

رهان تفعيل الديمقراطية التشاركية من منظور برنامج دعم الفاعلين المحليين: (كابدال)

أوكيل محمد أمين⁽¹⁾

(1) أستاذ محاضر قسم "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية،
مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة بجاية،
بجاية 06000، الجزائر.

البريد الإلكتروني: oukil1979@gmail.com

الملخص:

يهدف هذا البحث لتحليل أسس وأطر برنامج دعم الفاعلين المحليين "كابدال" ودراسة تأثيرها على تفعيل الديمقراطية التشاركية المحلية، بحكم النقائص الكثيرة التنظيمية والعملية التي تعاني منها المقاربة التشاركية على مستوى المجالس البلدية المنتخبة في الممارسة الراهنة. حيث سمحت لنا الدراسة باستنتاج مرتكزات الديناميكية التشاركية في إطار عمل برنامج "كابدال"، والتي تقوم على تعزيز قدرات الفاعلين المحليين ومرافقتهم للانخراط في سياسة التسيير التشاركي والتخطيط المشترك على مستوى البلدية عبر آليات عديدة أهمها: ميثاق المواطنة المشاركة والمجالس التشاركية البلدية والتشخيص التشاركي.

الكلمات المفتاحية:

الاستشارة العمومية، المشاركة، المواطنة، المجلس البلدي الاستشاري، التخطيط التشاركي.

تاريخ إرسال المقال: 2019/11/13، تاريخ قبول المقال: 2019/12/04، تاريخ نشر المقال: 2019/12/19.

لتمهيش المقال: أوكيل محمد أمين، "رهان تفعيل الديمقراطية التشاركية من منظور برنامج دعم الفاعلين المحليين: (كابدال)"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 02 (عدد خاص) 2019، ص ص. 23-42.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: أوكيل محمد أمين، oukil1979@gmail.com

Activation of bet on participatory democracy from the perspective of the local actors support program: (CAPDAL)

Summary:

The aims of this study to analyse the foundations and frameworks of the program of supporting local actors "Capdel" and study its impact on the activation of local participatory democracy, due to the many organizational and practical shortcomings of the participatory approach at the level of elected municipal councils in the current practice. The study allowed us to draw the foundations of participatory dynamics within the framework of the CAPDAL program, which is based on strengthening the capacities of local actors and accompanying them to engage in participatory management policy and joint planning at the municipality level through several mechanisms, the most important of which are: the Charter of Participatory Citizenship, municipal consultative councils and participatory diagnosis.

Key words:

Public consultation, citizen participation, municipal council, participatory planning.

Le défi de l'activation de la démocratie participative du point de vue du programme de soutien aux acteurs locaux : CAPDAL

Résumé :

Cette recherche vise à analyser les fondements et le cadre du programme de soutien aux acteurs locaux "Capdel" et à étudier leur impact sur l'activation de la démocratie participative locale, en raison des nombreuses carences organisationnelles et pratiques rencontrées dans l'approche participative au niveau des conseils municipaux élus dans la pratique actuelle. L'étude nous permet de jeter les bases d'une dynamique participative dans le cadre du programme CAPDAL, qui repose sur le renforcement des capacités des acteurs locaux et sur leur accompagnement dans la mise en œuvre d'une politique de gestion participative et d'une planification conjointe au niveau des municipalités par le biais de plusieurs mécanismes, dont les plus importants sont: la Charte de la citoyenneté participative, les conseils consultatifs municipaux et le diagnostic participatif

Mots clés :

conseil consultatif communal, participation citoyenneté, Consultation publique, planification participative.

مقدمة

أسهم تردي النظام الكلاسيكي لممارسة الديمقراطية المحلية القائم على فكرة التمثيل في اتساع الهوة بين المواطنين والممثلين المحليين. نتج عن هذا الوضع انسداد شبه كلي في العلاقة السياسية بين الجمهور والمسؤولين المنتخبين، تطورت فيما بعد إلى حالة من القطيعة الشعبية والعزوف السياسي سيما في المواعيد الانتخابية، حيث أضحت المجالس المحلية هياكل صورية مفتقرة للجدوى في أداء التمثيل النيابي وللفعالية في تسيير وإدارة الشؤون العمومية.

دفعت هذه النتائج بالدولة للتفكير في نموذج جديد يدعم نظام التمثيل الديمقراطي المحلي المثقل بتراكمات سوء التسيير العمومي والجمود السياسي، ويبعث الفعالية في مسار العلاقة بين المواطن ودولته على الصعيد المحلي في إطار سياسة القرب التي تجسدها المجالس المحلية المنتخبة، وذلك أساسا بالانفتاح على الجمهور وإفساح المجال أمامه للانخراط والمشاركة في تسيير شؤونه العمومية جنبا إلى جنب الممثلين المحليين.

وعليه تم إرساء أسس الديمقراطية التشاركية كنظام جديد لتسيير الشؤون العمومية على مستوى الجماعات المحلية باعتبارها الأدوات النموذجية لتجسيد مقاربة المشاركة المحلية، وهكذا نص قانون البلدية 11-10 أن هذه الأخيرة هي الفضاء الأقرب والأنسب لتسيير الشؤون العمومية ولممارسة المواطنة. ثم ترسخ هذا المبدأ جليا بعد إقراره في الدستور بمقتضى التعديل المؤرخ في 6 مارس 2016، والذي اعتبر فيه المؤسس الدستوري الديمقراطية التشاركية إحدى ركائز النظام الديمقراطي على المستوى المحلي.

بيد أن سياسة التكريس الدستوري والقانوني للديمقراطية التشاركية الذي انتهجتها الدولة مؤخرا لم تكن كافية للدفع بهذا الخيار لبلوغ الفعالية المأمولة في تجسيد تطلعات الجمهور، وتدبير شؤونه العامة أو إشراكه في تجسيد مقاربة التنمية المحلية، فالمرآنة على النهج التشريعي لم تكن الخيار الأنسب لعدم توفر أرضية المشاركة السياسية وتجذر فكر وأبعاد الديمقراطية التشاركية في أوساط المجتمع المحلي من جهة، ولقصور الإطار التشريعي في حد ذاته في الاستجابة لممكّنات تسيير الفعل العمومي بما ينسجم وتلبية تطلعات ومطالب الجمهور من جهة ثانية.

أمام هذه المستجدات برز معطى جديد في سياق المبادرات والجهود الرامية لتطبيق مبدأ الديمقراطية التشاركية في مقاربة التسيير العمومي، نو طبيعة مغايرة للأنموذج الرسمي المعتمد من الدولة المرتكز على مقاربة التأيير التشريعي للتسيير التشاركي السالف بيانها، بحيث يأخذ هذا المقترح منحى ميداني تدريجي لإعمال مقتضيات الحوكمة التشاركية على مستوى المحلي، يتمثل في مشروع دعم قدرات الفاعلين المحليين المعروف اختصارا ببرنامج "Capdel" (كابدال)، بحيث يقوم هذا المشروع على مرافقة الفواعل المحلية من هيئات عمومية ومواطنين ومجتمع مدني في صياغة قواعد وأطر وآليات المشاركة القاعدية في تسيير الشؤون العمومية وإرساء السياسة التنموية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، والتي اختار منها البرنامج عينة محدّدة من النماذج تمثلت في عشر بلديات نموذجية على مستوى التراب الوطني.

ومن هذا المنطلق يقدم مشروع "كابدال" بشكل مبدئي إطارا مؤسسيا وميدانيا مدعما لسياسة الدولة العامة لتطبيق الديمقراطية التشاركية المرتكزة على نمط التأطير التشريعي فقط، والتي عرفت بدورها تعثرا واضحا في التطبيق إلى حد الآن، نتيجة القصور التشريعي والتنظيمي الحاد الناجم عن عدم فعالية الأطر والآليات المتضمنة فيها، بحيث يفترض أن تسهم نتائج ومخرجات أعمال نموذج "كابدال" في استشراف النموذج الأنسب لتأطير وإثراء السياسة التشاركية العمومية والتنمية بجميع أبعادها وكل الأطراف الفاعلة فيها، والتي تساعد بدورها في مراجعة الإطار التشريعي الراهن للمقاربة التشاركية وإعادة صياغة معالمه الأساسية على ضوء النتائج المثبتة فيها.

وعلى هذا الأساس ارتأينا معالجة هذا الموضوع من منظور طرح الإشكالية التالية: فيما تتمثل أسس وأبعاد سياسة "كابدال" في تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس البلدية، وتوفير مناخ المشاركة الأنسب لمعالجة قصور الإطار التنظيمي والمؤسسي لتطبيق الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي الممارسة الراهنة؟

للإجابة عن هذه الإشكالية، قمنا بتقسيم الدراسة إلى محورين، بيّنا في الأول معالم القصور التشريعي والمؤسسي لتطبيق الديمقراطية التشاركية على المستوى القاعدي، ثم عالجت في المحور الثاني أسس وأبعاد مشروع "كابدال" ودوره في تجاوز عراقيل تطبيق الديمقراطية التشاركية على النطاق المحلي.

المحور الأول: قصور الإطار التنظيمي والمؤسسي الراهن لتطبيق المشاركة على المستوى القاعدي

تطرح حادثة المقاربة التشاركية في الجزائر واقعا بشدة على مساعي الدولة للدفع بسياسة الإصلاح الإداري والمؤسسي، فموضوع التحول الديمقراطي ككل لا يزال طرحا جديدا غير مستقر القواعد وراسخ الأركان لدى الفواعل البشرية المعنية بتجسيده، وهو ما عطل خلق المناخ المناسب لإعمال مبدأ المشاركة في سياسة التسيير العمومية المحلية في الوقت الراهن (فرع أول). وقد تزامنت حادثة المقاربة التشاركية وانعدام مناخ مناسب لتطبيق أسسها في تسيير الشأن العام المحلي مع ضعف ومحدودية أدوات وآليات تأطير مشاركة الفواعل الأساسية في تطبيق الديمقراطية التشاركية المتضمنة في التشريع الوطني والتي راهنت عليها الدولة كخيار وحيد لتفعيل الديمقراطية التشاركية لحد الآن على المستوى المحلي (فرع ثان).

الفرع الأول: واقع وتحديات حادثة الديمقراطية التشاركية على النطاق القاعدي

تكشف معاينة واقع الديمقراطية التشاركية في الجزائر من وجود تحديات حقيقية في مسألة التجسيد والتطبيق المحلي لها في الممارسة الراهنة، مردها انعدام مناخ ملائم لبعث مشروع المشاركة على المستوى القاعدي، وعدم استعداد الفواعل الأساسية وحتى الكوادر المحلية لاستيعاب أبعادها الأساسية والتنمية نتيجة

ضعف سياسة واستراتيجية التأهيل والتكوين في المجال التشاركي والتشاورى على المستوى القاعدي، الأمر الذي قد يحيد بتطبيق هذا النموذج الجديد عن أبعاده وأهدافه المأمولة منها.

1- محدودية سياسة تحسيس الجمهور وإشاعة ثقافة المشاركة الديمقراطية

الديمقراطية التشاركية مرتبطة بسياسة المدينة وتسيير شؤون المواطنين فيها، بحكم أن منطق المشاركة يقتضي قيام كل من المجالس المنتخبة والإدارات المحلية والمرافق العمومية بالعمل في إطار تشاركي مع الجمهور وفعاليات المجتمع المدني. لكن الملاحظ لحد الآن هو غياب إطار مرجعي أو ميثاق رسمي لدى الدولة يبين واجب مشاركة الإدارة وموظفيها الجمهور في تجسيد المقاربة التشاركية، وأهداف وأبعاد تفعيل هذه الشراكة لكون الجمهور يعد فاعلا في تدبير شؤونه المحلية، وهو ما يقتضي إعلام الكادر البشري من موظفي الهيئات والمؤسسات العمومية، وكذا منتخبي المجالس المحلية بجدوى مساهمة الجمهور وجمعيات المجتمع المدني في اتخاذ القرار وتدبير الشؤون العمومية حتى يتحقق مفهوم المشاركة¹.

فالمقاربة التشاركية على مستوى البلدية تقتضي إقامة ورشات حوار ونقاش عام ودائم مع الساكنة، وتوعية المواطنين بدورهم المحوري وتحسيسهم بمكانتهم الأساسية في تجسيد العمل التشاركي، وتعريفهم بحقوق المواطنة التي يُتوسم فيهم ممارستها انطلاقا من الحي الذي يقيمون فيه إلى غاية الهيئات والفضاءات العمومية المخصصة للحوار والمشاركة².

إنّ مناخ المشاركة لايزال غير ملائم إلى حد بعيد بحكم حداثة عهد الديمقراطية التشاركية في الممارسة الوطنية وما يستتبع الحال من عدم إدراك مؤداها الحقيقي لدى الجمهور وفعاليات المجتمع المدني، باعتبارها المنهج الرديف للديمقراطية التمثيلية ذات الطبيعة الكلاسيكية، والآلية الحديثة الجديرة بالتفعيل للمساهمة في تسيير الشؤون العامة بالتنسيق والتشاور مع المجالس المحلية لا سيما البلدية، فصدى المشاركة لا يزال محدودا جدا في أوساط المجتمع المدني، لغياب إطار توجيهي يُجسد المبادئ الأساسية للمشاركة ويؤطر سياسة التكوين المستمر والتحسيس مع المرافقة الميدانية، لتكريس مفهوم إشراك الجمهور في تدبير الشؤون العامة، وضرورة العودة إليه عند اتخاذ القرار المحلي باعتباره شريك فعلي في أعمال مقاربة التسيير والتنمية المحلية،⁽³⁾ لتأسيس

¹ أوكيل محمد أمين، إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، العدد 1، المجلد 1، سنة 2017، ص. 101.

² انظر:

Gue Poquet, *Démocratie de proximité et participation des habitants à la politique de la ville*, CREDOC, Paris, 2001, p.35.

³ انظر:

محمد اليعقوبي، المبادئ الكبرى للحكومة المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 56 ماي 2004، ص. 11.

علاقة تعاون متبادلة قائمة على التشارك والتشاور بين الجمهور والسلطات العمومية في سبيل تحقيق تنمية وتسيير ناجح على المستوى المحلي البلدي.

2- تأهيل الفاعلين المحليين وتجديد أساليب الحوار والخطاب السياسي

تطرح المقاربة التشاركية كأسلوب ومنهج جديد للتسيير الديمقراطي مكمل للنموذج التمثيلي الذي كان يجعل من المنتخبين المحليين الفاعلين المباشرين في تسيير الشؤون العمومية، بحيث يجعل مبدأ المشاركة -كما يستدل من تسميته- الجمهور شريكا في تدبير الشؤون العمومية بجانب الممثلين المنتخبين، ولذلك يكون أول متغير يدفع لتأهيل المنتخبين المحليين هو تأهيلهم لاستيعاب أبعاد التحول الديمقراطي وقبول مركز الجمهور المغاير لوضعه في نظام الديمقراطية التمثيلية، بوصفه شريكا دائما في اتخاذ القرار وليس هيئة انتخابية فقط، ولذلك فإن هذا المتغير في النسق العلائقي بين الأطراف المعنية بالمشاركة في تسيير الشؤون العمومية (علاقة أفقية)، يستدعي تغييرا ضروريا في طريقة تعامل المنتخبين المحليين مع الجمهور وتنظيمات المجتمع المدني¹ وتكوينهم فيما يتعلق بضرورات الاستماع والاصغاء لتطلعات الساكنة. وهو ما يستدعي فرض قطيعة تامة مع سياسة التسيير المبنية على الذهنيات المرتبطة بالتسيير الاحادي الذي يجعل السلطات العمومية تتصرف بالمنطق السلطوي التقليدي في التسيير البلدي.

علاوة عن ضرورة تغيير ذهنية تعامل المنتخبين المحليين مع الجمهور باعتبارهم شركاء في اتخاذ القرار وليس كتلة ناخبة يجري الالتقاء بها في المواعيد الانتخابية فقط، يقتضي أعمال الديمقراطية التشاركية في نطاق المجالس البلدية تحكّم المسؤولين المحليين في آليات أعمال المشاركة القانونية فيما يتعلق بتسيير الشؤون العمومية، وفي هذا الصدد نسجل غياب دورات تكوينية رسمية للمنتخبين المحليين في الجزائر، بعكس بعض التجارب المقارنة التي تنص تشريعاتها على سياسة تكوين المنتخبين المحليين وفترات تكوينهم وحتى حقهم في تحديد الميزانية الخاصة والملائمة بتأهيلهم².

3- هاجس التمكين للحركة الشعبية مقابل تهميش دور المجالس المحلية

إنّ تكريس الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس المنتخبة يسهم في إسناد إرادة الشعب والتأسيس لقنوات إشراك المواطنين وقوى المجتمع المدني في صياغة القرار المحلي، ومع ذلك تطرح بعض المخاوف المرتبطة بعدم استقرار نهج وقواعد المشاركة في عرف المجتمع المحلي، ولدى الفواعل الأساسية لإدارة الشأن

¹ انظر:

Gue Poquet, *op cit*, p.40.

² انظر في هذا الصدد:

L'article 73 de la loi du 27 Fevrier2002, relative à la démocratie de proximité, *JORF* du 28-02-2002.

العام على النطاق القاعدي، والتي قد تضرّ بخيارات المجالس المنتخبة باعتبارها هياكل إدارة الشأن المحلي لا سيما بالتزاماتها بمسألة التخطيط المركزي الاستراتيجي، ومنها فرضية إعاقة الجمهور أو تنظيمات المجتمع المدني للخطط التنموية الكبرى والاستراتيجيات بعيدة المدى التي سطرّتها السلطة ورسمها الخبراء بمعىة صناع القرار، بسبب قصر منظور ورؤى هذه التنظيمات لمضمون خطط التنمية المحلية وضعف قدراتهم التشخيصية لظواهر ذات الصلة¹. ومن جهة أخرى قد يؤدي الدفع بالمشاركة الواسعة والمتزايدة لممثلي المجتمع المدني إلى تحجيم دور المنتخبين المحليين، والتي تتغذى من تنامي الحركية الشعبوية الشديدة والزائدة لمجموعات المواطنين عن طريق تنفيذ المطالب الشعبية وامتصاص غليان الشارع دون حساب عواقبها غير العقلانية، والتي قد تستهدف في النهاية إضعاف سياسة الدولة على المستوى المحلي².

الفرع الثاني: محدودية الأطر التنظيمية والآليات الضرورية لتفعيل المشاركة في الممارسة الراهنة

كان رهان الدولة واضحا منذ ترسيخ دعائم المقاربة التشاركية في القانون الوطني على المقاربة التشريعية لتأطير مسار تطبيق الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، هذا النموذج الرسمي ذو السمة الأفقية سرعان ما أثبت قصوره الحاد في الانسجام مع خصوصية وطبيعة النموذج التشاركي، القائم أساسا على الطبيعة المرنة التي يفرضها البعد القاعدي الذي تتأصل به المقاربة التشاركية المحلية، والتي تجعل أسس تفعيل الديمقراطية التشاركية وآليات تجسيدها نابعة في حد ذاتها من العملية التشاركية، وليست مقيدة سلفا بطريقة انفرادية من السلطة المركزية في نصوص تشريعية محدّدة. وعلى هذا الأساس جاء الإطار التشريعي الراهن للديمقراطية التشاركية قاصرا ومحدودا في جانب توظيف الآليات، والأطر الأساسية الملائمة لتفعيل المشاركة والانخراط الكامل للمواطنين في سياسة تدبير الشأن العمومي والتنمية على المستوى المحلي.

¹ انظر:

عصام بن الشيخ، الأمين سويقات، إدماج المقاربة التشاركية في تدبير الشأن المحلي: حالي الجزائر والمغرب: دور المواطن، القطاع الخاص، المجتمع المدني في صياغة المشروع التنموي المحلي، أعمال الملتقى الدولي حول التهديدات الأمنية للمنطقة المغربية، مخبر الدراسات حول الديمقراطية التشاركية في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2013، ص 14، مقال متاح على الرابط:

<http://dspace.univ-ouargla.dz/jspui/handle/123456789/2431>

(تاريخ الاطلاع عليه: 29-06-2019)

² المرجع نفسه.

1- الاستشارة العمومية كآلية وحيدة لتفعيل المشاركة على مستوى البلدية

قام المشرع بتقنين الاستشارة العمومية في قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، حيث جاء في نص المادة 11 منه، الآتي: "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية والتهيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية...". إن الاستشارة العمومية قد تكون عامة لكافة الجمهور بواسطة وسائل الاعلام أو النشر أو أي وسيلة أخرى لإعلام المواطنين¹، كما قد تكون الاستشارة خاصة بفئة معينة أو بشخص معين بالذات يُختار بناء على معايير الخبرة والكفاءة في المجال المطلوب للاستشارة، وفق ما تنص عليه المادة 13 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية. غير أن اللافت في الأمر أن المشرع قد اكتفى بهذه الآلية فقط في قانون البلدية، ولم يتم بتقنين آليات أخرى أكثر تسهيلا لانخراط الجمهور في ممارسة المقاربة التشاركية أو يفسح المجال لترسيمها، كالحق في تقديم العرائض والملاحظات، وإجراء النقاش العمومي وغيرها من أدوات المشاركة الضرورية التي تعد وسائل لا غنى عنها اليوم في الممارسة المقارنة لتجسيد الديمقراطية التشاركية المحلية.

2- انعدام فضاءات قانونية لتفعيل آلية التشاور على المستوى القاعدي: "المجالس التشاركية"

نجد تطبيق آلية التشاور في بعض القوانين الخاصة بقانون رقم 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة مثلا، الذي نص فيه المشرع صراحة على اعتماد مبدأ التنسيق والتشاور كأحد المبادئ الأساسية التي تستند عليها سياسة المدينة⁽²⁾، وذلك عن طريق تنسيق السلطات المحلية البلدية مع المواطنين والفاعلين في المجتمع المدني من أجل المساهمة في إرساء دعائم سياسة المدينة، وكذا تسهيل مشاركة الحركة الجمعوية في إجراءات التسيير الجوّاري وتحسين الإطار المعيشي للسكان ودراسة آثاره وتقييم نتائجه، حيث نص على ضرورة إشراك الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين في سياسة تطوير المدينة عن طريق أساليب جديدة تقتضي إبرام عقود شراكة بينهم وبين الجماعات المحلية³. وفي هذا الإطار تسهر المجالس المحلية لا سيما البلديات على تشجيع جميع المبادرات الرامية إلى تأهيل المباني القديمة والاحياء السكنية التي تضطلع بإنجازها جمعيات المجتمع المدني⁴. كما نجد قانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الاخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية

¹ حسب نص الفقرة الثانية من المادة 11 من قانون 11-10، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37، مؤرخة في 3 يوليو 2011.

² راجع نص الفقرة الأولى من المادة الثانية من قانون رقم 06-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006، متعلق بالقانون التوجيهي للمدينة، جريدة رسمية عدد 15، مؤرخة في 12-03-2006.

³ حسب ما تنص عليه المادة 21 من قانون 06-06، مرجع نفسه.

⁴ حسب نص المادة 119 فقرة 2 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

المستدامة⁽¹⁾ ينص صراحة على اعتماد مبدأ التشاور بين الجماعات الإقليمية والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين باشراف المواطنين، قصد الوقاية من الاخطار الكبرى والاطلاع على الترتيبات الموضوعة لتجنبها أو وضع حد لانتشارها من دون الإشارة إلى فعاليات المجتمع المدني. غير أن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن المشرع قد بادر إلى تقنين مبدأ التشاور وليس ميكانيزمات التشاور، فصيح التشاور المذكورة تقتصر لمجالات وفضاءات قانونية لتفعيلها²، بحيث لا يتصور إقرار آلية التشاور دون وجود هيكل دائم أو هيئة مرافقة أو لجنة مختصة على نطاق البلدية لتجسيد محتوى التشاور العمومي، ولذلك تبقى صيغة التشاور عديمة الجدوى ودون طائل ما لم يتم المبادرة بتتصيب وخلق الهياكل الخاصة بتفعيلها على مستوى البلديات التي لاتزال تقتصر لحد الآن للمجالس التشاورية.

3- غياب آليات الانخراط في سياسة التسيير العمومي المحلي

يقتضي التجسيد التام لمبدأ المشاركة انخراط الجمهور وسائر فعاليات المجتمع المدني في صياغة سياسة التسيير العمومي وفي دينامية اتخاذ القرار بصفة مباشرة، بحيث تعد عملية "الانخراط" آخر مراحل تجسيد المشاركة الديمقراطية³. تمارس مرحلة الانخراط في إدارة الفعل العمومي من خلال أطر قانونية مختلفة خاصة تضمن المشاركة الشعبية الواسعة في مناقشة الخيارات الجماعية، وتجعل الجمهور سلطة اقتراح في بناء وتوجيه مسار الشؤون العمومية التي تخصه على الصعيد المحلي⁴. وفي ذات السياق، يكفل مبدأ الانخراط في تدبير الشأن العام مشاركة الجمهور وقوى المجتمع المدني كالجمعيات وكذا لجان الأحياء وغيرها في العمل التنموي،

¹ راجع نص المادة 9 من قانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الاخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة مؤرخ في 14 أوت 2004، جريدة رسمية عدد 84 مؤرخة في 18 أوت 2004.

² انظر حول آليات وفضاءات تفعيل التشاور:

لعشاب مريم، التكريس الدستوري لمبدأ تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 11، السنة 2017، ص-ص 198-200.

³ انظر:

Gue Poquet, *op cit*, p.21.

⁴ تنتوع الآليات التي تجسد الانخراط التام في صنع القرار العمومي المحلي، لكن أهمها انتشارا ومواءمة لمشاركة الجماهير في شؤون التسيير المحلي، تتمثل في أدوات الاستفتاء الشعبي المحلي، والمبادرة الشعبية وحق تقديم العرائض والملمتسات، راجع في هذا الصدد:

باديس بن حدة، دور الديمقراطية التشاركية في تطوير تسيير الجماعات المحلية: دراسة في المفهوم والآليات، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 13، السنة 2017، ص-ص 150-151.

وذلك عن طريق إنجاز مشاريع تنموية ذات فائدة عمومية أو ورشات عمومية⁽¹⁾، أو المشاركة في إعداد الميزانية البلدية وفق ما يعرف بالميزانية التشاركية².

وعلى سبيل الإشارة فقد خصّ المشرع الجزائري تطبيق المشاركة المباشرة في تسيير الشؤون العمومية والتنمية بآليات جديدة تضمنتها مشروع قانون الديمقراطية التشاركية قيد الإعداد على مستوى وزارة الداخلية، تتمثل أساسا في: القيام بنشاطات ذات منفعة عامة، وإنجاز مشاريع للمصلحة العامة⁽³⁾، لكنه وللأسف لم يصدر لحد الآن.

المحور الثاني: برنامج "Capdel" (كابدال) كمبادرة نموذجية ميدانية لتجاوز عراقيل الديمقراطية التشاركية على النطاق القاعدي

تمشياً ومسار الإصلاحات التي بادرت بها الجزائر في تكريس الديمقراطية التشاركية على المستوى القاعدي، بادرت الحكومة بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي، ومع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، إلى وضع برنامج عمل يرمي إلى إشراك وإدماج المواطنين وفعاليات المجتمع المدني في سياسة تسيير شؤونهم العامة على المستوى المحلي في إطار المجالس البلدية المنتخبة عبر برنامج محدد المدة والنطاق اصطلح عليه اختصاراً بـ "Capdel" "كابدال". لتبيان أطر وآليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في ضوء تجسيد مقاربة "كابدال"، نبين فيما يأتي الأسس والأبعاد التي يقوم عليها هذا البرنامج (فرع أول)، ثم ندرس أثره وانعكاساته في تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى البلدي وتجاوز عراقيل التسيير التشاركي المسجلة في الممارسة الراهنة (فرع ثان).

¹انظر:

Gue Poquet, *op.cit*, p.21.

²انظر حول تفعيل الميزانية التشاركية:

يمينة حناش، عبد الكريم كيش، دور المجتمع المدني في تفعيل الديمقراطية التشاركية: الميزانية التشاركية نموذجا، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية للدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية والإنسانية، مجلد 11 عدد 02، السنة 2019، ص-ص 175-178.

³"L'accomplissement de missions d'interêts public"، et "la réalisation de projets d'utilité publique ".

انظر:

مشروع قانون الديمقراطية التشاركية، ص. 5، متاح على الرابط التالي:

<http://www.interieur.gov.dz/images/democrative-participative.pdf>

الفرع الأول: مشروع "Capdel" كابدال": مقارنة في المفهوم

نستعرض فيما يلي أسس برنامج "كابدال" والأبعاد التي يقوم عليها هذا المشروع من خلال الشروع في تطبيقه الميداني في البلديات النموذجية ذات الصلة.

1- أسس مشروع "كابدال"

أولا/ تقديم مشروع "كابدال": يعد برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية المعروف اختصارا بمشروع (كابدال) ترجمة للمصطلح بالفرنسية (Cap DeL)، والذي هو اختصار لـ: "Programme de renforcement des Capacités¹ des acteurs du Développement Local" وهو برنامج تشرف عليه وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بتمويل يقدر بحوالي 11 مليون يورو، تساهم الحكومة الجزائرية بـ: 2 839 320 يورو، والاتحاد الأوروبي بـ: 7 700 000 يورو، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية بـ: 190 000 يورو².

يطمح برنامج (كابدال) إلى تهيئة الظروف الملائمة من أجل حكاية بلدية تشاورية مهتمة بتطلعات المواطنين ومبنية على الشفافية والمشاركة. وستجرب هذه المقاربة النموذجية على مدى أربع سنوات (من بداية 2017 إلى نهاية 2020) في عشر بلديات نموذجية عبر التراب الوطني لاستنتاج الأطر والممارسات التشاركية الجيدة على مستوى التسيير العمومي المحلي، ومن ثم رفعها إلى المستوى المركزي لكي تعمم بعد ذلك على جميع بلديات الوطن³.

¹طاوله أمينة، "برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين (كابدال)...خطوة نحو الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مستغانم، المجلد الثاني العدد 3-2018، ص.114.
²وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مطوية حول برنامج (كابدال) ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية، ص.1. متوفر على الرابط التالي:

<http://www.interieur.gov.dz/images/Fiche-Infos-ARABE.pdf>

تاريخ الاطلاع عليه: 2019-10-15

<http://www.interieur.gov.dz/images/AR-guide-07-03-18-Final.pdf>

³يشمل البرنامج عشر بلديات نموذجية عبر التراب الوطني هي: بلدية "تيميمون" بولاية "أدرار" حيث كانت الانطلاقة منها، بلدية "أولاد بن عبد القادر" بولاية "الشلف"، بلدية "بني معوش" بولاية "بجاية"، بلدية "الغزوات" بولاية "تلمسان"، بلدية "تيفزيرت" بولاية "تيزي وزو"، بلدية "مسعد" ولاية "الجلفة"، بلدية "جميلة" بولاية "سطيف"، بلدية "جانت" بولاية "إليزي"، بلدية "الخروب" بولاية "قسنطينة" وبلدية "بابار" بولاية "خنشلة". أنظر في هذا الصدد:

UNDP, document de projet développement local et démocratie participative CapDeL, p1, disponible sur le site web de l'UNDP au 11/3/2017sur le lien

:<https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/DZA/prodoc%20capdel%20sign%C3%A9e.pdf>

ثانيا/ الفاعلون المعنيون بتطبيق مشروع "كابدال": يرافق برنامج "Capdel" الجماعات المحلية الممثلة في البلديات النموذجية العشر عبر التراب الوطني من خلال دعم قدرات الفاعلين المحليين، سيما فئات الشباب والفئات الخاصة كالنساء من أجل ترقية مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية بصورة شفافة، وتسهيل التفاعل بين مختلف الأطراف المعنية بالتسيير العمومي في إقليم البلدية¹. ويعتبر الفاعلون المحليون كل الأشخاص الطبيعية أو المعنوية أو الجماعات أو الهيئات التي تستطيع التأثير في صنع السياسات العمومية وفي مسار اتخاذ القرار بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في إقليم معين². وعلى هذا الأساس يسعى برنامج (كابدال) إلى تجسيد مقاربة الحكامة التشاركية وترقية التنمية المحلية في البلديات النموذجية من خلال دعم الفاعلين المحليين المكونين من الفئات التالية:

- **الفاعلون الأساسيون:** وهم المنتخبون المحليون ومسؤولو الإدارة المحلية باعتبارهم الواجهة الرسمية لربط العلاقة بين الإدارة والجمهور وتجسيد التسيير العمومي التشاركي الجوّاري على مستوى البلدية.
 - **تنظيمات المجتمع المدني:** وهي مختلف تشكيلات المجتمع المدني المحلي من جمعيات ونقابات ولجان أحياء، باعتبارها النواة الأساسية الفاعلة القريبة من المواطنين والمؤهلة للدفاع عن مصالحهم في سياق الاندماج في مقاربة التسيير التشاركي المحلي القاعدي على نطاق البلدية.
 - **المواطنين:** هم مجموع المواطنين وخاصة منهم الطاقات الحية كفئات الشباب والنساء غير المهيكليين داخل تنظيمات المجتمع المدني لاسيما الجمعيات.
 - **القطاع الخاص:** ويشمل كل المؤسسات المهنية والحرفية والمتعاملون الاقتصاديون المحليون.
 - **المؤسسات والمصالح العمومية غير الممركزة:** كونها فاعل أساسي في تنفيذ ومتابعة البرامج القطاعية للدولة على الصعيد القاعدي (اللامركزي)³، ومن ثم فهي فاعل معني كذلك بتجسيد المقاربة التشاركية ودعم التنمية المحلية من خلال التنسيق مع الجماعات المحلية والمجالس المنتخبة.
- يتبين أن مشروع كابدال قد راهن على إدراج جميع الفواعل المحلية المعنية بتجسيد السياسة التشاركية والتنمية المحلية على مستوى المجالس البلدية، وهو ما يسمح مبدئيا بصياغة الفعل التشاركي والتنمية في إطار تفاعل متكامل، يدمج جميع قدرات الأطراف الأساسية التي يمكنها التأثير على النطاق المحلي دون إقصاء بما يعزز الوصول لمشاركة محلية فاعلة.

¹ طواولة أمينة، مرجع سابق، ص. 117.

² صالح بن صالح، نورالدين حاروش، (كابدال) كبرنامج نموذجي لتجسيد الديمقراطية التشاركية لتنمية محلية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، المجلد 10، العدد 1، أبريل 2019، ص. 1376.

³ صالح بن صالح، نورالدين حاروش، مرجع سابق، ص. 1377.

2- أبعاد مشروع "كابدال"

يسعى برنامج "كابدال" إلى مرافقة ودعم البلديات النموذجية العشر من خلال دمج الفاعلين المحليين في سياسة التسيير التشاركي العمومي، وإيجاد الأطر والأدوات الملائمة والدائمة لتجسيد المقاربة التشاركية ودعم التنمية المحلية والاقتصادية على مستوى البلديات المعنية، وذلك من خلال الارتكاز على محاور عمل أساسية متكاملة تتمثل فيما يلي:

أولاً/ الديمقراطية التشاركية والعمل المشترك بين الفاعلين المحليين: يطرح برنامج (كابدال) آليات وأدوات دائمة لمشاركة الفاعلين من المجتمع المحلي (المواطنين بالخصوص الشباب والنساء، منظمات المجتمع المدني، المتعاملين الاقتصاديين)، إلى جانب السلطات المحلية (مسؤولون، منتخبون وموظفو الإدارة العمومية) في إدارة الشؤون البلدية.¹ ويتم تحديد هذه الآليات من خلال الفاعلين المحليين أنفسهم بطريقة تشاركية وتوافقية من خلال مداولة للمجلس الشعبي البلدي. وبالفعل صادقت جميع البلديات النموذجية على موائيق خاصة بها للمشاركة المواطنة تتضمن الآليات الأساسية للتسيير التشاركي والأسس التي تؤطر مشاركة المواطنين وكل فعاليات المجتمع المدني في تسيير شؤون بلديتهم والتخطيط الاستراتيجي لتنميتها على مدى خمس سنوات². ومن خلال هذا الإطار التشاركي ستتاح الفرصة لممثلي المجتمع المدني المحلي للمشاركة جنباً إلى جنب مع المجلس المحلي المنتخب عبر هيئات تشاركية لتحديد رؤية مشتركة على المدى المتوسط لمستقبل البلدية، من خلال توجيهاتهم في مجالي التنمية والتخطيط العمراني لإقليم البلدية للوصول لإعداد مخطط تشاركي بلدي للتنمية، فضلاً عن تحديد المشاريع ذات الأولوية الاقتصادية للتنمية المحلية والعمل على تحسين مستوى تقديم الخدمات العمومية والمتابعة والتقييم التشاركي لإنجاز المشاريع التنموية على مستوى البلدية.

ثانياً/ تحسين وعصرنة المرفق العام: يعمل البرنامج على ترشيد نمط الخدمة العمومية وترقية مستوى أداء المرافق العمومية المحلية لتسهيل حصول المواطنين على خدمات عمومية ذات جودة، وتبسيط الإجراءات الإدارية أمامهم. وفي هذا الصدد يدعم برنامج "كابدال" مسعى وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية لتحديث وعصرنة الجماعات المحلية من خلال مرافقته البلديات النموذجية من أجل الاستجابة بشكل ملائم ودائم لاحتياجات المواطنين ومرافقة المجتمع المدني في مساعيه للمشاركة مع المصالح الإدارية في تقديم الخدمة العمومية³. مما يعزز سياسة الانفتاح الإداري والمؤسساتي على الجمهور ويحقق الديمقراطية الإدارية

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مطوية برنامج (كابدال) ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية، مرجع سابق، ص. 2.

² أنظر على سبيل المثال: المصادقة على الميثاق البلدي للمجلس الشعبي البلدي النموذجي ل"تيميمون"، متوفر على الرابط التالي: <https://www.facebook.com/pg/CapDeLAlgerie/posts>

³ وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مطوية برنامج (كابدال) ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية، مرجع سابق، ص. 3.

القائمة على مبدأ تقريب الإدارة المحلية من المواطنين ومشاركتهم في تحقيق حلول لانشغالاتهم العمومية المحلية.

ثالثا/ التنمية الاقتصادية المحلية وتنوع الاقتصاد: يهدف هذا المحور من برنامج "كابدال" إلى تحفيز الدور الاقتصادي للبلدية والارتقاء بفرص التنمية المحلية التي يكون أساسها القاعدة وهوما ينسجم مع السياسة الوطنية لتشجيع الإيرادات خارج المحرقات¹. وفي هذا السياق، يطمح مشروع "كابدال" إلى المساهمة في إبراز اقتصاد محلي تضامني ومتنوع، يسمح بخلق فرص عمل ومداخل مستدامة من دون الاتكال على المخصصات المالية للدولة. ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال تأهيل وتعزيز وظيفة التخطيط الاستراتيجي المحلي مما سيسمح للبلديات من الانتقال من منطق سلبي مبني على الاتكال واستهلاك للميزانية إلى منطق نشط خلاق للثروة ولمداخل مستدامة². يربط برنامج (كابدال) تحقيق الأهداف المتعلقة بدعم التنمية المحلية للبلديات بالتخطيط التشاركي البلدي، والذي يتجسد حسب برنامج "كابدال" من خلال بناء "رؤية للتنمية البلدية" تكون توافقية ومشاركة بين كل الفاعلين المحليين المؤسستين والجمعويين، لصياغة تفكير تشاركي مرتبط بأسس وأساليب الاستثمار في المقومات الذاتية والموارد المالية للبلدية لتنمية البلدية وتنشيط الاقتصاد المحلي.

رابعا/ تسيير المخاطر البيئية الكبرى على المستوى المحلي: يكمن الهدف الاستراتيجي لهذا المحور في تعزيز النظام الوطني لتسيير المخاطر في بعده المحلي³، عن طريق إدماج بعد المخاطر البيئية في التخطيط الاستراتيجي المحلي من جهة، ومن ناحية أخرى عبر تعزيز دور المجتمع المدني في مراقبة السلطات المحلية في تنفيذ النظم المحلية للوقاية من المخاطر والكوارث وتسييرها⁴. ويعد هذا المحور من برنامج عمل "كابدال" دعما أساسيا لتوجه المشرع الجزائري المكرس في قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة⁵، الذي شدد فيه على مبدأ إشراك المواطنين والمجتمع المدني في سياسة تسيير المخاطر الكبرى، ومنها الأخطار والتهديدات البيئية من خلال حقهم في الاطلاع على المعلومات المتعلقة بقبالية الإصابة بتلك الأخطار، وبجميع الترتيبات الخاصة بالوقاية من الأخطار والكوارث الكبرى. وفي هذا الإطار يضطلع برنامج (كابدال) بإدارة المخاطر وتسييرها من خلال مراقبة قدرات الفاعلين المحليين في هذا المجال، وهذا من

¹ صالح بن صالح، نورالدين حاروش، مرجع سابق، ص. 1381.

² وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجزائر، مطوية برنامج (كابدال) ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية، مرجع سابق، ص. 3.

³ طوالة أمينة، مرجع سابق، ص. 123.

⁴ وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجزائر، مطوية برنامج (كابدال) ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية، مرجع سابق، ص. 3.

⁵ قانون رقم 04-20 مؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2004 يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية عدد 84 مؤرخة في 29-12-2004.

خلال طرح أساليب مبتكرة في مجال إدارة المخاطر الكبرى كالتحديد التشاركي للمخاطر، وإيجاد مناهج مبتكرة للإنذار والاسترداد المبكر¹.

الفرع الثاني: أثر برنامج كابدال على تفعيل المقاربة التشاركية المحلية على المستوى القاعدي

بعد التطرق للسياسة العامة التي يقوم عليها برنامج "كابدال"، نبين فيما يأتي مراحل تطبيقه الميداني من خلال استعراض ديناميكية عمل البرنامج المذكور، لاستخلاص مدى ملائمة مخرجاته في إيجاد الحلول الكفيلة بتفعيل المقاربة التشاركية على الصعيد المحلي وتجاوز معيقاتها التنظيمية والعملية الراهنة.

1- الديناميكية التشاركية في إطار عمل برنامج "كابدال"

أولاً/ صياغة الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة: لعل أول خطوة يستهل بها مشروع "كابدال" مقارنته الميدانية تتجسد في الشروع في صياغة "الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة". يعد الميثاق بمثابة عقد اجتماعي أخلاقي وتوافقي يتم صياغته من طرف الفاعلين المحليين في إطار البلدية، بحيث يؤسس هذا الميثاق حق مشاركة المواطنين في إدارة شؤون بلديتهم وتطوير إقليمهم²، ويمهد لوضع الأسس والأطر والآليات الضرورية لذلك بصيغة تشاركية تشاورية بين الفاعلين، وبمجرد الانتهاء من إعداده، يُقترح للتصويت على المجلس البلدي ويتم إقراره بموجب مداولة³، وهو الأمر الذي تم تجسيده فعلاً في البلديات العشر النموذجية التي صادقت جميعها مع مطلع سنة 2019 على الموثيق البلدية الخاصة بها للمشاركة المواطنة.

ثانياً/ المجالس التشاورية البلدية: بعد التصويت على الميثاق الذي يؤطر مشاركة المواطنين وكل فعاليات المجتمع المدني في تسيير شؤون بلديتهم والتخطيط الاستراتيجي لتنميتها على فترة محددة من الزمن، جنباً إلى جنب مع المنتخبين والإدارة المحلية، ستسمح هذه الخطوة بتفعيل مسار إنشاء المجلس الاستشاري البلدي، الذي يعتبر فضاء الحكامة التشاورية والتشاركية للبلدية⁴. يعد المجلس الاستشاري الآلية الأساسية الدائمة لتجسيد الإطار التشاركي القاعدي المؤسس بناء على عقد المشاركة المواطنة بمقتضى ميثاق البلدية التشاركي المذكور. بحيث يجسد المجلس الاستشاري البلدي الفضاء الميداني الذي تنطلق منه جميع المبادرات التشاركية والخطط البلدية لتسيير البلدية وتحديد رؤيتها الاستراتيجية، ويهيكل المجلس عضوية جميع الفاعلين المحليين في البلدية

¹طاولوة أمينة، مرجع سابق، ص.123.

²طاولوة أمينة، مرجع سابق، ص.125.

³وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجزائر، مطوية برنامج (كابدال) ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية، مرجع

سابق، ص.2.

⁴مرجع نفسه، ص.2.

من تنظيمات مجتمع مدني وممثلين عن القطاع الخاص وفئات الشباب والنساء، كما تتبثق منه لجان استشارية لمتابعة السياسة التشاركية وتقييم المشاريع التنموية ورصد أثرها على ترقية البلدية.

ثالثا/ التشخيص الإقليمي التشاركي: يعتبر التشخيص الإقليمي عبارة عن وصف دقيق للحالة الراهنة للبلديات النموذجية، ودراسة حالة الحكامة وتسيير الخدمات العمومية والتنمية الاقتصادية وتسيير المخاطر البيئية¹. ويقوم بهذه العملية فريق من الخبراء من "المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل السكان والتنمية"، تحت إشراف وحدة تسيير مشروع (كابدال) بمشاركة جميع الفاعلين المحليين المؤسساتيين وتنظيمات المجتمع المدني على مستوى المجالس التشاركية البلدية. بحيث يتيح التشخيص التشاركي تقديم كم معرفي من المعطيات الخاصة بواقع البلدية ومحيطها، ومسح شامل لمقدراتها الحقيقية² والتي على نتائجها يتم تكييف مسار الحكامة التشاركية والتنمية حسب المقاربة التي يتبناها مشروع "كابدال"، فاستنادا للتشخيص الإقليمي التشاركي يتم إدراك مستوى هيكلية ومشاركة الفاعلين المحليين لاسيما المجتمع المدني في مسار أخذ القرار وعلاقته بالسلطات البلدية، ونوع الخدمات العمومية ومستوى التنمية المحلية والمقدرات البلدية التي ينبغي الاستثمار في حدودها والقطاعات الاستراتيجية الواجب تطويرها وحجم المخاطر البيئية الممكنة وأثرها على التنمية البلدية. وعلى هذا الأسس يتيح التشخيص التشاركي استنتاج رؤية واقعية ومشتركة للبلدية تأخذ بالحسبان نقاط القوة ونقاط الضعف لإقليم البلدية وهو ما سيسمح بالتحديد التشاركي للتوجهات الجديدة ورسم سيناريوهات التنمية المحلية من جهة، ومن جهة ثانية سيشكل هذا التشخيص حالة مرجعية يمكن من خلالها قياس التقدم الذي آلت إليه البلديات بصفة ملموسة بفضل برنامج "كابدال"³ وذلك في نهاية تنفيذه سنة 2020.

رابعا/ المخطط البلدي للتنمية من الجيل الجديد: يولي برنامج "كابدال" أهمية بالغة لمسألة التخطيط التشاركي والتي تتم على ضوء مخرجات التشخيص التشاركي الإقليمي الذي يعده الخبراء بمعونة الفاعلين المحليين في المجلس الاستشاري البلدي، ولمرافقة السلطات البلدية والمجالس الاستشارية في تحضير المخططات البلدية للتنمية من الجيل الجديد، يقوم البرنامج بوضع دليل منهجي عملي لمساعدة الفاعلين المحليين على إعداد المخطط البلدي للتنمية بطريقة تشاركية توافقية. والميزة الأساسية في هذه المخططات البلدية أنها لا تقتصر على حصر المشاريع التنموية أو عرض قائمة مشاريع أو برامج ذات أولوية للبلدية فحسب، بل يتعين عليها وضع رؤية استراتيجية للتنمية المستدامة⁴، تحدد بطريقة تشاركية الأهداف المشتركة والتوافقية لمستقبل البلدية والتي تعد على ضوء نتائج التشخيص التشاركي الإقليمي للبلدية المبيّن لقدراتها التنموية ومجالات استيعابها لمشاريع

¹طاولة أمينة، مرجع سابق، ص.124.

²صالح بن صالح، نورالدين حاروش، مرجع سابق، ص.1382.

³وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجزائر، مطوية برنامج (كابدال) ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية، مرجع

سابق، ص.4.

⁴مرجع نفسه، ص.6.

الاستثمار المستقبلية. وعلى هذا الأساس يتيح وضع برنامج تشاركي شامل حول مشاريع التنمية البلدية القضاء على فوضى المشاريع وترشيد المال العام من جهة، كما يساعد التخطيط التشاركي على المستوى المتوسط والبعيد في وضع مسار التنمية¹ الذي يسلكه المجلس البلدي لتحقيق النتائج والأهداف المسطرة فيه.

2- دور المخرجات الأساسية المرتقبة لبرنامج "كابدال" في تفعيل المقاربة التشاركية المحلية الراهنة

بمقاربة أسس الديناميكية التشاركية المرتبطة بتطبيق الاستراتيجية الميدانية لبرنامج "كابدال" في البلديات النموذجية، مع الإطار العام لإعمال الديمقراطية التشاركية في الممارسة الراهنة، يمكن التماس النتائج التالية:
أولاً/ تهيئة مناخ المشاركة الديمقراطية المحلية: يهدف برنامج "كابدال" إلى وضع إطار عام تشاركي قاعدي على مستوى المجالس البلدية النموذجية، بحيث يجمع فيه كل الفاعلين المحليين من سلطات محلية ومجتمع مدني ومواطنين وقطاع خاص حول عقد تشاركي للمشاركة المواطنة، يكون بمثابة الأرضية التوافقية للعمل التشاركي والتسيير العمومي والتنمية على مستوى البلدية، وبالتالي تتولد فكرة المشاركة من القاعدة ويتقاسم تطبيقها جميع الفاعلين المحليين. كما أن الميثاق هو فرصة لاقتراح أطر وأدوات المشاركة الملائمة للتسيير العمومي، بحيث تكون قنوات الاقتراح وآليات المشاركة مرنة ونابعة من القاعدة وليست محددة سلفاً بنص القانون. هذه الديناميات الجديدة ترسخ لاحقاً التقاليد التشاركية والممارسات التشارورية الدورية في إطار سير عمل المجلس البلدي. وعلى الصعيد القانوني يعد ميثاق المشاركة المواطنة تجسيد ميداني لنص المادة الثانية من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية: " البلدية ...مكان لممارسة المواطنة ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية."

ثانياً/ تأهيل وتكوين الفاعلين المحليين في مجال الحكامة التشاركية: سبقت الإشارة إلى مدى ضعف التكوين لدى الفاعلين المعنيين بتطبيق المقاربة التشاركية في الممارسة الراهنة، ففكرة التشاركية لاتزال في طور التشكل ولم تبلغ حد الرسوخ والتبلور في عرف الممارسة التشاركية المحلية الراهنة، سواء لدى المنتخب المحلي أو حتى لدى الفاعلين المحليين الآخرين². وفي هذا السياق شرع برنامج (كابدال) بتنفيذ مخطط تكوين في الحكامة المحلية التشارورية لفائدة الفاعلين المؤسساتيين المحليين منتخبيين وإطارات الإدارة المحلية، وكذا منظمات المجتمع المدني في البلديات النموذجية العشر³. وبغية استدامة مقاربة "كابدال" وتعميمها مستقبلاً على البلديات الأخرى

¹ طواولة أمينة، مرجع سابق، ص.ص 127.128.

² صالح بن صالح، نورالدين حاروش، مرجع سابق، ص. 1382.

³ وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجزائر، مطوية برنامج (كابدال) ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية، مرجع سابق، ص. 6.

عبر التراب الوطني¹، سيتم تكوين مكوّنين وطنيين سيستفيدون من تكوين نظري وآخر عملي، ليتمكّنوا مستقبلا من تكوين الفاعلين المحليين للبلديات النموذجية بمراقبة خبراء دوليين.

ثالثا/ تأسيس فضاءات دائمة للمشاركة والحكمة التشاركية: لم تتضمن الأطر التنظيمية الراهنة لتجسيد الديمقراطية التشاركية أي هيئات خاصة بالمشاركة أو تفعيل آلية التشاور، هذا القصور الفادح استدركه برنامج "كابدال" حين جعل ديناميكيته التشاركية قائمة على المجالس التشارورية البلدية التي تأتي كخطوة مباشرة بعد المصادقة على الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة². تعد المجالس البلدية التشارورية الفضاء الدائم لتجسيد مشاركة الفاعلين المحليين المنخرطين في العقد التشاروري البلدي، بحيث توطر المجالس الاستشارية العمل الجوّاري التضامني وتؤسس أطر انخراط الجمهور في متابعة الشأن العام المحلي عبر مختلف اللجان التي تنبثق عنها، فضلا عن كونها الإطار التشاروري الذي تصاغ فيه الرؤية التشارورية للبلدية، وتحدّد فيه بصيغة تشارورية توافقية المخططات البلدية للتنمية المحلية. لذلك يكون تأسيس المجالس الاستشارية مكسبا هاما لتفعيل المقاربة التشارورية المحلية، وترقية النقاش العام بين الفاعلين المحليين من أجل استخراج نظرة استراتيجية تشارورية لتنمية البلدية، تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات الإقليم ومقوماته.

رابعا/ إرساء قواعد التخطيط التشاروري القاعدي: يدعم برنامج "كابدال" التنمية المحلية من القاعدة وذلك من خلال تطبيق آلية التشخيص التشاروري للإقليم عن طريق مسح ومعاينة جميع المقومات الأولية والاستراتيجية لحركة التنمية المحلية وتنافسية الإقليم حسب خصوصيات كل منطقة، والتي تشكّل معطيات أولية ضرورية في إطار تطبيق سياسة التخطيط الاستراتيجي التشاروري المستحدث بموجب برنامج (كابدال)، والذي يتم عبر إشراك الفاعلين المحليين في تهيئة وتنمية إقليمهم البلدي. فالتشخيص الإقليمي التشاروري يعد أبرز مراحل التخطيط الاستراتيجي والذي يهدف إلى جمع مختلف الفاعلين المحليين حول آليات تشارورية تحت إشراف السلطات المحلية وبدعم من الخبراء والتقنيين³ من أجل صياغة مخططات بلدية للتنمية من الجيل الجديد مختلفة عما كانت عليه سابقا ذات بعد استراتيجي ورؤية تشارورية تنموية متكاملة لمستقبل الإقليم البلدي.

خامسا/ هيكلية المجتمع المدني وتأطير قواعد مشاركته في التسيير العمومي: يسعى برنامج (كابدال) لوضع خريطة لمنظمات المجتمع المدني على مستوى البلديات النموذجية بالاستناد إلى دراسة تقييمية لقدراتها الذاتية. وستسمح هذه الدراسة بوضع معاينة للوضعية القاعدية لهذه المنظمات وتحديد احتياجاتها من أجل دعم قدراتها ذات الأولوية ومرافقتها للقيام بنشاطات عمومية. وستبيّن الدراسة تصنيف هذه الجمعيات والمنظمات ونسبة تمثيلها وقدراتها وتنظيمها ومدى هيكلتها التنظيمية وطريقة عملها وكيفية مشاركتها للسلطات المحلية. ومن هنا سيتمكن البرنامج من التعرف على نقاط القوة والنقائص التي تميّز منظمات المجتمع المدني، وتصنيفها حسب

¹ مرجع نفسه.

² أنظر: مرجع نفسه، ص 2.

³ صالح بن صالح، نورالدين حاروش، مرجع سابق، ص 1381.

سلم تصنيف خاص¹ بمدى قدرتها على الاضطلاع بدورها التشاركي في سياق العلاقة بينها وبين المصالح البلدية. وبهذا يطمح "كابدال" لتأهيل تنظيمات المجتمع المدني وجعل نشاطها أكثر فعالية عند التدخل لدى المصالح العمومية، كما يسهل إدماجها في استراتيجية التسيير العمومية، حتى تمارس دورها التوعوي والتحسيبي لدى الجمهور بكامل الاحترافية والمسؤولية بعيدا عن الشعبوية أو خدمة المصالح الفئوية الضيقة.

خاتمة

تأتي مبادرة "كابدال" كخطوة إيجابية في المسار الصحيح الرامي إلى تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، ومعالجة مكامن القصور المسجلة في تطبيق المقاربة التشاركية في الممارسة المحلية الراهنة نتيجة سيطرة النصوص التشريعية على أطر وآليات مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، وانعدام أرضية مشتركة لتجسيد سياسة المشاركة على مستوى البلدية، فضلا عن القصور الجسيم في آليات الممارسة والفضاءات الخاصة بالمشاركة وهيئات التفاعل العمومي، وقنوات تأطير انخراط الفاعلين المحليين وتنظيمات المجتمع المدني في استراتيجية التسيير العمومي والتنمية المحلية للبلدية.

ومن هذا المنظور يقدم برنامج "كابدال" تجربة تشاركية متكاملة عبر البلديات النموذجية التي يؤطرها، من خلال مرافقة الفاعلين المحليين ودعمهم في الاسهام في الفعل التشاركي والتنمية البلدي، وذلك وفق رؤية تشاركية شاملة ومنسجمة مع جميع أبعاد وأهداف ومراحل تطبيق المقاربة التشاركية والتنمية على المستوى القاعدي. فبرنامج "كابدال" يطرح ديناميكية تشاركية تُبنى من القاعدة بالتوافق والتشاور مع جميع الفاعلين المحليين، الذين يجري تأهيلهم وتكوينهم على التجربة التشاركية وهيكلتهم للاستعداد والمساهمة في تسيير الشؤون العمومية، والمبادرة بالاقتراح العمومي عبر آليات تشاركية متدرجة تبدأ بعقد الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة الذي ينخرط فيه جميع الفاعلين: مواطنين، مجتمع مدني، قطاع خاص جنبا إلى جنب السلطات المحلية، بحيث يعد الميثاق البلدي الإطار القاعدي التشاركي على مستوى البلدية، ومن خلاله يتم تنصيب المجلس البلدي

¹ يعتمد برنامج "كابدال" تصنيف رباي لتأهيل منظمات المجتمع المدني بخصوص مدى قدرتها على المشاركة في تسيير الشؤون العامة، كالتالي:

الفئة الأولى: متابعة برنامج تكويني لتعزيز قدراتها القاعدية من أجل تحسين تسييرها الداخلي وتعزيز خبرتها في الاتصال مع السلطات المحلية.

الفئة الثانية: متابعة برنامج تكويني يسمح لها بالقيام بأنشطة وإدارة مشاريع تساهم في التنمية المحلية.

الفئة الثالثة: المساهمة كشريك لبرنامج "كابدال" في القيام بمشروع له تأثير على التنمية المحلية.

الفئة الرابعة: تسيير مشروع استراتيجي للتنمية المحلية مع "كابدال" يكون له أبعاد على دعم التنمية المحلية المستدامة. راجع:

وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجزائر، مطوية برنامج (كابدال) ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية، مرجع سابق، ص.5.

التشاورى الذى يعد الفضاء التشاركى المجدد للفعل العمومى التساهمى والتشاورى، وعبر هذه الآليات التشاركية تتم المبادرة بدراسة وافية لإقليم البلدية ولحدودها التتموية والاستثمارية ولدورها الاقتصادى، بطريقة تشخيصية تشاورية لاستنتاج رؤية تشاركية قاعدية تصلح كإطار لصياغة المخطط التشاركى للتتمية المحلية على مستوى البلدية.

وعلى هذا الأساس نعتقد أنّ المخرجات الأساسية لتجربة "كابدال" كفيلة بتفعيل مبدئى للمقاربة التشاركية على مستوى البلدية، وتجاوز العديد من الاختلالات التنظيمية والتطبيقية المسجلة فى الممارسة الراهنة ذات الصلة، سيما وأن الديناميكية التشاركية لمشروع "كابدال" تركز على ترقية الجانب التكويني الميداني للفواعل المحلية ومرافقتهم للمشاركة الفاعلة فى سياسة التسيير العمومى والتتموي المحلي على مستوى كل مجلس بلدي بالنظر للخصوصية التتموية التى يقدمها الإقليم المعنى، الأمر الذى يسهم بالإيجاب فى بلورة التقاليد التشاركية فى تسيير الشأن العام المحلي، وإكساب الخبرات العملية للمجالس البلدية المنتخبة والتي يمكنها عرض تجاربها التشاركية لاحقاً على باقى البلديات لتعميم فوائد هذا النموذج التشاركى على التراب الوطنى، ومن جهة ثانية يمكن أن تسهم النتائج المتوصل إليها من خلال التطبيق الميداني لبرنامج كابدال فى تصويب وإثراء الإطار التشريعي الراهن، فيما يتعلق إرساء الأسس والأطر العامة لقواعد تكريس سياسة المشاركة على المستوى القاعدي.