

التعاون اللامركزي في الجزائر: واقع وتحديات.

أ. عليان رادية - جامعة الجزائر 3 -

ملخص

أخذ التعاون اللامركزي في الجزائر حقتين مختلفتين، الأولى ظهرت مع بداية الثمانينات، تميزت بضالة عقود الشراكة للتعاون اللامركزي بين الفواعل الجزائرية ونظيراتها الأجنبية نتيجة للأوضاع الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية المزرية التي دخلتها الجزائر غداة الاستقلال هذا ما جعلها تركز في مجملها على المساعدة المؤسساتية كتكوين المنتخبين المحليين. بينما تميزت الحقبة الثانية التي جاءت بعد 1999 بانتعاش كبير لهذه العقود المبرمة التي مست فواعل متعددة وعلى أغلبية ولايات الوطن كالجماعات المحلية، الحركات الجمعوية، الجامعات والمستشفيات التي ركزت على مجالات متعددة لكن ميدانيا لم ينفذ إلا جزءا ضئيلا من هذه العقود، ذلك يعود لعراقيل متعددة منها ما هو مرتبط بالمحيط الداخلي كانهدام الإطار القانوني والمؤسساتي لهذه الممارسة، هذا ما جعل معظم العقود تبقى في الإطار النظري دون تنفيذ ميداني لها.

Abstract:

Decentralized cooperation in Algeria experienced two phases: The first period began in 1980, it was characterized by the weakened agreements of the partnership of the decentralized cooperation concluded between Algerian infra-state actors and their foreign counterparts. This was the result of the post-Independence period when Algeria experienced political, economic and social crises. The few agreements that were concluded were mainly based on the institutional support and training of elected. The second period began in 1999, it was characterized by the revival of these large contracts and touched all actors in the majority of nation's states, local and regional governments, associative movements, universities, and hospitals and these agreements have focused on several areas. In the field, only a

التعاون اللامركزي في الجزائر _____ أ.عليان رادية

fraction of these contracts has been implanted because of the numerous obstacles especially at the national level such as lack of institutional and legal framework to guide these practices which is the result of a lack of political will etc. This is what makes these contracts remain only real in the theoretical sense without real implementation in the field.

مقدمة

شهدت العلاقات الدولية بعد الحربين العالميتين تغيرات كثيرة نتيجة للتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي أدت فيما بعد إلى فتح الحدود فيما بين الدول نتيجة اتساع المبادلات التجارية والخدماتية.

انعكست هذه التطورات على دور كل من الدولة والجماعات المحلية التي تمثل فيه هذه الأخيرة الوحدات الأساسية للحكم والإدارة في كثير من الدول كما شهدت كذلك اهتماما متزايدا بموضوع اللامركزية بأبعادها السياسية، الإدارية، الاقتصادية والمالية. ذلك توسيعا لمشاركة المواطنين وتقليص أدوار الدولة التي تسيطر فيها الإدارة المركزية على مجمل السلطات المختلفة من خلال الاعتماد على التسيير المركزي وعلى مستوى كل الإقليم. لذلك قامت بانتهاج سياسة لامركزية من خلال إعطاء قدر ممكن من الاستقلالية لجماعاتها الإقليمية والحركات الجموعية وتفويضها بعض الصلاحيات التي من شأنها تحقيق التنمية المحلية.

اقتصرت العلاقات الدولية منذ القديم على الأجهزة المركزية المتمثلة في مختلف الوزارات والإدارات الحكومية. لكن في السنوات الأخيرة ونظرا لتساعد عوامل متعددة ظهر هناك نوع جديد للتعاون الدولي الذي يتمحور حول إشراك الأجهزة اللامركزية أو المواطن المحلي في هذه العلاقات الخارجية ذلك استجابة لمجمل التغيرات التي حدثت في الساحة الدولية والتي تتطلب إشراكهم فيها و هو ما يسمى بالتعاون اللامركزي.

إن ظهور هذا المفهوم يعكس النظر في العلاقات الدولية كون الدولة هي الفاعل الوحيد في صناعة السياسة العامة وأن الأطراف غير الحكومية لا يمكن لها التدخل في هذه العملية ولا يمكن تصور أن الجماعات المحلية تقوم بسياسات عبر الحدود دون علم السلطة المركزية. لكن هذا التصور تغير خاصة في الدول الفيدرالية أين نجد تعاون بين جماعات محلية ومدن عبر الحدود.

و منه نطرح الإشكالية التالية:

ما المقصود بالتعاون اللامركزي وما هو واقع هذه الممارسة في الجزائر؟ وإلى أي مدى يمكن للفواعل المحلية تحدى العراقيل وتحقيق تعاون لا مركزي فعال؟

المبحث الأول: التعاون اللامركزي: البحث في المفهوم

1- **تعريف التعاون اللامركزي:** قبل البدء في تقديم تعريف للتعاون اللامركزي، تجدر الإشارة إلى أن هذا المفهوم يستمد معناه من نظام اللامركزية الإدارية وأن أطراف التعاون هي ذات طبيعة لامركزية. يقود هذا إلى التمييز بين معنيين شائعين تطورا من خلال مدرستين أو اقترايين، فالأول طرح أنجلوساكسوني والمسمى بالمفهوم الموسع والثاني طرح فرونكوفوني وبالأخص فرنسي وهو ما يسمى بالمفهوم الضيق¹.

فعلى أساس التعريف الموسع نكون أمام تعاون لامركزي، عندما يكون أحد الطرفين أو الأطراف كلهم ذو مرجعية محلية بغض النظر عن طبيعتهم القانونية. فهو المفهوم الذي تتبناه مؤسسات الاتحاد الأوروبي وعلى رأسها اللجنة الأوروبية. إذ تعترف بصفة أعوان التعاون اللامركزي لكل الفواعل المسماة بالتحت دولاتية "Acteurs infra-Etatiques"، أي لكل المنظمات والأشخاص المعنوية غير المرتبطين مباشرة بالحكومة سواء كانت عامة أو خاصة، والمتمثلة في الجماعات والهيئات المحلية، الجامعات ومراكز البحوث، الجمعيات، المنظمات غير الحكومية... الخ.

يؤيد هذا التعريف كل من المؤسسات العالمية والاتحاد الأوروبي. فهذا الأخير عرفه على أنه "كل الأعمال المقدمة والتي يتم تنفيذها في أية دولة من دول الجنوب

التعاون اللامركزي في الجزائر _____ أ.عليان رادية

أو الشمال من قبل الجماعات المحلية وفواعل المجتمع المدني كالمنظمات غير الحكومية، التعاونيات الفلاحية والنقابات وغيرها² وهو التعريف الذي تؤيده كذلك الأمم المتحدة، خاصة برنامج الأمم المتحدة للتنمية "PNUD" والبنك الدولي "BM"³.

أما التعريف الذي يوصف بالضييق أي التعريف الفرونكوفوني، فإنه يعترف بصفة أطراف التعاون اللامركزي للهيئات والجماعات المحلية فقط كونه يخص العلاقات اللامركزية. بالتالي فإن فواعل التعاون اللامركزي في هذه الحالة تتمثل في الجماعات اللامركزية ومختلف تنظيماتها إضافة إلى الهيئات والأجهزة العمومية التي تضم جمعية منتخبة سواء كان انتخابا مباشرا أو غير مباشر، هذا ما يعطيها الترخيص للقيام بأعمال التعاون اللامركزي بينما المنظمات الخارجة عن هذا النوع من المؤسسات والتي تبرم علاقات مع مؤسسات وجمعيات أجنبية فإنها تدخل ضمن التعاون غير الحكومي "Coopération non-gouvernementale".

عرفه سيزار نوازت -CÉSAR NOISET- حسب القانون الفرنسي هو بروز رغبة الجماعات المحلية لدول مختلفة بإبرام علاقات فيما بينها والتي تبدأ من توأمة بسيطة إلى تعاون لامركزي، مع إمكانية إدماج هذه الأخيرة بعض الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين في أعمالها وذلك لخلق علاقات أكثر اتحادا وقربا فيما بينها مقارنة بتلك التي تتم بين الدولة والدولة⁴.

أما حسب تعريف "HURBERT PERROT" فالتعاون اللامركزي هو التعاون الذي يتم بين الجماعات العمومية ذات الجنسيات المختلفة والتي يمكن لها أن تشرك أعوان اقتصادية واجتماعية أخرى مثل الجمعيات، الجامعات... الخ، أو هي إمكانية الجماعات المحلية في القيام بعقود الشراكة مع جماعات محلية أجنبية مع اشتراط قدرتها وإمكاناتها على تمويل مشاريع الشراكة هذه واحترام العلاقات الخارجية لفرنسا⁵.

إذن فإن الأطراف اللامركزية للتعاون اللامركزي يعني بها الجماعات المحلية بمختلف أنواعها ولكن هذا لا يقصي إمكانية مساهمة باقي الفاعلين المحليين الآخرين باختلاف طبيعتهم، لكن تحت مظلة الجماعة المحلية التي تكون المسؤول المباشر في هذه العلاقات كما يستتبع تبني هذا المفهوم ضرورة توفر صفة أخرى في أطراف التعاون اللامركزي وهي صفة العمومية.

عرف هذا المصطلح مفاهيم أو تسميات مختلفة نجد منها الثنائية "Twining"، التعاون بين المدن "City to city cooperation"، علاقات المدن "City link" أو التوأمة "Jumelage" وأخيرا ظهر مصطلح جديد وهو التعاون المحلي الدولي "Municipal international cooperation".

خصائص التعاون اللامركزي:

تعدد الفاعلين المحليين: تكمن خاصية التعاون اللامركزي في تعدد الفاعلين والهيئات المحلية، إذ يعتبرون المستوى الإداري العام الأقرب من المواطنين. هذا ما يجعلهم يدركون احتياجات التنمية المحلية كون مختلف نشاطاتهم تدخل في معظم الأحيان فاعلين محليين آخرين، مثل مجموعات المواطنين كالجمعيات، المنظمات الدولية غير الحكومية، الجامعات والمؤسسات...⁶ بما أن الفاعلين هم محليين بالتالي يصبح مضمون التعاون هو أيضا محلي وهذا ما يجعلهم يقدمون الأولوية للمشاكل الإقليمية مثل تقديم الخدمات القاعدية كالماء والكهرباء، النقل العمومي، السياسات العمرانية، ...الخ.

تعاون وتبادل الخبرات: لا يمكن إنكار ما لعبه التعاون اللامركزي من دور في تقديم المعرفة وتبادل الخبرات، والذي يكون دائما ناتجا عن اتفاق مؤسساتي فهو يجند الإطارات والحرفيين الذين يعملون في تناسق وتبادل التجارب التي تساهم في تحويل المعارف، المعلومات وتقنيات التسيير دون نسيان عمليات تحويل التمويلات التي لا حدود لها. إذ لا يمكن اعتباره مصدرا للتمويلات فقط لكن القيمة المضافة التي يقدمها تكمن في إمكانية الانتفاع الأكبر من مميزات فواعلها (خاصة الجماعات المحلية).

التعاون اللامركزي في الجزائر _____ أ.عليان رادية

2- تطور مفهوم التعاون اللامركزي: إن التعاون اللامركزي لم يظهر في الساحة الدولية بصفة مباشرة على الشكل الذي هو عليه حاليا، بل هو نتاج لعملية التوأمة التي تعني علاقات صداقة بسيطة ظهرت بين الجماعات المحلية الأوروبية قصد توحيد وتعايش شعوب الدول الأعداء خاصة فرنسا وألمانيا والتقارب فيما بينها والتي تمت في فراغ قانوني. فالعلاقات الأولى التي جمعت جماعات محلية كانت مرتبطة بموضوع السلم والتعايش والتي كانت تركز على الجانب الثقافي والرياضي، ثم بين شعوب المعسكرين الشرقي والغربي خلال الحرب الباردة. أخذت هذه العلاقات شكل التوأمة التي تعبر بمعناها وشكلياتها عن الطابع الرمزي للعلاقة وهذا المضمون الرمزي هو ما يميز موضوعيا التوأمة عن التعاون اللامركزي⁷.

أما في مرحلة ما بعد حركات الاستقلال والتحرر عبر العالم، فإن الجماعات المحلية لدول الشمال خاصة الأوروبية اتجهت نحو نظيراتها في الجنوب المتخلف من منظور تضامني وخيري. هذا التصور سيفتح الباب أمام اتفاقيات التوأمة - التعاون "Jumelage-coopération"، بحيث سيتم توسيع إطار التوأمة للاستجابة لحاجات المساعدة والإعانة للجماعات المحلية للدول المتخلفة بنفس المضمون التضامني ووفق نفس الرؤية الرمزية للتوأمة.

أما فيما يخص ظهور هذا المصطلح، فقد روج لأول مرة في سياسة التعاون والتنمية للإتحاد الأوروبي في 15/12/1989 عند انعقاد مؤتمر لومي الرابع "lomé IV"⁸ الذي ظهر في كل من المادة 21-22-23 من الاتفاقية والتي أصبحت تمثل أولى علاقات المواطن دوليا. ابتداء من هذه الفترة ظهر الاعتراف القانوني لهذه الممارسة من قبل الدول التي أمضت هذه المعاهدة ونجد منها اللجنة الأوروبية وبقية الدول الأخرى الإثنتي عشر (12) المشكلة للإتحاد الأوروبي في تلك الفترة والتسعة وستون (69) دولة المسماة بدول "ACP" أي إفريقيا، الكاريبي والهادي. بعدها شهد هذا المفهوم تطورا سريعا واحتل مكانة واسعة ومهمة خاصة بعد انعقاد بروتوكول الشراكة في مؤتمر كوتونو "Cotonou" بين دول

"ACP" والاتحاد الأوروبي سنة 2000 الذي كان يهدف إلى تفعيل وتوسيع مجالات التعاون.⁹

3- دوافع ظهور التعاون اللامركزي: يعتبر التعاون اللامركزي سياسة جديدة تكميلية لتوسيع نطاق الشراكة للتعاون شمال- جنوب. إذ أن هذه الأخيرة حسب (ADDA et SMART) ظهرت في بداية الثمانيات تحت ضغط مجموعة من العوامل التي شجعت على تنشيط هذه العلاقات فيما بينها والمتمثلة فيما يلي¹⁰:

- تراجع الدور المهيمن للدولة في النشاطات الدولية وفي نفس الوقت التصاعد القوي لدور الفواعل التحت وطنية.
- ظهور أزمة المركزية الإدارية
- مطالبة بعض الجماعات المحلية في الدول المتقدمة بتحويل معارفها وخبراتها لدول الجنوب خاصة المتعلقة بالهندسة الإقليمية، اللامركزية والتنمية المحلية.

إضافة إلى عامل آخر لا يقل أهمية يكمن في تواجد إثنيات أقلية والتي أصبحت عنصرا مشجعا لهذا النوع من التعاون. كما يمكن إضافة تواجد فئة المهاجرين والمغتربين في كل أنحاء العالم التي أصبحت من أهم الأطراف المساعدة على قيام وإبرام العلاقات التعاونية بين مؤسسات المجتمع المدني أو الجماعات المحلية للدول المستقبلية والدول المساعدة¹¹.

شجعت هذه العوامل مجتمعة على بروز وتصاعد السلطات المحلية في الساحة الدولية و تحول نشاطها من المنغلق إلى المنفتح.

4- نماذج عن التعاون اللامركزي

1) التعاون اللامركزي المباشر

هنا تكون الجماعة المحلية الفاعل المباشر في إقرار وتسيير وتخطيط المشاريع والأعمال التعاونية، إذ يمكنها أن تسيير مباشرة عملية التنفيذ وحدها أو تفوض أطراف محلية أخرى.

(2) التعاون اللامركزي غير المباشر

فيما يخص مشاريع التعاون، فإن الهيئة المحلية لا تشارك في إعدادها ولا في تخطيطها وليست المسؤول المباشر عنها، بل تتحدد مهمتها في تمويلها فقط والتي تتم عادة عن طريق طلبات تقدم إليها من قبل المنظمات غير الحكومية، الجامعات.. الخ إذ تعتبر هذه الأخيرة المسؤول المباشر عن هذه البرامج.¹²

الفصل الثاني: واقع التعاون اللامركزي في الجزائر وأهم تحدياته

سنتطرق في هذه الفصل إلى الإطار القانوني والمؤسسي لهذه الممارسة وأهم المراحل التي مرت بها وأخيرا أهم تحديات هذه الممارسة في الجزائر.

1- الإطار القانوني و المؤسسي للتعاون اللامركزي: يعكس واقع التعاون

اللامركزي في الجزائر الأوضاع الاقتصادية، السياسية والأمنية التي مرت بها البلاد إذ تعرف هذه الظاهرة غموضا كبيرا بين ما هو موجود قانونيا وما يحدث ميدانيا. فالجانب الميداني عرف ديناميكية رقمية كبيرة نظرا لاتساع علاقات الشراكة للتعاون اللامركزي المبرمة بين مختلف الفواعل المحلية الجزائرية مع نظيراتها الأجنبية، إلا أن الرغبة السياسية دامت غائبة وأن وجدت تعتبر غير مفصلة وواضحة هذا ما يجعل من هذه الظاهرة غامضة.

عند الرجوع إلى كل ما قيل حول استقلالية الهيئات المحلية في نشاطها على الصعيد الدولي لا يمكن الحديث عن وجوده واقعا أو قانونيا. عند قراءة قانون البلدية نستطيع القول أنه لا توجد مادة تمنع أو تسمح المنتخبين من إبرام اتفاقيات تعاون مع المدن الأجنبية. لقد كان هناك انتظار كبير لتقنين هذه الممارسة في قانون البلدية الجديد الصادر في 03 جويلية 2011، لكنه لم يأتي بجديد¹³ بل عزز دور الدولة وصعب من مهمة المنتخبين المحليين في الحين سمح قانون الولاية الجديد الصادر في 20 فيفري 2012 وذلك في المادة الثامنة منه والتي تنص على ما يلي¹⁴:

"تستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبي قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون طبقا لأحكام التنظيم والتشريع المعمول بهما في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية. وتتطلب إقامة هذه العلاقات وجود مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة ولا يجب أن تكون في أي حال من الأحوال مصدر إقرار للولاية، تندرج علاقات تعاون الولاية مع الجماعات الإقليمية ضمن الاحترام الصارم لمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية.

تعتبر هذه المادة الإسقاط الكامل للقانون التوجيهي الفرنسي الصادر سنة 1992 حول التعاون اللامركزي¹⁵. كما أنه ما يلاحظ فيه هو أنه لم يفصل في نوعية الفواعل التي تتدخل في علاقات التعاون هذه وحتى مجالات التدخل وكيفية التمويل.

فقبل صدور هذه المادة كان المرجع الأساسي لهذه الممارسة يتمثل في تعليمة وزارة الداخلية الصادرة في 03 أكتوبر 1993 التي تنص على: "بإمكان الجماعات المحلية الجزائرية التفتح على الخارج وإبرام علاقات تعاونية مع مؤسسات، منظمات وجماعات محلية أجنبية كالمشاركة في الملتقيات، التريضات والتكوينات مع احترام بعض القواعد والشروط الأساسية قبل البدء في أية عملية تعاونية والاحترام التام للالتزامات المنصوصة"¹⁶.

ما يلاحظ في هذه التعليمية أنها قلصت من حريات المنتخبين المحليين، ذلك من خلال تحديد مختلف النشاطات التي يقومون بها والمحددة في المشاركة في اللقاءات والملتقيات الدولية التي يقوم بها عادة الموظفين الإداريين عكس الدول الأوروبية التي تتمتع بحرية كبيرة والتدخل في مجالات متنوعة حسب اختصاصاتها وإمكانياتها المادية والمالية وحتى الطبيعية.

تسمح هذه القوانين بتفتح الجماعات المحلية على الخارج لكن واقعا ذلك يشترط مجموعة من القيود كمصادقة الوالي على اتفاقيات التوأمة التي تبرمها البلديات وذلك حسب المادة 57 من القانون البلدي الجديد¹⁷، كذلك موافقة وزارة الداخلية بعد أخذ رأي الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية بالنسبة للولاية¹⁸ هذا ما يحد من صلاحيات المنتخبين المحليين نظرا لشدة الرقابة على أعمالهم.

التعاون اللامركزي في الجزائر _____ أ.عليان رادية

كما أن دستور 1996 ينص بأن السياسة الخارجية هي من اختصاص الدولة وهذا ما يسمح للجماعة المحلية قبل مباشرة أية عملية تعاونية مع هيئات أجنبية التوجه إلى وزارة الداخلية لأجل الحصول على إذن ثم وزارة الخارجية التي تستلزم إعطاء رأيها¹⁹.

فيما يخص الجانب المؤسساتي، فعدم وجود أطر قانونية واضحة ومحددة لهذه الممارسة يعني قطع البناء المؤسساتي لها. إذ لا توجد على مستوى وزارة الخارجية إدارات أو هيئة تخصص في تسيير و مراقبة هذه الممارسة عكس فرنسا مثلا أين نجد المجلس الوطني للتعاون اللامركزي (CNCD).

2- مراحل التعاون اللامركزي: عرفت هذه الممارسة ثلاثة مراحل أساسية

المرحلة الأولى: بداية أولى العقود التعاونية اللامركزية للجماعات المحلية من 1980-1990

ما ميز الفترة الأولى لما بعد الاستقلال هو الغياب الكلي للعلاقات التعاونية اللامركزية ذلك نتيجة تبني السلطة للنظام المركزي المتشدد الذي حدا من حرية وصلاحيات الجماعات المحلية و غلق المجال لدخول هذه الأخيرة في علاقات خارجية كونه اختصاص الدولة المركزية لوحدها فقط.

تعود الجذور الأولى لأول عقد تعاون لامركزي إلى الاتفاق المبرم بين ولاية الجزائر ومدينة مرسيليا في 28 جوان 1980. إذ سمح هذا العقد في شق الطريق أمام عقود أخرى تمت في تلك الفترة وحسب تقرير وزارة الداخلية الجزائرية، فإنها وصلت إلى 11 عقدا نجد منها²⁰:

- ولاية الجزائر مع مرسيليا سنة 1980.
- بلدية تلمسان مع شال (Chelles) سنة 1981.
- بلدية عنابة مع سانت إتيان (Saint Etienne) سنة 1982.
- بلدية الأغواط مع بوج (Bourges) سنة 1983.
- بلدية تيزي وزو مع روش سير يون (Roche sur Yon) سنة 1988.

ساهم في تقوية هذه العلاقات الثنائية اللامركزية الجزائرية الفرنسية مجموعة من العوامل كالبعد الجغرافي، البعد الاقتصادي، البعد التاريخي والحضاري، البعد الإنساني والثقافي.

ركزت هذه العلاقات التعاونية على مجالات محددة مثل المساعدة التقنية والمؤسساتية كتكوين المنتخبين المحليين، تحويل خبرات التسيير والمحاسبة، تبادلات ثقافية ورياضية، ذلك يعود لكون مجالات التدخل هذه هي الأنسب لوضعية الجزائر في تلك الفترة كونها تستجيب لمتطلبات الجماعات المحلية الجزائرية من جهة ونقص خبرة وكفاءة المنتخبين المحليين من جهة أخرى هذا جعل أكثرية العقود المبرمة تضمنت تقديم تربية وتكوينات قصيرة الأجل.

المرحلة الثانية: مرحلة تجميد وإيقاف المشاريع التعاونية بين 1989-1998.

ما ميز هذه المرحلة هو إيقاف المشاريع التعاونية التي أبرمت في الثمانينات و عدم تنفيذ عقود جديدة ذلك يعود إلى عراقيل متعددة نجد منها:

1- الأزمة الأمنية والاقتصادية

كانت سنة 1986 بداية دخول الجزائر في أزمتها على الصعيد الاقتصادي نتيجة تراجع أسعار النفط، زاد من حدتها تقلبات سعر الدولار الذي أدى إلى تفاقم الأزمة الاقتصادية وإفلاس الخزينة العمومية، إضافة إلى عامل آخر لا يقل أهمية عن الأول وهي الأزمة الأمنية جراء إيقاف المسار الانتخابي سنة 1991 التي نتج عنها تفاقم الأزمة وإعلان حالة الطوارئ ودخول الجزائر في دوامة عنف خلفت أكثر من مليون ضحية. كل هذه الأحداث مجتمعة أثرت سلبا على صورة الجزائر في الساحة الدولية التي خلقت نظرة خوف غير مشجعة على إبرام هذه العقود. فحسب تقرير المدن الفرنسية المتحدة لواقع التعاون الفرنسي الجزائري، فإنه تم تجميد وإيقاف كل العقود المبرمة في تلك الفترة ولم يتم إبرام أي عقد طيلة العشرية السوداء أي من (1989 إلى 1998)²¹.

التعاون اللامركزي في الجزائر _____ أ.عليان رادية

2- انعدام الرغبة السياسية

التي تظهر في الخطابات والممارسة لكن فيما يخص التقنين أو المؤسسة فإنها تكون منعدمة أو غير واضحة. تترجم نقص هذه الرغبة فما يلي:

- التضيق على الجماعات المحلية وشدة الرقابة عليها من قبل السلطة الوصية²². فمثلا جورج موران (George MORIN) رئيس المدن المتحدة الفرنسية (Cités unies France) أكد أن انعدام الرغبة لدى السلطات الجزائرية في تلك الفترة، يعود أولا إلى عدم ثقة السلطات السياسية في المنتخبين المحليين، إضافة إلى السياسة الوطنية المركزة التي لا تعطي هامشا من الحرية لمبادرة الفواعل المحلية²³. بينما فاليري بركاني (Valérie BERKANIE) أكدت أن التعاون اللامركزي يساهم في ديمقراطية الحكومات المحلية التي تتعارض مع قيم الديكتاتورية. أما بكوش عدا (Adda BEKOUICHE) فأكد أن الدول الوحودية مثل الجزائر ليس لها الفائدة إذا قامت بالسماح لمنتخبها المحليين بمباشرة هذا النوع من العلاقات واستطلاعها على ما يحدث دوليا، لذا فإن سياسة الانغلاق هي الأنسب لها²⁴.
- صلاية التشريع الجزائري فيما يخص علاقات الجماعات المحلية خارجيا هذا ما يظهر في مختلف القوانين البلدية والولائية الصادرة.

المرحلة الثالثة: انتعاش المشاريع التعاونية اللامركزية بعد 1999.

بعد انقضاء سنوات من اللاأمن التي أدت إلى إيقاف وتجميد المشاريع التعاونية اللامركزية طيلة العشرية السوداء، بدأت العلاقات تتجدد. إذ شهدت الساحة الجزائرية ارتفاع هذه العلاقات بعد 1999 خاصة مع الجماعات المحلية الفرنسية وعلى مستوى أكثرية ولايات وبلديات الوطن. فحسب تقرير المدن الفرنسية المتحدة "CUF" فإنه يوجد حوالي 50 علاقة شراكة للتعاون اللامركزي بينهما والتي خرجت من دائرة المنتخبين والموظفين المحليين لتشمل

بعدها الحركة الجموعية كالجامعات، المستشفيات، الجمعيات الاجتماعية، الثقافية والرياضية... الخ²⁵.

ساعد على تقوية هذه العلاقات مجموعة من العوامل نجد منها:

1- بعد إجراء الانتخابات الرئاسية لسنة 1999 أفرزت عبد العزيز بوتفليقة رئيسا للجمهورية. أظهر هذا الأخير الرغبة لإخراج الجزائر من العزلة والتفتح على الخارج خاصة مع الدول الأوروبية وبالأخص مع فرنسا. استجاب لهذه الدعوة الرئيس الفرنسي في تلك الفترة جاك شراك "Jack CHIRAC"، بعدها تم تسطير هذه الرغبة عن طريق الزيارة التي قام بها الرئيس الجزائري إلى باريس سنة 2000²⁶.

2- عودة الاستقرار الاقتصادي والأمني والمتمثل في الجو الاقتصادي الملائم الذي نتج عن عودة الاستقرار. فمن جهة تدل المؤشرات الاقتصادية على استقرار النمو المدفوع بالتوسع الذي حققه قطاع البناء والأشغال العمومية وقطاع الخدمات و تحسن الوضعية المالية العمومية واستقرار نسبة الصرف الفعلية للدينار من جهة أخرى. إضافة إلى المؤشرات الاقتصادية، نجد عملية استتباب الأمن خاصة بعد تجسيد مشروع المصالحة الوطنية والوثام المدني المقدمان من قبل رئيس الجمهورية.

3- اللقاءات التي قدمتها المدن الفرنسية المتحدة سنة 1999 و2004 في الجزائر: بدأت هذه اللقاءات بعد زيارة رئيس المدن الفرنسية المتحدة للجزائر في نوفمبر 1999. أثمرت هذه اللقاءات خلق جماعة دولة الجزائر "Groupe Pays Algérie" التابعة للمدن الفرنسية المتحدة "CUF" التي تجمع أكثر من 30 جماعة محلية فرنسية تربطها علاقات تعاون مع نظيراتها الجزائرية. إذ قامت بالأعمال التضامنية للجزائر خاصة بعد فيضانات 2001 وزلزال 2003 كما حضرت اللقاء الثاني للتعاون اللامركزي سنة 2004 لأجل بعث الدينامكية التي خلقت في اللقاء الأول²⁷.

التعاون اللامركزي في الجزائر _____ أ.عليان رادية

4- سنة الجزائر في فرنسا في 2003: تعتبر سنة الجزائر في فرنسا أهم حدث تاريخي ساهم في تقوية الروابط بين الدولتين. جاءت مبادرة تنظيمها من قبل كل من الرئيس الفرنسي والجزائري بعد الزيارة التي قام بها هذا الأخير إلى فرنسا سنة 2000²⁸.

إن أولى العلاقات الفرنسية الجزائرية بعد 1999 كانت مركزة على تبادل الخبرات بين الشباب ثقافيا ورياضيا ذلك استجابة للرغبة من خروج المواطنين من الأزمة بعد العشرية السوداء. لكن في السنوات الأخيرة أخذت توجهها آخر ذلك استجابة للمتطلبات الحالية وذلك في إطار برنامج "إعادة بناء الدولة". عرفت الجزائر في هذه الفترة ارتفاعا كبيرا في العائدات البترولية نظرا لارتفاع أسعار المحروقات، لهذا تحصلت الجماعات المحلية على موارد مالية هامة، مما جعلها تقوم بتوجيه مشاريع التعاون اللامركزي إلى مشاريع في مجالات متعددة²⁹.

حسب تقرير المدن المتحدة الفرنسية "CUF" سنة 2012، فإن العلاقات التعاونية شملت مجالات متعددة والمرتبطة أساسا بخصوصيات وإمكانيات وخبرات الجماعات المحلية والمتمثلة في:

جدول رقم(1) يمثل ميادين التدخل وعدد المشاريع التعاونية³⁰.

الميادين	عدد المشاريع
إدارة النفايات	4
البيئة والماء	3
الثقافة والإرث	12
الصحة والشباب	11
التنمية الاقتصادية	7
المساعدة المؤسساتية (تكوين المنتخبين)	5

قلنا سابقا أن التعاون اللامركزي الفرنسي الجزائري عرف الديناميكية الرقمية خاصة بعد سنة 1999 إلا أن التنفيذ على أرض الواقع يكاد يكون

سلبيا. فمعظم العقود المبرمة بقيت في الإطار النظري ولم تعرف التنفيذ الميداني ذلك يعود لأسباب عديدة منها ما هو متعلق بالمحيط الداخلي ومنها ما هو متعلق بالمحيط الخارجي كاستقلالية الجماعات المحلية الفرنسية مقارنة بالجزائرية، فهذه الأخيرة بقيت دائما تحت الرقابة العميقة للسلطة الوصية التي تفرض عليها مجموعة من القيود³¹.

3- تحديات ورهانات التعاون اللامركزي في الجزائر:

لضمان تعاون لامركزي فعال في الجزائر يستوجب على الفواعل المحلية تحدي مجموعة من العراقيل من بين هذه التحديات نذكر:

● **طبيعة النظام السياسي:** من بين الأهداف الأساسية التي يسعى إليها التعاون اللامركزي هو تحقيق الديمقراطية المحلية من خلال تجنيد الجمعيات والفواعل المحترفة³². فتحقيق الديمقراطية على المستوى المحلي عادة ما تتنافى مع مبادئ السلطة المركزية خاصة إذا ما كانت هذه الأخيرة ذات طبيعة تسلطية، هذا ما يجعلها تسلط قيودها على الفواعل المحلية وتقيد الإجراءات الأساسية قبل الدخول في العلاقات التعاونية كالرقابة المزدوجة التي تسلطها السلطة الوصية بدءا من الوالي بالنسبة للبلديات وصولا إلى وزارة الداخلية وحتى الخارجية. فقوة هذه الفواعل هي التي تجبر السلطات على الاعتراف بهذه الممارسة والتخفيف من العراقيل التي تواجهها.

● **الإطار القانوني والمؤسسي:** لا يوجد إطار قانوني يوطر هذه الممارسة عدا قانون الولاية الجديد الذي تسمح فيه المادة الثامنة منه القيام بهذه العلاقات التعاونية وغياب مؤسسات متخصصة تهتم بدراسة طلبات التعاون والمراقبة. فغياب الإطار القانوني والمؤسسي عرقل الممارسة الفعلية والحقيقية له لذا من بين أهم التحديات التي تواجه الفواعل المحلية هو العمل على كسب الاعتراف القانوني والمؤسسي المنظم لها.

● **الدور غير الفعال للجماعات المحلية و محدودية دورها في التعاون اللامركزي،** فمثلا القانون البلدي الجديد لم توجد فيه أية دلالة على نشاطات البلدية في إطار التعاون اللامركزي. نفس الشيء بالنسبة

التعاون اللامركزي في الجزائر _____ أ.عليان رادية

للحركات الجمعوية، فليس لها دور كبير في دفع التعاون كونها غير فعالة، غير مبادرة وغير مستقلة عن السلطة المركزية بسبب غياب الديمقراطية المشاركة وعدم توفر الحكم الرشيد.

- **مشكلة الإدراك:** إن نجاح أو فشل التعاون اللامركزي حبيس ومرتببط بتطور مستوى الإدراك لهذه الظاهرة. فالإدراك الأوروبي لهذه الظاهرة متطور ومتقدم ومر بمراحل حتى وصل إلى إرساء قاعدة قانونية ومؤسسية هامة. في حين بقيت دول الجنوب بما فيها الجزائر تتهرب من هذه الظاهرة وتتخوف منها، هذا ما أعاق تيار الإدراك وأعاق أيضا وضع الأسس القانونية والمؤسسية المحددة في تشريعاتها مما جعل هذه الظاهرة غامضة.

- **إشكالية التمويل** أو نقص الرأسمال المخصص لتمويل مشاريع التعاون مما يجعل هذه الفواعل تبحث عن ممولين جدد لتعويض محدودية الموارد كالمنظمات الدولية... الخ. فانعدام الأطر القانونية لهذه الممارسة يترجم غياب أو انعدام الرأسمال المخصص لها، هذا ما يستوجب تدخل هذه الفواعل و الضغط على الحكومة لكي تخصص ميزانية معينة للعمل الخارجي. هذا عكس فرنسا مثلا أين تخصص فيه الجماعات المحلية نسبة 1% من ميزانيتها للعمل الخارجي وذلك في قانون أودان سانتيني (Audin Santini) الصادر سنة 2005³³.

- **كسب الاعتراف القانوني:** فيعد غياب أطر قانونية يترجم غياب الرغبة السياسية. كما أن إدراج قانون الولاية الأخير في المادة الثامنة منه لها يعد غير كافٍ كونه غير مفصل و غير واضح. مع التخفيف من إجراءات السلطة الوصية التي تعرقل هذه الممارسة.

- **التصدي للفقر والتقلص من اللامساواة:** في بداية الثمانينات تقلص نصيب السكان العالمي من الناتج الداخلي الخام مما جعل أغليبيتهم يعيش تحت عتبة المردودية نتاج أخذ معظم الدول النظام الرأسمالي. لذا تم تبني سنة ألفين " الأهداف الألفية للتنمية " من قبل هيئة الأمم المتحدة التي تدعو إلى ضمان الخدمات الأساسية لأكثرية السكان مثل الماء الصالح للشرب، السكن و التي يمكن أن تتم عن طريق

التعاون اللامركزي. لذا على الفواعل المحلية الجزائرية الدخول في هذه الممارسة قصد الحصول على خبرات والاستفادة من مساعدات مالية تمكنها من الاستجابة للحاجات الأساسية للمواطن المحلي.

الخاتمة:

أدت السياسة المركزية المنغلقة التي تبناها النظام السياسي الجزائري إلى تراجع مستوى التعاون اللامركزي نتيجة للحد والتقليص من صلاحيات الفواعل المحلية مما أعاق بطريقة مباشرة مبادراتهم الخارجية. فهذه الممارسة لا تزال تتراجع، فمعظم العقود المبرمة من قبل مختلف الفواعل المحلية المختلفة لا تزال في إطارها النظري ولم تعرف التنفيذ الميداني خاصة إذا ما تم مقارنة هذه الممارسة بدول الجوار كتونس والمغرب أين تشهد هذه الممارسة تقدما كبيرا نتيجة تشجيع السلطات لها. لهذا لأجل إعادة الاعتبار للتعاون اللامركزي وإعادة الاعتبار له وتحقيق ممارسة فعالة في الجزائر يستوجب توفر العناصر التالية :

- الرغبة السياسية
- تقنين الممارسة ومأسستها
- التخفيف من سياسة التمرکز
- منح الاستقلالية للجماعات المحلية

- ¹-Adda BEKOUCE, Bertrand GALLET, La coopération décentralisée: L'émergence des collectivités et autorités locales sur la scène internationale, annuaire français de relations internationales (AFRI) volume 11, 2002 sur afri-ct.org
- ²- Lamia KRATOU, **La coopération décentralisée, une nouvelle dynamique pour promouvoir le développement durable dans les pays en développement**, 6^{ème} colloque international du laboratoire prospectif, stratégique et durable, Université de Tunis, faculté des sciences économiques, Hammamat, 21-23 juin 2010.
- ³- Adda BEKKOUCE, **La coopération décentralisée euro méditerranéenne : L'apport des collectivités territoriales**, Confluences Méditerranée – N 35 Automne 2000, pp147-148.
- ⁴- César NOISET, **La coopération décentralisée et le développement locale**, Paris, édition l'harmattan, 2003, p9.
- ⁵- Lamia KRATOU, **La coopération décentralisée**, op-cit, p 01.
- ⁶-Naima HACHEMI, **La coopération internationale entre collectivités locales :une nouvelle approche du développement local, le cas de la commune de LNI et Saint Denis**, mémoire de magister, UMMTO, faculté des sciences économies,2003, p31.
- ⁷- **Coopération décentralisée: historique, définition et repères juridiques** sur www.horizons-solidarite.org
- ⁸-ibid
- ⁹- Adda BEKKOUCE, **La coopération décentralisée euro méditerranéenne**,op-cit,p147.
- ¹⁰-Franck PETITE-VILLE, **La coopération décentralisée nord sud : Vieux vin, nouvelle bouteille ?** Revue politiqueAfricaine, N62, 1996, pp 136-142.

- ¹¹- Decentralized Cooperation: A new role for local governments who think globally and act locally

ur: http://gestrisam.malaga.eu/export/sites/default/economia/gestrisam/portal/menu/seccion_0011/documentos

- ¹²-Eugene ZAPATA GARESCHE, **Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'UE et l'Amérique latine**, ministère des affaires étrangères et européenne, direction générale de la coopération internationale et du développement, groupe collet, manuel pratique, 2008, p102.

- ¹³-La coopération entre Rhône-Alpes et l'Algérie : des actions en pleine expansion»: La coopération décentralisée du point de vue algérien sur: <http://www.ambafrance-dz.org> .

¹⁴ قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، ج 2 العدد 12، الصادر في 19 فبراير 2012.

- ¹⁵ République Française, Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république Article 131-1.

- ¹⁶- Chérif DRIS, **La coopération décentralisée euro-méditerranéenne : Le cas de la région PACA avec Alger**, Thèse de Doctorat, Université d'Alger, faculté des sciences politiques et journalisme, 2010, p55.

¹⁷ قانون رقم 10-11 المؤرخ في 29 جوان 2011 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 30 جوان 2011، المادة 51.

¹⁸ قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، ج 2 العدد 12 الصادر في 19 فبراير، 2012 المادة 8.

¹⁹ يتم اللجوء إلى وزارة الخارجية قصد التطلع على أهمية العقد (فمثلا التعاقد مع بلدية فرنسية يسيرها حزب الجبهة الوطنية يعتبر غير نفعي)، كذلك ملاحظة مدى مطابقة هذه الإجراءات للقواعد القانونية والعقود الدولية التي أمضتها الجزائر (في حالة عدم اعتراف الجزائر بدولة معينة فإنه لا يسمح للفواعل الجزائرية بالتعاون مع نظيراتها في هذه الدولة).

²⁰ تقرير وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول الشراكة والتعاون على موقع: www.interieur.gov.dz

- ²¹- Cités unies France : **Etat des lieux de la coopération décentralisée Franco-Algérienne** sur : <http://www.cites-unies-france.org/spip.php?article258>
- 22-Arezki AKERKAR, **La coopération décentralisée Franco-Algérienne: un levier pour le développement territorial durable ? L'expérience de partenariat entre la ville de Mulhouse et El Khroub.** Sur site : http://www.erudite.univ-paris-est.fr/evenements/colloques-et-conferences/atm-2013-communications-full-papers/?elID=dam_frontend_push&docID=25179
- ²³-Georges MORIN, **1999-2009: Dix ans de coopération décentralisée Franco-Algérienne**, revue politique et parlementaire,N 9, avril 2010, p5.
- ²⁴- Arezki AKERKAR, **La coopération décentralisée Franco-Algérienne**, op-cit.
- ²⁵- حسب تقرير وزارة الداخلية، وصلت عدد العقود المبرمة بين الجماعات المحلية الجزائرية والفرنسية إلى 34 - www.ministere-interieur.gouv.dz عقد. على موقع:
- ²⁶-Georges MORIN, **1999-2009: Dix ans de coopération décentralisée Franco-Algérienne**,op-cit.
- ²⁷-<http://www.cites-unies-france.org/spip.php?article109>
- ²⁸-Une année de l'Algérie en France, sur: http://www.memalgeria.org/actu/comn/annee_alg_fr/
- ²⁹- Loi autorisant l'approbation de la convention de partenariat entre la France et l'Algerie sur :<http://www.senat.fr/rap/108-538/108-5381.html>
- ³⁰- تقرير المدن الفرنسية المتحدة حول التعاون اللامركزي الفرنسي الجزائري ، ماي 2012.
- ³¹- Arezki AKERKAR, **La coopération décentralisée Franco-Algérienne: un levier pour le développement territorial durable ?** Op cit.
- ³²-Serge ALLOU, Philippe DI LORETO, **LaCoopération décentralisée au développement local urbaine en Afrique**, vol 1, France, éditions du Gret, 2000, p22.
- ³³**Le cadre juridique de la coopération décentralisée** sur <http://grandlieunokoue.org/cooperationdecentraliseecadrejuridique.pdf>.