دور التعاون اللامركزي-الأفقي في حوكمة عملية التنمية المحلية
-التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي أنموذجا-

الدكتورة/ مفيدة بن لعبيدي
أستاذة بجامعة باجي مختار عنابة الجزائر
الأستاذ/ عمارة ناجي
المدرسة العليا للعلوم السياسية الجزائر

❖❖❖❖❖❖❖

ملخص:

يمثل التعاون اللامركزي شكلا جديدا من أشكال التعاون الأفقي الذي يستهدف تقوية الإدارة المحلية وتعزيز قدراتها بعيدا عن إعانات ومساعدات الدولة، ومن ثم تحقيق استقلالية أكبر في التخطيط والتنفيذ لمشاريع التنمية المحلية، واستثمار موارد ومقدرات الإقليم المحلي من قبل الجماعات المحلية، مما يؤدي إلى تبادل الخبرات والمعارف الأمر الذي ينعكس إيجابا على مسار التنمية المحلية، وفي هذا الإطار قامت العديد من الوحدات المحلية الجزائرية بإبرام اتفاقيات تعاون لامركزي مع نظيراتها الفرنسية بغية تحسين الأداء، ورفع المردودية على مستوى مشاريع التنمية المحلية، وهو ما سنحاول بحثه في هذه الدراسة.

الكلمات المفتاحية: التعاون اللامركزي، التنمية المحلية، الحوكمة المحلية، قياس الأداء المحلي.

Résumé:

La coopération décentralisée représente une nouvelle forme de coopération horizontale visant à renforcer l'administration locale et consolider leurs capacités loin des subventions de'l'Etat et du coup atteindre une plus grande autonomie dans la planification et la mise en œuvre des programmes de développement local, et l'investissement des capacités et des ressources du territoire local par les collectivités locales, conduisant à l'échange d'expériences et de connaissances ce qui se reflète positivement sur le chemin du développement local. Dans ce contexte, de nombreuses collectivités locales algériennes ont conclu des accords de coopération décentralisée avec leurs homologues françaises afin d'améliorer la performance et la rentabilité au

niveau des projets de développement local, et c'est ce que nous allons essayer d'examiner dans cette étude.

***Mots Clés** : la Coopération Décentralisée, le Développement Local, la Bonne Gouvernance Locale, Mesure de la Performance Locale.*

مقدمة

تؤدي الإدارة المحلية الجزائرية دورا محوريا في عملية التنمية المحلية، ونظرا لتزايد المهام والأعباء الملقاة على عاتقها لاسيما في ظل التحديات الراهنة المتعلقة بالصدمة النفطية وأثارها السلبية على الخزينة العمومية حيث تراجعت العائدات المالية بشكل رهيب الأمر الذي جعل الدولة تتجه نحو سياسة التقشف في انتظار إيجاد بدائل أكثر استدامة لتعويض الخسائر النفطية، ورغم تنوع مصادر التمويل المحلي التي أشار إليها قانون البلدية والولاية إلا أن الوحدات المحلية تعتمد بصفة شبه كلية على إعانات الدولة لإنجاز مشاريع التنمية على المستوى المحلي، لذا فقد أضحى من الضروري إيجاد آليات ووسائل فعالة لتحقيق هذه الغاية.

وإذا كانت الإدارة المحلية تلجأ إلى أساليب الاستغلال المباشر، المؤسسة العمومية وامتياز المصالح العمومية لتنفيذ برامج التنمية المحلية، فقد أصبح التعاون الأفقي في ما بين الوحدات المحلية سواء الوطنية في إطار التوأمة أو مع وحدات محلية أجنبية في إطار تعاون لامركزي أحد أهم الآليات الحديثة لبناء القدرات وتحقيق التنمية المحلية بكفاءة وفعالية، وهو ما دفع بالجماعات المحلية الجزائرية لإبرام اتفاقيات تعاون أفقي متعددة المجالات مع عدد من الوحدات الأجنبية خاصة الفرنسية منها، الأمر الذي يقودنا إلى إثارة التساؤلات التالية:

كيف يمكن حوكمة عملية التنمية المحلية من خلال تفعيل آليات التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي؟.

هل تتوفر الوحدات المحلية الجزائرية على المتطلبات القانونية والمؤسسية اللازمة لمباشرة علاقات تعاون لامركزي مع نظيراتها الفرنسية؟. وما هي متطلبات توسيع مجالات التعاون الأفقي في ظل التحديات الاقتصادية الراهنة؟.

وسوف تتم الإجابة على الإشكالية المطروحة من خلال المنهجية الآتية:

أولا– الإطار المفاهيمي للتعاون اللامركزي–الأفقي.

ثانيا– ضوابط وفواعل التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي.

ثالثا– أهمية ومزايا التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي في مجال تحقيق التنمية المحلية.

رابعا– نماذج عن علاقات التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي في مجال التنمية المحلية.

أولا:

الإطار المفاهيمي للتعاون اللامركزي–الأفقي

1– التعاون اللامركزي: La Coopération Décentralisée

1–1– مضمون التعاون اللامركزي:

هو أحد آليات تحفيز وتنشيط المبادرات المحلية للتنمية على مستوى الجماعات المحلية، ويشير إلى ممارسة تبادل دولي يجعل الجماعات المحلية تنسق مبادرات شراكة مع نظيراتها الأجنبية، إذ تحفز هذه المقاربة الاستقلالية المحلية الديمقراطية القاعدية واللامركزية، وحسب الوزير الأول الفرنسي الأسبق Jean-Pierre Raffarin يمثل التعاون اللامركزي مجالا خصبا لبناء ثقة عامة عبر التزامات كل طرف بقيم التضامن، الحوار، والفعالية، فهو عامل ومؤشر للديمقراطية المحلية ونموذج بديل في مجال التنمية المحلية أقل مركزية ويتسم بالتكيف العالي مع مطالب وحاجيات المواطن المحلي مقارنة مع المبادرات الحكومية[1].

يعود سبب ظهور التعاون اللامركزي إلى بروز فواعل جديدة على الساحة الدولية وما رافقها من إعادة هندسة وظائف الدولة لصالح الوحدات المحلية، خاصة بعد قمة ريو 1992 التي أقحمت الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة، رغم كون الممارسة الفعلية للتعاون اللامركزي تعود إلى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية في أوروبا الغربية حيث شهدت بوادر تعاون لامركزي بين فرنسا وألمانيا[2].

يندرج هذا النمط ضمن أدبيات الحوكمة المحلية ليسمح بإعادة تشكيل اللامركزية على نحو مترابط ويضفي حركية على علاقات الفاعلين العموميين ضمن بيئة مؤسسية جديدة وفق مناهج التشاور، التحكيم والإجماع، لذا فتدخل الدولة في ظل نظام الحوكمة المحلية يأخذ مقاربة أفقية كونها تفتقر إلى الإدراك الفعلي للواقع المحليLe Fait Local الذي يعبر عن الاختلافات الإقليمية ويمهد لفكرة حكم الأقاليمGouvernance des Territoires المتعلق بتهيئة البنيات المحلية والعلاقات بين مختلف الفواعل المحليين بهدف زيادة مردودية مشاريع التنمية المحلية[3].

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري; نجده تأخر جدا في التطرق إلى فكرة التعاون ما بين البلديات التي كانت محتشمة في قانون 11–10 المتعلق بالبلدية وقانون 12–07 المتعلق بالولاية، حيث أكدا تعاون الوحدات المحلية فيما بينها بما يعطي دفعا قويا للعمل الجماعي والتنسيق المحلي بعيدا عن تدخل السلطة المركزية، بالإضافة إلى تكريس ثقافة إقليمية جديدة، كون التعاون الأفقي أداة فعالة لتحقيق التنمية المحلية كما يسمح بإضعاف التركيب الهرمي التقليدي الدولة– الوحدات المحلية إلى تركيبة أفقية بلدية–مابين البلديات.

وقد نصت المادة 08 من قانون 12–07 المتعلق بالولاية على إمكانية قيام الأخيرة بإقامة علاقات مع جماعات محلية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون على أساس وجود مصلحة عمومية وطنية أو محلية مؤكدة، تندرج ضمن الاحترام الصارم لمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية بموجب مداولة يوافق عليها الوزير المكلف بالداخلية بعد استشارة وزير الخارجية[4].

1–2– مقومات التعاون اللامركزي:

يتأسس التعاون اللامركزي على عدد من المبادئ أهمها:

●الاستقلالية والأقلمة:

منح الهيئات المحلية السلطة التنظيمية والابتعاد عن النموذج المتجانس للتنظيم الإداري البلدي القائم على مجلس منتخب يمثل الدولة غالبا، عدا كونه لم يعد يلائم متطلبات القرن الواحد والعشرين خاصة عندما يتعلق الأمر بالمدن الكبرى، فالتجانس في التنظيم الإداري يسوي بين البلدية ذات 5000 نسمة والبلدية ذات المليون نسمة وهو أمر غير منطقي، فالعديد من الأعمال العامة يجب أن توجه بصفة أفقية على أقاليم متغيرة هندسيا بأساليب جديدة للربط بين مستويات إدارية مختلفة، فأقلمة السياسات العامة اليوم ضرورة لا مفر منها بل رهان كبير لأنها تجدد العمل الإقليمي وتأخذ بعين الاعتبار الواقع الاجتماعي، الاقتصادي والثقافي الموجود في الأقاليم(5).

●التعاقد بدل التخصص:

التحول التدريجي لمنطق التعاقد والتعاون بين مختلف الأعوان المحليين فيصبح العقد وسيلة مفضلة لإرساء التنسيق والتجانس في العمل العام وإسباغه بالترابطية، مما يساهم في إعادة تعريف العلاقة بين الدولة والفاعلين المحليين ويغذي المقاربة التشاركية، فيعمل على إيجاد قنوات وعلاقات قانونية ، ومضاعفة أدوات التعاقد وتغيير الوسائل والممارسات نحو تقنيات أكثر مرونة وأكثر توافقا وتفاوضا، فسياسة المدينة بتعقيداتها المختلفة تشكل المثال الواضح لظهور التعاقد على المستوى المحلي ما يحقق التنسيق العمودي والأفقي للعمل العام(6).

1–3– أشكال ومجالات التعاون اللامركزي:

يتخذ التعاون اللامركزي عددا من الأشكال المختلفة تبعا لتوجهات الدولة، فقد يضيق ليقتصر على الوحدات المحلية فقط وقد يتسع ليشمل فواعل أخرى على النحو الآتي:

●الطرح الفرانكوفوني:

يعنى بعلاقات التعاون اللامركزي في الإطار الضيق أي في ما بين الجماعات المحلية فقط كفواعل للتعاون عبر مجالسها المنتخبة،

●الطرح الأنجلوساكسوني:

يفترض أن الجمعيات والمنظمات التضامنية الدولية تؤدي دورا مركزيا في ظهور علاقات التعاون، ومعناه أن التعاون اللامركزي عبارة عن نشاط دولي يجسد من قبل فواعل تحت دولتيةInfra-Etatique ليست بالضرورة إقليمية مثل حالة التعاون بين الجامعات أو المنظمات غير الحكومية(7).

●مجالات التعاون اللامركزي:

- التبادل التقني والمؤسسي بين الجماعات المحلية.
- تكوين المنتخبين المحليين وإطارات الجماعات المحلية في التسيير الإداري للشأن المحلي.

- تكوين المستخدمين بغية تحسين قدرات الأداء وتسيير الموظفين[8].

إذن يشير التعاون اللامركزي إلى أحد أشكال التنسيق والشراكة بين الجماعات المحلية ممثلة في مجالسها المنتخبة وفقا للمنظور الجزائري المستوحى من الطرح الفرانكفوني، ويتأسس هذا النوع من التعاون على مفاهيم مستحدثة في مجال تسيير الشأن العام المحلي على غرار الاستخلاف والتعاقد، وفي هذا الصدد سوف نركز على المفهوم الفرانكفوني للتعاون اللامركزي كون الجزائر تعتمد الأخير تبعا لمعطيات عديدة، ثم عن أغلب تجارب التعاون اللامركزي للوحدات المحلية الجزائرية تتجه نحو المجال الفرانكفوني.

2- الحوكمة المحلية La Bonne Gouvernance Locale

2-1- مضمون الحوكمة المحلية:

إعتبر البنك الدولي الحوكمة المحلية مجموع القيم والتوجهات التي تسمح للمجتمع المحلي بتسيير العمليات الاقتصادية، السياسية والاجتماعية على جميع المستويات عبر تفاعل بين الجماعات المحلية، القطاع الخاص والمجتمع المدني، وغير بعيد عنه يرى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أنها نتاج دمقرطة عمليات صنع القرار لأجل تسيير الإقليم بمشاركة المواطنين والمنظمات غير الحكومية إلى جانب الوحدات المحلية في اتخاذ القرار، أي اللامركزية الديمقراطية، خفض الفقر والتسيير المستدام للموارد الطبيعية المحلية[9].

أما منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي OCDE فقد اعتبرت الحوكمة المحلية عملية تحسين تسيير الشأن العام المحلي عبر ضمان تقديم خدمات عادلة مستدامة من خلال مشاركة جميع فواعل الإقليم المحلي، بإدماج العديد من العلاقات الرسمية وغير الرسمية التي تدور بين مختلف فواعل التنمية مثل:السلطات المحلية، القطاع الخاص المحلي، الجمعيات والمواطن المحلي والتي تؤثر على المردودية والفعالية للنظام الإداري والسياسي على المستوى المحلي والجهوي[10].

وقد تضمن الإعلان العالمي حول "اللامركزية والحكم المحلي"-تورنتو/كندا 1993 لأول مرة مفهوم الحوكمة المحلية، ثم توالت المؤتمرات الدولية حيث جاء الإعلان الصادر عن مؤتمر الإتحاد الدولي لإدارة المدن/صوفيا ديسمبر 1996، فالإعلان الإفريقي حول اللامركزية/ أكرا 2001، واعتبرت الإعلانات المذكورة الحوكمة المحلية ; عملية الانتقال من نظام محلي تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة إلى نظام محلي يشارك فيه المواطن المحلي، القطاع الخاص والحركة الجمعوية في تحقيق برامج التنمية المحلية (11)، وقد أكدت تلك الإعلانات على وثاقة العلاقة بين محاربة الفقر، الفساد وتعزيز الحوكمة المحلية التي تتأسس على:

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب قانون،
- لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي،
- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي وتهيئة الظروف لخوصصة الاقتصاد المحلي[12].

ثم جاء إعلان كييف Déclaration Kiev الذي تبناه وزراء أوروبا المكلفون بالجماعات المحلية أثناء الدورة 17 لمؤتمر مجلس أوروبا بتاريخ 3-4 نوفمبر 2011، حين أكد على ضرورة العمل على ترسيخ الحوكمة والديمقراطية المحلية من

خلال بناء قدرات الإدارة المحلية، المشاركة الشعبية، احترام حقوق الإنسان على المستوى المحلي وتجذير الممارسات الجيدة للوحدات المحلية.

2-2- مقومات الحوكمة المحلية:

أ. المشاركة Participation:

وتعني تهيئة السبل والآليات المناسبة لمساهمة المواطنين المحليين في صنع القرارات إما مباشرة أو من خلال مجالس منتخبة تعبر عن مصالحهم، بما يدعم الثقة وقبول القرارات السياسية، وللمشاركة درجات:

- الاستشارة بطلب رأي الأشخاص المعنيين والأخذ بردود أفعالهم.
- الإقحام عبر ترسيخ نظام تفاعلي تشاركي لجميع الفواعل.
- التنسيق والدعم(13).

ب. الكفاءة والفعالية Efficiency & Effectiveness:

أي قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج ومشاريع تلبي احتياجات المواطن المحلي بمردودية عالية.

ج. الأداء Performance:

يشير إلى مسؤولية الأجهزة المحلية عن إدارة الموارد العامة وتقديم الخدمة للمواطن المحلي بكفاءة وفعالية.

د.–الشراكة Paternship:

بين الأجهزة المحلية، منظمات المجتمع المدني المحلي والقطاع الخاص المحلي في إنتاج السلع وتقديم الخدمات(14).

3-التنمية المحلية Le Développement Local:

3-1- مضمون التنمية المحلية:

عملية تغيير مقصودة تتم عبر سياسة محلية تترجم احتياجات الوحدات المحلية من خلال إسهام قياداتها في استغلال الموارد وإقناع المواطن المحلي بالمشاركة، وصولا إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية، وقبل استقرار المصطلح على التنمية المحلية استخدمت مصطلحات: تنمية المجتمع المحلي Community Development، التنمية الريفية Rural Development، التنمية الريفية المتكاملة Integrated Rural Development، وأخيرا التنمية المحلية(15) Local Development.

تتسم التنمية المحلية بكونها عملية متعددة الأبعاد، الاقتصادية، السياسية، الثقافية والادارية، يتم عبرها مشاركة المجتمع المحلي في تحسين نوعية حياة أفراده، من خلال اندماج متناغم لجميع مكونات البيئة المحلية، وتسمى أيضا التنمية القاعدية Développement de Base حيث تستخدم المبادرات المحلية كمحرك للتنمية الاقتصادية بعد فشل الدولة في تحقيقها، عبر جعل فواعل الإقليم المحلي يساهمون وفق مقاربة تشاركية في إعداد المخططات التنموية(16) ، ومن خصائصها نذكر:

- الشمول والتكامل: أي أنها تغطي كافة مجالات احتياجات المجتمع المحلي وجميع فئاته.

- التوازن:تحديد معدلات الاستثمار في كل مجال بنسب ملائمة وأيضا التوازن بين الجهود الحكومية وغير الحكومية.
- التنسيق:لمنع تداخل البرامج وتحديد الأدوار وتوقيتها على ضوء أهداف التنمية.
- التعاون والتفاعل الإيجابي:إيجاد مناخ ملائم للتعاون بين الأجهزة الحكومية وغير الحكومية[17].

3-2 متطلبات نجاح التنمية المحلية:

- بيئة لامركزية مساعدة في اتخاذ القرار وتوفير الموارد الكافية.
- توافر قدرات مؤسسية على المستوى المحلي مع ثقافة تشاركية تساهم في دفع عجلة التنمية.
- إطار تشريعي قانوني يمنح المجالس المنتخبة صلاحيات واسعة واستقلالا ماليا.
- تثمين المبادرات المحلية والبرامج الحزبية والاقتراحات الجمعوية.
- شراكة مع القطاع الخاص المحلي والمجتمع المدني المحلي.
- إشاعة قيم الشفافية والمساءلة والمشاركة[18].

إذن تمثل التنمية المحلية عملية تشاركية تتجه نحو المستويات المحلية، يتطلب نجاحها توظيف كافة الجهود التشاركية لفواعل المجتمع المحلي في إطار لامركزية حقيقية ومناخ ديمقراطي تشاركي.

4-قياس الأداء المحلي Mesure de la Performance Locale:

4-1- مضمون قياس الأداء:

يندرج قياس الأداء ضمن التسيير العمومي الجديد NPM الذي يجعل المواطن فاعلا أساسيا ليس له حق التدخل فقط؛ بل هو مسؤول مشترك Co-responsable، ما أدى إلى تغيير شكل العلاقة بين المواطن -الإدارة إلى الزبون-مقدم الخدمة[19]، يستهدف قياس ما تم إنجازه من قبل الوحدة المحلية في فترة زمنية محددة مقارنة مع ما تم التخطيط له كما ونوعا، باستخدام عدد من المعايير والمؤشرات مع تحديد أوجه القصور والانحراف وسبل علاجها في الحاضر والمستقبل، كما يترجم منظومة متكاملة لنتائج أعمال الهيئة المحلية في ضوء تفاعلها مع عناصر بيئتها الداخلية والخارجية ويشمل ثلاثة أبعاد:

- أداء الأفراد في إطار وحداتهم التنظيمية المتخصصة.
- أداء الوحدات التنظيمية-المحلية في إطار السياسات العامة للمؤسسة.
- أداء المؤسسة-الوحدة المحلية في إطار بيئتها الاقتصادية الاجتماعية والثقافية (20).

4-2مبررات تطبيق قياس الأداء المحلي:

- الأزمات الاقتصادية وتراجع مستويات المعيشة لدى شرائح عريضة من المجتمع.
- تطور وزيادة وعي المواطن-المستهلك وتنامي شروطه حول النوعية.
- أزمة الثقة بين المواطن والمؤسسات العمومية.
- ظهور مقاربة التوجه نحو العميل /المرتفق ، حيث تحدد نوعية وشروط الخدمة المقدمة من قبل الأخير.

- إعادة بناء المشروعية والثقة في القطاع العام.
- مواجهة نقص فعالية السياسات العمومية، محدودية الموارد والاستجابة لانتظارات المواطن/المرتفق،
- الاتجاه نحو خوصصة الخدمات الحكومية وضغط دافعي الضرائب،
- التوجه نحو اللامركزية وتفويض الوحدات المحلية بكثير من المسؤوليات وضرورة مساءلتها[21].

4-3 أساليب ومؤشرات قياس الأداء المحلي:

أ.أساليب قياس الأداء:

إن تقديم الخدمات في الإدارة المحلية يجب أن يتوجه نحو تحقيق النتائج والالتزام بمبادئ الجدوى ، والفعالية والاقتصاد مع الأخذ بعين الاعتبار مبادئ الشرعية، والمساءلة والتساوي في الحقوق وإدارة صحيحة للمال العام، وبناء عليه هناك ضرورة للتخلي عن الأساليب البيروقراطية من أجل إدارة منتجة تحدد أهدافا واضحة لأنشطتها وتضع معايير ومؤشرات واضحة لقياس الإنجاز[22].

إن مبدأ التجاوب مع احتياجات المواطن يتطلب الانتقال من نظام بيروقراطي إلى نظام منفتح، ولهذا فعلى الإدارة المحلية تأمين نوعية خدمات أفضل وتسهيل الحصول على المعلومات واعتماد الشفافية في اتخاذ القرارات، وتتعدد الأساليب التي يمكن استخدامها في عملية قياس الأداء للأجهزة المحلية، غير أن أسلوب المقارنة المرجعية الذي يعد وسيلة ناجحة لتطوير معايير ومؤشرات الأداء بهدف تحسين العمل وتحقيق نتائج جيدة ويمكن تطبيق هذا الأسلوب من خلال:

- زيارة بعض الوحدات المحلية العربية أو الأجنبية.
- معلومات عن وحدات محلية أخرى تطبق نظم تقييم الأداء المؤسسي...
- قياس تكلفة الخدمات المحلية بالمقارنة مع وحدات أخرى، الوقت المستغرق لإنجاز الخدمات، جودة الخدمات من خلال استطلاع الرأي العام[23].

ب. مؤشرات قياس الأداء:

- **الكفاءة:** حسن استخدام الموارد المتاحة–موظفين، مال ووقت– أفضل استخدام وتتضمن قياس التكلفة لكل وحدة من المخرجات.
- **الفاعلية:** مدى تحقق الأهداف العامة والفرعية للوحدة المحلية.
- **الإنتاجية:** قياس العلاقة النسبية بين مخرجات ومدخلات الوحدات المحلية.
- **الجودة:** تتضمن توقعات المواطن المحلي/ العميل، مثل الدقة، السرعة، الاستجابة والمسؤولية[24]...

وفي دراسة نرويجية أعدت على مجموع البلديات بهدف معرفة مدى التزام المسؤولين المحليين باستخدام وتوظيف مؤشرات قياس الأداء وتقييم السياسات العمومية عند تحديد أولويات العمل العام المحلي، رصدت المؤشرات التالية:

- العلاقات بين السلطات المحلية والمركزية Rendre Compte.
- العلاقات بين الوحدات المحلية فيما بينها.

– العلاقات بين المستويات المكلفة باتخاذ القرار والمستويات التنفيذية[25].

ثانيا:

ضوابط وفواعل التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي

يشترط هذا النوع من التعاون حرية واستقلالية كافية للهيئات المحلية لإبرام اتفاقيات في مختلف المجالات التي تعود بالفائدة على الأطراف محل التعاون:

1– ضوابط التعاون اللامركزي:

– حرية وإرادة البلديات في وضع مشاريع التنمية في محيط تضامني،
– إعادة النظر في تقسيم الإقليم بالبدء من القاعدة وفق مجموعات جغرافية وفق عوامل تاريخية، ثقافية واقتصادية.
– التوزيع الوظيفي الواضح والدقيق للاختصاصات حسب كل منطقة:حضرية، شبه حضرية، ريفية صحراوية بالإضافة إلى ضرورة التكامل الضريبي.
– الحرية في نقل الاختصاص من البلدية إلى الهيئة الجديدة.

يقوم التعاون الأفقي على مفاهيم جديدة كأقلمة السياسات العامة، التبادل المالي والبشري، التسيير التعاقدي، وعلى الفواعل المحلية تصور علاقات عمل متوازنة[26].

2– فواعل التعاون اللامركزي:

تتمثل فواعل التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي في المجلس الجهوي للمناطق الفرنسية المعنية بالتعاون اللامركزي والمجالس الشعبية للولايات والبلديات الجزائرية، أما المجالات المحددة للتعاون فقد حددها قانون التعاون اللامركزي الفرنسي الجزائري في:

– الحكم الراشد والإصلاح الإداري.
– تكوين المستخدمين المحليين.
– الشراكة بين الجماعات الإقليمية في مجال التبادل التقني والمؤسسي، تبادل الخبرات وتكوين الإطارات المحلية.
– بناء علاقات اقتصادية في الفضاء المتوسطي.
– تحسين الصحة العمومية وتسيير الموارد الطبيعية: المياه، الطاقة، التنوع البيولوجي...
– توفير المساعدة التقنية في مجال تشييد البنى التحتية القاعدية[27].

ثالثا:

أهمية ومزايا التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي في مجال تحقيق التنمية المحلية

1– أهمية التعاون اللامركزي:

يستجيب التعاون اللامركزي لمتطلبات تقريب البطاقة السياسية والإدارية للدولة مع الواقع فالتنظيم الحضري والعمراني الجزائري في مأزق خاصة بعد الانفجار السكاني، كما أن التوفيق بين مجال البلدية وإقليمها لم يحترمه التقسيم الإداري، فإذا كان الإقليم مجالا محددا مؤسساتيا وتنظيميا فإن المجال يعبر عن معطيات الإسكان التي لا تتصادف وجوبا مع الإقليم المحدد مسبقا، وعدم التوافق بين الإقليم والمجال في كل البلديات تقريبا يستدعي بناء لامركزية جديدة أو اللجوء إلى حدود أخرى وفق ديناميكية التعاون ما بين البلديات[28].

إن التعاون ما بين البلديات يؤدي إلى إنشاء هيئة جديدة بلدية، ما بين البلديات بما يؤدي إلى إضعاف التركيبة التقليدية البلدية، الولاية، الدولة، فتسمح بتبادل نقاط القوة والضعف للبلديات من حيث المشروعية والمهارة، حيث تمنح المشروعية الديمقراطية للهيئة الجديدة كما تقدم الأخيرة إمكانياتها في الابتكار وتنظيم الهيئات والأخذ بالسياسات العامة المحلية لصالح التطور المحلي، إنه تنظيم يهدف الى التعريف بمجال تضامني ما بين بلديتين أو أكثر من ولاية واحدة أو ولايات مختلفة يساعدها على تحقيق مشاريع مشتركة لتهيئة وتطوير الإقليم[29]، في مجالات متعددة مثل حماية البيئة جمع النفايات،توزيع وعلاج المياه...ما يؤدي إلى خفض التكاليف الاجمالية لمشاريع وبرامج التنمية المحلية[30].

يبحث التعاون اللامركزي عن تعديل فعال في أساليب تقديم الخدمة المحلية كما يعيد تعريف الفضاء المحلي ومختلف الفواعل ويؤسس لحكم إقليمي جيد على المستوى الوظيفي، هذا ويجعل المنتخب المحلي يظهر بمظهر المتعامل الاقتصادي حيث تتم مساءلته حول المنافع التي يجنيها من وراء هذا التنظيم[31]، ومن هنا يسمح هذا التنظيم بإعطاء ميكانيزمات قوية لتأسيس العمل الجماعي ويكرس لثقافة سياسية إقليمية إيجابية تأخذ في الحسبان ظهور احتياجات اجتماعية واقتصادية مشتركة بين عدد من البلديات التي لا تتوفر على مداخيل ضريبية كافية.

وقد أكد وزير الداخلية الجزائري على أهمية التعاون اللامركزي الجزائري الأجنبي بصفته عامل تبادل وتنمية، كما تعهد الوزير ضمن الدورة "15" لندوة وزراء داخلية بلدان غرب المتوسط بما يلي:

- تشجيع التعاون اللامركزي العابر للحدود مع احترام الخصوصيات الوطنية.
- تعزيز تبادل الخبرات وأفضل الممارسات حول كيفيات إدارة المدن لترقية التنمية المستدامة.
- تطوير كل نشاط يتعلق بالشراكة بين مختلف الجماعات المحلية لبلدان غرب المتوسط.
- تبادل الخبرات من خلال تنظيم دورات تكوينية في مجال تسيير الموارد المحلية.
- تبادل تقنيات التسيير والتخطيط المعتمدة في إطار التنمية المحلية المستدامة[32].

2– مزايا التعاون اللامركزي:

يحظى التعاون اللامركزي بأهمية وعناية قصوى من قبل السلطات المحلية، كونه يتيح عددا من المزايا على مستوى تنمية الإقليم المحلي، كالإطلاع على التجارب المحلية الناجحة ومحاولة الاستفادة منها، كما يعمل على زيادة خبرات الجماعات المحلية في مجال تسيير وتنفيذ مخططات وبرامج التنمية من خلال:

- يدعم التعاون اللامركزي ترقية تفكير مشترك للمنتخبين المحليين حول مستقبل الفضاء الإقليمي.
- تحقيق تسيير أفضل للخدمات المحلية وخلق قيمة مضافة.
- يساهم في زيادة الحس التضامني الجماعي والاستثمار للموارد المشتركة بين البلديات، حيث يتم تقاسم المخاطر والمنافع على السواء.
- عقلنة وترشيد عرض الخدمات المحلية وشروط تمويلها ومن ثم تحقيق الفعالية والشفافية.
- الحد من التنافس الضريبي المحلي واستغلال البلدية المركز للبلديات الهامشية وابتكار استراتيجيات تنموية محلية فعالة بطريقة تعاونية(33).
- مصالحة الأقاليم البلدية في مجالاتها العمرانية وذلك بتأسيس إقليم داخليMeta-Territoire ومن ثم إعادة التجانس المطلوب.
- ضمان قدر من الأداء وعلاج العجز البلدي، ووسيلة تنظيم عقلاني للإقليم.
- تطوير الاقتصاد المحلي وإنعاش سياسة تهيئة الإقليم.
- حل مشاكل التسيير التي يعرفها مجموع المسؤولين المحليين(34).

رابعا:

نماذج التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي في مجال التنمية المحلية:المرتكزات والتحديات

في إطار التعاون اللامركزي الدولي، لجأت العديد من الجماعات المحلية الجزائرية إلى إبرام اتفاقيات توأمة مع نظيراتها العربية منها والأجنبية، غير أن روابط التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي الكثيفة والمتعددة المجالات قد حظيت بميزة أفضلية مقارنة مع الدول الأخرى(35).

1- نماذج التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي:

1-1- التعاون اللامركزي مع منطقة Rhône-Alpes:

مع مطلع الألفية وتحديدا سنوات 2001 -2003 تم إبرام عدد من اتفاقيات التوأمة بين 12 جماعة محلية تقع شرق الجزائر منها: العاصمة، قسنطينة، سطيف، عنابة، تيبازة...وجماعات محلية فرنسية لمنطقة Rhône-Alpes وهي: Grenoble, Lyon, Saint-Etienne(36)هدفها الأساسي تعزيز المقاربة التشاركية عبر تحفيز وإقحام المواطن المحلي في مشاريع التنمية المحلية، وهذا التعاون اللامركزي لا يقتصر على التعاون بين الجماعات المحلية بل يتعدى إلى باقي الفواعل المحليين في المجال الاجتماعي، الاقتصادي والثقافي...

- **التعاون اللامركزي بين قسنطينة وGrenoble:**

تم إمضاء اتفاقية توأمة بين البلديتين بتاريخ 19 جانفي 2001، حيث برمجت زيارات عمل منتظمة من طرف مفوضيات عن الطرفين ضمت:منتخبين محليين، تقنيين، إطارات جامعية، رجال ثقافة... ونصت الاتفاقية على:

- رقمنة جميع خدمات الحالة المدنية لبلدية قسنطينة.
- تحديث شبكات التطهير ووضع مخطط مروري وتنمية حضرية.
- تسيير وعلاج النفايات المنزلية.
- التعاون بين الجامعات، مدارس الفنون، المكتبات، المتاحف، المشافي، غرف التجارة والصناعة.

- **التعاون اللامركزي بين عنابة/Lyon :**

أمضت منطقة Rhône-Alpes اتفاقية تعاون لامركزي مع ولاية عنابة بتاريخ 22-09-2003، تضمنت التركيز على عملية تسيير النفايات المنزلية.

1-2- التعاون اللامركزي بين تيبازة/Vienne:

يعود مشروع التوأمة بين البلديتين إلى سنة 1999 وقد أدمج في هذا الاتفاق مؤخرا أنشطة ثقافية بين مدينة vienne ومتحف تيبازة لحفظ المواقع الأثرية الجزائرية.

1-3- التعاون اللامركزي بين مستغانم/Pontcharra.

1-4- التعاون اللامركزي بين تلمسان/Aix-Les-Bains وLille:

أمضت بلدية تلمسان اتفاقية توأمة مع بلدية Lille بتاريخ 4-12-2007 ورد في 5 مواد، أساسه مقاربة تشاركية لإقامة روابط مستدامة في كلا الإقليمين، حدد ب4 سنوات من تاريخ الإمضاء قابلة للتجديد بالرغبة المشتركة لمسؤولي المدينتين، نصت الاتفاقية على:

- تقوية مؤسسية للجماعات المحلية في مجال السياسات العامة.
- تحقيق التنمية المستدامة وحماية التراث الثقافي.
- التعاون في مجال التنمية الاقتصادية والتكوين المهني.
- التعاون في المجال العلمي والتجديد التكنولوجي[37].

كما عقد لقاء بين مسؤولي المدينتين في مارس 2003 بهدف وضع هياكل ترقية والتعريف بالمنتوجات الحرفية الجزائرية والفرنسية، إضافة إلى تعاون في المجال الطبي بين المراكز الاستشفائية الجامعية.

1-5- التعاون اللامركزي بين ولاية الجزائر وبلدية باريس:

منذ إبرام اتفاقية التعاون والصداقة سنة 2003 بين البلديتين، بحضور محمد كبير عدو والي ولاية الجزائر وBertrand DELAN رئيس بلدية باريس، تم تحديد الكفاءات الفنية من قبلهما لتحسين الظروف المعيشية لسكان العاصمة، وفي هذا الإطار تم وضع مشروعين للشراكة قيد الإنجاز بين الطرفين:

أ.المشروع الأول:

أنجز بالتعاون مع المجلس العام لإقليم بوش دو رون بمساعدة الوزارة الفرنسية للشؤون الخارجية والأوروبية لتحسين عمليات تجميع ومعالجة النفايات المنزلية، حيث ساهمت بلدية باريس عبر دعمها للمؤسسة العمومية للنظافة لولاية الجزائر في إنشاء معهد تدريب مهني سمي مدرسة النظافة على غرار النموذج الفرنسي.

ب. المشروع الثاني:

بدأ سنة 2005 يرمي إلى مرافقة عملية إعادة تأهيل حديقة التجارب بالحامة التي تمتد على مساحة 32 هكتار ويعود تأسيسها إلى سنة 1832، حيث حشد لذلك كفاءات تابعة لإدارة المساحات الخضراء والبيئة من بلدية باريس، سمح التعاون الفني بين الطرفين بإعادة فتح الحديقة في شهر ماي 2009 بعد إغلاق دام 10 سنوات، بعد اعتماد أسلوب بيئي في إدارتها وأصبحت تضم مدرسة طبيعية معدة للأطفال ومركز لتحويل النفايات إلى سماد ما يجعلها مكانا للتوعية البيئية، كما أصبحت تحظى ب900.000 زائر سنويا واستعادت دورها كموقع لتدريب المهنيين مع فتح مدرسة البستنة[38].

1-6- الأبيار/Alfortville:

أمضى رئيس بلدية Alfortville السيد René ROUQUET ورئيس المجلس الشعبي لبلدية الأبيار السيد محمد عبد اللاوي اتفاقية توأمة بتاريخ 2-4-2011 بمشاركة المسؤولين المحليين وممثلي الحركة الجمعوية للبلديتين[39].

2- مرتكزات التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي:

- دعم المقاربة التشاركية حيث أن جميع فواعل التعاون اللامركزي مدعوون لأداء دور في تخطيط وتنفيذ مشاريع التعاون.
- تحقيق مصالح متبادلة من خلال تحديد المشاريع بعد تشاور وتشخيص مشترك ومحين بانتظام من قبل أطراف التعاون،
- تبادل الخبرات، الأفكار، الممارسات، والتأكيد على أولوية خلق مناصب شغل للشباب من خريجي الجامعات.

3- تحديات التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي:

- الهشاشة المالية للجماعات المحلية الجزائرية تحول دون تطبيق التعاون اللامركزي يضاف إليه نقص الكفاءات البشرية.
- محدودية التعاون اللامركزي واقتصاره على مجالات ضيقة.
- الشروط التعسفية من قبل الدول الأوروبية في إطار التوأمة، حيث يفضل الأخير دول أوروبا الوسطى والشرقية لذا تراجعت الشراكة مع الجزائر وباقي الدول المغاربية.
- الطابع المركزي المشدد في التسيير الذي تتميز به الجماعات المحلية الجزائرية.

- الرقابة على اتفاقيات التوأمة عبر مداولات المجالس الشعبية من حيث الكفاءة، الشرعية وعدم الضرر بالمصلحة الوطنية يجب ألا يكون عائقا للتعاون اللامركزي.
- عدم العمل بأشكال التسيير المؤسسة على التعاقد، الشراكة والتواصل الدائم بين الشركاء للتحول نحو مقاربة أكثر انفتاحا وتجددا[40].

خاتمة:

من خلال هذه الدراسة نخلص للقول بأن التعاون اللامركزي–الأفقي الجزائري الفرنسي يعد آلية فعالة لحوكمة عملية التنمية المحلية، ووصفة ناجحة لعلاج أهم المشاكل التي تعانيها الإدارة المحلية الجزائرية وفي مقدمتها ضعف مصادر التمويل والتبعية شبه الكلية للدولة، فهذا الشكل من التعاون الأفقي الذي يتسم بالتنسيق، التشاور والإجماع يسمح باستثمار أمثل للموارد المحلية المتاحة لكافة الوحدات المتعاونة، كما يساعد على تبني سياسات عمومية محلية فعالة من خلال التخطيط التشاركي وتبادل الخبرات، غير أن التحديات في هذا المجال تبقى قائمة لعدم تمتع الجماعات المحلية الجزائرية بالاستقلالية المالية والوظيفية الكافية والتي تؤهلها لإبرام اتفاقيات تعاون بعيدا عن الحضور المكثف للسلطة المركزية في كافة مراحل العملية.

التوصيات:

- ضرورة التحول من النظام التقليدي التي يعتبر الوحدة المحلية مجرد جهاز تنفيذي للدولة على المستوى المحلي إلى وحدة مستقلة تمارس كافة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون في استقلالية واسعة النطاق في إطار حوكمة محلية لا تتنافى إطلاقا مع مبدأ وحدة الدولة الجزائرية وعدم قابليتها للتجزئة.
- توسيع هامش اللامركزية وفتح المجال للهيئات المحلية لإيجاد مصادر للتمويل الذاتي تعزز قدراتها التنموية، وأيضا أقلمة السياسات العامة المحلية لتستجيب لمتطلبات وأولويات الإقليم المحلي وتبتعد شيئا فشيئا عن كونها استمرارا للسياسة العامة الوطنية.
- القياس المستمر لأداء الوحدات المحلية والعمل على تثمين الإنجازات وتقويم الانحرافات وفقا لمبادئ التسيير العمومي الجديد.

التهمـــــيش:

(1) Jean-Louis GUIGOR, Michel David, La Coopération Décentralisée en Méditerranée, IPEMED, octobre 2012 pp4,5.

(2) Ibid, p 9.

(3) عيساوي عزالدين، نحو حكم راشد محلي:التعاون بين البلديات، ورقة قدمت الى الملتقى الوطني حول:المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد الحقائق والآفاق، جامعة بجاية، 2-4 ديسمبر 2008، ص ص45،46.

(4) أنظر المادة 08،150 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية/المواد:215،216،217 من قانون11-10 المتعلق بالبلدية.

(5) عيساوي عزالدين، مرجع سابق، ص47.

(6) المرجع نفسه، ص ص48،49.

(7) Martine BONDO, Martine BALIK WISHA, La Coopération Décentralisée dans L'Espace Francophone, Document n'12, ABIDJAN, Juillet 2013, pp3,4.

(8) Ibid, p36.

(9) Kenneth Davey, Gouvernance Locale en Temps Critiques : des Politiques pour la Crise, le Redressement et l'Avenir Durable, France, Conseil de l'Europe, Février 2012, pp 25,26.

(10) Hans Bjorn Olsen, op-cit, p9.

(11) حسن العلواني، الحكم المحلي في مصر:منظور مقارن، في كتاب: الحكم الرشيد والتنمية في مصر، القاهرة، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، 2006، ص78

(12) محمد سليم قلالة، بديل الحكم الجهوي في ظل التحولات الديمقراطية، ورقة قدمت إلى الملتقى الوطني الأول حول:التحول الديمقراطي في الجزائر، جامعة بسكرة، يومي 11،12 ديسمبر 2005، ص ص18،19.

(13) Hans Bjorn Olsen, Décentralisation et Gouvernance Locale : Définitions et Concepts, Suisse, Direction du Développement et de La Coopération, Novembre, 2007, p11

(14) حسن العلواني، مرجع سابق، ص86.

(15) كمال التابعي، تغريب العالم الثالث:دراسة نقدية في علم اجتماع التنمية، القاهرة، دار المعارف،1993، ص ص20،21.

(16) Ministère de l'Industrie, de la Petite et Moyenne Entreprise et de la Promotion de l'Investissement, Développement Locale ; Concepts, Stratégies et Benchmarking, Rapport n'01 Septembre 2011 pp7,8.

(17) عبد النور ناجي، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، مديرية النشر لجامعة باجي مختار عنابة،2010، ص 75.

(18) المرجع نفسه، ص ص77.

(19) Ministère de l'Industrie, de la Petite et Moyenne Entreprise et de la Promotion de l'Investissement, op-cit, pp43,44.

(20) الطعامنة، محمد محمود، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، العدد 401، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2005، ص ص345،346.

(21) Annie CHEMLA-LAFAY, Céline CHOL, 25 Ans de Réformes de la Gestion Publique dans les Pays de l'OCDE Convergence et Systémique, Institut de la Gestion Publique et Participative Economique, Mai 2006, pp6,7.

(22) مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، بيروت، كانون الثاني،2011، ص29.

(23) عصام فاعور ملكاوي، التخطيط الاستراتيجي كمؤشر لقياس الأداء الامني، حلقة علمية، الرياض،21-23 جانفي 2013، ص10، متاح على: www.academia.edu

(24) محمد محمود الطعامنة، سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ص 358،359.

(25) Annie CHEMLA-LAFAY, Céline CHOL, op-cit, pp12,13.

(26) Martine BONDO, Martine BALIK WISHA, op-cit , p38.

(27) Art 1,5,16 du Décret présidentiel n 08-88 du mars 2008 Portant Ratification de la Convention de Partenariat entre le Gouvernement de La République Algérienne et le Gouvernement de la République Française, Journal Officielle , N'15, du 16 Mars 2008.

(27) RESACOOP, op-cit, pp24,25.

(28) Guy Gilbert, l'Intercommunalité Enjeu du Développement Local, Paris, Collection G.R.A.L.E, 1996, p200.

(29) Patrice Aubertel, Paul Boino, Nicole Rousier, l'Intercommunalité à L'Epreuve des Faits, Paris Collection de Recherche, N'205, PUCA , , mai, 2012,pp55,56.

(30) ندوة وزراء داخلية بلدان غرب المتوسط، إعلان الجزائر، الدورة الخامسة عشر"15"، يومي08 -09 أفريل 2013، متاح على:http://www.interieur.gov.dz

(31) Patrice Aubertel, Paul Boino, Nicole Rousier, op-cit, pp196,197

(32) Rapport au Président de La République Suivi des Réponses des Administrations et Des Organismes Intéressés, l'Intercommunalité en France, Novembre, 2005, pp208,209

(33) RESACOOP, La Coopération Entre Rhône-Alpes et l'Algérie : des actes en pleine expansion, Vienne, 25 Septembre 2003, p8.

(34) Ibid, pp15 ,16.

(35) Ibid, pp20,21.

(36) Ibid, p23.

(37) Accord-Cadre de Coopération Entre LILLE et TLEMCEN, disponible sur :www.lille.fr

(38) Ministère des Affaires Etrangères et Européennes de la République Française, Guide Illustré de Flore Algérienne, avec le soutien du Ministère des Affaires Etrangères et Européenne de la République Française, p10, à disponible sur :www.diplomatie.gouv.fr

(39) Les Communes d'Alfortville et d'El Biar Officialisent Leur Jumelage, Alfortville, 2 Avril 2011, p2, disponible sur :www.djazairess.com

(40) Messaoud Mentri, Une Nouvelle Approche du Développement Local à Travers la Gestion Partenariale des Collectivités Locales, p8 disponible sur : http://dspace.univ-ouargla.dz.