البوصلة

تقسيم الأقاليم:
اختزال انتخابي ضيق لتحديات تنموية عميقة

على مشارف انتهاء السنة الرابعة من حكم الرئيس قيس سعيّد وبعد أكثر من سنتين من استئثاره بجميع السلطات، لم ينجح ساكن قرطاج في تقديم تصوّر ناجز لمجابهة الصعوبات الاقتصادية الخانقة والأزمات الاجتماعية العميقة التي تُعاني منها البلاد بشكلٍ مُزمنٍ رغم سطوته على كل مؤسسات الحكم. حيثُ ظلّ مُواصلا منذ 25 جويلية 2021 في إنفاذ نظام حكمه الجديد واستبدال جلّ المؤسسات النابعة من مرحلة الانتقال الديمقراطي بمؤسسات أخرى تنبعُ من إرادته المُنفردة.

مُعتبرا أنّ الحلّ السحري لمُعالجة هذه المشاكل والعراقيل يكمُن في تغيير النظام السياسي ومركزة السلطة بيده ودعوة الناخبين للتوجّه إلى صناديق الاقتراع قصد انتخاب ممثلين في مجالس منزوعة الصلاحيات. وأثناء هذه الفترة، غابت الرؤى والإجابات السياسيّة الواضحة لدى الرئيس وحضرت بقوّة غريزة الانفراد بالحكم بزيفٍ تشاركيّ وتوزيع الفشل المُترتّب عنه على جميع المُتدخّلين (قضاء، إدارة ومسؤولين حكوميين) باستثناء الرئيس المنزّه عن الخطأ والذي لا يمكن مسائلته سياسيا أو قانونيا بموجب الدستور الذي وضعه بنفسه[1].

وكمُواصلة لهذا المنهج، يتنزّل الأمر الرئاسي عدد 589 لسنة 2023 والمُتعلّق بتحديد تراب أقاليم الجمهورية التونسية والولايات الرّاجعة بالنّظر لكل إقليم[2]. والذي تزامن مع صدور أمرين رئاسيين يتعلّق الأوّل بدعوة التونسيين و التونسيات لانتخابات أعضاء المجالس المحليّة[3] بعد نسف الرئيس لتجربة اللامركزيّة

1 منظمة البوصلة جويلية (2022): قراءة أوليّة في مشروع دستور الرئيس: تأسيس جديد لسلطويّة قديمة

2 أمر عدد 589 مؤرخ في 21 سبتمبر 2023 يتعلق بتحديد تراب أقاليم الجمهورية التونسية والولايات الرّاجعة بالنّظر لكل إقليم. صدر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 108 بتاريخ 22 سبتمبر 2023.

3 أمر عدد 588 لسنة 2023 مؤرّخ في 21 سبتمبر 2023 يتعلّق بدعوة الناخبين لانتخابات أعضاء المجالس المحلية.

الفتيّة، والتي كانت محلّ نقاش مجتمعي واسع توصّل إلى تكريسها في الباب السابع من دستور 2014 وترجمة مبادئها صُلب مجلة الجماعات المحليّة. في حين تعلّق الأمر الثاني بتقسيم الدوائر الانتخابية وضبط عدد المقاعد المُخصّصة لها[4] تمهيدا لانتخابات أعضاء الغرفة التشريعيّة الثانية وهو المجلس الوطني للجهات والأقاليم حتى تكتمل هندسة «الوظيفة» التشريعيّة ويكتمل معها بيان ملامح بناءه القاعدي.

تطرح هذه الأوامر الرئاسيّة تساؤلا حول جدوى وفاعليّة صُدور الأمر المُتعلّق بتحديد أقاليم الجمهوريّة التونسيّة دون أن يُسبق بمرحلة نقاش وتخطيط تشاركي يجمعُ مُختلف الخبراء والمختصين في مجالات التخطيط والتهيئة العمرانيّة والمُشتغلين في ميدان البحث العلمي في حُقوله المُتخصّصة بالمسائل الجغرافيّة والتنمويّة... ما لم يكُن الهدف منه فقط الإعداد للموعد الإنتخابي القادم. حتى وإن بدى هذا التساؤل في ظاهر الأمر سرياليّا نتيجة أنّ المرحلة في مُجملها قد اتّسمت بفردانيّة قُصوى في عمليّة اتّخاذ القرارات وتخوين كلّ من ينتقد أو يحاول تصحيح شهوات الرئيس / المُشرّع. وجب علينا التمسّك والدفاع عن مضامين البناء السليم النابع من أرضيّة رُؤى وتصوّرات علميّة مُنطلقة من قناعات ديمقراطيّة وإيمان بالتشاركيّة والتداول المواطني خاصة في مسألة بهذه الأهمية. إذ لا تستمد الأقلمة (régionalisation) أهميتها من كونها شرطا أساسيا للتنمية الجهوية وللقضاء على اللامساواة بين الجهات فحسب، بل كذلك نظرا للحساسية التي ترافق كل محاولة لتنظيم المجال حيث يمكن أن توقظ نعرات جهوية وقبلية إن لم تكن مدروسة كما ينبغي.

لذلك ارتأينا قصد تحليل مُبرّرات ومُرتكزات التقسيم الترابي للأقاليم الذي وضعه الأمر 589 لسنة 2023، استعراض مُحاولات الأقلمة السابقة تاريخيّا وتحديد مدى الجدوى والقيمة التي رافقتها من جهة، ومُقارنتها من جهة أخرى مع الأقلمة في سياق الديمقراطية واللامركزية لنبيّن ان هذا الأمر الرئاسي المسقط وإن اعتمد على مقترحات سابقة يأتي في سياق لا يمكن أن يحقق الدور المركزي للأقاليم وهو التنمية المحلية.

4 أمر عدد 590 لسنة 2023 مؤرخ في 21 سبتمبر 2023 يتعلق بتقسيم الدوائر الانتخابية وضبط عدد المقاعد المخصصة لها لانتخابات أعضاء المجلس الوطني للجهات والأقاليم.

السياقات التاريخيّة للتقسيم الترابي بتونس

كانت أولى لبنات التقسيم التُرابي في تونس قبل الاستعمار قائمة على أساس قبلي وذات أهداف جبائية بالأساس، حيثُ توزّعت هذه القبائل في شكل «قيّاد» نسبة إلى القائد المعين من قبل الباي على رأس كل قبيلة ويكون الفضاء الجغرافي عادة امتدادا لاستقرار القبائل التاريخي بهذه المناطق لأسباب بيئية طبيعية واقتصادية. ويسند الباي للقائد صلاحيات إدارية، قانونيّة وماليّة يتولى بموجبها جمع الضرائب والسهر على الحفاظ على النظام العامّ داخلها ويعيّن القائد الأشخاص الذين يشغلون منصب «الشيخ»[5] والخليفة.[6] وبقُدوم الإستعمار الفرنسي، تمّ المُحافظة على ذلك التقسيم واعتماده كمُنطلق لإحكام السيطرة الأمنيّة والعسكريّة على التُراب التونسي، مع إحداث «مراقبات مدنيّة[7]» تعود بالنظر إلى الإقامة العامة ويوكل لها مهمة مراقبة القياد والشرطة والمصالح التقنية خدمة للسكان الأروبيين بالأساس. وتم إبقاء منطقة الجنوب كمنطقة عسكرية خارج هذا التقسيم وكانت قيادتها في مدنين. كانت السلطات الاستعمارية في كل مرة تقلّص عدد القياد وتزيد في عدد «المراقبات المدنية» حسب عدة معايير[8] تتعلق أساس بالموارد وخاصة المياه، فالتقليص في عدد القياد (من 72 إلى 36[9]) قابله الترفيع في عدد «المراقبات المدنية» (من 14 إلى 20).

إثر الاستقلال والإعلان عن النظام الجمهوري ، انخرطت الدولة التونسيّة في مرحلة بناء للمؤسسات رافقها مُحاولات كسر الروابط القبليّة والنزعات العشائريّة التي ُتعيق فرض وحدة الدولة وتعصيرها. فكان الخيار وقتها مُتمثّلا في توحيد التقسيم الإداري رسميا رغم المحافظة تقريبا على نفس الحدود المعتمدة من قبل الإدارة الاستعمارية فعوّضت الولايات والمعتمديات والعمادات السلطات المدنية و «القياد» و «المشيخة» (تم الحفاظ على تسمية المشيخة إلى حدود 1969). ورغم عديد التغييرات التي طرأت على الولايات، لم تظهر الأقاليم بالمعنى الإداري للكلمة إلا مع دستور 2014 والتنصيص على السلطة المحلية[10] وإن تمّ اعتماد هذا المصطلح من قبل الدولة في مخططات التنمية أو في

5 الشيخ يختاره القائد من بين ثلاثة أسماء تقترحها الوجاهات المحلية، منذ 1969 أصبح موظفا عموميا

6 Belhedi, A. (2016), Maillage administratif régional et régionalisation en Tunisie: Continuité et rupture. Revue Tunisienne de Géographie: (no 44-45), pp. 51-88

7 Contrôle civil و يقابلها تقريبا الولايات التي تم اعتمادها بعد الاستقلال

8 Belhedi A., (1992)- L'organisation de l'espace en Tunisie. Production et reproduction de l'espace. FSHS, 270p

9 Signoles,P. (1985)- L'espace tunisien : capitale et Etat-Région. Urbama, CNRS 365, 2 vol

10 Belhedi, A (2019) : « La pertinence de la région en période de transition démocratique en Tunisie » in « La question des régions en Géographie ». Perspectives Internationales, 2019, L'Harmattan, Coll. Colloques et Rencontres. Lamarre J et Mukakayumba E (Dir), 366p

علاقة بالبنية التحتية للخدمات العمومية (الطاقة، الماء إلخ) بداية من أواخر السبعينات.

بدايات التخطيط المجالي لدولة الاستقلال وظهور الجهات الاقتصادية

مقاربة ضعيفة وغير شاملة

أبقت الدولة التونسية بعد الاستقلال على ثنائية المراقبة والتحكم في علاقتها بالجهات الداخلية ولم تول اهتماما حقيقيا لتنظيم المجال إلا بداية من سنة 1979 عندما أدخلت مجلة التخطيط العمراني مفهوم «المخططات التوجيهية العمرانية» إلا أنها لم تورد العلاقة بين التهيئة الترابية والعمرانية من جهة والتخطيط الاجتماعي والاقتصادي من جهة أخرى[11] وتجلى هذا الخيار أيضا في قانون التهيئة الترابية سنة 1994 الذي استثنى صراحة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية من التهيئة الترابية.

يمكن القول إن سياسة الدولة في تنظيم المجال أو في التنمية الجهوية لم تكن تنموية حيث أنها اقتصرت في أهدافها على التنمية الحضرية والعمرانية في محاولة للتحكم في نسق نمو وهجرة السكان في حين أهملت البعدين الاقتصادي والاجتماعي. هذا إلى جانب الإبقاء على الطابع المركزي لكل السياسات وهو ما نلاحظه في المخططات التوجيهية العمرانية (1979) والمثال التوجيهي للتهيئة الترابية الوطنية (1996)[12]، كما أنها فصلت منهجيا بين المؤسسات المكلفة بوضع التصورات وتلك المكلّفة بوظيفة إنجاز التصورات[13] فقد أوكلت مهمة التخطيط عديد المرات إلى وزارات تقنية وقطاعية مثل السياحة والتجهيز والفلاحة والبيئة ما قلّص من فاعلية المخططات ومدى تطبيقها على أرض الواقع.

ظهور محتشم للجهات الاقتصادية

إن الأقاليم كجهات اقتصادية لم تكن وليدة مشروع قيس سعيد حيث يعود أول تقسيم إقليمي للبلاد إلى سنة 1922[14] أين تم إحداث خمس جهات اقتصادية بموجب الأمر العلي المؤرخ في 13 جويلية 1922 فوق التقسيم الترابي المعتمد

11 Najem Dhaher, (2010) :« L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation », EchoGéo [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, consulté le 1 octobre 2023

12 صغير الصالحي (2019): الاستعمار الداخلي والتنمية غير المتكافئة في تونس- الباب الخامس

13 الصالحي (2019) تم ذكره ص 323.

14 Ben Jelloul (2018): Régionalisation et découpage territorial en Tunisie : de la gestion centralisée à la gouvernance territoriale

من قبل الإدارة الاستعمارية (وقد اعتمد لوسيان سانت المقيم العام الفرنسي آنذاك على هذا التقسيم لإحداث المجالس الجهوية المتكونة من تونسيين وفرنسيين[15]) وبعد الاستقلال سجلنا ظهور الأقاليم منذ السبعينات بورودها أول مرة في دراسة «المدن والتنمية» التي قام بها مكتب دراسات فرنسي[16] سنة 1973 واقترحت 5 جهات/أقاليم، قبل أن يتم اعتماد الأقاليم (وعددها سبعة) في مخططات التنمية بداية من المخطط الخامس (1976-1981)[17][18].

يشير الخبراء[19] إلى أن هذا التقسيم لم يخضع لأي مرتكزات علميّة، بل كان مجرّد تقسيم منهجي شكلي لإنجاز مخططات التنمية أو لهيكلة الإدارات والمصالح الجهوية والقيام بالإحصائيات الرسمية. من ناحية أخرى، لم تكن الأقاليم المعتمدة من قبل الدولة في مختلف مصالحها التقنية (بنية تحتية، تقسيم الإدارات الجهوية للوزارات والشركات العمومية، الوكالات العمومية) متطابقة أو حتى متناسقة، فمدينة القصرين مثلا تتبع الكاف، قفصة، القيروان أو صفاقس حسب الحالة.

وفي كل الحالات لم يتمّ تاريخيا تقنين الجهات/الأقاليم[20] -رغم أنها كانت من بين توصيات دراسة المدن والتنمية مثلا[21]- حيث ظلّ حضورها مقتصرا على مخططات التنمية ويعود ذلك وفقا لبعض القراءات[22] لانتقائية السلطة في التعامل مع نتائج وتوصيات الدراسات والمخططات حسب حساباتها الأيديولوجية أو الجهوية. لهذا، لم تمكّن هذه المقاربة الضعيفة وغير الفعالة إضافة إلى سيطرة الهاجس الأمني على ذهنية السلطة من تحقيق مشروع تنموي جهوي عادل.

هكذا تسبّبت سياسة التنمية المُعتمدة مُنذ الإستقلال، في مزيد تعميق التفاوت الجهوي بين المناطق وتهميش الجهات الداخلية لصالح بعض المُدن الساحلية نتيجة سياسات قاصرة وغير عادلة قامت على منطق جهوي بحت وجدت بعض التبريرات الاقتصادوية في خطاب الانفتاح القائم على شعارات التصدير للأسواق الأوربية والسياحة كسبيل وحيد للتنمية. فيما اقتصر دور الجهات الداخلية على توفير المواد المنجمية والفلاحية والمائية للدولة في شكل شبّه

15 TEKARI B., 1985 : L'administration territoriale en Tunisie à l'épreuve de la régionalisation. In Annuaire de l'Afrique du Nord Etat, territoires et terroirs au Maghreb, n°22, p-p 175-183, Paris CNRS

16 GROUPE HUIT (1973) : Villes et Développement, Direction de l'Aménagement du Territoire

17 Belhdi,A. (2017) Maillage administratif régional et régionalisation en Tunisie : Continuité et rupture. Revue Tunisienne de Géographie, 2016, n° 44-45, pp.51-88

18 الصالحي (2019)، تمّ ذكره

19 الصالحي (2019) ، بلهادي (2019)- تم ذكرهما

20 Belhedi,A (2016), Aménagement du territoire et régionalisation en Tunisie. Enjeux et défis. Global-Local Forum. Newsletter n° 8, 4 février 2016

21 يذكر أن الدراسة لم تنشر ولم تعتمد كوثيقة رسمية من قبل الدولة

22 الصالحي (2019) تمّ ذكره

بالاستعمار الداخلي[23] وهو ما غذّى الشُعور بالإقصاء والتهميش لدى سكان المناطق الداخليّة ودفعهم إلى رفض السياسات المُعتمدة والثورة عليها.

خلق هذا التمايز بعد عدّة سنوات حالة من الترحال البشري بين المدن المُهمّشة والمدن المُرفّهة بهدف الولوج إلى المؤسسات الصحيّة والتعليمية أو للظفر بفُرص العمل. هذا النزيف المُتمثّل في الهجرة الداخلية تُجاه مناطق تمركز السلطة ومؤسساتها ومرافقها الأساسيّة، تسبّب بفعل تراكم السنوات وغياب لأي حلول جديّة وعاجلة لتفاقمه في اهتراء البُنى التحتيّة وتراجع جودة الحياة داخل هذه المناطق التي استثمرت فيها الدولة عبر عُقود من الزمن، وبالتالي إلى ترييف هذه المُدن وأحزمتها[24].

ورغم أن عددا من الباحثين نبّه إلى خطورة التفاوت الكبير بين الجهات[25] لم تغيّر الدولة من سياستها في هذا المجال حتى أدى هذا الفشل التنموي مع عوامل أخرى إلى انفجار الثورة التونسية في ديسمبر 2010. مثّلت الثورة حدثا سياسيّا أثبت فشل المنوال التنموي للدولة التونسية وطرح بجدية على طاولة الفاعلين السياسيين والقوى الحية للمجتمع استحقاق التنمية الجهوية والمحلية العادلة.

الثورة واستحقاقات التنمية الجهويّة

مثّلت مطالب الثورة التونسية فرصة حقيقيّة للتوجّه نحو وضع أولى مُحاولات الأقلمة التي تأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بعد التحوّل الذي شهدته الإرادة السياسية والرأي العام التي أقرّ بوضوح بفشل المنوال التنموي السابق خاصة في علاقة بالتنمية المحلية. فقابل هذا التحول تطوّر الإطار القانوني والسياسي في اتجاه تفعيل مطالب الثورة وتقليص اللامساواة بين الجهات.

كانت أولى تمظهرات هذا التحوّل إقرار الدولة التونسية في قانون العدالة الانتقالية (القانون الأساسي عدد 53 لسنة 2013) في فصله العاشر أنّ "الضحية هي كلّ من لحقه الضرر سواء كان فرداً أو جماعة أو شخصاً معنوياً" وقد نصّ على أنّ "هذا التعريف يشمل كل منطقة تعرضت للتهميش والاقصاء الممنهج"ويمثل هذا الفصل اقرار بالطابع النسقي والمنهجي للتهميش التي

23 الصالحي (2019) تم ذكره

24 Belhdi, A. (2018) Communication : Les disparités spatiales en Tunisie Défis & enjeux. Beit el Hekma

25 أعمال المختصين في الجغرافيا و التهيئة العمرانية بالأساس نذكر منهم الأساتذة عمر بلهادي، حمادي التيزاوي ،مراد بن جلول وعلي بالناصر

انتجتـه الدولـة التونسـية. قبـل أن يتأكّـد هـذا التوجّـه فـي مضمـون دسـتور 2014 الـذي أقـرّ التمييـز الايجابـي لبعـض الجهـات الداخليـة بنـاء علـى مـا عانتـه وتعانيـه مـن تهميـش وفقـر وبطالـة، حيـث نـصّ علـى "أنّ الدولـة تسـعى إلـى تحقيـق العدالـة الاجتماعيـة والتنميـة المسـتدامة [...]، اعتمـادا علـى مبـدأ التمييـز الإيجابـي" إضافـة إلـى اعتمـاد اللامركزيـة وتخصيـص بـاب كامـل للسـلطة المحليـة (البـاب السـابع).

كانـت خيـارات دسـتور 2014 إذن إطـارا للإعـلان عـن توجـه الدولـة نحـو حكـم محلـيّ لا مركـزي تُعطـى مـن خلالـه سـلطة أوسـع للمحليـات فـي الإعـداد والتخطيـط لمشـاريع التنميـة بشـكل تشـاركي حيـثُ منحهـا البـاب السـابع مـن دسـتور 2014 مبـدأيْ التدبيـر الحـرّ فـي إدارتهـا للمصالـح المحليّـة واسـتقلاليتها الإداريـة والماليّـة عـن السـلطة المركزيّـة. وقـد قـام نظـام اللامركزيّـة علـى ثلاثـة مسـتويات مـن الجماعـات المحليـة تنطلـق مـن البلديـات التـي تـمّ تعميمهـا علـى كامـل التـراب الوطنـي ثـم الجهـات فالأقاليـم. وقـد متّلـت اللامركزيـة وإطارهـا التشـريعي (مجلـة الجماعـات المحليـة) فرصـة لاعتمـاد الأقاليـم فـي إطـار رؤيـة تشـاركية للتنميـة علـى المسـتوى الوطنـي والقطـع مـع التوجهـات العقيمـة لدولـة الاسـتقلال.

ورغـم أن الأقاليـم المنصـوص عليهـا فـي الدسـتور لـم تفعّـل علـى المسـتوى القانونـي فـإن الإرادة الجماعيـة و المنـاخ الـذي خلقتـه الثـورة كانـت أرضيـة لإنجـاز أول المقترحـات الرسـمية للأقلمـة قبـل إعـداد دسـتور 2014 والتـي تجسّـدت فـي الكتـاب الأبيـض الـذي نشـرته وزارة التنميـة الجهويـة بعـد دراسـة رافقتهـا استشـارة وطنيـة وجهويـة، بينمـا تجسّـدت فيمـا بعـد فـي مقتـرح المعهـد الوطنـي للدراسـات الاسـتراتيجية (2014) وقـد أخـذا المقترحـان بعيـن الاعتبـار المتغيـرات الاقتصاديـة والاجتماعيـة وكذلـك الشـكل القانونـي للأقاليـم فـي إطـار اللامركزيـة دون أن ننسـى مقترحـات الخبـراء والأكاديمييـن و المجتمـع المدنـي.

الكتـاب الأبيض

تضمّـن الكتـاب الأبيـض الصـادر عـن وزارة التنمويـة الجهويـة سـنة 2011 مجموعـة مـن التوصيـات تضمّنـت فكـرة الجمـع بيـن كل جهـة ساحلية بجهـة داخليـة فـي شـكل تقسـيم أفقـي (bandes) يهـدف إلـى تحقيـق تحفيـز[26] أو آثـار غيـر مباشـرة (effet d'entrainement) للديناميكيـة التـي تعرفهـا الجهـة السـاحلية لصالـح الجهـة الداخليـة.

اعتمـد الكتـاب الأبيـض[27] فـي مقترحـه علـى معاييـر النجاعـة، القـدرة الوظيفية،سـهولة

26 بناء على اقتراح الأستاذ عمر بلهادي، اعتمدنا هذا المصطلح كترجمة للعبارة الفرنسية effet d'entrainement

27 Ministère du Développement Régional et de la Planification (2011) Le livre Blanc, Chapitre 2

الوصول، التجاور، مع اعتماد قاعدة التناسب والتوازن.

- الفاعلية: وتهم مسألة الحجم من حيث المساحة والسكان وعدد الولايات المطلوب.
- القدرة الوظيفية: يشير إلى التمييز بين الشمال والوسط والجنوب وهو ما يميز الفضاء الترابي للبلاد.
- فك العزلة/سهولة الوصول وهو مصطلح ذو طبيعة مادية ويأخذ بعين الاعتبار المسافة بالكيلومترات بين مختلف الولايات
- التجاور: ولا يعني البعد الجغرافي، بل يرتبط بالبعد العلائقي بمعنى تنقل اليد العاملة وتبادل السلع والخدمات.
- التناسب والتوازن: يهدف إلى تمكين الجهات من مقوماتّ الاستدامة والعيش في استقرار حيث يتعينّ الأخذ بعين الاعتبار الوزن الاقتصادي والمساحة الجغرافية ممّا يجنب من هيمنة المناطق الكبيرة على نظيرتها الصغيرة، وكذلك للمساعدة على ضمان حوكمة محلية رشيدة. كما يهدف هذان المبْدآن إلى تأمين توازن معين من حيث وزن كل منطقة ونفوذها.

دراسة المعهد الوطني للدراسات الاستراتيجية [28]

اقترحت الدراسة التي قام بها المعهد الوطني للدراسات الاستراتيجية في 2014 تقسيما للأقاليم يهدف لتحقيق التنموية الجهوية -في إطار المؤسسات التي نصّ عليها الدستور في بابه السابع- باعتماد نفس المعايير[29] التي اعتمدها الكتاب الأبيض مع إضافة معيار التموقع الجهوي والدولي (ancrage régional et international)

أكّد هذا التقسيم الفلسفة التي أتى بها الكتاب الأبيض ومحاولة تحقيق الآثار التحفيزية effet d'entrainement بين الجهات الساحلية والداخلية، إلا أن بعض المختصين نبهوا أن هذا التقسيم لا يمكن أن ينجح لوحده في تحقيق التنمية الجهوية المتوازنة إذ لا بد من مرافقته بخطة تنموية للجهات الداخلية تشمل البنية التحتية والمرافق الأساسية وتنويع الأنشطة الاقتصادية.

إلى جانب المستوى الرسمي، أكّدت الدراسات الأكاديمية من جهتها على أن

28 Institut Tunisien des Etudes Stratégiques (2014) : Quelle décentralisation dans une Tunisie reconfigurée

29 L'ancrage régional et international, la fonctionnalité, l'efficience, l'accessibilité, la proximité et l'équilibre

الباب السابع من الدستور ومجلة الجماعات المحلية مثّلا فرصة للانتقال نحو حوكمة مجالية حقيقية لما يتيحه هذا الإطار القانوني من مبادئ طموحة تتعلق بالتنمية والتضامن بين الجهات وبصلاحيات واضحة للجماعات المحلية بما فيها الأقاليم ما يمكّنها من القطع مع المقاربة المحتشمة التي عرفتها البلاد قبل الثورة.

مقترحات المجتمع المدني

قام المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية بدراسة بعنوان «نحو بلورة استراتيجيات تنمية جهوية بديلة» تحت إشراف الدكتور عبد الجليل البدوي اعتمدت على عمل ميداني استمر لمدة ثلاثة سنوات وتم الانتهاء منه سنة 2021 وتضمّنت مقترحا لتقسيم الأقاليم[30] يندرج في نفس الرؤية التي جاء بها الكتاب الأبيض من ناحية المعايير المعتمدة. وقد أكدت هذه الدراسة كسابقيها على المفهوم السياسي والقانوني الذي اكتسبته الأقاليم كجماعات محلية بفضل الثورة التونسية وما أقره لها دستور 2014 من تمتيعها بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية وإدارة المصالح الحلية وفقا لمبدأ التدبير الحرّ (الفصلين 131 و132 من دستور 2014).

مقترحات الأكاديميين:

على هذا المستوى، لا بدّ أن نذكر أعمال الدكتور عمر بلهادي وهو من أبرز المتخصصين في هذه المسألة[31] حيث نبه في مجمل كتاباته خاصة الصادرة بعد الثورة[32] إلى أهمية التناسق بين سياسات التنمية وسياسات التهيئة الترابية وأشار إلى تناسب الإطار الجديد الذي وفّره الانتقال الديمقراطي مع مقتضيات التنمية الجهوية إضافة إلى أنها تستجيب لإرادة شعبية كما أنه برهن وجاهة الجهات الاقتصادية من الناحية العلمية والتنموية. وقد ثمّن الباحث مقترح المعهد الوطني للدراسات الاستراتيجية وأكّد على عوامل نجاح التقسيم الإقليمي المرتقب التي تتعلق أساسا بالصلاحيات وبالموارد المالية وبالتناغم بين سياسات الدولة المجالية المختلفة.

30 المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية (2020): نحو بلورة استراتيجيات تنمية جهوية بديلة- تحت إشراف وتنسيق عبد الجليل البدوي

31 يمكن الاطلاع على أعمال ومؤلفات الدكتور عمر بلهادي على موقعه

32 بلهادي (2019) تمّ ذكره

من ناحية أخرى، ورد في المقال العلمي للأستاذ مراد بن جلول الذي صدر في مؤلف جماعي سنة 2018[33] مقترحا لتقسيم التراب التونسي إلى 4 أقاليم تأخذ بعين الاعتبار العلاقات بين الولايات وتدفقات الهجرة إضافة إلى التطورات التي تشهدها المدن والمجال. يتجاوز هذا المقترح حسب صاحبه إشكالية عزل تونس العاصمة في شكل إقليم مستقل بذاته في التقسيم الذي ورد بالكتاب الأبيض.

ويقترح بوجمعة الرميلي[34] من جهته تقسيما ينبني على ثلاثة مجالات ترابية كبرى (شمال، وسط، جنوب) و على تقسيم تفريعي ثاني يخص الشمال و الوسط باعتماد معيار قابلية الاندماج بين الجهات وأكّد كغيره من المختصين على أن التنمية الجهوية تمرّ حتما بتركيز لامركزية حقيقية وترتبط هيكليا بتصوّر جديد للتهيئة الترابية مذكرا أن التنظيم المجالي الحالي مبسط ولا يترجم الديناميكيات الاقتصادية و الاجتماعية و الديمغرافية المهيكلة للمجال التونسي.

وبقطع النظر عن الموقف من هذه المقترحات، تشترك جميعها في أنها كانت مبنية على دراسات جدية برّرت علميا مقترحات تقسيم الأقاليم التي قدمتها بالاعتماد على معايير موضوعية معلنة. من ناحية أخرى، ثمنت هذه المقترحات الإطار القانوني والمؤسساتي الذي أتاحته تجربة الانتقال الديمقراطي وأخذته بعين الاعتبار إلى جانب الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية. أكدت كل الدراسات على أهمية الرؤية الشاملة للأقاليم وللصلاحيات الموكولة إليها حتى تلعب دورها في تحقيق التنمية المحلية وكي لا تبقى مجرد تقسيم شكلي أو إداري. كما كانت في معظمها ثمرة مراكمة ونقاش علمي ومجتمعي شارك فيه الخبراء وممثلو المجتمع المدني والإطارات العليا للدولة. إن هذا التمشي الذي يبدو بديهيا عند وضع سياسات عمومية ناجعة تمّ تجاهله من قبل الرئيس قيس سعيد عندما أصدر الأمر المتعلق بتقسيم الأقاليم بطريقة فوقية مسقطة دون أن يكلف نفسه هذه المرة حتى عناء تنظيم استشارة صورية أو استقبال بعض المختصين للإيهام بأن مشروعه الفردي ينبع من إرادة الشعب.

33 Ben Jelloul,M. (2018): « Régionalisation et découpage territorial en Tunisie : de la gestion centralisée à la gouvernance territoriale » dans Les Découpages Territoriaux, Faculté des sciences humaines .et sociales de Tunis, pp.29-58

34 بوجمعة الرميلي (2019) جمع المبعثر: مساهمة في حل المسألة السياسية

التقسيم الجديد للأقاليم: في أولويّات مشروع الرئيس على التنمية الجهوية

صدر الأمر عدد 589 لسنة 2023 المتعلق بالأقاليم ليكون أوّل تقسيم قانوني للأقاليم كجماعات محلية[35]، وقد قسم التراب الوطني إلى خمسة أقاليم دون أن يحدد عاصمة كل إقليم ولا اسمه:

- الإقليم الأول ويضم ولايات بنزرت وباجة وجندوبة والكاف
- الإقليم الثاني ويضم ولايات تونس وأريانة وبن عروس، وزغوان، ومنّوبة، ونابل.
- الإقليم الثالث ويضم ّولايات سليانة وسوسة والقصرين، والقيروان، والمنستير، والمهدية.
- الإقليم الرابع ويضم ولايات توزر وسيدي بوزيد وصفاقس وقفصة
- الإقليم الخامس ويضم ولايات تطاوين وقابس وقبلي ومدنين

عند النظر إلى هذا التقسيم يتبين أنه يتشابه إلى حد التطابق مع التقسيم المُقترح في دراسة معهد الدراسات الإستراتيجية[36] وهو ما كان سيكون منطقيا ومفهوما في إطار استمرارية الدولة وتثمين ما تم إنجازه في السابق. إلا أن الرئيس لم يعلن ذلك صراحة ولم يعرض المعايير التي اعتمدها فقدّم صورة من أتى بمشروع جديد منّ به على التونسيين كما كان الحال بالنسبة لدستوره الذي خطّه بيده.

انطلق المدافعون عن الرئيس ومشروعه في التأكيد على الطابع الفريد لهذا الأمر الرئاسي وتوسعوا في الحديث عن دور الأقاليم في تحقيق التنمية الجهوية إلا أن الحدّ الأدنى من النزاهة الفكرية أعوزهم فتناسوا أن الأقاليم لم يأت بها قيس سعيد ومشروعه، بل نصّ عليها دستور 2014 ومجلة الجماعات المحلية (2018) وكانت جزءا من مسار اللامركزية الذي جاءت به الثورة، إضافة إلى وجودها و لو بشكل غير مكتمل في أدبيات الدولة التخطيطية منذ السبعينات.

وحتى لو سلّمنا بهذه الفرضية (أي أن الأقاليم التي أتى بها أمر قيس سعيد يمكن أن تلعب الدور التنموي الذي أكّد عليه المختصون) فإنّها تفترض أن يكون التقسيم مبنيا على معايير علمية تأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الجغرافية

35 رغم أن دستور 2014 ومجلة الجماعات المحلية نصا على الأقاليم، لم يتم إصدار الأوامر المتعلقة بتقسيمها

36 ITES (2014) op. cit. p.48.

والاقتصادية والاجتماعية وتبقى في كل الحالات مرتبطة أساسا بصلاحيات هذه الأقاليم وبدورها ضمن مخطط تنموي شامل وإلا فإنّها تظل تقسيما شكليا إداريا كما في السابق.

إن هذه الأقاليم وحسب ما نصّ عليه الأمر الرئاسي المقتضب لا يتجاوز دورها البعد الانتخابي المتمثل في «تصعيد» ممثلين من المجلس الجهوي إلى مجلس الإقليم الذي ينتخب بدوره ممثلا في المجلس الوطني للجهات والأقاليم كما نصّ على ذلك المرسوم الرئاسي الصادر في 8 مارس 2023[37].

فقد نصّ الأمر 589 في فصله الثاني على أن يجتمع مجلس الإقليم في مقر الولاية بالتداول بين ولايات كل إقليم وهو ما يضعنا أمام تساؤل حول جدوى وفاعليّة تغيّير مقرّ الاجتماع حيثُ إنّ هذا التداول سيُشتّت استمراريّة العمل داخل هذه المجالس، و يعسّر حتى حفظ أرشيفها نتيجة نقل الملفات من مكان إلى مكان. كما نصّ في فصله الثالث على أن تضع كل ولاية مواردها المالية والبشرية على ذمة هذه المجالس ما يعني أنه لن يكون لها لا مقرّات خاصة بها ولا موارد ذاتية. وهو ما يؤكّد إذا أضفناه إلى صمت «المشرّع» عن تحديد صلاحيات هذه المجالس أن لا دور لها خارج هذا التصعيد الانتخابي غير المبرر في حين تبقى السلطة الفعلية بيد المركز وتحديدا رئيس الجمهورية.

إن هذه الأقاليم كغيرها من «المؤسسات» التي وضعها قيس سعيد دون تحديد اختصاصاتها ولا مواردها ولا العلاقة بينها وبين مؤسسات الدولة اللامحورية غايتها تكريس البناء القاعدي الذي يُمرّر تدريجيا من خلال تعدّد المواعيد الانتخابية قصد اكساء هذا البناء بروح من الديمقراطية المغشوشة، فتعدّد هذه المواعيد لا تعني ضرورة تكريس الديمقراطية طالما أنها لم تُسبق بحوار مجتمعي واسع ولم تستوف شروط الانتخابات النزيهة والتعددية. كما أنّ الحكم المحلي لا يقوم فقط على تقسيم السلطات بطريقة اعتباطيّة تقود جزما إلى تجزئة المُجزّأ لصالح سلطة مركزيّة مُشطّة.

فالأقاليم كما وردت في مسار اللامركزية -وإن لم نشهد تجسيدها- جاءت في إطار تصوّر متكامل للتنمية المحلية في إطار وحدة الدولة، فنصّت مجلة الجماعات المحلية على صلاحياتها وعلاقتها بباقي مؤسسات الدولة ولم يتوقف الحوار بين القوى المجتمعية حول المسائل الخلافية كتحديد مقر المجلس الأعلى للجماعات المحلية أو عواصم الأقاليم المرتقبة.

إنّ التراجع عن مكسب اللامركزيّة التي تأسست على مبدأي التدبير الحرّ

37 منظمة البوصلة (2023): قراءة أولية في مراسيم 8 مارس 2023: قتل المواطنة باسم البناء القاعدي

والاستقلالية الإدارية والماليّة عن السلطة المركزيّة بمرتكزات علميّة تقوم على تصور تشاركي واضح لفائدة مسار جديد خُطّ بعقل فردي أسّس لقرارات وتصوّرات مُبهمة وارتجاليّة، سيخلق في نهاية المطاف تضخّما للمجالس مع حالة عطالة وتنازع صلاحيات بينها وبالتالي سيجعل هذا التصوّر الفردي من البلاد مُختبرا للتجارب العقيمة التي ستزيد من تعميق الأزمات الاقتصادية والاجتماعية.

مرة أخرى يتبيّن لنا قصور الرؤية السياسية لساكن قرطاج، فعوض أن يكون التنصيص على الأقاليم فرصة لتفعيل دورها التنموي المنصوص عليه بمجلة الجماعات المحلية، وعوض تثمين ما تم مراكمته من دراسات أنجزتها الجهات الرسمية أو الأكاديمية، يتمّ إسقاط مسألة بهذه الأهمية بشكل فوقي دون أي نقاش مواطني في قطع مع كل بناء مؤسساتي سابق. إن هذه الممارسة الفردية ومحاولة الوفاء الحرفي لمشروع أصليّ ثابت على حساب الديمقراطية والتشاركية وحتى المنطق السليم توحي بأننا أمام «نبوة[38]» يرى صاحبها أنّها الحل السحري لمشاكل البلاد، بل للإنسانية جمعاء. في حين تقوم الديمقراطية على النقاش المستمر والمفتوح وعلى المنهج التجريبي الذي يتيح فرصة التعديل والإصلاح عند الاقتضاء وهو ما سيكون صعبا للغاية بعد استكمال هذه السلطة هدم كل ما أتت به التجربة الديمقراطية من مؤسسات.

38 المفكرة القانونية (2022) ورقة بحثية: «الرئيس يريد» تناقضات نظام البناء القاعدي ومخاطره. مهدي العش – محمد الصحبي الخلفاوي بمشاركة سامي بن غازي