

جامعة محمد خيضر - بسكرة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



البلدية بين مقتضيات الإصلاح و تحديات المستقبل في الجزائر

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ:

أنسيغة فيصل

إعداد الطالب:

عجروود موسى

الموسم الجامعي 2014/2013

إهداء

إلى كل من يتتبع الإصلاح خيرا في هذا الوطن
إلى كل المخلصين من أبناء الجزائر
أهدي هذا الجهد المتواضع

مقدمة:

ما يميز واقع الحياة المعاصرة بروز مفهوم الإصلاح كشعار تسعى السلطات العمومية لتجسيده في مختلف الميادين و تهدف من خلاله إلى تغيير الواقع المعاش و تحقيق الرفاهية الاجتماعية للمواطن و تحسين ظروفه.

و البلدية كجماعة قاعدية في التنظيم الإداري للجماعات الإقليمية للدولة لاقت اهتماما كبيرا لتجسيد الإصلاحات في إطار تحقيق مفهوم الحكم الراشد، فهذه الهيئة واقعا تعاني العديد من الإختلالات التي تستوجب إصلاحات سريعة و ناجعة .

و لقد سعى المشرع الجزائري بإقراره لقانون البلدية الجديد سنة 2011 إلى البحث عن حلول للوضعية الصعبة التي تعانيها البلديات ، باعتبار أن البلدية هي همزة الوصل المباشرة بين السلطة السياسية و المواطن التي تعددت حاجاته و مكان مشاركته في صنع القرار، و من جهة أخرى فإن ارتباط الحكم الراشد أو الحاكمية بالتنمية و ما لها من أبعاد وطنية و محلية تفرض تسخير وسائل حديثة تجسد الإصلاح المنشود و تحقق الأهداف المسطرة في إطار السياسة العامة للدولة.

و **أهمية الموضوع** تتجلى من **الناحية العملية** في كون البلدية هي الإطار الذي يجسد المشاركة الفعلية للمواطنين في تسيير شؤونهم ، كما أنها هي التطبيق الفعلي للمركزية بمعناها الحقيقي ، فهي كإدارة تتكفل بتلبية الاحتياجات اليومية و الضرورية للمواطنين و إنشغالهم و في تواصل دائم معهم ، و إصلاحها يعني التكفل بهذه الانشغالات بالسرعة اللازمة ، فالأهمية العملية تكمن في المكانة التي تحتلها البلدية تنظيميا و واقعا.

أما من **الناحية العلمية** ، فدراسة موضوع البلدية بأسلوب علمي بالتركيز على وجهة نظر حديثة قائمة على الجانب التسييري و الدور الحديث للبلدية إضافة إلى الاستفادة من الدراسات العلمية للتجربة الفرنسية في إصلاح الإدارة المحلية و البلدية خصوصا ، كفيلة بإثراء الرصيد المعرفي و القانوني للباحثين في هذا المجال .

فالهدف من هذه الدراسة يتلخص في تسليط الضوء على واقع البلدية و تحديد أسباب تقهقر مكانتها و قصور أدائها مع اقتراح الآليات الكفيلة بدفع مسار الإصلاح و ترجمته على أرض الواقع بما يحقق نتائج إيجابية تنعكس على المواطن مباشرة.

فاختيارنا لموضوع البلدية و آليات إصلاحها يقوم على أسباب موضوعية غايتها تسليط الضوء على وسائل إصلاح البلدية و كيفية تدعيمها و اقتراح الحلول الممكنة لاقتصار الدراسات و البحوث العلمية المتوفرة على الجانب القانوني فقط من جهة ، و التركيز على طرق التسيير الإداري الحديث ، أما الأسباب الشخصية فهي قائمة على إعطاء أهمية للموضوع باعتبار أن البلدية مجال مرتبط بالمواطن بصفة مباشرة ، فهي إطار للحلول و مصدر للتوترات إن أسيء تسييرها.

و إشكالية الموضوع المثارة مرتبطة ارتباطا وثيقا بتوجه السلطات العمومية في الجزائر لإصلاح الجماعات الإقليمية و أساسا البلدية ، فجهودها الحالية - التي يجب تثمينها كخطوة هامة - و إن اقتصر على إقرار القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، و رغم أهميتها فإن العديد من التساؤلات تطرح حول تأثيرها في الواقع الحالي للبلدية.

فهل الآليات المدرجة في هذا القانون و الوسائل المتوفرة لدى البلدية واقعا تحقق الإصلاحات التي من خلالها يمكن النهوض بالدور الإقليمي للبلدية حاضرا و مستقبلا ؟ و ما هي الأساليب و الوسائل التي يمكن أن تساهم في النهوض بدور البلدية الجزائرية مستقبلا ؟ لمعالجة هذا الموضوع اعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي القائم على جمع المعلومات و تحليل النصوص القانونية و الإحصائيات لتحديد المشكلة و إيجاد الحلول مع الاستعانة بما قدمته الدراسات العلمية الحديثة حول أساليب التسيير الإداري و رصيد التجربة الفرنسية في تحديث الإدارة البلدية.

أما خطة الدراسة فقد قسمت إلى فصلين ، أفردنا الفصل الأول للدوافع و الأسباب الواقعية لمباشرة عملية إصلاح البلدية و الآليات الكفيلة بنجاح هذا الإصلاح ، أما الفصل الثاني فقد خصص للتطرق إلى الوسائل الحديثة التي تسمح بتطوير آليات الإصلاح و أسس النظرة المستقبلية في التجربة الفرنسية لإصلاح البلدية القائمة على نقطتين أساسيتين أولاهما السعي إلى إنشاء وظيفة عمومية محلية و الثانية تجربة الأقاليم و النواحي كأسلوب لتحقيق اللامركزية و التعاون بين البلديات ، كما عرجنا على بلدية بسكرة كحالة واقعية بالتطرق للمعطيات الإدارية و الاقتصادية لهذه البلدية و اقترحنا إجراءات عملية لتفعيل أداءها .

الفصل الأول : حتمية الإصلاح لتغيير واقع البلدية

إن اللامركزية في بعدها الإداري تركز على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية و الإدارة المحلية خاصة في ظل تزايد الأبعاد و عدم القدرة على تحقيق التنمية و تلبية الحاجات المتزايدة للأفراد ، فالإدارة المركزية بإمكانياتها الحالية لا يمكن أن تستجيب و تعبر عن جميع الحاجات في ظل البيروقراطية .

و الاستعانة بالإدارة المحلية أمر محسوم فيه للاستجابة لحاجيات الأفراد، كما أن تحقيق الديمقراطية لا يمكن أن يتم إلا بوجود مجالس محلية منتخبة تعبر عن الإرادة الشعبية و تسمح بمشاركة المواطنين و ممارستهم حق المواطنة. و البلدية هي نقطة الاتصال الأولى، وواجهة الدولة لخدمة الفرد و هي التجسيد الحقيقي للامركزية و الديمقراطية.

فلامركزية البلدية منصوص عليها قانونا ، و هي الضمان الممنوح للبلدية لتجسيد هذا المبدأ هو تمتعها بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية ، لكن وضع البلدية واقعا لا يترجم هذه الاستقلالية كما جعلها بؤرة توترات عوضا أن تكون فضاء لممارسة الديمقراطية الأمر الذي يدفعنا للتساؤل حول الإختلالات التي تعانيها البلدية في هذا الجانب و الواقع الذي تعانيه من حيث الوسائل بتشخيص هذه الإختلالات و تحديد الآليات الكفيلة بتجسيد الإصلاح

المبحث الأول: دوافع إصلاح البلدية

لقد نصت المادة 15 من الدستور على أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية " ، و نصت المادة الثانية من القانون رقم 10-11¹ على أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان ممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة " ، و أهم ضمان نص عليه القانون لتجسيد ما ورد في هذه المادة ما نصت عليه المادة الأولى من نفس القانون فأشارت إلى أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ، فالشخصية المعنوية معناه استقلالية القرارات الصادرة عن البلدية أي أن البلدية سيدة فيما تصدره من قرارات إلا أن الاستقلالية تصطدم بمعوقات أهمها القيود القانونية الواردة في الإجراءات التي تلي صدور هذه القرارات كالمصادقة بجميع أوجهها إضافة إلى الرقابة الممارسة من طرف السلطات المركزية ممثلة في شخص الوالي ، كما أن الوضعية المزرية للبلدية الجزائرية من حيث الإمكانيات البشرية و المادية أو غياب العقلانية في الاستعمال و التوجيه زادت من هذه الوضعية تعقيدا.

المطلب الأول: معوقات تحقيق اللامركزية

الفرع الأول: عدم استقلالية القرار

بقراءة القانون رقم 10-11 نجد عدة نصوص أكدت على استقلالية البلدية ، و من

أهم الأحكام الواردة في هذه النصوص تتمثل في :

- النص على أن البلدية شخصية معنوية تتمتع بالإستقلالية المالية
- جميع أعمال البلدية يتم إعدادها وقرارها من طرف المجلس الشعبي البلدي بإشراف من رئيسه و هيئته التنفيذية دون تدخل الوصاية أو أية جهة إدارية كانت و ذلك في مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون (م3،20،22،27)
- جميع القرارات تصدر من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- صلاحية تنفيذ رئيس لمجلس الشعبي البلدي للقرارات المتعلقة بحالة الاستعجال فوراً بعد إعلام الوالي(م99)

¹ القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية ، جريدة رسمية عدد37.

- تأكيد المادة 2 من القانون على أن البلدية قاعدة اللامركزية و هذا المبدأ يفترض الاستقلالية التامة لهذه الهيئة.
- يعالج المجلس الشعبي البلدي جميع القضايا التي تدخل في اختصاصه عن طريق المداولات التي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بمرور 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية باستثناء بعض القضايا المحددة التي لا يمكن تنفيذ مداولاتها إلا بعد مصادقة صريحة من طرف الوالي (م56،57،59)
- إمكانية رفع رئيس المجلس الشعبي البلدي لتظلم إداري أو دعوى قضائية ضد القرارات الصادرة عن الوالي التي تثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة (م 61)
- تقييد إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي إلا في حالات محددة قانونا و لا يمكن أن تتخذ هذه الإجراءات إلا بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية (م 46،47) حيث حددت حالات الحل بـ 08 حالات فقط روعي في تحديدها خطورة و جسامة هذه الحالات و ذلك من أجل عدم تعطيل مصالح المواطنين اليومية المرتبط أغلبها بالسير الحسن للبلدية.
- تتمتع البلدية بالاستقلالية المالية ، حيث تعد ميزانيتها بصفة مستقلة دون تدخل فهي المخولة بالتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء و المهام المخولة لها قانونا في كل ميدان.
- القانون فرض على الجهات الوصية في حال قيامها بتكليف بالبلدية بأية مهمة جديدة أن ترافق هذا التكليف بالتوفير اللازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة (م 4 فقرة 2)
- كل تخفيض تتخذه الدولة في الإيرادات الجبائية للبلدية سواء كان إعفاءا جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها ، يستوجب تعويضا مقابلا و معادلا لهذا التخفيض(م05) .
- فهذه الأحكام سواء في جانبها التسييري أو المالي تعكس حرص المشرع على ضمان استقلالية البلدية من أجل تحقيق اللامركزية بمعناها الحقيقي . إلا أن قانون البلدية الجديدة رغم ما ورد سابقا قد تضمن أحكاما أخرى تطبيقها على أرض الواقع يحد من الاستقلالية الممنوحة للبلدية ، و يمكن حصرها في ما يلي:

- أغلبية الأعمال التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي تتوقف على إخطار الوالي
- الوالي كمثل للدولة يتدخل في سير دورات المجلس فيمكن له أن يطلب من المجلس الاجتماع في دورات غير عادية
- مداوات المجلس الشعبي البلدي تخضع لرقابة الوالي بالمصادقة الضمنية أو الصريحة، رفض أو إبطال بعض المداوات.
- قرارات المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالتنظيمات العامة تخضع لإخطار الوالي و لا تنفذ إلا بمرور شهر من تاريخ إرسالها من البلدية إلى الولاية.
- القرارات المستعجلة تنفيذها يتم بعد إعلام الوالي.
- القانون منح الوالي حق الحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حال امتنع هذا الأخير عن القيام بالمهام المخولة له قانونا.
- فيما يخص الجانب المالي للبلدية فأعداد الميزانية يخضع لضابط أساسي هو الحفاظ على التوازن المالي للبلدية وتدخل الوالي لضبط الميزانية في حالات منصوص عليها قانونا ، كما أنه يضبط توازنها تلقائيا في حال عدم ضمان هذا التوازن عند إعدادها من طرف المجلس الشعبي البلدي وفقا لما نصت عليه المواد 183 إلى 186 من القانون رقم 11-10
- فالملاحظ أن هذه الأحكام تبين أن السلطات الممنوحة قانونا للبلدية مجلسا و رئيسا خاضعة للوالي عن طريق الرقابة الممارسة من طرفه، فاستقلالية البلدية تبقى استقلالية نسبية خاضعة لرقابة الدولة.

الفرع الثاني: النظرة التقليدية لمفهوم الرقابة

واقعا إن الرقابة الممارسة على البلدية من طرف الدولة ممثلة في شخص الوالي لا تتعدى الحدود المرسومة في قانون البلدية أو مختلف النصوص القانونية الأخرى، ورغم أن الرقابة في الإدارة العامة تتعدى الجوانب التي نص عليها القانون فهي حاليا تقوم على تقييم الأداء الفعلي ، والرقابة التي يمارسها الوالي على البلدية تبقى تقليدية في صورها، فالوالي كمشرف عام على جميع الأجهزة الإدارية المتواجدة على تراب الولاية يبقى حاليا يمارس الرقابة بصورها القانونية أي في إطارها الكلاسيكي و لا تتصرف إلى مردودية الهيئات الإدارية خاصة البلدية لكونها همزة الوصل و مكان تلبية الحاجات اليومية للمواطن.

فالرقابة الإدارية المنصوص عليها في القانون رقم 11-10 لها هدفان أساسيان هما الحفاظ على المصلحة العامة و مشروعية الأعمال الصادرة عن البلدية، و الرقابة بصورتها القانونية الكلاسيكية ذات ثلاث أوجه¹:

- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
- الرقابة على أعمال البلدية
- الرقابة على البلدية كهيئة

• **الرقابة على الأعضاء:** و ذلك إما بالتوقيف أو الإقالة أو الإقصاء

1- **التوقيف :** حيث يوقف العضو إذا تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنابة أو جنحة لها صلة بالمال أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، و قرار التوقيف يصدر من طرف الوالي و الذي يشترط فيه لكي يكون صحيحا:

- المتابعة القضائية أو التدبير القضائي الذين يكونان حائلا دون مواصلة العضو لعهدته الانتخابية
- أن يصدر القرار من الوالي بصفة مؤقتة و لفترة محددة إلى حين صدور حكم نهائي يقضي بالبراءة.

2- **الإقالة:** أو الاستقالة الحكمية حيث يتخذ هذا الإجراء في حالة تغيب العضو بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال السنة إضافة إلى تخلفه عن حضور جلسة السماع التي يبلغ بها بصفة صحيحة ، و يتخذ المجلس قرارا حضوريا و يتم إخطار الوالي بالقرار لذا فالإقالة يجب أن تحترم الشروط التالية:

- وضوح سبب الإقالة فلا يمكن اتخاذ هذا الإجراء إلا في الحالة المنصوص عليها قانونا
- وجوب سماع العضو قبل اتخاذ القرار من طرف المجلس
- اعلان الغياب يتم اتخاذه من طرف المجلس
- قرار الإقالة يتخذ من طرف المجلس الشعبي البلدي و يخطر الوالي بالقرار
- الإقالة لها هدف واحد هو ضمان استمرارية عمل المجلس و مصداقيته

¹ عتيقة بلجل ، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الإجتهد القضائي ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد السادس أفريل 2010 ، ص 193 إلى 202.

3- الإقصاء : و يتخذ هذا الإجراء العقابي التأديبي ضد العضو بصفة نهائية إذا كان هذا العضو محل إدانة جزائية نهائية و يثبت الوالي هذا الإقصاء بقرار يتخذ من جانبه . و يمكن تلخيص الأركان الواجب توافر لصحة هذا القرار في:

- وجوب اتخاذ القرار لسبب واحد ألا و هو الإدانة الجزائية النهائية بسبب تعرضه لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

- تثبيت الإقصاء بموجب قرار صادر عن الوالي حفاظا على مصداقية التمثيل الشعبي بالإضافة إلى الإقصاء و الوفاة و الاستقالة فلقد نص القانون رقم 10-11 في المادة 40 على حالة حصول المانع القانوني دون تحديده بصفة دقيقة و واضحة واكتفى النص على الجهة التي تتخذ القرار و هو هيئة المداولة (المجلس الشعبي البلدي) عن طريق مداولة و تخطر الوالي وجوبا.

و في جميع الحالات المذكورة فإن العضو المعني بأحد هذه الإجراءات يستخلف بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة و يتم ذلك بقرار من الوالي.

• الرقابة على أعمال البلدية:

فالوالي له مجال واسع خوله له القانون في رفض أو الموافقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي ، و تظهر هذه السلطات في ¹:

1- التصديق: و يعد إجراء أقره القانون خروجاً عن الأصل العام الذي تقوم عليه اللامركزية و هو استقلالية المجالس المحلية في قراراتها و عدم خضوعها لأية مصداقية أو رقابة للسلطة المركزية ، و يأخذ التصديق شكلين:

- التصديق الضمني:فمداولات المجلس الشعبي البلدي تعد قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور واحد و عشرون يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية.

- التصديق للصريح: فأهمية بعض المداولات تشترط المصادقة الكتابية من طرف الوالي لكي تصبح قابلة للتنفيذ، و تتعلق هذه المداولات بالمواضيع التالية:
. الميزانيات و المحاسبات

¹ أعمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، دار جسور للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى ،

الجزائر 2010 ، ص 251 إلى 255

- . قبول الهبات و الوصايا الأجنبية
- . اتفاقيات التوأمة
- . التنازل عن الأملاك العقارية البلدية
- كما أنه في حالة إخطار الوالي و لم يعلن عن قراره في أجل 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية تعد هذه الأخيرة مصادقا عليها بصفة ضمنية و تصبح قابلة للتنفيذ.
- 2- الإلغاء(البطلان): حيث تلغى المداولات و قرارات البلدية لبطلانها المطلق أو النسبي
- البطلان المطلق : حيث نصت المادة 59 على أنه تبطل بقوة القانون المداولات :
- . المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات
- . التي تمس برموز الدولة و شعاراتها
- . غير المحررة باللغة العربية
- و يتم التصريح ببطلان المداولة في هذه الحالات بقرار من الوالي.
- البطلان النسبي: المداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء تعد باطلة ، و تثبت بطلان هذه المداولة بقرار معطل من الوالي ، و لقد ألزم القانون الوالي بتعليل قراره ذلك بتوضيح سبب الإبطال أو الإلغاء و عدم انحرافه بهذه السلطة واستعمالها دون سبب . كما أن القانون في المادة 61 أجاز لرئيس المجلس الشعبي البلدي رفع تظلم أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة.
- 3- الحلول : و يعد من الإجراءات الخطيرة حيث يحل الوالي كسلطة وصائية إدارية محل البلدية وفقا لأشكال و شروط منصوص عليها قانونا حيث يجوز له :
- اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام عندما لا تقوم البلدية بذلك.
- يتخذ القرارات الموكلة قانونا لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حال امتناع هذا الأخير عن القيام بذلك بعد انقضاء الآجال المحددة بعد اعداره من طرف الوالي.
- المصادقة على الميزانية واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتنفيذها في حالة حدوث اختلالات بالمجلس الشعبي البلدي تحول دون التصويت على الميزانية.

• الرقابة على البلدية كهيئة:

و تتمثل هذه الرقابة في إجراء واحد و هو حل المجلس الشعبي البلدي بسبب ما نصت عليه المادة 46 من القانون رقم 10-11 و لقد بين المشرع الحالات التي يتخذ فيها هذا الإجراء نظرا لخطورته و مساسه بالشؤون العامة للمواطنين و التي تضمن البلدية تسييرها و تتمثل شروط اتخاذ هذا الإجراء في :

- 1- أن يتم الحل في الحالات التالية:
 - خرق أحكام دستورية
 - إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
 - استقالة جماعية لأعضاء المجلس
 - الإبقاء على المجلس يكون مصدر اختلالات خطيرة تمس بالسير الحسن للبلدية و تمس بمصالح المواطنين و طمأننتهم
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم استخلافهم
 - خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس تعيق السير العادي لهيئات البلدية
 - اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب
 - 2- وجوب تقديم تقرير من قبل الوزير المكلف بالداخلية
 - 3- اتخاذ مرسوم الحل بموجب مرسوم رئاسي (أي يتخذ المرسوم في مجلس الوزراء)
- و ينتج عن حل المجلس :
- تعيين الوالي لمجلس مؤقت يدير شؤون البلدية
 - إجراء انتخابات تجديد المجلس خلال اجل أقصاه 06 أشهر ابتداء من تاريخ الحل و لا يتم إجرائها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية.

- مما سبق ذكره نستشف بأن الرقابة المفروضة على البلدية تتميز بما يلي:
- ان الرقابة قانونية نص على أحكامها قانون البلدية . و ليست رقابة عضوية تخضع لمبادرة السلطة الوصية الممثلة في الوالي فهي إلزام قانوني لا يمكن للوالي أو السلطة المركزية عدم تطبيقه.
 - تتضمن إجراءات تمس بمبادئ اللامركزية و تجعل المجلس البلدي رهينة مزاج السلطة الإدارية الوصية الممثلة في شخص الوالي الذي قد يفوض هذه الصلاحيات لرئيس الدائرة ما قد يصعد الخلافات بين البلدية و هاتين الجهتين الإداريتين في العديد من الحالات التي قد تمارس فيها الرقابة بطريقة تغيب فيها المسؤولية.
 - أدبيات العلاقة الوظيفية بين البلدية و الولاية تؤدي إلى امتناع رؤساء البلديات عن اللجوء إلى القضاء لرفض القرارات الصادرة عن الوالي و إلغائها وفقا لما ينص عليه القانون، و تبقى مصالح المواطنين رهينة التجاذب و مدى التفاهم بين رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي حول الشؤون العامة للبلدية.
 - أدوات الرقابة المنصوص عليها في قانونا البلدية تمارس بصفة آلية من طرف الولاية و لا تصرف رقابتهم إلى أداء المجالس الشعبية البلدية فنجد مجالس شعبية بلدية تعيش حالات ركود و عدم تقديم انجازات واقعية يستفيد منها المواطنين و يشعر بها في حياته اليومية.
- فالنظرة إلى الرقابة على البلدية واقعا نظرة تقليدية محددة بنص قانوني لا تشعر فيها الوصاية ممثلة في الوالي إلى توسيع حدودها بحيث تكون رقابة على الأداء أي رقابة تقييمية دورية .

المطلب الثاني : واقع البلدية من حيث وسائل العمل

إن وسائل العمل المتوفرة لدى البلدية حاليا لا تتوافق و حجم المهام الملقاة على عاتقها كهيكل إداري، فمن جهة الهيكل التنظيمي للبلدية لا يستجيب للدور الحديث الذي من الواجب أن تقوم به أو ما تتطلع إليه السلطات العمومية و يمكن القول بأن اللامركزية أضحت بفعل هذا الواقع نقلا للأعباء من المركزية البلدية كإقليم محلي قاعدي.لذا من الضروري تشخيص الوسائل الممنوحة للبلدية من حيث واقعها و كفايتها.

الفرع الأول : تنظيم البلدية

إن البيروقراطية كهاجس يؤرق المواطن لم تسلم البلدية منه ، فقرب هذه الأخيرة و اتصاله المباشر بالمواطن جعلها محل سخط و تذرر دائمين نظرا للقصور في تقديم الخدمات و عدم التكفل بها بصفة دائمة و يعد من أهم أسباب هذا الكم الهائل من المشاكل التي تتخبط فيها البلدية، الهيكل التنظيمي الذي يعكس البنية الداخلية لها ، فهذا الهيكل لا يحقق أهداف التنظيم الحقيقية و يحول دون تحقيق أي عملية إصلاح و قيادة هادفة و أهم ما يميز هذا الهيكل التنظيم من اختلالات نلخصه فيما يلي :

1- **هيكل تنظيمي يفتقر إلى الدقة و عامل التكيف :** فرغم أن قانون البلدية في المادة 126 لم يحدد بدقة الأساس التي يتحدد حسبه تنظيم البلدية كإدارة إلا أنه أشار إلى مصطلح أهمية الجماعة و حجم المهام المسندة¹، فمعيار أهمية الجماعة أي المعيار الديموغرافي هو معيار قديم وضع على أساسه القرار الوزاري المؤرخ في 1981/10/11 الذي يحدد الهيكل التنظيمي للبلدية و الذي يحدد هذا المعيار الأساس لوضع الهيكل التنظيمي للبلدية كما أن الواقع يبين بأن جل البلديات الجزائرية تأخذ بهيكل تنظيمي نمطي واحد ، هذا الهيكل لا يأخذ بخصوصيات كل بلدية من حيث نوعية الموارد المتاحة و كذا المشاكل المطروحة على صعيدها المحلي رغم أن البلديات الجزائرية ذات درجات متفاوتة من حيث الاختلاف فالعامل السكاني لا يعكس إمكانية تحديد الهيكل التنظيمي المناسب لكل بلدية فانخفاض عدد السكان مثلا لا يعد دليلا على قلة احتياجاتهم .

2- **هيكل تنظيمي نمطي بيروقراطي:** قدر ما ترك القانون المجال للمجلس الشعبي البلدي لوضع الهيكل التنظيمي لبلدية فمن الناحية الواقعية نجد الهيكل التنظيمي يتميز بـ :

- حصر القانون للمهام المسندة لا يتوافق مع الدور الذي تلعبه البلدية حاليا في استقطاب الاستثمار و التنمية المستدامة، فالهيكل التنظيمي على مستوى يبقى نموذجا نمطيا بيروقراطيا لا يستجيب للتطور الحاصل
- الاعتماد على العامل الديمغرافي يزيد في ضخامة و تشعب الهيكل التنظيمي ما يؤدي إلى كثر المصالح المكتبية و تفشي عوامل البيروقراطية المتمثلة في السلبية في العمل و ثقل الإجراءات التي يعاني منها المواطن.

¹ أنظر المادة 126 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية ، جريدة رسمية عدد 37.

3- **هيكل تنظيمي لا يعكس الخصوصيات المحلية:** إن الاختلاف الواضح بين مختلف البلديات من حيث الخصوصيات الاقتصادية و الطبيعية و البشرية لا يعكسه وحيد تنظيم البلدية ضمن حدود قانونية معينة، فالهيكل التنظيمي لبلدية بسكرة لا يعكس حجم الحركية الاقتصادية التي تتميز بها هذه البلدية خاصة في ظل تزايد الاستثمار خاصة في الميدان الفلاحي و الصناعي ، كما انه يجب أن تختلف عن الهيكل التنظيمي لبلدية ساحلية تعتمد على الصيد البحري و النشاط المينائي كمقوم اقتصادي.

4- **هيكل تنظيمي لا يحدد بدقة توزيع المهام و الوظائف :** فرييس المجلس الشعبي البلدي بصفته السياسية القائمة على الانتخاب يسعى إلى إيجاد الحلول لأي مشكل و التكفل به دون الأخذ بعين الاعتبار لمفهوم تقسيم العمل ، فنجد وظائف يقوم بها أكثر من مكتب ، فيغيب توزيع الوظائف ما يخلق جو مشحونا بالنزاعات بين الموظفين، كما أن غياب الإطار القانوني الذي يحد العلاقة بين الأمين العام للبلدية و رئيس المجلس الشعبي البلدي يؤدي إلى الخلط بين الوظيفة السياسية التي تقوم أن كل شيء ممكن و الوظيفة الإدارية القائمة على المقاربة و وضع الخطط و الوسائل لمعالجة المشاكل العالقة.

بالإضافة إلى أن الهيكل التنظيمي لا يضع مجالا و إطارا لأية مبادرات تسمح بتنشيط البلدية و جعله مجالا يساهم في تنمية مواردها وازدهارها. فاللجان البلدية على الرغم من أهمية لكونها إطار لتطوير البلدية إلا أن التركيبة البشرية للبلدية و القصور في التصور و المبادرة يجعلها فارغة في محتواها و حبرا على ورق.

الفرع الثاني: الوسائل البشرية و المالية

إن الموارد البشرية و المالية هي الوسيلة الملائمة لتعزيز العمل الإداري و ضمان فعاليته و فاعليته، كما أنها ذات علاقة تكاملية بتنظيم البلدية .

أ- الموارد البشرية :

إضافة إلى الهيكل التنظيمي الذي يعد دعامة البلدية فإن الموارد البشرية هي أساس العمل الإداري و حياته، و لا يمكن أن نتحدث عن تنظيم إداري ناجح بدون استغلال ناجع للعامل البشري.

و البلدية الجزائرية كتنظيم إداري لا مركزي من جهة و مجال لتحقيق الديمقراطية تعاني من اختلالات في استثمار الموارد البشرية سواء على مستوى المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة تتكون من أعضاء منتخبين أو الإدارة البلدية كتنظيم إداري

1- **تركيبة و كفاءة الهيئة المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي):** إن تحكم المجلس الشعبي البلدي في المهام الموكلة إليه كهيئة منتخبة تعكس اختيارات المواطنين الديمقراطية و سعيهم لتجسيد مطالبهم بهذه الآلية السياسية يستلزم توفر حد من التأهيل و الكفاءة في أعضاء هذه الهيئة و هذا المعيار له دور كبير في ضمان فعالية المجلس و تحقيق المهام المعقدة و الواسعة التي أناطها القانون بالمجلس الشعبي البلدي.

و من بين أهم العوامل المؤثرة في هذا العامل نجد النظام القانوني لاختيار أعضاء المجلس ، فنجد المشرع الجزائري في المادة 65 من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات ، على أن أعضاء المجالس الشعبية البلدية يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب (الاقتراع النسبي على القائمة لمدة 05 سنوات) و رغم أن هذا الأسلوب يتفق عليه أغلب الفقهاء القانونيون للأسباب التالية¹:

- هو الآلية الكفيلة بتكريس النظام الديمقراطي على المستوى المحلي
- الضمان لاستقلالية البلدية استقلالية تامة من الناحية العضوية ما يحقق اللامركزية الإدارية
- وضع البلدية في إطار خال من الضغوط سواء من السلطة الإدارية المركزية أو أية جهة كانت.

إلا أن انتهاج المشرع لخيار الانتخاب في الجزائر كدولة نامية أفرزت عدة سلبيات على أرض الواقع أثرت كثيرا في فعالية البلدية بل أدت في بعض الحالات إلى إنسدادات و صدمات داخل المجالس.

و لعل الأرقام الصادرة في وزارة الداخلية و الجماعات المحلية أصدق تعبيراً عن الفئات المترشحة لنيل عضوية المجالس الشعبية البلدية، ففي الانتخابات البلدية لسنة 2002

¹ أعمار بوضياف ،المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية و آليات الحكم الراشد ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة ، العدد 27 أبريل 2011 ص 66

تدرجت المستويات الدراسية للمترشحين حسب الجدول التالي :

النسبة	عدد المترشحين	المستوى الدراسي للمترشحين
9,48%	11344	بدون مستوى دراسي
14,61%	17484	إبتدائي
21,64%	25886	المتوسط
31,42%	37587	الثانوي
18,98%	22706	التدرج
3,87%	4629	ما بعد التدرج
100%	119636	المجموع

كما أن نسبة المترشحين بلا مهنة قدرت بـ 23,35 % (27932) أما الإطارات فلا تتعدى النسبة 2.86 % أي لم يتجاوز عددهم 3478 مرشح ، أما نسبة المترشحين دون المستوى الجامعي بلغت 77,15% و هي نسبة محسوسة تبين محدودية المستوى لدى الشرائح المشكلة للهيكل البشري للمجالس الشعبية البلدية.

و الأستاذ عمار بوضياف أرجع عزوف الجامعيين للترشح للانتخابات البلدية إلى هواجس تتعلق بضمانات الفوز و مخاوف الهزيمة لدى هذه الفئة إضافة إلى رفضها مسألة الترتيب المتوسط أو المتأخر في القوائم الانتخابية¹.

إلا أنه توجد عوامل مرتبطة بتركيبة المجتمع البلدي فأحيانا الانتماءات القبلية و الجهوية تطغى على جميع العوامل و تكون معيارا للاختيار بغض النظر عن المؤهل العلمي لدى المترشح و البرنامج المقدم من طرفه.

2- **تسيير الموارد البشرية لإدارة البلدية:** إن الطاقات البشرية المتوفرة لدى الإدارة البلدية تعاني من استغلال غير فعال ، فكل العاملين على مستوى إدارة البلدية مهما اختلفت رتبهم يعانون من غياب المبادرة و هي المهمة التي لا يجب أن تطبع العمل الإداري نظرا لارتباط مهام

¹ عمار بوضياف ،المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية و آليات الحكم الراشد مرجع سابق، ص 67

البلدية بالانتخابات و الاحتياجات الأساسية للمواطن. وترجع هذه السلبية إلى عدة عوامل يمكن تلخيصها في:

1.2 نظام قانوني جامد: رغم صدور المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية إلا أن هذا الإطار التنظيمي لم يحدث طفرة في أداء العاملين بإدارة البلدية وانتصاره على إعادة تصنيف الرتب واستحدثت بعض الأسلاك التقنية حيث نصت المادة 03 منه على الشعب و الأسلاك المتمثلة في¹:

- الإدارة العامة و تشمل 05 أسلاك
- الترجمة - الترجمة الفورية و تشمل سلك واحد
- الوثائق و المحفوظات و تشمل 03 أسلاك
- الإعلام الآلي و نظم 04 أسلاك
- الإحصائيات و تضم 04 أسلاك
- التسيير التقني و الحضري و تضم 04 أسلاك
- النظافة و النقاوة العمومية و البيئية و تضم 04 أسلاك
- الاجتماعية -الثقافية و التربية و الرياضية و تضم 03 أسلاك

و لجمع الرتب التي يتضمنها 28 سلكا نجد 73 رتبة مختلفة هذا الرقم يعكس التعداد البشري الهائل المتواجد ضمن إدارة البلدية ، و الذي لا يمكن تنظيمه من الناحية القانونية في مرسوم واحد بحيث يعكس هذا المرسوم التوجيهات الحديثة في تسيير الموارد البشرية و يسمح باستغلال هذه الطاقة البشرية ناهيك عن العديد من الرتب لا تخضع لهذا القانون الأساسي بل لها نظام قانوني يحكمه كل من المرسوم التنفيذي رقم 04/08 المؤرخ في 19/01/2008 المتعلق بموظفي الأسلاك المشتركة و المرسوم التنفيذي رقم 05/08 المؤرخ في 19/01/2008 المتعلق بالعمال المهنيين و الحجاب و السائقين و المرسوم رقم 308/07 المؤرخ في 29/09/2007 الذي يحدد كفايات توظيف الأعوان المتعاقدين و حقوقهم و

¹ مرسوم تنفيذي رقم 11-334 مؤرخ في 20 سبتمبر 2011 ، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية ، جريدة رسمية عدد 53.

واجباتهم فالقانون الأساسي يكتفه الجمود كما أنه يستثني فئات لها دور أساسي في تنفيذ المهام الموكلة للبلديات.

و رغم الحرية الممنوحة للبلديات في تعيين الموظفين و يبقى ذلك نظريا إلا أن جل الموظفين التابعين للبلديات يخضعون لجهة مركزية واحدة كغيرها من القطاعات الأخرى ألا و هي مديرية الوظيف العمومي.

هذا من جهة و من جهة أخرى تناقض النظام القانوني المطبق على الموظفين البلديين ألا و هو قانون الوظيفة العمومية المرتبط بمفهوم المهنة القار و النظام القانوني المطبق على المنتخبين خاصة رئيس المجلس الشعبي البلدي لارتباطه بعهدة انتخابية و التزامات سياسية.

2.2 مستويات التأهيل و التأطير : فنسبة التأطير في أغلب البلديات لا تتعدى 3 % حيث يلاحظ الغياب الواسع للإطارات في البلدية نظرا لعدم توفر الشروط المناسبة للعمل و ذلك من خلال عدم وجود تفرقة بين الأقدمية ، الخبرة و الكفاءة إذ غالبا ما تقاس الكفاءة على أساس أقدمية الموظف في المنصب الذي يشغله ، إضافة إلى تفضيل الإطارات العمل في الإدارات المركزية و المصالح التابعة لها أو للولاية هروبا من جو العمل في البلدية و عدم توفر العوامل المشجعة لها¹.

3.2 التكوين : حيث أن التكوين يكاد يكون شبه منعدم بالإضافة إلى كونه غير مدرج في النفقات الإجبارية للبلدية ، حيث نصت المادة 198 من قانون البلدية على النفقات الإجبارية في قسم التسيير و لم تذكر التكوين كما أن الواقع يبين بأن البلديات عاجزة حتى عن تسديد أجور موظفيها فكيف لها أن تضمن نفقات تكوينهم².

4.2 توزيع العمل : إن توزيع العمل ما بين المصالح التقنية و المصالح الإدارية يبين لنا التفاوت الكبير بينهما ، إذ أن المصالح التقنية تستقطب أكبر عدد من العمال و أغلبهم يمثلون أعضاء تنفيذ ، و هذا راجع إلى قلة الإطارات المؤهلة كما رأينا سابقا و غياب التوزيع العادل الناتج عن تنظيم البلدية، فتراكم العمل على بعض المصالح و المكاتب، وانعدامه تقريبا في

¹ فهرية أحمد جبرائيل ، المشاكل و العوائق المالية للبلديات ، مذكرة تخرج السنة الرابعة فرع إدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر 2006 ص 35.

² أنظر المادة 198 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية.

البعض الآخر و أكبر مثال على ذلك مكتب الحالة المدنية الذي يعرف شبه انسداد في العمل ، و مكتب الانتخاب و الخدمة المدنية داخل مصلحة واحة و هي مصلحة التنظيم و الشؤون العامة.

كما أن توزيع المستخدمين لا يحدد على أساس الكفاءات الفردية و قابليات تكيفهم مع الوظائف التي يشغلونها و إنما هو خاضع ، لتنظيم البلدية و ملء المناصب الشاغرة و بأي طريقة كانت، دون أن ننسى وجود تفاوتات جوهرية مابين المنصب و ما يتطلبه من ميزات و مواصفات يجب توافرها في الشخص الذي يشغل ذلك المنصب ، و بذكر المثال السابق لا نجد في مكتب الحالة المدنية، الشباك، الأفراد الذين تتوفر فيهم ميزات حسن الإتصال مع الجمهور و قدرة الاحتمال في جو مليء بالضغوطات و القلق.

و عموما فإن النظام السائد في التسيير هو تسيير المستخدمين و ليس تسيير الموارد البشرية، و غياب كل تصور قائم على تلمين هذه الأخيرة باعتبارها أساس فعالية العمل الإداري.

5.2 غياب تحديد معايير دقيقة للعمل: قد يكون من غير الجدير التساؤل حول وجود معايير للعمل في أكبر نموذج لتجسيد البروقراطية و الأعمال الروتينية: إن أعمال البلدية لم تتغير و منذ التسعينات ، و ما نعرفه عن البلدية يقتصر في استخراج بعض الوثائق الضرورية ، إن افتقار مستخدمي البلدية لتكوين و تأهيل حديث يجعلهم يحرصون و إن فعلوا ، على تطبيق النصوص القانونية كما هي دون محاولة تكيفها بالشكل الذي يسمح بحل المشكل ودون كسر للمشروعية، و هذا يتنافى مع كل مفاهيم التسيير الحديثة ،غالبا ما يتم تقييم العمل على أساس اعتبارات شخصية لا تعكس مستوى الأداء و هذا لا ينطبق على البلدية و حدها و إنما يمثل مشكل الإدارات الجزائرية على وجه العموم.

6.2 غياب تسيير حديث للحياة المهنية للمستخدمين: إن النظام السائد في التسيير هو تسيير للمستخدمين و ليس تسييرا للموارد البشرية ، فافتقار موظفي البلدية للتكوين و التأهيل اللازمين و المتابعة الجيدة لمسارهم المهني جعلهم يفتقدون لعامل المبادرة و لإبداع بل بقيت مهامهم محصورة في تطبيق النصوص القانونية دون البحث فيها و استخراج الحلول اللازمة ، كما أن التقييم غالبا ما يتم على أساس اعتبارات غير موضوعية لا تعكس مردودية الموظفين بل قد تقوم في الأساس على جانب الولاء و هذا ما تعانیه إدارتنا بصفة عامة و ليس البلدية فقط ، كما أن العجز الذي تعانیه أغلب البلديات في تسيير نفقاتها خاصة ما تعلق بتسديد أجور

موظفيها ، حيث نجد 793 ميزانية بلدية عاجزة عن تغطية نفقات تسييرها و تعتمد بصفة كلية على إعانات الدولة قد ساهم في عدم التفكير في وضع سياسة تسيير موارد بشرية ترتقي بالبلدية من حيث استغلالها للطاقات البشرية المتوفرة و تطويرها نحو الأفضل.

ب- الوسائل المالية :

إن الوسائل المالية تعتبر وسيلة هامة لضمان تسيير البلديات و كذا تطوير أداءها من خلال تخصيص المبالغ الكافية و تحسين ظروف استغلال الموارد البشرية المتاحة ، لكن القارئ للإحصائيات المتوفرة حول الجانب المالي للبلديات يلاحظ عجزا ماليا رهيبا و ضعفا ملموسا في المارد تزداد حدته من سنة لأخرى ، حيث بلغت قيمة ديون البلديات 44.3 مليار دينار للفترة مابين 1991 و 2007 و رغم المبالغ المرصودة من قبل الدولة لتخليص البلديات من ديونها إلا أنها بلغت 22,03 مليار دينار جزائري حاليا ¹.

فالمجال الواسع لتدخل البلديات يرغم الإدارة المركزية على تزويدها بالإمكانيات المالية التي تساهم في إنجاز مهامها ، بل إن الإدارة المركزية قامت بنقل اختصاصات إلى البلديات دون أن يصاحبه تحويل للإمكانيات المالية ، و يرجع ذلك بالأساس إلى ضعف المالية المحلية نظرا لضعف المالية الوطنية المعتمدة أساسا على الجباية البترولية ، كما أن الدولة تستولي على الجانب الأكبر من الجباية (25% للجماعات المحلية و 75% للإدارة المركزية) و لعل ضعف المالية المحلية للبلديات راجع إلى:

❖ **ضعف نظام التحصيل و التوزيع:** و الذي يرجع إلى

- الغش و التهرب الضريبي : فالناتج و الفارق المسجل بين ما يتم تقديره ضمن الميزانية من إيرادات جبائية و التحصيلات الحقيقية يعود إلى تهرب المعنيين بالضريبة من دفعها.

- التوزيع غير العادل: فالبلدية لا تستفيد إلا من الرسوم ذات العائد الضعيف أما الرسوم ذات الأهمية فهي موزعة بطريقة مركزية.

إضافة إلى ذلك فإن النظام الجبائي لا يفرق بين البلديات الغنية من حيث الإيرادات الجبائية و البلديات الفقيرة.

❖ **ضعف الوارد الناتجة عن عائدات الأملاك البلدية:** فقلة الموارد أدى إلى إهمال أملاك

البلدية و عدم صيانتها فأصبحت عبئا على البلدية عوض أن تكون موردا لها و هذا الضعف

¹ أظر الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية الجزائرية ، ملف إصلاح المالية و الجباية المحلية

اقتضى تدخل الدولة عن طريق تدخلها في برامج التجهيز كالبرامج البلدية للتنمية و البرامج الاستثنائية.

فالنظام الجبائي قضى بحرمان البلديات من جزء كبير من الموارد و جعل اللامركزية مجرد تحويل التزامات و أعباء الإدارة المركزية دون الوسائل الضرورية و هذا ما زاد من شلل البلديات تجاه اتساع مجال تدخلها.

المبحث الثاني: آليات إصلاح البلدية في ظل القانون رقم 11-10

إن سن القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ارتكز على إعطاء البلدية المكانة الحقيقية في التنظيم الإداري اللامركزي من خلال الدور الحديث لها و توسيع مجال تدخلها خلافا للنمط التقليدي القائم على اعتبار دور البلدية يقتصر على خدمات عادية يمكن أن تضمنها مؤسسة خاصة في إطار عقود الامتياز كالإنارة و جمع النفايات و القمامة المنزلية . فالبلدية هي المجال الخصب لتشجيع الاستثمار المنتج و تنمية الموارد البشري في شتى المجالات و التي تستوجب توفير وسائل لتكريس هذه النظرة الحديثة ، هذه الوسائل تقوم على هيكل تنظيمي يكفل تأطير المهام الحديثة للبلدية و مشاركة فعالة للمواطنين و المجتمع المدني في رسم سياسة و مستقبل البلدية بالإضافة إلى التعاون ما بين البلديات . و سنتطرق لهذه النقاط في مطلبين .

المطلب الأول : مكانة قانونية لتحقيق اللامركزية

إذا كانت اللامركزية تعد أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات الإدارية المركزية و الهيئات المحلية بحيث تمارس هذه الأخيرة ما أوكل لها من اختصاصات و مهام في إطار رقابة تمارسها السلطات المركزية ، فاللامركزية تتميز بخصائص أساسية تتمثل في¹ :

- وجود مصالح متميزة
- وجود هيئات محلية منتخبة
- رقابة ممارسة من طرف سلطة مركزية

فإن البلدية تعد النموذج الأمثل لتحقيق اللامركزية. فلقد نص القانون 11-10 في مادته الثانية على أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان لممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

من خلال هذا النص يتبين أهمية البلدية كتنظيم إداري في تحقيق اللامركزية فالمشرع الجزائري بموجب القانون رقم 11-10 أعطى مكانة قانونية للبلدية من خلال الدور الحديث لها فبالإضافة إلى كونها قاعدة للامركزية ، فهي مكان لممارسة المواطن لجميع حقوقه

¹ أعمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، مرجع سابق، ص 32 إلى 36

و مشاركته في التسيير الشؤون العمومية و هي أبعاد تسعى السلطات لتحقيقها في إطار الحكم الراشد أو الحوكمة كمفهوم حديث. و لضمان قيام البلدية بالأدوار المنوطة لها دون الإخلال بالالتزامات القانونية المفروضة عليها فقد وضع المشرع آلية للرقابة تسمح بممارسة السلطات المركزية لدورها الرقابي على أعمال البلدية.

الفرع الأول : الدور الحديث للبلدية في إطار الحكم الراشد

إذا كانت اللامركزية في جانبها الإداري كما عرضناها سابقا هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري تتضمن توزيع الوظائف بين السلطة المركزية و بين هيئات محلية هذا من جهة وفي بابها السياسي هي تمكين و إعطاء الحق للمواطنين المشاركة في تسيير شؤونهم على المستوى المحلي و ذلك من طرف الأجهزة المحلية و المتمثلة في المجالس المحلية المنتخبة فإن الحكم الراشد كمفهوم شامل ذو أبعاد سياسية قد ظهر خاصة لدى المؤسسات المالية الدولية و الذي اعتمده كشرط إضافي من شروط ضمان حسن استعمال الأموال الممنوحة لمشاريع تنمية أو إصلاحات في الدول النامية .

و يعود أول استعمال لهذا المفهوم إلى كتابات البنك الدولي في أواخر الثمانينات و عرفه برنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD) على أنه "مجموع الآليات المعقدة و العلاقات و المؤسسات التي يقوم من خلالها بموائمة مصالحهم و ممارسة حقوقهم و أداء واجباتهم و فض خلافاتهم"¹

كما ورد تعريف آخر له على أنه "ممارسة السلطة السياسية و الاقتصادية و الإدارية في تسيير شؤون المجتمع مع كافة المستويات، و يشمل الحكم الآليات و العمليات و المؤسسات المركبة التي يقوم من خلالها الأفراد و الجماعات بالتعبير عن مصالحهم و معالجة خلافاتهم و ممارسة التزاماتهم و حقوقهم القانونية"²

و العوامل أو السمات التي يقوم عليها الحكم الراشد و تتمثل في:

- اللامركزية في اتخاذ القرار على أساس المشاركة
- الشفافية في التسيير
- المسؤولية و المحاسبة

¹ عمار بوضياف ، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية و آليات الحكم الراشد، مرجع سابق ص63

² عبد الحميد قرفي، الإدارة الجزائرية مقارنة سوسولوجية، دار الفجر للنشر و التوزيع ، القاهرة مصر 2008 ص111، 112.

- الكفاءة في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد
 - الاستناد إلى قواعد العدالة بما يعزز سيادة القانون
- و بالموازاة بين مفهومين اللامركزية و الحكم الراشد نجد الترابط الوثيق بينهما و عدم و جود أي تعارض بين المفهومين ، فالنظام اللامركزي يهدف إلى التطبيق مبدأ المشاركة في الحكم المحلي و الذي يعد من سمات و عوامل قيام الحكم الراشد¹.

الفرع الثاني: دور البلدية في تحقيق التنمية

لقد نصت المادة 03 من القانون رقم 11-10 على أن البلدية تساهم بصفة خاصة مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية" و يقصد بها التنمية المحلية بعبارة أدق، و التي عرفها مختلف الباحثين و الدارسين على أنها " تشكل مجموع العمليات التي تتضافر فيها جهود المواطنين و السلطات المحلية لتحسين الظروف الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الإسهام في الرقي و التقدم"² و تقوم التنمية المحلية على مبادئ و أسس لا يمكن الاستغناء عن أي أحد منها و إلا شابها القصور و الاحتلال، و تتمثل في³:

- مبدأ الشمول: أي شمولية التنمية لجميع مجالات حياة المواطنين من جوانب اقتصادية اجتماعية ثقافية و كذا لجميع شرائح و قطاعات المجتمع المحلي تحقيقا للعدالة و تكافؤ الفرص.
- مبدأ التكامل: أي التكامل بين القطاعات الجغرافية التي تتكون منها البلدية (ريف ، مدينة)
- مبدأ التقبل : أي أن القائمين على عملية التنمية تعنتي عليهم تقبل المجتمع لجميع خصوصياته و محاولة الموازنة بين متطلبات التنمية و هذا الخصوصية دون محاولة فرض فيتم قد تؤدي إلى وجود مقاومة كل السعي إلى ضمان استجابة واسعة من طرف شرائح المجتمع و مشاركتها في عملية التنمية.

¹ عمار بوضياف ، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية و آليات الحكم الراشد، مرجع سابق ص64

² سامية محمد جابر و آخرون ، علم إجتماع المجتمعات الجديدة ، الإسكندرية ، دار المعرفة الجامعية ، 2000 ، ص15

³ صفاء عثمان، دور اللامركزية الإدارية في التنمية المحلية ، مذكرة نيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، 2012-2013 ، ص 27 ، 28.

- مبدأ التوازن: وضع خطوط التنمية حسب حاجة كل مجتمع ، فالحاجات تختلف من مجتمع إلى آخر.
- مبدأ التنسيق: يتوفر مناخ يسمح بتضافر جميع الجهود لتحقيق أهداف التنمية على المستوى المحلية و كذا تقييم الأدوار و المهام بشكل فاعل.
- كما أن البلدية لا يمكن لها أن يحقق تنمية محلية إلا من خلال:
- تكامل المشروعات
- الاعتماد على الموارد المحلية
- المشاركة الشعبية
- التخطيط

كما تعد التنمية من صميم صلاحيات البلدية ، و لقد أفرد لها القانون رقم 10-11 فصلا كاملا يتحدث عن التهيئة و التنمية ، كما تضمن النص مصطلحا جديدا يسمى بالتنمية المستدامة الذي ورد ضمن المادتين 107-108 حيث أشارا إلى أن المجلس الشعبي البلدي يعد برامج و يصادق عليها و يسهر على تنفيذها في إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة " من يشارك في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة " ¹ و ربط برنامج الأمم المتحدة و التنمية (PNUD) بين الحكم الراشد و التنمية المستدامة و اعتبر الحكم الراشد شرطا أساسيا للتنمية المستدامة ².

و أفرد الباحثون عدة تعاريف للتنمية المستدامة ، اختلفت حسب الجانب المدروس بحيث تعددت أوجه هذا المفهوم واتسعت لتشمل جميع مقومات الحياة من بيئة إنسان و معرفة ، ويمكن تلخيصها فيما يلي ³:

- من الجانب المادي : فهي استخدام للموارد الطبيعية المتجددة بحيث لا يؤدي هذا الاستخدام إلى فناءها أو تدهورها بالنسبة للقادمة
- من الجانب الاقتصادي : التنمية المستدامة هي الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية بالحصول على الحد الأقصى للمنفعة دون السماح بتدهور هذه الموارد

¹ أنظر المادة 198 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية.

² عمار بوضياف ، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية و آليات الحكم الراشد، مرجع سابق ص64

³ عثمان محمد غنيم و ماجدة ابو زنت ، التنمية المستدامة ، دارصفاء للنشر و التوزيع، عمان 2007 ، ص 19 إلى 28

- من الجانب الإنساني: و يقصد بها التنمية البشرية لما لها من محاور صحية و تعليمية فالإنسان هو محور التنمية
 - من الجانب المعرفي و التكنولوجي : هي القدرة على تطوير المعرفة التي تسمح بإنقاذ تدهور الوضعية المنافسة و ضمان التوازن الإيكولوجي للكرة الأرضية
 - من الجانب البيئي : و تعني الحفاظ على التوازن في استعمال الموارد الطبيعية و حماية التنوع البيولوجي من الأخطار المحدقة به
- فذكر المشرع لهذا المفهوم في قانون البلدية الجديد ما هو إلا بلورة لدور حديث للبلدية بعيدا عن النمط الكلاسيكي الذي تميز مهام البلدية ، فالبلدية لكي يكون لها دورا هاما في تحقيق التنمية المستدامة لا بد أن يتوفر مسيروها على ثقافة قانونية واقتصادية تسمح بإدراك هذا المفهوم الذي يقوم على مجموعة من المؤشرات الأساسية التي من خلالها يمكن قياس مدى تحقيق التنمية ، و تتمثل في مجموعة المؤشرات التي وضعتها لجنة التنمية المستدامة للأمم المتحدة و تتمثل في¹:
- المساواة الاجتماعية
 - الصحة
 - التعليم
 - الأمن
 - المؤشرات البيئية
- و التنمية المستدامة لا يمكن تحقيقها إلا بإحداث تغيير عميق ينطلق فيه القائمون على شؤون البلدية و من السلطات العمومية و ممثلها على المستوى المحلي من النقاط التالية:
- معرفة الأوجه الحديثة للتنمية(معرفة المفاهيم)
 - تحديد الإمكانيات المتوفرة و توفير ما يلزم كنظرة مستقبلية
 - قياس فعالية الأساليب الحديثة للتنمية
 - البحث عن أفكار و مبادرات جديدة من خلال الإنفتاح على المحيط و إنشاء الأفكار و المبادرات و إنشاء شبكة علاقات عامة تساهم في جلب النخبة و تستعين بالتجارب المفيدة.

¹ الموقع الإلكتروني لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية (www.undp.org).

و تحقيقا للتنمية فقد وضع نص القانون المتعلق بالبلدية مجال تدخلها حيث أخذ المشرع بالأسلوب الفرنسي في إطلاق الاختصاص للبلدية ، فلها أن تقوم بتسيير كل الشؤون المحلية ضمن إقليم البلدية و دون الخروج عن نطاق الصلاحيات المنصوص عليها قانونا و هذا ضمانا لخدمة المواطن في مختلف جوانب حياته بتقديم خدمات متنوعة.

فالمشرع الجزائري ضمن القانون رقم 11-10 قد اكتفى فقط بوضع الإطار العام الذي تتدخل فيه البلدية، حيث أنها تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، و يمكن ذكر بعض المجالات التي عددها القانون في المواد من 107 إلى 124:

- التهيئة و التنمية
- التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز
- التربية ، الحماية الإجتماعية ، الرياضة و الشباب ، الثقافة ، التسلية و السياحة
- النظافة و حفظ الصحة و الطرقات

و الملاحظ أن صلاحيات البلدية واسعة من حيث اتساع مجال تدخلها حسب ما نص عليه القانون و هذا من أجل تلبية المتطلبات الكثيرة و الحاجات المتزايدة للمواطنين يوما بعد يوم¹.

ولإيجاد سبيل لتحقيق التنمية و ضمانا لفعالية البلدية في أداء مهامها خاصة فيما يتعلق بسير المصالح العمومية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها ووجوب التفكير في المضي نحو طريقة جديدة في التسيير تتحدد فيها الأدوار الأساسية للبلدية المتمحورة أساسا في الجوانب الإدارية و مهام السلطة العامة و الضبط الإداري كما يترك فيها المجال لأساليب التسيير غير المباشر من قبل الخواص .

فرفع البلدية ليدها عن بعض المجالات التي كانت تشرف على تسييرها بشكل مباشر و تفويض هذا الأمر للمتعاملين الخواص له انعكاسات مباشرة و هامة على :

- التأثير على نوعية الخدمات المقدمة

¹ أنظر المواد 107 إلى 124 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية.

- إعطاء مردودية اقتصادية للبلدية بتحقيق رسوم و ضرائب إضافية

و أهم الخدمات التي يمكن للبلدية التنازل عن تسييرها ، تلك المرافق المذكورة في المادة 149 من قانون البلدية خاصة ما يتعلق بتوفير المياه و صرف المياه المستعملة و النفايات المنزلية و معالجتها ، الحظائر و مساحات التوقف ، الأسواق ، المحاشر، النقل الجماعي ، المذابح البلدية ، الفضاءات الثقافية و الرياضية و المساحات الخضراء ، كلها مجالات يمكن تفويض الخواص بتسييرها و هذا ما يساهم في خلق مرافق عمومية مضمونة مع تحقيق فوائد اقتصادية و تشجيع الاستثمار المحلي من خلال خلق مناصب شغل¹.

و التنازل من طرف البلدية عن تسيير هذه المرافق لا يعني التخلي عنها بصفة كلية بل يبقى لها دور التوجيه و الرقابة تحقيقا للمصلحة العامة ، كما أن عملية التنازل يجب أن تتم وفقا لدراسة اقتصادية ذات جدوى مبينة على اختيار أحسن أسلوب تسيير.

فلقد تضمن قانون البلدية رقم 10-11 أحكاما جديدة فيما يخص الاستغلال غير المباشر للمصالح البلدية ، حيث نصت المادة 153 منه على أن البلدية يمكن لها أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية من أجل تسيير مصالحها ، و أعطى القانون الحرية لها في ذلك حيث لم يربط مداورات الإنشاء بمصادقة صريحة من الجهة الوصية عكس القانون رقم 08-90².

كما أن المادة 155 من قانون البلدية مكنت البلدية من إمكانية تنازلها عن المصالح العمومية البلدية عن طريق الامتياز و التي يخضع لدفتر شروط نموذجي يحدده التنظيم و لا يخضع لأية مصادقة من الوالي.

و تدعيما للآليات القانونية التي تسمح للبلدية بتفويض التسيير فقد أضافت المادة 156 إجراء جديدا يتمثل في إمكانية تفويض تسيير المصالح العمومية الأنفة الذكر عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقا لقانون الصفقات العمومية ما يمكن للبلدية من اختيار أحسن متعامل ليقوم بتسيير هذه المصالح³.

¹ أنظر المادة 149 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية.

² أنظر المادة 153 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية.

³ أنظر المادتين 155 و 156 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية.

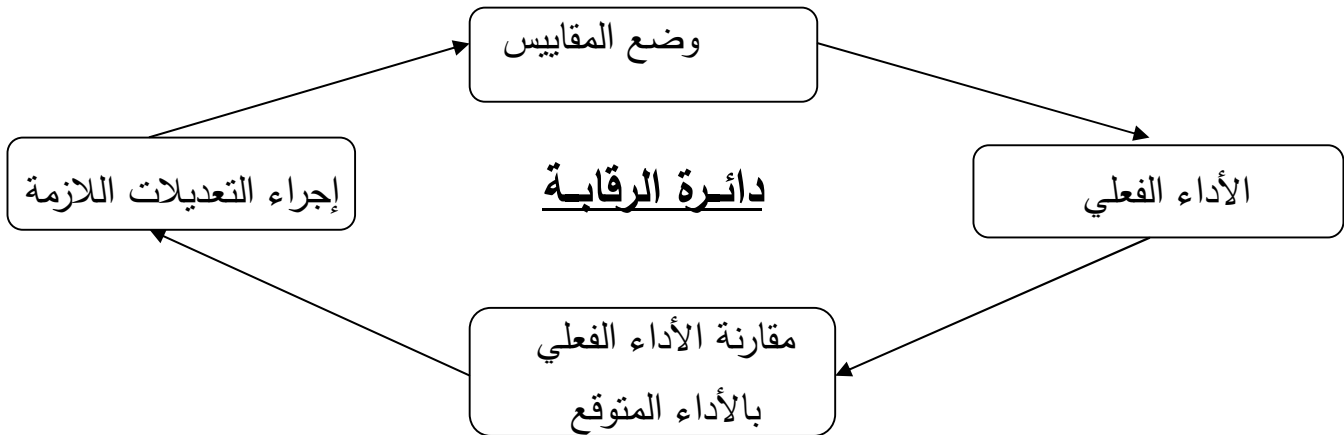
فهذه الأساليب تمكن البلدية من التخلص من الأعباء التي كانت تثقل كاهلها عن طريق الاستغلال المباشر، و توجيه إمكانياتها و مواردها لتحقيق مهامها كسلطة عمومية و لقد أحسن المشرع عندما فتح الباب أمام البلديات لتفويض صلاحياتها في تسيير بعض المرافق و المصالح العمومية دون طلب الموافقة من السلطات الوصية و هذا تحقيقا للفاعلية و فتحا لباب المبادرة من قبل المجلس الشعبي البلدي و إعطاءه الحرية في اتخاذ القرار في هذا الجانب.

الفرع الثالث : الرقابة على البلدية كضمان لفاعلية القرار

من المهم التطرق إلى مفهوم الرقابة باعتبارها من أهم العمليات الإدارية التي تقوم بها الإدارة العامة من أجل تحديد هذا المصطلح و ما يعنيه خاصة في ظل تطور البحوث العلمية في هذا المجال و تطور مفهوم الرقابة على الأداء ما يسمح بالإطلاع على ما هو جديد بخصوص هذا الموضوع لما له من أهمية في قياس مدى فعالية الجهاز الإداري قبل التعرّيج على ما نص عليه القانون رقم 11-10 و كيفية تطوير آلياتها.

1- مفهوم الرقابة كعملية إدارية:

إن الرقابة تعد محور ارتكاز تستند إليه الإدارة للتأكد من أن كل شيء يسير وفقا للخطط المرسومة و القواعد المقررة، فالرقابة ملازمة للتخطيط. ولقد ظهرت تعريفات عديدة للرقابة الإدارية يمكن تلخيصها في أن الرقابة عملية قياس النتائج الفعلية و مقارنتها بأهداف الخطة أو النتائج المتوقعة و تشخيص سبب الانحرافات مع إجراء التعديلات اللازمة¹.



¹ محمد محمود مصطفى ، الإدارة العامة، دار البداية ناشرون وموزعون ،عمان طبعة2012، ص 225 و 226 .

و حتى تكون الرقابة فعالة يجب أن تتضمن المراحل الآتية:

- تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها: و ذلك في صور جداول تفصيلية زمنية أي وجود خطة تترجم الأهداف في صورة كمية قابلة للقياس.
 - تتبع الأعمال عن طريق التوجيه و الإشراف
 - دراسة و تحليل الانحرافات : بوجود نظام فرعي لتحليل الانحراف
 - اتخاذ الإجراءات المصححة لمعالجة الظروف القائمة
- كما أن الرقابة لكي تحقق أهداف يجب توافر المقومات الآتية:
- وجود جهاز إداري كفاء
 - وجود هيئة للموظفين : و يقصد به إدارة لتسيير حقيقي للموارد البشرية
 - توافر المعلوماتية: و ذلك بإدخال نظام التسيير الآلي للعمل الإداري ما يضمن السرعة و الدقة و الانتظام¹.

فالرقابة على الأداء في الإدارة البلدية غائبة فلا وجود لمنهجية علمية لمراقبة أداء الموظفين من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الأمين العام للبلدية ، كما أن الرقابة على أداء البلدية كتنظيم إداري لا تقوم به الوصاية (الممثلة في الولاية) من خلال الأدوات المنصوص عليها قانونا فالأمر يقتصر على النظر في مشروعية أعمال البلدية فقط.

2- تطوير آليات الرقابة على البلدية:

إن الرقابة قيد تمارسه السلطة الإدارية المركزية على الهيئات اللامركزية وذلك للتأكد من أن أعمال و تصرفات هذه الهيئات يتماشى مع القانون الذي أنشأت هذه الهيئات لأجله، فالرقابة ضرورية للتأكد من صحة و مشروعية العمل الإداري في إطار اللامركزية التي تفترض توزيعا واضحا للصلاحيات بحيث تلتزم كل جهة بنطاقها و تحترم فيها الإدارة المركزية لنطاق اختصاص الهيئات اللامركزية، كما إن الرقابة تهدف إلى الحفاظ على وحدة الدولة من الناحية السياسية.

لكن ضرورة الرقابة لا يعني وجوب أن تكون مشددة بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها و هذا ما نجده في الرقابة المفروضة على البلديات كما قال الخبير الإداري " لوثر جيولييك " « إن حكومة تشرف في استخدام كل هذه الأنواع المتعددة من الرقابة خليقة بأن تخنق

¹ محمد محمود مصطفى ، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 226 و 227 .

نفسها حتى الموت و أنها ستجد الحركة مستحيلة و إن إنجاز أي شيء قد أصبح متعلا، وإزاء هذه المعوقات للعمل يبيح الموظفون أشبه بأعمال من الجثث الهامدة»¹

مما سبق قوله يمكن القول بأن ترك الحرية للبلدية لأداء مهامها تعد خطوة أساسية ، و لعل أهم تجربة يمكن الاستفادة منها في تطوير آليات الرقابة المفروضة على البلدية و التي تتوافق مع خصوصيات النظام الإداري الجزائري ، نجد التجربة الفرنسية و التي ألغت منذ صدور قانون 02 مارس 1982 الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المنتخبة واستبدالها برقابة قضائية يمارسها القاضي الإداري.

فقانون 02 مارس 1982 استبدل في مصطلحاته الوصاية الإدارية بمصطلح الرقابة الإدارية و ألحق الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المحلية بالقضاء الإداري². و نظرا للوضعية المالية للبلدية في الجزائر فإنه لا يمكن إلغاء الرقابة بصفة كلية بل و جب التدرج في ذلك من خلال التحقيق من هذه الرقابة و تحضير البلدية لتولي شؤونها دون أي تدخل من الجهات الوصية .

الاستقلالية الكاملة للبلديات لا يمكن تطبيقها بين عشية و ضحاها نظرا لما تعانيه البلديات في الجزائر من صعوبات مالية و إدارية.

و كبديل يتلاءم مع المحيط الإداري الذي تمارس فيه البلدية مهامها ، يمكن إلغاء الرقابة القبلية الممارسة على أعمال البلدية و التي تستوجب المصادقة و الإخطار عن كل قرار يتخذ أو مداولة تصدر عن المجلس الشعبي البلدي ، فمداولات المجلس الشعبي البلدي تكتسب قوتها من صدورها عن مجلس منتخب يجسد الشرعية السياسية فتنفيذها لا يحتاج لإرسالها إلى مصالح الولاية بل يتم مباشرة بعد توقيعها من رئيس المجلس الشعبي البلدي واستنفاذ إجراءات تبليغها و نشرها لتمكين المواطنين من الإطلاع عليها ، و تبقى الرقابة البعدية ممارسة من طرف الدولة بعد تنفيذ المداولات بالطعن أمام الجهة القضائية الإدارية سواء من الجهات المخولة بذلك قانونا أو من له مصلحة في ذلك.

¹ د.حمدي سليمان سحيمات القبيلات ، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، الأردن، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى 1998، ص 76

² . MARIE CHRISTINE ROUAULT , Droit administratif ,France Gaulino édition 6^{em} édition 2002 ,p126

فإلغاء الرقابة المفروضة على أعمال البلدية خاصة ما يتعلق بالمداوات سوف يسمح بفتح باب المبادرة من قبل المسؤولين البلديين كما يسمح بتمتع البلدية باستقلاليتها في ظل توفر رقابة قضائية يمارسها كل من له مصلحة تتعلق بأعمال و أشخاص و هيئات البلدية

المطلب الثاني : وسائل إصلاح البلدية

إن إصلاح البلدية لا يمكن تجسيده إلا بتوفير الوسائل الملائمة من خلال وضع هيكل تنظيمي يراعي خصوصيات كل بلدية سواء جغرافية أو إقتصادية أو إجتماعية كانت، إضافة إلى وضع الوسائل البشرية و المادية من خلال تسيير حقيقي للموارد البشرية و تمويل ذاتي يضمن استقلالية فعلية لهذه الهيئة.

الفرع الأول : الهيكل التنظيمي

صار من الملح و الضروري رفع فعالية البلدية كجهاز إداري قاعدي من خلال تغيير تنظيمها الداخلي بالشكل الذي يسمح له بأداء مهامه على الوجه الصحيح بحيث يتم تسليط الإجراءات للمواطنين و تسهيل حصوله على الخدمة ، فالبلدية الجزائرية في الواقع أصبحت تشكل مصدرا للمشاكل للمواطنين نظرا لقصورها عن تقديم خدمة جيدة ، و إعادة تنظيم البلدية لا يتم إلا ب :

* اعتماد معيار حجم المهام المسندة : كما تطرقنا سابقا فإن المعيار الديمقراطي لا يعد دليلا على تضخيم أجهزة البلدية أو التقليل منها ، و إنما معرفة حجم المشاكل التي تعانيها البلدية و المهام المسندة إليها لحل هذه المشاكل يعد المعيار الحقيقي لإعداد الهيكل التنظيمي ، و لقد حاول المشرع في قانون البلدية وضع معايير جديدة لإعداد الهيكل التنظيمي للبلدية ، حيث أضاف في المادة 126 من القانون حجم المهام المسندة للبلدية إلى معيار عدد السكان كمعيار جديد يجب أن يستند فيه على تنظيم إدارة البلدية ، كما أحال تطبيق هذه المادة للتنظيم ما يسمح بإثراء هذا الجانب من خلال الأخذ بعين الاعتبار للمعيار الجديد¹.

كما أن الأخذ بمعيار حجم المهام المسندة للبلدية يسمح بإيجاد عناصر مشتركة بين مختلف المهام المتقاربة و حصرها في وظيفة واحدة تسند إلى جهاز إداري معني داخل

¹ أنظر المادة 126 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية.

البلدية ما يسمح بضمان التوزيع الموضوعي للمهام على مختلف المصالح الإدارية البلدية و يقلل من البيروقراطية و كثرة الأجهزة.

* **الهيكل التنظيمي للبلدية أداة للتسيير** : فهو ليس مجرد وسيلة قانونية مفروضة بموجب التنظيم من السلطة الإدارية المركزية ، فحصر الوظائف و تحديد المهام بصفة موضوعية و عقلانية يسمح بالاستغلال الأمثل لإمكانات البلدية و تحقيق الفعالية في التسيير.

* **الهيكل التنظيمي للبلدية وسيلة تكامل بين الوظائف** : فمرونته و بساطته تسمح بخلق مساحة للتكامل و التعاون بين مختلف مكوناته خاصة بين هيئات البلدية المتمثلة في هيئة المداولة و التنفيذ و أجهزتها الإدارية التي يرأسها الأمين العام للبلدية.

و لقد وضح المشرع في قانون البلدية الجديد كل من مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للدولة و الأمين العام و دعم تنظيم البلدية باعتماد لجان دائمة يشكلها المجلس البلدي ، للنظر في مختلف القضايا الهامة بالبلدية الأمر الذي يسمح بتفادي التداخل في الصلاحيات بين رئيس المجلس الشعبي البلدي و هيئته التنفيذية و الأمين العام كموظف لتسيير الجهاز الإداري للبلدية¹.

الفرع الثاني : تطوير الوسائل البشرية و المالية

أ- الوسائل البشرية :

يجب التفكير في إصلاح منظومة الموارد البشرية على مستوى البلدية و ذلك من خلال:

* **خلق وظيفة عمومية محلية** : من خلال تحفيز موظفي الجماعات المحلية بما فيها موظفي البلدية و الولاية ، بحيث يتم تحفيز الإطارات العاملة بالولاية بالتوجه نحو البلديات من خلال توحيد النظام القانوني المطبق و إعطاء المكانة اللائقة للوظائف على المستوى البلدي . و تقوم المنظومة القانونية أساسا على:

- التكفل بتكوين و تأطير الموظفين البلديين على جميع المستويات

¹ أنظر المواد 125 ، 129 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية.

- تنظيم حركية الموظفين ما بين بلديات الولاية الواحدة و الولاية في حد ذاتها لضمان توزيع أفضل للطاقات البشرية و تفادي التفاوت في مستويات التأهيل بين البلديات.
- تسيير حياة مهنية أفضل للموظفين البلديين
- تسيير تقديري حديث يقوم على مراعاة تطابق المناصب المشغولة مع قدرات و خصائص الموظف و هذا من أجل ترقية الخدمة المقدمة للمواطنين
- إنشاء جهاز وطني مكلف بالبحث و ترقية الحياة المهنية لموظفي البلديات بحيث يهدف عمل هذا الجهاز إلى:
- توفير و البحث عن أنجع أساليب التسيير الحديثة للمستخدمين البلديين.
- تقدير الاحتياجات الوطنية للبلديات فيما يخص الموارد البشرية.
- إعداد مخططات و برامج طويلة المدى لتكوين موظفي البلديات.
- توفير الإمكانيات المادية و المالية لترقية الوظيفة على مستوى البلدية.
- إيجاد السبل الناجعة للتوفيق بين المنتخبين و الموظفين الإداريين في البلدية (خلق إطار قانوني للتكامل الوظيفي).

ب- الوسائل المالية:

إن أهم دعامة للاستقلالية الإدارية للبلدية الاستقلالية المالية فأصلاح البلدية يستوجب منحها الوسائل المالية الضرورية لتطوير و ترقية الخدمات المقدمة من جانبها و جعلها تتأقلم مع مقتضيات التطور و العصرية ، و المتغيرات الاقتصادية القائمة على التوجه نحو الاقتصاد الحر فأصلاح العميق يجب أن يقوم أولاً بإيجاد نظام جبائي محلي يسمح باستقلالية البلديات من حيث مواردها فأصلاح يجب أن يرتكز على¹:

- تحسين نظام الجباية الحالي
- إنشاء جباية محلية مستقلة

¹ سوامس رضوان ، بوقفلول الهادي ، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر ، جامعة باجي مختار عنابة ، مداخلة متوفرة على الأنترنت على العنوان [http:// www. Fin print.com](http://www.Finprint.com)

* تحسين نظام الجباية الحالي:

وذلك من حيث توزيع الحصص من الجباية المالية: وذلك بإزالة الخلط بين حصة الدولة و حصة الجماعات المحلية بما فيها البلديات، و توحيد الضريبة لتستفيد منها جهة واحدة عوض اقتسامها و رفع حصة البلديات و توسيع الوعاء الضريبي.

كما انه يجب على الدولة أن تتخلى عن بعض الضرائب و تحويلها إلى البلديات مع إعفاء الدولة من تقديم الإعانات في كل مرة للبلديات في حال عجزها، و مثال ذلك تحويل الضريبة على الأجور و المرتبات التي تحصل كليا لصالح الدولة و كذا الرسم كالرسم على الطابع و التسجيل نظرا لبساطة تحصيل هذه الضرائب و الرسوم و تحول كلها لصالح البلديات لتقوم بتسديد الأجور عوض طلب إعانات في هذا الجانب من الدولة.

* إنشاء نظام جبائي محلي مستقل:

إن النظام الجبائي الحالي قائم على التداخل بين جباية الدولة و الجباية المحلية و تجاوز الصعوبات في ظل استمرار العمل بهذا النظام يستوجب ما يلي:

- إشراك البلدية في وضع الضريبة: فالنظام الحالي لا يسمح للبلديات بفرض أية ضريبة أو تحديد نسبتها أو إلغائها و هو اختصاص حصري للدولة البعيدة عن إقليم البلديات و خصوصيات كل بلدية . فالمجالس المحلية البلدية يجب أن تكتسب صلاحية إنشاء أو فرض ضرائب جديدة ، تعديل نسبتها أو إلغائها و هنا يظهر دور المبادرة من البلدية لتفعيل جبايتها من أجل زيادة عائداتها.

- توفير الوسائل القانونية و المادية اللازمة لمكافحة التهرب و الغش الضريبي فالبلدية نظرا لضعف و سائلها المادية و القانونية لاستطيع التقليل من حجم ظاهرة التهرب و الغش الضريبي التي استنزفت عائداتها.

- إيجاد نظام جبائي قانوني مستقر: و ذلك بتفادي التعديلات التي تطرأ سنويا على الجباية خاصة ضمن قوانين المالية ما يؤدي إلى صعوبة تطبيق السياسة الجبائية خاصة على المستوى المحلي.

- التكوين في مجال الجباية المحلية: إن إصلاح النظام الجبائي و إعطاء البلديات الاستقلالية في تسيير جبايتها و مواردها المالية يستوجب تكويننا و تأهيل لموظفيها و مسؤوليها خاصة عند

اتخاذ القرار في المجال المالي لما له من تأثير على وضعية ساكني إقليم البلدية ، فالتكوين المستمر و الفعال في الجانب المالي و المحاسبي و الاقتصادي كفيل بسد النقائص و تدارك المواطنين و المجتمع المدني في رسم مستقبل البلدية ، حيث خصص بابا بهذا العجز المسجل في هذا الجانب من أجل تطبيق سياسة جبائية محلية بصفة صحيحة.

الفرع الثالث : مشاركة المواطنين و المجتمع المدني في رسم مستقبل البلدية

لقد أكد المجتمع الجزائري على أهمية إشراك العنوان و وضع إطارا قانونيا يسمح بتحقيق ذلك و نص في المواد من 11 إلى 14 على مجموعة من الأحكام ، أهمها فتح المجال أمام المجلس الشعبي البلدي لوضع الإطار الذي يراه ملائما لتحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم¹.

فغرس ثقافة المواطنة محليا لا يتأتى إلا من خلال:

- إشراك المواطن في اتخاذ القرار على مستوى البلدية و عدم الاكتفاء بحضور المداولات و الإطلاع عليها من خلال إلزامية حضور رؤساء لجان الأحياء للمداولات
- إلزام المجالس الشعبية البلدية تقديم عروض عن نشاطاتها السنوية أمام المواطنين (عكس ما ورد في القانون حول جوازية هذا الإجراء).
- تفعيل الوسائل القانونية المتضمنة في قانون البلدية بخصوص تثمين المبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم.
- توفير الدعم اللازم للجمعيات و إعطاءها مكانة لائقة من خلال استشارتها حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية الاجتماعية و الثقافية بالبلدية.
- تحسيس المواطن بأهمية اهتمامه بالشؤون المحلية للبلدية و إشراكه في كل المبادرات التي ترمي إلى تحسين المحيط و ترقيته.
- إضفاء الشفافية على كل أعمال و قرارات البلدية.

¹ أنظر المواد 125 ، 129 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية.

الفصل الثاني : تطوير آليات الإصلاح لمواجهة تحديات المستقبل

إن إيلاء المشرع للبلدية مكانة خاصة لاعتبارها فاعلا قاعديا أساسيا في التنمية المحلية تجلى في الأحكام التي تضمنها قانون البلدية ، كما أن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم المصادق عليه بالقانون رقم 02/10 المؤرخ في 2010/06/29 و الذي يمتد على مدار 20 سنة قد أكد على أهمية هذه الهيئة كونها تشكل الوحدة القاعدية لتهيئة و تنمية الإقليم، و أبرز ضرورة تطوير الوسائل و الكفاءات لضمان قيام البلدية لمهامها في هذا الإطار¹.

وإدراج البلدية كفضاء جوارى في مشروع التنمية يفرض على السلطات العمومية تسريع وتيرة الإصلاح الذي باشرته على مستوى الجماعات المحلية و البلدية بالأخص ، و لا يتأتى ذلك إلا من خلال تطوير آليات الإصلاح المعتمدة بالاعتماد على الأساليب الحديثة للتسيير كعقود النجاعة التي تعتبر الأداة العملية لترجمة وعود المنتخبين المحليين إلى واقع ملموس ، وترقية الاستثمار في إطار التعاون بين البلديات .

كما أن التجربة الفرنسية في إصلاح الجماعات المحلية خاصة على المستوى البلدي جديرة بالاهتمام و القائمة حاليا على فكرتين أساسيتين هما :

- التركيز على الأقاليم و النواحي كإطار لتحقيق التعاون بين البلديات .
- التوجه نحو وظيفة عمومية محلية

و نختتم دراستنا بدراسة تطبيقية لبلدية بسكرة بالتطرق لواقعها إداريا واقتصاديا مع تقديم بعض الاقتراحات التي تسمح بتفعيل دور هذه البلدية من خلال المعطيات النظرية المقدمة سابقا.

¹ قانون رقم 10-02 مؤرخ في 29 يونيو 2010 يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم ، ج ر عدد 61

المبحث الأول : وسائل تطوير و تنمية موارد البلدية

إن البلدية كفضاء جوارى تسعى من خلال السلطات العمومية لتحقيق التنمية لا يمكن أن يرتقي إلى هذه المكانة إن لم تتحقق استقلالية خاصة من حيث الموارد ، فبالإضافة إلى و سائل الإصلاح المشار إليها نجد عقود النجاعة كأداة للتسيير الإدارى الحديث وسيلة ناجعة لتحقيق التواصل بين المنتخبين و المواطنين ضمن إطار البلدية كما أن تطوير التعاون بين البلديات بالاستثمار المشترك يعتبر بديلا لا غنى عنه لتحقيق التكامل.

المطلب الأول : الأساليب الحديثة للتسيير

الفرع الأول : عقود النجاعة من المؤسسة الاقتصادية إلى الإدارة البلدية

تعتبر عقود النجاعة وسيلة إدارية حديثة للتسيير قائمة على توزيع المسؤولية على جميع القائمين بالوظيفة الإدارية .

فهي وسيلة لتجاوز عقبة البيروقراطية في التسيير الإدارى، وتبريرنا لاختيار هذه الوسيلة في إدخالها ضمن أدوات العمل الإدارى للقائمين على شؤون البلدية يرجع للأسباب التالية:

- من الناحية القانونية نصت المادة 12 من قانون البلدية على أنه و قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوارى ، يسهر المجلس الشعبى البلدى على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم ، فحاليا نجد أن العلاقة التشاركية بين المجلس الشعبى البلدى و المواطنين يقتصر على اجتماعات دورية ينظمها المجلس الشعبى البلدى سواء للاستماع لانشغالات المواطنين أو تقديم حصيلة نشاطهم¹.

فهذه الاجتماعات تتم بمبادرة من الهيئة البلدية دون تقيدها بأية ضوابط في عقد هذه الاجتماعات فهي غير إلزامية و تبقى مجرد اجتماعات شكلية .

لذا فإيجاد آلية تضع المجلس الشعبى البلدى أمام التزامات واجبة التحقيق في إطار المشاركة الفاعلة للمواطن سيمنح المصادقية لهذه الاجتماعات و اللقاءات الدورية.

¹ أنظر المادة 12 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية.

- قلة اهتمام الهيئة التنفيذية للبلدية بالجانب القيادي و النشاطات الموجهة لتطوير البلدية (نظرة قاصرة حول دور البلدية).

- عدم تفاعل الشركاء (المجتمع المدني - المتعاملين العموميين و الخواص) مع طموحات رئيس البلدية كقائد إداري في تحسين واقع البلدية واعتقادهم أن هذا من اهتمامات رئيس البلدية فقط .

لذا فالحديث عن عقود النجاعة يستوجب التطرق إلى النقاط التالية :

1- تعريف عقود النجاعة:

هي آلية للتسيير تعتمد على صيغة تعاقدية تلزم المسؤولين على التسيير الإداري بوضع أهداف محددة ضمن شروط معينة بغية تحقيقها في مجال زمني محدد سواء في مجال أو عدة مجالات تدخل ضمن نشاط المؤسسة الإدارية ، بحيث يشارك جميع الفاعلين في وضع الأهداف و تحديد الوسائل و تنفيذ الإجراءات المقترحة لبلوغ هذه الأهداف¹.

فعقد النجاعة يعد مخططا يسعى لتحقيق أهداف واقعية ، و نجاح هذا المخطط يقوم على² :
- نمط تسييري تشاركي : فمسؤولية حل المشاكل لا تقع على عاتق المسؤول فقط بل يمكن إشراك جميع المستويات و الشركاء خارج المؤسسة الإدارية .

- نمط تسييري تنشيطي : يعتمد على النمو كمحفز ، الاستقلالية في اتخاذ القرار ، الاستمرارية .

فرئيس البلدية أو المجلس الشعبي البلدي كي يتخلص من هذه النظرة القاصرة في معالجة المشاكل اليومية للمواطن في شتى المجالات يمكنه الاستعانة بهذه الآلية من خلال مجموعة من الاختيارات :

• إبرام عقود نجاعة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي و الأمين العام للبلدية (أي بين المجلس الشعبي البلدي كهيئة اتخاذ القرار و الأمانة العامة كهيئة تنفيذية) باعتبار أن المادة 125 قد أشارت إلى أن إدارة البلدية توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي و ينشطها الأمين العام للبلدية ، فتنشيط المصالح البلدية كمهمة أساسية للأمين العام للبلدية

¹ المناجمنت و قيادة التسيير، سند تكويني لسلكي الإدارة و التسيير، وزارة التربية الوطنية، 2005، ص 99 و 100.

² مذكرة رقم 1047/ م ع ج/م د 10/400 مؤرخة في 21/06/2010 صادرة عن المدير العام للجمارك تتعلق بتأطير مخطط

تقتضي وضع عقد نجاعة يسمح لهاتين الهيئتين بتحديد أهداف دقيقة و حشد الوسائل الضرورية لتحقيق نتائج تقيم من طرف الهيئتين وفقا للأهداف المحددة في أي مجال كان .

- إبرام عقد نجاعة بين البلدية (هيئة اتخاذ القرار ، هيئة تنفيذية) ومختلف الفاعلين في أي مجال ترى فيه هذه الأطراف ضرورة تظافر الجهود لإيجاد حلول للمشاكل المطروحة و مثال ذلك : مجال النظافة و البيئة الذي يمكن فيه للبلدية وضع عقد نجاعة يجمع كل الشركاء في هذا الميدان لبلوغ هدف المدينة النظيفة (سنتطرق لاحقا لتفاصيل هذا العقد في المبحث الثاني).

- إبرام عقد نجاعة بين البلدية و الولاية : من أجل تنسيق اجراءات تهدف إلى - متابعة المشاريع القطاعية الواجبة الإنجاز على تراب البلدية - ضمان فعالية أداء البلدية في مجال توكله إليها الولاية بموجب عقد نجاعة محدد - إشراك الولاية في تدعيم البلدية بالوسائل الضرورية لتجسيد أهداف محددة ضمن عقد نجاعة مبرم على مستوى البلدية .

و نجاح عقود النجاعة على مستوى البلدية بجميع الإختيارات الثلاثة المذكورة آنفا

مرهون بـ:

- توافر الكفاءة الإدارية و روح المبادرة لدى المسؤولين البلديين منتخبين أو إداريين
- إيجاد البدائل لتوفير الوسائل البشرية و المادية لنجاح عقد النجاعة و تحقيقه من النتائج المتوخاة .
- وجود سياسة اتصالية عمودية و أفقية من أجل إشراك كل الفاعلين في عقد النجاعة.

2- مراحل مخطط النجاعة :

إن إبرام عقد النجاعة من الناحية الشكلية أمر سهل ، إلا أن الغاية الحقيقية لهذه الآلية هو التطبيق العملي الملموس لما يسعى كل مجلس بلدي لحله من مشاكل تؤرق الحياة العامة لمواطني البلدية ، و لا يتأتى ذلك إلا بإتباع الإجراءات التالية¹:

أ- **لوحة القيادة Tableau de bord**: أو ما يسمى بواجهة القيادة فهي أداة عددية للتسيير هدفها إقامة آليات من شأنها تهيئة فضاءات للتشاور و توفير الظروف لضمان المراقبة الدورية للعمل الإداري على مستوى البلدية .

¹ المناجمنت و قيادة التسيير، سند تكويني لسلكي الإدارة و التسيير، وزارة التربية الوطنية، 2005، ص119.

فلوحة القيادة هي :

- أداة مساعدة لاتخاذ القرارات
 - تقوم بتبسيط الوضعيات المعقدة إلى وضعيات بسيطة مختصرة
 - هي محدودة في الزمان و المكان ، فهي توضع في جهاز معني في وقت معني و في ظروف معنية .
 - تسمح بالإطلاع على مختلف المعطيات و المعلومات في لمحة عين و في أقصر مدة باختيار المؤشرات الملائمة لطبيعة النشاطات الممارسة على مستوى البلدية.
 - إمكانية تقدير احتمالات وقوع مشاكل حقيقية آنية أو مستقبلية.
- فلوحة القيادة تتكون من مجموعة من المؤشرات المختارة بعناية، فليس كل شيء أو موضوع يعتبر مؤشرا و عملية اختيار المؤشرات تسبقها مرحلة تحديد الأهداف.
- ب- اختيار الأهداف: بحيث يكون هذا الاختيار وفقا لمنهجية علمية تراعى فيها الأبعاد التالية¹:
- أن تكون الأهداف كمية: أي معناه وجود أهداف واقعية مرتبطة بواقع المجال المراد تغييره.
 - أن تكون قابلة للقياس: فلا يمكن و ضع أهداف فضفاضة غير محددة عمليا، فكل هدف لا يمكن قياسه لا يمكن تحقيقه، فالأهداف يجب أن تكون بعيدة عن الشعارات.
 - أن تكون قابلة للبرمجة: فالمجلس الشعبي البلدي لا يمكن أن يحدد هدفا غير قابلا للتحقيق أو أن يكون بعيدا كل البعد عن الإمكانيات المتاحة للبلدية.
 - أن تكون قابلة للتعديل: فعملية تقييم النتائج قد تفرض تعديلا للأهداف المسطرة نظرا لظروف طارئة قد تحدث أو يتبين لدى المسؤولين عدم كفاية الوسائل لتحقيق الأهداف رغم الجهود المبذولة .

واختيار الأهداف في إطار عقد نجاعة على مستوى البلدية لا يمكن أن يتم إلا في إطار تشاوري بين جميع الشركاء المتدخلين في مجال معين ، فإذا كان المؤشر مرتبطا بموضوع أو مجال يخص النظافة و تهيئة المحيط ، فإن اختيار الأهداف يتم في إطار تنسيقي بين البلدية و الفعاليات الآتية:

¹ المناجمنت و قيادة التسيير، مرجع سابق ، ص 103

- جمعيات حماية البيئة و ترقية المحيط الحضري
- مؤسسات النظافة الخاصة و العمومية النشطة بالبلدية
- مفتشية البيئة و محافظة الغابات
- مديرية الإدارة المحلية بالولاية
- المؤسسات الاقتصادية الخاصة الموجودة بإقليم البلدية
- الجمعيات الشبانية الثقافية و الاجتماعية
- لجان الأحياء

ج- إختيار المؤشرات الممكنة (المتاحة): المؤشر هو مجموعة من الإحصائيات و المعلومات التي تشكل فيما بينها مقياسا لتحليل النتائج و الأعمال في ميدان معين، و يتم اختيار المؤشرات الممثلة لمختلف الوظائف عن طريق العمليات التالية¹:

- 1- تصنيف المدخلات و المخرجات الخاصة بالجهاز الإداري (البلدية)
- 2- تحديد مدخلات و مخرجات كل جهاز ثانوي داخل البلدية (مثلا المصالح المشرفة على النظافة)
- 3- العلاقة بين المدخل و المخرج أي العلاقة بين الوسائل المتوفرة لدى المصلحة و الأجهزة المعنية و النفقات و بين ما تحققه هذه المصلحة من نتائج، و تحديد مدى توافق المدخلات مع المخرجات
- 4- تحديد المؤشرات الممثلة للهدف العام للبلدية و التي تختلف عن أهداف الجهاز الثانوي (المصلحة).
- 5- إختيار بعض المؤشرات الخارجية عن البلدية كجهاز و التي لها تأثير على إيرادات البلدية أو نتائجها .
- 6- إعادة تنشيط البلدية كجهاز عام بالربط بين المؤشرات المنتقاة .

و حسب الدراسات الحديثة لإقامة المؤشرات فإن لوحة القيادة يحبذ أن تتشكل من سبعة مؤشرات ، و لقد بررت الدراسات سبب تحديد المؤشرات بهذا العدد أن نظريات التواصل و الإتصال علميا أقرت بأنه لا يمكن لأي إنسان أن يدرك في نفس الوقت أكثر من

¹ المناجمنت و قيادة التسيير، مرجع سابق ، ص 104 .

سبعة أشياء¹ و المؤشر يمكن أن يتجسد في عدد أو مجموعة أعداد ، وكل مؤشر يمثل جهازا ثانويا ، كما أن المعطيات التي تشترك في تقليل الفوارق و الإرتيابات الناتجة عن بعض القرارات الصادرة عن المسؤول يمكن إعتبارها كمعطيات و بالتالي كمؤشرات في مرحلة موائية لذا فالسعي للموازنة بين الهدف و الوسائل و وضع المؤشرات ذات المعنى بالنسبة

للبلدية كجهاز إداري يسمح بممارسة رقابة فعالة ، فلوحة القادة هي من الوسائل المثلى للرقابة لذا فاختيار المؤشرات أمر يستدعي التميز فليس كل شيء هو مؤشر لأن لوحة القيادة أداة لفهم المستقبل بأقل إرتياب و عملية إختيار المؤشرات تخضع لمنهجية قائمة على :

- أن يكون المؤشر بالضرورة موجه نحو هدف محدد ، فمن غير المعقول أن نختار مؤشرات لا دلالة لها لما يعترض البلدية من إشكاليات أي على القائمين على شؤون البلدية أن يكون لهم الحد الكافي و الخبرة اللازمة في تدوين المؤشرات التي تمس عملية تسيير البلدية .
- إن كل مؤشر هو في نهاية الأمر يؤدي لإلى صناعة القرار لأن الإدارة و التسيير هي قرار و بالتالي فإن لوحة القيادة لا تضم إلا المؤشرات التي لها معنى (ذات نجاعة)
- المؤشر الحقيقي هو الذي يجعل المعلومات و البيانات و الإحصائيات تنطق " إذا لم أعمل شيء فهذا لا يعني أنني لم أجد ما أفعله و إنما لا يوجد شيء أعمله " .
- إن دقة المؤشرات هي عموما نسبية و لكنها تعمل على تقليل الأخطاء المرتقب حدوثها في إتخاذ القرارات ، فلوحة القيادة هي أداة معدلة للقرارات حتى تصبح صائبة في مجملها و تقلل من المجازفة .

- المؤشر هو ملك للمصلحة أو الأشخاص القائمين على تنفيذ القرارات الصادرة عن إستعماله و بالتالي فوضع المؤشرات بطريقة إعتباطية و بصفة شكلية كمثل الشخص الذي يتكلم و لا يقول شيئا .

- إختيار المؤشرات متاح فقط للمسؤولين المتفاعلين مع الإشكالات التي تعترض مصالحهم في القيام بمهامها و تحسين الواقع المعيش أي أنهم في حراك مستمر مع الإشكاليات و الوضعيات الموجودة بالبلدية .

و المؤشرات تصنف إلى ثلاثة أنواع :

I- المؤشرات المالية¹ :

¹ المناجمنت و قيادة التسيير، مرجع سابق ، ص 118

فالنشاط المالي و المادي للبلدية يعد من الأدوات الأساسية لتنفيذ القرارات المتخذة في أي مجال من مجالات تدخل البلدية، فرصد الأموال ضروري لكل عملية حيث بواسطته تتمكن البلدية من توفير الوسائل المادية و الطاقات البشرية المساهمة في أداء المهام المنوطة بها، و يتمثل هذا النشاط في العمليات التالية:

- إعداد مشروع ميزانية البلدية
 - تحضير القرارات المعدلة للميزانية
 - القيام بعمليات التحقيق و التصفية في مجال الإيرادات
 - القيام بعمليات الإلتزام و التصفية في مجال النفقات
 - إعداد الصفقات و العقود
 - إجراء الجرد العام و الجرد الدائم
 - إمساك الملفات المالية للموظفين
- و في المجال يمكن وضع 05 مؤشرات تضمن مايلي:

- (1) تحصيل الإيرادات و دفع المستحقات
- (2) التناسب بين حجم النفقات و الوسائل المتوفرة (الوسائل المادية)
- (3) المشاريع المبرمجة بالنظر للصفقات و العقود المبرمة
- (4) متابعة حجم الإنفاق مع الوسائل البشرية (الكامنة و النشطة)
- (5) متابعة الإعانات المقدمة تبعا للمشاريع المسطرة

II- المؤشرات التنشيطية :

رئيس البلدية كمسير في أغلب الأحيان يكون غير مدرك لأبعاد عملية التسيير للبلدية بسبب عدم وضوح الرؤيا و قصورها في العديد من المجالات كالتخطيط و التنظيم و التنشيط و التنسيق و المتابعة و المراقبة و التقييم لرسم معالم الأهداف و إعداد المشاريع و برمجة العمليات.

وكون لوحة القيادة السلمية المرتكزة على المؤشرات المتميزة تجعل من المسير يتجنب التخمينات الخاطئة و الأعمال الارتجالية ، التقريبية المبنية على العادة و العرف و التي غالبا ما تطبع أعمال أولئك الذين يعتقدون أن التسيير هو ثمرة الأقدمية فحسب أو من ذلك الصنف

¹ المناجمنت و قيادة التسيير، مرجع سابق ، ص 106.

الذي يفضل اكتساب القوة و السلطة بالعنف و المناورة و المسيرون الأقوياء بثقافتهم المهنية هم وحدهم القادرون على التحول إلى مسؤولين متميزين فعدم التحكم الجيد في أية عملية يصعب إيجاد الحرية في الإدارة، فإشراف المسؤولين على إدارة شؤون البلدية بدون اكتساب قدرات أساسية في التسيير يؤدي إلى الفشل قبل مباشرة المهام، فعدم تحديد المؤشرات تجعل رئيس البلدية محاصرا بدون انقطاع من قبل مشاكل التسيير و تجعله في حالة عطالة مستمرة. فالتنشيط هو توظيف تقنيات الإدارة لبناء نظام إداري بلدي معني و انجاز عمليات معنية لها علاقة بالمواطنين و الموظفين و النتائج من جهة و تفعيل دور المتعاملين و الشركاء الفاعلين .

من جهة أخرى و لتحقيق ذلك فإن الأمر يستلزم النظر إلى الإدارة نظرة جديدة و متجددة أساسها الارتقاء بالأداء الإداري إلى أقصى مداه في ظل التطورات المتسارعة و الدراسات الإستراتيجية و تكنولوجيات الاتصال الحديثة ما يؤدي إلى التشخيص الشامل للبلدية (صناعة مؤشرات) حيث تكون هذه المؤشرات نابعة من البلدية لا من خارجها، و تقسم المؤشرات التنشيطية إلى نوعين¹:

- أ- المؤشرات الناتجة عن الدور الوظيفي :
 - تطور الكتلة الوظيفية مع حجم المهام المسندة
 - مردودية العاملين بصفة مؤقتة
 - توجيه الموظفين بالنظر للاحتياجات الفعلية للبلدية في مجال معين
 - الغيابات و الحضور
 - التحفيزات المالية بالنظر للنتائج المحققة
 - حجم استغلال الكفاءات مع الوسائل المادية المتاحة
 - السلوكات الفردية
 - التكوين و رفع الكفاءة المهنية للعاملين بالبلدية
- ب- المؤشرات الناتجة عن الدور الإداري:

التسيير الإداري عملية تقديرية، و أبرز عملية تقديرية تظهر في التنظيم الإداري للبلدية فهو المخطط الذي تتوقف عليه كل النشاطات داخل البلدية و خارجها ، و هو الواجهة

¹ المناجمنت و قيادة التسيير، مرجع سابق ، ص 109

الأمامية للبلدية التي تترجم الخطة التفصيلية لها و التي تنجز بالتشاور بين رؤساء البلديات و رؤساء المصالح بناء على معطيات تقدم من طرف رؤساء البلديات أو الأمناء العامون إنطلاقا من مقاربات و مشاريع داخل البلدية تأخذ في الحسبان خصوصيات البلدية إدارة و ثقافة ، و من بين هذه الخصوصيات¹:

- الإدارة البلدية هي مسؤولية جماعية
 - الإدارة البلدية ، عملية إنسانية قائمة على مجموعة من التفاعلات تفرض توفر مهارات للتعامل معها من خلال تحديد أهداف و تحقيقها.
- و تتجسد المؤشرات التي تدخل في هذا الإطار :

● التنظيم الإداري البلدي : فهو المخطط الذي تتوقف عليه كل النشاطات البلدية من تنظيم و تنفيذ و تقييم الذي يضطلع لها رئيس البلدية و الفريق الإداري عموما بناء على تصور واضح قصد التمكن من الاستغلال الأمثل للموارد البشرية و المادية الموضوعة تحت تصرف البلدية، فالتنظيم البلدي يمثل خطة تفصيلية لنظام البلدية و أنشطتها و برامجها من خلال تقسيم المهام و توزيعها على الموظفين و العاملين بالبلدية و توفير الحوافز المادية التي تضمن المردودية الجيدة لتحقيق أفضل النتائج و هذا عن طريق جلسات تقييمية سواء مع رؤساء المصالح أو مجموع الموظفين العاملين بكل مصلحة ضمن إطار المجلس البلدي أو الهيئة التنفيذية و إعداد برامج تقارير دورية حول أداء المهام يعد من طرف رؤساء المصالح تعرض للنقاش و الدراسة خلال هذه الجلسات و تتخذ القرارات المناسبة.

لذا فالعامل الجوهرية الذي يعمل على تحقيق و تجسيد هذه المؤشرات هو الاتصال و سيولته

● الاتصال : و تقوم فلسفته على مبدأ تفاعل الأفراد و الجماعات معا و يجري الاتصال كسلوك إنساني عبر حيز يدعى بالمجال أو الفضاء و يتم الاتصال بناء على :

- تحديد غرض الاتصال
- تحديد مستوى الاتصال
- تحديد حاجات و خصائص المستقبلين للاتصال (قيمهم، ميولاتهم الذاتية، خلفياتهم الاجتماعية ، الاقتصادية و السلوكية)
- تحديد وسائل و وسائل الاتصال المناسبة

¹ المناجمنت و قيادة التسيير، مرجع سابق ، ص 111.

- تحديد الوقت المناسب للاتصال

- تحديد وسائل و أساليب تنفيذ الاتصال

كخلاصة فإن عملية إعداد لوحة القيادة تستدعي 07 مراحل تقوم أساسا على وضع المؤشرات التي يستوجب فيها مراعاة عامل التعاقب أو الدورية وتتلخص المراحل السبعة في:

- تحديد الأهداف المتبعة

- اختيار المؤشرات الممكنة

- التصديق على المؤشرات بدلالة الدورية

- اختيار المؤشرات الضرورية و الكافية

- اختيار الأشكال التي تقدم بها المؤشرات

- اختيار القاعدة المرجعية

- وضع شكل لوحة القيادة

و ربما يتسائل الكثير من جدوى إعداد لوحة قيادة المعتمدة على مؤشرات نجاعة و تقنيات اتصال، فالمسعى من إقامة واجهة قيادة تعني ترشيد عملية صنع القرار فالإدارة هي قرار و عن طريق لوحة القيادة يمكن أن تكون للمسيرين على المستوى البلدي القدرة على سماع ما لا يقوله الآخرون و بالتالي اتخاذ القرارات الصائبة.

● تطبيقات عملية في إبرام عقود النجاعة:

لقد سعت بعض المؤسسات الإدارية العمومية إلى إدخال مخططات النجاعة كآلية حديثة للتسيير و من أهم هذه الإدارات نجد وزارة الفلاحة التي وضعت بداية من سنة 2008 مخططات نجاعة قائمة على عقود نجاعة في مجال الاستثمار الفلاحي و ترقية المنتج الفلاحي الوطني بغية تحقيق الأمن الغذائي و لقد شملت هذه العقود مختلف أوجه النشاط الفلاحي خاصة:

- فرع انتاج الحبوب و القمح الصلب

- فرع انتاج الحليب و تربية الأنعام

فالعلمية حققت أشواطاً كبيرة من خلال عقود النجاعة المبرمة بين وزارة الفلاحة و مديرياتها التنفيذية على المستوى الولائي و كذا بين مديريات الفلاحة و المتعاملين النشطين في المجال الفلاحي.

أما الإدارة العمومية الثانية التي وضعت مخططات النجاعة كأدوات للتسيير سواء على المستوى المركزي أو المحلي نجد إدارة الجمارك¹، حيث أنه بتاريخ 27 جويلية 2008 تم وضع أول مخطط تقييم نجاعة للمصالح الخارجية للمديرية العامة للجمارك، و تم اعداد لوحة القيادة الخاصة بالمصالح اللامركزية لإدارة الجمارك و صودق أول عقد نجاعة للفترة الممتدة بين 01 ماي 2009 إلى غاية 31 ديسمبر 2009 فالمديرية العامة للجمارك اتخذت عقود النجاعة كآلية لتحقيق برنامج المصرفة الذي امتد بصفة أولية على الفترة من 2007 إلى 2010 ثم استمرت العملية التي اتسمت بمحطات تقييمية من خلال الجلسات الوطنية المنعقدة خلال كل سنة ابتداء من سنة 2008 التي يحظى فيها جميع المسؤولين و الفاعلين فنجد على سبيل المثال:

- عقود النجاعة المبرمة بين المديريات الجهوية و المديريات الولائية (مفتشيات الأقسام) لفترة زمنية محددة لا تتجاوز السنة .

- عقود النجاعة المبرمة بين رئيس المديرية الولائية و رؤساء المصالح (ملحق رقم 01) فعقود النجاعة تعد الوسيلة المثلى لترجمة تطلعات المنتخبين البلديين في إيجاد إطار قانوني يشارك فيه المواطنين و جميع فعاليات المجتمع البلدي في حل مشاكلهم و تحسين إطار معيشتهم، كما أنه يضع المسؤولين و القائمين على شؤون البلدية في تحد أمام التزاماتهم من جهة و كذا في مرمى رقابة المجتمع المدني.

الفرع الثاني: الإستثمار في إطار التعاون بين البلديات

إن الدراسات الميدانية للفوارق الملاحظة بين مختلف بلديات القطر الوطني بينت بأن ذلك راجع إلى الإرتكاز في السياسات السابقة على تركيز النشاط الإقتصادي في بعض البلديات التي أصبحت تشكل أقطاب جذب من جهة ، و بؤر ضغط للسلطات العمومية نتيجة عدة عوامل أهمها النزوح السكاني تجاه هذه البلديات .

¹ مذكرة رقم 1061/م ع ج/م 400 مؤرخة في 27/07/2008 صادرة عن المدير العام للجمارك تتعلق بوضع مخطط تقييم النجاعة للمصالح الخارجية للمديرية العامة للجمارك.

و من أجل إيجاد حلول واقعية لهذه الإشكالية وضع المشرع آلية قانونية تسمح للبلديات إرساء شراكة فيما بينها بحيث تخلق فضاءا للتعاون و التكامل ، فتتأخذا مع برنامج العمل الإقليمي PAT9 المعنون بـ " تغيير تموقع الأنشطة و التمركز الإداري " المتضمن في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الممتد من سنة 2000 إلى 2020 ، حيث أن هذا البرنامج يقوم على هدفين أساسيين هما¹:

- تغيير مواقع مؤسسات الإنتاج و ذلك ضمن منطق النجاعة الإقليمية و الاقتصادية .
- إعادة تموقع المؤسسات الإدارية

فقد سعى المشرع الجزائري ضمن قانون البلدية لوضع أحكام تدخل في إطار هذه الإستراتيجية من خلال التعاون بين البلديات ، و أفرد بابا خاصا بذلك سمي بالتعاون المشترك بين البلديات حيث نصت المادة 215 على أنه " يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين و التنظيمات ، يسمح التعاون المشترك بين البلديات للبلديات بتعاقد وسائلها و إنشاء مصالح و مؤسسات عمومية مشتركة " .

كما نصت المادة 217 على أن التعاون المشترك بين البلديات يقوم بترقية فضاء للشراكة و التضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات " .

وحددت المادة 216 الصيغة القانونية لكل ما من شأنه أن يتخذ في إطار التعاون المشترك بين البلديات ، حيث أعطى الصلاحية للمجالس الشعبية البلدية كهيئات مداولة (هيئات إتخاذ قرار) لعقد إتفاقيات فيما بينها أو عقود ، لكن المادة لم تبين طبيعة هذه العقود و أحالت توضيح هذه النقطة للتنظيم الذي لم يصدر لحد الساعة مما يفتح الباب أمام الفقه القانوني لتفسير هذه المادة خاصة فيما يتعلق بالآثار المترتبة في حالة إبرام إتفاقيات أو عقود بين هذه البلديات و القضاء المختص في حالة النزاع بين هذه البلديات² .

و يعد الإستثمار من أهم الوسائل التي تسمح للبلديات من التخلص من التبعية الدائمة لخزينة الدولة ، وباعتبار أن الإستثمار هو الإستغلال الأمثل لرؤوس الأموال من أجل تحقيق إنماء الذمة المالية للدولة و دخولها في مشروعات دائمة تعمل على توفير احتياجات

¹ قانون رقم 10-02 مؤرخ في 29 يونيو 2010 يتضمن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم ، ج ر عدد 61 ، ص 67.

² أنظر المواد 215 إلى 217 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية.

مختلفة و تحقيق الربح فاللامركزية الإدارية كإطار لفتح المجال للإستثمار يمكن أن تلعب فيه البلديات دورا أساسيا من خلال التعاون فيما بينها بإنشاء مؤسسات عمومية استثمارية تحقق إيرادات تسمح للبلديات بتخطي المعوقات المالية التي تعانيها.

فقد توجد بلديات ذات كثافة سكانية عالية أي أنها تتوفر على موارد بشرية هائلة لكنها تفتقر للموارد الطبيعية التي تمكن من استغلالها و تحويل اليد العاملة لاستغلالها ، وفي المقابل نجد بلديات غنية من حيث الموارد لكن نجد أنها تعاني فقرا بشريا و يغالب عليها طابع الريف و يغيب التحفيز فيها، لذا فالتكامل بين هذه الحالات سيسمح بتغطية النقائص الملاحظة في كلتا الحالتين من خلال إقامة مشاريع استثمارية .

و رغم أن المشرع في قانون البلدية قد أفرد عدة أحكام و آليات تسمح بإعطاء مكانة للإستثمار واعتباره أولوية محلية للبلدية زودها بأطر و آليات لكي يجد الإستثمار مكانه ضمن أجندة البلدية كإدارة محلية، ويتضح ذلك من خلال¹:

- نصت المادة 109 من القانون على أنه تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية.
- دور اللجنة البلدية المكلفة بالاقتصاد و المالية و الإستثمار في وضع إستراتيجية للبلدية لترقية الإستثمارات المحلية، حيث نصت المادة 31 على استحداث هذه اللجنة على مستوى البلدية من أجل ترقية جميع أوجه الإستثمار و تطوير المشروعات الاقتصادية و التي تعد من أكثر أدوات الإستثمار الحقيقي انتشارا و فائدة مباشرة.
- الأدوار الممنوحة للبلدية بالإستثمار في جميع المجالات سواء المجال الاجتماعي و الاقتصادي خاصة بتشجيع المتعاملين الاقتصاديين و توسيع قدراتهم في جميع المجالات ، فلقد نصت المادة 111 من قانون البلدية أن المجلس الشعبي البلدي يبادر لكل عملية و يتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز و بعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية و مخططها التنموي، لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الإستثمار و ترقيته.

- النصوص القانونية المنظمة للإستثمار نصت على أن الهياكل المحلية لتطوير الإستثمار المنشأة تنفيذا للأمر رقم 03-01 المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتطوير الإستثمار،

¹ أنظر المواد 31 ، 109 و 111 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية.

خاصة الشباك الوحيد و لجنة المساعدة على تحديد الموقع و ترقية الاستثمارات و ضبط، يكون فيها ممثل المجلس الشعبي البلدي عضوا في هذه الهياكل¹.

إلا أن واقع الحال يبرز الركود الواضح للبلديات في السعي لتطوير مواردها واقتصادها على تسيير الأوضاع القائمة، لذا فالاستثمار يعد وسيلة هامة تسمح بتحقيق البلديات لموارد جديدة في إطار السعي لضمان الاستقلال المالي، ولا يمكن أن يتأتى هذا الهدف إلا من خلال :

- إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة للاستثمارات على المستوى المحلي من خلال تحويل الصلاحيات الممنوحة للوالي في مجال الاستثمار لرؤساء المجالس البلدية عن طريق خلق مجالس بلدية للاستثمار على مستوى كل بلدية تضم رؤساء البلديات و جميع الفاعلين من مجتمع مدني و رجال مال و أعمال.
- تفعيل دور اللجنة البلدية المكلفة بالاقتصاد و المالية و الاستثمار و عدم اقتصرها على النظر في الجوانب المالية للبلدية فقط.
- الاستثمار في إطار التعاون المحلي: من خلال وضع سياسة محلية تضمن التعاون بين البلديات بخلق مشروعات اقتصادية مشتركة تراعي خصوصيات البلديات و تمايزها من حيث الموارد الطبيعية.
- إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للبلدية بوضع جهاز ضمن الهيكل التنظيمي مكلف بترقية الاستثمار و تشجيع المشروعات الاقتصادية المنتجة للثروة خاصة المؤسسات الصغيرة و المتوسطة.
- وضع عقد نجاعة اقتصادية بين البلدية و الفاعلين في الجانب الاستثماري وفقا لخصوصيات البلدية
- فرض رقابة على الإنفاق المحلي لتحقيق فائض مالي يساعد على تمويل الاستثمار المحلي الذي يكفل تطوير البلدية.
- دعم دور البلديات على المستوى الدولي، إبرام البلديات لاتفاقيات مع بلديات لدول أجنبية من أجل الاستفادة من خبراتها في مجال الاستثمار.

¹ أمر رقم 03-01 مؤرخ في 20 أوت 2001 متعلق بتطوير الاستثمار، جريدة رسمية عدد 47.

المطلب الثاني: النظرة المستقبلية للتجربة الفرنسية في إصلاح البلدية

إن أهمية التقسيم الإداري تكمن في السعي لتقريب الإدارة من المواطن من خلال التحقيق من الإجراءات و القضاء على ثقل الجهاز الإداري البيروقراطي، ولا يتسنى تحقيق ذلك إلا بتقسيم إداري مرن تراعي عدة عوامل هي:

- تناسب التقسيم مع خصوصيات المنطقة و الطبيعية الاجتماعية
 - شساعة مساحة الدولة جغرافيا
 - تركيز النشاطات بين مختلف الأقاليم و مدى تمايزها
 - إعادة الانتشار السكاني و تعداد الساكنة في كل إقليم
- و باعتبار أن التقسيم الإداري في أوروبا عموما و فرنسا خصوصا يعتمد على الناحية أو الجهة (la région) كوحدة أساسية في هذا التقسيم إضافة إلى المحافظات (département) الدوائر و البلديات فإننا سندرس هذه النقطة كنموذج يمكن الانطلاق منه إضافة إلى سعي المشرع الفرنسي لإرساء وظيفة عمومية محلية مستقلة كنقطة ثانية في هذا التوجه.

الفرع الأول: تجربة النواحي كأسلوب لتحقيق اللامركزية و التعاون بين البلديات

إن التقسيم الإداري في فرنسا اقتصر في بداية عهد الجمهورية الثالثة على المحافظات و البلديات، فإنشاء المحافظات تم بموجب القانون الأساسي لـ 10 أوت 1871 المتضمن قانون إدارة المحافظات، أما البلديات فبموجب قانون 1884/04/05 المسمى الميثاق البلدي، حيث تضمنت هذه النصوص ثلاثة مبادئ تحكم اللامركزية¹:

- انتخاب المجالس المحلية
- وحدة النظام القانوني
- رقابة السلطة المركزية

واستمر هذا التقسيم إلى غاية الاستقلال بعد الحرب العالمية الثانية فتطور المجتمع الفرنسي فرض ضرورة تكييف الجهاز الإداري من خلال إصلاحات مست الإدارة

¹ Jacqueline Montain-Domenach , Droit des collectivités territoriales ,presses universitaires de Grenoble édition 1997 ,p10

المركزية، إلا أن التحولات الاجتماعية و الحركة الفكرية ذات التوجه نحو تعزيز السلطات المحلية التي تعالت أصواتها، أثرت بالغ الأثر في التنظيم المحلي.

و هدف عصرنه الدولة أدى إلى إنشاء مجال إداري جديد على مستوى المناطق أو النواحي (les régions) حيث منحت هذه النواحي سلطات جهوية من أجل عقلنة نشاط الدولة على مستوى المحافظات¹.

فالناحية أو الجهة (la région) احتلت مكانة خاصة في التاريخ الإداري الفرنسي ومن أجل عدم إعطاء هذا المفهوم بعدا يربطه بمفهوم الجهوية السياسية، رواد الإصلاح اتجهوا نحو تفكير إداري لتنظيم جهوي قائم على تقسيم إقليمي يتجاهل التاريخ و جميع الخلفيات السياسية القائمة.

فالمجال الجهوي (l'espace régional) كان في بداية الأمر ردا على مشاكل خاصة قبل أن يصبح اتجاها أساسيا لعصرنه الدولة، فلقد ارتبط في أول الأمر بجمع السلطات و القوات لمواجهة الاستعمار إبان الحرب العالمية الثانية.

و لقد بوشرت عدة إصلاحات على هذا التنظيم الإداري أهمها الإصلاحات الجهوية لـ 05 جويلية 1972 التي وضعها الرئيس بومبيدو، حيث اعتبرت الجهة كوحدة أساسية لمجموعة من المحافظات. من أجل ضمان تسيير للتجهيزات الجماعية الضخمة الموجهة لهذه المحافظات. فالتقسيم الجهوي (الإقليمي) ضم ثلاثة أجهزة²:

- المجلس الجهوي : يضم منتخبين من الجهة (هيئة مداولة)
- اللجنة الاقتصادية و الاجتماعية: و التي لها دور استشاري و تضمن الحفاظ على المكاسب المهنية و التطلعات الاقتصادية و الاجتماعية لقاطني الجهة.
- محافظ الجهة (le préfet de la région) و يمثل الهيئة التنفيذية و كانت آنذاك مهام الجهة أساسا ذات طابع اقتصادي، فهي تقوم بالدراسات و الاقتراحات و كذا المساهمة في التحويل فقط.

و بالموازاة مع هذه الإصلاحات فقد باشرت السلطات الفرنسية عملية إصلاح عميقة لأجهزة عدم التركيز المتمثلة أساسا في المقاطعات الإدارية (les circonscriptions)

¹ Idem,p13.

² Idem , p17.

حيث يقوم تنظيم هذه المقاطعات الإدارية على الجهة-المحافظة-الدائرة-البلدية، وهذا التقسيم يختلف عن التقسيم المعتمد في اللامركزية الإدارية.

فالجماعات الإقليمية اللامركزية تختلف عن المقاطعات الإدارية، لكونها لها وجود قانوني مستقل، فلها شخصية معنوية و تتمتع باستقلالية حقيقية و ذلك بعد إصلاح اللامركزية المعتمد في 1982، حيث تم تحويل جميع الصلاحيات التنفيذية على مستوى المحافظات و الأقاليم على الأجهزة المنتخبة ، و لا يمكن أن تكون هناك رقابة على عمل هذه الأجهزة إلا في حدود ما نص يليه القانون تطبيقا للمبدأ القائل لا وصاية بدون نص (Pas de tutelle sans texte) و بموجب قانون 02 مارس 1982 تم إلغاء هذه الرقابة واستبدلت بالرقابة القضائية اللاحقة، ولقد تميزت الإصلاحات المعتمدة بموجب قانون 02 مارس 1982 ب¹:

1-تحويل الوظيفة التنفيذية للسلطات المنتخبة، حيث تم وضع حد للميزة التي طبعت التنظيم الإداري القائمة على ثنائية المهام للمحافظ بالتفريق بين السلطات اللامركزية و سلطات عدم التركيز.

2-الجهة جماعة إقليمية جديدة : فهذا القانون أعطى الجهة نظام الجماعة الإقليمية ، تتكون من جهاز مداولة منتخب(المجلس الجهوي) ، كما منح القانون للجهة صلاحيات واسعة لكنها متخصصة خاصة في المجال الاقتصادي ، التخطيط و تهيئة الإقليم²

3- إلغاء الوصاية وذلك بالتأكيد على استقلالية السلطة المحلية مع منح الوصاية رقابة قضائية لاحقة، واحتفظ ممثلي الدولة بدور منظم (négociation et régulation)

4- تكييف إدارة عدم التركيز من خلال تقوية صلاحيات المحافظين حيث أطلق عليهم اسم مفوضي الجمهورية (commissaire de la république) و يختصون بـ

- تفويض الصلاحيات من طرف الوزراء

- الأمرين بالصرف الثانويين للمصالح الخارجية

- إمضاء جميع الاتفاقيات باسم الدولة مع الشركاء المحليين.

¹ Montain-Domenach , Op cit ,p29-34.

² Jean Waline, réformes des finances publiques et modernisation de l'administration, mélange en l'honneur de Robert Hertzog , Ed ECONOMICA , Paris2011,p 606.

ثم توالى الإصلاحات بموجب نصوص أهمها :

- قانون 06 فيفري 1992 : و الذي بين بصفة واضحة صلاحيات كل من السلطات اللامركزية و عدم التركيز حيث وضح حدود هذه الأخيرة باعتبارها تشرف فقط على المشاريع ذات الطابع الوطني أو التي لا يمكن للسلطات اللامركزية التكفل بها و لخص صلاحيات جهات عدم التركيز في الإشراف و التوجيه و المراقبة فقط.

- قانون 04 فيفري 1995 : فالتحولات الإجتماعية و التطور السكاني فرض ظهور أقاليم جديدة , فنص هذا القانون على أنه " إذا كان كل إقليم يمثل تجانسا جغرافيا ، ثقافيا ، اقتصاديا و اجتماعيا ، فإن اللجنة الإقليمية للشراكة ما بين البلديات تقترح إنشاء مدن " فاللجنة تضع اقتراحات لتحديد المدن¹.

- تقرير لجنة إصلاح الجماعات المحلية المؤرخ في 05 مارس 2009² : هذه اللجنة أنشأت بموجب مرسوم صادر عن الرئيس الفرنسي نيكولا سركوزي بتاريخ 2008/10/22، هذه اللجنة مكلفة بدراسة الإجراءات التي تضمن تبسيط هياكل الجماعات المحلية، توضيح اختصاصاتها و تضمن الفعالية في استعمال وسائلها المالية، قدمت اللجنة تقريرها في الخامس من شهر مارس 2009، و كانت مقترحاتها أساس إصلاح الجماعات الإقليمية يرأسها المستشار Eddoward balladur و تضم 13 عضوا، و خلصت اللجنة إلى وضع 22 اقتراحا أهمها :

- تخفيض عدد النواحي (الجهات) les régions : من 22 إلى 15 تبعا للمقاييس الأوروبية، و تطبيق نفس العملية على المحافظات المقدر عددها بـ 100 محافظة.

إنشاء ما يسمى بـ " باريس الكبرى " Grand PARIS

- تحديد صلاحيات المحافظات المقدر عددها بـ 100 في حال الإبقاء على هذا العدد

- إعادة التقسيم الإقليمي خلال سنة 2014

- تعزيز الهياكل المنشأة في إطار التعاون مابين البلديات 92 % من 36783 بلدية فرنسية عبر التراب الفرنسي مهيكلة في إطار تجمعات، حضرية، نقابات بلدية بحيث تشمل هذه الإجراءات حتى البلديات التي يقل عدد سكانها عن 3500 ساكن.

¹Montain-Domenach , Op cit ,p38.

² Voir site internet. www.fr.wikipedia.org/wiki/comit%C3%A9_pour_la_r%C3%A9forme_des_collectivit%C3%A9s_locales

و لقد قرر الرئيس الفرنسي فرنسوا هولوند في خطابه للصحافة في 14 جانفي 2014¹ الأخذ بمقترحات لجنة الإصلاح بداية بتخفيض عدد الجهات (أو النواحي) إلى 15 ناحية أو جهة. إضافة إلى الإجراءات الرامية إلى تبسيط التنظيم الإداري للجماعات الإقليمية مع ضمان تقرب الخدمات الإدارية للمواطنين قدر الإمكان.

كما أن الإصلاحات المقررة منذ سنة 1982 ركزت أساسا على تدعيم التعاون ما

بين البلديات الذي كان قبل ذلك محصورا في:

- نقابات البلدية Les syndicats des communes

- المقاطعات Les districts

- التجمعات الحضرية Les communautés urbaines

و تختلف هذه التقسيمات الثلاثة من حيث كيفية الإنشاء و الاختصاصات الممنوحة لكل نوع من التقسيمات، إلا أنها في مجملها تصب في مبدأ واحد و هو الشراكة أو التعاون بين عدة بلديات لتسيير مجالات معينة.

و من أجل إعطاء ديناميكية لمفهوم الشراكة ما بين البلديات فقد نص قانون 06

فيفري 1992 المتعلق بالإدارة الإقليمية للجمهورية على أحكام تدعم مفهوم التعاون المحلي، حيث أعاد هذا القانون توزيع خريطة تجمعات البلديات و التي اسندت فيها المهمة لجهاز جديد كما تم إنشاء نوعين من الهيئات العمومية الإقليمية هما²:

- مجتمعات البلديات Les communautés des communes

- مجتمعات المدن Les communautés des villes

(أ) اللجنة الإقليمية للتعاون بين البلديات de la coopération intercommunale

: commission départementale

فلقد نصت المادة 66 من قانون 1992 على أن " تطوير التعاون ما بين البلديات يتم بالإرادة الحرة للبلديات بإعداد مشاريع مشتركة للتنمية في إطار التضامن".

ومن أجل وضع قيد التنفيذ لهذا المشروع، فإن لجنة يرأسها المحافظ تنشأ على مستوى المحافظة، و تتكون اللجنة من:

¹ Voir site internet www.huffingtonpost.fr/2014/01/16/reforme-territoriale.html.

² Montain-Domenach , Op cit ,p 102-107.

- 60 % رؤساء البلديات و مستشارين بلديين منتخبين من قبل رؤساء البلديات
- 20 % ممثلي الهيئات العمومية للتعاون
- 15 % أعضاء من المجلس العام
- 5 % منتخبين جهويين

هؤلاء الأعضاء يتم اختيارهم بالانتخاب و دور هذه اللجنة يتمثل في إعداد مخطط إقليمي للتعاون ما بين البلديات، هذه الوثيقة تسمح بالتوجيه و متابعة تنفيذ برنامج التعاون بين البلديات داخل المحافظة و تقديم الملاحظات و الإقتراحات المهمة في هذا الجانب.

(ب) الأشكال الحديثة للتعاون (الشراكة):

- تجمعات البلديات Les communautés des communes : هي هيئات عمومية إقليمية تضم عدد من البلديات في إطار التضامن ، فمبادرة من البلديات يصدر المحافظ قرارا يحدد البلديات المعنية، و يرأس هذا التجمع مجلس مكون من ممثلين للبلديات (كل ممثل ينتخب على مستوى المجلس البلدي المعني) . أما بخصوص الاختصاص فإن دور هذا التجمع غير محدد بمهام معينة ، بل يخضع للأمر للبلديات المشكلة لهذا التجمع بحيث تتفق على المهام المسندة في إطار مجال التعاون، بحيث يحل هذا التجمع محل البلديات في تسيير المجالات المتفق عليها.

- تجمعات المدن : حيث نص قانون 06 فيفري 1992 على صيغة جديدة للتعاون تتمثل في مجتمعات المدن و يعتبر مجالا حضريا يضم التجمعات السكانية التي تزيد عن 20.000 ساكن، فهو يضمن التعاون بين البلديات في إطار التضامن الحضري، بحيث يشكل مجالا أكثر للتكامل، و هذا التجمع له نظام قانوني خاص.

مما سبق ذكره نجد أن التعاون ما بين البلديات له عنوان في التجربة الفرنسية لإصلاح الجماعات الإقليمية. و لقد سعى المشرع الفرنسي إلى تنويع أوجه هذا القانون من خلال خلق أطر متعددة تسمح بأداء المهام الواسعة للبلديات و تحقيق الفعالية الإدارية¹.

و المشرع الجزائري يتجه نحو هذه المقاربة من خلال إنشاء أقاليم كأقطاب اقتصادية و هو ورد ضمن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم المصادق عليه بالقانون رقم 10-02 المؤرخ

¹ Jean Waline, Op cit , p 616.

في 2010/06/29 حيث نص القانون ضمن برنامج العمل الإقليمي PAT13 في شقه المتعلق بالإستراتيجية الصناعية و الإستثمار (الشق الإقتصادي) إلى إنشاء¹:

- أقطاب جاذبية و مناطق مندمجة للتنمية الصناعية
- أقطاب تقنية
- أقطاب الجاذبية في الوسط الريفي
- فضاءات البرمجة الإقليمية ، و تهدف إلى تطوير اقتصاد إقليمي يحشد طاقات الأقاليم و دمجها في شبكات النمو ، حيث تنشأ 09 فضاءات تغطي كامل التراب الوطني و إن أشار المشرع إلى أن هذه الفضاءات ليست تقسيما إداريا جديدا و لا هيئات أو مؤسسات جديدة بل هو تنظيم للإقليم إلى مجموعات منسجمة في التهيئة ، فهي تشكل :
- إطارا إقليميا موجه لبناء مشروع نابع و مشترك للتنمية
- قاعدة إقليمية تقوم على معيار الاستقطاب بواسطة المدن.

و رغم ذلك فإن إنشاء هذه الفضاءات يحتاج إلى تعاون و تنسيق بين الجماعات الإقليمية المكونة لكل فضاء ، كما أنه يعتمد على توجه إقتصادي بحت كون المشرع الجزائري يبتعد و يتفادى توظيف المفاهيم الإدارية أو السياسية التي توحى لمعنى ذو طابع جهوي أو إستقلالية سياسية قد تهدد سلامة التراب الوطني رغم أن التجربة الفرنسية تجاوزت هذه الإعتبارات نظرا للحاجة الإدارية الماسة لهذا التقسيم الإقليمي و الذي يعد في نظر بعض الدارسين متخلفا بالنسبة للدول الأوروبية الأخرى كألمانيا و إيطاليا .

لكن توجه المشرع الجزائري نحو التفكير في إنشاء مثل هذه الفضاءات الإقليمية يعد خطوة مستحسنة بالإضافة إلى الأحكام القانونية المدرجة في قوانين الجماعات الإقليمية خاصة قانون البلدية و التي تفتح المجال للتعاون مابين البلديات بالشراكة الحقيقية في إطار التضامن .

الفرع الثاني : نحو وظيفة عمومية محلية تهتم بالموظف البلدي

إن أهم الوسائل التي تعتمد عليها البلدية في أدائها لمهامها الوسائل البشرية ، لذا فالإهتمام بالعنصر البشري على مستوى الجماعات الإقليمية عموما و البلدية خصوصا كان

¹ قانون رقم 10-02 مؤرخ في 29 يونيو 2010 يتضمن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم ، ج ر عدد 61 ، ص .

من أهم محاور الإصلاح الذي باشرته السلطات الفرنسية ، فرغم أن البلديات تضم عددا مهما من المستخدمين إلا أنهم عانوا قبل الإصلاح من عدة مشاكل تتلخص في¹ :

- عدم وجود إطار قانوني يحدد مكانة مستخدمي البلديات كموظفين عموميين

- عدم إستقرار المسار المهني لهذه الشريحة من العمال

- وجود رقابة قوية من السلطة المركزية في تسيير الموارد البشرية على المستوى المحلي ، لكن مختلف الإصلاحات التي أقرت على اللامركزية ، فرضت على السلطات الفرنسية إجراء إصلاح عميق للقواعد المنظمة لمستخدمي الجماعات الإقليمية ، فصدر قانون 1984/01/26 التنظيمية المتعلقة بالوظيفة العمومية الإقليمية ، حيث وضع قانون أساسي مبني على نظام تسيير المسار المهني لثلاثة أصناف :

- ممثلي السلطات المركزية

- المنتخبين المحليين

- المستخدمين الإقليميين (عمال و موظفي الجماعات الإقليمية)

و لقد بوشر الإصلاح على ثلاثة مبادئ هي² :

- وحدة الوظيفة العمومية الإقليمية (l'unité)

- المساواة مع الوظيفة العمومية للدولة (la parité)

- خصوصية القواعد المنظمة للأعوان الإقليميين (la spécificité)

و بعد إقرار عدة تعديلات على تشريع 1984 خاصة قانون 13 جويلية 1987 الذي حدد أجهزة الوظيفة العمومية الإقليمية و المتمثلة في :

- أجهزة تسيير

- أجهزة إستشارية

❖ **هياكل التسيير:**

- المركز الوطني للوظيفة العمومية الإقليمية : يجمع هذا المركز كل الجماعات الإقليمية ماعدا الجماعة الإقليمية لباريس ، و يتكون من منتخبين و ممثلي الموظفين كما له ممثلات

¹¹ Montain-Domenach , Op cit ,p 138-140.

² Montain-Domenach , Op cit ,p 142-146..

جهوية و مصالح خارجية على مستوى المحافظات ، وتساهم الجماعات الإقليمية بـ1% من الأجر المدفوعة كاشتراك لدى هذا المركز .

مهام المركز تتمثل في التنسيق و تنظيم المسابقات و الامتحانات المهنية ، إعلانات التوظيف و شغور المناصب ، إعداد المخطط الوطني للتكوين .

إلا أن هذا الهيكل انتقد نظرا للكلفة المالية التي تغطي نشاطاته و كذا عدم تطور سياسته التكوينية و ثقل إجراءات عمله ، ما أجبر السلطات على إصدار قانون هوفل Hoeffel في 1994 الذي منح صلاحيات واسعة لممثلات المركز على المستوى الجهوي و تحويل بعض المهام لمراكز التسيير .

- مراكز تسيير الوظيفة العمومية الإقليمية: أسندت لها مهمة التسيير الجماعي لعمليات التوظيف، المسار المهني للأعوان، و هي مصالح إدارية موجودة على مستوى المحافظات تسيير من طرف مجلس إدارة يتكون فقط من منتخبين .

موارده آتية من اشتراكات الجماعات الإقليمية (0.8% من كتلة الأجر المدفوعة) و عملية التسيير الجماعي تخص إجباريا البلديات التي توظف أقل من 350 موظف دائم أو التي توظف أعوانا غير دائمين ، اما الجماعات الإقليمية الأخرى فيمكن لها الإنضمام لهذه المراكز بصفة إختيارية.

❖ **الهيكل الإستشارية:** وهي توازي نفس الهياكل الوظيفية العمومية للدولة، و تتكون من

- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الاقليمية: و يضم بالتساوي ممثلي النقابات و المنتخبين و يرأسه منتخب، و يمارس نفس المهام الموكلة للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية للدولة

- اللجان الإدارية المتساوية الاعضاء: و تؤدي نفس مهام اللجان المتساوية في الوظيفة العمومية للدولة، و هي مكلفة بتقديم آرائها حول مسائل فردية هامة، توضع هذه اللجان سواء على مستوى مراكز التسيير أو على مستوى الجماعات الإقليمية غير المنظمة لمراكز التسيير، و يرأسها ممثل السلطة المحلية، أما إذا عقد إجتماعاتها كمجلس تأديبي فإن رئاستها تسند للقضاء الإداري.

- اللجان التقنية المتساوية الأعضاء: أنشأت على مستوى الجماعات الإقليمية التي توظف 50 عونا على الأقل، أو على مستوى مراكز التسيير بالنسبة للجماعات الأخرى، و دورها فقط يقتصر على مهمة إستشارية قبلية في حال إلغاء منصب عمل.

- لجان الوقاية و الأمن: لها نفس المهام المسندة للجان الوقاية و الأمن في المؤسسات و الواضح أن المشرع الفرنسي قد سعى إلى خلق وظيفة عمومية إقليمية أعطت مكانة لائقة لمستخدمي البلديات، فتم إدماج جميع المستخدمين على مستوى البلديات مهما كانت درجتهم أو رتبتهم لموظفين إقليميين يحكمهم قانون أساسي واحد.

المبحث الثاني: دراسة تطبيقية - بلدية بسكرة حالة واقعية-

إن المعطيات النظرية المقدمة حول موضوع البلدية كواقع يفرض ضرورة الإصلاح من أجل إيجاد حلول واقعية للمشاكل اليومية التي تؤرق معيشة المواطن ، تدفعنا إلى دراسة بلدية بسكرة كعينة حيث سنلقي نظرة تحليلية لواقع البلدية في المطلب الأول نجمع فيه المعطيات الإدارية و الاقتصادية للبلدية. و كمطلب ثان نضع بعض المقترحات التي نراها ضرورية لإدخال ديناميكية في عمل البلدية من خلال:

- إعادة النظر في تنظيم البلدية (الهيكل التنظيمي) لكي يكون متوافقا مع التطور الحاصل في الجانب الاقتصادي و يراعي خصوصيتها كمنطقة جذب تجاري و سياحي داخل الولاية.
- إقتراح عقد نجاعة في مجال حيوي تشهد فيه البلدية تدهورا خلال السنوات الأخيرة ألا و هو النظافة و التهيئة الحضرية.

المطلب الأول: نظرة تحليلية لواقع البلدية

الفرع الأول: المعطيات الادارية

أ) البطاقة الجغرافية للبلدية¹:

- الموقع: تقع مدينة بسكرة بالجنوب الشرقي للبلاد
- المساحة: 127,70 كلم²
- الحدود: من الشمال بلدية لوطاية و البرانيس، الجنوب بلدية أوماش، الغرب بلدية الحاجب و من الشرق بلدية سيدي عقبة و شتمة.
- عدد السكان: 216398 نسمة ، الكثافة السكانية: 1571 نسمة في كلم²
- المناخ: مناخ شبه جاف إلى جاف نظرا للموقع المتميز بالطابع الصحراوي و الحاجز الطبيعي المتمثل في سلسلة الأطلس و جبال الأوراس، تساقط قليل للأمطار خلال السنة، حرارة شديدة صيفا.
- التضاريس إرتفاع المدينة عن سطح البحر ب 120م ، و وقوعها بين النطاق الصحراوي و الأطلسي، غربا سلسلة الزاب الممتدة من الجنوب الغربي نحو الشمال الشرقي ملتحمة مع الجزء الجنوبي للأوراس في فرعها الشمالي المتجه إلى الشرق.

¹ أنظر الموقع الإلكتروني للموسوعة الحرة ويكيبيديا ar.wikipedia.org

(ب) الهيكل التنظيمي لبلدية بسكرة:

حسب القرار رقم 283/ب/ب/ع/11 المؤرخ في 24/04/2011 المتضمن تعديل الهيكل التنظيمي لبلدية بسكرة ، بناء على المداولة رقم 11/6 المؤرخة في 01/03/2011 المصادق عليها من طرف والي الولاية بتاريخ 11/04/2011، فإن الهيكل التنظيمي لبلدية بسكرة يتضمن عدة مصالح و أقسام متكونة من مكاتب و فروع¹. بموجب المادة 77 من قانون البلدية فإن رئاسة البلدية موكلة لرئيس المجلس الشعبي البلدي و إدارة البلدية ينشطها الأمين العام.

I- الأمانة العامة:

يسير الأمانة العامة للبلدية أمين عام يعين حسب الشروط المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 26/91 المؤرخ في 02 فيفري 1991، و تضم الأمانة العامة مصلحتين هما :

- 1- مصلحة الديوان: تتكفل هذه المصلحة بالسجلات و الوثائق الخاصة بجميع أعمال البلدية و تضم 04 مكاتب :
- مكتب الإعلام و الاتصال: و يتابع هذا المكتب عملية الاتصال بين مصالح البلدية، كما يقوم بإعداد البرامج المعلوماتية و تقديم المساعدة التقنية لجميع مصالح البلدية.
- مكتب الوقاية و الأمن
- كتابة المجلس الشعبي البلدي: و تقوم بإعداد و تنفيذ المداولات و تدوينها بالسجلات و يتكون من فرعين :
- فرع البريد المركزي
- فرع كتابة المجلس الشعبي البلدي
- 2- مصلحة التنشيط و المتابعة: و تضم:
- مكتب الإقصاء: يقدم الإحصائيات و يجري الدراسات الإحصائية للبلدية
- مكتب المتابعة و العلاقات بين المصالح
- مكتب الأرشيف: يهتم بتسيير أرشيف البلدية

¹ قرار رقم 283 بتاريخ 24/04/2011 صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بسكرة يتضمن تعديل الهيكل التنظيمي لبلدية بسكرة ، المصدر مكتب التنظيم ببلدية بسكرة.

- مكتب الإعلام الآلي: صيانة أجهزة الإعلام الآلي و إعداد البرامج و الوثائق الخاصة بالأجور

II - قسم الإدارة و المالية و الوسائل العامة:

1- مديرية المالية و الممتلكات: تضم 04 مصالح

أ- مصلحة الميزانية: تضم مكتبين:

- مكتب الميزانية: يتولى إعداد ميزانيات و الحساب الإداري

- مكتب التحصيل و الإلتزامات

ب- مصلحة الصفقات: تضم

- مكتب الصفقات : يقوم بإبرام الصفقات العمومية و العقود

- مكتب اللجان : يسير عمل لجان المجلس المختلفة

ج- مجلس المحاسبة: و تضم

- مكتب التجهيز : يتولى المكتب متابعة عمليات الاستثمار خاصة في مجال البناءات المدرسية، جرد العتاد و ممتلكات البلدية.

- مكتب التسيير: يختص بتسيير المستخدمين الجدد، التعيين، قرارات الإحالة على التقاعد.

د- مصلحة الأملاك العقارية: تضم

- مكتب الأملاك المنتجة للمداخيل: و يضم فروع الحجز البلدي- العقارات المنتجة للمداخيل- فرع الفضاءات التجارية

- مكتب الأملاك الغير منتجة للمداخيل

2- مصلحة الوسائل العامة: تضم مصلحتين

أ- مصلحة الوسائل العامة: و تضم مكتبين

- مكتب تسيير الحاضرة

- مكتب المشتريات و المخازن: ويضم فرعي المشتريات و التخزين

ب- مصلحة البناءات البلدية و الإنارة: و تضم مكتبين

- مكتب صيانة بناءات البلدية ويضم فرع بناءات البلدية - فرع تزيين البلدية - فرع التجارة - فرع الترميم الصحي

- مكتب الإنارة العمومية.
- 3- مديرية تسيير الموارد البشرية: و تضم مصلحتين
- أ- مصلحة تسيير المستخدمين: و تضم أربعة مكاتب:
 - مكتب الأسلاك الإدارية
 - مكتب الأسلاك التقنية
 - مكتب العمال المتعاقدين
 - مكتب التشغيل
- ب- مصلحة الأجور و الرواتب و المنح : و تضم مكتبين
 - مكتب الأجور و الرواتب
 - مكتب المنح

III - قسم التعمير و البيئة

- 1- مديرية التعمير: تختص بتحضير الملفات التقنية للمشاريع و كذا منح الرخص و الترميم و تضم:
 - أ- مصلحة متابعة أشغال الري: و تضم مكتبين
 - مكتب أشغال التطهير
 - مكتب أشغال مياه الشرب
 - ب- مصلحة المتابعة و الأشغال: و تضم 03 مكاتب
 - مكتب البناء و التهيئة
 - مكتب الأشغال العمومية
 - مكتب الاستغلال المباشر
 - ج- مصلحة العمران: و يضم مكتبين
 - مكتب المنشآت المصنفة
 - مكتب الدراسات المبرمجة
 - د- مصلحة تقصي المخالفات: و تضم مكتبين
 - مكتب مخالفات البناء
 - مكتب مخالفات الطرق

- 2- مديرية البيئة: و تضم ثلاثة مصالح
- أ- مصلحة النظافة: و تضم مكتبين
- مكتب حماية البيئة
- مكتب النظافة: ويضم فرعين الكناسة و نقل القمامة.
- ب- مصلحة المساحات الخضراء و المقابر: و تضم المصلحة مكتبين
- مكتب الحدائق و المساحات الخضراء
- مكتب المقابر وتنظيم الجنائز
- ج- مصلحة الصحة العمومية : و تضم
- مكتب مكافحة الأمراض المتقلبة
- مكتب التفيتش و التحليل
- V- قسم التنظيم و الشؤون العامة: و يضم مديريتين
- 1- مديرية الشؤون الاجتماعية و القانونية : و تضم مصلحتين
- أ- مصلحة الشؤون الاجتماعية و القانونية :
- مكتب النشاط الاجتماعي ويضم فرع الشبكة الاجتماعية-فرع النشاط الاجتماعي- فرع الحركة الجمعوية.
- مكتب الفلاحة
- مكتب الشؤون الثقافية و الرياضة
- مكتب الإحصاء الاجتماعي و التمهين
- ب- مصلحة المنازعات: و تضم مكتبين
- مكتب المنازعات القضائية
- مكتب الشؤون القانونية و العقارية
- 2- مديرية الشؤون العامة: و تضم مصلحتين
- أ- مصلحة الانتخابات: و تضم مكتبين
- مكتب التسجيلات و الشطب
- مكتب العمليات الانتخابية
- ب- مصلحة الحالة المدنية: و تضم 06 مكاتب

- مكتب الحالة المدنية المركزي
- مكتب سجلات الحالة المدنية
- مكتب الحالة المدنية بالعالية
- مكتب الحالة المدنية بسكرة القديمة
- مكتب الحالة المدنية المنطقة الغربية
- مكتب الحالة المدنية وسط

ما يلاحظ أن الهيكل التنظيمي لبلدية بسكرة يتميز بـ:

- هو هيكل تنظيمي نمطي روعي فيه الجانب البيروقراطي تبعا للمهام التقليدية المسندة للبلدية و لا يتضمن أية فضاء يسمح بالمبادرة، بل يمثل وجها للعمل الروتيني
- لا يتوافق و الميزة و المكانة التي تحتلها البلدية خاصة من الناحية الجغرافية فموقعها كهزمة ربط أو وصل بين المدن الشمالية الشرقية و الجنوب الشرقي أهلها لتكون منطقة جذب اقتصادي من خلال المشاريع الاستثمارية المسجلة و النمو التجاري الحاصل لها إضافة إلى كونها موقع جذب سياحي لقربها من المواقع السياحية و عدم عزلتها
- تداخل بعض المكاتب ضمن الهيكل التنظيمي: فمصلحة الصفقات تضم مكتب اللجان البلدية و كان من الواجب إلحاقه على الأقل بالديوان، ووجود مكتب الفلاحة ضمن مصلحة الشؤون الاجتماعية
- تضمن الهيكل التنظيمي لبعض المكاتب التي لا دور لها بل بعضها يقوم بنفس الأدوار كمكتب الإعلام الآلي الموجود بمصلحة التنشيط و المتابعة و مكتب الإعلام و الاتصال الموجود بمصلحة الديوان، و كذا مكتب المتابعة و العلاقات مع المصالح.
- لذا فأهمية إعادة تنظيم الهيكل الإداري لبلدية بسكرة ضرورة ملحة لكي يتوافق مع المهام الحديثة للبلدية في مجال تشجيع الاستثمار و إرساء قواعد التعاون المشترك مع البلديات الأخرى، و رفع مكانة المجلس الشعبي البلدي بهذه البلدية و عدم الاكتفاء بتسيير المشاكل اليومية التي يمكن إيجاد حلول لها في حال تفعيل البلدية من الناحية التنظيمية و إشراك المواطنين و المجتمع المدني في حلها، لذا سنقترح في المطلب الثاني تعديلات ترمي إلى وضع هيكل تنظيمي يتوافق و يتلاءم مع الأهداف المسطرة مستقبلا.

الفرع الثاني : المعطيات الاقتصادية

إن التطرق للجانب الاقتصادي للبلدية يدفعنا للتركيز على العوامل التي تسمح للبلدية سواء بتطوير أداءها و ارتفاعها من الناحية التسييرية أو تفهقها و عدم قدرتها على التحكم في أبسط المجالات ، لذا فالعوامل التي تؤدي إلى تحديد الوضعية الاقتصادية للبلدية تتمثل في :

- الميزانية

- الإستثمار

- الفلاحة و السياحة

1- الميزانية: وفقا لقانون البلدية في مادته 176 فإن الميزانية هي جدول تقدير الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية ، كما أنها عقد ترخيص يسنح بتقدير البرنامج الاستثماري للبلدية و لتقييم البلدية من حيث قدرتها الذاتية في خلق الثروة نعتمد على الإيرادات و استعملاتها كمؤشر ، و تنقسم الإيرادات إلى قسمين¹:

- قسم التمويل الذاتي

- قسم الإعانات المقدمة من طرف الدولة

أ- قسم التمويل الذاتي: و ينتج التمويل الذاتي عن الإيرادات التي تحصلها البلدية عن الممتلكات التابعة لها و أهم هذه الإيرادات تنتج عن إستغلال المذبح البلدي ، المركب الحموي حمام الصالحين ، السوق المغطاة، المحلات....

و تقدر مجموع إيرادات التمويل الذاتي لبلدية بسكرة بـ655.635.369,01 دج و توزع هذه الإيرادات على عدة مشاريع تتمثل في :

- أشغال التطهير و الصرف الصحي ، 08 مشاريع بغلاف 104.845.429,76 دج

- قطاع التهيئة الحضرية ، 07 مشاريع بغلاف 132.582.894,00 دج

- تزيين المدينة (إنارة، إعلانات)، 10 مشاريع بغلاف 383.005.125,25 دج

- تهيئة البلدية، 5 مشاريع بغلاف مالي يقدر بـ352.019.200,00 دج

و إجمالي المشاريع هو 30 مشروع و هو عدد متواضع بالنظر إلى احتياجات البلدية في مجال التهيئة بسبب التوسع العمراني الكبير الذي تشهده مدينة بسكرة ، لذا من الضروري

¹ المصدر: بلدية بسكرة (بمديرية المالية و الممتلكات ، مصلحة الميزانية) زيارة بتاريخ 2014/04/21 .

إعادة النظر في عملية تحصيل الإيرادات الناجمة عن ممتلكات البلدية و تغيير توجيه الإيرادات الناجمة عنها إلى الاستثمار المنتج من خلال الحصول على ممتلكات جديدة تسمح برفع مبالغ التحصيل و خلق وسائل و مجالات جديدة للتحصيل.

ب- قسم الإعانات الحكومية: حيث يقدر مبلغ الإعانات المقدمة من طرف الدولة لبلدية بسكرة خلال السنة المالية 2012-2013 بـ 165.035.228.184 دج موزعة على 77 مشروع:

- تهيئة الطرق :31 مشروع
- تهيئة الأسواق :03 مشاريع
- تهيئة المدارس :07 مشاريع
- قطاع الرياضة : مشروعين(02)
- قطاع الصحة :04 مشاريع
- قطاع التطهير و الصرف الصحي :28 مشروع
- تهيئة البلدية : مشروعين (02)

فمخطط التنمية البلدي لبلدية بسكرة يضم 31 مشروعا لتهيئة الطرقات و 28 مشروعا لقطاع الصرف الصحي ، ما يبين أن جل اهتمامات البلدية في المرحلة الحالية مقتصرة على معالجة مشاكل التهيئة الحضرية و القاعدية دون أن توجه إيراداتها أو الإعانات المقدمة من طرف الدولة لتدعيم الاستثمارات المنتجة التي تخلق ثروة و الأمر يعود لمخلفات التسيير التي أفرزت وضعية معقدة لا يمكن للبلدية أن تخرج منها إلا بوضع إستراتيجية لتتويع مصادر التمويل الذاتي و عدم الاعتماد على الإعانات المقدمة.

فبلدية بسكرة تعتمد أساسا على الإعانات لتمويل مشاريعها نظرا لقلّة الإيرادات الناتجة عن استغلال الممتلكات التابعة لها و يعود انخفاض الإيرادات إلى عدة أسباب أهمها:

- عدم استغلال الأملاك التابعة للبلدية استغلالا يسمح لها بتحصيل موارد حقيقية كحديقة 05 جويلية أو حديقة لاندو ، المسابح البلدية ، المراكز الثقافية المنتشرة عبر أحياء البلدية ، المحلات التجارية

- قلة الاستثمارات الأجنبية و المحلية ببلدية بسكرة

- عدم توجيه الأموال سواء على المستوى الولائي أو البلدي لخلق فضاءات تسمح بالاستثمار و تحصيل إيرادات متنوعة (خلق مواقف بلدية ، مساحات للترفيه و التسلية ، رياض الأطفال.....)

- المنازعات المتكررة بين البلدية و مستأجري ممتلكاتها لعدم تسديد حقوق استعمال أملاكها أو استغلالها استغلالا غير قانوني و بدون رخصة .
- قلة الوعاء الضريبي .

هذه أهم عوامل انخفاض إيرادات التمويل الذاتي للبلدية بالإضافة إلى سوء التسيير الناتج عن الصراعات التي شهدتها المجلس الشعبي البلدي بسكرة و الذي أدى إلى عدم انتظام سير مصالح البلدية.

2- الاستثمار : رغم أن قانون البلدية في مادته 109 قد رهن "إقامة أي مشروع أو استثمار / تجهيز على إقليم البلدية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي " ¹ إلا أن الملاحظ فيما يخص الاستثمارات المحققة ببلدية بسكرة لا تعدو أن تكون جديدة فخلال سنتي 2011-2012 لم تسجل بلدية بسكرة استثمارات وطنية أو أجنبية فالبلدية حاليا بإمكانياتها المالية المتواضعة لا تستطيع تحقيق أية استثمارات إضافة إلى سيطرة الوصاية على هذا الملف ، و رغم ذلك فقد استفادت بلدية بسكرة من استثمارات خلال سنة 2013 خاصة في القطاع الخاص ² و رغم أن بعضها لا يقع في تراب البلدية إلا أنه يعود بالفائدة عليها باعتبار بسكرة عاصمة الولاية و مركز جذب من خلال الخدمات التي تتبع تحقيق إي استثمار ، وعلى سبيل المثال نجد:

- مشروع مصنعي الإسمنت لكل من المتعامل الفرنسي لافارج و مستثمرين محليين
- مشروع مستشفى تخصصي كهبة من المملكة العربية السعودية
- مشروع إعادة الاعتبار لمركب حمام الصالحين بصفة كلية
- مشروع محيطين فلاحيين في إطار 05 محيطات فلاحية
- مشروع مصنع الأجر لمستثمر محلي

¹ أنظر المادة 109 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية.

² نظر المواقع الإلكترونية :- مديرية التنمية الصناعية و ترقية الإستثمار www.dipmepi-biskra.com

-الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار www.andi.dz

- مشروع مركب سياحي و مدينة الإنتاج السينيمائي بطريق سيدي عقبة (شراكة محلية - أجنبية)

ترجع أهمية الاستثمار إلى أنه الوسيلة الناجعة لترقية البلدية و دعمها من الناحية المالية ، فكلما زادت الاستثمارات كلما ارتفعت مداخيل البلدية و زاد النشاط التجاري فيها ، فالاستثمار أنجع آلية لرفع وتيرة التنمية المحلية

3- الفلاحة و السياحة : تحديدنا لهاذين القطاعين راجع لأهميتهما في تحقيق التنمية لما تتمتع به البلدية من إمكانيات فلاحية و سياحية ، فبلدية بسكرة بلدية فلاحية حيث تقدر المساحة الإجمالية للفلاحة بـ 7762 هكتار ، تضم 3445 هكتار صالحة و بها 184580 نخلة منتجة ، ما يؤهلها أن تكون قطبا صناعيا في تخصص الصناعات الغذائية المتعلقة بإنتاج و توضيب التمور و مشتقاتها و رغم ذلك فإن المنطقة الصناعية ببسكرة لا تضم إلا مصنعين فقط في حالة نشاط هما

- مؤسسة SUDACO العمومية لتوضيب التمور

- مؤسسة ZIBAN GARDEN و هي مؤسسة خاصة

كما أن بلدية بسكرة مجاورة لعدة بلديات منتجة للتمور كبلدية الحاجب ، طولقة ، مشونش ، سيدي عقبة ، اوماش ، ليوة ، برج بن عزوز ، ليشانة ، فكلها بلديات فلاحية بامتياز ، ويمكن لبلدية بسكرة استغلال موقعها بتوفير الشروط الضرورية من وعاء عقاري و تحفيزات لوضع قاعدة صناعية في ميدان التمور بالتعاون مع الفاعلين في هذا الميدان من مديريات تنفيذية ، منتجي و مصدري التمور .

أما في مجال السياحة فإن أغلب المواقع السياحية تقع في البلديات المجاورة للبلدية ، لكن بسكرة كبلدية تعد محورا إستراتيجيا للسياح خاصة في مجال إقامة و الخدمات الفندقية لكونها عاصمة الولاية من جهة و توفرها على هياكل فندقية لا بأس بها مقارنة بالبلديات الأخرى ، فحاليا يوجد 12 فندقا على مستوى البلدية منها فندقين 03 نجوم ، كما أن البلدية استفادت من مشاريع فندقية في إطار الـ 22 مشروعا الممنوحة للولاية في إطار ترقية الاستثمار¹ أغلبها يتمركز في مدينة بسكرة إضافة إلى المشروع الاستثماري الكبير و المتمثل

¹ مقالات صحفية:- جريدة النصر، النسخة الإلكترونية، 2013/02/03، www.annaseronline.com

جريدة النهار الجديد، النسخة الإلكترونية، 2014/03/03، www.ennaharonline.com

في القرية السياحية و مدينة الإنتاج السينمائي المقام على مسافة 03 كلم بطريق بسكرة - سيدي عقبة بمبلغ استثمار يتجاوز 1700 مليار سنتيم (شراكة محلية- أجنبية) و من أجل إعطاء الوجه اللائق لبلدية بسكرة فإنه يتعين على السلطات البلدية التفكير في إنجاز وسط مدينة يضم مساحات خضراء و فضاءات تجارية و مرافق ترفيهية بمقاييس عالية حيث يمتص هذا المشروع الضغط الذي تعاني منه مدينة بسكرة من اختناق مروري كما يكون فضاء أخضر يعيد للمدينة بريقها.

المطلب الثاني: مقترحات إصلاح البلدية و تطويرها

بالنظر للمعطيات الإدارية و الاقتصادية المقدمة حول بلدية بسكرة فإن القائمين على تسيير هذه البلدية يتوجب عليهم مباشرة عملية تقييم لوضعية البلدية و مباشرة إصلاحات تسمح بترقية مكانتها و تغيير واقعها الذي يزداد تدهورا ، و من أجل المساهمة من الناحية النظرية و تقديم أفكار تسمح بتحقيق الإصلاح واقعا ، فإننا نقترح نقطتين أساسيتين:

- إعادة النظر في الهيكل التنظيمي و الإداري للبلدية
- تحديد أولويات البلدية من خلال وضع مخطط مستعجل بالاعتماد على الوسائل القانونية المتاحة و أساليب التسيير الحديثة بإشراك كل الفاعلين في عملية التغيير الشامل.

الفرع الأول : إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للبلدية

إن بلدية بسكرة تتجه لأن تكون قطبا تجاريا و إقتصاديا من خلال المشاريع المسطرة سواء على مستوى البلدية أو الولاية فعاصمة الولاية لا بد أن تستجيب لهذه التحولات ، و لا يكون هذا ممكنا إلا بوضع هيكل تنظيمي يقوم على:

- إعطاء البعد الاقتصادي مكانة أساسية في مهام البلدية
 - تهيئة أليم و التنمية المستدامة أولوية كرسها القانون
 - تفعيل المصالح البلدية من خلال إعادة ترتيب و تنظيم المهام
- لذا فكإضافة نقترح تعديلا على الهيكل التنظيمي بحيث يضم المصالح التالية :

● الأمانة العامة : و تضم 03 مصالح

- الديوان

- مصلحة الإستشراف و التعاون بين البلديات : تضم 03 مكاتب ، مكتب تكفل بمتابعة و تنشيط عمل اللجان البلدية، مكتب يكلف بتفعيل التعاون بين البلديات ، مكتب للدراسات يضع المقترحات لتنمية البلدية و إستشراف مستقبلها.
- مصلحة التنشيط و المتابعة
- إضافة قسم مكلف بالشؤون الاقتصادية : يضم 03 مصالح
- مديرية ترقية الإستثمار : تضم المصالح التالية ، مصلحة البرمجة و التخطيط ، مصلحة تنشيط الإستثمار المحلي ، مصلحة التعاون الدولي و تطوير الإستثمار الأجنبي.
- مديرية المؤسسات الصغيرة و المتوسطة : و تضم مصلحة المرافقة و التوجيه ، مصلحة المؤسسات المشتركة بين البلديات، مصلحة مؤسسات الشباب
- مديرية تطوير النشاطات الحيوية : و تضم مصلحة تطوير النشاط الفلاحي و الصناعات الغذائية ، مصلحة التوجيه السياحي ، مصلحة الترقية العقارية و التنمية الصناعية.
- كما أن القسم المكلف بال عمران و البيئة يغير إلى قسم مكلف بتهيئة الإقليم و التنمية المستدامة و يضم هذا القسم 03 مديريات هي:
- مديرية تهيئة الإقليم: بها المصالح التالية مصلحة التطوير الحضري (متابعة مشاريع ، إنشاء و تعبيد الطرقات و الصيانة...) -مصلحة تطوير المساحات الخضراء-مصلحة التهيئة و الخدمات العامة (إعداد مخططات التهيئة، مخطط النقل ، توزيع المياه..)
- مديرية العمران و البيئة : تضم مصلحة المتابعة و الأشغال، مصلحة العمران و مصلحة البيئة التي تتكون من مكتب للتعاون و النشاط الجمعي له دور في إعداد مخططات و عقود النجاعة في مجال النظافة و الحفاظ على البيئة بالتعاون مع الجمعيات و لجان الأحياء و بمشاركة الفاعلين في الميدان ، مكتب الصحة العمومية.
- مديرية التنمية : و تضم 03 مصالح :-مصلحة تطوير التنمية المحلية ، مصلحة ترقية الوسط الريفي، مصلحة المتابعة والتنسيق، بحيث تشرف مصلحتي تطوير التنمية المحلية وترقية الوسط الريفي على إعداد خطط التنمية و تحديد إحتياجات السكان في مجال التنمية سواء في المدينة أو الريف ، أما مصلحة المتابعة و التنسيق فتكفل بمتابعة تنفيذ المخططات البلدية للتنمية وكذا المشاريع القطاعية .

فالهيكال التنظيمي لبلدية بسكرة يجب أن يكون أكثر توافقا مع الحركية الاقتصادية التي تعرفها البلدية (أنظر الملحق رقم 02) مع الإشارة إلى أن هذا التغيير يجب أن يكون على أساس سياسة إصلاح شاملة ترفع من مكانة البلدية و تسند لها أدوارا حقيقية في مجال الاستثمار و التنمية و تخليصها من قيود الرقابة المفروضة عليها من الوصاية.

الفرع الثاني : إجراءات عملية لتفعيل أداء البلدية

إن الواقع الذي تعيشه بلدية بسكرة كغيرها من البلديات الجزائرية ، يفرض عليها الخروج من نمطها التقليدي في أداء المهام ، فلقاءات أعضاء المجلس الشعبي البلدي مع المواطنين و إن كانت مبادرة مستحسنة إلا أنها أضحت عملا روتينيا جعل المواطن و المجتمع المدني ينفر من حضورها لأنه أصبح لا يؤمن بالأقوال بل يطلب واقعا ملمومسا في ظل المشاكل الكثيرة التي تعاني منها البلدية .

إضافة إلى ما سبق ذكره بخصوص الآليات و الوسائل التي يمكن من خلالها مباشرة عملية إصلاح عميق، فإننا نقترح التركيز على ما يلي :

1- تطوير إيرادات التمويل الذاتي : يتعين على مسؤولي البلدية التفكير في توجيه إيرادات البلدية التي تحصل من استغلال ممتلكاتها لإنجاز مشاريع بمستوى الأموال المرصودة بحث تسمح لها بتحقيق عوائد إضافية تجعلها مستقبلا في منأى عن الاعتماد بصفة كلية على إعانات الدولة و أهم المشاريع الخدماتية نجد كمثال :

- إنجاز مواقف بلدية و مراب للسيارات للقضاء على الازدحام المروري الناتج عن الركن العشوائي للسيارات بوسط المدينة و استغلال الشوارع بطريقة غير قانونية و فوضوية لركن السيارات خاصة أمام مقار الإدارات العمومية الحيوية ، بحيث يمكن للبلدية إنجاز مشروعين متوسطي الحجم ذو طابقين أو ثلاثة طوابق بوسط المدينة

- إنجاز دور لرعاية الأطفال (رياض الأطفال) بحيث تسمح هذه الهياكل بالحصول على عائد معتبر في ظل التزايد السكاني بالمدينة.

- استغلال الحدائق العمومية المتوفرة بإمضاء عقود امتياز أو شراكة مع المهتمين بالاستثمار في هذا القطاع استثمارا حقيقيا .

- إنجاز سوق مغطى كبير يمتص الأسواق الفوضوية المنتشرة بوسط المدينة.

أما مشاريع التهيئة الحضرية خاصة ما تعلق منها بإعادة تأهيل شبكات الصرف الصحي و توزيع المياه فنقترح إدماجها ضمن مشاريع قطاعية تتكفل خزينة الولاية بتمويلها وفقا لبرنامج متكامل و منهجي مع رقابة لجنة مختلطة (ولائية - بلدية -مجتمع مدني) و لا تتحمل البلدية نفقاتها لكونها تستنزف ميزانيتها دون تحقيق أية موارد في ظل عجز البلديات .

2- إبرام عقود نجاعة : فمن أجل إعطاء الجلسات التقييمية الدورية للمجلس البلدي مع فعاليات المجتمع المدني و المواطنين المصدقية ،نقترح إبرام عقود نجاعة بين هذه الأطراف ، وكمثال على ذلك " مجال ترقية البيئة و تطوير المحيط " فهو مجال حيوي يشتمل فيه المواطنون دوما من تقصير مصالح البلدية و تدهور محيطهم المعيشي بانتشار مظاهر التزيف ، القمامات العشوائية ، قلة المساحات الخضراء داخل المناطق السكنية ...

فهذا الإشكال يمكن معالجته وفقا لمخطط نجاعة يوضع وفقا للمنهجية التالية :

أ- حصر الإختلالات: من خلال وضع قناة اتصال تضم جميع الفاعلين و المهتمين بهذا الموضوع لحصر المشاكل المطروحة

ب- إستغلال الإحصائيات :

- عدد مستوعبات القمامة حسب تعداد العائلات و الأحياء
- عدد العمال الموجهين للنظافة بالنظر للعدد الضروري
- تحليل الوسائل المالية و المادية المتوفرة لدى البلدية (شاحنات تنظيف ، عمال نظافة آلات و وسائل....)

- تقسيم الوسائل المالية و المادية حسب عدد الأحياء
- عدد النقاط السوداء عبر المدينة (أحياء غير بيئية)
- عدد الجمعيات و لجان الأحياء النشطة و كفاءات مساهمتها
- تحديد قيمة المبالغ المرصودة بالنظر للمبالغ الواجب توفيرها

ج- تحديد الأهداف :

*الأهداف العامة

- مدينة نظيفة
- مدينة خضراء
- وسط حضري متوازن

- نشر ثقافة بيئية

* الأهداف الخاصة

- خلق أحياء نموذجية في مجال النظافة و المحيط البيئي المتوازن
 - القضاء على القمامات العشوائية
 - تنظيم تظاهرات موسمية للتشجيع على ترقية المحيط و النظافة (03 تظاهرات كبرى سنويا)
 - وضع نظام متابعة تشاركي
 - د- تحديد المؤشرات: عملية دقيقة يحبذ أن تتم من قبل لجنة يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي تضم
 - المكلفين بملف البيئة بتسيير مديرية العمران و البيئة (مديرين و رؤساء مصالح)
 - ممثلين عن لجان الأحياء
 - ممثلي الجمعيات
 - ممثل عن الولاية
 - ممثلين عن محافظة الغابات و مفتشية البيئة
 - مسيري مؤسسات النظافة الخاصة المبرمة لعقود مع البلدية مع مراعاة الملاحظات التالية:
 - تكوين هذه اللجنة قد يتغير حسب الأطراف التي ستبرم عقد النجاعة
 - تحديد الجدول الزمني لمتابعة عمل المصالح المكلفة بتنفيذ مخطط النجاعة
 - تحديد رزنامة الاجتماعات و الجلسات لتقييم النتائج
 - المؤشرات غير ثابتة فيمكن تعديلها تبعا لحصيلة التقييم.
- هذه الأفكار الممنهجة تعد نموذجا يساعد و يوجه القائمين على تسيير شؤون البلدية لوضع مخطط نجاعة و الذي لا يمكن لأي جهة كانت أن تحل محلهم ، فكما أشرنا سابقا فإن وضع المؤشرات و تحديدها يختلف بين وحدة إدارية و أخرى ، فما يصلح لبلدية لا يمكن أن يكون صالحا لبلدية أخرى حتى و لو كانت في نفس الولاية، كما أنه مرتبط بالقدرات التسييرية و الملكات الفنية الشخصية لكل قائد إداري.

خاتمة:

إن اهتمام السلطات العمومية بالبلدية ضمن مسار الإصلاح يترجمه ما تضمنه قانون البلدية من أحكام تمنح لهذه الجماعة القاعدية دورا أساسيا ، فالقانون أكد على عدة معاني تبرز الدور الحديث للبلدية من خلال الحديث عن التنمية المحلية في إطار التنمية المستدامة ، التضامن بين البلديات بالتعاون فيما بينها بشتى الوسائل القانونية المتاحة وإشراك المواطن في تسيير شؤونه المحلية .

و رغم ذلك فإن الآليات المدرجة في هذا القانون تبقى رهينة الواقع الذي تعيشه البلدية على جميع المستويات ، و تبقى هذه الأحكام نصوصا قانونية مبتورة لا تعكس ما يجب أن تحتله البلدية من مكانة و ما يجب أن يكرس من إصلاحات لتغيير هذه الوضعية حاضرا و مستقبلا ، فدراستنا أفضت إلى النتائج التالية :

- استقلالية القرار البلدي هو أمر نسبي نظرا لطابع الرقابة المفروضة و ارتباط البلدية خاصة من حيث الوسائل المالية بالإعانات المقدمة من طرف الوصاية.
- غياب إستراتيجية تسيير جعلت من البلدية بؤرة للتوتر و عنوانا لغضب المواطن نتيجة لتردي الأوضاع و مصدر قلق للسلطات العمومية.
- الجهود المبذولة في مجال الجباية المحلية من خلال مسح ديون البلديات و إعانة العاجزة منها تبقى إجراءات ترقيعية آنية لا تعكس وجود نظرة مستقبلية في هذا المجال.
- ضعف أداء المنتخبين البلديين و الذي مازال دون مستوى الرهانات .

فمن خلال دراستنا يمكن القول أن وضع قانون أو مسح ديون لا يكفي لإحداث تغيير ، و إصلاح البلدية كوحدة إدارية أساسية في التنظيم الإداري الجزائري يجب أن يتم في إطار مسار متكامل يغطي جميع النقائص و يستدرك الأخطاء و يعالجها ، و الاقتراحات التي نرى بأنها كفيلة بالدفع بمسار الإصلاح في الاتجاه الصحيح تتلخص في :

• الجانب القانوني :

- لا يجب أن تقتصر المعالجة على قانون البلدية فقط ، فدور البلدية في ترقية الاستثمار يجب أن تعطى له مكانة أساسية في النصوص القانونية و التنظيمية التي توّطر هذا المجال،

- فترتيبات الاستثمار المحلي الحالية تتضمن دورا هامشيا للبلديات بالمقارنة مع الدور الذي تقوم به الوصاية ممثلة في الولاية و مصالح عدم التركيز محليا .
- تطعيم المجالس البلدية بكفاءات علمية من خلال تفضيل الأسلوب المختلط في اختيار المنتخبين المكونين لهيئة المداولة بتعديل الأحكام المنصوص عليها في قانون البلدية.
 - فسح المجال للبلديات للعب أدوار هامة في التنمية المحلية من خلال منحها استقلالية لا يتأتى إلا من خلال تدعيم استقلاليتها المالية بإصلاح منظومة النصوص الخاصة بالجباية المحلية.
 - إلغاء رقابة الوصاية و التركيز على رقابة القاضي الإداري مع استعمال أدوات الرقابة الإدارية كعملية إدارية قائمة على رقابة الأداء.

• الجانب التسييري :

- تطوير أساليب التسيير الإداري من خلال الاستعانة بما ساهمت به الدراسات الحديثة في هذا المجال (تسيير موارد بشرية ، مناجمت ، تكوين مستمر ، عقود نجاعة ، رقمنة و إعلام آلي) والتي أوجدت جميع الحلول لكل ما من شأنه أن يعيق أداء الوحدات الإدارية ، و البلدية ملزمة حاليا بتطوير أدائها بالاعتماد على الوسائل الكفيلة بوضع إطار ملائم لمعالجة شؤون المواطنين و تلبية حاجاتهم مع مراعاة عدم التسويف المبني على الوعود فقط و إشراك المواطنين بصفة حقيقية في هذه العملية .
- الاستفادة من تجارب الإصلاح التي عززت مكانة الجماعات المحلية سيسهم في تقديم أفكار جديدة تسمح بمنح نظرة واسعة و شاملة لدى السلطات العمومية و تدارك التأخر ، فالتجربة الفرنسية قطعت أشواطاً في تدعيم استقلالية الجماعات الإقليمية من خلال لامركزية حقيقية للقرار و وضع وظيفة عمومية إقليمية مستقلة عضواً و وظيفياً .
- و تبقى آفاق البحث واسعة في هذا الموضوع لتعدد جوانبه من جهة وتطرقنا في دراستنا لبعض النقاط بعمومية ، و من المجالات التي يمكن أن يشملها البحث مستقبلاً نجد إصلاح جباية البلديات ، دور المجتمع المدني في تنمية البلدية ، تطوير الآليات القانونية للاستثمار المحلي ، استقلالية البلدية ، أطر التعاون ما بين البلديات.

مما سبق ذكره، نخلص إلى أن إصلاح البلدية خطوات متكاملة و متجانسة لا يمكن أن تتجح إحداها دون الأخرى و الهدف الأخير من هذا الإصلاح تعزيز ثقة المواطن بالبلدية كإطار لتحقيق إرادته في التغيير .

قائمة المراجع:

* النصوص القانونية:

- دستور سنة 1996

- أمر رقم 03/01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الإستثمار، جريدة رسمية عدد 47

- قانون رقم 10-02 المؤرخ في 29 يونيو 2010 يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، جريدة رسمية عدد 61

- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية عدد 37

- المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، جريدة الرسمية رقم 53

- قرار رقم 283 المؤرخ في 24 أفريل 2011 صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بسكرة يتضمن تعديل الهيكل التنظيمي لبلدية بسكرة

- مذكرة رقم 1061/م ع ج/م د 400 مؤرخة في 27/07/2008 صادرة عن المدير العام للجمارك تتعلق بوضع مخطط تقييم النجاعة للمصالح الخارجية للمديرية العامة للجمارك

- مذكرة رقم 1047 /م ع ج/م د 10/400 المؤرخة في 21 جوان 2010 الصادرة عن المدير العام للجمارك تتعلق بتأطير مخطط النجاعة

* المؤلفات:

- د. حمدي سليمان سحيمات القبيلات ، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية ،
مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن الطبعة الأولى 1998
- د. عمر بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، دار جسور للنشر و
التوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى. 2010.
- د. عبد الحميد قرفي، الإدارة الجزائرية مقارنة سوسولوجية، دار الفجر للنشر و التوزيع ،
القاهرة مصر 2008
- د. سامية محمد جابر و آخرون ، علم إجتماع المجتمعات الجديدة ، ، دار المعرفة الجامعية
، الإسكندرية، مصر، طبعة 2000
- د. عثمان محمد غنيم و ماجدة ابو زنت ، التنمية المستدامة ، دار صفاء للنشر و التوزيع،
عمان ، الأردن 2007
- د. محمد محمود مصطفى، الإدارة العامة، دار البداية ناشرون وموزعون، عمان، الأردن
طبعة 2012
- المناجنت و قيادة التسيير، سند تكويني لسلكي الإدارة و التسيير، وزارة التربية الوطنية
،الجزائر، 2005،
*باللغة الفرنسية:

-Jacqueline Montain-Domenach , Droit des collectivités territoriales ,presses
universitaires de Grenoble édition 1997

- Marie Christine Rouault, Droit administratif, France Gaulino édition, 6^{em} édition
,2002

-Jean Waline, réformes des finances publiques et modernisation de
l'administration, mélange en l'honneur de Robert Hertzog , Ed ECONOMICA ,
Paris2011

* المذكرات:

- قهرية أحمد جبرائيل، المشاكل و العوائق المالية للبلديات، دراسة حالة بلديات ولاية قالمة، مذكرة نهاية التريص للسنة الرابعة إدارة عامة ، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 2006 .
- صفاء عثمان، دور اللامركزية الإدارية في التنمية المحلية ، مذكرة نيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، 2012-2013

* المجالات والمدخلات:

- مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة - الجزائر ، العدد 27 أفريل 2011 ، مداخلات - د. عمر بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعيين الجزائري و التونسي
- الأستاذة عتيقة بلجبل ، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية.
- مجلة بسكرة الأحداث، تعريف ببلدية بسكرة ، عدد 02 جانفي 2005 .
- سوامس رضوان ، بوقلقول الهادي ، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر ، جامعة باجي مختار عنابة ، مداخلة متوفرة على الانترنت على العنوان [http:// www.Fin print.com](http://www.Fin print.com)

* المواقع الإلكترونية:

- برنامج الأمم المتحدة للتنمية (www.undp.org).
- وزارة الداخلية و الجماعات المحلية الجزائرية www.interieur.gov.dz
- مديرية التنمية الصناعية و ترقية الإستثمار ببسكرة www.dipmepi-biskra.com
- الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار www.andi.dz
- الموقع الإلكتروني للموسوعة الحرة ويكيبيديا ar.wikipedia.org
- جريدة النصر، النسخة الإلكترونية، www.annasonline.com
- جريدة النهار الجديد، النسخة الإلكترونية، www.ennaharonline.com
- [www.fr.wikipedia.org/wiki/comité pour la réforme des collectivités locales](http://www.fr.wikipedia.org/wiki/comit%C3%A9_pour_la_r%C3%A9forme_des_collectivit%C3%A9s_locales)
- www.huffingtonpost.fr/2014/01/16/reforme-territoriale.html

الفهرس

01	.....	مقدمة
03	.....	الفصل الأول : حتمية الإصلاح لتغيير واقع البلدية.....
04	.....	المبحث الأول: دوافع إصلاح البلدية.....
04	.....	المطلب الأول: معوقات تحقيق اللامركزية.....
04	.....	الفرع الأول:عدم استقلالية القرار.....
06	.....	الفرع الثاني:النظرة التقليدية للرقابة على البلدية.....
11	.....	المطلب الثاني: واقع البلدية من حيث وسائل العمل.....
12	.....	الفرع الأول: تنظيم البلدية.....
13	.....	الفرع الثاني: الوسائل المادية و البشرية.....
21	.....	المبحث الثاني: آليات إصلاح البلدية.....
21	.....	المطلب الأول: مكانة قانونية لتحقيق اللامركزية.....
22	.....	الفرع الأول: الدور الحديث للبلدية في إطار الحكم الراشد.....
23	.....	الفرع الثاني: إعادة النظر في مجال تدخل البلدية لتحقيق التنمية.....
28	.....	الفرع الثالث : الرقابة على البلدية كضامن لفعالية القرار.....
31	.....	المطلب الثاني: وسائل إصلاح البلدية.....
31	.....	الفرع الأول: الهيكل التنظيمي للبلدية.....
33	.....	الفرع الثاني: تطوير الوسائل البشرية و المادية.....
35	.....	الفرع الثالث : مشاركة المواطنين و المجتمع المدني في رسم مستقبل البلدية... ..
37	.....	الفصل الثاني: تطوير آليات الإصلاح لمواجهة تحديات المستقبل.....
38	.....	المبحث الأول: وسائل تطوير و تنمية موارد البلدية.....
38	.....	المطلب الأول: الأساليب الحديثة للتسيير.....
38	.....	الفرع الأول : عقود النجاعة من المؤسسة الاقتصادية إلى الإدارة البلدية.....

49	.....الفرع الثاني: الاستثمار في إطار التعاون بين البلديات	
52	.....النظرة المستقبلية للتجربة الفرنسية في إصلاح البلدية	المطلب الثاني:
52	.....الفرع الأول: النواحي كأسلوب لتحقيق اللامركزية و التعاون بين البلديات	
59	.....الفرع الثاني: نحو وظيفة عمومية محلية تهتم بالموظف البلدي	
62	.....دراسة تطبيقية - بلدية بسكرة حالة واقعية -	المبحث الثاني:
62	.....نظرة تحليلية لواقع البلدية	المطلب الأول:
62	.....الفرع الأول : المعطيات الإدارية للبلدية	
68	.....الفرع الثاني: المعطيات الاقتصادية للبلدية	
72	.....مقترحات إصلاح البلدية و تطويرها	المطلب الثاني:
72	.....الفرع الأول :إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للبلدية	
74	.....الفرع الثاني:إجراءات عملية لتفعيل أداء البلدية	
77	.....	خاتمة
79	.....	قائمة المراجع
82	.....	الملاحق

ملخص الدراسة:

إن إصلاح البلدية يهدف إلى رفع مردودية و جودة هذه الوحدة القاعدية في النظام الإداري الجزائري و لا يمكن أن يتم إلا عبر خطوات متكاملة و متدرجة في ظل إطار تكون فيه البلدية الفاعل الأساسي ، و كخطوة أولى في مسار الإصلاح ما تضمنه قانون البلدية من أحكام تمنح لهذه الجماعة القاعدية دورا أساسيا في التنمية المحلية في إطار التنمية المستدامة . إلا أن الواقع على المستوى المحلي يؤكد أن البلدية مازالت تعاني العديد من الإختلالات و العوائق التي جعلت البلديات تعيش أزمة حقيقية خلفت تدمرا لدى المواطن .

فدراستنا حاولت التطرق لـ 03 نقاط أساسية هي :

- واقع البلدية الحالي : - مكانة البلدية و ومدى استقلاليتها من الناحية القانونية.
- الوسائل المتوفرة لدى البلدية (بشرية ، مادية ، مالية)
- آليات إصلاح البلدية: - استقلالية حقيقية للبلدية (قرار ، مالية ، رقابة قضائية)
- تطوير الوسائل (إدارة و تسيير ، بشرية ، مادية)
- نظرة مستقبلية: - الاستفادة من تجارب الإصلاح (التجربة الفرنسية لإصلاح الجماعات المحلية)
- الاستثمار في إطار التعاون ما بين البلديات.
- أساليب التسيير الحديثة.

و مجال الدراسة و آفاق البحث تبقى مفتوحة لإثراء الموضوع نظرا لأهميته و تعدد جوانبه.