجلس الشعبي البلدي\ئ بتشكيل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدّد، وتقدم هذه الأخيرة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي.[4]

أما فيما يتعلق بتحديث هذه اللجان الخاصة والدائمة يكون باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي،[5] وهذه المداولة هي التي تحدد موضوع والآجال الممنوحة للجنة الخاصة لاستكمال مهمتها.[6]

كما نجد أنّ المادة 35 أكدّت على ضرورة تمثيل نسبي يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي في تشكيلة كل من اللجان الدائمة واللجان الخاصة،[7] وذلك بهدف المحافظة على استقرار المجلس البلدي من جهة وتعميم مبدأ المشاركة من جهة أخرى، والتداول على مستوى هياكل المجلس البلدي، وهذا ما يتماشى وديمقراطية الإدارة البلدية.[8]

---

[1]- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 173.

[2]- المرجع نفسه، ص 193.

[3]- انظر المادة 31 من قانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[4]- انظر المادة 33 من قانون رقم 11-10، المرجع نفسه.

[5]- انظر المادتين 32 و33 من قانون رقم 11-10، المرجع نفسه.

[6]- انظر المادة 34 من قانون رقم 11-10، المرجع نفسه.

[7]- انظر المادة 35 من قانون 11-10 المرجع نفسه.

[8]- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 195.

ج. الجديد في قانون 11-10 بخصوص دورات المجلس الشعبي البلدي:

من خلال استقراء أحكام المادة 16 من قانون البلدية 11-10، نجد أنّ المجلس الشعبي البلدي يجتمع في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدّة كل دورة خمسة أيام،[1] فبالمقارنة مع قانون البلدية لسنة 1990 نجد أنّ المشرع أدخل إصلاحات في نظام هذه الدورات العادية والمتمثلة فيما يلي:

- كثف المشرع في القانون الجديد من عدد الدورات ورفعها من دورة كل ثلاثة أشهر الى دورة كل شهرين، والهدف من ذلك يتمثل في تمكين المجلس من المسارعة في معالجة القضايا المعروضة عليه والاهتمام أكثر بالشأن المحلي وهو ما يعود بالفائدة على المواطنين.
- حدّد المشرع في القانون الجديد مدّة كل دورة وهي خمسة أيام.[2]
- جاء المشرع بجديد بخصوص الدورات في حالة الظرف الاستثنائي مرتبط بخطر وشيك أو كارثة كبرى، ففي هذه الحالة يجتمع المجلس الشعبي لبلدي بقوة القانون ويخطر الوالي بذلك فورًا.[3]
- كما أضاف المشرع حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول الى مقر البلدية بالتالي يتعذر اجراء المداولات، ففي هذه الحالة يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية كما يمكن أن يجتمع في مكان خارج إقليم البلدية شريطة تعيينه من طرف الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.[4]

أما الدورات غير العادية فالمشرع لم يدخل عليها تعديلات بحيث نجد أحكامها في المادة 17 من قانون 11-10 هي نفسها في المادة 15 من قانون البلدية 90-08، والتي نصتا على أنّ

[1]- انظر المادة 16 من قانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[2]- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 185.

[3]- انظر المادة 18 من قانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[4]- انظر المادة 19 من قانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية بعد طلب من رئيس المجلس أو من ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي.[1]

2. الإصلاحات الجديدة لهيئة رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يشكل الرئيس الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي، ويتولى دورًا بارزًا وظاهرًا حسب نصوص القانون[2]، وحسب نص المادة 65 من قانون البلدية 11-10 فإنّه يعلن رئيسًا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسًا المترشح أو المترشحة الأصغر سنًا.[3]

وما نستنتجه كإصلاح مقارنةً بقانون 1990 هو أنّ القانون الجديد جاء أكثر دقة بذكر عبارة متصدر القائمة بينما لم يورد قانون 1990 هذه العبارة واكتفى بذكر يختار من بين القائمة الفائزة بأغلبية الأصوات.[4]

3. تعزيز مكانة الأمين العام للبلدية:

أهم ما جاء في قانون البلدية 11-10 في مجال تنظيم الإدارة هو تعزيز مكانة الأمين العام ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية باعتباره هيئة من هيئات البلدية،[5] ونصت عليه في المادة 15 منه،[6] كما حدّدت المادة 129 المهام التي يتولاها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.[7]

---

[1]- انظر المادة 17 من القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، المرجع السابق، والمادة 15 من القانون رقم 90-08 يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[2]- داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2012، ص 142.

[3]- انظر المادة 65 من القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[4]- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 206.

[5]- يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 25.

[6]- انظر المادة 15 من القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[7]- انظر المادة 129 من القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

ثانيا: تنظيم الولاية في ظل إصلاحات قانون 12-07:

الولاية هي الوسيط المباشر بين المواطنين ومصالح الإدارة المحلية الأخرى،[1] فهي تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين،[2] وبغية تحقيق ذلك على أكمل وجه جاء قانون الولاية 12-07 بجملة من الإصلاحات أبرزها تحديد الهيئات المكونة للولاية.

من خلال استقراء أحكام المادة الثانية من قانون الولاية 12-07 نجد أنّ الولاية تتوفر على هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي.[3]

1. الإصلاحات الجديدة لهيئة المجلس الشعبي الولائي:

يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة أساسية وحتمية في تشكيل جهاز تسيير وإدارة الولاية باعتبارها جماعة وهيئة إدارية لامركزية إقليمية،[4] وهو الذي يشرف على إدارة شؤون الولاية باعتباره هيئة مداولة،[5] ويتم انتخابه عن طريق الاقتراع العام،[6] وستنصب دراستنا لهذه الهيئة على جل الإصلاحات التي جاء بها قانون الولاية 12-07.

أ. الجديد في قانون 12-07 بخصوص تشكيلة المجلس الشعبي الولائي:

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من عدد محدّد من الأعضاء الذين يتم انتخابهم من طرف سكان الولاية خلال ممارستهم لحقهم السياسي وسلطتهم في اختيار الأشخاص الذين يسندون لهم مهمة تسيير شؤونهم نيابةً عنهم،[7] فحسب نص المادة 82 من قانون الانتخابات فإنّ أعضاء

[1]- محمدي صبيحة، المرجع السابق، ص 31.

[2]- زرقاوي رتيبة، المرجع السابق، ص 87.

[3]- انظر المادة 2 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

[4]- عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 169.

[5]- عوابدي عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 196.

[6]- انظر المادة 12 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

[7]- بوتشيشة زين الدين، المجلس الشعبي الولائي في القانون الجزائري، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، 2017، ص 19.

المجالس الشعبية الولائية تتغير حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير.[1]

ب. الجديد في قانون 12-07 بخصوص لجان المجلس الشعبي الولائي:

حسب قانون الولاية 12-07 فإنّ لجان المجلس الشعبي الولائي سواء اللجان الدائمة أو الخاصة فإنّها تتشكل عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بناءً على اقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه.[2]

ففيما يخص اللجان الدائمة فإنّ قانون الولاية الجديد جاء أكثر ضبطًا وتنظيمًا لها،[3] وذلك حسب ما ورد في المادة 33 منه التي حدّدت المجالات التي يمكن أن يشكل فيها المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانًا دائمة لمتابعة هذه المسائل، ومن بينها نذكر التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.[4]

يبدو واضحًا الفرق في عدد اللجان بين قانون الولاية لسنة 1990 والقانون الجديد لسنة 2012، فهذا الأخير عمد الى أسلوب رفع عدد اللجان الدائمة والتفصيل من حيث موضوع اختصاصها، والسبب هو تحكم اللجان في مجال معين أو مجالات محدّدة بما يؤدي في النهاية لرفع مستوى أدائها.[5]

الى جانب اللجان الدائمة، نصت المادة 35 من قانون الولاية 12-07 على امكانية انشاء لجنة تحقيق وذلك يكون بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث أعضائه الممارسين، وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، ويتم تحديد موضوع لجنة التحقيق والآجال الممنوحة لها لإتمام مهمتها إثر مداولة، ويتولى بذلك رئيس المجلس الشعبي الولائي إخطار كل من الوالي والوزير المكلف بالداخلية، كما أضافت ذات المادة أنّ لجنة التحقيق بغرض

[1]- انظر المادة 82 من القانون العضوي رقم 16-10 يتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق.

[2]- انظر المادة 34 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

[3]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 214.

[4]- انظر المادة 33 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

[5]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 215.

إتمام مهامها تساعدها سلطات محلية، وعند إنهاء أعمالها تقدم اللجنة تحقيقها للمجلس الشعبي الولائي.[1]

ج. الجديد في قانون 12-07 بخصوص دورات المجلس الشعبي الولائي:

جاء قانون الولاية الجديد بإصلاحات فيما يتعلق بدورات المجلس الشعبي الولائي، وذلك من خلال نص المادة 15 منه، التي أجازت للمجلس الشعبي الولائي الاجتماع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي، وتختتم هذه الدورة غير العادية باستنفاذ جدول أعمالها، كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي الاجتماع بقوة القانون في حالة الكارثة الطبيعية أو التكنولوجية[2]، وهذا من باب مسايرة الوضع ومتابعة المنتخبين للمستجدات والتدخل في الوقت المناسب لإشعار سكان المنطقة أنّ المجلس الولائي يتابع التطورات ويتداول لإصدار قرارات لمواجهة الوضع، كما جاء هذا القانون بأحكام جديدة بخصوص مكان انعقاد المجلس،[3] وذلك من خلال المادة 22 منه التي نصت صراحةً على أنّ مداولات المجلس الشعبي الولائي وأشغال اللجان تجرى في المقرات المخصصة للمجلس،[4] كما أضافت المادة 23 على امكانية عقد مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية وذلك بعد التشاور مع الوالي في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول الى مقر المجلس الشعبي الولائي.[5]

2. تعزيز منصب الوالي:

يعين الوالي من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي،[6] ويعتبر حسب قانون الولاية 12-07 هيئة من هيئات تسيير الولاية الى جانب المجلس الشعبي الولائي،[7] ويتمتع الوالي

---

[1]- انظر المادة 35 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

[2]- انظر المادة 15 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

[3]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 223.

[4]- انظر المادة 22 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

[5]- انظر المادة 23 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

[6]- انظر المادة 92 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق.

[7]- انظر المادة 2 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

بازدواجية في الاختصاص، حيث يحوز سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلاً للدولة[1].

المطلب الثاني

الإصلاحات الاقتصادية للجماعات الإقليمية نحو تفعيل التنمية المحلية

يرتبط تحقيق التنمية المحلية بشكل كبير بمدى تطور الجانب الاقتصادي للجماعات الإقليمية باعتباره القلب النابض لكل تنمية وارتباطه الوثيق بالجانب المالي للجماعات الإقليمية، فنظرًا للوضعية الراهنة لمالية الجماعات الإقليمية التي تتميز بنقص في مواردها المالية وسوء تنظيمها وتوزيعها، ممّا يعني أنّها تعاني من مشاكل مالية صعبة تمنعها من القيام بمهامها بصورة لائقة، دفع الى التفكير في القيام بعملية الإصلاح على الجانب المالي للجماعات الإقليمية **(الفرع الأول)**، وكذا وضع إصلاحات في الجانب الاقتصادي **(الفرع الثاني)** كون هذا الأخير تخصص له مبالغ مالية ضخمة لتحقيق مشاريع تنموية.

الفرع الأول: إصلاح المنظومة المالية للجماعات الإقليمية

لأجل معالجة الوضعية المزمنة لمالية الجماعات الإقليمية وتحديثها نحو تحقيق التنمية المحلية، قامت الدولة بإصلاحات مالية على منظومة الجماعات الإقليمية بدايةً من إصلاح جبايتها المحلية **(أولا)** وأملاكها **(ثانيا)** والمعاهدات البلدية للتنمية **(ثالثا)** وتجديد الاقتراض المصرفي **(رابعا)** وأخيرًا إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية **(خامسا)**، وكل هذا سنتطرق إليه في هذا الفرع.

أولا: إصلاح جباية الجماعات الإقليمية:

تشمل الجباية المحلية على الضرائب والرسوم التي تحصل لفائدة البلديات والولايات والصناديق المشتركة للجماعات المحلية، فهي تعتبر من أهم مصادر التمويل للجماعات المحلية،

[1]– زرقاوي رتيبة، المرجع السابق، ص 66.

حيث تلعب دور فعّال في تنمية وتسيير شؤون الجماعات المحلية، لذلك لا بد من الاهتمام بها.[1]

نتيجةً للواقع الذي تعاني منه الجماعات المحلية والناتج أساسًا عن الاختلالات التي تمس جهاز تمويل التنمية المحلية خصوصًا في ميدان الجباية المحلية، فقد حاولت الدولة تدارك هذه الوضعية حيث بادرت بجملة من الإجراءات تهدف الى إصلاح النظام الجبائي المحلي، وتمثلت الخطوة الأولى في الإصلاح الجبائي للسنوات 1979-1991 ثم الإصلاح الجبائي لسنة 1992، ثم تبعتها إصلاحات أخرى خلال السنوات المتعاقبة، وتمثلت أهم الإصلاحات فيما يلي:

- تأسيس الرسم النوعي على البنزين العادي والممتاز والغاز أويل والبترول والزيوت وكذا المواد الصيدلانية وذلك ضمن قانون المالية لسنة 1979.
- تأسيس رسم التطهير المضمن في قانون المالية لسنة 1981.
- تأسيس الضريبة الوحيدة على النقل الخاص (50% من عائداتها تعود للجماعات المحلية) بموجب قانون المالية لسنة 1984.
- تخصيص كل عائدات الدفع الجزافي للجماعات المحلية بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1985.
- تأسيس الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على أرباح الشركات والضريبة على الدخل الإجمالي بموجب قانون المالية لسنة 1991.
- تأسيس الضريبة على الأملاك بموجب قانون المالية لسنة 1993.
- تأسيس الرسم على النشاط المهني ضمن قانون المالية لسنة 1996.
- تأسيس رسم الإقامة بموجب قانون المالية لسنة 1998.
- تأسيس الرسم على الصفائح المهنية والإعلانات ضمن قانون المالية لسنة 2000.
- تأسيس رسم التطهير ضمن قانون المالية لسنة 2002.
- إلغاء ضريبة الدفع الجزافي بموجب قانون المالية لسنة 2006.
- تأسيس الرسم الوحيد الجزافي بموجب قانون المالية لسنة 2009. [2]

[1]- خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 101.

[2]- المرجع نفسه، ص 161.

ثانيا: إصلاح مداخيل أملاك الجماعات الإقليمية:

إنّ أملاك الجماعات المحلية تعتبر ركيزة أساسية للتنمية المحلية في مختلف المجالات[1]، لكن مداخيل هذه الأملاك تعتبر ضعيفة في معظم الهيئات المحلية في الدول النامية ممّا يستوجب إصلاحها وتثمينها[2]، وإعادة الاعتبار لها وذلك بالتحكم في تسييرها، فالجماعات المحلية تتوفر على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة يمثل استعمالها من طرف الآخرين لأغراض خاصة مصدرًا ماليًا معتبرًا يجب تنميته والرفع من مردوده[3].

ثالثا: المعاهدات البلدية لتحقيق التنمية:

المعاهدات البلدية تتضمن إنجاز مشاريع تتجاوز إطار البلدية الواحدة وتحمل منفعة لعدّة بلديات متجاورة كإنجاز مدرسة أو مصحة، ودور هذه المعاهدات هو تقسيم الأعباء بين البلديات وبالمقابل تحقيق التنمية وترقية الحياة الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين.[4]

ولهذه المعاهدات البلدية أهداف تتمثل في:

- تطوير الاستثمار المحلي.
- إدماج الجماعات المحلية في نسق التنمية الوطنية.
- تنسيق المجهودات بين البلديات لإنجاز عدد من التجهيزات وتحسين بعض الخدمات مثل شبكة المياه والكهرباء.[5]

---

[1]– عايلي رضوان، " **أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية** "، مجلة الفكر، العدد 10، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، د.س.ن، ص 504.

[2]– يوسفي نور الدين، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر –دراسة تقييمية للفترة 2000–2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة–، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاديات المالية والبنوك، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2010، ص 60.

[3]– آكلي زكية، كافي فريدة، المرجع السابق، ص 109.

[4]– خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 166.

[5]– المرجع نفسه، ص 167.

رابعا: تجديد الاقتراض المصرفي:

إنّ إعادة النظر في شروط الاقتراض المصرفي يستدعي تحرير النظام القانوني في هذا المجال، والاعتراف للجماعات المحلية بحق المبادرة بطلب قروض بنكية حسب قدراتها المالية شريطة أن تكون القروض طويلة المدى، وتتشكل ضماناتها من موارد دائمة،[1] وبذلك يصبح القرض المصرفي وسيلة فعّالة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية بتجنيد الادخار المحلي، وتسهيل إدماج الجماعات المحلية في البرامج الوطنية للتنمية.[2]

خامسا: إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يعتبر صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية سياسة مالية خاصة بالجماعات المحلية، وهدفه الأساسي هو تجسيد الفكر التضامني المالي بين الجماعات المحلية من أجل تمكينها من أداء مهامها والحصول على مصادر تمويل كافية لأجل ضمان تسييرها الإداري وتحقيق برامجها التنموية وخلق ظروف ملائمة للتنمية،[3] لكن نظرًا للعجز الذي يشهده الصندوق المشترك للجماعات المحلية في الإنعاش والنهوض بالتنمية على المستوى المحلي جعل المشرع الجزائري يعيد النظر فيه، حيث تمّ إصلاحه من مختلف الجوانب التنظيمية والهيكلية المرسومة من خلال المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان الاجتماعي،[4] والذي عرّف الصندوق كمؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي،[5] ومن بين هذه الإصلاحات التي طرأت على الصندوق المشترك للجماعات المحلية هو تسيير صناديق الضمان والتضامن بين البلديات والولايات.[6]

---

[1]- آكلي زكية، كافي فريدة، المرجع السابق، ص 109.

[2]- المرجع نفسه، ص 110.

[3]- قرور حنان، مطاعي رزيقة، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في التنمية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2016، ص 06.

[4]- يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 35.

[5]- انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 19، صادر في 02 أبريل 2014.

[6]- يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 36.

الفرع الثاني: إصلاح البرامج والمخططات التنموية للجماعات الإقليمية

من أجل التحقيق الأمثل للتنمية المحلية، يجب الاهتمام أولاً بالتنمية الاقتصادية، فهذه الأخيرة تعتبر من المهام الأساسية للجماعات الإقليمية كونها تقوم بتلبية الاحتياجات الأساسية للمواطن ممّا يعني أنّ لها انعكاسات إيجابية على المستوى المعيشي والاجتماعي للمواطنين، وهذا ما دفع الدولة الى اعطاء التنمية الاقتصادية أهمية كبيرة ويظهر ذلك جليًا من خلال الإصلاحات الاقتصادية التي تضعها الدولة والمتمثلة في البرامج التنموية **(ثانيا)** والمخططات الوطنية **(أولا)**.

أولا: البرامج التنموية المدعمة للتنمية المحلية:

لقد سعت الجزائر كغيرها من الدول الى تحقيق التنمية وذلك من خلال تبني مجموعة من البرامج التنموية[1] التي تعتبر وسيلة أساسية في تطبيق السياسية التنموية المحلية في مجال التجهيز وتلبية الاحتياجات الاجتماعية للمواطنين وهذا على ضوء الأهداف التنموية الوطنية المسطرة،[2] والمتمثلة في خلق استقرار اقتصادي ورفع المستوى المعيشي للأفراد، وتتمثل هذه البرامج التنموية التي تبنتها الجزائر خلال الفترة 2001-2019 في برنامج الانعاش الاقتصادي وبرنامج التنمية الخماسي.[3]

1. برنامج الانعاش الاقتصادي:

يعتبر برنامج الانعاش الاقتصادي إحدى أهم وسائل سياسة الميزانية التي تستخدمها الدولة للتأثير على الوضع الاقتصادي بدعمه بمختلف الوسائل،[4] وامتدّ هذا البرنامج على الفترة 2001-2004، ويتمحور حول الأنشطة الموجهة لدعم المؤسسات الإنتاجية الفلاحية وغيرها، كما يسعى الى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل والمنشآت القاعدية وتحسين ظروف المعيشة

[1]- عقون شراف وآخرون، " **التنمية المستدامة في الجزائر من خلال البرامج التنموية (2001-2019)**"، مجلة نماء للاقتصاد والتجارة، المجلة 02، عدد خاص، المركز الجامعي ميلة، الجزائر، 2018، ص 196.

[2]- العايب عبد الهادي، بوتاتة عبد الحق، المرجع السابق، ص 74.

[3]- عقون شراف وآخرون، المرجع السابق، ص 196.

[4]- المرجع نفسه، ص 199.

والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية، حيث نجد أنّ الحكومة تهدف بهذا المخطط بدفع عجلة الاقتصاد الوطني عبر التراب الوطني خاصةً المناطق المحرومة.[1]

ولقد مسّ هذا البرنامج مختلف القطاعات، ونذكر منها برنامج التنمية المحلية والبشرية بحيث خصص له 113 مليار وذلك من أجل التكفل بالانشغالات المحلية حيث يتضمن هذا البرنامج إنجاز مخططات بلدية موجهة أغلبها لتشجيع التنمية والتوزيع التوازني والأنشطة على كل التراب الوطني.[2]

2. برنامج الخماسي الثاني:

يندرج البرنامج الخماسي الثاني ضمن ديناميكية إعادة الإعمار الوطني التي انطلقت ببرنامج الانعاش الاقتصادي سنة 2001، فهذا البرنامج الخماسي الثاني الذي امتد من الفترة 2010-2014 يعتبر من أبرز البرامج التنموية التي وضعتها الدولة الجزائرية من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية، فهو يعتبر مشروعًا تنمويًا ضخمًا قياسًا بحجم الامكانيات المرصودة له والتي تعادل حوالي 286 مليار دولار.[3]

يولي هذا البرنامج أهمية كبيرة للتنمية الاقتصادية حيث أعطيت لبرنامج الاستثمارات العمومية للفترة الممتدّة ما بين 2010-2014 مكانة متزايدة الأهمية في التنمية البشرية التي يعتبرها الخبراء الركيزة الأساسية لمواصلة مسار الإعمار الوطني،[4] حيث خصص البرنامج الخماسي الثاني أكثر من 40 % من موارده لتحسين التنمية البشرية.[5]

[1]- يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 37.

[2]- المرجع نفسه، ص 38.

[3]- العايب عبد الهادي، بوتاتة عبد الحق، المرجع سابق، ص 61.

[4]- المرجع نفسه، ص 64.

[5]- المرجع نفسه، ص 61.

ثانيا: مخططات الجماعات الإقليمية لدعم العملية التنموية:

إنّ التخطيط المحلي له أهمية كبيرة كونه يسمح للأفراد بالمساهمة بصفة فعلية في رسم وتنفيذ المخططات الوطنية والإقليمية، فهذه المخططات تعد آلية للتنمية المحلية بما لها من دور في إنجاز تحقيق البرامج التنموية للاستثمار والتجهيز المحلي وذلك على المدى القصير والمتوسط والطويل، حيث يهدف التخطيط الى رصد الامكانيات والوسائل والأهداف المراد الوصول إليها، كما يعود أفراد الإقليم المحلي على التعود بأنفسهم في المشاركة في الشؤون العامة.[1]

نجد نوعين من المخططات التي تقوم بها الجماعات المحلية في مجال التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي وهما:

أ. البرنامج البلدي للتنمية (P.C.D):

هو عبارة عن مخطط شامل في التنمية وهو أكبر تجسيد للامركزية على مستوى الجماعات المحلية، ويهدف أساسًا الى النهوض بالتنمية على المستوى المحلي وأيضا العمل على تلبية حاجيات المواطنين الضرورية دعمًا للقاعدة الاقتصادية، ويشتمل محتوى هذا المخطط عدّة قطاعات تمس الحياة اليومية للمواطن المحلي كالصحة والمياه.

ب. البرنامج القطاعي غير الممركز للتنمية (P.S.D):

هو مخطط ذو طابع وطني، حيث تدخل ضمنه كل الاستثمارات الولاية والمؤسسات العمومية ويتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي وهو الذي يسهر على تنفيذه، ويكون تحضير المخطط القطاعي للتنمية بدراسة الجوانب التقنية بعد إرسال المخططات لها، والمخطط القطاعي للولاية يعكس في المدى المتوسط البرامج والوسائل بصفة تعاقدية.[2]

[1]– يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 40.

[2]– العايب عبد الهادي، بوتاتة عبد الحق، المرجع السابق، ص 76.

نتيجةً للوضعية الصعبة التي تواجه الجماعات الإقليمية في الجزائر، دفع بالدولة إلى القيام بإصلاحات واسعة في مختلف المجالات، السياسية والإدارية والمالية والاقتصادية وذلك سعيًا منها إلى الانتقال إلى مرحلة نوعية إصلاحية في تنظيم سير الجماعات الإقليمية وجعلها تستوعب التغيرات التي تضفيها هذه الإصلاحات على تطوير المجتمع المحلي.

بالتالي فإنّ هذه الإصلاحات التي كرستها الدولة كانت دقيقة مست مختلف مجالات التنمية المحلية، بالإضافة إلى إصلاح المنظومة القانونية لكل من البلدية والولاية وتكييفهما مع الواقع المعاش، كما كانت أيضًا هادفة في نفس الوقت إلى مواجهة الثغرات التي تعاني منها التنمية المحلية في الجزائر والتي من خلالها يمكن الانتقال بالمجتمع من حالة التخلف والركود إلى وضع التقدم والقوة.

الفصل الثاني

فعالية إصلاح الجماعات الإقليمية على تحقيق التنمية المحلية

أصبحت الجماعات الإقليمية من الأمور التي لا غنى عنها في الدولة الحديثة، باعتبارها تجسد اللامركزية التي بدورها تجسد الديمقراطية داخل الدولة وتحقق مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وإشباع الحاجات العامة من خلال المجالس المنتخبة، بالتالي فإنّ الجماعات الإقليمية تعتبر من أهم الحلول لمختلف الأزمات التي تعيشها الدولة على المستوى المحلي، خاصةً على صعيد التنمية المحلية، فمن هذا المنطلق حاولت الدولة إدخال إصلاحات معمقة في منظومة الجماعات الإقليمية من أجل تحديثها للنهوض بالتنمية المحلية كون هذه الأخيرة شهدت ركودًا نتيجة للوضعية الصعبة التي شهدتها الجماعات الإقليمية، ممّا يؤكد في نفس الوقت أنّ إصلاحها يعتبر شرط لتحقيق التنمية المحلية، وهذا ما سعت إلية الدولة.

بعد تطبيق العملية الإصلاحية على منظومة الجماعات الإقليمية والتي فرضها الواقع المعاش ورغبةً في تحقيق تنمية محلية ذات الكفاءة والفعالية والاستجابة للمواطنين وطموحاتهم، يستوجب دراسة انعكاسات هذه الإصلاحات على التنمية المحلية من خلال تقييم إنجازاتها وإخفاقاتها **(المبحث الأول)**.

إن سياسة الإصلاح المنتهجة على منظومة الجماعات الإقليمية قد أسفرت نتائج سلبية بقدر النتائج الإيجابية التي حققتها أو أكثر منها، وذلك يرجع إلى عدّة عوامل وتحديات تقف عائق أمام نجاح هذه العملية الإصلاحية، وهذا ما يفرض اللجوء إلى إيجاد حلول جديدة وأكثر فعالية لمواجهة هذه الصعوبات من جهة وإنجاح العملية الإصلاحية من جهة أخرى **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

انعكاسات عملية إصلاح الجماعات الإقليمية على التنمية المحلية

قامت الدولة الجزائرية بدعم نشاط الجماعات الإقليمية وذلك من خلال تبني إصلاحات جوهرية في بنية هذه الأخيرة باعتبارها المحرك الأساسي لعملية التنمية المحلية والتي تعتبر قاعدة للتنمية الوطنية، بالتالي فإنّ غرض هذه الإصلاحات هو النهوض بأعباء المجتمع المحلي، فعليه فإنّ دراستنا في هذا المبحث ستنصب على الانعكاسات التي أضفتها عملية الإصلاح المحلي للجماعات الإقليمية على التنمية المحلية، وذلك بتقييم هذه العملية الإصلاحية من خلال دراسة أهم الإنجازات التي حققتها والتي تعود بالفائدة على التنمية المحلية **(المطلب الأول)** وكذا التطرق للإخفاقات التي اعترتها والتي تعود بالسلبية على عجلة التنمية المحلية **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

تقييم إنجازات الإصلاح المحلي للجماعات الإقليمية

ممّا لاشك منه أنّ سياسة الإصلاح المحلي التي انتهجتها الدولة الجزائرية في منظومة الجماعات الإقليمية تعود بالفائدة على التنمية المحلية، وذلك يظهر من خلال العديد من الانجازات التي أسفرت عنها هذه العملية الإصلاحية والتي ساهمت بشكل فعّال في تحقيق التنمية المحلية، وهذه الإنجازات التي حققتها مست جميع المجالات المرتبطة بالجماعات الإقليمية والتنمية المحلية بحيث شهدت هذه المجالات تطورًا ملحوظًا في مجال نشاطها وهي المجالات السياسية والإدارية **(الفرع الأول)**، وكذا المجالات المالية والاقتصادية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: الإنجازات السياسية والإدارية لإصلاحات الجماعات الإقليمية

سعت الدولة الى إحداث تنمية محلية وذلك من خلال توسيع صلاحيات المجالس الشعبية المحلية في مختلف المجالات بغية تلبية حاجيات المواطنين، ولهذه الإصلاحات التي عرفتها

منظومة الجماعات الإقليمية أثر كبير على مجالات التنمية المتنوعة ومن بين هذه المجالات التي حققت انجازات تنموية نجد المجال السياسي **(أولا)** والمجال الإداري **(ثانيا)**.

أولا: أثر الإصلاحات المحلية على المجال السياسي:

من خلال جملة الإصلاحات التي قامت بها الدولة على المجال السياسي للجماعات الإقليمية يمكن التوصل إلى الإنجازات التي حققتها هذه الإصلاحات من خلال هذا المجال، والتي يمكن تلخيصها عبر النقاط التالية:

1. زيادة حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة:

من بين الإنجازات التي جاء بها القانون 12-03 الخاص بتوسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، نجد الرفع من نسبة تمثيلها على المستوى المحلي إلى نسبة 30% حيث يعتبر كإنجاز لها في تعزيز تمثيلها على المستويات المنتخبة، بحيث نجد أنّ المرأة فرضت نفسها في المجال السياسي، فنلاحظ أنّ الانتخابات المحلية الأخيرة التي أجريت في 23 نوفمبر 2017 عرفت ارتفاعًا في نسبة مشاركة المرأة حيث وصلت إلى 41000 امرأة في المجالس البلدية و595 امرأة في المجالس الولائية[1].

2. زيادة مشاركة الفرد السياسية:

لقد شهدت المشاركة السياسية للأفراد زيادة معتبرة، وذلك ما نلاحظه من خلال نسب المشاركة في الانتخابات المحلية الأخيرة لسنة 2017 والتي نستخلصها من خلال إعلان وزير الداخلية والجماعات المحلية على نسب المشاركة في هذه الانتخابات والتي وصلت إلى 44.96 بالمائة بالنسبة للمجالس الولائية و46.83 بالمائة بالنسبة للمجالس البلدية، كما أضاف الوزير أنّ

[1]- ساحلي طاهرة، سليمان نعيمة، المرجع السابق، ص 34.

هذه النسب تفوق تلك المسجلة خلال محليات 2012 حيث بلغت نسبة المشاركة آنذاك 42.92% بالنسبة للمجالس الولائية و44.26% بالنسبة للمجالس البلدية[1].

كما صرّح الوزير بعدد المسجلين والذي بلغ 22 مليون و883 ألف و772، أمّا عدد المصوتين فقد بلغ 10 ملايين و142 ألف و639 مصوت، وحسب تصريحه هذا فإنّ عدد الأصوات المعبر عنها بلغ 8 ملايين و653 ألف و673 أمّا الأصوات الملغاة بلغت مليون و488 ألف و966 صوت.

ومن خلال هذه التصريحات فإنّ هذه النتائج وُصفت بالإيجابية والمقبولة، فارتفاع نسبة المشاركة هو دليل على وعي المواطن الجزائري واستجابته للإصلاحات[2].

ثانيا: أثر الإصلاحات المحلية على المجال الإداري:

حظي المجال الإداري للجماعات الإقليمية بإصلاحات جوهرية، والتي حققت بدورها إنجازات إدارية معتبرة ساهمت بترقية التنمية المحلية، ومن أهم هذه الإنجازات نجد تلك التي مست مجال اختصاص المجالس المحلية، والتي عرفت تطورًا في العديد من القطاعات التنموية، منها قطاع التربية والتعليم الذي عرف مجهودات كبيرة كللت بنجاحات بغاية الأهمية حيث سمحت بتحسين المردود التربوي والتقليل من التسرب المدرسي،[3] كذلك نجد قطاع الصحة الذي عرف إنجازات على مستوى الوطن أين تمّ بناء ما يقارب 1500 منشأة قاعدية صحية منها 172 مستشفى و45 مركبًا صحيًا متخصصًا و377 عيادة متعددة التخصصات بالإضافة إلى أكثر من 70 مؤسسة متخصصة لفائدة المعوقين، كذلك نجد قطاع العمران والسكن عرف تطورًا وذلك بالنظر إلى عدد السكنات التي تقدر ب مليوني وحدة سكنية، ولقد استفاد هذا القطاع في ولاية بجاية من مشاريع سكنية كبيرة بما يقارب 21000 وحدة سكنية تمّ إنجازها من مختلف الأنماط، والتي تمّ توزيعها

---

[1]– نتائج الانتخابات المحلية 2017، متوفرة على الرابط الإلكتروني التالي: https://www:radioalgerie.dz تمّ الاطلاع عليه يوم 2020/08/22 على الساعة 16 و06 د.

[2]– الموقع الالكتروني: https://www:radioalgerie.dz المرجع نفسه.

[3]– يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 52.

بنسبة 80% على أصحابها، ولقد أخذت السكنات الريفية حصة الأسد والهدف من ذلك هو تشجيع سكان الريف للتقليل من النزوح الريفي، وقد كانت الاستجابة نسبية واستفاد المئات من حصص الدعم للبناء الريفي ما يعادل 70 مليون سنتيم لكل مستفيد.[1]

كذلك نجد إنجازات أخرى تتمثل في عصرنة الإدارة المحلية، والتي تعتبر من أهم الإنجازات التي أتى بها الإصلاح المحلي الذي تمّ عن طريق عصرنة الإدارة بانتقالها من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية،[2] وذلك من خلال رقمنة جميع وثائق الحالة المدنية، وهو ما اعتبر إنجازًا أزاح عن السكان المحليين حملاً كبيرًا من البيروقراطية، ليتم فيما بعد رقمنة البطاقات الرمادية التي أدخلت عليها عدّة تعديلات وتحسينات الأمر الذي ارتقى بتحسين الخدمة العمومية إلى مستويات استحسنها المواطن المحلي تصل إلى حد الرضا التام، وتتويجًا لهذا كله فقد عملت وزارة الداخلية إلى إعداد ما يسمى بشبكة الإنترنيت بينها وبين الجماعات الإقليمية وبين الأخيرة فيما بينها لاسيما فيما يتعلق باستغلال المعطيات والإحصائيات التي تسهل عمليات اتخاذ القرار وربط هذه الشبكة بالمواطن.[3]

بالتالي فإنّ الجزائر بلغت خطوات مهمة في مجال عصرنة الإدارة المحلية والتي من شأنها تخفيف عبء الإجراءات الإدارية على المواطنين المحليين وتحقيق جودة في الخدمات المقدمة ممّا يعزز قيم المواطنة وتفعيل التنمية المحلية.[4]

الفرع الثاني: الإنجازات الاقتصادية والمالية لإصلاحات الجماعات الإقليمية

كذلك نجد من بين أهم المجالات التي اهتمت بها الدولة من خلال تجسيد إصلاحات جوهرية في منظومتها، المجال الاقتصادي والمالي، كما سبقنا دراستها، وهذان المجالين عرفا قفزة نوعية

---

[1]– يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 53.

[2]– المرجع نفسه، ص 51.

[3]– سلامة عبد المجيد، " **تطبيقات الإدارة الإلكترونية وأثرها على إدارة الجماعات المحلية** "، مجلة الحقوق والحريات، العدد 05، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2018، ص 69.

[4]– ملال مختارية، " **عصرنة الإدارة المحلية –مقاربة ترشيد الخدمة العمومية–**"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 12، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، د.س.ن، ص 28.

من خلال الإنجازات التي حققاها، فالإنجازات الاقتصادية **(أولا)**، والمالية **(ثانيا)** تلعب دور مهم في تحقيق التنمية المحلية، كما يمكن الإشارة إلى الإنجازات التي حققتها هذه الإصلاحات على المجال الاجتماعي **(ثالثا)** باعتباره من أهم مجالات التنمية.

أولا: أثر الإصلاحات المحلية على المجال الاقتصادي:

إنّ الجزائر كغيرها من الدول تسعى إلى إحداث تنمية شاملة، حيث انطلقت من التنمية المحلية باعتبارها جزء لا يتجزأ من التنمية الشاملة، فقد وسع المشرع الجزائري من صلاحيات المجالس الشعبية المحلية في مختلف المجالات من أجل تنمية المجتمع المحلي وإدارة شؤون المواطنين المحليين، وذلك من خلال الإصلاحات الأخيرة التي عرفتها منظومة الجماعات المحلية، حيث صدرت جملة من القوانين التنظيمية في كل من الولاية والبلدية، وكان لهذه الإصلاحات أثر كبير على مجالات التنمية خاصةً المجال الاقتصادي.[1]

عرف المجال الاقتصادي تحولات كثيرة من خلال الإصلاحات التي عرفتها الجماعات الإقليمية، وذلك باعتباره القلب النابض للتنمية، بحيث أصبحت المجالس الشعبية المحلية تعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية وذلك من خلال تطوير الأنشطة الاقتصادية وتشجيع الاستثمارات الاقتصادية على مستوى الولاية وانشاء الهياكل الأساسية الاقتصادية.[2]

كما أنّ التحول الاقتصادي الذي عرفته البلاد بالانتقال من الاقتصاد الاشتراكي الى الليبيرالي، تغير معه دور الدولة وبالتالي دور البلدية، بحيث أظهرت الإصلاحات الأخيرة في قانون البلدية 11-10 توجهات جديدة للبلدية لتدعيم وتطوير النشاط الاقتصادي، حيث أصبح بإمكان البلدية احداث مرافق عمومية اقتصادية وتسييرها وفقًا لاحتياجات السكان، وكذلك الخوض في مجال الاستثمار باعتباره المفتاح الرئيسي للتنمية الاقتصادية.[3]

---

[1]– لعباني عزيز، واقع الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص دراسات جيوسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018، ص 112.

[2]– فقير سامية، لعروم محمد أمين، المرجع السابق، ص 09.

[3]– المرجع نفسه، ص 10.

كما نجد أيضًا أنّ إصلاح منظومة الجماعات الإقليمية ساهم في إعادة إعمار الأرياف، وذلك من خلال دعم الفلاحين بتقديم امتيازات مختلفة كالقروض وانشاء برامج لدعم السكن لتشجيعهم على البقاء في أراضيهم، وهذا ما ينعكس ايجابيًا على الحالة الاقتصادية والمساهمة في زيادة الانتاج الفلاحي والمساهمة في امتصاص جزء من البطالة ولعب دور في تحقيق التنمية الفلاحية.

كما نجد أيضًا أنّ السماح للجماعات الإقليمية في إنشاء مؤسسات اقتصادية، قد ساهم في انشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي ساهمت هي بدورها في امتصاص نسبة من البطالة وتوفير المنتوجات المحلية بدلاً من استيرادها من الخارج، ممّا سمح للمجالس الشعبية المحلية بتحصيل ربع الرسوم والضرائب المفروضة على بعض الصناعات.[1]

ثانيا: أثر الإصلاحات المحلية على المجال المالي:

بعد العجز المالي الذي عانت منه الجماعات الإقليمية والذي حتَّم تدخل السلطات العمومية من أجل النظر في المالية المحلية وضرورة إدخال إصلاحات مالية لتمكين البلديات والولايات من أداء أدوارها الأساسية[2] –والتي سبقنا دراستها–، فنلاحظ أنّ هذه الإصلاحات التي وضعتها الدولة حققت إنجازات سمحت بالرفع من فعالية الجماعات الإقليمية، ومن أهمها نجد التحسين في الجباية المحلية، بحيث عرفت الموارد الجبائية الموجهة للبلديات والولايات والصناديق المشتركة للجماعات المحلية تطورًا معتبرًا، حيث انتقلت من 118 مليار دج في سنة 2007 إلى 252 مليار دج سنة 2011، وكان ذلك كنتيجة للإجراءات المتخذة من طرف اللجنة الوزارية المكلفة بملف إصلاح المالية والجباية المحلية.[3]

[1]– فقير سامية، لعروم محمد أمين، المرجع السابق، ص 10.

[2]– مسعداوي يوسف، " **تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر**"، مجلة الحقيقة، العدد 29، جامعة أدرار، د.س.ن، ص 01.

[3]– المرجع نفسه، ص 24.

وقد عرفت موارد البلديات زيادة محسوسة سنة 2011 حيث انتقلت من 54 مليار دج سنة 2007 لتصل إلى 107 مليار دج،[1] أماّ فيما يخص الموارد المحصلة من طرف الولايات فقد انتقلت من 25 مليار دج سنة 2007 لتصل إلى 51 مليار دج سنة 2011، في حين انتقلت موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية من 3 مليار دج سنة 2007 لتصل إلى 93 مليار دج سنة 2011، ويعود سبب هذا الارتفاع المحسوس في الموارد إلى دخول بعض الضرائب والرسوم الجديدة والرفع من قيمة بعضها.[2]

ثالثا: أثر الإصلاحات المحلية على المجال الاجتماعي:

باستقراء أحكام قانون الولاية 12-07،[3] نجد أن المشرع الجزائري اهتم بالمجال الاجتماعي بإعطاء حق المبادرة باتباع كل اجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومدّ يد المساعدة اليها في مجالات الصحة والتشغيل والتعليم[4].

كما أوكل المشرع البلدية مهمة إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي، والعمل على صياغتها وتشجيع النقل المدرسي والتعليم ما قبل المدرسي والعمل على ترقيته، بالإضافة الى اتخاذ الاجراءات التي تشجع على توسيع قدراتها السياحية والمشاركة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية وضمان المحافظة على الممتلكات الدينية، كما تتولى البلدية مهمة الحفاظ على الصحة والنظافة العمومية والعمل على مكافحة التلوث وحماية البيئة والموارد المائية وصيانة المساحات الخضراء.

كما تبادر الجماعات الإقليمية بالاهتمام بمشكل الطرق والمواصلات من خلال أشغال تهيئة الطرق والمسالك وغيرها من المشاكل.[5]

---

[1]- مسعداوي يوسف، المرجع السابق، ص 24.

[2]- المرجع نفسه، ص 25.

[3]- انظر المواد من 92 الى 101 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

[4]- فقير سامية، لعروم محمد أمين، المرجع السابق، ص 10.

[5]- المرجع نفسه، ص 10.

نلاحظ من خلال كل هذا أنّ الإصلاحات الأخيرة في منظومة الجماعات الإقليمية خاصةً القانونين 11-10 المتعلق بالبلدية و 12-07 المتعلق بالولاية، كان لها انعكاسات وآثار ايجابية على تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر والرفع من دورها في دفع عجلة التنمية المحلية[1] عن طريق التغيير الذي يهدف إلى تحسين المستوى المعيشي للسكان[2]، وهذا ما يمكن التماسه من خلال الواقع المعاش، إذّ يسجل تطور ملحوظ على مستوى العديد من الهياكل والمنشآت، كارتفاع عدد المؤسسات التربوية والتكوينية والمؤسسات الاستشفائية والوحدات السكنية، والمنشآت الرياضية والثقافية.[3]

كما ساهمت الجماعات الإقليمية في امتصاص نسبة معتبرة من البطالة من خلال توفير مناصب عمل على مستوى البلديات والولايات، خاصةً من خلال برامج الدعم التي قدمتها للشباب كذا عقود ما قبل التشغيل.[4]

المطلب الثاني

تقييم إخفاقات الإصلاح المحلي للجماعات الإقليمية

بالرغم من النتائج الايجابية التي حققتها عملية الإصلاح المحلي للجماعات الإقليمية التي انتهجتها الدولة، إلاّ أنه يمكن ملاحظة مجموعة من الاختلالات والاخفاقات التي لا تزال تعاني منها هذه العملية الإصلاحية والتي تعود بالسلبية على عجلة التنمية المحلية وبالتالي ركودها وعدم وصولها للمستوى المطلوب من الترقية، وهذه الاخفاقات نجدها في كامل مجالات التنمية، السياسية منها والإدارية **(الفرع الأول)**، الاقتصادية والمالية **(الفرع الثاني)**.

---

[1]- فقير سامية، لعروم محمد أمين، المرجع السابق، ص 10.

[2] - HAMITOUCHE Zina, GHERNAIA Berkahoum, La contribution des collectivités locales au développement local : cas de la commune de SEMAOUN, mémoire en vue de l'obtention du diplôme de master en science économique, option économie de développement et gouvernance, faculté des sciences économiques, commerciales et des sciences de gestion, université A.MIRA, Bejaia, 2017, p 24.

[3]- فقير سامية، لعروم محمد أمين، المرجع السابق، ص 10.

[4]- المرجع نفسه، ص 10.

الفرع الأول: إخفاقات الإصلاحات السياسية والإدارية

شهد المجال السياسي والإداري للجماعات الإقليمية مجهودات كبرى في عملية الإصلاح والتي أثمرت بإيجابيات وإنجازات ملحوظة ساهمت بشكل فعال في ترقية مستوى الجماعات الإقليمية، غير أنّ هذه الإصلاحات لم تكن في المستوى المطلوب نظرًا لتسجيلها لنقائص وإخفاقات كان لها الأثر السلبي على عجلة التنمية المحلية، وهذه الإخفاقات نجدها على مستوى كل من المجال السياسي**(أولا)** والإداري **(ثانيا)**.

أولا: الإخفاقات السياسية لعملية الإصلاح المحلي:

نجد مجموعة من الإخفاقات التي شهدتها الإصلاحات السياسية للجماعات الإقليمية، والتي أثرت مباشرةً على فعالية التنمية المحلية، ويمكن تلخيص لبعض هذه الإخفاقات في النقاط التالية:

1. ضعف المشاركة السياسية للمرأة:

شهدت الجزائر في السنوات الأخيرة جملة من التغييرات، التي مست دور المرأة في المشاركة السياسية، والتي أثرت بشكل واضح ومباشر على تكوينها وطريقة عملها، ودفع عملية التنمية على المستوى المحلي، لأنّ هذه الأخيرة تتطلب تضافر كل الجهود والمشاركة الفعلية للجميع في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وكان نصيب المرأة الجزائرية في هذه المشاركة لا بأس به من خلال آلية التمكين السياسي، حيث نص القانون العضوي 12-03 على منحها الثلث في هذه المجالس، اعترافًا بالدور الذي يمكن أن تلعبه المرأة في تحقيق التنمية المحلية.[1]

لكن بالرغم من تبني النظام الرسمي في الجزائر آليات جديدة لتمكين المرأة في المجتمع، وتجلى ذلك على أرض الواقع من خلال مشاركتها في المجالس المنتخبة وجميع مؤسسات الدولة،[2]

[1]– كانوني سفيان، " **المشاركة السياسية للمرأة في المجالس المحلية المنتخبة بين آليات التمكين السياسي وفعالية العضوية (دراسة ميدانية بالمجلس الشعبي الولائي لولاية سطيف)**"، مداخلة ألقيت بمناسبة أشغال الندوة العلمية الوطنية، حول المشاركة السياسية للمرأة الجزائرية، يوم 15 مارس2016، علم الاجتماع، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، 2016، ص 378.

[2]– المرجع نفسه، ص 387.

حيث أصبحت تشكل الثلث أو أكثر، إلاّ أنّ مجتمعنا كباقي المجتمعات العربية ينظر بعين الشك لهذه المشاركة، وفي أن تلعب المرأة أدوارًا مهمة في هذه المجالس، فمنهم من يرى أنّه لم يحن بعد الأوان لدخول المرأة غمار هذا الميدان، بالنظر إلى القيم التي تحكم مجتمعنا، ومنهم من يرى فيها مجرد منافسة سلبية للرجل،[1] بالتالي فإنّ الاعتراف بالدور الذي تلعبه المرأة في التنمية وثقة معظم أفراد المجتمع يبقى ضعيفًا، وخاصةً من دورها في الهيئات المحلية المنتخبة، ربما يعود ذلك إلى حداثة التجربة في الجزائر ومنظومة القيم السائدة والتي تنظر للمرأة على أنها مخلوق ضعيف، بالتالي فإنّ المرأة لم تثبت وجودها بحكم أنّها لا تزال في بداية الطريق.[2]

2. ضعف المشاركة السياسية للأفراد:

رغم جل الإصلاحات وما كللتها من إنجازات في عملية مشاركة الفرد السياسية، إلاّ أنّها تبقى ضعيفة، وتعود أسباب ذلك إلى ضعف الحراك الاجتماعي وكذلك القيود المفروضة على نشاط الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني، إلى جانب عزوف المثقفين عن المشاركة السياسية، التي جعلت من الممارسة الحزبية ضعيفة وغير فعّالة، كما أنّ عدم انتشار الثقافة السياسية بين الوسط الاجتماعي الجزائري ساهم كثيرًا في تعطيل عجلة الديمقراطية ومنها عدم استمرارية المشاركة السياسية للفئات الاجتماعية.[3]

3. تفاقم ظاهرة الفساد:

إذا كانت ظاهرة الفساد ظاهرة عالمية، فإنّ الجزائر شأنها في ذلك شأن غيرها من الدول النامية لم تفلت بدورها من هذه المعضلة التي أصبحت تمثل خطرًا بارزًا على أجهزتها.[4]

---

[1]– كانوني سفيان، المرجع السابق، ص 378.

[2]– المرجع نفسه، ص 387.

[3]– ورشاني شهيناز، الحكم الراشد ومتطلبات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسة عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2015، ص 74.

[4]– الكر محمد، بن مرزوق عنترة، " **الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية الجزائرية –بين المعوقات والمتطلبات–**"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد الثاني، جامعة الجلفة، جامعة المسيلة، د.س.ن، ص 47.

فبالرغم من تبني الجزائر سياسة إصلاح الدولة ومكافحة الفساد إلاّ أنّها عرفت ارتفاعًا كبيرًا لظاهرة الفساد الذي تعشش داخل مختلف أجهزة الدولة ومؤسساتها، والتي أثرت على ثقة المواطن بدولته،[1] فالفساد يعد من أكبر المشاكل التي يعاني منها النظام السياسي الجزائري،[2] أمّا سياسة إصلاح الدولة ومكافحة الفساد بقي مجرد شعارات.[3]

ثانيا: الإخفاقات الإدارية لعملية الإصلاح المحلي:

نجد أنّ الإصلاحات التي جاءت بها قوانين البلدية والولاية لم تعكس المستوى المطلوب من الإصلاح، نظرًا للإخفاقات التي يشهدها المجال الإداري للجماعات الإقليمية، والمتمثلة في:

1. عدم استقلالية القرار التنموي المحلي:

إنّ واقع التنمية المحلية في الجزائر يتميز بسوء الأداء والقصور في تلبية حاجيات المواطن المتزايدة والمتنوعة، وعدم قدرة الجماعات المحلية على تنفيذ دورها التنموي،[4] وذلك راجع الى أنّ عملية صنع القرار التنموي المحلي يتم توجيهها مركزيًا نظرًا لاعتماد معظم البرامج على الاعانات المقدمة من طرف الدولة، ممّا أدى الى غياب سياسة تنموية محلية، بالتالي أصبح من الواجب على الجماعات المحلية التوجه نحو خلق الثروة لتدعيم مواردها الذاتية وإقرار توجهاتها التنموية بما يتوافق واحتياجات سكان الأقاليم[5].

ويعود فشل المبادرات الحكومية لخلق الثروة المحلية الى عدم تكامل الجهود وعدم جديتها وتغييب المشاركة والاستشارة في تحديد التوجهات وتبني الإصلاحات، إذ أنّ إقرار تلك المبادرات

---

[1]– مجبور فازية، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع التنظيم والسياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 145.

[2]– يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 68.

[3]– مجبور فازية، المرجع السابق، ص 145.

[4]– حبالي دحو، خداوي محمد، " **استقلالية القرار التنموي للجماعات المحلية كآلية لخلق الثروة المحلية –الحالة الجزائرية نموذجًا–**"، مجلة العلوم الانسانية، المجلد رقم 07، العدد 02، مخبر الدراسات القانونية المقارنة، جامعة سعيدة، الجزائر، 2020، ص 13.

[5]– المرجع نفسه، ص 24.

يتم من طرف السلطات المركزية وفق نموذج موحد يتم فرضه على جميع الوحدات المحلية دون الأخذ بعين الاعتبار خصوصية الإقليم ومدى إمكانية تنفيذ المبادرة وجدواها.

إنّ خلق الثروة المحلية عملية متكاملة تتطلب تبني إصلاحات اقتصادية جدية لتهيئة الظروف المطلوبة لتشجيع الاستثمار ومراجعة النصوص القانونية بما يتوافق وخصائص المرحلة الراهنة في ظل إرادة سياسية صادقة نحو التنازل عن المزيد من الصلاحيات لفائدة الجماعات المحلية.

إنّ المجالس المحلية المنتخبة تمارس دورًا هامًا في استخلاص حاجيات المواطنين وتحديد المؤهلات التي تتوفر عليها الأقاليم والتي تكفل تغطيتها تلك الحاجيات، بالتالي لا بد من اشراكها في اقتراح سياسات لخلق الثروة المحلية وتخويلها صلاحية صنع القرار التنموي المحلي.[1]

2. إخفاقات الإدارة الإلكترونية:

إنّ التحول التنموي بكل معانيه ومضامينه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والحضارية، يستوجب السرعة والدقة والإتقان في الأداء، وتبسيط الإجراءات الإدارية وتحسين علاقة الفرد بالدولة، الأمر الذي دفع بالدولة إلى بذل مجهودات لمعالجة الاختلالات التي تعاني منها الإدارة، وذلك عبر سعيها للانتقال إلى الإدارة الإلكترونية،[2] لكن رغم كل تلك المجهودات المبذولة لتطبيق الإدارة الإلكترونية، فإنّ أهدافها الرامية إلى تقريب الإدارة من المواطن ورفع الغبن عنه لم تتجسد على أرض الواقع،[3] ذلك لأنّ الإدارة الإلكترونية في الجزائر لا زالت في مهدها،[4] بحيث نجد أنّه مازال هناك إدارات لم تطبق فيها نظام الإدارة الإلكترونية، أمّا الإدارات التي طُبقت فيها نجد

---

[1]– حبالي دحو، خداوي محمد، المرجع السابق، ص 24.

[2]– بن أعراب محمد، " **تجربة الإدارة الإلكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية وتجربة الخدمة وإشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي**"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 19، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2014، ص 58.

[3]– حواش خليفة، الإدارة الإلكترونية ودورها في تسهيل الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2017، ص 51.

[4]– يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 61.

أخطار تهدد أمن معلوماتها وذلك راجع إلى عدم كفاءة بعض الموظفين في هذا المجال بسبب نقص الدورات التدريبية وتأهيلهم للتعامل الفعّال مع معطيات العصر التقني.[1]

الفرع الثاني: إخفاقات الإصلاحات المالية والاقتصادية

رغم كل الجهود التي قامت بها الدولة ولا تزال تقوم بها عن طريق سياستها الإصلاحية على منظومة الجماعات الإقليمية وخاصةً المجالين المالي والاقتصادي اللذان حضي بإصلاحات جوهرية باعتبارهما حجر الأساس في النهوض بالجماعات الإقليمية وتحقيق أعلى أهدافها المتمثلة في التنمية المحلية، إلاّ أنّ هذه الإصلاحات المالية **(أولا)** و الاقتصادية **(ثانيا)** شهدت إخفاقات عدّة والتي أثرت بدورها على التنمية المحلية.

أولا: الإخفاقات المالية لعملية الإصلاح المحلي:

عرفت المالية المحلية إصلاحات جذرية وذلك رغبةً في مواجهة التذبذب المالي الذي تعاني منه الجماعات المحلية وجعلها قادرة على مواجهة متطلباتها المحلية، لكن الواقع يبين لنا إخفاقات في هذه الإصلاحات، ونجد هذه الإخفاقات المالية تتمثل فيما يلي:

1. إخفاقات الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يعاني الصندوق المشترك للجماعات المحلية ببعض الإخفاقات، كافتقاره للجان تابعة له تختص بمهمة مراقبة عملية صرف الإعانات والتخصيصات الممنوحة،[2] والحرص على أخذ الوجهة التي صرفت فيها هذه الإعانات لأجلها، وهذا كان من المفترض أن تقوم به لجنة متابعة مساعدة لعمل الصندوق لكنها لم تنشئ الى يومنا هذا رغم أنّ القانون نصّ عليها[3].

بالتالي فإنّ هذا الصندوق لم يصل إلى حد الآن إلى القيام بدوره الأساسي في إنعاش التنمية المحلية بنوع من العدالة بين جميع بلديات وولايات الوطن، وتتمثل إخفاقاته في:

[1]– يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 62.

[2]– المرجع نفسه، ص 62.

[3]– المرجع نفسه، ص 63.

- هيمنة السلطة المركزية عليه من حيث عدد الأعضاء وفي تحديد برامج التنمية التي يقرها للجماعات المحلية بحكم أنه تحت وصاية وزارة الداخلية.
- انعدام معايير محددّة ودقيقة وشفافة لتقديم مختلف الإعانات والمساعدات المالية للجماعات المحلية.
- عدم وجود نصوص قانونية تنظيمية تحدد الإجراءات المتبعة من قبل الجماعات المحلية للاستفادة من مختلف الإعانات والمساعدات المقدمة من طرف الصندوق[1].
- عدم إعطاء الحرية لبلديات أو الولايات المستفيدة من إعانات ومساعدات الصندوق في التصرف فيها حسب خصوصيتها، وإنمّا في الغالب ترفق بتعليمات تحدد مجال استغلالها دون مراعاة متطلبات واحتياجات الجماعات المحلية المستفيدة.[2]

2. عدم فعالية الجباية المحلية:

إنّ الإصلاحات الجبائية حققت إنجازات معتبرة تتمثل في تبسيط النظام الجبائي، وزيادة الموارد المالية للجماعات المحلية نوعًا ما، لكن في المقابل كانت هناك إخفاقات بالنسبة لهذه الإصلاحات الجبائية، وهي:

- عدم تماشي الجباية المحلية مع التطورات المالية في الدولة.
- عدم الوصول الى إيجاد عدالة في توزيع العائدات الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية.
- أدت إجراءات الإعفاءات والتخفيضات الى حرمان الجماعات المحلية من عائدات كان بإمكانها أن تعود لفائدتها.
- حل الكثير من المؤسسات المحلية في إطار برامج الإصلاح الاقتصادي ممّا قلص من الإيرادات الجبائية وأدى الى تسريح العمال بدوره الى التقليص من الدفع الجزافي.

---

[1]– يامة ابراهيم، " **مدى مساهمة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية في انعاش التنمية المحلية –دراسة نظرية تقييمية–**"، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، العدد 05، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2017، ص 622.

[2]– المرجع نفسه، ص 623.

- احتفاظ الدولة لنواتج مختلف الضرائب والرسوم بنسبة كبيرة مقارنةً مع الجماعات المحلية التي تستفيد بجزء من الكل، وهذا يشكل عجزًا ماليًا لمختلف البلديات والولايات.
- عدم كفاية الموارد الجبائية أدى بمعظم البلديات الى الاعتماد على ما تقدمه الدولة والصندوق المشترك من إعانات، هذا ما يعني فقدان الجماعات المحلية لسلطتي التخطيط والتقدير، وإخضاعها للرقابة المركزية للنشاط التنموي[1].

ثانيا: الإخفاقات الاقتصادية لعملية الإصلاح المحلي:

تبنت الجزائر إصلاحات اقتصادية من خلال البرامج والمخططات التنموية والتي تهدف من خلالها إلى تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية والتي بدورها تحقق التنمية المحلية ككل، ولقد شهدت هذه السياسية الإصلاحية الاقتصادية عدّة إنجازات، لكن بالمقابل يمكن ملاحظة جملة من الإخفاقات التي اعترتها والمتمثلة في:

1. إخفاقات البرامج التنموية:

بالرغم من الإنجازات المحققة في البرامج التنموية، إلاّ أنّها تبقى بعيدة نوعًا ما على تحقيق أهداف اقتصادية محددّة، بحيث نجدها قد أخفقت في دفع النمو الاقتصادي خارج المحروقات، أو تحقيق نوع من التكامل بين القطاعات الاقتصادية وبالتالي العجز عن تحقيق تنويع اقتصادي، فبالنسبة للقطاع الصناعي نجد أنّه لايزال يعاني من ضعف نموه وضعف مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي والذي لم يتعدى 5% رغم عمليات إعادة الهيكلة التي خص بها هذا القطاع، بحيث نجد قطاع الصناعات التحويلية ظل في تراجع مستمر خاصةً قطاع المنتوجات والصناعات الجلدية والصناعات التقليدية.

ومن الإخفاقات التي نلتمسها أيضًا نجد قطاع النقل الذي يشهد تأخر ملحوظ في استلام المشاريع، وأيضًا نجد التأخر الكبير في تجسيد مشاريع المخطط الخماسي الأول الذي كان له

[1]– يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 63.

تأثير سلبي على المشاريع الجديدة في المخطط الخماسي الثاني، كما نجد أيضًا غياب المنشآت القاعدية وعدم نجاعة المشاريع المنجزة.[1]

2. إخفاقات المخططات المحلية:

استجابة للحاجيات المحلية في مجال التنمية، وضعت الدولة الجزائرية وسائل خاصة لتمويلها، والمتمثلة في المخططات البلدية للتنمية (P.C.D)، والمخططات القطاعية غير الممركزة (P.S.D)، والتي تعتبر إصلاحات اقتصادية محلية، لكنها شهدت مجموعة من الإخفاقات هي:[2]

أ. المخططات البلدية للتنمية (P.C.D):

شهدت مخططات البلدية للتنمية إخفاقات، تتمثل في غياب التأطير التقني لها ممّا أدى إلى تزايد التكاليف وزيادة الآجال مع تراجع جودة الخدمات في المشاريع المحلية، كذلك نجد غياب المناقشة عند طرح الاقتراحات ممّا يولد عدم الإجماع عند اختيار المشاريع، ونجد كإخفاقات أيضًا أنّ إجراءات تمويل هذه المخططات تتميز بثقلها، واقتصار المشاريع المقترحة على صيانة الهياكل المحلية فقط،[3] بالإضافة إلى سوء التنظيم والتسيير مع وجود اختلالات في متابعة الإنجاز.

بالتالي فإنّ المخططات البلدية للتنمية عبارة عن مجموع عمليات مبعثرة لا تستجيب للحاجيات الأكثر ضرورة للسكان، بالإضافة إلى افتقار العديد من المناطق لأدنى شروط العيش كالمياه الصالحة للشرب، الغاز...إلخ، وذلك نتيجة تمحور معظم المرافق الاقتصادية، الصحية، الثقافية في مركز البلدية فقط.[4]

ب. المخططات القطاعية غير الممركزة (P.S.D):

إنّ الواقع يبين لنا أنّ الاستثمارات المسجلة في إطار المخططات القطاعية توجه غالبًا للمدن على حساب المناطق المعزولة التي هي بحاجة ماسة لهذه العمليات، حيث يظهر لنا مدى

[1]– يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 64.

[2]– خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 122.

[3]– المرجع نفسه، ص 126.

[4]– المرجع نفسه، ص 127.

محدودية دور المخططات القطاعية في التنمية المحلية والفوارق بين الأهداف المسطرة في الإطار النظري والنتائج المحققة في الواقع.[1]

المبحث الثاني

تحديات إصلاح الجماعات الإقليمية وآليات إعادة بعث التنمية المحلية

لقد حققت السياسة الإصلاحية التي قامت بها الدولة على منظومة الجماعات الإقليمية أهدافها المرجوة والمتمثلة في النهوض بمقومات التنمية المحلية، إلاّ أنّ هذا التحقيق الذي وصلت إليه لا يمكن اعتباره نجاحًا كاملاً نظرًا لمجموعة من الاخفاقات التي شهدتها في الكثير من المجالات، وذلك راجع الى جملة من التحديات والصعوبات التي تواجه عملية إصلاح الجماعات الإقليمية **(المطلب الأول)**، ممّا يفرض دراسة أهم الحلول والآليات التي من شأنها تفعيل دور الجماعات الإقليمية من أجل إعادة بعث التنمية المحلية **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

معوقات الجماعات الإقليمية لتحقيق التنمية المحلية

بالرغم من كل الاهتمامات الواسعة التي أولتها الدولة لعملية الإصلاح المحلي، إلاّ أنّ هذه الأخيرة تعترضها مجموعة من المعيقات التي تحول دون تحقيق الغرض المنشود لهذه الإصلاحات ألا وهو تحقيق متكامل للتنمية المحلية، بالتالي نجد أنّ هذه المعيقات والصعوبات التي تعتري العملية الإصلاحية تتمثل أساسًا في المعوقات السياسية والإدارية **(الفرع الأول)** المعوقات المالية والاقتصادية **(الفرع الثاني)** المعوقات الاجتماعية والثقافية **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: المعوقات السياسية والإدارية

تعتري العملية الإصلاحية التي بادرت بها الدولة في منظومة الجماعات الإقليمية مجموعة من المعوقات والتحديات التي تقف عقبة أمام هذه الإصلاحات، ومن بين هذه الصعوبات نجد تلك

[1]– يحياوي خالد، صناد فواز، المرجع السابق، ص 65.

التي تمس بالجانب السياسي **(أولا)** وأخرى تمس بالجانب الإداري **(ثانيا)**، والتي سوف نتطرق إليها في هذا الفرع.

أولا: المعوقات السياسية لعملية الإصلاح المحلي:

هناك العديد من الصعوبات السياسية التي تواجه عملية إصلاح الجماعات الإقليمية، والمتمثلة فيما يلي:

- تداخل الأدوار بين السلطات المركزية، وهو ما يقابله مباشرةً التقليل من أدوار السلطات المحلية في ظل صعوبة تنازل المستويات المركزية عن تدخلها القوي في الأمور المحلية.
- تميز الحكم بوجود قاعدة ضيقة أو مغلقة وغير شفافة للمعلومات ولعمليات صنع القرار بشكل عام وعمليات وضع السياسة بشكل خاص.[1]
- انعدام جدية وفعالية التخطيط والدراسة المسبقة عند برمجة المشاريع التنموية، وغياب تنسيق الجهود بين المصالح المعنية.[2]
- بطئ حركة القوانين والتشريعات.
- إخفاء حقيقة الإخفاقات وعدم الاعتراف بالمشكلات أمام الرأي العام، ويعتبر هذا الإخفاء عاملاً سلبيًا في وجه برامج وخط واستراتيجيات محاربة الفساد.
- احتكار السلطات المركزية لعملية صنع القرار وهو ما أدى الى تقليص دور الجماعات المحلية بشكل واضح وتهميشها في عمليات اتخاذ القرار وهو ما يفرض عدم التجسيد للامركزية والديمقراطية المحلية.

---

[1]– بلقاسمي كريمة، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر 1999–2014، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص سياسات عامة مقارنة، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2016، ص 54.

[2]– بن علي مليكة، بهاوات لعبيدي، " **واقع إصلاح منظومة الجماعات المحلية بالجزائر في مجال تحقيق التنمية و المستدامة** "، مجلة الاقتصاد و التنمية المستدامة، المجلد 02، العدد رقم 01، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، الجزائر، 2019، ص 96.

- ضعف النظام السياسي وعدم الاهتمام بتطوير المؤسسات السياسية القادرة على القيام بالوظائف السياسية الهامة في الرقابة والمتابعة.
- فرض خطة التنمية المحلية من قبل الدولة المركزية وسيطرتها على الخدمات المقدمة ممّا ينعكس سلبًا على أداء الخدمة.[1]
- نقص مظاهر المشاركة السياسية داخل المجالس المحلية وضعف درجة الإقبال على الانتخابات المحلية.
- تعدد المشاكل داخل المجالس المحلية ممّا أدى الى توقيف المشاريع التنموية وتجميد الاجتماعات والمداولات في المجالس المحلية.
- انخفاض أداء الأحزاب وقيامها بدورها في تكريس التنشئة والتجنيد السياسي وتقديم البرامج على المستوى المحلي لتحقيق التنمية المحلية.
- عدم وضع معايير موضوعية للانتقاء والترشح داخل المجالس المحلية ممّا أدى الى ربط ترشح المواطنين في أطار الأحزاب السياسية لجملة من العوامل المتحكمة فيها العروشية والجهوية على حساب المصلحة العامة.
- من بين أهم العوامل السياسية التي تتصدى لتحقيق التنمية المحلية، نجد السيطرة المركزية التي تعيق التقدم واستغلال نقاط القوة في المحليات والأقاليم، حيث إنّ غياب اللامركزية وخاصةً الإدارية ينفي أهمية ودور التنمية المحلية ويلغي وجودها من الأصل، حيث أنّ هذا الجانب السياسي –اللامركزية– يحقق الديمقراطية بشكل فعّال، كما يحقق التوازن بين الأهداف القومية والمحلية، ويعطي الفرصة لوجود الخدمات المتكاملة، ويؤدي أيضًا الى إقحام القاعدة الشعبية، وليس التركيز فقط على المطالب المحلية بل الماركة الفعّالة فيها.[2]

[1]– بلقاسمي كريمة، المرجع السابق، ص 55.

[2]– حاج أعمر أمحند، معوقات التنمية المحلية في الجزائر وآليات تفعيلها 2014/2010 –دراسة حالة بلدية فناية ألماثن بولاية بجاية–، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 45.

ثانيا: المعوقات الإدارية لعملية الإصلاح المحلي:

نجد أيضًا صعوبات إدارية تتمثل فيما يلي:

- بيروقراطية التسيير والفساد الإداري والمحسوبية في أوساط الجماعات المحلية[1]، والذي نتج عنه عدم المساواة وتكافئ الفرص بالتالي عدم وضع المواطن في صلب الاهتمام الإداري.[2]
- غياب الأجهزة الرقابية ممّا أدى الى تفشي السلوكات والممارسات التي تسيئ الى استخدام المال العام.
- الصراعات الحزبية بين مختلف تشكيلات المجالس المحلية ممّا يؤثر على فعالية و كفاءة القرارات المتخذة.[3]
- غياب المخطط الهيكلي العام، وعدم وضوح السياسات العامة للإدارة المحلية، ممّا أنتج ازدواجية وتضاربًا بين المسؤوليات وبالتالي تكبيل الجهاز الإداري.
- تضخم حجم العمالة في الوحدات المحلية وانخفاض مستوى أدائها، والذي من شأنه أن يعقد الإجراءات الإدارية ويضعف التواصل مع المواطنين، بالإضافة الى كونه هدرًا لموارد الدولة.
- ضعف التدريب الإداري وعدم انتظامه.
- التهرب من المسؤولية، وانتشار أساليب الاتكال.
- انتشار المظاهر السلبية في المؤسسات الإدارية المحلية، نتيجة انحسار المد القيمي الأخلاقي وتحلل العاملين فيها من القيم المهنية التي ترشد تصرفاتهم الرسمية وغير الرسمية.
- تشابك الاختصاصات التنظيمية للوحدات الإدارية.[4]
- نقص الإداريين الفنيين الأخصائيين اللازمين لإدارة التنمية المحلية.

---

[1]– بن علي مليكة، بهاوات لعبيدي، المرجع السابق، ص 96.

[2]– بلقاسمي كريمة، المرجع السابق، ص 55.

[3]– بن علي مليكة، بهاوات لعبيدي، المرجع السابق، ص 96.

[4]– بلقاسمي كريمة، المرجع السابق، ص 55.

- غياب الاعتماد على آليات الحكومة الإلكترونية في المعاملات الإدارية.
- غياب التنسيق والترابط بين الأجهزة الإدارية.[1]

الفرع الثاني: المعوقات المالية والاقتصادية لعملية الإصلاح المحلي

بالإضافة إلى المعوقات السياسية والإدارية التي تعترض سبيل تحقيق الإصلاحات المحلية، نجد أيضا معوقات مالية **(أولا)** وأخرى اقتصادية **(ثانيا)** التي تحول دون الوصول بالتنمية المحلية إلى مداها، والتي سندرسها بالتفصيل في هذا الفرع.

أولا: المعوقات المالية لعملية الإصلاح المحلي:

تعاني الجماعات الإقليمية من جملة من التحديات المالية التي تعيق القيام بعملها، وتتمثل هذه المعيقات في:

أ. تبعية النظام الجبائي للدولة:

يعتبر وضع الإيرادات الجبائية في يد السلطة المركزية من أهم الأسباب المؤدية الى العجز، وتتجلى تبعية الإيرادات على مستوى تأسيس الضريبة وقبضتها أو تحصيلها، فبالنسبة لتأسيس الضريبة أوكل الدستور الجزائري هذا الاختصاص الى السلطة التشريعية والمتمثلة في المجلس الشعبي الوطني، حيث يقوم بتأسيس وعاء الضريبة ونسبها و طرق تحصيلها.

فالضريبة تخضع لقواعد محدّدة في إطار قانون المالية السنوي الذي يؤكد مشروعية الضريبة ثم يأتي دور القوانين الفرعية المتخصصة، ومن خلال هذه القوانين فإنّ الجماعات المحلية لا دخل لها في تأسيس الضريبة، إضافة الى عائق آخر لعب دورًا هامًا في ضعف الجباية المحلية وهو تبعية القابض البلدي، حيث أنّ تعيينه يكون بصدور مراسيم وزارية تحت وصاية وزير المالية.[2]

[1]– بلقاسمي كريمة، المرجع السابق، ص 56.

[2]– المرجع نفسه، ص 56.

ب. الغش والتهرب الضريبيين:

يسبب الغش والتهرب الضريبيين تكاليف اجتماعية تزداد مع زيادة وانتشار الظاهرتين، فكلما تعقدت التشريعات الضريبية وتعددت أسعار الضريبة زادت مشاكل الإدارة الضريبية ومن ثم زاد[1] التهرب الذي يؤدي إلى انعكاسات سلبية على الاقتصاد الوطني من عدّة جوانب، فنقص إيرادات الدولة لا يسمح بتكوين ازدحام عام، ومنه الحد من المشاريع الاستثمارية التي تقتضيها التنمية.[2]

فبانتشار هاتين الظاهرتين اعتمدت الجزائر في سياستها الإصلاحية الأخيرة مجموعة من الوسائل التي تكفل لها تحصيلات ضريبية من جهة ومكافحة التهرب الضريبي من جهة أخرى، واعتمدت أيضًا الدولة على الرقابة الجبائية سواء التحقيق المحاسبي أو التحقيق المعمق في مجمل الوضعية الجبائية.[3]

لكن بالرغم من هذا، إلاّ أنّ الجزائر لم تتوصل إلى الحد من هذه الظاهرة وهذا ما ينعكس سلبًا على الاقتصاد الجزائري.[4]

ج. ضعف التحصيل الضريبي:

تهدف السياسة الضريبية في الجزائر إلى التخفيف من العبء الضريبي وذلك بتخفيض المعدلات الضريبية على المكلفين بهدف دفعهم إلى التصريح بمداخيلهم تصريحًا صحيحًا ممّا يؤدي إلى توسيع الأوعية الضريبية، إلاّ أنّ ظاهرة التهرب الضريبي لازالت متفشية وذلك لانتهاك أحكام التشريعات الجبائية ممّا يِدي إلى صعوبة التحصيل.

رغم كل الجهود التي بذلتها الدولة الجزائرية بغرض تحسين الحصيلة الضريبية للدولة والجماعات المحلية التي باشرتها منذ سنة 1992 من خلال خلق ضرائب ورسوم جديدة، لم تكف لتغطية نفقات الجماعات المحلية التي ازدادت نظرًا لتوسع دورها في المجالات الاقتصادية و

[1]– مجدي صبيحة، المرجع السابق، ص 131.

[2]– المرجع نفسه، ص 132.

[3]– المرجع نفسه، ص 131.

[4]– المرجع نفسه، ص 132.

الاجتماعية والثقافية ممّا وضع البلديات والولايات في حالة العجز المتراكم من سنة لأخرى وذلك راجع لضعف الموارد الجبائية.[1]

د. مركزية التشريع الضريبي:

يتم إحداث الضرائب والرسوم مركزيًا، وكذلك تخصيصها وتعديلها، وهذا ما قد ينعكس سلبً على ميزانيات الجماعات المحلية، بإقصاء المبادرات المحلية في إحداث ضرائب ورسوم تعد مصدرًا مهمًا لكون المسؤولين المحليين أقرب بكثير من المواطن المحلي عمومًا، والمكلف المحلي خصوصًا، لا سيما وأنّ الموارد الجبائية غير كافية لتمويل النفقات المحلية.[2]

هـ. تراكم الديون:

إنّ أي التزام بنفقة ما دون تغطية مالية يضع الجماعات المحلية في وضعية المدين، وهي حالة سلبية تسجل حاليًا في تسيير الجماعات المحلية الجزائرية، الأمر الذي وصل مديونيتها خاصةً البلديات إلى مبالغ جد ضخمة، فنجد أنّ قواعد الميزانية والقانون لا يسمحان بأي التزام لأية نفقة دون مقابل إيرادي، وغالبًا ما تحدث هذه المديونية نتيجةً للتقييم المنخفض للإعانات المالية المخصصة لتمويل المشاريع المختلفة التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية.[3]

ثانيا: المعوقات الاقتصادية لعملية الإصلاح المحلي:

يلعب المجال الاقتصادي للجماعات الإقليمية دورًا هامًا في تحقيق التنمية المحلية لكنه تعتريه مجموعة من العراقيل، وهي:

- تراجع النمو الاقتصادي بحيث لا يتجاوز 30 بالمائة من خارج المحروقات.
- مشكلة النقل خاصةً في المدن الكبرى، ذلك لقلة الطرق السريعة ورداءة معظمها.

[1]– محمدي صبيحة، المرجع السابق، ص 132.

[2]– لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية – دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار–، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم الجارية، جامعة وهران، الجزائر، 2014، ص 134.

[3]– بلقاسمي كريمة، المرجع السابق، ص 57.

- ضعف القاعدة الصناعية وضعف استراتيجية التحكم في الميدان.
- نقص الحوافز المادية والمعنوية في مجال الاستثمار المحلي.
- انعدام المؤسسات المالية المساهمة في التفعيل الاقتصادي والجبائي.
- التوسع العمراني على حساب الأراضي الزراعية.
- غياب التخطيط الاقتصادي دون الاهتمام بظروف البيئة المحلية.[1]
- سوء توطين البرامج التنموية، من خلال توزيع المشاريع على أساس جهوي غير متوازن، حيث تتمركز معظم المشاريع الاستثمارية في الشمال الجزائري، وتقل في المناطق الداخلية إلى أن تكاد تنعدم في الولايات الجنوبية، وهو ما أدى إلى وجود الجهوية بين ولايات الوطن.[2]

الفرع الثالث: المعوقات الاجتماعية والثقافية لعملية الإصلاح المحلي

بالإضافة إلى كل التحديات السابقة التي تقف أمام العملية الإصلاحية للجماعات الإقليمية، يمكن إضافة أهم المعوقات الاجتماعية **(أولا)** والثقافية **(ثانيا)** التي تواجه الجماعات الإقليمية في تنفيذ مهامها التنموية.

أولا: المعوقات الاجتماعية لعملية الإصلاح المحلي:

تتمثل المعوقات الاجتماعية في ثلاث نقاط أساسية، وهي:

- **تحديات بشرية:** تعتبر وضعية الموارد البشرية على مستوى الجماعات المحلية سيئة وهذا نظرًا لسياسية التوظيف المحلي التي لم تأخذ بعين الاعتبار المستوى التأهيلي للموظفين، إضافةً إلى ضعف الموارد ممّا أثر سلبًا على نشاطاتها التنموية، وتتميز الموارد البشرية على مستوى الجماعات المحلية بخاصيتين أساسيتين هما التضخم الكمي والنقص النوعي.

[1]– حاج أعمر محند، المرجع السابق، ص 49.

[2]– بن علي مليكة، مهاوات لعبيدي، المرجع السابق، ص 96.

بالنسبة للتضخم الكمي فإنّ نفقات التوظيف الكبيرة تؤثر سلبًا على الوضعية التنموية للجماعات المحلية خاصةً ذات الدخل الضعيف في المناطق النائية، أمّا النقص النوعي فإنّ التكوين والتأطير على المستوى المحلي يعاني إهمالاً كبيرًا إما بسبب قلّة الدورات التكوينية والأيام الدراسية من جهة وعدم الانضباط في تحسين برامج الترقية من جهة أخرى، وبالتالي فإنّ أسباب هذه الأزمة تكون موضوعية من جهة وقانونية من جهة أخرى.[1]

- **الفقر:** يعرف الفقر على أنه عدم القدرة على بلوغ الحد الأدنى من الشروط الاقتصادية والاجتماعية التي تمكن الفرد من أن يحيا حياة كريمة، والجزائر عانت ومازالت تعاني لحد اليوم من هذه الظاهرة، والأمر الذي أثر بطريقة سلبية على المستوى الصحي والتعليمي والنفسي للأفراد، وبالتالي يجب أن تكون السياسات العامة التي ترسمها السلطات المعنية والتي تقوم الجماعات المحلية بتنفيذها متناسقة مع احتياجات المواطنين للقضاء على هذه الظاهرة.
- **البطالة:** تعاني الجزائر كغيرها من الدول ارتفاع في ظاهرة البطالة خاصةً في فئة الشباب، فنجد أنّ أغلب الشباب يعانون منها وهذا راجع إلى الأسباب التالي:
  - عدم التوافق بين مخرجات التكوين واحتياجات التشغيل.
  - ضعف قدرة المؤسسات على التكيف مع المستجدات.
  - صعوبة الحصول على القروض البنكية خاصةً بالنسبة للشباب أصحاب المشاريع.
  - ترجيح المعالجة الاجتماعية للبطالة لمدّة عدّة سنوات.
  - ضعف التنسيق ما بين القطاعات.
- **غياب المشاركة الاجتماعية:** يعتبر غياب المشاركة الاجتماعية من العوامل التي تؤدي إلى خلق الفجوة ما بين المواطن والسلطات المحلية، الأمر الذي يؤثر سلبًا على مسار التنمية المحلية.[2]

[1]– بلقاسمي كريمة، المرجع السابق، ص 60.

[2]– المرجع نفسه، ص 61.

ثانيا: المعوقات الثقافية لعملية الإصلاح المحلي:

تعرف الثقافة من الناحية الاجتماعية بأنها الأساس الذي يفسر أسلوب تفاعل الفرد مع العوامل الطبيعية البيئية والعوامل المادية، لكن نلاحظ أنّ المجتمع الجزائري يعاني من بعض الظواهر والسلوكيات المناقضة للحداثة والباقية من النمط التفكير التقليدية الذي مازال يفسر بعض الظواهر الغامضة بطرقة ميتافيزيقية، بعيدة عن التفكير العلمي الذي هو أساس المجتمع الحديث، ويرجع ذلك إلى:

- ضعف الإنتاج الأدبي والإبداع العلمي.[1]
- ضعف المقروئية لدى الفرد الجزائري وقلة اللقاءات الفكرية وفتح الباب أمام التفكير والنقاش.
- غياب المرجعية الفكرية التي تعد كمعيار ومرجع يعاد إليه متى كان هناك التباس أو ضياع المبادئ.
- نقص في الثقافة والوعي يؤدي إلى تأخر المجتمع المحلي التي لا تسمح بالاحتكاك بالعولمة والتكنولوجيا المعلوماتية.
- العادات والتقاليد لها تأثير ملموس على الأفراد في موقفهم واتجاههم في اتخاذ أي قرار.[2]

المطلب الثاني

آليات إصلاح الجماعات الإقليمية لإعادة بعث التنمية المحلية

إنّ الجماعات الإقليمية لعبت دورًا بارزًا في النهوض بالتنمية المحلية وذلك كان نتيجة للعديد من الإصلاحات المتتالية في منظومتها، غير أنّ ذلك لم يكفي، بحيث لم يتم تحقيق كامل للأهداف المرجوة من تلك الإصلاحات، وذلك يعود إلى مجموعة من المعوقات التي تقف عقبة أمام هذه الأهداف بحيث نرى أنّ الإخفاقات التي حققتها تغلب الإنجازات، لذلك سنحاول من خلال هذا الفرع إبراز أهم الحلول التي يجب الاعتماد عليها أكثر في عملية الإصلاح من أجل إعادة

[1]– بلقاسمي كريمة، المرجع السابق، ص 61.

[2]– المرجع نفسه، ص 62.

بعث التنمية المحلية وذلك بتقسيمها إلى آليات الإصلاح المرتبطة بالجماعات الإقليمية بحد ذاتها **(الفرع الأول)** وأخرى تتمثل في آليات الإصلاح العامة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: آليات الإصلاح المرتبطة بالجماعات الإقليمية بذاتها

تعتبر مسألة تطوير نظام الجماعات الإقليمية ذات أهمية كبيرة، من أجل بلوغ تحقيق أهدافها خاصةً التنموية، بالتالي فإنّ معالجة أوجه القصور وإزالة العقبات أمر ملح وضروري، ممّا يستدعي إدخال إصلاحات جوهرية داخلية تكون أكثر فعالية من سابقاتها، ويمكن ذكر أهم هذه الإصلاحات والتي نراها ذات أولوية، بدءً من إعادة التكييف القانوني لمنظومة الجماعات الإقليمية **(أولا)** مع تبني إصلاحات هادفة إلى تحسين مالية الجماعات الإقليمية **(ثانيا)**، مع محاولة أكثر لعصرنة الإدارة الإقليمية **(ثالثا)**.

أولا: تكييف المنظومة القانونية للجماعات الإقليمية:

باعتبار الجماعات الإقليمية حتمية موضوعية تفرض نفسها في الجزائر تاريخيًا، سياسيًا، اقتصاديًا واجتماعيًا، وتعبر عن مشاركة المواطنين في الحياة المحلية، لهذا لابد من إعادة إصلاحها إصلاحًا جذريًا وإخراجها من حالتها الراهنة، فنجد العديد من الأفكار والاقتراحات الهادفة إلى إصلاح الجماعات الإقليمية، منها تكييف قانوني للبلدية والولاية.[1]

وعليه فإنّ إصلاح الإطار القانوني المحلي وتكييف نصوصه أصبح من الأمور المستعجلة لتحقيق التنمية المحلية وإقرار مبادئ الديمقراطية المحلية.[2]

يظهر تجسيد فكرة اللامركزية الإقليمية وصور تطبيقها في النظام الإداري للدولة من خلال منظومتها القانونية، ومن خلال حيازتها على الاهتمام الكافي بالتنظيم والتأطير القانوني المحكم والمناسب مع أهمية أدوارها والمكانة التي تحظى بها ضمنه، لذا فنرى ضرورة القيام بإصلاحات

[1]– بن نملة صليحة، المرجع السابق، ص 350.

[2]– المرجع نفسه، ص 351.

على القانون الأساسي للدولة بداية لتنال مركزًا دستوريًا، ومن بعده تشريعيًا، يجسد حقيقة وجودها ويوفر كل مرتكزات نجاح أدوارها.[1]

1. إدخال إصلاحات دستورية:

لقد تناول المؤسس الدستوري الجماعات الإقليمية بشكل محتشم مبديًا اعترافه بها ومكتفيًا فقط بذلك في المواد 15، 16 و17 منه، كما نلاحظ أنّ هذه المعالجة الدستورية للجماعات الإقليمية يشوبه الكثير من القصور على الرغم من التعديلات المتكررة، هذا لأنّه لم يتطرق إلى أهم مبادئها التي تضمن استقلالها في ممارسة حرياتها،[2] لذا يستوجب النص في الدستور صراحةً على فصل خاص بالجماعات الإقليمية، وأن يشتمل هذا الفصل بالخصوص على المبادئ اللازمة على غرار الأنظمة المحلية المقارنة:

- مبدأ التسيير أو التدبير الحر، مبدأ التفريع، مبدأ التضامن والتعاون، وكذا مبدأ الانتخاب الشامل للهيئات المنتخبة والتنفيذية.
- إعادة النظر بالمادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تحد من سلطة المشرع في إحداث وحدات لامركزية إقليمية أخرى.
- ضرورة التصريح بانتخاب الهيئة التنفيذية إلى جانب التمثيلية، وسد الباب مع الازدواج الوظيفي على مستوى الولاية، أي التعيين في إطار الجماعات الإقليمية.
- توخي دقة الصياغة بتجاوز الغموض في المادة 15 من التعديل الدستوري، ممّا يستوجب توحيد المصطلح لاسيما وأنّه أشار فيها إلى الجماعات المحلية التي تكون قد تأخذ معنى ودلالة غير متطابقة مع الجماعات الإقليمية.[3]

2. إدخال إصلاحات تشريعية:

---

[1]– فريجات اسماعيل، " **آليات إصلاح وتطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر**"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد رقم 11، العدد 01، جامعة بسكرة، الجزائر، 2020، ص 632.

[2]– المرجع نفسه، ص 632.

[3]– المرجع نفسه، ص 633.

على إثر الإصلاحات التي مست هذا النظام والمتمثل في إصدار قانوني البلدية والولاية، أظهر التطبيق محدوديتهما وأنهما في حاجة مستمرة لتعديل قواعدهما بما يساير مستويات التقدم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للمجتمع المحلي، بالتالي نورد بعض النقاط كمداخيل إصلاحية:[1]

أ. إعادة النظر في أحكام قانون البلدية:

تحديد العلاقة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام للبلدية، باعتبار رئيس البلدية منتخبًا من طرف المواطنين، هذا ما يضفي فكرة المركزية في إعداد وتنفيذ مخططات التنمية المحلية، فلا بد من توسيع وتدقيق صلاحياته ومنحه استقلالية أكثر في اتخاذ القرار لأنّ تبعيته الدائمة للسلطة الوصائية وانتظار موافقة ومصادقة هذه الأخيرة على كل قراراته يعرقل الشؤون البلدية.

أمّا بالنسبة للأمين العام للبلدية فهو المشرف والمنسق بين مصالح إدارة البلدية وله صلاحيات واسعة تصل إلى حد إدارة شؤون البلدية في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، لكن طريقة تعيينه تختلف، فهناك بلديات يتم تعيينه بموجب قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبلديات يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي،[2] فهذا الأخير لا يخضع للسلطة السلمية ولا لرقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي، بل يخضع للسلطة المركزية بشكل مباشر ممّا يخلق هيئة عدم التركيز في قلب اللامركزية[3].

وبما انّ البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة، فعلى هذه الأخيرة أن تساعدها في إنجاز مشاريع عديدة لتطوير وخلق تنمية فعّالة، لكن الملاحظ هو عدم إتمام المشاريع البلدية خاصةً منها الطويلة الأجل بسبب إهمالها أو محاولة عرقلتها من طرف الرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا

[1]– فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 633.

[2]– بن نملة صليحة، المرجع السابق، ص 351.

[3]– المرجع نفسه، ص 352.

راجع لأسباب سياسية أو غايات نجهل طبيعتها لأنها بعيدة كل البعد عن مبادئ اللامركزية والديمقراطية التي تضع خدمة المواطن والصالح العام فوق كل اعتبار.

ومن ناحية أخرى فإننا نجد التنظيم القانوني لبلدية ما هو نفسه في جميع البلديات رغم اختلاف أحجامها، بالتالي عدم مراعاة خصوصياتها، وهذا ما يخلق مشاكل عديدة في البلديات، ممّا يتطلب إعادة النظر في النظام الأساسي للبلديات.[1]

ب. إعادة النظر في أحكام قانون الولاية:

تلعب الولاية دورًا مزدوجًا، فهي تمثل اللامركزية المجسدة في المجلي الولائي المنتخب من طرف المواطنين، وعدم التركيز الممثل من الوالي المعين بقرار رئاسي، والذي يعتبر الرئيس الإداري للولاية، وحلقة الاتصال بين الولاية والسلطة المركزية فهو المتصرف بسلطة الدولة، مندوب الحكومة والممثل المباشر لكل وزير ودوره في هذه الوضعية لابد من إعادة تحديده وضبطه للسماح له بممارسة مهامه المتعلق بتنسيق مهام مصالح الدولة وتجسيد السياسات العمومية التي تنطلق من الجماعة الإقليمية في أحسن الظروف، ولتغليب اللامركزية في الولاية بإعادة النظر في صلاحيات الوالي كممثل للدولة وصلاحياته كممثل للولاية[2].

ثانيا: تبني إصلاحات هادفة إلى تحسين مالية الجماعات الإقليمية:

تعتبر المالية المحلية من أهم العوامل التي تساعد في تطوير الجماعات الإقليمية، بالتالي ترقية التنمية المحلية، ممّا جعل الدولة الجزائرية تمنح اهتمامًا كبيرًا لهذا المجال من خلال تبنيها لإصلاحات عديدة تهدف من خلالها إلى تطوير المالية المحلية، لكن رغم كل تلك الجهود المبذولة إلاّ أنّها لم تصل إلى المستوى المطلوب من الترقية و ذلك راجع للمعوقات التي ذكرناها سابقًا، ممّا يفرض على الدولة التفكير جديًا مرةً أخرى من خلال تبني إصلاحات أكثر فعالية لتحسين الوضعية المالية الراهنة للجماعات الإقليمية حتى تتمكن هذه الأخيرة من تحقيق أهدافها المنشودة.

[1]– بن نملة صليحة، المرجع السابق، ص 352.

[2]– المرجع نفسه، ص 353.

إنّ الضعف المسجل في مالية الجماعات الإقليمية لاسيما البلديات، أصبح يحتم على الجماعات الإقليمية تدبير مصادر تمويل أخرى خارجية تؤثر لامحالة عن حريتها في استخدامها والتحكم في صرفها، لذلك فإنّ إصلاح المالية المحلية تعد إحدى أهم الأولويات بغية إنعاشها، من خلال اتخاذ مصادر تمويل متنوعة ومبتكرة مع العمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الخاصة بها.[1]

بالتالي فإنّ هذه الإصلاحات تتمثل فيما يلي:

1. تثمين الموارد المالية المحلية الجبائية:

إنّ الجماعات الإقليمية تعتمد بشكل كبير في تمويل نفقاتها على الموارد الجبائية، باعتبارها من أهم الموارد الذاتية لها، والأداة الفعّالة التي تمكنها من تسطير السياسة المالية المحلية، إذ نجد أنها تمثل نسبة 90% من إجمالي مواردها، لهذا لابد من الاهتمام بهذا المورد وتثمينه وتدعيمه، حتى تتمكن الجماعات الإقليمية من ممارسة مهامها، والإنفاق على مختلف مرافقها ومشاريعها التنموية.

إنّ عملية تثمين الموارد المالية المحلية يجب أن يتضمن مراجعة شاملة وإصلاح حقيقي للمنظومة الجبائية، حتى يسمح بتوفير مصادر جبائية أكثر وتحصيل أكبر، الأمر الذي يؤدي إلى تغطية النفقات المحلية، ويدفع إلى تجسيد البرامج والمخططات،[2] و يوفر الأموال التي يمنح الاستقلالية المطلوبة للجماعات الإقليمية، ويكون ذللك بالاهتمام بتطبيق اللامركزية الجبائية،[3] وذلك من خلال خلق جباية محلية فعلية بتخصيص النظام الجبائي للجماعات المحلية عن النظام الضريبي الجبائي للدولة، وهذا ما سيؤدي إلى تحقيق نظام عصري للجباية المحلية وكذا تحقيق

[1]– فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 639.

[2]– لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظم الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في أطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2017، ص 120.

[3]– المرجع نفسه، ص 121.

مسألة الاستقلالية المالية[1]، كما تعمل اللامركزية الجبائية على تشجيع تثمين الموارد الجبائية من خلال دغع المجالس الشعبية لترقية الضرائب والرسوم المحلية.[2]

2. تثمين الثروات و الأملاك المحلية:

أمام ضعف الموارد المالية للجماعات الإقليمية، أصبحت مطالبة بالعمل على تثمين ثرواتها وممتلكاتها، والاعتماد على مواردها، ومداخيل هذه الأملاك، وعدم الاكتفاء بالموارد الجبائية وإعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية، لأنّها تعتبر كمصادر دخل وافر يمكنها من تغطية النفقات والأعباء المالية، ويحقق لها الاستقلال المالي،[3] ممّا يجعل الجماعات الإقليمية مجبرة على اتخاذ جملة من التدابير التي تضمن استقرار مداخيلها المتعلقة بإيرادات الأملاك وكذا منتوجات الاستغلال إلى جانب إعادة الاهتمام بالموارد ذات المصادر الخارجية،[4] وذلك يكون بطريقتين:

أ. تحسين موارد الأملاك المحلية:

تعتبر الأملاك المحلية مصدر دخل هام ووسيلة معتبرة لتنمية الموارد المالية الذاتية إلى جانب الضرائب والرسوم، وكلما ازداد حجم أملاك الجماعات الإقليمية وتنوعت أصنافها ومصادرها، كلما أمكن استغلال ذلك في الاستثمارات المحلية، وتحديث المرافق العمومية المحلية وتحسينها، ونظرًا لأهمية ومكانة هذه الأملاك وجب تدعيمها وتثمينها من خلال مراجعة القوانين وتحسين الآليات المتحكمة في تسييرها.[5]

---

[1]– فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 640.

[2]– لعماري زين الدين، المرجع السابق، ص 121.

[3]– المرجع نفسه، ص 125.

[4]– فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 640.

[5]– لعماري زين الدين، المرجع السابق، ص 126.

ولقد جاء في المادة 163 من قانون البلدية 11-10 على ضرورة قيام المجلس الشعبي البلدي بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الاملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية،[1] ولتحقيق ذلك ينبغي القيام بما يلي:

- تفعيل البعد الاقتصادي في استغلال إيرادات الأملاك لتحسين مداخيلها.
- ترقية آليات تحصيل إيرادات الأملاك المحلية، والسهر على ضمان تحصيل الديون المستحقة على عاتق مستغلي الأملاك المحلية.
- حتمية السهر على حصر جميع ممتلكات الجماعات الإقليمية، بالتحديد الدقيق للأملاك المحلية مع ضرورة المحافظة عليها.
- اتخاذ تدابير لعقلنة وترشيد تسيير الأملاك المحلية.
- الاستغلال الأمثل لموارد منتوجات الاستغلال.
- اللجوء لاستعمال التمويل الخارجي والمتمثل في المصادر المتأتية من الهبات والوصاية وكذا القروض المحلية، والتي تحتاج إلى توسيع الإدراك بأهميتها لدى المواطن المحلي وإدارة الجماعات الإقليمية، من خلال تبسيط وتوضيح القواعد المشجعة عليهما، وإيجاد مؤسسات استثمارية وبنوك محلية ووطنية تقدم قروضًا ميسرة وفعلية.[2]

ب. تحفيز الاستثمار المحلي:

الاستثمارات المحلية هي جميع الفرص المتاحة لاستعمال رؤوس الأموال في السوق المحلية بغض النظر عن أداة الاستثمار المستعملة، مثل العقارات أو الأموال المنقولة، أو المشروعات التجارية، فهي عبارة عن مجموعة من النشاطات الاقتصادية التي تقوم بها البلديات والولايات، تهدف من ورائها إلى تحقيق عوائد اقتصادية، وفي إطار التشجيع والتحفيز عليها باعتبارها من أبرز دعائم التنمية المحلية، يتعين على الدولة والجماعات الإقليمية تدعيهما وترقيتها وإدراجها في إطار سياسة تنموية شاملة حسب الاحتياجات والأولويات، وذلك لأنّ أهميتها تبرز في أنّها تؤدي

[1]- انظر المادة 163 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[2]- فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 640.

إلى تراكم الثروة، وخلق المزيد من مناصب العمل، والدفع من مردودية الموارد الجبائية المخصصة للبلديات والولايات، لأنّها تسخر في الإطار الذي يدر أموالاً ضريبية.[1]

ومن أجل تشجيع الاستثمارات المحلية ينبغي الاهتمام ببرامج التنمية من خلال:

- مراجعة مجال تدخل البرامج القطاعية اللامركزية بالتحديد الدقيق لمحتوى البرامج الذي يجب أن يطابق الخدمة العمومية القاعدية التي تتكفل بالخصوصيات المحلية مع الأخذ بعين الاعتبار مقاييس الفعالية.
- إنشاء هيئة جهوية تكلف بتأطير الجماعات الإقليمية في مجال الدراسات الخاصة بالمقاييس، والبحث على التضامن بين البلديات والولايات وتنسيق مخططات التهيئة الإقليمية وتمويلها.
- تشجيع الاستثمار الذي من شأنه أن يعود بموارد معتبرة لصالح الجماعات الإقليمية.[2]
- حيازة سلطة القرار المحلي للمجالس الشعبية المحلية في دعم وتشجيع الاستثمار.
- أنشاء مؤسسات عامة بلدية وولائية ناجعة، تعمل على خلق الثروة والمساهمة الجادة في التنمية المحلية.[3]
- تحسين الاستعداد لجذب الاستثمار المحلي بتهيئة كل السبل والظروف الملائمة للاستثمار ومتطلباته.
- إيجاد صناديق استثمارية محلية ضمن منظومة تنافسية ومستقلة.
- الاستفادة القصوى من الأموال المحلية للمواطنين، بتنظيم الزكاة والوقف.
- تبسيط الإجراءات الإدارية لاسيما لامركزة جميع إجراءات طلبات رأي المطابقة، والرخص والاعتمادات الإدارية قصد تخفيف وتسريع الإجراءات المتعلقة بتجسيد مشاريع الاستثمار.

[1]– لعماري زين الدين، المرجع السابق، ص 126.

[2]– حمادو سليمة، المرجع السابق، ص 117.

[3]– فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 640.

- تطوير العرض العقاري الموجه للاستثمار بجميع أشكاله الصناعي، الفلاحي، الغابي، السياسي[1].

ثالثا: عصرنة الإدارة الإقليمية:

بما أننا في وقت تشهد فيه تكنولوجيات الإعلام والاتصال تطورًا سريعًا في جميع المستويات، و أصبحت من العناصر التي يقاس بها تقدم المجتمعات، فبات من الضروري تحديث التجهيزات المستعملة على مستوى الجماعات الإقليمية، لأنّ تقييم مستواها في هذا الميدان يعتبر من الأولويات لأنه يسمح بتحديد نقاط العمل والاستراتيجية المتبعة لتحسين ظروف العمل من جهة، والعلاقة بين المنتخب المحلي والمواطن من جهة أخرى[2].

لكن من الناحية الواقعية، نجد انّ الإدارات المحلية لازالت في تأخر كبير في مجال استعمال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال، و هذا ما يعكس المستوى العام للمجتمع في هذا المجال، حيث أنّ نسبة وصول المجتمع إلى الأنترنيت ضعيفة جدًا، أضف إلى ذلك عدم استعمال التكنولوجيات استعمالاً عقلانيًا يخدم الاقتصاد، مع العلم أنّ هذه الوسائل تتيح فرص حقيقية للتنمية[3].

بالتالي فإنّه من الضروري العمل على الانتقال من نظام الإدارة التقليدية إلى نظام الإدارة الإلكترونية، التي تعتبر سبيل بارز لحركة الإصلاح والتطوير بالتالي تقديم خدمات أفضل والوصول إلى مستويات الأداء المتميز في خدمة المواطن، ولتفعيلها يجب أن تتم ب:

- تعميم استعمال جميع وسائل تقديم الخدمة كالحواسيب، الهواتف، الألواح الإعلامية الإلكترونية، والتحول نحو تأطير الكتروني جيد و متنوع على مستوى الحالة المدنية، تسيير مصلحة الانتخابات، والخدمة الوطنية، فالمضي قدمًا نحو رقمنة شاملة للبطاقيات المحلية والوطنية.

[1]– فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 641.
[2]– بن نملة صليحة، المرجع السابق، ص 353.
[3]– المرجع نفسه، ص 354.

- الاعتماد على الأنترنيت الداخلية، والتي تسهل التنسيق و التواصل السلس بين مجموع المؤسسات الإدارية، لاسيما في تبادل الوثائق والملفات والبيانات.
- إنجاز مواقع إلكترونية ضمن شبكة الأنترنيت تلبي حاجيات المواطنين الخدمية، كتوفير المستندات الإدارية ونشر الإعلانات والبلاغات، وإعلام المواطنين بمستخلصات المداولات وقرارات الجماعات المحلية، واستقبال اقتراحات وشكاوى المواطنين ودراسة وجهات نظرهم.
- تمكين المواطنين من فضاءات تفاعلية في المناطق العمومية كالساحات والحدائق[1].

الفرع الثاني: آليات الإصلاح العامة

بالإضافة إلى آليات الإصلاح الداخلية، نجد ضرورة إدخال بعض الآليات العامة والشاملة الغير مرتبطة مباشرة بالجماعات الإقليمية والتي تهدف إلى إيجاد حلول لترقية العملية الإصلاحية اللازمة والكفيلة بتطوير أدوار وأداء الجماعات الإقليمية، والتي يمكن إجمالها في مكافحة الفساد الإداري والمالي **(أولا)**، تفعيل التعاون الدولي اللامركزي **(ثانيا)**، تكريس الديمقراطية التشاركية **(ثالثا)** كآلية للإصلاح.

أولا: مكافحة الفساد الإداري والمالي:

يعد الفساد الإداري والمالي سببًا كافيًا لتعطيل التنمية المحلية، وتوفير بيئة طاردة للاستثمار من القطاع الخاص والعام خاصةً الأجنبي، ممّا يؤثر بطبيعة الحال على تجويد المرفق العام المحلي، بالتالي نقدم أهم الآليات التي تكفل الحد من ظاهرة الفساد على المستوى المحلي:[2]

1. تعزيز المساءلة والشفافية:

ترتبط الشفافية بالمساءلة من خلال علاقة تبادلية حيث يعزز أحدهما الآخر، فبدون الشفافية يصبح من الصعب إخضاع الجماعات الإقليمية للمساءلة، وإذا لم تكن هناك مساءلة فتتضاءل قيمة الشفافية، بالتالي فكل واحدة تعمل على تعزيز وتقوية الأخرى، والشفافية تستند إلى علانية

[1]– فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 642.

[2]– المرجع نفسه، ص 644.

القرارات، لذا من أجل تدعيم وتعزيز المشاركة الشعبية للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني في مساءلة الجماعات الإقليمية ينبغي تفعيل الشفافية على المستوى المحلي بإيجاد قنوات شرعية للحصول على المعلومات.

فالاعتماد على مبدأ المساءلة و الشفافية يعد أمرًا مهمًا لحوكمة تسيير الجماعات الإقليمية، والحد من الفساد الإداري فيها، فوجودهما مطلي أساسي ومرتكز للوصول إلى إدارة فعّالة، عصرية وناجعة، وهما بقدر هذه الأهمية الإدارية يجب النظر إليهما كإحدى قيم المجتمع المعاصر، وتظل أهمية نشرهما كثقافة مجتمع وتكريسهما في الأنظمة التربوية الناشئة يؤدي إلى تعزيز الثقة بين المواطن وإدارته، وتحقيق الرضا لدى الموظفين ممّا يساهم في ترقية الأداء ويزيد في الابتكار والإبداع[1].

2. التبليغ عن تعارض المصالح:

إنّ تعارض المصالح هو إجراء مهم وقد اعتبر المشرع الجزائري عدم الإبلاغ عنه جريمة من الجرائم المستحدثة الناتجة عن الإخلال بالتزامات المرفق العمومي.

إنّ تعارض المصالح أو تضاربها على مستوى الجماعات الإقليمية، يتأتى في إطار مكافحة الفساد و في سبيل تعزيز المساءلة والشفافية[2]، بحيث نص قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على وجوب التزام الموظف العمومي بإخبار السلطة الرئاسية التي يخضع لها في حالة تعارض مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة ممّا يؤثر على مماسة مهامه بشكل عاد[3].

كذلك نجد تطبيقًا للتبليغ عن تعارض المصالح أو تضاربها في قانوني البلدية[4] والولاية[5].

---

[1]- فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 644.

[2]- المرجع نفسه، ص 645.

[3]- انظر المادة 08 من القانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج عدد 14، صادر في 8 مارس 2006.

[4]- انظر المادة 60 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[5]- انظر المادة 56 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

3. التصريح بالممتلكات:

في إطار مكافحة الفساد والحد منه أوجب المؤسس الدستوري على عدم اعتبار الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرًا للثراء أو وسائلاً لخدمة المصالح الخاصة، وذلك يكون بإلزامية التصريح بالممتلكات في بداية وظيفة أو عهدة أو في نهايتهما[1].

كذلك اعتبر المشرع الجزائري التصريح بالممتلكات كإحدى التدابير الوقائية في القطاع العام لمكافحة الفساد، حيث يتم التصريح بالممتلكات باكتتابه من طرف الموظف العام والمتمثلة في الأملاك العقارية و المنقولة التي يحوزها أو أولاده القصر ولو في الشيوع داخل أو خارج الجزائر، بينما لم يتطرق إلى أملاك زوج الموظف، ممّا يقلل من فعالية مكافحة الفساد ويجب تداركه[2].

ثانيا: تفعيل التعاون الدولي اللامركزي:

بالرغم من اعتبار التعاون الدولي اللامركزي من أهم الإصلاحات القانونية التي عرفتها الجماعات الإقليمية في الجزائر، واعتراف المشرع بهذا المستوى الجديد في مجال التسيير وضبطه بإطار قانوني واضح ودقيق، إلاّ أنّ الملاحظ عليه ثقل حجم الوصاية المفروضة على إرادة الجماعات الإقليمية في مجال التعاون الدولي، وما ينعكس سلبًا على أدائها نتيجة لعدم استفادتها من هذا النوع من الاتفاقيات إلاّ في الحدود التي تسمح بها السلطة المركزية، بالتالي فإنّ الاستفادة من هذه المقاربة وتحقيق مساهمتها الفعّالة في شتى ميادين التنمية المحلية يتوقف على توفر عوامل أخرى خاصةً على مستوى تسيير الجماعات الإقليمية[3]، ومن أبرزها نجد:

[1]– انظر المادة 23 من القانون رقم 16–01، يتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق.

[2]– فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 646.

[3]– بن عمران محمد الأخضر، مزوزي فارس، " **التعاون الدولي اللامركزي كآلية لترقية التنمية المحلية في الجزائر : مقاربة تحليلية لأحكام المرسوم التنفيذي 17–329**"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 06، العدد 01، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2019، ص 225.

1. تخفيف الرقابة الممارسة:

تخضع التصرفات التعاقدية للجماعات المحلية في الجزائر إلى رقابة سابقة قبل الوصاية الإدارية، وهذا ما يمس بالحرية التعاقدية للجماعات الإقليمية ويقلص من دورها في إحداث التنمية المحلية، فانعدام الإرادة السياسية لهذه الوحدات نتيجة للرقابة المفروضة من طرف السلطة المركزية يعتبر عامل جوهري من شأنه ترك الجماعات الإقليمية بعيدة عن الإصلاح المنشود.

فالمشرع الجزائري أخضع هذه الاتفاقيات لرقابة مشدّدة،[1] وهذا ما نستشفه من خلال قانون البلدية 11-10 الذي نص على وجوب إخضاع اتفاقية التوأمة التي تبرمها بلدية ما مع أي جماعة إقليمية أجنبية إلى موافقة مسبقة للوزير المكلف بالداخلية وذلك بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية[2] ولا تنفذ إلاّ بعد مصادقة الوالي عليها،[3] ونفس الشيء بالنسبة للولاية، بحيث يمكن لهذه الأخيرة إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون، وذلك في حدود صلاحياتها، لكن تتم المصادقة على مثل هذا النوع من الاتفاقيات بموجب مداولة يوافق عليها الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الداخلية[4] وذلك في أجل أقصاه شهران.[5]

وكذلك من خلال استقراء أحكام المرسوم التنفيذي 17-329، الذي نجده دائمًا يشير في مختلف مواده إلى الرقابة الممارسة على اتفاقيات التعاون المركزي في جميع مراحل إبرامها إلى غاية تنفيذها والعمل بها.[6]

---

[1]- محمد الأخضر بن عمران، مزوزي فارس، المرجع السابق، ص 226.

[2]- انظر المادة 106 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[3]- انظر المادة 57 من القانون رقم 11-10، المرجع نفسه.

[4]- انظر المادة 08 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

[5]- انظر المادة 55 من القانون رقم 12-07، المرجع نفسه.

[6]- انظر المواد من 13 إلى 33 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية و الأجنبية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 68، صادر في 28 نوفمبر 2017.

وعلى هذا الأساس لابد من منح الحرية الإجرائية للوحدات المحلية ومنحها استقلالية أكثر عن طريق التخفيف من حدّة الرقابة المفروضة عليها في هذا المجال، وإعطائها حرية المبادرة والتفاعل، حتى تستطيع هذه الهيئات الدخول بكل حرية وإرادة في سياسات التعاون والشراكة مع مثيلاتها الأجنبية، بما تراه يخدم مصالحها وبناءً على التشاور الجدي والتفاهم المتبادل، بعيدًا عن الوصاية المشددّة التي تجعل منها هيئات قاصرة[1].

2. توفير الموارد المالية اللازمة:

يعتبر نقص الموارد المالية الضرورية من أكبر المشاكل التي تعاني منها الجماعات الإقليمية في الجزائر وذلك نتيجة لعدم تمكنها من أداء الدور المنوط بها، فعدم التناسب بين الموارد المالية لهذه الوحدات المحلية مع حجم الصلاحيات التي تضطلع بها، يجعل من الجماعات الإقليمية في الجزائر تستبعد فكرة اللجوء إلى فتح آفاق التعاون مع هيئات أجنبية نظرًا لعدم قدرتها على تحمل أعباء مالية إضافية نتيجة حجم الأموال التي تتطلبها هذه الاتفاقيات من أجل تنفيذ برامجها وتحقيق أهدافها.

ممّا يعني أنّ الاستقرار المالي على مستوى الوحدات المحلية يعتبر من أهم الشروط لدفع الجماعات الإقليمية الجزائرية نحو إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي وتوسيع مجالاتها، الأمر الذي سيحقق تطورًا كبيرًا على مسار التنمية المحلية[2].

ثالثا: التكريس الأمثل للديمقراطية التشاركية للارتقاء بالتنمية المحلية:

تعتبر الديمقراطية التشاركية أحد الميكانيزمات البالغة الأهمية في تحقيق التنمية المحلية، عبر سعيها لدمج المواطن في الحياة السياسية وإعطاءه الحق في المشاركة في اتخاذ القرار ومتابعة مختلف المشاريع التنموية والمساهمة في تحقيقها، فهي إذًا تعتبر قاعدة استراتيجية في إعادة بناء

[1]– بن عمران محمد الأخضر، مزوزي فارس، المرجع السابق، ص 226.

[2]– المرجع نفسه، ص 227.

وهيكلة سياسات عامة فعّالة وناجحة تتسم بالاستمرارية والشمولية لدفع بعجلة التنمية المحلية والسعي إلى تحقيق الرفاه الاجتماعي والاقتصادي.[1]

فالمشاركة الشعبية هي الركيزة الأساسية للتنمية المحلية، إذ أنّ عملية المشاركة من أكثر القضايا التنظيمية في صنع القرار، ومن ثم تؤدي إلى التجسيد الفعلي لمبادئ الديمقراطية الحقيقية، وهي تعني " إشراك المجتمع والمواطنين بوجه عام في تحديد احتياجات التنمية وصيانة العمل وتنفيذها وتقييمها وكذا إشاعة أسباب الثقة بين الأفراد، بمعنى تحقيق المواطنة أي تحسيس المواطن بأهميته في المجتمع وفي العملية التنموية".[2]

وعليه فإنّ تحقيق التنمية المحلية في الجزائر يتوقف على اعتماد آليات فعّالة من شأنها تعزيز الديمقراطية التشاركية، وذلك من خلال التركيز على مجموعة من الآليات ذات الأولوية لإنجاح النهج الاشتراكي، ومن ثم تحقيق التنمية المحلية التي بدورها تِدي إلى بلوغ مقاصد التنمية الشاملة.[3]

ومن بين أهم هذه الآليات التي تساهم في تفعيل الديمقراطية التشاركية، نجد:

- تجسيد الديمقراطية الالكترونية كأداة لتفعيل الديمقراطية التشاركية، باعتبار أنّ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تلعب دورًا بارزًا في النماذج التشاركية للديمقراطية، وذلك في سبيل إعلام المواطنين وجعلهم يشاركون في العملية السياسية بشكل نشط وفعّال.[4]

---

[1]– مغربي فريال، " **الديمقراطية التشاركية كآلية لتحقيق التنمية المحلية –المملكة المغربية نموذجًا–**"، مجلة الفكر، العدد 17، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2018، ص 554.

[2]– سي فضيل الحاج وآخرون، " **إشكالية التنمية المحلية المقومات والمعوقات**"، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، العدد 09، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2017، ص 165.

[3]– مقدم ابتسام، الديمقراطية التشاركية ودورها في تفعيل التنمية المحلية بالجزائر –ولاية وهران دراسة حالة–، مذكرة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2019، ص 230.

[4]– مقدم ابتسام، المرجع السابق، ص 241.

- اعتماد أسلوب الحوكمة المحلية كنموذج حكم جديد لترشيد أداء الإدارة العمومية والمحلية على وجه الخصوص من جانب، وتحقيق الأهداف التنموية من جانب آخر.[1]

[1]– مقدم ابتسام، المرجع السبق، ص 258.

لقد بذلت الدولة الجزائرية مجهودات واسعة في مجال النهوض بالتنمية المحلية وتطويرها، وذلك من خلال جملة الإصلاحات التي شهدتها منظومة الجماعات الإقليمية، والتي يمكن أن نقول أنّها عادت بنتائج إيجابية على عجلة التنمية المحلية من خلال مجموعة الإنجازات التي حققتها في كامل مجالات التنمية المحلية السياسية والإدارية، المالية والاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، بحيث عرفت هذه المجالات تطورًا في مجال نشاطها، لكن بالرغم من ذلك، فما زال واقع التنمية المحلية في الجزائر يعاني من ركود ومشاكل نتيجة للإخفاقات التي اعترت عملية الإصلاح المحلي للجماعات الإقليمية وذلك راجع لعدّة عوامل وأسباب تشكل تحديًا أمام نجاح هذه العملية الإصلاحية.

إنّ عملية إصلاح الجماعات الإقليمية ما زالت في مهدها، ولا تتحقق إلاّ بعد الاهتمام بالمعوقات التي تعترضها، وذلك من خلال إيجاد حلول أكثر فعالية من سابقاتها، كالاهتمام بإعادة تكييف المنظومة القانونية للبلدية والولاية، كذلك منح أهمية أكبر للمجال المالي للجماعات الإقليمية باعتباره أساسًا للتطور، بالإضافة إلى عدّة آليات إصلاحية أخرى ذكرناها في هذا الفصل.

خاتـــمـــة

إصلاح الجماعات الإقليمية مطلب ضروري لا مفر منه، تفرضه متطلبات تحقيق التنمية المحلية التي تسعى إليها الدولة، بالتالي فإنّ الجماعات الإقليمية أصبحت المحرك القاعدي لعجلة التنمية المحلية في الجزائر كونها تعد الوسيط بين الحكومة والشعب باعتبارها الإدارة الأقرب إلى المواطن، ونظرًا لهذه المكانة الهامة التي تحتلها الجماعات الإقليمية، فقد جعلت المشرع الجزائري يقوم بإصلاحات جوهرية على مستوى التنظيم القانوني لكل من البلدية والولاية، حتى تتماشى مع الواقع والتغيرات العالمية، السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، وتفعيل دورها في إدارة التنمية المحلية.

إنّ الإصلاحات التي تبنتها الدولة على منظومة الجماعات الإقليمية كانت نتيجة لمجموعة من النقائص والمشاكل التي كانت تعاني منها الجماعات الإقليمية والتي أثرت سلبًا على عجلة التنمية المحلية والتي أثرت بدورها على التنمية الشاملة للدولة، بالتالي فقد عملت الدولة الجزائرية إلى تبني سياسة إصلاح للهيئات المحلية، وذلك بدءً بالجانب القانوني لها، بحيث عمل المشرع الجزائري على تطوير المنظومة القانونية الخاصة بالجماعات الإقليمية وتكييفها مع الواقع المعاش، وذلك من خلال وضعه لترسانة قانونية تحكم نشاط الجماعات الإقليمية، خاصةً المجال التنموي لها باعتباره الهدف الأساسي لهذه الإصلاحات، كذلك نجد اهتمام الدولة منصب على المجالات التنموية للجماعات الإقليمية، السياسية منها عن طريق تعزيز المشاركة السياسية للأفراد وبث روح الديمقراطية لديهم، بالإضافة إلى الاهتمام بالجانب الإداري من أجل تحسين وضعية التسيير وتقديم الخدمات، كما نجد أيضًا الاهتمام الكبير الذي شهده المجالين المالي والاقتصادي باعتبارهما حجر الزاوية للنهوض بالجماعات الإقليمية وتحديثها نحو تحقيق التنمية المحلية.

لقد أسفرت سياسة الإصلاح المتواصلة والمتجددة التي تبنتها الدولة الجزائرية على كامل المنظومة الخاصة بالجماعات الإقليمية عن العديد من الإنجازات والنتائج الإيجابية والتي ساهمت بشكل فعّال في دفع عجلة التنمية المحلية، لكن رغم ذلك تبقى هذه الإنجازات ضعيفة مقارنةً بالإخفاقات والنقائص التي شهدتها هذه العملية الإصلاحية، وهذا ما نستشفه من خلال الواقع المعاش الذي يبين لنا غياب مضمون لبعض تلك الإصلاحات والتي بقيت شكلية فقط، وذلك يرجع

لمجموعة من المعوقات والصعوبات التي تقف عقبة أمام تجسيد كامل لهذه الإصلاحات، بالتالي فإنّ التنمية الحقيقية لا تتحقق إلاّ بالتطبيق الصحيح لهذه الإصلاحات.

وبناءً على ما تقدم ذكره يمكن التوصل إلى النتائج التالية:

- التنمية المحلية هي عملية معقدة تتطلب تظافر الجهود الحكومية والمشاركات الشعبية للوصول إلى الأهداف المرجوة.
- مدى أهمية الموارد المالية المحلية الذاتية في التخطيط لمشاريع التنمية المحلية.
- تفاقم ظاهرة الفساد التي تعتبر سببًا لتراكم المشاكل التي تعاني منها الهيئات المحلية والتي تقف أمام تنفيذ التزاماتها التنموية تجاه مواطنيها.
- إنّ سياسة الإصلاح المحلي التي انتهجتها الدولة لم تصل بعد إلى المستوى المطلوب من الرقي، فهي تحتاج إلى تجسيد إصلاحات معمقة أكثر.

في نهاية هذه الدراسة ارتأينا إلى تقديم بعض الاقتراحات بمثابة الحلول والبدائل لإنجاح عملية إصلاح الجماعات الإقليمية وتفعيل دورها في تحقيق التنمية المحلية، وهي:

- إنّ إصلاح الجماعات الإقليمية يتطلب في حقيقة الأمر تعميق اللامركزية الإدارية التي تتطلب إرادة سياسية قوية.
- استقلالية في اتخاذ القرارات المحلية، وهذا يتطلب الاستقلال الحقيقي المالي والوظيفي للجماعات الإقليمية.
- لا يمكن تطبيق الديمقراطية التشاركية في ظل غياب آليات المشاركة وضعف أجهزة المجتمع المدني، لذا يستحسن الاهتمام بالثقافة والتنشئة السياسية عن طريق استغلال وسائل الإعلام المحلية والتوعية بأهمية المشاركة في إدارة الشأن المحلي.
- العمل على تشجيع الاستثمار المحلي وخلق ضمانات لاستقطاب المستثمرين الخواص لتنمية اقتصاد الجماعات المحلية.
- من أجل الوصول إلى الرفاهية والرقي ودفع عجلة التنمية المحلية يستحسن التركيز على الجانب الاقتصادي بدرجة أولى وذلك عن طريق الاستغلال الأمثل للإمكانيات

والطاقات.

- تعزيز وتوثيق التضامن بين الجماعات الإقليمية الجزائرية، والمساهمة في تفعيل التعاون الدولي اللامركزي.
- السعي لتنويع وتحسين طرق التسيير، وذلك لبلوغ إدارة إقليمية إلكترونية، وكذا إشراك الخواص من خلال التفويض والمساهمة الفعّالة في مكافحة الفساد والحد منه.

قائـمـة الـمراجـع

I . باللّغة العربيـة:

أوّلا: الكتب:

1. **بوتشيشة زين الدين**، المجلس الشعبي الولائي في القانون الجزائري، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، 2017.
2. **بوضياف عمار**، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
3. ـــــــــــــ، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
4. **بوعلي سعيد، شريفي نسرين، عمارة مريم**، القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2016.
5. **عوابدي عمار**، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
6. **لباد ناصر**، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، د.س.ن.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات الجامعية:

أ. أطروحات الدكتوراه:

1. **برازة وهيبة**، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.
2. **بن علي زهير**، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية –دراسة مقارنة–، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015.
3. **بن نملة صليحة**، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، 2013

4. **خنفري خيضر**، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2011.
5. **داود ابراهيم**، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2012.
6. **سلاوي يوسف**، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1 بن يوسف بن خدّة، الجزائر، 2018.
7. **شرشاري فاروق**، مقتضيات الحكم الراشد: عوامل تحقيق التنمية المحلية المستدامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2019.
8. **محدي صبيحة**، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر–واقع وآفاق–، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2013.
9. **مقدم ابتسام**، الديمقراطية التشاركية ودورها في تفعيل التنمية المحلية بالجزائر–ولاية وهران دراسة حالة–، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، وهران، 2019.

ب. مذكرات الماجستير:

1. **بلغالم بلال**، إصلاح الجماعات الإقليمية –الولاية في إطار القانون رقم 07/12–، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013.
2. **حمادو سليمة**، إصلاح الجماعات المحلية كخيار استراتيجي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2012.

3. **حمدي مريم**، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015.
4. **عطوات عبد الحاكم**، الإصلاح الإداري للجماعات المحلية في الدول المغاربية –دراسة مقارنة– ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2016.
5. **علي محمد**، فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
6. **فريجات اسماعيل**، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، 2014.
7. **لمير عبد القادر**، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية –دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار–، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة وهران، 2014.
8. **مجبور فازية**، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع التنظيم والسياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.
9. **يوسفي نور الدين**، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر–دراسة تقييمية للفترة 2000–2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة–، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاديات المالية والبنوك، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2010.

ج. مذكرات الماستر:

1. **إخلف نورة، كنوش نجية،** مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2017.
2. **ألعايب عبد الهادي، بوتاتة عبد الحق،** ديناميكية تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية (دراسة مشروع المخطط الخماسي الثاني 2016-2014)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2016.
3. **بلقاسمي كريمة،** دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر 1999-2014، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص سياسات عامة مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن المهيدي، أم البواقي، 2016.
4. **حاج أعمر محند،** معوقات التنمية المحلية في الجزائر وآليات تفعيلها 2014/2010 -دراسة حالة بلدية فناية ألماثن بولاية بجاية-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.
5. **حدد عبد الباسط،** دور الجماعات الإقليمية في تدعيم الاستثمار المحلي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، الجزائر، 2013.
6. **حواش خليفة،** الإدارة الإلكترونية ودورها في تسهيل الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2017.
7. **زرقاوي رتيبة،** إصلاح وتطوير منظومة الجماعات المحلية في الجزائر وأثرة في التنمية -واقع وآفاق (1990-2015)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص رسم

السياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، 2015.

8. **ساحلي طاهرة، سليمان نعيمة،** إصلاح الإدارة المحلية ودوره في تحقيق التنمية المستدامة – دراسة حالة لبلدية أدرار 2000–2018–، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، 2019.
9. **شرف كنزة، طاهري وردة،** التحولات السياسية والإقليمية وأثرها على الإصلاح السياسي في الجزائر 2012–2016، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص دراسات مغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، 2017.
10. **صابي فؤاد،** دور البلدية في التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018.
11. **طالبي يمينة،** الدور التنموي للجماعات المحلية –دراسة حالة ولاية البيض–، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، 2016.
12. **عشاب لطيفة،** النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2013.
13. **عميره محمد أيوب،** واقع التنمية المحلية في ظل الإصلاحات السياسية والاقتصادية في الجزائر 2000–2015 –دراسة حالة بلدية تقرت ولاية ورقلة–، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2016.

14. **قرور حنان، مطاعي رزيقة**، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في التنمية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2016.

15. **لعباني عزيز**، واقع الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص دراسات جيوسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018.

16. **مرشدي يسمينة، بورديم ابتسام**، ترشيد الخدمة العمومية بالجماعات المحلية الجزائرية – دراسة مقارنة بين بلديتي عين الكبيرة والعلمة ولاية سطيف–، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص حوكمة محلية تنمية سياسية واقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2015.

17. **نيبوع إلياس**، الإطار القانوني للمقاطعات الإدارية وعلاقته بالتنمية المحلية –دراسة حالة المقاطعة الإدارية توقرت–، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص تنظيم إداري وسياسي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2018.

18. **ورشاني شهيناز**، الحكم الراشد ومتطلبات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسة عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2015.

19. **يحياوي خالد، صناد فواز**، الإصلاح المحلي في الجزائر: بين الإنجازات والإخفاقات، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2018.

ثالثا: المقالات:

1. **آكلي زكية، كافي فريدة، " التنمية المحلية في الجزائر–قراءة للنهوض بالمقومات وتجاوز العوائق–"**، مجلة اقتصاديات المال والأعمال، د.ع، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، المركز الجامعي عبد الحفيظ لوالصوف، ميلة، 2017، ص ص 95–114.

2. **ألكر محمد، بن مرزوق عنترة، " الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية الجزائرية –بين المعوقات والمتطلبات–"**، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 02، جامعة الجلفة، جامعة المسيلة، د.س.ن، ص ص 40–56.

3. **بركنو قوسام، " الفساد الإداري في الجماعات المحلية وتداعياته السلبية على تحقيق التنمية المحلية "**، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 05، جامعة الجزائر3، 2012، ص ص 237–267.

4. **بن أعراب محمد، " تجربة الإدارة الإلكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية وتجربة الخدمة وإشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي "**، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 19، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2014، ص ص 58–81.

5. **بن علي مليكة، بهاوات لعبيدي، " واقع إصلاح منظومة الجماعات المحلية بالجزائر في مجال تحقيق التنمية المستدامة "**، مجلة الاقتصاد والتنمية المستدامة، المجلد 02، العدد 01، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، 2019، ص ص 85–99.

6. **بن عمران محمد الأخضر، مزوزي فارس، " التعاون الدولي اللامركزي كآلية لترقية التنمية المحلية في الجزائر–مقاربة تحليلية لأحكام المرسوم التنفيذي 17–329 "**، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 06، العدد 01، جامعة باتنة 1، 2019، ص ص 215–231.

7. **بودلال علي، " الجماعات المحلية بين الإكراهات البنيوية وشروط التنمية المستدامة "**، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 02، جامعة تلمسان، 2012، ص ص 75–95.

8. **بوعونية سليمة، عبان شهرازاد، " تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر"**، مجلة دفاتر البحوث العلمية، العدد 13، المركز الجامعي مرسلي عبد الله، تيبازة، جامعة تبسة، 2018، ص ص 89–102.

9. **حبالي دحو، خداوي محمد، " استقلالية القرار التنموي للجماعات المحلية كآلية لخلق الثروة المحلية –الحالة الجزائرية نموذجًا–"**، مجلة العلوم الانسانية، المجلد 07، العدد 02، مخبر الدراسات القانونية المقارنة، جامعة سعيدة، 2020، ص ص 13–26.

10. **خثير محمد، صادفي جمال، " تحديات التنمية المحلية في ظل تراجع إعانات الحكومة المالية المخصصة للولايات والبلديات في الجزائر"**، مجلة نماء للاقتصاد والتجارة، المجلد 2، عدد خاص، جامعة خميس مليانة، عين الدفلى، 2018، ص ص 213-229.

11. **خنفري خيضر، " مكانة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية "**، مجلة الاقتصاد والإحصاء التطبيقي، المجلد 07، العدد 01، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، د.س.ن، ص ص 124-138.

12. **زغداوي محمد، " المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات؟ "**، مجلة العلوم الانسانية، العدد 35، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011، ص ص 194-209.

13. **سلامة عبد المجيد، " تطبيقات الإدارة الإلكترونية وأثرها على إدارة الجماعات المحلية "**، مجلة الحقوق والحريات، العدد 05، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2018، ص ص 66-77.

14. **سويقات أحمد، " الجماعات الإقليمية ووحدة إقليم الدولة في الجزائر"**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 14، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2016، ص ص 57-68.

15. **سي فضيل الحاج، حيتالة معمر، بن عطة محمد، " إشكالية التنمية المحلية المقومات والمعوقات "**، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، العدد 09، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2017، ص ص 164-172.

16. **عايلي رضوان، " أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية "**، مجلة الفكر، العدد 10، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، د.س.ن، ص ص 502-522.

17. **عقون شراف بوقجان وسام، بوفنغور خديجة، " التنمية المستدامة في الجزائر خلال البرامج التنموية (2001-2019)"**، مجلة نماء للاقتصاد والتجارة، المجلد 02، عدد خاص، المركزي الجامعي ميلة، 2018، ص ص 195-212.

18. **عولمي بسمة، " تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"**، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد 04، جامعة باجي مختر، عنابة، د.س.ن، ص ص 257-280.

19. **فريجات اسماعيل، " آليات إصلاح وتطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر"**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 01، جامعة بسكرة، 2020، ص.ص 630-649.

20. **مسعداوي يوسف، " تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر"**، مجلة الحقيقة، العدد 29، جامعة أدرار، د.س.ن، ص ص 1-33.

21. **مغربي فريال، " الديمقراطية التشاركية كآلية لتحقيق التنمية المحلية –المملكة المغربية نموذجا–"**، مجلة الفكر، العدد 17، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2018، ص ص 554-565.

22. **ملال مختارية، " عصرنة الإدارة المحلية –مقاربة لترشيد الخدمة العمومية–"**، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 12، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، د.س.ن، ص ص 21-29.

23. **يامة ابراهيم، " مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في انعاش التنمية المحلية –دراسة نظرية تقييمية–"**، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، العدد 05، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2017، ص ص 603-627.

رابعا: المداخلات:

1. **حميداني سليم، عباسي سهام،** " إصلاح القانون الانتخابي كآلية لتحسين أداء الإدارات المحلية –المجالس الشعبية البلدية في الجزائر نموذجًا "، مداخلة ألقيت بمناسبة المؤتمر العالمي السابع المشترك، حول مستجدات العلوم الإدارية والاقتصادية ودورها في تحسين أداء المؤسسات، المركز الجامعي سي الحواس بريكة، جامعة 08 ماي 1945، الجزائر، يومي 3-5 جويلية 2018، ص ص 277-280.

2. **فقير سامية، لعروم محمد أمين،** " مدى مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في ظل التعديلات الجديدة في الجزائر"، مداخلة ألقيت بمناسبة الملتقى الدولي الخامس، حول دور الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة البشير الابراهيمي، برج بوعريريج، يومي 17-18 أفريل 2018، ص ص 02-13.
3. **كانوني سفيان،** " المشاركة السياسية للمرأة في المجالس المحلية المنتخبة بين آليات التمكين السياسي وفعالية العضوية –دراسة ميدانية بالمجلس الشعبي الولائي لولاية سطيف–"، مداخلة ألقيت بمناسبة أشغال الندوة العلمية الوطنية، حول المشاركة السياسية للمرأة الجزائرية، علم الاجتماع، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، يوم 15 مارس 2016، ص ص 377-402.

خامسا: النصوص القانونية:

أ. **الدساتير:**

1. دستور الجزائر لسنة 1963، مؤرخ في سبتمبر 1963، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 64، صادر في 10 ديسمبر 1963.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، منشور بموجب الأمر رقم 76-96، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 94، صادر في 24 نوفمبر ستة 1976.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 29 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 09، صادر في 01 مارس 1989.
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور،

ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 25، صادر في 14 أفريل سنة 2002، المعدل بموجب القانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، المعدل بموجب القانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 14، صادر في 07 مارس 2016.

ب. الاتفاقيات الدولية:

- اتفاقية دولية تتعلق بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، مؤرخة في 08 كانون الأول 1979، انضمت إليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-51، مؤرخ في 22 يناير 1996، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 06، صادر في 24 يناير 1996.

ت. النصوص التشريعية:

ت-1 القوانين العضوية:

- قانون عضوي رقم 12-03، مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 46، صادر في 14 يناير سنة 2012.
- قانون عضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50، صادر في 28 غشت 2016.

ت-2 القوانين العادية:

- أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 06، صادر في 18 يناير سنة 1967، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 81-09، مؤرخ في 04 يوليو سنة 1981، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 27، صادر في 07 يوليو سنة 1981 (ملغى).

- أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي سنة 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 44، صادر في 23 ماي سنة 1969، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 81-02، مؤرخ في 14 فيفري 1981، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 07، صادر في 17 فيفري 1981 (ملغى).
- قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 15، صادر في 11 أفريل 1990، متمم بموجب أمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 35، صادر في 19 جويلية 2005 (ملغى).
- قانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 أفريل سنة 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 15، صادر في 11 أفريل 1990، متمم بموجب أمر رقم 05-04، مؤرخ في 19 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 35، صادر في 19 جويلية 2005 (ملغى).
- قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 14، صادر في 8 مارس 2006.
- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011.
- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

ث. النصوص التنظيمية:

- **المراسيم التنفيذية:**

- مرسوم تنفيذي رقم 14-116، مؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 19، صادر في 02 أفريل 2014.

- مرسوم تنفيذي رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 68، صادر في 28 نوفمبر 2017.

سادسا: مصادر الأنترنيت:

- نتائج الانتخابات المحلية سنة 2017، متوفرة على الرابط الإلكتروني التالي: https://www:radioalgerie.dz، تمّ الاطلاع عليه يوم 2020/08/22 على الساعة 16 و06 د.

II . باللغة الفرنسية:

1. Mémoires :

a. BELAIDI Nassima, DJEDID Sabrina, Le rôle des collectivités locales dans le développement local à travers la viabilisation des zones d'activités : Cas de la wilaya de Tizi-Ouzou, Mémoire en vue de l'obtention d'un diplôme de master en sciences économiques, option économique du développement, faculté des sciences économique, commerciales et des sciences de gestion, université MOULOUD MAMMERI, TIZI-OUZOU, 2018.

b. HAMITOUCHE Zina, GHERNAIA Berkahoum, La contribution des collectivités locales au développement local : Cas de la commune de SEMAOUN, Mémoire en vue de l'obtention du diplôme de master en science économique, option économique de développement et gouvernance, faculté des sciences économiques, commerciales et des sciences de gestion, université A. MIRA, BEJAIA,2017.

2. Article :

- **MOUSSAOUI Kahina, ARABI Khelloudja, « Le rôle des collectivités territoriales dans le développement local à l'ère des réformes en Algérie : Le cas des communes de Bejaia »,** Revue d'économie et solidarités, volume 44, N° 1-2, faculté des sciences économiques, de gestion et commerciales, BEJAIA, 2014, pp 123-133.

الفـهـرس

العناوين **الصفحة**

شكر وتقدير

إهداء

قائمة المختصرات

مقدمة.....2

الفصل الأول: ارتباط إصلاح الجماعات الإقليمية بتحقيق التنمية المحلية.....7

المبحث الأول: واقع إصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر.....8

المطلب الأول: الحاجة إلى إصلاح الجماعات الإقليمية.....8

الفرع الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية.....8

أولا: تعريف الجماعات الإقليمية.....9

ثانيا: مراحل نشأة الجماعات الإقليمية.....10

ثالثا: الأساس القانوني للجماعات الإقليمية.....11

الفرع الثاني: مظاهر إصلاح الجماعات الإقليمية.....18

أولا: تعريف إصلاح الجماعات الإقليمية.....19

ثانيا: أسباب إصلاح الجماعات الإقليمية.....19

ثالثا: أهداف إصلاح الجماعات الإقليمية.....23

رابعا: أهمية إصلاح الجماعات الإقليمية.....24

المطلب الثاني: تطور المنظومة التشريعية الخاصة بالجماعات الإقليمية نحو تحقيق التنمية المحلية.....26

الفرع الأول: إصلاح الجماعات الإقليمية خلال فترة الحزب الواحد.....26

أولا: الإصلاحات الخاصة بالبلدية.....27

ثانيا: الإصلاحات الخاصة بالولاية.....29

الفرع الثاني: إصلاح الجماعات الإقليمية خلال الفترة الانتقالية.....31

أولا: الإصلاحات الخاصة بالبلدية.....32

ثانيا: الإصلاحات الخاصة بالولاية.....35

المبحث الثاني: مواطن إصلاح الجماعات الإقليمية كشرط لتحقيق التنمية المحلية.....36

المطلب الأول: مجال الإصلاحات السياسية والإدارية للجماعات الإقليمية على تفعيل التنمية المحلية.....37

الفرع الأول: إصلاح المنظومة السياسية للجماعات الإقليمية.....37

أولا: إصلاح قانون الانتخابات.....37

ثانيا: تكريس الحكم الراشد لإصلاح نظام الجماعات الإقليمية.....42

الفرع الثاني: إصلاح المنظومة الإدارية للجماعات الإقليمية.....44

أولا: تنظيم البلدية في ظل إصلاحات قانون 11-10 44

ثانيا: تنظيم الولاية في ظل إصلاحات قانون 12-07 49

المطلب الثاني: مجال الإصلاحات المالية والاقتصادية للجماعات الإقليمية على تفعيل التنمية المحلية.....52

الفرع الأول: إصلاح المنظومة المالية للجماعات الإقليمية.....52

أولا: إصلاح الجباية المحلية.....52

ثانيا: إصلاح مداخيل أملاك الجماعات الإقليمية.....54

ثالثا: المعاهدات البلدية لتحقيق التنمية.....54

رابعا: تجديد الاقتراض المصرفي.....55

خامسا: إصلاح الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية.....55

الفرع الثاني: إصلاح البرامج والمخططات التنموية للجماعات الإقليمية.....56

أولا: البرامج التنموية المدعمة للتنمية المحلية.....56

ثانيا: مخططات الجماعات الإقليمية لدعم العملية التنموية.....58

خلاصة الفصل الأول.....59

الفصل الثاني: فعالية إصلاح الجماعات الإقليمية على تحقيق التنمية المحلية.....61

المبحث الأول: انعكاسات عملية إصلاح الجماعات الإقليمية على التنمية المحلية.....62

المطلب الأول: تقييم إنجازات الإصلاح المحلي للجماعات الإقليمية.....62

الفرع الأول: الإنجازات السياسية والإدارية لإصلاحات الجماعات الإقليمية.....62

أولا: أثر الإصلاحات المحلية على المجال السياسي.....63

ثانيا: أثر الإصلاحات المحلية على المجال الإداري.....64

الفرع الثاني: الإنجازات الاقتصادية والمالية لإصلاح الجماعات الإقليمية.....65

أولا: أثر الإصلاحات المحلية على المجال الاقتصادي.....66

ثانيا: أثر الإصلاحات المحلية على المجال المالي.....67

ثالثا: أثر الإصلاحات المحلية على المجال الاجتماعي.....68

المطلب الثاني: تقييم إخفاقات الإصلاح المحلي للجماعات الإقليمية.....69

الفرع الأول: إخفاقات الإصلاحات السياسية والإدارية.....70

أولا: الإخفاقات السياسية لعملية الإصلاح المحلي.....70

ثانيا: الإخفاقات الإدارية لعملية الإصلاح المحلي.....72

الفرع الثاني: إخفاقات الإصلاحات المالية والاقتصادية.....74

أولا: الإخفاقات المالية لعملية الإصلاح المحلي.....74

ثانيا: الإخفاقات الاقتصادية لعملية الإصلاح المحلي.....76

المبحث الثاني: تحديات إصلاح الجماعات الإقليمية وآليات إعادة بعث التنمية المحلية.....78

المطلب الأول: معوقات الجماعات الإقليمية لتحقيق التنمية المحلية.....78

الفرع الأول: المعوقات السياسية والإدارية.....78

أولا: المعوقات السياسية لعملية الإصلاح المحلي.....79

ثانيا: المعوقات الإدارية لعملية الإصلاح المحلي.....81

الفرع الثاني: المعوقات المالية والاقتصادية.....82

أولا: المعوقات المالية لعملية الإصلاح المحلي.....82

ثانيا: المعوقات الاقتصادية لعملية الإصلاح المحلي.....84

الفرع الثالث: المعوقات الاجتماعية والثقافية.....85

أولا: المعوقات الاجتماعية لعملية الإصلاح المحلي.....85

ثانيا: المعوقات الثقافية لعملية الإصلاح المحلي.....87

المطلب الثاني: آليات إصلاح الجماعات الإقليمية لإعادة بعث التنمية المحلية.....87

الفرع الأول: آليات الإصلاح المرتبطة مباشرة بالجماعات الإقليمية بذاتها.....88

أولا: تكييف المنظومة القانونية للجماعات الإقليمية.....88

ثانيا: تبني إصلاحات هادفة إلى تحسين مالية الجماعات الإقليمية.....91

ثالثا: عصرنة الإدارة الإقليمية.....96

الفرع الثاني: آليات الإصلاح العامة.....97

أولا: مكافحة الفساد الإداري والمالي.....97

ثانيا: تفعيل التعاون الدولي اللامركزي.....99

ثالثا: التكريس الأمثل للديمقراطية التشاركية للارتقاء بالتنمية المحلية.....101

خلاصة الفصل الثاني.....104

خاتمة.....106

قائمة المرجع.....110

الفهرس.....124

Résumé

Les collectivités territoriales en Algérie sont considérer comme étant la pierre angulaire dans la construction de l'Etat, et aussi une base pour tout développement local que nationale.

En effet, le processus de la création des collectivités territoriales reçoive une attention particulière par l'Etat, et cette particularité vienne de naitre à travers plusieurs réformes et divers domaines tels que le domaine politique et administratifs, financière et économique.

Ces réformes qu'a connues au niveau des systèmes des collectivités territoriales, visent à concrétiser le développement local et surmonter les défis et les obstacles qui obstruent son chemin.

ملخص

تعتبر الجماعات الإقليمية حجر الزاوية في بناء الدولة وقاعدة لكل تنمية محلية كانت أم وطنية.

وبالتالي، تحظى عملية إنشاء الجماعات الإقليمية باهتمام خاص من طرف الدولة، وهذه الخصوصية تظهر من خلال عدّة إصلاحات في مختلف المجالات مثل المجال السياسي والإداري، المجال المالي والاقتصادي.

ونجد أنّ هذه الإصلاحات التي عرفتها منظومة الجماعات الإقليمية تهدف إلى تجسيد التنمية المحلية وتخطي التحديات والمعوقات التي تعترض مسارها.