

حوكمة التنمية المحلية من منظور السياسات العامة : مقارنة الفاعلين

Local development governance from a public policy perspective: an actors' approach

د. الوناس حمداني

جامعة مولود معمري - تبزي وزو

lounes.hamdani@ummta.dz

تاريخ النشر: 2025/12/28

2025/12/13

تاريخ القبول:

تاريخ الارسال: 2025/10/19

ملخص:

يتطرق المقال إلى إعادة تفعيل المقاربة المؤسسية للتنمية المحلية، والتخلي المرن عن قرارات فوقية للتنمية مركزية ذات تأثير محدود على الاستقرار الاجتماعي الذي يكون نتاج قيم لعدالة التوزيع من باب التوازن الجهوي والتنمية الشاملة. إلا أنه وبسبب تصاعد مطالب المشاركة المجتمعية والقطاعية، ظهرت آليات السياسات العمومية التي تبني مطالب التنمية وتعبئ مواردها طبقا لتأثير مشاركة فاعلين محليين في اختيار البرامج وتنفيذها ومراقبتها، وبالتالي طرح مقاربات جماعية ومشاركة تحدد دور ونطاق تدخل الفاعلين وفق نماذج المداولة الجماعية التي توسع القاعدة الاجتماعية للقرار التنموي حتى لا تتاح الفرصة سانحة للإدارة منفردة في فرض إرادتها.

الكلمات المفتاحية:

الحكومة المحلية، التنمية المحلية، السياسات العامة المحلية، الفاعلون، المقاربة التشاركية، المقاربة المؤسسية، الاقتصاديات المحلية.

Abstract:

This article addresses the reactivation of the institutional approach to local development, and the flexible abandonment of top-down, centralized development decisions that have a limited impact on social stability, which is a valuable product of distributive justice as a result of regional balance and global development. However, due to the escalation of demands for community and sectoral participation, public policy mechanisms have emerged that build development demands and mobilize their resources according to the influence of the participation of local actors in selecting, implementing and monitoring programs, thus proposing collective and joint approaches that define the role and scope of actors' intervention according to models of collective deliberation that expand the social base of development decision-making. So that the administration does not have the opportunity to impose its will alone.

key words: Local governance, local development, local public policies, actors, participatory approach, institutional approach, local economies.

مقدمة:

تعتبر الجماعات الإقليمية مؤسسات قاعدية لها صلاحيات عامة ومهام متعددة، ذات مشروعية دستورية، و تنظيم خاص للقيام بوظائفها في إدارة الشؤون المحلية من منظور التنظيم اللامركزي لممارسة دورها كهيئات مؤسسية محلية. تتولى استجماع الانشغالات المجتمعية ومعالجتها وفق سلم الأولويات المحلية التي يطالب بها المواطنون. مما يقتضي توفير الإمكانيات المطلوبة بغرض رسم الحلول و بلورة برامج التنمية. لكي تقوم الجماعات الإقليمية بدورها الفعال في تقديم الخدمات ودراسة مشاكل المجتمع المحلي، توضع تحت تصرف الجماعة باعتبارها مؤسسات محلية أموالا معتبرة لتمويل النشاط التنموي القاعدي للدولة من دون إغفال الأهمية الإستراتيجية التي تمنح للعنصر البشري الكفاء في الإشراف والتنظيم والتنفيذ والتقييم والمراجعة. وطالما ينظر الى المورد المالي كمحدد محوري في إدارة الجماعات الإقليمية، فان عدم كفايته يمكن استدراكه من خلال المقاربات الإدارية المؤسسية المبدعة والمبتكرة. و ذلك إنما يتم طبقا لمعايير اختيار وانتقاء الكفاءات البشرية لتبؤ مراكز القيادة والقرار على المستوى المحلي. وهو أمر ممكن؛ لكنه مشروط بقيم تحفيزية ضمن سياق ثقافة التسيير التشاركي بين الفاعلين المهتمين بالسياسات العامة التنموية ذات البعد المحلي كمصالح عامة. يأتي في مقدمة هذه القيم الاعتماد على قدرات الاقتصاد المحلي الذي يتشكل من موارد الإيرادات المالية و العوائد الجبائية، عبر الاستثمار في مختلف أوجه النشاط المحلي. ورفع إنتاجية تلك الإمكانيات. ولتفادي سوء التسيير وتقدير الجهد الجماعي، والاقتصاد في الموارد وتعظيم المنافع للمجتمع، تطرح رؤى لتوسيع القاعدة الاجتماعية لاتخاذ القرار وتحمل جماعي لأثار التسيير المحلي، على اعتبار أن الحكومة وإدارتها الإقليمية لم تعد المقرر الوحيد في تسيير برامج التنمية. وعليه، يمكن التساؤل عن جدوى المقاربة التشاركية في بناء سياسات التنمية المحلية، وقدرة الفاعلين على التأثير في توجيه هذه السياسات نحو الأهداف المجتمعية القائمة على الاختيار والنوعية والجودة؟؟؟

أولا: هوية النموذج التنموي المحلي

تتباين الدراسات والمقاربات المنهجية في معالجة قضايا التنمية، وذلك نتيجة لاختلاف الخلفيات المعرفية للباحثين. كما تلعب السياسات العمومية الوطنية دورا مهما في تكريس الأطر المعرفية الملائمة لها، حسب الأهداف المنتظر انجازها عبر تلك البرامج لصالح المواطنين. لقد تراجعت المجادلات النظرية حول مفاهيم التنمية المحلية، وتركت المجال واسعا للنماذج العملية ذات النتائج الملموسة والتي تؤثر ايجابيا على حياة المجتمع. وبمعنى آخر تم تجريد الحقول الدراسية للفكر التنموي من الطابع الايديولوجي المحض، نتيجة ازدياد تصاعد ثقافة المشاركة السياسية المتعددة الفواعل والمطالب في رسم سياسات التنمية المحلية المبنية على حرية الاختيار والتنوع والجودة في الخدمات. تركز التنمية المحلية على

قدرات المؤسسة المحلية في العمل والنشاط من قبل المتدخلين في مثل هذه السياسات على المستوى المحلي (Ministere de l'industrie, Septembre 2011, pp. 8-9). تصاغ التنمية المحلية على شكل خطط وبرامج لتغيير نوعي في جودة العيش الكريم لمختلف الفئات الاجتماعية ، بهدف تحقيق قدر مقبول من العدالة الاجتماعية ، حيث يكون المواطن محور العمليات التنموية ، مما يؤهله للبحث الدائم عما هو أفضل و أجود لأنه يصبح يمتلك القدرات المطلوبة المبادرة ولا يكتفي بما هو منجز ، و ذلك نتيجة روح الاستكشاف المقارن الذي يستطيع الموازنة بين ما يملكه الغير سواء داخليا او خارجيا من فرص نشاط واسعة للمشاركة والإبداع في التنظيم والانجاز ، بعد أن قلصت وسائل التواصل الاجتماعي الحدود المكانية والزمنية إلى مستويات مذهلة . ينظر للجماعة الإقليمية ككيان نسقي متفاعل مؤسساتيا، ومتكامل وظيفيا ، قوامه المكونات التالية :

1. الاقتصاد كسلسلة من الحركية الإنتاجية والمنافع والخدمات.
2. تامين قدرات الإقليم بمشاركة الفاعلين في توزيع موارده بما يضمن مستقبل الجماعة .
3. المصلحة العامة المحلية كعائد استراتيجي لنشاط الفاعلين .
4. المجتمع يعمل على تقوية العلاقات الاجتماعية وتحقيق الاندماج الوظيفي بين مجموع هذه الأنساق.

تعتمد سياسات التنمية الإقليمية على تحديد محاور قطاعية للانجاز او الاستثمار ، تكون نتاج مشاورات مع الفاعلين و الممثلين الشرعيين في الجماعة ، تتركز هذه المحاور على النقاط التالية : (Ministere de l'industrie, Septembre 2011, p. 12)

- 1- تهيئة الإقليم والتي تحدد التوجهات الكبرى وترسم إطارا لتنمية المناطق .
- 2- سياسة اللامركزية مدعومة بعدم تركيز لأبنية الدولة. وهي تعيد تحديد العلاقة الوظيفية بين تداخلات الأبنية والمهام وآليات صنع القرار المحلي للرفع من معيشة المجتمع المحلي وتأمين موارد الجماعة على إقليمها.(Christophe, 2007)
- 3- الحكامة المحلية كمجموعة من التفاعلات بين الفاعلين في جماعة محلية(القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني) مركزة على تشكيل مشروع شامل مشترك ومشاريع خاصة لتنمية الجماعات.
- 4- مشاركة المواطنين والتي تعبر داخل أنظمة الحكامة المحلية .
- 5- التمويل عبر الجباية الوطنية والمحلية والوكالات الدولية .

تتميز المقاصد الكبرى للتنمية المحلية باتساع نطاقها وتعدد مجالاتها ، وتكامل أهدافها وشمولية منافعها للجماعة كما لإفرادها ، يمكن ذكر أبرزها فيما يلي : (العوامل، 2009، صفحة 154)

- تقديم الخدمات العمومية ذات الطابع المرفقي.
 - تأطير العمل الجماعي والمشارك للفاعلين على مستوى اقليم الجماعة.
 - تحقيق العدالة الاجتماعية بين الفئات الاجتماعية وبين نواحي إقليم الجماعة.
- مهما تكاثرت الأطر النظرية حول دلالات التنمية المحلية و مفاهيمها ، او اختلفت أساليب تحقيق أهدافها ، تبقى رهينة الإرادة العامة للفاعلين الأساسيين للجماعة الإقليمية من حيث المبادرة والاقتراح او من حيث الإدارة والتنفيذ . مما يستدعي تحضير آليات فعالة لتجميع كافة المعلومات عن الموارد التي تزخر بها الجماعة الإقليمية، بهدف استغلالها في رسم السياسات العمومية المحلية. تمثل إدارة التنمية المحلية نظاما إجرائيا في التنظيم و بناء القرارات المؤسسية المحلية ، وفق أصول المداولة الجماعية ، في إطار السياسات الوطنية للتنمية المحلية بكل أبعادها. لذلك يتوقف تحقيق نتائج مرضية في عمليات التنمية المحلية ، على توفر معادلة تتضمن ثلاث متغيرات: (Christophe, 2007, p. 46)

- الإطار التأسيسي والتنظيمي الذي تعمل فيه الجماعات المحلية.
- التنمية المجتمعية.
- التهيئة الإقليمية.

وعليه، فإن نموذج /او نماذج التنمية المحلية تركز في جوهرها ، أهمية تمكين أفراد الجماعة المحلية من العيش الكريم ، والتطور المستمر لقدرات الفاعلين الرئيسيين أو الممثلين الشرعيين ، للدفاع عن المصالح المشتركة ذات المنفعة العامة . وبالمقابل تتعمق المقاربات المشاركة كصيف حديثة في صناعة السياسات العمومية المحلية ، يكون المواطن الفاعل الأساسي فيها ؛ صانعا ومستفيدا من ثمار تلك السياسات التنموية. فإذا كانت التنمية المحلية حاجة مجتمعية فإنها تنجز ميدانيا من منظور سياسي يتعلق بقدرة النخب القيادية التي تأتي حسب آليات التعبير الديمقراطي في مؤسسات الإدارة المحلية. تركز المعايينات الميدانية على البعدين؛ الإنساني والاجتماعي، لنماذج التنمية المحلية التي ينظر لها، على أنها مقارنة جماعية و اكتشاف لكفاءات كل عنصر. وهي تعكس قيم الديمقراطية الحقيقية بما يناسب هوية كل مجتمع . (Denieuil, 1999)

ثانيا : السياسات العامة المحلية :

تتمتع الجماعات الإقليمية للدولة بقدرات تأثير هامة، في حل مشاكل المجتمع المحلي، وتخطيط أفاق تحسين حياته. ثم ان التحديد المؤسسي لنشاط الجماعة ببعديها الاجتماعي والسياسي يطرح رؤية منهجية متكاملة بين دور النخب المحلية في صناعة السياسات المحلية التي يحتاجها المواطنون كأعضاء أصليين في المجتمع المحلي، لأنهم يعبرون عن الاتجاهات الثقيلة فيه. يتضمن هذا التعبير، التركيز على إدارة وتنظيم الإقليم بكل أنساقه المادية والرمزية على حد سواء. من دون ان ننسى تنامي منسوب الوعي الاجتماعي عن ضرورات فرض قيم ثقافة المشاركة في صنع وتوجيه برامج التنمية المحلية، التي اعتادت الهيئات البيروقراطية وضعها موضع التنفيذ بإرادتها المنفردة او بالأحرى بقرارها التسلطي من غير احترام لخيارات الأغلبية الساحقة من المواطنين. تمكن المقاربات المؤسسية التي تحتوي نقاش الفاعلين في أطرها، أين تكون النقاشات والتداول الجماعي، من إعادة استنباط مقولات جديدة تناسب التغيرات التي مست محددات الحياة السياسية الجديدة التي أدت إلى اختراع مفاهيم غير إيديولوجية، أين أبدعت النخب القيادية ذات التمثيل الكفاء في صياغة مقاربات عالمية فعالة في حياة التنظيم ومردة للمنافع المشتركة التي يناضل من أجلها حكماء مثل تلك المجتمعات والدول التي تقدر أهمية الاستقرار الاجتماعي، الذي يكون تنويعا لمنطقيا لأعمال القيادات الشرعية والمقتدرة على ترسيخ حدود النشاط العمومي وأهدافه، كسياسات عمومية توسع نطاق الحقوق والحريات مقابل فرض الواجبات.

لن نبالغ إذا اعتبرنا السياسات المحلية امتدادا للسياسات العامة الوطنية / او المركزية. لأنها تشكل جزءا من كل، وهي تتعلق ببرامج وخطط تضطلع بها السلطات المحلية لتنشيط متغيرات بيئتها الاجتماعية والسياسية، حسب الأولويات التنموية لكي تطبق في شكل مشاريع وعمليات. وفي الغالب بالتنسيق مع سياسات الدولة. (Faure, 2011). يظهر السياق الأكاديمي و حتى الميداني في منظوره التقابلي او المقارن، صيغة معرفية لدراسة طبيعة السياسات العامة ونماذجها القطاعية، تتكون من ثلاثة أنساق أساسية هي: (Surel, 2012)

1. الأفكار *les idées*
2. المنافع *les intérêts*
3. المؤسسات *les institutions*

تعمل الهرمية السلمية على ضبط نشاط الجماعات الإقليمية، وتخضع لرقابة مركزية، تقلل من استقلالها، ويحسب ذلك من مبادئ التنظيم واللامركزي المرن، فكل مبادرة تخضع لإجراءات مسبقة تتولاها سلطات الوصاية المركزية، أو من يمثلها إقليميا. الأمر الذي يعاين هوية النموذج على انه مجرد منظمة تفتقد للأفكار بعد أن جردت من استقلاليتها التنظيمية والمالية لصالح نموذج رئاسي مركز (Negrier, 2011) رغم تواجد البعدي المؤسسي، والمنافع في النشاط العمومي المحلي، لا يقلل من أهمية الدور الذي تقوم به

الجماعات الإقليمية باعتبارها مؤسسات عامة للدولة ولن تكون منفصلة انفصالا تاما عنها مهما كانت طبيعة النظام السياسي القائم (دولة موحدة و بسيطة او دولة مركبة فيدرالية) ، وعليه ، تبقى تتمتع بالمبادرة والاقتراح أمام السلطات الرئاسية المشرفة عليها .

تتجلى التفاعلات الوظيفية بين مطالب الفاعلين ومواردهم بالنظر الى مطالب المجتمع المحلي على شكل خطط وعمليات تستهدف أولويات معينة تقدر بحاجتها كمنفعة عامة مشتركة ، تعد من أساسيات العيش المشترك بين أفراد الجماعة المحلية ، الذين تحركهم ثقافة الاجتماع للحفاظ على الروابط الطبيعية ، التي تشد أركان المجتمع الشامل في عموميته ضمن مؤسسات الدولة الواحدة . لذلك يجب عقلنة وتبسيط نمط مثل هذه التفاعلات وفق اعتبارات فهم موضوعي للفاعلين والمقررين ، ويمكن تحديد أبرزها كما يلي : (Belmihoub, 2002)

- السياسة العامة تعبير عن الإرادة السياسية.
- تعلن أهداف مباشرة وأخرى غير مباشرة.
- تحدد السياسات العامة سلميات و أولويات في التنفيذ.
- السياسة العامة كاختيار لا يمكنها إرضاء الجميع.
- السياسة العامة لها مدة وتقييم مالي.
- كل سياسة عامة تقتضي تسيير خاص.

إن حوكمة السياسات العامة تقوم على أساس الحكامة الجيدة، لتكون الأخيرة وليدة أصيلة للديمقراطية السياسية؛ التي تسمح ب بروز نخب في المجال العام ذات تخصصات متنوعة، تستمد شرعية دورها عبر كفاءتها العلمية، وخبراتها ومهارتها من رصيدها في الممارسة ورسم القرارات المؤسسية التي صقلت مواهبها في الجمع بين التصور الاستشرافي والتنفيذ العقلاني لكل مخرجات الإدارة والتسيير فيها .

تتطلب كل سياسة عامة محددات جوهرية ، تضمن لها النجاح أو على الأقل ضمان نسبة مرضية من الانجاز لمعالجة مشاكل الإقليم ، لذلك ينظر للحوكمة المؤسسية كمقوم مبدئي في رسم السياسات وتنفيذها ، و يكاد يصبح العامل الرئيسي الذي يطالب به معظم الفاعلين ، بسبب ما يتضمنه من شفافية ومعرفة ، و اقتصاد في الموارد ، وشراكة في اتخاذ القرار المحلي طبقا لأسس المداولة الجماعية. يستند الترابط الوظيفي في بعده الإجرائي بين المتغيرين (السياسات و الحوكمة) إلى معايير متكاملة في مضامينها كما في أهدافها : هي: (Pupion, 2013)

(1) أنشطة ومشاريع حقيقية تركز على رؤية إستراتيجية ذات معنى لدى مختلف الفاعلين.

(2) مجموعة أفراد أو جماعات أفراد؛ المهتمين أو المتأثرين بمصير العمل العمومي.

(3) حوكمة تعاقدية، و مشاركاتية على صيغة الشبكة.

(4) تقييم السياسات العامة من منظور الفعالية كأهداف منجزة، وأثار.

(5) نسق مؤسساتي يحدد من هم الفاعلين المشاركين، والمتأثرين بالسياسة المعنية.

عرفت العديد من الدول ، لاسيما الأوروبية منها ، إصلاحات جذرية لجماعاتها الإقليمية ، بعد أن تمكنت من إعادة تركيز دور دولها انطلاقا من نظامها واللامركزي الإقليمي ، الذي تمخضت عنها شرعية مؤسساتية قائمة على الاختيار الحر للمواطنين لمن يمثلهم فيها تمثيلا فعالا . وبالتالي يصبح الأمر أكثر مرونة في تحديد الفاعلين الشرعيين الذين تؤهلهم مواردهم الذاتية للعب ادوار مؤثرة في توجيه النشاط العمومي المحلي والوطني على السواء ، على اعتبار أن قيم الثقافة السياسية التي تمنح الأسبقية للجماعة المحلية تعمل في نفس السياق العمومي الوطني الذي يجسد عدم التضارب بين البعد الوطني والمحلي في تقرير المصالح المشتركة ضمن السياسات العامة للدولة ككل ، مما يأخذ في الحسبان الخصوصيات الإقليمية في منظورها التكاملي ، وتعبر عن نفسها كجزء من كل . يبتعد النموذج الجزائري عن النماذج الأوروبية في العمل بفعالية لحوكمة مخرجات الحراك الاجتماعي من حيث كونه تعبير عن مطالب وانشغالات تهم مختلف الفئات المجتمعية ، وذلك يعود إلى استقلاليتها الناقصة وعدم توفره على مقومات ضرورية لممارسة الصلاحيات والمهام المسندة له .

ثالثا: أطراف حوكمة التنمية المحلية

إن تقرير عمليات التنمية من منظور السياسات العامة، يفتح المجال واسعا لتدخل عدة أطراف طالما أن الموضوع يتعلق بتسيير عمومي لشؤون عامة جماعية ومشتركة ، تكتسي في معظم الأحيان طابعا خدمتيا من صميم مقتضيات الضرورة والإلزام التي يتصف بها أداء المؤسسات المرفقية. بمعنى آخر ، تأثير أي طرف أو تدخله إنما يبني ضمن قواعد الأطر التنظيمية و القانونية التي أوجدت أهمية إشراك هذه الأطراف ليس كمجرد إضافة إجرائية وشكلية في محاولة إضفاء الطابع المؤسساتي على العمل العمومي المحلي ، بل هو اعتراف حقيقي بهم كفاعلين بغض النظر عن هويتهم السياسية أو خلفيتهم الثقافية أو حتى توجهاتهم الفكرية و أصولهم الاجتماعية . وتتحدد مراكزهم في نطاق البيئة العامة التي تميز حركة الدولة . يتحكم المركز الرئاسي في آليات رسم وصناعة السياسات التوزيعية من أعلى إلى أدنى . أي أن النموذج السياسي القائم هو الذي يشرف على برامج الفاعلين الرسميين و الثانويين في حوكمة التنمية المحلية التي يبنها على مبادئ السياسات العامة المحلية لتكون جزء من السياسة في الدولة. والفاعل في السياسات العامة يجب أن يحدث تدخله أثارا ملموسة فيها؛ من خلال المساهمة في العملية السياسية و التأثير فيها.

المساهمة في العملية السياسية، وعلى النتائج. وهناك فرق بين الدور الفردي والأدوار المنظمة في الجماعة. يشكل الطرف المنظم، والمؤثر كفاعلين جماعيين على ضوء خمسة (05) معايير: (Grossman, 2012)

- 1- نظام لاتخاذ القرار الجماعي.
- 2- مصالح عامة مشتركة.
- 3- آليات للاندماج.
- 4- تمثيل داخلي وخارجي للفاعلين الجماعيين.
- 5- القدرة على التجديد.

ميدانيا، يقتضي النشاط الجماعي الذي يمارسه الفاعلون نسج علاقات بين مختلف الأطراف التي يفترض أنها تمتلك قدرا معيناً من التأثير في توجيه القرارات التنموية. بينت الدراسات الامبريقية ان الجهود المنظمة التي تميز نشاط الحكات الاجتماعية غالبا ما تنجز حلولاً لمطالب معينة أكثر مما تسعى إليه المبادرات الفردية، ومرد ذلك محدودية الموارد الشخصية أمام حجم تأثير النسق السلطوي للإدارة أو من يمثلها. فسياسة التنمية تجند الفاعلين وتقيم إدارة الشؤون العامة وفق تفاعلات مختلف الفاعلين، ضمن شبكات (Pierre, 1994). و الشبكة هي نظام مركب من عدد مهم من الأعوان، الذين يعملون فيما بينهم من أجل تطوير استراتيجيات للبقاء متكيفة مع النظام الذي ينتمون إليه (Pupion, 2013, p. 3). يعمل الفاعلون على تصميم شبكات من الاتصالات تضمن لهم كما معلوماتيا عن مصادر وتقنيات اتخاذ القرار المحلي أو التغلغل الى ثنانيا الدوائر الضيقة التي يتخذ فيها القرار، لاستكشاف الفرص المتاحة أو التنبؤ بالموارد المعبئة الموجهة لبرامج التنمية المحلية، على أمل الاستعداد لتحديد الاختيارات ذات الأولوية أثناء النقاش والتداول الجماعي بين الأطراف في جلسات التحكيم المحلية. وهنا تبرز قوة الضغط ومدى التأثير الذي يبديه كل متدخل جماعي للظفر بما وكل من اجل الدفاع عنه من طرف ممثليه المباشرين.

يشارك الفاعلون في صنع السياسات بصفة مباشرة عادة، لكن أحيانا كثيرة ليسوا هم الذين يظهرون على سلمية المراكز، بل يؤثر فاعلو الظل من ذوي النفوذ والمصالح في توزيع المنتجات و اتخاذ القرارات الجماعية. والفاعل هنا هل هو ذلك الذي يرى أم ذاك الذي يعمل في الظل، ويؤثر فعلا في توجيه القرارات المتخذة وإعادة توزيع الثروات؟ (Gabas, 2003) تخضع آليات صنع السياسات العامة المحلية لتأثير أكثر من فاعل، واغلبهم فاعلين مهيمنين جدد، وفي الغالب لا يمثلون السلطات العمومية الشرعية، وإنما يبحثون تحالفات معها للدفع بتمثيلهم للواقع الاجتماعي إلى أبعد ما يمكن في قلب أجهزة القرار العمومي (Warin, 2008). يحدد الفاعلون أدوات و وسائل معينة في التعامل مع المقرر الرسمي الذي يحتل الفضاء المؤسسي بطريقة احتكارية الذي تمثله الإدارة المحلية والإقليمية للدولة، من اجل تمرير مطالبهم الشرعية ضمن مخرجات الاقتراحات الأولية قبل ترسيمها فعليا عبر أدوات التدخل المعروفة بمخططات التنمية البلدية أو

القطاعية ولما لا المشاريع ذات الصبغة الوطنية . وكرد على مثل هذه الضغوط ، تلجأ السلطات العمومية الى تفعيل النسق التنظيمي لاتخاذ حزمة من الإجراءات لإعادة لعب دورها كحكم من منطلق الفاعل الرسمي الذي يمتلك السلطة التقديرية في التقرير . مهما كانت الأطراف المعنية بالقرار . أي فرض منطق المؤسسة في التعامل مع مدخلات البيئة المحلية ، حيث تضبط مجال تدخل الفاعلين وتصيغ محددات سلوكهم معها . وتحفظ حول الآثار وعلاقات القوة وتوجه نحو تفضيل بعض الفاعلين والمصالح ، وإبعاد البعض ، وتجبر بالإكراه البعض ، وتمنح الموارد وتروج تمثيلاً للمشاكل (Saint, 2017) . يضطلع الفاعل الرسمي بمركزية دوره في بناء البرامج والخطط للتنمية المحلية ، ضمن المعالم الكبرى لسياسات الحكومة الإستراتيجية ، لان النظام المؤسساتي المحلي خولت له صلاحيات مركزية للتمثيل والعمل على أسس لامركزية . ومع تصاعد ثقافة المشاركة المجتمعية في ظل تنامي المطالبة بالعمل الجوّاري ، و انتشار قيم الديمقراطية المحلية ، اضطرت الجماعات الإقليمية على مجاراة هذه المقاربات في إدارة الشؤون المحلية ، ومنح الفرص للنخب المحلية للمبادرة والاقتراح و المراقبة على عمل السلطات العمومية . مما يعني أن المشاركة الجماعية في القرار تقابلها نفس درجة المسؤولية في تحمل الآثار والنتائج لجميع الفاعلين المشاركين . ولعل ابرز الفاعلين فيها : الإدارة ، المنتخبون ، النخب الاجتماعية.

3-1- الوصاية الإدارية:

يشكل النظام الإداري فرعاً أساسياً من النظام السياسي ، ويعتبر وسيلة لممارسة النشاط العمومي ، وجوهر التنظيم الإداري للإقليم . هذا النظام الإداري الذي يتفرع إلى فرعين رئيسيين هما : النظام المركزي ، والنظام اللامركزي الذي تقع ضمنه الجماعات الإقليمية . مما يعني أن الإدارة المركزية في الدولة تمارس وصاية إدارية شديدة على الإدارة المحلية ، وترافق التنشيط المحلي من منظور المساعدة والدعم . لقد أصبح للأجهزة البيروقراطية المركزية دوراً استراتيجياً في إدارة الدولة (Pierre L. C., 2011) ، ولاسيما من حيث وضع القواعد والإجراءات التي تنظم عمل الجماعات الإقليمية وكل الفاعلين المحتملين الأساسيين أو الثانويين ، في علاقاتهم مع ممثليهم كما في علاقاتهم مع ممثلي السلطات العمومية المحلية ، المنتخبة أو المعينة كإداريين تنفيذيين . ليصبح عمل الإدارة المركزية من الأعمال الدقيقة التي تعتمد على الخبرة والاستشارة العلمية (Bernard, 1982) . وبالتالي فالإدارات العامة كما يرى احد الخبراء ، أنها أنظمة للتنظيم ، لها ذاكرة وخطابات تؤهلها لفك مطالب البيئة (Rouban, 2003).

تفوض الإدارة المركزية لممارسة الوصاية والرقابة وضبط صلاحيات وموارد ، الجماعات الإقليمية ، كمجال يدخل ضمن مقتضيات السياسة العامة الوطنية . أسلوب الرقابة على المستوى المحلي يقع على الإدارة الإقليمية للدولة ، او ما تسمى "الهيئات المركزية" في الولاية؛ برئاسة الوالي من اجل التأطير والتوجيه والمرافقة . تتولى مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية جمع كل المؤشرات والمعلومات عن المشاكل العمومية

المحلية، ثم تدرس وتناقش في الاجتماعات الأسبوعية لمجلس الولاية. تتعرض مؤسسات إدارة الجماعات المحلية؛ للضغط والاحتجاج من طرف المواطنين ، نتيجة عدم إيجاد الحلول الملائمة لانشغالهم في التنمية والخدمات. و غالبا ما تكون نقص الموارد او سوء التقدير أسبابا مباشرة في إثارة التوترات الاجتماعية بين ممثلي السلطات العمومية المحلية وبعض الأطراف التي حرمت من نيل حصتها من الخدمات ، والتي تصنف في الثقافة الاجتماعية القائمة على انها حقوقا مكسوة في السياسات العامة للدولة يجب تلبيةها . تنتهج الإدارة العامة ذات الإبعاد الإستراتيجية عمليات التكيف المبدع في معالجة قضايا الإقليم وتوسيع القاعدة المجتمعية في بناء القرارات التنموية ؛ و تطوير بدائل فعالة عن النموذج البيروقراطي المغلق ، يسمح بالمشاركة والانفتاح على البيئة العامة التي يمارس فيها النشاط العمومي ويحتضن الفاعلين والمتدخلين في اهتمامات الشؤون المحلية. تبدو أعمال الإدارة العامة المحلية مهيم عليها سياسيا في نطاق نموذج مركزي شديد التركيز، يتغذى من خلفية سلطوية ممتدة وغير قابلة للتجديد والإبداع ، رغم أنها تروج لخطاب الإصلاح والتغيير كلما شعرت بأي محاولة ضغط جادة للمطالبة بالتغيير الجذري للأوضاع .

2-3- المنتخبون المحليون:

ينتظم عمل المنتخبون المحليون في المجالس المنتخبة في كل من البلديات والولايات ، بممارسة صلاحيات المداولة والنقاش والمبادرة بكل ما يمكن ان يفيد المواطنين المحليين من مشاريع تنموية او استثمارية طيلة العهدة الانتخابية ، وذلك في إطار التنسيق المؤسسي مع مختلف الهيئات الإقليمية لمصالح الدولة. قد يلعب هؤلاء المنتخبون ادوار مهمة في التكفل بانشغالات المطالب المحلية، لانهم يضطلعون بتحمل عهدة انتخابية ، قوامها شرعية تمثيلية مبنية على الإرادة و القدرة على خدمة الناخبين المالكين الحقيقيين والأصليين لشرعية التمثيل، مما يشجع هؤلاء المنتخبين كمجالس او حتى كأفراد على التأثير الفعال في الدفاع عن مصالح من منحهم ثقتهم ، مما يبرهن عن مدى التناسق او عدمه بين حيوية المنتخبين والمنتخبين . وبذلك يكون الفاعلون العموميين أكثر شرعية بنتائج عملهم أكثر منه بالحركات أو الإجراءات الديمقراطية التي تعينهم وتراقبهم (Surel, Qui gouverne les politiques publiques, 2011) . لكن الدور الموكل للهيئات المنتخبة المحلية ، يقع تحت نسق إداري لامركزي، ممرکز فعليا بين مصالح السلطة الرئاسية المخولة لوالي الولاية. ثم أن نشاط مجلس الولاية ومهامه في التخطيط والاقتراح و الإشراف الذي يضم كل المديريات التنفيذية في الولاية يصبح مؤسسة إدارية ذات طابع تقني بامتياز تمارس عمليات اتخاذ القرار على نمط جماعي تداولي تحت سلطة رئاسية وحيدة ونافذة تمثل الدولة والحكومة في آن واحد ألا وهي الوالي. مما يقلل من أي محاولة لتنامي أو تصاعد خطاب المنتخبين المحليين في القرار التنموي المحلي . ولا يمكن تفسير ذلك بمبررات سلطوية سياسية وإدارية فقط ؛ وإنما بسبب حالة ضعف السلطة المنتخبة التي لا تمتلك الموارد الضرورية لإثبات وجودها السياسي والمؤسسي في الحياة السياسية. مما ترتب عنه السعي للاستئثار بمزايا العهدة الانتخابية وتوظيفها كأداة للترقية الاجتماعية ، ومحاولة طرق

أفاق كسب الثروات والوجاهة السياسية ، خدمة للمآرب الضيقة على حساب المصالح النبيلة التي يفترض أنها تقع في صلبها . مما يوفر البيئة المثالية للتسلط واستئثار الفساد وضياع القيم المشتركة المبنية على الثقة والنزاهة ، و في النهاية نفور الكفاءات الوطنية والمحلية من العمل العمومي وفرض تهميشهم بقوة الأشياء ، وبالتالي يتاح المجال واسعا أمام الوصوليين والانتهازيين لملاّ الفضاء العام ، وزيادة حجم المعاناة والتسيب والإهمال. وبالنتيجة، إذا غاب المنتخبون عن عهدتهم، وازداد انعزال الإدارة عن مصالح المواطنين، يحتل المجال من ذوي النزعة الانتهازية وسماسة الأزمات ، للمساومة على تحويل ربوع السياسات المحلية، ذات الطبيعة التوزيعية و الخدماتية والاجتماعية عن مقاصدها المشروعة.

3-3 النخب الاجتماعية:

تصادف جهود البحث و تحليل ظاهرة الجماعات العضوية، أو المترابطة ، و المنظمة وغير ها من الفئات والطبقات الاجتماعية المنظمة ، تعقيدا منهجيا ، وشح وندرة في المؤشرات والأفكار ؛ نتيجة عدم وضوح الظاهرة وتفاعلاتها ، أو ضمور وظائفها ضمن انساق أخرى، تصادر هويتها وتطمس مقاصدها لدمجها وفق مبررات ما لإبعادها عن التعبير الطبيعي، عن ذاتها كظاهرة مستقلة تتميز عن باقي الظواهر التي يفرزها المجتمع الشامل . تتمظهر أنشطة النخب الاجتماعية على شكل ادوار ومراكز للتأثير على مختلف الحركات المجتمعية ، كما تسعى لاستعمال رصيدها الرمزي في المساعدة على نمذجة قيم الوساطة الايجابية للتبليغ عن المشاكل التي قد يتم تجاهلها من قبل المسؤولين المباشرين عنها . ينسحب تعريف النخب الاجتماعية على كل الأفراد أو الجماعات التي تمتلك قدرا محترما من المعرفة والخبرة و التقدير المجتمعي كرأس مال رمزي يرجى منه قيادة المجتمع نحو ما هو أفضل وأنبل. وهي ليست جماعات للضغط أو للمصالح تبحث عن تمثيل مصالح خاصة من المجتمع ، والتأثير في السلطات السياسية من اجل تلك المصالح. (Saurugger, 2011)

يلاحظ محدودية تأثير النخب الحزبية والنقابية، في صنع السياسة العامة المحلية؛ (قنديل، 2010). مما يؤجج العمل الاحتجاجي الفوضوي على حساب المقاربات السلمية والعقلانية في في العلاقات بين السلطات العمومية والمواطنين، وهي فجوة خطيرة أصبحت تطبع العملية الاتصالية بين الحاكم والمحكوم في مختلف مراتب المسؤوليات في الدولة . لاسيما في القضايا الاجتماعية كالسكن والشغل والتجهيزات الجماعية كالمدارس والمستشفيات. وتحتل فئات اجتماعية أخرى غير مهيكلة ، على أساس أنها تقوم على روابط طبيعية في وسطها الاجتماعي ، و تحصل على شرعية مكانتها وبالتالي سطوتها المعنوية من رصيدها التاريخي في الممارسة الاجتماعية كسلطة اجتماعية في الضمير الجمعي المشترك بين أفراد ذلك الكيان الذي يطلق عليه وصف الأعيان حيث يقومون بتأثير هام في تقرير السياسة العامة المحلية بل وحتى الوطنية. فالأعيان هم أشخاص ذوي نفوذ اجتماعي ، بما لهم من موارد رمزية ومادية (أرض، ثروة، جاه، علاقات...)، تمكنهم

من احتلال مكانة عليا في المجتمع، وتضمن لهم التأثير وبناء الواجهة والسلطة (العطري، 2012) وبالمجمل، تنأى النخب المحلية بنفسها عن المشاركة في الحياة المحلية، بسبب فقدان الثقة في الانخراط في النشاط العمومي الذي في الغالب لا يحترم معايير الكفاءة والنزاهة في ظل محيط مضطرب تسيطر فيه الولاءات والمحسوبية و الفساد ، بدل الاعتماد على قيم ثقافة الدولة والمؤسسات. يشكل الرأي العام مؤشر قياس النشاط العمومي في الدولة، لأنه يمثل حراك سلوكي وخطابي وقيمي يفعل مختلف التيارات التي يزخر بها المجتمع، خاصة مع انتشار وسائل الاتصال الاجتماعي وتوسيع إجراءات الرقمنة الإدارية. و يفرض نفسه كمصدر أصيل تنهل منه كل الشرعيات الاجتماعية للنخب المجتمعية، لتأهيل الكفاءات وطرح الأفكار وبناء المؤسسات، وضبط المنافع الأساسية لأفراد المجتمع.

خاتمة:

حققت السياسات العامة نتائج معتبرة في التنمية المحلية، بعد ما أدرجت كإستراتيجية كبرى مختارة لصالح المجتمع . ووفقت بين الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية من جهة؛ والتكامل بين المستوى الوطني والإقليمي. برمجت التنمية حسب المطالب كمشاكل عمومية؛ لا يتكفل بها الأفراد بسبب كلفتها المادية وهدفها كمصلحة عامة تصنف من المهام الإستراتيجية للدولة. حيث قامت إدارة التنمية المحلية بانجاز الاختيارات الاجتماعية و تجسيدها بمعايير اقتصادية.

تبقى المقاربة التشاركية الأداة المثلى في تحقيق تنمية متوازنة وذات آثار إيجابية على الفرد والجماعة في نفس الوقت . كما أصبح للفاعلين الحيويين من ذوي التمثيل المنتج أدوار محورية في النقاش العام والمداولات المؤسسية حول قضايا الإقليم ومطالب الجماعة المحلية. وبالتالي حوكمة التنمية المحلية إنما تكون رهانا رئيسيا لإرادة الجماعة التي تتأسس حول الفاعلين بمرافقة السلطات العمومية نحو حياة كريمة ومستقرة قوامها المصلحة العامة التي تضبطها القوانين وترعاها حركية الجماعة المشتركة ، لأن التجارب أثبتت أن القرارات الأحادية أو الممركزة كانت ذات أداء محدود فلم تعد الحكومات هي المقرر الوحيد في السياسات العمومية بل عليها الاستعانة بقدرات أخرى تملك شرعية الأفكار والمجادلة والتداول في الشؤون العمومية ، وعليه فالقرار الناجح هو الذي يستعين صانعه بمقررين ثانويين للوصول إلى مقارنة تسييرية فعالة يشارك فيها الجميع على قاعدة : السلطة والمسؤولية والمساءلة

Bibliography

- ، الصفحات 47-61. *Politique*. Les experts et le pouvoir. (1, 1982). Andre Bernard .
Christophe, D. J. (2007, 01). Décentralisation et développemnt local. *Afrique Contemporaine* , pp. 45-54.
Emiliano Grossman .(2012). *Acteurs* .Paris.
Emmanuel Negrier .(2011). *Du local sans idees aux idees territoriales en action* .Paris.

- Jacques Chevallier et Luc Rouban .(2003 ,1) .Introduction .*Revue Francaise de l'administration publique*.10-7 الصفحات ،
- Jean Jacques Gabas .(2003 ,4) .Acteurs et politiques publiques .*Monde en developpement*.
- Le Corm Jean Pierre .(2011 ,3) .Le role des administrations centrales dans la fabrication des normes . .*Droit et Sociétés*.560-551 الصفحات ،
- Ministere de l'industrie, d. l. (Septembre 2011). *Developpement local ;Concepts ,Strategies et Benchmarking*. Alger.
- Mohamed Cherif Belmihoub .(2002) .Modèle de gouvernance et Collectivites Territoriales .*Ceneap*.45-30 الصفحات ،
- Olivier Giraud et Philippe Warin .(2008) .*Politiques publiques et démocratie* .Paris.
- Philippe Cabin .(2011) .*La construction de l'opinion publique* .Paris.
- pierre Noel Denieuil .(1999) .Introduction aux théories et à quelques pratiques du developpement local et territorial .*Bureau international de travail* .Genève.
- Richard Balme et Alain Faure .(2011) .*Acteurs et mobilisation des politiques territoriales* .Paris.
- Romain Passquier .(2012) .*Politiques Locales* .Paris.
- Sabine Saurugger .(2011) .*Groupe d'interet* .Paris.
- Serge Berry et Diant Saint .(2017) .*L'administration des territoires et les instruments de l'action publique* .Qubec.
- Teisserenc Pierre) .juin -septembre, 1994 .(Politique de developpement local;La mobilisation des acteurs .*Socites contemporaines*.213-187 الصفحات ،
- Yves Chappoz et Pierre Charles Pupion .(2013 ,4) .Une nouvelle politiques publiques territoriales gouvernance et de nouvelles .*Gestion et Management Public*.25-3 الصفحات ،
- Yves Surel .(2011) .*Qui gouverne les politiques publiques* .Paris.
- Yves Surel .(2012) .*Trois I* .Paris.
- اماني قنديل .(2010) .دور الاحزاب وجماعات المصالح في السياسة العامة .القاهرة.
- عبد الرحيم العطري .(2012) .سوسيولوجيا الاعيان : أليات انتاج الواجهة السياسية .الرباط.
- نائل عبد الحافظ العوامل .(2009) .ادارة التنمية : الاسس ،النظريات ، التطبيقات العملية .الاردن: دار زهران.
- وصال نجيب العزاوي .(2003) .مبادئ السياسة العامة .الاردن.