

مقاربة «كابديل التشاركية» كألية لتحقيق الديمقراطية المحلية في الجزائر

The «CapDel Participatory» approach as a mechanism to achieve local democracy in Algeria

الطيب بوهلال*
جامعة زيان عاشور- الجلفة-
e-mail: davidsas16@gmail.com

تاريخ الإرسال: 19-09-2019، تاريخ القبول: 22-12-2019 تاريخ النشر: 26-12-2019

الملخص :

تعتبر البلدية كوحدة إدارية لامركزية تتوفر فيها مقومات اللامركزية الإدارية باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وهذا ما يترجم من خلال قانون الجماعات الإقليمية في المادة الأولى منه، وما يهمننا في هذا المقام هو ترسيخ الديمقراطية التمثيلية والتشاركية من خلال البلدية التي تعتبر بمثابة فضاء عمومي. وعلى اعتبار أن الديمقراطية التمثيلية والتشاركية تنعكس أكثر من خلال قانون الجماعات المحلية الذي يؤكد على مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية، حيث عرفت الجزائر محاولات إرساء المسعى الديمقراطي التشاركي عدة تطورات خاصة مع موجة «الإصلاحات» التي شرعت فيها الجزائر منذ 2011، فأخذت عبارات «الديمقراطية التشاركية» و«مشاركة المواطن» و«المواطنة الفاعلة»... مكانها الثابت في الخطاب السياسي الرسمي، وبصفة خاصة في التعديل الدستور لسنة 2016، الذي شهد إدماج الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات الإقليمية، حيث بادرت الحكومة الجزائرية بمشروع تعاون مع الإتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD). عرف برنامج كابديل CapDel. الكلمات المفتاحية: الديمقراطية التشاركية والتمثيلية؛ برنامج كابديل CapDel؛ اللامركزية الإدارية.

Summary :

The municipality is considered as a decentralized administrative unit with the elements of administrative decentralization as the basic regional group of the state, and this is translated through the law of regional groups in Article 1, and what concerns us in this regard is the consolidation of representative and participatory democracy through the municipality, which is

* Corresponding author, e-mail : davidsas16@gmail.com

a public space.

Considering that representative and participatory democracy is further reflected in the Law of Local Communities, which affirms the participation of citizens in the conduct of municipal affairs, where Algeria has been trying to establish a participatory democratic endeavor several developments especially with the wave of «reforms» initiated by Algeria since 2011, took the terms «democracy» Participation «,» Citizen Participation «and» Active Citizenship «... have their place in the official political discourse, especially in the 2016 constitutional amendment, which saw the integration of participatory democracy at the level of regional groups, where the Algerian government initiated a cooperation project with the D European and United Nations Program for Development (PNUD). Custom CapDel.

Keywords: participatory and representative democracy; CapDel program; administrative decentralization.

تمهيد:

تسعى الحكومات إلى تعزيز الديمقراطية من خلال الوقوف على آليات ومبادئ الديمقراطية مثل الحرية والمساواة والتمثيل واللامركزية، وغيرها من مقومات الديمقراطية. ولكن مع اتساع الرقعة الجغرافية للدولة وتعدد المهام المنوطة بها. ونظرا لتشعب الخدمة العمومية كان لزاما عليها التعزيز أكثر من الديمقراطية التمثيلية والتشاركية وتقوية اللامركزية، وفي هذا الاتجاه حاولت الجزائر تبني هذا الطرح من خلال النموذج المبتكر للتنمية المستدامة وفق رؤية تشاركية مع منظمة الأمم المتحدة والإتحاد الأوروبي. إذ سعت من خلاله إلى التوجه أكثر نحو اللامركزية، وإعمال مفهوم التشاركية المحلية والتمثيلية والتي تركز أكثر على الشباب والنساء وتثمين دورهم في الحياة الديمقراطية.

وعليه يطرح التساؤل التالي: كيف يساهم برنامج كابدال CapDel في إرساء الديمقراطية المحلية في الجزائر؟ وللإجابة على هذا التساؤل نقترح الفرضيات التالية:

1- كلما كانت مشاركة أطراف المجتمع المدني قوية أثناء تحديد الأجندة السياسية للجماعات المحلية، كان تنفيذ هذه السياسات نجحا.

2- تحديد وتشخيص الموارد المحلية يعتبر حجر الأساس للنهوض بالتنمية المحلية، وهذا يتأتى من خلال تفعيل مبدأ التشاور.

وللتأكد من مدى صحة هاتين الفرضيتين نقترح الخطة التالية:

المحور الأول: نشأت وتطور اللامركزية الإقليمية -البلدية- في الجزائر

المحور الثاني: برنامج «كابدال CapDel» رؤية نحو إرساء الديمقراطية المحلية التمثيلية والتشاركية في الجزائر.

المحور الأول: نشأت وتطور اللامركزية الإقليمية-البلدية- في الجزائر¹

قبل التكلم عن برنامج «كابدال CapDel» وجب التطرق إلى القاعدة التي أنطلق منها هذا المشروع الديمقراطي والمتمثلة في اللامركزية الإقليمية، حيث تقوم اللامركزية الإقليمية على خليتين أساسيتين هما: البلدية والولاية، وبالرجوع إلى الدستور الجزائري لسنة 1996 وخصوصا المادة 15، و16 من الدستور نفسه على ما يلي: «يمثل المجلس المنتخب قاعدة مركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية». ويمثلان الهيئات المحلية التي تعمل على تنفيذ البرامج المسطرة، وتتوفر الموارد المالية والبشرية المتاحة وبالأخص الموارد الجبائية.

1/- تطور الجماعات المحلية في الجزائر:

تم التركيز على الوحدة الأساسية للدولة ألا وهي البلدية، أثناء تأسيس الدولة الجزائرية بهدف تسيير شؤون الأشخاص وتحسين وضعيتهم في الوسط الحضري والريفي، على جميع المستويات الاجتماعية والاقتصادية، وقد خولت الدولة الجزائرية بإتباع نظام اللامركزية بدء بوضع نظام قانوني لها حيث مر هذا الأخير بعدة مراحل تطويرية بالموازاة مع النظام القانوني للولاية، إلى أن وصل إلى ما هو عليه الآن بترسانة من القوانين التي تزيد عن 400 نص قانوني بين قانون وزاري مشترك، تعليمية، قرار.. الخ. وهذا من شأنه أن يضمن نجاعة أكبر للبلدية وهيئاتها للقيام بدورها الحقيقي في التنمية المحلية المستدامة².

ولعل أولى ارهاصات الجماعات المحلية ما جاء في ميثاق طرابلس (la charte de tripolie) في جوان 1962، الذي جاء بمصطلح «المجموعة المحلية» الذي يوضح بشكل عام على أن أجهزتها ستختار بطريقة الانتخاب، ويكون لها صلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية³.

كما نجد أن دستور 10 سبتمبر 1963 الذي نص في مادته 09: «الدولة الجزائرية دولة موحدة، منظمة على شكل جماعات إقليمية إدارية واقتصادية، والبلدية هي الجماعات الإقليمية والإدارية والاقتصادية»⁴. كما أكد ميثاق الجزائر (la charte d'Alger) في أفريل 1964 على ضرورة إعطاء المجموعة المحلية سلطات حقيقية حيث اعتبر البلدية «قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد».

اعتمادا على هاته الأرضية القانونية والسياسية، وضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965 من قبل المكتب السياسي لجهة التحرير الوطني، بعد التغيير السياسي الذي وقع في 19 جوان 1965، واهتمام المسؤولين الجدد بهذا المشروع، حيث في أكتوبر 1966 تبنى مجلس الثورة قرار حول الميثاق البلدي، وأقره نهائيا في 4 أكتوبر 1966⁵، وقد وافقت الحكومة على مشروع قانون البلدية الجديد في 20 ديسمبر 1966، وأخيرا نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية رقم 06 سنة 1967 بموجب الأمر رقم 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1967⁶.

أما بالنسبة للدستور 1967 فقد نص في مادته 36 الفقرة 1 على أن⁷: «المجموعة الإقليمية هي الولاية والبلدية»

أما بالنسبة للدساتير التي أقرت وأكدت الإصلاحات، فنجد كل من دستوري 1989 و 1996 حيث ما جاء فيها وبنفس الصياغة الأولى أن: «الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية»⁸. ثم تعززت الجماعات المحلية الإقليمية مع قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 يونيو 2011 الذي يتعلق بالبلدية وقانون 07-12 مؤرخ في 27 فبراير 2012، الذي يتعلق بالولاية، وجدير بالذكر أن هاته القوانين حاولت تكريس مقاربة «الحكامة المحلية» التي عرفت محاولات لإرساء المسعى التشاركية وعملت هذه القوانين بمثابة التأطير القانوني التدريجي للمقاربة التشاركية من خلال نص قانون البلدية⁹ والولاية¹⁰. الذين أكدوا على ضرورة استشارة المواطنين في الشأن المحلي، ثم جاء التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016¹¹ الذي أقر بدسترة الديمقراطية التشاركية لأول مرة في التاريخ الدستوري للجزائر.

لقد كان هذا الإهتمام المتزايد بهاته الوحدة الإقليمية في مختلف الدساتير، راجع إلى أن البلدية تعتبر بمثابة الخلية القاعدية في بناء الدولة تليها الولاية، وتعتبر البلدية أول إدارة يقصدها المواطن، فهي بمثابة الوسط الذي يجمع المواطنين في إقليم واحد أين تتقاطع مصالحهم مع مصالح السلطات المركزية على مستوى هذه الخلية.

2/- ترسيخ الديمقراطية التمثيلية والتشاركية من خلال قانون الجماعات الإقليمية-البلدية¹²:

تعتبر البلدية كوحدة إدارية لامركزية تتوفر فيها مقومات اللامركزية الإدارية باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وهذا ما يترجم من خلال قانون الجماعات الإقليمية في المادة الأولى منه، وما يهمننا في هذا المقام هو ترسيخ الديمقراطية التمثيلية والتشاركية من خلال البلدية التي تعتبر بمثابة فضاء عمومي وامتداد لممارسة المواطنة ومشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.¹³

باعتبار أن البلدية تساهم مع الدولة في بصفة خاصة في إدارة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.¹⁴

والملاحظ أن الديمقراطية التمثيلية والتشاركية تنعكس أكثر من خلال قانون الجماعات المحلية في الباب الثالث الذي يؤكد على مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية، ويرى المشرع الجزائري بأن البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، وهو بهذا يخول للمجلس الشعبي البلدي اتخاذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشاراتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع إمكانية استعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة وكذا يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين¹⁵، ليعيد ويؤكد ذلك من خلال المادة 12 من قانون الجماعات الإقليمية بالعبرة الصريحة: «قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري حسب المادة 11 من نفس القانون يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم».

حيث يرى المشرع الجزائري في المادة 11 سالفه الذكر ضرورة التأكيد على تكريس مبدأ الشفافية والمراقبة على أعمال المجلس الشعبي البلدي من قبل المواطنين من خلال إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم وإمكانية عرض المجلس الشعبي البلدي لحصيلة نشاطه السنوي أمام المواطنين وإمكانية استعماله الوسائط والوسائل الإعلامية، وفي هذا الإطار بدورها المادة 14 من نفس القانون تعزز ركيزة الشفافية من خلال إمكانية كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية، مع إمكانية كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، إضافة إلى أن جلسات المجلس الشعبي البلدي تكون علانية، وبالضرورة تكون مفتوحة أمام مواطني البلدية ولكل مواطن يكون معني بالمداولة¹⁶.

كما نجد أن الديمقراطية المحلية ترسخ أكثر من خلال تمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب اقتضاء شؤون البلدية، الاستعانة بكل شخصية محلية وكل خبير أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة للأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم¹⁷، وهذا ما يعمل على تقوية الديمقراطية المحلية من خلال إشراك المواطنين ذو المؤهلات وكذا المجتمع المدني باعتباره عنصر فاعل في الديمقراطية ممثلا بجمعياته.

ومن هنا أصبحت البلدية بمثابة القاعدة المؤسسية التي تركز عليها الديمقراطية المحلية التمثيلية والتشاركية في الجزائر باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وكذا القاعدة الإقليمية اللامركزية حسب ما نص عليه القانون من جهة ومن جهة أخرى بصفتها المؤسسة الإقليمية العمومية الأقرب المنوطة بإشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية وممارسة المواطنة من خلالها.

المحور الثاني: برنامج كابدال CapDel رؤية نحو إرساء الديمقراطية المحلية التمثيلية والتشاركية في الجزائر
عرفت محاولات إرساء المسعى التشاركي في الجزائر عدة تطورات خاصة مع موجة «الإصلاحات» التي شرعت فيها الجزائر منذ 2011، فأخذت عبارات «الديمقراطية التشاركية» و«مشاركة المواطن» و«المواطنة الفاعلة»... مكانها الثابت في الخطاب السياسي الرسمي، وبصفة خاصة في التعديل الدستور لسنة 2016، الذي شهد إدماج الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات الإقليمية، حيث بادرت الحكومة الجزائرية بمشروع تعاون مع الإتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD)، الذي يرمي إلى إشراك المواطنين والمجتمع المدني في التسيير البلدي ومسار التنمية المحلية المستدامة وقد ترجم ذلك ممن خلال برنامج كابدال CapDel.

1/- برنامج كابدال CapDel:

تفاعلا مع المبادرات الجزائرية في مجال الديمقراطية التشاركية، أبدى العديد من الفاعلين الدوليين استعدادهم لمرافقة المسعى الجزائري والتعاون مع السلطات الجزائرية المركزية والمحلية، وعلى رأسهم برنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD) والاتحاد الأوروبي، اللذان أطلقا بالتعاون مع وزارة الداخلية برنامج «دعم

قدرات الفاعلين في التنمية المحلية» المعروف اختصارا ببرنامج أو مشروع (كابدال) (CapDel)، أو برنامج «دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية». (كابدال) هي الكلمة المعربة عن المصطلح الفرنسي (Cap Del) الذي هو اختصار لـ «Programme de renforcement des Capacités des acteurs du Développement Local».¹⁸

هو برنامج تشرف عليه وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بتمويل من طرف الشركاء الثلاث (الحكومة الجزائرية، الاتحاد الأوروبي، برنامج الأمم المتحدة للتنمية)، بمبلغ مالي قدره 10 مليون يورو، حيث تساهم الحكومة الجزائرية بـ 2,5 مليون يورو، والاتحاد الأوروبي بـ 7,7 مليون يورو، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية بـ 170 000 يورو.¹⁹ وتعتبر هذه الشراكة بمثابة السند التقني الذي يتلخص في جلب الخبرة وتسيير المشاريع بحيث²⁰:

- تقوم وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية باسم الحكومة الجزائرية بتنفيذ الإصلاحات الكبرى للجماعات المحلية من حيث الحكامة والتنمية الاقتصادية المحلية.
 - تنضم وزارة الشؤون الخارجية إلى المشروع كشريك لإفادة الجزائر وجماعاتها الإقليمية من تجارب ناجحة عبر العالم في مجال التنمية المحلية التشاركية، من أجل بناء نموذج جزائري فعال ومن ثم الترويج له دوليا.
 - يساهم الاتحاد الأوروبي بتجربته ودعمه المالي، بصفته مرقيا للتنمية الإقليمية كأداة للحكامة الراشدة، وكذا بتجارب أقاليم دوله الأعضاء في تنفيذ السياسات الإقليمية.
 - ويساهم برنامج الأمم المتحدة للتنمية بخبرة عقود في دعم التنمية المحلية عبر جميع أنحاء العالم وكذا في تنفيذ السياسات العمومية في الجزائر.
- وتحت شعار «ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية» يسعى برنامج (كابدال) إلى دعم الفاعلين المحليين المكونين من الأصناف التالية:

- الفاعلون الأساسيون: وهم المنتخبون والإدارة المحلية.
- المجتمع المدني: وهم جمعيات المجتمع المدني وسائر المواطنين غير المهيكلين داخل الجمعيات.
- وكل التنظيمات المهنية والحرفية والمتعاملون الاقتصاديون المحليون. حيث يسعى هذا البرنامج يسعى إلى ترقية المواطنة النشطة والفعالة القادرة في إطار ديمقراطية تشاركية محلية على الإسهام في تنمية الجماعة المحلية لتعزيز الديمقراطية التمثيلية والتشاركية.

كما يهدف برنامج كابدال من خلال مقاربة نموذجية سيتم تنفيذها في 10 بلديات عبر التراب الوطني، إلى تهيئة الظروف الملائمة من أجل حكامة بلدية تشاركية مهتمة بتطلعات المواطنين ومبنية على الشفافية والمشاركة. وستختبر هذه المقاربة النموذجية على مدى أربع سنوات (من بداية 2017 إلى نهاية 2020) في عشر بلديات نموذجية عبر التراب الوطني لاستخلاص الدروس والممارسات الجيدة على المستوى المحلي ومن ثم رفعها

إلى المستوى المركزي لكي تعمم بعد ذلك على جميع بلديات التراب الوطني²¹.

يطبق برنامج (كابدال) من الناحية الجغرافية على 10 بلديات نموذجية هي: بلدية تيميمون بولاية أدرار حيث كانت الانطلاقة منها، بلدية أولاد بن عبد القادر بولاية الشلف، بلدية بني معوش بولاية بجاية، بلدية غزوات بولاية تلمسان، بلدية تيقزيرت بولاية تيزي وزو، بلدية مسعد ولاية الجلفة، بلدية جميلة بولاية سطيف، بلدية جانت بولاية اليزي، بلدية الخروب بولاية قسنطينة وبلدية بابر بولاية خنشلة.

حيث تم اختيار هذه البلديات كعينة أولية لتمثل ثراء وتنوع الإقليم الوطني من حيث الطبيعة والجغرافيا والثقافة والتراث والخصوصية الاقتصادية لكل إقليم ومستواه التنموي. فمهما بلديات ساحلية، جبلية من الهضاب العليا والسهوب، وأخرى من الجنوب الكبير، وستشكل هذه البلديات النموذجية العشر حقول تجارب ملائمة لتنفيذ مقاربة كابدال النموذجية، بحيث ستتم الاستفادة من التجارب الناجحة والممارسات الجيدة لتلك البلديات نماذج تتبناها بلديات أخرى عبر التراب الوطني مشابهة لها من حيث المقومات مستقبلا²².

في هذه النقطة بالذات يؤخذ على البرنامج اقتصره على عشر بلديات من أصل 1541 بلدية في كل التراب الوطني، فهي تشكل نسبة ضئيلة جدا الأمر الذي يخلق جوا من اللامساواة بين الجماعات الإقليمية. وعلى الرغم من أن إدارة المشروع تبرر انتقاءها لتلك البلديات بصورة تضمن التنوع الذي يعرفه التراب الوطني من حيث مساحة كل بلدية وإمكانياتها المادية والبشرية وموقعها الجغرافي، إلا أنه لا يخفى تعطش كل البلديات الجزائرية لمثل هذا الدعم المالي والتقني خاصة البلديات النائية المهمشة، ولكن ما يخفف من وطأة هذه اللامساواة وعدم التكافؤ في الفرص عزم الحكومة على تعميم المبادرة -إن نجحت- على كل البلديات مستقبلا²³. ومع ذلك لا يمكن إنكار أن اختيار عشر بلديات نموذجية فقط يعد خيارا استراتيجيا من طرف الحكومة على اعتبارها عينات مصغرة يمكن التحكم بها وتركيز الجهود عليها مع الأخذ في الحسبان أنها التجربة الأولى من نوعها في الجزائر، لتصبح هذه العينات مستقبلا نماذج يحتذى بها في مجال الديمقراطية التشاركية والتنمية المستدامة.

2/- الديمقراطية التمثيلية والتشاركية في برنامج كابدال CapDel:

يضع مشروع (كابدال) آليات دائمة لمشاركة الفاعلين من المجتمع المحلي (المواطنين بالخصوص الشباب والنساء، منظمات المجتمع المدني، المتعاملين الاقتصاديين) إلى جانب السلطات المحلية (مسؤولون، منتخبون وموظفو الإدارة) في إدارة الشؤون البلدية.

دخل برنامج (كابدال) حيز التنفيذ في 16/1/2017، وفي أقل من شهر من الإعلان على انطلاقته، نظمت ورشات محلية للبلديات النموذجية العشر من طرف السلطات المحلية ووزارة الداخلية والجماعات المحلية بدعم من برنامج الأمم المتحدة للتنمية، وذلك في الفترة الممتدة بين 22/2/2017 و 8/4/2017. وكان هدف هذه الورشات التعرف على الفاعلين المحليين الأساسيين للبلديات النموذجية، وعرض برنامج (كابدال) عليهم وتكييفه مع واقع كل بلدية والإعلان عن إطلاق الديناميكية التشاركية²⁴.

وانطلق برنامج (كابدال) فعليا، في بداية الثلاثي الثاني لعام 2018، على مدى 18 شهرا بتنفيذ «مخطط تكوين في الحكامة المحلية التشاركية» لفائدة الفاعلين المؤسسيين المحليين (منتخبين وإطارات الإدارة المحلية) وكذا منظمات المجتمع المدني في البلديات النموذجية العشر. كما ستخصص دورات تكوينية لفائدة النساء المنتخبات لمنحهم دورا رائدا في تفعيل الحوار والعمل المشترك بين المجتمع المحلي والمنتخبين المحليين.

من جهة أخرى، وبغية استدامة برنامج «كابدال» وتعميمها مستقبلا على البلديات الأخرى عبر التراب الوطني سيتم تكوين مكّونين وطنيين سيدستفيدون من تكوين نظري وآخر عملي سيمكنهم مستقبلا من تكوين الفاعلين المحليين للبلديات النموذجية بمرافقة خبراء دوليين.²⁵

وتتركز العناصر الرئيسية لبرنامج كابدال في ثلاث نقاط أساسية وهي: المحاور الأربع لبرنامج كابدال، التشخيص الإقليمي التشاركي، النتائج المتوقعة من برنامج كابدال.

أ- المحاور الأربع لبرنامج كابدال: يسعى برنامج كابدال لتفعيل الديمقراطية المحلية التشاركية من خلال المحاور الأربع التالية:

1- الديمقراطية التشاركية والعمل المشترك بين الفاعلين المحليين: ويهدف هذا المحور إلى وضع آليات دائمة لمشاركة الفاعلين من المجتمع المدني إلى جانب السلطات المحلية في إدارة الشؤون البلدية، ويتم هذا بطريقة توافقية وتشاركية بين الطرفين (تشكيلات المجتمع المدني، السلطة المحلية). ليتم بعد ذلك تأسيسها عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي عبر 'ميثاق بلدي للمشاركة المواطنة'²⁶.

2- عصرنة وتبسيط الخدمة العمومية: تهدف إلى تمكين المواطن من الحصول على الخدمات العمومية في أسرع وقت وبأقل تكلفة، من خلال إنشاء الشباك الموحد للخدمة العمومية البلدية، وتطوير استخدامات تكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال لتبسيط الإجراءات الإدارية وترقية التعاون ما بين البلديات لتطوير أوجه التكامل في أداء الخدمة العمومية على الصعيد الإقليمي.

3- التنمية الاقتصادية المحلية وتنويع الاقتصاد: هي عملية إستراتيجية تهدف إلى المساهمة في إبراز اقتصاد محلي تضامني ومتنوع، من خلال تعزيز وظيفة التخطيط الاستراتيجي المحلي (تفعيل قاعدة جاذبية الإقليم، والتأكيد على مبدأ التسويق المحلي)، ولا يتأتى هذا الهدف إلا بإشراك كل الفاعلين في هذا الإطار وعلى المستوى المحلي.

4- التسيير المتعدد القطاعات للمخاطر الكبرى على المستوى المحلي: في إطار النظام الوطني لتسيير المخاطر البيئية، يهدف هذا المحور لتعزيز هذا الدور في بعده المحلي من أجل دعم مرونة الاقاليم في مواجهة المخاطر البيئية، من ضمان استمرارية العمل التنموي.²⁷

ومن أجل تحقيق أهداف هذه المحاور، تم إنشاء «لجان محلية منتدبة» تتكون من 23 عضوا على الأقل يمثلون مختلف شرائح المجتمع بالبلديات النموذجية، على غرار المنتخبين المحليين، المواطنين، موظفي الإدارة، لجان

الأحياء والفاعلين الاقتصاديين. وتتمثل مهمة هذه اللجان المنتدبة في المساهمة والعمل على إثراء التشخيص الإقليمي لمكونات كل بلدية والنقائص التي تعاني منها، والذي يتم إعداده (أي التشخيص) من طرف خبراء، وهذا بغرض تحديد الأولويات والمساهمة في وضع برنامج دقيق حول التنمية في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... الخ²⁸.

ومن خلال هذا الإطار التشاركي ستتاح الفرصة لممثلي المجتمع المدني المحلي للمشاركة جنبا إلى جنب مع المجلس المنتخب لتحديد رؤية مشتركة على المدى المتوسط لمستقبل البلدية، وبذلك ستسمح هذه المشاركة في غرس وتعزيز الثقة بين كل الفاعلين في الحياة العامة المحلية وتوطيد التماسك الاجتماعي. وعليه ستكون الإدارة المحلية في إصغاء دائم للسكان، أما فاعلوا المجتمع المدني فسيتمكنون من التعرف على كيفية تسيير شؤون البلدية.²⁹

ولعلنا نتوقف هنا قليلا لنتساءل عن مدى تأثير هذه اللجان المحلية المنتدبة على المجلس البلدي المنتخب؟ ألا يعد ذلك مساسا بصلاحيات المنتخبين المحليين وتطاولا على الإدارة المحلية؟

قد يبدو الأمر للوهلة الأولى انتقاصا أو مساسا بالديمقراطية التمثيلية، لكنه في الحقيقة على العكس من ذلك إذ تشكل الديمقراطية التشاركية مكملا ضروريا للمجلس المنتخب لاتخاذ أفضل القرارات، وهو ما أكده وزير الداخلية «نور الدين بدوي» في كلمته بمناسبة افتتاح أشغال ورشة انطلاق برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية، حيث أكد أنه بإمكان المجالس المنتخبة والإدارة المحلية بالبلديات العشر النموذجية التخلي عن اتخاذ القرارات بصفة انفرادية وتتقبل الإصغاء واحترام آراء المواطنين وأخذها بعين الاعتبار³⁰.

ب- التشخيص الإقليمي التشاركي:

يعد التشخيص الإقليمي التشاركي أول خطوة لتنفيذ برنامج كابدال وهو عبارة عن «وصف للحالة الراهنة للبلديات النموذجية ودراسة حالة الحكامة وتسيير الخدمات العمومية والتنمية الاقتصادية وتسيير المخاطر البيئية». ويقوم بهذه العملية فريق من الخبراء من «المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل السكان والتنمية» تحت إشراف وحدة تسيير مشروع (كابدال)³¹.

وتبدو أهمية التشخيص الإقليمي من عدة نواح:

- تقديم كم معرفي موضوعي لواقع البلدية وإقليمها.
- سيشكل هذا التشخيص حالة مرجعية يمكن من خلالها قياس التقدم الذي آلت إليه البلديات بصفة ملموسة بفضل برنامج كابدال وذلك في نهاية تنفيذه سنة 2020.
- بناء رؤية واقعية ومشاركة للواقع المعاش واعية بنقاط القوة ونقاط الضعف لإقليم البلدية، وهو ما سيسمح بالتحديد التشاركي للتوجهات الجديدة ورسم سيناريوهات التنمية³².

فعلى سبيل المثال أبرز التشخيص الذي قام به خبراء المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل السكان

والتنمية أن بلدية تيميمون بأدوار لها مقدرات اقتصادية لخلق الثروة وتنمية المنطقة، حيث تحتوي على إمكانيات سياحية وأراض فلاحية صالحة معتبرة، فضلا عن إمكانية استغلال الطاقات المتجددة باعتبارها المنطقة الأكثر عرضة للرياح وأشعة الشمس، بالإضافة إلى الصناعات التقليدية، وهي كلها مشاريع تيسل لعاب المستثمرين الذين بإمكانهم استغلال هذه الإمكانيات لخلق الثروة وهو ما من شأنه أن يحول تيميمون إلى بلدية غنية.³³

وبعد إجراء التشخيص الإقليمي التشاركي للبلدية تشرع اللجان المنتدبة التي يتم تشكيلها كما رأينا سابقا في صياغة «الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة» وهو نوعا ما «عقد اجتماعي» أخلاقي وتوافقي يتم صياغته من طرف الفاعلين المحليين، بحيث يقنن هذا الميثاق مشاركة المواطنين في إدارة شؤون بلديتهم وتطوير إقليمتهم، وبمجرد الانتهاء من إعداده، يُقترح للتصويت على المجلس البلدي،³⁴ وهو الأمر الذي تم تجسيده فعلا في البلديات العشر النموذجية، حيث تم التصويت خلال سنة 2018 على عشر موائيق بلدية للمشاركة المواطنة، وبذلك يعد التخطيط التشخيصي الخطوة الأولى نحو التخطيط التشاوري والتسيير المشترك للتنمية المحلية.

ج- النتائج المتوقعة من برنامج (كابدال)³⁵

يأمل القائمون على برنامج (كابدال) وكذلك السلطات المحلية والمواطنون في البلديات النموذجية أن يحقق طموحاتهم على مستوى التنمية المستدامة والديمقراطية التشاورية، حيث يرتقب أن يحقق جملة من النتائج في أبعاد شتى نبرزها فيما يلي:

- من المنتظر أن تشكل النشاطات التي يطورها البرنامج أدوات بيداغوجية وحقولا لتجربة ممارسات ديمقراطية محلية جديدة، تساهم في إبراز وتعزيز الرابط المدني بين المواطنين وتقوية شعورهم بالانتماء لجماعتهم المحلية، مخففة بذلك من التوترات الاجتماعية ومعززة لفكرة «التعايش المشترك».
- من المتوقع أن يساهم البرنامج في تجسيد الحكامة التشاورية عبر غرس الممارسة الديمقراطية وتوسيع المشاركة المواطنة.
- كما ينتظر أيضا من المشروع تثمين دور الحركة الجمعوية المحلية لما تشكله من وسيلة لإيقاظ ضمير المواطنة، إذ تشكل الجمعيات وبحق «مدارس للديمقراطية» وذلك لما توفره من مجال لتعلم الممارسات الديمقراطية والمساهمة في تعزيز العلاقات المدنية والاجتماعية بين المواطنين وتحفيز مشاركتهم في الحياة المدنية المحلية.
- يرتقب من برنامج (كابدال) أيضا وضع نظام دقيق لتفادي مختلف الكوارث والمخاطر الكبرى وحماية المواطنين ومنشأتهم ومصالحهم من كافة الأخطار.
- من المنتظر حصول تطور في تحسين الخدمة العمومية للإدارة المحلية ومحاورة كل أشكال البيروقراطية لا سيما عبر استعمال تكنولوجيات الإعلام والانتقال إلى مرحلة الإدارة الإلكترونية من خلال تعميم مواقع

الإنترنت والرسائل الإلكترونية، الخدمات عبر الخط، الأرقام الخضراء، المتابعة الإلكترونية للملفات وغيرها...
- أخيرا ينتظر من (كابدال) تحقيق الاستغلال العقلاني والمنصف والفعال للموارد وتعزيز الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية، وذلك بوضع جباية محلية ملائمة وتثمين أكبر للممتلكات المحلية. وهذا كله من شأنه خلق اقتصاد محلي تضامني ومتنوع يرتكز على استغلال أمثل وعقلاني لمكونات الأقاليم المحلية.
خاتمة:

من خلال ما سبق يتبين أن الديمقراطية التمثيلية المحلية والتشاركية في الجزائر تتجسد من خلال الجماعات الإقليمية وخصوصا البلدية إذ أعتبرت كأرضية لإنطلاق الديمقراطية المحلية التمثيلية والتشاركية والذي تجسد من خلال برنامج كابدال حيث طبق هذا الأخير في الجزائر واحتضنته 10 بلديات نموذجية عبر التراب الوطني كأساس يوفر إطار للعمل المشترك لجميع الفاعلين المحليين: شباب، نساء، سلطات محلية، مجتمع مدني، قطاع خاص، القطاع الأكاديمي، ومصالح غير المركزية، لتمكينهم سويا من تصميم وتحديد وتجسيد رؤية مشتركة لتنمية إقليمهم، من خلال مخططات محلية تشاركية تدخل في إطار السياسة الوطنية وتعكس الديمقراطية التشاركية وبعد السير في تطبيق برنامج كابدال الذي شهد انعقاد موثيق البلديات النموذجية لمشاركة المواطنة والقيام بالعديد بالورشات والتكوينات في إطار الديمقراطية التمثيلية المحلية والتشاركية بحضور من الشباب والنساء والمجتمع المدني والقطاع الخاص ولكن هذا التقدم المشهود بالنسبة لبرنامج كابدال لازال في بدايته بالرغم من مرور عامين على بدايته الرسمية حتى يتم تقييمه أو الخروج بنتائج نهائية وأحكام على نجاح هذا البرنامج من عدمه في إطار تجسيد الديمقراطية المحلية التمثيلية والتشاركية في الجزائر.

قائمة المراجع:

أمانة طواولة، برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين (كابدال)... خطوة نحو الديمقراطية التشاركية والتنمية المستدامة، مقال منشور بالموقع: <https://www.academia.edu/37959631> / تاريخ الإطلاع: 06/02/2019.
برنامج الأمم المتحدة للتنمية الجزائر، مطوية حول برنامج (كابدال) ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية، ص2.
متحصل عليه عبر الرابط التالي: www.dz.undp.org/content/dam/algeria/docs/.../DépliantCapedla: تاريخ الإطلاع: 2019/02/06.

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، دستور 1996 الج ر ج، العدد 06 لسنة 1996.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 64 تاريخ 10 سبتمبر 1963.
3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، الجريدة

الرسومية الجزائرية 06 لسنة 1967.

4. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، الجريدة

الرسومية الجزائرية 64 لسنة 1976.

5. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، دستور

1989، ج ر ج عدد 09 لسنة 1989، ودستور 1996، ج ر ج العدد 76 لسنة 1996.

6. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، قانون رقم

10-11 مؤرخ في 20 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج.رقم 37، الصادرة في 3 يوليو 2011.

7. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، قانون 12-

07 مؤرخ في 27 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.رقم 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

8. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، قانون رقم

01-16 مؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج.رقم 17، الصادرة في 7 مارس 2016.

سعيد باتول، خبراء جزائريون وأجانب لمواجهة العزلة وخلق الثروة بالمناطق النائية، مقال منشور على موقع

بوابة الشروق، بتاريخ 2017/9/30، متوفر بتاريخ 2018/3/11 على الرابط: <https://www.echoroukonline.com/ara/articles/535453.html>

[com/ara/articles/535453.html](https://www.echoroukonline.com/ara/articles/535453.html)

9. شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون

العام غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، تلمسان، 2010/2011.

كلمة وزير الداخلية والجماعات المحلية بمناسبة افتتاح أشغال ورشة انطلاق برنامج دعم قدرات الفاعلين في

التنمية المحلية، ص 9، متوفر بتاريخ 2018/3/11، على الرابط: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/discours_du_ministre_micl.pdf)

[discours_du_ministre_micl.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/discours_du_ministre_micl.pdf)

10. لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، قانون

الجماعات الإقليمية، القسم الأول، الباب الثالث، المادة 13. المادة 108: نصت على إشراك المجلس الشعبي

البلدي في إجراءات إعداد عمليات التهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول

بهما.

منشور لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية بالجزائر (PNUD)، بتاريخ 2017/9/17، على الصفحة الرسمية للبرنامج

على موقع Facebook، متوفر بتاريخ 2018/3/11 على الرابط: <https://ar-ar.facebook.com/UNDPAlgeria/>

[type=3?/710024712526515/photos/pcb.710025022526484](https://ar-ar.facebook.com/UNDPAlgeria/?type=3?/710024712526515/photos/pcb.710025022526484)

وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بطاقة تعريفية بمشروع (كابدال)، د.ص. متوفر على موقع

الوزارة على الرابط: <http://www.interieur.gov.dz/images/Fiche-Infos-ARABE.pdf> بتاريخ 2018/3/11.

UNDP, document de projet développement local et démocratie participative CapDeL, p1, valable dans le site web de l'UNDP p14.au 11/3/2017sur le lien : <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/DZA/prodoc%20capdel%20sign%C3%A9e.pdf>

الهوامش:

- 1 تنص المادة 15 من دستور 1996 على أن: «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية» أنظر: دستور 1996 الج ر ج ج، العدد 06 لسنة 1996.
- 2 شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، تلمسان، 2011/2010، ص 14.
- 3 المرجع نفسه، ص 17.
- 4 للإطلاع أنظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 64 تاريخ 10 سبتمبر 1963.
- 5 شويح بن عثمان، مرجع سابق، ص 18.
- 6 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية 06 لسنة 1967.
- 7 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية 64 لسنة 1976.
- 8 أنظر كل من: المادة 15 الفقرة الأولى من دستور 1989، ج ر ج ج عدد 09 لسنة 1989، ودستور 1996، ج ر ج ج العدد 76 لسنة 1996.
- 9 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج.ر.رقم 37، الصادرة في 3 يوليو 2011.
- 10 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، قانون 07-12 مؤرخ في 27 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر. 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.
- 11 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، قانون رقم 01-16 مؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.رقم 17، الصادرة في 7 مارس 2016.
- 12 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، قانون 07-12، مرجع سابق.
- 13 المرجع نفسه، القسم الأول، الباب الأول، المادة 02، والمادة 103.
- 14 المرجع نفسه، الباب الأول، المادة 03.
- 15 لقد وظف المشرع الجزائري مدلول "يمكن" في المادة 11 من قانون الجماعات الإقليمية سالف الذكر إذ هذا المدلول يفيد الوجوب لا صفة الإلزام، لهذا نفتقد تجسيد هاته الألية الديمقراطية في البلديات بصفة الإلزامية.
- 16 مع أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسات مغلقة تلك المتعلقة ب: دراسة الحالة التأديبية للمنتخبين، دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام. للإطلاع أكثر أنظر: قانون الجماعات الإقليمية، مرجع سابق، المادة 26.
- 17 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، قانون الجماعات الإقليمية، القسم الأول، الباب

الثالث، المادة 13. المادة 108: نصت على إشراك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات التهيئة الإقليمية والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

18 أمينة طواولة، برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين (كابدال)...خطوة نحو الديمقراطية التشاركية والتنمية المستدامة، مقال منشور بالموقع: <https://www.academia.edu/37959631> / تاريخ الإطلاع: 06/02/2019.

19 برنامج الأمم المتحدة للتنمية الجزائر، مطوية حول برنامج (كابدال) ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية، ص2. متحصل عليه عبر الرابط التالي: www.dz.undp.org/content/dam/algeria/docs/.../DépliantCapedlA.pdf: تاريخ الإطلاع: 2019/02/06.

20 وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بطاقة تعريفية بمشروع (كابدال)، د.ص. متوفر على موقع الوزارة على الرابط: <http://www.interieur.gov.dz/images/Fiche-Infos-ARABE.pdf> بتاريخ 2018/3/11.

21 وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بطاقة تعريفية بمشروع (كابدال)، مرجع سابق.
22 المرجع نفسه.

23 أمينة طواولة، مرجع سابق.

24 UNDP, document de projet développement local et démocratie participative CapDeL, p1, valable dans le site web de l'UNDP p14.au 112017/3/sur le lien : <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/DZA/prodoc%20capdel%20sign%C3%A9.pdf>,

25 وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بطاقة تعريفية بمشروع (كابدال)، مرجع سابق.
26 مرجع نفسه.

27 مرجع نفسه.

28 سعيد باتول، خبراء جزائريون وأجانب لمواجهة العزلة وخلق الثروة بالمناطق النائية، مقال منشور على موقع بوابة الشروق، بتاريخ 2017/9/30، متوفر بتاريخ 2018/3/11 على الرابط: <https://www.echoroukonline.com/ara/articles/535453.html>

29 وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بطاقة تعريفية بمشروع (كابدال)، مرجع سابق.

30 كلمة وزير الداخلية والجماعات المحلية بمناسبة افتتاح أشغال ورشة انطلاق برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية، ص9، متوفر بتاريخ 2018/3/11، على الرابط: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/discours_du_ministre_micl.pdf

31 وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بطاقة تعريفية بمشروع (كابدال)، مرجع سابق.
32 المرجع نفسه.

33 سعيد باتول، مرجع سابق، د.ص.

34 منشور لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية بالجزائر (PNUD)، بتاريخ 2017/9/17، على الصفحة الرسمية للبرنامج على موقع Facebook، متوفر بتاريخ 2018/3/11 على الرابط: <https://ar-ar.facebook.com/UNDPAlgeria/photos/pcb.710025022526484>: type=3?/710024712526515/

35 أمينة طواولة، مرجع سابق.