الديمقراطية التشاركية ودور المجتمع المدني، كدعامة لتنفيذ البرامج التنموية بالمناطق الحدودية (ولاية أدرار- نموذجًا).

Participatory Democracy and the Role of Civil Society as a Pillar for the Implementation of Development Programmes in the Border Areas (ADRAR- Model)

لحسن حرمة

جامعة قاصدي مرباح– مخبر إشكالية التحول السياسي والاقتصادي والاجتماعي في التجربة الجزائرية ورقلة– (الجزائر)

Harma.lahcene@univ-ouargla.dz

تاريخ الاستلام: 2021/05/02 تاريخ القبول للنشر: 2021/05/14 تاريخ النشر: 2021/05/30

ملخص:

تهدف الورقة العلمية إلى بحث العلاقة بين الديمقراطية التشاركية ونجاح التنمية المستدامة، من خلال إبراز دور المجتمع المدني في السياسات العامة وتسليط الضوء على ولاية أدرار، بعدما استفادت من 937 مليار سنتيم موجهة لـ 468 منطقة ظل.

تزامنت العمليات التنموية مع تنفيذ برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية (كابدال) في بلدية تيميمون، هو شراكة ثلاثية وطنية بين الحكومة الجزائرية، الاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بقيمة 11 مليون دولار حيث استفادت من آلية تشاركية عبر مجلس استشاري يساعد البلدية توج بانطلاق تنفيذ مشاريع الجمعيات بدعم يقدر بـ 06 مليار سنتيم في 06 فيفري 2021، وتصل الدراسة إلى أهمية تعميم تجربة (كابدال) في إطار الديمقراطية التشاركية.

الكلمات المفتاحية: الديمقراطية التشاركية؛ مناطق الظل؛ التنمية المستدامة؛ السياسة العامة؛ كابدال.

Abstract:

This paper, aims at examining the relationship between participatory democracy and the success of sustainable development, by highlighting the role of civil society in public policies, focusing on the wilaya of Adrar after it had benefited from 937 billion centimes; destined for 468 Marginalized Regions.

These development processes coincided with the implementation of the Capacity Support Programme for Local Development Actors (cap Del) in Timimoun, a national tripartite partnership between the Algerian government, the European Union and (PNUD), worth $11 million, where Timimoun benefited from a participatory mechanism through an advisory council assisting the municipality, culminating in the launching the implementation of association projects with an estimated support of 06 billion centimes in February06th 2021, and the study notes the importance of generalizing the Experience of (Cap Del) in the framework of participatory democracy.

key words: Participatory Democracy, Marginalized Regions, Sustainable Development, Public policy, Capdel .

مقدمة:

تعتبر الدولة آلية تنظيمية، اجتماعية وقانونية وسياسية، وإحدى مظاهر التنظيم البشري في العصر الحديث مرت بمسارات متعددة، متأثرة بمظاهر وتحديات العولمة، تخلت عن كثير من وظائفها الأساسية لصالح شركاء وفواعل آخرين، أبرزهم المجتمع المدني والقطاع الخاص في إطار الديمقراطية التشاركية والحكامة الرشيدة.

الجزائر ضمن هذا السياق شهدت عديد الإصلاحات السياسية القانونية لمواكبة تحولات العولمة والصكوك الدولية التي تركز على الحوكمة واحترام حقوق الإنسان قصد تحسين الإطار المعيشي للمواطن ضمن ركائز الحقوق البشرية والشراكة بين الدول وسعت بعد ما يعرف بـ"الربيع العربي إلى إصلاح وتعديل منظومتها الدستورية القانونية لإعطاء دور أكبر للمجتمع المدني بغية تحرير المبادرات الاقتصادية والاجتماعية. غير أن تزايد معدلات الاحتجاجات وأعمال شغب حول مطالب متعلقة بالخدمات الأساسية للمواطنين أعاد النقاش حول الشراكة المجتمعية والرابطة بين الإدارة العمومية والمواطن، وثبت أن عديد المشاكل اليومية ذات علاقة مباشرة بمظاهر البيروقراطية والفساد وضعف الاتصال المؤسساتي وغياب المشاركة.

شرعت قُبة النظام السياسي بعد انتخابات 12 ديسمبر 2019 في مقاربة تنموية جديدة متعلقة بـ" مناطق الظل"، هي المناطق ذات الأولوية المُلِحة في تلبية احتياجاتها الأساسية، واستفادت كل الولايات من مشاريع تنموية مختلفة استعجالية.

ولاية أدرار ذات الإمكانات الفلاحية والطاقوية، السياحية والمائية الهائلة، تعاني أيضًا من صعوبات تنموية، لا تعكس أهميتها الإستراتيجية المتصلة بالأمن القومي المطلة على دول الساحل الإفريقي، حيثُ تعول السلطات العمومية على مسالك متعددة لحلحلة مشاكلها، وقد تم إحصاء (468) عملية تنموية موجهة لمناطق الظل.

كما تعتبر بلدية تيميمون شمال ولاية أدرار - تزامن إعداد هذه الورقة العلمية مع قرار التنظيم الإقليمي الجديد للبلاد في 21فيفري 2021- ذات مقومات سياحية، فلاحية طاقوية، وتشهد البلدية تنفيذ برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية المعروف اختصارًا (كابدال)، في إطار شراكة جزائرية- أوروبية، أممية للمشاريع ودعم قدرات الفاعلين.

لبحث العلاقة بين تفعيل الديمقراطية التشاركية ودور المجتمع المدني في تخفيف المشاكل التنموية، وتنفيذ السياسات العمومية نطرح الإشكالية التالية:

ما هو دور الديمقراطية التشاركية في تسهيل رسم وتنفيذ السياسات العمومية، وهل يمكن تعميم تجربة كابدال على مناطق الظل؟

من خلال الإشكالية نطرح التساؤلات:

- ما تعريف الديمقراطية التشاركية، وموقعها كآلية سياسية ومجتمعية في الدستور والقوانين الجزائرية؟
- ما واقع التنمية المحلية بولاية أدرار؟
- كيف يمكن تعميم تجربة برنامج دعم قدرات الفاعلين على مختلف مناطق الظل؟

وتبعًا لهذه التساؤلات نطرح الفرضيات التالية:

- هناك علاقة وطيدة بين الديمقراطية والتنمية المستدامة.
- كلما زاد الاهتمام بالمناطق الحدودية تنمويًا؛ انعكس إيجابًا على الاستقرار الاجتماعي.
- لا توجد علاقة بين نجاح تجربة (كابدال) لدعم قدرات الفاعلين وبرامج التنمية .

يأخذ موضوع الورقة البحثية أهميته، من دراسة العلاقة بين الديمقراطية والتنمية المحلية، لمعرفة إلى أي مدى يمكن تعميم تجربة إشراك المجتمع المدني في رسم السياسات العمومية، وللإجابة على هذه التساؤلات والفرضيات نعتمد على المنهج الوصفي، مع تقسيم الدراسة إلى ثلاثة محاور تشمل أولًا تعريف الديمقراطية التشاركية والحوكمة، موقعها في الدستور والقوانين الجزائرية، ثم ثانيًا- واقع المشاريع التنموية الموجهة لمناطق الظل في ولاية أدرار، وثالثًا- عرض تجربة (كابدال) في بلدية تيميمون كآلية ثلاثية.

المحور الأول: مقاربة مفاهيمية للديمقراطية التشاركية والحوكمة.

تعتبر الحكامة الرشيدة أو الحوكمة في المجتمعات الحديثة، نموذج معاصر في سياقات رسم وتنفيذ السياسات العمومية، ودفع التنمية المحلية وفق مرتكزات تقوم على ثلاثية الدولة، المجتمع المدني، القطاع الخاص، قصد بناء رؤية إستراتيجية لتدبير للشأن العام ويقتضي تحديدها تقديم تعريف لعناصرها بالإضافة إلى هندستها المفاهيمية ضمن الدستور والقوانين الجزائرية.

أولًا: مقاربة مفاهيمية

تتفق الأدبيات السياسية، أن الحكومة الديمقراطية تتعارض مع الحكم الفردي القائم على شخصنة السلطة وحكم الأقليات، ووحدوية صناعة القرار، لذا تعتبر المساواة والحرية والانتخابات، مبادئ أساسية وأهم المساند للعمل الديمقراطي، بالإضافة رقابة متعددة(ليلى بن حمودة، 2014، ص104). ضروري لفهم كيفية الوصول إلى تنمية محلية فعالة، إدراك معاني الديمقراطية التشاركية، المجتمع المدني، والحكم الراشد والإدارة المحلية.

1.الديمقراطية التشاركية:

عرفها الباحث **يحي البواقي** بأنها: "مشاركة المواطنين بطريقة غير مباشرة في مناقشة الاختيارات الجماعية بهدف ضمان رقابة فعالة، وصيانة مشاركته في اتخاذ القرارات ضمن المجالات المحددة ذات الصلة المباشرة به"(مريم حمدي، 2015، ص37).

وعرفت الأمم المتحدة التنمية المحلية كونها عملية تهدف إلى توحيد الجهود والمساعدة على الاندماج قصد تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات المحلية، وتتقاطع الديمقراطية التشاركية مع

المشاركة السياسية، من حيت مشاركة المواطنين في رسم السياسات العامة واتخاذ القرار، وسميت في إنجلترا بالديمقراطية التداولية، وفي فرنسا الديمقراطية الجوارية، أما ألمانيا الديمقراطية المحلية، وسويسرا الديمقراطية شبه المباشرة(فريدة حموم، آسيا لعمراني، 2020، ص ص 128-129).

2.المجتمع المدني:

يشير مفهوم المجتمع المدني إلى مختلف الهيئات الطوعية المنشأة بموجب الإرادة الحرة لأعضائه بقصد حماية مصالحهم والدفاع عنها، حيث يتكون من المنظمات غير الحكومية والجمعيات والاتحادات المهنية (ليلى بن حمودة، 2014، ص 143).

ويعتبر المجتمع المدني مظهر الحكومة الديمقراطية، لأنه مجموع التشكيلات المدنية الطوعية التي تعمل على تحقيق مصالح الصالح العام في إطار الالتزام بالقانون، والقبول بالتعددية لحل الخلافات.

رغم ذلك أدت العولمة إلى تعقيدات، جعلت من الصعب على الدولة القيام بجميع الوظائف، وقد نسب المفكر الإيطالي أنطونيو غرامشي للمجتمع المدني دوراً بالغًا في زراعة الوعي بالوحدة لدى فئات المجتمع، بحيث أن المجتمع المدني القوي، يستمد قوته من مؤسسات الدولة القوية(ثامر كامل محمد الخزرجي، 2004 ، ص115).

3.الحكم الراشد:

له عديد التسميات منها الحوكمة، الحكامة والحكم الراشد، حيث عرفه البنك الدولي بأنه : "قدرة الحكومة على الإدارة العامة بكفاءة وفاعلية، بحيث تكون عملية انجاز السياسيات العمومية خاضعة للمساءلة؛ الشفافية ومشاركة المواطنين، قصد تطوير موارد المجتمع وتحسين نوعية حياة المواطنين ورفاهيتهم (ليلى بن حمودة، 2014،ص 160).

وللحكم الراشد معايير تشمل بناء التوافق؛ المساواة، الفعالية، المساءلة، والرؤية الإستراتيجية وحق المشاركة والانتخابات، حيث وضع البنك الدولي 22 مؤشراً للاختبار منها 12 تخصُ المساءلة و 10مؤشرات تخص جودة الإدارة، ليتم الترتيب على سلم من 173 دولة(فاطمة اقموم، 2018، ص 231).

توجد علاقة وطيدة بين الحكم الراشد والديمقراطية من خلال تحقيق الغايات الكلية التي تشمل التنمية المستدامة، فكل عملية ديمقراطية تفترض الحد الأدنى من المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار.

4.الإدارة المحلية:

الإدارة المحلية صورة اللامركزية، بحيث تنقل الإدارة المركزية بعض الاختصاصات والمهام للإدارة المحلية، وتُعّرف الإدارة المحلية، بكونها ذلك الاستقلال النسبي عن الجانب الإداري والتنفيذي المركزي دون أن يعني السلطة التشريعية والوظائف القضائية، حيث يقوم نظام الإدارة المحلية على الدفع بأدوار للمجالس المنتخبة باعتبارها محيطة بالبيئة المحلية (احمد كمال قنون، 2019، ص 14).

يمكن القول؛ هناك علاقة مترابطة بين الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية تتجسد في دور المجتمع المدني لرسم وتنفيذ السياسات العمومية، وتبرزُ الأهمية تبعًا للتعقيدات الاجتماعية والتنموية التي أفرزتها المجتمعات الحديثة وازدياد المطالب والحاجات، يجعل العمل التشاركي دورًا بارزًا في التنمية المحلية،

والحوكمة من خلال آلياتها التي تجعل الشفافية والمساءلة وإعمال القانون ضمن مبادئها الرئيسية يسهل على الحكومة تنفيذ سياساتها العمومية تحت مراقبة المجتمع المدني الذي تدفع مقترحاته وانتقاداته ومساهمته إلى جودة وتقويم للبرامج التنموية.

ثانيًا: الديمقراطية التشاركية في البناء الدستوري والقانوني الجزائري

أخذت الديمقراطية التشاركية موقعًا هامًا ضمن الدستور والقوانين الإقليمية الجزائرية وتشمل:

1.الدستوري الجزائري (2020):

أولت الدساتير والقوانين الجزائرية، أهمية للديمقراطية التشاركية عبر عديد المواد، فجاء نص المادة (16)، من التعديل الدستوري 2020: " تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي والفصل بين السلطات وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية.

تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني".

كما ذهبت المادة (19) من التعديل الدستوري نفسه، أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. أما المواد(63،64،65،66) منه، ركزت على ضمان الدولة لحق الحصول على المياه الصالحة للشرب والمحافظة عليها للأجيال القادمة مع توفير التعليم للمواطنين والرعاية الصحية حق تكفله الدولة، إنجاز المساكن والحق في بيئة سليمة والحق في العمل.

هذه المعطيات الوصفية الدستورية؛ تُمكننا تقديم تعريف إجرائي لمناطق الظل أنها: المناطق التي تعاني من ضعف الحصول على الخدمات الأساسية والاستفادة منها، المتعلقة بالمياه الصالحة للشرب، الطاقة والرعاية الصحية، مع تحسين ظروف التمدرس للتلاميذ، والتكفل بهم بيداغوجيًا واجتماعيًا، عبر تهيئة الظروف المناسبة قصد تقليص التفاوت التنموي بين مختلف مناطق الوطن، ويظهر اختلاف التسميات بين المناطق النائية والمناطق الهشة أوالمناطق المحرومة حتى في الاستخدامات الإعلامية تظهر مصطلحات متعددة مثل:Remote Areas, Marginalized Regions , Shadow Areas, . .

2. قانون الولاية 07/12:

سعى المشرع الجزائري، في قانون الولاية (07/12) المؤرخ في 21 فبراير2012، ضمن عديد المواد لتكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية، منها المادة 36 التي مكنت المجلس الشعبي الولائي الاستعانة بأي شخص لتقديم معلومات مفيدة لأشغال لجان المجلس الشعبي الولائي تبعًا لمؤهلاته وخبرته، كما أن المادة (93) من نفس القانون في فرع النشاط الاجتماعي والثقافي حرص المجلس على ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين لاسيما الشباب والمناطق المراد ترقيتها .

3. قانون البلدية 10/11:

أعطى قانون البلدية رقم10/11، المؤرخ في 22يونيو2011 والصادر في العدد 37 من الجريدة الرسمية، مكانة هامة لدور المواطن في المراقبة والمشاركة وركز المشرع الجزائري على إبراز دور البلدية في

اللامركزية، حيث جاء نص المادة (02): "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير شؤون العمومية". وتظهر أهمية إشراك المواطن حسب رؤية المشرع الذي خصص بابًا كاملًا في المواد (14.13.12.11)، بعنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، وضع كل إطار لتحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم، كما مكنت المادة 13 من نفس القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بكل شخصية محلية وخبير، أو ممثل جمعية معتمدة قانونًا تقديم مساهمة مفيدة .

تستنتج الورقة العلمية، من خلال لفظ جمعية معتمدة قانونًا، حرص المشرع على إضفاء الطابع القانوني على النشاط الجمعوي باعتبار الجمعيات والمجتمع المدني إحدى ركائز الحكم الراشد، واستبعاد الجمعيات ذات الطابع الأهلي والقبلي والتقليدي غير المعتمدة.

المحور الثاني: تنمية مناطق الظل في ولاية أدرار وآليات الديمقراطية التشاركية.

ولاية أدرار، منطقة جغرافية صحراوية تتميز بمناخ قاس ودرجات حرارة مرتفعة، فضلًا عن تمتعها بإمكانيات متعددة، ولمعرفة واقعها التنموي نقدم بطاقة تعريفية والمشاريع التي استفادت منها في إطار برامج مناطق الظل.

أولًا: بطاقة تعريفية عن ولاية أدرار

أنشئت ولاية أدرار بموجب التقسيم الإداري لسنة 1974، هي ولاية حدودية مساحتها تقدر بـ 427.968 كلم، كانت تابعة لولاية الساورة سابقًا، تتكون من 11دائرة و28 بلدية يحدها شمالًا: ولاية البيض، ومن الشمال الشرقي ولاية غرداية. والجنوب الشرقي- ولاية تمنراست، ثم ولاية تندوف من الجنوب الغربي و جنوبًا دولة مالي، (عبد الكريم مسعودي، جليل زين العابدين، 2018، ص 409).

يبلغ تعداد السكان بولاية أدرار389.898 نسمة بكثافة تقدر ب0.89 نسمة في الكلم مربع حيث تتميز بشبكة طرقات وطنية مقدرة ب2313.6كلم فضلًا عن شبكة مطارات تيميمون، أدرار وبرج باجي المختار(موقع الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (http://www.andi.dz).

تتميز بنظام القصور يبلغ تعدادها 294 قصرًا، وهي قرى مبنية بالطوب وفق النمط العمراني المحلي ورغم خصوصيتها الملائمة لمناخ المنطقة، إلا أنها لم تعد تستجيب لحاجات السكان المتزايدة المتعلقة بالربط بشبكة الصرف الصحي، الغاز والمياه، لطبيعتها التراثية.

تنعكس المساحة الشاسعة في صعوبات كبيرة وتحديات تنموية، حيت تتضمن مقاطعتين إداريتين تميمون شمال الولاية في منطقة تعرف تاريخيًا "قورارة"، وبرج باجي المختار جنوب الولاية على الحدود المالية في المنطقة المعروفة بـ "تنزروفت"، تشتهر بالتربية الحيوانية بالإضافة إلى الفقر الشديد في الموارد المائية وقد تم ترقية المقاطعتين إلى ولايتين في 21فيفري2021.

المسافة بين بلدية تيميماوين على الحدود المالية ومقر الولاية أدرار تقدر بـ950 كلم، وتبعد دائرة تينركوك على الحدود مع ولاية البيض عن مقر الولاية بـ 300 كلم، مما يعني أن المسافة بين أقصى شمال وجنوب الولاية (تينركوك - تيمياوين) تقدر ب 1250كلم، تقارب المسافة بين أدرار والجزائر العاصمة، ويظهر

صعوبة ضعف مسالك تعبيد الطرقات، حيت تعاني برج باجي المختار المقاطعة الإدارية المستحدثة في 2015 ثم ولاية في 2021، من غياب طريق معبد يربطها بعاصمة الولاية أدرار واقرب بلدية لها رقان على مسافة 650كلم لمسالك رملية وعرة.

ثانيًا: البرامج التنموية في إطار مناطق الظل

يبنى مفهوم التنمية المحلية، على عنصرين أساسيين هما: المشاركة الشعبية في الجهود الجماعية للتنمية لتحسين معيشتهم وتوفير الخدمات ومشروعات التنمية وفق أداء يشجع المشاركة، التي تعني انخراط المواطنين في تنفيذ البرامج والسياسات العامة، يعتمد نجاحها على مدى طبيعة النظام السياسي، وانفتاحه على المبادرات ومستوى المشاركة التي يقبل بها، وتتصل بكفاءة وفعالية الإدارة وانخراطها في المسعى التنموي، والابتعاد عن البيروقراطية والاندفاع نحو مبادرات الإبداع(حموم، لعمراني، ص130).

1.المشاريع التنموية:

تعاني ولاية أدرار من ضعف في البنية التحتية، المتعلقة بالمياه الصالحة للشرب وشبكة الصرف الصحي فضلًا عن مشاريع فك العزلة وقد أحصت (468) منطقة ظل، حيت يشير تقرير وضعية تقدم مشاريع مناطق الظل عبر إقليم ولاية أدرار أن الحصيلة العامة للمشاريع المتعلقة بمناطق الظل حتى تاريخ 31ديسمبر 2020، استفادت من (468) عملية تنموية، اسُتلمت منها (314) عملية تنموية، و(125) في طور الإنجاز و(29) عملية تنموية غير منطلقة، رصدت لها أغلفة مالية تقدر بـ937.684 مليار سنتيم (تقرير وضعية تقدم المشاريع مناطق الظل، 2020، ص 01). مفصلة في (الجدول01).

جدول رقم 01: وضعية عدد المشاريع في مناطق الظل حسب القطاعات.

القطاع	العمليات المسجلة	عدد مناطق الظل المعنية	مبلغ العمليات بالدينار10×3
1.فك العزلة	66	66	3 113 944.00
2.التزود مياه الشرب	72	72	1 991 519.00
3.الصرف الصحي	88	88	2 349 582.00
4.تحسين التعليم	103	103	735 344.00
5.غاز وكهرباء	41	41	430 138.00
6.صحة جوارية	47	47	94 731.00
7. النقل العمومي	00	00	----------
8. تهيئة حضرية	31	31	268.768.00
9. ش.والرياضة	12	12	200.494.00
10.قطاعات أخرى	08	08	192.323.00
المجموع	468	468	9 376 843.00

المصدر: تقرير وضعية تقدم مشاريع مناطق الظل عبر إقليم ولاية أدرار غير منشور، 2021، ص 01، (بتصرف).

يظهر تقرير إحصاء مناطق الظل على مستوى ولاية ادرار، أن عدد العمليات المسجلة يوافق عدد المناطق المعنية، كما أن تحسين شروط التعليم حصل على الحصة الأكبر بـ (103)عملية متبوعًا بالصرف الصحي (88) عملية، والتزود بالمياه الصالحة للشرب (72) عملية، مما يعني أن منظومة الصرف الصحي وتحسين شروط التعليم، ضمن أولوية برنامج السلطات العمومية، لكن مشروع واحد لكل منطقة يعطي انطباع غياب الدراسات الكافية لتقييم الاحتياجات.

2.توزيع مشاريع مناطق الظل:

المشاريع التنموية التي استفادت منها ولاية أدرار، وزعت على الدوائر الـ11 من أقصى شمال الولاية إلى جنوبها، علمًا وأن متوسط عدد البلديات بدوائر الولاية هو ثلاث بلديات تقريبًا، عدا دائرة أولف التي تحصى أربع بلديات، تعاني من ظاهرة زحف الرمال وتعبيد الطرقات، فيما بلديات شمال الولاية أدرار منطقة قورارة تفتقر للطاقة الكهربائية الكافية. أما توزيع العمليات في إطار برامج مناطق الظل على الدوائر حسب الجدول:

جدول رقم 02: تقدم عمليات المشاريع الخاصة بمناطق الظل حسب الدوائر

الدوائر/العمليات	العمليات المسجلة	العمليات المستلمة	العمليات في طور الانجاز
تينركوك	53	48	04
تيميمون	43	34	09
شروين	74	37	34
تسابيت	15	10	05
ادرار	62	40	16
فنوغيل	59	34	18
زاوية كنتة	31	22	05
رقان	35	28	07
اولف	44	34	10
برج باجي مختار	19	10	03
اوقروت	33	17	14
المجموع	468	314	125

المصدر: تقرير وضعية تقدم مشاريع مناطق الظل عبر إقليم ولاية أدرار غير منشور، 2021، ص 11، (بتصرف).

قراءة في العمليات المجدولة فإن جل المشاريع سجلت في شمال ولاية أدرار لدوائر تيميمون، تينركوك، أوقروت، تسابيت، شروين بمجموع (218) عملية تنموية، وجنوب الولاية بـ(188)عملية تنموية ويفسر واقع التنمية بالمقاطعة الإدارية تيميمون المتواضعة نسبيًا ويعتبر ترجمة موضوعية واقعية لقرار التنظيم الإداري الجديد بإعلانها مع برج باجي مختار، ولاية وهي مكونة من عشر بلديات، وفق الأمر21-03 المؤرخ في25 مارس2021 والمتعلق بتعديل التنظيم الإقليمي للبلاد والمرسوم الرئاسي 21- 117 المؤرخ في 22 مارس 2021 الصادر في الجريدة الرسمية العدد 22، الذي يحدد أسماء الولايات ومقارها، واستفادت دائرة أدرار من (62)عملية تنموية.

في المركز الثاني بعد دائرة شروين الفقيرة تنموياً، يطرح التساؤل إذا كانت عاصمة الولاية تعاني من الخدمات الأساسية للمياه وفك العزلة والصرف الصحي، ما مدى تحقيق التنمية الفعلية؟ خصوصًا وأن ذات التقرير لوضعية تقدم مشاريع مناطق الظل، يبين أن (226) عملية تنموية ممولة في إطار المخطط البلدي للتنمية (PCD)، و(148)عملية في إطار صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية(FGSCL)، و(70)عملية برنامج قطاع (PSD) و(22)عملية ممولة من صندوق تنمية مناطق الجنوب(FSDRS)، وعمليتين فقط من ميزانية الولاية(تقرير وضعية تقدم مشاريع مناطق الظل عبر إقليم ولاية أدرار، 2021 ، ص 02).

أما فيما يخص مدة الإنجاز تتراوح بين شهرين و24 شهرًا، لكن يظهر من خلال تقرير وضعية تقدم المشاريع، أن بعضها مسجل قبل نهاية سنة 2019، علمًا وأن مناطق الظل كسياسة عمومية ظهرت بعد انتخاب عبد المجيد تبون رئيسًا للجمهورية في 12 ديسمبر2019، فيما يظهر جدول متعلق بجدولة المشاريع تواريخ قبل ذلك وتثير التساؤل حول هدف إدراجها ضمن مناطق الظل.

المحور الثالث: برنامج كابدال في تميمون كآلية للديمقراطية التشاركية.

تبنت الجزائر مقاربة الديمقراطية التشاركية، عبر الإصلاحات السياسية والورش القانونية التي فتحتها، وسوف نستعرض واقع التطبيق ببلدية تيميمون.

أولًا: برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية (كابدال)

1.تعريف برنامج كابدال:

كابدال(Cap DeL)، هو برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية، Programme de Renforcement des Capacités des acteurs du Dévloppement Local)، ينفذ تحت إشراف وزارة الداخلية، بأغلفة مقدرة ب 11 مليون دولار، كشراكة ثلاثية بين الإتحاد الأوروبي وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي (PNUD) والحكومة الجزائرية، التي تباشر الإصلاحات الاقتصادية كرافعة التنمية المحلية في إطار آليات الحوكمة، ويساهم الاتحاد الأوروبي بالخبرة التقنية في تنفيذ المشاريع للبلديات المختارة وطنيًا، وبرنامج الأمم المتحدة بدعم التنمية المحلية في البلديات المختارة (أمينة طواولة، 2018، ص 114).

يقوم برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية (كابدال)، على إشراك المجتمع المدني في التسيير المحلي، تساهم الحكومة الجزائرية بمبلغ 2.5 مليون أورو والاتحاد الأوربي ب7.7 مليون أورو وبرنامج الأمم المتحدة ب 170 ألف أورو، لتنفيذ إصلاحات وفق مبادئ الحكم الراشد من أجل نمذجة الشأن المحلي، وتشمل المبادرة التي تستمر من (2020/2017) عشر بلديات هي : بلدية الغزوات ولاية تلمسان، بلدية تيميمون ولاية ادرار، بلدية جانت ولاية ايليزي، بلدية مسعد ولاية الجلفة، بلدية تيغزرت ولاية تيزي وزو، بلدية جميلة ولاية سطيف، بلدية بابار ولاية خنشلة، بلدية بني معوش ولاية بجاية، بلدية أولاد بن عبد القادر ولاية الشلف، بلدية الخروب ولاية قسنطينة.. تتاح الفرصة في إطار تشاركي لهذه البلديات، التي تمثل مناطق جغرافية متعددة للساحل، الهضاب السهوب، الجنوب، تحديد رؤية مشتركة وإعداد مخطط للتنمية وتحديد المشاريع ذات الأولوية في إطار الشراكة بين السلطات العمومية والحركة الجمعوية (احمد كمال قنون، 2019، ص121).

2. بلدية تيميمون شراكة التسيير والتنمية:

بلدية تيميمون شمال ولاية أدرار تبعد عن مقر عاصمتها ب 200كلم، يفوق تعداد سكانها40 ألف نسمة، أعلن عن ترقيتها إلى ولاية في فيفري 2021، وقبلها كانت مقاطعة إدارية بموجب التقسيم الإداري وفق المرسوم الرئاسي 15-140 المؤرخ في27 ماي2015، الصادر في العدد 29 من الجريدة الرسمية والمتضمن استحداث مقاطعات إدارية وتتكون مقاطعة تيميمون من ثلاث دوائر بمجموع عشر بلديات في المنطقة المعروفة تاريخيًا بـ"قورارة".

لكن مشروع " كابدال" يخص بلدية تيميمون فقط، الفاعلون فيه تحت شعار: ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية" موزعين إلى ثلاثة أصناف (أمينة طواولة، 2018، ص 115):

- ✓ الفاعلون الرئيسيون: المنتخبون والإدارة المحلية.
- ✓ المجتمع المدني: الجمعيات والمواطنين غير المهيكلين في جمعيات .
- ✓ التنظيمات الحرفية والمتعاملين الاقتصاديين.

في سياق الديمقراطية التشاركية، للمواطنين في التنمية، عقد اجتماع موسع ببلدية تيميمون في 25سبتمبر2017، لتنصيب اللجنة المحلية المنتدبة من المشاركين في ورشات التشخيص الإقليمي ، والممثلين لمختلف الفاعلين على مستوى البلدية، وبعد المصادقة على الميثاق البلدي للمواطنة في 10 اكتوبر2018، ثم اعتماده خلال مداولة المجلس الشعبي البلدي، تضمن الميثاق ديباجة و58مادة، تم إعداد الميثاق بدعم من برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية (كابدال)، المؤرخ في 15فبراير2018، والمصادق عليه في10أكتوبر2018، بمداولة أعضاء المجلس الشعبي البلدي (الميثاق البلدي لمشاركة المواطنين لبلدية تيميمون، 2018).

يركز على الحكامة المتعددة المستويات والتنسيق بين القطاعات وتعبئة الخبرة، فضلًا عن دعم خارطة التنمية المحلية بالتعاون مع الجامعة، والمتعاملين الاقتصاديين ووكالات التشغيل والجماعات المحلية اللاممركزة والغرف الحرفية، بهدف تعزيز شراكة المجتمع المدني وتحسين حياة المواطنين، تشرح

الأهداف و آليات العمل التنموي التشاركي، حيث أكدت المادة (09) من هذا الميثاق تأسيس مجلس استشاري، يعتبر فضاء مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية.

وحسب المادة (10) من الميثاق، المجلس الاستشاري البلدي مكون من (08) فئات تمثيلية هي(الميثاق البلدي لمشاركة المواطنين لبلدية تيميمون، 2018):

- ✓ **الجمعيات الفعالة:** ذات الصلة بالتنمية المحلية، الاقتصادية، البيئية والصحية.
- ✓ **الخبرات الشخصية:** مواطنون من ذوي خبرة معترف بها في مجال الخدمة العمومية.
- ✓ **تمثيلية الجامعة الإقليمية:** أساتذة جامعيين وباحثين منتمين لإقليم البلدية.
- ✓ **الفاعلين الاقتصاديين:** من المتعاملين والحرفيين والممارسين لنشاط اقتصادي بالإقليم.
- ✓ **هيئات عمومية فاعلة:** في المجال الاقتصادي المقاولاتي.
- ✓ **تمثيلية لفئة النساء:** نساء أو جمعيات هدفها التأسيسي ترقية دور المرأة.
- ✓ **تمثيلية لفئة الشباب:** شباب أو جمعيات هدفها التأسيسي ترقية دور الشباب.
- ✓ **تمثيلية متوازنة للساكنة:** مواطنون من مختلف مناطق إقليم البلدية.

المادة(12) من ذات الميثاق، حددت مهام المجلس الاستشاري لتيميمون بصفته هيئة مواطنة للديمقراطية وإدارة للتفكير المشترك والاستشارة والتشاور، قصد المساهمة في رفع مقترحات السكان في جميع المجالات، وقناة إضافية لإعلام المواطنين والمشاركة في إعداد المخطط البلدي للتنمية، والمساهمة في تهيئة الإقليم وفض النزاعات وخلق جو من الانسجام والتعايش..

ثانيًا: برنامج كابدال ديمقراطية تشاركية في التنمية

في إطار تنفيذ مشروع كابدال شهدت مدينة تميميون،" النداء الثاني" المتعلق بتنفيذ المشاريع التنموية بعد النداء الأول الخاص باقتراح أفكار مشاريع، عبر الشراكة مع المجتمع المدني في تشجيع الفاعلين الاقتصاديين المحليين، وبنيت العملية على محاور إستراتيجية تتقاطع مع برنامج تنمية مناطق الظل حيث تشمل(وثيقة النداء الثاني لاقتراح المشاريع، 2021، الرابط-https://procurement notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=219568):

- تحسين نوعية حياة السكان بتحسين وصول المياه الصالحة للشرب والصحة والتعليم.
- تثمين التراث المحلي والسياحي المتعلق بموروث أهليل والفقارات .
- ترقية الاستثمار في المجال الفلاحي والبيئي لتحقيق تنمية فلاحية.
- تحسين تسيير النفايات واستخراج منتجات بيئية من الطبيعة.
- مكافحة تعاطي المخدرات لدى الشباب والاهتمام بالطفولة.

شهدت بلدية تيميمون في 06 فيفري 2021، حفل توزيع المشاريع أشرفت عليه منسقة برنامج كابدال بحضور الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية وبلدية تيميمون، بما يعزز الديمقراطية التشاركية ، بدعم مالي مقدر ب 06 مليار سنتيم، استفادت جمعيات نجحت في عرض مشاريعها المهنية في مجالات التنمية

الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، تنفذ خلال10 شهور قبل نوفمبر2021، حيث تتراوح قيمة كل مشروع من 02 مليون دج إلى13مليون دج والجمعيات المستفيدة هي: (برنامج مشاريع النداء الثاني تيميمون، 2021، ص 02):

- جمعية رواحل قورارة للتطوير الاجتماعي والإبداع الشبابي.
- جمعية الفردوس قورارة للتضامن.
- جمعية أمل لأطفال التوحد: مشروع رعاية أطفال التوحد.
- جمعية تينتريت زاوية الماء: مشروع ترميم الفقارات.
- جمعية تناس: مشروع تحويل مشتقات النخيل إلى حرف عصرية.
- جمعية تيفاتزيري للمحافظة على الأصالة والتراث: مشروع حماية النشاط الحرفي.
- جمعية قناديل الأمل للتضامن.

نجاح تنفيذ برنامج كابدال بتيميمون، في إطار الشراكة الثلاثية، سيعزز محورية المجتمع المدني في التنمية المحلية وانعكاسات مشاركته على الاستقرار والسلم الاجتماعي، بما يجسد الديمقراطية التشاركية ويفعّل الاتصال المؤسساتي بين الإدارة والمجتمع، لأن كثير من عراقيل التنمية سببها البيروقراطية والفساد وضعف الاتصال والانسجام بين الإدارة ومحيطها، ونجاح مشاريع الجمعيات المشاركة في برنامج كابدال يعتبر مسارًا هامًا في تحقيق التنمية المحلية والتنمية المستدامة، التي تقوم على الابتكار والإبداع والديمقراطية التشاركية.

خاتمة:

تعتبر الديمقراطية التشاركية، صورة مصغرة لمجتمعات العولمة وتحولات الدولة كنسق اجتماعي وسياسي وقانوني، بحيث أدت التعقيدات المعاصرة، إلى تخليها عن عدد من مهامها غير الأساسية لصالح المجتمع المدني والقطاع الخاص بما يجسد آليات الحكم الراشد، لكن رغم الترسانة القانونية في الجزائر، تواجه معيقات مختلفة متعلقة بطبيعة الممارسة الإدارية، ومن خلال مشاريع مناطق الظل التي استفادت منها جميع ولايات الوطن برز واقعًا أهمية عصرنة الإدارة أولًا، وإشراك المجتمع المدني في الاستشارة والتسيير.

استفادت ولاية أدرار الحدودية من عمليات تنموية هامة في مجال البرامج الموجهة لمناطق الظل تشمل الخدمات الأساسية، لكن الطريقة الاستعجالية التي تنفذ بها تطرح إشكاليات المرودية والجودة في التنفيذ وكيفية المراقبة مستقبلًا، وجل العمليات مدرجة في إطار المخطط البلدي للتنمية مما يعني تغيير تسميتها إلى برامج مناطق الظل تتقاطع فيه الأهداف السياسية والتنموية بدليل تاريخ انطلاق انجاز بعضها في جويلية 2019، كما أن ترقية برج باجي مختار وتيميمون من مقاطعات إدارية إلى ولايات - جاء متزامن وهذه الورقة العلمية- يعطي نتائج على مستويين مختلفين يتعلق الأول بطبيعة ولاية أدرار الثانية وطنيًا من حيث المساحة والحدودية ومترامية الأطراف أدى إلى خلل تنموي عميق بشمال وجنوب الولاية، ويؤدي التقسيم الإداري الجديد إيجابًا إلى تقليص الفجوة التنموية ويسهل انجاز المشاريع، لكن المستوى الثاني سلبي حيث

أعلن التقسيم الإقليمي في ظل ظروف اقتصادية متردية وتشنجات سياسية له توقعات نتائج عكسية، في إنتاج مزيد من الأجهزة البيروقراطية الضخمة التي تثقل كاهل الموازنة العامة دون فائدة، في ظل الضعف الشديد للرقمنة والإدارة الاليكترونية، وسيظهرأثره على المدى البعيد، علمًا وأن الولايات السابقة مر على إنشائها ما بين 35 و45عامًا، ولازالت غارقة في مشاكل التنمية وتوفير الحاجات الأساسية البسيطة حتى في قلب مقار الولايات مثل الماء الصالح للشرب ، لذا الإجابة الفعلية للتنظيم الإقليمي الإداري سوف تظهر مستقبلًا إيجابًا أو سلبًا، ما لم تفعل آليات الديمقراطية التشاركية الحقيقية.

تبعًا لبرنامج كابدال ببلدية تميميون، من الأهمية تعميم التجربة وتحويلها إلى عملية وطنية، وهو الغرض الأساسي من مشروع الشراكة الأممية والأوربية ومحاكاة تجربة كابدال وطنيًا، يُمّكن مواطني بلديات مناطق الظل المشاركة في تنفيذ السياسات العمومية، لأن المجتمع المدني في قلب المعرفة القريبة بالحاجيات والمشاكل، وينعكس إشراكه على السرعة في التنفيذ وتقليل الاحتجاجات الاجتماعية، التي ترجع في كثير من الأحيان لغياب الاتصال المؤسساتي والبيروقراطية والفساد وهواجس الإدارة الجزائرية من شفافية توزيع المعلومات، ومن النتائج المستخلصة حول برامج مناطق الظل:

- ✓ سطوة السلطة التنفيذية المركزية على التسيير والتدبير المحلي وذهنية مقاومة التغيير.
- ✓ فكرة تخصيص برامج تنموية لمناطق ضمن التميز الإيجابي فكرة جيدة، يمكنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن لأهميتها التنموية، لكن الدعاية الإعلامية أساءت للفكرة وحولها كثرة تصريحات المسؤولين في كل المناسبات، إلى خطاب شعبوي استهلاكي، علمًا وأن بعض المشاريع كانت مسجلة ضمن البرامج البلدية للتنمية قبل منتصف سنة 2019.
- ✓ ضعف قيم ومعايير الحكم الراشد المتعلقة بالشفافية والمساءلة وحكم القانون.
- ✓ ضخامة الجهاز الإداري والبيروقراطي وضعف رقمنة الإدارة والاتصال المؤسساتي.
- ✓ الحضور الشكلي للمجتمع المدني الوظيفي وغيابه في المبادرات التنموية، واقتصاره على جوانب اجتماعية خيرية ومرافقات مناسباتية.
- ✓ نجاح مردودية التقسيم الإقليمي الإداري مرتبط على المدى القصير والطويل بتفعيل الديمقراطية التشاركية وتوفير الإعتمادات المالية الكافية.
- ✓ ضعف الديمقراطية التشاركية سوف يؤدي إلى عجز هيكلي وأثر مزمن لضخامة الأجهزة الإدارية في تزايد البيروقراطية والفساد وتهديد السلم الاجتماعي.
- ✓ ضعف إشراك و تدخل الكفاءة المحلية، وغياب دور القطاع الخاص في رسم السياسة العامة.
- ✓ ارتباط التسيير المحلي بمركزية شديدة تعيق المبادرة، نتيجة مركزية القرار وقوة سلطة التعيين(الولاة) على الهيئات الأخرى (المجالس المنتخبة)، في تنفيذ السياسات العمومية مما يجعل الديمقراطية التشاركية محل هاجس شك غير مبرر رغم أن البلدية مؤسسة دستورية تمثل قاعدة اللامركزية .

- ✓ تنفيذ مشاريع مناطق الظل في ولاية أدرار، يحتاج إلى مزيد من الدراسة العميقة للحاجيات وترتيبها علميًا بعيدًا عن التوزيع لأسباب كمية أكثر منها كيفية.
- ✓ مطابقة عدد المشاريع لعدد مناطق الظل في أدرار يطرح استفهام حول كيفية التحديد والاختيار.
- ✓ الأغلفة المالية التي وجهت لمناطق الظل معتبرة، لكن تبقى دون جدوى إذا لم تتبع برقابة إدارية ومالية صارمة على تنفيذ المشاريع وجودتها وفق بطاقاتها التقنية.
- ✓ تجربة كابدال تميميون نجحت في بناء شراكة مجتمعية للثقة بين الإدارة والمجتمع المدني.

لمختلف البلديات خصوصيات تنموية ، يجب مراعاتها وهو دور الديمقراطية التشاركية.

قائمة المراجع:

1- الكتب :

- الخزرجي، كامل محمد.(2004) النظم السياسية والسياسات العامة دراسة معاصرة إستراتيجية إدارة السلطة،عمان: دار مجدلاوي
- بن حمودة، ليلى.(2014). الديمقراطية ودولة القانون، ط1. الجزائر: دار هومه للطباعة والنشر.

2 - رسائل دكتوراه و ماجستير:

- قنون، أحمد كمال.(2019). إدارة الجماعات المحلية في الجزائر ودورها في ترسيخ الديمقراطية التشاركية، رسالة دكتوراه غير منشورة لنيل شهادة الدكتوراه في علم الاجتماع السياسي، جامعة وهران2، الجزائر.
- حمدي، مريم.(2015). دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير حقوق في القانون الإداري جامعة محمد بوضياف، الجزائر.

3- دوريات علمية:

- اقموم، فاطمة.(2018). مؤشرات قياس الحكم الراشد حالة الجزائر، مجلة الحكمة للدراسات الاقتصادية، مجلد5(ع11)،
- حموم، فريدة، لعمراني، آسيا.(2020). أهمية توفر المحددات السياسية لتجسيد الديمقراطية التشاركية في الجزائر، مجلة الحوار الفكري، جامعة احمد دراية، مجلد15(ع1)،
- طواولة، أمينة.(2018). برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين (كابدال): خطوة نحو الديمقراطية التشاركية والتنمية المستدامة، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة مستغانم، مجلد02 (ع03)،

4- بحث منشور في أعمال مؤتمر:

- مسعودي، عبد الكريم، جليل، زين العابدين،(2018). واقع الاستثمار السياحي بولاية أدرار. ورقة مقدمة إلى المؤتمر الدولي للاستثمار في السياحة الصحراوية ورهان تثمين الموارد الاقتصادية للجماعات المحلية، أيام 03-04-05 ديسمبر2018، أدرار: منشورات مخبر التكامل الاقتصادي الجزائري الإفريقي، الجزء الثالث، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة احمد دراية أدرار.

5-مو اقع الانترنت:

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (2020)، وثيقة النداء الثاني لاقتراح المشاريع الموجهة للجمعيات المحلية في البلديات النموذجية لبرنامج كابدال، د س ن، تاريخ الاطلاع 12فيفري 2021، على الرابط: https://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=219568
- موقع الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار،(د س ن). أدرار في سطور، د س ن، تاريخ الاطلاع 10 فيفري2021، على الرابط:http://www.andi.dz/index.php/ar/monographie-des-wilayas?id=399

6-وثائق وتقارير:

- الميثاق البلدي لمشاركة المواطنين لبلدية تيميمون، (2018)، ميثاق بدعم من برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية كابدال، المؤرخ في 15 فبرائر2018، تاريخ الاطلاع 12فيفري 2021.
- تقرير الأمانة العامة لولاية أدرار، (2021). وضعية تقدم مشاريع مناطق الظل عبر إقليم ولاية أدرار موقوفة بتاريخ 31 ديسمبر2021، مؤرخ في جانفي 2021غير منشور، تاريخ الإطلاع 12فيفري 2021. .

7-نصوص قانونية :

- قانون رقم11-10 مؤرخ في 22يونيو2011 يتعلق بالبلدية، ج.ر عدد37، الصادرة في 03يوليو2011.
- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير2012 متعلق بالولاية، ج.ر عدد 12، الصادرة في 29 فبراير2012.
- مرسوم رئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 27 مايو2015، ج.ر عدد29، الصادرة في 31 ماي 2015.
- مرسوم رئاسي رقم 20-422 مؤرخ في 30 ديسمبر2020 المتعلق بالتعديل الدستوري، ج.ر عدد 82، الصادرة في 30ديسمبر2020.