

الدور التنموي للجماعات المحلية: بين تغييب النصوص والممارسات التحكيمية للسلطة المركزية -دراسة على ضوء المقتضيات الجديدة للتنمية المحلية في الجزائر-

The developmental role of local authorities: between the disregarding of legal texts and the sway practices of central authority.

ط.د. عزيزي ليلي *، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، Lilaazo28@gmail.com
أ.د. موسى زهية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، Zahiamoussa25@gmail.com

تاريخ النشر: 31/12/2022

تاريخ القبول: 28/06/2022

تاريخ الاستلام: 5/5/2022

ملخص:

تتناول هذه الدراسة بالتحليل الدور التنموي للجماعات المحلية المكرس في النصوص القانونية المتعلقة بها والذي تأثر بالتوجهات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية التي عرفت الجزائر، هذا الدور ظل مغيبا بفعل الثغرات والعيوب التي تولدت عن اعتماد الأسلوب الفرنسي "مبدأ الاختصاص العام" لمنح اختصاصات تنموية للبلدية والولاية، وهو ما جعل السلطة المركزية تحتكر ممارسة الاختصاصات التنموية الممنوحة للجماعات المحلية بسيطرتها على الموارد الجبائية التي تستفيد منها، واستخدام الإعانات المالية المركزية تحت شعار من يمول يحكم، مما يفرض على الجماعات المحلية اليوم التكيف مع المقتضيات الجديدة للتنمية المحلية. الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، الولاية، البلدية، التنمية المحلية، الاختصاصات التنموية، السلطة المركزية.

Abstract:

This study analyzes the developmental role of the local authorities, which was embodied by the legal texts relating to these authorities. This role was influenced by the political, economic and social trends that Algeria has known. However, this role remained absent due to the gaps and defects that resulted from the adoption of the French method "general clause of jurisdiction" to give developmental competencies to the municipality and province. As a result, the central authority monopolized the exercise of developmental competencies given to local authorities by controlling the tax resources benefiting the municipality and province, and the use of central subsidies under the principle "who pay command".

Therefore, these authorities are forced to adapt the new requirements of local development approved by the legislator in their current laws in an attempt to revive local development.

Keywords: local authorities, province, municipality, local development, developmental competencies, central authority, general clause of jurisdiction.

* المؤلف المرسل

مقدمة:

تعتمد التنمية المحلية على الإقليم كميدان للعمل التنموي بتنوع وتثمين النشاطات الاقتصادية والاجتماعية على مستوى إقليم معين انطلاقا من تعبئة وتنسيق الموارد والطاقات المحلية، حيث يشكل كل إقليم خصوصية في حد ذاته. ظهرت التنمية المحلية في ظل تراكم الأعباء التنموية الاقتصادية والاجتماعية وازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية في النصف الثاني من القرن العشرين بعد فشل سياسات التنمية المركزية وضرورة تقاسم الأعباء التنموية مع الأقاليم بترك المبادرة للهيئات المحلية، من خلال منحها وظائف تنموية على مستواها المحلي، وفي سبيل ذلك اعتمدت الدولة على تقنية اللامركزية كمدخل استراتيجي للتنمية المحلية.

تعد الجزائر إحدى الدول التي راهنت منذ السنوات الأولى للاستقلال على اللامركزية الإدارية كخيار في استراتيجيتها التنموية، وأهم الأسس التي أسندت لها عملية التنمية المحلية، لما أصبحت تحققه من مقاصد وتطورات إيجابية في كافة مناحي الحياة، وإيماننا منها بأنها الوسيلة المثلى لدفع قاطرة التنمية إلى الأمام. من هذا المنطلق، جندت الجماعات المحلية كأدوات استراتيجية لتجسيد التنمية المحلية مادامت قادرة على رصد احتياجات وأولويات المواطن المحلي، وذلك من خلال مختلف النصوص القانونية التي جسدت معالم الإدارة المحلية، والقائمة على مشاركة المواطن المحلي في عملية التنمية. لقد خولت الجماعات المحلية أدوارا كثيرة في التنمية المحلية تمس جميع جوانب الحياة المحلية، وهو ما تجسد من خلال جملة من الاختصاصات التنموية، والتي تطورت متكيفة مع الأوضاع الأيديولوجية، السياسية والاقتصادية التي مرت بها البلاد عبر سلسلة إصلاحات مستمرة في كافة المجالات برزت في القوانين المتعلقة بها، كلها حملت رؤى لأدوارها التنموية تتماشى ومعطيات كل مرحلة.

تنطلق أهمية هذه الدراسة من إبراز انعكاس الحركية القانونية التي عرفتها الجماعات المحلية في الجزائر منذ نشأتها على التنمية المحلية، والتي استدعت في كل مرة إصدار إطار قانوني جديد لها يلغي سابقه وصولا إلى القانونين رقم 10-11 و 07-12 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، كما تستمد هذه الدراسة أهميتها من الوضع الاقتصادي الراهن الذي تعيشه البلاد جراء انهيار أسعار المحروقات، وما تمخض عنه من معطيات اقتصادية واجتماعية جديدة انعكست على كل مكونات المجتمع ومؤسسات الدولة ومن بينها الجماعات المحلية ودورها في عملية تحقيق التنمية المحلية. على ضوء ما تقدم تبرز لنا إشكالية الموضوع والتي تتمحور حول الكشف عن الدور التنموي الحقيقي المسند للجماعات المحلية وفق النصوص القانونية الخاصة بها رقم 10-11 و 07-12 هذا من جهة، وتحديد دور السلطة المركزية في مسار التنمية المحلية من جهة أخرى، في ظل المقتضيات الجديدة للتنمية المحلية التي صاحبت الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الحالية.

المبحث الأول: تغييب دور الجماعات المحلية في عملية التنمية المحلية:

لقد خولت الجماعات المحلية مهمة المساهمة في تحقيق التنمية المحلية، حيث تضطلع باختصاصات مختلفة في ذلك، هذه الاختصاصات تطورت متأثرة بالتغيرات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها البلاد منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وذلك عبر النصوص القانونية التي نظمت هذه الهيئات اللامركزية، وظهر ذلك جليا في القوانين المتعلقة بها بداية من الأمرين رقم 24-67، 38-69 إلى القانونين رقم 08-90، 09-90 وأخيرا القانونين رقم 10-11 و 07-12، واللذين جاءا في خضم تبني البلاد جملة من الإصلاحات على جميع المستويات، حاول المشرع من خلالهما استدراك النقص التي ارتبطت بهذه الهيئات منذ تأسيسها، لكن ما هي الرؤية التي حملها هذين القانونين لدورها في التنمية المحلية؟ الإجابة عن هذا السؤال ستحسم الجدل القائم حول الغاية من الإصلاح، وتسمح لنا أن نستشف المقاربة المتبناة في هذين القانونين

للتنمية المحلية (المطلب الأول)، هذه الاختصاصات التي منحت للجماعات المحلية وفق الأسلوب الفرنسي "مبدأ الاختصاص العام" الذي ساهم في تغييب وتجميد أدوارها التنموية أكثر (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أي مقارنة جديدة للتنمية المحلية في ظل القانونين رقم 10-11 و 07-12؟

تأثر المشرع في منح اختصاصات في التنمية المحلية للجماعات المحلية بالتحول المعلن من الاشتراكية وتوجيه الدولة للاقتصاد إلى الليبرالية واقتصاد السوق، فلقد عرفت تغييرا في اختصاصاتها في التنمية المحلية بالنظر إلى القوانين التي كانت تحكمها قبل فترة التسعينيات، والتي حددت أدوارا سياسية واقتصادية واجتماعية للبلدية والولاية مضبوطة بتصورات إيديولوجية اشتراكية، فجاء القانونين 08-90 و 09-90 يحملان ما يوحي ضمنا بالتخلي عن الأدوار الأيديولوجية التقليدية التي كانت منوطة بالبلدية والولاية، فتغير دورهما في العملية التنموية من فاعل متعدد الاختصاصات إلى فضاء لتشجيع كل المبادرات من طرف المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين الهادفة لتنمية الأنشطة المرتبطة بالتنمية المحلية، ومكان لوضع كل إجراء قيد التنفيذ من شأنه توفير المناخ المحفز لبروز فاعلين جدد يساهمون في تحقيق التنمية المحلية، وتكرس انسحابها الكامل من النشاطات التي بطبيعتها من مهام المؤسسات الاقتصادية تماشيا مع التوجه الليبرالي. وتؤكد هذا المنحى أكثر في آخر قانونين للبلدية والولاية رقم 10-11 و 07-12 كالتالي:

الفرع الأول: اختصاصات البلدية في التنمية المحلية

تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه (المادة 3 من القانون رقم 10-11، 2010). فالمشرع حسب نص هذه المادة يؤكد على دور الدولة في التنمية المحلية حتى وإن لم تفصح عنه القوانين المتعلقة بالبلدية، مما يطرح صعوبة في تحديد طبيعة العلاقة الموجودة بين الدولة والبلدية في التنمية المحلية، هل هي علاقة تبعية تحصر العمل التنموي البلدي في العمل التنموي المركزي؟ أم هي علاقة اعتماد متبادل وتكامل في الأدوار؟

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

الملاحظ أن هذا القانون حافظ بصفة شبه كلية على الاختصاصات المخولة لها في التنمية المحلية في القانون السابق، ولو أنها صيغت ببعض التفصيل والإلزام حسب رأينا. هذا القانون نص على تلك الاختصاصات بسبب مختلف الميادين المتعلقة بالتنمية المحلية، فنظم كل مجال في فصل خاص به، وهو بذلك أعاد ترتيب وصياغة الاختصاصات المسندة لها في ظل القانون السابق، والتي توزعت بين هيئتها التداولية ممثلة في المجلس الشعبي البلدي والتنفيذية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي.

حافظ المجلس الشعبي البلدي على دوره في التخطيط للتنمية المحلية والتهيئة في ظل القانون رقم 10-11، فيعد برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده، ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة

له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، ويكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس(المادة 107 من القانون 10-11، 2010)، وأكد هذا القانون على دور المجلس الشعبي البلدي في المشاركة في اعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها(المادة 108 من القانون 10-11، 2010)، والسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولا سيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية(المادة 110 من القانون 10-11، 2010)، كما يبادر بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، ولهذا الغرض يتخذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته(المادة 111 من القانون 10-11، 2010)، وتعزز دوره في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، من خلال التزود بكل أدوات التعمير(المادة 113 من القانون 10-11، 2010)، كما تسهر على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية، والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية(المادة 116 من القانون 10-11، 2010)، وكذا حماية الوعاء العقاري للبلدية(المادة 117 من القانون 10-11، 2010)، ويساهم في ترقية برامج السكن (المادة 119 من القانون 10-11، 2010).

أما فيما يتعلق باختصاصاته في مجال التربية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة فقد تعددت وطالت كل ما يمس شؤون مواطني البلدية في هذه المجالات (المادة 122 من القانون 10-11، 2010)، بالإضافة إلى دوره في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية (المادة 123 من القانون 10-11، 2010).

أما رئيس المجلس الشعبي البلدي فكلّف في مجال التنمية المحلية بالسهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والمساحات والطرق، وكذا احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير والسكن، ويسلم رخص البناء أو تجزئة العقارات أو هدمها حسب الشروط والطرق المحددة في التشريع والتنظيم المعمول به(المادة 94 من القانون 10-11، 2010)، هذا بصفته ممثلا للدولة أما بصفته ممثلا للبلدية، فيعتبر الهيئة التنفيذية للمجلس، وهو المخول بتنفيذ مداولاته(المادة 80 من القانون 10-11، 2010) ومنها التي تدخل في إطار التنمية المحلية، وهو الأمر بالصرف(المادة 81 من القانون 10-11، 2010)، ويقوم بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية(المادة 82 من القانون 10-11، 2010)، ويسهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية(المادة 83 من القانون 10-11، 2010).

الفرع الثاني: اختصاصات الولاية في التنمية المحلية

بالنسبة للولاية، نجد أن القانون 07-12 اعتبرها فضاء لتنفيذ السياسات العمومية والتضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية وحماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، ونصت المادة الثالثة منه على أن الولاية تتوفر على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي ولا سيما تلك المتعلقة بالتنمية المحلية ومساعدة البلديات، تغطية أعباء تسييرها والمحافظة على أملاكها وترقيتها. وتكلف بصفتها الدائرة الإدارية بالأعمال غير المركزية للدولة وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والإقليمية (المادة 4 من القانون 07-12، 2012). وهو بذلك يصر على دور الدولة في عملية تحقيق التنمية المحلية إلى جانب الجماعات المحلية، باكتفاء الولاية بدور المساهم وهو ما يحيل إلى تأويلات تخرج النص القانوني عن معناه الحقيقي لتحديد درجة هذه المساهمة.

بتفحص القانون 07-12 نجده حافظ بصفة كلية تقريبا على الاختصاصات التي منحت للولاية في ظل القانون السابق رقم 09-90 وتتوزع هذه الصلاحيات بين المجلس الشعبي الولائي والوالي.

يمكن للمجلس الشعبي الولائي بالإضافة إلى التكفل بالمهام المنوطة به التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة، بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية، فيمكنه في سبيل ذلك أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية (المادة 73 من القانون 07-12، 2012)، كما يبادر بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالتعاون مع البلديات، ويقدم المساعدة للبلديات في إطار تكامل وانسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها، كما منحت له اختصاصات بالتداول في كل ما يطال شؤون مواطني الولاية من سياحة واعلام واتصال وتربية وشباب والرياضة والتشغيل والفلاحة والري والهياكل القاعدية الاقتصادية وحماية البيئة وترقية المؤهلات النوعية المحلية... إلخ، كما يساهم في اعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه (المادتين 77 و 78 من القانون 07-12، 2012)، وكلف بالتنمية الاقتصادية بإعداد مخطط للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من طرف الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار (المواد 81، 82 و 83 من القانون 07-12، 2012)، كما منحت له اختصاصات في مجال الفلاحة والري (المواد من 84 إلى 87 من القانون 07-12، 2012)، والهياكل القاعدية الاقتصادية (المواد من 88 إلى 91 من القانون 07-12، 2012)، وتجهيزات التربية والتكوين المهني، وكذا النشاط الاجتماعي والثقافي تلخصت في ترقية برامج الشغل، واحترام المعايير في مجال الصحة العمومية، والمساهمة في انشاء الهياكل القاعدية والثقافية والرياضية والترفيهية الخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي، والسهر على حماية القدرات السياحية للولاية واثميتها، وكذا السكن بالمساهمة في انجاز برامج السكن، وعمليات تجديد وإعادة تأهيل الحضيرة العقارية المبنية والحفاظ على الطابع المعماري (المواد 92، 94، 97، 99، 100 و 101 من القانون 07-12، 2012).

أما الوالي فكلّف بالسهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي (المادة 102 من القانون 07-12، 2012) ومنها ما يتعلق بالتنمية المحلية، ويؤدي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية (المادة 105 من القانون 07-12، 2012)، ويسهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها، ويعد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي، وهو الأمر بصرفها (المادة 107 من القانون 07-12، 2012) هذا بصفته ممثلاً للولاية.

المطلب الثاني: مبدأ الاختصاص العام وأثره في تغييب الدور التنموي للجماعات المحلية

منح الجماعات المحلية اختصاصات في التنمية المحلية يستند إلى موقف المشرع الجزائري من معيار تمييز الشؤون المحلية والشؤون الوطنية، فعلى الرغم من الإقرار بوجود مصالح ذات طبيعة قومية وأخرى محلية من الناحية الفقهية، إلا أنه لا يمكن من الناحية العملية وضع معيار دقيق ومطلق للتفرقة بين ما هو قومي أو محلي (حسين، 1982، ص 16)، فلم يرد أي معيار للتمييز بين الشؤون ذات الصبغة المحلية والشؤون ذات الصبغة الوطنية (شهبوب، 1986، ص 122)، لأنه من الصعب جدا وضع حد فاصل بين الوظائف التي تعتبر محلية، وتلك التي تدخل ضمن الشؤون الوطنية، ذلك لأنها غير ثابتة ومتغيرة في الزمان والمكان.

إن مسألة تحديد الموضوعات التي تندرج في مجال الشؤون المحلية لا يعود إلى الهيئات المحلية أو السلطة المركزية بل هي مسألة تعود للمشرع، وقد تكون أحيانا متضمنة في الدستور الذي يحدد الخطوط العامة التي يتعين على المشرع أن يتقيد بها عند تحديده للاختصاصات المحلية، فمسألة تحديد المصالح المحلية هي ذاتية تتعلق بنية المشرع في التنازل عن بعض الوظائف للأجهزة المحلية لاعتبارات تتعلق بالدولة والمجتمع، لهذا خلص أغلبية فقهاء القانون الإداري إلى أن توزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والهيئات المحلية يرتبط بالإرادة السياسية في الدولة، ونية المشرع في التنازل عن هذا القدر أو ذاك من الوظائف لصالح الأجهزة المحلية (شهبوب، 2002، ص 33-34).

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

بالرجوع إلى القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية نجد المشرع لم يميز بين ما يدخل في نطاق ممارسة هذه الجماعات ونطاق ممارسة الدولة، وقانوني البلدية والولاية الحاليين جاء في نفس السياق إذ لم يميزا بين الشؤون المحلية والوطنية، فالمجلس الشعبي البلدي يشكل إطاراً للتعبير عن الديمقراطية ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية (المادة 103 من القانون رقم 10-11، 2010)، ليكرس مصطلح الشؤون العمومية كمصطلح واسع، ومنها شؤون التنمية المحلية التي تطورت مع الزمن.

وجدت الجزائر في عمومية النمط الفرنسي ما ينسجم مع الأسلوب الجزائري للتنمية الذي كان يعتمد بالدرجة الأولى على الدولة بمختلف مؤسساتها بما فيها الوحدات المحلية (شهبوب، 1986، ص 129)، فالبلدية والولاية تضطلعان بمهام مختلفة وعديدة، ويمكن إجمالها في عبارة الشؤون العمومية بالاستناد إلى الأسلوب الفرنسي "مبدأ الاختصاص العام"، الذي يعتمد توزيع الوظيفة الإدارية فيه على مبدأ العمومية والشمول، فالاختصاصات الممنوحة للوحدات المحلية تعتبر عامة غير مقيدة دون أن يحصر هذه الأخيرة أو يذكرها بدقة إلا ما حرم بنص صريح، وتشمل هذه الاختصاصات جميع الأمور ذات الصبغة المحلية.

فالمشرع الجزائري حاكى نظيره الفرنسي في اعتماد مبدأ الاختصاص العام في تحويل اختصاصات للبلدية والولاية في التنمية المحلية، يركز على وضع الإطار العام مع ترك التفاصيل الدقيقة لتلك الاختصاصات لقوانين خاصة، أو إلى التنظيم سواء بموجب مراسيم أو قرارات تنظيمية وزارية، والاختصاصات التي يحددها القانون ليست إلا مجرد أمثلة عن بعض هذه الاختصاصات.

مبدأ الاختصاص العام هو الترجمة القانونية للأهلية العامة لجماعة محلية للتدخل (Pontier, 1984, p 1443)، فهو يسمح بتنمية وتطوير المبادرات المتعلقة بالاختصاصات الممنوحة بصفة محددة (Tesoka, 2004, p 38).

مبدأ الاختصاص العام يقوم على الشؤون الأصلية الخاصة المميزة للجماعة في إطار المنفعة العامة المحلية، فالجماعات المحلية تبرر تدخلاتها وقراراتها على المنفعة العامة المحلية حسب احتياجات السكان والظروف المحلية. لذلك لا يوجد ميدان محدد محض لها ولكنها مكلفة بكل ما يمس المنفعة المحلية (Meunier, 2006, P53).

نستشف تشبث المشرع باعتماد مبدأ الاختصاص العام لتحويل اختصاصات للجماعات في المادة الثالثة من قانون البلدية 10-11 والمادة الأولى من قانون الولاية 07-12 حيث تمت صياغتهما صياغة مطلقة مكرسة عمومية مجال اختصاص للجماعات المحلية كغيرهما من القوانين السابقة المتعلقة بهذه الهيئات، غير أن المنتظر من هذين القانونين كان إيجاد أساس آخر لتحويل اختصاصات للجماعات المحلية كأحد أهم محاور للإصلاح، بحكم النقاشات المطولة المتعلقة بإصلاح الإدارة المحلية، والتي تصب جميعها حول مشكلة المبدأ المعتمد في توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، كونه من بين المعوقات التي تحد من فعالية اللامركزية. وبالتالي إصلاح قانوني البلدية والولاية أبقى على العقبات السابقة التي تعترض ممارسة اختصاصاتهما في التنمية المحلية، فالاستمرار في اعتماد هذا الأسلوب في توزيع الاختصاصات زاد في تخبط هذه الهيئات في محاولة فهم ما أنيط بها من اختصاصات وساهم في تغييب دورها التنموي، من خلال تعميق غموض وعمومية اختصاصاتها في التنمية المحلية على حساب فعاليتها (الفرع الأول) وساهم في إحداث تضارب في الأدوار وتنازع الاختصاص بين هذه الهيئات والهيئات الأخرى التي لها دور في التنمية المحلية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: غموض وعمومية الاختصاصات التنموية على حساب فعاليتها

اعتماد مبدأ الاختصاص العام الذي كأساس لمنح اختصاصات تنموية للجماعات المحلية أدى إلى تدخل البلدية والولاية في كل المجالات دون رسم حدود لذلك التدخل، مما يوحي بأنهما تقومان بكل شيء مع أنهما لا تستطيعان أن تقوما بأي شيء بشكل واضح ودقيق يكمل أدوار الدولة والوحدات الأخرى، حيث كرس عمومية وغموض من خلال التعابير المهمة والفضفاضة الواردة سواء في القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية، أو في النصوص التطبيقية الخاصة، وزادت حدة هذا الغموض من خلال إحالة قوانين البلدية والولاية أو النصوص التطبيقية الخاصة على التنظيم.

بالرجوع إلى قائمة الاختصاصات الممنوحة للبلدية والولاية في التنمية المحلية في القانونين الحاليين، أول ما نستنبطه أنها صيغت بطريقة عمومية وجاءت مفصلة، لكن سمتها الأساسية الغموض، حيث استخدم المشرع عبارات تؤكد هذه الصورية مثل: "يضع المجلس، يسهم، يشجع، يتولى، يحث، يشارك، يجوز، يمكن، يسهر، ينعش، يسوغ، يبادر.... إلخ"، كلها عبارات عامة لا تحمل معنى الإلزام، غامضة يصعب القول أنها فعلا من اختصاص البلدية أو الولاية مما جعل هذه الاختصاصات بدون فعالية.

العبارات المهمة ساهمت في جعل هذه الاختصاصات قابلة للتأويل وفتحت الباب لتنصل المعنيين "البلدية" و"الولاية" من القيام بواجباتهما، وتقاذفها فيما بينها وبين الهيئات الأخرى التي تساهم في التنمية المحلية تهربا من المسؤولية، وتشكل مدخلا لسلطة الوصاية بشكل أوسع.

لم يقتصر الغموض في صياغة الاختصاصات المسندة للبلدية والولاية في التنمية المحلية على قوانين البلدية فحسب، بل تعداه إلى النصوص التطبيقية الخاصة المتعلقة ببعض اختصاصاتها، هذه النصوص التنظيمية تطرح أيضا العديد من الإشكالات القانونية بحكم أن القانون هو النص الوحيد الذي يمكنه تنظيم وتوكيل البلدية اختصاصات في أي مجال وفتح الباب واسعا على مصرعيه لصدور مراسيم ومناشير وبرقيات من طرف السلطة المركزية لمنح اختصاص لجماعة ما أو نزعها منها أو توزيعه كما تشاء بين هيئات البلدية والولاية، فالتدخل في توضيح هذه الاختصاصات من خلال المراسيم والمناشير غالبا ما يزيد الأمور تعقيدا وإبهاما. ففقر محتوى النصوص الأساسية يطرح الحاجة إلى نصوص أخرى والتي بدورها تغير بالتطبيق روح القانون (Moussa, Senoussi, 2003, P 5).

يظهر الغموض والإبهام جليا أكثر في الاختصاصات المخولة للبلدية والولاية في التنمية المحلية من خلال الإحالة المفرطة على التنظيم في قانوني البلدية والولاية حتى أن بعض النصوص تحيل على أكثر من نص تنظيمي لتطبيقه، مما حول القانون إلى مجرد عموميات أدبية غير مفهومة لا ترقى إلى مستوى النص القانوني. هذه الإحالة أدت إلى جمود اختصاصات الجماعات المحلية وعدم تحرك هذه الأخيرة إلا بناء على مراسيم تنظيمية صادرة عن السلطة المركزية تجيز لها صراحة التدخل في مجال ما، لهذا نجد أن اختصاصات البلدية والولاية غير مستقرة، وقد تقلص أو تتوسع حسب رغبة السلطة المركزية، هذه الأخيرة قد لا ترغب في التخلي عن بعض اختصاصاتها للبلدية والولاية، وإذا لم تصدر هذه النصوص التنظيمية تؤدي إلى إفراغ النص من محتواه ومعناه، وطيلة فترة غياب النص التنظيمي تتوقف البلدية والولاية عن اتخاذ أي إجراء، وتزداد درجة الإحالة بحيث يصبح النص التنظيمي نفسه يحتاج إلى قرار وزاري أو قرار وزاري مشترك من أجل دخوله حيز التنفيذ، وحتى مع هذه المراسيم تضطر البلدية والولاية ميدانيا أن تنشط مع مختلف الإدارات العمومية سواء التابعة للولاية أو السلطة المركزية وخاصة تلك التقنية منها، غير أن التنسيق عمليا لا يكون بهذه السهولة لأنه يطرح عدة مشاكل من بينها تحديد الجهة المسؤولة عن الإنجاز والمتابعة الميدانية للمشاريع، وهو ما يقلل من فعالية الخدمة العمومية الموجهة للمواطنين.

ففقّر النصوص الأساسية سواء عدم دقتها أو السكوت المقصود فيها وغير المقصود يعطي الحق للسلطة المركزية لإجراء ترجمات تعسفية اعتباطية، وتبقى المبادرة بهذه النصوص التنظيمية بيد السلطة المركزية، هذه الفجوات ينجر عنها مصادرة الاختصاصات الممنوحة بهذه النصوص الناقصة والمعيبة (Moussa, Senoussi, 2003, P 6).

الفرع الثاني: تضارب الأدوار وتنازع الاختصاص

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

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

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

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

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

التضارب في الأدوار في كل مجالات التنمية المحلية ولد مشكلا، فلا نعرف حتى الآن من هو المختص بالنقل الحضري، نقل المرضى، الشؤون الثقافية والصحية والعلمية والبنائيات التحتية المختلفة هل الدولة أم الولاية أم البلدية؟ يؤدي هذا التداخل إلى صعوبة تحديد الجهة أو الطرف المسؤول من الناحية القانونية عن اختصاص ما في أي مجال، زد على ذلك، تداخل الاختصاص يصعب معه ممارسة الوصاية القانونية، وكل أنواع الرقابة الأخرى، وانتشار ظاهرة التمويلات المختلفة والمختلطة، ونقل أعباء إلى البلدية والولاية بدون اختصاص والوسائل الضرورية للنهوض بها، ومن أخطر الآثار التي تنجم عن تداخل الاختصاصات انتشار ظاهرة التبذير، وصعوبة معرفة الحاجات الحقيقية للسكان، والإضرار بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

المبحث الثاني: تحكم السلطة المركزية في آليات تجسيد الاختصاصات التنموية للجماعات المحلية

الاعتماد على مبدأ الاختصاص العام كأساس لمنح اختصاصات تنموية للجماعات المحلية غيب دور هذه الأخيرة في عملية التنمية المحلية في مقابل تحكم السلطة المركزية في الآليات والميكانزمات الضرورية للجماعات المحلية لتجسيد اختصاصاتها التنموية من خلال احتكارها للموارد الجبائية للجماعات المحلية (المطلب الأول) واستخدام الأدوات المالية المركزية تحت شعار من يمول يحكم (المطلب الثاني)، وتكريس رقابة وصائية شديدة على أعمال الجماعات المحلية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: احتكار مركزي للموارد الجبائية للجماعات المحلية

تجدر الإشارة أن الجماعات المحلية لا تملك أي صلاحيات جبائية لأنها صلاحيات حصرية للسلطة التشريعية، وتشكل هيكلية الموارد الجبائية العائدة للجماعات المحلية من ضرائب ورسوم تعود نواتجها كليا لفائدة الجماعات المحلية (الرسوم على النشاط المهني، الرسم العقاري، رسم رفع القمامات المنزلية، رسم السكن، رسم الإقامة، حقوق الحفلات والأفراح الرسم على الرخص العقارية والرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية)، والتي مردودها ضعيف مقارنة بالضرائب والرسوم التي تعود نواتجها جزئيا لها والتي تحتكر الدولة عليها وتتمثل فيما يلي:

② الرسم على القيمة المضافة: هذا الرسم عوض كل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج، والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات، وذلك بمقتضى قانون المالية لسنة 1991 (المادة 65 من القانون 90-36، 1990)، يفرض هذا الرسم على العمليات المؤداة في الداخل وكذا على عمليات الاستيراد، ويعتبر أهم الموارد الجبائية للبلدية حيث تستفيد من ناتجه بنسبة 10%، وصندوق الجماعات المحلية المشترك بنسبة 10% إلى 15%.

② الرسم الصحي على اللحوم "رسم الذبح": هو رسم نوعي يفرض بمناسبة الذبح أو استيراد اللحوم، ويحدد مبلغه بـ 10 دج للكلف، منها 80.5 توجه للبلديات، والباقي لصندوق حماية الصحة الحيوانية (المادة 21 من الأمر 09-01، 2009) بالنسبة للحوم المستوردة، فإن هذا الرسم يفرض لدى المصالح الجمركية، وتوجه موارده بصفة كلية إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث يعاد توزيعها في إطار التضامن المالي ما بين البلديات والولايات.

② الرسم الجزائي الوحيد: تأسس بموجب قانون المالية لسنة 2007 لاستبدال النظام الجزائي للضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني (المادة 2 من القانون 06-24، 2006)، وتوجه موارده لميزانية الدولة وميزانيات البلديات والولايات وصندوق المشترك للجماعات المحلية (المادة 12 من القانون 09-01، 2009).

② الضريبة على الممتلكات: هي ضريبة تصاعدية تفرض على الأشخاص الذين يملكون أملاكاً داخل الجزائر أملاك عقارية، حقوق عقارية وممتلكات منقولة، يوجه عائدها بنسبة 20% لفائدة البلديات (المادة 26 من القانون رقم 02-11، 2002).

② الرسم على النشاط المهني: تم إنشاء هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 (المادة 21 من الأمر 95-27، 1995)، وهو نتيجة جمع رسمين هما: الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري. يفرض هذا الرسم على رقم الأعمال السنوي أو الإيرادات الإجمالية المحققة خارج الرسم على القيمة المضافة، وتستفيد البلدية بنسبة 65% منه (المادة 08 من الأمر رقم 08-02، 2008)، كما يفرض هذا الرسم بنسبة 3% على نشاط نقل المحروقات عبر الأنابيب وتقسّم عائداته بين الجماعات المحلية. بالنسبة لبلديات ولاية الجزائر التي تتشكل من دوائر حضرية، فإن عائد هذا الرسم يوجه بـ 50% منه إلى ميزانية هذه الدوائر الحضرية (المادة 7 من القانون رقم 01-12، 2001).

② الضريبة على الدخل الإجمالي "صنف المداخيل العقارية": يوجه ناتج هذه الضريبة بنسبة 50% لفائدة البلديات بمقتضى قانون المالية التكميلي لسنة 2008 لتستفيد هذه الأخيرة ابتداء من 2009 وتعتبر موارده مهمة بالنسبة للبلديات

الحضرية التي تعرف نشاطات إيجار العقارات ذات الطابع السكني وذات الطابع التجاري، أما باقي البلديات فهي تكاد تكون معدومة بها لعدم تسوية العقارات وغياب عقود الملكية.

^[2] الرسوم المختلفة المتعلقة بالحفاظ على البيئة: تستفيد البلديات من ناتج (6) رسوم متعلقة بحماية البيئة، فتستفيد بنسبة 25% من ناتج رسم تشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة والخطرة، ورسم تشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج، والرسم التكميلي على التلوث البحري ذي المصدر الصناعي، وبنسبة 50% من ناتج الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذي المصدر الصناعي، وبنسبة 40% من الرسم على العجلات المستوردة والمنتجة محليا، وبنسبة 35% من ناتج الرسم على الزيوت والشحوم وتحضيرها، لكن مردود هذه الرسوم ضعيف نظرا لحداتها وعدم التحكم في وعائها.

رغم العدد المعتبر من الضرائب والرسوم التي تعود للجماعات المحلية نجد مردوديتها ضعيفة، وهذا يرجع لتبعيتها للدولة التي تحدد الأوعية الخاضعة للضريبة، وكذا معدلات الضرائب وتخصيصها، وهذا ما يجعل البلديات عاجزة عن رسم سياساتها التنموية (بوطالب، 2011، ص 20).

المطلب الثاني: استخدام الأدوات المالية المركزية تحت شعار من يمول يحكم

تمثلت الأدوات المالية المركزية في برامج ومخططات التجهيز لميزانية الدولة لفائدة الجماعات المحلية، والتي تعتبر أهم إطار ميزاني ومالي لتدعيم التنمية المحلية للجماعات المحلية، ويتم تمويل هذه البرامج بواسطة ميزانية الدولة للتجهيز التي تسعى لتوزيع الثروة الوطنية في إطار أهداف برامج التنمية الوطنية، وتتجسد هذه البرامج والمخططات في برامج التجهيز العادية والتكميلية لميزانية الدولة الموجهة لفائدة الجماعات المحلية، وكذا المخططات والبرامج المدعمة والمراقبة لها الموجهة لفائدة الجماعات المحلية.

بالنسبة لبرامج التجهيز العادية والتكميلية لميزانية الدولة الموجهة لفائدة البلدية تشمل المخطط البلدي للتنمية كمخطط شامل لتنمية البلدية، تتمثل مهمته في توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية للبلدية، نجد أيضا المخطط القطاعي غير المراكز الذي يمثل إطار مالي من ميزانية الدولة، تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والتي تخص برامج ومشاريع كبيرة متعلقة بالقطاعات الاقتصادية والاجتماعية للولاية.

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

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

في إطار هذه البرامج والمخططات يظهر لنا بصفة جلية أن الجماعات المحلية كلفت بالمهام التوزيعية من قبل السلطة المركزية بمنطق اعتبارها امتداد للهيكل الإداري لها. فالدولة من خلال هذه الإعانات المالية استطاعت أن تنفذ إلى داخل البلديات والولايات، الأمر الذي يفقدها بعضا من استقلاليتها في تمويل تنميتها وفقا لأولوياتها واحتياجاتها.

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

الاقتصادية اللازمة لها، وتظهر هيمنتها من خلال تنظيمها لهذه المساعدات بإرادتها المنفردة، فهي التي تقرر منحها، تحدد نسبتها وتخصيصها، ولا تكتفي بالتوجيه فقط بل هي صاحبة كل مبادرة لتجهيز البلديات (Moussa, 1998, p 48).
فإعانات الدولة وبالمضبط إعانات تغطية نفقات التجهيز والاستثمار هي إعانات تخصيصية تجعل الجماعات المحلية ملزمة بالعمل وفقا لما سطر لها مسبقا من طرف السلطة المركزية، فالدولة لا تمول إلا إذا تحكمت، وبذلك تقتل روح المبادرة المحلية التي تعتبر كأساس لنجاح كل عملية تنموية.

هذه الإعانات جعلت الجماعات المحلية لا تبادر بل تنتظر توجهات السلطة المركزية لتنفيذ الخطط المرسومة من المركز، ليصل الأمر إلى تدخل الولاية في بعض البلديات حتى لرفع القمامات المنزلية.

المطلب الثالث: تكريس رقابة وصائية شديدة على أعمال الجماعات المحلية

سلطة التقرير التي تباشرها الجماعات المحلية تتمثل في سلطة المبادأة التي تقوم على مباشرة اختصاصاتها في التنمية المحلية بمحض إرادتها دون أن يحق للسلطة المركزية أن تتولى بنفسها هذه الاختصاصات، ومما لا شك فيه أن مبدأ اللامركزية الإدارية وما يتضمنه من استقلالية الهيئات المحلية في إدارة شؤونها وممارسة اختصاصاتها لا يعني الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية بل تحتفظ لنفسها بحق الرقابة عليها ضمن الحدود التي يضعها القانون. فبموجب ذلك تخضع الجماعات المحلية للرقابة الوصائية، تنصب على أعمالها من خلال سلطة التصديق، والإلغاء والحلول بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي.

قانون البلدية الحالي 10-11 نص في مادته 56 على أنه "مع مراعاة أحكام المواد 57، 59، 60 تصبح مداوالات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، غير أنه لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوالات المتضمنة الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية (المادة 57 من القانون 10-11، 2011)، وبالتالي المشروع وسع في عدد المداوالات التي تخضع للتصديق مقارنة بالقانون السابق، ومن الناحية الموضوعية نلاحظ أنه تم إلغاء خضوع المداوالات المتعلقة بإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية للمصادقة المسبقة للوالي. هذا يعتبر تطور مهم نظرا للموارد التي تحصل عليها البلدية من خلال هذه المؤسسات ومساهمتها في تحقيق التنمية المحلية، لكن المشروع وضع قيد زمني على الوالي ليبيدي رأيه في المداولة المعروضة عليه، حيث ألزمه بالبت فيها في آجال 30 يوما من تاريخ إيداعها، ويترتب على سكوتها المصادقة الضمنية. وتضمن قانون الولاية نفس المسعى فأخضع مداوالات المجلس الشعبي الولائي التي تعنى بنفس موضوع مداوالات المجلس الشعبي البلدي لمصادقة الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهران.

منح المشروع للوالي صلاحية إبطال مداوالات المجلس الشعبي البلدي التي قد تشوبها عيوب اللامشروعية بقوة القانون بموجب قرار، وفقا لطريقتين إما البطلان المطلق أو النسبي فتبطل بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها وغير المحررة باللغة العربية، يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار. المشروع ألزم الوالي بمعاينة بطلان المداولة بقرار ولم يشترط تعليله وتسببه، وهذا ما يزيد في تكريس هيمنة الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي، فالتسبب يعتبر إجراء شكليا هاما، ويعتبر ضمانا تصب في استقلالية البلدية في ممارسة اختصاصاتها ومنها المسندة لها في ميدان التنمية المحلية حتى لا يكون هذا الإلغاء تلقائيا. كما لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد باطلة (المادتين 59 و60 من القانون رقم 10-11، 2011).

وبالتالي القانون الحالي كان أكثر دقة وتفصيلا في تحديد أسباب الإبطال من حيث إضافة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتحديد أسباب ومعنى المصلحة الشخصية للعضو المشارك في المداولة، وأعطى الوالي سلطة إبطالها بموجب قرار معلل، وترك المشرع المجال الزمني مفتوحا أمام الوالي، وهو ما يعد تكريسا لهيمنة الوالي على المجلس الشعبي البلدي، كما أنه حصر إمكانية رفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي المتضمن إثبات بطلان المداولة أو رفض المصادقة عليها على رئيس المجلس الشعبي البلدي فقط (المادة 61 من القانون رقم 10-11، 2011) عكس القانون السابق.

كلف المشرع الوالي برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة اقليميا في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي غير المطابقة للقوانين والتنظيمات (المادتين 53 و54 من القانون رقم 07-12، 2012)، والتي تصب في نفس حالات البطلان بقوة القانون لمداولات المجلس الشعبي البلدي. كما منحه المشرع سلطة إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي في حالة حضور مداولة تعالج وضعية تعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو من أعضائه بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء (المادتين 56 و57 من القانون رقم 07-12، 2012)، وذلك خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة.

قانون البلدية الحالي منح المشرع للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا لم يتخذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، وعندما يمتنع عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار (المادتين 100 و101 من القانون رقم 10-11، 2011).

كما منح للوالي سلطة الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة عدم تصويت المجلس على الميزانية لحدوث اختلال بالمجلس فالوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون والتي نصت على أنه "عندما لا يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية، بسبب اختلال داخل المجلس وطبقا لأحكام المادة 102 أعلاه يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها"، لكن المشرع أكد على أن هذه الدورة لا تنعقد إلا إذا انقضت المدة القانونية للمصادقة على الميزانية، وبعد تطبيق أحكام المادة 185، وأقر أنه في حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية فإن الوالي يضبطها نهائيا، وهذه حالة جديدة مرتبطة بعدم تصويت على الميزانية لوجود خلل في المجلس لم ترد في الأمر 24-67 ولا في القانون رقم 08-90، وتهدف إلى ضمان التصويت على الميزانية في الوقت المناسب لتفادي تعطيل نشاط المجلس الشعبي البلدي. وفي حالة ما إذا صوت المجلس على ميزانية غير متوازنة أو لا تنص على نفقات الإلزامية فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية خلال 10 أيام، ويتم إعدار المجلس من الوالي إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن، أو لم ينص على النفقات الإلزامية، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال 8 أيام التي تلي تاريخ الإعدار المذكور أعلاه تضبط تلقائيا من طرف الوالي.

وسلك المشرع نفس النهج في حالة عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية حيث منح المشرع للوالي سلطة استدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليها بنفس الشروط المنصوص عليها في حالة ميزانية البلدية وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها (المادتين 167 و168 من القانون رقم 07-12، 2012).

عندما يترتب عجز عند تنفيذ ميزانية البلدية فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لامتناعه، وضمان توازن الميزانية الإضافية، وإذا لم يتخذ المجلس الإجراءات التصحيحية الضرورية فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر (المادة 184 من القانون رقم 10-11، 2011). وتضمن قانون الولاية نفس الأحكام في حالة ترتب عجز عند تنفيذ ميزانية الولاية غير أن الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية هما اللذين يمكنهما الاذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية (المادة 169 من القانون رقم 07-12، 2012).

أن السلطة الوصية تمارس رقابة خانقة على المجالس الشعبية البلدية والولائية لا تفسر بمجرد رغبتها في الحفاظ على الأموال العمومية من سوء التسيير الذي تشهده البلديات والولايات، بل تهدف إلى الهيمنة والسيطرة على المجالس الشعبية البلدية والولائية، وجعل هذه الأخيرة مجرد أدوات في يدها للحفاظ على سلطتها وتحقيق أغراضها (Moussa, 1992, p 418).

المبحث الثالث: تكيف البلدية والولاية مع المقتضيات الجديدة للتنمية المحلية: خيار أم واقع مفروض

تأثرت الوظيفة التنموية للجماعات المحلية بالتحولات الاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها الساحة الدولية بتبني مفاهيم جديدة في التسيير وتغيير أدوار الجماعات المحلية في التنمية، هذه التحولات حاول المشرع تكيفها مع السياق الجزائري بدمجها في قانوني البلدية والولاية الحاليين وهو ما جاء متوفقا مع ما ترتب عن الأزمة الاقتصادية التي نتجت جراء انهيار أسعار النفط، وسعي الحكومة إلى إيجاد بدائل للخروج من هذه الأزمة من خلال التأكيد على أن الجماعات المحلية مسؤولة إلى جانب تقديم الخدمات التقليدية عن تهيئة المناخ الملائم للاستثمار كتحدي لجعل إقليمهما أكثر جاذبية (المطلب الأول)، كما أصبحت مطالبة باللجوء إلى الشراكة في عملية التنمية المحلية، وبروز القطاع الخاص كفاعل أساسي مكمل لدورها في ذلك خاصة بعد بروز بعد اقتصادي حديث للتنمية المحلية، الذي أحدث تحولا في مفهوم المرفق العام بإقحام معايير جديدة في تسييره (المطلب الثاني)، وغدت ملزمة بالتكيف مع هذه التغيرات التي فرضتها العولمة على الأقاليم، بالتفتح نحو العالم في إطار ما يعرف بالتعاون اللامركزي كأداة لإنعاش التنمية المحلية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تشجيع الاستثمار المحلي: كسب الجماعات المحلية رهان جاذبية اقتصادية لإقليمها

تبني الجزائر لسياسة الخصوصية أدى إلى تغيير دور الجماعات المحلية في النشاط الاقتصادي انطلاقا من مفهوم جديد لدور الدولة في الاقتصاد من منتج إلى منشط، هذا الدور الذي تأكد مع سياسة العولمة التي أثبتت عجز الدولة الراعية عن الاستجابة لكل المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية، وانتشار فلسفة أنه على الدولة الرجوع إلى مهامها الطبيعية، خاصة بعد تطبيق برنامج التعديل الهيكلي لسنة 1994، فأصبحت وظيفة الجماعات المحلية في المجال الاقتصادي هي تشجيع الاستثمار وترقيته وتدعيمه سواء من طرفها أو من طرف القطاع الخاص الذي يعمل إلى جانبها، وذلك بالنظر للدور الذي أصبح يلعبه في التنمية المحلية، تماشيا مع أفكار الحكم الراشد الذي اعتبر كشرط مسبق لعملية التنمية، والذي يفرض توسيع دائرة الفاعلين في التنمية بدمج القطاع الخاص كفاعل في عملية التنمية المحلية وفق شراكة حقيقية قائمة على الانسجام والتنسيق وتستمد مصداقيتها من فكرة الشفافية. فالتنمية المحلية اليوم تركز على ضرورة توظيف الخصوصية الاقتصادية للإقليم من أجل جعله ذا جاذبية للاستثمار الاقتصادي المنتج، والجماعات المحلية تشكل بإقليمها حيزا جغرافيا مهما للنشاط الاقتصادي، حيث تحتوي على نشاطات تجارية، حرفية، صناعية وخدمية بحكم ملكيتها لهذا الحيز، لذا تفاعلها مع الوسط الاقتصادي والإنتاجي لا يمكن تفاديه، فعلمها استغلال هذا الإقليم استغلالا أمثل في إطار سياسة تشجيع وترقية الاستثمار العام والخاص للنهوض بالتنمية المحلية وقيادة البلدية نحو الرقي والتقدم.

هذا الدور الجديد للجماعات المحلية أكدت عليه القوانين الجديدة المتعلقة بها وهذا ما سيسمح بإنعاش التنمية المحلية التي أصبحت تفترض جملة من الشروط تكمن في توظيف الخصوصية الاقتصادية للإقليم المحلي من أجل جعله ذا جاذبية للاستثمار الاقتصادي المنتج، فيبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه تحفيز وبعث تنمية النشاطات الاقتصادية التي تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، ولهذا الغرض يتخذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته (المادة 111 من القانون رقم 10-11، 2011)، وكلف المجلس الشعبي الولائي في إطار مخطط تنمية الولاية بتسهيل وتشجيع تمويل الاستثمارات وتسهيل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي، بتطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من أجل ترقية الابداع في القطاعات الاقتصادية ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار (المادتين 82 و 83 من القانون 07-12، 2012)، ويبادر بالاتصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات (المادة 90 من القانون رقم 07-12، 2012).

تجسدت من خلال هذين القانونين قناعة أن تحقيق التنمية المحلية تكون بترقية الاستثمار المحلي وتشجيعه باعتباره مفتاح رئيسي للتنمية الاقتصادية، وتتجلى لنا أهمية الاستثمار في دفع عجلة التنمية المحلية من خلال الدور الرائد للاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة باعتبارها أهم محركات التنمية المحلية، وإحدى دعائمها الرئيسية للقيام بنهضة الإقليم على مستوى الاقتصاد المحلي، كما أن الجماعات المحلية في إطار تحسين الجاذبية الاقتصادية لإقليمها لاستقطاب الاستثمار هي مطالبة اليوم بالاستثمار في البنى القاعدية (المادتين 89 و 99 من القانون رقم 07-12، 2012)، بالإضافة إلى ضرورة وضع الخيارات التنموية في محتواها الإقليمي بترتيب الأولويات التي تناسبها وهذا لضمان الجاذبية الكافية لتوطين الاستثمارات على إقليمها ودفع عجلة التنمية المحلية .

يعتبر القانون رقم 09-16 المتعلق بترقية الاستثمار الإطار العام لسياسة الدولة في ترقية الاستثمار ومنه الاستثمار المحلي من خلال إنشاء أجهزة متخصصة على المستوى المركزي والمحلي تساعد الجماعات المحلية على دعم الاستثمار، وتساهم في إعطاء نظرة شاملة عن البيئة الاستثمارية فيها، وتعمل على إبراز القدرات والمؤهلات الاستثمارية التي تتمتع بها، هذه الهيئات هدفها تسهيل إجراءات الاستثمار، وخلق المناخ الملائم لجذب الاستثمارات وتنشيطها .

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

المطلب الثاني: تجديد مفهوم المرفق العمومي المحلي: نحو تأكيد المنطق الاقتصادي

مفهوم المرفق العام والخدمة العمومية عرفا تحولا في ظل البعد الاقتصادي الحديث للتنمية المحلية وتغيرا في المحتوى من تسيير إداري سلمي مخطط ومسير مركزيا إلى مرفق عام ذو قيمة اقتصادية من حيث النفقات المرتبطة به، لذا تجديد مفهوم المرفق العام كان استجابة لانسحاب الدولة من الكثير من التزاماتها في ظل اقتصاد السوق وما تتطلبه حركة العولمة، فأصبح من الضروري إقحام تقنيات جديدة لتسيير المرافق العامة وهي تقنيات مستمدة من القطاع الاقتصادي.

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

2 - الاهتمام بتكلفة المرفق العام كأحد العوامل الأساسية المحددة لنظام تسييره،

٢ - الاهتمام بعامل الربح في تسيير المرفق العام المحلي الذي استخلف مبدأ مجانية الارتفاق الكلاسيكي، فميزانية الجماعات المحلية لم تعد تتحمل تغطية تكاليف صيانة المرافق العامة والمحافظة عليها. لذا التعاقد مع متعاملين اقتصاديين للتكفل بمهام المرفق العام يعطي مصدر دخل إضافي لميزانيتهما.

٣ - البحث عن فعالية الخدمة العمومية التي تمكن في الاستجابة للحاجيات الاجتماعية المحلية، بتقديم الخدمة العمومية بالنوعية المطلوبة وفي الآجال المرجوة.

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

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

من خلال اتفاقيات تفويض المرفق العام يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له، وذلك مالم يوجد حكم تشريعي مخالف، ويتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام، وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام تفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية، وهذه الصفة يمكن للسلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له انجاز منشآت واقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام (المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247، 2015).

المشرع في قانون البلدية الحالي تبنى هذه الرؤية لتسيير المرافق العمومية المحلية تحت عنوان "الامتياز وتفويض المرافق العمومية"، لكنه أخلط بين الامتياز والتفويض علما أن الامتياز هو طريقة مشتقة من عقود التفويض. حسب مادته 150 منح للبلدية الحرية في اللجوء إلى الطريقة التي تراها مناسبة لتسيير مصالحها، ولقد جاء المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ضمن هذا المسعى بنصه على اتفاقيات تفويض المرفق العام، محددًا أصنافها من امتياز، إيجار، وكالة محفزة وعقد التسيير (المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247، 2015)، وأحال إلى التنظيم لتحديد النظام القانوني الخاص بها، وبالفعل صدر المرسوم التنفيذي رقم 18/199 المؤرخ في 2 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام الذي حدد صيغ إبرام هذه الاتفاقيات واشكالها وكيفية انتهائها والرقابة على هذه الاتفاقيات التي تقوم على تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى مفوض له بهدف الصالح العام.

المطلب الثالث: التعاون اللامركزي كأداة لإنعاش التنمية المحلية: مشروع لم يكتمل بعد

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

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

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

قانوني البلدية والولاية الحاليين حاولا دمج مفهوم التعاون اللامركزي مواكبة للمقتضيات الجديدة للتنمية المحلية المتأثرة بالعمولة بجعل الجماعات المحلية تتفتح على العالم الخارجي في إطار فضاء عملي ممارساتي للنشاطات التي تبدأ بالتوأمة .

نص المشرع على إمكانية انفتاح البلدية والولاية على الخارج كدليل على توسيع مجالات وإمكانيات تدخلها بحرية تجسيدا لاختصاصاتها لتحقيق التنمية المحلية إلى خارج الحدود الوطنية، فتستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون طبقا لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما، في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية وتتطلب إقامة هذه العلاقات وجود مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة ويجب ألا تكون بأي حال من الأحوال مصدر افقار للولاية(المادة 8 من القانون رقم 07-12، 2012)، كما يجوز للمجلس الشعبي البلدي إنشاء علاقات خارجية مع نظرائه الأجانب عن طريق مداولة، والتي تخضع لمصادقة الوالي الصريحة من أجل تنفيذها، وتخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية(المادة 106 من القانون رقم 10-11، 2011). يساهم هذا النوع من التعاون في خلق فرص جديدة لإنعاش التنمية المحلية كونه كان يقتصر في البداية على أشكال رمزية تتمثل في التبادل الثقافي لينتقل بعد ذلك ليشمل جوانب مختلفة اقتصادية، اجتماعية وثقافية.

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

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

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

خاتمة:

الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر تأثر بالتوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها البلاد منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، فانتقلت من فاعل متعدد الاختصاصات في ظل القوانين التي صدرت في الفترة الاشتراكية إلى فضاء لتشجيع كل المبادرات من طرف المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين الهادفة لتنمية الأنشطة المرتبطة بالتنمية المحلية، ومكان لوضع كل اجراء من شأنه توفير مناخ محفز لبروز فاعلين جدد يساهمون في التنمية المحلية، غير أن هذه

الأدوار ظلت مغيبة في كل النصوص القانونية المتعلقة بها لاعتماد المشرع على مبدأ الاختصاص العام الذي يضع إطاراً عاماً لاختصاصات التنمية للجماعات المحلية ويترك التفاصيل للنصوص الخاصة، وهو ما ساهم في عموميتها على حساب فعاليتها، وأحدث تضارباً في الأدوار بين الفاعلين الآخرين المتدخلين في التنمية المحلية، وزاد في جمود هذه الاختصاصات الاحتكار المركزي للموارد الجبائية للجماعات المحلية، وتدخل السلطة المركزية في ممارسة اختصاص التنمية المحلية من خلال الإعانات والبرامج والمخططات المركزية واكتفاء هذه الجماعات بالتنفيذ تحت شعار من يمول يحكم، ضف إلى ذلك تسليط رقابة وصائية شديدة على أعمالها كل هذا جعل التنمية المحلية اختصاص مركزي بامتياز.

السلطة المركزية تركت هامش مناورة للجماعات المحلية لممارسة دورها التنموي، وهذا لتحضيرها لمرحلة جديدة تكون فيه وجهها لوجه مع المقتضيات الجديدة للتنمية المحلية التي أفرزتها المعطيات الاقتصادية والاجتماعية الجديدة على المستويين الوطني والدولي، وهو ما حاول المشرع دمجها في القوانين الحالية لها من خلال تأكيد مسؤولية الجماعات المحلية في تشجيع الاستثمار لكسب رهان جاذبية لإقليمها، وتجديد مفهوم المرفق العام بتبني اتفاقيات تفويض المرفق العام، وفتح المجال أمام هذه الجماعات في إطار اتفاقيات التعاون اللامركزي لتنشيط التنمية المحلية.

قائمة المراجع:

- القانون رقم 90-36، (31 ديسمبر 1990)، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، جريدة رسمية عدد 57 بتاريخ 31 ديسمبر 1990.
- القانون رقم 95-27، (30 ديسمبر 1995)، يتضمن قانون المالية لسنة 1996، جريدة رسمية عدد 82 بتاريخ 31 ديسمبر 1995.
- القانون رقم 01-12، (19 جويلية 2001)، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، جريدة رسمية عدد 38 بتاريخ 21 جويلية 2001.
- القانون رقم 02-11، (24 ديسمبر 2002)، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، جريدة رسمية عدد 86 بتاريخ 23 ديسمبر 2002.
- القانون رقم 06-24، (26 ديسمبر 2006)، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، جريدة رسمية عدد 85 بتاريخ 27 ديسمبر 2006.
- الأمر رقم 08-02، (24 جويلية 2008)، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، جريدة رسمية عدد 42 بتاريخ 27 جويلية 2008.
- الأمر رقم 09-01، (22 جويلية 2009)، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، جريدة رسمية عدد 44 بتاريخ 26 جويلية 2009.
- القانون رقم 11-10، (22 جوان 2011)، المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37 بتاريخ 03 جويلية 2011.
- القانون رقم 12-07، (21 فيفري 2012)، المتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12 بتاريخ 29 فيفري 2012.
- المرسوم الرئاسي رقم 15-247، (16 سبتمبر 2015)، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، جريدة رسمية عدد 50 بتاريخ 20 سبتمبر 2015.
- المرسوم التنفيذي رقم 18-199، (02 أوت 2018)، المتعلق بتفويض المرفق العام، جريدة رسمية عدد 48 بتاريخ 05 أوت 2018.

- إبراهيم بوطالب (2011)، إشكالية العجز في ميزانية البلدية، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلة 21، العدد 41.
- حسين مصطفى حسين، (1982)، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية.
- مسعود شهبوب، (1986)، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.
- مسعود شهبوب، (2002)، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، جامعة قسنطينة، حوليات مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، العدد 5.
- (M) Zahia, (1992), évaluation de la décentralisation territoriale en Algérie 1967-1988, revue africain de droit international et comparé, n 4.
- (M) Zahia, (1998), les finances locales : une tentative d'approche, Annales, U.R.A.M.A, université Mentouri, Constantine.
- (M) Zahia, (L) Senoussi, (2003) la dimension socio-culturelle ; un préalable incontournable pour le développement local, le cas des pays Méditerranéens, 26-27 Avril 2003, la faculté des sciences économiques et sciences de gestion, université de Constantine, université de Pierre Mendes Grenoble, France.
- (M) Benjamin, (2006), les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publique, thèse de doctorat d'université d'Auvergne.
- (L) Tesoka, (2004), les rapports entre collectivités territoriales, PUAM.
- (J-M) Pontier, (1984), Semper Manet. sur une clause générale de compétence, RDP.