

## انخراط الهيئات المحلية في مسار التنمية المستدامة عبر آلية "الأجندا 21 محلية"

- تجرّبي فرنسا وتونس أنموذجاً -

د/ صلاح الدين بو جلال

كلية الحقوق والعلوم السياسية/جامعة محمد لمين دباغين - سطيف 2 ( الجزائر )  
saladine1974@yahoo.fr

### Abstract:

Agenda 21 is an action programme that has to be implemented by governments, UN agencies, local and regional administrators in the community and the general public. The local territories has been allocated a major role to achieve sustainable development, they should draw up its own Local Agenda 21 in close consultation with its citizens.

Local Agenda 21 is a process that aims to integrate the social, environmental and economic aspects of development in order that all future development is 'sustainable'. It requires all of us to consider the effects - on the local economy, the local environment and the local community - of every policy and project and then to seek a solution that achieves a realistic balance.

As with any collective approach, the implementation of a local agenda requires that we act with a method and respect the different stages that make it possible to structure the process. In this sense we have chosen to present here some examples of success (France - Tunisie), examples of which we can draw inspiration in such a step.

**Key Words:** local territories - Sustainable development - local Agenda 21 - France - Tunisia.

### مقدمة

في عام 1984، أنشئت اللجنة العالمية للبيئة والتنمية برئاسة "جرو هارلام برونتلاند" (Gro Harlem Brundtland) ومسؤوليتها إعداد تقرير يهدف إلى تقديم مقترحات بشأن البيئة والتنمية، لتقدم هذه اللجنة بتاريخ 31 ديسمبر 1987 تقريرها بمناسبة الدورة 42 لاجتماع الجمعية العامة للأمم المتحدة (Chauveau et Rosé, 2003, p304). وقد حاول تقرير "برونتلاند" أن يرسم شكلاً عاماً لمفهوم التنمية المستدامة يربط العناصر التالية: - يمكن للنمو الاقتصادي الإضرار بالبيئة، تمام مثلما تؤثر الأضرار الإيكولوجية على مستوى النمو؛ - الاعتماد الاقتصادي المتبادل بين الدول يجب أن يرافقه اعتماد متبادل إيكولوجي؛ - الصراعات في إدارة الموارد من شأنها توليد عداوات ذات عواقب وخيمة على مستوى الإنسان والنظام الإيكولوجي؛ - ما لم تتغير نوعية التنمية السائدة حالياً، فإن الأجيال المستقبلية سوف تحرم من تلبية احتياجاتها الأساسية (Commission Mondiale pour l'Environnement, 1987).

وفي عام 1992، نظمت الأمم المتحدة في ريو دي جانيرو بالبرازيل مؤتمراً للبيئة والتنمية، وقد جعل المؤتمر "تقرير برونتلاند" مرجعية له، وأسفر المؤتمر عن إعلان "ريو" بشأن البيئة والتنمية، والمتكون من 27 مبدأ، توفير إطار قانوني للتنمية المستدامة مستخدماً لأجل هذه الغاية حقوق الإنسان والتضامن بين أبناء الجيل الواحد والأجيال المتتالية ومسؤولية والتزامات الدول تجاه الطبيعة مرجعية له (إعلان ريو حول التنمية والبيئة، 1992). كما تم اتخاذ قرار هام من طرف الدول الأطراف وهو الدخول في برنامج العمل 21 (الأجندا 21) (United Nations)

والأنشطة والمسؤوليات للقرن الحادي والعشرين. وقد تألفت خطة العمل هذه من 40 فصول مقسمة إلى أربعة أقسام، ومن خلالها تم عرض التدابير المتخذة لتنفيذ التنمية المستدامة. وقد كرس الفصل 28 منها للمبادرات الرامية إلى تنفيذ الخطة العالمية من طرف الجماعات المحلية، وهذا هو مبرر تسمية هذا الجزء " بالأجندا 21 محلية Agenda 21 local".

والملاحظ أن مفهوم التنمية المستدامة الذي ارتبطت به الأجندا 21 محلية، شهد توسعا في أبعاده إلى درجة قد تصعب من ضبطه على المستوى المفاهيمي، ناهيك على المستوى القانوني. ومن أجل الوقوف عند الصعوبات القانونية، تحاول هذه الدراسة أن تضبط الإطار القانوني للتنمية المستدامة بداية، مع إبراز كيفية انخراط الهيئات الإقليمية في هذا النهج من خلال آلية الأجندا 21 محلية، وهذا انطلاقا من الإشكالية الآتية: إلى أي حد يمكن الحديث عن التنمية المستدامة كمفهوم منضبط من الناحية القانونية؟ وكيف يمكن للأجندا 21 محلية أن تشارك الهيئات المحلية في مسار هذه التنمية؟

تم بمناسبة قمة "ريو" وضع إستراتيجية لعمل الجماعات المحلية من أجل تنمية محلية مستدامة، وذلك من خلال قائمة من المقترحات تحت تسمية "جدول أعمال (أجندا) للقرن الحادي والعشرين" أو "أجندا 21، إستراتيجية حقيقية للأقاليم للتنمية طويلة المدى، وذلك عن طريق الحوار والبحث عن توافق في الآراء لتمكين الجماعات المحلية من التواصل مع السكان والجمعيات المحلية والمدنية والتجارية والصناعية، والحصول على المعلومات اللازمة لوضع استراتيجيات أنسب". ومن هنا نشأت الأجندا 21 محلية كتعبير عن التزام الهيئات الإقليمية بنهج التنمية المستدامة على إقليمها.

تسمح هذه الأجندا بوضع إستراتيجية لعمل الجماعات المحلية من أجل تنمية محلية مستدامة طويلة المدى، وذلك عن طريق الحوار والبحث عن توافق في الآراء لتمكين الجماعات المحلية من التواصل مع السكان والجمعيات المحلية والمدنية والتجارية والصناعية، والحصول على المعلومات اللازمة لتشخيص أفضل لواقع ومعوقات التنمية ووضع الاستراتيجية الأنسب لحلها تبعا لإمكانيات وأولويات الهيئة المحلية.

وقد أدى الوعي بضرورة وجدوى الانخراط في الأجندا 21 محلية، إلى التزام الحكومة الفرنسية ضمن إستراتيجيتها الوطنية للتنمية المستدامة التي اعتمدت للفترة 2003-2008، بإنشاء 500 أجندا 21 محلية في موعد أقصاه عام 2008، كما ألتزمت بالوصول إلى 1000 أجندا محلية خلال الاستراتيجية المعتمدة للفترة 2010-2013.

ومن جهتها اعتمدت وزارة البيئة والتنمية المستدامة بتونس استراتيجية خاصة بالأجندا 21 محلية وفقا للتوجهات التي وضعتها أجندا 21 الوطنية في تونس، وقد انطلقت هذه العملية سنة 1999، وبغية تعميم مبادرة أجندا 21 محلي على جميع الجماعات المحلية التونسية، أصدرت وزارة البيئة (الإدارة العامة للتنمية المستدامة) وثيقة "عملية أجندا 21 محلية بتونس مبادرات رائدة"، لكي تكون دليلا لكل الهيئات المحلية التي تريد الانخراط في هذا المسار.

إشكالية الدراسة: تحاول هذه الدراسة أن تخوض في موضوع الأجندا 21 محلية كآلية لانخراط الهيئات المحلية في مسار التنمية المستدامة عبر الإشكالية الآتية: إلى أي حد يمكن اعتبار الأجندا 21 محلية خارطة طريق حقيقية لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي؟ وكيف تم اعتماد هذا النهج في كل من فرنسا وتونس؟

## منهج الدراسة:

يتم الاعتماد أساسا على المنهج الوصفي التحليلي بغية تتبع نهج الأجندا 21 محلية ابتداء بالنصوص القانونية الدولية والمحلية التي تضمنته، مع تحليلها ومناقشتها. كما يتم الاعتماد على المنهج المقارن، عبر عرض النموذجين الفرنسي والتونسي الخاصين بالأجندا 21 محلية. وسوف يكون المنهج الإحصائي حاضرا عبر تقديم بعض الأرقام الخاصة بعدد الجماعات والهيئات المحلية في كلا البلدين التي انضمت إلى هذا النهج.

## خطة الدراسة:

لمعالجة الإشكالية المطروحة، سوف يتم تقسيم الدراسة إلى محورين أساسيين، وهما:

أولاً: التنمية المستدامة والحاجة إلى إنخراط الجماعات المحلية في نهجها

ثانياً: الأجندا 21 محلية في التجريبتين الفرنسية والتونسية

أولاً: التنمية المستدامة والحاجة إلى إنخراط الجماعات المحلية في نهجها

يعود أول استخدام لمصطلح التنمية المستدامة لناشطين في منظمة غير حكومية سنة 1980 تدعى: "الصندوق العالمي للحياة البرية World Wildlife Fund"، وترجم إلى العربية بعدة مسميات، منها التنمية القابلة للإدامة، للاستمرار، الموصولة، المطردة، المتواصلة، البيئية، المحتملة... إلخ (عماري، 2008، ص 4). أما الاستخدام الرسمي الأول للمصطلح فضمه تقرير "بروتلاندر" الصادر سنة 1987 على نحو ما ذكرنا في المقدمة. وقد عرفت التنمية المستدامة في تقرير بروتلاندر بأنها: "التنمية التي تلبي احتياجات الحاضر دون الإخلال بقدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها". أما البنك الدولي فيعتبر نمط الاستدامة هو رأس المال، وعرف التنمية المستدامة بأنها " تلك التي تهتم بتحقيق التكافؤ المتصل الذي يضمن إتاحة نفس الفرص الحالية للأجيال القادمة وذلك بضمان ثبات رأس المال الشامل أو زيادته المستمرة عبر الزمن". وعرفها "Edward barbier" بأنها: " ذلك النشاط الذي يؤدي إلى الارتقاء بالرفاهية الاجتماعية أكبر قدر مع الحرص على الموارد الطبيعية المتاحة، وبأقل قدر ممكن من الأضرار والإساءة إلى البيئة، ويوضح بأن التنمية المستدامة تختلف عن التنمية في كونها أكثر تعقيدا وتداخلا فيما هو اقتصادي واجتماعي وبيئي" (عماري، 2008، ص 4).

وتسمح مراجعة مختلف الوثائق والتقارير المنبثقة عن المؤتمرات الدولية المتعاقبة التي عنت بموضوع التنمية أساسا، الوقوف عند العديد من الأبعاد التي تلف مفهوم التنمية المستدامة. وهي تتمثل أساسا في ثلاثة أبعاد متكاملة ومتناسقة، وتشمل البعد الاقتصادي (Mudacumura, 2006, p 149)، والبعد المتعلق بالعدالة الاجتماعية (حفاف وبوظياف، 2016، ص 5)، إضافة إلى البعد البيئي، وأخيرا البعد التكنولوجي. وعلى مستوى المبادئ التي تحكمها، فهي تتمثل في: مبدأ الحيطة، مبدأ الوقاية، مبدأ المساءلة والملوث يدفع، مبدأ التكامل، مبدأ الشفافية، مبدأ التضامن، مبدأ المشاركة والالتزام (Lazzeri, 2008 ; Harris, 2000; Global Reporting Initiative, 2000-2006, p2).

وإذا كانت الدراسات مستفيضة بشأن مفهوم التنمية المستدامة وأبعاده وتطوراتها، فإن إشكالية الطبيعة القانونية لهذا الاصطلاح لا تزال مثار جدل قانوني فقهي، وعليه سوف تحاول هذه الدراسة أن تتوقف بصفة موجزة عند هذه الإشكالية، لتتعلق فيما بعد إلى عرض نهج الأجندا 21 محلية كأسلوب لانخراط الجماعات المحلية في مسار التنمية المستدامة.

## 1- الطبيعة القانونية للتنمية المستدامة

تتجاذب إشكالية الطبيعة القانونية للتنمية المستدامة توجهات فقهية مختلفة بين من يضيف مرتبة المبدأ العام للقانون الدولي على هذا المفهوم، وبين من يرى غير ذلك نافيا عن المفهوم هذا المركز القانوني ولكن مع الاحتفاظ له بجانب من القيمة المعيارية.

### 1-1- مدى اعتبار مفهوم التنمية المستدامة مبدأ عام من مبادئ القانون الدولي

على الرغم من الإشارة إلى مفهوم التنمية المستدامة في العديد من الإعلانات والاتفاقيات الدولية، فإن طبيعته القانونية ظلت محورا لنقاش كبير، فإذا ما انطبع هذا المفهوم بكونه مبدأ راسخ في القانون الدولي، وباعتباره جزءا من القانون العرفي، فلا شك أن لذلك آثار قانونية هامة (Sands, 2003).

ويبدو الفقه منقسما بشأن الطابع القانوني لمفهوم التنمية المستدامة وحول ما إذا كان قد ارتقى ليشكل أحد مبادئ القانون الدولي العام، فبالنسبة للقاضي بمحكمة العدل الدولية "ويرامان تري Weeramantry" فإن مفهوم التنمية المستدامة هو أحد أكثر الأفكار قدما في التراث الإنساني، ونتيجة تشبعه وغناه بمختلف التجارب البشرية خلال آلاف السنين، فقد أصبح جزءا هاما في خدمة للقانون الدولي (Weeramantry, 1997, pp 103 ss)، وهو يمثل مبدأ ملزم في القانون الدولي العرفي (Weeramantry, 1997, p95). كما يرى ذات القاضي أن اعتماد كل من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن المناخ وبروتوكول كيوتو الملحق بها يقوم دليلا على أن هناك التزام عالمي اتجاه التنمية المستدامة (Projet Gabcikovo-Nagymaros, 1997, p 20).

غير أن كل "بيرني Birnie" و "بويل Boyle"، سلطا الضوء على عدم اليقين الذي يحوم حوله وما إذا كان لهذا المفهوم القدرة على احتلال مركز المبدأ في القانون الدولي (Voigt, 2009, p 161)، وهذا الغموض هو ما عبّر عنه "شو H. Shue" حينما بيّن أن الكل يهّل لمفهوم التنمية المستدامة والدور الذي يضطلع به في خلق الانسجام بين حماية البيئة والتنمية الاقتصادية، ومع ذلك لم يستطع أي أحد شرح كيفية عمل هذا المفهوم بشكل ملموس (Voigt, 2009, p 163). ودائما، وفي ذات المنحى ترى "فويت Voigt" أنه ينبغي أن نتوقع بصدد تحديد مبدأ التنمية المستدامة من الناحية العملية أننا أمام مفاهيم مثل العدالة أو الديمقراطية، فالتنمية المستدامة ليست "منتجا نهائيا"، وعليه تبقى عملية تحديد مضمونها مستمرة، ويبقى التعريف النهائي لها دائما بعيد المنال (Voigt, 2009, p165).

أما على مستوى القضاء الدولي، فإن محكمة العدل الدولية فصلت مرة واحدة فقط في هذه المسألة، وكما سوف نرى، فإنه يصعب استخلاص نتائج واضحة من الحكم الصادر عنها، ويتعلق الأمر بقضية "غابسيكوفو ناغيماروس Projet Gabcikovo-Nagymaros"، حيث جاء عن المحكمة ما يأتي: "على مر العصور، لم يتوقف المرء عن التدخل باستمرار في الطبيعة لأسباب اقتصادية وغيرها. وفي الماضي، كان المرء يفعل ذلك وهو ليس آبه لآثار أفعاله على البيئة. غير أنه وفي ظل وجهات النظر الجديدة التي يقدمها العلم والوعي المتزايد أمام حجم المخاطر المحدقة بالإنسانية - سواء للأجيال الحاضرة أو المستقبلية -، فإن هناك معايير ومتطلبات جديدة لأجل الحد من هذا السلوك، وقد وردت في كثير من الصكوك على مدى العقدين الماضيين. فهذه المعايير والمتطلبات وجب أخذها بعين الاعتبار، ولا يتم ذلك فقط حين تفكر الدول في أنشطة جديدة، ولكن أيضا عندما تكون بصدد مواصلة أنشطتها التي بدأت فيها في فترة سابقة. فمفهوم التنمية المستدامة يترجم تلك الحاجة الملحة إلى التوفيق بين التنمية الاقتصادية وحماية البيئة" (Projet Gabcikovo-Nagymaros, 1997, p78).

ويتضح من سياق هذه القضية ومحاولة اقتباس مفهوم التنمية المستدامة أن المحكمة منحت دورا ما لهذا المفهوم، ولكنها لم تقف بالضبط عند طبيعته القانونية، خصوصا وأن الحكم يشير إلى التنمية المستدامة باعتبارها ذلك "المفهوم" الذي "يعكس الحاجة إلى التوفيق بين جوانب مختلفة"، بدلا من الاعتماد على صياغة تعكس بحق القيمة المعيارية له كمبدأ من مبادئ القانون الدولي.

وبالرجوع إلى الرأي المستقل للقاضي "ويرامان تري" والذي من خلاله عارض التفسير الذي وضعته المحكمة، فإن التنمية المستدامة تعد أكثر من مجرد "مفهوم" مثلما عبرت عن ذلك محكمة العدل الدولية في حكمها، وإنما هي مبدأ ذا قيمة معيارية " (Weeramantry, 1997, p 88). وبالنظر إلى العدد الكبير من الصكوك الدولية التي تضمنت الإشارة إلى التنمية المستدامة، فإن هذا المفهوم يعد بلا شك مبدأ من مبادئ القانون الدولي، وهذا بالضبط ما يقصده حينما يقول: "إن مبدأ التنمية المستدامة يمثل جزءا من القانون الدولي المعاصر، بداية بحكم ضرورته التي لا جدال فيها، ولكن أيضا بسبب قبوله بشكل عام من قبل المجتمع الدولي" (Weeramantry, 1997, p 95).

ومع ذلك، فإنه قد يصعب تأييد هذا الرأي، فإن يشار إلى التنمية المستدامة في مختلف الصكوك الدولية ليس في حد ذاته دليلا على ارتقاء هذا المفهوم ليشكل أحد المبادئ العامة للقانون الدولي، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ "لوي Lowe" بأنه حتى يمكن قبول مبدأ ما على أنه قانون، فإنه ينبغي أن يتمتع بخاصية القاعدة الأساسية مثلما بينت محكمة العدل الدولية ذلك في قضية الجرف القاري لبحر الشمال (Affaire Plateau Continental de la Mer du Nord, 1969, pp 41-42)، فهل التنمية المستدامة تتمتع بهذه الخاصية؟ وهنا يردف "لوي" مجيبا بأنه من الناحية المعيارية إذا كان بالإمكان صياغة أية قيمة معيارية في جملة تحدد معناها ومحتواها، فإنه لا سبيل إلى ذلك بصدد تحديد مضمون التنمية المستدامة على ذات المنوال (Voigt, 2009, p 166). فعدم التعيين هذا يمنع من نشوء القاعدة القانونية وليس فقط المبدأ في القانون الدولي، وإذا كانت التنمية المستدامة تصلح كعنوان يجمع مجموعة من القواعد المنسجمة، فإنها ليست في حد ذاتها قاعدة قانونية (Voigt, 2009, p 166).

#### 1-2 - التنمية المستدامة بوصفها "معيارا معدلا" أو "مبدأ موجها"

إذا لم يرتق مفهوم التنمية المستدامة إلى مرتبة المبدأ العام للقانون الدولي، فإن هذا لا يعني أنه يفقد لأي آثار قانونية في الوقت الحاضر، فقد منح مركزا قيميا معياريا باعتباره عنصرا في عملية التعليل القانوني في عمل المحاكم (Voigt, 2009, p 151). وبحسب "لوي"، ثمة اتفاق بأن مبدأ التنمية المستدامة يمكنه أن يستعمل من طرف القضاة كمبدأ متدخل يتوسط بقية المبادئ القانونية الأخرى ويسد الثغرات التي تحتويها، وفي هذا المعنى يمكن فهم التنمية المستدامة على أنها "مبدأ فوقي Metaprinciple" تتبني عليه غيرها من القواعد والمبادئ القانونية (Voigt, 2009, p169).

فبسبب دوره في تطبيق القواعد الأخرى، فإن المبدأ الفوقي هو في الحقيقة كما سماه "لوي" بـ "القاعدة المعدلة Modifying norm" التي تهدف إلى إنشاء والتأثير على العلاقة بين بقية القواعد الأولية. فالغاية من هذا المعيار ليست الإعراب عن قاعدة مستقلة، ولكنه يساعد في توضيح العلاقة بين المعايير الأساسية الأخرى المستقلة، و "القاعدة المعدلة" لن تكون لها آثار إلا بوجود قواعد أخرى. ومفهوم التنمية المستدامة، بالنسبة دائما لـ "لوي"، هو من قبيل هذه القواعد المعدلة بما أنه يستخدم من طرف المحكمة من أجل تغيير أو تعديل تطبيقات القواعد الأخرى، ولا يتعلق الأمر فقط بالقواعد الأولية للقانون الدولي العرفي، بل وأيضا بالالتزامات الاتفاقية (Voigt, 2009, p 162).

وثمة مقترح آخر تبناه كل من " كاردينييه سيغار Cordonier Segger " و " خلفان Khalfan " ينظر إلى التنمية المستدامة في القانون الدولي على أنها مزيج من مقاربتين متكاملتين، أما المقاربة الأولى فتتطرّق إلى التنمية المستدامة باعتبارها المجال الموضوعي للقانون بالمعنى الدقيق للكلمة، أين يمثل مفهوم التنمية المستدامة هيكل المبادئ القانونية الدولية والمعاهدات التي تتناول مجالات تتقاطع فيها الجوانب الاقتصادية والبيئية والاجتماعية للقانون الدولي والهادفة إلى التنمية المستدامة. أما المقاربة الثانية، فتتطرّق إلى هذا المفهوم باعتباره نوع مختلف من القواعد أو المعايير ذات المضمون والالتزامات المختلفة عن غيرها. وتعترف هذه المقاربة بالقيمة المعيارية المحتملة للتنمية المستدامة لتيسير وخلق التوازن والتوفيق بين القواعد القانونية المتضاربة المتعلقة بحماية البيئة والعدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية. وباعتباره كذلك، يجوز للمحاكم وهيئات التحكيم التدرّج بالتنمية المستدامة لتعديل طريقة تطبيق بقية المعايير الأخرى. وفي النهاية وكما عبر عنه الكاتبان يمكن اعتبار التنمية المستدامة كعضلة مناسبة لتجميع مجموعة من القواعد القانونية بطريقة أكثر انسجام (Voigt, 2009, pp161-162).

ويُفرّق " نيكولا دو ساديلير Nicolas de Sadeleer " بين المبدأ والقاعدة، معتبرا المبادئ بمثابة أدوات مرنة للعمل أو التحرك " Flexible instruments of action"، وهي ممكنة التكيف "و التأقلم مع الحالات الخاصة التي يراد تنفيذها، في حين أن للقاعدة قدر كبير من الصرامة" ( Voigt, 2009, p166). كما طور الكاتب فكرة تنطلق من وجود جيل جديد من المبادئ تعرف بـ "المبادئ التوجيهية Directing principles" ومهمتها تحفيز السياسات العامة من أجل السماح للمحاكم للموازنة والتوفيق بين المصالح المتباينة. ووظائف مثل هذه المبادئ بحسب " دي ساديلير " متعددة، فهي ليست ذات بعد رمزي أو برمجي فقط، ولكنها تلعب دورا محوريا في هيكله وتنظيم القانون الذي وضع على أنقاض أحكام ونصوص متفرقة ( Voigt, 2009, p153). تلك السياسات في الميدان. بالإضافة إلى ذلك، فإن خاصيتها العامة تعني بطريقة ما أنها تستند إلى توافق واسع النطاق، مما يسمح بصياغة معالم الالتزامات المستقبلية بشكل أكثر تفصيلا. ويبدو أن مثل هذا التوصيف للمبدأ الفوقي يجد له قبولا باعتباره يقوم دليلا موجها دون أن يفرض على جماعة التزاما معينا، إذ تنتج آثاره بصدد تطبيق قواعد أخرى محددة ودقيقة وبالذات أثناء تفسير تلك القواعد، وعليه فإن لمفهوم التنمية المستدامة تأثير معياري متأخر أو مؤجل إن صح التعبير.

## 2- نهج الأجندا 21 محلية كأسلوب لانخراط الجماعات المحلية في مسار التنمية المستدامة

تم بمناسبة قمة ريو وضع إستراتيجية لعمل الجماعات المحلية من أجل تنمية محلية مستدامة، وذلك من خلال قائمة من المقترحات تحت تسمية "جدول أعمال (أجندة) للقرن الحادي والعشرين" أو "أجندة 21، إستراتيجية حقيقية للأقاليم للتنمية طويلة المدى، وذلك عن طريق الحوار والبحث عن توافق في الآراء لتمكين الجماعات المحلية من التواصل مع السكان والجمعيات المحلية والمدنية والتجارية والصناعية، والحصول على المعلومات اللازمة لوضع استراتيجيات أنسب". ومن هنا نشأت الأجندا 21 محلية كتعبير عن التزام الهيئات الإقليمية بنهج التنمية المستدامة على إقليمها (Kouam Team, 2010, pp14-15).

تحاول هذه الجزئية من الدراسة التعرض لتعريف الأجندا 21 محلية ثم مزايا ومبررات الانخراط في نهجها.

### 2-1- تعريف الأجندا 21 محلية

الأجندا كلمة إنجليزية تعني البرنامج، وقد ربطت بالرقم 21 دلالة على القرن الواحد والعشرين. وهي عبارة خارطة طريق ومشروع للتنمية على المدى الطويل. وهي خطوة تسمح لجميه الهيئات المحلية بتحديد أهداف التنمية

المستديمة وتنفيذها، وهي تتطوي على عملية تشاورية مع جميع الجهات الفاعلة المحلية لوضع برنامج العمل مدعوم ببنية متعددة الأطراف لتنفيذها وتقييمها. ويمكن اعتماد الأجندا 21 محلية على مستويات إقليمية مختلفة، فقد طبقت مثلا في فرنسا على مستوى المناطق وعلى مستوى تجمعات ما بين البلديات وعلى مستوى المقاطعات وعلى مستوى البلديات، بل وطبقت أيضا على مستوى الحظائر الطبيعية الجهوية ( **Comité 21 et Gaz** ) (de France, (sans date), p 5).

وقد عرف المجلس الدولي من أجل المبادرات الإيكولوجية المحلية ( ICLEI ) الأجندا 21 محلية بأنها: " عملية متعددة القطاعات وتشاركية تستهدف بلوغ غايات الأجندا 21 على المستوى المحلي. وتنهض هذه العملية عبر المشاركة ووضع مخطط استراتيجي للعمل طويل المدى يستجيب كأولوية للمشاكل المحلية للتنمية المستديمة".

عرفت الأجندا 21 محلية أيضا من طرف مركز أبحاث التنمية العالمي ( GDRC ) بأنها: "جهد تشاركي موجه من طرف الإدارة المحلية يمتد إلى المجموعة المحلية بأكملها بغية وضع استراتيجية عمل متكاملة للحفاظ على البيئة وتحقيق الرفاه الاقتصادي والإنساني للسكان المحليين. وهي تستدعي إدماج أنشطة التخطيط والعمل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (Ponrouch, 2013, p 62).

وبمناسبة وضع الأجندا 21 محلية لمدينة القيروان، عرفت الأجندا 21 الخاصة بهذه المدينة بأنها: "تمثل الأجندا 21 المحلية من أجل التنمية المستدامة لمدينة القيروان مقارنة ترابية مندمجة وتشاركية متفتحة ومسار يقع من خلاله القيام بتشخيص وتحليل وضعية المدينة بمختلف أوجهها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، والاتفاق على الأهداف والتوجهات والبرامج الكفيلة بإرساء ديناميكية تنموية متعددة الأبعاد تضمن كريم العيش وجودة الحياة لأجيال القيروان الحاضرة والقادمة. وهي (الأجندا 21 المحلية) بهذا لا تعدو أن تكون تصورا ومشروعاً وبرنامج عمل مستقبلي و"حضيرة أشغال" كبرى لقيروان الغد على الأمد القريب والمتوسط والبعيد يساهم فيها كل أبناء وبنات المدينة وتُجمع عليها كل الأطراف على كاهل الرضا والوفاق. وهي كذلك وفي نفس الوقت أداة إعلام وتعبئة ومتابعة وتقييم للقائمين على شؤون المدينة وللمواطنين على حد سواء" ( أجندة 21 محلية لتنمية مستدامة: عصاره مستقبل القيروان، د.ت).

ومن الناحية القانونية فإن هذه الأداة لا تلزم الدول الأطراف إلا من الناحية السياسية، فهي لا ترتب أي إلتزامات قانونية في مواجهتها (Kouam Team, 2010)، ومع ذلك فإن الحكومات عبر توقيعها على النص الرسمي، تبقى مدعوة لتبني إستراتيجية للسير في نهج التنمية المستديمة (Lambert, 2005, p 14).

وحَدّدت أهداف الأجندا 21 محلية في ما يأتي: - مكافحة تغير المناخ؛ - الحفاظ على التنوع البيولوجي للمناطق والموارد؛ - التماسك الاجتماعي والتضامن بين المناطق وبين الأجيال؛ - تطوير الفرد ونوعية الحياة؛ - أسلوب تنمية وفقا لنوعية إنتاج واستهلاك مسؤولة (Agence Française de Développement, 2010, p 6).

## 2-2- مزايا الأجندا 21 محلية

مثلت الحاجة إلى توافق في الآراء حول مشاكل التنمية المستدامة على المستوى المحلي، وكذا القواعد المشتركة للبناء، أساس "المشروع المحلي" المعروف بالأجندا 21 محلية. ويتم تحقيق هذا المشروع عبر اجتماع كل من المعرفة والتوفيق بين مختلف الرؤى الاجتماعية، بما يعني قبول الجميع بالاتفاقات أو التوافقات على المستوى المحلي أين يقبل كل واحد بتقديم تنازلات للمصالح العامة ولصالح تهيئة الحركية اللازمة للتنمية محليا، خلافا

للأطر التقليدية لتسيير الشأن المحلي. ويمثل انضمام مختلف الجهات الفاعلة المحلية إلى هذه الاتفاقيات قبولا مباشرا لتقديم التنازلات اللازمة لظهور إستراتيجية مشتركة (Kouam Team, 2010).

إن الأجندا 21 محلية تمثل أداة تخطيط مفيدة وجيدة بما تتضمنه من تشخيص للأهداف والإجراءات والمؤشرات، فهي تمكن من تحديد أولويات الهيئة المحلية بالنظر إلى اشتراطات التنمية المستدامة، ليمت عبر ذلك تحديد محاور التدخل عن طريق مشاريع عمل ملموسة (Ministère de l'Environnement et du Developpement, 2010, p 3). وبالمحصلة فإن تنفيذ هذه الأجندا يمثل تحديا حقيقيا لأنها تنطلق من فكرة ترابط المحلي بالعالمي، وربط احتياجات السكان الحالية مع احتياجات الأجيال المقبلة (Kouam Team, 2010).

كما تتيح الأجندا 21 محلية الفرصة لإثراء الحوار بين المجموعات الاجتماعية والهيئات البلدية، فهي تسمح لبعض الفاعلين المحليين بالمشاركة في تنفيذها. كما أن توعية المواطنين بالواقع المحلي، ومشاركتهم في النقاش الواسع حول الخطوط العريضة لتنمية البلدية ومشاركتهم في تنفيذ الأجندا يساهم بلا شك في تحقيق الأهداف المسطرة ويكسب النشاط العمومي مصداقية أكبر (Comité 21 et Gaz de France, s.d., p 12). وعلاوة على ذلك، يسمح تنفيذ الأجندا 21 محلية للبلدية بتقييم أنماط استهلاكها للطاقة والمياه ومواد البناء وترشيدها، فنهج الأجندا يقلص حجم النفقات من منطلقات بيئية. وفي هذا الصدد أطلقت بلدية "هانوفر" الفرنسية برنامجا للتحكم في الطاقة على مستوى المدارس، وقد سمح باقتصاد مليون أورو وسبعة آلاف (7000) طن من غاز ثاني أكسيد الكربون خلال أربعة سنوات. وقامت بتخصيص ثلث الأموال المقتصدة للمدارس لتمويل أنشطتها المختلفة (Comité 21 et Gaz de France, s.d., p 12).

#### ثانيا: الأجندا 21 محلية في التجربتين الفرنسية والتونسية

تم تبني نهج الأجندا 21 محلية في كل من فرنسا وتونس - ولو جاء متأخرا بعض الشيء مقارنة بالتجربة الألمانية أو الإسكندنافية - بسبب القناعة بجذواه، وقد تميّز وضع هذا الدستور المحلي للتنمية المستدامة بالمرحلية والمنهجية التفاعلية التشاركية، كما خصصت معايير لتقييم ورصد تنفيذ الأجندا.

#### 1- تبني الأجندا 21 محلية

مثل الوعي بضرورة وجدوى الإنخراط في الأجندا 21 محلية، التزام الحكومة الفرنسية ضمن إستراتيجيتها الوطنية للتنمية المستدامة التي اعتمدت للفترة 2003-2008، بإنشاء 500 أجندة 21 محلية في موعد أقصاه عام 2008، كما ألتمت بالوصول إلى 1000 أجندة محلية خلال الاستراتيجية المعتمدة للفترة 2010-2013 وبالذات على مستوى الأقاليم التي تتلقى المساعدة العامة (الحظائر الطبيعية الإقليمية، وتجمعات البلديات، وما إلى ذلك) (Ministère de l'Écologie ( France), 2013, p 5). وإلى غاية أوت 2013 أحصت وزارة البيئة الفرنسية أزيد من 900 أجندة محلية (وهي موزعة بين: أجندة البلديات Communes، أجندة التجمعات السكانية أو العمرانية Communauté d'agglomération ou urbaine، أجندة تجمعات البلديات Communautés de communes، أجندة البلدان Pays، أجندة المقاطعات Départements، أجندة المناطق Régions، أجندة المناطق الأخرى Autres) (الموقع الرسمي لوزارة البيئة والطاقة والبحار بفرنسا). وقد دعمت مجموعة

مختلفة من النصوص التشريعية والاتفاقيات لأجل مرافقة تلك المبادرات وإضفاء الشرعية عليها ( Ministère de l'Écologie, 2013, pp6-7).

وعلى الصعيد الأوروبي، تم وضع ميثاقا في "البورج Aalborg" في عام 1994 موجهة للبلديات (la charte). وقد تم التوقيع عليه بداية من طرف 80 مدينة وبلدية وكلهم تعهدوا بوضع الأجندا 21 موضع التنفيذ مثلما تم إقرارها بريو، لتتبعه فيما بعد الآلاف من المدن الأوروبية (Kouam Team, 2010).

وبغية التعريف بالأجندا 21 محلية والحث على الانخراط فيها، قامت وزارة البيئة والتنمية المستدامة والطاقة بفرنسا، منذ عام 2006، بتطوير إطار لتسهيل تنفيذ مشاريع التنمية المستدامة الإقليمية أو الأجندا 21 محلية. وقد حدّد هذا الإطار خمسة أهداف للتنمية المستدامة وخمسة عناصر رئيسية لهذه العملية، وستة عشر مجالا للعمل، وهي: التضامن والتعاون اللامركزي-الصحة-الأمن (الأخطار الطبيعية والتكنولوجية-الوصول إلى المعرفة - الثقافة - الرياضة والترفيه - التنمية الاقتصادية - السياحة - الزراعة وتسيير الغابات - الشغل - العمران والتهيئة والسكن - التنقل والبنية التحتية - الحفاظ على التنوع البيولوجي وحماية الموارد الطبيعية - الطاقة.

وعلاوة على ذلك، تقوم ذات الوزارة كل سنة بتوجيه دعوات لوضع الأجندا 21 محلية وفقا للإطار النموذجي الذي وضعت، مع قيامها بمنح البلديات المنخرطة في هذا النهج شعارا وضعت خصيصا لهذا الغرض لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمدة سنتين إضافيتين، ويحمل هذا الشعار عبارة "الأجندا 21 محلية فرنسا Agenda 21 local France" (TEDDIF, 2014, p 3).

ومن جهتها اعتمدت وزارة البيئة والتنمية المستدامة بتونس إستراتيجية خاصة بالأجندا 21 محلية وفقا للتوجهات التي وضعتها أجندا 21 الوطنية في تونس، وقد انطلقت هذه العملية سنة 1999 بمشروع نموذجي (أو مرحلة نموذجية) لإعداد أجندا 21 محلية لمجموعة من البلديات بـ "حوض مجردة" من المنطقة الشمالية الغربية التونسية ومنذ ذلك التاريخ تمكنت قرابة 25 بلدية من إعداد أجندا 21 محلي خاصة بها إضافة إلى انخراط 160 في هذا المسار. وبغية تعميم مبادرة أجندا 21 المحلي على جميع الجماعات المحلية التونسية، أصدرت وزارة البيئة (الإدارة العامة للتنمية المستدامة) وثيقة "عملية أجندا 21 محلية بتونس مبادرات رائدة"، لكي تكون دليلا لكل الهيئات المحلية التي تريد الانخراط في هذا المسار (وزارة البيئة التونسية، 2017).

## 2- منهجية وضع الأجندا 21 محلية

يمكن لمرحلة وضع الأجندا 21 محلية أن تكون طويلة، وتجسيدها قد يكون أصعب، وعليه لا ينبغي التعويل على قطف ثمارها على المدى القريب. فمنطق الأجندا 21 محلية يتجاوز الأطر الزمنية القصيرة المدى، ويظهر هذا بداية على مستوى المرحلة التي تلي إتخاذ القرار على مستوى مجالس البلدية المعنية بالانخراط في عملية وضع الأجندا إلى فترة صياغة هذه الأخيرة، ويعتقد أن هناك حاجة إلى فترة سنتين أو ثلاث سنوات لاجتياز هذه المرحلة (Lambert, 2005, p19). ومثل أي عمل جماعي، فإن وضع الأجندا 21 محلية تفرض التحرك وفقا لمنهجية واحترام المراحل المختلفة التي تسمح ببناء هذا المشروع، على أنه لا ينبغي النظر إلى هذه المنهجية باعتبارها عقيدة أو دستور يتحتم تطبيقها دونما أي تفكير، ولكنها مجرد دليل للعمل ينبغي اعتماده بذكاء وبالمعنى الصحيح. فهذه المنهجية تقترح معالم، ويعود للفاعلين المحليين أخذ زمام المبادرة وتصور الحلول التي أكثر مناسبة للسياق المحلي (MEDDE, 2010, p3).

وإذا كانت هناك صعوبة في تقديم أجندة 21 محلية نموذجية بسبب التنوع والاختلاف بين مختلف الأقاليم داخل الدولة الواحدة سواء من حيث حجم الإقليم والموقع الجغرافي والموارد الطبيعية، والنسيج السوسيو اقتصادي، والوضع المالي... إلخ (MEDDE, 2010, p19). ومع ذلك هناك مراحل مفتاحية مشتركة بين مختلف الخطوات التي يراود لها تبني هذه الأجندة، وهذا ما ستحاول هذه الجزئية تبيانها على النحو الآتي:

## 2-1- ضرورة توافر الإرادة السياسية للعمل لصالح التنمية المستدامة وتبني المشروع

تتمتع الهيئات المحلية بحرية بشأن وضع وتنفيذ الأجندة 21 محلية وفي تحديد أولوياتها وأهدافها، وهي في اتخاذها لهذا القرار تعتمد على مؤهلاتها ومسؤولياتها وإمكاناتها ( Comité 21 et Gaz de France, s.d., p7). ويعود القرار بشأن الالتزام بالأجندة للمنتخبين المحليين، فهي تتطلب بالفعل إعادة النظر في سياسة المدينة ووضع هيكل جديدة للعمل العام، انطلاقاً من إحداث تغييرات ثورية في عمليات اتخاذ القرار ( Comité 21 et Gaz de France, s.d., p8).

يجب أن يكون مشروع "الأجندا 21 محلية" موضوع التزام من جانب سلطات البلدية، فخلال المرحلة الأولى من العملية، تكون عوامل الاقتناع والدوافع والحيوية التي يتركز المشروع، عناصر محددة لنتأجه ومدى نجاحه، وينبغي منذ البداية تحديد الركائز التي يستند إليها المشروع، وهي: - العمل محلياً لصالح التنمية المستدامة؛ - التمسك بغايات المشروع (صياغة وثيقة نهائية للأجندة 21 محلية بهدف تحقيق التنمية المحلية المستدامة)؛ - التمسك بمبدأ المشاركة والتشاور واستطلاع رأي الجمهور والجهات الفاعلة المحلية؛ - وضع كل الوسائل القانونية والتقنية والمالية اللازمة لتنفيذ الأجندة (Lambert, 2005, p19).

وبغية إعطاء المصادقية لهذه العملية، من المهم أن يتخذ قرار الانخراط في نهج الأجندة 21 محلية على مستوى المجالس المحلية، وينبغي القيام بعملية الإشهار والنشر لهذا المشروع عبر وسائل الإعلام المختلفة من صحف محلية ونشريات وإشهار تليفزيوني وملصقات وغيرها، وإذا ما تمت عملية التواصل بشكل جيد، فإن من شأن ذلك أن يشكل مصدراً إلهاماً وتعزيزاً لمشاركة جميع المواطنين في العملية (Lambert, 2005, pp19-20).

على مستوى الممارسة تم إطلاق الأجندة 21 محلية لمدينة "فانسان Vincennes" الفرنسية بعد تصويت المجلس المحلي في ديسمبر 2008، لتطلق بصفة رسمية في أبريل 2009. وبهذه المناسبة صرح رئيس بلدية "فانسان" بأن هذه الأجندة لن تكون قابلة للتطبيق إلا إذا تم تبنيها من طرف الفاعلين والسكان المحليين، وكانوا حريصين على معرفة طبيعة الأنشطة التي ينبغي أن يقوموا بها، وبأن يساهموا في وضع الخيارات والبدائل ووضعها موضع التنفيذ ( Adage Environnement et la ville de Vincennes, s.d., p8).

## 2-2- تحسيس المنتخبين المحليين والمصالح الإدارية وتوعية المواطنين

تعد هذه الخطوة هامة بالنسبة لمصادقية المشروع. وفي الواقع، من المهم إقناع المنتخبين المحليين بأن التنمية المستدامة ليست شأنًا سياسي لهذا الحزب أو ذلك، وأنها أبعد ما تكون عن كونها بدعة بيئية، وبأن الحكم الرشيد لا يتعارض مع مبدأ الديمقراطية التمثيلية، بل إنه يعززها. وأن تصل رسالة مفادها أن التنمية المستدامة هي الطريق التي ينبغي للجماعات المحلية سلوكه إذا ما كانت تريد ضمان مستقبل الأجيال القادمة، فلا يكفي، وفق منهج الأجندة، أن يقول المنتخب المحلي "أنا منتخبتك، عليكم الثقة بي" (Lambert, 2005, pp20,24).

وينبغي أن تدرج مختلف المصالح التقنية للبلدية (الأشخاص المتواجدون على الأرض) والمصالح الإدارية (إدارة السجلات) بأن نجاح المشروع ككل يعتمد اعتمادا كبيرا على دعمهم لهذا النهج وانخراطهم في العملية. وينبغي أن يعي موظفو البلدية إلى أن الأجندا 21 محلية ليست "عبئا وظيفيا عاديا إضافيا"، ولكنها تعني طريقة عمل مختلفة تحتاج إلى تنسيق أكثر وتقاسم أكبر للمعلومات بين الإدارات (Lambert, 2005, p20).

كما تمثل تعبئة المجتمع المدني شريان الحياة بالنسبة للأجندة 21 محلية، وتبدأ عملية التعبئة بالتحاور بين الجهات الفاعلة ذات أنماط التفكير المختلفة (المواطنين والشركات والتجار والجمعيات...)، والتي سوف تتحاور حول أهداف مشتركة لتحقيق التنمية المستدامة على إقليمها (Comité 21 et Gaz de France, s.d., p6). وينبغي على الهيئة الإقليمية قبل الدخول في منطق عملية المشاركة ضمان ما يلي:

- التوعية والتدريب على مفهوم التنمية المستدامة (المبادئ العامة، الأجندا 21، الأجندا 21 محلية... عن طريق فتح نقاشات عامة وتنظيم معارض وإقامة أيام دراسية حول التنمية المستدامة والقيام بأنشطة ملموسة على مستوى المدارس... إلخ (Lambert, 2005, p22).

- إعداد أدوات الاتصال والتواصل بشأن خطة الأجندا 21 محلية، وإبراز حالة التقدم في المشروع، والخطة المرسومة، وأدوار مختلف الفاعلين، والتدابير الخاصة بالمشاركة (جدول زمني للأنشطة المرتبطة بالعمل التشاركي). ويمكن تنظيم عملية الاتصالات عبر نشرية البلدية والصحافة المحلية والتغطية التليفزيونية والمطويات... إلخ. وينبغي أن تتوجه عملية الاتصالات نحو المنتخبين المحليين، موظفي البلدية والمواطنين وغيرهم (Lambert, 2005, p22).

على مستوى الممارسة، وبغية تحسيس أعضاء المجلس البلدي، قامت "فرقة التنسيق للتنمية المستدامة" ببلدية "حمام سوسة" التونسية بتوجيه دعوات إلى بلديات "القيروان" و"باجة" وبعض بلديات الشمال الغربي كممثلين عن بلديات ناجحة في مسار الأجندا 21 محلية بتونس لتقاسم خبراتهم. وقدم هؤلاء الممثلون بداية عرضا نظريا حول فوائد هذا المشروع، ليتبعوه بتقديم الخطوات الملموسة التي اتخذوها لتجسيد المشروع ميدانيا. وبالفعل كان لهذا العمل التحسيسية مفعول كبير فيما بعد لنجاح تجربة الأجندا 21 محلية لحمام سوسة (MEDDE, 2010, p4).

### 2-3 - إنشاء خلية داخلية للتنمية المستدامة

إذا كان تحسيس وتوعية المنتخبين المحليين والموظفين الإداريين ضروريا لإنجاز الأجندا، فإنه بالتأكيد ليس كافيا لإدماجهم ضمن المشروع، إذ من الضروري دمجهم ضمن المشروع بطريقة تمكّن من ربطهم بشكل ملموس في هذه العملية. ويتم ذلك عبر إنشاء "خلية التنمية المستدامة" تسمح بالربط بين جميع المصالح البلدية (التقنية والإدارية) في عملية إعداد الأجندا، وبخاصة فيما يتعلق بالجوانب التقنية كإعداد دفاتر الشروط واختيار مكاتب الدراسات. وهذه الخلية يمكن أن تضم المنتخبين المحليين ورؤساء المصالح، والمسؤول عن مشروع التنمية المستدامة (Lambert, 2005, pp20-21).

وتكون أولى مهام الخلية الداخلية هي وضع دفتر شروط لدراسة الأجندا 21 محلية موجّه للمصالح البلدية والشركاء المحتملين، مع الحاجة إلى التصديق عليها من طرف المجالس المحلية. على أن تتضمن دفاتر الشروط: - الدافع للمشروع والأهداف العامة؛ - توزيع الأدوار؛ - تشخيص واقع التنمية؛ - تنظيم المشاركة؛ - الأهداف بعيدة المدى... إلخ (Lambert, 2005, p21).

على مستوى الممارسة تم إنشاء خلية التنمية المستدامة بصدد تأسيس الأجندا 21 محلية لمدينة " فانسان Vincennes" الفرنسية على مستوى المصالح البلدية ( **Adage Environnement et la ville de Vincennes, s.d., p8**). وكذلك كان الحال بالنسبة للأجندا 21 محلية الخاصة بمدينة القيروان (أجندة 21 محلية لتنمية مستدامة: عصارّة مستقبل القيروان، د.ت).

#### 2-4- تعيين مسؤول أو منسق للمشروع تتوفر لديه القناعة والقدرة على الإقناع

لتحقيق الزخم السياسي للعملية، من المستحسن، إن لم يكن ضرورياً، إسناد إدارة وضع المشروع إلى مسؤول أو منسق مكلف بالتنمية المستدامة أو الأجندا 21 محلية (سواء كان هذا الشخص موظفاً ممارساً أو إنشاءً منصب خاص بهذه الصفة) على أن يتوفر لدى هذا المسؤول اقتناع بالدور المنوط به والقدرة على الإقناع. ويكون مسؤولاً عن ضمان تحقيق التقارب والتلاحم بين مختلف القطاعات والكفاءات ( البيئة، الأشغال العمومية، المصالح الاجتماعية، التعليم،... إلخ) وكذا المصالح التقنية والإدارية داخل البلدية. ويجب أن يكون هذا المسؤول أو المنسق موضع اعتراف من جميع المنتخبين المحليين وجميع العاملين في الإدارات المختلفة المحلية ( **Lambert, 2005, p20**).

يتولى هذا المسؤول أو المنسق الأدوار الآتية: - تطوير عملية وضع الأجندا 21 محلية -تحسيس وإعلام أعضاء المجالس المحلية والمصالح التقنية - السهر على الربط بين مختلف المصالح البلدية؛ - التنسيق بين مختلف الشركاء المعنيين (الجمعيات، مكاتب الدراسات والاستشارات... إلخ) - رصد وتقييم عملية وضع الأجندا في كل مراحلها ( **Lambert, 2005, p20**).

في الممارسة، أدى حسن اختيار منسقي أجندة 21 لبلدية " مجاز الباب" وأجندة 21 لبلدية "جنوبية" بتونس إلى تحويلهم إلى رموز للأجندة، فقد حازوا ثقة المواطنين والمجتمع المدني من جهة، وثقة البلدية من جهة أخرى. وساعدهم هذا الزخم في مواصلة مشروع الأجندا إلى غاية إتمام وضعها ( **MEDD, 2010, p6**).

#### 2-5- تشخيص واقع ومعطيات الهيئة الإقليمية

ترتكز مبادرة الأجندا 21 محلية على عملية تشخيص تسمح بتحديد عوامل القوة و/أو الضعف الذي تميز المنظومة المحلية من منظور التنمية المستدامة، وتقاس نقاط القوة والضعف من منطلق التلاحم الاجتماعي داخل الهيئة المحلية، والمناظر الطبيعية والموارد البيئية والموارد البشرية والإمكانيات الاقتصادية والطبيعة الديمغرافية... إلخ. وينبغي في عملية التشخيص تلك أن تسمح بفهم العلاقات بين مختلف تلك الأبعاد وإبراز التحديات التي تواجهها الهيئة الإقليمية. وينبغي للأجندة 21 محلية أن تسمح لكل من السكان والمنتخبين المحليين وصانعي القرار والفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين بتحديد وضعهم ومستقبلهم داخل إقليم البلدية ومسؤولياتهم اتجاه بعضهم البعض واتجاه الأجيال القادمة. وبالتالي، فإن الأجندا تمثل ذلك الإطار الذي يشكل نظرة مشتركة وأكثر التزام حول مستقبل الإقليم المتواجدين فيه وبجميع أبعاده ( المادية، الاقتصادية، الرمزية، الاجتماعية... إلخ) ( **Ministère de l'Écologie, 2013, p8**). وبعد ذلك تتم مناقشة المسائل محل التشخيص من طرف السكان والفاعلين المحليين بغية التوصل إلى ضبط برنامج سياسي.

على مستوى الممارسة، ساهم في وضع الأجندا 21 محلية لمدينة "ليل" الفرنسية 83 جمعية و120 ممثلا عن المجتمع المدني و10 مجالس للأحياء والمصالح البلدية وأعضاء لجنة البيئة ومن ضمنهم مؤسسة غاز فرنسا (Comité 21 et Gaz de France, s.d., pp8-9).

وبمناسبة القيام بعملية التشخيص للأجندات المحلية في تونس استفادت لجان الأجندات المحلية لبلديات الحوض الشمالي بتونس من مساعدات تقنية من طرف خبراء تابعين لوزارة البيئة والتنمية المستدامة وبمساعدة تقنية ألمانية. وقد ساهم هؤلاء الخبراء في ميدان تنشيط وتسيير الورشات وبالذات في مرحلة التشخيص وترتيب الأولويات والبحث عن حلول المشاكل التنموية بتلك البلديات (MEDD, 2010, p7).

ينبغي التنبيه أخيرا بخصوص عملية تشخيص الواقع المحلي والبحث عن الحلول إلى ضرورة توخي الحذر وعدم الإفراط والمبالغة في تعبئة الأجندا بالكثير من الأهداف التي قد تكون مكلفة من الناحية المالية والزمنية وقد تؤدي في النهاية إلى إعاقة تنفيذها. فإذا كان من المهم مسح جميع مجالات التنمية المستدامة، فإن الأهم من ذلك هو أن وضع الأهداف ينبغي أن يكون متلائما مع حجم الهيئة المحلية والسياق العام المحيط بها، فكلما كان برنامج العمل بسيطا ونوعيا كانت فرص إنجاح الأجندا أكبر.

## 2-6- إطلاق عملية الشراكة وتنظيم عملية المشاركة

تقوم البلدية بإطلاق عملية الشراكة نحو الجهات المعنية، وهي تلك المعنية مباشرة بأهداف التنمية المستدامة البلدية: الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والسكان وشبكات التعليم (المدارس والجامعات)، المزارعين والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة... الخ (Lambert, 2005, p22).

ويجب على السلطات المحلية أن تبذل قصارى جهدها لتعبئة السكان حول الأجندا 21 محلية. وتجنبنا لأي إشكال وحرصا على مبدأ الشفافية، على البلدية أن تشرح عملية وإجراءات صياغة الأجندا، كما ينبغي عليها استشارة السكان بشأن محتوى الوثيقة المقترحة. ويمكن تجميع آراء المواطنين بطرق مختلفة (إتاحة رقم أخضر، تحقيق علني، اجتماعات عامة،...). وينبغي تضمين تلك الملاحظات والتعليقات في خطة العمل (Lambert, 2005, p23).

إن أهداف العملية التشاركية هي (Lambert, 2005, p23):

- تحديد المشاكل في مجال التنمية المستدامة. وفي هذه المرحلة، من المهم تقديم مؤشرات بسيطة وقابلة للقياس بسهولة؛

- صياغة أهداف التنمية المستدامة (ترتيب الأولويات عن طريق تحديد الأهداف الرئيسية والأهداف الثانوية)، وتحديد السبل لتحقيق ذلك. مع التوضيح بأنه قد لا تجد كل المشاكل بالضرورة طريقها إلى الحل. ويمكن أن يتم وضع الخيارات وفقا للمعايير التالية: حجم وشدة المشكلة، مدى استقلالية البلدية في تنفيذ الحل المقترح، التكلفة المحتملة والمنفعة المراد تحقيقها، التأثير الاجتماعي والالتزامات القانونية،... إلخ؛

- اقتراح خطة عمل، أي الأجندا 21 محلية، فهذه الأجندا تمثل أداة حقيقية للتخطيط تحدد خطوط ومحاور العمل، وتبني مشاريع محددة، والأدوات القانونية المستخدمة، والموارد المالية، وأدوات الاتصال، فضلا عن اعتماد جدول زمني قصير ومتوسط وطويل المدى للعمل.

على مستوى الممارسة توجد تجارب مثيرة للاهتمام بشكل خاص في فرنسا، حيث تم إنشاء منتدى و/ أو مجموعات عمل، وأماكن للتعبير والعمل المشترك؛ كما تم تنظيم ورشات عمل مستدامة أو ما سميت بورشات 21 من أجل تمكن المواطن من إبراز إبداعاته. وكانت تلك المناقشات والمقترحات الأساس لاقتراح الأجندا 21 الأولى (Lambert, 2005, p22).

وفي تونس، دخلت بلدية "القيروان" في مسار الأجندا 21 محلية بعد فتح نقاشات عميقة بين المجلس البلدي وبين المنظمات غير الحكومية النشيطة بالمدينة وخاصة جمعية حماية الطبيعة والبيئة ومنظمة التعليم والأسرة وجمعية حماية المدينة. وقد سمح التزام هذه الأطراف بهذه العملية بتنشيط العملية التحسيسية في أوساط المواطنين بواسطة وضع شعار للمشروع وطباعة دعائم متنوعة للتواصل كالمطريات والملصقات وغيرها (MEDD, 2010, p5).

### 2-7- صياغة الأجندا 21 محلية

تتميز عملية صياغة الأجندا 21 محلية بالطابع التقني، وبالتالي يمكن أن يعهد بها إلى شريك أو شركاء متعاونين، ويمكن إخراج الأجندا وفق أشكال مختلفة، كان تصدر في شكل بطاقات فنية (Fiches techniques)، أو شبكة القراءة (Grille de lecture)، أو لوحة قيادة (Tableau de bord)، وغيرها. وينبغي أن يكون واضحاً في الذهن أن الأجندا من المرجح أن تقرأ من قبل عموم الجمهور العام، وعليه يجب إخراجها وعرضها بطريقة جذابة وتعليمية (Lambert, 2005, p23).

### 2-8- التصديق على الأجندا 21 محلية من قبل المصالح البلدية ونشرها

يعد إجراء التصديق ضروريا لضمان الجدوى التنظيمية والتقنية والمالية لخطة العمل من جهة، ولضمان استمراريته من جهة أخرى، فانخراط المصالح الإدارية والتقنية تعد هامة وأساسية لوضع خطوات ملموسة لتنفيذ البرنامج. وعبر عملية التصديق تتم ترجمة الأجندا في شكل أهداف واضحة محددة، مع تحديد التخصيصات المالية اللازمة وتحديد آجال زمنية لوضعه موضع التنفيذ. وابتداءاً من هذه اللحظة يتم إغلاق المرحلة الأولى من عملية الأجندا 21 محلية (Lambert, 2005, pp23-24).

### 3- التقييم والرصد بمناسبة وضع الأجندا 21 محلية موضع التنفيذ

تتطلب الأجندا 21 محلية باعتبارها برنامج أهداف متابعة لعملية تنفيذها وتقييم مستمر، بل وإعادة توجيه استناداً إلى النتائج المحققة. وعملية المراقبة تتم تنفيذها كجزء من عملية تشاورية تجمع المسؤولين المنتخبين، وأعضاء المصالح التقنية البلدية ومكونات المجتمع المدني التي ساهمت في وضع الأجندا.

وكلما كانت هناك مؤشرات للرصد وتقييم كلما ساهم ذلك في دفع الأجندا نحو تحقيق أهدافها وفقاً لمتطلبات التنمية المستدامة. ومن نتائج عمليات التقييم المستمر تعميق وتكييف وتحسين أدوات العمل وفقاً للنتائج التي تم الوصول إليها. ولضمان المراقبة الفعالة للأجندا، ينبغي دائماً تبني نهج الديمقراطية التشاركية (الشفافية والمشاركة)، وخصوصاً لضمان تحسين أدوات العمل المعتمدة (Lambert, 2005, p24).

وبمناسبة تنفيذ الأجندا المحلية لبلدية "Grande Synthe" بفرنسا، كلف 21 عضواً يجمعون كل من المنتخبين المحليين والشركاء الاجتماعيين والاقتصاديين والبيئيين، والتربية الوطنية والجمعيات بعملية متابعة تنفيذ وتقييم الأجندا 21 محلية (Comité 21 et Gaz de France, s.d., p9). وضمن نفس السياق، قامت

اللجنة الأوروبية بوضع عشرة معايير لتقييم المسيرة المحلية للتنمية المستدامة، ومن جهتها حددت هيئة الأمم المتحدة 134 مؤشرا لتقييم تنفيذ الأجداد، وقام المعهد الفرنسي للبيئة باقتراح دفترا للشروط يسمح بتحديد المؤشرات الوطنية الفرنسية في عملية التقييم (Comité 21 et Gaz de France, s.d., p13).

ووعيا منها بأهمية عملية الرصد والتقييم استحدثت الأجداد 21 محلية لمدينة القيروان مجلسا موسعا للأجداد له الصبغة الجمعياتية (بمعنى قانون الجمعيات) أو "شبه الجمعياتية" (من حيث نظامه الداخلي) يسهر على متابعة احترام المخططات والبرامج والمشاريع والأنشطة والمبادرات التنموية والاقتصادية والثقافية للمبادئ والأهداف والتوجهات الاستراتيجية والمقترحات المنهجية المنصوص عليها في وثيقة الأجداد 21 محلية. ويتكون هذا المجلس من لجنة 21 وممثلين عن المؤسسات التالية إن لم تكن ممثلة في اللجنة: معتمدية وعمادات مدينة القيروان؛ الأحزاب السياسية؛ أهم الجمعيات؛ الاتحاد الجهوي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية؛ الاتحاد الجهوي للفلاحة والصيد البحري؛ الاتحاد الجهوي للشغل بالقيروان؛ المنظمة التونسية للتربية والأسرة؛ الإدارات والمصالح الجهوية والمحلية؛ جامعة القيروان؛ بعض الخبراء وقادة الرأي" (أجداد 21 محلية لتنمية مستدامة: عصارة مستقبل القيروان، د.ت).

كما استحدثت ذات الأجداد مرصد التنمية المستدامة جهاز معلوماتي إحصائي مهمته متابعة تطور تنفيذ توجهات الأجداد 21 المحلية لمدينة القيروان وبرامجها التنفيذية عن طريق المعطيات العلمية والإحصائيات المحينة والمعلومات المصورة والمؤشرات الموضوعية على درب التنمية المستدامة بالمدينة. ويقوم بهذه الوظيفة "مركز الاتصال والدراسات والتوثيق والإرشاد حول القيروان" الذي تقرر إحداثة تحت إشراف اللجنة الثقافية الجهوية وجمعية صيانة مدينة القيروان وجمعية حماية الطبيعة والبيئة بالقيروان، وله ذاتية التصرف وواجب التقرير لبلدية القيروان وللجنة 21 (أجداد 21 محلية لتنمية مستدامة: عصارة مستقبل القيروان، د.ت).

كما تضمنت نفس الأجداد التزاما بنشر تقرير سنوي من طرف لجنة 21 حول التنمية المستدامة بمدينة القيروان يقع فيه ذكر ما وقع إنجازه وتقييم تأثيره على المنظومة الحضرية للمدينة في أبعادها الثقافية-الاجتماعية، والاقتصادية، والبيئية بالنظر للأهداف المرسومة في جدول الأجداد 21 للمدينة. كما يقع فيه تبيان ما قامت به القيروان كمدينة تونسية من مساهمات في تجسيم الأهداف الوطنية وأهداف الألفية الثمانية للتنمية. ويقع تكليف لجنة متعددة الاختصاصات لصياغة هذا التقرير الذي تشارك في مادته وخلاصته كل المؤسسات المتدخلة في شؤون التنمية البشرية المستدامة لمدينة القيروان. وتوكل مهمة الصياغة التأليفية لخبير يقوم بالعمل بصفة تطوعية أو نصف-تطوعية (أجداد 21 محلية لتنمية مستدامة: عصارة مستقبل القيروان، د.ت).

### نتائج وتوصيات:

في خاتمة هذه الدراسة، يمكن أن نجمل مختلف نتائج البحث في ما يأتي:

- 1- التنمية المستدامة اصطلاح حديث ارتبط ببداية توسع دائرة الاهتمام بالبيئة على المستوى العالمي، وهي تمثل تحولا في النظرة إلى التنمية بمفهومها التقليدي التي كان البعد الاقتصادي فيها مهيمنا.
- 2- ليس هناك توافق بشأن القيمة القانونية للتنمية المستدامة، فالراجح أنها إلى اليوم لم ترتق لتشكل قاعدة قانونية دولية ملزمة. ومع ذلك، فإنها لا تفتقد تماما إلى المدلول القانوني على نحو ما أدرجناه في الدراسة، باعتبارها مبدأ موجها أو حاضنة لمجموعة من القواعد القانونية.

- 3- لا تتمتع الأجندا 21 محلية بالقوة القانونية الملزمة، ولا ترتب التزامات قانونية في مواجهة الدول الموقعة على الأجندا 21، وتبقى مجرد التزامات سياسية.
- 4- تتمتع الهيئات المحلية بالحرية في الانخراط في نهج الأجندا 21 محلية.
- 5- تمثل الأجندا 21 محلية أداة تخطيط مفيدة وجيدة بما تتضمنه من تشخيص للأهداف والإجراءات والمؤشرات، فهي تمكن من تحديد أولويات الهيئة المحلية بالنظر إلى اشتراطات التنمية المستدامة، ليتم عبر ذلك تحديد محاور التدخل عن طريق مشاريع عمل ملموسة.
- 6- تمثل الأجندا 21 محلية نهجا للتسيير واتخاذ القرار مختلف تماما عن أدوات التسيير التقليدي، ويمثل فيه العمل الجماعي والتشاركية في اتخاذ القرار ومتابعة تنفيذه ورصد وتقييم تطوره العمود الفقري.
- 7- وضع الأجندا 21 محلية يفرض التحرك وفقا لمنهجية واحترام المراحل المختلفة التي تسمح ببناء هذا المشروع، ومع ذلك ليس هناك أجندة 21 محلية نموذجية بسبب التنوع والاختلاف بين مختلف الأقاليم داخل الدولة الواحدة سواء من حيث حجم الإقليم والموقع الجغرافي والموارد الطبيعية، والنسيج السوسيو اقتصادي، والوضع المالي.
- 8- هناك تجارب ناجحة، على نحو ما ذكر طي الدراسة، في كل من فرنسا وتونس، تركزت نتيجة وعي السلطات المركزية كما المحلية كما الناشطين المحليين من مجتمع مدني وقطاع اقتصادي خاص ومدارس وجامعات، وقد كان لدور المرافقة الذي تبنته فرنسا وتونس للخطط المحلية الخاصة بتبني ووضع الأجندا 21 محلية أثره البالغ في إنجاح هذين النموذجين، ولا أدل على مثل هذا النجاح من التزايد الكبير في كلا البلدين لهذا النوع من التجارب.
- 9- يمكن الاستفادة من التجربتين الفرنسية والتونسية في بلورة تصور محلي في ليبيا أو الجزائر أو غيرها نحو الانخراط في هذه الاستراتيجية، وقد يكون من الملائم توجيه دعوات رسمية لرواد تلك التجارب في فرنسا أو تونس من أجل التعريف بهذا النهج وتحسيس الهيئات المحلية الإدارية والمنتخبة ومجموع الفاعلين المحليين بمزاياه وفرص تحقيقه ومنهجية وضعه.
- 10- قد يكون من المناسب أيضا التوقيع على اتفاقيات توأمة ما بين البلديات الليبية والبلديات الرائدة في تونس لأجل إعطاء التعاون طابعا رسميا وأكثر دينامية، وهو أمر قد يعجل في تبني هذا النهج على مستوى بلدية الخمس وغيرها من بلديات ومقاطعات ليبيا.

قائمة المراجع:

أولاً: باللغة العربية

1- أجندة 21 محلية لتنمية مستدامة: عصارة مستقبل القيروان (دون تاريخ).

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ub9Ar\\_Vc6VEJ:ameurjeridi.blogspot.com/2016/01/21.html+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=dz#!http://ameurjeridi.blogspot.com/2016/01/21.html](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ub9Ar_Vc6VEJ:ameurjeridi.blogspot.com/2016/01/21.html+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=dz#!http://ameurjeridi.blogspot.com/2016/01/21.html)

2- عماري عمار، (التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة، 7-8 أبريل 2008)، إشكالية التنمية المستدامة وأبعادها، (سطيف/الجزائر، جامعة فرحات عباس).

ثانياً: باللغة الأجنبية

• الكتب:

1- Chauveau, Alain et Rosé, Jean-Jacques (2003), L'entreprise responsable : Développement durable, Responsabilité sociale de l'entreprise, Éthique, (Paris: Editions d'Organisations).

2- Lazzeri, Yvette (2008), Le développement durable : Du concept à la mesure, (Paris: l'Harmattan).

3- Mudacumura, Gedeon M.( 2006), Toward a General Theory of Sustainability, in Gedeon M. Mudacumura, Desta Mebratu & M. Shamsul Haque ( eds.), Sustainable Development Policy and Administration, (New York: Taylor & Francis Group).

4- Sands, Philippe (2003), Principles of International Environmental Law, 2nd édition, (Cambridge: Cambridge University Press).

5- Voigt, Christina (2009), Sustainable Development as a Principle of International Law: Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law, (Leiden – Boston: Martinus Nijhoff Publishers).

• المقالات والدراسات والبطاقات الفنية

1- Adage Environnement et la ville de Vincennes (sans date), « Agenda 21 local de la Ville de Vincennes ».

<https://www.vincennes.fr/Cadre-de-vie/Developpement-durable/Agenda-21>

2- Agence Française de Développement ( 2010), « Région ile-de-France & Arene, Agendas 21 et actions internationales des collectivités: quelles articulations? », Savoirs communs, (Novembre), 1-104.

3- Affaire Plateau continental de la mer du Nord (1969), Arrêt du 20 février, C.I.J. Recueil 1969.

4- Commission Mondiale pour l'Environnement (1987), « Our Common Future ou Notre avenir à tous », présidée par Gro Harlem Brundtland, Rapport, (Avril).[http://fr.wikisource.org/w/index.php?title=Notre\\_avenir\\_%C3%A0\\_tous\\_Rapport\\_Brundtland&action=edit](http://fr.wikisource.org/w/index.php?title=Notre_avenir_%C3%A0_tous_Rapport_Brundtland&action=edit)

5- Comité 21 et Gaz de France, « L'Agenda 21 local en question: 21 approches du développement durable des territoires ».

[www.comite21.org/docs/guides/brochure\\_agenda21 .pdf](http://www.comite21.org/docs/guides/brochure_agenda21.pdf)

6- Global Reporting Initiative (2000-2006), « Lignes directrices pour le reporting développement durable », Version 3.0.

[www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/.../guide-principesdd.pdf](http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/.../guide-principesdd.pdf)

7- Harris, Jonathan M. (2000), "Basic Principles of Sustainable Development, Global Development and Environment Institute", Working Paper No. 00-04.

[http://ase.tufts.edu/gdae/publications/working\\_papers/Sustainable%20Development.PDF](http://ase.tufts.edu/gdae/publications/working_papers/Sustainable%20Development.PDF)

8- Kouam Team, Guy Laurent (2010), « La participation des collectivités territoriales décentralisées à la protection de l'environnement au Cameroun, en Belgique et en France », Master en droit international et comparé de l'environnement, (France: Université de Limoges ).

<http://www.memoireonline.com/12/13/8226/La-participation-des-collectivites-territoriales-decentralisees--la-protection-de-l-environnem.html>

9- Lambert, Laurence ( 2005), « Agenda 21 local : un engagement communal sur la voie du développement durable », Centre d'Animation et de Recherche en Ecologie Politique, Etude n°1, (Juillet), 1-72.

10- Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'énergie (2013), « Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux, Cadre de référence ».

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Projets-territoriaux-de,27152.html>

11- Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (2010), « Processus Agenda 21 Local en Tunisie: Initiatives Leaders ».

[http://www.environnement.gov.tn/fileadmin/medias/pdfs/dev\\_durable/initiatives\\_leaders.pdf](http://www.environnement.gov.tn/fileadmin/medias/pdfs/dev_durable/initiatives_leaders.pdf)

12- Ponrouch, Adrien ( 2013), ( Thèse de doctorat: Processus de mise en oeuvre du développement durable par les collectivités Suivi-évaluation et adaptation du SD21 000 », ( France: Ecole Nationale, Supérieure des Mines de Saint-Etienne).

13- Projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie) (1997), Arrêt du 25 septembre, C.J.I. Recueil 1997.

14- TEDDIF (2014), « Agenda 21 , Dispositifs d'accompagnement des projets territoriaux de développement durable ». [www.teddif.org/IMG/pdf/doc-agenda-21 .pdf](http://www.teddif.org/IMG/pdf/doc-agenda-21.pdf)

15- United Nations Economic and Social Council (2001), « Implementing Agenda 21 », Report of the Secretary General, E/CN.17/2002/PC.2/ 7, (December 19).

16- Weeramantry, Christopher Gregory (1997), Projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), Opinion Individuelle, C.J.I. Recueil 1997. <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7383.pdf>.