مكانة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة بالجزائر

د. برايح محمد
كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير
جامعة المدية

ملخص:

يعتبر الحديث عن التنمية الوطنية الشاملة والمستدامة يقضي حتماً للحديث عن التنمية المحلية ، تلك التي تراعي الأبعاد الخصوصية لإقليم المحلي من جهة وتطلعات المجتمع المحلي من جهة أخرى على نحو يؤدي إلى تجند كل الأطراف الفاعلة في إطار المقاربة التشاركية كمدخل لا محيد عنه إذا ما أريد إعطاء قيمة مضافة للفضاء المحلي، هذا بالموازاة مع توكيل الإدارة المحلية وهيئاتها المنتخبة بتدبير الشأن المحلي ، والاعتراف لها بالاستقلال الإداري والمالي وتحويلها القدر اللازم من الصلاحيات.

ومع ذلك، فإن مشروع التنمية المحلي لن يتكلل بالنجاح ما لم يتدعم بمقومات رئيسية ثلاث هي:
توفير العنصر البشري المؤهل لقيادة ومتابعة تنفيذ هذا المشروع، توفر الموارد المالية الكافية لتمويل النشطة ومزاولة المهام، وأخير الاعتماد على التخطيط الاستراتيجي وتبني توجه ورؤية مستقبلية للوحدة المحلية لضمان انصهار جميع المبادرات والفعاليات التنموية للمجالس المتعاقبة في نفس السياق ما يؤدي لتحصيل تقدم على مستوى الأهداف المحلية
الكلمات المفتاحية: الجماعات، التنمية، المحلية، الاستدامة، الجزائر.

Abstract :

Evoquer le thème du développement national et durable conduit impérativement à parler du développement local qui tient compte des dimensions spécifiques du territoire local et des perspectives de la société civile d'une façon qui mène à mobiliser toutes les parties actives dans le cadre d'une approche participative comme choix irremplaçable si on veut accorder une certaine valeur à l'espace local.

Ceci,en parallèle avec le rôle que doivent jouer l'administration locale et les institutions élues dans la prise en charge de la gestion des affaires internes après leur avoir accordé une liberté administrative et financière.

De plus, le projet de développement local ne pourra réussir sans trois conditions: ressources humaines et un personnel qualifié, ressources financières suffisantes, et enfin, une planification stratégique et l'adoption d'une vision du futur de l'unité locale, garantissant la réalisation des objectifs locaux fixés..

Mots clés : collectivité ; Developpement ; Durabilité ;Algerie

مقدمة:

يعد موضوع التنمية من الموضوعات الحساسة المهمة في العلوم الاجتماعية والاختصاصات الأخرى ذات العلاقة لما ينطوي عليه من أبعاد وتأثيرات اجتماعية واقتصادية وسياسية ذات ارتباط مباشر بحياة الانسان في كل أنحاء العالم لذا تزايد الاهتمام بهذا الجانب سواء على المستوى المحلي أو الدولي.

كما عرف مفهوم التنمية تطورا كبيراً وسريعا بعد الحرب العلمية الثانية، حيث انتقل من المفهوم الضيق إلى رفع وتيرة معدلات النمو الاقتصادي ، على مفهوم أوسع، هادف إلى الرفع من المستوى المعيشي للأفراد وتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لهم ، وظهور مفهوم التنمية المحلية في نهاية الستينات وبداية السبعينات على أنه عملية تغيير تتم بشكل قاعدي من الأسفل تعطي الأسبقية لحاجات المجتمع المحلي وتتأسس على المشاركة الفاعلة كمختلف الموارد المحلية وكذلك في سبيل الوصول إلى الرفع من مستويات العيش والاندماج والشراكة والحركية .

كما تسعى استراتيجيات التنمية المحلية في معظم دول العالم إلى تحقيق الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية والبشرية عبر مختلف المناطق، وذلك بترشيد مستوى مشاركة هذه المناطق والاستفادة من خصائصها الاقتصادية والاجتماعية والطبيعية بهدف تحسين المستوى المعيشي للسكان، كما أن تجارب التنمية المحلية في دول العالم ظهرت بعد فشل سياسات التنمية المركزية، فرغم تحديد مفهوم دقيق لها من قبل العديد من الباحثين لم نجد لها مفهوما موحدا باختلاف الأقاليم من دولة إلى أخرى وهذا لعدة أسباب :

- لا يوجد نموذج موحد للتنمية المحلية .
- التنمية المحلية تنطلق من بعد إقليمي .
- التنمية المحلية تحوي بعد اجتماعي واقتصادي .
- التنمية المحلية تبنى على أساس مشاركة المجتمع المحلي .
- التنمية المحلية تستدعي إرادة التشاور ووضع ميكانيزمات للشراكة .

وتعد الجزائر من الدول التي أعطت اهتماماً كبيراً للتنمية الاقتصادية المحلية وذلك عبر الاهتمام بالبرامج التنموية المتمثلة في برامج القطاعية والمخططات البلدية والولائية للتنمية والتي تمثل التعبير الصحيح عن احتياجات المحلية للسكان ، كما أنها جسدت دور الجماعات المحلية في تنفيذ هذه البرامج على أرض الواقع ، عبر قانون البلدية *08/90*وقانون الولاية *09/90* الذي تم إلغاؤه بموجب قانون *11-10* بعد *20* سنة من التطبيق الذي حاول تطبيق أهم الإصلاحات التي دعا إليها رئيس الجمهورية ومن أهمها تكريس مبدأ الديمقراطية المحلية والتشاركية، وكذا فتح المجال أما المواطن لتقديم استشارته، وكذا إعطاء الجماعات المحلية مكانتها اللائقة مما يجعلها أد الفاعلين في ترجمة الإصلاحات التي باشرتها الدولة.

كما ركزت الجزائر أيضا في تجربتها التنموية، سواء في ظل نظام التخطيط أو في إطار الإصلاحات والتحول نحو اقتصاد السوق على الدور السياسي للجماعات النحلية ، محاولة في ذلك إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعد أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية.

إشكالية البحث :

تحددت مشكلة البحث بأن الجزائر قد عانت منذ منتصف الثمانينات القرن العشرين من إشكالية حقيقية في البرنامج التنموي ، لكن فشل هذا البرنامج بعد سلسلة من الأزمات الاقتصادية والأمنية وضعتها تحت ظروف قاهرة إذ أصبحت الجزائر تحتاج إلى جهود جبارة من أجل تذليل معوقات التنمية، ولعل أبرز المعوقات هو غياب الرؤية السياسية والتخطيط

العلمي بعد انتشار الفساد المالي والإداري بمعظم مفاصل الحياة في المجتمع الجزائري وغير ذلك من المعوقات التي باتت تشكل تهديدا خطيراً للمجتمع الجزائري وعلى الأصعدة كافة ولم تحقق التوازن في مختلف الأقاليم بل لا زال الوضع صعب في بعض المناطق والأقاليم التي تعاني تأخر في مختلف الميادين ومما سبق طرحة يمكن صياغة الإشكالية الرئيسية على النحو التالي : **كيف تساهم الجماعات المحلية في خلق تنمية محلية مستدامة وفق القانون 11-10و12-07؟**

وتقودنا هذه الإشكالية إلى التساؤلات الفرعية التالية :

- هل الجماعات المحلية في الجزائر مجبرة على تطبيق سياسة تنموية محلية لا تراعي فيها خصائصها وإمكانياتها وحاجياتها التنموية ؟
- هل تأثير العامل السياسي في الجزائر يجعل الجماعات المحلية في تبعية دائمة للسلطة المركزية وخصوصاً في مجال التمويل؟
- ماهي الأسباب التي تجعل السلطة المركزية حذرة في منح صلاحيات واسعة للجماعات المحلية (البلدية والولاية) في المجال التنموي ؟
- ما هو وقع التنمية المحلية في النظام القانوني الجزائري من خلال السياسة التنموية المنتهجة من قبل الدولة ؟
- هل تمتلك الجماعات المحلية جميع الصلاحيات لتحقيق ما يطلب منها ؟
- هل يصح الحديث عن تنمية مستدامة في الجزائر لم تبلغ بعد تنمية محلية ؟

فرضيات البحث: في ضوء ما تم طرحه من تساؤلات حول موضوع الدراسة وأملا في تحقيق أهدافه، يمكن صياغة مجموعة من الفرضيات وهي على النحو التالي:

- ضعف الموارد المالية يجعل من الجماعات المحلية في تبعية دائمة للسلطة المركزية ويؤثر على استقلاليتها المالية وبالتالي ضعفها في سلطة اتخاذ القرار.
- نجد من خلال النصوص القانونية صلاحيات واسعة للجماعات المحلية (الولاية ، البلدية) في المجال التنموي وخصوصا في ظل قانون *11-10و07/12*، لكن لا يعطي لها فرصة اتخاذ القرار وليس لها الحرية في اختيار وتخطيط تنميتها المحلية .

أهمية البحث تكمن أهمية الدراسة في الإضافة العلمية التي يقدمها هذا البحث ثم محاولة إبراز واقع الجماعات المحلية في المجال التنموي في الجزائر وأهم المعوقات التي أعاقت في بناء قاعدة تنموية في الجزائر .

أهداف البحث: تهدف هذه الدراسة إلى ما يلي:

- معرفة وتشخيص واقع الجماعات المحلية في الجزائر بعد إلغاء قانون *08/90*.
- تسليط الضوء على التنمية المحلية المستدامة و إعطاء بعض المفاهيم .

منهج البحث : للإجابة على تساؤلات الدراسة وبلوغ الأهداف المرجوة اتبعنا المنهج الوصفي ، وذلك من خلال الاستعانة بالأطاريح والرسائل الجامعية والدوريات والكتب ذات الصلة بموضوع البحث.

المبحث الأول: الإطار النظري للتنمية المحلية

يحتل موضوع التنمية المحلية مركزا مهما بين مواضيع التنمية في الفكر الاقتصادي والدراسات الاجتماعية وبرامج المنظمات الدولية والإقليمية ، والحركات الاجتماعية، ذلك أنها عملية يمكن من خلالها الانتقال بالمجتمع من حالة التخلف والركود إلى وضع التقدم والقوة والسير في طريق النمو، وتلبية الاحتياجات الأساسية للسكان المحليين بجهودهم الذاتية وبمساعدة الهيئات الحكومية، وتعتبر أفضل مدخل لتحقيق التوازن بين الأقاليم المختلفة وداخلها ، وتوفير المناخ والأرضية الملائمة للتنمية الوطنية.

المطلب الأول: ماهية التنمية المحلية

لقد اختلف العديد من الكتاب والمفكر في تحديد تعريف واحد موحد ودقيق للتنمية المحلية، وهذا للأسباب التالية:

- لا يوجد نموذج موحد للتنمية المحلية.
- التنمية المحلية تشمل بعد إقليمي ..
- التنمية المحلية تعتمد على قوة داخلية.
- التنمية المحلية تستدعي إرادة التشاور ووضع ميكانيزمات للشراكة على شكل شبكة .
- تحوي أيضا أبعاد اجتماعية واقتصادية .
- مقاربة التنمية المحلية تستدعي إستراتيجية مشاركة ومسؤولية المواطن اتجاه الجماعة المحلية [1]

أولا : تعريف التنمية المحلية

تشير التنمية إلى نمو أنشطة إنتاج السلع والخدمات، إذن فإن مصطلح التنمية يحوي فكرة النمو ، كما أن مفهوم التنمية يجمع عدد كبير من المكونات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما يأخذ بالحسبان القيم والعادات الخاصة بالمجتمع، ولقد ظهر مفهوم التنمية المحلية في نهاية الستينات وبداية السبعينات وقد تزامن ظهوره مع بوادر الأزمة الاقتصادية الصناعية ، وهذا حسب ما جاء به العديد من الكتاب الذين اهتموا بمعالجة مسألة التنمية المحلية، لذا فإن التنمية المحلية جاءت لتعالج الاختلالات واللاتوازن بين الأقاليم والجهات، ولقد كان العالم الريفي الحقل الأول لتطبيق هذا المفهوم، ولكنه اليوم تجاوز حدود القرية إلى المدن خصوصاً في الأحياء.

التنمية المحلية هي عملية يمكن بواسطتها تحقيق التعاون الفعال بين المجهود الشعبي والحكومي للارتقاء بمستوى الجماعات والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك الجماعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة .[2]

كما ذكرنا في السابق فإن تجارب التنمية المحلية متعددة ومختلفة وخاصة بكل إقليم محلي، لذا كان من الصعب جمعها في تعريف واحد لذا سوف نقدم بعض التعاريف كما يلي :

عرف ميشال بوفيي *MICHEL BOUVIER* الذي ركز أساساً على تعريف التنمية الاقتصادية المحلية، ولقد ربط تعريف هذه الخبرة بدور المالية المحلية التي من أهدافها تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية ، وبعنصر آخر وهو تهيئة الإقليم التي كانت في الماضي من صلاحيات الدولة ، لكن حاليا أصبح جزء منها على الأقل من اختصاص الجماعات الإقليمية لأنه هذه الخيرة تقود سياستها الخاصة بتهيئة الإقليم وتقوم بإدخال السياسات الخاصة بالتنمية المحلية.

عرف *GL.GUIGOU* عرفها كما يلي : التنمية المحلية هي التعبير عن التضامن المحلي الذي يخلق علاقات اجتماعية جديدة ، تظهر في إرادة سكان جهة (إقليم) صغيرة في تثمين الثروات المحلية التي تعتبر كباعث لخلق التنمية، وبالتالي فإن الكاتب يركز على ظاهرتين هما التضامن و إرادة الشعب .

كما عرفها البعض على التنمية الاقتصادية المحلية والنشاطات التي ترتبط بها مرهون بإعداد وإنجاز تنمية متداخلة ومتصاعدة التي تتعارض مع إعداد تنمية متناقصة مبنية نحو الخارج، وبالتالي التنمية القائمة على الشراكة على المستوى المحلي بين القطاعين العام والخاص .

من خلال هذه المقاربة ، نستطيع القول أن التنمية ترتكز على دمج جميع الشركاء القادرين على خلق تنمية اقتصادية في فضاء محلي معين ، مع احتفاظ كل شريك بالمصالح الخاصة به وبالمقابل يندمج في إستراتيجية شاملة تحمل ديناميكية لصالح الجميع، فالجماعات الإقليمية (بلديات ، دوائر ، جهات ، ولايات) باعتبارها طرف فعال في هذه المقاربة (خاصة بعد صدور قانون 7 جانفي *1983* الذي وسع مجال اختصاصها) وجدت نفسها في الواقع بين القطاع العام والخاص .

كما عرف بعض الكتاب أيضا بتقديم تعريف للتنمية الحضرية والتنمية الريفية ، حيث أن هذه الفكرة الأخيرة هي عبارة عن توجه جديد طرح نفسه منذ عشرية الثمانينات وهو تمركز التنمية المحلية في المدن، مما أدى قطيعة تامة مع مضمون التنمية المحلية في بداية الثمانينات التي كانت معرفة على أنها تنمية ريفية مرتبطة بمفاهيم عدة كالبلد (مفهوم اعتمد في قانون التوجيه والتنمية الإقليمية المؤرخ في *4* فيفري *1995*)ومفهوم الجهات الصغيرة الجزئية .

وكذلك عرف إكس دراف*X.Greffe* ، الذي قدم تعريف للتنمية المحلية عبارة عن مسار لتنويع وزيادة (تكثير) النشاطات الاقتصادية والاجتماعية على إقليم معين ، من خلال حشد موارده وطاقاته والتنسيق بينها ، إذن هي ناتج مجهودات الشعب ، ويفترض وجود مشروع تنموي يجمع بداخله مكونات اقتصادية، اجتماعية ، ثقافية .

وهناك من يطلق عليها تسمية التنمية من الأسفل أزو التنمية التشاركية .

وفي الأخير ومن خلال التعاريف السابقة يمكن أن نقول أن التنمية المحلية هي العملية التي تتم على مستوى اقليم معين ، ونعني هنا المستوى المحلي ، لكن في حقيقة المر الظاهر معقدة جداً، لأن التنمية المحلية هي مصطلح جديد نوعا ما ، ولكن نفهم حيدا أبعادها والفوائد الناتجة عنها ، يجب توضيح بعض المفاهيم الجديدة المرافقة لها والمكونة لها ، المجتمع المحلي ، السلطة المحلية ، البعد البشري .

1) المجتمع المحلي :

ليس من السهل تعريف مجتمع محلي ، لأنه يحتوي مفاهيم تندرج خلالها عناصر عديدة، جغرافية، تاريخية، ثقافية ، إدارية ، اقتصادية ، واجتماعية .

كما يمكن أن نعرف مجتمع محلي كتجمع منظم على اقليم طبيعي وتاريخي مكون من قيم ، أشخاص هيئات ، مؤسسات ، نشاطات وموارد ، ويمكن أن نضيف تماسك (ترابط) اقتصادي واجتماعي .

المجتمع المحلي قادر على أن يحول أهدافه الخاصة إلى مشاريع خاصة به تفرقه على المستوى الجهوي والوطني والمجتمعات الأخرى، وفي الحقيقة إن التقسيم الإقليمي للبلاد وهو الذي يعبر عن وجود مجتمع محلي معين، حيث أن الإقليم الإداري (الجماعة المحلية الإدارية) هي القرب إلى مفهوم المجتمع المحلي ، كما أنه في المدن الكبرى مثل مونتريال هدا المفهوم يمكن أن يطبق حتى على الأحياء .

2) **المستوى المحلي (الإقليم):** يعني مجموعة من الفاعلين العموميين والخواص يقدمون موارد بشرية ومالية ومادية ومنشآت قاعدية تعليمية وهياكل تساعد على حشد (تعبئة) وتثمين إيجاد أفكار ومشاريع تنموية.

3) **السلطة المحلية** : المستوى المحلي يتميز بوجود سلطة المحلية ليست كثيرة وإنما تتمثل في اللجان المدرسية ، والحكومات البلدية حيث أن المنتخبين المحليين يتمتعون بشرعية تسمح لهم بلعب دور مهم في تنمية مجتمعهم المحلي ، ونجد في فرنسا مثلا البلديات والمحافظات والجهات ، أما في الجزائر فنجد على المستوى المحلي البلديات والولايات (الدوائر كعدم التركيز).

4) **البعد البشري :** إن التجمعات المحلية ليست بتجمعات كبيرة بما فيه الكفاية لكي تطبق عليها العموميات أو برنامج تنموي واحد عام خاص بكل الوطن ، وإنما هي تتمتع بخصوصيات في كل شيء، وهذا لأن التنمية المحلية ليست مسار ميكانيكي (عملية ميكانيكية)، وإنما يوجد هناك فاعلين يتدخلون في العملية، يجب أن نأخذهم في الحسبان ونقوم بضمان مشاركتهم للحصول على طاقات إبداعية تكون لها نتائج على التنمية ، إن التنمية المحلية قبل كل شيء هي ظاهرة إنسانية (بشرية) .

عندما نتحدث عن تنمية اقتصادية محلية فإنها تتعلق بنظريات الاقتصادية فقط ، ولكن يجب إضافة تغيير تنظيمي لها وتنشيط اجتماعي للوصول إلى حقيقة التنمية المحلية .

ان إستراتيجية التنمية المحلية يجب أن تأخذ في الحسبان الأبعاد الخاصة بالمستويات المحلية، وإلا فغنها سوف تكون تقسيم إقليمي للسياسات الوطنية كما أن التنمية المحلية هي مسار متطور (في النمو) متداخل .

5) **البعد الاقتصادي :** يقصد بالبعد الاقتصادي إعادة تشغيل مجموعة النشاطات الإنتاجية وعملية بيع السلع والخدمات.

ثانيا : أهداف التنمية المحلية

بعد التطرق إلى بعض تعاريف التنمية المحلية مع أبعادها سنحاول ذكر أهدافها فيما يلي :[3]

إن التنمية المحلية ليس هدفها الأول والأخير إشباع الجانب المادي للإنسان فقط ، بل هي في مفهومها الشامل أوسع من ذلك ، حيث تهدف إلى ضمان الحياة الكريمة للإنسان وإخراجه من معاناة الماضي بكل إشكاله إلى حياة يشعر فيها بالاطمئنان الكامل ، ويكون فيها علاقات سلمية على أسس تختلف في شكلها ومضمونها عن العلاقات السابقة .

والتنمية المحلية تنطلق من هدف رئيسي وهو إشراك المجتمع المحلي في التغيير، ومن خلال المجتمع ذاته يمكن الوصول على تغيير اتجاهات الأفراد والجماعات دون تعنت، وبهذه الكيفية يمكن تحقيق المشاريع وتكوين القادة المحليين وتدريبهم على العمل الجماعي في قيادة الجماهير القدرة على التنظيم والتسيير ، الأمر الذي يؤدي إلى توسيع قاعدة التنمية المحلية ، ويسهل تحقيق مختلف الأهداف المرجوة منها والتي يمكن حصرها في ما يلي:

- تعمل التنمية على خلق الرأي العام الذي يؤمن بعمليات التحول والتغيير، والعمل على ؟ان يكون جزء من تلك النشاطات الإنسانية اليومية، من خلال الشعور الجمعوي الذي يسطر على العقول والسلوك والأفعال مما يضمن لها النجاح .
- تعمل على صهر المجتمعات المحلية وتحويلها إلى حالة من التماسك والترابط لكي يسهل نموها بشكل متوازن.
- العمل على خلق المشاركة الوجدانية، وتأسيس الروابط بين اكبر عدد من المشاريع والجماعات المحلية وخلق روح جديدة في العلاقات الإنتاجية ومرافق الخدمات الأخرى .

كما تعددت أهداف التنمية المحلية ، وذلك باختلاف وجهات النظر التي عرفتها ، وجميعها في الغالب جد متشابهة ويمكن ان نلخصها بإيجاز في النقاط التالية:

- سد احتياجات السكان من السلع والخدمات.

- تهدف إلى تحسين الإطار المعيشي للأفراد في المجتمع المحلي .
- تهدف أيضاً إلى تحسين الوسط المعيشي، لكي ينمو في مجتمع يوفر لهم فرص اجتماعية وثقافية كبيرة .

المطلب الثاني : الشروط الأساسية للتنمية المحلية (مقومات)

لنجاح أي عملية تنمية محلية يجب توفر عدة شروط مسبقة، يمكن حصرها في ثلاث نقاط رئيسية وهي : وجود مجتمع محلي ، الشراكة، ووجود مناخ ملائم للعملية (تهيئة) ويمكن إضافة عناصر أخرى وهي التخطيط والتمويل المحلي .

1) **وجود مجتمع محلي :** إن المشاركة والمساهمة الايجابية للمجتمع مهمة في إي مبادرة للتنمية المحلية، ومن هنا لابد من تحديد جيد للمجتمع كبداية.

ان التجمعات المحلية يشار إليها خاصة في الوقت الراهن وما يفسر وجودها هو وجود لإدارة محلية ترتكز أساساً على اللامركزية والمشاركة الشعبية فهما انطلاق نحو نظام إدارة محلية سليم ، يمكنه تحقيق أهداف التنمية المحلية في كافة المجالات، مع العمل المستمر على زيادة الانتاج ورفع كفاءة أداء الخدمة.

2) **الشراكة :** في إطار التنمية المحلية يجب تواجد هيئة الشراكة، وخلق شبكة للتبادل تجسد دائما بفتح المجالات للتبادل، ممثلي المجتمع المحلي والقطاع الخاص والعام خلال عهدتهم الانتخابية التي يجب عليهم احترامها، وواجب عليهم العمل معاً رغم اختلاف الهداف والمصالح في بعض الحيان بهدف تنمية مشتركة بين القطاعات وتدخلات متقاطعة بينهم .

ويجب أيضاً إنشاء شراكة حقيقية بين الفاعلين في الوسط المحلي خاصة بين السلطات السياسية والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين .

3) **تهيئة مناخ ملائم للتنمية المحلية:** إن العنصر الثالث المهم لنجاح سياسات التنمية المحلية هو تهيئة مناخ ملائم ومحيط جيد للتعاون، والشراكة، ونشاط المجتمع المحلي والمدني .

إن تطوير مناخ ملائم للنشاط يبدأ من مسار التفكير الذي يتيح لنا وضع (تثبيت) أهداف مشتركة وتحديد مشاريع واضحة وواقعية ، هذا المسار يمكن من إعداد مخططات وتثبيت التوجيهات، واستخراج أهداف لتركيز مجهودات كل الفاعليين في نفس الاتجاه.

إن التنمية المحلية هي نوع من تقسيم العمل ، في إطار السياسة العامة للتنمية الشاملة للمجتمع ككل، وخصوصا إذا كان المجتمع مترامي الأطراف ويتميز بتعدد الأقاليم الجغرافية، ذات الموارد والإمكانيات المختلفة، وليس معنى ذلك أن التنمية المحلية ينظر إليها من خلال منظور جزء منعزل عن إستراتيجية التنمية بوجه عام ، ولكن مشروع هذه التنمية ينبع من إسهامها المتميز في المعاونة على مواجهة مشاكل المجتمع الكبير فضلاً عن مواجهة مشاكلها الإقليمية أو المحلية .

4) **التخطيط** : هناك تصنيفات متعددة للتخطيط، فمنها ما هو مرتبط بمستوياته، ومنها ما هو مرتبط بأهدافه او طبيعته أو مجالاته، وما يهمنا هو التصنيف الأول ، نظراً لاعتباره أحد العناصر الأساسية لتجسيد التنمية المحلية مثل :

- التخطيط على المستوى الوطني : الخطة الوطنية تهدف إلى تحقيق التوازن بين أوجه النشاط الفردي والنشاط الجماعي في البيئة الوطنية ، كما أن التخطيط الوطني يعتمد أيضا على الإمكانيات المحلية واحتياجات المحلية وظروفها.

- التخطيط على المستوى الإقليمي : يمكن من خلال إيجاد التوازن في تنمية الأقاليم وتوجيه الموارد وفق الاحتياجات المحلية ، وهذا بسبب اختلاف خصائص أقاليم الدولة ديموغرافيا.
- التخطيط على المستوى المحلي :هو المستوى الذي يراعي فيه مقدار حاجة المواطنين إلى هذه المشروعات، فكلما كان المشروع يشبع حاجة من احتياجات المواطنين الملحة كلما كان نجاحا للإدارة المحلية .

5) **التمويل المحلي**: يعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة، والتي يمكن توفيرها من مصادر لتمويل التنمية المحلية ، على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة ، ومن خلال هذا التعريف يمكن القول أن التمويل المحلي يعتبر الدعامة الرئيسية لاتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية وزيادة قدرتها، وتعميق فلسفة وجودها يتوقف على مقدار ما يتوفر لديها من موارد مالية متاحة .

المطلب الثالث :الوسائل والآليات التي تدخل في عملية التنمية المحلية

بالنظر إلى الاختصاصات الواسعة التي تتمتع بها الجماعات المحلية والتي أقرها المشرع في مختلف القوانين التي عالجتها، فإنه باتساع هذه الوظائف (الاقتصادية، الاجتماعية ، الثقافية)، لا بد من الجماعات المحلية أن تتوفر بوسائل مختلفة لتحقيق أهدافها التنموية خاصة ، وهذه الوسائل مالية بالإضافة إلى الوسائل البشرية وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب .

أولا : الموارد المالية للجماعات المحلية:يؤكد القانون *11-10* المتعلق بالبلدية في مواده*(219-169)*، في نفس اليوم المتعلق بالولاية *12-07*في مواده*(179-151)* في صيغة مماثلة على أن البلدية والولاية مسؤولتان عن تسيير وسائلها المالية الخاصة والتي تتألف من:

- مداخيل الجباية والرسوم .
- مداخيل الممتلكات .
- الاعانات .
- القروض .

وبتالي فغن الوسائل المالية التي تحوزها الجماعات المحلية تتمثل في تلك التي يمكن أن توفر موارد مالية إضافة أو تعمل على تقليص وتحكم أكبر في نفقاتها العمومية ، ويمكن أن نقسم هذه الوسائل المالية إلى وسائل داخلية ووسائل خارجية .

ثانيا : الموارد البشرية والتقنية للجماعات المحلية :

تشكل الوسائل البشرية أحد الشروط المسبقة الهامة ورهانا حاسما يسمح للجماعات الاقليمية بالارتقاء إلى مستوى المهام الجديدة التي يفرضها لاقتصاد السوق، وهذا من خلال السعي إلى رفع عدد الأعوان التقنيين المؤهلين بشكل معتبر، ويعتبر التكوين دعامة قوية من دعائم التنمية الإدارية ذلك أن التنمية الإدارية ذلك ان التنمية الإدارية تحرص على رفع كفاءة الجهاز الإداري عن طريق تحسين أساليب وطرق العمل وتأدية الوظائف وإعادة النظر في الهياكل التنظيمية القائمة والاستفادة من البيئة اللائمة للتطوير والتحسين وأخيرا عن طريق تزويد القوى البشرية في الجهاز الإداري بالمعارف ومهارات واتجاهات تتلاءم ومقتضيات التنمية الشاملة .

المبحث الثاني :التنمية المحلية المستدامة وآليات تجسيدها

على خلاف مفهوم التنمية الذي اقتصر لعقود طويلة على الجانب الاقتصادي والبشري عبر السعي لتحقيق الرفاه الإنساني والوصول لتعظيم المكاسب عبر نفس الحقبة من الزمن، فإن التنمية المستدامة تستحضر في مدلولها البعدين الزماني والمكاني .

المطلب الأول : بين التنمية المحلية والمستدامة ضبط المفهوم

أولا : تعريف التنمية المستدامة

إن التنمية المستدامة هي التنمية التي يمكن أن، بل يجب أن تطبق على جميع المستويات الفاعلة(الحكومات ، الأقاليم ، المؤسسات الأفراد والجماعات والتي تجعل المسألة البيئية مؤشراً على مدى نجاعة السياسات الاقتصادية في ظل جملة من الهداف الاجتماعية .

ويستخلص من التعريف أعلاهأن للتنمية المستدامة أبعاد رئيسية أبعادا رئيسية تمحور حولها جميع السياسات والاستراتيجيات للوصول إلى تنمية شاملة .

إن مشروع التنمية المستدامة على مستوى وحدة أو إقليم هو عملية شاملة تأخذ مصلحة الجماعة بأكملها ، خصوصا في حال انصهار جهود جميع الأطراف في تلك العملية في إطار جعلها أكثر تنظيماً وأوسع تفاعلاً، وهذا يعتمد على وضع استراتيجيات وتحديد الأولويات لكل وحدة بحيث يكون الشركاء وخاصة المجتمعات المحلية قادرين على تبني المشروع التنموي بالإمكانيات المحلية والتكيف مع البيئة المتغيرة مع الاحتفاظ بإمكانية تعديل الأولويات حسب الظروف والخصوصيات لكل جماعة، لنصل في النهاية إلى تنمية شاملة على مستوى الدولة.

تمثل التنمية المحلية المستدامة نقطة تلاق لجميع السياسات والأهداف التنموية في سياق نظر شمولية متعددة الاختصاصات على المستوى المحلي، تهدف للوقوف عند المؤهلات التنموية وتوظيفها بشكل يوفق بين النجاعة الاقتصادية، والعدالة الاجتماعية والحفاظ على مقومات البيئة المحلية والاقليمية .

من هذا المنطلق تغدوا التنمية المحلية المستدامة رهان حقيقي للوحدات المحلية التي صارت ملزمة بتحقيق أهداف تراعي أبعاد الخصوصية وتطلعات الجماعة المحلية على نحو يتطلب تجنيداً نوعياً لكل الجهات الفاعلة في إقليم الوحدة يفضي لإحداث تغيير ايجابي مدروس تمتد آثاره عبر البعد الزمني إلى ما بعد الجيل الحالي وعبر البعد المكاني لبلوغ تمية وطنية شاملة ومستدامة.

ثانيا: أهداف التنمية المحلية المستدامة

تمثل التنمية المحلية المستدامة عملية مركبة وحركية ديناميكية تتوخى تحقيق الأهداف التالية:

- **أهداف الإنجاز :**وهي تلك القواسم المشتركة بين التنمية المحلية بمفهومها التقليدي مع التنمية المحلية من منظور الاستدامة إلى حد ما –عدا ما يطبع ويميز الشكل الثاني للتنمية من تحديات والتزامات بيئية والمتمثلة في حصيلة الانجازات المادية على الصعيد الاقتصادي ، الاجتماعي والبيئي من مشروعات وهياكل تنموية ونشاطات تتيح المزيد من فرص الحداثة .
- **أهداف معنوية** : تمثل ذلك الجانب الذي يتجلى في مجموع المتغيرات القيمية، السلوكية والمعرفية التي تطرأ على أفراد المجتمع أثناء تعبئتهم لممارسة بل لقيادة عملية التنمية .

المطلب الثاني : الأطراف الفاعلة في التنمية المحلية المستدامة

الانطلاق في تطبيق مشروع التنمية المحلية المستدامة يحتاج إلى خطوة عملية على طريق تجنيد الأطراف ذات المصلحة، والمتمثلة في اربعة أطراف: الدولة، الجماعات المحلية، القطاع الخاص ، المجتمع المدني .

الدولة : تمثل الدولة المؤسسة الأم التي تحتضن جميع فعاليات التنمية فهي المسؤول الأول عن وضع الأطراف السياسة، القانونية والإدارية للعملية التنموية، وهذا أحد مقومات التنمية الأساسية. هذا من جهة، ومن جهة أخرى ، فإن الدولة هي

القيم على إعداد الإستراتيجية الوطنية للتنمية عبر تحديد الخطوط العريضة التي تمثل محاور مرجعية للوحدات الإقليمية والمحلية فيما بعد عند إعداد خططها وبرامجها للتنمية المحلية .

الجماعات المحلية : ممثلة في الإدارة المحلية التي هي عبارة عن مجموعة الأجهزة الفنية والتنفيذية التي تتولى تدبير الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي ، وهي تمثيل للدولة والسلطة المركزية على هذا المستوى حيث تضمن هذه الجماعات برامج وخدمات تتلاءم وخصوصيات البيئة المحلية وتأخذ بعين الاعتبار تطلعات وحاجات سكان الوحدة.

وهنا لامناص من التأكيد على البلدية كقطب قاعدي رئيس للتنمية المحلية ، يتولى احتواء وتنسيق ثم تفعيل المبادرات الشعبية وتبني البرامج التنموية .

إذ لا فعالية للجماعة التي لا تتمكن من وضع وتحديد رؤيا لتحقيق أهدافها التنموية في إطار مخطط استراتيجي ، بتوظيفها لمجموع الوسائل والآليات الحديثة التي تكفل النجاح سواء من حيث نظامها الإداري والتنظيمي، أو من حيث مواردها المالية ورأسمالها البشري .

ويبقى أحد الأوجه الرئيسية لتدخل الجماعة هو مساعدة القطاع الخاص بشكل مباشر على الاستثمار بواسطة تقديم مساعدات مادية للمقاولات، أو بشكل غير مباشر عبر تسهيلات فوق أرض الجماعة، بإعداد المناطق الصناعية لاستقطاب القطاع الخاص، ومنح ضمانات ضرورية لتحصيل القروض.[4]

فالجماعة لا بد أن تلعب دور المنعش المحلي، ولا بد أن يكون مجهودها محركاً لدور الفعاليات الاقتصادية الأخرى، كما يجب عليها أن تقوم بتقديم مساعدات نوعية للمقاولات التي تعرف صعوبات خاصة إذا كانت توفر خدمات ذات أهمية إستراتيجية في حياة السكان المحليين، ولاعتبار المصلحة العامة المحلية .[5]

القطاع الخاص: يشكل القطاع الخاص فاعلا رئيسيا في بلوغ أهداف التنمية المحلية والمستدامة، حيث يتميز هذا الأخير بقدرته على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالمواصفات المطلوبة وبأقل تكلفة نظراً لعامل المنافسة بين الشركات التي تعمل في نطاق نفس الوحدة المحلية، خاصة ما يتعلق منها بعمليات التهيئة والبنى التحتية، الاتصالات، والنظافة، وينسب للقطاع الخاص دور وفضل كبير في رفع مستوى المعيشة ونوعية الخدمات علاوة على توفير فرص العمل .

كذلك فإن التصور الجديد للجماعة العصرية، لا يكمن في تبنيها لأساليب وآليات التدبير لدى القطاع الخاص فقط، بل يكمن في رؤية المسيرين المحليين لخلق إطار تكاملي مع المستثمرين، أي الخواص من خلال تفويض التدبير لبعض المرافق الصناعية والتجارية.

فالبحث عن الجودة بمعايير ومواصفات عالمية للخدمات العمومية المحلية، دفعت الجماعات المحلية إلى البحث عن أسلوب جديد يزيد من انتاجية المرافق العامة المحلية وتحديثها انطلاقاً من هذا الأسلوب الذي أصبح مفضلا لدى الكثير من الجماعات المحلية، لكونه يجعل الجماعة تتوفر على مرافق في مستوى تلك التي تتوفر عليها المدن العالمية، مع تقوية تنافسيتها في جلب الاستثمارات، السياحة، وتحسين جودة الخدمات، هذا من جهة ومن جهة أخرى هناك أسلوب إشراك القطاع الخاص في تدبير المرافق الجماعية بشكل نهائي تحت إطار سياسة الخوصصة التي لجأت إليها الدولة، إلا أن الجماعات المحلية لم تصل بعد إلى هذه المرحلة ذات الفوائد الاقتصادية المعتبرة والتي أهمها تحريك الدورة الاقتصادية المحلية وتجهيز البنايات التحتية .

وقد أثبتت التجارب أن الشراكة بين الجماعة والمقاولات الخاصة تنعكس بالإيجاب على مستوى الوحدة المحلية ككل، وتستجيب أكثر لطموحات المجتمع .[6]

المجتمع المدني : يعتبر المجتمع المدني مفهوما عصريا يشدد الجميع على أهميته ودوره في التنمية ، وهو كيان متمايز عن السلطة وأجهزتها يشير إلى تجمع من الأفراد منتظم في شكل علاقات تستند إلى معايير المواطنة والمشاركة ، ويكتسب المجتمع المدني أهمية بالغة بالنظر إلى دوره في التنمية المحلية ، وهو ما أكدته الأمم المتحدة بإدراجها لمؤشر عن دور منظمات المجتمع المدني كأحد أهم العوامل لقياس التنمية ، ويعتبر إلمام هذه الخيرة بجميع صلا حياتها عاملا مهما لضمان فعالية ممارستها وأنشطتها.
حيث تأخذ هذه المنظمات على عاتقها تقديم خدمات ذات بعد اجتماعي وإنساني لفئات المجتمع وتوجيه مشاركة المواطنين في النشطة الاقتصادية والاجتماعية من خلال تعبئة الجهود والطاقات وتبني المبادرات لتشكل قوة تأثير على السياسات العامة.

المطلب الثالث: التنمية المحلية من خلال قانون الجماعات المحلية

تبنى النظام الإداري الجزائري اللامركزية كنظام تسيير، وقد أسند بهذا إلى الجماعات المحلية اختصاصات واسعة بما في ذلك التنمية في حدود إقليميها ، وتعدد مجالات التنمية من اقتصادية واجتماعية وثقافية .....، وقد اعتبرت البلدية والولاية كفاعلين أساسيين في عملية التنمية المحلية من خلال النصوص القانونية التي عالجت اللامركزية، ويدل على ذلك ما ورد في المواد(*80 -101*) المتضمن قانون الولاية*12-07*و البلدية*11-10* (*124-103*).

بالإضافة غلى حرص المشرع على تأكيد تلك الاختصاصات فقد كرست من خلال النصوص القانونية اللاحقة المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر. رغم ذلك نجد أن هناك تناقض وعدم توافق بين صلاحيات الجماعات المحلية في مجال التنمية والإمكانيات المتاحة لها . بالإضافة إلى حرية التسيير واتخاذ القرار الممنوحة لها في المجال ذاته.
لذا سنحاول التطرق الى صلاحيات كل من البلدية والولاية في مجال التنمية من خلال مختلف النصوص القانونية التي عالجت اللامركزية في الجزائر.

أولا : دور البلدية في التنمية المحلية من خلال قانون *11-10*.

عرفت الجماعات المحلية تغييرا في صلاحياتها بالنظر إلى القانون الذي كان يحكمها قبل فترة التسعينات وقد مس هذا التغيير صلاحيات البلدية ، فبصدور قانون*11-10* المؤرخ في *22*جوان*2011*، والذي بني على أساس : [7]

- مبدأ اللامركزية
- في المواد*(14-11)* من القانون *11-10* تجسيد ذلك المجلس الشعبي البلدي يمثل إطار في تحقيق الديمقراطية المحلية ، ويعتبر قاعدة لإرساء الديمقراطية ومقرا لمشاركة المواطن في تسيير الأشغال العمومية .
- فالتشريع الجزائري يجل من البلدية المحرك السياسي للتنمية المحلية حيث أعطت البلدية أولويات التنمية، حيث توسعت بشكل كبير مجلات تدخلها وصلاحياتها (المادة *31*و المادة *103-124*) حيث ندرك الحقل الواسع لتدخلاتها .
- وقد تضمن هذا القانون *المادة122*فقط ونجد ضمن الفصل الثالث صلاحيات البلدية التي تتمثل فيما يلي :
- دور البلدية في المجال الاجتماعي والثقافي.

1) السكن المواد*115،119*

- تقوم البلدية في هذا المجال بتشجيع كل جمعية للسكان وتنظيمها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات والأحياء وصيانتها وتجديدها .
- تشجيع إنشاء التعاونيات في اقليم البلدية .

- المشاركة بالأسهم في لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقارية طبقا للقانون .
- تساعد على ترقية برامج السكن وتشارك فيها مثل : برنامج السكن التساهمي *LSP* .

2) حفظ الصحة : المادة *123*

للبلدية دور هام في انجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وهي ملزمة بتحسين استغلال وصيانة مجموع المؤسسات الصحية الموجودة في إقليمها والسهر على استمرار عمل مصالح الصحة العمومية وديمومتها ، ومن أجل دعم برنامج التأطير الصحي ينبغي على البلدية أن تقوم بمنح الأطباء العاملين بتسهيل إقامة عيادات طبية لجراحة الأسنان وذلك بمنح ترخيص قانون لمحلات ذات استعمال سكني والضرورية لأعمالهم.[8]

3) **التضامن الاجتماعي:المادة** *89*.

إن الظروف الاقتصادية التي مرت بها الجزائر من تحول من نظام اشتراكي إلى اقتصاد السوق، وذلك بتطبيق الإصلاحات الهيكلية حل عدة مشاكل اجتماعية كالبطالة، الفقر، ما صعب على البلدات مواجهة مظاهر الفقر رغم اعتمادها على تقديم المنح المختلفة للشباب ونظام الشبكة الاجتماعية.

4) التربية: المادة (*122***)**

تقوم البلدية في إطار صلاحياتها واختصاصاتها بإنجاز هياكل ومؤسسات التعليم الأساسي وهذا طبقا للمقاييس الوطنية، كما تقوم باتخاذ كل الإجراءات التي من شأنها تشجيع التعليم كإنشاء مراكز متخصصة.

5) السياحة المادة 103

تساهم البلدية في تحديد منطقة التوسع السياحي وإعداد المخطط الرئيسي للتهيئة السياحية، كما تقوم بالتنشيط السياحي من خلال الاتصال مع المؤسسات السياحية.

6) الثقافة المواد (149و*122*)

تقوم البلدية في حدود إمكانياتها بإنجاز وصيانة الأجهزة المكلفة بالشبيبة والرياضة والثقافة، كما تكفل بترقية الأماكن الأثرية وتشجيع على تطوير الحركة الجمعوية في ميدان الثقافة.

كما أعطت الدولة صلاحيات واسعة للجماعات المحلية وخاصة البلديات في ما يخص الحركة التنموية الشاملة قصد تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تصبوا إليها الدولة ومن بينها :[9]

- **المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير***P.D.A.U*المواد (*113-121*)

هو أداة للتخطيط المجالي والحضري حيث يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية ، يغطي مجاله تراب البلدية أو اكثر، كما يحدد بدقة التخصيص العام للأراضي، وتوسيع المباني السكنية وموقع النشاطات والتجهيزات الكبرى ، إضافة إلى تعيين مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية على المدى القريب المتوسط بالنسبة للأراضي المعمرة والمبرمجة للتعمير في افق عشر سنوات، وعلى المدى البعيد بالنسبة للأراضي التعمير المستقبلي لأفق عشرين سنة والتي تخضع مؤقتا الارتفاق بعدم البناء إلا في الحالات الاستثنائية.

- **مخطط شغل الأراضي** : هذا المخطط يحدد في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وحقوق استخدام الأراضي والبناء والتي تحدد فيها :

✓ المساحة العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشاءات ذات المصلحة العامة.

- ✓ تحديد الاتفاقات والأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها ، كما يحدد مناطق الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها.

- **حماية البيئة** : المواد (*109،110-112، 114*)

باعتبار البلدية جماعة إقليمية مكلفة بتطبيق قواعد حماية البيئة ، فإن السهر على النظام والأمن العمومي وعلى النظافة العمومية وحفظ الصحة من خلال توزيع (توزيع المياه الصالحة للشرب ، ومعالجتها ، ومكافحة التلوث وحماية البيئة ونظافة الأماكن والمؤسسات التي تستقبل الجمهور).

7- دور البلدية في المجال الاقتصادي وفقا لقانون *11-10* المتعلق بالبلدية إن القانون *11-10*تضمن عدة محاور تخص تدخل البلدية في المجال الاقتصادي نوجزها كما يلي:

- **التهيئة والتنمية المحلية :**

في هذا المجال على البلدية أن تعد مخططها التنموي بأطواره القصير والمتوسط والطويل المدى ، وتصادق عليه وتسهر على حسن تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها بنص القانون مع الانتباه إلى ضرورة أن تكون منسجمة مع مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية.

- **الاستثمارات الاقتصادية** : في هذا المجال وخصوصا على ما نصت عليه المواد *109*و*111*و *117*[10] اللتان أجازتا للبلدية حق إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالية المالية في تسيير مصالحها العمومية مثل المقاولات البلدية وقد شكلت هاته المؤسسات في إطارها ومن الناحية القانونية فرصة حقيقية لتفعيل أداء البلديات وإسهامها الجاد في المجال الاقتصادي من خلال مؤسسات عمومية من شأنها تحسين مداخيل البلدية في ميدان الاستثمارات أيضا من خلال تخصيص رأس المال على شكل استثمارات تستند إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية ويتم ذلك عن طرق المداولات.

- **التجهيز والهياكل القاعدية المواد(*120-113*):**

تقوم البلدية في هذا الإطار بإعداد الأعمال المتعلقة بأشغال تهيئة الهياكل القاعدية والأجهزة الخاصة بالشبكات التابعة لممتلكاتها وبكل العمليات الخاصة بتسييرها وصيانتها، كما يمكن القيام أو المشاركة في انشاء مساحات مخصصة لاحتضان النشاطات الانتاجية أو المستودعات.

ثانيا : دور الولاية كمؤطر للتنمية المحلية وفق قانون رقم *12-07*

من الملاحظ على القانون *12-07* أنه أعطى للمجلس الشعبي الولائي صلاحيات واسعة في مجال التنمية، الفلاحية ، الري ، الهياكل الاقتصادية الأساسية، التجهيزات التربوية ، النشاطات الاجتماعية والسكن من خلال المواد من *77*حتى *101* منه بالإضافة إلى صلاحيات ذات طابع اجتماعي وثقافي وعلى العموم فصلاحياته تتمثل في مايلي :

- **في مجال الفلاحة والري : المواد (*77*و*84-87*)**

يبادر المجلس الشعبي الولائي ويجسد كل العمليات التي ترمي إلى حماية وتوسيع الأراضي الفلاحة والتهيئة والتجهز القروي، كما يقوم بأعمال الوقاية من الكوارث الطبيعية وفي مجال الصحة الحيوانية وتنمية والأملاك الغابية وحمايتها أما في مجال الري فيقوم بإنجاز أشغال التهيئة والتطهير ، وتطوير الري الصغير والمتوسط.

- **في مجال المنشآت السياسية الاقتصادية: المواد (*83-80، 91-88 و99*)**

يقوم المجلس الشعبي الولائي بالمبادرة بتهيئة وصيانة طرق الولائية وفك العزلة عن الريف في مجالي الإنارة والطرق ، كما يقوم بترقية هياكل استقبال الانشطة وتمثيلها .

- **في المجال التربوي والتكوين المهني:** المادة (*92*).

يقوم المجلس الشعبي الولائي بالمبادرة بتهيئة وصيانة طرق الولاية وفك العزلة عن الريف في مجالي الإنارة والطرق ، كما يقوم بترقية هياكل استقبال الأنشطة وتميتها .

في مجال النشاط الاجتماعي :المواد (*99-93،75*)

يشجع برامج ترقية التشغيل كما يتولى انجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلدية، كما يساهم في النشاطات الاجتماعية المختلفة ، كما يقوم بإنشاء منشآت ثقافية ورياضية وترفيهية بالتشاور مع البلديات ، كما انه يقوم في مجال السياحة باستغلال القدرات السياحية في الولاية، ويشجع كل استثمار في المجال.

في مجال السكن :المواد*(101-100)*

يعمل المجلس الشعبي الولائي على تدعيم البلديات في ما يخص تطبيق برامجها الإسكانية، حث يقوم بمساهمات للإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقاري ، ويشجع على تنمية الحركة التعاونية في ميدان السكن ، كما يشارك في ترقية برامج السكن المخصصة للإيجار بعد ذكر اختصاصات الجماعات المحلية .

المبحث الثاني : نظام الجماعات المحلية في الجزائر

إن الجزائر ومنذ استقلالها تبنت نظام الجماعات المحلية كنمط تنظيمي وإداري للقيام بتنمية اقتصادية محلية تهدف من خلاله تحقيق وتطبيق برامج التنموية ضمن المخططات الوطنية وهذا ما يقودنا إلى التعرض لمفهوم هذا النظام ودوره في تحقيق تنمية اقتصادية محلية .

المطلب الأول : مهام الجماعات المحلية

تعد الجماعات المحلية جزء من النظام الإداري للدولة ، فهي الخلية الأساسية لإدارة التنمية المحلية، وتعرف على انها هيئة مستقلة إدارياً ومالياً عن الحكومة المركزية ، كما انها عبارة عن وحدة جغرافية مقسمة من إقليم الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ويحدد المرسوم الرئاسي رقم *94-247* المؤرخ في *10*أوت *1994* والنصوص اللاحقة مهام وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، والتي تتولى المهام التالية :[11]

- تساعد الجماعات المحلية على إعداد مخططاتها التنموية وعلى تطبيقها طبقا لأهداف التي رسمها المخطط الوطني للتنمية والإجراءات والآجال المقررة .
- تقوم أعمال التنمية المحلية.
- تسن القواعد المتعلقة بالتسيير الحضري والريفي عموماً والتحكم في استعمال المجال العقاري ولا سيما بالاتصال مع الهياكل المعنية وفي إطار السياسة الوطنية للتهيئة الإقليمية .
- تبادر بأي عمل يوجه لتنمية الريفية لتنمية المناطق الريفية والحدودية وفك عزلتها وتتابع ذلك بالاتصال مع الهياكل المعنية.
- تحدد الأعمال الممركزة التي لها أثر في الجماعات المحلية وتنسقها وتنفذها.

كما يمكن إبراز مهام الجماعات المحلية حسب التقسيم التالي:

- المحافظة على الممتلكات: وتتمثل هذه المحافظة على المنشآت الإدارية،التربوية، والمنشآت القاعدية كالطرقات والجسور والشبكات المختلفة التي تتطلب أموالا للصيانة والتجديد والتصليح.....الخ .
- التجهيز العام: ويقصد بها كل المنشآت والمخططات المبرمجة التي تهدف إلى تنمية محلية في كل المجالات التي تمس الحياة اليومية للسكان المحليين.
- المحيط والعمران: وتتمثل في الأعمال التي تساهم في تقوية نظافة المحيط كجمع الأوساخ وتنظيف، تزيين الأحياء ومحاربة التلوث وحماية البيئة، كذلك تطوير الأشكال المعمارية والاستفادة من المخططات في مجال التعمير.
- النشاط الاجتماعي : ويتمثل في الاهتمام بالمواطنين وخاصة الفئة الضعيفة مثل المعوزين والعائلات عديمة الدخل وتوفير اساسيات الحياة مثل السكن والمساعدات المالية للعائلات المحتاجة .

المطلب الثاني: واقع صلاحيات الجماعات المحلية في الجزائر

مازالت الجماعات المحلية لا تكاد تقوم بأغلب هذه الصلاحيات والمهام المذكورة، حتى وان قامت بها تكون بشكل آخر ليس كما هو منصوص عليها، وحقيقة هذه الصلاحيات والمهام المذكورة، ،وحقيقة هذه الصلاحيات أنها عبارة عن صلاحيات رمزية، لا تقريرية، كما أنها اختصاصات واسعة تفوق إمكانيات الجماعات المحلية في بعض الأحيان، كما أنه لا يترك حرية للجماعات المحلية للقيام بصلاحياتها، بل هناك وصاية قوية وقيود كثيرة تحول دون ذلك من قبل السلطة المركزية، وهذا الأمر في الجزائر يطرح فكرة تخوف المركز من منح صلاحيات واسعة للجماعات المحلية الذي اثار نقاش واسع حوله تحت عناوين المركزية واللامركزية ، وسوف نعالج هذه الفكرة من خلال ما يلي:

أولا: اختصاصات رمزية لا تقريرية

إن هذه الاختصاصات كما ذكرنا سابقا تبدو واسعة جدا حيث نجد في قانون البلدية *11-10*أن خصص المشرع القسمالثاني كله لصلاحيات البلدية(من المادة *15* إلى *124*) وأيضا خصص الباب الثاني والثالث لصلاحيات الولاية في القانون *12-07* (من المادة *12* إلى *150*) وقد شملت هذه الصلاحياتمجالات واسعة لكن في حقيقة الأمر لا نجد أنها تمارس على أرض الواقع كما ينبغي فنجدها تتدخل في التهيئة والتنمية المحلية ، التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز، التعليم الأساسي وما قبل المدرسي ، الأجهزة الاجتماعية والجماعية ، السكن ، حفظ الصحة ، الاستثمارات الاقتصادية ، وما يجعلنا نتأكد بأن الصلاحيات رمزية لا تقريرية، ان مختلف المواد التي تعرضت لتلك الصلاحيات استعملت مصطلحات لا تقريرية.

ثانيا: اختصاصات واسعة مع توفر الإمكانيات اللازمة (غياب مبدأ التعويض المالي)

وفق الأمر*67-27* المؤرخ في *18*جانفي*1967* المتضمن القانون البلدي ،فنجد أن اختصاصات البلدية كانت واسعة جدا، حيث كانت تمثل *108* مادة (المواد *135* إلى *243*)، وشاملة لكل المجالات ولكن في القانون *11-10* فقد تقلص عدد المواد لكن بقي مضمون الصلاحيات واسعاً.

ولتحقيق ذلك قامت الدولة ممثلة في السلطة المركزية بتحويل العديد من الصلاحيات التي تمارسها للجماعات المحلية ولكن ذلك يفترض أن يرفق بتحويل الموارد اللازمة أي ما يسمى بمبدأ التعويض المالي لتمويل هذه المهام الجديدة،لذلك قامت الدولة بتحويل جزء من ناتجها الجبائي كما أنشأت العديد من الضرائب والرسوم التي يعود ناتجها كليا او جزئيا للجماعات المحلية.

إن مبدأ تعويض الجماعات المحلية من المهام الجديدة المناطة بها، وهذا حسب ما عرفه القانون المتعلق بالحريات والمسؤوليات المحلية في فرنسا، بوضع عدة شروط وقواعد لتمويل تحويل الاختصاصات ، حيث نجد أن هناك طريقتين لتمويل تحويل الاختصاص وهما :

- بطريقة رئيسية (المادة *119*)
- بطريق ة تكميلية (المادة *121*)

ومن خلال العمل التحضيري لمشروع قانون البلدية لسنة *2010* فإننا نجد المشرع الجزائري قد اهتم بمبدأ التعويض المالي للجماعات المحلية من المهام الجديدة، وهو ما تضمنته كل من المادتين الرابعة والخامسة من هذا العمل التحضيري ، حيث تنص على أنه أي مهمة جديدة أو تحويل مهمة للبلدية يجب أن يكون مرفوقا لزاما بالموارد المالية الضرورية لتقوم بالتكفل الدائم بهذه المهمة .

لكن هناك شكل أو عراقيل أكثر حدة تواجه الجماعات المحلية في القيام بصلاحياتها ومهامها، متمثلة أساسا في القيود المفروضة عليها أثناء قيامها بمهامها.[12]

المطلب الثالث:القيود المفروضة على اختصاصات الجماعات المحلية

إن هذه القيود تكاد تجعل تنفيذ الجماعات المحلة لمهامها وصلاحياتها أمرا صعبا وهذا لتدخل السلطة المركزية في مختلف العمال التي تقوم بها، بالإضافة إلى اشكال الرقابة المختلفة القبلية والبعدية ، والوصاية على الأجهزة وعلى الأشخاص ، كما أن ما زاد الأمر تعقيدا حقيقيا هو هيمنة أجهزة عدم التركيز على تنفذ المخطط التنموي المحلي (الوالي خاصة) ، كما ترد قيود على الدور الاقتصادي للبلدية .

أولا : ثقل الوصاية

حسب قانون الولاية *12-07*ينص صراحة على أن رئيس الدائرة كوصي على البلدية يصادق على قائمة من المداولات تتعلق بميزانيتها، صفقاتها العمومية، تسيير أملاكها،وتسيير مستخدميها ، في حين تبقى المداولات الأخرى من اختصاص الولاية، وتعد نافذة بمجرد مرور *15* يوم من ايداعها ، وهذا ما يعرف بالمصادقة الضمنية .[13]

وإذا تحدثنا عن إمكانية ورد مصادقة ضمنية تسمح بتنفيذ المداولة دون ان تتدخل السلطة الوصية باعتراضها أو اقتراحها ، فما هو الضامن لحدوث مثل هذه المصادقة ؟ ما يحدث إن رفضت المداولة في الفترة المحددة ؟

وما يلاحظ أن البلدية ترجع دوما الى الدائرة حتى في ابسط المسائل ، كما أن رئيس الدائرة يرفض المصادقة على المداولات البلدية ، وفي هذه الحالة تعاد المداولة من جديد للمجلس الشعبي البلدي ليعيد النظر فيها ، ومنه فبدل ربح الوقت في التنفيذ، يجد المجلس الشعبي البلدي نفسه يعيد المداولة .

كما أن اللامركزية ليست فقط منح الحق في اتخاذ القرار ، وانما ذلك منح سلطة التقرير والبث في المسائل بالقدرة على التنفيذ ومن هذا المنطلق يمكن القول أن لا مركزية البلدية هي لا مركزية موضوع دون أن تكون لا مركزية التنفيذ، وهذا ما يجعل من الواقع والواقع يفترقان من جديد ومن التناقضات التي يحملها القانون ، اعترافه بلامركزية البلدية من جهة وفي المقابل سماحة للوصاية في أن تحل ملها في تنفيذ بعض الصلاحيات التي تتأخر في تنفيذها البلدية ، فمن المفروض ان يقابل كل تهاون في الانجاز عقوبة يحددها المجلس المنتخب .

كما أن هناك ملاحظة خطيرة فيما يخص الولاية حيث ان ازدواجية صفة الوالي كممثل للدولة وكممثل للولاية ، وسيطرة صفته الأولى أدت إلى عدم اعتبار الولاية حقيقة كجماعة محلية، لأن دور المجلس الشعبي الولائي أصبح استشاري أو اقتراحي أكثر منه صاحب قرارات.

والسؤال هو كيف لهيئة معينة من المركز أن تمارس مهام اللامركزية، اي أن تمارس مهام تنفيذية لهيئة تداولية هي المجلس الشعبي الولائي ؟

وبتالي اصبح الوالي كجهاز يحرص على تنفيذ السياسة العامة للدولة على المستوى المحلي على حساب المصلحة المحلية ، وهذا لضعف الجهاز التداولي (المجلس الشعبي الولائي).

ثانيا: هيمنة أجهزة عدم التركيز على تنفيذ المخطط التنموي المحلي

أعطت النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية للامركزية قسطاً أوفر لها، وأنها أساس اتخاذ القرارات على المستوى المحلي ، إلا أن السياسات المتبناة لا تعكس ذلك فعليا، حيث أنها مقررة من المركز، ومن السلطة التنفيذية خصوصا ، وهي سياسات وطنية شاملة لا تراعي خصوصية الجماعات الإقليمية، ما ضيق من اللامركزية ومن صلاحيات الوالي في اتخاذ أي برنامج أو سياسة على إقليم ولايته.

إن لا مركزية تنفيذ المخطط التنموي الذي يبرز من خلاله دور الجماعات المحلية يبقى غامضا على مستوى قوانين الإدارة المحلية وأحيانا محدود بل منعدم بسبب هيمنة أجهزة عدم التركيز على تنفيذ المخطط ، رغم أن المادة *135* من قانون البلدية نصت على الحق الكامل للبلدية بوضع وتنفيذ المخطط المحلي للتنمية إلا أنه حق مقيد بقيدين أساسيين هما :

1. التزام المجلس الشعبي البلدي في وضع مخططه في حدود الموارد والوسائل الموضوعة تحت تصرفه، وهذه الاعتمادات يغلب على تسييرها طابع عدم التركيز وهي بذلك تقضي على الصفة والاستقلال المحليين للمخطط.
2. وهذا يعني أن ما تعده البلديات يبقى قبل صدوره بقرار وزاري مشترك مجرد رغبات واقتراحات لا ترقى لمرتبة المخطط الملزم .

ونفس الاتجاه المركزي يسود في قانون الولاية *12-07* ، ظل عن تحفظ المشرع حول التنمية المحلية للولاية ، إذا ستعمل في قسمه الثاني مصطلح برنامج ولم يستعمل مصطلح مخطط الولاية للتنمية لأن المصطلح الأول أقرب إلى مقصده واستبدلت عبارة برنامج التجهيز والتنمية للولاية بمخطط الولاية للتنمية وبالفعل هو برنامج أكثر من مخطط محلي باعتبار أن السلطة المركزية هي التي تقوم بتوزيع اعتمادات التجهيز والاستثمار، وقد أشرنا من قبل أن هذه الاعتمادات يغلب على تسييرها طابع عدم التركيز كون الوالي هو المسؤول الأول عن متابعتها ، فالدولة هي التي تنفق وتكفل تنفيذها مما يهدد الاستقلال المحلي للعملية.

خاتمة:

من خلال ما تم تقديمه في هذه الورقة البحثية ، نستطيع القول أن التنمية المستدامة هيا السبيل الوحيد لتوفير المقومات اللازمة ، لأنه لا يمكن للتنمية أن تكون مستدامة إلا إذا كانت الاستراتيجيات التي يتم صياغتها وتنفيذها مستدامة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والبيئية، ونظرا لمحدودية صلاحيات الجماعات المحلية في مجال التنمية ، وهيمنة السلطة المركزية على السياسة التنموية، عن طريق تقديم إعانات ووثائق طبيعية خاصة تسمى البرامج والمخططات التنموية الموضوعة من قبل السلطة المركزية، وهذا الأمر الذي كان له بعض النتائج الايجابية على مستوى التنمية في بعض المجالات الاقتصادية، وفي مجال تهيئة الإقليم وتسيير المدينة، وهذا نظرا للمبالغ الضخمة التي تدل على حجم الإعانات المالية الكبيرة التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية للقيام بالتنمية المحلية، لكن هذا الأمر لقي انتقادا كبيرا حيث أنه في الأصح التنمية المحلية تنطلق من الإقليم المحلي وليس من المركز كما هو معمول به في الجزائر .

لكن شكل التنمية المحلية في الجزائر ما زال ينقصه إعادة النظر في مجموعة من النقاط التي نحاول أدراجها كآفاق لإصلاح التنمية المحلية، وهي تتمثل أساساً في إصلاح الجماعات المحلية (النصوص القانونية)، مع البحث على إيجاد موارد محلية ، كافية

لتمويل التنمية المحلية ، مثل تثمين ممتلكات وثروات الجماعات المحلية مع العمل بمبدأ التعويض المالي لتحويل أي اختصاص للجماعات المحلية، كما أن أهم عنصر في التنمية المحلية هو تقبل المواطن المحلي لفكرة أن التنمية تنطلق من خلاله ، وهذا بإشراكه في عملية اتخاذ القرار المحلي ، من خلال استعمال سياسة الإعلام وتوجيه فعالة، مع التركيز على دور المجتمع المدني في دعم التعاون بين الجماعات المحلية والمواطن، الأمر الذي سيؤدي حتما إلى المشاركة الفعالة من قبل المواطن في إنشاء مشاريع يستفيد منها على غرار فكرة المشاريع الجوارية التنموية ، لكن العنصر المهم هو تخلي الدولة عن دورها القيادي في التنمية المحلية ومنح سلطات اتخاذ القرار على المستوى المحلي للجماعات المحلية، الولاية، البلدية، لأنها أدرى باحتياجاتها وقدرات التنمية على مستوى اقليمها وتساهم في تحقيق مسار التنمية المحلية .

ومن بين النتائج المتوصل إليها في إطار هذه الورقة البحثية تتمثل في ما يلي :

- التنمية المحلية لا تتطلب مبالغ ضخمة فقط لتحقيق أهدافها إلى جانب ذلك إدارة كفؤة وفعالة ومساندة حكومية وشعبية واعية .
- الجهود الحكومية لوحدها غير قادرة على بلوغ أهداف التنمية المحلية والمتوازنة ما لم تكن مدعمة بالمبادرات الخاصة (مساهمة القطاع الخاص) والمشاركة الشعبية تمويلا واعدادا وتنفيذا وتقوماً
- بالرغم من الاعتراف بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، إلا أن الدولة ما تزال تملك سلطة القرار وبتالي المساس باستقلالها المالي.

وفي إطار النتائج المقدمة يمكن تقدير بعض التوصيات اهمها

- تطوير وتدعيم التخطيط المحلي ورفع كفاءة الإدارة المحلية الإقليمية والمرفقية عن طريق الاهتمام بالعمالة وتوظيف الإطارات الجامعية والتكوين والمتابعة.
- إيجاد إعلام محلي يهتم بشؤون التنمية المحلية والهيئات المشرفة عليها من أجل ابراز الاحتياجات والنقائص وتقويمها وتوعية المواطنين والمؤسسات بدورهم المحوري في بلوغ الأهداف المأمولة.
- تثمين الثروات المحلية حتى تتمكن الجماعات المحلية من أداء مهامها وتحقيق التكافؤ بين الإيرادات والنفقات .
- تدعيم وتشجيع المشاركة الشعبية والعمل التطوعي المنظم من خلال إقامة المؤسسات الديمقراطية والسياسية والاجتماعية وإصدار التشريعات المنظمة لها من اجل استكمال الجهود الرسمية.

هوامش البحث

[1] *BAYA ARHAB- La décentralisation comme moyen de mobilisation pour le développement, gouvernance locale et développement territorial, le cas des pays de sud, Edition Le Harmattan, 2004, Paris, page 164.*

[3] عبد الحميد بوقصاص ، التنمية في المجتمعات المحلية بين الواقع والهداف ، مجلة التواصل ، جامعة عنابة ، الجزائر ، جوان 2000، ص 64.

[4]*Luc saidj ;Les moyens dintervetion des collectivités locales : l'intervention par les aides directes ; 2002 Librairie generale De jurisprudence E.J.A. PARIS . PM 65.*

[5]*Francoisrobbe interventionnisme et libre administration des collectivités territoriales.2002,Librairie Générale De Droit Et De Jurisprudence .E.J.A .Paris .p36.*

[6]*Michel Bazey l'évolution des relations entre les collectivités locales et les entreprises, 2002 ,Librairie générale de droit et de jurisprudence .E.J.A.PRIS .P ; 13.*

[7]القانون *11-10* المؤرخ في *22*جوان*2011*المتضمن قانون البلدية .

[8]المادة *123* من القانون*11-10*المحدد صلاحيات البلدية في القطاع الصحي .

[9]المادة 113حسب القانون *11-10*المتعلق بالتهيئة والتعمير

[10]المادة 109-117 من القانون *11-10* المؤرخ في *22*جوان *2011* المتضمن قانون البلدية

[11]بوحميدة عطاء الله، معالجة اللامركزية الادارية في التشريع والتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاجتماعية والسياسية الجزء *42* ، العدد *01* كلية الحقوق بن عكنون ، ديوان المطبوعات الجامعية ، *2005*.

[12] *Le financement des politiques locales, Annuaire 2005 des collectivités locales, CNRS Editions, PARIS ,2005page 423*

[13]الرهانات الجديدة للتنمية المحلية ، حلقة دراسية ، المدرسة الوطنية للإدارة ، *2006*، ص *12*.