محاضرات في مقياس تهيئة الإقليم

مقدمة لطلبة السنة الثانية ماستر تخصص إدارة وتسيير الجماعات المحلية

كلية الحقوق بجامعة محمد لمين دباغين

السنة الجامعية2023-2024

مقدمة عامة

على الرغم من أن عملية التهيئة قديمة جدًا، نظرا لارتباطها بوجود الإنسان على الأرض والذي سعى دائمًا للتكيف مع بيئته، من خلال تحويل الفضاء الذي يشغله، إلا أن تهيئة الإقليم في مدلولها العصري حديثة جدًا، حيث يعود تاريخها إلى الثلاثينيات من القرن الماضي، أما سنوات الستينيات فهي التي شهدت تطور بشكل أساسي مع تنفيذ الأعمال الكبرى والبرامج الضخمة وإنشاء المؤسسات المناسبة.

تشير تهيئة الإقليم إلى العمل العمومي الذي يجعل من الممكن توجيه والتأثير على توزيع البنى التحتية والتجهيزات في مكان معين مع الأخذ بعين الاعتبار الاختيارات السياسية. بفضل سياسة التهيئة هذه، تعمل المجتمعات على تصحيح الاختلالات، وتوجيه التنمية المجالية انطلاقا من مشروع شامل ومستقبلي. وتحقيقا لهذه الغاية، تساهم تهيئة الإقليم في هدف حماية البيئة وإرساء التنمية المستدامة، لاسيما من خلال تنظيم شغل الأراضي وإنشاء البنية التحتية.

كما تنطلق تهيئة الإقليم من فكرة أنه من الممكن تغيير تنظيم الفضاء انطلاقا من عمل بشري. وبهذا المعنى، لا يوجد فرق بين تهيئة الإقليم والتهيئة في معناها العام. ومع ذلك، فإن تهيئة الإقليم، الذي يعتبر عمل تقوم به الدولة، يتعلق بالإقليم الوطني. لذلك، بالنسبة للسلطات العامة، تنظيم المجال الوطني يسمح بالتصدي لمشكلة تركيز الأشخاص والأنشطة الاقتصادية في بعض مناطق الإقليم الوطني دون غيرها.

المحاضرة الأولى: الإطار المفاهيمي لتهيئة الإقليم

تتعرض هذه المحاضرة إلى المفاهيم المختلفة الأكثر تداولا في مجال تهيئة الإقليم، وفق القوانين المتعلقة بالتهيئة: تهيئة الإقليم وتهيئة جهوية، تهيئة عمرانية والتهيئـــة الريفية، ...إلخ.

- الإقـــليم

يحتل مفهوم الإقليم مكانة مركزية في الحقل القانوني، لاسيما في القانون الدستوري باعتباره احد أركان الدولة، ويعرف الإقليم بأنه ذلك الحيز الجغرافي الذي يستقر عليه السكان بشكل مشترك ودائم وتمارس فيه الدولة سلطتها بدون أي تدخل أو وصاية خارجية، ويشمل

أيضا المجال الجوي والمياه الإقليمية وباطن الأرض وغيرها من العناصر الطبيعية المكونة لهذا الإقليم. كما يعبر عن الإقليم أيضا بمصطلح التراب الذي تمارس فيه الدولة والسكان مختلف الأنشطة التنموية والتعميرية، فهو إذن الإطار المادي الذي تصب فيه مختلف الأنشطة.

- تهيئـــة الإقليـــم

التهيئة في مفهومها العام تعني الاستصلاح والإعداد وذلك بتدخل الإنسان على شيء ما لإحداث تغيير في شكله أو بنيته أو وظيفته مما يسمح باستغلاله والاستفادة منه بشكل امثل، وحيث أن تلبية حاجات الإنسان الأساسية تستدعي قيامه بأنشطة تتعلق بالإقليم الذي يشغله بان يجعله أكثر استجابة وإنتاجا لمتطلباته. أصبحت تهيئة الإقليم رديفا للتنمية التي سعى الإنسان لتحقيقها على الدوام. وهنا نجد أن تاريخ العمران البشري يقوم شاهدا على ذلك، إذ يوضح لنا بأن الإنسان دائم التطوير والتحسين للبيئة التي يعيش فيها على اختلاف عناصرها بمعنى انه يقوم بعملية التهيئة بشكل مستمر.

وضمن هذا المعنى الواسع لمفهوم التهيئة الإقليمية ندخل العديد من الأنشطة التي يقوم بها الإنسان بصفته الفردية أو الجماعية فعلى سبيل المثال:

- تهيئة الإقليم للزراعة معناه إعداده وتهيئته لكي يكون أكثر مردودا.
- وتهيئة المناطق الجبلية يعني إحداث ماهو ضروري عليها لإزالة العوائق الطبيعية الموجودة عليه.
- تهيئة الإقليم الصناعي يكون بتوفير كل الشروط الموضوعية للقيام بنشاط صناعي على هذا الإقليم.
- وتهيئة الجزء من الإقليم بهدف إقامة التجمعات السكنية بتوفير كل مستلزمات ذلك هو تهيئته للسكن والعمران.
- تهيئة الواجهات البحرية بإقامة الموانئ ومرافق تساعد على القيام بالأنشطة التجارية.
- إقامة الطرق والمطارات وغيرها من مرافق البني التحتية هي احد أوجه تهيئة الإقليم أما المفهوم الخاص لتهيئة الإقليم فقد جضي بعدة تعريفات فقهية، حيث عرفت بأنها البحث عن الطريقة الأمثل للتوزيع الجغرافي للأفراد بناء على الشروط الاقتصادية للإقليم.

كما يعرفها البعض بأنها البحث ضمن الإطار الجغرافي لأحسن توزيع للسكان بحسب الموارد الطبيعية والنشاط الاجتماعي.

- تشير تهيئة الإقليم في آن واحد إلى عمل الدولة أو الجماعات على إقليمها ونتيجة هذا العمل. يمكننا أيضًا أن نضيف أن تهيئة الإقليم " تقترح استبدال نظام قديم بالنظام الجديد، لخلق ترتيب أفضل، وتوزيع أحسن في الفضاء لما يشكل عناصر عمل المجتمع أي ليس فقط للأغراض الاقتصادية، ولكن أيضًا من أجل رفاهية السكان وتنميتهم مصطلحات عامة، لكنها مع ذلك تحدد بوضوح الهدف الاجتماعي والإنساني للتخطيط الإقليمي".

يجند تهيئة الإقليم مجموعة كاملة من قطاعات التدخل لتحقيق الأهداف:

· النمو الاقتصادي؛
· السياسات الاجتماعية المجالية؛
· سياسات الإسكان.
· تطوير البنى التحتية وخاصة النقل والمواصلات.

· توافر الموارد المائية وإدارتها المتكاملة لضمان استدامتها.
· الحفاظ على البيئة وتعزيزها كما يظهر، على سبيل المثال، في الإدارة المتكاملة للمناطق الساحلية.

ويعرف قاموس تخطيط المدن والتنمية الصادر عام 2001، التهيئة على أنها "مجموعة من الأعمال المنسقة التي تهدف إلى تنظيم السكان والمباني والمعدات ووسائل الاتصال على امتداد منطقة ما. التهيئة التي هي عمل طوعي، تبادر بها السلطات العمومية (الحكومة أو المسؤولون المنتخبون حسب حجم المنطقة المعنية) والتي تتضمن التخطيط وتجنيد مجمل الفاعلين (السكان، والمؤسسات، والمسؤولون المحليون، المنتخبون، والإدارة).

يمكن تصور التهيئة على مستويات مختلفة تمامًا: من إقليم بلد (تهيئة إقليم) إلى مدينة أو حي (تهيئة حضرية أو تهيئة مدينة). فالتهيئة في جوهرها شاملة. هذا هو معناها عندما يتعلق الأمر بتهيئة إقليم، والتهيئة الجهوية والحضرية. ومع ذلك، يمكن استخدام هذا المصطلح بإضافة صفة للعمل المتخصص: التهيئة الزراعية والصناعية والسياحـــية،... إلخ. يمكن أيضًا تطبيقه على بيئة معينة: المناطق الجبلية والساحلية والريفية- أو التنمية القطاعية - الطرق والموانئ وما إلى ذلك.

كما يمكن تقديم بعض التعريفات الأخرى:

- من وجهة نظر تاريخية، يمكن تعريف تهيئة الإقليم بأنها عمل تقوم به الدولة على الإقليم الوطني. ولذلك فهو يشكل أحد جوانب التهيئة المجالية في الجزائر ويتوافق مع بُعد حديث نسبيًا للنشاط العمومي يعود أصله صراحة إلى السبعينات من القرن الماضي. ولا يزال حتى اليوم قائمًا على مبادئ (البحث عن النظام والتوازن في تنظيم الفضاء) وقيم (العدالة المجالية والفعالية الاقتصادية) وأساليب عمل (التخطيط، اللامركزية و اللاتمركز، الحماية).

- تعتبر التهيئة بأوسع معانيها، العمل الطوعي لمجموعة اجتماعية لتنظيم أو حتى تحويل الفضاء من أجل توليد تأثيرات إيجابية على المجتمع. وهو يغطي مجموعة من العناصر التي تتعلق بكل من التنظيم المكاني، وإنشاء المرافق، وتطوير الإقليم، والتعويض عن عدم المساواة المكانية، وحماية التراث الثقافي والطبيعي.

واعتبرت المادة 2 من القانون 08-15 المتعلق بمطابقة البنايات التهيئة على أنها أشغال معالجة سطح الأراضي وتدعيم المنحدرات وغرس الأشجار ووضع أثاث حضري وإنشاء المساحات الخضراء وتشييد السياج، أما المادة 3 من القانون 11-04 المحدد لقواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية فقد ذكرتها على أنها كل عملية انجاز أو تهيئة شبكات التهيئة بما فيها الفضاءات المشتركة الخارجية.أما القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم فقد اعتبر التهيئة ضمانا لتنمية منسجمة ومستدامة للإقليم الوطني.

- التهيئة الجهوية

تعريف التهيئة الجهوية مطابق تقريبًا لتعريف تهيئة الإقليم، باستثناء أن المقاييس تتغير. فمخطط التهيئة الجهوية ينطبق على المستوى منطقة. بشكل عام، في العديد من البلدان، تتعلق إجراءات التهيئة الجهوية بمصالح الإدارة المركزية. وتتكفل الدولة بذلك. كما تعطى الأولوية في هذا النوع من التهيئة، للمرافق الكبيرة ذات المصلحة الوطنية مثل: المطارات، والنقل البحري، والطرق الرئيسية الطرق وأخيرًا شبكة السكك الحديدية.

- التهيئة الريفية

وفقًا لقاموس التعمير والتهيئة، فإن التهيئة الريفية هي مجموعة الأعمال المحلية التي تهدف إلى تحقيق الاستخدام الأمثل للفضاء الريفي.

- التخطيط الحضري

تكمن فكرة التخطيط في المقياس الزمني، من خلال الرؤية الاستشرافية التي تتضمنها، والمقياس المكاني: الإقليم الذي يعمل فيه. كما يعد هذا الأخير الدعامة لتطوير الأدوات ويقتضي مشاركة الفاعلين في السعي لتحقيق الأهداف وتنفيذ الأعمال. على هذا المستوى، يبدو المخطط، كأحد الأدوات الرئيسية لتنفيذ السياسات العامة لتهيئة الإقليم على المستوى الوطني.

يشمل التخطيط العمراني آليات وعمليات التحكم الواعي للسلوكيات والتصرفات المختلفة التي تساهم في تعديل الإقليم وفي تحديد تطوره.

على هذا النحو، فهو:

- وسيلة للرقابة الاجتماعية للنظام الحضري؛
-منظمة واعية بما يجب أن يكون؛
- طريق بين الحاضر والمستقبل.

- التخطيط الاستراتيجي

يعتمد التخطيط الاستراتيجي على نمذجة وتحليل الأنظمة من أجل الحصول على تنبؤات كمية لتطور النظام الحضري مما يسمح بتوقع المشاكل.

كما أن هدفه الرئيسي هو التحسين الاجتماعي والاقتصادي للقرارات العمومية التي من المحتمل أن تعدل هياكل الإقليم. وبالتالي يعد مناسبا تمامًا لمراحل التوسع الاقتصادي السريع ومراحل التركيز السكاني في المدن.

- الأطراف المتدخلة في تهيئة الإقليم: يشارك العديد من الفاعلين في تهيئة الإقليم:

الدولة: يتمثل دور الدولة في إعداد السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة وتديرها[1]. وبالتالي هي من تقوم بتنظيم أطر ومستويات التنفيذ، من أجل ضمان اتساق الأعمال المتبعة، وتنسيق التزام الجهات الفاعلة والسماح للأمة ككل بالمشاركة في السعي لتحقيق أهداف التنمية المستدامة الآن.

وتمثل الدولة الوزارات المسؤولة عن تسيير التعمير، والتهيئة، والتجهيزات والبنية التحتية...الخ. تختلف تسمية المؤسسة المعنية من دولة إلى أخرى وتشتغل بالتنسيق مع الجماعات المحلية في إطار اختصاصات كل جهة[2].

- الجماعات المحلية

وهي جميع البلديات والولايات، والتي يمكنها حسب البلد إعداد مخططات التهيئة والتعمير الخاصة بها بنفسها أو عن طريق التعاون مع مصالح الدولة. عادة ما يعمل هذان المتدخلان (الفاعلان) كأصحاب المشروع. في بعض الحالات، يمكن أن يعهدوا إشراف المشروع إلى مكاتب الدراسات، وهو ما يسمى في هذه الحالة بالإشراف المنتدب للمشروع.

- مكاتب الدراسات

---

[1] المادة 2 من القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة.

[2] المرجع نفسه.

وهي مكاتب تابعة غالبا للقطاع الخاص، والتي يمكن بعد إبرام عقد مع الإدارة، إجراء دراسات للجماعات المحلية أو وزارة كمكلف بالأشغال.

- **المقاولات:** مسؤولة عن تقديم الخدمات بعد اللجوء إلى مناقصة. يمكن أن تكون وطنية أو دولية.

- المكلف بالتهيئة (المهيئ)

هو الشخص أو الهيئة المؤهلة في دراسات التهيئة، وفي تطبيق الخطط والبرامج والمشاريع الناتجة عن هذه الدراسات. يمكن أن تتدخل على مستويات مختلفة، من مستوى المنطقة إلى تلك الموجودة في الحي. مثل المخطط الحضري، فإن عمله هو تدخل في تنظيم المجال. لكن المخطط وعلى الرغم انه متخصص في الفضاء، لكن أيضًا مع الوقت يجب عليه دمج باستمرار الأبعاد الجغرافية والتاريخية والمستقبلية في برمجته.

التهيئة مجال يعرف تداخل عدة هيئات وتخصصات. في الواقع، كان في الأصل للمهندسين أهمية كبرى من خلال هيمنة البنية التحتية (المنشات الفنية كالجسور والطرق ...) والمهندسين المعماريين ومتخصصين في التعمير، كما يتناوب الجغرافيون وعلماء البيئة في التنافس على مجال التهيئة.

وفي هذا الإطار، تشكل التهيئة حقل اجتماع للعديد من المجالات التخصصية والتي يبرز هدفها من غرضها العملي: تنظيم المجالات المجتمعية على مستويات مختلفة (الجغرافيا، الاقتصاد والتاريخ وعلم الاجتماع والقانون والهندسة والمالية والبيئة ضرورية لأي عملية).

- **التنمية المستدامة:** يعني مفهوم التنمية المستدامة أنه لم يعد الأمر يتعلق بالاستمرار في جعل الحاضر هو السائد، وتسيير الحالات المستعجلة، بل يتعلق بالتطلع إلى المستقبل اي يجب أن يسمح مفهوم "التنمية المستدامة" بتلبية الاحتياجات الحالية دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتهم "

يعتمد مفهوم التنمية المستدامة بشكل أساسي على أربعة مبادئ:

- لا تتنازل عن احتياجات الأجيال القادمة
- مراعاة جميع الجهود البيئية للأنشطة الاقتصادية.
- ضمان التوازن بين المدينة والريف وكذلك بين الأجيال الحالية والمستقبلية.
- تشجيع مشاركة جميع المواطنين في القرارات المتعلقة بتطوير فضاءاتهم وأراضيهم.

المحاضرة الثانية: تهيئة الإقليم: الخطوات والتطور في التشريع الجزائري

بداية من نهاية السبعينات من القرن الماضي بحثت السلطات العمومية عن التوازن، من خلال الرغبة في تخطيط أهداف التخطيط الاقتصادي الموجه في سياق مخططات خمس سنوات. وتشكل تهيئة الإقليم العنصر المكاني في الخطة الاقتصادية، والهدف هو ضمان بعض التوازن من أجل تجنب مخاطر التشوهات، من حيث الفضاء، في توزيع الاستثمارات.

إن البحث عن توازن مكاني بين السكان والأنشطة على التراب الجزائري يتطلب اللجوء إلى مبدأ اللامركزية:

- تعني اللامركزية هنا توزيع الأنشطة وقدرات العمل على الإقليم. تتميز تدابير التخطيط المكاني المرتبطة بهذا المبدأ في تنوعها الصناعي ("اللامركزية الصناعية"). كان هدف الحكومة، من ناحية، هو التحكم الصارم في إنشاء وتطوير الشركات الصناعية في مناطق الإقليم ومن ناحية أخرى، دعم (من خلال المساعدات، الحصول على الأراضي وتمويل البنية التحتية) إقامة هذه الأنشطة في الولايات. حتى لو تم التخلي عن هذا النظام تدريجيًا خلال الثمانينات.

- التعبير الآخر عن اللامركزية في مجال التهيئة العمرانية هو ما يتوافق مع نقل اختصاصات مهمة في هذا المجال للسلطات المحلية. وبالتالي يصبح هذا النشاط، في إطار اللامركزية المؤسسية، عملاً مشتركاً بين الدولة والجماعات المحلية. ومع ذلك، يتم الحفاظ على الإطار الوطني من خلال الإطار التشريعي والتمويل المشترك للدولة.

تهدف التهيئة أيضًا إلى السعي لتحقيق التوازن من خلال الاهتمام بالحماية، والذي ينبع من فكرة وجوب اتخاذ تدابير لتجنب بعض الآثار التي تعتبر ضارة بالنشاط البشري في مناطق معينة معروفة بهشاشتها بشكل خاص أو متأثرة بشكل خطير بالنشاط البشري مثل: الساحل والغابات والتي يشكل اختفائها خسارة في ثروة المجتمع.

لذلك يجب أن تحقق تدابير الحماية توازنًا بين الحفاظ على هذه الثروة والاستفادة منها بشكل عقلاني.

1- خطوات تهيئة الإقليم

تمر التهيئة بعدة خطوات ضرورية بغض النظر عن النطاق أو المستوى أو السلم المدروس (محلي أو إقليمي أو وطني) أو طبيعة التهيئة (حضرية، ريفية، الصناعية والسياحية...). يمكننا أن نميز تقريبًا خمس مراحل: تقييم- تشخيص، توقعات وسيناريوهات، أهداف وخيارات التهيئة.

1-1- التقييم التشخيصي

يسمح التقييم التشخيصي، بتسليط الضوء على عناصر الوضع الحالي التي يمكن تحسينها أو تعديلها؛ وهو ما يسمى التخطيط المجالي، والهدف منه هو تحديد، على مستويات مختلفة، موقع الأعمال التي سيتم تنفيذها وكذلك علاقاتها في المجال؛ أي برمجة الأعمال بهدف تحقيقها ميدانيا.

كما تعتمد التهيئة أيضًا على الاستشراف، حيث أنه من أجل تصميم وتنفيذ الأعمال في الوقت الحاضر، من الضروري مراعاة التطورات المحتملة للمجتمعات ومجالاتها على المدى الطويل.

ويمكن تلخيص المراحل في النقاط التالية:

1-1-1- دراسة شاملة

وهي تتألف من إجراء جرد للمنطقة المعنية، والقيام بتقييم إقليمي شامل يؤثر على جميع جوانب المنطقة: البيانات المادية، والسكان والديموغرافيا، والأنشطة، والبنية التحتية والمعدات الاجتماعية، والتعمير .

يتكون التقييم أيضًا من إجراء دراسة بأثر رجعي للمنطقة من أجل التمكن من فهم الوضع الحالي من منظور توضيحي أيضًا على المدى الطويل.

1-1-2- القيود والإمكانيات والخصوصيات

يجب أن يؤدي التقييم إلى التشخيص الإقليمي الذي يجعل من الممكن تحديد القيود والإمكانيات والخصائص والمزايا والعيوب بهدف تحديد القضايا الرئيسية وترتيب أولوياتها.

1-1-3- المشاكل الرئيسية والعراقيل والأولويات

في كل مجال، يتمثل التقييم في تحديد المشاكل الرئيسية من أجل تحديد الأولويات في الخطوة الثانية، وتصنيف المشاكل حسب استعجاليتها وأولويتها.

1-1-4- الإطار الإقليمي

يجب ألا ننسى وضع المنطقة المراد دراستها في إطارها الإقليمي العام، وعلاقاتها مع المساحات الأخرى والتفاعلات الحقيقية والمحتملة ومن ثم آثار الإجراءات المختلفة. وأصل ومكان ظهور المشاكل المطروحة .

1-2- التوقعات والسيناريوهات

من اجل تحليل الموقف في منطقة معينة، يجب القيام بالتنبؤات المستقبلية باستخدام طرق التنبؤ التقليدية.

1-2-1- التوقعات والاحتياجات والمعايير

للقيام بذلك، يجب تحديد الاحتياجات ووضع التوقعات المستقبلية على أساس المعايير المقبولة عمومًا مثل شبكة التجهيزات للسكان أو الظروف المعيشية (الإسكان، التجهيزات المنزلية، الخ) وظروف المعيشة.

1-2-2- ثلاثة مقاييس كرونولوجية

يمكننا التمييز بين ثلاثة مقاييس كرونولوجية للتطوير: قصيرة ومتوسطة وطويلة المدى المشاريع القصيرة:(بشكل عام خمس سنوات) يسمح هذا المدى بتحديد المشاريع الصغيرة ووضع التدابير التصحيحية اللازمة قبل بدء تنفيذ مشاريع الهيكلة.

- المدى المتوسط: غالبًا ما يقرب من عشر سنوات، الوقت اللازم لتنفيذ المشاريع الكبرى والتغيير الهيكلي في السكان.

- المدى الطويل غالبًا من 20 إلى 25 عامًا. يعبر عن أفاق الإجراءات الهيكلية للتنمية المنسقة أو المؤجلة التي يجب تنفيذها.

1-3- الأهداف وخيارات التهيئة

تهدف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة إلى تنمية مجموع الإقليم الوطني تنمية منسجمة على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء جهوي. كما تهدف إلى خلق الظروف الملائمة لتنمية الثروة الوطنية والتشغيل، وتساوي الحظوظ في الترقية والازدهار بين جميع المواطنين، والحث على التوزيع المناسب لدعائم التنمية ووسائلها باستهداف

تخفيف الضغوط على الساحل والحواضر، والمدن الكبرى، وترقية المناطق الجبلية والهضاب العليا والجنوب.

وأخيرا دعم الأوساط الريفية والأقاليم والمناطق والجهات التي تعاني صعوبات وتفعيلها من اجل استقرار سكانها وإعادة توازن البنية الحضرية وترقية الوظائف الجهوية و الوطنية و الدولية للحواضر والمدن الكبرى

أما في المجال البيئي والتمنية المستدامة فتهدف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم إلى حماية الفضاءات والمجموعات الهشة ايكولوجيا[3] واقتصاديا وتثمينها، وحماية الأقاليم والسكان من الأخطار المرتبطة بالتقلبات الطبيعية والحماية والتثمين والتوظيف العقلاني للموارد التراثية والطبيعية والثقافية وحفظها للأجيال القادمة[4].

2- مراحل تهيئة الإقليم الجزائري

تميز الإقليم الجزائري غداة الاستقلال وبفعل آثار الاستعمار(فقدان العدالة في توزيع المكاسب والموارد في أنحاء البلاد) باختلالات كبيرة ظهرت من خلال عدة مظاهر توحي بعدم الانسجام والتناسق الإقليمي والاجتماعي أهمها:

- تسجيل هجرة كبيرة للسكان نحو المدن؛
- وجود نسبة معتبرة من الفضاءات الهشة في الإقليم الجزائري؛
- عدم تثمين الموارد الطبيعية في أجزاء كبيرة من الإقليم الجزائري؛
- انعدام البنية التحتية الضرورية في معظم الإقليم؛
- وجود تخلف هائل على مستوى مؤشرات التنمية البشرية خاصة في مجالي الصحة والتعليم.

وأمام هذه الاختلالات المتعددة الأوجه، حاولت الدولة الجزائرية بعد الاستقلال محو مختلف الظواهر والعوامل التي تسببت في نشوء هذا الوضع من خلال تبني سياسات ترتكز أساسًا على مخططات تنموية متعددة.

ويمكن تقسيم مرحلة ما بعد الاستقلال فيما يتعلق بتهيئة الإقليم وتنمينه المستدامة من الناحية الزمانية إلى مرحلتين رئيستين: المرحلة الأولى هي مرحلة ما قبل صدور القانون 01-20 المؤرخ في 15 -12-2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. وتمتد هذه المرحلة من سنة1962 إلى سنة 2001، أما المرحلة الثانية فهي مرحلة ما بعد صدور القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم يعتبر نقطة انعطاف في مجال تشريعات تهيئة الإقليم وتنمينه المستدامة، حيث يعتبر التشريع الأساسي الأول الذي تناول تهيئة الإقليم بشكل مستقل ومتكامل.

وقد اعتمدت الدولة أسلوب التخطيط المركزي في مجال تهيئة الإقليم من خلال مختلف المخططات الثلاثية والرباعية الخماسية والتي انطلقت ابتداء من عام 1967.

لكن قبل ذلك سنحاول تتبع ظهور مصطلح "تهيئة الإقليم" في المنظومة القانونية الجزائرية وكذا على مستوى الوزارات المختلفة للحكومات الجزائرية المتعاقبة منذ

---

[3] المنطقة الطبيعية الحساسة (ENS) هي منطقة "يتم تهديد طابعها الطبيعي وجعلها معرضة للخطر ، حاليًا أو محتملًا ، إما بسبب الضغط الحضري أو تطوير الأنشطة الاقتصادية أو الترفيهية ، أو بسبب اهتمام خاص فيما يتعلق بجودة الموقع أو خصائص الأنواع النباتية أو الحيوانية الموجودة هناك.

[4] المادة 4 من القانون 01-20 المتعلق بالتهيئة والتعمير90-29 المعدل والمتمم.

الاستقلال. مع التنبيه إلى أن المشرع الجزائري والجهاز التنفيذي استعملا مصطلح التهيئة العمرانية في الوثائق الرسمية باللغة العربية لعقود من الزمن(منذ السبعينات إلى 2001) وذلك للإشارة إلى تهيئة الإقليم، في حين استخدم مصطلح aménagement du territoire في النسخة المكتوبة باللغة الفرنسية.

2-1- ظهور مصطلح "تهيئة الإقليم" في المنظومة القانونية في الجزائر

كان أول ظهور لمصطلح للتهيئة العمرانية سنة 1975 حيث أنشئت لجنة وزارية المشتركة للتهيئة العمرانية بموجب المرسوم 75-105 والتي حلت سنة 1980 وكان من بين مهامها التنسيق والتوجيه والمراقبة فيما يخص تهيئة الإقليم وتحسين تنظيم وتسيير الأجهزة المعدة فيما يخص تهيئة الإقليم وتتكون من ممثلي عدة **وزراء** (الداخلية، المياه، الأشغال العمومية الصناعة والطاقة، الفلاحة النقل)

و في سنة 1979 تم إحداث أول وزارة خاصة بتهيئة الإقليم من خلال تحويل كتابة الدولة للتخطيط إلى وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية بموجب المرسوم 79-57.

أما في سنة 1981 فقد حدد المرسوم 81-261 مهام الوزير التخطيط والتهيئة العمرانية والتي من بينها؛ السهر على تنظيم الأعمال الاقتصادية والاجتماعية بكيفية توفر ظروفا متكافئة في مستوى المعيشة والرقي الاجتماعي بين جميع جهات البلاد، كما يقوم الوزير بإعداد واقتراح التصاميم العامة للتهيئة العمرانية ودراسة آفاق تنمية مختلف النواحي وذلك لضمان توزيع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية بكيفية تتناسق مع أهداف التخطيط الوطني ومع احتياجات التنمية لكل ناحية، كما يتأكد من تناسق المخططات الولائية والبلدية مع الأهداف القطاعية وتوازن المخططات الوطنية للتنمية.

وفي سنة 1984 انشأ منصب نائب الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية، عام 1986 حولت صلاحيات الوزير التخطيط والتهيئة العمرانية إلى وزارة جديدة ظهرت سنة 1984 وهي وزارة التهيئة العمرانية والتعمير والبناء. وفي سنة1981 صدر مرسوم 81-380 حدد صلاحيات البلدية والولاية في مجال التخطيط والتهيئة العمرانية.

انشأ المرسوم 80-277 في سنة 1980 الوكالة الوطنية لتهيئة العمرانية وكان من بين مهامها وضع الأدوات الضرورية لتحقيق الاختيارات المتعلقة بسياسة التهيئة العمرانية ووضع المعايير التقنية والتنظيمية في مجال شغل الفراغ الوطني للمحيط وحمايته وتحديد المناطق التي تقام فيها منشات حضرية و/أو صناعية ومناطق التنمية الريفية والاستثمار والمناطق المعدة للاحتياط.

أما أول قانون جزائري خاص بالتهيئة العمرانية فقد صدر في سنة 1987 من خلال القانون 87-03 والذي شكل لمدة 20 سنة الإطار التطبيقي للسياسة الوطنية للتهيئة العمرانية والمرجع للحفاظ على المجال الجغرافي وحمايته واستعماله ووضع علاقة بين نشاطات القطاعات المختلفة للاقتصاد الوطني.

وعرف التهيئة العمرانية تعريفا غائيا عندما عرض جملة من الأهداف التي تسعى إليها التهيئة العمرانية: الاستعمال الأمثل للمجال الوطني من خلال الهيكلة والتوزيع المحكم للأنشطة الاقتصادية والموارد البشرية والاستغلال العقلاني للمواد الطبيعية ويسمح التخطيط بضمان وحدوية أساليب التنمية والتهيئة العمرانية.

- يعتمد توزيع السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية عبر توزيع الصلاحيات بين البلدية والولاية والدولة ومختلف أجهزة الدولة طبقا لمبادئي اللامركزية واللاتمركز.

كان كذلك من أهداف القانون 87-03 هو إزالة الأسباب الهيكلية لعدم التوازن الجهوي من خلال أعمال إنمائية تفضل تنمية الهضاب العليا والجنوب وتنظيم تنمية المناطق الجبلية والسهول والسفوح وحماية الساحل والجرف القاري وتنظيم تنمية التجمعات الحضرية الكبرى والتحكم فيها المادة.

كان القانون المذكور أعلاه طموحا، لكن مرور الجزائر بأزمة اقتصادية وأمنية لمدة عشرية كاملة كان من الأسباب التي لم تسمح بالذهاب بعيدا في تحقيق أهداف التهيئة العمرانية.

2-2- عدم استقرار" تهيئة الإقليم" في وزارة واحدة

عرفت التهيئة العمرانية (تهيئة الإقليم) تجوال كبير بين العديد من الوزارات وذلك منذ ظهورها في ثمانينات القرن الماضي وذلك على النحو التالي:

- افريل 1986: وزارة التهيئة العمرانية والتعمير والبناء
- أوت 1994 أنشئت وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية
- تم إنشاء الصندوق الوطني لتهيئة الإقليم في سنة 1995
- في جوان من سنة 2000: وزارة الأشغال العمومية والتهيئة العمرانية والبيئة والتعمير
- في نوفمبر 2007: وزارة التهيئة العمرانية والبيئة والسياحة
- في فيفري 2013 وزارة التهيئة والبيئة
- في مارس 2013 وزارة التهيئة العمرانية والمدينة
- في جانفي 2016 وزارة التهيئة العمرانية والسياحة والصناعة التقليدية
- في سنة 2020 وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية مع التذكير انه في نفس السنة تم إنشاء مركز البحث في تهيئة الإقليم.

2-3- المرحلة الممتدة من الاستقلال إلى سنة 1989

سندرس كل المراحل الممتدة من الاستقلال إلى غاية سنة 1989 تاريخ الانفتاح الديمقراطي وظهور العديد من القوانين الجديدة.

2-3-1- الفترة 1962-1973: تجديد العمل بالتشريع الاستعماري

مباشرة بعد الاستقلال، شهدت الجزائر رحيلًا كبيرًا للمستوطنين وموظفي الدولة الفرنسية. الأمر الذي ترك الإدارة مشلولة وفراغاً هائلاً يجب ملؤه. كما أن عدم الاستقرار السياسي والصراعات على السلطة، خاصة بين عامي 1962 و1965 وقضايا الحدود حددت إلى حد كبير أولويات هذه الفترة. أضف إلى ذلك خمس سنوات (1965-1970) من النشاط لاستعادة موارد النفط، وفي الوقت نفسه، تطوير نموذج تنموي متماسك وطموح. إذن، تمضي الجزائر وفي استعجال مرتبط بمرحلة ما بعد الحرب إلى إبعاد المسألة الحضرية (العمرانية)، وفقًا لعدة دراسات حول السياسة الحضرية بعيدًا عن قائمة أولوياتها. بشكل عام، تميزت هذه الفترة بالتزايد المطرد في الاستثمار في الصناعة والزراعة، وضعف برامج الإسكان وتجديد العمل بالتشريع الفرنسي المتعلق تحديدًا بمناطق التنمية المنسقة والمناطق الصناعية بموجب

القانون الصادر في 31 ديسمبر 1962 والذي سيستمر العمل به حتى إلغائه في جوان 1975.

لم تتجسد فكرة المخططات التنموية إلا في سنة 1967 ويمكن استعراضها بإجمال على المحو التالي:

- المخطط الثلاثي الأول 1967-1969

كان أول مخطط تنموي بادرت به الدولة آنذاك هو المخطط الثلاثي حيث استعملت الدولة عائدات البترول من اجل أيجاد أقطاب صناعية كبرى وذلك بالاستثمار في القطاع الصناعي على حساب قطاع التهيئة العمرانية والسكن، مما أدى إلى تخلي سكان الأرياف عن الأراضي والالتحاق بالنمط الحضري في المعيشة وبالمناطق القريبة من المصانع، كما أن تمركز هذه الأقطاب في الشمال لم يشفع للدولة لتحقيق التوازن الإقليمي المطلوب.(تخلت الدولة عن بناء السكنات كانت تعتقد أن 700000 سكن الشاغرة بعد رحيل المعمرين) ستكون كافية.

- المخطط الرباعي الأول للفترة 1970-1973

حاولت الدولة من خلاله إعادة التوازن الجهوي للإقليم الجزائري ومعالجة جملة الاختلالات الواردة في المخطط الثلاثي السابق. وكان من بين الإجراءات التي قامت بها الدولة في مجال تهيئة الإقليم.

- المبادرة لتثبيت السكان الأرياف وتخفيض الضغط على المدن، حيث جاءت الثورة الزراعية سنة 1971 وبرمجة أكثر من 1000 قرية اشتراكية في هذا السياق.

- برامج التجهيز المحلية للبلديات بداية من سنة 1970 والتي تهدف إلى تحقيق التنمية الصناعية والفلاحية والتشغيل.

- انجاز مخططات التعمير حيث تلتزم كل بلدية بوضعه لمدة مابين 10 إلى 15 سنة ويهدف إلى وضع توازن بين النمو الديمغرافي والاجتماعي والاقتصادي وشغل الأراضي

- المخطط البلدي للتنمية الخاص ببعض المدن المتوسطة أو اقل أهمية

- مخطط العصرنة العمرانية المتعلق بالمدن الكبرى.

2-3-2- الفترة الممتدة من 1974-1989

- المخطط الرباعي الثاني للفترة 1974-1977

عززت مداخيل البترول الصادرات الوطنية من النفط نتيجة لارتفاع أسعارها في السوق الدولية، وأدى ذلك إلى زيادة حجم الاستثمارات الدولة ما انعكس على تهيئة الإقليم.

وأمام الرغبة القوية للدولة في إنجاح سياستها التصنيعية من خلال الاستثمار و وضعها أموال كبيرة في الصناعة، كانت المدينة كهيكل يجب تنظيمه، شبه غائبة عن اهتمامات المخططين حتى عام 1974. فبظهور وتفاقم المشاكل المتعلقة بتخطيط المدن، بدأت أولى إجراءات التكفل بها مع إطلاق مخططات العصرنة الحضرية (PMU) التي فرضت بعض الاهتمام بمسالة المرافق العامة، من خلال إنشاء أدوات التخطيط المجالي والتسيير الحضري.

بدأ تجديد التعمير التنظيمي للمدن بإصدار قانون الاحتياطات العقارية البلدية في فبراير 1974 من اجل السماح للبلديات بالحصول على جميع الأراضي الواقعة داخل محيطها الحضري. وحسب البعض، فإن هذا القانون كان يهدف إلى تمكين السلطات المحلية من

امتلاك الأراضي اللازمة لتلبية الاحتياجات المحلية من حيث تشييد المساحات السكنية ومناطق الأنشطة والمرافق.

كما أقرت التعليمات الوزارية أدوات أخرى هي؛ المخطط التوجيهي للتعمير (PUD) ومنطقة الإسكان الحضري الجديدة (ZHUN) والمنطقة الصناعية (ZI)، والتي تكملها لاحقًا منطقة النشاط البلدية. في هذا المجال يؤكد صيدوني (2000) على أن أدوات تخطيط المدن هذه تشكل ترسانة قانونية ومنهجية مناسبة لتخطيط إجمالي وقطاعي أكثر تحكمًا.

- المخطط التوجيهي للتعمير

وهو أداة للتخطيط الحضري موروث عن مخطط قسنطينة في المرحلة الاستعمارية والذي طبق على البلدية منذ 1975 إلى غاية عام 1990. بشكل عام، يهدف المخطط التوجيهي للتعمير إلى ضمان الاتساق العام لإجراءات استخدام الأراضي والتعمير، في إطار أحكام الاحتياطيات العقارية للبلدية.

ومن جانب آخر، تم وضع المخطط التوجيهي للتعمير لمدة 10 إلى 15 عامًا، ويستند مبدأ إعداده على التخطيط والنشاط الرئيسي للمدينة (سكني، الصناعة، وما إلى ذلك) وكذلك العلاقة بين الاحتياجات الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية واحتياجات استخدام الأراضي. ورغم الدور المهم الذي لعبته هذه الأداة في الإنتاج الحضري من خلال إنشاء منطقة الإسكان الحضري الجديدة ZHUNs وبرامج الإسكان الاجتماعي الكبيرة.

مجاليا، لم ينجح المخطط أبدًا في ضمان التحكم في النمو الحضري، ولا اتجاه وانتشار المساكن الفردية ذات الطبيعة الفوضوية، أو حتى ضمان الجودة الحضرية.

- مخطط العصرنة العمرانية (PMU)

منذ السبعينيات القرن الماضي، بدأت بوادر الاهتمام بالمسائل العمرانية في مخطط الرباعي (1973-1970) والتي كانت الأولى في سلسلة المخططات الوطنية. في خلال هذه الفترة، تم إطلاق دراسات مخططات التعمير، التي غطت أولاً المدن الكبرى، ثم المدن الأخرى. بعد ذلك انطلقت السلطات في إجراء جديد من أجل تنفيذ الأعمال القطاعية، وهو مخطط العصرنة العمرانية (PMU) للمدن الكبيرة سريعة النمو. كان يفترض أن تسمح هذه المخططات بإنشاء برنامج متماسك يأخذ في الاعتبار الإجراءات التي تم تحديدها على المستوى المركزي والإقليمي. و33 مدينة كانت معنية بهذا المخطط، الذي اقتصر دوره على تحديد مواقع التجهيزات والتوزيع المكاني للاستثمارات.

أظهرت معظم هذه المخططات سلبياتها من خلال توجهاتها وأهدافها التي لم تأخذ في الاعتبار الاقتصاد في الأراضي والمساحات، ولا حتى في طبيعة هذه الأراضي، وهدفها كان إيجاد استثمارات إنتاجية وقطاعية دون التنسيق مع كافة القطاعات.

كما تميزت بمركزية التخطيط أو كل شيء يخطط، وكانت كل البرامج الاستثمار والتجهيزات مسيرة من مختلف القطاعات الوزارية رغم وجود أمانة الدولة للتخطيط فكل قطاع (وزارة) تطبق برنامجها الخاص بدون تنسيق مع باقي القطاعات.

ونتج عن هذا الوضع تشجيع للتوسع العمراني العشوائي خاصة في المناطق الحضرية التي لم تعتمد مخططات التعمير، كما انه دون نصوص تشريعية ولا سياسة تهيئة عمرانية

واضحة نتج عنها انتشار سلبيات كثيرة وتتمثل بالخصوص في تبذير المساحات الزراعية والعقار الحضري واستمرار الفوارق الجهوية...الخ.

إن نظام التخطيط الجزائري لسنة 1962 حتى نهاية سنة 1980 تضمن ثغرات يمكن ذكر بعضها:

- المشكل المؤسساتي: يتمثل في تركيز جميع مهام التنمية في يد الدولة وهياكلها؛
- مشكل العقار والتعمير: في غياب تخطيط يشمل معطيات للأراضي والمساحات وغياب لمخطط تعمير حقيقي نتج عنها تواجد توسعات حضرية مجاورة عشوائية؛
- مشكل تقني: إن تطبيق البرامج والاستثمارات ذو طابع بيروقراطي واستعمال المواد وتقنيات البناء بتكلفة قليلة ترتب عنها مشاكل عمرانية.

والملاحظ في هذه المرحلة غياب إستراتيجية رسمية لتهيئة الإقليم في الجزائر وأن كل الإجراءات التي اتخذت كانت تتم في غياب خطة شاملة للتنمية وكان الهدف منها التقليل من عدم التوازن، غير أن الواقع اظهر الآثار السلبية التي مست مجال العمران وذلك لان المجهودات الدولة كلها أدت للتعمير السريع للإقليم والذي مس المدن الكبرى والساحلية وذلك من خلال البرامج الاستثمارية والإنتاجية التي اعتمدت في الكثير من المدن الجزائرية دون اخذ بعين الاعتبار تهيئتها كأولوية.

أما مع بداية الثمانينات وبعد تشخيص الوضع الذي عرف فوارق جهوية والحديث عن التخطيط دون التنسيق بين البرامج القطاعية، بدا التفكير في سياسة التهيئة العمرانية في سنة 1979.

وتزامن ذلك مع وضع المخطط الخماسي (1980-1985) الذي كان يهدف إلى تنمية المناطق الداخلية وإعادة التوازن للاستثمارات الوطنية الناتجة عن المخططات السابقة حيث تم التركيز على القطاع الصناعي بشكل رئيسي، كما هدف إلى تحقيق سياسة اللامركزية للهيئة المكلفة بالمشاريع. كما أنشأت الوكالة الوطنية لتهيئة الأقاليم سنة 1981 وتميزت هذه المرحلة بانتهاء مرحلة التخطيط الاقتصادي والاجتماعي وتراجع الدولة عن التدخل في كل المجالات.

- المخطط الخماسي الثاني للفترة 1985-1989

حيث أدى انهيار أسعار البترول سنة 1986 إلى عجز في تمويل المشاريع المبرمجة، وظهور بوادر أزمة اقتصادية واجتماعية حادة أدت إلى أزمة سياسية وهذا ما أدى إلى تقليص حجم الاستثمارات مما اثر بشكل كبير على مجال تهيئة الإقليم. وسجل في تلك الفترة سن العديد من التشريعات التي لها علاقة بتهيئة الإقليم أهمها:

- قانون 81-03 الصادر سنة 1981 المتعلق بالتنازل عن أملاك الدولة العقارية
- قانون 83-18 الصادر سنة 1983 المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية
- قانون 87-19 الصادر في 1987 المتعلق بضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين و واجبتهم.

أما في مجال التهيئة والتعمير فنسجل صدور القوانين الآتية:

- القانون رقم 82-02 الصادر سنة 1982 المتعلق برخصة البناء والتجزئة

القانون 87-03 الصادر في سنة 1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية حيث احدث هذا القانون أدوات تختص جهويا وإقليميا بتهيئة الإقليم وهي :

- المخطط الوطني لتهيئة الإقليم SNAT
- المخططات الجهوية لتهيئة الإقليم SRAT

حيث أدرجت الولايات 48 آنذاك ضمن هذه المخططات وكانت تهدف إلى الحد من سطوة التخطيط المركزي وإعطاء بعد لامركزي للتنمية على المستوى المحلي من اجل إحداث توازن في توزيع الثروات الوطنية وشغل الأراضي وضرورة ترقية الفضاءات والتحكم في التجمعات الحضرية الكبرى. غير أن هذا القانون لم يتبع بالنصوص التطبيقية و بالتالي لم يعرف طريقه إلى التنفيذ.

إن كل هذه المخططات التنموية السابق ذكرها لم تشفع للجزائر من تجنب أزمة عميقة أثرت على الاطراد الايجابي لتهيئة الإقليم ويظهر ذلك جليا في العشرية الممتدة بين نهاية الثمانينات ونهاية التسعينات من القرن الماضي لان إدارة سياسات تهيئة الإقليم تندرج ضمن سياق اجتماعي واقتصادي وسياسي في زمن معين يتكون من حقائق داخلية وقيود خارجية، والجزائر عرفت في تلك الفترة أزمة متعددة الأبعاد: اقتصادية وأمنية وسياسية نجم عنها فراغا وتراجعا في مجال تهيئة الإقليم، بعدما تم تعطيل العمل بقانون 1987 وبدا الرجوع لظاهرة التعمير العشوائي والفوضوي وزيادة النزوح إلى المدن نتيجة الفقر وغياب الأمن.

وفي الفترة هذه غابت وزارة تهيئة الإقليم من التنظيم الحكومي حتى سنة 1994 أين أحدثت وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية.(المرسوم 94-240 المحدد لصلاحيات وزير التجهيز والتهيئة العمرانية).

وبعد تداعيات السياسة المركزية التي اتسمت بأسلوب من التدخل المباشر للدولة من خلال الاحتياطات العقارية واحتكار السلطات المحلية لتسيير العقارات القابلة للتوسع العمراني، وحظر قيام المواطنين بالمعاملات العقارية، والعديد من العوائق والنزاعات على الأراضي المصحوبة بظهور سوق موازي غير رسمي لمعاملات غامضة. وهذا ما سلط الضوء على حدود النظام المركزي والدولة في نفس الوقت المراقب، المبرمج، المستثمر، الممول والمنفذ.

في الأخير، يمكن القول أن المخططات السابقة لم تكن تتضمن نظرة شاملة لمسألة تهيئة الإقليم، حيث تعاملت مع هذا الموضوع في إطار عمليات التطوير الهندسي[5] **L'ingénierie** التي اقتصرت على تطوير البنية التحتية. ولم تعتمد المخططات على الإستراتيجية المكانية ، ولكن بناءً على أبعاد وتوزيع الاستثمارات القطاعية، وبالتنسيق مع الوزارات المعنية بدراسة وتنفيذ المشاريع التي لا تأخذ بعين الاعتبار البعد الإقليمي والمكاني الذي يأخذ بعين الاعتبار تموقع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وهذا يفسر عدم التوازن في مؤشرات النمو على مستوى ولايات و مناطق الإقليم الجزائري.

لقد أفرزت المخططات السابقة عددًا معينًا من المشاريع والبرامج التنموية لحل عدد معين من المشكلات ذات الأولوية للولايات، لكن كل هذه الجهود والمشاريع ليست مرتبطة ببعضها البعض في إطار يضع تصورًا شاملا لمخطط على المستوى المكاني الوطني يحدد أهداف التنمية الإستراتيجية والمكانية، حيث أنها لم تأخذ في الاعتبار العلاقة المتبادلة بين الولايات والمناطق من أجل تقليل التفاوتات في التنمية الاقتصادية بين مختلف مستويات مناطق الإقليم الوطني.

[5] جميع الوظائف التي تؤدي من التصميم والدراسات ، وشراء المعدات والتحكم في تصنيعها ، إلى إنشاء وتشغيل منشأة فنية أو صناعية.

2-4- المرحلة الممتدة من 1989 إلى 2000

في نهاية الثمانينيات، عرف العالم تغيرات سياسية واقتصادية كبرى بعد تهاوي النظام الاشتراكي، والجزائر كغيرها من الدول عملت على وضع نظام تشريعي يتماشى والتحولات العالمية خاصة الانفتاح الاقتصادي وتشجيع الاستثمارات غير العمومية المحلية والخارجية، وإصدار آلية تشريعية تهدف إلى وضع قانون جديد في مسألة العقار. النهج الذي سيعرف الملكية الفردية والفاعلين الخواص الجدد. في الواقع، بدأت الجزائر في التسعينيات تحولًا جذريًا في سياستها الاقتصادية، حيث انتقلت من منظومة اشتراكية قائمة على الدولة للتخطيط المركزي إلى ليبرالية أخرى مختلفة تمامًا تتميز بالاعتراف بـ قوانين السوق وفتح المجال أمام الفاعلين الاقتصاديين الخواص. وهكذا تم تكريس تأسيس هذا التنظيم الجديد الأكثر مرونة الذي فسح المجال للغير بموجب القانون 90-25 المؤرخ 18 نوفمبر 1990 بشأن توجيه العقاري إلى جانب تشريعات أخرى:

- القانون 90-29 المؤرخ في ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير
- القانون 98-04 المؤرخ في جوان 1998 المتعلق بحماية التراث الوطني
-القانون 90-30 الصادر في سنة1990 المتعلق بأملاك الدولة
- القانون 90-08 الصادر في سنة1990 المتعلق بالبلدية
-القانون 90-09 الصادر في سنة1990 المتعلق بالولاية
- القانون 1-11 الصادر في سنة1991 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من اجل المنفعة العامة.

القانون 90-25 المؤرخ في نوفمبر 1990 المتعلق بالتوجيه العقاري الذي وضع إبعاد التعمير بالجزائر من خلال وضع الإطار القانوني للتعمير، حيث حدد الأراضي المعمرة والقابلة للتعمير، وأرسى أدوات التعمير، التي نص عليها كذلك قانون التهيئة والتعمير 90-29 في مادته العاشرة وهما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

وتعد هذه المخططات ترجمة لإرادة تنظيم وتطوير توسع المدن من خلال إحداث توازن بين مختلف الوظائف للأراضي ونوعية البنايات ومختلف النشاطات التي نصت عليها المادة 69 من قانون التوجيه العقاري.

عممت تلك المخططات على كل بلديات الوطن في مدة 10 سنوات، كما عرفت سنوات التسعينات اعتماد مخططات خاصة كالمخطط التوجيهي لتهيئة الساحل. كل هذه الحركية التشريعية تثبت بوضوح أهمية التحكم في هذا المجال وذلك باعتبار مشكل التهيئة والتعمير شامل، وبالتالي لابد أن يأخذ بعين الاعتبار كافة المستويات مع ضمان التنسيق. كما أن الأمر لم يعد يخص فقط وضع البرامج الاستثمارية التابعة للدولة لكن الاهتمام اليوم يدور حول وجوب وضعها في مجالها الوطني والجهوي والمحلي.

وقد توج هذا النشاط في سنة 1995 بتنظيم استشارة وطنية واسعة حول الإستراتيجية الجديدة للتهيئة الإقليمية شارك فيها العديد من الوزارات إلى جانب الجماعات المحلية والجمعيات والخبراء لإثراء وثيقة أعدتها وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية بعنوان "الجزائر غدا"، حيث تضمنت تقييما لوضعية الإقليم واستشرافا لآفاقه وتوجت بوضع مشروع وطني لإستراتيجية جديدة في مجال التهيئة لمدة 15 سنة.

إلا أن المسار أفضى إلى تحضير نص قانوني شامل وعام متعلق بالتهيئة الإقليمية هو القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والذي شكل بحق أهم نص قانوني جزائري في مجال تهيئة الإقليم.

2-5- مرحلة ما بعد سنة 2001

أظهرت السياسة التي تبنتها الجزائر جهوداً تنموية، لكن الظروف التي مرت بها البلاد في عقد التسعينات، حيث وجدت نفسها تواجه استهلاكاً غير عقلاني للأرض، إضافة إلى تلويث البيئة، حيث تم بناء أحياء حضرية فوضوية[6]، تزامنت مع تدهور الوضع الأمني والمؤسساتي في الجزائر ونزوح الناس من المناطق المعزولة إلى المدن ومحيطها، وتم التعمير في ظل عدم احترام قواعد التعمير.

كل هذا كان نتيجة سوء إدارة سياسة شغل الأراضي، وعدم وجود تنظيم لعملية التهيئة والتعمير، وانسحاب الدولة من عملية التخطيط، الأمر الذي أدى إلى جهد تنموي محدود، الأمر الذي استدعى إصدار القانون المتعلق بتهيئة الإقليم، والذي ألغى صراحة القانون رقم 87-03، وهو القانون 01-20 الصادر في 12-2001 والمتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

في هذا السياق، شكل القانون 01-20 نقطة انطلاق جديدة في طريق وضع سياسة وطنية طويلة المدى وبناء منظومة تشريعية مستقلة بذاتها تختص بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. وبذلك أصبحت الوثيقة الأساسية لعمل السلطات العمومية والقطاع الخاص في مجال تهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة، كما أنها تضم الأدوات والوسائل اللازمة لتنفيذ هذه السياسة. وهو بذلك يشكل الإطار النظري والمرجع العملي لتهيئة الإقليم الجزائري.

تضمن القانون 01-20 والذي جاء من اجل التحكم في تهيئة الإقليم وتصحيح شغل المجال بالجزائر الأهداف المراد تحقيقها، كما جاء ليحدد التوجيهات والأدوات المتعلقة بتهيئة الإقليم، والتي من أهدافها تنمية الفضاء الوطني تنمية منسجمة ومستدامة.

ظهور القانون 01-20 هو نتيجة وضعية اتسمت بتعمير فوضوي واستهلاك لاعقلاني للأراضي، وعدم احترام تشريعات البناء، كما تسبب ذلك بأضرار كبيرة على البيئة برزت خاصة من خلال تدهور الموارد الطبيعية نتيجة الإسراف وتسارع حركة العمران، وتلوث المياه وتردي المحيط.

---

[6] استهلك العقار بشكل سريع وشيدت بنايات فوضوية في مناطق غابية تحمي السكان القاطنين في المناطق السفلى الواقعة في منحدرات من انزلاق التربة، هذا ما دفع ثمنه غاليا سكان بلديات العاصمة في كارثة فيضانات .

المحاضرة الثالثة: أدوات تهيئة الإقليم

وضع القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم عدة مخططات وقسمها إلى مخططات فضائية وقطاعية، وخص بعض المناطق بمخططات نظرا لخصوصيتها، كما أدرج التنمية المستدامة في هذه الأدوات ومنح بذلك نظرة أخرى للتخطيط المجالي.

حددت أدوات التخطيط نظرتها للسنوات المقبلة ومن ثم أرادت تزويد المدينة بمساحة قادرة على إثارة اهتمام سكانها وجذب انتباه أولئك الذين يسعون إلى بيئة معيشية ديناميكية ومزدهرة. ولكن أيضًا مدينة الغد القادرة على التنبؤ وتنظيم تنميتها على المدى الطويل، وتجسيد فكرة التنمية المستدامة والتخطيط الاستراتيجي.

أما عن الأدوات في حد ذاتها فقد حددتها المادة 7 من قانون 01-20 المتعلق بالتهيئة والتعمير: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم والمخطط التوجيهي لتهيئة السواحل والمخطط الجهوي لتهيئة الإقليم والمخطط التوجيهي لحماية الأراضي ومكافحة التصحر ومخططات تهيئة الإقليم الولائي والمخططات التوجيهية لتهيئة الفضاءات الحواضر الكبرى (التي تحل محل مخططات تهيئة الأقاليم الولائية لفضاءات الحواضر الكبرى المحددة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم).

وبذلك نستعرض هذه المخططات - التي تعتبر أدوات أساسية لتهيئة الإقليم - وفق معيارين؛ الأول يحدد المخططات حسب المستويات المجالية، والثاني يحددها حسب خصوصية وتنوع المناطق.

1- تحديد المخططات وفق المستويات المجالية

بدأت السلطات العمومية سياسة تهيئة الإقليم الجديدة لآفاق 2030 والتي لا يمكن تطويرها إلا بالتشاور والتنسيق مع مختلف الجهات الفاعلة في تنمية الإقليم بهدف تطوير البلاد. ومن أجل الاستفادة من تنظيم أفضل للمجال؛ ظهرت مجموعة من أدوات التخطيط المكاني والحضري، والتي تهدف إلى وضع التوجهات الأساسية لتهيئة الأقاليم وتحديد التوقعات وقواعد التعمير؛ ويتعلق الأمر بالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم والمخططات الجهوية والولائية والحضرية وأدوات التعمير المحلية ومخططات تؤخذ بخصوصيات بعض المناطق من الإقليم.

1-1- المستوى الوطني: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (SNAT)

سنناول طبيعة المخطط الوطني و مفهومه وخصائصه.

1-1-1- طبيعة المخطط الوطني لتهيئة الإقليم

يعتبر المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لأفاق 2030 الأداة الرئيسية لتنظيم وشغل المجال، حيث يشكل الإطار الاستدلالي لتوزيع أعمال التنمية وتحديد مواقعها، فهو المرجع الأساسي للتخطيط في الجزائر، حيث يساهم في إعداده جميع الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين والجماعات الإقليمية المعنية. كما يستمد المخطط فلسفته من مبدأ التنمية المستدامة، حيث ربطت الوثيقة بين الاهتمامات البيئية والاقتصادية والاجتماعية.

ولدراسة طبيعة المخطط سنتعرض بالدراسة لأحكامه والمحاور التي يقوم عليها

أ- **مفهوم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم**

يتحدد مفهوم المخطط من خلال تعريفه وإظهار أهدافه وخصائصه، ثم دراسة المبادئ التي يرتكز عليها.

أ-1- تعريف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم

يعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وثيقة توجيهية تحدد المبادئ الكبرى وتقدم اقتراحات[7]. فهو يترجم بالنسبة لكافة التراب الوطني، التوجيهات والترتيبات الإستراتيجية الأساسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم[8]. فمن خلال مضمونه تعلن الدولة عن مشروعها الإقليمي لعقدين متتاليين. كما يبرز المخطط الوطني الطريقة التي تعتزم الدولة اعتمادها لتحقيق تهيئة مستدامة من خلال التكفل خاصة بضرورات الدفاع عن الإقليم وأمنه، وحماية التراب الوطني والسكان، والحفاظ على المصالح الوطنية من كل أنواع التهديدات. ويتم إعداد المخطط الوطني من قبل الدولة ويصادق عليه عن طريق التشريع، ويخضع لتقييمات وتحيين دوري كل 5 سنوات.

ويبرز المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الطريقة التي تعتزم الدولة اعتمادها في إطار التنمية المستدامة لضمان التوازن والإنصاف وجاذبية التراب الوطني. وبالتالي فان المخطط وثيقة تعلن من خلاله الدولة عن مشروعها الإقليمي ويترجم عمل الدولة لضمان التوازن الثلاثي:

- الإنصاف الاجتماعي
- الفعالية الاقتصادية
- الإسناد البيئي في إطار التنمية المستدامة

وهذا كله على مستوى التراب الوطني ككل ولمدة حددت ب 20 سنة أي حتى سنة 2030

يندرج المخطط الوطني لتهيئة الإقليم ضمن تصور شمولي ومركزي، حيث يشكل إطارا عاما للسياسة الوطنية التي تضعها الدولة في مجال التهيئة الإقليمية وضمانا لنجاعته، ثم إضفاء الطابع القانوني عليه، وتسعى الدولة من خلاله إلى الوقاية من استمرارية تدهور حالة الإقليم الوطني والأنظمة البيئية المختلفة، وتفادي إهماله وتركه للمصادفة وتصحيح الاختلالات التي يعرفها.

أ-2- خصائص المخطط الوطني لتهيئة الإقليم

يتميز المخطط الوطني بطابعه المركزي و الشمولي والإلزامي والوقائي.

*** الطابع المركزي والشمولي للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم**

اقر المشرع التخطيط المركزي كآلية لتجسيد التوصيات الأساسية للسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، وتتولى الدولة إعداد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم[9]، لما لها من الاختصاص الأصيل في المبادرة بوضع السياسة الوطنية في مجال تهيئة الإقليم.

من ناحية أخرى، تشمل توجيهات المخطط كل الإقليم وجميع القطاعات وتحتفظ فقط بالمسائل ذات المصلحة الوطنية، حيث لا تبحث عن إجابة على المستوى المحلي، مما يسمح لها بتوحيد السياسات العمومية.

---

[7] القانون 10-02 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج ر عدد 61 الصادرة في 21-10-2011، ص 14.

[8] الفقرة الأولى من المادة 7 من القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم.

[9] المادة 19 من 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

*** الطابع الإلزامي للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم**

اعتبر المشرع، في قانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم، انه ليس من الضروري إضفاء الطابع الإلزامي على المخطط، وفضل أن يجعله مجرد وثيقة إرشادية، ليس الغرض منها وضع معايير قانونية، بل مساعدة وتوجيه المسؤولين المعنيين بتهيئة الإقليم للعمل في إطار متسق ومنسجم (م 8 من ق 01-20)، إلا انه أثناء المصادقة على المخطط في 2010 نوقشت فكرة إلزامية المخطط من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، وكللت في النهاية بوضع المادة 2 في قانون المصادقة، حيث جاء فيها: " تلتزم كل القطاعات الوزارية وكذلك الجماعات الإقليمية والمؤسسات الوطنية والمحلية، باحترام ضوابط وقواعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم والعمل بها في إعداد كل مشاريعها ومخططاتها".

*** الطابع الوقائي للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم**

تسعى السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم إلى تحقيق أهداف منها:- حماية الفضاءات والمجموعات الهشة ايكولوجيا واقتصاديا، وحماية الإقليم والسكان من الأخطار الطبيعية .

- التثمين والتوظيف العقلاني للموارد الطبيعية التراثية والثقافية، وحفظها للأجيال القادمة.

المحاضرة الرابعة: الحلول المقترحة للتهيئة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم

أمام التحديات الكبيرة التي تواجه الإقليم الوطني جاء المخطط بمجموعة من الحلول من اجل استعادة التوازن بين مختلف المناطق والأقاليم من خلال الاستخدام الرشيد للفضاء الوطني، ولا سيما توزيع السكان والأنشطة الاقتصادية على جميع المناطق، وكذلك التوزيع المكاني المناسب للمدن والمستوطنات البشرية.

وقد انطلق المخطط من التشخيص التالي: تعرف الجزائر اختلالات كبيرة في تموقع السكان والنشاطات في الإقليم، فإحصاء السكان لسنة 2008 بَيَّن أن63 % من سكاننا يستقرون في الشمال على مساحة 4% من التراب الوطني ويقطن 28 % من السكان في

الهضاب العليا على مساحة 9 % من الإقليم، في حين لا تستقبل مناطق الجنوب التي تشكل87 % من المساحة الإجمالية للبلاد إلا 9 % من السكان. كما تعد الجزائر "أرض مخاطر"، فمن بين المخاطر الأربعة عشر التي حددتها منظمة الأمم المتحدة الجزائر معنية بعشرة منها[10].

لقد احدث تمركز السكان والأنشطة في الشريط الساحلي اختلالات مكلفة للمجتمع خاصة وأنها أقاليم هشة معرضة لأخطار كبرى طبيعية وصناعية[11]. كما يشكل الاحتباس الحراري والمناخ الجاف للجزائر والتعمير المتزايد الذي لا يأخذ في الحسبان تلك الأخطار، الكثير من الانعكاسات المدمرة في حالة حدوث كوارث. كل هذه الظروف تجعل من الجزائر أرض معرضة لمخاطر كبرى[12].

إذا وتبعا لهذه الوضعية، التي سببت ظهور أزمة سكن حادة و أزمة العقار الحضري و الفلاحي وأزمة البناء الفوضوي...الخ، عمل المخطط على الحد من تركيز السكان في المناطق التلية، وخاصة في الشريط الساحلي قصد الوقاية من مخاطر الزلازل من خلال الشروع في إعادة انتشار السكان، وكذا نقل الأنشطة نحو المناطق الداخلية للبلاد التي تقل فيها المخاطر، أما فيما يخص الخطر الصناعي، فإن الرهان الذي ارتكز على أساسه المخطط هو نقل المؤسسات الصناعية ذات المخاطر خارج الحواضر السكانية الكثيفة ومناطق الخطر الزلزالي.

كما اقترح المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الحلول التالية:

1- برنامج العمل الإقليمي : كبح التسحل وتوازن الساحل

يهدف هذا البرنامج إلى إعادة هيكلة عميقة للفضائين الساحلي والتلي، قصد ضبط التوسع المفرط للساحل على حساب الفضاءات الداخلية. ويتم تطبيق البرنامج من خلال إعادة توجيه ونشر التعمير في المرتفعات (1.1) وإنشاء مدن جديدة (2.1).

1-1- إعادة توجيه ونشر التعمير في المرتفعات

من اجل توجيه ونشر التعمير في المرتفعات، ارتكزت المخططات على وضع برنامج للحث على التواجد داخل التل يعتمد على ترتيبات تحفيزية وتعويضية تشجع نقل بعض الأنشطة أو الخدمات المتواجدة حاليا في منطقة الساحل إلى أعماق التل. لكن كبح تعمير الساحل لا يمكن أن ينجح إلا بتنمية الهضاب العليا والجنوب بما يكفي قصد تثبيت السكان في أقاليمهم من خلال إنشاء مدن جديدة.

1-2- بناء مدن جديدة[13]

ترمي إستراتيجية المخطط الوطني للتهيئة إلى نشر الديناميكية التي يعرفها الساحل على كافة المنطقة التلية، بالارتكاز على شبكة عمرانية للمدن جد مهيكلة ومجهزة من خلال إنشاء أقطاب ثانوية قادرة على دعم التنمية وتوسيع المجمعات العمرانية وتطوير القواعد الاقتصادية للمدن الجديدة، حتى يسمح بتثبيت وانتقال السكان إليها من جهة ولفك الخناق على الحواضر الكبرى من جهة أخرى، وهو ما نصت عليه المادة 3 من القانون 02-08 المؤرخ

---

[10] المرجع نفسه ، ص 14.

[11] المرجع نفسه، ص 11 .

[12] القانون 10-02 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ص 9.

[13] القانون 10-02 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ص 62.

في 8 ماي 2002 والمتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها " يندرج إنشاء المدن الجديدة ضمن السياسة الوطنية الرامية إلى تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة من اجل إعادة توازن البنية العمرانية التي تهدف إليها أدوات تهيئة الإقليم وفق التشريع المعمول به". ومن أهم تلك المدن الجديدة: سيدي بوعبدالله، بوينان، العفرون، سيدي عمار والناصرية في الجزائر العاصمة وعقاز ورأس فلكون في مدينة وهران.

2- برنامج العمل الإقليمي(PAT9) تغيير تموقع الأنشطة والتمركز الإداري

يهدف هذا البرنامج إلى إزالة احتقان شمال البلاد وبصفة خاصة الساحل وذلك من خلال دعم النشاط والتشغيل في الهضاب العليا والجنوب، إضافة إلى تغيير مواقع مؤسسات الإنتاج وإخراج المؤسسات ذات المخاطر الكبرى من التجمعات ذات الكثافة السكانية الكبيرة والمراكز الإدارية وأخيرا وضع ترتيبات تحفيزية لإعادة التموقع و وضع إجراءات مرافقة لإعادة التموقع.

2-1- تغيير مواقع مؤسسات الإنتاج والمراكز الإدارية

تفرض إعادة التوازن بين المناطق نقل بعض مؤسسات الإنتاج إلى أماكن أخرى وكذلك تغيير مواقع الأنشطة الموجودة في تجمعات ذات كثافة سكانية كبيرة لحمايتها من الحوادث التي قد تنجم عن تلك النشاطات الصناعية، ومنها مثلا الوحدتين الإنتاجيتين للكلور في العاصمة ومستغانم، ومركز تعبئة الغاز في الخروبة والمحطة الكهربائية في باب الزوار ومراكز تخزين وتوزيع المحروقات في عنابة وباتنة.

2-2- وضع ترتيبات تحفيزية وإجراءات مرافقة لإعادة التموقع

اقترح المخطط الوطني لتهيئة الإقليم منح مزايا جبائية ومادية للمؤسسات التي اختارت إعادة تموقعها، وقروض بنسب مخفضة للمؤسسات الراغبة في الإقامة في مناطق ذات أولوية. كما وضع المخطط إجراءات مرافقة في الأقاليم المستفيدة من إعادة التموقع من خلال تحضيرها لهذه الأنشطة الجديدة، وتسهيل وصول السكان.

وتختلف هذه الإجراءات المرافقة حسب تهيئة الهياكل الأساسية (وسائل النقل، الرقمنة، التعليم...الخ).

ولقد نص القانون رقم 10-02 المتعلق بالمصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على تطبيق نظام خاص على الاستثمارات المنجزة في منطقة الهضاب العليا، وذلك في إطار برامج العمل المرتبطة بخيار الهضاب العليا[14].

2-2-1- الإعـــانات

إضافة إلى الإجراءات التحفيزية المذكورة أعلاه، يمكن أن تمنح إعانات ومساعدات مالية من اجل دعم برامج التنمية المتكاملة، وترقية المبادرات العمومية والخاصة في مجال التنمية وإحداث أنشطة وتوسيعها وتحويلها واستقبال الأنشطة المنقولة من مواقعها وأخيرا تطوير هندسة التنمية[15].

2-2-2- التدابير المالية الردعية

---

[14] قانون رقم 10-02 المتعلق بالمصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ص 67، المرجع السابق.

[15] المادة 57 من القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، المرجع السابق.

ينص القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة على إمكانية وضع إجراءات ردعية اقتصادية وجبائية، في إطار قوانين المالية لغرض تفادي تمركز الأنشطة أو إقامة أنشطة لا تتماشى وأدوات تهيئة الإقليم المصادق عليها في بعض المناطق[16].

المحاضرة الخامسة: أهداف ومبادئ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم

سنتاول في هذه المحاضرة أهداف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم و مبادئه.

1- أهداف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم

حددت أهدافه ضمن قانون 01-20 المتضمن تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

وفقا للمادة 9 فانه يهدف إلى ضمان:

- الاستغلال العقلاني للفضاء الوطني وخاصة توزيع السكان والأنشطة الاقتصادية على الإقليم الوطني
- تثمين الموارد الطبيعية واستغلالها العقلاني
- التوزيع الفضائي الملائم للمدن والمستوطنات البشرية من خلال التحكم في نمو التجمعات السكنية وقيام بنية حضرية متوازنة.
- دعم الأنشطة الاقتصادية المعدة حسب الإقليم
- حماية التراث الايكولوجي الوطني و تنميته
- حماية التراث التاريخي والثقافي وترميمه وتثمينه
- تماسك الاختيارات الوطنية مع المشاريع التكاملية الجهوية

[16] المادة 58 من القانون 01-20 المرجع نفسه.

كما حددت أهداف المخطط في قانون 10-02 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم كمايلي:
-على الدولة ضمان:
- مواجهة المعوقات
- تصحيح الفوارق في ظروف الحياة
-- دعم الأنشطة الاقتصادية حسب مواقعها
- التحكم في نمو المدن و تنظيمها
- تصحيح الاختلالات الإقليمية وإيجاد بدائل للتهيئة الموروثة عن الماضي[17]

ومن ناحية أخرى، تضمن المخطط الوطني مخططات توجيهية للبنى التحتية والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية. ووفق المادة 22 من قانون01-20، فهي الأدوات المفضلة لتطوير الإقليم الوطني والتنمية المنسجمة لمناطقها لـ 21.

تتضمن المخططات التوجيهية 5 ميادين كبرى:
- ميدان البيئة والتراث؛
- الميدان الاقتصادي؛
- ميدان النقل والمواصلات؛
- ميدان التكوين؛
- ميدان الصحة والرياضة.

إن الهدف العام للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم في ظل القانون 01-20 هو تحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة وتكامل أجزاء الوطن لضمان حق الأجيال القادمة في التنمية من خلال ضمان شروط التنمية المستدامة.

هذا وقد نصت المادة 4 والمادة 6 من القانون 01-20 على بعض الأهداف التي يتوخى هذا القانون تحقيقها وهي حسب المادة 4 منه:
- خلف الظروف الملائمة لتنمية الثروة الوطنية والتشغيل؛
- تساوي الحظوظ في الترقية والازدهار بين جميع المواطنين؛
- الحث على التوزيع المناسب بين المناطق والأقاليم وذلك لتخفيف الضغوط على الساحل والحواضر والمدن الكبرى وترقية المناطق الجبلية والهضاب العليا والجنوب؛
- دعم الأوساط الريفية والأقاليم والمناطق والجهات التي تعاني صعوبات وتفعيلها من اجل استقرار سكانها؛
- إعادة التوازن للبنية التحتية الحضرية وترقية الوظائف الجهوية والوطنية والدولية للحواضر والمدن الكبرى؛
- حماية الفضاءات والمجموعات الهشة ايكولوجيا واقتصاديا وتثمينها؛
- حماية الأقاليم والسكان من الأخطار المرتبطة بالتقلبات الطبيعية؛
- الحماية والتثمين والتوظيف العقلاني للموارد التراثية والطبيعية والثقافية وحفظها للأجيال القادمة؛

أما المادة 6 من القانون 01-20 فقد أشارت إلى الأهداف التالية:

[17] المادة 6 من القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم.

- تعويض العوائق الطبيعية والجغرافية للمناطق والأقاليم لضمان تثمين الإقليم الوطني وتنميته واعماره بشكل متوازن؛
- تصحيح التفاوت في الظروف المعيشية؛
- دعم الأنشطة الاقتصادية بحسب الأماكن تواجدها وضمان توزيعها وانتشارها في كافة أنحاء الإقليم الوطني؛
- التحكم في نمو المدن وتنظيمها؛
مما سبق يتضح أن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم جاء ليحد من الاختلالات الواردة على الإقليم الجزائري ومحاولة إعادة التوازن له.

في الأخير يشكل المخطط القاعدة المرجعية الأساسية التي تستلهم منها أدوات التعمير المحلية (مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي)، معظم توجهاتها ومبادئها وأهدافها. لكن الواقع يؤكد العكس على الأقل في الفترة الممتدة من 2000الى 2010، لان مخططات التهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي كانت تدرس ويصادق عليها في غياب كامل للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، لسبب بسيط وهو أن مراجعة المخططات المحلية بدأت بين سنوات 2005 و2007، بينما تمت المصادقة على المخطط الوطني سنة 2010.

يطرح هذا الأمر بجدية مشكلة توافق أدوات التهيئة والتعمير مع متطلبات وبرامج وأهداف الإستراتيجية الوطنية لتهيئة الإقليم.

2- مبادئ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم

لقد تغيرت المفاهيم البيئية على مدى العقود الثلاثة الماضية وأدرك العالم أنه لا يمكن فصل البيئة عن التنمية، وأن كل منهما يتأثر بالآخر. في الماضي، تم أخذ البعد البيئي لقياس التطور المرض والحالة الصحية، ولكن هذا المفهوم وجد لاحقًا أن التدهور البيئي يؤثر على الموارد البشرية والطبيعية والاقتصادية على حد سواء، والنتيجة تؤثر على التنمية، وبالتالي يصبح التدهور البيئي عقبة أمام تحقيق التنمية المستدامة.

في الواقع، النمو الاقتصادي والتركيز الصناعي والسكان في المدن، وما نتج عن ذلك من أنشطة تجارية واجتماعية، ولا سيما الارتفاع الكبير في عدد السكان ووسائل النقل وبالتالي زيادة الاحتياجات اليومية، وازدياد الهجرة من الريف إلى المدن بحثا عن ظروف أحسن للعيش تطرح عدة مشاكل بيئية من بينها مشكلة التلوث.

وانطلاقا من هذا الواقع، ارتكز المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على مبدأين رئيسيين: التنمية المستدامة والعدالة في تنمية كل الإقليم الوطني.

كيّف المشرع سياسة التهيئة الإقليمية على ضوء متطلبات التنمية المستدامة حيث نصت المادة الأولى من قانون 01-20: " تحدد أحكام هذا القانون التوجيهات والأدوات المتعلقة بتهيئة الإقليم، التي من طبيعتها ضمان تنمية الفضاء الوطني تنمية منسجمة ومستدامة".

وتسمح إستراتيجية المخطط الوطني لتهيئة الإقليم بتحقيق التنمية المستدامة بأبعادها الثلاثة المتمثلة في البعد الاقتصادي، والذي يتمحور حول الانعكاسات الراهنة والمستقبلية للاقتصاد على البيئة، إذ يطرح مسالة اختيار وتمويل وتحيين التقنيات الصناعية، في مجال

توظيف الموارد البيئية والبعد الاجتماعي الذي يرتكز على الإنسان باعتباره جوهر التنمية ويتجسد هذا البعد بالسعي من اجل تحقيق العدالة والإنصاف بين الأجيال الحاضرة والمستقبلية، وكذا بين أفراد الجيل الواحد. وقد اقر المشرع مسؤولية الدولة في تصحيح التفاوتات في الظروف المعيشية من خلال نشر الخدمات العمومية ومحاربة كل أسباب التهميش والإقصاء الاجتماعيين في الأرياف والمدن على حد سواء. (المادة 02/06 من قانون 01-20). وأخيرا البعد البيئي، حيث يجب أن تكون حماية البيئة جزءًا لا يتجزأ من عملية التنمية، لذا يجب وضع حدود أمام الاستهلاك، وأنماط الإنتاج السيئة، واستنزاف الموارد الطبيعية .

المحاضرة الخامسة: علاقة المخطط الوطني لتهيئة الإقليم بمخططات التسيير المجالي

يعتبر التخطيط المجالي وسيلة أساسية للتهيئة الإقليمية، وخاصة بعد صدور القانون 01-20 المتضمن تنمية الإقليم وتنميته المستدامة، والذي نص على مجموعة أدوات وآليات تتعلق بالتخطيط المجالي، ولا سيما :

- المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم
- المخطط التوجيهي لتهيئة الحواضر الكبرى
- مخطط تهيئة إقليم الولاية
- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، إضافة إلى المخطط الوطني لتهيئة الإقليم(انظر المادة 19 من القانون 06-06 التوجيهي للمدينة)، ولمعرفة علاقة هذا الأخير بالمخططات السالفة الذكر، يتعين تحديد طبيعة العلاقة بينها ونطاق كل منها.

1- من حيث طبيعة العلاقة

يرتبط المخطط الوطني لتهيئة الإقليم بمخططات التسيير المجالي وفق ترابط تسلسلي على شكل هرمي تتوافق فيه توجيهات المخططات الدنيا مع توجيهات المخططات التي تعلوها.

1-1- العلاقة السُلّمية

" إذا كانت عملية التهيئة تبدأ من القاعدة، فانه على المستوى الإقليمي، يجب عكس الاتجاه والبدء من القمة: بمجرد اعتماد سياسة تهيئة الإقليم وطنيا يمكننا الانتقال إلى المستوى الإقليمي، ثم محلي... إنه فقط بمجرد تحديد الأهداف الشاملة، يصبح من الأسهل تحديد الأهداف المخصصة لمنطقة معينة. فلا يمكننا أن نحدد ما يجب عمله في منطقة الساحل

بشكل مستقل الأهداف المحددة على المستوى الوطني، وإلا فسيكون النفي ذاته لمفهوم الإقليم الذي يتطلب التضامن والترابط والمستقبل المشترك"[18].

و في هذا الإطار، يعتبر تدرج أدوات تنفيذ سياسة تهيئة الإقليم احد الوسائل الأساسية التي تحكم عملية تهيئة الإقليم في الجزائر[19]، حيث يتواجد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على قمة هرم أدوات التخطيط المجالي والحضري، باعتباره حسب المشرع الآلية التخطيطية الأولى في تنظيم الفضاء الوطني، يفرض توجيهاته على المخططات الأدنى منه في إطار تدرج هرمي.

كما يستمد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم سموه من قاعدة "تدرج القوانين" فالمصادقة عليه تتم بموجب تشريع، مما يجعله في مرتبة قانون، في حين يصادق على المخططات الجهوية، ومخططات الولاية، ومخطط تهيئة الحواضر الكبرى عن طريق التنظيم (50، 52 ، 55 من القانون 01-20)، أما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ووفقا لما جاء في المادة 27 من قانون التهيئة والتعمير، فان المصادقة عليه يكون بقرار من الوالي المختص إقليميا، إذا كان المخطط يغطي إقليم بلدية يقل عدد سكانها عن 200 ألف ساكن وبقرار من وزير التعمير مشترك مع وزير آخر أو أكثر، بالنسبة للبلديات التي يفوق سكانها 200 ألف واقل من 500 ألف ساكن أو يزيد، بينما يصادق على مخطط شغل الأراضي بمداولة المجلس الشعبي البلدي المختص في كل الأحوال (م 2/36 من 90-29).

ترتبط هذه المخططات بعضها البعض وفق علاقة سلمية تدرجية، أين تتواجد المخططات الجهوية في المنزلة الثانية، حيث تمثل وسيلة تفصيل للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، مدعمة بمخططات تهيئة إقليم الولاية التي تضمن التجسيد المحلي للتوجيهات والتصورات الواردة في المخططات الجهوية وتشكل مرجعية أساسية للتنمية المحلية. ويوجد في نفس المرتبة مخطط تهيئة الولاية، والمخطط التوجيهي لتهيئة الحواضر الكبرى، ثم تأتي أدوات التعمير في قاعدة هرم التخطيط المجالي، حيث يجب عليها أن تمتثل للقواعد التي تفرضها عليها القوانين واللوائح (على سبيل المثال: قانون المناطق الساحلية، وقانون المناطق الجبلية) والمبادئ التوجيهية لوثائق أخرى أعلى رتبة.

1-2- العلاقة التوافقية

يعني التوافق ضرورة استنباط محتوى المعيار الأدنى من المحتوى الأكثر عمومية وهو المعيار الأعلى. بمعنى آخر، لا يمكن أن يكون للوثيقة الأقل مرتبة أي اختلاف عن الوثيقة الأعلى مرتبة و بالتالي تحوز السلطة الأدنى على اختصاص مقيد.

وفي هذا الإطار، يتم إعداد المخطط التوجيهي لتهيئة الساحل والمخططات الجهوية لتهيئة الإقليم بالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم. تلعب هذه العلاقة التوافقية دورا مهما في تحقيق الانسجام، لان أهداف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم هي تهيئة وتنمية مجموع الإقليم الوطني تنمية منسجمة ومستدامة. ولقد نصت المادة 7 من القانون 01-20 أن توجيهات

---

[18] Amor Belhedi, L'Amenagement du territoire, principes et approches, en ligne, https://cgdr.nat.tn/upload/files/Bilioenligne/2010Am%C3%A9nagement-du-territoire-texte-general.pdf, consulté c le 15-09-2022.

[19] المادة الأولى من القانون 01-20 المتعلق بالتهيئة و التعمير90-20 المعدل والمتمم.

المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم تحدد بالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، في حين يجب أن تتوافق توجيهات مخطط تهيئة إقليم الولاية مع المخطط الجهوي، مما يعني أن اختلاف النطاق الزماني والمكاني(وطني، جهوي، محلي) وكذا مستويات اتخاذ القرار (مركزي أو لامركزي) للمخططات لا يعني غياب توافق بينها.

2- من حيث نطاق التطبيق

تبرز علاقة المخطط الوطني لتهيئة الإقليم بمخططات التسيير المجالي والحضري، من زاوية نطاق التطبيق المكاني والموضوعي لكل منها.

2-1- نطاق التطبيق المكاني

يعد البعد المكاني الإطار الذي تصب فيها مجمل المشاريع وبرامج سياسة التنمية والتهيئة الإقليمية، حيث يسري المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على كافة التراب الوطني. وتشمل المخططات الجهوية إقليم جهة، تجمع بين عدة ولايات متاخمة لها خصوصيات فيزيائية، ووجهات إنمائية مماثلة أو متكاملة، وتكمن أهمية برنامج الجهة في توحيد التدخل المحلي، خاصة الموجهة لقضايا البيئة.

أما مخطط تهيئة الولاية، فهو يشمل إقليم ولاية واحدة، أي ما بين البلديات دون الأخذ بعين الاعتبار الحدود الإدارية الفاصلة بينها. إن موقعه المحوري بين المخططات الوطنية والإقليمية والمخططات التوجيهية التهيئة والتعمير يمنحه قوة لتوجيه الجهود المحلية بالاعتماد على التوجيهات الوطنية والإقليمية التي تغذي بدورها التوجهات الولائية والبلدية، أما مخططات تهيئة الحواضر الكبرى فتهدف إلى عصرنة المدن الرئيسية الكبرى في البلاد: الجزائر، وهران، قسنطينة، عنابة.

أخيرا، تأتي مخططات التعمير المحلية، حيث يغطي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إقليم بلدية واحدة أو عدة بلديات متجاورة ويغطي مخطط شغل الأراضي إقليم بلدية واحدة أو جزء منها. وبهذا تندرج مستويات التخطيط المجالي في أبعادها الإقليمية لتغطي كل التراب الوطني.

2-2- النطاق الموضوعي

يحدد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم المعالم الأساسية لسياسة التهيئة الإقليمية، ويهدف أساسا إلى إعادة التوازن الإقليمي، الاستغلال العقلاني للموارد الطبيعية والأنظمة البيئية، وتحقيق الإنصاف الاجتماعي والإقليمي...الخ، كما يحدد المبادئ التي تحكم تموقع البنى التحتية الكبرى ذات المنفعة الوطنية، أما دور المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم، فيتمثل في تبسيط وتكييف أعمال التهيئة الإقليمية الواردة في المخطط الوطني، قصد القضاء التدريجي على اختلالات مناطق الجهة الواحدة، ومواجهة المشكل البيئية.

في حين، يرتكز مخطط تهيئة إقليم الولاية على الاستغلال الأمثل للمجال وفك العزلة عن المناطق النائية، بإعادة توزيع مشاريع التنمية، ورفع المستوي المعيشي للسكان، أما المخططات التوجيهية لتهيئة الحواضر الكبرى فتهدف إلى تأطير حركة البناء والتعمير، وتطوير المدن الكبرى لاكتساب الميزة التنافسية، وكذا الدخول ضمن شبكة المدن العالمية، كما تهدف إلى إدماج البعد البيئي في التنمية.

وأخيرا تضبط الأدوات المحلية للتهيئة وللتعمير توقعات التعمير وقواعده، وتحدد الشروط التي تسمح بترشيد استعمال المساحات، وحماية المساحات الحساسة والمواقع، كما تعين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية ذات المنفعة العمومية، والبنايات

المرصودة للاحتياجات الحالية والمستقبلية، في مجال التجهيزات الجماعية، وتحدد أيضا شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

المحاضرة السادسة: المخططات الجهوية والمخططات المحلية لتهيئة الإقليم

منذ خمسينيات القرن الماضي، تم التركيز على أهمية تفعيل التخطيط الجهوي كأداة لتحقيق التنمية المتوازنة، حيث تم الاتفاق في مؤتمر الأمم المتحدة على أن "التخطيط الجهوي هو أداة قادرة على حل مشاكل النمو السريع والازدحام المخيف في المدن، بما في ذلك توفير الوسائل العلمية والأساليب التقنية، لتحقيق تنمية جهوية متوازنة لكل من المناطق الريفية والحضرية في جميع أنحاء البلاد ".

1- المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم

تبنى المشرع مقاربة التخطيط من خلال اعتماده المخطط الجهوي كأداة للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم على مستوى ما بين الولايات، المكونة من دوائر تتكون هي نفسها من بلديات ذات خصائص فيزيائية وتوجهات تنموية مماثلة و تم إنشائه بموجب قانون 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 ويتميز بمايلي:

- يتم تحديثه كل خمس سنوات؛
- تقوم عملية إعداده على أساس التشاور ومشاركة الشركاء؛
- يوزع الأنشطة والسكان في جميع أنحاء المنطقة؛
- يحدد موقع البنية التحتية والتجهيزات وينظم الإطار العمراني الإقليمي.

كما يهدف إلى:

- ضمان الحفاظ على الموارد الطبيعية وتثمينها؛
- حماية المساحات البيئية والتراث؛
- تنمية الأراضي الزراعية والريفية؛
- برمجة و تحديد موقع البنى التحتية الرئيسية؛
- برمجة التجهيزات والخدمات ذات المصلحة الوطنية؛
- التنمية الاقتصادية وتطوير الأنشطة والتوظيف؛
- توزيع الأنشطة والموارد عبر المنطقة؛
- تنظيم الإطار العمراني الجهوي.

يحدد المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم التوجهات الأساسية للتنمية المستدامة في نطاق برنامج الجهات[20] (وذلك بالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم) وفق المادة 49 من قانون 01-20 ويتضمن ما يلي:

- تقييم الأوضاع؛
- وثيقة تحليلية استشرافية؛

[20] حسب المادة 2 من القانون 01-20 " الإقليم الذي يتكون من عدة ولايات متاخمة، لها خصوصيات فيزيائية و وجهات إنمائية مماثلة أو متكاملة"

- خطة مرفقة بوثائق خرائطية تبين مشروع تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة لكل برنامج جهة؛
- مجموع الترتيبات المتعلقة بمشروع تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

كما يحدد الأعمال ذات الحصص الزمنية، كما يمكن أن يوصي بوضع أدوات للتهيئة والمخطط الحضري أو البيئي لكل فضاء خاضع لأحكام و الإجراءات الخاصة.

تتولى الدولة إعداد المخططات الجهوية لمدة 20 سنة، ويصادق عليها عن طريق التنظيم. ويتولى الإعداد المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، بالتنسيق مع الندوة الجهوية وفقا للمادة 50 ووضعت 9 فضاءات برنامج جهة.

2- المخططات المحلية لتهيئة الإقليم

يتعلق الأمر بالمخططات التوجيهية لتهيئة فضاءات الحواضر الكبرى و مخطط تهيئة الإقليم الولائي والمخططات على مستوى البلدية.

2-1- المخططات التوجيهية لتهيئة فضاءات الحواضر الكبرى

نص عليها في المادة 7 من القانون 01-20 والتي تحل محل مخططات تهيئة الأقاليم الولائية لفضاءات الحواضر الكبرى .

أما عن الحاضرة الكبرى، فقد جاء في المادة 03 من القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم أنها عبارة عن تجمع حضري يشمل على الأقل ثلاثمائة ألف نسمة ولها قابلية لتطوير وظائف دولية، زيادة على وظيفتها الجهوية والوطنية، كما خصص المخطط الوطني لتهيئة الإقليم برنامج عمل PAT 12 من الخط التوجيهي 03، لتأهيل وعصرنة المدن الأربعة الكبرى المذكورة أعلاه.

يتضمن المخطط التوجيهي لتهيئة الحواضر الكبرى العناصر التالية:
- التوجهات العامة المتعلقة باستعمال الأرض؛
- تعيين حدود المناطق الزراعية والغابية والرعوية والسهبية والمناطق التي تجب حمايتها ومساحات الترفيه؛
- تحديد مواقع البنى التحتية الكبرى للنقل ومواقع التجهيزات الكبرى المهيكلة؛
- التوجيهات العامة لحماية البيئة وتثمينها؛
- التوجيهات الكبرى لحماية التراث الطبيعي والثقافي والتاريخي والأثري؛
- تحديد مواقع للتوسع الحضري وللأنشطة الصناعية والسياحية وكذلك مواقع التجمعات السكنية الجديدة.

2-2- مخطط تهيئة الإقليم الولائي

تعتبر الولاية المستوى المرجعي الأساسي للتنمية المحلية، فالولايات هم مجال تنسيق الطبيعي للتضامن التي تساهم في تثمين المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم والمخطط الجهوي المعني به كل ولاية تضع مخططها الخاص. ولقد اعتبر القانون 10-02 الولاية قضاء وسيط نظرا لربطها بين عالم الريف والمدينة، وكونها وسيط بين الإدارة المركزية والمحلية[21].

ووفقا للمادة 54 من قانون 01-20 يتخذ الوالي مبادرة إعداد مخطط تهيئة الإقليم الولاية بالمشاورة مع الأعوان الاقتصاديين والاجتماعيين للولاية والمجالس الشعبية الولائية والبلدية

[21] قانون رقم 10-02 المتضمن المصادقة على قانون تهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة ، ص 106.

وممثلي الجمعيات الأمر الغير منصوص عليه في القانون 01-20، بل جاء في مشروع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

وبالرجوع لقانون الولاية 12-07 تنص المادة 78 على أن المجلس الشعبي الولائي يساهم في إعداد هذا المخطط ويراقب تطبيقه. ونصت المادة 55 من قانون 01-20 إن مدة هذا المخطط هي 20 سنة وهي نفسها مدة المخطط الجهوي والتي تقابل مدة المخطط الوطني كما انه يتم الموافقة عليه (approbation) من قبل المجلس الشعبي الولائي والمصادقة عليه (adoption)بقرار مشترك من الوزيرين المكلفين بالجماعات المحلية و بالتهيئة العمرانية في اجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ إرساله من طرف الوالي المعني[22]. يخضع مخطط تهيئة الإقليم إلى عمليات تقييم دوري وإلى تحيين كل خمس سنوات[23].

يحدد مخطط تهيئة الإقليم الولائي باعتباره أداة للتهيئة والتنمية الإقليمية وفق المادة 53 من القانون 01-20 بالنسبة للإقليم المعني مخطط تنظيم الخدمات المحلية ذات المنفعة العمومية والسلم الترتيبي العام وحدود تمدن التجمعات الحضرية والريفية. كما يتم إعداد المخطط وفق ثلاثة مراحل:

- المرحلة الأولى: المعاينة والتشخيص ألاستشرافي وسيناريوهات التهيئة،
- المحلة الثانية: مخطط تهيئة إقليم الولاية،
- المرحلة الثالثة: لوحة القيادة لمتابعة تنفيذ مخطط تهيئة إقليم الولاية[24].

2-3- المخططات على مستوى البلدية: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي

تم تنظيمها بموجب القانون 90-29 من المدة 10 إلى المادة 42 تحت عنوان أدوات التهيئة والتعمير وهي على التوالي: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي[25] واللذان يتم إعداد مشاريعها بمبادرة من رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وتحت مسؤوليتهم[26]. ويجب أن يندرج المخططان في إطار السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة والمخططات التوجيهية القطاعية[27]، و بالتالي يجب أن تأخذ المخططات المحلية بتوجيهات المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

تسمح هذه الأدوات بإعادة تنظيم المجال والتحكم في التنمية الفوضوية والاستهلاك المفرط للعقار من خلال إدارة أفضل وتخصيص عقلاني للعقارات.

2-3-1- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

---

[22] المادة 14 من المرسوم التنفيذي 16-83 يحدد كيفيات إعداد مخطط تهيئة إقليم ولاية.

[23] المرجع نفسه، المادة 15.

[24] المرجع نفسه، المادة 11.

[25] المادة 10 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

[26] المادة 24 من القانون 90-29 المتعلق بالهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

[27] المادة 107 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

يُعرف المخطط التوجيهي على انه أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية مع ضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي[28]، الذي يقوم بتفصيل حقوق استخدام الأراضي والبناء[29].

تنجز مخططات التهيئة والتعمير على أساس مقاربة عقلانية، كما جاء في القانون 90-29 " تحدد أدوات التهيئة والتعمير التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي (...) وتحدد على وجه الخصوص، الشروط التي تسمح، من جهة بترشيد استعمال المساحات والمحافظة على النشاطات الفلاحية وحماية المساحات الحساسة والمواقع والمناظر، ومن جهة أخرى، تعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية وذات المنفعة العامة(...) وتحدد أيضا شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية."

تحيلنا المادة الحادية عشر هذه إلى مبدأ التوازن الذي يهدف إلى إيجاد أرضية صلح بين التهيئة والحماية والتي تنشطهما مصالح متناقضة، مثل التنمية الحضرية، خلق مناصب شغل، تلبية الحاجات من حيث السكن، والوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

من بين وثائق أدوات التعمير المحلية نجد التقرير التوجيهي الذي يقدم تحليلا للوضع القائم واحتمالات التنمية، بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديموغرافي والاجتماعي والثقافي لتراب الإقليم المعني[30]. ويسهل التقرير التوجيهي ليس فقط قراءة مخطط شغل الأراضي بترجمة المؤشرات الخرائطية التي جاءت بها الوثائق البيانية مثل خارطة تحديد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية والطبيعية واللغة القانونية للنصوص التنظيمية، بل يعرض كذلك نمط التهيئة المقترح بالنظر إلى التوجيهات الخاصة في مجال التهيئة العمرانية وحماية الساحل والحد من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية[31].

ومن جانب آخر صدر المرسوم التنفيذي 91-177 الذي يضبط كيفيات إعداده والمصادقة عليه والمتمم بالمرسوم التنفيذي 005-317. وهو وثيقة تعرف بأهداف التهيئة، ويهدف إلى صياغة صورة مجلية تسمح بتطبيق سياسة عامة على إقليم البلدية وكذلك تشمل تقدير الاحتياطات في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية لفترة تتراوح مدتها في 20 سنة بعد إعداده، فهو بذلك وثيقة مستقبلية للتنبؤ وتوجيه التهيئة، وتوسع التجمعات السكانية، كما يحدد التوجيهات العامة للأراضي، فهو يقسم المنطقة إلى قطاعات محددة كمايلي:

1- القطاعات المعمرة: وتشمل كل الأراضي والمبرمجة للتعمير على الأمدين القصير والمتوسط

2- قطاعات التعمير المستقبلية: وهي الأراضي للتعمير على الأمد البعيد؛

-3- القطاعات المبرمجة للتعمير على المدى القصير والتوسط : تشمل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى القصير والتوسط في آفاق عشر سنوات حسب الأولويات المحددة في المخطط التوجيهي.

---

[28] المادة 16 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

[29] المادة 31 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

[30] الفقرة أ من المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المعدل والمتمم و الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي.

[31] الفقرة ب من المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المعدل والمتمم الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي والفقرة الأولى من المادة 17 من المرسوم التنفيذي 05- 317.

وتكمن أهمية التوجيهي كونه الوثيقة المرجعية الملزمة لكل الهيآت المتواجدة في إقليم البلدية وحتى الجهة المعدة له، فهو المقسم للعقارات على التراب البلدية و يبذلك فان إنشاء المخطط بمثابة تعريف للأملاك العقارية و طبيعتها، وكذا تعريف بطرق استعمالها تفاديا للنمو العشوائي والاستغلال اللاعقلاني للأملاك العقارية داخل إقليم البلدية وتوفيرا لاحتياجات المواطنين الأساسية داخلها.

2-3-2- مخطط شغل الأراضي

أما مخطط شغل الأراضي، الذي يعد وثيقة استشرافية تحدد آفاق تطور المناطق المعمرة والشروط التي تسمح للبلدية بالتحكم في التعمير، فإنه يحدد بالتفصيل الشكل الحضري الخاص بالقطاعات المعنية، وينظم حقوق البناء واستعمال الأراضي[32]، ومن ثم يعد وثيقة أكثر تفصيلا من المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.

يحتوي المخطط على لائحة تنظيمية تتضمن مذكرة تثبت تلاؤم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا القواعد التي تحدد لكل منطقة متجانسة، نوع المباني المرخص بها أو المحظورة ووجهتها وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض وجميع الارتفاقات المحتملة[33].

وقد حددت الدولة مبدأ المشاركة والمشاورة والتنسيق وتم تأسيس آليات للتشاور لكل الفاعلين وذلك من خلال:

- مشاورة واستشارة وجوبية للقطاعات الفاعلة المتدخلة (مصالح الدولة على المستوى الولاية) ؛
- مشاركة المواطن والمجتمع المدني وذلك من خلال التحقيق العمومي والإعلام و الإشهار.

وبالتالي هذه المخططات هي الأدوات التي تسمح حقيقة بتجسيد التوجهات الكبرى والمبادئ الأساسية لسياسة تهيئة الإقليم على المستوى المحلي وذلك من خلال :

- التحكم ومراقبة التعمير من خلال النمو المنظم لكل مدينة أو تجمع سكاني؛
- تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وبالتالي تجسيد سياسة السكن والإسكان؛
- تنظيم الإطار العمراني وتوسعه، اخذين بعين الاعتبار متطلبات التنمية المستدامة) حماية الأراضي الفلاحية و حماية البيئة.

2-4- اكراهات إعداد المخططات المحلية للتعمير

على مستوى المبادرة في إجراءات إعداد و تحضير القرار: رغم الجهود المبذولة للتوعية وتقديم المساعدة للأطراف المعنية والتي تتكون بشكل خاص من ضمان الامتثال للإجراء التنظيمي للمبادرة بالمشاريع من أجل تجنب أي خطر لاحق للإبطال القضائي، ثم السعي للحصول على حد أدنى من الإجماع على التوجه الرئيسي الذي سيتم تنفيذه في إطار المشروع، يبقى أن معظم المشاريع لا تحصل على النتائج المتوقعة وغالبًا ما تمر دون أن يلاحظه أحد بسبب التمثيل المنخفض للأطراف المعنية بالمشروع بشكل مباشر أو غير

---

[32] المادة 31 من القانون 90-29 المتعلق بالهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

[33] المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-178، الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلق بها.

مباشر، ولا سيما بعض المصالح التي يكون وجودها إلزاميًا أو جمعيات المستخدمين، بما في ذلك ملاك الأراضي الذين يكون حضورهم مرغوبًا.

- غياب خيارات واضحة فيما يتعلق بالسياسة العمرانية والعقارية التي يجب أن تنفذها البلدية (البلديات) بهدف الحصول على الأراضي التي يمكن أن تكون بمثابة قواعد لمشاريع ذات منفعة عامة. مقترحات في غالبًا ما تكون المرافق أو المساكن غير ملائمة لوسائل البلديات وقدراتها على التنفيذ ولا تتناسب مع أي رؤية.

- من حيث المواعيد النهائية للدراسة: المواعيد النهائية لدراسة المشروع التي حددتها مكاتب دراسات لا تتناسب مع المدة الفعلية لهذه المشاريع بغض النظر عن تعقيدها أو أهميتها. يمكن أن تستمر PDAU أو POS (مخطط شغل الأراضي) في لأكثر من عام في ظل أفضل ظروف الإعداد. نتيجة لذلك، فإن المواعيد النهائية المقترحة لا تحترم وتتجاوز 8 أشهر.

تمويل الدراسات: يخضع إعداد الدراسات لقواعد المنافسة. يمكن لمقدم أقل عرض مقارنة بالآخرين، دون قيود كبيرة، الحصول على دراسة المشروع. عادة ما يتم الموافقة على الأغلفة المالية مسبقًا من قبل الدوائر المختصة دون مراعاة أهمية المشروع والقيود المفروضة على المواقع.

3- إعداد المخططات وفق خصوصية المناطق

بالعودة إلى قانون 20-01 المتعلق بتهيئة الإقليم و قانون 10-02 المتضمن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم نجد أن المشرع وضع مخططات خاصة لمناطق خاصة مثل الساحل و المناطق الجبلية و الحواضر الكبرى.

3-1- المخطط التوجيهي لتهيئة الساحل

إن المخطط التوجيهي لتهيئة الساحل وبالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم يترجم بالنسبة للمناطق الساحلية والشريط الساحلي للبلاد الترتيبات الخاصة بالمحافظة على الفضاءات الهشة والمستهدفة وتثمينها (2/7 من قانون 01-20) ويعد إحدى أدوات تهيئة الإقليم ويمكن اعتباره جزء من المخطط الوطني لتهيئة الإقليم ويقترح إجراءات ملموسة وذات أولوية ومفصلة وفق حالة استعجالها وأهميتها.

3-2- المخطط التوجيهي لتهيئة السواحل (SDAL)

يأتي المخطط التوجيهي لتهيئة السواحل من حيث الترتيب في المرتبة الثانية، والذي بالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، يترجم بالنسبة للمناطق الساحلية والشريط الساحلي للبلاد الترتيبات الخاصة بالمحافظة على الفضاءات الهشة والمستهدفة وتثمينها[34].

ومن ناحية أخرى، يمثل صدور القانون رقم 02-02 المؤرخ 5 فبراير 2002 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه بمثابة سياسة للتحكم في التحديات التي يفرضها الساحل.

يضم المخطط التوجيهي لتهيئة الساحل مجموعة من النقاط الفنية لتحقيق أهداف حماية الساحل:

- اختيار توجيه امتداد المراكز العمرانية القائمة إلى مناطق بعيدة عن الساحل.
- تصنيف حقوق الارتفاق غير الزراعية والمناطق والبيئات الحساسة.

[34] الفقرة 2 من المادة 7 من القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم.

- نقل المنشآت الصناعية المصنفة إلى المواقع المناسبة.
- التحكم في التعمير.
- حماية التنوع البيولوجي البحري والأرضي لضمان توازن النظام البيئي الساحلي.
- تقليل التلوث وتعزيز القضاء عليه.
منع تراجع الساحل وتآكل مستجمعات المياه الساحلية.
(في هذا السياق، يتم وضع خطط التنمية الساحلية (PAC) لجميع البلديات الساحلية.)

3-3- تهيئة المناطق الجبلية والكتل الجبلية

يقصد بالمناطق الجبلية كل الفضاءات المشكلة من سلاسل و/أو من كتل جبلية و التي تتميز بخصائص جغرافية كالتضاريس والعلو والانحدار، وكذا كل الفضاءات المجاورة لها والتي لها علاقة بالاقتصاد وبعوامل تهيئة الإقليم وبالأنظمة البيئية للفضاء البيئي المقصود والتي تعد بدورها مناطق جبلية[35].

أما المناطق الجبلية فهي المناطق التي تشكل كيانا جغرافيا و اقتصاديا واجتماعيا منسجما.

و من جانب آخر، تمثل المناطق الجبلية تمثل 4٪ من التراب الوطني و 20٪ من مساحة شمال البلاد بـ 1.7 مليون هكتار صالحة للزراعة ويبلغ عدد سكانها 7 ملايين نسمة.

وبذلت الدولة مجهودات لتنمية المناطق الجبلية من خلال تعزيز الثروة التي تخفيها، والتي انعكست في برامج منها البرنامج الوطني للتشجير عام 2000 والذي تم بالتوازي مع برنامج التنمية الريفية.

وقد تم تخصيص 200 مليار دينار في 2017 لتطوير المناطق الجبلية ببناء 30 ألف مسكن ريفي وفتح مسارات وتزويد مياه الشرب والغاز والكهرباء والتنمية الريفية.

كما أن 1000 هكتار من المناطق الجبلية قد استفادت من أعمال التشجير التي شملت زراعة 250 ألف شجرة مثمرة وأن الدولة قدمت الآلاف من خلايا النحل لدعم النحالين في المناطق الجبلية والغابات في إطار تشجيع الناس على العودة إلى المنطقة. المناطق الجبلية قد هجروا.

والهدف المتوقع هو إصلاح الاستقرار السكاني وتشجيع عودة من تركوا أراضيهم خلال العشرية السوداء.

صدر قانون 04-03 المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة تطبيقا لتوجيهات سياسة تهيئة الإقليم (م 43 قانون01-20) و يعد مرجعا تشريعيا هاما من اجل تنمية مستدامة لهذه المناطق الهشة ذات قدرات طبيعية ويهدف إلى عقلنة استخدام وشغل هذه الفضاءات و كذا حماية الأوساط و خاصة و خاصة الحساسة منها و يهدف إلى كبح النزوح الريفي لمناطق الشمال مع تثمين الإنتاج الفلاحي والرعوي.

بدأت الدراسات في تحديد 20 سلسلة جبلية على مستوى الإقليم الوطني، كما ظهر اهتمام اكبر بالتشجير وتوسيع نطاق غابات الحماية وإصلاح الأراضي ومكافحة التصحر.

---

[35] المادة2 من القانون 04-03 المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 41 الصادرة في 2004/06/27.

لكن كيف يتم التكفل بالمناطق الجبلية عند إعداد أدوات تهيئة الإقليم و ماهو نظام تهيئة الإقليم للكتل الجبلية ؟

3-3-1- شروط التكفل بالمناطق الجبلية أثناء إعداد وسائل تهيئة الإقليم

عند التكفل بالمناطق الجبلية أثناء إعداد وسائل تهيئة الإقليم يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار طبيعة كل منطقة جبلية من حيث الكثافة السكانية، وكذا خصوصية كل منطقة أثناء انجاز المخططات الرئيسية للمنشات القاعدية الكبرى وللمصالح الجماعية ذات المصلحة الوطنية وبالتالي وضع ترتيبات وتوصيات تتلاءم مع المناطق المعينة[36].

كما يجب أن تحمي الأراضي الجبلية المصنفة فلاحية من أي استغلال غير فلاحي وتؤخذ بعين الاعتبار في إعداد المخططات الجهوية والولايات لتهيئة الإقليم[37].

تبين المخططات الجهوية لتهيئة الإقليم كل المناطق الجبلية وتصنيفها من حيث الكثافة السكانية قصد توجيه إعمال التنمية حسب خصوصية هذه المناطق وكذا تخفيف العوائق.

ومن جانب آخر، تتضمن المخططات الولائية لتهيئة الإقليم ترتيبات شغل الفضاءات في مجال انجاز المنشات القاعدية الاجتماعية والاقتصادية حسب طبيعة هذه الفضاءات وكثافة المناطق الجبلية والمخاطر الطبيعية المحتملة[38] .

كما أنشا صندوق خاص بتنمية المناطق الجبلية لدعم تمويل الأنشطة والعمليات الهادفة إلى حماية وترقية وتأهيل المناطق الجبلية وكذا مختلف الدراسات المرتبطة بها[39].

3-3-2-نظام تهيئة الإقليم للكتل الجبلية

يتم إعداد مجمل الترتيبات المتعلقة بتنمية الإقليم المتخذة بموجب القانون 04-03 المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة والمصادق عليها بالنسبة لكل كتلة جبلية في إطار نظام تهيئة إقليمها بسبب الاختلافات الجغرافية البيئية والاقتصادية للمناطق الجبلية وكذا اختلافاتها من حيث كثافة وخصوصية كل منطقة جبلية قصد ضمان إعداد ترتيبات تتلاءم مع واقع كل منطقة جبلية[40].

يبين نظام تهيئة الإقليم للكتل الجبلية بالنسبة لكل كتلة جبلية على حدة على أساس الكثافة السكانية الحالية أو المتوقعة ما يأتي:

- طابع كل منطقة جبلية والتجهيزات الكفيلة بتجسيد وتثمين المنطقة المعينة وفق خصائصها وكذا شغل الفضاءات والاستعمالات المسموح بها أو اقتراح تصنيفها كمواقع أثرية مساحات محمية طبقا للتنظيم والتشريع المعمول بهما .

- مجمل الترتيبات المتعلقة بإنشاء الطرق والبناءات والمنشات الاجتماعية والاقتصادية والصناعية وتلك المتعلقة بمعالجة النفايات وبمناطق النشاط الاقتصادي وكذا شروط توسيع المدن والقرى.

وفي الأخير، تهدف الأحكام الواردة في نظام تهيئة إقليم الكتلة الجبلية إلى تحقيق تلاؤم أفضل بين واقع العوائق الطبيعية والكثافة السكانية للمنطقة الجبلية المعنية والمميزات الضرورية للمنشات القاعدية وتجهيزها وتحديد مواقعها.

---

[36] المادة7 من القانون 04-03 المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة السابق.

[37] المادة 8 من نفس القانون.

[38] المادة 10 من نفس القانون.

[39] المادة 12 من نفس القانون.

[40] المادة 15 من نفس القانون.

خلاصة وتقييم

حاول بعض الباحثين في مجال تهيئة الإقليم تقييم هذه السياسة الجديدة كمايلي:

- أن هذه السياسة لم تراعي الخصوصيات المميزة للمدن الجزائرية إذ تحتوي على برامج التهيئة على طموحات تفوق الإمكانات المتوفرة للبلديات وكذا غياب العلاقة التكاملية التي تربط جميع المخططات و وجود

تداخل في المهام المنوطة بكل منها يؤدي في الأخير إلى الوجود العديد من الثغرات والغموض و التكرار ولتعارض في اخذ القرارات بالتهيئة العمرانية لمنطقة ما أو مدينة واحدة خاصة عندما سيتم دراستها بواسطة مخططات متعددة في نفس الوقت .

هناك تشابك في أدوات التهيئة والتعمير وأدوات التهيئة المجالية باعتبار وجود قاعدة واسعة من الأدوات والكيانات التخطيطية التي يفترض أن تحترم الأدوات الأدنى توجهات الأدوات الفوقية، غير انه في الواقع تتم المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي في غياب المخططات الفوقية والتي لم ترى النور إلا في 2010 كما أن تعدد الأدوات على مستوى المدن الكبرى قد يؤدي إلى تعارضها.

- تشابك و تداخل وعدم التنسيق بين أدوات التهيئة والتعمير وأدوات تهيئة الإقليم

بعد صدور القانون 01-20 المتضمن تنمية الإقليم وتنميته المستدامة، أصبح هناك تدرج هرمي بين أدوات التهيئة ابتداء من القاعدة إلى مستويات فوقية، بمعنى آخر يجب على أن تتوافق المخططات القاعدية مع المخططات الأسمى منها، كما أن القانون 90-29 يؤكد على ذلك (1و 13) لكن الواقع يؤكد العكس تماما، لان معظم مخططات التعمير تدرس ويصادق عليها في غياب تام لأدوات تهيئة الإقليم التي جاء بها القانون01-20، حيث انه لم يتم المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم إلا في سنة 2010 بمقتضى القانون 10-02 ولا تزال مخططات الجهوية قيد الدراسة وصدور المراسيم التنفيذية التي تبين كيفية إعداد المخططات الولائية في 2016، في حين ظهرت المخططات المحلية للتعمير في 1990 من خلال قانون 90-29 وأنجزت ابتداء من منتصف التسعينات ليتم مراجعتها ابتداء من 2004، وبالتالي يصبح التدرج المنصوص عليه في التشريع عملية نظرية بحتة لان الأدوات الأدنى لا تأخذ بتوجهات الأدوات الأعلى، مما يطرح إشكالية توافق أدوات التعمير مع متطلبات وأهداف الإستراتيجية الوطنية لتهيئة الإقليم، ويمكن حتى لن تتعارض معها.

منذ صدور الدستور الجديد عام 1989، تم إصدار نصوص تشريعية خاصة بالتهيئة العمرانية، كما فصلت المراسيم التنفيذية وكذلك التعليمات الوزارية المشتركة في صلاحيات مختلف المتدخلين المسؤولين عن المبادرة والمصادقة والموافقة على هذه الأدوات وإجراءات إعدادها. لكن هذه المجموعة الكاملة من الأدوات القانونية كان لها تأثير نسبي على التحكم في النمو الحضري.

هناك العديد من المشكلات التي تعيق تطبيق هذه الأدوات، ومنها:

- عدم احترام الأدوات أثناء تطبيقها. يعتمد تنفيذ PDAU (المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير) بشكل أساسي على الأداء السليم للإدارة المحلية المسؤولة عن إجراءات المراقبة، وفعالية شرطة العمران ضد أي شكل من أشكال التجاوز.

- نقص الموارد التي يجب أن تمتلكها الإدارة، والمديرين التنفيذيين المتخصصين بالإضافة إلى الوحدات متعددة التخصصات (البيئات، الشبكات المختلفة، إلخ ...) لإدارة التخطيط الحضري الجيد.

- كان إصدار مرسوم 1974 المتعلق بتشكيل الاحتياطيات العقارية لصالح البلديات سببا للعديد من التجاوزات.

- لا تمنح السلطات المحلية المعنية بتسيير الأراضي لنفسها وسائل تطبيق القانون للمحافظة على الأراضي الزراعية ووقف الأنشطة العمرانية غير المشروعة التي تضر بالأنشطة الفلاحية.

- طرح أراضٍ زراعية في سوق العقارات لبيعها أرضاً للبناء.

- من الضروري المطالبة بتنسيق كامل بين مختلف قطاعات الإدارة والتخطيط العمراني لوقف النمو الفوضوي.

وتجدر الإشارة أيضًا إلى أنه أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كانت مساهمة الجهات الفاعلة التي تمت استشارتهم ضئيلة للغاية أو غائبة في بعض الأحيان ويتم تلخيصها في إعطاء معلومات.

- خلال جلسات التشاور في نهاية كل مرحلة بين مدير المشروع، وهو مكتب الدراسات والإدارات المعنية، تكون الأخيرة في معظم الحالات غائبة ومكتفية بتحفظات كتابية شكلية للغاية.

- مساهمة المعنيين في إثراء المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ضعيفة جدا ويجد مكتب الدراسات نفسه وحده في إعداده.

- خلال مرحلة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، يفترض أن يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي جميع التدابير اللازمة للتنفيذ السليم اللاحق للمخطط المذكور، ومع ذلك فقد لوحظ أن البلدية تواصل إصدار رخص التخصيص ورخص البناء بالتوازي مع إعداد PDAUالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

- تحقيق عمومي غير رسمي قبل الموافقة عليه.

- لم يكن قيد الأرض موجودًا بشكل كبير أثناء تطوير المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ويقتصر على وصف بسيط للطبيعة القانونية للأرض.

وأخيرا، أصبحت تهيئة الإقليم الوسيلة الشاملة لإعطاء حركية لكل جزء من الإقليم بهدف التنمية المستدامة. ترتكز التهيئة على التنوع الاقتصادي والاجتماعي والطبيعي للأقاليم من اجل البحث عن أفضل التعديلات والتوليفات الممكنة للسياسات القطاعية. فهو نظام وضع من اجل السماح للمجموعات المحلية بالتكيف مع التغييرات التي يسببها سياق المنافسة الذي يتطور داخله العالم، للمشاركة في السعي لتحقيق الأهداف الواردة في مفهوم التنمية المستدامة .

إن المقاربة الشاملة للمناطق الحضرية والريفية، وحماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي، والإنصاف والتماسك الاجتماعي، فضلاً عن الفعالية الاقتصادية، كلها عناصر تبين الأسس التي ترتكز عليها سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر.