ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 7404-2661
السنة: 2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 811 - 827

البنية المؤسساتية للتنمية المحلية في الجزائر بين جمود الأنماط التنظيمية المتوارثة للجماعات المحلية والتذبذب المؤسساتي لسياسات تهيئة الإقليم

Institutional Structure for local development between the inertia of legacy regulatory patterns of local governments and the institutional fluctuation of regional development policies

رشاشوة حيزية *
مخبر آليات تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر.
كلية الحقوق، سعيد حمدين-جامعة الجزائر1
hiziadahar@gmail.com

دخينيسة أحمد
مخبر آليات تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر.
كلية الحقوق، سعيد حمدين-جامعة الجزائر1
dekhainissa2018@gmail.com

تاريخ إرسال المقال: 01/ 02/ 2023 تاريخ قبول المقال: 19/ 02/ 2023 تاريخ نشر المقال: 19/03/ 2023

الملخص:

تسعى هذه الدراسة إلى تحديد معالم الإطار المؤسساتي الذي تصمم وتنفذ من خلاله سياسات التنمية المحلية في الجزائر، ولكن مع التركيز على لبنتين اساسيتين في هذا السياق، المتمثلتين، من جهة، في الجماعات المحلية كتنظيم تتداخل من خلاله وضمنه الأنماط التقليدية السائدة لتنفيذ برامج التنمية المحلية، ومن جهة أخرى مؤسسات وهيئات تهيئة الإقليم بوصفها الإطار المؤسساتي الذي يفترض أن تتم عبره وبواسطته عمليات التخطيط والتنسيق الوطنية ذات البعد الوطني، الإستراتيجي والتصوري لسياسات التنمية المحلية.

كلمات مفتاحية: التنمية المحلية، تهيئة الإقليم، الجماعات المحلية.

* المؤلف المرسل

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 811 - 827

Abstract: : This study seeks to define the institutional framework within which Algeria's local development policies are designed and implemented, but focusing on two key building blocks in this context, on the one hand, in local governments, as an organization through which traditional patterns of implementation of local development programmes, and on the other, institutions and bodies for territorial planning frameworks through which national planning and coordination processes with a national dimension, strategic and conceptual of local development policies, are supposed to take place.

Keywords: Local development, territorial planning, local governments

مقدمة:

تعتبر مسألة التنمية المحلية من أكثر المواضيع الواقعة في مفترق للطرق حيث تتداخل عدة علوم (العلوم الإقليمية، العلوم الاقتصادية، العلوم البيئية والقانونية وغيرها) وتتقاطع جميع مستويات الحكومة الوطنية (الحكومة المركزية) ودون الوطنية (المحلية)، كما تتداخل جميع أساليب التنظيم الإداري المتعارف عليه (اللامركزية، عدم التركيز والمركزية) وكذا تتداخل جيع الأنشطة القطاعية (الفلاحية والصناعية والبيئية والسياحية وغيرها) ويتداخل في آن واحد عدد معتبر من الفاعليين من مختلف الأطياف (القطاع العام/القطاع الخاص ،المجتمع المدني، المؤسسات المنتخبة، المنظمات الحكومية وغير الحكومية وحتى المنظمات والتشريعات الدولية).

أمام هذا المشهد العلمي والموضاعاتي والمؤسساتي المركب والمتداخل، بات من الضروري تجنب السطحية والتعميم والتدقيق في طبيعة المفاهيم والمقاربات المؤسس عليها، والتدقيق في منظور الدراسة والمقاربة والأدوات العلمية المستعملة (قانونية أو إقتصادية أو إقليمية أو غيرها)، حتى نصل إلى نتائج محددة تتراكم تدريجيا وتسهم في إعطاء صورة علمية وعملية واضحة لمفهوم التنمية المحلية الذي أصبح "كمصطلح مظلة" يستعمله الجميع (رجال السياسة والقانون والبيئة ..الخ) دون إدراك فعلي لمغزاه وسياقه المعرفي.

وعليه، فإننا سنحاول من خلال هذه الدراسة الإستكشافية تحديد معالم الإطار المؤسساتي الذي تصمم وتنفذ من خلاله سياسات التنمية المحلية في الجزائر، ولكن مع التركيز على لبنتين أساسيتين في هذا

السياق، المتمثلتين، من جهة في الجماعات المحلية كتنظيم تتداخل من خلاله وضمنه الأنماط التقليدية السائدة لتنفيذ برامج التنمية المحلية، ومن جهة أخرى مؤسسات وهيئات تهيئة الإقليم بوصفها الإطار المؤسساتي الذي يفترض أن تتم عبره وبواسطته عمليات التخطيط والتنسيق الوطنية ذات البعد الوطني، الإستراتيجي والتصوري لسياسات التنمية المحلية.

تنطلق هذه الدراسة من فرضية أن المتغير التابع المتمثل في التنمية المحلية يتأثر بشكل رئيسي ومباشرة بالشكل والطبيعة التنظيمية للؤسسات المتكفلة بتجسيده والمتمثلة، تواليا، في كل من المتغيرين التابعين للجماعات المحلية وهيئات تهيئة الإقليم. كما تفترض هذه الدراسة أن الأنماط التنظيمية والهيكلة المؤسساتية المتوارثة والمتعاقبة للجماعات المحلية في الجزائر تتمتز بنوع من العقم وغياب التغيير التنظيمي الحقيقي، فبالرغم من الإصلاحات الإقليمية المتعاقبة (مختلف التشريعات الخاصة بالبلدية والولاية والتنظيم الإقليمي) لم تتغير قواعد اللعبة فيما يخص النظرة إلى التنمية المحلية، لأن الهيكلة التنظيمية في حد ذاتها بقيت بدون تغيير في جوهرها وفلسفتها. كذلك، تقف هذه الدراسة، من ناحية سياسات تهيئة الإقليم، على حالة التذبذب المؤسساتي وعدم الإستقرار الذي عرفته هذه الوظيفة منذ الإستقلال إلى غاية الوقت الحاضر، وهذا ما يفترض أنه أثر ويؤثر بشكل حاسم على آداء هذه السياسات وتكاملها وفعاليتها.

وعليه، وبناء على مختلف هذه التقاطعات لمتغيرات الدراسة وسياقها المؤسساتي والتنظيمي، سنسعى من خلال هذه الدراسة، للإجابة على الإشكالية التالية: كيف تأثرت مقاربة التنمية المحلية في الجزائر بمختلف أشكال التطورات والإصلاحات المتعاقبة للمنظومتين المؤسساتيتين المتوازيتين للجماعات المحلية وتهيئة الإقليم؟

وماهي محددات توافر الحد الأدنى من التكامل والتناسق في الآداء العملي لهذه المؤسسات في السعي لتحقيق التصور الأمثل والأشمل للتنمية المحلية؟

للإجابة على هذه الإشكالية سنعتمد على مقاربة استكشافية لتتبع مسار وأهم معالم ومحطات التغيير المؤسساتي الذي عرفته منظومة الجماعات المحلية وتهيئة الاقليم في الجزائر، من حيث مدى وطبيعة

التغيرات الحاصلة عليها والتوصيف الممكن وسمها به من حيث مضمونها ودلالتها العميقة (تغيير حقيقي أم شكلي فقط / استقرار أم تذبذب مؤسساتي). للقيام بذلك سنعالج في محورين أساسين:

الإصلاحات الإقليمية والفراغ المؤسساتي في مقابل هيمنة التوجيه والإدارة المركزية للتنمية المحلية؛

التذبذب المؤسساتي لسياسات تهيئة الإقليم في الجزائر: بروز تصور للتنمية المحلية غير مجسد على أرض الواقع.

المبحث الأول: الإصلاحات الإقليمية والفراغ المؤسساتي في مقابل هيمنة التوجيه والإدارة المركزية للتنمية المحلية

المطلب الأول: المضمون الحقيقي والجوهري للإصلاحات المؤسساتية المتعاقبة للجماعات المحلية وبعض مضامين التحليلات العلمية العميقة لمضمونها:

كان من المفترض أن تعكس الإصلاحات الإقليمية والإدارية التي مرت بها الجزائر منذ الستينيات الإهتمام بمنح البلاد وحدة مؤسسية "متماسكة" ، تستجيب للتطلعات الأيديولوجية للسلطة، على أساس دولة مركزية وإدارة عدم تركيز بدلاً من اللامركزية[i].

يرى بعض الباحثين المتعمقين في دراسة الإصلاحات اللامركزية في الجزائر بأنه على الرغم من أن اللامركزية، من وجهة نظر قانونية ونظرية، قد تم تأكيدها أو إعلانها على نطاق واسع، إلا أنها، من وجهة نظر عملية، هي في الواقع عملية "عدم تركيز"[ii]. إن هذا الوصف والتشخيص، يدفعنا فيما يلي من تحليل للإصلاحات المتعاقبة للامركزية والجماعات الإقليمية في الجزائر، إلى الحذر في تشخيص ما هو معلن من سياسات، وما هو موجود فعلا على أرض الواقع.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 7404-2661
السنة: 2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 811 - 827

في إطار هذا التشخيص للامركزية في النظام الجزائري، خلصت الكثير من الدراسات إلى نتيجة مفادها هيمنة الاتجاه المركزي الذي يخضع بعقلانية معينة على الاتجاه اللامركزي الذي يقوم، في حد ذاته، على "الخصائص المحلية" التي تم استنكارها رسميًا، فبرغم من أن عدم التركيز يسود في هذا النظام. إلا أنه يجب أن لا يُنظر إلى ذلك على أنه استبعاد من الناحية النظرية للامركزية. هذا موجود دائمًا، بطريقة غامضة، في الخطاب السياسي–القانوني. وعلى سبيل المثال نجد إنشاء محافظة الجزائر الكبرى وحلها بعد ثلاث سنوات كافيا للكشف عن هذا الغموض في الخطاب.

منذ ميثاق 1966، تم تقديم البلدية كوحدة أساسية لامركزية، مسؤولة عن التنفيذ المباشر لأعمال التنمية. ومع ذلك، فإن أي إجراء من قبل البلدية يخضع لسيطرة الدولة من خلال السلطة الأعلى في الهرم المتمثلة في للولاية. الولاية والبلدية هما الجماعات الإقليمية الوحيدة المعترف بها رسميًا. كانت هذه واحدة من الحجج المستخدمة للتشكيك في الجماعة الإقليمية الجديدة المتمثلة سابقا في محافظة الجزائر الكبرى، والتي اعتبرت غير دستورية بسبب هذه الحقيقة. في الواقع كان القصد من هذا التقسيم الإقليمي وهذه المنظمة الجديدة في الجزائر العاصمة أن تكون استجابة لنظام سابق فاشل للتسيير الإقليمي[iii]. كذلك وحتى نفهم، نطاق مثل هذه الإصلاحات الإقليمية والمؤسساتية، لا بد أن يتم ذلك من خلال استعادته في سياقات الإدارة التي سادت في الجزائر منذ الاستقلال.

لطالما شكلت مسألة الشبكة الإقليمية للبلاد قضية سياسية في المقام الأول. فإذا أشرنا على سبيل المثال إلى التحليل الذي قدمه Marc Côte، تعد الشبكة الإقليمية للجزائر المستقلة أحد عناصر " الإندماج الوطني" ووسيلة لضمان وحدة البلاد، مما أدى إلى القضاء على "كل نزعة للسلطة الجهوية. هذا التكامل الوطني عبر الفضاء يسمى " جاكوبينية المكان"–jacobinisme de l'espace–. ويستند هذا إلى الوحدة والمساواة، والتي لا يمكن أن تمر إلا من خلال مركزية صارمة تضع مؤشر "الإقليمية" من خلال "محو منهجي للاختلافات الإقليمية والثقافية[iv]".

يؤكد على هذه الفكرة الأستاذ أحمد محيو الذي رأى بأن مواثيق البلدية والولاية تؤكد بقوة على حدود اللامركزية وتضع مثل هذا الإصرار على استبعاد أي فدرالية يصلون فيها إلى حد التشكيك في اللامركزية نفسها. في الواقع ، إذا فهمنا التذكير بأن الدولة الجزائرية هي دولة وحدوية ، "فإن البلدية ليست بالتالي نوعًا من جمهورية تتمتع بالحكم الذاتي، ولديها السلطة للتشريع في بعض الأمور، فإننا نفهم

بشكل أقل، من ناحية أخرى، الصيغة الأخرى التي بموجبها "لا تهدف اللامركزية إلى التعبير عن أي استقلالية". إذا قام المرء بالفعل بتفسير الصيغة ، كما تدعو الصفة التعسفية، ينتهي الأمر بإنكار وجود البلدية والولاية كأشخاص اعتباريين إداريين يكمن دعمهم الأساسي في مكان معين الإستقلال القانوني والمالي. في الواقع، لا يستبعد القانونان هذا الإستقلال الذاتي؛ ببساطة، في رغبتهم في تقييد الإستقلالية واستبعاد جانبها السياسي، استخدمت المواثيق صياغة واسعة وخرقاء للغاية تؤمن باستبعاد الإستقلالية القانونية والمالية المناسبة لأي لامركزية[v].

المطلب الثاني : المؤسسات الإقليمية للتنمية وأساليبها التنظيمية: العلاقة الديناميكية المفقودة بين الدولة والجماعات الإقليمية:

من بين مسائل أخرى، يمكن القول بأن الميزة الحقيقية التي تميز الأساليب التنظيمية للمؤسسات الإقليمية في الجزائر هي من جهة، الهرمية الموروثة عن العهد الاستعماري والمتوارثة أيضا عبر مختلف نسخ الإصلاحات المتعاقبة للمنظومة القانونية للجماعات الإقليمية، والمتمثلة في الولاية والبلدية، ومن جهة أخرى، الأساليب التنظيمية الناجمة عن هذه الهرمية التقليدية الراسخة والتي تحتاج إلى إعادة نظر جذرية فيها، تكون بمثابة قطيعة بناءة ومفيدة وحاملة لتصور تنظيمي ومؤسساتي جديد ومتجدد، يتم بناؤه من منظور دولة يتم إعادة هيكلتها وإعادة تنظيمها إقليمياً، دولة موجهة أكثر فأكثر نحو الجوارية والانسجام والحوكمة الإقليمية الجيدة، التي بإمكانها أن تتجاوز الأنماط التنظيمية التقليدية المتوارثة[vi]. باختصار، تستوجب المسألة هنا إحداث قطيعة ابستمولوجية مع كل ما تفترضه من تجاوز للعوائق الابستمولوجية القائمة.

تعتبر المؤسسات أو الهياكل أو الجماعات الإقليمية، من حيث هرميتها ومستوياتها، المتغير الثابت الذي لم يتزحزح منذ الاستقلال (على أقل على مستوى الدساتير) إلى غاية يومنا هذا، بالشكل الذي لا يعكس ملامح التحول المرحلي التي عرفتها الجزائر، على جميع الأصعدة المجتمعية والسياسية والقانونية والعمرانية والديموغرافية. تعاقبت الدساتير، لكن الهرمية الثنائية الولائية والبلدية بقيت ثابتة أو كل التطورات، باستثناء، بعض المحاولات التي ولدت ميتة (محافظة الجزائر الكبرى سنة 1997) أو

التطورات التي عرفتها منظومة عدم التركيز الإقليمية، لاسيما منذ سنة 2015، والتي عرفت استحداث مقاطعات إدارية في بعض الولايات.

على مستوى النصوص القانونية المنظمة للولاية والبلدية، لا يزال هذا الهرم المؤسساتي دون تغيير منذ الاستقلال، انطلاقا من ميثاقي البلدية والولاية لسنتي 1967 و1969، مرورا بقانوني 1990 للبلدية والولاية وانتهاء بقانوني البلدية والولاية لسنتي 2011 و2012. ذهب الكثير من الباحثين إلى اعتبار هاتان الفئتان من الجماعات الإقليمية (الولايات والبلديات) كهرم يتميز باستنساخ نماذج مؤسساتية وعضوية عفا عليها الزمن، نابعة من الإرث الاستعماري، لكنها شطبت من الهيكل الإقليمي التنظيم التاريخي الذي عرفته الثورة مثلا والمتمثل في "الولايات[vii]".

على المستوى الوسط من هذا الهرم، المستوى المباشر ما دون الدولة، نجد الولايات، والبالغ عددها حاليًا 58 باحتساب الولايات العشرة التي تم استحداثها سنة 2019 بموجب القانون رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 ، مع ترقب أن يرتفع هذا العدد إلى 103 ولاية باحتساب المقاطعات الإدارية التي تم استحدثتها في الهضاب العليا (والبالغ عددها 44) زائد المقاطعة الإدارية 'الدباب' في الجنوب . تجدر الإشارة إلى أن "الولاية" تتميز بازدواجيتها الوظيفية (هيئة عدم تركيز ولامركزية في آن واحد) مع أولوية المركز ومتغيراته. تحتل الولاية موقعًا أعلى في الهرم الإقليمي، وهي تعتبر بمثابة المحور الذي تتمحور حوله كل مفاصل السلطة. كل ما يتعلق "بالمكان" الجزائري مكثف هناك (أي بمعنى كل القطاعات الحكومة ممثلة على هذا المستوى). بتعبير أخر، يمكن اعتبار الولاية بأنها مستوى الواجهة المزدوجة التي يظهر فيها وكيل الدولة (الوالي) على أنه "المنبع أو الواجهة الأمامية" في ما يخص نقل السلطة من الأعلى وفي نفس الوقت هو "المصب أو الخلفية" الوسيطة للبلديات أو السكان.

أما في قاعدة الهرم فنجد البلديات والبالغ عددها 1541، مع تزويدها بمجلس تداولي وهيئة تنفيذية خاصة بها، عكس ما هو عليه الحال بخصوص الولايات، التي تعتبر أكثر عدم تركيز من كونها لامركزية. من حيث قانونها الأساسي، نجد بأنه تم التأكيد على التحرر أو استقلالية البلدية بقوة، ولكن فقط في الخطاب القانوني أكثر منه في الواقع، بحيث منحت للبلديات صلاحيات متعددة وفي جميع مجالات النشاط، ولكن في الواقع، بسبب الافتقار إلى الموارد الخاصة والضرائب المحلية المناسبة، فإن اللامركزية المعبر عنها على هذا النحو، هي في الحقيقة افتراضية أكثر منها واقعية.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 811 - 827

على صعيد آخر، يضع القانون الجزائري للجماعات الإقليمية جميع البلديات على قدم المساواة. يخضع الجميع، سواء كانت بلديات ذات طابع ريفي أم حضري، لنفس القانون الوضعي، بما في ذلك المدن الكبرى. مع الإشارة إلى استثناء حالي، مازال حبر على ورق، في يخص العاصمة التي نصت بشأنها المادة 218 من قانون البلدية لسنة 2011: "يتم وضع قانون أساسي خاص يحدد القواعد التي تنظم الجزائر العاصمة بموجب ترتيب تشريعي خاص". إلى غاية اليوم، لم يصدر هذا الترتيب التشريعي الخاص، وتبقى بلديات الجزائر العاصمة مسيرة بالأحكام الخاصة التي نص عليها قانون البلدية لسنة 1990. فيما يلي سنفصل في إشكالية النظام القانوني للعاصمة وتطوراته المثيرة للاهتمام منذ الاستقلال.

المطلب الثالث: الحاجة إلى تجاوز هذه الأنماط التنظيمية المتوارثة والمتجددة بدون تصورات أو نتائج مقنعة لتوطيد الديناميكيات الإقليمية:

هيمنت مفاهيم المركزية واللامركزية وعدم التركيز على القانون الإقليمي في الجزائر منذ الاستقلال. هذه المفاهيم القديمة المتوارثة من الإدارة الاستعمارية تشكل ما يمكن تسميته بالتراث المفاهيمي للجزائر الذي تم العثور عليه في مادة مدرجة ومفصلة في قوانين الإدارة الإقليمية التي تتميز بعمق بأنها دون بصمة أو هوية خاصة من جهة، ومن جهة أخرى عدم تحقيقها التقدم المتوقع لظهور ديناميكيات ديمقراطية أو إقليمية.

في الحقيقة إن النظر إلى هذه المسألة من منظور قانوني لا يجعل هذا الحكم بالقصور مقتصرا فقط على الحالة الجزائرية، فالكيانات الإقليمية اللامركزية، أيا كانت أسمالؤها، هي ظاهرة قديمة قدم التجمعات البشرية، ولكنها، كظاهرة قانونية، تشكل حقائق حديثة نسبيًا[viii].

في إنجلترا، تم سن أول قانون للحكومة المحلية في عام 1883. في فرنسا، لم يكن حتى عام 1884 أين اكتسبت الدوائر الإدارية وضع السلطات المحلية التي تديرها المجالس المنتخبة. في العالم العربي، اعتمدت مصر الحكم المحلي في عام 1909 عندما مُنحت المجالس الإقليمية (المحافظات) شخصيتها وسلطاتها القانونية الخاصة.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 7404-2661
السنة: 2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 811 - 827

المبحث الثاني: التذبذب المؤسساتي لسياسات تهيئة الإقليم في الجزائر: بروز تصور للتنمية المحلية غير مجسد على أرض الواقع

المطلب الأول: تاريخ موجز لسياسة تهيئة الإقليم في الجزائر: عدم الاستقرار المؤسساتي:

حتى عام 1975، تم إسناد مهمة تهيئة الإقليم إلى المديرية الفرعية للتنمية الجهوية (développement régional)، وهي إحدى المديريات الفرعية الخمس لمديرية البرامج لدى كتابة الدولة للتخطيط، التي كانت مكلفة، في نطاق السياسة العامة، بالعمل على محو الفوارق الجهوية وسياسة اللامركزية، لا سيما من خلال: (1) دراسة واقتراح الاختيارات المتممة في المسائل المتعلقة بتهيئة الإقليم وتوطين (حصر أماكن) الاستثمار وذلك بمناسبة تنفيذ المخططات والبرامج؛ (2) العمل على جعل برامج التنمية الجهوية والمحلية متناسقة مع البرامج المقيدة في المخططات لتنمية الاقتصاد الوطني؛ (3) القيام، بناء على طلب الحكومة، بدراسة البرامج الخاصة وبتقديم بيان إلى الحكومة بشأن تنفيذها (المرسوم 70-160) . ومن الواضح أن أهمية هذه المهام تفوق بشكل كبير قدرات هذا الهيكل.

1- ظهور سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر:

منذ سنة 1975، أصبح من الملح تولي مشكلة تهيئة الإقليم بفضل الخطط الرباعية للتنمية التي اقترحت تحويل الهياكل الاقتصادية والإقليمية للبلاد. كما تم إدراك الطبيعة العرضية لسياسة تهيئة الإقليم بشكل جيد مما دفع السلطات العمومية سنة 1975 إلى إنشاء المجلس الوزاري لتهيئة الإقليم. وُضعت هذه المؤسسة تحت سلطة رئاسة الجمهورية وتم تكليفها بتوعية الإدارات حول تخصص ونظام التخطيط في مجال تهيئة الإقليم، والفصل في المنازعات المتعلقة باختيارات توطين أو تحديد مواقع تنفيذ الخطة واقتراح أي إجراء يهدف إلى تحسين الآليات المنصوص عليها لتهيئة الإقليم. ومع ذلك، لم تكن هناك حتى تلك الفترة رؤية ثابتة لسياسة تهيئة الإقليم، حيث أصبحت مهام هذا المجلس الوزاري تميل إلى كونها عملياتية أكثر منها إستراتيجية.

فقط سنة 1979 تم إنشاء وزارة التخطيط وتهيئة الإقليم ، لتحل محل كتابة الدولة بعد حل المجلس الوزاري لتهيئة الإقليم. كان دور وزارة التخطيط وتهيئة الإقليم هو تنسيق التخطيط الاقتصادي والتخطيط

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 811 - 827

الإقليمي. وكانت مهمتها على وجه الخصوص "إدراج أهداف التنمية الإقتصادية والإجتماعية في رؤية للتخطيط العقلاني للإقليم الذي يثمن موارد مختلف مناطق البلاد، حسب إمكاناتها واحتياجاتها الإنمائية". للقيام بذلك، تزودت وزارة التخطيط وتهيئة الإقليم بوكالة تنفيذية متمثلة في الوكالة الوطنية لتهيئة الإقليم، تم إنشاؤها سنة 1980 لاستكمال الهيكل المؤسساتي وتم تكليفها بشكل خاص بإعداد الأدوات اللازمة لتحقيق خيارات سياسة تهيئة الإقليم . بعدها سنة 1984 تدعم وزير التخطيط والتهيئة العمرانية بنائب وزير مكلف بالتهيئة العمرانية .

لكن هذا التنسيق بين المجال الإقتصادي والإقليمي، المجمّع داخل نفس المؤسسة، تراجع عام 1986 مع تقسيم وزارة التخطيط وتهيئة الإقليم إلى كيانين مختلفين: وزارة التخطيط ووزارة تهيئة الإقليم، التخطيط العمراني والبناء . من الواضح أن مخاوف التخطيط قد تم رفعها إلى رتبة وزارة، ولكن على حساب ضعف التنسيق بين التخطيط الإقتصادي والتخطيط المكاني(تهيئة الإقليم).

تبقى ضرورة الإشارة أنه في ظل هذا الإطار الجديد صدر أول قانون لتهيئة الإقليم (القانون 87-03 المتعلقة بالتهيئة العمرانية) . كان المشرع مدركًا جيدًا لخطر تخفيف التنسيق بين المجالين الإقتصادي والإقليمي. لذلك نصت أحكام هذا القانون على أن "التخطيط الإقليمي يخلق التقاطع بين أنشطة مختلف قطاعات الإقتصاد الوطني"(المادة2)، كذلك "تضمن وحدوية أساليب التنمية الإقتصادية وتهيئة الإقليم، بعمليات التخطيط من خلال المخطط الوطني المحدد بموجب القانون" (المادة 3) .

2- تضاءل انشغالات تهيئة الإقليم مع الأزمة الإقتصادية أواخر الثمانينيات:

منذ سنة 1988، وفي مناخ من عدم الإستقرار الإقتصادي والإجتماعي العميق، كانت انشغالات أو اعتبارات تهيئة الإقليم ثانوية. لا مزيد من المؤسسات تضمن على المستوى المركزي مهمة تخطيط المدينة والريف باستثناء مجالات معينة تتولى الوزارة الجديدة للتعمير والبناء التكفل بها. وبعد مرور عام، ستتحول الوزارة الأخيرة إلى وزارة التجهيز (المرسوم 89-178). تم تجميع كل مصالح الولاية المسؤولة عن التخطيط وتهيئة الإقليم معًا، سنة 1991، في إطار مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية (DPAT) باعتبارها إدارة تنسيق سياسات التنمية.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 811 - 827

3- عودة ظهور تهيئة الإقليم مع البروز القوي لتحديات التنمية المستدامة:

في سنة 1994 ومع بروز التحديات البيئية (مؤتمر ريو للتنمية المستدامة سنة 1992) وجدت تهيئة الإقليم مرة أخرى مكانها في البناء المؤسساتي الوطني مع إنشاء وزارة "التجهيز والتهيئة العمرانية" (المرسوم 94-93) وإنشاء الصندوق الوطني لتهيئة الإقليم بعد سنة من ذلك.

وفي هذا السياق باتت الوكالة الوطنية للتهيئة الإقليم (المرسوم 97-239) تتولى مسؤولية تطوير أدوات تهيئة الإقليم المنصوص عليها في التشريعات السارية المفعول، وضمان المراقبة والعمل الفني، وجميع مهام التنسيق والتيسير وإجراء تقييمات تنظيمية. في سنة 1999، خرجت تهيئة الإقليم من قطاع التجهيز لتلحق بوزارة الأشغال العمومية، وتهيئة الإقليم والبيئة والعمران (المرسوم الرئاسي 99-300)، ثم تكريس وزارة خاصة بها متمثلة في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة (المرسوم 2000-257) .

4- توطيد الهيكل التشريعي والمؤسساتي وإعداد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم:

في ظل هذا الإطار الحكومي الجديد المشار إليه أعلاه، صدر سنة 2001 القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة ، الذي سيحدد أسس المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، على الرغم من أنه لا يشير إلا قليلاً إلى التنسيق الضروري بين البرمجة الاقتصادية والإقليمية. كذلك، أنشأ هذا القانون المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة ، المسؤول بشكل خاص عن تقييم وتحديث المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

تميزت هذه الفترة بإصدار سلسلة من القوانين، ولا سيما قانون يتعلق بحماية الساحل وتثمينه ، والقانون حماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة ، والقانون التوجيهي للمدينة . وعلى نفس المنوال، صدر القانون المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم سنة 2010.

هذا الصرح التشريعي والمؤسساتي سيؤسس بشكل قاطع لتهيئة الإقليم كسياسة وطنية رئيسية على الرغم من الوضع المؤسساتي غير المستقر، بحيث أنه وفي سنة 2007 ، تم إلحاق قطاع السياحة بوزارة تهيئة الإقليم والبيئة ثم تم سحبه بعد ذلك بثلاث سنوات، ثم وبعد دمج المدينة، تم فصل تهيئة الإقليم عن البيئة، ثم في سنة 2015 تم دمج الصناعات التقليدية والسياحة مرة أخرى.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 7404-2661
السنة: 2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 811 - 827

المطلب الثاني: مقاربة التنمية المحلية المعتمدة وفقا للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم:

أي مقاربة أو مفهوم يقدمه المخطط الوطني لتهيئة الإقليم للتنمية المحلية؟ وهل عناصر هذا المفهوم تتوافق والمقاربات السابقة السائدة للتنمية المحلية ؟

للإجابة على هذه الأسئلة سننطلق من التعريف المباشر والصريح للتنمية المحلية الذي نص عليه المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لمفهوم التنمية المحلية كما يلي:

"التنمية المحلية هي تنمية الإقليم المنطلقة من الجماعات الإقليمية التي تشكلها: البلديات، الولايات، واحتمالا فضاء البرمجة الإقليمية. وهي كذلك تنمية اقتصادية محلية معتمدة على الإنتاجية وتجديد الثروات وتسيير محلي فعال يعتمد على تأطير ذي نوعية مع مخططات تكوين موجهة حسب مختلف مجالات الكفاءة ومرتبة مسبقا ومحددة وملتزمة. إن التنمية المحلية تشمل 'التنمية الفضائية' حسب الوضع الحالي للتنمية ما بين الولايات، ذلك أن فضاءات البرمجة الإقليمية ليست جماعات تتمتع بقوة القانون[ix].

إن تحليل هذا المفهوم يستدعي النظر إليه من عدة زوايا، بداية بموقعه وسياقه ضمن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم إضافة إلى عناصر مفهوم التنمية المحلية التي يقدمها ومقارنتها بالمفهوم النظري للتنمية المحلية واستخلاص شكل العلاقة أو الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية ضمن هذا السياق.

تم النص على 'التنمية المحلية' ضمن إطار برامج العمل الإقليمي العشرين التي نصت عليها الخطوط التوجيهية الأربعة والتي جاءت لتهيكل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم ولترد على رهانات تنمية الإقليم الوطني مثلما تم تعريفها في التشخيص ثم الإعلان عنها في المستقبل المنظور وفق مختلف السيناريوهات. ترتكز الخطوط التوجيهية على واقع الإقليم الوطني والسياسات القطاعية أو الإقليمية الجاري تنفيذها، وتدمج بالتالي عددا كبيرا من الترتيبات والمشاريع الموجودة، لكنها تحاول تكييفها مع رهانات التنمية الإقليمية الخاصة بالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم[x].

على سبيل التحديد، وردت التنمية المحلية كبرنامج عمل إقليمي مستقل بحد ذاته، متمثل في البرنامج رقم 15، المندرج ضمن الخط التوجيهي الرابع المتعلق 'بخلق شروط الجاذبية والتنافسية للأقاليم،

على سبيل التذكير، تجدر الإشارة إلى أن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم يضم بالإضافة إلى المقدمة والخلاصة، الأجزاء التالية:

- التشخيص: الجزائر إقليم متباين؛
- أربعة سيناريوهات لجزائر المستقبل؛
- الرهانات والتحديان (الستة الكبرى) لتهيئة الإقليم الوطني؛
- الخطوط التوجيهية الأربعة والبرامج العشرون للعمل الإقليمي؛
- استراتجيات تنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم؛
- مراحل وأهداف إعداد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

يعتبر المخطط الوطني لتهيئة الإقليم فعل تعلن بموجبه الدولة عن مشروعها الإقليمي، وهو يبرز الطريقة التي تعتزم الدولة اعتمادها في إطار التنمية المستدامة لضمان التوازن والإنصاف وجاذبية التراب الوطني في جميع مكوناته، وعليه هو يمثل قوة توجيه للعمل ووثيقة للتخطيط الاستراتيجي[xi].

من الناحية القانونية، جاءت المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم بموجب القانون رقم 10-02 ، تطبيقا لأحكام المادة 20 من القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة ، التي أوجبت المصادقة على عليه عن طريق التشريع لمدة عشرين سنة، على أن يكون موضوع تقييمات دورية وتحيين كل خمس سنوات، حسب أشكال نفسها. وعليه، يفترض أن يصدر كل خمس سنوات نص تشريعي يتضمن تقييم وتحيين المخطط الوطني لتهيئة الإقليم. لم يصدر هذا النص إلى غاية يومنا هذا مع العلم أنه يفترض صدوره سنة 2015 وأننا أعددنا تقييما ثانيا يفترض أنه قد صدر سنة 2020.

العناصر الرئيسية في مفهوم التنمية المحلية المقدم في التعريف هي:

التنمية الإقليمية المنطلقة من الجماعات الإقليمية: التنمية المحلية هي التي يتم التطوير فيها من قبل الجماعات الإقليمية المحلية، مثل البلديات، الولايات، فضاءات البرمجة الإقليمية، فهي تعتمد على التعاون والشراكة مع الجهات المحلية لتحقيق الأهداف التنموية.

الإنتاجية وتجديد الثروات: التنمية المحلية يتطلب تطوير الإنتاجية وتجديد الثروات، ليزيد من الدخل الشخصي والإقتصادي للجماعات المحلية والإقليم.

التسيير المحلي الفعال: التنمية المحلية يتطلب التسيير المحلي الفعال، حيث يجب تطوير الإدارة المحلية للجماعات الإقليمية، والتأطير الفعال لتحقيق الأهداف التنموية.

التكوين الموجه: التنمية المحلية يتطلب التكوين الموجه، لتحقيق الكفاءة والاختصاص في مجالات مختلفة، والتركيز على الشراكات والتعاون لتحقيق الأهداف التنموية.

التنمية الفضائية: التنمية المحلية يتطلب التنمية الفضائية، حيث يجب التركيز على التطوير المتناوب.

يختلف المفهوم النظري للتنمية المحلية قد يشير إلى التنمية الذاتية التي تشكلها الجماعات المحلية بدون الإدخال الخارجي، أو قد يشير إلى التنمية التي تدعمها الجهات الإدارية المحلية، ولكن في التعريف المقدم يشير إلى التنمية التي تقوم بها الجهات الإدارية المحلية بدعم أو تنسيق من الإدارة الإقليمية.

كذلك التعريف النظري للتنمية المحلية المنتشر في العالم هو التنمية التي تنشط الاقتصاد المحلي وتحسن الظروف الحياتية للمجتمعات المحلية، بالتزامن مع التطوير الإقليمي والوطني. يشمل هذا التعريف التنمية الاقتصادية المحلية، التنمية الإجتماعية، البيئية، التنمية القائمة على المجتمع، التنمية الجغرافية المحلية، التنمية الثقافية المحلية، التنمية السياسية المحلية، التنمية الإدارية المحلية.

التعريف الذي يقدمه المخطط الوطني لتهيئة الإقليم للجزائر يشير إلى التنمية المحلية كتنمية الإقليم المنطلقة من الجماعات الإقليمية التي تشكلها: البلديات، الولايات، واحتمالا فضاء البرمجة الإقليمية. وهي كذلك تنمية اقتصادية محلية معتمدة على الإنتاجية وتجديد الثروات وتسيير محلي فعال يعتمد على تأطير ذي نوعية مع مخططات تكوين موجهة حسب مختلف مجالات الكفاءة ومرتبة مسبقا ومحددة وملتزمة.

الخاتمة:

حاولنا من خلال هذه الدراسة تحديد مفهوم عملي ومؤسساتي للتنمية المحلية عبر تحديد المشاكل التي تطرحها الممارسات التنظيمية للمؤسسات المسؤولة من الناحية الوطنية، التصورية والتخطيطية (تهيئة الإقليم) والمهنية محليا وعمليا بتنفيذ مختلف السياسات في هذا المجال (الجماعات المحلية)، في محاولة للإجابة على التسائل الرئيسي للبحث المتمثل في: كيف للممارسات الحالية للتنمية المحلية، سواء على النطاق الإقليمي الوطني أو المحلي الجزئي، وعلى الرغم من وفرتها وتنوعها، في الظروف المختلفة لتطورها التاريخي والجغرافي، أن تفيدنا بنتائج هامة عن بعض جوانب المشاكل التي تطرحها ممارسة التنمية المحلية في الجزائر.

بشكل عام، لا تتوافق الحدود الإقليمية وحدود الإختصاصات لمختلف الهيئات المؤسساتية والجماعات المحية (البلديات والولايات) والهيئات المركزية وغير الممركزة لمختلف القطاعات الحكومية مع المحيط الإستراتيجي وحقائق التنمية التي يفترضها ويستهدفها التخطيط الوطني الحالي لتهيئة الإقليم. بعبارة أخرى، هناك، بشكل عام، فجوة بين المحيط الذي تمتد عليه السلطة واختصاصات هيئة مؤسساتية و/أو إدارية و/أو سياسية وبين المحيط الأمثل الذي تتم فيه التنمية. يمكن حل هذه المشكلة، في معظم الحالات، عن طريق التواصل (الشبكات) بين المؤسسات، على غرار التعاون المشترك ما بين الجماعات المحلية أو العلاقات التعاقدية بينها بل بينها ومختلف القطاعات الحكومية والمؤسسات الوطنية؛ يتعلق الأمر أيضًا بهيئات مختلطة محتملة، تجمع معًا، عن طريق التعاقد، سلطات عمومية من مستويات مختلفة، أو حتى ذات طبيعة مختلفة.

المشكلة الثانية هي مشكلة التحديد الدقيق للأهداف، لوضع تصور للتنمية المحلية. إنها مسألة استيعاب هذه الأهداف لدى ذهنيات معتادة على النمو ذو الطابع القطاعي، وعلى بناء التجهيزات العمومية وإنشاء البنية التحتية. دعونا نكون حريصين على عدم الخلط بين أهداف التنمية وأدواتها. تحتاج التنمية المحلية إلى نمو اقتصادي مراقب أو متحكم فيه، تحتاج إلى معدات البنية التحتية، وتحتاج إلى تقنيات تتكيف مع تنمية الموارد المحلية. غير أن التنمية لا تتنافى أيضا مع إضافة عناصر تنمية أخرى كالتنمية الزراعية أو الصناعية أو غيرها، بالإضافة إلى إنشاء شبكة مرضية من المرافق ...إلخ. إن القيام بكل هذا ليس سوى تزويد الإقليم بالأدوات اللازمة لتنميته؛ هذه العمليات ليست في حد ذاتها عمليات تنمية.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 7404-2661
السنة: 2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 811 - 827

لذلك نحتاج إلى طرح مسألة التنمية المحلية بشكل أفضل، أي أننا نوضح خصوصياتها ومتطلباتها، فيما يتعلق بالعمليات التي اعتدنا عليها أكثر، أي النمو القطاعي، أو المنشآت، أو التطور التكنولوجي.

كذلك، يبدو أن ممارسة التنمية المحلية تطرح مشكلة طريقة تطوير برمجتها. لنأخذ هنا على جنب، مسألة تبدو أنها شرط أساسي لأي مشروع تنموي، ألا وهي جرد الموارد. أليس صحيحًا أنه عندما يُطلب منا جرد مواردنا على المستوى المحلي، فإننا نواصل القيام بهذا الجرد في وجهات النظر التي عودنا عليها النظام الإقتصادي المهيمن؟ ما هو المورد المادي أو البشري المحلي؟ حتى الآن، كان الأمر يتعلق بالبيانات الطبيعية والبشرية التي اختارت الحكومة المركزية استخدامها. أي نظام اقتصادي انتقائي في اختيار الموارد التي يستخدمها. إذا أخذنا مثال الموارد البشرية، يمكننا أن نلاحظ أن المعرفة والدراية الفنية التي لم يحتفظ بها نظام الإنتاج المهيمن هي مع ذلك مورد. إن استراتيجية التنمية البديلة مدعوة بشكل خاص لتعبئة الموارد بخلاف تلك التي يعتبرها النظام الإقتصادي الذي نعيش فيه مفيدة. بعبارة أخرى، لكل نظام إقتصادي فهرس خاص به من الموارد. إن خاصية التنمية المحلية، لا سيما في المناطق التي تم تهميشها من قبل نماذج التنمية للمجتمع الذي عشنا فيه، هي إعادة النظر في مشكلة الموارد، وفقًا لوجهات نظر بديلة. نأتي إلى إعادة اكتشاف، وإعادة النظر في الموارد التي كنا قد أهملناها أو تم هدرها حتى ذلك الحين. يوضح هذا المثال أنه عندما يتعلق الأمر بأساليب برمجة التنمية المحلية، فلا يزال لدينا الكثير للإستثمار والإبتكار.

في الأخير لابد من الإشارة إلى التقسيم الإداري الجديد الذي بدأ تنفيذه سنة 2019 إضافة إلى إنشاء أشكال عدم تركيز جديدة كالمقاطعات الإدارية قيد الإنشاء في الهضاب العليا والمدن الكبرى والمناطق الجنوبية والتي تنطوي على فكرة تحضير هذه القاليم لتصبح ولايات جديدة مثلما كان عليه الحال بالنسبة للمقاطعات الإدارية للجنوب، فكل هذه الاعتبارات باتت مدفوعة بأفاق سياسة تهيئة الإقليم التي باتت مرتبطة أكثرا فأكثر بمتطلبات التنمية المحلية والجماعات المحلية سواء من الناحية العضوية (ضم تهيئة الإفليم إلى قطاع الداخلية والجماعات المحلية) أو من ناحية المضمون الذي بات يخلق أنماط إقليمية جديدة تجاوبا الرهانات المعلنة لتهيئة الإقليم.

قائمة المصادر والمراجع:

المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

BENAKEZOUH, C., *La déconcentration en Algérie: du centralisme au « déconcentralisme »*, Algérie, Office des publications universitaires, 1984.

COTE, M., *L'Algérie ou l'Espace retourné*, Paris, Flammarion, 1992.

ANOUCHE, K., « Les enjeux d'un projet de métropole internationale dans une ville en crise : le cas d'Alger », dans Jean-Paul CARRIERE (dir.), *Villes et projets urbains en Méditerranée*, coll. Perspectives Villes et Territoires, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 2013, p. 99‑110, en ligne : <http://books.openedition.org/pufr/286> (consulté le 13 mars 2021).

BENAKEZOUH, C., « Dynamiques Territoriales et Développement Local », dans *Réflexion de droit public Algérien(Tome 1)*, OPU, Alger, 2015, p. 140‑150.

MAHIOU, A., « Les collectivités locales en Algérie », *Annuaire de l'Afrique du Nord (Rubrique: Vie politique maghrébine)* 1970.285‑309.

ZERARI, F., « L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française », *Les Annales de droit* 2019.12.211‑227, DOI : 10.4000/add.1306.

الهوامش:

[i] Karima ANOUCHE, « Les enjeux d'un projet de métropole internationale dans une ville en crise : le cas d'Alger », dans Jean-Paul CARRIERE (dir.), Villes et projets urbains en Méditerranée, coll. Perspectives Villes et Territoires, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 2013, p. 99‑110 à la page 84, en ligne : <http://books.openedition.org/pufr/286> (consulté le 13 mars 2021).

[ii] Chabane BENAKEZOUH, La déconcentration en Algérie: du centralisme au « déconcentralisme », Algérie, Office des publications universitaires, 1984.

[iii] K. ANOUCHE, préc., note 1 à la page 84.

[iv] Marc COTE, L'Algérie ou l'Espace retourné, Paris, Flammarion, 1992.

[v] Ahmed MAHIOU, « Les collectivités locales en Algérie », Annuaire de l'Afrique du Nord (Rubrique: Vie politique maghrébine) 1970.285‑309, 304.

[vi] Chabane BENAKEZOUH, « Dynamiques Territoriales et Développement Local », dans Réflexion de droit public Algérien(Tome 1), OPU, Alger, 2015, p. 140‑150.

[vii] Id. à la page 142.

[viii] Fathi ZERARI, « L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française », Les Annales de droit 2019.12.211‑227, DOI : 10.4000/add.1306.

[ix] المخطط الوطني لتهيئة الإقليم, p. 90.

[x] Id., p. 45.

[xi] Id., p. 9.