عناصر المُقاربة القانونية الجزائرية للتعاون اللامركزي

Elements of Algerian Legal Approach of Decentralised Cooperation

منير مباركية

جامعة باجي مختار– عنابة (الجزائر)، mermounir@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2021/05/11 تاريخ القبول: 2021/06/28 تاريخ النشر: 2021/06/30

ملخص:

تستهدف هذه الدّراسة تحديد عناصر المقاربة الجزائرية للتعاون اللامركزي، وضبط موقعها ضمن المقاربات الاقليمية والدولية لهذا الشكل من التعاون، وذلك انطلاقا من تحليل الإطار القانوني والتنظيمي الجزائري والخطاب السياسي المرتبط به، وبالمقارنة بالممارسات الدولية والأدبيات الأكاديمية ذات الصلة.

تُظهر نتائج الدّراسة مواكبة المقاربة الجزائرية لعديد التطورات التي عرفها هذا الشكل من التعاون، مع تسجيل قصور وغموض في بعض جوانبها، ما يجعلها مقاربة غير شاملة، وتحتاج إلى المزيد من التوضيحات والتعديلات من أجل تزويد الجماعات الاقليمية الجزائرية بالأدوات القانونية والتنظيمية والسياسية المناسبة والكافية لزيادة انخراطها، وتعظيم استفادتها من هذا الشكل من التعاون في خدمة التنمية المحلية.

كلمات مفتاحية: التعاون اللامركزي؛ التوأمة؛ الجماعات الاقليمية؛ الجزائر

Abstract:

This study identifies and reviews the main features of Algerian decentralized cooperation approach, and determines its position in regional and international approaches. This work is based on the Algerian legal and regulatory framework, political discourse, international practices and

المؤلف المرسل: منير مباركية، **الإيميل:** mermounir@yahoo.fr

academic literature.

The results of this study showed that the Algerian approach reflects the latest developments in this form of cooperation, but with some shortcomings and ambiguities, which make it a non-exhaustive approach that needs further clarifications and amendments in order to provide the Algerian territorial authorities with the appropriate legal and regulatory tools to increase their involvement, and maximize their benefits from decentralised cooperation initiatives..

Keywords: Decentralized Cooperation; Twinning; Territorial Authorities; Algeria

1. مقدمة:

عرف "التعاون التنموي الدولي" خلال العقود والسنوات الأخيرة تطورات مُهمّة وتغيرات في المفاهيم والمقارابات والباراديغمات، وكان من أبرز تلك التحولات تزايد دور الحُكومات (الجماعات) المحلية والاقليمية، وبقية الفواعل ما تحت–الدولتيين في مثل هذا الشكل من التعاون، وهو ما نجم عنه بُروز عدّة مفاهيم لتأطير هذا التحول والشكل الجديد ويبرز من بينها مفهوم "**التعاون اللامركزي**".

ومع تزايد مكانة وأهمية التعاون اللامركزي، ومن أجل الانخراط فيه وتعظيم الاستفادة منه، بادرت عديد الدّول إلى تنظيم وتأطير هذا الشكل من التعاون لصالح جماعاتها المحلية، ومن بينها الجزائر؛ حيث قرّرت سلطاتها المركزية قبل سنوات إدماج التعاون اللامركزي ضمن ديناميكيات التنمية المحلية، وبما يساهم في زيادة جاذبية أقاليمها دوليا، وكان عليها بالتالي بناء **مُقاربة شاملة** للنشاط الدولي لجماعاتها الاقليمية. عناصر هذه المقاربة ومدى مواكبتها للتطورات التي عرفها التعاون اللامركزي وممارساته، خاصّة على مُستوى الشركاء المحتملين للجزائر، هي موضوع الاستكشاف والاستعراض في هذه المساهمة.

1.1 دوافع البحث في التعاون اللامركزي وأهميته:

ظروف وتطورات سياقية عديدة تدفع بموضوع هذه المساهمة إلى صدارة الأولويات البحثية، يأتي في مقدمتها تكرّس التوجه نحو اللامركزية وتوسيع صلاحيات الحكم المحلي عبر العالم، وتأكيد البعد المحلي **Local Dimension** لجداول الأعمال والأطر العالمية (أجندة التنمية المستدامة والأجندات ذات الصلة)، واكتساب منظمات وشبكات الحكومات المحلية وبرامجها أهمية متزايدة وتحولها إلى قنوات لتمرير المساعدة التنموية... كل هذا وغيره يقتضي أن تمتلك دولنا مقاربات محددة وواضحة المعالم للنشاط الدولي لجماعات المحلية الذي من شأنه أن يعود على التنمية المحلية فيها بالكثير من المكاسب. وهذه الأخيرة لن تتأتى إلا بضبط وتوضيح ونشر التصور الرسمي للتعاون اللامركزي لكل أصحاب المصلحة من داخل الدولة وخارجها.

ولا يخلو الأمر من دوافع ذاتية حيث يشكل هذا النمط من التعاون الدولي موضوع مادة تعليمية يعكف الباحث على تدريسها لزهاء عقد من الزمن، ويعمل على تطوير وتحيين مادتها، واكتشاف آفاق جديدة لها، وتثمينها من خلال مشروع بحثي-تكويني متكامل في هذا الموضوع.

وللبحث في التعاون اللامركزي، ومُحاولة تحديد وحصر ملامح المقاربة الجزائرية له، جوانب أهمية عديدة، يُمكن توضيحها في العنصرين التاليين:

- أهمية "التعاون اللامركزي" باعتباره أداة مفتاحية لبلوغ التنمية المستدامة ومرافقة جهود اللامركزية، وهما الديناميكيتين الرائدتين جزائريا ودوليا، وكون هذه الدراسة تعد اسهاما لفهم كيفية استيعاب الجزائر لهذه الأداة؛
- تحديد المقاربة الجزائرية العامة لهذا التعاون، وبالمنظور المتكامل الذي نعتقد، سيشكل أرضية مهمة للباحثين المهتمين ببناء بحوثهم ذات الصلة، وأيضا للممارسين على المستويات المحلية والمركزية لتكييف مبادراتهم والمساهمة أيضا في نقد وتطوير هذه المقاربة من واقع تجربتهم وخبرتهم.

2.1 أهداف الدراسة:

لهذه الدّراسة هدفان بحثيان أساسيان ومركزيان:

- تحديد المقاربة الجزائرية "العامة" للتعاون اللامركزي من خلال المواءمة بين المقاربات القانونية والسياسية والممارساتية لهذا التعاون؛
- موضعة المقاربة الجزائرية المستخلصة ضمن المقاربات الدولية السائدة، وتحديد جوانب اتفاقها وخصوصيتها.

3.1 إشكالية الدّراسة:

تُظهر الدّراسات المفاهيمية التي تتضمّنها أدبيات "التعاون اللامركزي"، والمقاربات والتجارب الدولية المختلفة التي اطلعنا عليها، أن هذا الشكل من التعاون، عبارة عن ظاهرة حركية ومُتطورة، وأنه ما يزال مفهوما "مُثيرا للجدل"، وتختلف مقارباته وحقائقه ووقائعه من دولة إلى أخرى،[1] وبالتالي فالتعامل مع موضوعاته يجب أن يكون سياقيا، وأن ينطلق من تحديد مقاربته الرسمية من خلال تحليل أطره القانونية والتنظيمية، وأيضا ممارساته الواقعية في الدولة المعنية.

ومع الأهمية التي بات يحظى بها هذا الشّكل من التعاون ومُمارساته اقليميا وعالميا، ومع التطورات الواقعية–الممارساتية، والقانونية–التنظيمية، التي عرفها في الجزائر خلال السنوات الأخيرة، والتي تصب في سياق محاولات السلطات الجزائرية بناء مقاربة متكاملة للنشاط والتحرك الدولي لجماعاتها المحلية والاقليمية، وفي ظل غياب "وثيقة سياسة" توضّح مقاربة وسياسة الدولة في هذا المجال،[2] فإنه من الطبيعي، بل من الضروري، أن يتساءل الباحثون والمهتمون عن المقاربة الجزائرية لهذا التعاون، ويسعون للكشف عنها عبر طرح ومحاولة الإجابة عن التساؤل المركزي التالي: **كيف تُقارب السّلطات الجزائرية (خاصّة وزارة الداخلية والجماعات المحلية) التعاون اللامركزي؟**

معرفة عناصر المقاربة الجزائرية للتعاون اللامركزي، تتطلّب وجوبا التعرّف على عديد الجوانب المهمّة من هذه الديناميكية، والتي تُعبّر عليها الأسئلة الفرعية التالية:

- كيف تُعرّف الأطر القانونية والتنظيمية الجزائرية التعاون اللامركزي؟

- ما موقع التعريف الجزائري وعناصره المختلفة من المقاربات التعريفية الأخرى للمفهوم؟
- ما مدى شُمولية هذه المقاربة ومواكبتها لتطور خصائص ومُقتضيات هذا التعاون؟

4.1 فرضية الدِّراسة:

بناء على اطلاع سابق، وتشخيص متعدد الأبعاد لواقع اللامركزية وقدرات الحكم المحلي وفواعل ما تحت–الدولة في الجزائر، تنطلق هذه الدراسة من فرضية أساسية مفادها أن: «الجزائر التي تعرف ضُعفا في اللامركزية وقدرات الحكم المحلي ستتبنى مقاربة ضيِّقة للتعاون اللامركزي بما يتماشى والمقاربة السائدة في محيطها المتوسطي، ولكنها تُبقي على الوصاية المركزية في هذا الجانب ولو بشكل مرحلي في انتظار تطور اللامركزية وقدرات الحكم المحلي فيها بما يضمن استفادة معتبرة من هذا التعاون».

5.1 الإطار المنهجي وأدوات جمع البيانات:

التعاون اللامركزي في الغالب ممارسة مؤطرة قانونيا، وبالتالي فتحديد مقارباته يمر منهجيا **بتحليل النصوص القانونية والتنظيمية** الخاصَّة به، **ومقارنتها** بما يقابلها في الدول الأخرى. لكن، في السياق الجزائري، أين قد لا تتوافق في عديد الأحيان الخطابات السياسية والممارسات الفعلية مع ما تضعه الأطر القانونية، سيتطلب الأمر أبعد من ذلك.

وبالتالي، الإجابة على التساؤلات السَّابقة، ومن ثم تحديد عناصر المقاربة الجزائرية للتَّعاون اللامركزي، ستنطلق أساسا من تحليل الإطار القانوني والتنظيمي لهذا الشكل من التعاون،[3] وشرحه ومُناقشته، ثم مقابلته ومقارنته مع الخطاب السياسي الجزائري، ومع التطوُّرات التي تعرفها مُقارباته على الصَّعيدين الأكاديمي والعملي دوليا.

وباعتبار أن المادة المطلوبة لتغطية هذا الموضوع مُتاحة أساسا عبر الوثائق القانونية (النصوص القانونية والتنظيمية) والسياسية (الخطابات والتصريحات) والأكاديمية (الدراسات والمقالات..)، وكذلك تقارير المؤسسات والمنظمات المختصَّة... **فالبحث الوثائقي** يُعتبر الأداة الرئيسية لجمع المعلومات ذات الصِّلة، إضافة إلى **مُلاحظات** الباحث وتتبعه لتطور الظاهرة محليا ودوليا على مدى سنوات.

6.1 الهيكلة المنهجية للدراسة:

لما كان الانشغال هنا مُنصبا أساسا على تحديد وضبط المقاربة الجزائرية العامة للتعاون اللامركزي، ولما كانت هذه الأخيرة تتشكل من عدّة عناصر متمايزة ومختلفة ولا يمكن تجميعها وإعادة تصنيفات على شكل مجموعات مواضيعية أقل عددا أو الاستغناء عن بعضها، فإن بنية الدراسة ستأتي على شكل استعراض لعناصر هذه المقاربة التي تم استخلاصها، وشرحها وتفسيرها بشكل مُنفصل ومتتالي على النحو الآتي:[4]

2. تحليل وضبط عناصر المقاربة الجزائرية للتعاون اللامركزي

لم تترافق عملية بلورة وتنظيم المقاربة الجزائرية للتعاون اللامركزي مع نقاش عام حول الموضوع، فقد مرّ المرسوم التنفيذي 17-329 الذي ينظم كيفية إقامة هذه علاقات هذا التعاون وتسييرها في صمت قانوني وسياسي، على الرغم من أنه يشكل خطوة هامة في هذا المجال لا تخلو مما يثير الكثير من النقاش والجدل، بل إنه ترك المعالم الرئيسية لهذه المقاربة دون توضيح وتفسير.

مُساهمة في تدارك هذه المسألة، نستعرض في هذا المحور مخرجات جهد بحثي تحليلي استهدف تحديد وضبط المقاربة الجزائرية، والذي أسفر عن تحديد وضبط عشرة (10) عناصر رئيسية لهذه المقاربة:

1.2 مُقاربة تعريفية ضيّقة للتعاون اللامركزي:

دأبت الجماعات المحلية الجزائرية (الكبرى منها على وجه التحديد) منذ الاستقلال على الانخراط في إحدى أبرز وأبسط ممارسات التعاون اللامركزي وهي "التوأمة"، لهذا اقتصر المفهوم والخطاب الجزائري للنشاط الدولي للجماعات المحلية على هذا الشكل من العلاقات. وحتى مع التطور الذي طرأ على ممارسات "التوأمة" في حد ذاتها، ومع توسع مفهومها في الدول الأخرى ليتخذ مصطلحات ذات دلالات أوسع خلال العقود الثلاثة الأخيرة من القرن العشرين، بقي الحال على ما هو عليه في الجزائر، وبقيت مقاربة التوأمة البسيطة وممارساتها هي السائدة.

ومع "الإصلاحات" السياسية التي مسّت قوانين الجماعات المحلية في الجزائر (البلدية والولاية) منذ سنة 2010، حدث بعض التطوّر على مُستوى تصوّر وتمكين هذا الشكل من العلاقات؛ فبينما حافظ قانون البلدية على الاتجاه التصوري السّابق، أي الذي يحصر التعاون اللامركزي، اصطلاحا وممارسة، في

علاقات "التوأمة"(المادة 106، قانون البلدية 10-11)، قدّم قانون الولاية تصوّرا تعريفيا فضفاضا مُستخدما عبارات "إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية"، "علاقات تبادل وتعاون"(المادة 08، قانون الولاية 07-12)، ولكن هذا التصور بدوره يبقى ضمن المقاربة التعريفية الضيّقة التي تحصر هذه العلاقات في الجماعات الاقليمية فقط، دون بقية الأطراف والفاعلين المحليين.

هذه المقاربة التعريفية، تكرّست مع المرسوم التنفيذي 17-329 الذي يُنظم كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي للجماعات الاقليمية الجزائرية مع نظيراتها الأجنبية، حيث يُعرّفه المرسوم المشار إليه على أنه: "**كل علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية، بين جماعة اقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة اقليمية أجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحيتهما المشتركة**"(المادة 02، المرسوم التنفيذي 17-329).

إذن، من بين المقاربات والتعريفات المختلفة للتعاون اللامركزي،[5] تبنّت الجزائر المقاربة "**الضيّقة**" أو المقيّدة، حيث أقصر التعريف القانوني المذكور إمكانية إقامة علاقات التعاون اللامركزي على الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية في الحالة الجزائرية) للدّول المختلفة، دون غيرها من الفاعلين ما تحت الدولة، مما يعني أنّ السّلطات الجزائرية أخذت بالتصوّر المؤسسي للمفهوم.

الأخذ بالتصوّر المذكور، يُثير تساؤلا حول السبب، وبالتحديد ما إذا كان ذلك بسبب أنّه التصوّر الأكثر قبولا وانتشارا اقليميا وعالميا؟ أم لأنه يتوافق والتصور الفرنسي، على اعتبار أن الطرف الفرنسي هو الشريك الرئيس للجزائر في هذا الشكل من التعاون؟

بالنظر لعدم وجود دراسات شاملة للتصورات الوطنية العالمية للتعاون اللامركزي، فإن الإجابة على التساؤل المذكور ليست بسيطة؛ ففي حين تعتبر بعض الدّراسات أن المقاربة الواسعة (الأنجلوسكسونية) هي الأكثر انتشار وقبولا في وقتنا الحالي،[6] تعتبر دراسات أُخرى أنّ المقاربة الضيّقة أو اللاتينية هي الأوسع انتشارا واعترافا على المستوى العالمي (Marta Latek, 2017, p.06)، خاصّة بالنسبة لفرنسا وعديد الدّول اللاتينية الأخرى التي تفضّل هذا التصوّر وتعمل به، وهي كذلك المقاربة الغالبة في المنطقة الأورومتوسطية، التي تعتبر فضاء حاضنا وخصبا لهذا النوع من التعاون (Adda Bekkouche,

2000, p. 148-149) وأين تعتبر الحُكومات المحلية والاقليمية هي المستفيد الرئيس من مُبادرات التعاون اللامركزي التنموي.(7)

علاوة على ما سبق، فإن هذه المقاربة وإن كانت تُساعد على حصر الفاعلين الرئيسيين وتأهيلهم وتأطير نشاطهم، وتحديد التزاماتهم بشكل دقيق... إلا أنُها بالمقابل تترك تساؤلا مُهما آخر: هل تعني هذه المقاربة إسقاطا تاما لبقية فواعل التنمية المحلية من علاقات التعاون اللامركزي الجزائري؟

اعتماد الجزائر مقاربة مؤسّسية ضيّقة للتعاون اللامركزي، لا يعني أنها لن تُشرك عديد "الفاعلين" أو أصحاب المصلحة، الذين ظلوا منخرطين في علاقات التعاون اللامركزي السابقة من قبيل: الجامعات، المستشفيات، الجمعيات، معاهد البحث والدّراسة، مصالح التعاون والنشاط الثقافي للسفارات، وزارة الشؤون الخارجية... إذ يُشير بعض الباحثين، المتتبعين لواقع هذا النوع من التعاون، إلى أنّ حقيقته الاجتماعية وممارساته الواقعية غالبا ما تكون أثرى وأوسع من أنماطه المؤسسية، وبالتالي فإنّ الجماعات المحلية والاقليمية ستدمج معها فواعل محليين آخرين في إطار عمليات التبادل والشراكة (Bekkouche, p. 149)، وهو ما سيتم توضيحه في العنصر الخاص بمقاربة الفواعل وأصحاب المصلحة.

ومع ما أشرنا إليه سلفا، تنبغي الإشارة إلى أن المقاربة التعريفية التي تم تبنيها مُؤخرا وإن ضيّقت في علاقات التعاون اللامركزي من حيث "الأطراف"، فإنها وسّعت في دلالتها من حيث "الأشكال" التي يمكن أن تأخذها، فلم تعد مُقتصرة على علاقات التوأمة فقط، وإنما أيضا يمكنها أن تكون على شكل: علاقات صداقة، برامج أو مشاريع تنمية، تبادلات تقنية أو ثقافية أو علمية أو رياضية او غيرها من أشكال الشراكة (ف2، المادة 02، المرسوم التنفيذي 17-329).

2.2 تعاون لامركزي "مباشر" بتأطير ودعم مركزي:

بتبنيها للمفهوم الضّيق للتعاون اللامركزي، ومن بين الأنماط المختلفة لإقامة علاقاته، يبدو أن الجزائر اختارت النمط "المباشر"، والذي يُشير إلى "علاقات التعاون اللامركزي التي تقوم على أساس "شراكة مُباشرة" بين السلطات ما تحت الوطنية" (**OECD, 2018, p. 34**) وهو النمط الذي تتبناه غالبية دول العالم (**Agustí Fernández de Losada, 2017, p. 09**).

مع ذلك، ولما لم تُكرّس التعديلات الدّستورية الأخيرة في الجزائر مبدأ "**الإدارة الحُرّة**" للجماعات الاقليمية، وبالنظر إلى ضُعف قُدرات وخبرة الجماعات الاقليمية الجزائرية (خاصّة البلديات)، فقد استمرّ إقرار الوصاية والتدخل الواسع للسلطات المركزية في النشاط الدولي للجماعات المحلية والاقليمية الجزائرية. وفي هذا الإطار، اعتبر وزير الداخلية الجزائري "بدوي" أن النصوص التطبيقية التي كان يتم إعدادها حينها تأتي "من أجل ضمان **مُرافقة** أفضل للجماعات المحلية الجزائرية في مشاريعها للتعاون اللامركزي"(نور الدين بدوي، 25 ماي 2016)، وهو ما انعكس فعلا في المرسوم التنفيذي المنظم للتعاون اللامركزي.

فعلى الرغم من اعتراف القانون والتنظيم، ومن قبلهما الخطاب السياسي، بأن التعاون اللامركزي هو علاقات "لامركزية" تنشأ بين الجماعات الاقليمية الوطنية والأجنبية، وهي الأطراف القانونية الرسمية لهذا النوع من العلاقات، إلا أنّ الإطار القانوني والتنظيمي المشار إليه تضمّن عديد الضوابط والقيود التي تعكس "الحذر الشديد في التعاملات الخارجية للجزائر، وحرصها على التأطير المركزي لتلك التعاملات".[8] كما أنّه ما يزال يتّسم بقوة التمييز الحصري للدولة، حتى لو أحرز تقدّما متواضعا (**Essaid, p. 12**)؛ فقد أعطى سلطات وصلاحيات تأطيرية وتنظيمية ورقابية كبيرة للسلطات المركزية وهيئاتها غير الممركزة على مستوى الولايات في هذا المجال، مما يجعل هذا الشكل من التعاون مؤطر مركزيا بشكل كبير على الرغم من طبيعته النظرية اللامركزية.

قانون الولاية يُخضع علاقات التعاون اللامركزي للولايات الجزائرية مع الجماعات المحلية والاقليمية الأجنبية لرقابة ثُلاثية: قانونية، قيمية ومالية. رقابة قانونية المسبقة نظرا لكونه يعتمد على موافقة مُسبقة من وزارتين (الداخلية والخارجية)؛ رقابة قيمية كون التعاون يجب أن يدخل ضمن احترام القيم والثوابت، المصلحة العامة الوطنية والالتزامات الدولية للجزائر؛ رقابة مالية لأنه لا ينبغي أن يُصبح مصدر إفقار للجماعة المحلية أي الولاية. أما بالنسبة للبلدية، يجب إضافة رقابة الوالي، ورئيس الدائرة (**Essaid, p. 33**).

الإطار القانوني المشار إليه، وكذلك مُمارسات التعاون اللامركزي الجزائري خلال العقود الماضية، جعلت عديد التقارير والدراسات تُشير إلى أنه "في الجزائر التي تُعتبر دولة مركزية، بل عالية التمركز، العمل مع البلديات ما يزال يطرح تحديا، رغم الاهتمام المعلن من قبل البلديات الجزائرية بهذا الشكل من التعاون"

Lucie Guillet, Najat Zarrouk and Saber Ouchati, 2015, p.) .(24

كما أن الإطار التنظيمي بدوره جاء ليؤكد على سلطات الرقابة والمرافقة والموافقة المسبقة من قبل الهيئات المركزية على مُبادرات اتفاقيات ومشاريع التعاون اللامركزي، كما اشترط، شرطا اقصائيا، يتمثل في ضرورة تمرير المبادرات اللامركزية والتعبير عنها رسميا عبر "القناة الدبلوماسية"، سواء كانت المبادرة من قبل الجماعة الاقليمية الوطنية أو الأجنبية (المادتان 09 و17، المرسوم التنفيذي 17-329). وهنا نؤكد على أنّ وساطة كل من وزارة الداخلية والقناة الدبلوماسية تُقلل من الطابع "المباشر" لعلاقات التعاون اللامركزي الجزائري.

وقد نذهب بعيدا، إذا أخذنا في الاعتبار حجم المساهمة التي تُقدّمها الهيئات المركزية، وهامش تدخلها الواسع في علاقات التعاون اللامركزي الجزائري، ومشاريعه ومبادراته، وأنّ المبادرات لم تكن تأتي دائما من الجماعة الاقليمية ولكنها مُحفزة ومُوجهة ومُقررة من قبل الإدارة المركزية (**Essaid, p. 26**)، نذهب إلى اعتباره "**تعاونا مركزيا لصالح الهيئات اللامركزية**"، أكثر منه "تعاونا لامركزيا" فعليا أين تتمتع الجماعات الاقليمية بحرية واستقلالية واسعة في بعث وتنفيذ مثل هذه العلاقات والمبادرات المرتبطة بها.

ويمكن تفسير هذه المقاربة بعوامل عديدة أبرزها: إرث التوجه المركزي للدولة الجزائرية واحتكارها عديد الصلاحيات خاصّة ما تعلق بالدبلوماسية والسياسة الخارجية؛ ضُعف عديد القدرات لدى الجماعات الاقليمية (خاصّة البلديات) التي يحتاجها بعث وتسيير هذا النوع من علاقات التعاون، ويتعلق الأمر على وجه التحديد بـ: التفاوض، الاتصال، إعداد وصياغة الاتفاقيات... وهو ما يتطلب تدخل إطارات السلطات المركزية؛ الحرص على عدم المساس بالقيم والثوابت والمصلحة الوطنية، وكذلك الالتزامات الدولية للجزائر؛ الحرص على أن تتم مثل هذه العلاقات مع الدول التي تربطها علاقات دبلوماسية بالجزائر لا غير.

3.2 انخراط اختياري (شبه إدماجي) لبقية الفاعلين المحليين:

حتى مع تبنيها لمقاربة تعريفية ضيّقة للتعاون اللامركزي، لم تُغلق السّلطات الجزائرية المجال أمام بقية الفاعلين المحليين للمُشاركة في تجسيد المبادرات والمشاريع الناجمة عن إقامة مثل هذه العلاقات (لم يُمنع ذلك

لا بالقانون ولا بالتنظيم)، كما أنها بالمقابل لم تُجبرهم أو تحفزهم على مثل هذه المشاركة؛ إذ جعلت التزام بقية الفاعلين المحليين بما يرد في اتفاقيات التعاون اللامركزي التي تبرمها الجماعات الاقليمية الجزائرية مع شريكاتها الأجنبية، رهن الموافقة المسبقة لهؤلاء الفاعلين الذين تمّت الإشارة إليهم بعبارة "هيئات أُخرى خاضعة للقانون العام أو الخاص" (المادة 08، المرسوم التنفيذي 17-329).

وفيما يتعلّق بمُشاركة المواطنين والجمعيات المحلّية، أتاح الإطار التنظيمي للّجنة التّعاون اللامركزي (التي تُنشأ على مُستوى الجماعات الاقليمية المنخرطة في نشاطات التعاون اللامركزي)، أتاح لها إمكانية الاستعانة "بكل شخصية محلية أو خبير و/أو ممثل جمعية محلية مُعتمدة قانونا من شأنهم تقديم أي مُساهمات مُفيدة بحُكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم" (ف2، المادة 39، المرسوم التنفيذي 17-329).

ومن أجل إطلاع المواطنين وبقية الفاعلين وأصحاب المصلحة على اتفاقيات ومبادرات التعاون اللامركزي، يُلزم الإطار التنظيمي الجماعات الاقليمية المعنية بنشر وتعليق نُصُوص تلك الاتفاقيات على مستوى مقرّاتها، وفي الفضاءات المخصّصة لإعلام الجمهور (المادة 26، المرسوم التنفيذي 17-329).

الإشارة الضّمنية والمحتشمة جدا لانخراط ومشاركة بقية الفاعلين المحليين في مبادرات التعاون اللامركزي، وعدم تأكيد السلطات في صلب المرسوم التنفيذي، أو تشجيعها على الأقل، على ضرورة هذه المشاركة، تجعلنا نعتبر أن المقاربة (القانونية) الجزائرية للتعاون اللامركزي "**غير إدماجية**" لبقية الفاعلين، على الرغم من أن التوجّه الدولي في هذا المجال يعتبر التعاون اللامركزي "مُقاربة إدماجية"، آخذة في البُرُوز في مجال التعاون التنموي، مُقاربة تبحث عن إدماج كل الفاعلين في التخطيط للتنمية وتنفيذها (**Jossy Materu (et al.), p.151**). كما أنّها بذلك تُقلل من شُمولية المقاربة الجزائرية للتعاون اللامركزي، لأنّ هذا الأخير يعتمد ويتكامل بشكل كبير مع ما يُعرف بـ: "العمل المحلي المشترك"، أي التعاون بين مُختلف الفاعلين المحليين بقيادة الجماعات الاقليمة.[9]

4.2 الشراكة: الصيغة الرئيسية لعلاقات التعاون اللامركزي الجزائري:

من بين الصّيغ المختلفة لإقامة وتنفيذ علاقات التعاون اللامركزي التنموي خاصّة في شكله المباشر،[10] تبنّت الجزائر نمط "**الشراكة**"؛ فبعد أن كانت تعتبره "تجسيدا لعلاقات التعاون والتوأمة"، أصبحت

تُعرّفه على أنه "كل علاقة شراكة..."، على أنّ هذه الشراكة قد تتخذ عدّة أشكال وهي: علاقات صداقة، توأمة، برامج أو مشاريع التنمية، تبادلات تقنية أو ثقافية أو علمية أو رياضية أو غيرها من أشكال الشراكة (المادة 02، المرسوم التنفيذي 17-329).

بحسب الأدبيات والتجارب الدولية، هذا النمط من علاقات التعاون اللامركزي (أي الشراكة) يسمح بإقامة علاقات متينة ومُهيكلة بين الجماعات الاقليمية، بشكل ثنائي أو مُتعدد الأطراف كل واحدة على حده (**OECD, p.33**). وهو النمط الأكثر استخداما، وانتشارا في عديد المناطق والدّول، خاصّة جنوب أوروبا أين يوجد شركاء الجزائر الرئيسيين في هذا الشكل من التعاون (فرنسا، إيطاليا، إسبانيا) (**de Losada, p.15**).

ويأتي أيضا اعتماد الجزائر لنمط "الشراكة" كنتاج لكون هذه الأخيرة ظلّت تحظى بالأولوية والتفضيل في النقاشات والمفاوضات حول ترقية التعاون اللامركزي بين الجزائر وشركائها الدوليين (**RESACOOP, 2003, p.15-16**). وهو ما من شأنه أن يُعطي دفعا أكثر للتعاون القائم فيما بينهم.

5.2 الاتفاقية: الصيغة القانونية "الحصرية" لعلاقات التعاون اللامركزي الجزائري:

كما هي الحال بالنسبة لغالبية الدول، التعاون اللامركزي ذو صفة "تعاقدية"، ويجب أن يتّخذ طابعا رسميا، وصبغة قانونية، حتى يجد طريقه إلى التفعيل والتجسيد الفعلي دون عوائق أو منع من أي طرف من الأطراف. وعادة ما يتّخذ التعاون اللامركزي عدّة صيغ قانونية أبرزها: اتفاق، اتفاقية، بروتوكول، إعلان، إعلان نوايا...

فيما يتعلق بالجزائر، وفي تحليله للصّيغ القانونية لعلاقات "التعاون اللامركزي" للجماعات الاقليمية الجزائرية خلال العقود الفائتة، يُشير "الطيب السّعيد" إلى أنّها اتّخذت الصّيغ التالية: 39 اتفاقا و17 اتفاقية و13 بروتوكولا و4 إعلانات، والبقية توزعت على التسميات التالية: قرار، تبادل، رسالة، مشروع، علاقة...(**Essaid, p.28**).

ومع التعديلات التي مسّت قانوني البلدية والولاية، اعتمدت الجزائر "الاتفاقية "كصبغة قانونية وحيدة لعلاقات التعاون اللامركزي. وقد تم تحديد هذه الصّيغة في قانون الولاية (ف4، المادة 08، قانون الولاية 07-12)، ومن ثم التأكيد عليها والتفصيل فيها في المرسوم التنفيذي، الذي أشار إلى أن هذه العلاقات لا تُقام إلا بموجب "**اتفاقية**" مُوقعة بين الطرفين، وحدّد مضمون ومراحل وكيفيات إعداد الاتفاقية والمصادقة عليها (المواد 13 -26، المرسوم التنفيذي 17-329).

ويمكن تفسير اعتماد هذه الصّيغة كصيغة قانونية وحيدة برغبة السلطات الجزائرية في جعل هذا النشاط الدولي لجماعاتها الاقليمية أكثر وضوحا وانسجاما، وتمييزه وفصله عن النشاطات وصيغ التعاقد الحصرية للدولة (التعاون الحكومي المركزي)، وذلك بُغية تسهيل المهمة على إطارات ومنتخبي الجماعات الاقليمية الذين لا يتحكمون، في الغالب، في مُختلف الصّيغ القانونية ومفردات القانون الدولي الذي لم يتلقوا تكوينا حوله، وهذا ما يتوافق وتوصيات بعض الباحثين والخبراء (**Essaid, p.28**).

6.2 تعاون لامركزي يميل نحو "ثنائية الأطراف":

خلال السّنوات الماضية، ظلت وزارة الداخلية الجزائرية، تُشير عبر موقعها الإلكتروني إلى أنّ الجزائر في سياق «وضع مُقاربة في اتجاه **التجمعات الدولية** مثل منظمة المدن والحُكومات المحلية المتحدة (**C.G.L.U**)، قصد تهيئة [جماعاتها] المحلية لاندماج أمثل، ضمن منظور إطار قانوني يحكم التعاون اللامركزي على الصّعيد الوطني» (وزارة الداخلية الجزائرية: **https://bit.ly/2QAzS3g**).

وعند تعريف السلطات الجزائرية للتعاون اللامركزي، وتحديدها لأطراف الاتفاقيات المؤسسة لعلاقاته، تم استخدام عبارة "جماعة اقليمية جزائرية أو أكثر" و"جماعة اقليمية أجنبية أو اكثر" (المادة 02، المرسوم التنفيذي 17-329). وهو ما يعني أن طرف الاتفاقية عن كل جانب قد يكون "واحدا" أو "مُتعددا"، أي أكثر من جماعة اقليمية واحدة، وهو ما يعني أن الجزائر تتبنى المقاربتين الفردية والجماعية **Approche Collective** لهذا التعاون.

الانفتاح على المقاربة الجماعية له عديد المزايا خاصّة في الحالة الجزائرية أين يمكّن من تشارك وتعميم التجارب والخبرات، وتقاسم التكاليف والإمكانيات بما يسهّل التعامل مع شرط عدم افقار الجماعة الاقليمية، كما أنه يتوافق وتفضيل الشركاء الدوليين لهذه المقاربة وتشجيعهم للمبادرات والمشاريع التي تأتي ضمنها.

ولكن، دلالة عبارة "جماعة إقليمية أو أكثر" ليست دقيقة. وهو ما يترك المجال للتساؤلات التالية: هل يمكن أن تدل عبارة "أو أكثر" على جمعية أو منظمة للجماعات الاقليمية؟ ما موقف السلطات الجزائرية من توقيع اتفاقية بين جماعة اقليمية جزائرية وجمعية أو شبكة أو منظمة جماعات اقليمية أجنبية؟ ما موقفها من انخراط جماعة اقليمية جزائرية في جمعية أو شبكة أو منظمة جمعيات اقليمية أجنبية؟ ألا تعتبره السلطات الجزائرية علاقة تعاون لامركزي ليتم تقنينه وتنظيمه ضمن هذا المرسوم؟

دوليا، يتم التعاون اللامركزي وفق مُقاربة ثنائية الأطراف، وأيضا وفق مقاربة متعددة الأطراف تقوم أساسا على التعاون ضمن ومع المنظمات المتعددة الأطراف للجماعات الاقليمية. ولهذا السبب عند تحديد مقارباتها للتعاون اللامركزي وتحديد أطرافه، تحرص الدول على الإشارة إلى تجمعات أو منظمات وجمعيات الجماعات الاقليمية باعتبارها طرفا في هذا الشكل من التعاون، مثلما هي حال التعريفين القانونيين الفرنسي والتونسي اللذين يُشيران صراحة إلى ذلك.

ما سلف ذكرا يجعلنا نتساءل: هل أغفلت السلطات الجزائرية التعاون اللامركزي مُتعدد الأطراف؟ أم لأن الجزائر لا توجد بها تجمعات للجماعات الاقليمية ولا منظمات أو جمعيات لها؟ إذا كان ذلك بالنسبة للطرف الجزائري، ماذا عن الطرف الأجنبي؟ خاصّة وأنّ الجماعات الاقليمية الجزائرية مُنخرطة في عديد مُنظمات وجمعيات الجماعات الاقليمية على الصّعيد الدولي.

إذا أخذنا بمضمون الإطار القانوني والتنظيمي الحالي، وفي انتظار أية توضيحات رسمية، يمكننا الحُكم بأن السلطات الجزائرية تتبنى مُقاربة قانونية "ثنائية الأطراف" للتعاون اللامركزي، مع أنها تقرّ التعاون اللامركزي مُتعدد الأطراف في خطابها السياسي، وتتساهل مع بعض ممارساته.

على الصّعيد العملي، وفي إطار العلاقات مُتعددة الأطراف، تنخرط الجماعات المحلية الجزائرية في عديد المنظمات المتعددة الأطراف للمدن والحكومات المحلية: تمتلك الجماعات المحلية الجزائرية أربعة مقاعد

(04) من بين 42 في الجمعية الإقليمية والمحلية الأورومتوسطية (**ARLEM**)؛ تتمتع بعضوية الندوة الإفريقية حول اللامركزية والحكامة المحلية والتنمية؛ تنخرط ثماني مجالس شعبية محلية جزائرية في منظمة المدن والحُكومات المحلية المتحدة، كما تتفاعل أيضا مع منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة الإفريقية؛ وتتمتع بلديتي العاصمة ووهران بعضوية مشارك في جمعية رؤساء البلديات الفرنكفونية (**AMIF**).

إذن، مع الأخذ بالمقاربة المؤسسية لتحديد الأطراف، وغلبة التصوّر ثنائي الأطراف على علاقات التعاون اللامركزي الجزائري (من الناحية القانونية على الأقل)، تبقى المُقاربة الجزائرية للتعاون اللامركزي غير مُكتملة وغير شاملة، فهي لا تغطي بُعدا مُهما جدا من هذا التعاون وهو البُعد المتعدِّد الأطراف، الذي تلعب فيه جمعيات وشبكات الجماعات الاقليمية دورا كبيرا، وتحظى فيه باعتراف ودعم عديد الجهات الدولية خاصّة الاتحاد الأوروبي.

7.2 مُقاربة "دولية" صرفة لعلاقات التعاون اللامركزي:

بعد أن كان الخطاب السياسي الجزائري، في تعامله مع مفهوم التعاون اللامركزي، يُشير إلى تعاون لامركزي دولي وآخر محلي، جاء المرسوم التنفيذي 17-329 ليكرّس الطابع "الدولي" لعلاقات التعاون اللامركزي الجزائري، حيث عرّفها على أنها علاقات تتم بين "جماعة اقليمية **جزائرية** أو أكثر مع جماعة اقليمية **أجنبية** أو أكثر" (المادة 02، المرسوم التنفيذي 17-329). إذن، علاقات التعاون اللامركزي، وفق التصوّر الجزائري الرّسمي، هي علاقات تتعدى حُدود الدولة الواحدة، أي علاقات دولية بطبيعتها.

سيترتب على هذه المقاربة، التمييز بين علاقات التعاون/الشراكة التي تنسجها الجماعات الاقليمية الجزائرية مع نظيراتها الأجنبية وتلك التي تنسجها مع بعضها البعض، أي التمييز بين علاقات التعاون اللامركزي من جهة، وعلاقات "التضامن مابين البلديات"، و"التضامن ما بين الولايات" التي أقرها قانونا البلدية والولاية من جهة ثانية.

هذه المقاربة، والتمييز المذكور الذي تفرضه، لم يعد يسمح لنا بالحديث عن تعاون لامركزي **دولي** وآخر **محلي** أو داخلي في الحالة الجزائرية، فهما شكلان مُتمايزان للعلاقات، وديناميكيتان منفصلتان

ومختلفتان. كما لن نكون بذللك مضطرين لاستخدام عبارة التعاون اللامركزي "الدولي"، خاصّة عندما ندرس حالات بعينها.[11]

8.2 حصر موضوعاتي لمجالات وحُدود تدخل التعاون اللامركزي الجزائري:

من أجل تحديد وضبط مجالات وحُدود تدخل نشاطات التعاون اللامركزي، وجعلها أكثر خدمة للمصلحة والتنمية المحلية والوطنية، اعتمدت الجزائر "**مقاربة موضوعاتية**" **Approche Thématique**؛ فلم تترك السلطات الجزائرية مجاله مفتوحا، وإنما حدّدت له مواضيع وقضايا (ميادين) تدخل مباشرة ومُرتبة حسب أولويتها الوطنية، مع إمكانية مُراعاة الأولوية المحلية حسب كل بلدية أو ولاية بالتشاور مع الشريك الأجنبي.

وضعت السلطات الجزائرية الوصية قائمة بميادين تعاون مُحدّدة ينبغي على كل مشروع تعاون لامركزي أن يندرج ضمن أحدها أو بعضها، ويتعلق الأمر بميادين التعاون التالية: التنمية والتهيئة والهندسة الحضرية، النقل والمواصلات، حماية البيئة، الطاقات المتجددة، الموارد المائية والري، المرفق العمومي وعصرنة إدارة الجماعة الاقليمية، التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، النظافة والصحة والحماية الاجتماعية، الثقافة والشباب والرياضة، التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الفلاحة والغابات والصيد البحري، السياحة والصناعات التقليدية، تحسين مستوى موظفي الجماعة الاقليمية وتكوين النواب المحليين (المادة 12، المرسوم التنفيذي 17-329).

وعلاوة على قائمة الميادين المذكورة، يمكن لكل ميدان أو موضوع يدخل ضمن صلاحيات الجماعات الاقليمية (البلدية والولاية)، أن يكون ميدانا أو موضوعا للتعاون اللامركزي الجزائري (المادة 12، المرسوم التنفيذي 17-329).

9.2 مُقاربة أكثر نفعية وبراجماتية لعلاقات التعاون:

مع احتفاظ الجزائر بالطابع الرمزي لهذا التعاون ودوره الكبير في الرقي بالصداقة بين الشعوب والمسؤولين المحليين من مُختلف الدّول، إلا أنها اتجهت أكثر نحو إضفاء طابع براجماتي ونفعي عليه، وذلك من خلال التأكيد على مبدأ "المصلحة" و"المصلحة المتبادلة" كمبدأ مُوجه وضابط لعلاقات التعاون اللامركزي لجماعاتها الاقليمية.

وتم التأكيد على هذا المبدأ في الخطاب السياسي، وفي عدّة مواضع من النّصوص القانونية والتنظيمية الخاصّة بالتعاون اللامركزي؛ فقانون الولاية يعتبر أن إقامة علاقات التبادل والتعاون بين الجماعات المحلية الجزائرية والأجنبية يتطلب وجود "مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة"، ويجب "ألا تكون بأي حال من الأحوال مصدر إفقار للولاية"، كما يجب أن تندرج ضمن الاحترام الصّارم لمصالح الجزائر (الفقرتان الثانية والثالثة، المادة 08، قانون الولاية 07-12).

وفي التنظيم، تم التأكيد وبشكل مُتكرّر على عامل "المصلحة والنفع"، فاعتبر تحقيق "مصلحة متبادلة" الهدف الرئيس لإقامة علاقات التعاون اللامركزي (فقرة1، المادة 02، المرسوم التنفيذي 17-329)، واعتبر "الاحترام الصارم للمصالح والالتزامات الدولية للجزائر" إطارا عاما لهذه العلاقات (المادة 03، المرسوم التنفيذي 17-329)،كما أعاد التأكيد على شرط وجود "منفعة عمومية وطنية أو محلية مؤكدة"، وأن "تعود بالفائدة على الجماعة الاقليمية المعنية" (المادة 05، المرسوم التنفيذي 17-329).

وفي ذات السّياق، وفيما يتعلق بأهداف التعاون اللامركزي، والمبادرات التي ينبغي تشجيعها في إطاره، فقد تراجع هدف تمتين الصداقة بين الشعوب، إلى المراتب الأخيرة ضمن قائمة الأهداف، فيما تصدّرت القائمة عديد المجالات النفعية مثل: دفع حركة التنمية المحلية، تحسين الإطار المعيشي للمواطن، ترقية الخبرات والمهارات، تلبية حاجات الساكنة ومطالبها...(المادة11، المرسوم التنفيذي 17-329).

وبهذه المقاربة، تواكب الجزائر تطور مقاربات المفهوم وممارساته في الفضاء الفرنكفوني، والمتوسطي بشكل عام؛ حيث أن التعاون اللامركزي في هذه المنطقة مرّ بعدّة مراحل، في كل مرحلة كان يتّخذ طابعا مُعيّنا، فانتقل من **مُقاربته الإنسانية** واعتباره أداة للتضامن والعمل الإنساني، إلى **مقاربة تنموية** من أجل بعث التنمية في الدول والأقاليم الشريكة، ثم إلى **مقاربة الدعم المؤسسي** من أجل دفع مسار اللامركزي، وأخيرا **المقاربة النفعية** القائمة على تحقيق المصلحة والمنفعة المشتركة (**Martine Bondo et Martin Balikwisha Nyonyo, 2013, p.06**).

وقد كان التحوّل نحو هذه المقاربة بالنسبة لدول الشمال نتيجة الضّغوط والمحاسبة الصّارمة التي باتت تخضع لها الموارد المالية للجماعات الاقليمية منذ سنة 2008 (**Bondo, p.07**). أما بالنسبة للجزائر،

فتبني هذه المقاربة تفرضه القناعة بأن علاقات التعاون بشكل عام لا تنجح وتستمر وتزدهر إلا إذا ترتبت عنها فائدة أو مصلحة مشتركة ملموسة، وهي قناعة تشكلت بناء على تجارب التعاون اللامركزي المتوسطي (**Jean–Louis Guigou et Michel David, 2012, p.19**)، إضافة إلى عديد الاعتبارات الاقتصادية والمالية والاجتماعية بالدرجة الأولى، والمتمثلة في ضُعف مالية الجماعات المحلية والاقليمية، والأزمة الاقتصادية المالية التي تمر بها البلاد بسبب انخفاض أسعار النفط...

10.2 اعتباره شكلا مُميزا ومُستقلا للتعاون الدولي:

ما إذا كان التعاون اللامركزي يُشكّل مجالا مُستقلا ومُتميّزا للتعاون أو يندرج ضمن أطر ونشاطات تعاون أخرى، تعتبر واحدة من المسائل والقضايا التي تُحدّد مقاربة كل دولة لهذا الشكل من التعاون. وبالتالي تشكل الإجابة على هذا التساؤل لبنة أخرى في تحديد وتوضيح واستيعاب المقاربة الجزائرية في هذا المجال.

بالنسبة للجزائر، وعلى الرغم من أن مُخرجات عديد النقاشات السّابقة التي دارت مع شركائها تُشير إلى أن التعاون اللامركزي يمكن أن يكون مُستقلا أو يأتي ضمن نشاطات مُختلفة أخرى (**RESACOOP, p.16**)، إلا أن السلطات الجزائرية تعتبر التعاون اللامركزي شكلا مُميّزا ومنفصلا يعمل مع، ويُكمّل، أشكال التعاون الدولي الأخرى للجزائر، خاصّة التعاون المركزي (الحكومي).

في استعراضها لنشاطها التعاوني الدولي، توزعه وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية على ثلاثة محاور تمثل أشكال التعاون الرئيسية بالنسبة لها، وهي: التعاون المتعدد الأطراف، التعاون الثنائي، التعاون والتبادلات اللامركزية (وزارة الداخلية الجزائرية: **https://bit.ly/3xwrtOO**). وهو ما يعني أن الوزارة تقر بتميّزه واختلافه واستقلاليته عن أشكال التعاون الأخرى.

ومن جهة أخرى، تطور الخطاب السياسي في السنوات الأخيرة اتجه أكثر نحو اعتبار التعاون اللامركزي شكلا متميّزا من أشكال التعاون الدولي؛ فقد اعتبر وزير الداخلية الجزائري "بدوي" أن التعاون اللامركزي "ليس تعاونا كلاسيكيا"، وهو يتميّز عن التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف، "بحُمولته الاقليمية التي تحثّ على تقارب أكبر، وجوارية مع الشعوب" (بدوي، 25 ماي 2016).

إذن، في الحالة الجزائرية، على المهتمين والباحثين والطلبة، وأيضا الجّهات الأجنبية الراغبة في بعث هذا الشكل من التعاون مع الجماعات الاقليمية الجزائرية، أن يأخذوا في الاعتبار ويُميّزوا جيّدا بين ثلاثة أشكال رئيسية للتعاون الدولي المتجه نحو التنمية والمنفعة المحلية المتبادلة للأقاليم والمناطق، وهي: التعاون المركزي، التعاون اللامركزي والتعاون غير الممركز،[12] عن المساعدة الرسمية من أجل التنمية في أشكالها التقليدية، والتي قد تقدم عبر التعاون المركزي، أو عبر الفاعلين غير الحكوميين، في إطار ما يُعرف بـ "التعاون غير الحكومي" **Cooperation Non-Gouvernementale**.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ فصل هذه الأشكال والتمييز بينها في الممارسة الواقعية ليست مسألة سهلة بالنظر إلى تشارك وتداخل الفواعل والقضايا، وحتى بعض الآليات والوسائل، وأيضا بالنظر إلى تكاملها مع بعضها البعض خدمة للتنمية المحلية والوطنية.

3. خاتمة:

بناء المقاربة الجزائرية للتعاون اللامركزي كان بإرادة ومبادرة سياسيتين "مركزيتين" بالأساس؛ فلم تطرحه المشاورات التي دارت حول التنمية المحلية تحضيرا للإصلاحات السياسية والقانونية، ولم تتم مناقشة هذا البُند على مستوى المجالس المنتخبة...،[13] وبالتالي من الطبيعي أن لا تأتي هذه المبادرة كاملة مُكتملة لأول مرّة، وألا تعكس كافة الانشغالات والتساؤلات الميدانية، وتحتاج بالتالي إلى وقفة تحليلية تقييمية، وهو ما عملت عليه هذه الورقة البحثية.

بعد الاعتراف القانوني بالتعاون اللامركزي في قانوني البلدية والولاية، وصُدور المرسوم التنفيذي الذي يُحدّد كيفيات إقامة علاقاته، بات لدى الجزائر اليوم إطارا قانونيا وتنظيميا وفّر لنا أرضية لمحاولة تحديد معالم المقاربة الجزائرية لهذا الشّكل من التعاون، وموضعتها ضمن المقاربات الاقليمية والدولية الأخرى، وتفسير الخيارات الأساسية المرتبطة بها.

وقد انتهت هذه الدّراسة إلى استنتاج أنّ السّلطات الجزائرية تُقارب التعاون اللامركزي باعتباره شكلا مُستقلا ومُتميّزا وحديثا للتعاون التنموي الدولي، يتجسّد من خلال علاقات شراكة "دولية" تُقام بين

الجماعات المحلية الجزائرية والجماعات المحلية الأجنبية وتؤطر وجوبا باتفاقية، وتستهدف تحقيق مصالح مُشتركة واضحة، وتنشط ضمن الصّلاحيات المشتركة للجماعات المحلية، وضمن قائمة ميادين تعاون عملية وملموسة ومُحددة قانونيا.

المقاربة الجزائرية، بملامحها المشار إليها بشكل مُفصّل في متن الدّراسة، تُواكب تطورات "التعاون التنموي الدولي" بشكل عام، والتعاون اللامركزي بشكل خاص، في عديد جوانبه، خاصّة المقاربات السائدة في منطقة المتوسط التي تعتبر منطقة النشاط الدولي الرئيسية للجماعات الاقليمية الجزائرية، لكنها في المقابل أهملت، أو أرجأت بالأحرى، الأخذ بجوانب مُهمّة أخرى, آخذة في الاعتبار الطبيعة والخصائص الإدارية للجماعات الاقليمية الجزائرية، وبقية الفاعلين، وضُعف قدراتهم.

ما يزال هناك الكثير ليتم توضيحه وتأطيره وتنظيمه قانونيا حتى تكون لدينا مُقاربة جزائرية شاملة للتعاون اللامركزي، وهنا سنحتاج إلى تفسيرات أو توضيحات من الجهات الوصية، وإلى تعديلات على مستوى قانوني البلدية والولاية (وهي وشيكة حاليا) تعطي وزنا أكبر هذه الديناميكية، وتُتمّم إطارها التنظيمي وتُقنّن بعض أدواتها وأساليبها (التشبيك وتشكيل جمعيات الجماعات المحلية). كما أنّه من الضروري أيضا وضع أدلة تفصيلية لكيفية تطبيق هذا الشكل من التعاون، ومُتابعته وتقييمه، مثلما تفعل غالبية الدّول، حتى نستفيد من مزاياه العديدة على صعيد التنمية المحلية والوطنية.

4. الشروحات والتعليقات:

(1) هذا الاستنتاج ليس جديدا، إذ تنطلق منه غالبية الدراسات التي تتطرق إلى تعريف مفهوم التعاون اللامركزي، أنظر مثلا:

Lucie Guillet, Najat Zarrouk and Saber Ouchati (2015), Study on the decentralised cooperation between the regional authorities of the Arab Maghreb, Bruxelles: PLATFORMA and AIMF, p. 04; Koldo Unceta, Unai Villena, Irati Labaien (2015), The Municipalities' Decentralized Cooperation: The Case of the Basque Country, Journal of Social Sciences and Humanities, Vol. 1, No. 5, p. 470.

(2) جدير بالإشارة هنا إلى أن وثيقة "السياسة الحُكومية في مجال الجماعات المحلية"، لم تشر إلى النشاط الدولي للجماعات المحلية الجزائرية، أنظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية (أكتوبر 2015)، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية.

(3) يؤطر التعاون اللامركزي الجزائري بعديد القوانين التي تتضمن إشارة ضمنية ومقتضبة وهامشية في غالبها، ولكنه يرتكز أساسا إلى قانوني البلدية والولاية، وإلى المرسوم التنظيمي الخاص به، أنظر:

قانون رقم 10 – 11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، **يتعلق بالبلدية** (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة بتاريخ: أوّل شعبان عام 1432هـ الموافق 3 يوليو سنة 2011م)؛ قانون رقم 07 – 12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، **يتعلق بالولاية** (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادرة بتاريخ: 7 ربيع الثاني عام 1433هـ الموافق 29 فبراير سنة 2012م)؛ مرسوم تنفيذي رقم 17-329 مؤرخ في 27 صفر عام 1439 هـ الموافق 15 نوفمبر سنة 2017 م، **يحدّد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية** (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 68، الصادر بتاريخ 9 ربيع الأول عام 1439 هـ الموافق 28 نوفمبر سنة 2017 م).

(4) هذا العمل المخصّص أساسا لاستعراض وشرح ونقد العناصر الأساسية للمُقاربة الجزائرية للتعاون اللامركزي، يُعد جزء من عمل بحثي أشمل يتم إعداده حاليا بخُصوص التعاون اللامركزي الجزائري–الدولي، والذي يتطرق إلى جوانب عديدة ومفصلة من الموضوع من بينها تطور هذه الممارسة في الجزائر، وسياق بناء المقاربة الجزائرية له في السنوات الأخيرة وتأثيرها على مضمون هذه المقاربة.

(5) أنظر تفاصيل عن المقاربات التعريفية للتعاون اللامركزي في:

Adda BEKKOUCHE et Bertrand GALLET (2001) ,La Cooperation Decentralisee: L'emergence des Collectivites et Autorites Territoriales sur la Scene Internationale, Annuaire Français de Relations Internationales, Volume II, pp: 389-390; Martine Bondo et Martin Balikwisha Nyonyo, La coopération décentralisée dans l'espace francophone: Projet de rapport, Document No.12, Abidjan: APF, 9-12 Juillet 2013, pp: 02-04.

(6) أنظر مثلا:

Taib Essaid (Octobre 2014), La coopération décentralisée des collectivités territoriales Algériennes, Revue Algérienne des Politiques Publiques, No. 5, p. 13.

(7) أنظر الجدول في:

OECD (2018), Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda, Paris: OECD, p. 32.

(8) أنظر مُناقشة الباحث والخبير الدولي في التعاون اللامركزي "الطيب السعيد" للإطار القانوني وكيف يتضمن كما كبيرا من التقييد والعبارات الفضفاضة التي تمنح للسلطات المركزية واللامركزة الحق بالتدخل في هذا الشأن دعما أو إعاقة، في:

Essaid Taib, Op. Cit, pp: 11-19.

(9) أنظر تفاصيل عن الفرق والعلاقة بين التعاون اللامركزي والعمل المحلي المشترك، وأهمية هذا الأخير لزيادة فعالية ونجاعة وتوسيع فوائد الأول، في: Jossy Materu (et al.).

(10) أنظر بعض التفاصيل حول أنماط إقامة علاقات التعاون اللامركزي التنموي في:

Agusti Fernandez de Losada (November 2013), Effective Decentralised Development Cooperation: Flows, Modalities and Challenges, Draft study, UN DESA, pp: 15-16; OECD, Op. Cit, pp: 33-35.

(11) تم إدراج هذا التنبيه المنهجي بالنظر إلى ما لاحظناه من استمرار بعض الاعمال في استخدام عبارة التعاون اللامركزي "الدولي" عند دراسة حالة الجزائر، وهو ما يعكس عدم التحكم في المفهوم وفي المقاربة الجزائرية له، وقد يغرس الاعتقاد بجواز الحديث عن تعاون لامركزي جزائري دولي وآخر محلي، ويجعل هذا الأخير (أي التعاون اللامركزي المحلي) يحل محل مفاهيم سليمة وقانونية على غرار "التضامن ما بين البلديات وما بين الولايات".

(12) التعاون غير الممركز La *coopération déconcentrée*: هو التعاون الذي يتم بين المصالح والهياكل غير الممركزة structures *déconcentrées* التابعة لمختلف الوزارات والقطاعات التابعة لدول مُختلفة.

(13) من المثير للحيرة أن توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي الجزائري التي أعقبت مشاوراته الوطنية بشأن التنمية المحلية، لم تشر إلى دعم التعاون اللامركزي وتحسين أطره المختلفة رغم المزايا والقيمة المضافة التي يمكن أن يُقدِّمها للتعامل مع مُختلف الانشغالات التي رفعها، واكتفى تقرير توصيات المجلس بالإشارة إلى "التعاون ما بين البلديات" على الصعيد المحلي والوطني فقط في توصيته رقم 19. أنظر وثيقة التوصيات:

Republique Algerienne Democratique et Populaire, Conseil National Economique et Social (2011, 29/30 Decembre), **Concertation Nationale Autour de La Definition des Objectifs d'un Meilleur Developpement Local**: **50 Recommandations Pour Soutenir Une Nouvelle Dynamique Dediee Aux Attentes Et Ambitions Citoyennes**, Alger: Palais Des Nations.

5. قائمة المراجع:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية (أكتوبر 2015)، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية.
2. كلمة وزير الداخلية الجزائري على هامش أشغال اللقاء الثالث الجزائري–الفرنسي لأمياء ومسؤولي الجماعات الاقليمية (الاربعاء، 25 ماي 2016).
3. "التعاون اللامركزي في وزارة الداخلية والجماعات المحلية"، موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية، (تُصفح بتاريخ: 22 مارس 2019)، متاح على الرابط:
4. http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmItem.aspx?html=6&s=5&lng=ar
5. قانون رقم 10 – 11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، **يتعلق بالبلدية** (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة بتاريخ: أوّل شعبان عام 1432هـ الموافق 3 يوليو سنة 2011م).
6. قانون رقم 07 – 12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، **يتعلق بالولاية** (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادرة بتاريخ: 7 ربيع الثاني عام 1433هـ الموافق 29 فبراير سنة 2012م).
7. مرسوم تنفيذي رقم 17–329 مؤرخ في 27 صفر عام 1439 هـ الموافق 15 نوفمبر سنة 2017 م، **يحدّد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية** (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 68، الصادر بتاريخ 9 ربيع الأول عام 1439 هـ الموافق 28 نوفمبر سنة 2017 م).

8. Guillet, Lucie Najat Zarrouk and Saber Ouchati (2015), Study on the decentralised cooperation between the regional authorities of the Arab Maghreb, Bruxelles: PLATFORMA and AIMF,
9. Unceta, Koldo. Unai Villena and Irati Labaien (2015), The Municipalities' Decentralized Cooperation: The Case of the Basque Country, Journal of Social Sciences and Humanities, Vol. 1, No. 5.
10. Bekkouche, Adda et Bertrand Gallet (2001), La Cooperation Decentralisee: L'emergence des Collectivites et Autorites Territoriales sur la Scene Internationale, Annuaire Français de Relations Internationales, Volume II, 389-390.

11. Bondo, Martine et Martin Balikwisha Nyonyo (2013, 9-12 Juillet), La coopération décentralisée dans l'espace francophone: Projet de rapport, Document No.12 Abidjan: APF, 02-04.
12. Essaid, Taib (Octobre 2014). La coopération décentralisée des collectivités territoriales Algériennes, Revue Algérienne des Politiques Publiques, No. 5.
13. Latek, Marta (June 2017). Decentralised cooperation in the context of the 2030 Agenda, In-Depth Analysis, European Parliamentary Research Service.
14. Bekkouche, Adda (AUTOMNE 2000), La coopération décentralisée euro-méditerranéenne: L'apport des collectivités territoriales, Confluences Méditerranée, N° 35, 148-149.
15. OECD (2018), Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda, Paris: OECD.
16. de Losada, Agustí Fernández (June 2017). Shaping a new generation of decentralised cooperation For enhanced effectiveness and accountability, CPMR and PLATFORMA.
17. Materu, Jossy "et al". (April 2001), Decentralised Cooperation and Joint Action: Building Partnerships Between Local Government and Civil Society in Africa, Second Edition, Maastricht: ECDPM.
18. de Losada, Agusti Fernandez (November 2013). Effective Decentralised Development Cooperation: Flows, Modalities and Challenges, Draft study, UN DESA.
19. RESACOOP (2003, 25 Septembre). «La coopération entre Rhône-Alpes et l'Algérie: des actions en pleine expansion», Vienne.
20. Guigou, Jean-Louis et Michel David (Octobre 2012), La coopération décentralisée en Méditerranée, Paris: IPEMED.