

جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في مناطق الظل

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق تخصص
قانون إداري

إشراف الدكتور:

- لحرش عبد الرحيم

من إعداد الطالبين:

- بن حود نور الدين

- خارف مصطفى

اللقب واسم الأستاذ	الرتبة	الجامعة	الصفة
زرباني عبد الله	أستاذ محاضر	جامعة غرداية	رئيسا
لحرش عبد الرحيم	أستاذ محاضر	جامعة غرداية	مشرفا ومقررا
زروقي عاسية	أستاذ محاضر	جامعة غرداية	عضواً مناقشا

نوقشت هذه المذكرة بتاريخ 2026/06/11 م

السنة الجامعية: 1447هـ/1448هـ - 2026/2025م

جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في مناطق الظل

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق تخصص
قانون إداري

إشراف الدكتور:

- لحرش عبد الرحيم

من إعداد الطالبين:

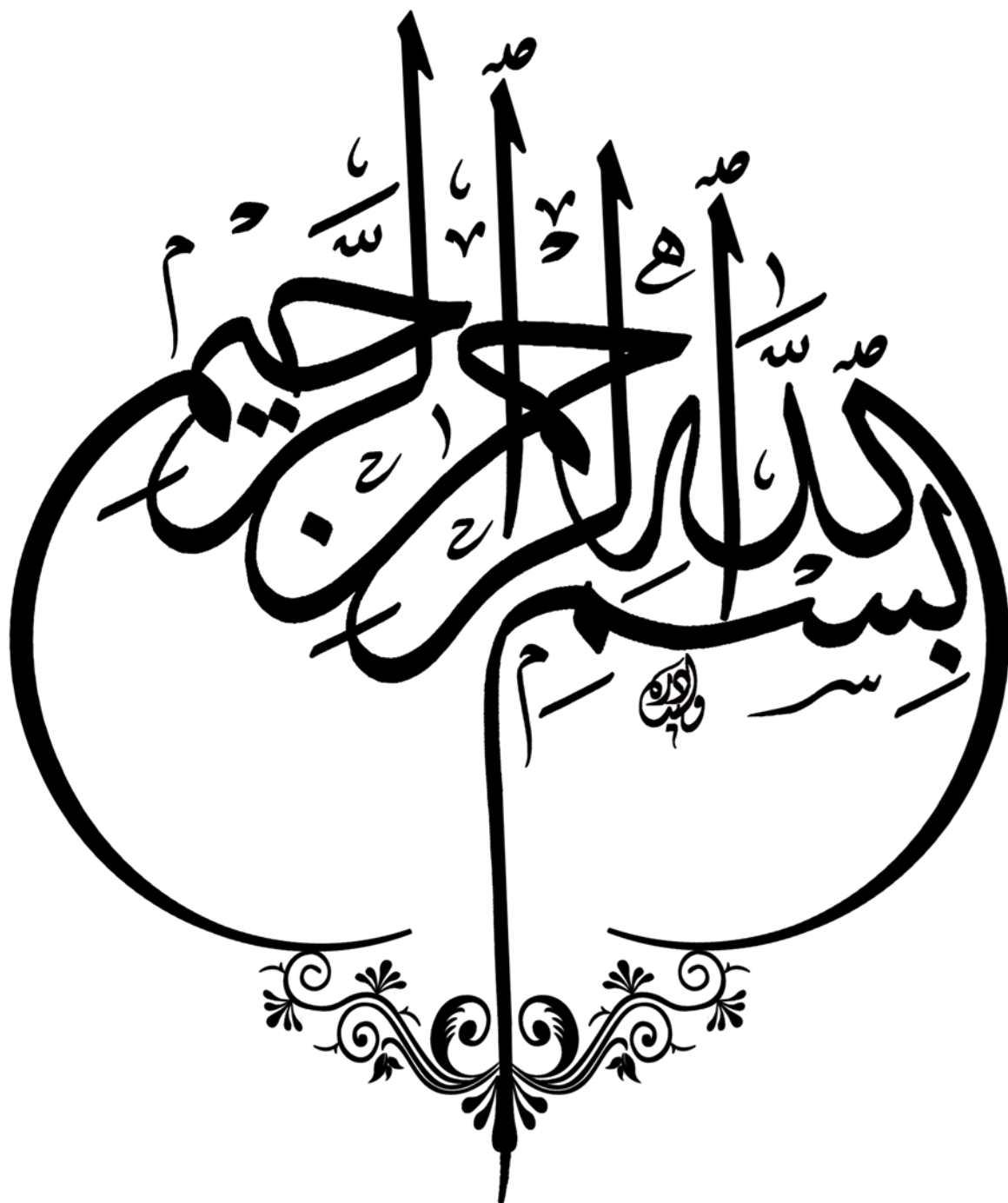
- بن حود نور الدين

- خارف مصطفى

لقب واسم الأستاذ	الرتبة	الجامعة	الصفة
زرباني عبد الله	أستاذ محاضر	جامعة غرداية	رئيسا
لحرش عبد الرحيم	أستاذ محاضر	جامعة غرداية	مشرفا ومقررا
زروقي عاسية	أستاذ محاضر	جامعة غرداية	عضواً مناقشا

نوقشت هذه المذكرة بتاريخ 2026/06/11 م

السنة الجامعية: 1447هـ/1448هـ - 2026/2025م



شكر وتقدير

بسم الله والصلاة والسلام على خير المرسلين سيدنا ونبينا محمد عليه الصلاة والسلام
مصدقاً لقوله تعالى "وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِنْ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ"، الحمد لله أولاً وآخراً على توفيقه لنا
على إتمام هذا العمل. وعملاً بقول رسول الله صلى الله عليه وسلم "من لا يشكر الناس لا
يشكر الله."

نتقدم بجزيل الشكر والعرفان للدكتور لحرش عبد الرحيم الذي تفضل وقبل الإشراف على هذه
الطروحة والذي لم يبخل بنصائحه وتوجيهاته التي أفادتنا طيلة فترة إنجاز هذا العمل.
كما نتقدم بجزيل الشكر والتقدير للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة لتكريمهم بقبول
مناقشة هذه المذكرة.

كما نتقدم بالشكر لجميع أساتذة كلية الحقوق.

وأخيراً نتقدم بالشكر إلى كل الأصدقاء والزملاء الذين قدموا لنا كل المساعدة لإنجاز هذا
العمل.

نور و مصطفى

اهداء

الشكر لله تعالى أهدي ثمرة جهدي هذا إلى من قال فيهم الله عز وجل ((وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه وبالوالدين إحسانا)) سورة الإسراء.

إلى أبي الذي علمني معنى الصبر والإرادة أدامه الله في عزه وجعله لنا ذخراً، وإلى من حملتني وهنا على وهن وسهرت ليالي من أجلي إلى من ربتي على المثل الأعلى والدتي الكريمة أطل الله في عمرها، وإلى أختي التي طالما شجعتني وساندتني واخوتي كلا باسمه من ساندوني بالدعم المادي و المعنوي.

إلى سر سعادتي من قاسمت معي مشاق الحياة والتي شجعتني وتحملت معي أعباء الدراسة زوجتي الغالية، وكذا اولادي نور عيناى وكذا أنسبائي الأعزاء.

وكل من الأصدقاء والأحباب صديقي مسعودي عبد الرحمان وكذلك صديقي وأخي خارف محمد حسني خروفة دون أن انسى صديقي مسعودي رمضان.

مصطفى

اهداء

الحمد لله فائق الإصباح وخالق الأرواح، الحمد لله بيده العظمة والقدرة والبرهان، نسأله على حسن توفيقه لنا في عمل هذا العمل المتواضع الذي ما هو إلا ثمرة الجهود التي بذلتها في المشوار الدراسي الجامعي

نهدي هذا العمل إلى الوالدين الكريمين إلى أبي رحمه الله عليه وأمي الغالية أطال الله في عمرها.

وكل الأصدقاء والأحباء المحترمين.

نور الدين

مقدمة

مقدمة:

تُعد التنمية المحلية حجر الزاوية في تحقيق التنمية المستدامة والشاملة، حيث تمثل الجماعات المحلية الحلقة الأقرب للمواطن والأقرب على تشخيص الاحتياجات المحلية وتفعيل السياسات العمومية على الأرض. وفي السياق الجزائري، وعلى الرغم من الجهود الوطنية المبذولة لتحسين المؤشرات التنموية عبر مختلف التراب الوطني، لا تزال بعض المناطق تعاني من تهميش تاريخي وهيكلية، تعرف اصطلاحاً بـ "مناطق الظل"، والتي تتسم بنقص في البنى التحتية، وضعف الخدمات الأساسية، وارتفاع معدلات الفقر والبطالة. في هذا الإطار، تبرز أهمية إعادة النظر في دور الجماعات المحلية (البلديات والولايات) بوصفها فاعلاً محورياً في سد الفجوات التنموية، وتحويل سياسات اللامركزية إلى واقع ملموس يعزز العدالة الترابية والتماسك الاجتماعي. تهدف هذه المذكرة إلى تحليل الإطار القانوني والمؤسسي لعمل هذه الجماعات، وتقييم أدائها الفعلي في تنفيذ برامج التنمية بمناطق الظل، واقتراح آليات لتفعيل دورها التشاركي والتدبري بما يخدم التنمية المستدامة.

تكتسي هذه الدراسة أهمية مزدوجة، نظرية وعملية:

على الصعيد النظري: يسهم البحث في إثراء المكتبة العربية والجزائرية حول مفاهيم التنمية المحلية، اللامركزية، والعدالة الترابية، مع التركيز على إشكالية "مناطق الظل" التي لا تزال تحظى بمعالجة أكاديمية محدودة مقارنة بباقي المحاور التنموية. كما يحاول البحث سد فراغ معرفي يتعلق بمدى ملاءمة النماذج التنموية المركزية لخصوصيات هذه المناطق.

على الصعيد العملي والتطبيقي: يقدم البحث تشخيصاً واقعياً لآليات عمل الجماعات المحلية على الأرض، ويقدم توصيات عملية لصناع القرار المحلي والوطني لتحسين توجيه الموارد، وتعزيز الشفافية، وتفعيل المشاركة المواطنة. كما يتقاطع البحث

مع أولويات التنمية الوطنية وأهداف التنمية المستدامة 2030 ، مما يجعله أداة مساهمة في تحسين جودة الحياة وتحقيق التوازن بين الجهات.

من أسباب اختيار الموضوع :

الأسباب الذاتية : تتبع رغبتنا في تناول هذا الموضوع من اهتمام أكاديمي وشخصي عميق بقضايا العدالة الترابية والتنمية المحلية، ناتج عن متابعة متأنية للتحديات التي تواجهها المناطق المهمشة في الجزائر. كما أن الخلفية الدراسية في مجال الحقوق عززت لدينا الرغبة في فهم التفاعل بين المؤسسات المحلية والمجتمع، وكيف يمكن للحكومة المحلية أن تكون رافعة للتنمية. بالإضافة إلى ذلك، فإن الاحتكاك الميداني أو القراءة المستمرة لواقع بعض مناطق الظل أثار لدينا تساؤلات حول فعالية السياسات العمومية المحلية، وحافزاً للمساهمة بجهد بحثي يسهم في تسليط الضوء على هذه الفجوات واقتراح سبل علاجها.

الأسباب الموضوعية على المستوى الموضوعي، يكتسي الموضوع راهظنية عالية لعدة اعتبارات:

استمرار الفجوات التنموية: رغم الإصلاحات الهيكلية، لا تزال مؤشرات التنمية غير متكافئة جغرافياً، مما يستدعي دراسة دور الفاعل المحلي في معالجة هذا الخل. تعزيز اللامركزية: تشهد الجزائر حراكاً إصلاحياً لتوسيع صلاحيات الجماعات المحلية مالياً وإدارياً، مما يخلق حاجة ماسة لتقييم أثر هذه الصلاحيات على الأرض، خاصة في المناطق الهشة.

فراغ بحثي نسبي: قلة الدراسات التي تربط بشكل منهجي بين أداء الجماعات المحلية ومؤشرات التنمية في مناطق الظل بالجزائر، مما يبرر إجراء بحث ميداني وتحليلي يغطي هذا النقص.

الالتزامات الوطنية والدولية: يتزامن البحث مع تنفيذ برنامج وطني لتنمية مناطق الظل، ومع التزامات الجزائر بأجندة 2030، مما يجعل تقييم دور الجماعات المحلية في هذا المسار ضرورياً لضفع فعالية السياسات العمومية.

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف، من أبرزها:

- بيان الإطار المفاهيمي للتنمية المحلية ومناطق الظل، وتحديد أهم المفاهيم المرتبطة بموضوع الدراسة.
- تحليل الإطار الدستوري والقانوني المنظم لاختصاصات الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية في التشريع الجزائري.
- إبراز دور الجماعات المحلية في تنفيذ برامج التنمية الموجهة لمناطق الظل، وبيان مساهمتها في تحسين ظروف عيش السكان.
- الوقوف على أهم الصعوبات القانونية والإدارية والمالية التي تعيق الجماعات المحلية في تحقيق التنمية بمناطق الظل.
- تقييم مدى فعالية الآليات القانونية والمؤسسية المعتمدة لتجسيد برامج تنمية مناطق الظل.
- تقديم مجموعة من النتائج والاقتراحات التي من شأنها تعزيز دور الجماعات المحلية وتحسين أدائها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة بمناطق الظل.

انطلاقاً من هذه المعطيات، فإن الإشكالية الرئيسية لهذا البحث تتمحور في:

"ما مدى فعالية الدور الذي تضطلع به الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة في مناطق الظل، في ظل التحديات والصعوبات القانونية، المالية، والبشرية التي تواجهها؟"

ويندرج تحت هذه الإشكالية الرئيسية تساؤلات فرعية تكمن في:

- ما هو الإطار القانوني والمؤسسي المنظم لصلاحيات الجماعات المحلية في مجال التنمية، ومدى ملاءمته للخصوصيات السوسيو-اقتصادية والجغرافية لمناطق الظل؟
 - ما هي الآليات والأدوات المعتمدة من قبل الجماعات المحلية لتشخيص الاحتياجات، وتحديد الأولويات، وتخصيص الموارد المالية والبشرية في هذه المناطق؟
 - ما هو أثر المشاركة المجتمعية الفاعلة والشراكات بين القطاع العام والخاص والمجتمع المدني على نجاعة واستدامة المشاريع التنموية المحلية في مناطق الظل؟
 - ما هي أبرز التحديات والعقبات (المالية، الإدارية، البشرية، الأمنية، أو البنية التحتية) التي تواجه الجماعات المحلية في تنفيذ مخططات تنمية مناطق الظل؟
- تناولت العديد من الدراسات موضوع دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، إلا أنها اختلفت في نطاقها وأهدافها، ومن أبرزها:
- الدراسة الأولى:** دراسة بن عمر (2019) الموسومة بـ: "الأداء المالي للبلديات وأثره على التنمية المحلية"، والتي هدفت إلى دراسة العلاقة بين الموارد المالية المحلية وقدرة البلديات على تنفيذ المشاريع التنموية، معتمداً على المنهج الكمي من خلال تحليل ميزانيات اثنتي عشرة بلدية. وقد خلصت الدراسة إلى أن ضعف الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية يعد من أبرز العوائق التي تحد من تنفيذ المشاريع التنموية، نتيجة هيمنة النفقات الجارية على حساب نفقات التجهيز والاستثمار.
- الدراسة الثانية:** دراسة بوسكران (2020) بعنوان: "اللامركزية الإدارية ودورها في تنمية المناطق الريفية"، والتي اعتمدت المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن لدراسة الإطار القانوني المنظم لعمل الجماعات المحلية. وتوصلت إلى أن التشريع الجزائري منح الجماعات المحلية صلاحيات واسعة في مجال التنمية، غير أن الممارسة العملية ما تزال تتأثر باستمرار مظاهر المركزية الإدارية، وهو ما يحد من فعالية الجماعات المحلية في أداء دورها التنموي.

الدراسة الثالثة: دراسة عيساوي (2023) بعنوان " دور المجالس الشعبية البلدية في تسيير المشاريع التنموية بمناطق الظل - دراسة ميدانية بولاية تيزي وزو"، والتي اعتمدت المنهج الوصفي التحليلي مدعماً بالدراسة الميدانية، بهدف تقييم أداء المجالس الشعبية البلدية في تنفيذ مشاريع تنمية مناطق الظل. وقد توصلت الدراسة إلى وجود نجاح نسبي في إنجاز مشاريع البنية التحتية وتحسين الخدمات الأساسية، إلا أنها سجلت ضعفاً في آليات المتابعة والصيانة بعد الإنجاز، الأمر الذي يؤثر في استدامة هذه المشاريع ويحد من تحقيق أهدافها التنموية على المدى البعيد.

وتختلف الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة في أنها تتناول دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في مناطق الظل، وهو موضوع حديث ارتبط بالسياسة العمومية التي تبنتها الدولة الجزائرية منذ سنة 2020، حيث تركز الدراسة على تحليل الإطار القانوني والمؤسسي المنظم لتدخل الجماعات المحلية في تنمية مناطق الظل، وبيان مختلف الآليات المعتمدة لتحقيق التنمية بهذه المناطق، مع الوقوف على أبرز الصعوبات التي تعترض الجماعات المحلية في أداء مهامها، وصولاً إلى تقديم مجموعة من المقترحات القانونية والإدارية الكفيلة بتعزيز دورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة.

لم يخلُ إنجاز هذه الدراسة من بعض الصعوبات التي واجهت الباحث، والتي يمكن إجمالها فيما يأتي:

- حداثة موضوع مناطق الظل في الأدبيات القانونية الجزائرية، الأمر الذي أدى إلى محدودية الدراسات الأكاديمية المتخصصة التي تناولت الموضوع من زاوية قانونية .
- تشتت النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بتنمية مناطق الظل بين مختلف القوانين واللوائح والتعليمات الصادرة عن عدة قطاعات، مما استلزم بذل جهد في جمعها وتحليلها وربطها بموضوع الدراسة .

• صعوبة الحصول على بعض الوثائق والتقارير الرسمية والإحصائيات المحينة المتعلقة ببرامج تنمية مناطق الظل وتقييم نتائجها، لاسيما تلك الصادرة عن الهيئات المحلية .

• اتساع موضوع الدراسة وتشعبه، لارتباطه بعدة مجالات، منها القانون الإداري، والتنمية المحلية، واللامركزية، والسياسات العمومية، وهو ما استوجب التركيز على الجوانب القانونية ذات الصلة المباشرة بموضوع البحث .

هذه الصعوبات لم تحول دون إنجاز الدراسة، بل كانت دافعا إلى توسيع دائرة البحث، والاستعانة بمختلف المصادر القانونية والفقهية والرسمية، بما يحقق أهداف الدراسة ويعزز نتائجها.

ومن أجل اتمام دراستنا هذه، اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي لتجسيد مضمون هذه الأفكار في صياغة خطة العمل قمنا بتقسيم هذا البحث إلى فصلين، كل فصل له خلاصة حيث عنوانا الفصل الأول الاطار المفاهيمي و القانوني للتنمية في مناطق الظل بالجزائر أما الفصل الثاني فعنوانه بآليات و تحريات تدخل الجماعات المحلية لتنمية مناطق الظل.

للإجابة عن الإشكالية المطروحة وتحقيق أهداف الدراسة، تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين متكاملين، روعي في بنائهما التسلسل المنطقي لموضوع البحث والانتقال من الجانب النظري إلى الجانب التطبيقي. فقد خصص الفصل الأول لدراسة الإطار المفاهيمي والقانوني للتنمية في مناطق الظل، من خلال توضيح المفاهيم الأساسية المرتبطة بالتنمية المحلية ومناطق الظل، وبيان الأساس الدستوري والقانوني المنظم للتنمية المحلية في الجزائر، بما يسهم في تأصيل موضوع الدراسة وإبراز مختلف الأطر القانونية التي تحكمه.

أما الفصل الثاني، فقد خُصص لدراسة دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في مناطق الظل، وذلك من خلال تحليل مختلف الآليات القانونية والإدارية المعتمدة لتجسيد برامج التنمية، وبيان مساهمة الجماعات المحلية في تنفيذها، مع الوقوف على أبرز الصعوبات والتحديات التي تواجهها أثناء ممارسة اختصاصاتها، وصولاً إلى إبراز السبل

الكفيلة بتعزيز دورها وتحسين أدائها بما يحقق أهداف التنمية المحلية المستدامة ويكرس العدالة التنموية بين مختلف مناطق الوطن.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي والقانوني للتنمية في مناطق الظل

تمهيد

يتناول هذا الفصل التنمية في مناطق الظل أحد أبرز القضايا التي حظيت باهتمام الدولة في السنوات الأخيرة، باعتباره مدخلاً لتحقيق العدالة الاجتماعية والتوازن الإقليمي، من خلال تقليص الفوارق التنموية بين مختلف المناطق وضمان استفادة جميع المواطنين من الخدمات الأساسية وفرص التنمية. ولتحقيق هذه الغاية، كان من الضروري إرساء إطار مفاهيمي يحدد المقصود بالتنمية ومناطق الظل، إلى جانب بناء منظومة قانونية وتنظيمية توطر مختلف التدخلات والبرامج الموجهة لهذه المناطق.

وانطلاقاً من ذلك، يتناول هذا الفصل الإطار المفاهيمي والقانوني للتنمية في مناطق الظل، من خلال توضيح المفاهيم الأساسية المرتبطة بالتنمية ومناطق الظل، ثم استعراض الأسس القانونية والتنظيمية التي تحكم سياسات التنمية الموجهة لهذه المناطق، بما يبرز دور التشريع في تجسيد أهداف التنمية المحلية وتحقيق التنمية الإقليمية المستدامة.

المبحث الأول : المفاهيم الأساسية للتنمية المحلية و مناطق الظل

تُعَدُّ التنمية المحلية ركيزة أساسية من ركائز التنمية الشاملة، خاصة في ظل التحولات العالمية المتسارعة وتنامي الاهتمام بالخصوصيات المحلية كمدخل لتحقيق التنمية المستدامة. وفي هذا السياق، تكتسب دراسة ماهية التنمية وأبعادها أهمية قصوى لفهم الآليات التي يمكن من خلالها تطوير مناطق الظل وتحقيق الإنصاف المجالي، حيث لا يمكن تصميم سياسات تنموية فعالة لهذه المناطق دون إدراك عميق لطبيعة التنمية كعملية مركبة ومتعددة الأبعاد .

المطلب الأول : ماهية التنمية المحلية و أبعادها

نظراً لأن "التنمية المحلية" تعد مفهوماً مركباً ومتداخل التخصصات (يخضع لقراءات اقتصادية، اجتماعية، سياسية، وقانونية)، فإننا سنحاول في ما يلي تفكيك هذا المفهوم، من خلال استعراض أبرز التعريفات الأدبية والاصطلاحية التي قدمها الباحثون والمفكرون، للوصول في النهاية إلى تعريف إجرائي يخدم إشكالية بحثنا ويضبط حدوده."

الفرع الأول : تعريف التنمية المحلية وأهدافها

أولاً-التعريف اللغوي للتنمية :

يُشتق مصطلح "التنمية" لغوياً من الفعل الثلاثي "نمى" الذي يدل على الزيادة والنمو والارتقاء، وهو يحمل في دلالته معنى التدرج في التحسين والتطور الكمي والكيفي.

ثانياً-التعريف الاصطلاحي للتنمية :

أما اصطلاحاً، فقد تعددت تعريفات الباحثين لهذا المفهوم، إلا أنها تتفق في جوهرها على أن التنمية عملية ديناميكية شاملة ومركبة، لا تقتصر على النمو الاقتصادي فحسب،¹ بل تمتد لتشمل تحسين الأوضاع الاجتماعية والثقافية والسياسية والبيئية للمجتمع، من خلال

¹ محمد عبد القادر أحمد، التنمية المحلية: المفاهيم والآليات، دار الفكر العربي، القاهرة، 2018، ص 23.

الاستخدام الأمثل والعقلاني للموارد المتاحة، بهدف تحقيق رفاهية الإنسان ورفع قدراته على الإبداع والمشاركة في بناء مجتمعه

ثالثا-التعريف الفقهي والأكاديمي للتنمية :

تعددت التعريفات المقدمة للإلمام بشكل شامل بمفهوم التنمية المحلية، نذكر منها ما يلي " :التنمية المحلية هي استراتيجية تنمية موجهة نحو تقييم الإمكانيات المحلية، قياس قدرة المتعاملين و العوامل المحلية على الاستجابة لمعطيات التنمية المطلوبة و كذا تفعيل البرامج و استنباط الأفضليات التي تتيحها السياسات الحكومية و التعاون الخارجي في مجال التنمية و التطوير¹ ، الى جانب ذلك شهد الحقل الأكاديمي تعدداً في تعريفات التنمية، حيث عرفها قاموس كامبردج عام 1948 بأنها "حركة مصممة لرفع مستوى الحياة في المجتمع المحلي، بمشاركة نشطة من أبنائه، وباستخدام أساليب فنية لضمان استجابتهم بحماس وثقة". بينما عرفت الأمم المتحدة التنمية عام 1963 بأنها "عملية توحيد جهود الناس مع جهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، وإدماجها في حياة الأمة لتمكينها من المساهمة في تقدمها بأقصى ما يمكن". أما الباحث بيير دوكاس فيرى أن التنمية تمثل "حلقة تكامل بين الأطراف ذات الصلة بالمكان، حيث لا يجوز استثناء أي طرف، وهي استراتيجية لتنمية الجماعات المحلية تعتمد على المشاركة والتكامل". وفي تعريف آخر، يشير إدوارد بال كلي عام 1993 إلى أن التنمية تعني "قيام الفرد بإحداث التغيير القادم من خارج المجتمع المحلي، بوضع أولويات العمل بالمشاركة مع سكانه، نحو هدف يتمثل في تكامل المجتمع المحلي في المجتمع الأكبر"²

¹ Développement local, concepts stratégies et rapport n°01, Alger, septembre 2011, page 11

. benchmarking mdipi

² محمد الطيب النجار، التكامل بين أبعاد التنمية، مجلة الدراسات التنموية، المجلد 8، العدد 2، 2022، ص 34-38.

رابعاً-أبعاد التنمية:

1- البعد الاقتصادي للتنمية :

يرتكز البعد الاقتصادي للتنمية على تحقيق نمو اقتصادي مستدام يتجاوز معدل النمو السكاني، مما يضمن تحسناً حقيقياً في مستوى المعيشة، ويشمل هذا البعد مجموعة من المؤشرات والآليات، منها خلق فرص عمل لائقة تمتص البطالة وتُفَعِّل الطاقات البشرية، وزيادة الدخل القومي والدخل الفردي لتحسين القدرة الشرائية، وتنمية القطاعات الإنتاجية المختلفة (صناعة، زراعة، خدمات) لتعزيز التنوع الاقتصادي، فضلاً عن تطوير البنية التحتية من طرق و طاقة واتصالات لتمكين النشاط الاقتصادي من الازدهار، وفي سياق مناطق الظل، يكتسب هذا البعد أهمية خاصة، حيث يعني توجيه الاستثمارات نحو الأنشطة الاقتصادية المحلية التي تستغل الموارد المتاحة، ودعم المشاريع الصغرى والمتوسطة، وتعزيز الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، مما يساهم في خلق ديناميكية تنموية محلية تقلص من حدة التهميش.¹

2- البعد الاجتماعي للتنمية :

يهدف البعد الاجتماعي للتنمية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وتحسين نوعية الحياة لجميع فئات المجتمع، دون تمييز أو إقصاء، ويتضمن هذا البعد توفير الخدمات الأساسية ذات الجودة، مثل الصحة والتعليم والسكن اللائق، والتي تمثل حقوقاً إنسانية أساسية، بالإضافة إلى مكافحة الفقر والبطالة والإقصاء الاجتماعي عبر سياسات حماية اجتماعية فعالة، كما يركز على تعزيز التماسك الاجتماعي والقيم التضامنية، وضمان المشاركة المتكافئة للجميع في ثمار التنمية، وفي مناطق الظل، يكتسي هذا البعد طابعاً استعجالياً، حيث يركز على تقليص الفوارق المجالية الحادة، وضمان الحق في التنمية لجميع المواطنين بغض النظر عن موقعهم الجغرافي، من خلال برامج تستهدف تحسين ظروف العيش والوصول العادل للخدمات، مما يعزز الانتماء الوطني ويحد من عوامل التوتر الاجتماعي.

¹ وزارة التخطيط الجزائرية، استراتيجية تنمية مناطق الظل، وثيقة رسمية، الجزائر، 2022، ص 28.

3- البعد البيئي للتنمية:

يدعو البعد البيئي للتنمية إلى استغلال الموارد الطبيعية ضمن حدود قدرتها على التجدد، حفاظاً على حقوق الأجيال القادمة في بيئة سليمة وموارد كافية، ويشمل هذا البعد حماية التنوع البيولوجي ومكافحة مختلف أشكال التلوث، واعتماد تقنيات إنتاج واستهلاك صديقة للبيئة، وتعزيز الوعي البيئي لدى المواطنين، كما يرتبط بمفهوم "العدالة البيئية" الذي يضمن عدم تحميل الفئات الهشة والمناطق المهمشة عبء التدهور البيئي، وفي المناطق المهمشة ومناطق الظل، يعني دمج البعد البيئي في مشاريع التنمية منذ مراحلها الأولى، لتفادي التدهور الإضافي للموارد الطبيعية الهشة أصلاً، وتحويل التحديات البيئية إلى فرص تنموية، مثل استغلال الطاقات المتجددة أو تطوير سياحة بيئية مستدامة تُشغل السكان المحليين.¹

4- البعد البشري للتنمية :

يضع البعد البشري الإنسان في صلب العملية التنموية، كغاية نهائية ووسيلة فاعلة في آن واحد، ويرتكز هذا البعد على تنمية القدرات البشرية عبر تحسين جودة التعليم والتكوين المهني المستمر، لتعزيز المهارات والقابلية للتشغيل والابتكار، كما يشمل تعزيز الصحة الجسدية والنفسية للسكان، وضمان الحريات الأساسية والحقوق السياسية والمدنية التي تمكن الفرد من المشاركة الفاعلة في مجتمعه، وفي سياق مناطق الظل، يترجم هذا البعد إلى برامج تمكين السكان المحليين عبر التكوين والتأهيل، ودعم المبادرة الفردية والجماعية، وتعزيز الثقة في القدرات الذاتية، مما يحول السكان من متلقين للمساعدات إلى فاعلين رئيسيين في تنمية منطقتهم، وهو ما يضمن استدامة الجهود التنموية.²

¹ عبد الكريم غلاب، التماسك الاجتماعي في المجتمعات النامية، مجلة العلوم السياسية، العدد 45، 2020، ص 77.

² ليلي بن عمر، البعد البيئي في السياسات التنموية، دار هومة، الجزائر، 2021، ص 134.

5- البعد المؤسسي والسياسي للتنمية :

يتعلق البعد المؤسسي والسياسي للتنمية بفعالية الحوكمة وشفافية اتخاذ القرار على جميع المستويات، وخاصة المستوى المحلي، ويشمل تعزيز مبادئ اللامركزية واللامركزية الإدارية، وتمكين الجماعات المحلية من الموارد والصلاحيات الكافية لتدبير شؤونها التنموية، مع ضمان الرقابة والمحاسبة، كما يركز على ضمان المشاركة الشعبية الواسعة في التخطيط والتنفيذ والمتابعة، وتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد في تدبير الموارد العامة وفي مناطق الظل، يكتسي هذا البعد أهمية حاسمة، حيث يتطلب تقوية قدرات المؤسسات المحلية على التدبير والتخطيط التشاركي، وبناء جسور ثقة بين السكان والسلطات، وإشراك منظمات المجتمع المحلي في صنع القرار، مما يضمن ملاءمة المشاريع التنموية للاحتياجات الحقيقية ويمنحها الشرعية المجتمعية اللازمة لنجاحها.¹

خامسا-أهداف التنمية :

1-الأهداف الاقتصادية للتنمية:

1-1- تحقيق النمو الاقتصادي المستدام:

يُعد تحقيق هذا نمو من أبرز أهداف التنمية، حيث لا يقتصر الأمر على زيادة معدلات الناتج المحلي الإجمالي فحسب، بل يتعداه إلى ضمان استمرارية هذا النمو دون الإضرار بالموارد الطبيعية أو التضحية بالأبعاد الاجتماعية، ويشمل ذلك تنويع القاعدة الإنتاجية، وتعزيز القطاعات ذات القيمة المضافة العالية، وتشجيع الابتكار والتكنولوجيا لرفع الإنتاجية والكفاءة الاقتصادية.⁴ وفي مناطق الظل، يعني هذا الهدف تحفيز الأنشطة الاقتصادية المحلية التي تستغل المزايا النسبية للمنطقة، مثل الزراعة الجبلية أو الرعوية أو السياحة البيئية، مع توفير البنية التحتية الداعمة والتمويل الميسر للمشاريع الصغرى والمتوسطة.²

¹ رشيد بن علي، تنمية القدرات البشرية، دار الكتاب الحديث، بيروت، 2020، ص 98.

² محمد عبد القادر أحمد، مرجع سابق، ص 45.

1-2- خلق فرص العمل اللائق ومكافحة البطالة:

تسعى التنمية إلى امتصاص البطالة عبر خلق فرص عمل لائقة ومستقرة، تحترم معايير العمل الدولية وتضمن دخلاً كافياً للعاملين وأسرهم، ويتطلب ذلك تطوير سياسات تشغيل نشطة، ودعم ريادة الأعمال، وتعزيز التوافق بين مخرجات التكوين المهني وحاجات سوق العمل المحلي وفي المناطق المهمشة، يكتسي هذا الهدف طابعاً استعجالياً، حيث ترتفع معدلات البطالة خاصة في صفوف الشباب والنساء، مما يستدعي برامج تشغيل مكثفة تركز على الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، والمشاريع ذات الكثافة العمالية التي تُشرك السكان المحليين في ديناميكية الإنتاج.¹

1-3- تحسين الدخل ومستوى المعيشة:

تهدف التنمية إلى رفع مستوى الدخل الفردي والأسري، مما ينعكس إيجاباً على القدرة الشرائية وجودة الحياة، ويشمل ذلك سياسات إعادة توزيع الدخل عبر الضرائب التصاعدية وبرامج الحماية الاجتماعية، لضمان وصول ثمار النمو إلى الفئات الأكثر هشاشة، وفي سياق مناطق الظل، يعني هذا الهدف تقليص الفوارق الداخلية بين المناطق، وضمان حد أدنى من الدخل الكريم للسكان، من خلال دعم مباشر للأسر المعوزة، وتطوير أنشطة مدرة للدخل، وتحسين الوصول إلى الأسواق المحلية والوطنية لمنتجات هذه المناطق.²

2- الأهداف الاجتماعية للتنمية:

1-2- تحقيق العدالة الاجتماعية والإنصاف المجالي:

تُعد العدالة الاجتماعية غاية مركزية للتنمية، حيث تسعى إلى ضمان تكافؤ الفرص وتوزيع عادل للثروات والخدمات بين جميع فئات المجتمع ومختلف المناطق الجغرافية. ويتضمن ذلك مكافحة أشكال التمييز والإقصاء، وضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية للجميع، بغض النظر عن الجنس أو العرق أو الموقع الجغرافي، وفي مناطق

¹ وزارة التخطيط الجزائرية، مرجع سابق، ص 12.

² خالد عبد الرحمن، الاقتصاد التنموي: النظرية والتطبيق، دار المسيرة، عمان، 2020، ص 89.

الظل، يترجم هذا الهدف إلى سياسات تمييز إيجابي تعوض سنوات من التهميش، عبر تخصيص موارد إضافية للبنية التحتية والخدمات، وضمان مشاركة سكان هذه المناطق في صنع القرار المتعلق بتنميتهم.¹

2-2- توفير الخدمات الأساسية ذات الجودة:

تستهدف التنمية ضمان الوصول العادل والشامل للخدمات الأساسية، مثل الصحة والتعليم والسكن اللائق والماء الصالح للشرب والصرف الصحي، باعتبارها حقوقاً إنسانية غير قابلة للتصرف، ويشمل ذلك تحسين جودة هذه الخدمات وقربها من المستفيدين، وتقليل الفوارق بين المناطق الحضرية والريفية، وفي مناطق الظل، يكتسي هذا الهدف أولوية قصوى، حيث يعاني السكان من نقص حاد في هذه الخدمات، مما يستدعي برامج استعجالية لبناء المدارس والعيونات، وتوسيع شبكات الماء والكهرباء، وتوفير سكن لائق يحفظ الكرامة الإنسانية.²

2-3- تعزيز التماسك الاجتماعي ومكافحة الفقر:

تهدف التنمية إلى بناء مجتمعات متماسكة، تقل فيها معدلات الفقر والهشاشة، وتنتشر فيها قيم التضامن والتعاون، ويتطلب ذلك سياسات متكاملة تشمل الحماية الاجتماعية، وتمكين الفئات الهشة، وتعزيز الحوار المجتمعي لحل النزاعات بطريقة سلمية وفي المناطق المهمشة، يعني هذا الهدف معالجة الأسباب الهيكلية للفقر، مثل نقص الفرص الاقتصادية وضعف البنية التحتية، مع برامج دعم نفسي واجتماعي تعيد الثقة للسكان في قدراتهم وفي مستقبل منطقتهم.³

¹ كمال بلعيد، التمييز الإيجابي ومناطق الظل، مجلة الدراسات السياسية، العدد 39، 2023، ص 88.

² فاطمة الزهراء بن علي، التماسك الاجتماعي والتنمية، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 34، 2021، ص 99.

³ عبد الكريم غلاب، مرجع سابق، ص 65.

3- الأهداف البيئية للتنمية:

3-1- الحفاظ على الموارد الطبيعية للأجيال القادمة:

تسعى التنمية المستدامة إلى استغلال الموارد الطبيعية ضمن حدود قدرتها على التجدد، لضمان حقوق الأجيال القادمة في بيئة سليمة وموارد كافية، ويشمل ذلك اعتماد مبادئ الاقتصاد الدائري، وتقليل الهدر، وتعزيز كفاءة استخدام الطاقة والمياه، وفي مناطق الظل، يكتسب هذا الهدف أهمية خاصة، حيث تكون الموارد الطبيعية غالباً هشة ومعرضة للاستنزاف، مما يستدعي مشاريع تنموية تحمي التربة والمياه والتنوع البيولوجي، مع دمج السكان المحليين في جهود الحفظ عبر حوافز اقتصادية مستدامة.¹

3-2- مكافحة التلوث والتدهور البيئي:

تهدف التنمية إلى الحد من مختلف أشكال التلوث (الهواء، الماء، التربة) ومعالجة مظاهر التدهور البيئي الناتجة عن الأنشطة البشرية غير المستدامة ويتطلب ذلك تطبيق معايير بيئية صارمة على المشاريع التنموية، وتعزيز الرقابة، ونشر الوعي البيئي لدى المواطنين وفي المناطق المهمشة، يعني هذا الهدف معالجة المشاكل البيئية الملحة، مثل التصحر أو تلوث المياه الجوفية، عبر مشاريع تأهيل بيئي تُشغّل السكان المحليين وتحسّن ظروف عيشهم في آن واحد.²

3-3- تعزيز التكيف مع التغير المناخي:

تستهدف التنمية بناء قدرة المجتمعات، خاصة الأكثر هشاشة، على التكيف مع آثار التغير المناخي، مثل الجفاف والفيضانات وارتفاع منسوب البحار ويشمل ذلك تطوير أنظمة إنذار مبكر، واعتماد تقنيات زراعية مقاومة للجفاف، وتعزيز البنية التحتية المرنة، وفي مناطق الظل، يكتسي هذا الهدف طابعاً استراتيجياً، حيث تكون هذه المناطق غالباً الأكثر

¹ فاطمة الزهراء بن علي، مرجع سابق ص 105.

² وزارة البيئة الجزائرية، حماية الموارد الطبيعية في المناطق الهشة، الجزائر، 2022، ص 44.

عرضة لتأثيرات التغير المناخي، مما يستدعي إدماج البعد المناخي في جميع السياسات التنموية الموجهة لها.¹

4-الأهداف البشرية والتنموية :

4-1- تنمية القدرات البشرية عبر التعليم والتكوين:

تضع التنمية الإنسان في مركز اهتمامها، حيث تستهدف رفع مستوى التعليم والتكوين المهني لتمكين الأفراد من المشاركة الفاعلة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ويشمل ذلك تحسين جودة التعليم، ومكافحة الأمية، وتوفير تكوين مهني ملائم لحاجات سوق العمل المحلي، وفي مناطق الظل، يعني هذا الهدف برامج مكثفة لمحو الأمية، ودعم التمدرس خاصة للفتيات، وتكوين مهني يركز على المهارات المطلوبة محلياً، مما يُعزز قابلية التشغيل ويُقلل من هجرة الكفاءات.²

4-2- تعزيز الصحة والرفاه الجسدي والنفسي:

تهدف التنمية إلى ضمان صحة جيدة للسكان، كشرط أساسي لمشاركتهم في التنمية واستفادتهم منها. ويشمل ذلك تحسين الوصول إلى الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية، وتعزيز التغذية السليمة، ومكافحة الأمراض المزمنة والمعدية، وفي المناطق المهمشة، يكتسي هذا الهدف أولوية، حيث ترتفع معدلات الأمراض المرتبطة بالفقر ونقص الخدمات، مما يستدعي تعزيز الشبكة الصحية القريبة، وبرامج التوعية الصحية، وتحسين ظروف السكن والصرف الصحي.

4-3- تمكين الفرد والمجتمع المحلي:

تسعى التنمية إلى تمكين الأفراد والمجتمعات المحلية من التحكم في مصيرهم، عبر تعزيز الحريات الأساسية، والحقوق المدنية والسياسية، والمشاركة في صنع القرار ويشمل

¹ عبد الحميد متولي، أسس التنمية الاقتصادية والاجتماعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019، ص 156.

² المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الجزائري، تقرير حول البطالة في المناطق الريفية، الجزائر، 2023، ص

ذلك دعم منظمات المجتمع المدني، وتعزيز الشفافية والمحاسبة، وبناء قدرات القيادات المحلية وفي مناطق الظل، يعني هذا الهدف إشراك السكان في تشخيص احتياجاتهم واتخاذ القرار بشأن مشاريعهم، مما يعزز ملكيتهم للتنمية ويضمن استدامتها.¹

5-الأهداف المؤسسية والحوكمتية:

5-1- تعزيز اللامركزية والحوكمة الحلية الفعالة:

تهدف التنمية إلى تقوية المؤسسات المحلية وتمكينها من الموارد والصلاحيات الكافية لتدبير شؤونها التنموية بفعالية وشفافية، ويشمل ذلك تبسيط الإجراءات، وتعزيز الرقابة المالية، وضمان المشاركة الشعبية في التخطيط والمتابعة، وفي مناطق الظل، يعني هذا الهدف دعم الجماعات المحلية بالموارد البشرية والمالية، وبناء قدراتها على التخطيط التشاركي وإدارة المشاريع، لضمان ملائمة التدخلات التنموية للاحتياجات الحقيقية.²

5-2- ضمان الشفافية ومكافحة الفساد:

تسعى التنمية إلى بناء بيئة مؤسسية تتسم بالشفافية والنزاهة، حيث تُدار الموارد العامة بكفاءة وتُوجه لخدمة الصالح العام، ويشمل ذلك تعزيز آليات الرقابة الداخلية والخارجية، وحماية المبلغين عن الفساد، ونشر المعلومات المالية والإدارية للعموم وفي المناطق المهمشة، يكتسي هذا الهدف أهمية حاسمة، حيث يكون الفساد أكثر تأثيراً على الفئات الهشة، مما يستدعي آليات رقابة مجتمعية وتوعية المواطنين بحقوقهم في محاسبة المسؤولين.

5-3- تعزيز الشراكة بين الفاعلين المحليين:

تهدف التنمية إلى بناء شبكات شراكة فعالة بين السلطات المحلية، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، والسكان، لتعزيز الموارد وتنسيق الجهود. ويشمل ذلك إنشاء منصات تشاورية، وتوضيح أدوار كل طرف، وضمان استمرارية الحوار حول الأولويات

¹ أمين بوعلي، مكافحة الفقر في المناطق المهمشة، دار النشر الجامعية، الجزائر، 2020، ص 134.

² المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الإنصاف المجالي كأولوية وطنية، الجزائر، 2022، ص 45.

التنمية وفي مناطق الظل، يعني هذا الهدف تفعيل الشراكات المحلية-المحلية والمحلية-الوطنية، لجلب الخبرات والتمويل اللازم لمشاريع التنمية، مع ضمان بقاء السكان في قلب هذه الشراكات.¹

الفرع الثاني : العلاقة بين التنمية المحلية والمستدامة

تُعَدُّ العلاقة بين التنمية المحلية والتنمية المستدامة من الإشكاليات المركزية في الحقل التنموي المعاصر، حيث لم تعد التنمية المحلية مجرد أداة لتنمية الأقاليم، بل أصبحت المدخل الاستراتيجي لتحقيق الاستدامة بشقيها البيئي والاجتماعي وفي ظل التحديات العالمية المتمثلة في التغير المناخي، واستنزاف الموارد، وتفاقم الفوارق المجالية، يكتسب فهم طبيعة هذه العلاقة وأبعادها التفاعلية أهمية قصوى، خاصة عندما يتعلق الأمر بمناطق الظل التي تجمع بين الهشاشة التنموية والحساسية البيئية.²

أولاً-التقاطع المفاهيمي بين التنمية المحلية والتنمية المستدامة:

1- التعريف التكاملي للمفهومين:

تُعرف التنمية المحلية بأنها عملية ديناميكية تشاركية تهدف إلى تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمجتمع محلي محدد، من خلال تعبئة موارده الذاتية وإشراك فاعليه في صنع القرار أما التنمية المستدامة، فهي "التنمية التي تلبي حاجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على تلبية حاجاتها"، وفق تعريف لجنة برونتلاند الشهير عام 1987، ويكمن التقاطع المفاهيمي بين المفهومين في أن التنمية المحلية، عندما تُصمم وفق مبادئ الاستدامة، تصبح الأداة التنفيذية المكانية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة على المستوى المجالي، حيث تربط بين الخصوصية المحلية والرؤية الكونية الشاملة.³

¹ فتيحة قاسمي، تمكين السكان المحليين في المناطق المهمشة، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 28، 2023، ص 118.

² محمد عبد القادر أحمد، التنمية المحلية: المفاهيم والآليات، دار الفكر العربي، القاهرة، 2018، ص 67.

³ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التنمية المحلية المستدامة: دليل تطبيقي، نيويورك، 2021، ص 23.

2-المبادئ المشتركة بين المفهومين:

يشترك المفهومان في مجموعة من المبادئ التوجيهية التي تُشكل أرضية نظرية لعلاقتها التفاعلية فأول هذه المبادئ المشاركة، حيث تستند كل من التنمية المحلية والمستدامة إلى إشراك الفاعلين المعنيين في التخطيط والتنفيذ، ضماناً لشرعية القرارات وملاءمتها للواقع، وثاني المبادئ التكامل، الذي يفرض النظر للأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية كنسيج مترابط لا يمكن فصله، مما يستدعي مقاربات تنموية شاملة، أما المبدأ الثالث فهو الاستمرارية، حيث لا تقتصر التنمية على تحقيق مكاسب آنية، بل تهدف إلى ضمان ديمومة النتائج للأجيال الحالية والقادمة وأخيراً، مبدأ العدالة، الذي يضمن التوزيع العادل لثمار التنمية بين الأفراد والمناطق، وهو جوهر كل من الإنصاف المجالي في التنمية المحلية والعدالة بين الأجيال في التنمية المستدامة.¹

2-التطور التاريخي للعلاقة بين المفهومين:

شهدت العلاقة بين التنمية المحلية والمستدامة تطوراً تاريخياً ملحوظاً، حيث كانت التنمية المحلية في بداياتها تركز على النمو الاقتصادي المحلي دون اعتبار كافٍ للبعد البيئي، ومع ظهور مفهوم التنمية المستدامة في ثمانينيات القرن الماضي، بدأت المقاربات المحلية تدمج البعد البيئي والاجتماعي في استراتيجياتها، خاصة بعد مؤتمر ريودي جانيرو عام 1992 الذي أكد على "الفكر عالمياً، وتصرف محلياً"، وفي العقد الأول من الألفية الثالثة، عززت أهداف التنمية الألفية ثم أهداف التنمية المستدامة 2030 هذا التقارب، حيث أصبحت التنمية المحلية الوسيلة المفضلة لتجسيد الأهداف العالمية على المستوى المجالي.²

¹ بيير دو كاس، استراتيجيات التنمية المحلية، ترجمة: محمد الخطيب، منشورات جامعة الجزائر، 2015، ص 45.

² World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford University Press, 1987, p. 43.

3-أوجه التكامل والتعاضد بين المفهومين:

3-1- التنمية المحلية كمدخل مكاني لتحقيق الاستدامة:

تُشكل التنمية المحلية الإطار المكاني الأمثل لتجسيد مبادئ التنمية المستدامة، حيث تسمح بالمقاربة القريبة من الواقع والملائمة للخصوصيات المجالية، فمن خلال التشخيص التشاركي للاحتياجات المحلية، يمكن تحديد الأولويات التنموية التي تحقق التوازن بين النمو الاقتصادي، والعدالة الاجتماعية، والحفاظ على البيئة، كما تتيح التنمية المحلية تجريب نماذج تنموية مبتكرة وقابلة للتكرار، مثل الاقتصاد الدائري المحلي، أو السياحة البيئية المستدامة، أو الزراعة العضوية، التي تُسهم في تحقيق أهداف الاستدامة على نطاق أوسع.

3-2- الاستدامة كإطار قيمي يوجه التنمية المحلية:

في المقابل، تُشكل التنمية المستدامة الإطار القيمي والمعياري الذي يوجه سياسات التنمية المحلية، لضمان ألا تتحول المكاسب المحلية الآنية إلى أعباء بيئية أو اجتماعية مستقبلية فمثلاً، عند تصميم مشروع تنموي محلي، يفرض البعد الاستدامي تقييم الأثر البيئي للمشروع، وضمان مشاركة الفئات الهشة في منفعه، واعتماد تقنيات موفرة للطاقة والمياه وبهذا المعنى، تصبح الاستدامة بوصلة أخلاقية ومنهجية تحول التنمية المحلية من مجرد نمو كمي إلى عملية نوعية شاملة تحقق الرفاه البشري دون الإضرار بالنظم البيئية.¹

3-3- التعاضد في تحقيق الأهداف التنموية:

يتجلى التعاضد بين المفهومين في قدرتهما المشتركة على تحقيق أهداف تنموية مركبة ففي البعد الاقتصادي، يدعم التكامل بين المحلي والمستدام خلق أنشطة اقتصادية خضراء تُشغل السكان وتحافظ على الموارد وفي البعد الاجتماعي، يضمن هذا التكامل وصول الخدمات الأساسية للفئات المهمشة، مع تعزيز التماسك المجتمعي والقيم التضامنية وفي

¹ رشيد بن حميدة، التنمية المحلية المستدامة: رؤية تكاملية، دار النشر الجامعية، الجزائر، 2022، ص 78.

البعد البيئي، يُسهم دمج الاستدامة في السياسات المحلية في حماية التنوع البيولوجي، ومكافحة التلوث، وتعزيز المرونة المناخية للمجتمعات المحلية.¹

4-تحديات التوفيق بين البعدين المحلي والمستدام:

4-1-التوتر بين الأولويات الآنية والاستراتيجيات بعيدة المدى:

يُعدُّ التوتر بين الحاجات العاجلة للمجتمعات المحلية والرؤية الاستراتيجية طويلة المدى للاستدامة من أبرز التحديات التي تواجه التوفيق بين المفهومين فمثلاً، قد تضطر منطقة فقيرة إلى استغلال مواردها الطبيعية بشكل مكثف لتوليد دخل عاجل، مما يتعارض مع مبادئ الحفاظ على هذه الموارد للأجيال القادمة ويتطلب تجاوز هذا التحدي آليات تخطيط تشاركي توازن بين الإلحاح الاجتماعي والضرورة البيئية، مع توفير بدائل اقتصادية مستدامة تُخفف من ضغط الحاجات الآنية.²

4-2-نقص الموارد والقدرات المؤسسية على المستوى المحلي:

تعاني العديد من الجماعات المحلية، خاصة في مناطق الظل، من نقص في الموارد المالية والبشرية والتقنية اللازمة لتصميم وتنفيذ سياسات تنموية مستدامة فغياب الكفاءات في مجال التخطيط البيئي، أو ضعف القدرات على جذب التمويل الأخضر، أو نقص البيانات الدقيقة حول الوضع البيئي المحلي، يُعيق دمج البعد الاستدامي في التنمية المحلية ويتطلب معالجة هذا التحدي سياسات دعم وطني ودولي تعزز القدرات المؤسسية المحلية، وتوفر الآليات المالية المبتكرة، مثل صناديق التنمية المحلية المستدامة.

4-3- تعارض المصالح بين الفاعلين المحليين:

قد تنشأ تعارضات في المصالح بين الفاعلين المحليين المختلفين، مما يُعقد جهود التوفيق بين التنمية المحلية والاستدامة فمثلاً، قد يفضل المستثمرون المحليون مشاريع ذات عائد اقتصادي سريع على حساب الاعتبارات البيئية، بينما قد تركز منظمات المجتمع

¹ سمير نعيم، المشاركة المجتمعية في التنمية المستدامة، دار الفكر، عمان، 2019، ص 112.

² محمد الطيب النجار، التكامل بين أبعاد التنمية، مجلة الدراسات التنموية، المجلد 8، العدد 2، 2022، ص 34.

المدني على الحفاظ على الموارد دون اعتبار كافٍ للحاجات الاقتصادية للسكان ويتطلب تجاوز هذا التحدي آليات حوار وتفاوض مؤسسية، تُشرك جميع الأطراف في صياغة رؤية تنموية مشتركة توازن بين المصالح المختلفة ضمن إطار الاستدامة.¹

المطلب الثاني: مناطق الظل الناشئة والتطور

"إذا كانت التنمية المحلية تسعى في جوهرها إلى تحقيق التوازن المجالي، والعدالة في توزيع الموارد، وتحسين جودة الحياة لمختلف فئات المجتمع، فإن الواقع المعاش يكشف عن وجود فجوات عميقة وتفاوت صارخ في مستويات العيش بين مختلف الترابيات. وفي قلب هذا التفاقم المجالي، تبرز ظاهرة 'مناطق الظل' كإشكالية هيكلية مزمنة، لا تمثل مجرد تجمعات سكانية محرومة من أبسط مقومات العيش الكريم فحسب، بل هي نتيجة حتمية لمسارات تاريخية، وسياسات عمومية سابقة، وتحولات ديمغرافية واجتماعية معقدة.

الفرع الأول : تعريف مناطق الظل ومعايير تصنيفها

أولاً: تعريف مناطق الظل

تُعد ظاهرة مناطق الظل من أبرز التحديات التنموية التي تواجه الجزائر في عصرنا الحالي، حيث ظهر هذا المصطلح بشكل رسمي في الخطاب السياسي والتنموي الجزائري سنة 2020 ليشير إلى تلك المناطق النائية والمعزولة والمهمشة التي تعاني من حرمان تنموي متعدد الأبعاد. وتُعرف مناطق الظل بأنها تلك التجمعات السكانية التي تعيش في ظروف معيشية صعبة للغاية، تفتقر إلى أبسط مقومات الحياة الكريمة والإنسانية، كالمياه الصالحة للشرب، والكهرباء، وشبكات الصرف الصحي، والطرق المعبدة، والمدارس، والمراكز الصحية، وغيرها من الخدمات الأساسية. وتمثل هذه المناطق هوامش جغرافية واجتماعية تقع خارج النسيج العمراني للمدن والضواحي، وتعاني فيها شرائح سكانية واسعة من التهميش والإقصاء من الخدمات الأساسية والمرافق العمومية، مما يجعلها بؤراً حقيقية

¹ أحمد فوزي محمد، استمرارية العملية التنموية، دار المعرفة، الإسكندرية، 2020، ص 89.

للفقر والحرمان والعزلة، وتؤثر سلباً على جودة حياة السكان ومستوى معيشتهم، وتشكل عائقاً أمام التنمية المستدامة والعدالة المجالية في البلاد.¹

ثانياً: معايير تصنيف مناطق الظل

اعتمدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية الجزائرية بموجب التعليم الوزاري رقم 1253 المؤرخة في سنة 2020 مجموعة دقيقة ومتكاملة من المعايير لتصنيف المناطق كمناطق ظل، وذلك لضمان تحديد دقيق وشامل لهذه المناطق.² وتتمثل هذه المعايير أولاً في المعايير الجغرافية التي تركز على بعد المنطقة عن المراكز الحضرية والمدن الكبرى، ودرجة العزلة الجغرافية والطبيعية التي تعاني منها سواء كانت مناطق جبلية وعرة أو مناطق صحراوية نائية أو مناطق ريفية معزولة، بالإضافة إلى صعوبة الوصول إليها وضعف الربط الطرقي بها. وثانياً، معايير البنية الأساسية التي تتعلق بانعدام أو النقص الفادح في شبكات المياه الصالحة للشرب، وعدم توفر الكهرباء والإنارة العمومية، وغياب شبكات الصرف الصحي، ونقص أو انعدام الربط بالغاز الطبيعي، وتدهور حالة الطرق والمسالك المؤدية لهذه المناطق. وثالثاً، المعايير الاجتماعية التي تشمل بعد المدارس والمراكز الصحية عن التجمعات السكانية بأكثر من كيلومترين، وارتفاع معدلات التسرب المدرسي، ونقص المرافق الرياضية والترفيهية، وانعدام المنشآت الثقافية والاجتماعية. ورابعاً، المعايير الديموغرافية التي تأخذ في الاعتبار عدد السكان في التجمعات السكانية الصغيرة والمتوسطة، والكثافة السكانية المنخفضة، ومعدلات الفقر والبطالة المرتفعة. وأخيراً، معايير نوعية السكن التي تركز على وجود مساكن غير لائقة مبنية من الطين أو الصفيح، وعدم وجود تخطيط عمراني منظم، وغياب التجهيزات الأساسية في المساكن.³

¹ لحياني، عثمان، "مناطق الظل... خريطة الفقر والهامش المنسي في الجزائر"، موقع العربي الجديد، 15 مارس 2020، ص 2.

² وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مرجع سابق ص 12

³ بوسكران، فاطمة الزهراء، "تنمية مناطق الظل في الجزائر: الرهانات والتحديات"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر، المجلد 8، العدد 2، 2021، ص 45

الفرع الثاني: الخريطة الجغرافية لمناطق الظل

أولاً: التوزيع الجغرافي والإحصائي

تشير الإحصائيات الرسمية الصادرة عن السلطات الجزائرية إلى حجم هائل ومقلق لظاهرة مناطق الظل في البلاد، حيث تم إحصاء ما مجموعه 15,044 منطقة ظل على المستوى الوطني الجزائري حتى يونيو 2020، وهو رقم يعكس مدى اتساع رقعة الحرمان والتهميش في البلاد. ويعيش في هذه المناطق حوالي 8.5 مليون مواطن جزائري، أي ما يقارب 19 إلى 20% من إجمالي عدد السكان، مما يعني أن خمس السكان الجزائريين يعيشون في ظروف حرمان وتنموي صعبة. وتتوزع هذه المناطق على 1,375 بلدية عبر جميع ولايات الجزائر الثماني والأربعين، مما يؤكد أن الظاهرة ليست محصورة في منطقة معينة بل هي ظاهرة وطنية شاملة تمس مختلف أرجاء البلاد.¹ ويعكس هذا التوزيع الواسع فشل السياسات التنموية السابقة في تحقيق العدالة المجالية والتوزيع العادل للثروات والخدمات، ويبرز الحاجة الماسة إلى تدخل عاجل وشامل لمعالجة هذه الوضعية. كما يشير هذا الانتشار الواسع إلى أن مشكلة مناطق الظل ليست مجرد مشكلة هامشية، بل هي قضية مركزية تمس جوهر التنمية المستدامة والاستقرار الاجتماعي في الجزائر، وتتطلب تعبئة وطنية شاملة وموارد مالية وبشرية كبيرة لمعالجتها بشكل جذري ونهائي.

ثانياً: التوزيع الجهوي

يتميز التوزيع الجهوي لمناطق الظل في الجزائر بتنوع كبير يعكس التباينات الجغرافية والتنموية بين مختلف مناطق البلاد. ففي مناطق الشمال والوسط، تنتشر مناطق الظل بشكل كبير في المناطق الجبلية الوعرة مثل جبال الأطلس التلي، وجبال جرجرة، وجبال الأوراس، حيث تعاني هذه المناطق من عزلة جغرافية كبيرة وصعوبة في الوصول إليها وتوفير الخدمات الأساسية لها. كما تنتشر مناطق الظل في الضواحي الحضرية المحيطة بالمدن

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الدليل الإجرائي لتحديد وتصنيف مناطق الظل، مديرية عامة الجماعات المحلية، الجزائر، 2020، ص 15.

الكبرى مثل العاصمة ووهران وقسنطينة، حيث تشكل أحزمة فقر حول هذه المدن نتيجة الهجرة الريفية والنزوح من المناطق الداخلية. وعلى سبيل المثال، في ولاية الجزائر وحدها، تم إحصاء 299 منطقة ظل تقع خارج النسيج العمراني الحضري، منها أحياء كاملة في الضاحية الغربية مثل محالمة والسويدانية، والضاحية الشرقية مثل السمار وبرج الكيفان والرغاية. أما في مناطق الجنوب والصحراء، فتتميز مناطق الظل بعزلة أكبر نظراً للمساحات الشاسعة والظروف المناخية القاسية من حرارة مرتفعة وعواصف رملية، بالإضافة إلى صعوبة الربط الطرقي والخدمي بين هذه المناطق. وفي المناطق الحدودية، تعاني مناطق الظل من تهيش مضاعف نتيجة نقص الخدمات الأمنية والتنمية، وانتشار ظاهرة الهجرة غير الشرعية، مما يجعلها مناطق هشة ومهددة بالاستقرار.

ثالثاً: الخصائص المشتركة لمناطق الظل

رغم التنوع الجغرافي والجهوي لمناطق الظل في الجزائر، إلا أنها تشترك في مجموعة من الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تميزها. فمن الناحية الاقتصادية، تشهد هذه المناطق ارتفاعاً كبيراً في معدلات البطالة خاصة بين فئة الشباب، مع اعتماد اقتصادي شبه كلي على الزراعة المعيشية والرعي التقليدي، وغياب تام أو شبه تام للمشاريع الاستثمارية الصناعية أو الخدمية، مما يؤدي إلى ضعف الدخل الفردي والعائلي وارتفاع معدلات الفقر. أما من الناحية الاجتماعية، فتنتشر في مناطق الظل ظاهرة الأمية بنسب مرتفعة، مع ارتفاع معدلات التسرب المدرسي خاصة بين الفتيات، ونقص حاد في التأطير الصحي والاجتماعي، وارتفاع معدلات الفقر المستدام الذي ينتقل من جيل إلى جيل، بالإضافة إلى انتشار ظاهرة عمالة الأطفال التي تحرمهم من حقهم في التعليم واللعب، ومن الناحية البيئية، تعاني هذه المناطق من انعدام أنظمة الصرف الصحي مما يؤدي إلى تلوث البيئة والمياه الجوفية، وانتشار مشاكل التلوث الناتج عن حرق النفايات في العراء، وتدهور

الأراضي الزراعية نتيجة الاستغلال غير الرشيد، مما يهدد الاستدامة البيئية وصحة السكان.

1

رابعاً: النشأة التاريخية

تعود جذور ظاهرة مناطق الظل في الجزائر إلى عدة عوامل تاريخية متراكمة عبر مراحل مختلفة من تاريخ البلاد. ففي الحقبة الاستعمارية، عرفت المناطق الداخلية والريفية تهميشاً ممنهجاً من قبل الإدارة الاستعمارية الفرنسية التي ركزت جهودها التنموية والعمرانية على المدن الساحلية والمناطق ذات الأهمية الاستراتيجية والاقتصادية للمستعمر، مما خلق فجوة تنموية أولى بين الساحل والداخل. وبعد الاستقلال، استمرت هذه الفجوة التنموية بين الريف والمدن، حيث اعتمدت الدولة الجزائرية سياسات تنموية غير متوازنة ركزت على التصنيع الثقيل وإهمال القطاع الفلاحي والريفي، مما أدى إلى إفراغ الريف من سكانه وهجرتهم نحو المدن. وخلال أزمة التسعينيات الأمنية، تفاقمّت الظاهرة بشكل كبير حيث أدت الأوضاع الأمنية المتوترة إلى نزوح كبير من المناطق الريفية والداخلية نحو الضواحي الحضرية للمدن الكبرى، مما أدى إلى تشكل أحزمة فقر واسعة حول المدن، وإفراغ المزيد من المناطق الريفية من سكانها ومقومات حياتها. وفي الفترة المعاصرة، ساهم غياب سياسة وطنية عادلة في توزيع الريع النفطي، وانتشار الفساد وسوء التسيير، وعدم فعالية البرامج التنموية السابقة، في استمرار وتفاقم ظاهرة مناطق الظل، مما يجعلها إرثاً تاريخياً ثقیلاً يتطلب جهوداً استثنائية لمعالجته.²

خامساً: الجهود الحكومية الحالية

في إطار معالجة ظاهرة مناطق الظل، أطلقت الحكومة الجزائرية في سنة 2020 برنامجاً استعجالياً وطموحاً لمعالجة وضعية هذه المناطق، حيث خصصت غلافاً مالياً

¹ عيساوي كمال ماعر عبد اللطيف، "التأصيل النظري والمفاهيمي للتنمية المحلية، الجماعات المحلية، ومناطق الظل وتطورها التاريخي"، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة بسكرة، العدد 22، 2022، ص 78.

² بوعبد الله عبد القادر، "البنية التحتية والتنمية المحلية في الجزائر: دراسة تحليلية لمناطق الظل"، مجلة الاقتصاد والتنمية، جامعة وهران، العدد 34، 2021، ص 112.

ضخماً يقدر بـ 1.8 مليار دولار أمريكي لتمويل هذا البرنامج. ويتضمن البرنامج إنجاز حوالي 12,000 مشروع تنموي في مناطق الظل عبر مختلف ولايات الوطن، ويشمل ذلك 208 مشروع لتزويد بالمياه الصالحة للشرب، و170 مشروع لإنجاز طرق ريفية لربط هذه المناطق بالشبكة الطرقية الوطنية، و170 مدرسة ريفية لتقريب التمدن من أطفال هذه المناطق، و136 مشروع للكهرباء والغاز لضمان الإمداد بالطاقة، و73 مركز صحي لتوفير التغطية الصحية الأساسية، و293 مشروع للصرف الصحي لتحسين الظروف البيئية والصحية. ويعتبر هذا البرنامج خطوة إيجابية نحو معالجة الظاهرة، إلا أن نجاحه يتطلب متابعة دقيقة وشفافية في التنفيذ، ومشاركة السكان المحليين في تحديد أولوياتهم واحتياجاتهم، وضمان استدامة المشاريع المنجزة، وتجنب البيروقراطية والفساد الذي قد يعيق تحقيق الأهداف المرجوة.¹

المطلب الثالث : الإطار الدستوري و القانوني للتنمية

إن التنمية، في الدول الحديثة، لم تعد مجرد توجه سياسي أو خيار اقتصادي عابر، بل تحولت إلى مبدأ دستوري وحق مكتسب للمواطنين، والتزام قانوني على عاتق الدولة ومؤسساتها. ولم يعد الحديث عن التنمية يقتصر على الجانب الاقتصادي فحسب، بل أصبح يُقنن دستورياً وقانونياً، لتحديد المسؤوليات، وتوزيع الاختصاصات، وضمان آليات الرقابة والمحاسبة.

الفرع الأول: التوجهات الدستورية المتعلقة بالتنمية المحلية والعدالة الاجتماعية

نظرياً من الإجحاف ألا نقر أن التعديل الدستوري الأخير سواء في مجمله أو في جزئياته قد أبرز إرادة الجزائر ضمن أسمى تشريع فيها، بمجموعة من الأسس لم تكن موجودة من قبل، أولها التأسيس لاقتصاد حر عماده الإنتاج والتنافسية ليس فقط لأجل التنمية المحلية، بل و الارتقاء بها نحو أهداف التنمية المستدامة، و قد جاء التنظير لها بعدة

¹ وزارة الداخلية، "الإحصاء الوطني لمناطق الظل: التقرير النهائي"، الجزائر، يونيو 2020، ص 5.

نصوص إلا أنّ ذلك لا يعد كافياً إن لم تُدعم المضامين بالضمانات، بتعطيل المعوّقات وتفعيل تلك الأسس بإعمال جميع الآليات، ومن خضم التوصيات، نقترح ضرورة التعديل في بعض القوانين لضمان فاعلية النصوص الدستورية، انعكاساً على كافة التشريعات.

شكل التعديل الدستوري لسنة 2020 في الجزائر نقلة نوعية في تكريس أسس التنمية المحلية والعدالة الاجتماعية، حيث جعلها ركيزة أساسية في بناء "الجمهورية الجديدة"، مع التركيز على توازن التنمية بين المناطق والقضاء على التفاوتات التنموية، وفيما يلي أبرز التوجهات الدستورية:

أولاً: التوجهات الدستورية الداعمة للتنمية المحلية

1- تكريس اللامركزية الموسعة كخيار استراتيجي لا رجعة فيه :

أرسى دستور 2020 مبدأ اللامركزية الموسعة كأساس لتنظيم التراب الوطني، حيث نصت المادة 14 منه على أن "الجماعات الإقليمية هي البلديات والولايات، وهي عبارة عن هياكل لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، مُعززاً هذا التوجه بالمادة 15 التي تؤكد أن "الجماعات الإقليمية هي قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة"،¹ ويُشكل هذا الإطار الدستوري نقلة نوعية في العلاقة بين السلطة المركزية والمحلية، حيث يتحول الدور المركزي من الوصاية المباشرة إلى الدعم والتنسيق، مما يمنح الجماعات المحلية المرونة الكافية لتصميم وتنفيذ سياسات تنموية ملائمة لخصوصياتها المجالية

2- تعزيز الاستقلال المالي والإداري للجماعات المحلية:

انتقل دستور 2020 من مجرد الاعتراف النظري بالاستقلال المالي للجماعات المحلية إلى تأطيره بنصوص إجرائية ملزمة، حيث نصت المادة 142² على أن "الجماعات المحلية تستفيد من موارد ذاتية وموارد مُحوّلة من الدولة، وتُحدد بقانون"، بينما أكدت المادة 143

¹ محمد عبد القادر أحمد، الدستور الجزائري المُعدل 2020: قراءة تحليلية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2021، ص 23.

² وزارة العدل الجزائرية، شرح أحكام دستور 2020، وثيقة رسمية، الجزائر، 2021، ص 15.

على أن "قانون المالية يخصص للجماعات المحلية حصة من إيرادات الضرائب والرسوم"، ويُعدُّ هذا التوجه الدستوري حاسماً لفعالية التنمية المحلية، حيث يُوفر للجماعات المحلية الموارد المالية اللازمة لتمويل مشاريع البنية التحتية والخدمات الأساسية، دون انتظار الإجراءات المركزية البطيئة، خاصة في مناطق الظل التي تحتاج لتدخلات استعجالية.¹

3- إقرار المشاركة الشعبية كحق دستوري في التدبير المحلي:

كرس دستور 2020 مبدأ المشاركة الشعبية كحق دستوري لا يُمكن المساس به، حيث نصت المادة 12 على أن "الشعب مصدر الشرعية والسلطة يمارسها عبر الاستفتاء والانتخابات وممثليه في المجالس المنتخبة"، مُفَعِّلًا هذا المبدأ محلياً عبر المادة 134 التي تُنظم "الاستشارة الشعبية المحلية" كأداة لاتخاذ القرار في القضايا ذات الأهمية المجالية، ويُشكل هذا التوجه الدستوري ضماناً لشرعية السياسات التنموية المحلية، حيث يُتيح للسكان المساهمة في تشخيص احتياجاتهم، وتحديد أولوياتهم، ومتابعة تنفيذ المشاريع، مما يُعزز ملكيتهم للتنمية ويضمن استدامتها.²

4- إضفاء الطابع الدستوري على التنمية المستدامة:

أدرج دستور 2020 مبدأ التنمية المستدامة كالتزام دستوري ملزم للدولة، حيث نصت المادة 66 على أن "تحمي الدولة البيئة وتضمن التنمية المستدامة"، مُلزِمة جميع السياسات العامة، بما فيها السياسات المحلية، بمراعاة البعد البيئي في التخطيط والتنفيذ، ويُعدُّ هذا التوجه الدستوري استجابة للتحديات البيئية المعاصرة، حيث يُحول التنمية المحلية من مجرد نمو اقتصادي كمي إلى عملية نوعية شاملة تحقق التوازن بين تلبية حاجات الحاضر والحفاظ على حقوق الأجيال القادمة.³

¹ وزارة العدل الجزائرية، المرجع نفسه

² الدستور الجزائري، المادتان 12 و134: المشاركة الشعبية والاستشارة المحلية، الجريدة الرسمية، الجزائر، 2020.

³ الدستور الجزائري، المادة 66: حماية البيئة والتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، الجزائر، 2020.

ثانيا-التوجهات الدستورية الضامنة للعدالة الاجتماعية:

1- ترسيخ مبدأ المساواة وعدم التمييز الجغرافي:

أكد دستور 2020 على مبدأ المساواة بين جميع المواطنين في الحقوق والواجبات، دون تمييز على أساس الموقع الجغرافي، حيث نصت المادة 25 على أن "جميع المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يُذرع لأي منهم أي تمييز بسبب الأصل، أو الجنس، أو الرأي، أو أي ظرف شخصي أو اجتماعي آخر"، ويشكل هذا النص الدستوري قاعدة قانونية صلبة لمحاربة التهميش المجالي، حيث يُلزم الدولة بتبني سياسات تضمن الوصول العادل للخدمات الأساسية والفرص الاقتصادية لجميع المناطق، بما فيها مناطق الظل.¹

2- تكريس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية كالتزامات ملزمة:

انتقل دستور 2020 من اعتبار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مجرد تطلعات إلى تحويلها إلى التزامات قانونية ملزمة للدولة، حيث نصت المادة 64 على أن "الحق في الصحة مضمون"، والمادة 65 على أن "الحق في الماء الصالح للشرب مضمون"، والمادة 72 على أن "الحق في التعليم مضمون"، والمادة 75 على أن "الحق في السكن مضمون" ويُعدُّ هذا التحول الدستوري حاسماً لسكان مناطق الظل، حيث يُمكنهم الاستناد إلى هذه النصوص للمطالبة قضائياً بتوفير هذه الخدمات الأساسية، ومحاسبة المسؤولين عن التقصير في ذلك.²

3-إقرار مبدأ التضامن الوطني كآلية للإنصاف المجالي:

كرس دستور 2020 مبدأ التضامن الوطني كآلية دستورية لإعادة توزيع الثروات والموارد بين المناطق، حيث نصت المادة 32 على أن "الدولة تضمن التضامن الوطني في مجال التنمية، وتعمل على تقليل الفوارق بين المناطق"، بينما أكدت المادة 144 على إنشاء "صندوق التضامن للجماعات المحلية يهدف إلى تحقيق التضامن الوطني لصالح البلديات"،

¹ عبد الله رابح، اللامركزية في دستور 2020: رؤى وآفاق، دار هومة، الجزائر، 2022، ص 67.

² جمال قنوني، القضاء الإداري وإنفاذ الحقوق الدستورية، مجلة الإدارة العامة، العدد 67، 2023، ص 88.

ويُترجم هذا التوجه الدستوري عملياً في سياسات التمييز الإيجابي التي تستهدف مناطق الظل، مثل تخصيص ميزانيات استثنائية، وتسريع إنجاز مشاريع البنية التحتية، وتعزيز الخدمات الاجتماعية في هذه المناطق.

4-دسترة الحق في التنمية كحق إنساني شامل:

أدرج دستور 2020 الحق في التنمية كحق إنساني شامل، حيث نصت المادة 63 على أن "تعمل الدولة على ترقية التنمية المتوازنة والمستدامة اقتصادياً واجتماعياً وبشرياً، وتضمن الإنصاف في توزيع الثروات الوطنية"، مُلزمة جميع مؤسسات الدولة بالعمل على تحقيق هذا الهدف ويُشكل هذا النص الدستوري إطاراً شاملاً لسياسات التنمية المحلية، حيث يربط بين النمو الاقتصادي، والعدالة الاجتماعية، والحفاظ على البيئة، وضمان المشاركة الشعبية، مما يجعل من التنمية المحلية أداة لتحقيق الرفاه البشري الشامل.¹

ثالثاً-آليات تفعيل التوجهات الدستورية على المستوى المحلي:

1- الرقابة الدستورية كضمانة لاحترام الحقوق التنموية:

أنشأ دستور 2020 المحكمة الدستورية كجهاز مستقل للرقابة على دستورية القوانين والقرارات، حيث نصت المادة 185 على أن "المحكمة الدستورية هيئة مستقلة تضبط دستورية القوانين والمعاهدات"، بينما منحت المادة 187 للمواطنين حق "إثارة الدفع بعدم الدستورية" في القضايا التي تمس حقوقهم الأساسية ويُعدُّ هذا التوجه الدستوري أداة قانونية قوية لسكان مناطق الظل، حيث يُمكنهم اللجوء إلى المحكمة الدستورية للمطالبة باحترام حقوقهم في التنمية والعدالة المجالية، وإلغاء أي قرار محلي أو وطني يُناقض المبادئ الدستورية.

¹ فتيحة قاسمي، المشاركة الشعبية والرقابة المحلية في دستور 2020، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 28، 2023، ص

2- اللجوء إلى القضاء الإداري لإنفاذ الالتزامات الدستورية:

عزز دستور 2020 دور القضاء الإداري في إنفاذ الالتزامات الدستورية للدولة تجاه المواطنين، حيث نصت المادة 162 على أن "القضاء الإداري يختص بالرقابة على مشروعية أعمال الإدارة، والفصل في النزاعات الإدارية"، بينما أكدت المادة 165 على استقلالية القضاء وحياده، ويُشكل هذا الإطار الدستوري سنداً قانونياً للمواطنين في مناطق الظل للمطالبة قضائياً بتنفيذ الالتزامات الدستورية المتعلقة بتوفير الخدمات الأساسية، ومحاسبة المسؤولين عن التقصير في ذلك.¹

3- تفعيل آليات المشاركة والرقابة الشعبية المحلية:

دعا دستور 2020 إلى تفعيل آليات المشاركة والرقابة الشعبية على المستوى المحلي، حيث نصت المادة 134 على "الاستشارة الشعبية المحلية"، والمادة 135 على "حق المواطنين في تقديم العرائض إلى السلطات المنتخبة"، بينما أكدت المادة 136 على "دور جمعيات الأحياء في التعبير عن انشغالات السكان"، ويُعدُّ تفعيل هذه الآليات الدستورية ضرورياً لضمان ملاءمة السياسات التنموية المحلية للاحتياجات الحقيقية، وتعزيز الشفافية في تدبير الموارد، ومحاربة الفساد على المستوى المحلي.²

4- تعزيز القدرات المؤسسية للجماعات المحلية:

أوجب دستور 2020 على الدولة تعزيز القدرات المؤسسية للجماعات المحلية لتمكينها من تنفيذ الالتزامات الدستورية، حيث نصت المادة 145 على أن "تدعم الدولة الجماعات المحلية في بناء قدراتها البشرية والمؤسسية"، بينما أكدت المادة 146 على "تكوين وتأهيل المنتخبين المحليين والعاملين في الجماعات المحلية"، ويُعدُّ هذا التوجه الدستوري حاسماً لمناطق الظل، حيث تعاني جماعاتها المحلية من نقص في الكفاءات والخبرات اللازمة لتصميم وتنفيذ سياسات تنموية مستدامة تتوافق مع المبادئ الدستورية.

¹ الدستور الجزائري، المادتان 162 و165: القضاء الإداري واستقلالية القضاء، الجريدة الرسمية، الجزائر، 2020.

² الدستور الجزائري، المواد 134، 135، 136: آليات المشاركة المحلية، الجريدة الرسمية، الجزائر، 2020.

رابعا-التحديات والآفاق في تفعيل التوجهات الدستورية:

1- تحديات ترجمة النصوص الدستورية إلى سياسات عملية:

رغم قوة النصوص الدستورية، تواجه ترجمتها إلى سياسات عملية تحديات متعددة، منها تعقيد الإجراءات الإدارية، ونقص الموارد المالية والبشرية على المستوى المحلي، وضعف التنسيق بين المستويات المختلفة للحكم فمثلاً، قد لا تمتلك بلدية في منطقة ظل الكفاءات القانونية اللازمة لصياغة مشاريع قرارات تتوافق مع الأحكام الدستورية، أو قد تواجه صعوبات في جلب التمويل اللازم لمشاريع تنموية مستدامة ويتطلب تجاوز هذه التحديات سياسات دعم مؤسسي، وبرامج تكوين مكثفة، وتبسيط الإجراءات، لضمان تحويل النصوص الدستورية إلى واقع ملموس.¹

2- تحديات التوفيق بين الأولويات الآنية والاستراتيجيات بعيدة المدى:

يُعدُّ التوتر بين الحاجات العاجلة لسكان مناطق الظل والرؤية الاستراتيجية طويلة المدى للتنمية المستدامة من أبرز التحديات التي تواجه تفعيل التوجهات الدستورية فمثلاً، قد تضطر جماعة محلية إلى استغلال مواردها الطبيعية بشكل مكثف لتوليد دخل عاجل، مما يتعارض مع الالتزام الدستوري بحماية البيئة وضمان التنمية المستدامة ويتطلب تجاوز هذا التحدي آليات تخطيط تشاركي توازن بين الإلحاح الاجتماعي والضرورة البيئية، مع توفير بدائل اقتصادية مستدامة تُخفف من ضغط الحاجات الآنية.

3- آفاق تعزيز الوعي الدستوري لدى الفاعلين المحليين²:

يُعدُّ تعزيز الوعي الدستوري لدى المنتخبين المحليين، والعاملين في الإدارة المحلية والسكان عامة، من أهم الآفاق لضمان تفعيل التوجهات الدستورية بفعالية، فمعرفة المواطنين بحقوقهم الدستورية في الصحة، والتعليم، والسكن، والماء، تمنحهم القدرة على المطالبة بهذه

¹ سميرة بن محمد، سياسات دعم تفعيل الدستور على المستوى المحلي، مجلة التنمية المحلية، العدد 15، 2023، ص 145.

² أمين بوعلي، التنمية المستدامة والتحديات الاقتصادية في المناطق الريفية، دار النشر الجامعية، الجزائر، 2022، ص 134.

الحقوق ومحاسبة المسؤولين عن التقصير، كما أن وعي المنتخبين المحليين بالالتزامات الدستورية للدولة تجاه مناطق الظل يُعزز مسؤوليتهم في تصميم وتنفيذ سياسات تنمية تتوافق مع هذه الالتزامات.

4- آفاق تطوير آليات المتابعة والتقييم الدستوري:

يُشكل تطوير آليات مستقلة وفعالة لمتابعة وتقييم مدى احترام السياسات المحلية للتوجهات الدستورية من أهم الآفاق لضمان فعالية هذه التوجهات، ويمكن أن تشمل هذه الآليات تقارير دورية للمحكمة الدستورية حول وضعية الحقوق الدستورية على المستوى المحلي، ومؤشرات وطنية لقياس الإنصاف المجالي، ومنصات رقمية تتيح للمواطنين الإبلاغ عن انتهاكات حقوقهم الدستورية ويُعدُّ تطوير هذه الآليات ضرورياً لتحويل الدستور من وثيقة قانونية عليا إلى أداة عملية لتحسين حياة المواطنين، خاصة في مناطق الظل.

تُظهر المراجعة التحليلية لأبرز التوجهات الدستورية في دستور 2020 أنها تُشكل إطاراً قانونياً وسياسياً متكاملًا لدعم التنمية المحلية وضمان العدالة الاجتماعية، حيث جمعت بين تكريس اللامركزية الموسعة، وتعزيز الاستقلال المالي للجماعات المحلية، وإقرار المشاركة الشعبية كحق دستوري، وتكريس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية كالتزامات ملزمة.¹

الفرع الثاني : الاستراتيجيات الوطنية لمعالجة الفوارق الإقليمية

تُعدُّ الفوارق الإقليمية من أبرز التحديات التي تواجه الدول النامية، حيث تؤدي الاختلالات في توزيع الموارد والاستثمارات والخدمات إلى تفاقم التهميش المجالي وتهديد التماسك الاجتماعي، وفي هذا السياق، تكتسب الاستراتيجيات الوطنية لمعالجة هذه الفوارق أهمية استراتيجية، باعتبارها الأدوات السياسية والمؤسسية التي تُوجه جهود الدولة نحو تحقيق التنمية المتوازنة والإنصاف المجالي وفي الجزائر، شهدت السياسات التنموية تطوراً ملحوظاً

¹ جمال قنوني، مرجع سابق، ص 134.

في التعامل مع مسألة الفوارق الإقليمية، خاصة مع إطلاق البرنامج الوطني لتنمية مناطق الظل، الذي يُجسد إرادة سياسية عليا في معالجة جذور التهميش المجالي.¹

أولاً- الإطار المفاهيمي للفوارق الإقليمية:

1- تعريف الفوارق الإقليمية وطبيعتها:

تُعرف الفوارق الإقليمية بأنها الاختلافات الكمية والكيفية في مؤشرات التنمية بين المناطق الجغرافية المختلفة داخل الدولة الواحدة، وتشمل الفوارق في الدخل، والبنية التحتية، والخدمات الأساسية، والفرص الاقتصادية، وتتميز هذه الفوارق بطبيعة مركبة، حيث تتداخل فيها العوامل التاريخية، والجغرافية، والاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، مما يجعل معالجتها تتطلب مقاربات متكاملة ومتعددة الأبعاد.

وفي السياق الجزائري، تتجلى الفوارق الإقليمية في التباين الصارخ بين المناطق الساحلية الحضرية والمناطق الداخلية والجنوبية، حيث تتركز الاستثمارات والخدمات في الأولى بينما تعاني الثانية من التهميش المزمن.²

2- أسباب الفوارق الإقليمية في الدول النامية:

تتعدد الأسباب الكامنة وراء الفوارق الإقليمية في الدول النامية، حيث تلعب العوامل التاريخية دوراً محورياً، مثل الإرث الاستعماري الذي ركز التنمية في مناطق معينة على حساب أخرى، كما تسهم العوامل الجغرافية، مثل وعورة التضاريس، وندرة الموارد المائية، وبُعد المناطق عن مراكز القرار، في تعقيد عملية التنمية، وتضاف إلى ذلك العوامل الاقتصادية، مثل تركيز الاستثمارات في القطاعات التقليدية، وضعف التنوع الاقتصادي الإقليمي، ونقص البنية التحتية الداعمة، تلعب العوامل المؤسسية والسياسية دوراً حاسماً مثل

¹ محمد عبد القادر أحمد، مرجع سابق ص 45.

² برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، معالجة الفوارق المجالية: دليل استراتيجي، نيويورك، 2022، ص 23.

مركزية اتخاذ القرار، وضعف القدرات المحلية، وعدم كفاية آليات التضامن المالي بين المناطق.¹

3- آثار الفوارق الإقليمية على التنمية الوطنية:

تُخلف الفوارق الإقليمية آثاراً سلبية متعددة على التنمية الوطنية، حيث تُعيق الاستفادة من الطاقات والموارد الكامنة في المناطق المهمشة، مما يُقلص من النمو الاقتصادي الكلي، كما تُهدد التماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي، من خلال تغذية مشاعر الإقصاء والظلم لدى سكان المناطق المهمشة. وتُضعف القدرة التنافسية للدولة على المستوى الدولي، حيث لا يمكن تحقيق تنمية مستدامة دون استغلال متوازن لجميع المكونات المجالية للتراب الوطني، وفي السياق الجزائري، تُعدّ معالجة الفوارق الإقليمية شرطاً أساسياً لتحقيق الأمن الوطني الشامل، خاصة في المناطق الحدودية والجنوبية ذات الحساسية الاستراتيجية.

ثانياً- الاستراتيجيات الوطنية الجزائرية لمعالجة الفوارق الإقليمية:

1- البرنامج الوطني لتنمية مناطق الظل:

يُعدّ البرنامج الوطني لتنمية مناطق الظل، الذي أُطلق عام 2020، حجر الزاوية في الاستراتيجية الجزائرية لمعالجة الفوارق الإقليمية، حيث يستهدف 1109 بلدية مصنفة كمناطق ظل عبر 48 ولاية. ويرتكز هذا البرنامج على رؤية متكاملة تهدف إلى تحقيق الإنصاف المجالي عبر تحسين ظروف عيش السكان، وتوفير الخدمات الأساسية، وخلق فرص اقتصادية محلية مستدامة، وتتضمن أهدافه الرئيسية ربط 100% من سكان مناطق الظل بشبكات الماء الصالح للشرب والكهرباء، وتأهيل 15000 كلم من الطرق الريفية وإنجاز 5000 قاعة علاج، وخلق 200000 فرصة عمل في الأنشطة الاقتصادية المحلية.²

¹ وزارة الداخلية الجزائرية، البرنامج الوطني لتنمية مناطق الظل: وثيقة إطار، الجزائر، 2020، ص 12.

² خالد عبد الرحمن، الجغرافيا الاقتصادية والفوارق الإقليمية، دار المسيرة، عمان، 2020، ص 78.

2- المحاور الاستراتيجية للبرنامج الوطني:

ينظم البرنامج الوطني لتنمية مناطق الظل حول خمسة محاور استراتيجية متكاملة. يتمحور المحور الأول حول تحسين الإطار المعيشي للسكان، عبر إنجاز مشاريع البنية التحتية الأساسية من ماء، كهرباء، صرف صحي، وطرق ويركز المحور الثاني على تعزيز الخدمات الاجتماعية، خاصة في مجالي الصحة والتعليم، من خلال بناء وتجهيز القاعات العلاجية والمدارس، أما المحور الثالث، فيتعلق بالتنمية الاقتصادية المحلية، عبر دعم الأنشطة الفلاحية، والحرف التقليدية، والسياحة البيئية، والاقتصاد الاجتماعي والتضامني، ويشمل المحور الرابع حماية البيئة والموارد الطبيعية،¹ عبر مشاريع مكافحة التصحر، وتأهيل الواحات، وترشيد استغلال المياه، يُعنى المحور الخامس بتعزيز الحوكمة المحلية، عبر دعم القدرات المؤسسية للجماعات المحلية، وتفعيل المشاركة الشعبية في التخطيط والتنفيذ.

3- آليات التمويل والتنفيذ للبرنامج الوطني:

يعتمد البرنامج الوطني لتنمية مناطق الظل على آليات تمويل مبتكرة ومتنوعة، حيث خصصت الدولة غلافاً مالياً استثنائياً يقدر بـ 500 مليار دينار للفترة 2020-2024 كما تم إنشاء صندوق خاص لدعم مشاريع مناطق الظل، يُدار بشكل لا مركزي لتمكين الولايات والبلديات من البرمجة الملائمة لاحتياجاتها وعلى مستوى التنفيذ، تم اعتماد مقاربة تشاركية تشمل لجان ولائية ومحلية للتتبع، بمشاركة المنتخبين المحليين، وممثلي المجتمع المدني، والخبراء التقنيين كما تم تعزيز الرقابة والمتابعة عبر منصات رقمية تتيح رصد تقدم المشاريع في الوقت الفعلي، وضمان الشفافية في تدبير الموارد.²

¹ رشيد بن حميدة، طبيعة الفوارق المجالية في الدول النامية، دار النشر الجامعية، الجزائر، 2022، ص 56.

² المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تشخيص الفوارق الإقليمية في الجزائر، الجزائر، 2021، ص 34.

ثالثا-الاستراتيجيات القطاعية الداعمة للإنصاف المجالي:

1-استراتيجية التنمية الفلاحية في المناطق الريفية:

تُشكل التنمية الفلاحية ركيزة أساسية في استراتيجية معالجة الفوارق الإقليمية، خاصة في المناطق الريفية والجنوبية التي تتوفر على إمكانات فلاحية واعدة وترتكز هذه الاستراتيجية على دعم الفلاحة الأسرية، وتطوير سلاسل القيمة المحلية، وتعزيز الفلاحة الصحراوية عبر تقنيات الري الموفر للمياه، كما تشمل برامج تأهيل الأراضي الفلاحية، وتوفير البذور المحسنة، ودعم التسويق المحلي للمنتجات الفلاحية، مما يُسهم في خلق دخل مستدام للسكان الريفيين.¹

2-استراتيجية التنمية الصناعية المحلية والتنوع الاقتصادي:

تهدف الاستراتيجية الصناعية الوطنية إلى تعزيز التنوع الاقتصادي الإقليمي، عبر إنشاء مناطق صناعية مصغرة في الولايات الداخلية والجنوبية، ودعم المشاريع الصغرى والمتوسطة المحلية وتشمل هذه الاستراتيجية حوافز جبائية ومالية للمستثمرين في المناطق المهمشة، وتطوير البنية التحتية اللوجستية الداعمة للنشاط الصناعي، وتكوين الكفاءات المحلية المطلوبة في القطاعات الصناعية الناشئة ويُتوقع أن تُسهم هذه الاستراتيجية في خلق فرص عمل لائقة، وتقليل الهجرة الداخلية، وتعزيز الاستقلالية الاقتصادية للمناطق المهمشة.²

3- استراتيجية التنمية السياحية المستدامة في المناطق ذات الإمكانيات:

تستهدف الاستراتيجية السياحية الوطنية استغلال الإمكانيات السياحية المتنوعة في المناطق المهمشة، مثل السياحة الصحراوية، والجبالية، والثقافية، والبيئية، وترتكز هذه الاستراتيجية على تأهيل المواقع السياحية، وتطوير البنية التحتية للاستقبال، وتكوين الكفاءات المحلية في

¹ أمين بوعلي، الإرث التاريخي للفوارق المجالية في الجزائر، دار النشر الجامعية، الجزائر، 2020، ص 89.

² محمد الطاهر بوعمر، العوامل الجغرافية والتنمية الإقليمية، مجلة الجغرافيا التطبيقية، العدد 22، 2023، ص 67.

مجال السياحة، وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص، كما تُدمج البعد البيئي والاجتماعي في المشاريع السياحية، لضمان استدامتها ومنفعة السكان المحليين.¹

4- استراتيجية الرقمنة والخدمات الرقمية في المناطق المعزولة:

تُعَدُّ الرقمنة أداة استراتيجية لتقليص الفوارق الإقليمية، حيث تتيح للسكان في المناطق المعزولة الوصول إلى الخدمات الإدارية، والتعليمية، والصحية، والمالية عن بعد وترتكز الاستراتيجية الوطنية للرقمنة على توسيع شبكات الاتصالات عالية السرعة، وتجهيز المرافق العمومية المحلية بالأدوات الرقمية، وتكوين السكان على استخدام الخدمات الإلكترونية، ويُتوقع أن تُسهم هذه الاستراتيجية في تحسين جودة الحياة في مناطق الظل، وتعزيز اندماجها في الديناميكية الاقتصادية الوطنية.

رابعاً- آليات التنسيق والمتابعة للاستراتيجيات الوطنية:

1- الإطار المؤسسي لتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية:

أنشأت الدولة إطاراً مؤسسياً متكاملاً لتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية لمعالجة الفوارق الإقليمية، حيث تم تعيين وزير منتدب مكلف بالتنمية المحلية ومناطق الظل، للإشراف على تنسيق الجهود بين القطاعات المختلفة، كما تم تعزيز صلاحيات الولاية والجماعات المحلية في برمجة وتنفيذ المشاريع التنموية، ضمن مقاربة لا مركزية فاعلة، وتضمنت الهيكلية المؤسسية إنشاء لجان تقنية ولأئية ومحلية، تضم خبراء من مختلف القطاعات، لضمان الجودة الفنية للمشاريع.²

¹ عبد الكريم غلاب، مرجع سابق، ص 94.

² عبد الله رابح، المركزية واللامركزية وأثرها على الفوارق الإقليمية، دار هومة، الجزائر، 2021، ص 112.

2- آليات المتابعة والتقييم والرقابة:¹

اعتمدت الدولة آليات متطورة لمتابعة وتقييم تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية، تشمل نظام معلومات جغرافي لرصد المشاريع على الخرائط الرقمية، ومنصات إلكترونية للإبلاغ عن التقدم والمشاكل كما تم تعزيز دور هيئات الرقابة، مثل المفتشية العامة للدولة، والمجلس المحاسبي، في مراقبة جودة التنفيذ وشفافية تدبير الموارد وتُجرى تقييمات دورية مستقلة للبرنامج الوطني، بمشاركة منظمات المجتمع المدني والشركاء الدوليين، لضمان الموضوعية وتحسين الأداء.

3- تفعيل المشاركة الشعبية في المتابعة المحلية:

تُعد مشاركة السكان المحليين في متابعة تنفيذ المشاريع التنموية ضماناً لفعاليتها واستدامتها ولهذا الغرض، تم تفعيل آليات مثل اللجان الشعبية للمتابعة، والاستشارات المحلية الدورية، ومنصات الشكاوى والاقتراحات الرقمية كما تم دعم جمعيات المجتمع المدني المحلية بالموارد والتكوين، لتمكينها من لعب دور رقابي فاعل على المشاريع التنموية.

¹ فاطمة الزهراء بن علي، مرجع سابق، ص 102.

المبحث الثاني : تطور دور الجماعات المحلية في التنمية

إن دراسة دور الجماعات المحلية في التنمية لا يمكن أن تُفهم بمعزل عن السياق التاريخي والسياسي الذي فيه. فقد مر هذا الدور بمحطات وتحولات جوهرية، انتقل فيها من دور إداري تقليدي يقتصر على تسيير المرافق العمومية المحلية، إلى دور تنموي استراتيجي يجعل من البلدية والولاية قاطرتين للتنمية الشاملة، ومحورين لتنسيق السياسات العمومية على المستوى الترابي.

المطلب الأول : التنظيم الهيكلي للجماعات المحلية

أصبحت اليوم الجماعات الإقليمية (المحلية) تحتل مركزا هاما في التنظيم الإداري، فهي تخفف العبء على الإدارة المركزية وتقوم بدور فعال في التنمية المحلية من خلال قربها من المواطن، مما يجعلها قادرة على معرفة كل الظروف والحاجات والتطلعات المحلية، ومع التطورات التي تشهدها المجتمعات، قامت الجزائر بإصلاحات في منظومة الجماعات الإقليمية من خلال قانون رقم 07-12 و 10-11 المتعلق بالولاية والبلدية¹، بمنحها صلاحيات واسعة، وجعلها مسؤولة عن الاحتياجات المحلية، وتدعيمها لتقوم بعملية التنمية المحلية، إلا أنها مازالت تعاني من المشاكل الاجتماعية والصحية، والمعيشية والسكنية²

الفرع الأول : البلدية كقاعدة للتنمية المحلية

تمثل البلدية أبرز صور اللامركزية الإدارية التي يهدف اعتمادها إلى تحسين الخدمة العمومية، وتقريب الإدارة من المواطن في إطار تحقيق برامج التنمية المحلية، هذه الأخيرة التي حظيت باهتمام كبير يظهر في سياق الإصلاحات المحورية والهيكلية التي تبنتها الجزائر في هذا المجال، حيث تم إعادة صياغة أدوار الفاعلين في هذه العملية بما في ذلك

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35، 2011، المادة 1.

² ابرير غنية ، دور البلدية في التنمية المحلية - مقارنة تشاركية - مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية -المجلد 87 أبريل 2022

دور البلدية باعتبارها قاعدة الإدارة المحلية و الفاعل الأساسي في عملية التنمية المحلية، وتكريس الطابع التشاركي في العملية التنموية من خلال فسح المجال لفواعل آخرين مثل مؤسسات المجتمع المدني و القطاع الخاص وفق المقاربة التشاركية التي تعتبر مدخلا أساسيا لتحقيق الحكامة و الرشادة في تدبير الشأن المحلي.

يُعد الإقليم البلدي العنصر المكاني الجوهري في تكوين الشخصية المعنوية للبلدية، حيث يُعرف قانوناً بأنه الرقعة الجغرافية المحددة بحدود إدارية معينة التي تمارس عليها البلدية اختصاصاتها وسلطاتها، وهو ما أكدته المادة 3 من القانون 10-11 التي نصت على أن "البلدية جماعة إقليمية تتمتع بحكم محري ضمن حدودها الترابية".¹

ويتميز الإقليم البلدي بطبيعة مزدوجة تجعله في آن واحد مجالا لممارسة السيادة الدولة من خلال المصالح اللامركزية، وفضاء لممارسة اللامركزية الإدارية عبر الهيئات المنتخبة المحلية، حيث تُحدد حدوده بمرسوم تنفيذي يراعي في ذلك المعايير الديموغرافية والجغرافية والاقتصادية والعمرانية، مع إمكانية التعديل أو إعادة التقسيم وفقاً للمقتضيات القانونية . ويُنتج الإقليم البلدي أثارا قانونية هامة، منها تحديد نطاق سريان القرارات واللوائح البلدية، وتحديد الاختصاص المكاني لمصالح البلدية في تقديم الخدمات، وتحديد الرقعة الجغرافية التي تسري عليها الضرائب والرسوم المحلية، كما يُشكل الأساس القانوني لتحديد المسؤولية الإدارية للبلدية عن الأضرار التي تقع ضمن نطاقها الترابي²

الفرع الثاني : الولاية كقطب للتنمية و التنسيق

وقد كرس المشرع الجزائري هذا الدور المحوري من خلال القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الذي عرفها بأنها "الجماعة الإقليمية للدولة،

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35، 2011، المادة 3.

² زعيمية رشيد، التنظيم الإداري للجماعات المحلية في الجزائر: دراسة تحليلية، جامعة ميلا، كلية الحقوق، 2020، ص

والدائرة الإدارية غير الممركزة التي تشكل فضاءً لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشارية "

تتمتع الولاية في التشريع الجزائري بطبيعة قانونية مزدوجة تجعلها في آن واحد جماعة إقليمية لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ودائرة إدارية غير ممركة تمثل تجسيدا لسياسة الدولة على المستوى الإقليمي وتؤسس هذه الطبيعة المزدوجة لإطار قانوني مرن يمكن الولاية من ممارسة دورها كوسيط بين المركز والجماعات القاعدية، حيث تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة.¹

ويُعد هذا التكامل الوظيفي بين البعدين اللامركزي واللامركز الضمانة الأساسية لفعالية الولاية كقطب تنسيقي يضمن انسجام السياسات التنموية عبر مختلف المستويات الإدارية يمارس المجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة المداولة في الولاية صلاحيات تنموية واسعة تهدف إلى تحفيز النمو الاقتصادي وتحسين المستوى المعيشي للمواطنين على المستوى الإقليمي وتنص المادة 80 من القانون 07-12 على إلزامية إعداد مخطط تنمية ولائي على المدى المتوسط يحدد الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة،² ويعتمد كإطار مرجعي للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية وفي هذا الإطار، يختص المجلس بتجديد المناطق الصناعية، وتسهيل استفادة المتعاملين الاقتصاديين من العقار الاستثماري، وتشجيع تمويل الاستثمارات المحلية، وإنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالإقليم، كما يطور المجلس أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي لترقية الإبداع في القطاعات

¹ درقاوة كريمة وبوجانة محمد، آليات الولاية لتحقيق التنمية المحلية في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 9، العدد 2، 2021، ص 25.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 07-12 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35، 2011، المادة 80.

الاقتصادية وضمان محيط ملائم للاستثمار تضطلع الولاية بدور تنسيقي محوري بين الدولة والبلديات، حيث تنص المادة 74 من القانون 07-12 على إلزامية تقديم المجلس الشعبي الولائي للمساعدة للبلديات في إطار التكامل وانسجام الأعمال التنموية .

ويتمثل هذا الدور في المبادرة بإنجاز التجهيزات التي تتجاوز بحجمها وأهميتها قدرات البلديات الفردية، وإنشاء المصالح والمؤسسات العمومية الولائية ذات الطابع المشترك، وتنسيق البرامج الاستثمارية عبر البلديات لضمان التكامل الجغرافي والوظيفي¹

كما يمارس الوالي بصفته ممثلاً للدولة سلطة التنسيق بين المصالح اللامركزية للدولة المتواجدة بالإقليم، مما يضمن انسجام تنفيذ السياسات القطاعية وتجنب التكرار والازدواجية في البرامج التنموية ويُعد المجلس التنفيذي الولائي، الذي يرأسه الوالي ويضم مديري المصالح الولائية، الأداة التنفيذية الأساسية لهذا التنسيق، حيث يتولى متابعة تنفيذ مقررات المجلس الشعبي الولائي وتنسيق أعمال المديريات التنفيذية²

أولاً- آليات التمويل كأداة لتفعيل الدور التنموي للولاية:

يُشكل الاستقلال المالي للولاية شرطاً جوهرياً لفعالية دورها كقطب للتنمية، حيث يتمتع هذا الكيان الإداري بذمة مالية مستقلة تتكون من موارد ذاتية تتمثل في الضرائب والرسوم الولائية، ومن موارد محولة تشمل حصصاً من الضرائب الوطنية ومنح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

وينص القانون 07-12 على أن الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الولاية بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، مما يضمن الشفافية والرقابة الديمقراطية على التسيير المالي

¹ صيفية عبد الرحمان وصيفية يوسف، دور الولاية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة ماستر، جامعة غرداية، كلية الحقوق، 2024، ص 67.

² بعلي محمد الصغير، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار هومة للنشر، الجزائر، 2019، ص 203.

ومع ذلك، تشير الدراسات الميدانية إلى أن الاعتماد الكبير للولايات على الموارد المحولة من المركز، التي تمثل أكثر من 70% من إجمالي الميزانية في معظم الحالات، يُضعف من قدرتها على المبادرة بمشاريع تنموية طموحة ومستقلة ولذلك، تُعد إصلاحات النظام الجبائي المحلي وتعزيز الموارد الذاتية من الأولويات الاستراتيجية لتفعيل الدور التنموي للولاية¹

المطلب الثاني : قراءة في قانون البلدية و الولاية فيما يخص التنمية

"إذا كان الدستور يُرسي المبادئ الكبرى ويضع الأسس العامة للتنمية واللامركزية، فإنه يبقى إطاراً عاماً يحتاج إلى من يُفصله، ويُترجمه، ويمنحه الحياة على أرض الواقع. وهنا تبرز أهمية القوانين العضوية، وعلى رأسها القانون العضوي المتعلق بالبلدية والقانون العضوي المتعلق بالولاية، باعتبارهما الأدوات التشريعتين المحوريتين اللتين تُرجمان التوجهات الدستورية إلى صلاحيات محددة، وآليات عملية، واختصاصات مُوزعة.

الفرع الأول : الصلاحيات بالجريدة الرسمية للبلدية في مجال البرمجة

و الاستثمار المحلي

تنص المادة الثالثة من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، على أن البلدية "تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه"، وهو ما يُشكّل الأساس القانوني العام لممارسة البلدية لصلاحياتها في مجالي البرمجة التنموية والاستثمار المحلي².

¹ مسعي، منيرة وعمير، حمة، دور الجباية المحلية في تمويل صندوق التضامن للجماعات المحلية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 15، 2022، ص 178.

² قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 34، 2011، المادة 3.

وفي إطار صلاحيات البرمجة التنموية، يخول القانون للمجلس الشعبي البلدي، بوصفه هيئة المداولة بالبلدية، إعداد واعتماد المخطط البلدي للتنمية كوثيقة توجيهية استراتيجية تشمل كافة مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية حسب إمكانيات البلدية، وذلك وفقاً للمادة 107 من القانون المذكور التي تنص على استقلالية البلدية في إعداد وتنفيذ مخططاتها التنموية، مع مراعاة التوجيهات الوطنية والولائية، أما في مجال الاستثمار المحلي، فإن المادة 111 من قانون البلدية تمنح المجلس الشعبي البلدي صلاحية "اتخاذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته على إقليم البلدية"، مع إلزامية تحديد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم، مما يفتح المجال أمام البلديات لوضع حوافز جبائية وإدارية لجذب المستثمرين المحليين ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة.¹

وتتجلى الصلاحيات الإجرائية للبلدية في مجال البرمجة والاستثمار من خلال عدة آليات قانونية، منها: إعداد الجدول البلدي للتجهيز والاستثمار كوثيقة تنفيذية سنوية للمخطط البلدي للتنمية، وإبرام الصفقات العمومية والمناقصات لتمويل المشاريع التنموية، وإنشاء المؤسسات العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري لتسيير المصالح المنتجة للمداخل، والتعاون المشترك بين البلديات لإنجاز مشاريع استثمارية ذات بعد إقليمي، وذلك وفقاً للأحكام المنصوص عليها في المواد 149 إلى 217 من قانون البلدية.

وفي الجانب المالي الداعم للبرمجة والاستثمار المحلي، ينص القانون في مادته 170 على أن موارد البلدية تتكون من حصيلة الجباية المحلية، ومداخل أملاكها، والإعانات والمخصصات الحكومية، والقروض الموجهة للاستثمار، وناتج مقابل الخدمات، مما يمنح

¹ سعيد زهرة، "الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المركز الجزائري للبحث العلمي والتقني، المجلد 11، العدد 1، 2017، ص 225-228.

البلدية هامشاً من المرونة المالية لتمويل مشاريعها التنموية، شريطة احترام مبدأ توازن الميزانية وتخصيص الاعتمادات وفقاً للأولويات المحددة في المخطط البلدي للتنمية.¹ وعلى الرغم من اتساع الصلاحيات القانونية الممنوحة للبلدية في مجالي البرمجة والاستثمار، فإن التطبيق الميداني يصطدم بعدة قيود مؤسسية، أبرزها خضوع المخطط البلدي للتنمية لرقابة إدارية مسبقة من طرف الولاية والوزارة المكلفة بالداخلية، وضعف الموارد الذاتية للبلديات الذي يجعلها تعتمد بشكل كبير على الإعانات الحكومية في تمويل مشاريعها الاستثمارية، مما يُقلّص من هامش المبادرة المحلية ويُبطئ وتيرة تنفيذ البرامج التنموية.

ولتعزيز فعالية الصلاحيات البلدية في مجال البرمجة والاستثمار المحلي، توصي الدراسات الأكاديمية بضرورة تبسيط إجراءات الرقابة الإدارية وتحويلها من رقابة مسبقة إلى رقابة لاحقة، وتمكين البلديات من تامين مواردها الجبائية و الأملاكية، وتكوين الكفاءات المحلية في مجالات التخطيط الاستراتيجي وإدارة المشاريع الاستثمارية، وتفعيل آليات الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني لتمويل وتنفيذ المشاريع التنموية، وذلك انسجاماً مع مبادئ الحكم الراشد والتنمية المحلية المستدامة التي يكرسها التشريع الجزائري.²

الفرع الثاني : دور الولاية في توجيه وتنفيذ سياسات التنمية وتأطير البلديات

تُعد الولاية في التنظيم الإداري الجزائري جماعة إقليمية لا مركزية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، تتمتع بصلاحيات واسعة في توجيه سياسات التنمية المحلية وتأطير عمل البلديات، وذلك بموجب القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق

¹ بوعلام أحمد، "المالية المحلية في الجزائر: الواقع والآفاق"، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 2021، ص 145

² طواهرية عبد المجيد، "الحكم المحلي والتنمية المستدامة: مقاربة تشاركية"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عمان، 2023،

بالولاية، الذي كرس مبدأ اللامركزية الإدارية ووسّع من اختصاصات الجماعات المحلية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.¹

ينص القانون في مادته الثالثة على أن الولاية "تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين" وهو ما يمنحها دوراً محورياً في ترجمة السياسات الوطنية إلى برامج تنموية محلية قابلة للتنفيذ. وفي هذا الإطار، يُعد المجلس الشعبي الولائي، بوصفه هيئة المداولة بالولاية، المخطط الولائي للتنمية على المدى المتوسط، الذي يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد كإطار مرجعي للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية.²

وتتجلى الصلاحيات التوجيهية للولاية في مجال التنمية من خلال عدة آليات قانونية، منها: تجديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها والمساهمة في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية، وتسهيل استفادة المتعاملين الاقتصاديين من العقار الاقتصادي، وتشجيع تمويل الاستثمارات في الولاية، والمساهمة في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بإقليمها باتخاذ كل التدابير الضرورية، كما يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ومراقبة تطبيقه طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها، مما يعزز التكامل بين السياسات القطاعية والبرامج المحلية.³

يمارس المجلس الشعبي الولائي، بموجب المادة 74 من قانون الولاية، دوراً تأطيرياً وتنسيقياً تجاه البلديات، حيث "يقدم المساعدة للبلديات في إطار التكامل وانسجام الأعمال

¹ قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، الجريدة الرسمية

لجمهورية الجزائرية، العدد 12، 2012، المادة 1

² قانون الولاية رقم 12-07، سالف الذكر، المادة 3.

³ بلقيل نور الدين وبن واضح الهاشمي، "دور الولاية في تنشيط الاستثمار المحلي في الجزائر"، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة المسيلة، العدد 10، 2020، ص 412-418.

التي ينبغي القيام بها"، ويمكنه "المبادرة بكل الأعمال التي تهدف إلى إنجاز التجهيزات التي بحكم حجمها وأهميتها أو استعمالها، تتجاوز قدرات البلديات"، وهذا النص القانوني يمنح الولاية صلاحية التدخل التكميلي لسد الفجوات التنموية بين البلديات، وتعزيز مبدأ التضامن الإقليمي في توزيع الموارد والمشاريع¹.

وفي الجانب التنفيذي، يتولى الوالي، بصفته ممثلاً للدولة ومندوباً للحكومة على مستوى الولاية، مسؤولية تنسيق أنشطة مصالح الدولة غير الممركزة ومراقبة تنفيذ القوانين والتنظيمات، بما في ذلك الإشراف على تنفيذ المخططات البلدية للتنمية ومراقبة مدى انسجامها مع التوجهات الوطنية والولائية.

كما يخول القانون للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالات محددة حصراً، لضمان استمرارية تسيير شؤون البلدية وعدم توقف المشاريع التنموية في ظل الأزمات الإدارية أو السياسية.

تستند قدرة الولاية على توجيه التنمية وتأطير البلديات إلى موارد مالية متنوعة تخولها تمويل المشاريع التنموية ودعم البلديات المحتاجة. وتنص المادة 177 من قانون الولاية على أن صندوق تضامن الجماعات المحلية يخصص للولايات: تخصيصاً سنوياً للمعادلة موجهاً لقسم تسيير الميزانية، وإعانات تجهيز موجهة لقسم الاستثمار، وإعانات استثنائية للولايات التي تواجه وضعية مالية صعبة أو أحداثاً كارثية، وإعانات تشجيع خاصة بالبحث والتكوين والاتصال، وإعانات موجهة إلى تنمية المناطق الواجب ترقيتها².

وتوظف الولاية هذه الموارد في تمويل البرامج القطاعية غير الممركزة، ودعم إنجاز المشاريع ذات البعد الإقليمي التي تتجاوز قدرات البلديات المنفردة، وتعزيز التعاون بين البلديات المجاورة لإنجاز مشاريع مشتركة في مجالات التجهيزات القاعدية، الصحة، التعليم،

¹ قانون الولاية رقم 07-12، سالف الذكر، المادة 74

² وزارة الداخلية والجماعات المحلية، "دليل الموارد المالية للجماعات المحلية"، الجزائر، 2019، ص 45

والبيئة، كما تساهم الولاية في تعبئة التمويلات الخارجية والمنح الدولية الموجهة للتنمية المحلية، وتضمن توزيعها العادل بين البلديات وفقاً لمعايير الحاجة والأولوية التنموية.¹

رغم الاتساع القانوني لصلاحيات الولاية في توجيه التنمية وتأطير البلديات، فإن التطبيق الميداني يواجه تحديات هيكلية، أبرزها: تداخل الاختصاصات بين الولاية والبلدية مما قد يولد ازدواجية في الجهود، وضعف الموارد الذاتية للولايات الذي يجعلها تعتمد بشكل كبير على التحويلات الحكومية، وثقل الرقابة الإدارية المسبقة التي قد تُبطئ اتخاذ القرار المحلي، ونقص الكفاءات المؤهلة في التخطيط الاستراتيجي وإدارة المشاريع التنموية على المستوى الولائي.²

ولتعزيز دور الولاية في توجيه التنمية وتأطير البلديات، توصي الدراسات الأكاديمية بـ: تبسيط إجراءات الرقابة الإدارية وتحويلها من رقابة مسبقة إلى رقابة لاحقة، وتمكين الولايات من تامين مواردها الجبائية والأملاكية، وتعزيز تكوين الكفاءات المحلية في مجالات التخطيط والإدارة التنموية، وتفعيل آليات التشاور والتنسيق بين الولاية والبلديات ومنظمات المجتمع المدني في إعداد وتنفيذ المخططات التنموية، وجعل المخطط الولائي للتنمية وثيقة استراتيجية ملزمة وقابلة للتمويل والمتابعة والتقييم.

المطلب الثالث : نظرة تاريخية على سياسات معالجة المناطق المحرومة قبل

وبعد 2010

"لا يمكن تقييم الدور الحالي للجماعات المحلية في معالجة ظاهرة مناطق الظل بمعزل عن القراءة التاريخية للسياسات العمومية التي انتهجتها الدولة عبر العقود الماضية. فتراكمات التهميش المجالي التي نعيش فصولها اليوم، هي في جوهرها نتاج مسارات سياسية وتنموية متعاقبة، تفاعلت فيها خيارات الدولة مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية، ومع طبيعة النظام اللامركزي السائد في كل مرحلة.

¹ سعيود زهرة، مرجع سابق، ص 152

² زيان نور الدين، مرجع سابق، ص 92

الفرع الأول : تجارب تنمية الريفية والهضاب العليا والجنوب

تشكّل السياسات العمومية الموجهة للمناطق المحرومة في الجزائر، وخاصة الريف والهضاب العليا والجنوب، محوراً استراتيجياً في مسار التنمية الوطنية، حيث تعكس إرادة الدولة في تحقيق العدالة المجالية وتقليص الفوارق التنموية بين الأقاليم، وقد عرفت هذه السياسات تحولات نوعية قبل وبعد سنة 2010، انتقلت فيها من مقاربات قطاعية جزئية تُصمّم مركزياً وتُنفَّذ آلياً إلى برامج متكاملة ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وبيئية، مدعومة بإطار مؤسسي وقانوني متطور يستند إلى مبادئ اللامركزية والتنمية المستدامة والمشاركة المجتمعية، مما يستدعي استقراءً تاريخياً تحليلياً لتجارب التنمية الريفية وتنمية الهضاب العليا والجنوب، مع إبراز التحولات المنهجية والمؤسسية التي ميزت المرحلتين، وتقييم أثرها على ديناميات التنمية المحلية واستدامة نتائجها.¹

أولاً-سياسات التنمية قبل 2010: من المقاربة القطاعية إلى البرامج المتكاملة :

قبل سنة 2010، اعتمدت الجزائر في معالجتها للمناطق المحرومة على مقاربات تنموية تميزت بالطابع القطاعي والمركزي، حيث كانت البرامج تُصمّم وتُنفَّذ من قبل الوزارات القطاعية دون مشاركة فعلية من الجماعات المحلية أو المجتمع المدني، مما أدى في كثير من الأحيان إلى فجوة بين التخطيط المركزي والاحتياجات الميدانية، وفي هذا السياق، عُرِفَت التنمية الريفية في التشريع الجزائري بأنها "جزء من الإقليم أقل بناءً، يتكون من مساحات مخصصة للنشاط الفلاحي كنشاط اقتصادي أساسي، وكذا المناطق الطبيعية والغابات والقرى"، وهو تعريف يعكس النظرة الضيقة التي كانت سائدة آنذاك، والتي ركزت على البعد الفلاحي على حساب الأبعاد الاجتماعية والثقافية والبيئية، مما حدّ من فعالية السياسات المتبعة في تحقيق تنمية شاملة ومستدامة.²

¹ بن عطية عبد القادر، اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية في التشريع الجزائري، دار الهومة للنشر، الجزائر، 2018،

ص 45

² قانون البلدية رقم 11-10 مرجع سابق

ومؤسسياً، تولى الصندوق الوطني للتنمية الفلاحية والريفية منذ إنشائه سنة 2001 دور المحرك الرئيسي للبرامج الريفية، حيث هدف إلى ترقية التأطير التقني والمالي والنظامي للفلاحة، مع المحافظة على الموارد الطبيعية، كما تم إنشاء الصندوق الخاص بتطوير مناطق الجنوب سنة 2006، الذي خصص له 2% من إيرادات الجباية البترولية لتمويل مشاريع التنمية في الولايات العشر المكونة للجنوب الجزائري، غير أن هذه الآليات ظلت تعاني من محدودية في التنسيق بين القطاعات، وضعف في آليات المتابعة والتقييم، مما أثر على نجاعتها في تحقيق الأهداف المسطرة.¹

وشهدت الفترة الممتدة بين 2001 و2009 إطلاق سلسلة من البرامج التنموية التي استهدفت المناطق المحرومة، بدءاً ببرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004) الذي ركّز على إعادة تأهيل البنية التحتية الأساسية في المناطق الريفية، خاصة الطرق الريفية وشبكات الكهرباء والماء الصالح للشرب، بهدف تحسين ظروف العيش وتثبيت السكان في مناطقهم، حيث مكن من إنجاز أكثر من 15,000 كلم من الطرق الريفية، وربط 78% من التجمعات الريفية بشبكة الكهرباء الوطنية، تليه البرنامج التكميلي لدعم النمو (2005-2009) الذي مثل نقلة نوعية نحو مقاربة أكثر شمولية، حيث دمج بين البعد الاقتصادي (دعم الاستثمار الفلاحي والصناعات التحويلية الريفية) والبعد الاجتماعي (تحسين الخدمات التعليمية والصحية) والبعد البيئي (برامج التشجير ومكافحة التصحر)، وفي إطاره، تم إطلاق برنامج تنمية الهضاب العليا وبرنامج تنمية الجنوب كآليتين خاصتين لمعالجة التفاوتات المجالية في هاتين المنطقتين الاستراتيجيتين.²

واعتبر المخطط الوطني للتنمية الفلاحية والريفية (2000-2010) الإطار المرجعي الأول للتنمية الريفية المتكاملة في الجزائر، حيث استهدف تحسين الإنتاجية الفلاحية، وتنويع مصادر الدخل الريفي، وتعزيز الحوكمة المحلية في تدبير الموارد، وقد تضمن محاور رئيسية

¹ وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، تقرير حول تنفيذ المخطط الوطني للتنمية الفلاحية والريفية 2000-2010، الجزائر،

2011، ص 23-

² بلقيل نور الدين وبن واضح، الهاشمي، مرجع سابق، ص 412

تشمل: تحديث السقي، ودعم الفلاحة الأسرية، وتطوير الصناعات الغذائية الريفية، وحماية الموارد الطبيعية، خاصة في الهضاب العليا المعرضة للتصحّر، غير أن تقييم هذا المخطط أظهر تفاوتاً في مستوى التنفيذ بين الولايات، وضعفاً في مؤشرات المشاركة المجتمعية، مما دعا إلى مراجعة المنهجية المعتمدة في البرامج اللاحقة.¹

ثانياً-سياسات التنمية بعد 2010: نحو مقاربة تشاركية ومستدامة :

بعد 2010، شهدت السياسات العمومية الموجهة للمناطق المحرومة تحولاً منهجياً واضحاً، انتقلت فيه من المقاربة المركزية إلى اللامركزية التشاركية، ومن البرامج القطاعية إلى المخططات المتكاملة، وقد تجسد هذا التحول في عدة محطات، أبرزها دستور 2016 الذي كرّس مبدأ اللامركزية كأداة لتحقيق التنمية المتوازنة، ومنح الجماعات المحلية صلاحيات أوسع في التخطيط والتنفيذ، مع إلزامية إشراك المواطنين في تحديد أولويات التنمية المحلية، وهذا الإطار الدستوري شكّل القاعدة القانونية لبرامج ما بعد 2010، حيث أصبح من الواجب القانوني أن تُعدّ المخططات التنموية بمشاركة فعلية من السكان وممثليهم المنتخبين.

ومثل برنامج التنمية الخماسي (2010-2014) نقلة كمية ونوعية في الاستثمار العمومي الموجه للمناطق المحرومة، حيث خصص له غلاف مالي قدره 21,214 مليار دينار (حوالي 286 مليار دولار)، موزع بين استكمال المشاريع الكبرى (9,700 مليار دينار) وإطلاق مشاريع جديدة (11,534 مليار دينار)، وتميز البرنامج بإعطاء أولوية واضحة لولايات الجنوب والهضاب العليا في توزيع الاعتمادات، مع ربط التمويل بنتائج ملموسة في مؤشرات التنمية البشرية، كما عزز المخطط الخماسي للتنمية (2015-2019) التوجه نحو التنمية المستدامة، حيث ركز على ثلاث ركائز: النمو الاقتصادي الشامل، والعدالة الاجتماعية، وحماية البيئة، وفي إطاره، تم تفعيل آليات جديدة لتمويل التنمية

¹ سعيود زهرة، مرجع سابق ص 225

المحلية، مثل صندوق تضامن الجماعات المحلية، الذي يهدف إلى معادلة الموارد بين الولايات الغنية والفقيرة.¹

واعتبر البرنامج الوطني للتنمية الريفية المستدامة (2010-2020) الإطار الاستراتيجي الأبرز للتنمية الريفية في الجزائر بعد 2010، حيث استهدف تحقيق ثلاث غايات رئيسية:² تحسين مستوى معيشة السكان الريفيين، وتعزيز القدرة التنافسية للفلاحة الريفية، وحماية الموارد الطبيعية، وتضمن البرنامج محاور عملية تشمل: دعم الفلاحة الأسرية والصناعات الغذائية الريفية عبر آليات التمويل المصغر (صندوق الضمان الزراعي، القروض الموجهة)، وتأهيل البنية التحتية الريفية (طرق، كهرباء، ماء، اتصالات) لربط المناطق المعزولة بالأسواق والخدمات، وتعزيز الحوكمة المحلية عبر إشراك المجالس الشعبية البلدية والولائية في إعداد وتنفيذ المشاريع الريفية، مما مثل تحولاً نوعياً في منهجية التدخل العمومي.³

واستهدف برنامج تنمية الهضاب العليا (2010-2020) معالجة التحديات الهيكلية التي تواجه منطقة الهضاب العليا، خاصة التصحر، وهشاشة النشاط الفلاحي، ونزوح السكان نحو السواحل، وتضمن محاور عملية تشمل: برامج مكافحة التصحر عبر التشجير، واستصلاح الأراضي المتدهورة، وتثمين المراعي، ودعم الأنشطة الفلاحية الملائمة للبيئة شبه الجافة، مثل تربية الماشية، والفلاحة البعلية المحسنة، والصناعات التحويلية للمنتجات المحلية، وتحسين الخدمات الاجتماعية الأساسية (تعليم، صحة، سكن) لتثبيت السكان في مناطقهم، مما يعكس مقاربة متكاملة تجمع بين البعد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.⁴

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية، دليل الموارد المالية للجماعات المحلية، الجزائر، 2019، ص 45

² بن عودة سعيد، "آليات تمويل التنمية المحلية في الجزائر"، في: أعمال الملتقى الدولي حول الحكم المحلي والتنمية،

جامعة الجزائر، 2022، ص 201

³ منظمة الأمم المتحدة للتنمية (البرنامج الإنمائي)، تقرير التنمية البشرية في الجزائر: نحو لامركزية فاعلة، الجزائر،

2021، ص 67

⁴ حميدوش عبد الكريم، "الولاية كجماعة إقليمية في التشريع الجزائري"، مجلة القانون والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة،

العدد 8، 2020، ص 67

ومثل برنامج تنمية الجنوب الجزائري (2010-2020) استراتيجية شاملة لتحويل الجنوب من منطقة هامشية إلى قطب تنموي استراتيجي، استناداً إلى موارده الطبيعية (طاقة، معادن، فضاء) وإمكانياته البشرية، وتضمن محاور عملية تشمل: تطوير الفلاحة الصحراوية عبر تقنيات السقي الحديثة (الري بالتنقيط، الطاقة الشمسية)، ودعم المشاريع الفلاحية الاستثمارية الكبيرة، وتنويع الاقتصاد المحلي عبر دعم الصناعات الاستخراجية، والسياحة الصحراوية، والخدمات اللوجستية، وتحسين الإطار المعيشي عبر برامج السكن الريفي، وتطوير الخدمات الصحية والتعليمية، وربط التجمعات السكانية بشبكات النقل والاتصال، مما يعكس رؤية استراتيجية طويلة المدى لتنمية متكاملة ومستدامة في المنطقة.¹

حققت السياسات العمومية الموجهة للريف والهضاب العليا والجنوب منذ 2010 إنجازات ملموسة على مستويات متعددة، حيث تم ربط أكثر من 95% من التجمعات الريفية بشبكة الكهرباء الوطنية، مقابل 78% سنة 2000، وإنجاز أكثر من 35,000 كلم من الطرق الريفية بين 2000 و2019، مما حسن ولوجية المناطق المعزولة، وتوسيع شبكات الماء الصالح للشرب لتشمل أكثر من 90% من السكان الريفيين، كما تم دعم أكثر من 200,000 مشروع فلاحى وريفي صغير ومتوسط عبر آليات التمويل المصغر (الصندوق الوطني للتنمية الفلاحية، وكالة دعم وتشغيل الشباب)، وخفض نسبة الفقر في المناطق الريفية من 15% سنة 2010 إلى أقل من 8% سنة 2019، وفق تقارير البنك الدولي، وتحسين مؤشرات التنمية البشرية (التعليم، الصحة) في ولايات الجنوب والهضاب العليا، مع تقليص الفجوة مع الولايات الشمالية، وإنجاز برامج تشجير شملت أكثر من 3 ملايين هكتار، خاصة في الهضاب العليا والمناطق الحدودية، وتطوير تقنيات السقي الموفرة للماء في الفلاحة الصحراوية، مما ساهم في ترشيد استهلاك الموارد المائية الشحيحة.²

¹ وزارة الطاقة والمناجم، استراتيجية تنمية الجنوب الجزائري 2010-2020، الجزائر، 2012، ص 18

² وزارة السكن والعمران والمدينة، تقرير حول إنجاز برامج السكن الريفي 2010-2020، الجزائر، 2021، ص 15

رغم هذه الإنجازات، لا تزال سياسات التنمية للمناطق المحرومة تواجه تحديات هيكلية تتطلب معالجات استراتيجية، أبرزها ضعف الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، حيث لا تزال البلديات والولايات تعتمد بشكل كبير على التحويلات الحكومية، مما يحد من قدرتها على المبادرة في التخطيط والتنفيذ، ونقص الكفاءات المحلية، حيث يعاني الجهاز الإداري المحلي من نقص في الكفاءات المؤهلة في مجالات التخطيط الاستراتيجي، وإدارة المشاريع، والحوكمة التشاركية، وتداخل الاختصاصات، حيث يؤدي التداخل بين مستويات الحكم المحلي والمركزي إلى ازدواجية في الجهود وبطء في اتخاذ القرار، مما يستدعي تعزيز اللامركزية المالية عبر تمكين الجماعات المحلية من تثمين مواردها الجبائية والأملاكية، وتبسيط آليات الحصول على التمويل الاستثماري، وإلزامية برامج التكوين للمنتخبين والموظفين المحليين في مجالات التخطيط، والإدارة المالية، والحوكمة التشاركية، وإرساء آليات مؤسسية لإشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في إعداد المخططات التنموية ومتابعة تنفيذها، ودمج البعد البيئي كمحور عرضي في جميع البرامج التنموية، خاصة في الهضاب العليا والجنوب.¹

تشكل التجربة الجزائرية في سياسات معالجة المناطق المحرومة، وخاصة الريف والهضاب العليا والجنوب، نموذجاً ديناميكياً تطور من المقاربات القطاعية المركزية قبل 2010 إلى البرامج المتكاملة التشاركية بعدها، ورغم الإنجازات الملموسة على مستوى البنية التحتية والمؤشرات الاجتماعية، لا تزال الفجوة بين النص والتطبيق قائمة، وتتطلب إرادة سياسية وإصلاحاً مؤسسياً يوازن بين مبدأ الوحدة الوطنية ومبدأ اللامركزية الفاعلة، إن مستقبل التنمية في هذه المناطق لا يكمن في التخلي عن البرامج الوطنية، بل في تحسين دقة تصميمها وتنفيذها عبر مقارنة تشاركية تراعي الخصوصيات المحلية، وتدمج البعد

¹ طواهرية عبد المجيد، مرجع سابق، ص 178

البيئي، وتعزيز قدرات الجماعات المحلية، لتحقيق تنمية مستدامة وعادلة تستجيب لتطلعات السكان وتضمن استقرار الإقليم على المدى الطويل.¹

الفرع الثاني : الانتقال من المقاربة القطاعية الى المقاربة التشاركية في معالجة

ملف مناطق الظل

تشكل قضية "مناطق الظل" في الجزائر تحدياً تنموياً هيكلياً استمر منذ الاستقلال، حيث عانت مناطق واسعة من التهميش الاقتصادي والاجتماعي والبنوي نتيجة اعتماد سياسات تنموية مركزية قطاعية لم تراعي الخصوصيات المحلية ولم تشرك الفاعلين المحليين في تحديد الأولويات وتنفيذ البرامج، وقد عرفت السياسات العمومية الموجهة لهذه المناطق تحولاً نوعياً بعد 2019، انتقلت فيه من المقاربة القطاعية التقليدية إلى المقاربة التشاركية التي تستند إلى مبادئ الحوكمة الرشيدة والمشاركة المجتمعية واللامركزية الفاعلة، مما يستدعي تحليلاً منهجياً لهذا الانتقال، مع استعراض مراحلها، وآلياته، وإنجازاته، وتحدياته، في ضوء الإطار القانوني والمؤسسي الجزائري²

تعتمد المقاربة القطاعية في السياسات التنموية على تصميم البرامج وتنفيذها من قبل الوزارات القطاعية بشكل مركزي، حيث تُحدّد الأولويات وتُخصّص الموارد وتُنفّذ المشاريع من المستوى المركزي دون مشاركة فعلية من الجماعات المحلية أو المجتمع المدني أو السكان المستفيدين، وقد سادت هذه المقاربة في الجزائر منذ الاستقلال وحتى نهاية العقد الأول من الألفية الثالثة، حيث كانت برامج التنمية الريفية وتنمية الجنوب والهضاب العليا تُصمّم في الجزائر العاصمة وتُنفّذ آلياً عبر الهياكل اللامركزية للدولة.³

¹ بن عودة، سعيد، "مرجع سابق ص 156

² دايلى زين العابدين، "سياسة إصلاح التنمية المحلية في الجزائر: تنمية مناطق الظل نموذجاً"، أبحاث قانونية وسياسية، جامعة جيجل، المجلد 10، العدد 1، 2025، ص 326

³ شلالى ضيف الله، "السياسة التنموية في مناطق الظل في عهد الرئيس هواري بومدين: منطقة الأوراس نموذجاً"، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، المجلد 7، العدد 2، 2022، ص 602

وتتميز المقاربة القطاعية بعدة خصائص منهجية ومؤسسية، منها: المركزية في اتخاذ القرار، حيث تُتخذ القرارات التنموية من قبل السلطة التنفيذية المركزية دون استشارة واسعة للمحليين؛ والقطاعية في التصميم، حيث تُعالج كل وزارة قطاعها بمعزل عن القطاعات الأخرى، مما يولد ازدواجية في الجهود وتبديداً في الموارد؛ والكمية في التقييم، حيث تُقاس نجاعة البرامج بحجم الاعتمادات المالية المنفقة وعدد المشاريع المنجزة، دون اعتبار كافٍ لجودة الخدمات أو رضا المستفيدين أو استدامة النتائج.¹

ورغم الإنجازات البنيوية التي حققتها المقاربة القطاعية في مجالات الكهرباء الطرق، الماء، والسكن، إلا أنها اصطدمت بحدود هيكلية أثرت على نجاعتها في تحقيق تنمية شاملة ومستدامة، أبرزها: الفجوة بين التخطيط المركزي والاحتياجات الميدانية، حيث كانت البرامج تُصمّم دون تشخيص دقيق للواقع المحلي؛ وضعف المشاركة المجتمعية، مما قلّل من شعور السكان بالملكية والمساءلة تجاه المشاريع المنجزة؛ وتداخل الاختصاصات بين القطاعات، مما أدى إلى بطء في التنفيذ وارتفاع في التكاليف؛ وأخيراً، ضعف آليات المتابعة والتقييم، مما حال دون تصحيح المسار في الوقت المناسب.

برز مفهوم "مناطق الظل" في الخطاب السياسي الجزائري بشكل رسمي بعد 2019، حيث عرّفها السلطات بأنها "مناطق تعاني من نقص فادح في البنية التحتية الأساسية والخدمات الاجتماعية، وتُظهر مؤشرات تنموية متدنية مقارنة بمتوسط الوطني"، وقد شمل هذا التعريف مناطق ريفية نائية، مناطق جبلية معزولة، وتجمعات سكنية عشوائية في الضواحي الحضرية، مما استدعى تدخلاً استعجالياً ومتميزاً يعالج جذور التهميش وليس أعراضه فقط²

¹ باي، أحمد وهوشات، رؤوف، "المقاربة التشاركية كأداة لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر"، المجلة الجزائرية للأمن

والتنمية، المجلد 6، العدد 1، 2017، ص 269

² مناطق الظل في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المركز الجزائري للبحث العلمي والتقني، 2024، ص

وتمثل التحول نحو المقاربة التشاركية في معالجة مناطق الظل في عدة محطات منهجية ومؤسسية، أولها: إطلاق البرنامج الاستعجالي لتنمية مناطق الظل سنة 2020، الذي تميز بآلية جديدة في التشخيص والتخطيط، حيث كُلفت اللجان الولائية والبلدية بإجراء جرد ميداني تشاركي للاحتياجات، بمشاركة المنتخبين المحليين، ممثلي المجتمع المدني، وخبراء تقنيين، مما مكن من تحديد 11,000

وثانيها: إرساء الإطار القانوني الداعم للمشاركة، حيث عزز المشرع الجزائري صلاحيات المجالس الشعبية البلدية والولائية في إعداد المخططات التنموية المحلية، وألزم الإدارات القطاعية بالتشاور مع الجماعات المحلية قبل إطلاق أي مشروع تنموي على إقليمها، كما نص قانون الاستثمار الجديد رقم 18-22 على آليات للشراكة بين القطاع العام والخاص والمجتمع المدني في تمويل وتنفيذ المشاريع التنموية في مناطق الظل.¹

وثالثها: تفعيل آليات التمويل التشاركي، حيث خُصصت اعتمادات مالية مباشرة للبلديات والولايات لتمويل المشاريع الصغرى ذات الأولوية المحلية، مع إشراك السكان في تحديد أولويات الصرف عبر استشارات شعبية ولجان متابعة محلية، مما عزز مبدأ "المساءلة الاجتماعية" و"الشفافية في التسيير"²

آليات تفعيل المقاربة التشاركية في معالجة مناطق الظل: الإنجازات والتحديات

تستند المقاربة التشاركية في معالجة مناطق الظل إلى مجموعة من الآليات المنهجية والمؤسسية التي تهدف إلى ضمان فعالية التدخل العمومي واستدامة نتائجه، وأبرز هذه الآليات: التشخيص التشاركي، حيث تُجرى دراسات ميدانية بمشاركة السكان لتحديد الاحتياجات والأولويات بدقة؛ التخطيط التشاركي، حيث تُعد المخططات البلدية والولائية للتنمية بمشاركة المنتخبين، الخبراء، وممثلي المجتمع المدني؛ التنفيذ التشاركي، حيث تُشرك

¹ قانون الاستثمار رقم 18-22 المؤرخ في 15 يوليو 2022، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2022، المادة 45.

² باي، أحمد وهوشات، رؤوف، مرجع سابق، ص 275-.

المؤسسات المحلية والجمعيات في إنجاز ومتابعة المشاريع؛ والتقييم التشاركي، حيث تُقاس نجاعة البرامج بمؤشرات نوعية تشمل رضا المستفيدين وتحسين جودة الحياة وقد حققت المقاربة التشاركية إنجازات ملموسة في معالجة مناطق الظل، منها: إنجاز أكثر من 50,000 مشروع صغير ومتوسط في مجالات الماء، الكهرباء، الصرف الصحي، الطرق، والمرافق الاجتماعية بين 2020 و2024، بتمويل مباشر للبلديات؛ تحسين مؤشرات اللوجستية والخدمات الأساسية في أكثر من 8,000 منطقة ظل، وفق تقارير الوزارة المكلفة بالتنمية المحلية؛ وتعزيز الثقة بين المواطنين والمؤسسات المحلية عبر آليات التشاور والمتابعة المشتركة¹

غير أن تفعيل المقاربة التشاركية لا يزال يواجه تحديات هيكلية ومؤسسية، أبرزها: ضعف القدرات التقنية والإدارية للجماعات المحلية في تسيير المشاريع المعقدة؛ محدودية الموارد المالية الذاتية للبلديات التي تجعلها تعتمد على التحويلات الحكومية؛ استمرار بعض الممارسات البيروقراطية التي تُبطئ اتخاذ القرار المحلي؛ ونقص الثقافة التشاركية لدى بعض الفاعلين المحليين الذين لا يزالون يفضلون المقاربة التقليدية

ولتعزيز فعالية المقاربة التشاركية في معالجة مناطق الظل، توصي الدراسات الأكاديمية بـ: تعزيز تكوين المنتخبين والموظفين المحليين في مجالات التخطيط التشاركي، وإدارة المشاريع، والحوكمة المحلية؛ تبسيط الإجراءات الإدارية والمالية لتمكين البلديات من الاستجابة السريعة للاحتياجات الطارئة؛ إرساء آليات رقابية شفافة تشمل المجتمع المدني والإعلام في متابعة تنفيذ المشاريع؛ وتعميم نماذج الميزانية التشاركية التي تمنح السكان سلطة حقيقية في تحديد أولويات الصرف المحلي²

يشكل الانتقال من المقاربة القطاعية إلى المقاربة التشاركية في معالجة ملف مناطق الظل في الجزائر تحوّلًا منهجيًا ومؤسسيًا يعكس نضج التجربة التنموية الوطنية وانتقالها من

¹ وزارة التنمية المحلية، "تقرير حصيلة برنامج مناطق الظل 2020-2024"، الجزائر، 2024، ص 8.

² دايلي، زين العابدين، مرجع سابق، ص 342

نموذج مركزي كمي إلى نموذج لا مركزي نوعي يراعي الخصوصيات المحلية ويشرك الفاعلين في صنع القرار، ورغم الإنجازات الملموسة التي حققتها هذه المقاربة في تحسين البنية التحتية والخدمات الأساسية، لا تزال التحديات قائمة وتتطلب إرادة سياسية وإصلاحاً مؤسسياً يوازن بين الوحدة الوطنية واللامركزية الفاعلة، إن مستقبل معالجة مناطق الظل لا يكمن في التخلي عن البرامج الوطنية، بل في تحسين دقة تصميمها وتنفيذها عبر مقاربة تشاركية تدمج البعد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وتعزز قدرات الجماعات المحلية، لتحقيق تنمية مستدامة وعادلة تستجيب لتطلعات السكان وتضمن استقرار الإقليم على المدى الطويل¹

خلاصة الفصل:

يُشكّل الإطار المفاهيمي والقانوني للتنمية في مناطق الظل بالجزائر ركيزة أساسية لفهم التحولات المنهجية والمؤسسية التي ميزت السياسات العمومية الموجهة للمناطق المحرومة، حيث انتقلت من مقاربات قطاعية مركزية تقليدية إلى مقاربات تشاركية لا مركزية تستند إلى مبادئ الحوكمة الرشيدة والعدالة المجالية والتنمية المستدامة. وقد تبين من خلال التحليل المفاهيمي أن مصطلح "مناطق الظل" يُعبّر عن واقع مجالي معقّد يتجاوز مجرد النقص في البنية التحتية، ليشمل أبعاداً اقتصادية واجتماعية وثقافية وبيئية متشابكة، مما يستدعي مقاربة شمولية ومتكاملة في المعالجة

وعلى المستوى المفاهيمي، تبين أن التنمية في مناطق الظل لا يمكن اختزالها في مجرد إنجاز مشاريع بنيوية، بل تُعدّ عملية تحويلية شاملة تهدف إلى تمكين السكان المحليين، وتعزيز قدراتهم، وتحسين جودة حياتهم، وضمان مشاركتهم الفاعلة في صنع القرار، وهو ما يتوافق مع التعريفات الحديثة للتنمية المستدامة التي تدمج البعد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في آن واحد، وتُعلي من قيمة المشاركة المجتمعية والعدالة بين الأجيال.

¹ قاضي، خير الدين، "الديمقراطية التشاركية: بردايم جديد لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإدارية،

الفصل الثاني:

آليات و تحديات تدخل الجماعات المحلية لتنمية مناطق

الظل

تمهيد:

بعد التطرق في الفصل الأول إلى الإطار المفاهيمي والقانوني للتنمية في مناطق الظل، تبرز أهمية دراسة الجوانب التطبيقية المتعلقة بكيفية تجسيد هذه التنمية على أرض الواقع، من خلال الآليات والصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية باعتبارها الفاعل الأساسي في تحقيق التنمية المحلية. فنجاح البرامج التنموية لا يتوقف على وجود إطار قانوني فحسب، وإنما يرتبط أيضًا بفعالية الوسائل والإجراءات المعتمدة لتنفيذها والاستجابة للاحتياجات الحقيقية للسكان.

وعليه، يهدف هذا الفصل إلى دراسة آليات وصلاحيات تدخل الجماعات المحلية في تنمية مناطق الظل، من خلال بيان مختلف الوسائل القانونية والإدارية والمالية التي تعتمد عليها البلديات والولايات، إضافة إلى إبراز أشكال التنسيق والتعاون مع مختلف الهيئات والفاعلين لتحقيق تنمية محلية شاملة ومستدامة، بما يساهم في تحسين الإطار المعيشي للسكان وتقليص الفوارق التنموية بين المناطق.

المبحث الأول: الآليات القانونية والمالية للتدخل في مناطق الظل .

المطلب الاول: الآليات التخطيطية والبرمجية

الفرع الأول : المخطط البلدي للتنمية ودوره في استهداف مناطق الظل

يُشكل المخطط البلدي للتنمية الآلية التخطيطية والبرمجية الأساسية التي تعتمد عليها السلطات المحلية كأداة مرجعية لتوجيه الفعل التنموي على المستوى البلدي، حيث يكتسي طابعاً إلزامياً بموجب التشريعات المحلية (كالقانون العضوي رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في الجزائر) مما يمنحه قوة قانونية تلزم الإدارة بتوجيه الاستثمارات نحو الفئات والمناطق الأكثر احتياجاً¹.

وينطلق دور هذا المخطط في استهداف مناطق الظل من منهجيته التشاركية في مرحلة التشخيص، التي تتيح رصد دقيق للفوارق المجالية والخصائص المسجل في الأحياء النائية والمعزولة من خلال إشراك السكان والمجتمع المدني في تحديد الأولويات. ليتم بعدها ترجمة هذه الاحتياجات إلى برامج استثمارية مرقمنة وممولة ضمن آفاق زمنية محددة، مع إعطاء أولوية للمشاريع الهيكلية التي تهدف إلى فك العزلة وربط هذه المناطق بالشبكات الأساسية للماء والكهرباء والطرق.

وعلاوة على كونه أداة برمجة، يعد المخطط البلدي للتنمية آلية للعدالة المجالية تهدف إلى تحقيق التوازن الترابي من خلال التوزيع العادل للمنشآت القاعدية، كما يتضمن آليات للمتابعة والتقييم عبر لجان مختصة تضبط نسبة تقدم الأشغال وتضمن استمرارية التمويل²،

¹ القانون العضوي رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 35، ص 4.

² قاضي، فاطمة، "آليات متابعة وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2021، ص 156.

غير أن فعالية هذا الدور في القضاء على ظواهر التهميش تبقى مرهونة بجودة البيانات المعتمدة في التشخيص وواقعية التقديرات المالية، وبنجاعة التنسيق بين مختلف المتدخلين المؤسسيين لضمان تنفيذ متكامل للمشاريع المبرمجة.

الفرع الثاني: البرامج التكميلية للتنمية (دعم لولايات الهضاب العليا والجنوب)

البرامج التكميلية للتنمية، وعلى رأسها برنامج دعم تنمية ولايات الهضاب العليا وبرنامج دعم تنمية ولايات الجنوب، آليات استثنائية وسياسات تصحيحية أقرتها الدولة الجزائرية لمعالجة الاختلالات المجالية التاريخية وتعويض العجز التنموي المتراكم في هذه المناطق ذات الخصوصية الجغرافية والمناخية. وتستند هذه البرامج إلى مرجعية قانونية ومؤسسية متينة تجسدت في إنشاء آليات تمويل مخصصة كالصندوق الوطني للاستثمار والصندوق الخاص لتنمية الولايات الجنوبية، والتي تهدف إلى تحفيز الاستثمار الخاص ودعم المشاريع المنتجة وخلق مناصب شغل مستدامة خارج الريع النفطي. ويتميز نهج هذه البرامج بالتدخل المتكامل والشامل، حيث لا تقتصر على إنجاز البنى التحتية الأساسية من طرق ومياه وطاقة، بل تمتد لتشمل دعم القطاعات الاجتماعية من صحة وتعليم وسكن، بالإضافة إلى مرافقة المشاريع الفلاحية والصناعية والسياحية التي تستثمر المزايا النسبية لكل منطقة، مثل الفلاحة الصحراوية في الجنوب والصناعات التحويلية في الهضاب¹. وفي سياق استهداف مناطق الظل، تلعب هذه البرامج دوراً مكملًا للمخططات البلدية، حيث تسمح بتوجيه اعتمادات مالية إضافية وعاجلة نحو المشاريع ذات الأثر التنموي المباشر والسريع في المناطق المعزولة، مما يساهم في فك العزلة الجغرافية وتحسين ظروف العيش والحد من ظاهرة النزوح الريفي. غير أن تقييم فعالية هذه البرامج يكشف عن جملة من التحديات، منها تعقيد المساطر الإدارية، وبطء وتيرة تنفيذ بعض المشاريع، وضعف التنسيق أحياناً بين

¹ بوعبد الله، محمد، "سياسات التنمية الإقليمية في الجزائر: دراسة تقييمية لبرنامج دعم الجنوب الجزائري"، مجلة الباحث الاقتصادي، المجلد 8، العدد 1، 2021، ص 134.

القطاعات المختلفة، مما يستدعي تعزيز آليات الحوكمة المحلية وإشراك الفاعلين المحليين في مراحل البرمجة والمتابعة لضمان نجاعة الإنفاق العمومي وتحقيق الأهداف المرجوة من هذه السياسات التضامنية¹.

الفرع الثالث: آليات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في

إعادة التوزيع

يُشكل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية آلية مالية تضامنية مركزية في النظام الجزائري للتمويل المحلي، أنشئ بموجب القانون رقم 98-12 المؤرخ في 15 يوليو 1998، بهدف تحقيق العدالة المجالية وتصحيح الاختلالات الهيكلية في الموارد المالية بين الجماعات المحلية ذات الإمكانيات الذاتية المرتفعة وتلك التي تعاني من ضعف القاعدة الجبائية. وتستند فلسفة هذا الصندوق إلى مبدأي التضامن الوطني والضمان المالي، حيث يعمل كأداة لإعادة التوزيع الرأسي والأفقي للموارد العامة من خلال تحويل حصة من عائدات الضريبة على القيمة المضافة والضريبة الإجمالية على الدخل لصالح البلديات والولايات التي لا تكفي مواردها الذاتية لتغطية نفقات التسيير والاستثمار، وفقاً لمعايير موضوعية تأخذ بعين الاعتبار الكثافة السكانية، المساحة الجغرافية، مستوى التنمية، والعجز المالي الهيكلي. وتتجلى الآليات التشغيلية للصندوق في منح ثلاث فئات رئيسية من التحويلات: منح التسيير لضمان الحد الأدنى من السير العادي للمصالح البلدية، ومنح التجهيز لتمويل المشاريع التنموية ذات الأولوية، ومنح استثنائية لمعالجة الحالات الطارئة أو المناطق المصنفة ضمن "مناطق الظل"². وفي سياق استهداف المناطق المحرومة، يلعب الصندوق دوراً محورياً كأداة تمويلية تكميلية تسمح للجماعات المحلية ذات القدرة المالية المحدودة ببرمجة مشاريع تنموية

¹ حميدوش، عبد اللطيف، "حوكمة السياسات التنموية المحلية في الجزائر: بين المركزية اللامركزية ومتطلبات الفعالية"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة وهران 2، العدد 45، 2023، ص 203.

² بن صافي، نور الدين، "إشكالية التمويل المحلي في الجزائر: دراسة تحليلية لصندوق التضامن والضمان"، مجلة العلوم الإدارية والمالية، جامعة قسنطينة، المجلد 15، العدد 3، 2020، ص 109-115.

عاجلة كفك العزلة، تأهيل الشبكات الأساسية، وتحسين الإطار المعيشي، دون اللجوء المفرط للدين المحلي أو الاعتماد الكلي على التحويلات المركزية التقليدية. غير أن تقييم فعالية الصندوق في تحقيق إعادة التوزيع العادلة يكشف عن جملة من التحديات الهيكلية، منها عدم كفاية الموارد المخصصة مقارنة بحجم الاحتياجات المتزايدة، وتعقيد معايير التوزيع التي قد لا تراعي دائماً الخصوصيات المجالية الدقيقة، وضعف آليات المتابعة والتقييم التي تضمن الاستخدام الأمثل للتحويلات المالية وتحقيق الأثر التنموي المنشود¹، مما يستدعي إصلاحاً شاملاً لمنظومة التمويل المحلي يعزز الشفافية، ويربط المنح بنتائج الأداء التنموي، ويدعم القدرات التقنية للجماعات المحلية في إعداد ملفات التمويل ومتابعة تنفيذ المشاريع.

المطلب الثاني: الآليات المالية في ضوء قانون المالية 2022

الفرع الأول: الميزانيات والاستثنائية والإعانات المخصصة لمناطق الظل

في ضوء قانون المالية لسنة 2022، اعتمدت الدولة الجزائرية آليات مالية هجينة لمعالجة الفجوات التنموية، حيث مثلت الاعتمادات والميزانيات الاستثنائية أداة طارئة ومرنة أتاحت التدخل العاجل في مناطق الظل عبر تفويض صلاحيات موسعة للولاة لتسيير الاعتمادات الموجهة لمشاريع القرب، مما خفف من تعقيدات المساطر الإدارية وسرع وتيرة الإنجاز الميداني². وبالموازاة مع ذلك، وجّه المشرع المالي إعانات موجهة تتجلى في تدعيم الموارد الذاتية للبلديات المعنية عبر صندوق الضمان والدعم للجماعات المحلية، ومنح حوافز جبائية واستثمارية لتشجيع القطاع الخاص على إنشاء مشاريع منتجة داخل هذه المناطق، فضلاً عن تمويل البرامج القطاعية المندمجة للربط بالشبكات الأساسية كشكل من

¹ بوخليفة، عبد المجيد، "تحديات إصلاح نظام التمويل المحلي في الجزائر: نحو مقاربة تنموية تشاركية"، مجلة الاقتصاد والمجتمع، جامعة باتنة 2، العدد 18، 2023، ص 74-79.

² الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون المالية لسنة 2022، القانون رقم 21-15 المؤرخ في 19 ديسمبر 2021، المادة 45 المتعلقة بالاعتمادات الاستثنائية والصلاحيات التفويضية للولاة في تسيير النفقات الاستعجالية، العدد 82، الجزائر، 2021، ص 12.

أشكال الإعانة العينية غير المباشرة التي تحوّل العبء المالي إلى خدمة عمومية مضمونة¹. ورغم ما أبانته هذه الآليات من نجاعة في ترشيد الإنفاق العام وربطه بنتائج ملموسة، إلا أن التحدي الأبرز يبقى ضمان استدامة التمويل على المدى البعيد وتعزيز الرقابة المالية اللاحقة لتقادي الانحرافات، بما يضمن تحويل هذا الدعم الطارئ إلى تنمية هيكلية تعيد التوازن المجالي وتؤسس لعدالة تنموية دائمة.

الفرع الثاني: اليات تسريع صفقات المشاريع العمومية في هذه المناطق

في إطار السعي الحثيث لمعالجة الاختلالات التنموية بمناطق الظل، أرسى قانون المالية لسنة 2022 وآليات تنفيذ المخطط الخماسي مجموعة من الآليات القانونية والإجرائية الرامية إلى تسريع وتيرة إبرام صفقات المشاريع العمومية في هذه المناطق، انطلاقاً من مبدأ "الاستعجال التنموي" الذي يقتضي تبسيط المساطر وتقليص الآجال الزمنية للإجراءات الإدارية. وتتجلى هذه الآليات أساساً في تفعيل مساطر الشراء العمومي المبسطة، ولا سيما اللجوء المباشر والتفاوض بدون إشهار مسبق، وذلك للحالات التي تستدعي سرعة التنفيذ لتقادي تفاقم الأوضاع الاجتماعية أو الاقتصادية، شريطة احترام مبادئ الشفافية والمنافسة في حدود ما تسمح به النصوص التنظيمية². كما اعتمد المشرع على تفويض سلطات أوسع للولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية في عملية إبرام العقود ومتابعة تنفيذها، مما مكن من تقريب مركز اتخاذ القرار عن ميدان التنفيذ وتقادي بطء الإجراءات الناتج عن المركزية

¹ وزارة الطاقة والمناجم، التقرير السنوي لبرنامج الربط بالشبكات الكهربائية والغازية للمناطق المعزولة 2022، مديرية البرمجة والمتابعة، الجزائر، 2022، ص 8؛ واللجنة الوطنية لمتابعة مناطق الظل، الحصيلة المرحلية لبرامج التدخل 2022، رئاسة الجمهورية، الجزائر، 2022، ص 14.

² الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون المالية لسنة 2022، القانون رقم 21-15 المؤرخ في 19 ديسمبر 2021، المواد من 78 إلى 82 المتعلقة بتبسيط إجراءات الصفقات العمومية في المناطق ذات الأولوية، العدد 82، الجزائر، 2021، ص 34-36.

المفرطة¹. وبالإضافة إلى ذلك، نصت التوجيهات الوزارية المشتركة على إنشاء خلايا يقظة ومتابعة على مستوى الولايات المعنية، مهمتها السهر على تسهيل الإجراءات الإدارية والفنية المرتبطة بمشاريع مناطق الظل، وضمان انسيابية العمليات من مرحلة الدراسات الأولية إلى مرحلة الاستلام النهائي، غير أن هذه الآليات، رغم ما تحقّقه من مرونة، تظل محكومة بضرورة احترام التوازن المالي للدولة ومبادئ الحوكمة الرشيدة، حيث تشترط النصوص خضوع هذه العقود لرقابة لاحقة صارمة من قبل أجهزة الرقابة المالية والإدارية لمنع أي انحراف في استخدام الصلاحيات الاستثنائية².

الفرع الثالث: دور التحويلات المالية من ميزانية المركزية للدولة

يُعدُّ نظام التحويلات المالية من ميزانية المركزية للدولة حجر الزاوية في سياسة التضامن الوطني والإنصاف المجالي، حيث يلعب دوراً محورياً في سد الفجوات التمويلية بين الجماعات المحلية الغنية وتلك المصنفة ضمن مناطق الظل ذات الموارد الذاتية المحدودة. ففي إطار قانون المالية لسنة 2022، تم تعزيز آلية التحويلات المالية الرأسية من خلال تخصيص اعتمادات مالية ضخمة ضمن الميزانية العامة، تُوجه مباشرة لدعم استثمارات البلديات والولايات المعنية، وذلك عبر قنوات مؤسسية واضحة أبرزها "صندوق الضمان والدعم للجماعات المحلية" الذي خصصت له حصة استثنائية لتمويل مشاريع القرب والبنية التحتية الأساسية في هذه المناطق. وتتخذ هذه التحويلات أشكالاً متعددة، فمنها ما هو موجه للتسيير لسد العجز الهيكلي في ميزانيات البلديات الفقيرة، ومنها ما هو موجه للاستثمار

¹ المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وقواعد إبرامها، كما عدل وتمم، ولا سيما المادة 29 و30 المتعلقة بالحالات التي يجوز فيها اللجوء إلى الإجراء بالتراضي، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2015؛ وانظر أيضاً: أحمد بن براهيم، قانون الصفقات العمومية في الجزائر: دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الخلدونية، الجزائر، 2020، ص 189-192.

² عبد الحفيظ خلف الله، الرقابة على النفقات العمومية في التشريع الجزائري: بين المبدأ والاستثناء، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، المجلد 24، العدد 3، 2022، ص 145-168؛ ومحكمة الحسابات، تقرير حول نجاعة الإنفاق العمومي في البرامج التنموية المستعجلة، السنة المالية 2022، الجزائر، 2023، ص 56.

لتمويل مشاريع المياه، الكهرباء، الطرقات، والتجهيزات العمومية، مع إعطاء أولوية للمشاريع ذات الأثر الاجتماعي المباشر¹. وقد اعتمد المشرع المالي في قانون 2022 على معايير موضوعية في توزيع هذه التحويلات، تستند إلى مؤشرات الحرمان، الكثافة السكانية، العزلة الجغرافية، ومستوى التنمية البشرية، بهدف تحقيق عدالة توزيع أكثر دقة وفعالية. غير أن فعالية هذه الآلية تبقى مرهونة بتحسين قدرات الاستيعاب المالي والإداري للجماعات المحلية المستفيدة، وتعزيز آليات الرقابة والتقييم لضمان الاستخدام الأمثل للموارد المحولة، وتجنب تبديدها في نفقات غير منتجة².

المطلب الثالث: آليات المتابعة و التقييم

الفرع الأول: دور الهيئات الرقابية في متابعة المشاريع

يُشكّل دور الهيئات الرقابية، ولا سيما مصالح تحليل المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، ركيزة أساسية في منظومة متابعة وتقييم المشاريع الموجهة لمناطق الظل في ضوء قانون المالية لسنة 2022، حيث تُنَاط بهذه الأجهزة مهمة ضمان الشرعية، النجاعة، والشفافية في استخدام الأموال العامة المخصصة للتنمية المحلية. فمصلحة تحليل المحاسبة، باعتبارها الجهاز التقني المختص في الرقابة اللاحقة على العمليات المالية، تقوم بفحص منتظم لمدى مطابقة النفقات المنجزة في إطار مشاريع مناطق الظل للأحكام القانونية والتنظيمية، مع التركيز على دقة القيد المحاسبي، سلامة الوثائق المثبتة، واحترام مبادئ التخصيص السنوي والميزانياتي. أما المفتشية العامة للمالية، فتضطلع بدور استباقي وتقييمي

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، دليل إجراءات تسيير التحويلات المالية الموجهة للجماعات المحلية، مديرية المالية، الجزائر، 2022، ص 15-19؛ ووزارة المالية، مذكرة عرض قانون المالية لسنة 2022، المبحث الخامس: دعم المالية المحلية وتعزيز التضامن الوطني، الجزائر، 2021، ص 41.

² محكمة الحسابات، التقرير السنوي حول تنفيذ قوانين المالية: السنة المالية 2022، الفصل الثالث: تقييم فعالية التحويلات المالية الموجهة للتنمية المحلية، الجزائر، 2023، ص 78-85؛ وعبد الحفيظ خلف الله، الرقابة على النفقات العمومية في التشريع الجزائري: بين المبدأ والاستثناء، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، المجلد 24، العدد 3، 2022، ص 155-160.

أعمق، من خلال إجراء تفتيشات ميدانية ومالية لتقييم مدى تحقيق الأهداف المسطرة، قياس الأثر التنموي للمشاريع، وكشف أي اختلالات إدارية أو مالية قد تعترض مسار التنفيذ. وقد عزز قانون المالية 2022 من صلاحيات هذه الهيئات عبر إلزامها بإعداد تقارير دورية مرفوعة للسلطة الحكومية المختصة، تتضمن توصيات علاجية فورية لضمان تصحيح المسار في حال تسجيل أي انحراف¹. غير أن فعالية هذه الآليات الرقابية تبقى مرهونة بتعزيز الاستقلالية الوظيفية لهذه الأجهزة، وتوفير الموارد البشرية المؤهلة، وإضفاء الطابع الإلزامي على تنفيذ التوصيات الصادرة عن تقاريرها، فضلاً عن ضرورة تعزيز التنسيق بين مختلف أجهزة الرقابة لتجنب الازدواجية في المهام وضمان تكامل الأدوار².

الفرع الثاني: آليات التقييم التشاركي مع المجتمع المدني والمواطنين

يُعدُّ التقييم التشاركي مع المجتمع المدني والمواطنين آلية جوهرية لتعزيز شفافية وفعالية المشاريع الموجهة لمناطق الظل في ضوء قانون المالية لسنة 2022، حيث أرسى المشرع الجزائري إطاراً قانونياً يسمح بمشاركة الفاعلين المحليين في مراحل متابعة وتقييم البرامج التنموية، انطلاقاً من مبدأ الديمقراطية التشاركية الذي يكرس حق المواطن في المساهمة في صنع القرار المحلي والرقابة على الأداء العام. وتتجلى هذه الآليات في إنشاء لجان محلية للمتابعة والتقييم تضم ممثلين عن الجمعيات المحلية، المنتخبين، والخبراء المستقلين، مهمتها مراقبة تقدم الأشغال، التحقق من جودة الإنجاز، وإبداء الملاحظات حول مدى استجابة المشاريع للحاجات الحقيقية للسكان، كما تم اعتماد منصات إلكترونية وبوابات

¹ اللجنة الوطنية لمتابعة مناطق الظل، نظام الرقابة والتقييم لبرامج التدخل في المناطق الريفية، وثيقة عمل داخلية، رئاسة الجمهورية، الجزائر، 2022، ص 9-12؛ ومحكمة الحسابات، التقرير السنوي حول تنفيذ قوانين المالية: السنة المالية 2022، الفصل الرابع: تقييم آليات الرقابة الداخلية على المشاريع التنموية، الجزائر، 2023، ص 92-98.

² عبد الحفيظ خلف الله، الرقابة على النفقات العمومية في التشريع الجزائري: بين المبدأ والاستثناء، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، المجلد 24، العدد 3، 2022، ص 162-168؛ وكمال بلعيد، "إشكاليات التنسيق بين أجهزة الرقابة المالية في الجزائر: دراسة في ضوء التعديلات التشريعية الأخيرة"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة باتنة 2، المجلد 15، العدد 2، 2023، ص 134-156.

رقمية تتيح للمواطنين الإبلاغ عن أي اختلالات أو تأخير في تنفيذ المشاريع، فضلاً عن تنظيم جلسات استماع عمومية وزيارات ميدانية مشتركة لتقييم الأثر الاجتماعي والاقتصادي للتدخلات، وقد نصت التوجيهات الوزارية المشتركة على إلزامية إشراك منظمات المجتمع المدني المعتمدة في مراحل إعداد تقارير التقييم النهائي، مما يعزز مبدأ المساءلة الاجتماعية ويحد من هدر المال العام¹. غير أن فعالية هذه الآليات التشاركية تبقى مرهونة بتعزيز القدرات التقنية للجمعيات المحلية، ضمان الاستقلالية الحقيقية للمشاركين، وتوفير المعلومات الكافية والمبسطة لتمكين المواطنين من ممارسة رقابتهم بفعالية، فضلاً عن ضرورة إضفاء الطابع الإلزامي على التوصيات الصادرة عن عمليات التقييم التشاركي².

المبحث الثاني: معوقات وتحديات التنمية في مناطق الظل

مهما كانت النصوص الدستورية متقدمة، ومهما كانت القوانين العضوية شاملة للصلاحيات، ومهما كانت البرامج التنموية طموحة، فإن الواقع المعاش في مناطق الظل يكشف عن فجوة عميقة بين المأمول والمنجز، وبين النص والتطبيق. فجوة تُفرزها جملة من المعوقات الهيكلية والتحديات المركبة التي تُقيّد حركة الجماعات المحلية، وتُبطئ عجلة التنمية، وتُعمّق من حدة التهميش المجالي.

المطلب الأول: المعوقات الادارية والبشرية

لا يكفي أن تتوفر القوانين المتقدمة، والهيكل التنظيمي المحكمة، والموارد المالية الكافية، إذا كان الجهاز الإداري يُعاني من ثقل بيروقراطي يُبطئ الإنجاز، وإذا كانت الكفاءات البشرية المُشغلة لهذه الهياكل تُعاني من نقص كمي، أو ضعف نوعي، أو غياب

¹ وزارة العلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني، المرجع الوطني لإشراك منظمات المجتمع المدني في السياسات العمومية، الجزائر، 2022، ص 33-37؛ ومحكمة الحسابات، التقرير السنوي حول تنفيذ قوانين المالية: السنة المالية 2022، الفصل الخامس: دور الرقابة الاجتماعية في ترشيد الإنفاق العمومي، الجزائر، 2023، ص 105-112.

² عبد القادر بن طالب، الحوكمة المحلية والمشاركة المواطنة في الجزائر: إشكاليات التطبيق وآفاق التطوير، مجلة العلوم السياسية والإدارة العامة، جامعة الجزائر 3، المجلد 16، العدد 4، 2022، ص 78-95؛ 178.

للمحافظ. إن المعوقات الإدارية والبشرية تُعد من أخطر المعوقات وأكثرها تأثيراً على التنمية في مناطق الظل، لأنها تمس القدرة التنفيذية للجماعات المحلية، وتؤثر مباشرة على جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، وتحدد سرعة الاستجابة للتحديات الملحة.

الفرع الأول: البيروقراطية وتعقيد الإجراءات الإدارية

يُعدُّ تعقيد الإجراءات الإدارية وهيمنة النزعة البيروقراطية في هياكل الدولة المحلية من أبرز المعوقات الهيكلية التي تُعيق وتيرة التنمية بمناطق الظل، حيث لا تزال المنظومة الإدارية تعاني من مركزية مفرطة وتداخل في الاختصاصات بين المستويات المحلية والولائية والوزارية، مما يُنتج بطؤاً مزمناً في معالجة الملفات الفنية والمالية المبرمجة في إطار قانون المالية لسنة 2022¹، وتتجلى مظاهر هذه البيروقراطية في اشتراط الحصول على تراخيص متعددة ومتتابعة من قطاعات مختلفة (أشغال عمومية، موارد مائية، طاقة، بيئة)، مع غياب التنسيق الأفقي الفعّال بين المصالح الخارجية على المستوى المحلي، مما يُفضي إلى تشتت القرار الإداري وتراكم التأخيرات في انطلاق المشاريع التنموية. كما أن التمسك الشكلي بتطبيق النصوص التنظيمية، مقترناً بضعف ثقافة التدبير بالنتائج لدى بعض المسؤولين المحليين، يُعزّز ظاهرة "تجنب المخاطر" عبر اللجوء إلى الإجراءات الروتينية الطويلة كوسيلة للتحصين من المساءلة، حتى لو كان ذلك على حساب سرعة الإنجاز وفعالية التدخل²، ورغم ما أقره المشرع المالي من آليات لتبسيط المساطر وتفويض الصلاحيات للولاة في إطار معالجة مناطق الظل، إلا أن التطبيق الميداني يكشف عن فجوة بين النص والتطبيق، حيث تستمر المقاومة المؤسسية والثقافية للتغيير في إعاقة استغلال المرونة التي تتيحها الاعتمادات الاستثنائية. وعليه، فإن تجاوز هذا المعوق لا يقتصر على

¹ كمال بلعيد، "المركزية الإدارية وتأثيرها على فعالية السياسات التنموية المحلية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة باتنة 2، المجلد 15، العدد 3، 2022، ص 89-110.

² محمد الطاهر بن عاشور، البيروقراطية الإدارية في الجزائر: جذورها، مظاهرها، وسبل تجاؤها، دار هومة للنشر، الجزائر، 2021، ص 167-175؛ 156.

التعديل التشريعي فحسب، بل يستدعي إصلاحاً إدارياً شاملاً يعيد هندسة المساطر، ويعزز الرقمنة في تسيير الملفات، ويرفع من كفاءة الموارد البشرية المكلفة بمتابعة مشاريع التنمية المحلية، بما يضمن تحويل الاعتمادات المالية إلى إنجازات ميدانية ملموسة.¹

الفرع الثاني: نقص الكفاءات البشرية والتأطير الفني على مستوى المحلي

يُعدّ العنصر البشري الركيزة الأساسية التي تركز عليها فعالية الإدارة المحلية وقدرتها على ترجمة السياسات التنموية إلى خدمات ملموسة، غير أن نقص الكفاءات البشرية وضعف التأطير الفني على المستوى المحلي يظلّان من أبرز المعوقات الهيكلية التي تعيق أداء الجماعات المحلية، خاصة في ظلّ تزايد اختصاصاتها وتعدّد المهام الموكولة إليها². حيث يتجلى هذا القصور بوضوح في انخفاض نسبة التأطير الإداري والفني إلى مستويات لا تتجاوز 10٪ في كثير من الحالات، مع هبوط نسبة الكوادر المتخصصة كالمهندسين والتقنيين والخبراء إلى حدود ضئيلة تعجز معها البلديات عن إعداد الدراسات الفنية أو متابعة المشاريع وفق المعايير المهنية المعتمدة. فضلاً عن التفاوت الجغرافي الكبير في توزيع هذه الكفاءات الذي يتركز غالباً في المراكز الحضرية على حساب المناطق الداخلية والريفية، مما يُعمّق الفوارق التنموية بين الأقاليم. وتتفاقم هذه الإشكالية بسبب ضعف برامج التكوين المستمر وعدم مواءمتها مع المتطلبات الميدانية المتجددة، إلى جانب صعوبة استقطاب الكفاءات والاحتفاظ بها نظراً لتنافس القطاع الخاص والإدارات المركزية، وضعف الحوافز المادية والمعنوية وظروف العمل الشاقة في بعض الأقاليم. وهو ما ينعكس سلباً على جودة الخدمات المحلية، ويؤدي إلى تدهور المرافق، وعجز مالي ناتج عن ضعف الكفاءة في تدبير الجباية والميزانيات، والاعتماد المفرط على الإدارة المركزية لإنجاز المهام الفنية مما

¹ نور الدين بغدادي، "إشكالية التنسيق بين المصالح الخارجية للوزارات في تنفيذ السياسات العمومية المحلية"، مجلة الإدارة العامة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 42، 2022، ص 134-

² يونس قرواط، "أهمية الكفاءات البشرية وتطويرها في الإدارة المحلية"، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، المجلد 2، العدد 2، 2018، ص 29.

يُبطئ اتخاذ القرار ويُفرغ مبدأ اللامركزية من مضمونه¹. وعليه فإن معالجة هذا الخل تقتضي مقارنة شاملة تجمع بين وضع استراتيجية وطنية للتكوين والتأهيل المستمر، وتحسين ظروف العمل ومنح علاوات خاصة للعاملين في المناطق النائية، وإعادة توزيع الموارد البشرية بشكل عادل، وتعزيز الشراكات مع الجامعات ومراكز الخبرة التقنية، والاستثمار في الحلول الرقمية وأدوات الأتمتة التي تُعوّض جزئياً النقص البشري وتُبسّط الإجراءات، بما يضمن تجسيداً حقيقياً للحوكمة المحلية الفعالة والتنمية المستدامة على المستوى الترابي.

الفرع الثالث: مشكل العقار وعدم وضوح ملكيته في بعض المناطق

يُمثّل مشكل العقار وعدم وضوح ملكيته في بعض المناطق أحد أبرز العوائق الهيكلية التي تُعيق التنمية المحلية وتشلّ قدرة الجماعات المحلية على تنفيذ مشاريعها التنموية والاستثمارية، حيث تتداخل في هذه الإشكالية عوامل تاريخية وقانونية وإدارية معقدة تجعل من تحديد الملكية العقارية وتحديد بدقة تحدياً جسيماً. ففي العديد من المناطق، وخاصةً في الأريافي والمناطق ذات الطابع التقليدي، لا تزال مساحات شاسعة من الأراضي تخضع لنظم ملكية عرفية أو غير مسجلة رسمياً في السجل العقاري، مما يُفضي إلى نزاعات متكررة بين الأفراد، أو بين الأفراد والجماعات المحلية، أو حتى بين الإدارات المختلفة. ويُعزى هذا الغموض في الملكية العقارية إلى عدة أسباب، منها تعقّد الإجراءات الإدارية لتقييد العقارات، وارتفاع تكاليف التسجيل الرسمي، وضعف تحديث الخرائط العقارية والمسح الطبوغرافي، بالإضافة إلى الإرث الاستعماري الذي خلف أنظمة عقارية متداخلة وغير متجانسة في بعض الدول. كما تساهم البيروقراطية الإدارية وبطء الفصل في المنازعات العقارية أمام القضاء في إطالة أمد هذه الإشكالية، مما يُجمّد آلاف الهكتارات عن الاستغلال التنموي

¹ محمد الطاهر بن عاشور، اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية، دار الهومة للنشر، الجزائر، 2019، ص 184.

ويُحبط مبادرات الاستثمار المحلي¹، وتترتب على هذا الوضع آثار سلبية متعددة، منها عجز البلديات عن تخصيص أراضٍ للمشاريع العمومية كالمستشفيات والمدارس والطرق، وصعوبة تنفيذ مخططات التهيئة العمرانية، وانتشار البناء الفوضوي على أراضي غير مُحَدَّدة الملكية، فضلاً عن فقدان الإيرادات المحلية الناتجة عن رسوم التسجيل والضرائب العقارية. ولمعالجة هذه الإشكالية، يتطلَّب الأمر اعتماد مقاربة متكاملة تبدأ بتسريع عمليات التحديد العام للأماكن العقارية وتحديث السجل العقاري باستخدام التقنيات الحديثة كالنظم الجغرافية المكانية والاستشعار عن بُعد، مع تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيض رسوم التسجيل لتشجيع المواطنين على تسوية وضعياتهم العقارية²، كما يُستحسن إنشاء لجان محلية متعددة الاختصاصات للفصل السريع في النزاعات العقارية البسيطة، وتعزيز التنسيق بين مصالح الأملاك العقارية والمسح الطبوغرافي والجماعات المحلية. وفي السياق ذاته، يمكن الاستفادة من آليات التوثيق العرفي المدعوم قانوناً كمرحلة انتقالية لتسوية الوضعيات المعقدة، خاصة في المناطق التي يصعب فيها تطبيق النظم العقارية الحديثة بشكل فوري، فإن وضوح الملكية العقارية ليس مجرد مسألة قانونية فنية، بل هو شرط جوهري لضمان الأمن الاستثماري، وتحقيق العدالة الترابية، وتمكين الإدارة المحلية من الاضطلاع بدورها التنموي على أسس سليمة ومستدامة³.

¹ محمد الأمين شريط، "بيروقراطية الإدارة العقارية وتأثيرها على الاستثمار المحلي"، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 5، العدد 2، 2023، ص 134.

² 7 قانون رقم 23-02 المتعلق بتبسيط الإجراءات العقارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 45، 15 مارس 2023، المادة 7.

³ ليلي حسني، "الأمن العقاري كرافعة للتنمية المستدامة على المستوى المحلي"، مجلة التنمية والحوكمة، العدد 6، 2024، ص 44.

المطلب الثاني: المعوقات المالية واللوجستي

"إذا كانت المعوقات الإدارية والبشرية تمسّ كفاءة الجهاز التسييري، فإن المعوقات المالية واللوجستية تُشكّل العائق المادي المباشر الذي يُجمّد طاقات الجماعات المحلية على أرض الواقع. فلا سياسة تنموية تُترجم، ولا مشروع يُنفّذ، ولا خدمة تُقدّم، إلا بقدر ما يتوفر من تمويل مستدام ووسائل مادية داعمة.

الفرع الاول: محدودية الموارد الذاتية للبلديات وضعف قدرتها على التمويل

الذاتي

تُشكّل الموارد الذاتية للبلديات العمود الفقري لاستقلالية الإدارة المحلية وقدرتها على تحقيق التنمية الترابية، غير أن محدودية هذه الموارد وضعف القدرة على التمويل الذاتي يظللان من أبرز المعوقات المالية التي تُقيّد أداء الجماعات المحلية وتُعمّق تبعيتها للسلطة المركزية¹. حيث تتسم القاعدة الضريبية المحلية بضيقها وعدم تنوعها، مع اعتماد كبير على الرسوم والجبايات المباشرة التي تتأثر سلباً بظاهرة التهرب الضريبي، وضعف آليات التحصيل المحلية، وعدم دقة القيود العقارية والسجل التجاري، مما يؤدي إلى تذبذب الإيرادات وعجزها عن تغطية النفقات التشغيلية والاستثمارية المتزايدة. وتفاقم هذه الإشكالية هيمنة التحويلات المالية المركزية على ميزانيات البلديات، والتي غالباً ما تكون مشروطة أو غير منتظمة زمنياً، مما يُضعف التخطيط المالي طويل الأمد ويُفقد الجماعات المحلية مرونتها في الاستجابة للحاجيات الملحة لسكان. وينعكس هذا القصور المالي مباشرة على قدرة البلديات على تنفيذ مشاريع البنية التحتية، وصيانة المرافق العمومية، وتقديم الخدمات الأساسية بجودة مقبولة،² كما يُحدّ من إمكانية اللجوء إلى آليات التمويل البديلة كالشراكة بين

¹ محمد الأمين بن الشيخ، "الإشكالية المالية للجماعات المحلية في ظلّ اللامركزية"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، المجلد 7، العدد 2، 2021، ص 34.

² عبد القادر بن علي، إدارة التمويل في المشاريع التنموية: الإشكاليات والحلول، دار الفكر الجامعي، الجزائر، 2021، ص 67.

القطاعين العام والخاص أو إصدار السندات البلدية أو إنشاء صناديق استثمار محلية. ولمعالجة هذا الخلل الهيكلي، يتطلب الأمر توسيع القاعدة الضريبية المحلية من خلال تفعيل الضرائب ذات الطابع المحلي وتحديث أنظمة الجباية باستخدام الحلول الرقمية لرفع نسبة التحصيل والحد من التهرب والجباية الموازية، مع تعزيز القدرات المالية والمحاسبية للموظفين المحليين عبر برامج تكوينية متخصصة في التدبير المالي العمومي والميزنة الأدائية¹. كما يُستحسن تشجيع البلديات على تنويع مواردها عبر الاستثمار الأمثل في أملاكها البلدية، وتطوير الخدمات ذات الطابع الاقتصادي، وتعزيز الشفافية والمشاركة المواطنة في إعداد الميزانيات المحلية لرفع ثقة المواطنين والمستثمرين في القدرة على الإدارة المالية الرشيدة². ختاماً، لا يمكن تحقيق لامركزية فعلية ومستدامة دون تأمين استقلالية مالية حقيقية للجماعات المحلية، تقتضي إصلاحاً مؤسسياً وجبائياً يُحوّل البلديات من مجرد منفذ للتعليمات المركزية إلى فاعل تنموي قادر على التمويل الذاتي، وجذب الاستثمار الترابي، وضمان استدامة الخدمات العمومية المحلية.

الفرع الثاني: صعوبة التضاريس وارتفاع تكلفة إنجاز المشاريع

تُشكل صعوبة التضاريس وارتفاع تكلفة إنجاز المشاريع إحدى أبرز المعوقات اللوجستية والمالية التي تُعيق تنفيذ البرامج التنموية على المستوى المحلي، خاصة في المناطق الجبلية والصحراوية أو ذات التجمعات السكانية المتفرقة، حيث تُجبر الطبيعة الوعرة الإدارة المحلية على اعتماد تقنيات بناء متخصصة ومسارات نقل معقدة ترفع بشكل ملحوظ من تكاليف المواد الأولية، والنقل، والعمالة، والصيانة الدورية³. ويتجلى هذا التحدي بوضوح

¹ أحمد بوعمامة، "دور التكوين المالي في رفع كفاءة تسير الميزانيات المحلية"، مجلة التكوين والإدارة العمومية، العدد 9، 2022، ص 41.

² إيلي حسني، مرجع سابق ص 112.

³ أحمد بن سعيد، "التحديات اللوجستية في إنجاز المشاريع التنموية بالمناطق الوعرة"، مجلة الهندسة المدنية والتنمية الترابية، المجلد 6، العدد 2، 2022، ص 89.

في تباين كبير بين الأقاليم في قدرة البلديات على تنفيذ مشاريع البنية التحتية الأساسية كالماء الصالح للشرب، والطرق، والكهرباء، وشبكات الصرف الصحي، مما يُعمّق الفوارق الترابية ويُضعف مبدأ العدالة في توزيع الخدمات العمومية. كما تؤدي التكاليف المرتفعة إلى عجز متكرر في الميزانيات المحلية، وتأخير في تسليم المشاريع، أو حتى التخلي عنها جزئياً عندما تتجاوز التكاليف التقديرات الأولية بنسب كبيرة، وهو ما يُثبّط المستثمرين ويحدّ من فعالية السياسات التنموية المحلية. ولمواجهة هذه الإشكالية، يتطلّب الأمر اعتماد مقاربات تخطيطية مرنة تراعي الخصوصية الجغرافية لكل إقليم، مع توظيف التقنيات الحديثة مثل المسح الطوبوغرافي الرقمي، ونظم المعلومات الجغرافية، والمواد الإنشائية الخفيفة أو المحلية التي تُخفض التكاليف وتسرع وتيرة الإنجاز¹. كما يُستحسن إنشاء صناديق تمويلية جهوية مخصصة للمناطق ذات التضاريس الصعبة، وتفعيل آليات الشراكة مع القطاع الخاص في إطار عقود الأداء، وتعزيز التنسيق اللوجستي بين المصالح التقنية المحلية والجهوية لضمان تدفق المعدات والمواد في الظروف الجغرافية المعقدة. ختاماً، إن تجاوز عقبة التضاريس وارتفاع التكاليف لا يقتصر على الجانب الهندسي أو المالي فحسب، بل يستدعي إرادة سياسية وتخطيطاً ترابياً ذكياً يحوّل القيود الجغرافية إلى فرص للابتكار المحلي، ويضمن استدامة المشاريع دون إهدار للموارد العمومية المحدودة².

الفرع الثالث: تأخر صرف الاعتمادات المالية وتباين وثيرة الانجاز

تأخر صرف الاعتمادات المالية وتباين وثيرة الإنجاز من أبرز الإشكاليات الإدارية والمالية التي تعترض مسار تنفيذ المشاريع التنموية، حيث يُخلّ التأخر في تحويل الاعتمادات المخصصة بالتوازن المالي للمخطط التنفيذي، ويُحدث اضطرابات متتالية في الجدولة الزمنية وسلاسل التوريد؛ فعدم التزام الجهات الممولة بالجدول الزمنية للصرف يؤدي

¹ كمال بوسعيد، "توظيف التقنيات الجغرافية والمعلوماتية في تخطيط المشاريع الترابية"، مجلة التخطيط العمراني والبيئة،

المجلد 4، العدد 3، 2023، ص 67-75.

² ليلي حسني، "مرجع سابق ص 33.

إلى توقف الأشغال، وتراكم المستحقات للمقاولين والموردين، مما يُضعف ثقة الشركاء ويعرّض المشروع لخطر إعادة التفاوض على الشروط أو فسخ العقود ويتجلى أثر هذا التأخر بشكل أوضح في تباين وثيرة الإنجاز، حيث تشهد المشاريع فترات من التسارع غير المدروس تليها ركود كامل، نتيجة عدم انتظام التدفقات النقدية اللازمة لتغطية تكاليف التشغيل والمواد واليد العاملة، وتُشير الدراسات الميدانية إلى أن عدم الانتظام في صرف الاعتمادات يُسهم في ارتفاع التكاليف الإجمالية للمشروع بنسبة تتراوح بين 12% و 25%، بفعل تضخم أسعار المواد خلال فترات التوقف، وتكاليف إعادة تعبئة المواقع، وتعويضات التمديد الزمني علاوة على ذلك، يُؤدّي التذبذب في وثيرة التنفيذ إلى إهدار الموارد البشرية والمعدات، حيث تبقى الكوادر الفنية والآليات معطلة جزئياً أو كلياً في انتظار توفر السيولة مما يُقلص الإنتاجية ويرفع تكلفة الوحدة المنجزة وتتفاقم هذه الإشكالية في ظل ضعف آليات التنسيق بين الجهات المانحة والجهات المنفذة، وغياب أنظمة رقابة مالية مرنة قادرة على استشعار الاختناقات المالية مبكراً واقتراح الحلول البديلة وللتخفيف من هذه الآثار،¹ يوصي الخبراء باعتماد منهجية الصرف المرحلي المرتبط بإنجاز معالم واضحة مع إنشاء صندوق احتياطي سيولتي يغطي 3-6 أشهر من النفقات التشغيلية، وتعزيز الشفافية في تدفق المعلومات المالية بين جميع أطراف المشروع كما يُعدّ توظيف الأنظمة الرقمية لإدارة التدفقات المالية ومتابعة مؤشرات الأداء الزمني أداة فاعلة في رصد التباينات مبكراً واتخاذ الإجراءات التصحيحية قبل تفاقمها وفي المحصلة، فإن معالجة إشكالية تأخر الصرف وتذبذب الوثيرة تتطلب إرادة مؤسسية قوية، وإصلاحاً هيكلياً في آليات البرمجة المالية، وربطاً

¹ سعاد قاسم، "دور التحول الرقمي في تعزيز الشفافية المالية للمشاريع"، مجلة التكنولوجيا والإدارة، ع 9، 2023، ص

وثيقاً بين التخطيط المالي والتنفيذ الميداني لضمان استمرارية الإنجاز وتحقيق الأهداف الاستراتيجية للمشروع في الوقت والتكلفة المحددين¹

المطلب الثالث: اشكالية الاستدامة وفعالية المشاريع

إن الواقع يُشير إلى أن العديد من المشاريع التنموية في مناطق الظل (سواء تعلق الأمر بمشاريع المياه، الكهرباء، الطرق، المدارس، أو المرافق الصحية) تُعاني من تدهور سريع بعد التسليم، أو ضعف في الاستغلال، أو عدم تحقيق الأثر المتوقع على مستوى تحسين ظروف المعيشة. وهذا يطرح تساؤلات نقدية حول جودة الدراسات الأولية، وملاءمة المشاريع للحاجيات الحقيقية، وآليات الصيانة والمتابعة، ومشاركة السكان في الحفاظ على المكاسب.

الفرع الاول: غياب برامج الصيانة والتسيير بعد انتهاء من المشاريع

غياب برامج الصيانة والتسيير بعد انتهاء إنجاز المشاريع من أخطر الإشكاليات التي تهدد استدامتها وفعاليتها على المدى الطويل، حيث يتحول المشروع بعد التسليم الرسمي إلى عبء مادي وتشغيلي بدلاً من أن يكون أصلاً منتجاً، في ظل افتقار الجهات المشغلة أو المستفيدة لخطط صيانة دورية وإطار إداري واضح يضمن استمرار الأداء الوظيفي؛ فعدم إدراج تكاليف التشغيل والصيانة ضمن الدراسة الجدوى الأولية، أو إغفال تخصيص موازنات مستقلة لها في الميزانيات السنوية، يؤدي إلى تدهور سريع في البنى التحتية والمرافق، ويقصر العمر الافتراضي للمنشآت بشكل حاد، مما يُهدر الاستثمارات العامة ويُضعف العائد التنموي المتوقع، وتتجلى هذه الإشكالية بشكل أوسع في غياب آليات التسيير المؤسسي، حيث تُسلم العديد من المشاريع دون تحديد جهات مسؤولة بشكل واضح عن المتابعة أو دون تأهيل الكوادر المحلية على إدارة المرافق وصيانتها، مما يُفاقم من ظاهرة التوقف التشغيلي أو التراجع الكمي والكيفي للخدمات بعد سنوات قليلة من التسليم، وتشير التقارير الدولية إلى أن ما يزيد على 40% من المشاريع التنموية تفقد جزءاً كبيراً من فعاليتها خلال السنوات الخمس

¹ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، دليل كفاءة الإنفاق العام في مشاريع البنية التحتية، باريس، 2022،

الأولى نتيجة إهمال الصيانة الوقائية وغياب أنظمة التسيير المستدام.¹ ولمعالجة هذا القصور، يُوصي الخبراء بدمج خطط الصيانة والتشغيل في مرحلة التصميم الأولى، واعتماد منهجية "تحليل دورة الحياة" لتقدير التكاليف طويلة الأجل بدقة، بالإضافة إلى إنشاء صناديق تمويل مخصصة للصيانة الدورية، وتأهيل كوادر فنية وإدارية محلية، ووضع مؤشرات أداء واضحة لقياس الاستدامة التشغيلية بعد التسليم، كما يُعدّ تفعيل نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مرحلة التسيير، أو اعتماد آليات الإدارة المفوّضة، حلاً استراتيجياً يضمن استمرارية الخدمة وجودتها دون إرهاق الميزانيات الحكومية، وفي المحصلة، فإن ضمان استدامة المشاريع لا يكتمل إلا بتحويل التركيز من مرحلة الإنجاز إلى مرحلة التشغيل، وجعل الصيانة والتسيير جزءاً لا يتجزأ من الحوكمة المؤسسية للمشروع منذ انطلاقه، بما يضمن تعظيم الأثر التنموي وحماية رأس المال العام من الاستهلاك المبكر.²

الفرع الثاني : ضعف مشاركة السكان في تحديد الأولويات

أولاً: إشكالية التهميش في عملية صنع القرار التنموي

تُعد مشاركة السكان المحليين في تحديد الأولويات التنموية ركيزة أساسية من ركائز التنمية المستدامة والحوكمة الرشيدة، إلا أن الواقع في مناطق الظل بالجزائر يكشف عن فجوة كبيرة بين المبدأ النظري للتشاركية والممارسة الفعلية في ميدان صنع القرار، فغالباً ما تُصمم البرامج والمشاريع التنموية الموجهة لمناطق الظل في المكاز المركزية بالعاصمة أو في مقار الولايات، بعيداً عن التشاور الحقيقي مع السكان المعنيين، مما يؤدي إلى عدم ملائمة هذه المشاريع للاحتياجات الفعلية والأولويات الحقيقية للمجتمعات المحلية، ويعكس هذا النهج التسلطي في التخطيط استمراراً للنموذج التنموي المركزي الذي ورثته الجزائر عن

¹ خالد المنصور، إدارة المشاريع التنموية: من التخطيط إلى الاستدامة التشغيلية، دار الثقافة للنشر، عمان، 2020، ص 156.

² أحمد رشيد، هندسة القيمة وإدارة دورة حياة المشاريع، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 2021، ص 203

الحقبة الاستعمارية، والذي لا يزال يهيمن على العقلية الإدارية والسياسية حتى يومنا هذا، رغم الخطاب الرسمي الداعي إلى اللامركزية والمشاركة الشعبية، ونتيجة لذلك، تُنفق موارد مالية ضخمة على مشاريع قد تكون شكلية أو غير ذات أولوية للسكان، بينما تبقى الاحتياجات الأساسية مثل مياه الشرب والصرف الصحي والطرق معطلة، مما يولد إحساساً عميقاً بالإحباط وعدم الثقة بين السكان والمؤسسات العمومية¹.

ثانياً: العوائق الهيكلية والثقافية أمام المشاركة الشعبية

تتعدد العوائق التي تحول دون مشاركة فعالة للسكان في تحديد أولويات التنمية في مناطق الظل، وتنقسم هذه العوائق إلى فئتين رئيسيتين: عوائق هيكلية مؤسسية، وعوائق ثقافية مجتمعية، فمن الناحية الهيكلية، يعاني الجهاز الإداري المحلي من ضعف في آليات التشاور والتشاركية، حيث تقتصر الاستشارات في أحسن الأحوال على اجتماعات شكلية مع بعض المنتخبين المحليين أو ممثلي المجتمع المدني الموالي،² دون إشراك حقيقي لممثلي السكان أو الجمعيات المستقلة، كما أن تعقيد الإجراءات الإدارية وبيروقراطية التمويل تجعل من الصعب على المبادرات الشعبية المحلية أن تجد طريقها للتنفيذ، مما يعزز شعور السكان بالعجز واللامبالاة، ومن الناحية الثقافية، يسود في بعض مناطق الظل، خاصة الريفية والقبلية، نمط من العلاقة الرعوية بين المواطن والدولة، حيث ينتظر السكان أن تقدم الدولة كل شيء دون أن يشعروا بأن عليهم دوراً في المساهمة أو المراقبة، كما أن ضعف المستوى التعليمي وارتفاع معدلات الأمية في بعض هذه المناطق يحد من قدرة السكان على صياغة مطالبهم بشكل مؤسسي والتفاوض حولها مع السلطات.

¹ بن شريف أحمد، "مرجع سابق، ص 172

² عيساوي كمال ماعر عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 103

ثالثاً: آثار غياب المشاركة على استدامة المشاريع التنموية

يترتب على ضعف مشاركة السكان في تحديد الأولويات آثار سلبية متعددة تمس فعالية واستدامة المشاريع التنموية في مناطق الظل: أولاً، يؤدي غياب التشاور الحقيقي إلى تنفيذ مشاريع غير ملائمة للواقع المحلي، مثل بناء مدارس في مواقع يصعب الوصول إليها، أو إنجاز شبكات مياه لا تأخذ في الاعتبار التوزيع الديموغرافي الفعلي للسكان، ثانياً، ينشأ عن هذا الوضع شعور السكان بأن المشاريع "مفروضة عليهم" وليست "مشروعهم"، مما يضعف شعورهم بالمسؤولية تجاه صيانتها وحمايتها، وينتشر بذلك إهمال المرافق العمومية والتخريب أحياناً، ثالثاً، يُضعف غياب المشاركة شرعية المؤسسات المحلية والمنتخبين في أعين السكان، مما يفاقم أزمة الثقة بين المواطن والدولة، ويغذي النزعات الاحتجاجية واللامبالاة السياسية وأخيراً، يؤدي تكرار هذا النمط من التخطيط المركزي غير التشاركي إلى هدر الموارد العامة في مشاريع غير مجدية، مما يعيق تحقيق الأهداف التنموية ويؤخر الخروج الفعلي لمناطق الظل من دائرة التهميش¹.

الفرع الثالث: تقييم واقعي لآثار المشاريع المنفذة على حياة المواطن في مناطق

الظل (دراسة حالة مصغرة)

أولاً: منهجية التقييم ومؤشراته

يستند التقييم الواقعي لآثار المشاريع المنفذة في مناطق الظل إلى مجموعة من المؤشرات الكمية والنوعية التي تقيس التغير في مستوى معيشة السكان بعد إنجاز المشاريع، وتشمل هذه المؤشرات: تحسن نسبة الربط بشبكات المياه الصالحة للشرب والكهرباء، وتقلص زمن الوصول إلى الخدمات التعليمية والصحية، وتحسن حالة الطرق والربط الطرقي، وانخفاض معدلات الفقر والبطالة، ورضا السكان عن جودة الخدمات المقدمة، وتعتمد هذه الدراسة المصغرة على منهجية تحليلية تجمع بين البيانات الرسمية الصادرة عن الوزارات المعنية،

¹ بوسكران، فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 73.

وتقارير منظمات المجتمع المدني، وشهادات ميدانية لسكان مناطق الظل، بهدف تقديم صورة متوازنة وواقعية عن تأثير البرامج التنموية على الأرض، وتجدر الإشارة إلى أن التقييم لا يهدف إلى إصدار أحكام مطلقة، بل إلى تسليط الضوء على النجاحات النسبية والإخفاقات الهيكلية، لاستخلاص الدروس والعبر لتحسين السياسات المستقبلية¹.

ثانياً: دراسة حالة مصغرة: منطقة "بني يفرن" بولاية تيزي وزو

تُعد منطقة "بني يفرن" الجبلية بولاية تيزي وزو نموذجاً دالاً على واقع مناطق الظل في الشمال الجزائري، حيث تم إدراجها ضمن البرنامج الاستعجالي لسنة 2020، وقد شملت المشاريع المنجزة في المنطقة: إنجاز طريق ريفي يربط الدواوير بالمركز البلدي، وتركيب شبكة مياه صالحة للشرب لـ 150 عائلة، وتأهيل مدرسة ابتدائية، وإنارة عمومية في المسالك الرئيسية، ومن الناحية الإيجابية، ساهم إنجاز الطريق الريفي في تقليل زمن الوصول إلى المركز الصحي والسوق الأسبوعي من ساعتين إلى ثلاثين دقيقة فقط،² مما حسن من ولوج السكان للخدمات الأساسية، كما سمح الربط بالمياه الصالحة للشرب بتخفيف المعاناة اليومية للنساء والأطفال الذين كانوا يقطعون مسافات طويلة لجلب الماء من الينابيع، إلا أن التقييم الميداني كشف أيضاً عن نقائص جسيمة: فشبكة المياه المنجزة لا تغطي سوى جزء من الدواوير، وتعاني من انقطاعات متكررة بسبب ضعف الضغط وعدم وجود خزانات تخزين كافية، كما أن المدرسة المؤهلة تفتقر إلى التدفئة في الشتاء، مما يؤدي إلى تسرب التلاميذ في الفصول الباردة، والأهم من ذلك، أن السكان يشكون من عدم استشارتهم في تحديد أولويات المشاريع، حيث كانوا يفضلون إنجاز شبكة صرف صحي قبل الإنارة العمومية، لكن القرار جاء من فوق.

¹ بوعبد الله، عبد القادر، مرجع سابق، ص 124.

² مديرية التخطيط والعمران لولاية تيزي وزو، "تقرير متابعة البرنامج الاستعجالي لمناطق الظل"، 2021، ص 33.

ثالثاً: أمثلة إضافية من مناطق مختلفة

1- منطقة "المنصورة" بولاية تيارت (مناطق السهوب):

في هذه المنطقة الريفية، تم إنجاز مشروع لتزويد 200 عائلة بالكهرباء عبر الألواح الشمسية، في إطار برنامج الطاقات المتجددة لمناطق الظل، وقد مثل هذا المشروع نقلة نوعية في حياة السكان، حيث سمح بتشغيل الثلاجات لحفظ الغذاء، واستخدام الإضاءة ليلاً للدراسة والعمل، إلا أن المشروع عانى من مشاكل الصيانة، حيث لا يتوفر في المنطقة تقنيون مؤهلون لإصلاح الأعطال، مما يؤدي إلى بقاء العائلات دون كهرباء لأسابيع كما أن الطاقة المنتجة لا تكفي لتشغيل مضخات المياه، مما يبقي مشكلة الري الزراعي دون حل¹

2-منطقة "تمنراست الجنوبية" (مناطق الصحراء):

في إحدى القرى النائية بولاية تمنراست، تم إنجاز مركز صحي متعدد الخدمات ضمن البرنامج الاستعجالي، ورغم الأهمية الرمزية والوظيفية لهذا الإنجاز، إلا أن المركز يعاني من نقص حاد في الموارد البشرية، حيث لا يعمل به إلا ممرض واحد ومساعد إداري، دون وجود طبيب مقيم، كما أن نقص الأدوية والمستلزمات الطبية يجعل السكان مضطرين للسفر مئات الكيلومترات للعلاج في المدينة، مما يفقد المشروع جزءاً كبيراً من جدواه.²

¹ قاسمي نور الدين، مرجع سابق، ص 94.

² شهادة ميدانية، مقابلة مع ممرض بالمركز الصحي، منطقة تمنراست الجنوبية، يناير 2022.

خلاصة الفصل :

يُظهر هذا الفصل أن تدخل الجماعات المحلية في تنمية مناطق الظل لا يقتصر على الجانب البنيوي أو الخدمي فحسب، بل يركز بالأساس على منظومة تشخيصية وتحقيقية قادرة على رصد الفجوات المجالية بدقة وشفافية. وقد بيّن التحليل أن نجاعة هذا التدخل رهينة بتكامل ثلاث دوائر أساسية: أولها، اعتماد أدوات تحري وتشخيص تشاركي تدمج معرفة السكان المحليين وتحدياتهم الواقعية؛ وثانيها، تأمين تمكين مالي وإداري حقيقي يسمح بترجمة الخطط إلى مشاريع ملموسة؛ وثالثها، إرساء آليات متابعة وتقييم قائمة على مؤشرات قابلة للقياس والمراجعة. غير أن التحديات الهيكلية، من نقص الكفاءات التقنية المتخصصة، إلى تعقيد المساطر الإدارية وضعف التنسيق الأفقي والعمودي بين المستويات الترابية، لا تزال تُثقل كاهل هذه الجماعات وتحدّ من قدرة سياساتها على تحقيق أثر تنموي مستدام. ومن ثم، فإن الانتقال من منطق التدخل العرضي أو الرعوي إلى استراتيجية تنموية متكاملة لمناطق الظل يتطلب إصلاحاً مؤسسياً عميقاً، واستثماراً في الرقمنة والبيانات الترابية المفتوحة، وتعزيز الشراكات مع المجتمع المدني والقطاع الخاص ضمن أطر تعاقدية واضحة. ويُعدّ هذا الفصل خطوة تحليلية نحو تفكيك العلاقة بين الحوكمة المحلية والتنمية المجالية العادلة، ممهّداً لمقترحات عملية قابلة للتجربة والتطبيق في الفصول

الخاتمة

خاتمة :

تناولت هذه الدراسة موضوع دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في مناطق الظل، من خلال بيان الإطار المفاهيمي والقانوني المنظم للتنمية المحلية، وتحليل الدور الذي تضطلع به الجماعات المحلية في تجسيد برامج التنمية بهذه المناطق، مع الوقوف على أهم الآليات المعتمدة والصعوبات التي تواجهها. وقد بينت الدراسة أن تحقيق التنمية في مناطق الظل لا يرتبط فقط بتوفير الموارد المالية، وإنما يتطلب كذلك تفعيل مبادئ اللامركزية، وتعزيز الحوكمة المحلية، وتوفير الإمكانيات البشرية والتنظيمية الكفيلة بتمكين الجماعات المحلية من أداء مهامها بفعالية، بما يضمن تحقيق تنمية محلية مستدامة ومتوازنة.

أولاً- النتائج: توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، أهمها:

- تمثل الجماعات المحلية الفاعل الأساسي في تحقيق التنمية المحلية، باعتبارها الأقرب إلى المواطنين والأقدر على تشخيص احتياجاتهم .
- يشكل الإطار التشريعي الجزائري أساساً قانونياً لممارسة الجماعات المحلية لاختصاصاتها في مجال التنمية، إلا أن التطبيق العملي لا يزال يواجه عدة عراقيل .
- تعاني الجماعات المحلية من محدودية الاستقلالية المالية، الأمر الذي يؤثر في قدرتها على تمويل وإنجاز المشاريع التنموية .
- يؤدي تداخل الاختصاصات بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية إلى إضعاف فعالية العمل التنموي وإبطاء تنفيذ المشاريع .
- تمثل مناطق الظل تحدياً تنموياً يستوجب اعتماد مقاربة تنموية خاصة تراعي خصوصياتها الجغرافية والاجتماعية والاقتصادية .
- تساهم المشاركة الفعلية للمواطنين ومؤسسات المجتمع المدني في تحديد الأولويات التنموية وتحسين فعالية المشاريع المحلية .

الخاتمة

- يحد نقص التأهيل الإداري والتقني وضعف استخدام الوسائل الرقمية وأنظمة المعلومات من كفاءة الجماعات المحلية في التخطيط والمتابعة والتقييم .
- يتطلب تحقيق التنمية المستدامة بمناطق الظل تنسيقاً مستمراً بين مختلف الفاعلين المحليين والسلطات المركزية .

ثانياً - التوصيات: في ضوء النتائج المتوصل إليها، توصي الدراسة بما يأتي:

- مراجعة الإطار القانوني المنظم للجماعات المحلية بما يعزز استقلاليتها الإدارية والمالية .
- توسيع صلاحيات الجماعات المحلية في مجال التخطيط والبرمجة والتنمية المحلية .
- تبسيط الإجراءات الإدارية المتعلقة ببرمجة وإنجاز المشاريع التنموية بمناطق الظل .
- تعزيز الموارد المالية للجماعات المحلية، مع تنويع مصادر التمويل وتفعيل الجباية المحلية .
- تخصيص برامج وصناديق تمويل خاصة بدعم مشاريع التنمية في مناطق الظل .
- دعم الاستثمار العمومي والخاص بالمناطق التي تعاني من العزلة ونقص التجهيزات الأساسية .
- تطوير قدرات المنتخبين والموظفين المحليين من خلال برامج التكوين المستمر في مجالات التخطيط وإدارة المشاريع .
- اعتماد الرقمنة وأنظمة المعلومات الجغرافية في تشخيص الاحتياجات ومتابعة تنفيذ المشاريع وتقييمها .
- تعزيز الشفافية والرقابة على تنفيذ المشاريع التنموية، وربطها بمؤشرات الأداء والنتائج .
- تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية، وإشراك المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني في إعداد البرامج التنموية ومتابعة تنفيذها .
- العمل على تحقيق تنمية متوازنة بين مختلف أقاليم الوطن بما يكرس العدالة المجالية ويحد من الفوارق التنموية بين المناطق .

قائمة

المصادر والمراجع

قائمة المصادر

القوانين

1. الدستور الجزائري.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35، 2011، المادة
3. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون المالية لسنة 2022، القانون رقم 21-15 المؤرخ في 19 ديسمبر 2021، المادة 45 المتعلقة بالاعتمادات الاستثنائية والصلاحيات التفويضية للولاة في تسيير النفقات الاستعجالية، العدد 82، الجزائر، 2021،
4. قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، 2012، المادة 1
5. قانون الاستثمار رقم 22-18 المؤرخ في 15 يوليو 2022، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2022، المادة 45.
6. قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 34، 2011، المادة 3.
7. قانون رقم 23-02 المتعلق بتبسيط الإجراءات العقارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 45، 15 مارس 2023، المادة 7.
8. وزارة العلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني، المرجع الوطني لإشراك منظمات المجتمع المدني في السياسات العمومية، الجزائر، 2022، ؛ ومحكمة الحسابات، التقرير السنوي حول تنفيذ قوانين المالية: السنة المالية 2022، الفصل الخامس: دور الرقابة الاجتماعية في ترشيد الإنفاق العمومي، الجزائر، 2023،
9. وزارة التنمية المحلية، "تقرير حصيلة برنامج مناطق الظل 2020-2024"، الجزائر، 2024،
10. وزارة التخطيط الجزائرية، استراتيجية تنمية مناطق الظل، وثيقة رسمية، الجزائر، 2022،.

قائمة المصادر والمراجع.

11. وزارة العدل الجزائرية، شرح أحكام دستور 2020، وثيقة رسمية، الجزائر، 2021، وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، تقرير حول تنفيذ المخطط الوطني للتنمية الفلاحية والريفية 2000-2010، الجزائر، 2011،
12. وزارة الطاقة والمناجم، استراتيجية تنمية الجنوب الجزائري 2010-2020، الجزائر، 2012،
13. وزارة السكن والعمران والمدينة، تقرير حول إنجاز برامج السكن الريفي 2010-2020، الجزائر، 2021،
14. وزارة الداخلية الجزائرية، البرنامج الوطني لتنمية مناطق الظل: وثيقة إطار، الجزائر، 2020،
15. محكمة الحسابات، التقرير السنوي حول تنفيذ قوانين المالية: السنة المالية 2022، الفصل الثالث: تقييم فعالية التحويلات المالية الموجهة للتنمية المحلية، الجزائر، 2023،
16. اللجنة الوطنية لمتابعة مناطق الظل، نظام الرقابة والتقييم لبرامج التدخل في المناطق الريفية، وثيقة عمل داخلية، رئاسة الجمهورية، الجزائر، 2022، ؛ ومحكمة الحسابات، التقرير السنوي حول تنفيذ قوانين المالية: السنة المالية 2022، الفصل الرابع: تقييم آليات الرقابة الداخلية على المشاريع التنموية، الجزائر، 2023،

المراسيم

1. المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الجزائري، تقرير حول البطالة في المناطق الريفية، الجزائر، 2023،.
2. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وقواعد إبرامها، كما عدل وتمم، ولا سيما المادة 29 و30 المتعلقة بالحالات التي يجوز فيها اللجوء إلى الإجراء بالتراضي، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2015؛
3. المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تشخيص الفوارق الإقليمية في الجزائر، الجزائر، 2021،

قائمة المصادر والمراجع.

4. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التنمية المحلية المستدامة: دليل تطبيقي، نيويورك، 2021، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، معالجة الفوارق المجالية: دليل استراتيجي، نيويورك، 2022.

الكتب باللغة العربية:

1. أحمد رشيد، هندسة القيمة وإدارة دورة حياة المشاريع، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 2021.
2. أحمد فوزي محمد، استمرارية العملية التنموية، دار المعرفة، الإسكندرية، 2020.
3. أمين بوعلي، الإرث التاريخي للفوارق المجالية في الجزائر، دار النشر الجامعية، الجزائر، 2020.
4. أمين بوعلي، التنمية المستدامة والتحديات الاقتصادية في المناطق الريفية، دار النشر الجامعية، الجزائر، 2022.
5. أمين بوعلي، مكافحة الفقر في المناطق المهمشة، دار النشر الجامعية، الجزائر، 2020.
6. بعلي، محمد الصغير، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار هومة للنشر، الجزائر، 2019.
7. بن عطية، عبد القادر، اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية في التشريع الجزائري، دار الهومة للنشر، الجزائر، 2018.
8. بوعلام، أحمد، "المالية المحلية في الجزائر: الواقع والآفاق"، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 2021.
9. ببير دوكاس، استراتيجيات التنمية المحلية، ترجمة: محمد الخطيب، منشورات جامعة الجزائر، 2015.
10. خالد المنصور، إدارة المشاريع التنموية: من التخطيط إلى الاستدامة التشغيلية، دار الثقافة للنشر، عمان، 2020.
11. خالد عبد الرحمن، الاقتصاد التنموي: النظرية والتطبيق، دار المسيرة، عمان، 2020.
12. خالد عبد الرحمن، الجغرافيا الاقتصادية والفوارق الإقليمية، دار المسيرة، عمان، 2020.

قائمة المصادر والمراجع.

13. رشيد بن حميدة، التنمية المحلية المستدامة: رؤية تكاملية، دار النشر الجامعية، الجزائر، 2022.
14. رشيد بن حميدة، طبيعة الفوارق المجالية في الدول النامية، دار النشر الجامعية، الجزائر، 2022.
15. رشيد بن علي، تنمية القدرات البشرية، دار الكتاب الحديث، بيروت، 2020.
16. سمير نعيم، المشاركة المجتمعية في التنمية المستدامة، دار الفكر، عمان، 2019.
17. سميرة بن محمد، سياسات دعم تفعيل الدستور على المستوى المحلي، مجلة التنمية المحلية، العدد 15، 2023.
18. طواهرية، عبد المجيد، "الحكم المحلي والتنمية المستدامة: مقاربة تشاركية"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عمان، 2023.
19. عبد القادر بن علي، إدارة التمويل في المشاريع التنموية: الإشكاليات والحلول، دار الفكر الجامعي، الجزائر، 2021.
20. عبد الله رابح، اللامركزية في دستور 2020: رؤى وآفاق، دار هومة، الجزائر، 2022.
21. عبد الله رابح، المركزية واللامركزية وأثرها على الفوارق الإقليمية، دار هومة، الجزائر، 2021.
22. فتيحة قاسمي، تمكين السكان المحليين في المناطق المهمشة، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 28، 2023.
23. ليلي بن عمر، البعد البيئي في السياسات التنموية، دار هومة، الجزائر، 2021.
24. لحياني، عثمان، "مناطق الظل... خريطة الفقر والهامش المنسي في الجزائر"، موقع العربي الجديد، 15 مارس 2020.
25. المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الإنصاف المجالي كأولوية وطنية، الجزائر، 2022.

قائمة المصادر والمراجع.

26. محمد الطاهر بن عاشور، البيروقراطية الإدارية في الجزائر: جذورها، مظاهرها، وسبل تجاوزها، دار هومة للنشر، الجزائر، 2021،
27. محمد الطاهر بن عاشور، اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية، دار الهومة للنشر، الجزائر، 2019،
28. محمد عبد القادر أحمد، التنمية المحلية: المفاهيم والآليات، دار الفكر العربي، القاهرة، 2018.
29. محمد عبد القادر أحمد، التنمية المحلية: المفاهيم والآليات، دار الفكر العربي، القاهرة، 2018،
30. محمد عبد القادر أحمد، الدستور الجزائري المعدل 2020: قراءة تحليلية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2021،.
31. وزارة البيئة الجزائرية، حماية الموارد الطبيعية في المناطق الهشة، الجزائر، 2022، عبد الحميد متولي، أسس التنمية الاقتصادية والاجتماعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019،

المذكرات الجامعية:

1. قاضي، فاطمة، "آليات متابعة وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2021.
2. صيفية، عبد الرحمان وصيفية، يوسف، دور الولاية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة ماستر، جامعة غرداية، كلية الحقوق، 2024.

المطبوعات الجامعية

1. دايلي، زين العابدين، "سياسة إصلاح التنمية المحلية في الجزائر: تنمية مناطق الظل نموذجاً"، أبحاث قانونية وسياسية، جامعة جيجل، المجلد 10، العدد 1، 2025.

المجلات:

1. ابرير غنية ، دور البلدية في التنمية المحلية - مقارنة تشاركية - مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية -المجلد 87 أبريل 2022.
2. أحمد بن سعيد، "التحديات اللوجستية في إنجاز المشاريع التنموية بالمناطق الوعرة"، مجلة الهندسة المدنية والتنمية الترابية، المجلد 6، العدد 2، 2022.
3. أحمد بوعمامة، "دور التكوين المالي في رفع كفاءة تسيير الميزانيات المحلية"، مجلة التكوين والإدارة العمومية، العدد 9، 2022.
4. باي، أحمد وهوشات، رؤوف، "المقاربة التشاركية كأداة لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 6، العدد 1، 2017.
5. بلقيل، نور الدين وبن واضح، الهاشمي، "دور الولاية في تنشيط الاستثمار المحلي في الجزائر"، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة المسيلة، العدد 10، 2020 .
6. بن صافي، نور الدين، "إشكالية التمويل المحلي في الجزائر: دراسة تحليلية لصندوق التضامن والضمان"، مجلة العلوم الإدارية والمالية، جامعة قسنطينة، المجلد 15، العدد 3، 2020،
7. بوسكران، فاطمة الزهراء، "تنمية مناطق الظل في الجزائر: الرهانات والتحديات"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر، المجلد 8، العدد 2، 2021.
8. بوخليفة، عبد المجيد، "تحديات إصلاح نظام التمويل المحلي في الجزائر: نحو مقارنة تنموية تشاركية"، مجلة الاقتصاد والمجتمع، جامعة باتنة 2، العدد 18، 2023.

قائمة المصادر والمراجع.

9. بوعبد الله، محمد، "سياسات التنمية الإقليمية في الجزائر: دراسة تقييمية لبرنامج دعم الجنوب الجزائري"، مجلة الباحث الاقتصادي، المجلد 8، العدد 1، 2020.
10. حميدوش، عبد الكريم، "الولاية كجماعة إقليمية في التشريع الجزائري"، مجلة القانون والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، العدد 8، 2020.
11. حميدوش، عبد اللطيف، "حوكمة السياسات التنموية المحلية في الجزائر: بين المركزية اللامركزية ومتطلبات الفعالية"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة وهران 2، العدد 45، 2023.
12. درقاوة، كريمة وبوجانة، محمد، آليات الولاية لتحقيق التنمية المحلية في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 9، العدد 2، 2021.
13. سعاد قاسم، "دور التحول الرقمي في تعزيز الشفافية المالية للمشاريع"، مجلة التكنولوجيا والإدارة، ع 9، 2023.
14. سعيود، زهرة، "الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المركز الجزائري للبحث العلمي والتقني، المجلد 11، العدد 1، 2017.
15. شلالي، ضيف الله، "السياسة التنموية في مناطق الظل في عهد الرئيس هواري بومدين: منطقة الأوراس نموذجا"، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، المجلد 7، العدد 2، 2022.
16. عبد الحفيظ خلف الله، الرقابة على النفقات العمومية في التشريع الجزائري: بين المبدأ والاستثناء، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، المجلد 24، العدد 3،

قائمة المصادر والمراجع.

- 2022، ومحكمة الحسابات، تقرير حول نجاعة الإنفاق العمومي في البرامج التنموية المستعجلة، السنة المالية 2022، الجزائر، 2023.
17. عبد القادر بن طالب، الحوكمة المحلية والمشاركة المواطنة في الجزائر: إشكاليات التطبيق وآفاق التطوير، مجلة العلوم السياسية والإدارة العامة، جامعة الجزائر 3، المجلد 16، العدد 4، 2022، يونس قرواط، "أهمية الكفاءات البشرية وتطويرها في الإدارة المحلية"، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، المجلد 2، العدد 2، 2018.
18. عبد الكريم غلاب، التماسك الاجتماعي في المجتمعات النامية، مجلة العلوم السياسية، العدد 45، 2020.
19. عيساوي، كمال؛ ماعر، عبد اللطيف، "التأصيل النظري والمفاهيمي للتنمية المحلية، الجماعات المحلية، ومناطق الظل وتطورها التاريخي"، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة بسكرة، العدد 22، 2022.
20. فاطمة الزهراء بن علي، التماسك الاجتماعي والتنمية، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 34، 2021.
21. فتيحة قاسمي، المشاركة الشعبية والرقابة المحلية في دستور 2020، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 28، 2023.
22. قاضي، خير الدين، "الديمقراطية التشاركية: بردايم جديد لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، العدد 14، 2023.

قائمة المصادر والمراجع.

23. كمال بلعيد، "المركزية الإدارية وتأثيرها على فعالية السياسات التنموية المحلية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة باتنة 2، المجلد 15، العدد 3، 2022.
24. كمال بلعيد، التمييز الإيجابي ومناطق الظل، مجلة الدراسات السياسية، العدد 39، 2023.
25. كمال بوسعيد، "توظيف التقنيات الجغرافية والمعلوماتية في تخطيط المشاريع الترابية"، مجلة التخطيط العمراني والبيئة، المجلد 4، العدد 3، 2023.
26. ليلي حسني، "الأمن العقاري كرافعة للتنمية المستدامة على المستوى المحلي"، مجلة التنمية والحوكمة، العدد 6، 2024.
27. ليلي حسني، "شفافية الميزانيات المحلية وجذب الاستثمار الترابي"، مجلة الحوكمة والتنمية المستدامة، المجلد 4، العدد 1، 2024.
28. محمد الأمين بن الشيخ، "الإشكالية المالية للجماعات المحلية في ظلّ اللامركزية"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، المجلد 7، العدد 2، 2021.
29. محمد الأمين شريط، "بيروقراطية الإدارة العقارية وتأثيرها على الاستثمار المحلي"، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 5، العدد 2، 2023.
30. محمد الطاهر بوعمرة، العوامل الجغرافية والتنمية الإقليمية، مجلة الجغرافيا التطبيقية، العدد 22، 2023.
31. محمد الطيب النجار، التكامل بين أبعاد التنمية، مجلة الدراسات التنموية، المجلد 8، العدد 2، 2022.

32. محمد الطيب النجار، التكامل بين أبعاد التنمية، مجلة الدراسات التنموية، المجلد 8، العدد 2،

2022، جمال قنوني، القضاء الإداري وإنفاذ الحقوق الدستورية، مجلة الإدارة العامة، العدد

67، 2023.

33. مسعي، منيرة وعمير، حمة، دور الجباية المحلية في تمويل صندوق التضامن للجماعات

المحلية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 15، 2022.

34. مناطق الظل في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المركز الجزائري للبحث

العلمي والتقني، 2024.

35. نور الدين بغدادي، "إشكالية التنسيق بين المصالح الخارجية للوزارات في تنفيذ السياسات

العمومية المحلية"، مجلة الإدارة العامة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 42، 2022.

الملتقيات:

1. بن عودة، سعيد، "آليات تمويل التنمية المحلية في الجزائر"، في: أعمال الملتقى الدولي

حول الحكم المحلي والتنمية، جامعة الجزائر، 2022.

2. زعيمية، رشيد، التنظيم الإداري للجماعات المحلية في الجزائر: دراسة تحليلية، جامعة

ميلا، كلية الحقوق، 2020.

3. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، دليل كفاءة الإنفاق العام في مشاريع

البنية التحتية، باريس، 2022.

مراجع باللغة الأجنبية :

1. World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford Uni-versity Press, 1987..
2. rapport n°01, Alger, septembre 2011, page 11 Développement local, concepts stratégies et ben-chmarking mdipi

الفهرس

فهرس المحتويات :

	الشكر والتقدير
	الاهداء 1-2
أ-ز	المقدمة
	الفصل الأول : الاطار المفاهيمي و القانوني للتنمية في مناطق الظل
5	تمهيد
6	المبحث الأول : المفاهيم الأساسية للتنمية المحلية ومناطق الظل
6	المطلب الأول : ماهية التنمية وأبعادها
6	الفرع الأول : تعريف التنمية وأهدافها
16	الفرع الثاني : العلاقة بين التنمية المحلية والمستدامة
20	المطلب الثاني : مناطق الظل النشأة والتطور
20	الفرع الأول : تعريف مناطق الظل و معايير تصنيفها
22	الفرع الثاني: الخريطة الجغرافية لمناطق الظل
25	المطلب الثالث : الاطار الدستوري والقانوني للتنمية
25	الفرع الأول : التوجهات الدستورية المتعلقة بالتنمية المحلية والعدالة الاجتماعية
32	الفرع الثاني : الاستراتيجيات الوطنية لمعالجة الفوارق الإقليمية
39	المبحث الثاني : تطور دور الجماعات المحلية في التنمية
39	المطلب الأول : التنظيم الهيكلي للجماعات المحلية
39	الفرع الأول : البلدية كقاعدة للتنمية المحلية
40	الفرع الثاني : الولاية كقطب للتنمية والتنسيق
43	المطلب الثاني : قراءة في قانون البلدية والولاية فيما يخص التنمية
43	الفرع الأول : الصلاحيات بالجريدة الرسمية للبلدية في مجال البرمجة والاستثمار المحلي
45	الفرع الثاني : دور الولاية في توجيه وتنفيذ سياسات التنمية وتأطير البلديات

فهرس المحتويات

48	المطلب الثالث : نظرة تاريخية على سياسات معالجة المناطق المحرومة قبل وبعد 2010.
48	الفرع الأول : تجارب تنمية الريفية والهضب العليا والجنوب
52	الفرع الثاني : الانتقال من المقاربة القطاعية الى المقاربة التشاركية في معالجة ملف مناطق الظل
59	خلاصة الفصل
	الفصل الثاني: آليات وتحريات تدخل الجماعات المحلية لتنمية مناطق الظل
61	تمهيد
62	المبحث الأول: الآليات القانونية والمالية للتدخل في مناطق الظل .
62	المطلب الاول: الآليات التخطيطية والبرمجية
62	الفرع الأول : المخطط البلدي للتنمية ودوره في استهداف مناطق الظل
63	الفرع الثاني: البرامج التكميلية للتنمية (دعم لولايات الهضاب العليا والجنوب)
64	الفرع الثالث: آليات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في إعادة التوزيع
65	المطلب الثاني: الآليات المالية في ضوء قانون المالية 2022
65	الفرع الاول: الميزانيات والاستثنائية والاعانات المخصصة لمناطق الظل
66	الفرع الثاني: آليات تسريع صفقات المشاريع العمومية في هذه المناطق
67	الفرع الثالث: دور التحويلات المالية من ميزانية المركزية للدولة
68	المطلب الثالث: اليات المتابعة و التقييم
68	الفرع الاول: دور الهيئات الرقابية في متابعة المشاريع
69	الفرع الثاني: اليات التقييم التشاركي مع المجتمع المدني والمواطنين
70	المبحث الثاني: معوقات وتحريات التنمية في مناطق الظل
70	المطلب الأول: المعوقات الادارية والبشرية
71	الفرع الاول: البيروقراطية وتعقيد الاجراءات الادارية
72	الفرع الثاني: نقص الكفاءات البشرية والتأطير الفني على مستوى المحلي
73	الفرع الثالث: مشكل العقار وعدم وضوح ملكيته في بعض المناطق

فهرس المحتويات

75	المطلب الثاني: المعوقات المالية واللوجستي
75	الفرع الاول: محدودية الموارد الذاتية للبلديات وضعف قدرتها على التمويل الذاتي
76	الفرع الثاني: صعوبة التضاريس وارتفاع تكلفة انجاز المشاريع
77	الفرع الثالث: تأخر صرف الاعتمادات المالية وتباين وثيرة الانجاز
79	المطلب الثالث: اشكالية الاستدامة وفعالية المشاريع
79	الفرع الاول: غياب برامج الصيانة والتسيير بعد انتهاء من المشاريع
80	الفرع الثاني : ضعف مشاركة السكان في تحديد الاولويات
82	الفرع الثالث : تقييم واقعي لار المشاريع المنفذة على حياة المواطن في مناطق الظل (دراسة حالة مصغرة أو أمثلة)
85	خلاصة الفصل
87	الخاتمة
90	قائمة المصادر والمراجع
101	الفهرس
104	الملخص

الملخص :

تُمثّل هذه المذكرة دراسة أكاديمية شاملة تُعنى بتحليل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة بمناطق الظل، تلك الأقاليم التي تعاني من فجوات هيكلية في توزيع الخدمات الأساسية والبنى التحتية والفرص الاقتصادية والاجتماعية. وانطلاقاً من إشكالية محورية تتمثل في مدى فاعلية الفعل المحلي وسبل تجاوز المعوقات المؤسسية والمالية والبشرية التي تحدّ من نجاعته، تسعى الدراسة إلى تفكيك الإطار القانوني والمؤسسي المنظم للعمل الترابي، واستقصاء آليات التشخيص والرصد والتخطيط التشاركي، وتقييم أثر السياسات المحلية في سدّ الاختلالات المجالية، واعتمدت المنهجية مزيجاً من التحليل النظري للأدبيات المرتبطة باللامركزية والعدالة الترابية، والمقاربة التطبيقية القائمة على استعراض وثائق البرمجة المحلية وتحليل المؤشرات التنموية، مع توظيف أدوات الرصد المجالي لقياس واقع الفجوات وتتبع مسارات التدخل. وقد خلصت المذكرة إلى أن الجماعات المحلية تمتلك شرعية وقرباً ميدانياً يمكنها من قيادة التنمية في هذه المناطق، غير أن هذا الدور يظل رهيناً بمعالجة ضعف الاستقلالية المالية، وتعقيد المساطر الإدارية، ونقص الكفاءات التقنية المتخصصة، وهشاشة أنظمة المعلومات والمتابعة.

الكلمات المفتاحية : الجماعات المحلية ، التنمية المستدامة ، مناطق الظل .

Abstract:

This paper presents a comprehensive academic study analyzing the role of local authorities in achieving sustainable development in shadow areas—regions characterized by structural gaps in the distribution of basic services, infrastructure, and socioeconomic opportunities. Building on a central research question regarding the effectiveness of local action and the means to overcome the institutional, financial, and human constraints that limit its efficiency, the study seeks to examine the legal and institutional framework governing territorial governance, explore mechanisms for participatory diagnosis, monitoring, and planning, and evaluate the impact of local policies in addressing territorial disparities. Methodologically, it employs a mixed approach that combines theoretical analysis of literature on decentralization and territorial justice with an applied approach reviewing local programming documents and analyzing development indicators, while utilizing territorial monitoring tools to measure the extent of spatial gaps and track intervention trajectories. The study concludes that local authorities possess the legitimacy and grassroots proximity necessary to lead development in these areas; however, this role remains contingent upon addressing weak financial autonomy, complex administrative procedures, a shortage of specialized technical expertise, and fragile information and monitoring systems.

Keywords: Local authorities, sustainable development, shadow areas.