سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر
بين الواقع والمأمول

هاجر فخار

طالبة دكتوراه تخصص تهيئة الإقليم. جامعة البليدة -2-

د.عايدة مصطفاوي

أستاذة محاضرة بكلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة البليدة -2-

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى الكشف عن تطور سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر خلال الفترات الزمنية الطويلة التي مرت بها: بداية من مرحلة الاستقلال إلى غاية 1990، ثم المرحلة الثانية انطلاقا من 1990 إلى غاية 2001،وأخيرا المرحلة الثالثة من 2001 إلى غاية يومنا هذا.كما تستعرض هذه الدراسة النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتهيئة الإقليم، ومختلف الهيئات الوصية على القطاع، والأدوات القانونية المعتمدة لتجسيد هذه السياسة. وهذا لإبراز نقطة بداية ظهور هذه سياسة إلى غاية صدور قانون ومخطط الوطني لتهيئة الإقليم .

Résumé :

objectif de cette étude est de décrire l évolution de la politique de l'aménagement du territoire en Algérie a travers les grandes périodes :la première période de l'indépendance de l'Algérie jusqu'à l'année 1990, la seconde de 1990 jusqu'à 2001 , et la dernière période de 2001 jusqu'à nos jours .L'étude abordera des textes législatifs et réglementaires en vigueur traitant le sujet de l'aménagement du territoire , les différents organismes responsables du secteur, ainsi que les différents instruments juridiques utilisés a cette fin et ce décrire .l'appartins de cette politique jusqu'à la mise en place de la loi qui la régit et du SNAT.

مقدمة

تسعى جميع الدول في العالم ومن ضمنها الجزائر إلى تحقيق التنمية المستدامة في جميع القطاعات بالتوازي مع المحافظة على البيئة مع مراعاة تطور احتياجات ومتطلبات المواطنين وتلبيتها، ولتحقيق هذه الأهداف كان لابد من عبور بعض المراحل وانتهاج بعض

الخطوات في سبيل ذلك واستخدام آليات من ضمنها التخطيط كوسيلة استشرافية لتهيئة الإقليم. حيث يعتبر التخطيط بوجه عام تعبئة الموارد المادية والبشرية المتاحة بغرض إحداث معدل معين من النمو خلال فترة محددة،و بعبارة أخرى فالتخطيط عبارة عن أهداف محددة يسعى الفرد أو المجتمع أو الدولة إلى تحقيقها في الفترة القادمة باستغلال الموارد المتاحة أفضل استغلال بينها ترتكز فكرة تهيئة الإقليم على تنظيم خاص تسترشد به الدولة في تنظيم العلاقة بين أقاليمها المتباينة لتحقيق تكافئ الفرص لكل إقليم وإبراز مواهبه وإمكانياته الجغرافية الكامنة ودعم شخصيته المحلية أي إعادة التوازن بين الأقاليم المختلفة داخل الدولة .

يعود أصل ظهور فكرة تهيئة الإقليم أول مرة في الدول الأوروبية إلى ما بعد الحرب العالمية الثانية في فرنسا،و هذا عندما انتبهت السلطات الفرنسية عن خطورة الوضع في الاختلال بين أقاليمها من ناحية التنموية وتوزيع السكاني الذي أشار إيه وسلط الضوء عليه الكاتب الفرنسي Jeans François Gravier في كتابه بعنوان باريس والصحراء الفرنسية Paris et le désert françaisو اعتمدت السلطات الفرنسية لإيجاد الحلول المناسبة عن طريق تشكيل لجنة لبحث الوضع آنذاك، ولا نكران أن هناك محاولات وتجارب في تهيئة الإقليم ناجحة كالتجربة الهولندية،وبعض الدول العربية كمصر والمملكة العربية السعودية والمغرب، لكن لا يمكن الأخذ بها كتجارب مثالية ناجحة لأن البعض نجح لأسباب ترجع لكونها نشأت في أوروبا، والبعض الأخر كالتجارب تهيئة الإقليم في الوطن العربي هي لم تأخذ مأخذ التخطيط الإقليمي الشامل وإنما اقتصرت على التخطيط العمراني للمدن الكبرى دون الأقاليم المحيطة بها (مدينة القاهرة الكبرى، منطقة الرياض، الدار البيضاء) .

وتعتبر تجربة الجزائر، بالرغم من العثرات والسلبيات التي عرفتها من بين التجارب الهامة والجديرة بالدراسة، في ميدان التخطيط الإقليمي وسياسة تهيئة الإقليم حيث بدأت مسألة تهيئة الإقليم تطرح نفسها منذ الاستقلال غير أن انتهاج سياسة وطنية واضحة لتحقيق تهيئة الإقليم في الجزائر كان عبر مراحل خاصة بما عايشته الجزائر من آثار لظروف استعمار فرنسي وظروف اقتصادية واجتماعية وأمنية بعد الاستقلال.و عليه نتساءل كيف ظهرت سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر؟و هل كرست لهذه السياسة أدوات قانونية؟

للإجابة على هذا الطرح قمنا بدارسة تطور سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر من خلال المراحل الزمنية التي مرت بها مع إبراز الأدوات القانونية لتجسيد هذه السياسة في كل مرحلة:

المطلب الأول: المرحلة الأولى: ما بعد الاستقلال إلى غاية1990

عرفت الجزائر أوضاع مزرية غداة الاستقلال في جميع المستويات :على المستوى الاجتماعي الفقر والبطالة والأمراض والأمية ونقص الإطارات والكفاءات، على المستوى الاقتصادي اقتصاد يعاني التبعية والضعف، بالإضافة إلى فقدان العدالة في توزيع الموارد في أنحاء البلاد مما أدى إلى عدم التوازن بين إقليم الساحل والمناطق الداخلية ما أدى لنزوح وهجرة السكان نحو المدن، حاولت الجزائر باعتبارها دولة فتية النهوض بالتنمية فاتخذت عدة إجراءات إصلاحية لمعالجة المشاكل التي تعرقل مسيرتها التنموية وفق توجهات الفكر السياسي الاشتراكي المتبع آنذاك على ثلاث مراحل : محاولة تطبيق سياسة التوازنات الجهوية (الفرع الأول)، بوادر بلورة سياسة تهيئة الإقليم (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: تطبيق سياسة التوازنات الجهوية

تشكل سياسة التوازن الجهوي محورا رئيسيا في إستراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجزائر ومبدأ ثابتا من المبادئ العامة للسياسة التنموية الوطنية، وقناعة راسخة لدى السلطات المركزية بأن تقدم الاجتماعي لا يتحقق إلا من خلال " نمو كافة أجزاء البناء الاجتماعي نمو متوازنا ومتزامنا "حيث تهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية بين كافة أفراد الشعب، وذلك عن طريق التوزيع المتوازن والعادل للموارد والمرافق الاجتماعية والثقافية والنشاطات الإنتاجية والسكان عبر كامل الإقليم وجهات القطر،والقضاء على الفوارق الجهوية الصارخة بين مختلف جهات الوطن، وبالخصوص بين مناطق الشمال والهضاب العليا والجنوب، وبين السهول والمناطق الجنوبية.

فمن أجل تطبيق سياسة التوازن الجهوي، تم الاعتماد على الأدوات التي يتيحها مبدأ التخطيط، من خلال المخططات التنموية، باعتباره منهجا علميا وأداة فعالة وحيادية يمكن تطبيقه على المستوى الوطني والمحلي، كما ينبثق مباشرة من الاختيار الاشتراكي، الذي تبنته الجزائر غداة الاستقلال (تواتي صارة يسمين،، جامعة الجزائر **2015**،ص **09،08**).

أولا: المخططات التنموية الوطنية: وسيلة تخطيط مركزي لتجسيد سياسة التوازن الجهوي

عرفت الجزائر في هذه المرحلة ثلاث مخططات تنموية وهي: المخطط الثلاثي 1967إلى 1969، المخطط الرباعي الأول 1970 إلى 1973، المخطط الرباعي الثاني1974 إلى 1977.

يعتبر أول خطة تنموية اقتصادية عرفتها الجزائر المستقلة – وهو مخطط قصير الأجل- انصب موضوعه أساسا على التصنيع، ذلك أن الإنتاج الصناعي هو محرك كل تنمية، وقد بدأت عملية الاستثمار في هذا المخطط بإعطاء الأولوية لقطاع المحروقات حيث أخذت الحصة الأكبر في استثمارات هذا المخطط ب 47.8%،ثم تليها سلع التجهيز، فالسلع الوسطية فالاستهلاكية. (زيمي نعيمة،، مذكرة ماجستير، تلمسان،**2011/2010**،ص**71** بتصرف)

بينما فيما يخص المخطط الرباعي الأول، حصلت فيه الصناعات المنتجة لوسائل الإنتاج على مخصصات للاستثمار الأكثر أهمية، أكثر حتى من قطاع المحروقات.تأتي الاستثمارات الزراعية والتكوين في المرتبة الثالثة.

أكد المخطط الرباعي الثاني الإستراتيجية الصناعية، ولكن انتقل بالتنمية إلى سلم ومستوى عام واسع عرف قطاع الفلاحة والري إعادة هيكلة عميقة (بادرت الدولة بسياسة جديدة لتثبيت السكان في الأرياف وتخفيف الضغط على المدن بإصدار قانون الثورة الزراعية **1971**)،تخصيص اعتمادات مهمة للاستثمارات والتي يجب أن تنفق أساسا من أجل الحصول على تجهيزات وإنشاء الهياكل كما اتجهت نفقات قطاع النفط الاستثمارية إلى ارتفاع .يرجع ذلك إلى بنية السوق الدولية للطاقة، الذي دفع بالحكومة إلى اختيار صناعة عالية الرأس المال كشكل لتصدير الغاز الطبيعي.

كان معدل نمو الاستثمارات أكثر من 50% في نهاية المخطط الرباعي الثاني، في حين أن المعدل المتوسط للفترة 1967 إلى 1978 بلغ حوالي 35% وهذا يدل على استثمار متزايد.

أدت هذه السياسة إلى إنشاء العديد من المركبات الصناعية الضخمة، امتصاص البطالة،تحسين مستوى المعيشة، تحسين مستوى التعليم،ارتفاع أمل الحياة وانخفاض حدة انتشار الأمراض المعدية والأوبئة بفعل سياسة الطب المجاني(بودلال علي، مداخلة في ملتقى وطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثانية يومي **21-22** ماي **2002**،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير،جامعة البليدة،ص **177،176**بتصرف) هذا من جهة.

أما من جهة أخرى فإن مجمل هذه البرامج تركزت على المستوى المناطق الساحلية مما زاد الفوارق بين الشمال والجنوب وذلك لغياب إستراتيجية واضحة لتهيئة الإقليم فنتج عن ذلك استهلاك الأراضي الزراعية الخصبة وانتشار البنايات الفوضوية.لهذا ومن أجل إعادة التوازن الجهوي أوجدت مخططات تنموية محلية منها ولائية وبلدية ومخططات لتجديد العمران والتي تعتبر من أهم المخططات المنجزة في تلك الفترة .

ثانيا: المخططات التنموية المحلية:وسيلة تخطيط محلي مكملة لتجسيد سياسة التوازن الجهوي

منذ سنة 1974، تنازلت الحكومة عن قروض التجهيز والاستثمار لصالح الولاية، وذلك بموجب المرسوم 73-135 المتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات ، حيث يعد المخطط الولائي للتنمية وفق ما تم تحديده في إطار قانون الولاية، ويعمل على تحديد الأهداف العامة للتنمية على مستوى الولاية وتحديد الوسائل ومصادر التمويل، بعد وضع سلم أولويات التنمية على مستوى الولاية، في ميادين الانجاز، التكوين،المنشآت الكبرى والقاعدية لضمان نوع من التوازن الداخلي داخل الولاية.

بطبيعة الحال لم يتضمن الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية،أي نص حول المخطط الولائي للتنمية فتماشيا مع المرسوم 73-135، صدر قانون 81-02 المتضمن تعديل وتتميم الأمر 69-38،حيث يساهم المجلس الشعبي الولائي،وفقا لتوجيهات المخطط الوطني،في إعداد مخطط التنمية للولاية الذي يتضمن الأعمال المطلوب القيام بها في سائر قطاعات النشاط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي في ترابها.. . (تواتي صارة ياسمين، مرجع سابق ذكره، ص**13**).

ثالثا: المخطط البلدي التنموي: وسيلة التخطيط القاعدي لتجسيد ساسة التوازن الجهوي

هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية جاء لتكريس مبدأ اللامركزية، ويقصد به مشاركة البلدية في التخطيط والذي يشمل كل القطاعات، مهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية... لم يدخل حيز التنفيذ إلا منذ سنة 1974، حيث تنازلت الحكومة عن قروض التجهيز والاستثمار لصالح البلديات في إطار المخططات البلدية للتنمية قصد إشراك البلديات في التخطيط التنموي لتنظيم النشاط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وترقية ذلك بموجب المرسوم 73-136 .وقد عرفها هذا المرسوم على أنها: "مجموعة الوسائل القانونية والمالية التي تسمح للجماعات المحلية بتقرير وتجسيد برامجها التنموية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية " كما اعتبر أنها برامج أعمال قصيرة المدى تقررها السلطات المختصة .....من أهم القطاعات التي تضمنها المخطط البلدي للتنمية، قطاع التهيئة الإقليمية، حيث تتكفل البلدية بالأعمال المتعلقة بأشغال تهيئة الهياكل القاعدية والأجهزة الخاصة بالشبكات التابعة لها بالإضافة إلى المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظرا لطبيعته التاريخية، والجمالية مع المحافظة على النظافة العمومية. (نفس المرجع،ص**14**).

الفرع الثاني: بوادر بلورة سياسة تهيئة الإقليم

تمتد هذه المرحلة من 1980 إلى غاية 1990 خلالها تم إحداث وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية سنة 1979 صدر مرسوم 80-52 الذي بموجبه تم تحويل كتابة الدولة للتخطيط إلى وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية كما تزامن ذلك مع وضع المخطط الخماسي 1980- 1985، وأنشأت في هذه المرحلة الوكالة الوطنية لتهيئة الإقليم سنة 1981بموجب المرسوم 80-277 (ارجع للمرسوم 80-277 المتضمن احداث الوكالة الوطنية لتهيئة الاقليم)، إن التقرير المتضمن المخطط الخماسي الأول، شمل على انتقادات شديدة اتجاه تسيير المؤسسات وفعاليتها، حيث بين التشخيص النقائص ومواطن الضعف الرئيسية للتنظيم الصناعي وتسيير المؤسسات مع اقتراح حلول يمكن أن تساهم في علاج هذه النقائص والمتمثلة :

-غياب الحوافز لإنتاج فعال وعقوبات اقتصادية للمؤسسات والأفراد،

-نقص المواد البشرية المؤهلة ونقص التأطير، عمال زائدون،

-تكاليف إنتاج زائدة،

-معدل استغلال الطاقات الإنتاجية ضعيف،

-تسجيل عجز مالي كبير من المؤسسات،

-هياكل بيروقراطية، الجهاز الإنتاجي يعمل ببطأ، تدخل الوزارات الوصية من أجل القضاء على هذه النقائص يقترح علينا المخطط الخماسي أولا تجنب إنشاء مؤسسات كبيرة الحجم التي يصبح تسييرها صعبا ومكلفا.لهذا قامت السلطات الجزائرية بتقسيم المؤسسة الواحدة إلى مؤسسات عديدة،و هذا ما أطلق عليه بإعادة هيكلة المؤسسات فمثلا سونطراك قسمت إلى عدة مؤسسات مختصة (التكرير، التوزيع، الأبار والاستغلال، المطاط والبلاستيك، البيطروكمياء...)

رغم الأهداف التي كانت ترمي إليها إعادة الهيكلة المؤسسات المذكورة أعلاه، لم يتحقق ذلك، حيث ساد في الجزائر فكر ريعي الذي يعني الاعتماد على النفط في كل شيء سواء من قبل السلطات أو المواطنين، حيث يتم استيراد كل ما نحتاجه بدون تخطيط علمي منظم الشيء الذي أدى إلى تبذير جزء كبير من مواردنا بالعملة الصعبة .إضافة إلى سيادة التسير الإداري حيث كانت كل من خطة الإنتاج، الأسعار حجم الاستثمار، الأجور التموين والتسويق تحدد مركزيا، حيث لم تعطى المبادرة للمؤسسات الشيء الذي لم يسمح بتحريك

القدرات والطاقات الإنتاجية وإلى عدم اهتمام المسيرين حيث لم يصبحوا مسؤولين عن نتيجة مؤسساتهم. (بودلال علي، مرجع سبق ذكره،ص **178،179**).

ثم جاء المخطط الخماسي الثاني (1985-1989) ليحدد بدوره جملة من الأهداف في مجال تهيئة العمرانية ومنها:

1-التحكم في التجمعات السكانية الكبيرة

2- الحفاظ على الأراضي الزراعية

3-تطوير المشاركة الشعبية في تدعيم سياسة الإسكان.

كانت النسبة المخصصة لقطاع البنى التحتية، 43.40 %من مبلغ 550 مليار دج المخصص لهذا المخطط، وتعد هذه النسبة الأضخم مقارنة بسابقتها في المخططات التنموية السابقة.(تواتي صارة ياسمسن، مرجع سابق ذكره، ص **18،19**).

أول قانون كان بمثابة ظهور بوادر لسياسة تهيئة الإقليم هو قانون التهيئة العمرانية 87-03 (انظر القانون رقم **87-03** المؤرخ في **27** جانفي **1987** المتعلق بالتهيئة العمرانية) الذي جاء كشريعة عامة في تهيئة الإقليم،غير أنه يظهر في هذا القانون أن هنالك خطأ في ترجمة مصطلح تهيئة العمرانية،فقد قصد بها في النص الفرنسي بتهيئة الإقليم L'aménagement du territoire وليس التهيئة العمرانية مثلما هو يسمى بالنص في اللغة العربية، حيث تنص المادة السابعة من هذا القانون: "تجسد التهيئة العمرانية اختيارات توزيع النشاطات الاقتصادية والسكان في المجال الجغرافي،و تندرج في إطار تسيير إداري ومنسجم للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي ينبغي أن تخضع لها جملة الأعمال" المشرع الجزائري من خلال نص المادة أكد أن تجسيد سياسة تهيئة الإقليم عن طريق تنظيم المجال في كافة إقليم الوطني لإحداث تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية .

اعتمد المشرع في هذا القانون على التخطيط كآلية لتهيئة الإقليم حيث انتقل من فكرة التوازن الجهوي إلى فكرة أوسع وهي التنظيم المجالى عبر كافة القطاعات فاتخذ محاور للتنمية الجهوية ومحاور قطاعية أخذا بعين الاعتبار خصوصية كل منطقة مجسدا أهداف تهيئة الإقليم من خلال أدوات والمتمثلة في الخطة الوطنية والخطة الجهوية لتهيئة الإقليم(انظر المواد من**25** إلى غاية **45** من قانون **87-03**) وكذا أدوات ذات طابع نوعي (انظر المواد من **46** إلى غاية **51** من قانون **87-03**).

غير أن هذا القانون بقي مجرد حبر على ورق وذلك لعدة أسباب يمكن أن نذكر منها:

-عدم صدور نصوص تطبيقية للقانون

-الظروف الاقتصادية السائدة آنذاك دفعت إلى تراجع التخطيط اقتصادي والاجتماعي للدولة خاصة بعد انهيار سعر البترول سنة 1986 بنسبة تراوحت بين 60 % إلى 70 % وانخفاض قيمة الدولار، كان ضربة عنيفة لاقتصاد الجزائري من خلال تدهور إيرادات الصادرات النفطية، وتفاقم حدة الديون الخارجية وارتفاع معدل التضخم . فأمام الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها الجزائر سنة 1986، انسحبت الدولة وتخلت عن كل إستراتيجية، فتعرضت التهيئة الإقليمية كغيرها من السياسات الأخرى التي انتهجتها الدولة لصدمة أزمت الدولة وتحملت عواقبها، ثم إن مواضيع الخاصة بالاقتصاد الحر الجديد، قد قضت نهائيا على سياسة التهيئة الإقليمية التي لم تعد تحظى بالأهمية الواسعة.

- صدور دستور 1989 (ارجع لدستور **1989**).

المطلب الثاني: المرحلة الثانية:من سنة 1990 إلى غاية 2001 غياب سياسة تهيئة الإقليم

هي مرحلة انتقالية كرست بصدور دستور 1989 وعرفت البلاد في هذه الفترة أزمة سياسية عطلت كل عمليات التهيئة وتعطيل العمل بالقانون 87-03 الذي لم يعد يشكل مرجعية تخطيطية للمجال وأصبحت التنمية أمام عدة عراقيل، ثقل المديونية وإعادة جدولتها والخضوع لإشراف صندوق النقد الدولي (أبرمت الجزائر اتفاقي ستاند باي**1994**بقيمة **400** مليون دولار على أربعة أقساط كل قسط ب **100** مليون دولار (جوان،سبتمبر، ديسمبر **1991** مارس **1992**) وكان أهم أهداف الإتفاقية تقليص تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والتحكم في التضخم عن طريق تثبيت الأجور وخفض النفقات العامة، كذلك خوصصة المؤسسات العمومية التي لا تحقق مردودية. بالإضافة إلى برنامج التعديل الهيكلي لسنة 1995 لتحقيق التوازنات الاقتصادية الكلية وتحسين معدلات النمو الاقتصادي بحيث سجل معدل 3.8% سنة 1995إلا أنه انخفض إلى 3.3% في سنة 1996 ثم إلى 1.2% سنة 1998 ليعاود الارتفاع إلى 4.6% سنة1999) الذي لا يخضع إلا لمنطق الاقتصاد الليبيرالي ، فبدأ الرجوع إلى ظاهرة التعمير العشوائي والنزوح الريفي وغياب الأمن وارتفاع درجة التهميش والفقر في الأقاليم الداخلية والمحرومة، وتدهور مستوى معيشة السكان ونقص الاستثمار.كما غابت في هذه الفترة وزارة تهيئة الإقليم حتى 1994 أين أحدثت وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية (أنظر المرسوم **94-240** المؤرخ في **10** غشت **1994** المحدد لصلاحيات وزير التجهيز والتهيئة العمرانية)

ومنذ سنة 1995، نظمت استشارة وطنية واسعة حول الإستراتيجية الجديدة، للتهيئة الإقليمية شارك فيها إلى جانب السلطات العمومية، الوزارات والجماعات المحلية والجامعات والجمعيات والخبراء لإثراء وثيقة صممتها وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية، معنونة ب " الجزائر غدا "تضمنت حصيلة الوضعية الراهنة للتراب الوطني، الإشكالات والاختلالات التي يعاني منها وبعض مقترحات التطوير. (تواتي صارة، مرجع سابق ذكره،ص**23**).كما تم تأسيس المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة (انظر المرسوم **94-465** المؤرخ في **25** ديسمبر **1994** المتضمن احداث مجلس أعلى للبيئة والتنمية المستدامة). وهي هيئة تتولى إعداد سياسة وطنية للبيئة وتجسيد التعاون بين القطاعات .

صدرت في هذه المرحلة عدة قوانين: قانون 90-08 المتعلق بالبلدية وقانون 90-09 المتعلق بالولاية والقانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري وقانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية وقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير الذي نص على مخططات تنظم المجال على المستوى المحلي: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي(صدرت النصوص التطبيقية للقانون **90-29**:المرسوم **91-175** المؤرخ في **28** مايو **1991** يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والمرسوم **91-176** المؤرخ في **28** مايو **1991** المحدد كيفيات تحضير شهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك والمرسوم **91-177** المحدد لإجراءات إعداد مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلق به والمرسوم رقم **91-178** المؤرخ في **28** مايو**1991** والمحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي ومصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلق بها، جريدة رسمية عدد **26** الصادرة في **01** يونيو **1991**)

المطلب الثالث: مرحلة الأخيرة من 2001 إلى غاية يومنا هذا

إن السياسة التي كانت تعتمدها الجزائر أظهرت مجهودات تنموية غير أن الظروف التي عاشتها البلاد فرضت عليها واقعا، خاصة والوضع الذي عاشته في العشرية السوداء فوجدت نفسها أمام تعمير فوضوي، استهلاك لاعقلاني للأراضي وكذا عدم احترام تشريعات البناء بالإضافة إلى تلويث البيئة.كل ذلك كان نتيجة سوء مسار سياسة شغل الإقليم وعدم تنظيم عملية التعمير وانسحاب الدولة من عملية التخطيط أدى إلى محدودية التنمية مما أوجب صدور قانون متعلق بتهيئة الإقليم الذي ألغى صراحة ق87-03 وهو القانون 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة . تهدف السياسة الوطنية تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة من خلال هذا القانون إلى تنمية مجموع الإقليم الوطني تنمية منسجمة على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء جهوي.كما تهدف إلى:

1- خلق الظروف الملائمة لتنمية الثروة الوطنية والتشغيل،

2- تساوي الحظوظ في الترقية والازدهار بين جميع المواطنين،

3- الحث على التوزيع المناسب بين المناطق والأقاليم لدعائم التنمية ووسائلها باستهداف تخفيف الضغوط على الساحل والحواضر والمدن الكبرى وترقية المناطق الجبلية والهضاب العليا والجنوب،

4- دعم الأوساط الريفية والأقاليم والمناطق والجهات التي تعاني صعوبات وتفعيلها من أجل استقرار سكانها،

5- إعادة توازن البنية الحضرية وترقية الوظائف الجهوية والوطنية والدولية للحواضر والمدن الكبرى،

6- حماية الفضاءات والمجموعات الهشة إيكولوجيا واقتصاديا وتثمينها،

7- حماية الأقاليم والسكان من الأخطار المرتبطة بالتقلبات الطبيعية،

الحماية والتثمين والتوظيف العقلاني للموارد التراثية والطبيعية والثقافية وحفظها للأجيال القادمة.(المادة **04** من القانون **01-20** المؤرخ في **12** ديسمبر **2001**و المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة)

يتميز إعداد سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر بالمركزية، حيث "تبادر الدولة بالسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة وتديرها.تسيير هذه السياسة بالاتصال مع الجماعات الإقليمية في إطار اختصاصات كل منها، وكذلك بالتشاور مع الأعوان الاقتصاديين والاجتماعين للتنمية.يساهم المواطنون في إعداد هذه السياسة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".(المادة **02** من نفس القانون من القانون **01-20** السابق الذكر).

من خلال هذه المادة تظهر عدم وضوح الرؤية وعدم المنطقية في الترتيب حيث يذكر المشرع في الفقرة الأولى أن الدولة هي من تقوم بإعداد سياسة تهيئة الإقليم وتسيرها بالتعاون مع الجماعات المحلية في حين يذكر في الفقرة الأخيرة أن المواطنون يساهمون في إعداد هذه السياسة ؟ والأصح كان على المشرع أن يراعي في ترتيب المادة بأن ينص على أن تبادر الدولة مع المواطنين في إعداد سياسة تهيئة الإقليم .

الفرع الأول: أدوات سياسة تهيئة الإقليم:

لتجسيد سياسة تهيئة الإقليم على أرض الواقع كان لابد من إحداث أدوات قانونية والمتمثلة في :

1- المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي يترجم بالنسبة لكافة التراب الوطني، التوجيهات والترتيبات الإستراتيجية الأساسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة،

2- المخطط التوجيهي لتهيئة السواحل الذي بالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، يترجم بالنسبة للمناطق الساحلية والشريط الساحلي للبلاد الترتيبات الخاصة بالمحافظة على الفضاءات الهشة والمستهدفة وتثمينها،

3- المخطط التوجيهي لحماية الأراضي، ومكافحة التصحر،

4- المخططات الجهوية لتهيئة الإقليم التي تحدد، بالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، التوجيهات والترتيبات الخاصة بكل برنامج جهة، كما تتكفل المخططات الجهوية الخاصة بالمناطق الساحلية بالترتيبات المتضمنة في المخطط الوطني لتهيئة السواحل،

5- مخططات تهيئة الإقليم الولائي التي توضح وتثمن، بالتوافق مع المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم المعني، الترتيبات الخاصة بكل إقليم ولاية، في مجال ما يأتي، على الخصوص:

- تنظيم الخدمات العمومية،
- مساحات التنمية المشتركة بين البلديات،
- البيئة،
- السلم الترتيبي والحدود المتعلقة بالبنية الحضرية،

6- المخططات التوجيهية لتهيئة فضاءات الحواضر الكبرى التي تحل محل مخططات تهيئة الأقاليم الولائية لفضاءات الحواضر الكبرى المحددة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.(المادة **07** من القانون **01-20** المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة)

جميع المخططات التي تلي المخطط الوطني لتهيئة الإقليم هي مخططات يجب أن تتماشي بما يتوافق ومضمونه، وهذا دلالة على أن وزارة تهيئة الإقليم هي وزارة ذات طابع أفقي وليس عمودي كون جميع المشاريع التي تقوم بها أية وزارة لابد أن تراعي فيها ما جاء في المخطط الوطني وتستشير وزارة تهيئة الإقليم .لذلك لابد من تحديد مفهوم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم :نظرة استشرافية لإدارة الحكم الراشد في الجزائر ثم تحديد أهداف المخطط الوطني و تقييم القانون الذي أتى به هذا المخطط كما يلي:

الفرع الثاني : مفهوم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم: نظرة استشرافية لإدارة الحكم الراشد في الجزائر

هو فعل تعلن الدولة بموجبه عن مشروعها الإقليمي ويبرز في إطار التنمية المستدامة لضمان التوازن والإنصاف وجاذبية التراب الوطني في جميع مكوناته، فهو بذلك قوة توجيه للعمل ووثيقة للتخطيط.

فيقوم المخطط الوطني على التوجيهات أساسية وتتمثل في استغلال العقلاني للفضاء الوطني والموارد الطبيعية وتثمينها. والتوزيع الفضائي الملائم للمدن والمستوطنات البشرية، وحماية التراث الإيكولوجي الوطني وتثمينه، وتماسك الاختيارات الوطنية مع المشاريع التكاملية الجهوية .(المادة **09** من القانون **01-20**) .

يضع المخطط الوطني المبادئ التي تحكم تموقع البنى التحتية الكبرى للنقل والتجهيزات الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية.ويدمج مختلف سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تساهم في تنفيذ السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم.(انظر الفقرة **01**و **02**من المادة **10**من القانون **01-20**) تتولى الدولة إعداد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.يصادق على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم عن طريق التشريع لمدة 20سنة.يكون موضوع تقيمات دورية وتحيين كل خمس (05) سنوات،حسب الأشكال نفسها. (انظر المادتين **19** و**20**من القانون **01-20**)

لقد جاء هذا المخطط الوطني كثمرة لنقاش وطني، حيث استغرق إعداده خمس(05) سنوات، وفي إطار ذلك تم إشراك مختلف الفاعلين:جميع القطاعات الوزارية والجماعات الإقليمية، بما فيهم المجتمع المدني والأحزاب السياسية الكبرى من خلال تنظيم ندوات جهوية، شارك فيها أكثر من 500000 مشارك في أكثر من 20 ولاية.(المادة **21** من القانون **01-20**)

تم إحداث المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-416 المؤرخ في25 أكتوبر2005.حيث يضطلع على وجه الخصوص، بالمهام الأتية:

- اقتراح التقييم والتحديث الدوري على المخطط الوطني لتهيئةالإقليم،
- المساهمة في إعداد المخططات التوجيهية الوطنية والجهوية،
- يقدم تقريرا سنويا عن تنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم أمام غرفتي البرلمان. (تواتي صارة، مرجع سبق ذكره، ص **53**)

غير أنه لغاية اليوم الحالي لم تتم أية تعديلات على هذا المخطط خاصة باتخاذ الدولة سياسة التقشف التي أدت إلى إيقاف العديد من المشاريع التي كانت مبرمجة .

أولا:أهداف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم:

- إرساء المبادئ التي تحكم تموقع البنى التحتية الكبرى للنقل والتجهيزات والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية، ومساحات الحواضر الكبرى.

- تحديد مبادئ وأعمال التنظيم الفضائي، والتي تشمل الفضاءات الطبيعية والمساحات المحمية ومناطق التراث التاريخي والثقافي.

- تعبئة الموارد المائية وتوزيعها وتحويلها، وتنمية برامج الاستصلاح الزراعي والري.و لضمان تحقيق الأهداف المسطرة في المخطط الوطني تم تدعيمه مؤسسيا، باستحداث المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، تنظيميا،من خلال نص على ضرورة إيجاد كل القواعد اللازمة لتأمين تطبيقه،و إجرائيا، على إخضاع الاستثمارات أو التجهيزات أو المنشاءات التي لم تنص عليها أدوات تهيئة الإقليم غلى دراسة التأثير على تهيئة الإقليم في الجانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.(وناس يحي، دكتوراه **2007**، تلمسان، ص **45**).

وتركز الدولة من خلال هذا المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على تأهيل وعصرنة المدن الأربع الكبرى وهي الجزائر، وهران، قسنطينة وعنابة ويكون ذلك عن طريق جعل المدن الكبرى الأربع مولدا لنمو يشكل محطات لاقتصاد معولم، وقاطرة لشبكة نمو تغذي في العمق إقليما متوازنا، مع جعل الجزائر العاصمة مدينة كبيرة دولية ووهران وقسنطينة وعنابة مدنا كبيرة متوسطة.و عن الرهان الأساسي لاستعادة المدينة لبعدها الوظيفي والانتقال نحو مدينة مستدامة فان المخطط يهدف لوضع سياسة للمدينة تقوم على أساس إزالة السكن الهش وإعادة الاعتبار للتجمعات الكبرى وإزالة السكن العشوائي خاصة في ظل وجود نسيج عمراني قديم ومتدهور وفي جميع المدن تقريبا كما أنها تشكل خطر على السكان ....وفي اعتقادنا فان هذا المخطط أو النظرة استشرافية المستقبلية تعد داعما لسياسة المدينة المكرسة بموجب القانون 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة وتفعيلا لدور المرصد الوطني للمدينة المنشئ بموجب المرسوم التنفيذي 07-05 قصد القيام بمهامه المتعلقة بمتابعة وتطبيق السياسة الوطنية للمدينة، كما يعد دعما للسياسة الحمائية للبيئة خاصة من الأضرار التي حاول المشرع معالجتها بموجب القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطارا لتنمية المستدامة. (يوسفي نور الدين، مداخلة في ملتقى وطني حول إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر المنعقد يومي **17-18** فيفري **2013** كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة،ص **439،438**).

ثانيا: تقييم للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم:

بالرجوع إلى ظروف صدور المخطط الوطني لتهيئة الإقليم فنلاحظ أن هذا المخطط لم يتبع فيه الشكلية المعتادة لصدور القوانين (قبل تعديل دستور**2016** فإن مشاريع القوانين تودع لدى مكتب مجلس الشعبي الوطني في حين حسب المادة **137** الجديدة :"تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة..." ثم يليها مرحلة المناقشة حسب المادة **138** "مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة **137** أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه") فهو جاء كتقرير صادر عن وزارة التهيئة العمرانية ولم يأت كمشروع قانون وإنما بعنوان قانون **المتضمن المصادقة** على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم صادق عليه البرلمان .المخطط الذي بين أيدينا هو عبارة عن ملخص لسبعة عشر مجلد، فكيف ناقش النواب ملخصات ؟ وهل استطاعوا الإطلاع على 17 مجلد؟

النائب علي ابراهيمي قال خلال مناقشة هذا القانون :" إن مشروع هذا القانون أحدث إشكالية قانونية خطيرة، فالأول مرة يطلب من النواب التصويت على مشروع قانون لم يطلعوا على نصه كاملا، فالنص المقدم هو خلاصة لسبعة عشر نصا، حسب معالي الوزير نفسه، والتي نجهل مضمونها، فمهما كانت صلاحية النواب التشريعية، فهل لهم الحق في التصويت على مشروع قانون نصه الكامل غير موجود، أعتقد أنه لا يمكن، وإذا فعلنا نكون قد خرقنا المادة 119 من الدستور التي تنصب على أن المجلس الشعبي الوطني يصوت فقط على النص المقدم أمامه، ومن جهة أخرى أنسينا أن القانون العضوي رقم 99-02 يشترط في مادته 20 على أن أي مشروع أو اقتراح قانون أن يقدم في شكل مواد " (الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، محضر الجلسة العلنية الثامنة المنعقدة يوم الخميس **29** أفريل **2010**،السنة الثالثة رقم **152**، الدورة العادية السادسة، جريدة الصادرة في **31** مايو **2010**،ص**05**).

من المفروض شارك في مرحلة الإعداد مئة ألف مواطن لكن في المصادقة نص على أنه شارك فيه خمسون ألف مواطن؟(في إجابة الوزير تهيئة الإقليم عن مناقشة هذا المخطط قال: ..أننا جمعنا مايفوق **100.000** مواطن ومواطنة في إطار اجتماعات جهوية ضمن **20**ولاية .." انظر الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني محضر الجلسة العلنية الثامنة المنعقدة يوم الخميس **29** أفريل **2010**،السنة الثالثة رقم **152**، الدورة العادية السادسة، جريدة الصادرة في **31** مايو **2010**، ص**23**)، بالإضافة إلى مشاركة 20 ولاية مجاورة للعاصمة في حين يبلغ عدد ولايات الوطن 48 ولاية ؟ فهنا يتبادر إلينا التساؤل عن المسعى التشاوري والتشاركي الذي لم يتحقق بصفة مطلقة.

من الناحية الشكلية أيضا المخطط لم يتضمن مواد قانونية عامة ومجردة ولم يأت بأسلوب الصياغة القانونية بل بأسلوب تقني، حيث يتضمن: مقدمة،تشخيص لإقليم الجزائر، أربعة سيناريوهات لجزائر المستقبل،الرهانات وتحديات تهيئة الإقليم الوطني، الخطوط التوجيهية الأربعة لبرامج العشرون للعمل الإقليمي، إستراتيجية تنفيذ المخطط الوطني، مراحل وأهداف إعداد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (SNAT 2030) فليس فيه مواد قانونية إلا الثالثة الأولى فهو وثيقة تقنية،لذلك يتبادر إلينا التساؤل لماذا صدر في شكل قانون وليس مرسوم؟،هل هذا إعطاءه الإلزامية لعدم وجود نصوص رادعة تعاقب على مخالفة ما جاء فيه؟

رغم كل ما يمكن أن يقال عن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم إلى أنه يبقى هو أول مخطط يوضع بشكل قانون تعتمده الجزائر بنظرة استشرافية مستقبلية لمدة عشرين سنة القادمة، تحمل للجزائر مجموعة من المشاريع إذا تم تجسيدها كما هو مسطر له سوف تحمل التنمية إلى آفاق واسعة، لذلك لابد من وجود قوة الإيمان بتجسيد سياسة تهيئة الإقليم من الدولة بتعاون مع الخواص والجماعات المحلية وبالتركيز على العامل البشري المتمثل في المواطن الذي هو أساس نجاح كل مشروع واستثمار.

خاتمة

تعتبر تهيئة الإقليم سبيل لتحقيق التنمية الشاملة في جميع القطاعات، وقد حاولت بعض الدول في العالم اتخاذ سياسة لتهيئة الإقليم لكن ومع اختلاف التجارب بالظروف المحيطة بكل دولة فإنه لا يمكن أن نعتمد على نموذج مثالي لتهيئة الإقليم في دولة ما. فالجزائر وحدها قد عرفت مراحل في تطور سياسة تهيئة الإقليم وسبب في ذلك يعود إلى أن الجزائر كدولة فتية اعتمدت بعد الاستقلال لأهداف كانت تفوق مستوى مكانتها وإمكاناتها الاقتصادية فكانت سياسة تهيئة الإقليم مشوشة أو غير واضحة تمما في البداية،كانت تسعى إلى تحقيق التوازن الجهوي مركزة على التنمية الاقتصادية في المجال الصناعي معتمدة على الصناعات الثقيلة كركيزة لتحقيق التنمية ما أدى إلى انتشار ظاهرة النزوح الريفي نحو المدن طلبا للعمل والسكن تسبب ذلك في ضغط على المدن الكبرى وفوضى عمرانية واستهلاك الأراضي الصالحة للزراعة ومع هذه المشاكل التي ظهرت، عقبها ولادة لبوادر سياسة تهيئة الإقليم بصدور قانون 87-03 لكنة بقي مجرد حبر على ورق نتيجة لعدم صدور نصوص تطبيقية له وتغير النظام السياسي من الاشتراكية إلى الليبرالية بتعديل دستور 1989و كذا الوضع الأمني الذي دخلت فيه البلاد باضطرابات أدى بها إلى التخلي عن جميع المجالات والتركيز على

الجانب الأمني فقط .و عقب هذه المرحلة توقفت أو انعدمت سياسة تهيئة الإقليم إلى غاية صدور قانون01-20 واتخاذ تهيئة لكافة التراب الوطني وفقا تكريس أدوات قانونية جدية والمتمثلة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي نرجوا أن نحقق تطبيقه على أرض الواقع خاصة مع سياسة التقشف التي تنتهجا الدولة حاليا.

المراجع

1-الرسائل العلمية:

- تواتي صارة يسمين،المخطط الوطني لتهيئة الإقليم: دراسة قانونية،مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 2015.

- زيمي نعيمة،التجارة الخارجية الجزائرية من الإقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق، مذكرة ماجستير، جامعةأبو بكر بلقايد تلمسان،2011/2010.

- وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة بوبكر بلقايد تلمسان، 2007.

2- المداخلات في الملتقيات:

- بودلال علي،إشكالية الاقتصاد الغير رسمي وأثره على الاقتصاد الرسمي في الجزائر، مداخلة في ملتقى وطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثانية يومي 21-22 ماي 2002،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير،جامعة البليدة.

- يوسفي نور الدين، مداخلة بعنوان "المخطط الوطني لتهيئة الاقليم وسيلة للمحافظة على العقار والبيئة وعصرنة المدن"،ملتقى وطني حول اشكالات العقار الحضري واثرها على التنمية في الجزائر المنعقد يومي 17-18 فيفري 2013 كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الخيضر بسكرة.

3- القوانين:

- دستور 1989.

-تعديل الدستور 2016.

- القانون رقم 87-03 المؤرخ في 27 جانفي 1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية جريدة رسمية رقم05 الصادر في 28 جانفي 1987.

- القانون 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001و المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، جريدة الرسمية عدد 18 الصادرة في15 ديسمبر 2001.

- المرسوم 80-277 المؤرخ في 22 نوفمبر 1980 المتضمن إحداث الوكالة الوطنية لتهيئة العمرانية، جريدة الرسمية عدد48.

- المرسوم 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والمرسوم 91-176 المؤرخ في 28 مايو 1991 المحدد كيفيات تحضير شهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك والمرسوم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلق به والمرسوم رقم 91-178 المؤرخ في 28 مايو1991 والمحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي ومصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلق بها، جريدة رسمية عدد 26 الصادرة في 01 يونيو 1991.

- المرسوم 94-240 المؤرخ في 10 غشت 1994 المحدد لصلاحيات وزير التجهيز والتهيئة العمرانية، جريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 17 غشت 1994.

- المرسوم 94-465 المؤرخ في 25 ديسمبر 1994 المتضمن إحداث مجلس أعلى للبيئة والتنمية المستدامة ويحدد صلاحياته وتنظيمه وعمله، جريدة رسمية عدد 01 سنة 1995.

- محضر الجلسة العلنية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني لقانون المخطط الوطني لهيئة الإقليم، الجلسة العلنية الثامنة المنعقدة يوم الخميس 29 أفريل 2010،السنة الثالثة رقم 152، الدورة العادية السادسة، الجريدة الرسمية الصادرة في 31 مايو 2010،ص05.