

اللامركزية

الديمقراطية

حصيلة تجربة اللامركزية في تونس

مساهمة في تقييم مرحلة الانتقال الديمقراطي

شكر

تتقدم **منظمة البوصلة بالشكر** لكل من **مهدي العشي وأسماء سلايمية** على مساهمتهما القيّمة في هذا التقرير.

كما تتوجه بالشكر إلى أعضاء الفريق الذين شاركوا في إنجاز هذا العمل

أمين الخراط بحث وإعداد

رحمة الأحمر تصميم

إبراهيم بن طالب تخطيط ومراجعة

كما لا يفوتها الامتنان لجهود كلّ من مرّ على منظمة البوصلة وساهم عبر توثيق التجربة الديمقراطية التونسية في توفير معطيات ومعلومات ساعدت على إنجاز هذا العمل.

الفهرس

مقدمة: اللامركزية كمرآة للتجربة الديمقراطية التونسية

الجزء الأول: اللامركزية كاستجابة لاستحقاق ديمقراطي شعبي

اللامركزية/اللامحورية قبل 2011: هيمنة للمركز وهاجس المراقبة والتحكم
تجارب النيابات الخصوصية وتملك المواطنين للشأن المحلي
اللامركزية كخيار دستوري: الباب السابع

الجزء الثاني: بداية تأسيس مسار اللامركزية والانطلاقة المتعثرة

القانون الانتخابي
مجلة الجماعات المحلية وبداية "مد" اللامركزية
الانتخابات البلدية

الجزء الثالث: الحصيلة/التقييم

تعثر المسار اللامركزي: أيّ مسؤوليّة للسلطة المركزيّة؟
لامركزيّة بإطار قانوني منقوص: أولى الخطايا وأهم العثرات
لامركزيّة بإطار مؤسساتي غير مكتمل
سلطة محليّة بدون موارد: عملاق من ورق
عدم استقرار المجالس البلدية كأحد أبرز مظاهر تعثر التجربة
حصيلة عمل المجالس البلدية بناء على أهم المحطات
التهيئة العمرانية
التصرف في النفايات: أزمات متتالية
المقاربة التشاركية على المستوى المحلي
قصص نجاح بعض البلديات في مجالات معينة

خاتمة

مقدمة: اللامركزية كمرآة للتجربة الديمقراطية التونسية

”شغل، حرية، كرامة وطنية“، كان هذا الشعار المركزي للمظاهرات التي انطلقت من دواخل البلاد لتكون محرّكاً للانتزاع الاعتراف لفئات واسعة من الشعب التونسي ولتدحض سردية الاستقرار والنمو التي كان يروّج لها نظام بن علي، التلميذ النجيب للمؤسسات المالية الدولية.

هذا النظام الذي كان يقدّم نفسه للمجتمع الدولي كنموذج في المنطقة، بانخراطه كليا في ”الحرب على الإرهاب“ وفي مقاومة الهجرة غير النظامية وفي سياسات الانفتاح الاقتصادي، أثبت أن ما كان يقدّمه من مؤشرات اقتصادية لم يكن كافيا لإخفاء المشاكل الهيكلية التي كان يعرفها المجتمع التونسي وأهمها الفساد وبطالة أصحاب الشهادات والتفاوت بين الجهات مرفوقة بما سقاه الباحثون متلازمة الاستبداد.¹

فندت الثورة التونسية باندلاعها في ديسمبر 2010 صنفين من الأطروحات الرجعية التي كانت تهدف لتبرير هذا الاستبداد المتواصل في الحالة التونسية. الأولى تجمع تونس مع باقي الدول العربية والإسلامية في إطار ما يسمى الاستثناء الإسلامي، أي ادعاء المنظرين الغربيين وجود فريدة ثقافية تخص العالم الإسلامي تجعله ”محصّنا“ ضد موجات الديمقراطية التي عرفها العالم خاصة في الثمانينات والتسعينات. تعتبر هذه الأطروحة أنّ الإسلام هو أصل هذه الخصوصية² و هو العامل الذي يفسّر لماذا العالم العربي ”لا يسير في اتجاه/نسق التاريخ“³. تخفي هذه الأفكار الكولونيالية استشراقا جديدا يضع الغرب ككتلة واحدة متجانسة مقابل الشرق في صراع حضارات متواصل وصارت تمثّل أحد ركائز التيارات العنصرية في أوروبا.

إضافة إلى هذه الحجّة ”الثقافية“، اعتمد خصوم الديمقراطية على سردية مضللة تساوي بين الديمقراطية والفوضى وتعتبر الدولة المتسلّطة أنجع وأقدر على تحقيق نتائج اقتصادية وتنموية وهي فكرة نيوليبرالية تعود جذورها إلى بعض آباء النيوليبرالية كهنتينغتون الذي اعتبر سنة 1968⁴ أن الأنظمة الاستبدادية ذات الحزب الواحد لها قدرة أكبر على تحقيق التنمية الاقتصادية، كما يقول⁵ نفس الكاتب في سنة 1976: ”المشاركة السياسية لا بد أن تكون محدودة على الأقل مؤقتا ليتم تحقيق التنمية الاقتصادية“. ويندرج الدفاع المعاصر عنها في إطار تمسك أصحاب النظرية الاقتصادية المهيمنة دغماتيا باقتصاد السوق على حساب الديمقراطية⁶. يمكن دحض هذه المغالطة المنهجية عبر التذكير أن

¹ Michel Camau, Vincent Geisser , Le syndrome autoritaire: politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2003.

² Bernard Lewis

³ Heller (1990) cité dans Mahmoud Ben Romdhane, Tunisie, Etat, économie, et société, Sud Editions, 2010

⁴ Political Order in Changing Societies

⁵ Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson, 1976 ; No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries. (Cambridge : Harvard University Press) ترجمتنا الخاصة

⁶ Slavoj Zizek, Capitalism has broken free of the shackles of democracy

أنظمة تونس ومصر المفرطة في المركزية مثلا لم تكن ناجعة اقتصاديا وتنمويا⁷، بل كانت مثالا للفساد وللارتباط العضوي بين أجهزة الدولة والأوليغارشية الاقتصادية المستفيدة منها على حساب الشعوب⁸ رغم ما تقدّمه من مؤشرات اقتصادية "إيجابية".

هكذا أكّدت الثورة التونسية جدارة الشعب التونسي ككل شعوب العالم بالديمقراطية والحرية، وأسقطت الأطروحات التي تحصر شعوب المنطقة في حتمية الاستبداد باستعمال مبررات ثقافية أو بحجة الجدوى الاقتصادية. فالتونسيون والتونسيات لم ينتفضوا ضد نظام استبدادي قمعي فحسب، بل ضد الفكرة الجوهرائية التي لا تعتبر العالم العربي الإسلامي قادرا أو جديرا بالعيش في ظل الديمقراطية.

ترجمت الثورة كذلك إجابة التونسيين على معادلات الابتزاز المهيمنة والخطئة "الاستبداد كسبيل للازدهار الاقتصادي"، أو "الأمن مقابل الحرية" التي فرضها النظام وتجسّدت في شعار آخر من شعارات الثورة: "خبز و ماء و بن علي"، الذي يؤكّد مرة أخرى على قيمة الكرامة التي حملتها.

كان البعد الجهوي (العدالة الجهوية) حاضرا بقوة في شعارات الثورة إلى جانب التطلعات التحررية التي حملتها، إذ يمكن أن نلخص قراءتنا للثورة بمنظور الاقتصاد السياسي في تجمع فئتين تحت وطأة نفس التأثيرات: فئة المقصّيين من التنمية يمثلها خاصة المعطلون عن العمل في الجهات الداخلية وأحزمة المدن الكبرى الذين انتفضوا أمام تدهور وضعهم الاجتماعي⁹، وفئة ثانية تجسّدها طبقة وسطى حضرية ازداد رفضها للاستبداد مع تطور العولمة وتدهور شروط العقد الاجتماعي لدولة الاستقلال بإضعاف الدور التعديلي لاتحاد الشغل وتفشي مظاهر الفساد والسطو على الدولة من قبل المقربين من الحكم¹⁰. يمكن أن نضيف عنصرا لا يقل أهمية وهو البعد الرمزي المتمثل في رفض الإهانة وتقديس الكرامة الإنسانية¹¹ والذي صار محرّكا أساسيا لعديد الحركات الاحتجاجية في العالم¹².

كان من الطبيعي إذن أن تؤدي هذه الثورة نظرا لطبيعتها ولشعاراتها إلى خيارات ديمقراطية واضحة وبارزة¹³ تجسّدت منذ الخيارات التشريعية الأولى لهيئة الإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي

⁷ Eva Bellin, *Stalled Democracy: Capital, Labor and the Paradox of State-Sponsored Development*, chapter 1. Cornell University Press, 2002.

⁸ Amr Adly, *Cleft Capitalism, The Social Origins of Failed Market Making in Egypt*, Stanford University Press, 2020.

⁹ انطلقت الاحتجاجات في ولاية سيدي بوزيد والقصرين التي تعرف أكبر نسبة بطالة لدى حاملي الشهادات العليا

¹⁰ Baccar Gherib, *Economie Politique de la révolution Tunisienne*, Revue Tiers Monde N° 212, octobre-décembre 2012, p.33.

¹¹ Meddeb, H. (2011). L'ambivalence de la « course à "el khobza" »: Obéir et se révolter en Tunisie. *Politique africaine*, 121, 35-51.

¹² Rosanvallon (2011), op.cit. p.172

¹³ Iyadh Ben Achour, *Tunisie une révolution en pays d'Islam*, Cérès éditions, 2017

وتجسّمت بشكل كبير في خيارات دستور 2014. لهذا فإننا نعتبر أن خيار اللامركزية هو امتداد طبيعي لهذه الثورة الديمقراطية ولتطلّعات الشعب التونسي لمجتمع تسوده قيم الحرية والمساواة والعدالة الاجتماعية وهو ما يجعل دفاعنا عنها تموقعا واضحا في صف الديمقراطية كوسيلة لتحقيق هذا المجتمع المأمول.

بهذا المعنى، ينبغي التأكيد على أن اللامركزية هي من دعائم الديمقراطية ولا معنى لها خارج سياق ديمقراطي. فليس من الصدفة أن انهيار الديمقراطية أدّى إلى انتهاء تجربة اللامركزية و قتلها في المهود. إن اللامركزية في إطار الانتقال إلى الديمقراطية تعني الانتقال بالعلاقة بين الحاكم والمواطن من الاعتماد على عامل الخوف (التي تحاول السلطة القائمة إعادة انتاجه) إلى عامل الثقة المبنية على الشفافية، التشاركية والمساءلة. بعد أن بيّنا أن اللامركزية نتيجة آلية للديمقراطية وأنها تلازمها بشكل وثيق، يبدو إذن منطقيا بالنظر لمسار العودة الاستبداد الذي تشهده البلاد منذ 25 جويلية 2021 أنّ نسف مكاسب التجربة الديمقراطية كان لا بد أن ينتهي بالقضاء على تجربة اللامركزية¹⁴ التي لم يخف الرئيس قيس سعيد معاداته لها حتى قبل 25 جويلية. فالحاكم الذي لا يحتمل وجود سلطة قضائية أو تشريعية مستقلة عنه أو حتى خطاب إعلامي لا يمجد "إنجازاته" لا يمكن أن يتعايش مع سلطة محلية منتخبة تمارس صلاحيات ذاتية ولو كانت في إطار وحدة الدولة.

هذه التجربة التي كانت تعبر عن تطلّعات ديمقراطية، واجهت كل الصعوبات والنقائص التي عرفتها التجارب الديمقراطية، إلا أنها قتلت في المهود وهو ما فرض علينا الاهتمام بتقييمها قبل الأوان. هكذا يساهم تقييم اللامركزية -لكونها المرآة الأنسب لاحترام القيم الديمقراطية- في المهمة الأشمل المطروحة على القوى التقدمية وهي تقييم التجربة الديمقراطية برمتها.

ونحن نطرح على أنفسنا هذا الهدف المعرفي، نوّكد مجددا تموقعنا في صف الدفاع عن اللامركزية كمكسب أساسي للشعب التونسي وكاستحقاق ديمقراطي فعلي دون أن يمنعنا ذلك من تحديد ونقد مظاهر تعطل هذا المسار موضوعيا انطلاقا من تجربة منظمة البوصلة الثرية في مرافقته وعلى أساس المعطيات المتوفرة بحوزتنا. فاللامركزية في نظرنا لا تمثّل حلا لكل مشاكل البلاد، بل هي آلية تتيح فسخ المجال للمشاركة المواطنة الحرة على نطاق واسع وتحرير طاقات الإبداع والخلق في كل المجالات وهو ما أثبتته التجارب الناجحة على المستوى الدولي التي لا مقابل ممكن لها في الأنظمة المستبدة.

لا يعني هذا التموقع في صف مسار اللامركزية أننا ننكر أو نخفي نقائصه. ذلك أن المنهج التجريبي يمثّل عاملا أساسيا في الديمقراطية¹⁵ حيث لا ثوابت إلا الحرية والمساواة، بينما تخضع كل أشكال

¹⁴ منظمة البوصلة: قراءة أولية في مراسيم 8 مارس: قتل المواطنة باسم البناء القاعدي، مارس 2023.

¹⁵ Urbinati (2015), op.cit, p.33.

الديمقراطية الأخرى للتجريب والتجديد والابتكار. إن هذه الفكرة تميّز الديمقراطية كبحت متواصل عن طرق حكم أنجع في نقيض الشعبوية التي تقدم كفكرة مثالية متأكدة من نتائجها الإيجابية مسبقاً. وهو ما يجعلها تمثل شكلاً من أشكال "نشوء الديمقراطية" وأحد أبرز المخاطر التي تواجهها الديمقراطيات خاصّة الهشة.¹⁶

إن هذا الفصل يجعلنا نميّز إذن بين اللامركزية كآلية ديمقراطية تحتمل التعديل والإصلاح ومقاربة الرئيس الطوباوية التي تعتبر بنائه القاعدي طلاً للإنسانية جمعاء. هذا التصور الذي يدّعي الرئيس وأتباعه أنّه يحقق الديمقراطية "الحقيقية" والعدالة الاجتماعية والجهوية باسم الثورة و أهدافها، لا يصمد أمام التحليل¹⁷ الذي يظهر بوضوح أنه نظام قائم على مركزة مفرطة للقرار بيد رئيس الدولة رغم تعدد المجالس والانتخابات للتغطية على طابعه الفردي و الاستبدادي الذي يلغي أيّ إمكانية لتحقيق العدالة الاجتماعية.

فتعدّد الانتخابات لا يعني الديمقراطية. و صندوق الانتخاب لا قيمة له إن كان النقاش السياسي والمواطني غائباً في ظلّ مناخ الرعب والتخويف الذي فرضته السلطة. وكما بيّن تاريخ الشعوب، لا يمكن لأيّ يوطوبيا أن تحقق عملياً شعاراتها النبيلة إذا كان ذلك على حساب قيم الحرية والمساواة. إن المنهج التجريبي الذي بيّناه يفترض أن يتم التقييم والتعديل لإصلاح النقائص بالتوازي مع تقدّم المسار الديمقراطي، إلا أن نسف كل مؤسساته من طرف الرئيس قيس سعيد جعلنا نركز أهدافنا لا على التقييم من أجل الإصلاح كما دئبنا على ذلك منذ تأسيسنا، بل من أجل تحقيق هدف معرفي وسياسي وتاريخي. فتقييم اللامركزية هو مدخل لتقييم التجربة الديمقراطية التونسية برمّتها، وفهم مواطن هشاشتها -رغم المجهود الكبير الذي بذلته عديد الأطراف المتدخلّة فيها- قد يمكّننا من فهم أوسع لأسباب انهيار التجربة الديمقراطية التونسية. من جهة أخرى، لم يتم إلى حدّ الآن نشر أيّ تقييم لتجربة اللامركزية من أيّ طرف مدني، أكاديمي¹⁸ أو رسمي. في حين اكتفى مساندو سلطة 25 جويلية بالحكم عليها بالفشل¹⁹ تماهياً مع خطاب الرئيس دون تقديم أيّ معطيات جديدة وموضوعية تدعمه، وهو ما يكسي تقريرنا أهمية سياسية مواطنة تنضاف لرهانه المعرفي. فمن باب المغالطة المنهجية وسوء النية السياسية استعمال بعض الانحرافات التي يمكن أن ينتجها صندوق الانتخاب كحجّة لتبرير العودة لدولة مستبدّة تقدّم على أنها قوية يستأثر فيها المركز بالسلطة على حساب الأطراف. ويعبّر هذا الرفض للامركزية، بحجة عدم نجاعتها، عن رفض مقتّع وأحياناً معلن للديمقراطية باعتبار التلازم بينهما.

¹⁶ Urbinati Nadia, Democracy disfigured, ch3, Harvard University Press, 2014.

¹⁷ منظمة البوصلة (مارس 2023). تم ذكره

¹⁸ يمكن أن نذكر أن كتاب الأستاذ ناجي البكوش (2022 تم ذكره) يندرج في خانة المراجع القانونية

¹⁹ مثلاً تصريح ماهر الجديدي خلال ندوة الجمعية التونسية للقانون الدستوري بتاريخ 20 مارس 2023

في هذا الإطار، يهدف هذا التقرير إلى الإجابة على الأسئلة المركزية التالية:

- كيف نقيم تجربة اللامركزية؟ وإلى أي مدى يصح تقييمها خارج تقييم الديمقراطية؟
- أي منهجية للتقييم يمكن أن تحدد نجاح التجربة من عدمه؟
- ما هي العوامل التي تفسر نجاح أو فشل التجربة وعلى أي مستوى؟
- ما الذي قدمته تجربة اللامركزية لمرحلة البناء الديمقراطي وما هي الدروس المستخلصة منها؟

إن سعينا للإجابة بشكل مرضي عن هذه الأسئلة يضعنا أمام تحديات منهجية حقيقية أهمها:

- إن مسار اللامركزية نظرا لأهدافه الواسعة والطموحة هو تدريجي بطبعه وقد احتوت مجلة الجماعات المحلية على قسم حول "التدرج في إرساء اللامركزية ودعمها"²⁰. لم يشهد هذا المسار تجسيد سوى لبعض مكوناته التشريعية والمؤسسية (تعميم التراب البلدي، مجلة الجماعات المحلية، انتخاب المجالس البلدية) في حين أعلنت الدولة أن خطتها الرسمية لاستكمال مراحلها تنتهي في 2038²¹. يضعنا هذا المعطى أمام تساؤل جدي حول مدى وجاهة تقييم مسار غير مكتمل²².
- إن مسار اللامركزية كما ذكرنا، هو مجال بحث واسع يشمل أبعادا متعددة قانونية وسوسولوجية واقتصادية لا يمكن تغطيتها كلها في إطار هذه المحاولة وبالإمكانات والمعطيات المتوفرة لدينا.
- إن مسؤولية نجاح مسار اللامركزية من عدمه لا تقع على عاتق المجالس المحلية المنتخبة فحسب، بل هي خاصة وقبل كل شيء مسؤولية السلطة المركزية و بالخصوص في مرحلته التأسيسية.
- إن محاولة تقييم حصيلة المجالس البلدية المنتخبة في ماي 2018 كأهم مؤسسات في هذه التجربة يحتم علينا التذكير أن هذه المجالس لم تشتغل فعليا سوى لثلاثة سنوات بين الانتخابات البلدية و25 جويلية 2021 منها سنة ونصف أثناء جائحة كورونا، وذلك في ظل نسيج مؤسسي وقانوني غير مكتمل. فقبل أن نحملها أو نعفيها من مسؤولية فشل التجربة المفترض، ينبغي الإقرار بعدم استقامة تقييم عهدها من الناحية المنهجية حسب العوامل التي سبق ذكرها.

²⁰ الفصول 66، 67، 68 من مجلة الجماعات المحلية

²¹ التقرير الأولي للاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية، الهيئة العامة للاستشراف ومرافقة مسار اللامركزية-وزارة الشؤون المحلية (ماي 2021)

²² ينطبق هذا المعطى على تقييم كامل تجربة دستور 2014

من جهة أخرى، إن تقييم 350 مجلس بلدي بطريقة دقيقة وشملة لا يمكن القيام به إلا في إطار دراسة أوسع لا تتوفر في حوزتنا الإمكانيات للقيام بها حاليا.

• وبالنظر لأهداف البحث والعوامل التي ذكرناها، كان لا بد علينا من انتهاج الاختيارات المنهجية التالية:

• اعتبرنا أن فترة التقييم المشمولة بهذا البحث تنطلق منذ الثورة التونسية بينما تتوقف مع 25 جويلية 2021 لاستحالتها المنطقية بعد هذا التاريخ وتنقسم في نظرنا إلى مرحلتين:

1. خيار اللامركزية ومرحلة التأسيس التدريجية (2011-2018)

2. الصيلة الأولية التي انطلقت مع المصادقة على مجلة الجماعات المحلية والانتخابات البلدية (2018-2021)

• في سعينا لتقييم صيلة عمل الجماعات المحلية، شملت دراستنا البلديات فقط لأنها الصنف الوحيد من الجماعات المحلية الذي وجد (لم يتم إجراء الانتخابات الجهوية ووضع المجالس الجهوية).

• على مستوى المعطيات، اعتمدنا على المعطيات المتوفرة لدينا والتي جمعناها منذ بداية مرافقتنا للانتقال الديمقراطي أثناء صياغة دستور 2014 وخاصة المتعلقة بالبلديات منذ تأسيس مرصد بلدية سنة 2014. كما اعتمدنا على البحوث والأعمال المتوفرة في المجال من اختصاصات مختلفة ودعّمنا ذلك حسب ما سمح به الوقت بمقابلات شبه موجهة مع أطراف فاعلة في هذا المسار.

تقوم البنية التي اخترناها لعملنا على ثلاثة أجزاء. في البداية، سنعود على العوامل التاريخية والسياسية التي أدت إلى نشأة مسار اللامركزية واعتماده كخيار دستوري؛ في الجزء الثاني سنتناول بداية تأسيس مسار اللامركزية على المستوى التشريعي والمؤسساتي؛ وأخيرا سنقدم محاولة لتقديم صيلة/تقييم لهذا المسار رغم التحفظات المنهجية التي ذكرناها.

نأمل من خلال هذه المحاولة أن يقدم عملنا شهادة تاريخية تنضاف لتوثيق التجربة الديمقراطية في تونس تجسيدا لقناعاتنا الديمقراطية ومبادئنا التي أثبتتها مواقفنا، كما نأمل -وقد وضحنا حدود هذا العمل - أن يكون قاعدة ونقطة انطلاق لدراسات لاحقة أشمل نأمل أن تساهم في إجراء تقييم موضوعي وحقيقي لمسار اللامركزية بجميع جوانبه.

الجزء الأول: اللامركزية كاستجابة لاستحقاق ديمقراطي شعبي

ارتكزت النقاشات التي عاشتها تونس في العشرية الأخيرة على ثنائية الثورة والانتقال الديمقراطي. ففي حين يعتبر البعض أن الانتقال الديمقراطي هو امتداد طبيعي للثورة التونسية بكل أبعادها لكونه يحقق مطلب الحرية والمشاركة السياسية ويمثل أرضية مناسبة لتحقيق التنمية العادلة، يعتبر البعض الآخر أن الانتقال الديمقراطي هو نموذج مستورد لا يعبر حقيقة على مطالب الانتفاضة/الثورة التونسية.

في الواقع، وكما بيّننا في مقدمة التقرير، إن الانتقال الديمقراطي كنتيجة سياسية لإرادة شعبية للتحرك من الاستبداد، واللامركزية كإجابة عن البعد الاجتماعي والجهوي للثورة وإقرار للحق في المشاركة السياسية لا يمكن إختزال فهمنا لهما في إطار التأثيرات الخارجية.

تعرضت اللامركزية -كإحدى أهم مكونات الانتقال الديمقراطي- للنقد باعتبارها (مع المفاهيم المرتبطة بها كالشفافية، الحوكمة الرشيدة والتدبير حر...) تندرج في معجم المؤسسات الدولية و"الممارسات الفضلى" التي توصي بها ما يوحى أن هذا المسار نابع من توجيهات المانحين لا من إرادة المواطنين الفعلية. إن هذا الطرح رغم أن هناك ما يمكن أن يدعمه (كالمساعدات الكبيرة التي تلقتها الدولة التونسية لمرافقة مسار اللامركزية) يفغل أن تأثير هذه الأطراف والدور الذي لعبته لم يأت إلا لاحقا وقد سبقته تجربة مواطنة بيّنت بوضوح أن الحد من المركزية المفرطة للسلطة كان مطلباً شعبياً بامتياز من مطالب ثورة الحرية والكرامة.

فالمظاهرات التي شهدتها البلاد أثناء الثورة والتي انطلقت من الجهات الداخلية الأقل تنمية توجهت إلى مقرات الولايات كمؤسسة ممثلة للمركز بما فيها أول وقفة احتجاجية في سيدي بوزيد يوم 17 ديسمبر بعد إقدام محمد البوعزيزي البائع المتجول على الانتحار حرقاً بعد مصادرة الشرطة لعرته.

يمكن تفسير هذا التوجه التلقائي إلى مقرات الولايات بالدور المركزي الذي كان يلعبه الوالي كمثل للسلطة المركزية في الجهات فهو يتمتع بصلاحيات قانونية مهمة (يترأس المجلس الجهوي، يصادق على معظم القرارات البلدية...) ولكن يتمتع خاصة بسلطة رمزية كبيرة كونه معينا من رئيس الجمهورية وممثل على المستوى الجهوي.

تاريخياً، اعتمد الرئيس الحبيب بورقيبة في تعيينه للولاة على مدى قريهم من السلطة كانوا في غالبيتهم أصليي الجهات المهيمنة أي الساحل والعاصمة. على سبيل المثال تداول على جهة قفصة بين الاستقلال وسنة 1979 عشرة ولاة منهم ثمانية من جهة الساحل وصيدق شخصي لبورقيبة من العاصمة ووالي من الوطن القبلي.²³ كما عمدت السلطة منذ الثمانينات (بعد أحداث قفصة 1980) إلى تعيين أميين برتب مختلفة في سلك المعتمدين والولاة خاصة في المناطق التي تتوجس منها أي التي عرفت تحركات احتجاجية قد تمثل خطراً على استقرارها كقفصة وبن قردان الخ²⁴. وواصل الرئيس بن علي بعد توليه السلطة في نفس التمشي عندما استبدل والي قفصة الأمني في 1988 بضابط أعلى منه رتبة.

²³ الصغير الصالحي (2017): الاستعمار الداخلي والتنمية غير المتكافئة

²⁴ صغير الصالحي، تم ذكره

إن هذه العطايات تفسّر إلى حد بعيد ما كانت تمثله المؤسسات اللامحورية على المستوى الجهوي، فهي تمثّل القبضة الأمنية للسلطة (بعد اعتماد تعيين امنيين في الولايات الداخلية) ووجهها من وجوه المحاباة والجهويات عبر اختيار ولاة من الجهات الموالية للرئيس أي الساحل والعاصمة.

كما أشرنا في المؤطر النظري، تمثّل اللامركزية أحد أعمدة تطوير الديمقراطية في العالم عبر تجسيدها لما يسمّى مشروعية "القرب"²⁵. ينبني هذا المفهوم على الوعي المتزايد لدى المواطنين والأهمية التي يولونها لكيفية تسيير شؤونهم. فهم يرغبون في أن يتم الإنصات لمشاكلهم والأخذ بعين الاعتبار لتطلعاتهم عند وضع السياسات وهو ما يفسر ارتباط هذه المشروعية بالمشاركة المواطنة وبالبعد المحلي. عرفت الديمقراطية التشاركية في السنوات العشرين الأخيرة اهتماما متزايدا وتجاربا مهمة على المستوى المحلي خاصة في أمريكا الجنوبية التي عرفت انتشارا لأشكال الديمقراطية التشاركية (الميزانية التشاركية، لجان الأحياء...). كما يمكن أن نذكر تجربة المجالس المواطنة المكونة عن طريق القرعة في كندا والتي انعقد أولها في 2004 في مقاطعة كولومبيا البريطانية.

انتشرت إثر ذلك المبادرات المواطنة المشابهة حيث تمّ إحداث مجالس مواطنة ذات طابع استشاري في هولندا مثلا. أما في أستراليا، فقد تمّ بمبادرة جمعياتية إحداث برلمان مواطني متكون من 150 شخص انعقد في فيفري 2009 لصياغة مقترحات لتعديل الدستور.

نشأت هذه الأفكار والمبادرات في إطار التيارات المطالبة بتجذير الديمقراطية وإعطائها بعدا أشمل من الآلية الانتخابية حتى تتجاوز التحديات التي تعرفها الديمقراطية التمثيلية.

هكذا، ترتبط الثورة التي انطلقت من الجهات الداخلية الأقل تنمية ارتباطا وثيقا بمسألة تنظيم المجال حيث نددت بوضوح بالمركزية المفرطة التي أدت إلى التمييز وتعميق اللامساواة بين الجهات إضافة إلى مركزية السلطة في المستوى المحلي بين يدي ممثلي السلطة المركزية (المعتمد وخاصة الوالي) في إطار ثنائية الولاء والسيطرة التي اعتمدها النظام السابق على المستوى الجهوي والمحلي.

لهذه الأسباب سنعود خلال هذا الجزء على أبرز المحطات التي عرفها التنظيم المجالي للشأن المحلي في تونس مع استقرار نتائجه على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي قبل أن تتحول اللامركزية إلى مطلب يجسد إرادة عامة تم تضمينه في دستور 2014.

اللامركزية/اللامحورية قبل 2011: هيمنة للمركز وهاجس المراقبة والتحكم

التقسيم الإداري قبل الاستعمار

كانت أولى لبنات التقسيم الترابي في تونس قبل الاستعمار قائمة على أساس قبلي وذات أهداف جبائية بالأساس، حيث 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، قانونية ومالية يتولى بموجبها جمع الضرائب والسهر على الحفاظ على النظام العام داخلها وبعين القائد الأشخاص الذين يشغلون منصب "الشيخ"²⁶ والخليفة والذين يمثلون الفرق

²⁵ Rosanvallon (2011), *op.cit.*

²⁶ الشيخ يختاره القائد من بين ثلاثة أسماء تقترحها الوجاهات المحلية، منذ 1969 أصبح موظفا عموميا

المنحدرة من القبيلة.²⁷ على عكس القائد، لا يمثل الشيخ سلطة الباي ويقتصر دوره على تمثيل الفرقة التي ينتمي إليها لدى القائد وحفظ الأمن وجمع الضرائب لفائدته في المنطقة التي تقع تحت إمرته دون صلاحيات جزائية. أما مؤسسة الخليفة فهي ذات أهمية أقل حيث يخضع كليا لسلطة القائد دون أي صلاحيات جبائية أو قانونية، وتحتوي القيادات متوسطة الحجم على خليفة واحد فيما يصل عددهم إلى خمسة في القيادات الكبيرة.²⁸

ينبغي التذكير أنه رغم تواتر البعد الجبائي في المهام الموكلة للمؤسسات الجهوية (القياد)، كان سكان المدن وبالخصوص سكان الحاضرة معفيون من الضرائب وهو ما رسّخ منطق الإخضاع والسيطرة في علاقة بباقي جهات البلاد ويؤصل تاريخيا لمطلب العدالة بين الجهات.

كانت السلطة المستقرة بمدينة تونس منذ العهد الحفصي قائمة على المركزية واحتواء النزاعات القبلية وكانت جهازا قهريا بعيدا عن ثقافة إسداء أي خدمات لعامة الناس. بدأت الدولة المركزية إثر عهد الأمان في سياسة إسداء خدمات بصورة محتشمة فأُنست بلدية الحاضرة سنة 1858 كأول بلدية بالمملكة التونسية. كان عدد القيادات في حدود 2970²⁹ قبل الاستعمار الفرنسي إلا أن ذلك لا يعني تقسيما لامركزيا بالمعنى العصري حيث لم تندرج بلدية تونس في إطار تصريف الشأن المحلي من قبل منتخبين، بل كانت مجرد جهاز تابع للدولة، التي تعهد له إسداء خدمات لفائدة سكان الحاضرة دون غيرها من المدن التونسية³⁰. لم تكن الخدمات المقدمة للسكان من مشاغل السلطة الحاكمة آنذاك والتي تسببت عبر سياستها الجبائية الظالمة وفسادها المالي في اندلاع ثورة علي بن غزاهم (1864) واللجوء للتدوين المفرط الذي هيا للتدخل الخارجي المباشر وانتصاب الحماية أي الاستعمار الفرنسي سنة 1881.

في عهد الاستعمار الفرنسي

بقدوم الاستعمار الفرنسي، تمّ المُحافظة على ذلك التقسيم واعتماده كمنطلق لإحكام السيطرة الأمنية والعسكرية على التراب التونسي، مع إحداث "مراقبات مدنية"³¹ تعود بالنظر إلى الإقامة العامة ويوكل لها مهمة مراقبة القياد والشرطة والمصالح التقنية خدمة للسكان الأوربيين بالأساس. وتم إبقاء منطقة الجنوب كمنطقة عسكرية خارج هذا التقسيم وكانت قيادتها في مدينين. كانت السلطات الاستعمارية في كل مرة تقلص عدد القياد وتزيد في عدد "المراقبات المدنية" حسب عدة معايير³² تتعلق أساسا بالموارد وخاصة المياه، فالتقليص في عدد القياد (من قرابة 70 إلى 36³³) قابله الترفيع في عدد "المراقبات المدنية" (من 14 إلى 20). وبادرت السلطات الاستعمارية بتأسيس عدد من البلديات بالمدن ذات الأهمية العمرانية منذ سنة 1884 (صفاقس، طق الوادي، بنزرت، سوسة، الكاف، المنستير...). كما استصدرت أمرا عليا بتاريخ غرة أفريل 1885 ينظم البلديات،

²⁷ Belhedi Amor, Maillage administratif régional et régionalisation en Tunisie : Continuité et rupture, 2017 p.62

²⁸ Mourad Ben Jelloul: « Régionalisation et découpage territorial en Tunisie : de la gestion centralisée à la gouvernance territoriale » in Adhane Hayder et Mohamed Cherif (dir.) : *Les Découpages Territoriaux, Actes du colloque de l'UR (12-14 novembre 2015), FSHST, 2018.*

²⁹ Belhedi Amor (1989) : Le découpage administratif en Tunisie. *Revue de Géographie du Maroc, 1989, vol 13, n°2, pp :3-25.*

³⁰ البكوش، ذكر سابقا ص40

³¹ Contrôle civil ويقابلها تقريبا الولايات التي تم اعتمادها بعد الاستقلال

³² Belhedi A., (1992b)- L'organisation de l'espace en Tunisie. Production et reproduction de l'espace. FSHS, 270p.

³³ Signoles,P. (1985)- L'espace tunisien : capitale et Etat-Région. *Urbama, CNRS 365, 2 vol*

يمكن اعتباره أول قانون للبلديات في تونس. واقتبس هذا النص من أحكام القانون الفرنسي للبلديات باستثناء ما يتعلق بانتخاب أعضاء المجالس البلدية، حيث أقرّ تعيين أعضاء المجلس البلدي وألغى آلية الانتخاب رغم أنه سبق إصدار أمر سنة 1883 يقر انتخاب نصف أعضاء المجلس البلدي سرعان ما تراجعته عنه السلطات الفرنسية خوفا من إدخال جرعة من الحرية السياسية على الساحة التونسية.

تم استصدار نظام جديد للبلديات بمقتضى أمر مؤرخ في 14 جانفي 1914 يعوّض أمر 1885. ويقرّ نظام 1914 ضمن فصله الثاني بتعيين أعضاء كل المجالس البلدية التي يشارك في عضويتها فرنسيون كما أن بعث البلديات في حد ذاتها كان مرتبطا بأهمية الجالية الفرنسية في المدينة المعنية³⁴. إضافة إلى أن المتصرف الحقيقي في الشأن البلدي كان بمقتضى القانون نائب الرئيس الذي يشترط أن يكون فرنسيا.

من ناحية أخرى ارتبط إحداث البلديات على المستوى المحلي بأهمية حضور الجالية الفرنسية بها في حين اكتفت الإدارة الاستعمارية بالاعتماد على مؤسسة المشيخة في المناطق التي يقطنها غالبية من السكان "الأصليين". فكانت البلديات الأولى المحدثة تخصّ المناطق الفلاحية التي استغلها المعقرون إضافة إلى المناطق المنجمية والساحلية³⁵.

ونشير هنا إلى أن الفراغ "البلدي" الذي عرفته مناطق الوسط والوسط الغربي والذي استمرّ بعد الاستقلال ارتبط منذ هذه الفترة بعلاقة الهيمنة المتمثلة في تقديم الخدمات لجهات دون غيرها واستغلال للموارد الطبيعية لجهات أخرى مع خلفية أمنية تمثّلت في إبقاء الجنوب كمنطقة عسكرية.

بعد الاستقلال

انخرطت الدولة التونسية إثر الإستقلال والإعلان عن النظام الجمهوري في مرحلة بناء للمؤسسات رافقها محاولات كسر الروابط القبليّة والنزعات العشائريّة التي تُعيق فرض وحدة الدولة وتعصيرها. فكان الخيار وقتها مُتمثّلا في توحيد التقسيم الإداري³⁶ رسميا رغم المحافظة تقريبا على نفس الحدود المعتمدة من قبل الإدارة الاستعمارية فعوّضت الولايات (14) والمعتمديات (97) والعمادات (743)، تباعا، "السلطات المدنية" و "القياد" و "المشيخة"³⁷. إلا أن ذهنية دولة الاستقلال تجاه الجهات الداخلية كانت تتّسم بالتوجّس ولم تقطع مع اعتبارها مصدرا للموارد الطبيعية واليد العاملة إضافة إلى التحوّط من قابلية أهاليها للثورة والتمرد.

³⁴ بالهادي، تم ذكره

³⁵ Belhedi, A (1989), op. cit.

³⁶ بموجب الأمر المؤرخ في 21 جوان لسنة 1956 المتعلق بالتنظيم الإداري لتراب الجمهورية

³⁷ تم الحفاظ على تسمية المشيخة إلى حدود 1969

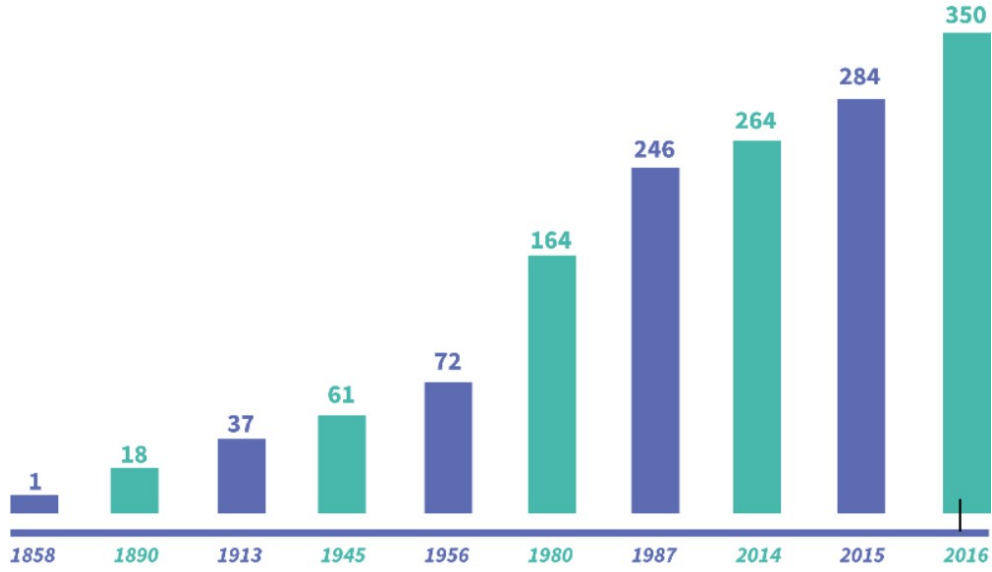
عدد السكان بالآلاف	لامركزية		لامحورية ادارية			
	البلديات المحدثة [3] منذ 2014	البلديات	الممادات	المعتمديات	الولايات	الاحداث
					الجمعات	
303	4	8	101	9	باجة	1956
568	4	13	102	14	بنزرت	1956
374	6	10	73	10	قابس	1956
337	5	8	76	11	قفصة	1956
401	8	8	95	9	جندوبة	1956
571	8	12	114	11	القيروان	1956
439	7	10	106	13	قصرين	1956
243	3	12	87	11	الكاف	1956
480	3	7	94	9	مدنين	1956
788	4	24	99	16	نابل	1956
956	5	16	126	16	صفاقس	1956
675	2	16	104	16	سوسة	1956
108	1	5	36	5	توزر	1956
1056	0	8	161	21	تونس	1956
430	8	10	113	12	سيدي بوزيد	1973
411	4	14	99	11	مهدية	1974
549	0	31	77	13	منستير	1974
223	2	10	86	11	سليانة	1974
177	2	6	48	6	زغوان	1976
149	2	5	64	7	تطاوين	1981
157	4	5	42	6	قبلي	1981
576	1	6	48	7	أريانة	1983
632	2	11	75	12	بن عروس	1983
380	1	9	47	8	منوبة	2000
10983	86	264	2073	264	24	المجموع

جدول عدد 1: تطوّر التقسيم الإداري بتونس بين 1956 و2017

المصدر: Dafflon B. et Gilbert G. (2018).

عرف هذا التقسيم المركزي شيئاً من الاستقرار قبل أن يتم إحداث 5 ولايات جديدة بداية من سنة 1973 والتي كانت تهدف إلى تقوية المراقبة والتحكم في السكان (وهي: سيدي بوزيد سنة 1973، سليانة المهدية والمنستير سنة 1974 وزغوان سنة 1976) ثم بلغ عدد الولايات 21 في 1981 (تطاوين وقبلي)، 23 في 1983 (أريانة وبن عروس) و24 منذ سنة 2000 مع إحداث ولاية منوبة. وبالتوازي، تمّ إحداث العديد من البلديات منذ الاستقلال حيث مرّ عددها في مرحلة أولى من 75 إلى 112 بين 1956 و1959³⁸ وظل في ارتفاع متواصل مع ارتفاع عدد الولايات ليبلغ 271 بلدية في 2001 و264 بلدية في 2011.

³⁸ Najem Dhafer, « L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation », EchoGéo [En ligne], 13 | 2010 ; DOI : 10.4000/echogeo.12055



رسم عدد 1: تطور إحداثيات البلديات بتونس

المصدر: وزارة الشؤون المحلية

يُظهر هذا التطور -النابع كذلك من انخراط الدولة التونسية في العولمة- مطلباً من السكان للاندماج في النسيج المؤسساتي للدولة أملاً في تحسين الخدمات وجودة الحياة على المستوى المحلي. فازدياد عدد الولايات مع ما يرتبط به عادة من تحسين للخدمات جعل إحداثيات الولايات والبلديات مطلباً لأهالي العديد من الجهات التونسية. وهو ما تواصل حتى بعد الثورة مع الحركة الاحتجاجية المطالبة بإحداث ولاية بجزيرة جربة والتي تركز على حجج متعددة تاريخية (جربة كانت ولاية في الحقبة الاستعمارية) وجغرافية (طابع العزلة الجغرافية للجزيرة) وعلى عوامل أخرى كبعد مركز الولاية (90كم) والأهمية السكانية للجزيرة (170 ألف ساكن) ولكن يبقى الدافع الرئيسي هو تحسين الخدمات. فالمجتمع المدني المحلي وسكان الجزيرة يستبطنون أن تحسين الخدمات في تونس مرتبط أساساً بحضور الهياكل اللامحورية وأن إحداث ولاية سيعود بالنفع على الجزيرة أكثر من البلديات الثلاثة الحالية نظراً لضعف مواردها المالية.³⁹

الإطار المؤسساتي والقانوني للجماعات المحلية إلى حدود 2011

خُصّ دستور 1959 الجماعات المحلية بفصل وحيد⁴⁰ وهو الفصل 71 الذي ينص: "تمارس المجالس البلدية والمجالس الجهوية والهياكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية المصالح المحلية حسب ما يضيئه القانون" دون تحديد صلاحيات واختصاصات هذه الهياكل.

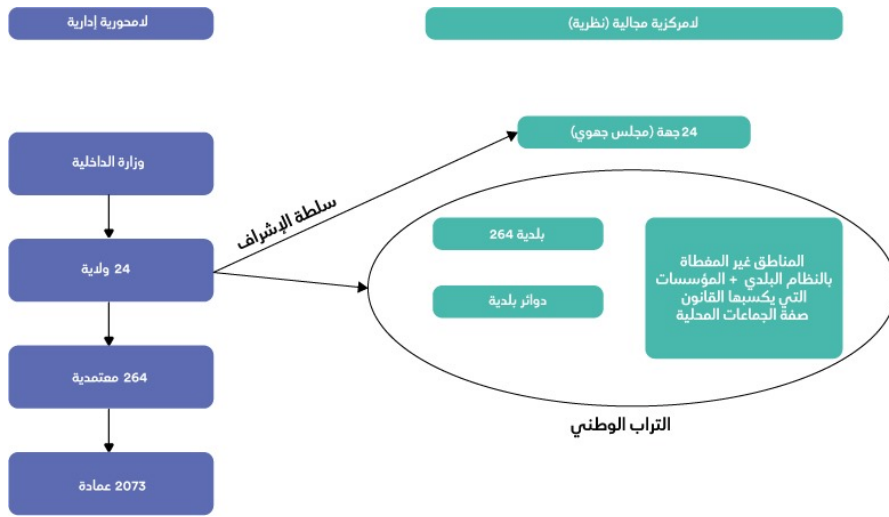
ينبغي التذكير بالسياق الذي تمّ فيه التنصيب على المجالس البلدية في دستور 1959 حيث تمّ إجراء أول انتخابات بلدية بعد الاستقلال يوم 5 ماي 1957 ورغم مهجة الإجماع الوطني حول الحزب الدستوري وزعيمه الرئيس الحبيب بورقيبة استطاعت بعض المكونات السياسية المعارضة كاليوسفيين والحزب الشيوعي التونسي استغلال

³⁹ المنعرج الحاسم في ملف "جربة الولاية رقم 25" مراد بن جلول (2021) -موقع كابييتاليس

⁴⁰ "Decentralization in Tunisia: Challenges and Prospects," in *Federalism: A Success Story?*, ed. Hanns Buhler, Susanne Luther, and Volker L. Plan (Munich: Hanns Seidle Stiftung, 2016)

هذا الحدث لمحاولة شدد الأنتصار والترويج لدعايتها وهو ما أزعج السلطات. قدّم الحزب الشيوعي التونسي 30 مرشحا منهم امرأتين هما⁴¹ سعاد عبد الكريم وشريفة السعداوي وتعرّض مناضلو الحزب لعديد التضييقات⁴² التي تكرّرت في انتخابات المجلس القومي التأسيسي رغم فشل الحزب في تشكيل منافسة حقيقية للدستوريين. تسبّب هذا العامل المتمثل في تقوية رغبة بورقبية في تحقيق "الوحدة الصقّاء" تحت قيادته وتوجسه من الشيوعيين وخاصة من الحركة اليوسفية التي أخذ الصّراع معها منعرجا مسلحا وخطيرا، إلى جانب عوامل أخرى خارجية (الخلاف مع عبد الناصر بسبب دعمه لليوسفيين) في تبني توجه متشدّد في علاقة بالنظام السياسي والحريات⁴³ أثناء صياغة الدستور إذا قارناه بمقترحات النواب أو بمشروع دستور جانفي 1957 الذي تم الاستغناء عنه. أثر وازع الوحدة الوطنية الصقّاء على فصول الدستور الذي نصّ على نظام رئاسي ودولة مركزية قوية. وانعكس ذلك حتى على قضايا أخرى مثل مسألة تصويت المرأة، حيث عارضها جزء من النواب المؤسسين كالباهي الأدغم الذي أربأ ذلك فيما بعد حسب المؤرخ عبد الجليل بوقرة لكون اليوسفيين استغلوا مشاركة المرأة في الانتخابات البلدية 1957 لترويج خطاب معاد لبورقبية.⁴⁴

في الواقع وعلى ضوء عديد التغييرات القانونية، تمثّل التقسيم الترابي والإداري للجمهورية التونسية إلى حدود ثورة 2011 في مستويين حسب ما بيّنه الرسم الموالي حول اللامركزية واللامحورية:



رسم عدد 2: التقسيم المجالي في تونس إلى حدود 2011

المصدر: بتصرف (2018⁴⁵) Dafflon B. et Gilbert G.

⁴¹ Élise Abassade. *Militantes communistes en Tunisie, 1921-1963*. Histoire. Université Paris 8; Université de La Manouba (Tunisie), 2021.

⁴² حلمي غزواني: "نشاط خلية الحزب الشيوعي التونسي بجهة سوق الأربعاء في بداية فترة الاستقلال: الانتخابات التشريعية سنة 1959 نموذجا" في الكزدغلي (تحت إشراف): 100 سنة من النشاط الشيوعي بالبلاد التونسية. نيرفانا، 2022.

⁴³ عبد الجليل بوقرة: المجلس القومي التأسيسي التونسي: الولادة العسير لدستور 1959. دار أمّاق برسبكتيف للنشر، الطبعة الثانية، 2012.

⁴⁴ عبد الجليل بوقرة (2012) تم ذكره، ص 85

⁴⁵ Dafflon B. et Gilbert G. (2018) : L'ÉCONOMIE POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE DE LA DÉCENTRALISATION EN TUNISIE : état des lieux, bilan et enjeux. Document de recherche, Agence Française de Développement.

- لامحورية إدارية تتجسد في الولايات (24) المتكونة من مجموعة معتمديات (279) والتي تنقسم بدورها إلى مجموعة عمادات (2085) والتي كما ذكرنا كانت امتدادا لنظام المشيخة.
- لامركزية مجالية/جهوية (نظرية) متكونة من الجهات ممثلة في المجالس الجهوية (وتغطي نفس مجال الولايات) ومن البلديات وعددها 263. في الواقع يمكن أن نلاحظ لدى الدولة والمشرع تطابقا بين مصطلحي الجهات والولايات إذ ورد في الفصل 19 من دستور 1959 المتعلق بتمثيل الجهات في الغرفة الثانية للبرلمان "عضوان عن كل ولاية.. يتم انتخابهم على المستوى الجهوي".

كما تجدر الإشارة إلى عدم وجود أي رابط مجالي بين المعتمديات والبلديات رغم تقارب عددها إذ نجد بلديات تمتد على عدة معتمديات (كبلدية تونس) بينما يمكن أن تتواجد عدة بلديات في تراب معتمدية واحدة (كمعتمدية قرطاج).⁴⁶

إن الفصل بين المنطقتين اللامركزي واللامحوري الذي ميّز التقسيم المجالي في تونس وأشار إليه جلّ الباحثين المهتمين بهذه المسألة ورغم تجسده في نصوص قانونية إلا أنه يبقى نظريا، حيث لا ترافق ما سمي باللامركزية (ممثلة في الجهات و البلديات) نقلا للصلاحيات، كما أن الولايات و الجهات تتطابق ترابيا و تكون السلطة فيها للوالي⁴⁷ و للمؤسسات اللامحورية على كل المستويات ما يجعل هذه الجهات و اللامركزية التي يمكن أن تمثلها شكلية بل اسمية.

قبل تعميم التراب البلدي على كامل تراب الجمهورية بموجب الفصل 131 من دستور 2014 لم يكن يغطي المجال البلدي سوى 10% من التراب الوطني لـ 72% من السكان⁴⁸ أما الناطق الريفية، أو غير الحضرية، فقط كانت ضمن مشمولات المجلس الجهوي و تمثلها مجالس قروية دون انتخاب. لا تعتبر المجالس القروية جماعات محلية فالقوانين خصّت بهذه الصفة البلديات⁴⁹ والمجالس الجهوية⁵⁰ دون غيرها. في حين نصّ الأمر المؤرخ في 24 مارس 1989 على قائمة طويلة من الصلاحيات للوالي، لم تعرف البلديات تطورا طفيفا لوظائفها سوى مع القانون الأساسي عدد 68 لسنة 1995 المؤرخ في 24 جويلية 1995 والذي أضفى بعض التحسينات على سير العمل البلدي.

يمكن أن نذكر على سبيل المثال الجلسات التمهيدية⁵¹ التي تكون مفتوحة للمواطنين التي مكنتهم من طرح أسئلتهم ومقترحاتهم على أعضاء المجلس الملزمين بالردّ عليها أثناء الدورة العادية للمجلس البلدي. كما ينصّ القانون الأساسي للبلديات على اجتماع مفتوح لكل لجنة قارة في البلديات (وعدها 8) تخصص لمتابعة تقدم

⁴⁶ بوابة وزارة الداخلية: المناطق الترابية حسب الولايات والمعتمديات

⁴⁷ Najem Dhafer (2010), *op.cit.*

⁴⁸ وزارة الشؤون المحلية: تقرير حول مشروع تعميم النظام البلدي (25 ماي 2016)

⁴⁹ قانون أساسي عدد 33 لسنة 1975 مؤرخ يف 14 ماي 1975 يتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات، تم إيقاف العمل بعد المصادقة على مجلة الجماعات المحلية

⁵⁰ قانون أساسي عدد 11 لسنة 1989 مؤرخ يف 4 فيفري 1989 يتعلق بالمجالس الجهوية، نظريا مازال العمل به جاريا رغم المصادقة على مجلة الجماعات المحلية، بانتظار إجراء الانتخابات الجهوية

⁵¹ الجلسة التمهيدية اجتماع ينظمه المجلس البلدي أو النيابة الخصوصية بحضور أعضائها وإشراف رئيس البلدية أو النيابة الخصوصية ومفتوحة لمشاركة المواطنين لتقديم مقترحاتهم حول الشؤون البلدية.

الأشغال في المشاريع البلدية. لكن في الواقع تبقى السلطة الحقيقية لدى "سلطة الإشراف" والوالي الذي يمضي على محاضر جلسات المجلس البلدي ويختم ميزانية البلدية إضافة إلى ترؤسه المجلس الجهوي. إن الوظائف المتعددة المسندة للمجالس البلدية تبقى في غالبيتها مرتبطة بموافقة سلطة الإشراف أو بإرادة المركز الذي يحدد ميزانياتها ومجال تدخلها كما يبينه الجدول التالي:

الملاحظات	المهام	اللجان القارة	التركيبة
تبقى هذه المهام على تعددها مرتبطة أساسا بالمركز نظرا لضعف ميزانية البلديات وقدرتها على تعبئة موارد ذاتية. كما أن مشاريع البناء والطرق والتهيئة العمرانية تعود في غالبيتها إلى مؤسسات حكومية أخرى كوزارة التجهيز. يقتصر دور البلديات في الواقع على تهيئة الأسواق والمساح البلدية و جمع الفضلات و إسناد رخص البناء .	النظافة، التنوير، -بناء وتعهد وإصلاح الطرقات وأرصفتها التدخل في البناءات المتداعية للسقوط إعداد أمثلة التخطيط العمراني والتهيئة والتهذيب والتجديد العمراني والمحافظة على الخصوصيات المعمارية للبلدية إعداد أمثلة التخطيط العمراني والتهيئة والتهذيب والتجديد العمراني والمحافظة على الخصوصيات المعمارية للبلدية إنجاز الأسواق البلدية بجميع أصنافها	<ul style="list-style-type: none"> ▪ الشؤون الإدارية والمالية، ▪ الأشغال والتهيئة العمرانية، ▪ الصحة والنظافة والعناية بالبيئة، ▪ الشؤون الاقتصادية، ▪ الشؤون الاجتماعية والأسرة، ▪ الشباب والرياضة والثقافة، ▪ التعاون والعلاقات الخارجية، ▪ العمل التطوعي 	منتخب مباشرة ويرأسه رئيس المجلس البلدي منتخب من قبل أعضاء المجلس باستثناء بلدية تونس التي يعين رئيسها بأمر من من بين أعضاء المجلس البلدي

جدول عدد 2: تركيبة ومهام المجالس البلدية حسب قانون 1975 والنصوص المنقحة والمكفلة له

المصدر: البوصلة بناء على سامي ياسين التركي(2015⁵²)

⁵² Sami Yassine Turki, Éric Verdeil. Tunisie: la Constitution (du Printemps) ouvre le débat sur la décentralisation. Mona Harb; Sami Atallah. Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World, LCPS, pp.11-45, 2015. ffhahshs-01221381f

1959	دستور غرة جوان 1959
1975	قانون أساسي عدد 33 لسنة 1975 مؤرخ في 14 ماي 1975 يتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات
1976	لقانون الدستوري عدد 37 لسنة 1976 المؤرخ في 8 أبريل 1976
1981	القانون الدستوري عدد 47 لسنة 1981 المؤرخ في 9 جوان 1981 (عوض تسمية مجلس الأمة بمجلس النواب)
1985	قانون أساسي عدد 43 لسنة 1985 مؤرخ في 25 أبريل 1985 يتعلق بتنقيح القانون الأساسي 1975
1989	قانون أساسي عدد 11 لسنة 1989 مؤرخ في 4 فيفري 1989 يتعلق بالمجالس الجهوية
1991	قانون أساسي عدد 24 لسنة 1991 مؤرخ في 30 أبريل 1991 يتعلق بتنقيح القانون الأساسي عدد 33 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات
1993	قانون أساسي عدد 119 لسنة 1993 مؤرخ في 27 ديسمبر 1993 يتعلق بإتمام القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المتعلق بالمجالس الجهوية
1994	قانون عدد 87 لسنة 1994 مؤرخ في 26 جويلية 1994 يتعلق باحداث مجالس محلية للتنمية
1995	قانون أساسي عدد 68 لسنة 1995 مؤرخ في 24 جويلية 1995 يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي للبلديات 1975
1997	القانون الدستوري عدد 65 لسنة 1997 مؤرخ في 27 أكتوبر 1997
2002	القانون الدستوري عدد 51 لسنة 2002 المؤرخ في 1 جوان 2002
2006	قانون أساسي عدد 48 لسنة 2006 مؤرخ في 17 جويلية 2006 يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي للبلديات 1975
2008	قانون أساسي عدد 57 لسنة 2008 مؤرخ في 4 أوت 2008 يتعلق بتنقيح القانون الأساسي للبلديات 1975.

جدول عدد3: القوانين المؤطرة للامركزية بين 1956 و2011

في الواقع وبعد إصدار وتنقيح عديد القوانين والأوامر (انظر جدول النصوص القانونية المنظمة للامركزية) التي خصصت بعض الصلاحيات للمجالس البلدية "المنتخبة" ووضعت آليات تسمح في الظاهر بتشريك المواطنين، لم يتغيّر واقع الحوكمة المحلية بشكل ملموس. حيث يرى الباحث ناجم ظاهر⁵³ أن هذه الخطوات كانت نتيجة لتوجه الدولة التونسية نحو الانفتاح الاقتصادي وانخراطها في العولمة (برنامج الإصلاح الهيكلي، الانضمام إلى منظمة التجارة الدولية ثم اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي)، ويشير إلى أن تخلي الدولة عن دورها الاقتصادي عبر الخوصصة قابله تركيزها على "تنافسية" و "جاذبية" المدن تحت تأثير الخطاب المهيمن للمناحين الغربيين. في هذا الإطار تمّ إصدار مجلة الهيئة الترابية والتعمير في 1994 وإعداد المخططات التوجيهية العمرانية للتجمعات السكانية الكبرى. رافقت هذه التحولات المؤسساتية التغييرات في الهندسة الإدارية للجماعات

⁵³ Najem Dhafer (2010), op.cit.

المحلية والتي كان يروج أنها لامركزية في حين أنه لا يمكن تصنيفها في أقصى الحالات إلا كتغييرات شكلية أو "مساحيق تجميل للمركزية المفرطة"⁵⁴.

تبرز اللامركزية الضعيفة (أو غيابها) في المشروعات الضعيفة للمجالس البلدية "المنتخبة"، حيث كانت تجري انتخابات صورية تؤدي لفوز مطلق وسيطرة حزب التجمع الحاكم على جميع المجالس البلدية، على سبيل المثال، في سنة 2010 تاريخ آخر انتخابات بلدية قبل الثورة، فازت قائمات التجمع الدستوري الديمقراطي الحاكم بنسبة 90,6% من الأصوات وسيطرت على جميع المجالس البلدية الـ 264 منها 181 بشكل مطلق و 83 بمشاركة بعض الأحزاب "المعارضة" الموالية. واعتمد النظام على عدة أساليب لفرض سيطرة حزب التجمع على المجالس البلدية كإقصاء القائمات المعارضة بطريقة أو بأخرى (افتعال قضايا و تعقيدات إدارية و مالية ضد المترشحين، التخويف والهرسلة البوليسية...).

من ناحية أخرى تظهر محدودية هذه الصلاحيات وضعف اللامركزية في تونس في ضعف ميزانية الجماعات المحلية ودورها المالي، حيث لا تتجاوز 3,6% من الميزانية الجمالية للدولة مقابل 10% في المغرب و20% في تركيا⁵⁵. كما أنها لا تساهم في 2010 سوى بـ 1,2% في الناتج الداخلي الخام، حسب البنك الدولي بلغ إنفاق الدولة لكل ساكن 2000 دينار منها فقط 90 دينار أنفقتها الجماعات المحلية.

من ناحية أخرى، ظلّت قدرتها الجبائية ضعيفة حيث تقتصر على بعض الأداءات المحلية التي لم يبلغ معدّل مساهمتها في ميزانية الجماعات المحلية سوى نسبة 3,1%. لا تملك الجماعات المحلية أي صلاحية جبائية في تحديد نسب الضرائب ويقتصر دورها على استخلاص بعضها بموجب أمر حكومي.

أخيرا، تجدر الإشارة إلى التفاوت الكبير بين البلديات من ناحية الحجم والموارد والرصيد العقاري خاصة بين البلديات السياحية وغيرها من البلديات. يمكن تفسير هذا التفاوت بالعوامل التاريخية التي ذكرناها إضافة إلى تركيز السلطة المفرط على العناية بالمناطق السياحية التي كانت توجّه إليها مشاريع التهيئة والجمالية والنظافة في إطار التعاون الدولي. على سبيل المثال، حسب مدير مركز التوثيق الوطني السابق عبد الباقي الدالي، سنة 1975 كانت ميزانيات البلديات الثمانية الأكبر تستأثر بـ 83% من مجموع الميزانيات البلدية (45 مليون دينار من أصل 54 مليون دينار)⁵⁶ و رغم أن هذا التفاوت الكبير قد تقلّص إلا أنه لا يزال حاضرا بشدة حيث تستأثر في سنة 2022 20 بلدية من أصل 350 بـ 34% من الميزانية الجمالية للبلديات⁵⁷ (انظر الجزء الثالث من هذا التقرير).

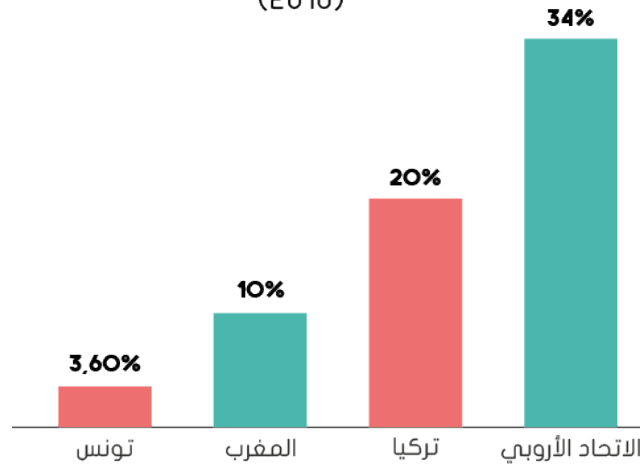
⁵⁴ Ben Mami S., (2008). La décentralisation et la déconcentration en Tunisie et au Maroc, l'évolution du rôle des collectivités locales, des textes aux pratiques. IRG

⁵⁵ أرقام البنك الدولي

⁵⁶ Noura Borsali, Bourguiba à l'épreuve de la démocratie, Samed éditions ,2008

⁵⁷ أرقام بوابة الجماعات المحلية

نسبة الميزانية المحلية من ميزانية الدولة
(2010)



رسم عدد 3: نسبة ميزانية الجماعات المحلية من ميزانية الدولة (مجموعة من الدول-2010)
المصدر: البنك الدولي

فشل تنموي

إن البعد المؤسساتي المتمثل في مركزية القرار والسلطة كان انعكاسا لسياسة تنمية غير عادلة رافقت الاستبداد السياسي وكان من نتائج هذه السياسات فشل الدولة في تحقيق التنمية الجهوية. وتجلّى ذلك بوضوح في المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية حيث يظهر انعدام التوازن في تمركز 76.6% من القيمة المضافة في الشريط الساحلي (2011). مع تطور متواصل لعدد السكان بفعل الهجرة الداخلية حيث احتوت السواحل 70,74% من السكان في 2014 مقابل 67,7% في 2004 و 64,7%⁵⁸ في 1956.⁵⁹

إلى حدود 2011، سجلت ولايات داخلية نسب بطالة تتجاوز المعدل الوطني (13%) وتبلغ حتى ضعفه وترتفع هذه النسب بشكل ملحوظ لدى حاملي الشهادات العليا:

الولاية	نسبة البطالة (%)	نسبة البطالة لدى حاملي الشهادات العليا (%)
قفصة	28.3	47.4
تطاوين	23.6	39.1
القصرين	20.7	38.9
جندوبة	17.7	40.1
سيدي بوزيد	14.7	41
المعدل الوطني	13	23.3

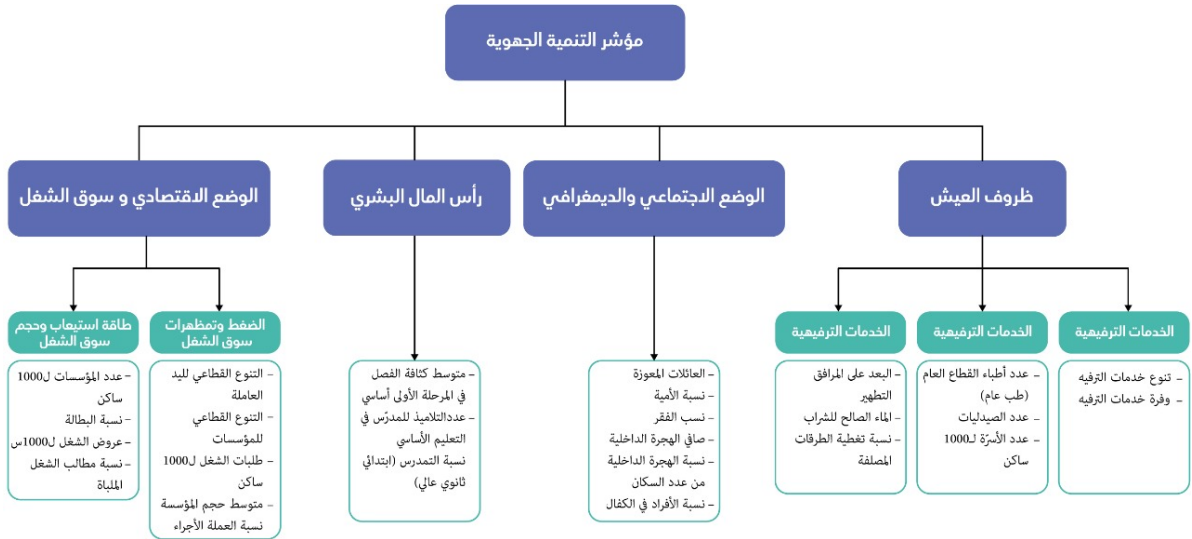
جدول عدد 4: نسبة البطالة المسجلة في مجموعة من الولايات وعلى المستوى الوطني (2011)

المصدر: وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي (2011)

⁵⁸ Amor Belhedi, 2019, « Les disparités régionales en Tunisie. Défis et enjeux », pp.7-62 in Les Conférences de Beit al-Hikma 2017-2018, 194p + 112p en arabe. Coll Conférences, n° V

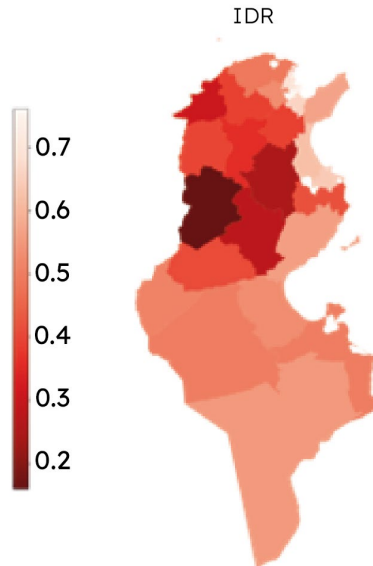
⁵⁹ يذكر ان سكان هذه المدن مع الاستقلال كانوا يزاولون بالأساس نشاطا فلاحيا.

ويمكن تلخيص هذا التفاوت في نتائج مؤشر التنمية الجهوية الذي تم اعتماده رسميا لتحديد الجهات المستفيدة من التمييز الإيجابي، يتكون هذا المؤشر الذي حدّد منهجيته المعهد التونسي للتنافسية والدراسات الكمية⁶⁰ من 4 مؤشرات جزئية:



رسم عدد 4: مكونات مؤشر التنمية الجهوية

المصدر: المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية (2012)



رسم عدد 5: خارطة توزّع نتائج مؤشر التنمية الجهوية (2010)

المصدر: اليوصلة باعتماد معطيات المعهد الوطني للتنافسية والدراسات الكمية

⁶⁰ Imed Ben Rebah (2012) : indicateur de développement régional. Etude comparative en termes de développement régional de la Tunisie. Notes et analyses de l'ITCEQ (n°8, Juillet 2012)

عند ملاحظة توزيع نتائج مؤشر التنمية الجهوية بين الولايات يظهر التمايز بين الشريط الساحلي (شمال وشرق البلاد) والشريط الغربي للبلاد على مستوى كل المتغيرات التي يشملها المؤشر. إن هذه الخرائط تبرز لنا التطابق بين البعد الإرادي للدولة (توزيع الاستثمار العمومي متمثلاً في المنشآت الصحية والبنية التحتية حسب الولايات) ونتيجة سياستها التي تتمظهر في ارتفاع مستوى البطالة إضافة إلى المؤشرات الاجتماعية الأخرى (ظروف العيش والوضع الاجتماعي والديمقراطي).

هكذا تسببت سياسة التنمية المعتمدة منذ الاستقلال، في مزيد تعميق التفاوت الجهوي بين المناطق وتهميش الجهات الداخلية لصالح بعض المدن الساحلية نتيجة خيارات قاصرة وغير عادلة قامت على منطق جهوي بحت وجدت بعض التبريرات الاقتصادية 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 يشبه الاستثمار الداخلي (الصالحى 2019) وهو ما غدّى الشعور بالإقصاء والتهميش لدى سكان المناطق الداخليّة ودفعهم إلى رفض السياسات المعتمدة والثورة عليها.

خلق هذا التمايز بعد عدّة سنوات حالة من الترحال البشري بين المدن المهقّشة والمدن الفرقة بهدف الولوج إلى المؤسسات الصحيّة والتعليمية أو للظفر بفرص العمل. هذا النزيف القتمثل في الهجرة الداخلية تجاه مناطق تمركز السلطة ومؤسساتها ومرافقها الأساسيّة، تسبّب بفعل تراكم السنوات وغياب أي حلول جدية وعاجلة لوضع حدّ لتفاقمه في اهتراء البنى التحتيّة وتراجع جودة الحياة داخل هذه المناطق التي استثمرت فيها الدولة عبر عقود من الزمن، وبالتالي إلى تريف هذه المدن وأحزمتها.⁶¹

ورغم أن عددا من الباحثين⁶² نبّه إلى خطورة التفاوت الكبير بين الجهات⁶³ 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 حدثاً سياسياً أثبت فشل المنوال التنموي للدولة التونسية وطرح بجدية على طاولة الفاعلين السياسيين والقوى الحية للمجتمع استحقاق التنمية الجهوية والمحلية العادلة.

فإضافة إلى هاجس السيطرة، كانت المركزة المفرطة وجها من أوجه الحيف الاقتصادي والاجتماعي فهذه الجهات الداخلية غير المطيعة تحولت في أدبيات السلطة التنموية والتخطيطية إلى جهات "غير مفيدة" لا توجه إليها الاستثمارات ذات القيمة المضافة العالية التي انحصرت في جهة العاصمة والشريط الشرقي.⁶⁴

تعكس هذه المعطيات الذهنية التي تعاملت بها الدولة المركزية مع الأطراف والتي تفسر كيف أصبحت اللامركزية مطلباً ترفعه قوى شديدة الاختلاف أحياناً كالحركات الاجتماعية والنخب الحضرية والمؤسسات الدولية المانحة على اختلاف دوافعهم وخلفياتهم. يمكننا القول إذن إن مطلب اللامركزية قد تكثفت فيه الأبعاد التنموية والسياسية والرمزية لثورة 17 ديسمبر – 14 جانفي.

⁶¹ Belhdi, A. (2017) Communication : Les disparités spatiales en Tunisie Défis & enjeux

⁶² أعمال المختصين في الجغرافيا أساساً نذكر منهم الأساتذة عمر بلهادي، حافظ ستهم، حمادي التيزاوي ومراد بن جلول

⁶³ عمر بلهادي (1989): التنمية والمجال بالبلاد التونسية

⁶⁴ بوجمعة الرميلى: جمع المبعثر مساهمة في حلّ المسألة السياسية، الديوان للنشر، 2019

وكما يبيّن المؤطّر النظري 1، مثلت الثورة التونسية فرصة حقيقية للذهاب نحو لامركزية فعلية قادرة على أن تكون أرضية مؤسساتية لسياسة تنمية جهوية عادلة تقوم على التضامن والتوازن بين الجهات باعتماد آليات تشاركية لا اسقاطات من المركز.

مؤطر نظري ١: اللامركزية كفرصة لتحقيق التنمية الجهوية

في مفهوم الجهة

بعد أن مثل ظهور الدولة القومية وتثبيتها كأولوية خلال القرون الثلاثة الماضية، استأثرت الجهة بالاهتمام بداية من القرن العشرين وتعتبر مسألة معقدة وحساسة. يمكن اعتبارها معقدة من الناحية المفهومية لشموليتها وارتباطها بعدد الأبعاد (ديمغرافية، اجتماعية، اقتصادية، سياسية...) ما يعرّس مهمة التفكّر فيها وإنفاذها. كما تعتبر حساسة لكونها مسألة سياسية بالأساس قبل أن تكون اقتصادية أو إدارية تتعلق بتقسيم ترابي مجالي فحسب وهو ما يتبيّن بوضوح في الحالة التونسية (انظر الجزء الأول من هذا التقرير).

من الناحية المفهومية، تهتمّنا الجهة في نطاق عملنا كبناء اجتماعي-مجالّي يعرّف كوحدة جغرافية دون وطنية تتميز بفرديّة من حيث عناصرها (الطبيعة/التاريخ) أو كبناء سياسي. في كل الحالات تعتبر الجهة بناء ماضيا (جغرافي تاريخي)، حاضرا (اقتصادي سياسي) أو في طور التشكّل في نطاق مشروع تنموي إرادي لتنظيم المجال⁶⁵.

عند غياب الجهة، يتمّ إحداثها من قبل السلطة المركزية كوسيلة لإدارة السلطة مجاليا وإعادة التوزيع الاقتصادي والاجتماعي. في هذه الحالة يتم التفكير في المسألة الجهوية على المستوى الوطني مع التركيز على توزيع الأنشطة الاقتصادية أو كمحاولة لمواجهة الضغط الناجم عن أزمات جهوية وهو ما كان مطروحا في تونس في السنوات الأخيرة. يمكن القول إن اللامركزية هي التجسيد المؤسّساتي لمفهوم الجهة أو الأقلمة.

سنعرض في الجزء الأول من هذا العمل إلى تاريخ الأقلمة في تونس والمراسل الأساسية التي مرت بها ولكن من المهم تبيان أهمية اللامركزية لتحقيق التنمية المحلية و الفرصة الذهبية التي أتاحها للبلاد لإعادة التفكير في تنظيمها للمجال.

فكما بيّنّا أن بعض الشروط الاقتصادية للديمقراطية كانت حاضرة في تونس فإن المؤشرات التي تخصّ الأقلمة كانت تشير إلى أنها ممكنة، بل ضرورية. تعتبر عملية بهذا الحجم صعبة التطبيق نظرا للموارد التي تتطلبها ولرهناتها الكثيرة ويشير المختصون إلى أنها لا تكون ممكنة إلا إذا كان البلد المعني في طور انتقالي وهو ما ميّز تونس منذ الثمانينات: (متوسط الدخل للفرد، التوسع الحضري بنسبة 69%، ارتفاع نسبة التمدرس ونسبة الشهاث العليا، ارتفاع العمالة الصناعية).

سياسة مجالية غير فعالة وتعميق الهوة المجالية

تاريخيا، كان يشقّ تونس اختلال بين الشمال والجنوب لأسباب طبيعية وتاريخية ويظهر هذا التباين بين الشمال الرطب والجنوب القاحل بوضوح في التقرير الاقتصادي للاتحاد العام التونسي للشغل في 1956 وفي وثيقة الآفاق العشرية للتنمية (1961). بعد الاستقلال، تمظهر تميّز النشاط الاقتصادي العصري ببيروز محور ساحلي متكون من مدن مثل صفاقس، سوسة وقابس عبر الاستثمار العمومي أولا ثم الخاص فيما بعد (المرحلة الأولى من سياسات التنمية: 1960-1971). استمر هذا الشريط الساحلي في التطوّر رغم المحاولات المحتشمة لإعادة

التوازن منذ الستينات وخاصة في السبعينات مع التوجه نحو الصناعات التصديرية (قانون 1972 والمرحلة الثانية من سياسات التنمية⁶⁶). وحتى خلال المرحلة الثالثة من التنمية بداية من الثمانينات والتسعينات تم كذلك تعزيز دور السواحل بإحداث المناطق الحرة بينزرت وجرجيس، ميناء قابس وجرجيس وتطوير المنطقة السياحية بالصمامات.

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 أخرى⁶⁷ وتجلى هذا الخيار أيضا في قانون التهيئة الترابية سنة 1994 الذي استثنى صراحة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية من التهيئة الترابية.

يمكن القول أن سياسة الدولة لتنظيم المجال أو للتنمية الجهوية لم تكن تنموية فعلا نظرا لأنها 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)⁶⁸ كما أنها فصلت منهجيا بين المؤسسات المكلفة بإنجاز التصورات وبين وظيفة إنجاز التصورات⁶⁹ ما قلص من فاعلية المخططات ومدى تطبيقها على أرض الواقع.

من ناحية أخرى يشير الخبراء⁷⁰ إلى أن التقسيم المعتمد في مخططات التنمية لم يكن يخضع لأي مركزات علمية، بل كان مجرد تقسيم منهجي شكلي لإنجاز هذه المخططات أو لهيكلية الإدارات والمصالح الجهوية والقيام بالإحصائيات الرسمية. كما أن الأقاليم المعتمدة من قبل الدولة في مختلف مصالحها التقنية (بنية تحتية، تقسيم الإدارات الجهوية للوزارات والشركات العمومية، الوكالات العمومية) لم تكن متطابقة أو حتى متناسقة، فمدينة القصرين مثلا تتبع الكاف، قفصة، القيروان أو صفاقس حسب الحالة.

اللامركزية والأقلية كضرورة تنمية وإرادة شعبية

تسمح الأقلية بتحقيق التناغم في سياسات التنمية بين الجهات والتراب الوطني كما تعبر الجهة عن إرادة الجماعات المحلية وتسمح بلامركزية القرار والموارد ما يعزز قيمة المواطن والمشاركة السياسية. من جهة أخرى تسمح الأقلية بإنجاز فعال للمشاريع الوطنية الكبرى كالطرق السريعة والأقطاب التكنولوجية والسود. ويمكن لمشروع لامركزي حقيقي أن يعيد النظر في الشبكات الحضرية للبلاد حيث باستثناء العاصمة

⁶⁵ Amor Belhedi: « La pertinence de la région en période de transition démocratique en Tunisie », dans « La question des régions en Géographie ». *Perspectives Internationales*, 2019, L'Harmattan, Coll. Colloques et Rencontres. Lamarre J et Mukakayumba E (Dir), pp.141-162.

⁶⁶ Baccar Gherib : « Acquis et limites d'une économie nationale » dans *60 ans de République, Leaders (2016)*.

⁶⁷ Najem Dhaher : « L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation », *EchoGéo [En ligne]*, 13 | 2010.

⁶⁸ صفيير الصالحي: الاستعمار الداخلي و التنمية غير المتكافئة في تونس، 2017

⁶⁹ أوكلت وظيفة التصور خطأ إلى وزارات تقنية و قطاعية مثل السياحة و التجهيز و الفلاحة و البيئة. الصالحي تم ذكره ص

⁷⁰ الصالحي (2019) تم ذكره ، بلهادي (2019) تم ذكره

تونس وعلاقتها بالمدن المجاورة لم تبلغ مدن كبرى أخرى كصفاقس وسوسة مرتبة المدينة الجهوية المتكاملة بما يقتضيه ذلك من ارتباط وخدمات جهوية للأفراد والفاعلين الاقتصاديين دون الحديث عن باقي المدن التونسية.

إن اللامركزية كتجسيد مؤسساتي وديمقراطي للأقلمة⁷¹ تعدّ استجابة لهذه الضرورة الاقتصادية والتنموية وقد أكد المختصون على أن غياب الجهات كجماعات محلية تتمتع بالصفة القانونية في تاريخ تونس منذ الاستقلال كان عائقاً أمام التنمية ما جعلهم يثمنون التنصيص عليها في الباب السابع من الدستور (2014). مثلت مطالب الثورة التونسية فرصة حقيقية للتوجّه نحو وضع أولى فُحولات الأقلمة (régionalisation) 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.⁷² كانت أولى تمظهرات هذا التحوّل إقرار الدولة التونسية في قانون العدالة الانتقالية (الفصل العاشر من القانون الأساسي عدد 53 لسنة 2013) في فصله العاشر أنّ "الضحية هي كلّ من لحقه الضرر سواء كان فرداً أو جماعة أو شخصاً معنوياً" نصّ على أنّ "هذا التعريف يشمل كل منطقة تعرضت للتهميش والاقصاء الممنهج". قبل أن يتأكد هذا التوجّه في مضمون دستور 2014 الذي أقرّ التمييز الإيجابي لبعض الجهات الداخلية بناء على ما عانتها وتعاينها من تهيميش وفق وبطالة، حيث نصّ على "أنّ الدولة تسعى إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة (...). اعتماداً على مبدأ التمييز الإيجابي" إضافة إلى اعتماد اللامركزية وتخصيص باب كامل للسلطة المحلية (الباب السابع).

كان دستور 2014 إذن إطاراً للإعلان عن خيار الدولة في التوجّه نحو حكم محليّ لا مركزي تُعطى من خلاله سلطة أوسع للمحليات في الإعداد والتخطيط لمشاريع التنمية بشكل تشاركي حيث منحها بابه السابع مبدأً في التدبير الحرّ في إدارتها للمصالح المحليّة واستقلاليّتها الإدارية والماليّة عن السلطة المركزيّة (الجزء الأول من هذا التقرير). وقد قام نظام اللامركزية على ثلاثة مستويات من الجماعات المحلية تنطلق من البلديات التي تمّ تعميمها على كامل التراب الوطني ثم الجهات فالأقاليم. وقد مثلت اللامركزية وإطارها التشريعي (مجلة الجماعات المحلية، الجزء الثاني من هذا التقرير) فرصة لاعتماد الأقاليم في إطار رؤية تشاركية للتنمية على المستوى الوطني والقطع مع التوجهات العقيمة لدولة الاستقلال، وذلك لأن اللامركزية في تونس لم تمثل فقط ضرورة تنموية، بل كانت مطلباً شعبياً. وكما بيّنا في هذا التقرير وفي أعمالنا السابق، تتعارض هذه المبادئ كلياً مع ما يطرحه ويفرضه مشروع قيس سعيد.⁷³

⁷¹ يذكر أن الأقلمة هي ترجمة للمصطلح الجغرافي régionalisation ولا تخصّ الأقاليم فحسب

⁷² منظمة البوصلة (أكتوبر 2023): تقسيم الأقاليم: اختزال انتخابي ضيق لتحديات تنموية عميقة.

⁷³ منظمة البوصلة (أكتوبر 2023) تمّ ذكره

تجارب النيابات الخصوصية وتمكّك المواطنين للشأن المحلي

بعد ثورة 17 ديسمبر 2010-14 جانفي 2011، تمّ على موجات متتالية من طرف رئاسة الحكومة، حلّ المجالس البلدية "المنتخبة" في 2010 والتي كان يسيطر عليها حزب التجمع بالكامل وتعويضها بنيابات خصوصية معيّنة. ظلت هذه النيابات الخصوصية التي تكونت في عديد من الأحيان من ممثلي المجتمع المدني المحلي تخضع للسلطة المباشرة للمركز ورئاسة الحكومة. حيث ظلت ذهنية "سلطة الإشراف" تسيطر عليها رغم أن رؤساء النيابات الخصوصية يمارسون قانونيا صلاحيات المجلس البلدي إلى حين الانتخابات.⁷⁴ كما طرحت هذه النيابات الخصوصية إشكالية المشروعية كونها غير منتخبة، كما أنها كانت تخضع لآثار تغيّر التوازنات السياسية. على سبيل المثال، إثر انتخابات 23 أكتوبر دعت حكومة الترويكا إلى حل أغلب المجالس البلدية وتعيين نيابات خصوصية جديدة. وقد استندت الحكومة بخصوص هذا الأمر على القانون المنظم للسلط العمومية الذي يسمح لرئاسة الحكومة باتخاذ القرارات المناسبة لتنظيم عمل المجالس البلدية. أصدرت رئاسة الحكومة إثر هذه الدعوة في شهر جوان 2012 مراسيم تقضي بتنصيب نيابات خصوصية جديدة. ونظرا لمعارضة مواطنين بأغلب الجهات على مسألة التنصيب تمّ التوافق داخل المجلس التأسيسي على اعتماد المحاصصة الحزبية في تعيين أعضاء النيابات الخصوصية فتحصل على أغليبتها ممثلو حركة النهضة وحزبي التكتل والمؤتمر من أجل الجمهورية⁷⁵. انعكس هذا المعطى فيما بعد على النقاشات حول موعد الانتخابات البلدية (انظر الجزء الثاني من هذا التقرير).

رغم عدم الاستقرار، كانت هذه الفترة الانتقالية مخبرا لتجارب مواطنة مجدّدة في حوكمة الشأن المحلي اتّسمت بالتشاركية والشفافية. انعكست هذه المبادئ فيما بعد على الخيارات الدستورية التي تم اعتمادها في علاقة بالسلطة المحلية وهو ما يبيّن أنّها كانت امتدادا لحركيّة مواطنة ومدنية فعليّة على المستوى المحلي.

الشفافية والحوكمة المفتوحة

بعد حلّ المجالس البلدية، تمّ تحرير طاقات المجتمع المدني المحلي حيث بادرت عديد البلديات بتشريك المواطنين في أخذ القرار واعتماد الشفافية في إطار الحوكمة المفتوحة.

على سبيل المثال تعتبر تجربة صياغة المدينة الصغيرة في جهة المنستير من التجارب الرائدة حيث كانت أول من اعتمد على الشفافية والحوكمة المفتوحة مع المواطنين. كما كانت أول من وفّر خدمة الانترنت البلدي (الويبي) واستعملت الشفافية كوسيلة تحسيسية للمواطنين والمواطنات وللضغط على السلطات عبر تسليط الضوء على حقيقة الإمكانيات والصعوبات المالية التي تعرفها البلدية ولغرض تشريكهم في إيجاد الحلول. على سبيل المثال، عندما أطلع المواطنون أصيلو المدينة القاطنون بالخارج على الوضعية المالية لبلديتهم، قاموا

⁷⁴ على سبيل المثال عند الرد على مطلب نفاذ للمعلومة من طرف منظمة البوصلة تعزل رئيس نيابة خصوصية باستشارة الوالي قبل مدنا بالمعلومات المطلوبة رغم أن القانون لا ينص على ذلك

⁷⁵ حولة العشي (25 مارس 2014) – موقع نواة: مآزق الانتخابات البلدية: ضرورة تشكيل نيابات خصوصية جديدة ضمانا لشفافية الانتخابات

بالتبرع بشاحنة جمع فضلات لفائدتها⁷⁶. يجدر التذكير أن رئيس البلدية لطفني فرحان قد قضى أربعة سنوات متتالية على رأس بلدية صيادة وهو ما يعتبر استقرارا كبيرا مقارنة ببقية رؤساء البلديات.

الميزانية التشاركية

كانت جلسات إعداد الميزانية التشاركية من أبرز الآليات التي اعتمدها المواطنون والمجتمع المدني للتأثير على السياسات المحلية واقتراح مشاريع في منطقتهم البلدية. تتمثل الميزانيات التشاركية في تحديد مبلغ معين بعد استكمال مصاريف التسيير (العنوان الأول) يخصص لمشاريع تحدّد بصفة جماعية في إطار الاستثمار البلدي (تحت العنوان الثاني أو نفقات الاستثمار). بعد الثورة اعتمدت هذه الآلية 11 بلدية⁷⁷ ورغم النقائص التي تشوبها (المبالغ المحدودة والمدة الزمنية المقتصرة على سنة واحدة)، مثلت هذه الآلية أحد أبرز المكاسب من ناحية مشاركة المواطنين والمواطنات كما ساهمت التجربة في اعتمادها وتنظيمها لاحقا على مستوى التشريعات (مجلة الجماعات المحلية، الفصل 29، انظر الجزء الثاني المتعلق بمجلة الجماعات المحلية). رافقت جمعية "الحركة الجمعياتية" المجموعة الأولى من البلديات التي اعتمدت الميزانية التشاركية وهي بلديات قابس، منزل بورقيبة، المرسى، صفاقس وتوزر بناء على منهجية موحدة⁷⁸ تتمحور حول المراحل التالية:



رسم عدد 6: مراحل إعداد الميزانية التشاركية

المصدر: (2017) Damiano De Facci et Joseph-Désiré

ورغم تردد النيابات الخصوصية في اعتماد هذه الآلية خوفا من أخطار الانحرافات وغياب الإطار القانوني فإنها حققت تجارب ناجحة في البلديات المعنية أدت إلى تشجيع تعميمها على بلديات أخرى فيما بعد. خلال هذه التجربة الأولى، اختارت بلدية المرسى تخصيص 1% من ميزانيتها للميزانية التشاركية مع اختيار عنوان التنوير العمومي. في حين تم اختيار مسألة جمع الفضلات في منزل بورقيبة وتجميل المدينة في قابس. أما بلدية

⁷⁶ Mohammed Haddad, Municipalité, qu'as-tu fait de ta liberté ? Nawaat (2011)

⁷⁷ Yousfi, H.(2017), op cit, p.44

⁷⁸ مقتبسة بشكل كبير من دليل تكوين للخبير السنيغالي بشير كانوتي حول الميزانية التشاركية

صفاقس فقد خصصت 3 ملايين دينار للميزانية التشاركية أي ما يمثل 5% من ميزانيتها الجمالية و75% من ميزانية الاستثمار وتم تخصيصها للأشغال العمومية والتنوير.⁷⁹

رغم أن بعض الملاحظين اعتبر أن الميزانية التشاركية شكلا من أشكال "تشارك المواطنين" يمكن قراءتها نقديا في إطار معادلة المانحين الغربيين في المنطقة: اللامركزية كمحاولة للدفع نحو الديمقراطية⁸⁰ أو في إطار استبدال الديمقراطية "بالحوكمة الرشيدة"، إلا أن الثورة أعطت نفسا جديدا لهذه الآليات وسمحت للمواطنين بتملكها في إطار فلسفة جديدة خاصة مع حالة الفراغ المؤسساتي وضعف الدولة في الفترة الانتقالية.⁸¹ مثلت هذه التجارب فرصة للمواطنين والمواطنات والبلديات "للتدرب" على المشاركة في الشأن المحلي وكانت تجربة أولية للامركزية ومبادئها حيث انعكست فيما بعد على الخيارات الدستورية فيما يتعلق بالسلطة المحلية أثناء صياغة دستور 2014.

اللامركزية خيار دستوري: الباب السابع

كان مسار إعداد دستور 2014 الذي انطلق بانتخابات المجلس الوطني التأسيسي في 23 أكتوبر 2011 أشبه بالمخاض العسير تخللته نقاشات وصراعات سياسية ومجتمعية جعلت محتواه ثمرة تداول مواطني جماعي حقيقي. مثلت عدة فصول خلافية موضوع صراع سياسي حاد شملت أهمها مسائل مجتمعية كمدنية الدولة وعلاقتها بالشأن الديني، مسألة حقوق النساء والمساواة، قضايا الحريات خاصة حرية الضمير وحتى مسائل تخص النظام السياسي وتعديل الدستور. إلا أن مسألة السلطة المحلية وخيار اللامركزية كانت من بين المسائل الأقل خلافية والتي جمعت حولها اتفاقا قارب الإجماع. يمكن تفسير هذا الخيار بالمناخ الثوري الذي جاء فيه المجلس التأسيسي وإجماع الفاعلين السياسيين والمدنيين حول الطبيعة المركزية المفرطة للجمهورية التونسية ونظامها قبل ثورة 17 ديسمبر-14 جانفي والتي كانت من بين العوامل التي أدت إلى الحيف الاجتماعي والتنموي الذي عرفته الجهات الداخلية والذي ساهم بدوره في حدث الثورة. في إطار انتقال ديمقراطي يرنو إلى تحقيق ديمقراطية صلبة، برزت اللامركزية كخيار بديهي لكونه أحد أبرز دعائم الأنظمة الديمقراطية ومن بين المبادئ المجددة للديمقراطية على المستوى الدولي في سبيل توسيع المشاركة السياسية والتمثيلية مع الحفاظ على وحدة الدولة.

بالعودة إلى مداوات المجلس الوطني التأسيسي⁸² وأرشيف منظمة البوصلة⁸³ التي رافقت أشغاله نلاحظ أن مسار اللامركزية لم يعرف معارضة تذكر حيث كانت تصب التدخلات والمداوات وآراء الخبراء والمجتمع المدني في خانة تبني خيار اللامركزية بشكل صريح وطموح توّج بالباب السابع من الدستور الذي يخص السلطة المحلية.

⁷⁹ Damiano De Facci et Joseph-Désiré (2017) : La démocratie au concret : Les enjeux politiques et territoriaux de la mise en place du Budget Participatif dans la Tunisie post-Ben Ali (2011-2016), *L'Année du Maghreb*,

⁸⁰ Amin Allal, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée », *Critique internationale*, 3/2010 (n° 48), p. 97-116.

⁸¹ Damiano De Facci et Joseph-Désiré (2017) op,cit.

⁸² التقرير النهائي - لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية

⁸³ <https://anc.majles.marsad.tn/>

تكلّلت لجنة الجماعات العمومية والمحلية والجهوية بالمجلس الوطني التأسيسي بصياغة الأحكام التي كوّنت فيما بعد الباب السابع من دستور 2014 وأشار تقريرها⁸⁴ في مقدمته إلى العلاقة المباشرة بين الثورة ومركزية السلطة التي ساهمت في الغضب الشعبي والشعور بالإقصاء المتعمد من المركز وأكّد التقرير على خيار إرساء اللامركزية الفعلية لتشريك المواطنين في تصريف الشأن المحلي بصورة حقيقية ودائمة إن القطع مع المركزية المفرطة كان واضحا من خلال المنهجية المعتمدة من اللجنة إذ اعتمدت في أعمالها على التعاون مع مكونات المجتمع المدني والخبراء حيث عقدت 17 جلسة استماع إلى خبراء ومختصين في القانون الدستوري والإداري وفي المالية العمومية كما تم الاستماع إلى ممثلين عن دائرة المحاسبات وممثل عن الاتحاد العام التونسي للشغل إضافة إلى ممثل عن الجمعية التونسية لمخططي المدن وممثلين عن المنظمات الدولية المختصة في المجال.

جاء دستور 2014 بقطيعة مع الشكل الذي وردت فيه السلطة المحلية في دستور غرة جوان 1959 الذي اشتمل على فصل يقيم يخص الجماعات المحلية وهو الفصل 71، فيما خصص دستور 2014، 12 فصلا حول اللامركزية (الفصول 131 إلى 142).

لم يكن هذا التباين كمّيا فحسب، بل عكس توجهها سياسيا جديدا اعتمده المؤسس في علاقة باللامركزية مثلما أظهره محتوى الفصول التي يمكن تلخيص مبادئها القانونية في النقاط التالية:

صفة السلطة

اختر المؤسس للباب السابع من الدستور عنوان "السلطة المحلية" وبهذا جعل الجماعات المحلية سلطة تتميز عن السلط الثلاثة الأخرى في الدولة. يعتبر هذا الخيار توزيعا عموديا بين السلط (توزيع للصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية) إضافة للتوزيع الأفقي التقليدي بين السلط التشريعية والتنفيذية والقضائية. يترتب عن هذا الخيار الدستوري استئثار كل سلطة بالصلاحيات المخصّصة لها وتحمل الجماعات المحلية مسؤولية تصريف الشأن المحلي. ورغم أن الدستور ترك للمشروع مهمة ضبط هذه الصلاحيات، لم يعد ممكنا للسلطة المركزية التدخل في ممارسة الصلاحيات الذاتية للجماعات المحلية.

الاستقلالية المالية والإدارية

يترتب عن صفة السلطة التي أقرّها عنوان الباب السابع للجماعات المحلية اعترافا باستقلاليتها عضويا ووظيفيا عن المركز وتعني هذه الاستقلالية أهلية التسيير الذاتي بناء على حرية تنظيمية تتمتع بها الهيئة اللامركزية. كما تضمّن الدستور في فصله 132 أنّ الجماعات المحليّة تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية وتدير المصالح المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحر. وقد تمّ تصور الاستقلالية للحد من الهرمية التي تصبح معطلة للمصالح ورافضة للخصوصيات وضائقة للحريات⁸⁵. لا بدّ من تمييز الاستقلالية عن الاستقلال فالأولى وليدة الجهاز الذي يتمتع بالاستقلال والسيادة (الدولة) وهي نتيجة للطابع الديمقراطي للدولة الذي يترتب عنه تعدد الهيئات والجماعات

⁸⁴ يمكن الاطلاع على التقرير النهائي للجنة (19 نوفمبر 2012) على صفحة مرصد مجلس – منظمة البوصلة

⁸⁵ Bertrand FAURE, Autonomie et indépendance, les mots et les règles. Cité dans Baccouche (2022) op.cit.

ذات الصلاحيات المختلفة، أما الاستقلال فهو يؤدي إلى الخروج عن البنية المؤسساتية الوطنية بينما تفترض الاستقلالية البقاء ضمن نسيج مترابط من المؤسسات المتفرّعة عن الدولة وضمن منظومة قانونية موحّدة.

إن الاستقلالية المالية المنصوص عليها في دستور 2014 تختلف مع الاستقلالية المالية التي تضمنتها القوانين المنظمة للبلديات تاريخيا (أمر 14 مارس 1957 والقانون الأساسي للبلديات المؤرخ في 14 ماي 1975 والقانون الأساسي المتعلق بالمجالس الجهوية لسنة 1989) والتي كانت نظرية وتقتصر على تمكين الجماعة المحلية من ميزانية "مستقلة". إن هذه الميزانية تعني في الواقع انفصالا شكليا عن ميزانية الدولة من حيث السلطة المكلفة بصرفها ولو أن الواقع أبقى بواسطة منظومة التشبيك المعلوماتي والمراقبة على سلطة مراقبة كبيرة لأعوان السلطة المركزية (المحاسب العمومي ومراقب المصاريف العمومية التابع للوزارة الأولى، رئاسة الحكومة حاليا).⁸⁶

أما الاستقلالية الإدارية فقد كانت غائبة تماما في التشريع التونسي بسبب حرص السلطة المركزية على الإبقاء على تبعية الإدارة البلدية لها. فإطارات الجماعات المحلية والمكلفين بخطط وظيفية يتم تعيينهم من قبل السلطة المركزية وغالبيتهم من أعوان الدولة. ولم تكن الجماعات المحلية تتمتع بحرية التصرف في شؤونها خلافا للهيئات اللامركزية في الديمقراطيات

تقطع هذه الأحكام مع المنظومة القديمة للبلديات وتكمن أهمية الأحكام الدستورية في إلزامها للمشترع نفسه بإرساء قواعد جديدة تلزم السلطة التنفيذية بالالتزام بالضوابط القانونية في مناخ تعددي ديمقراطي مناسب للمراقبة والمسائلة

مبدأ التدبير الحر

يعدّ مبدأ التدبير الحر من أبرز مكاسب الباب السابع من الدستور ومن ضمانات استقلالية هياكل اللامركزية والتي أورد الدستور بعض مقوماتها كمبدأ إدارة الجماعات المحلية من قبل مجالس منتخبة انتخابا عاما حرا سريا مباشرا نزيها وشفافا بالنسبة للمجالس البلدية والجهوية، أو انتخابا غير مباشر بالنسبة لمجالس الأقاليم. كما أسند الدستور للجماعات المحلية الشخصية القانونية التي تضمن لها استقلالها الوظيفي.⁸⁷

يقوم مبدأ التدبير الحر⁸⁸ على ركيزتين: الأولى هي ضرورة انتخاب هياكل التسيير لأن الانتخاب وحده يضمن قدرا من الاستقلالية تجاه السلطة المركزية ولو أنه كما أثبتت التجربة التونسية شرط غير كاف لتحقيقها. وتتمثل الركيزة الثانية للتدبير الحر في الإقرار للمجالس المنتخبة بالصلاحيات الفعلية والمبدئية لتصريف الشأن المحلي.

يتجسّد مبدأ التدبير الحر من خلال حرّية الجماعة المحليّة في التداول بدون وصاية من أي سلطة كانت خصوصا في مجال الصلاحيات الذاتية (التي تنفرد كلّ جماعة محلية بها حسب الفصل 13 من المجلة) ولكن أيضا في مجال الصلاحيات المشتركة والمنقولة. كما يدلّ على ذلك لفظه، يعني مبدأ التدبير الحر أن كل جماعة محلية (بلديات،

⁸⁶ ناجي البكوش (2022) تمّ ذكره

⁸⁷ البكوش (2022) تمّ ذكره ص 96.

⁸⁸ Amel AOUIJ-MRAD, Libre administration et affaires locales /in La mise en oeuvre du Chapitre VII de la constitution Tunisienne du 27 Janvier 2014, Ridha Jnayah (dir), 2017

جهات وأقاليم) لها، مبدئياً، حرية إدارة شأنها المحلي (أي تسيير مختلف مرافقها ومصالحها) بالطريقة المثلى التي تختارها أي أن لها سلطة اتخاذ القرار دون رقابة سابقة (في علاقة بالسلطة المركزي).

الرقابة اللاحقة

يؤدي مبدأ التدبير الحر آلياً إلى مفهوم الرقابة اللاحقة التي تخضع لها الجماعات المحلية حسب الفصل 138 من الدستور خلافاً لما كان عليه الحال في قانون 1975. يتبنى دستور 2014 مبدأ الرقابة في إطار وحدة الدولة كي لا تتحول الاستقلالية إلى تهديد لها، أما طبيعة الرقابة التي تخضع لها الجماعات المحلية فهي رقابة لاحقة فيما يتعلق بشرعية أعمالها، يقوم بها القاضي الإداري بناء على طلب ممثل السلطة المركزية (الفصل 138)

الديمقراطية التشاركية

يمكن أن نعتبر التشاركية كركيزة ثالثة لمبدأ التدبير الحر وهي تجسد إرادة عامة وضرورة ديمقراطية للإجابة على أزمة المشروعية التي تشهدها كل الأنظمة الديمقراطية حتى العريقة منها. إن الديمقراطية التمثيلية تعتمد على تفويض من الشعب صاحب السيادة الأصلي لصانعي القرار لتسيير الشأن العام باسمه وترتبط بقيمتين أساسيتين هما سيادة الشعب والمساواة كما لا يمكن الحديث عن الديمقراطية بدون مواطنين فاعلين.

يترتب عن هذا التعريف للديمقراطية والقيم المرتبطة بها ضرورة الاهتمام بثلاثة مؤشرات/أبعاد تمكّن من تقوية الديمقراطية أينما وجدت وهي مسائل صانعي القرار، تمثيلية الأجهزة والمؤسسات، وقدرتها على التفاعل/الاستجابة⁸⁹. إن الآلية الأساسية لتحقيق هذه الأبعاد تتمثل في الانتخاب المباشر لصانعي القرار إلا أنه لا يمكن الاقتصار عليها، بل تقويتها بآليات ومؤسسات تمكن من والتأثير في الشأن المحلي والمشاركة في أخذ القرار دون الحلول مكان المنتخبين.

أولى آليات تحقيق المسائلة هي القدرة على مراقبة و"معاينة" الممثل السياسي انتخابياً لهذا يفترض أن يكون للمواطنين إمكانية الحصول على المعلومات حول تسيير شؤونهم المحلية (الحق في الإعلام والنفوذ إلى المعلومة). تحقيق المسائلة مرتبط أيضاً بوجود قضاء مستقل، إعلام حر ومؤسسات رقابية مالية وإدارية ناجعة. من ناحية ثانية، لا بد أن يتجاوز صانع القرار مبدأ المسائلة ليأخذ بعين الاعتبار أثناء وضعه للسياسات كل الحساسيات المكونة للرأي العام. لا يكفي إذن التفويض الانتخابي حتى نعتبر القرار المتخذ معبراً عن الإرادة العامة، بل لا بد من تجاوزه عن طريق ضمان الحق في الاستشارة والمشاركة لكل الأطراف المعنية بالقرار أي التي يمكن أن يؤثر عليها بدرجات متفاوتة.

وأخيراً حتى يضمن المجلس المنتخب (لجماعة محلية) التمثيلية الحقيقية، لا بد أن تكون فرص التمثيل السياسي متساوية بغض النظر عن المستوى الاجتماعي أو الانتماء العرقي أو الديني. وهو ما يجعل وضع آليات لتمثيل فئات اجتماعية مقيّمة من التمثيل السياسي كالنساء والشباب والأقليات ذو أهمية قصوى لتحقيق الديمقراطية. إن تحقيق هذه الأبعاد الديمقراطية مرتبط أساساً بجسم مواطني فاعل ونشيط وهو ما يعطي للبعد "التشاركي" أهمية كبرى في علاقة بالديمقراطية.

⁸⁹ Accountability, representativity and responsiveness, (Beetham, D. 1996) "Theorising Democracy and Local Government" in "Desmond King, Gerry Stoker (eds.) - Rethinking Local Democracy-Macmillan Education UK

هكذا، تمكّن الديمقراطية التشاركية من تحقيق الإرادة الشعبية في بعديها الأساسيين وهما "الإرادة" و "الرأي". إذ كما تعبر عن ذلك المفكرة ناديا اوربيناتي⁹⁰ لا يكفي لتحقيق الإرادة العامة تمكين المواطنين من انتخاب من يمثلهم ويحدد التوجهات العامة لإدارة شؤونهم، بل لا بد أن يرافقه ضمان حق المواطنين في التعبير عن آرائهم في الفضاء العام. هكذا تتجاوز الديمقراطية التشاركية الديمقراطية الانتخابية لتشمل حق المواطنين والمواطنات في الإعلام، الاستشارة، والتشاور والمشاركة في أخذ القرار. إضافة للصلاحيات المحترمة ومبادئ الاستقلالية، نصّ الدستور في باب السلطة المحلية على مبادئ الديمقراطية التشاركية حيث تضمن الفصل 139 تنصيحا على اعتماد الجماعات المحلية "آليات الديمقراطية التشاركية ومبادئ الحوكمة المفتوحة لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها..". وقد تمّ تجسيد هذه المبادئ في مجلة الجماعات المحلية فيما بعد.

الصلاحيات

قانونيا تعني الصلاحيات أنّ الجماعة المحلية مؤهلة قانونا لاتخاذ تدابير وقرارات وأعمال تصرّف محدثة لأثر قانوني. تمثّل الصلاحيات بالمعنى القانوني ضبطا لمجالات التدخل وأساسا للاختصاص القانوني لصاحبها. يمنح الاختصاص لهذه الجهة سلطة/التأهيل القانوني الذي يتمتع به جهاز معين لاتخاذ قرارات إدارية مثلا. وبينما تعود الصلاحيات للجماعة المحلية، تمارس الاختصاصات من قبل أجهزة الجماعة المحلية.⁹¹

أقرّ الدستور من خلال الفصل 134 أن الجماعات المحلية تتمتع بثلاثة أصناف من الصلاحيات ذاتية، مشتركة ومنقولة إليها من السلطة المركزية. كما نصّ في الفصل 135 أن لها موارد ذاتية وموارد محالة إليها من السلطة المركزية وأضاف أن كل إحداث للصلاحيات للجماعات المحلية ينبغي إشفاغه بما يناسبه من موارد (مبدأ التكافؤ).

هذه الصلاحيات وإن كانت طموحة فإنها تبقى رهينة الإرادة السياسية والتشريعية من المركز فيما بعد لكونها ستسنّ بقانون (وقد تمّ فيما بعد ضبط قائمة بهذه الصلاحيات ضمن مجلة الجماعات المحلية). كما أن الاختصاصات التي ستسند لها ستبقى مرتبطة مباشرة بالموارد المالية اللازمة لممارستها ما قد يشكل عائقا آخر أمام استقلاليتها الحقيقية التي تحدّد مدى نجاح المسار (انظر الجزء الثالث).

تعميم التراب البلدي وإضافة جماعة محلية جديدة

كانت الجماعات المحلية في دستور 1959 تتمثل في مستويين وهما الولاية والبلدية في حين جاء الفصل 131 من دستور 2014 بثلاثة مستويات وهي البلدية والجهة والإقليم مع التنصيص على أن يغطّي كل صنف من هذه الجماعات المحلية كامل التراب الوطني وفق تقسيم يضبطه القانون.

يعتبر هذا التنصيص تصحيحا لخلل هيكلية يتمثل في أن 70% من التراب التونسي لم يكن يخضع للتقسيم الإداري البلدي الذي لم يكن يشمل المناطق الريفية والحدودية وهو ما ساهم في حرمان سكانها من الولوج بشكل

⁹⁰ Nadia Urbinati, *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People*, Harvard University Press, 2014

⁹¹ حول التمييز بين الصلاحيات والاختصاصات، يراجع البكوش (2022) تمّ ذكره، ص 118

فعال للمرافق والخدمات البلدية وكان من أشكال اللامساواة بين المواطنين القاطنين بالوسط الحضري ونظرائهم بالوسط الريفي في تونس.

ويعدّ الإقليم تقسيما ترابيا جديدا يتطلب إرساؤه القيام بدراسات الجدوى اللازمة نظرا لحساسية الإشكاليات التي يطرحها تقسيم الأقاليم واختيار الجهات المنتمجة لكل إقليم وعاصمته⁹². كما أشار الملاحظون إلى ضرورة تقدير الكلفة المالية لهذه الجماعات المحلية حيث رأى بعضهم أنها لم تكن مطلبا صادرا عن مناطق ترابية ولا مبرر للتنصيب عليها من قبل المؤسّس⁹³، بينما أكّد المختصّون في التنمية منذ الثمانينات⁹⁴ أن الأقاليم/الجهات الاقتصادية آلية أساسية لتحقيق التنمية الجهوية ولتأسيس لامركزية فعّالة. تم فيما بعد تحديد دور الإقليم في الفصل 20 من مجلة الجماعات المحلية إلا أن مسألة تحديد تقسيمها تمّ تأجيلها نظرا لارتباطها بالانتخابات الجهوية التي تمّ تكن من الأولويات السياسية آنذاك.

مبدأ التفريع

أدى هذا الخيار الدستوري إلى تواجد ثلاث أصناف من الجماعات المحلية في كل منطقة من التراب الوطني وهي البلدية والجهة والإقليم. انطلاقا من هذا التراكم لا بد من توزيع الصلاحيات بين هذه المؤسسات. ألزم الدستور المشرّع بتوزيع الصلاحيات المشتركة والمنقولة على أساس مبدأ التفريع⁹⁵.

إن التفريع هو مبدأ تنظيمي⁹⁶ يعتمد لتوزيع الصلاحيات بين مستويات السلطة في الدول المركبة. ويقتضي هذا المبدأ أن يمتنع المستوى الأعلى في الدولة عن التدخل فيما هو من صلاحيات المستوى الأدنى إذا كان هذا الأخير قادرا على القيام بهذه الصلاحيات بموارده الذاتية (الأقرب الأقدر). يقتضي هذا المبدأ الإقرار للسلطة المحلية المنتخبة بالاختصاص المبدئي للتعهد بتصريف الشأن المحلي وألا تتدخل السلطة المركزية في هذا الشأن إلا بشروط معينة يحددها القانون. يقتضي هذا المبدأ أنه باستثناء الصلاحيات التي تستأثر بها السلطة المركزية دون غيرها كالشأن التعليمي أو الأمني يمنع عليها نظريا التدخل في الشأن المحلي وفقا لما تم ضبطه بمجلة الجماعات المحلية عبر قائمة المجالات الراجعة للجماعات المحلية بعنوان الصلاحيات الذاتية، إلا إذا تأكّد رفضها أو عجزها عن القيام بها وبعد استيفاء إجراءات قانونية وضعت كي لا يتمّ الانحراف بالحلول لتهديد استقلالية الجماعات المحلية (انظر الجزء المتعهد بالحلول في الجزء الثاني من هذا التقرير). بعبارة أخرى، لا يمكن انتزاع اختصاص تنفرد به الجماعة المحلية أصليا وإسنادها للجهة، الإقليم أو الدولة المركزية إلا بقانون وبعد استشارة الجماعة المحلية⁹⁷.

⁹² منظمة البوصلة (2023): تقسيم الأقاليم: اختزال انتخابي ضيق لتحديات تنمية عميقة

⁹³ رضا جنح (2011): القانون الإداري في البكوش (2022) تمّ ذكره

⁹⁴ بلهادي تمّ ذكره

⁹⁵ للاطلاع على الجذور التاريخية لمبدأ التفريع، يراجع البكوش (2022) تمّ ذكره ص 125

⁹⁶ عصام بنحسن (2020): مدخل لدراسة السلطة المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية والتطبيقات القضائية، مجمع

الأطرش

⁹⁷ Dafflon B. et Gilbert G. (2018) op.cit., p.274.

إحداث مجلس تمثيلي للجماعات المحلية

أُحدث المجلس الأعلى للجماعات المحلية بنصّ دستور 2014 وهو هيئة تمثيلية للجماعات المحلية يكون مقرها خارج العاصمة. يبدى المجلس، بموجب الفصل 141 من الدستور، رأيه في مشاريع القوانين المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المحليّة.

لم يتوفّق المجلس الوطني التأسيسي لتحديد مقرّ للمجلس الأعلى للجماعات المحلية بسبب الاختلافات تحت قبة المجلس وخارجها ومطالبة أكثر من جهة به، ففي حين اعتبرت ولاية سيدي بوزيد نفسها أجدر باستضافة هذا المقر لأن الثورة انطلقت منها، اعتبر المجتمع المدني بالقصرين أن جهتهم أكثر جدارة لأنها قدمت أكثر شهداء بينما تقدم نواب عن جهة القيروان باقتراح ليكون مقر المجلس بهذه المدينة نظرا لمكانتها التاريخية والدينية. وكان هذا المقترح سببا في اندلاع احتجاجات بمدينة سيدي بوزيد ما دفع مجلس نواب الشعب لتأجيل الحسم في هذه المسألة إلى حين إجراء الانتخابات الجهوية بما أن تركيز المجلس يكون ضرورة بعد الانتخابات الجهوية وفقا للفصل 395 من مجلة الجماعات المحلية. تمّ تحديد وظائف هذا المجلس في الفصول 47 إلى 60 من مجلة الجماعات المحلية (2018).

انفراد القانون الأساسي بالتشريع في مجال الجماعات المحلية

طبقا للفصل 65 من دستور 2014، تمّ التأكيد على أن كل ما يتعلق بالسلطة المحلية يعود بالنظر للقانون الأساسي دون سواه من النصوص التشريعية ويعني هذا أن القانون العادي أو قانون المالية لا يمكنه التدخل في مجال اختصاص السلطة المحلية. كما أن كلّ الأحكام التشريعية السابقة أو اللاحقة التي تتناول بصفة مباشرة أو غير مباشرة اختصاص الجماعات المحلية تصبح لاغية ويجب إنهاء العمل بها ومراجعتها حتى تتلاءم مع المقتضيات الدستورية الجديدة. يذكر أن المحكمة الإدارية سبق أن اشترطت عدم تعارض أحكام مجلة التهيئة الترابية والتعمير مع مجلة الجماعات المحلية نظرا لعلويتها على القانون العادي.⁹⁸

⁹⁸ رأي المحكمة الإدارية بتاريخ 2 أبريل 2020 حول المصادقة على مراجعة مثال تهيئة بلدية المرسي

الجزء الثاني: بداية تأسيس مسار اللامركزية والانطلاقة المتعثرة

بعد المصادقة على الدستور ببابه السابع المتعلق بالسلطة المحلية، ولدت مجلة الجماعات المحلية في سياق سياسي ملائم للامركزية باعتبارها حتمية ديمقراطية لا خلاف حولها. فجنحت معظم الأطياف السياسية الممثلة صلب المجلس التأسيسي لتكريس الفكرة دستوريا دون أن يكون عليها خلافات جوهرية. إلا أن هذا السياق تغير سريعا بمفعول تغير التوازنات السياسية. حيث تصدعت فترة التوافق التي حكمها تموقع جميع أطرافها كمعارضين لبن علي قبل الثورة، من خلال بداية عودة النظام السابق وان كان تحت يافطة جديدة ممثلة في حزب نداء تونس. فاضمحت أغلب القوى السياسية التي قادت فترة 2011-2014 باستثناء حركة النهضة ليتغير المشهد السياسي جذريا ويتصاعد الخطاب المناهض للثورة وتغير معه السردية حول الخيار الدستوري المتعلق بالسلطة المحلية. تبلور هذا التغير السياسي من خلال مواقف نداء تونس خلال النقاشات المتعلقة بمشروع مجلة الجماعات المحلية والمحترز على أوجه الاستقلالية المزمع إسنادها للجماعات المحلية في ذلك الوقت. كما تبني هذا الخيار عديد الأطراف السياسية، لعل آخرهم الرئيس قيس سعيد. إلى جانب ذلك، ارتبط مسار اللامركزية بصفة عضوية بدور المانحين الدوليين في دعمه. حيث تمّ التعويل بصفة جوهرية على دفع الممولين له سواء في ارساء الهيئات والدعم اللوجستي والفني للبلديات أو كذلك دعم نسيج المجتمع المدني، في إطار المقاربة التشاركية. أدى ذلك لنتائج مختلفة أولها ارتهان المسار لدعم المانحين له في ظل تراجع لدور السلطة المركزية وضعف الرافعة السياسية كما كوّن حول التجربة سردية سلبية تتجاوز المؤسسات لوصم جميع الفاعلين في الشأن المحلي وهو ما سنعرض له في هذا الجزء.

القانون الانتخابي

في ماي 2016⁹⁹، استكملت وزارة الشؤون المحلية والبيئة تعميم التراب البلدي على كامل الجمهورية حيث تم إحداث 86 بلدية جديدة وتوسيع 187 بلدية موجودة ليصبح عدد البلديات الجملي 350 مقابل 264 في 2013.

اعتمدت الوزارة منهجية تمثلت أساسا في توسعة حدود البلديات الموجودة لتشمل كامل تراب المعتمدية¹⁰⁰ وذلك حسب 4 فرضيات:

تطابق مساحة عدد من البلديات الحالية مع الحدود الترابية للمعتمديات مما يستدعي المحافظة على وضعيتها.

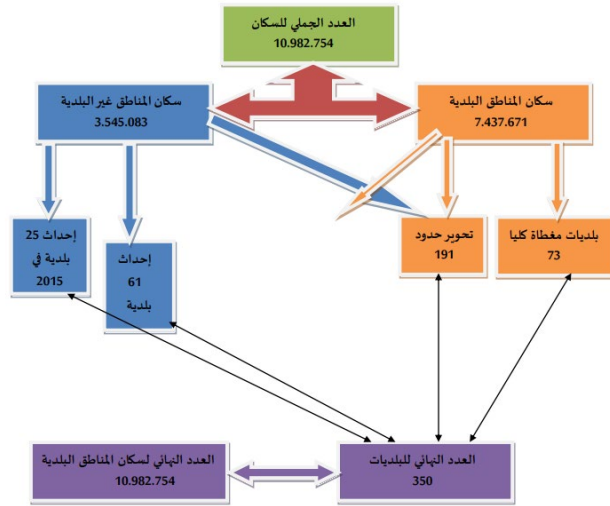
فضاء غير بلدي يمكن إدماجه من خلال توسعة المنطقة البلدية بالنظر إلى المؤشرات السكانية والجغرافية والتنمية.

⁹⁹ الأوامر الحكومية عدد 601، 600 و602 الصادرة بتاريخ 26 ماي 2016

¹⁰⁰ انظر الجزء الأول حول التقسيم الترابي التاريخي

فضاء غير بلدي يمكن إدماجه من خلال توسعة المنطقة البلدية بالنظر إلى المؤشرات السكانية والجغرافية والتنمية.

فضاء غير بلدي يستوجب إدماجه إحداث دائرة بلدية جديدة بالنظر إلى قدرة البلدية على التأقلم معها. وفي مرحلة ثانية (المجلس الوزاري المضيق بتاريخ 9 مارس 2016)، تمّ إضافة تعديلات تمثلت في اعتماد مؤشر للتمييز الإيجابي يعتمد أساسا على مؤشر التنمية (العجز التنموي) ومؤشر التغطية البلدية.¹⁰¹



رسم عدد 7: منهجية تعميم التراب البلدي

المصدر: وزارة الشؤون المحلية (2016)

ورغم أن الوزارة أعلنت أنها اعتمدت على "التنسيق مع مختلف الأطراف الحكومية والمدنية على المستويين الوطني والمحلي" إلا أن منهجيتها لم تكن تشاركية بما يكفي وهو ما أظهرته الأزمات الناتجة عن هذا التقسيم. على سبيل المثال يمكن أن نذكر احتجاج أهالي بلدية تطاوين الجنوبية على خلفيّة تعارض رغبات أهالي بعض العمادات حول تسمية البلدية (شنتي الدويرات) كما شهدت عمادة سيدي علي بن سالم في ولاية القيروان رفضا لقرار إحداث بلدية عبدة الذي اعتبره المواطنون مسقطا من السلطة المركزية التي تجاهلت جميع الاعتبارات التاريخية والتقنية والجغرافية التي تجعل من عمادتهم أحقّ بالبلدية الجديدة حسب رؤيتهم. بلغت الأزمة حدّ اندلاع احتجاجات تمّ تفريقها بالهراوات والغاز المسيل للدموع وإيقاف 23 شخصا تمّ الإفراج عنهم فيما بعد.¹⁰²

شهدت ولاية صفاقس أزمات مماثلة على إثر التقسيم الترابي في عمادتي اللوزة والحرق التابعتين لمعتمدية جبنانة حيث تمّ إحداث بلدية جديدة للعمادتين كان من المنتظر أن تسمّى بلدية الحرق قبل أن يتم التراجع عن ذلك

¹⁰¹ للاطلاع على المنهجية بالتفصيل: انظر تقرير وزارة الشؤون المحلية تمّ ذكره ص-16

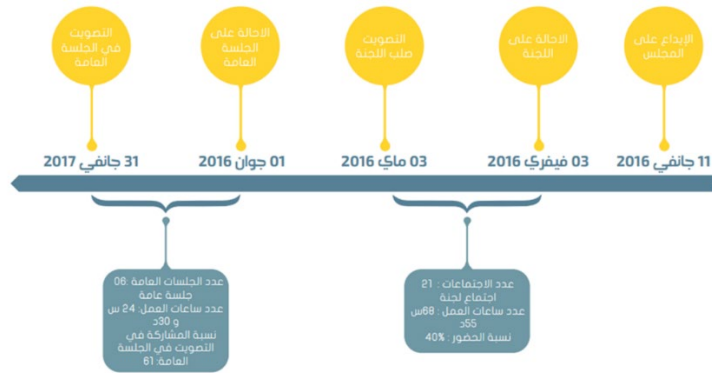
¹⁰² موقع نواة (16 ماي 2017): سيدي علي بن سالم: تقسيم بلدي بالإكراه

وتسميتها "الحرق اللوزة". كما شهدت المنطقة فيما بعد احتجاجات بين أهالي العمادتين لأسباب تاريخية (قبلية) حول مقر البلدية المزعم بناؤه والذي تمّ في آخر المطاف تحديد موقع بنائه بين العمادتين (في المنتصف).¹⁰³ إن السلطات لم تأخذ بعين الاعتبار تبعات الخيار الذي انتهجته وهو توسيع البلديات الموجودة والذي كان يستوجب توفير الموارد اللازمة. حيث عرفت بلديات ريفية صغيرة تمّ توسيع مساحتها مشاكل تتمثل في عدم تحضّلها على الموارد اللازمة لتغطية هذا المجال الجديد وما يستجوبه من نفقات إضافية.

على عكس الانتخابات التشريعية والرئاسية لم ينصّ دستور 2014 في أحكامه الانتقالية على موعد للانتخابات البلدية ما عرّض هذا الاستحقاق إلى التجاذبات السياسية والتعطيلات. إضافة لتعميم التراب البلدي كان لا بد من تنقيح القانون الانتخابي لينظّم انتخابات المجالس البلدية وإصدار القانون المنظم للجماعات المحلية. عرف هذان القانونان تعطيلات عديدة قبل وبعد إيداع المشروعين لدى مجلس نواب الشعب.

تمت إحالة مشروع القانون المتعلق بالانتخابات البلدية على لجنة النظام الداخلي والحصانة والقوانين البرلمانية والقوانين الانتخابية في 11 جانفي 2016 وقد صادقت عليه اللجنة بعد 5 أشهر وقامت بإحالة المشروع على الجلسة العامة في 1 جوان 2016. عرف هذا المشروع أول تعطيل برفض عدد من النواب مواصلة مناقشته دون تعهد من وزير الشؤون المحلية بحل النيابات الخصوصية¹⁰⁴ وإن كانت هذه المسألة من اختصاصات رئاسة الحكومة. وقد علل النواب هذا الطلب بأنه سيسمح بتحديد المؤسسات على المستوى المحلي. تمّ تلافي هذه النقطة من طرف وزارة الشؤون المحلية بإضافة مقترح فصل (175 مكرر) ينصّ على تعويض أعضاء النيابات الخصوصية قبل 8 أشهر من التاريخ المحدد لإجراء الانتخابات البلدية. لكن عديد النقاط الخلافية الأخرى لم يتم حسمها فاختتمت الدورة العادية الثانية دون المصادقة على قانون الانتخابات البلدية مما دفع هيئة الانتخابات للتصريح بتأخير موعد الانتخابات البلدية وعجزها عن الوفاء بالزرزامة المقدمة للمجلس.

عرف القانون تأخيرا كبيرا قبل المصادقة عليه:



رسم عدد 8: مراحل المصادقة على القانون المتعلق بالانتخابات البلدية

المصدر: منظمة اليوطة (جانفي 2018): التقرير السنوي لأشغال مجلس نواب الشعب-الدورة البرلمانية الثالثة: أكتوبر 2016-سبتمبر 2017

¹⁰³ شهادة ناشط مدني أصيل المنطقة

¹⁰⁴ <https://majles.marsad.tn/ar/event/2016/06/02/09/plenary>

يتمثل أهم ما جاء به هذا القانون في إضافة قسم ثالث يتعلق بالانتخابات البلدية والجهوية نصّ على المسائل الإجرائية الضرورية لانعقادها ك شروط الترشح والإجراءات الخاصة بنزاعات الترشح و ضبط عدد أعضاء المجالس البلدية والجهوية. كما تم اعتماد نظام اقتراع مشابه للانتخابات التي أجريت بعد الثورة يقوم على التصويت على القوائم في دورة واحدة باعتماد التمثيل النسبي وأكبر البقايا مع تغيير طفيف وهو اعتماد عتبة 3%. في الواقع ليس لهذه العتبة تأثير كبير على تركيبة المجالس نظرا لعدد المقاعد والناخبين. المقارنته بالانتخابات التشريعية مثلا.¹⁰⁵

من ناحية أخرى تم النصيص على التناصف الأفقي الذي طالبت به القوى التقدمية ومنظمات المجتمع المدني منذ 2011 ولم يتم تحقيقه في المناسبات الانتخابية السابقة¹⁰⁶ أي الانتخابات التأسيسية 2011 والانتخابات التشريعية 2014. مكن هذا الخيار من تعزيز حضور النساء على رأس البلديات وكان من النتائج الإيجابية للقانون الانتخابي. إلا أن حصر إمكانية الترشح لرئاسة المجلس البلدي بين رؤساء القوائم الحائزة على أكبر عدد من الأصوات والتي كانت تهدف لضمان ترؤس النساء للمجالس البلدية (مع التناصف الأفقي) ساهم في عدم استقرار عدد من المجالس البلدية فيما بعد حيث عقدت إمكانية تكوين تحالفات أكثر صلابة في صورة وجود مستشارين بلديين أكثر قدرة على التجميع.

يذكر أن لجنة الخبراء اقتترحت قبل ذلك نمط اقتراع مفاير يتمثل في اعتماد النسبية مع منحة إضافية للقائمة الأولى (وهو نظام معمول به في إيطاليا ويفترض أن يحقق الاستقرار) إلا أن هذا المقترح تم رفضه لكونه كان سيعزز اكتساحا لطرف دون عينه وهي حركة النهضة القادرة على حيازة المركز الأول في معظم البلديات آنذاك.

الخلافاات النيابية

العتبة: برز خلاف داخل اللجنة حول كيفية احتساب الأصوات بين من دعا إلى ضرورة فرض نسبة دنيا من الأصوات (عتبة) حتى تتمكن القائمة المعنّية من دخول عملية توزيع المقاعد (بين 2 و3% حسب الاقتراحات) وبين من عارض هذا المقترح تماما.

لم يتم حسم هذا الخلاف صلب اللجنة إذ لم تحتو الصيغة النهائية لمشروع القانون المقدم للجلسة العامة تنصيحا على العتبة لكن تم إقرارها في الجلسة العامة بنسبة 3% (127 مع، 34 ضد و2 محتفظ). كما ذكرنا، في حالة الانتخابات البلدية ونظرا لعدد المقاعد والمصوتين، لا يمكن أن يكون لعتبة في مستوى 3% تأثيرا كبيرا على تركيبة المجالس المنتخبة.

-تصويت العسكريين والأمنيين: أثارت هذه المسألة اختلافا كبيرا بين النواب أدى إلى تعطيل النظر في مشروع القانون أكثر من 6 أشهر. وتباينت الآراء بين من يرفض هذا المقترح قطعيا للحفاظ على حياد المؤسسات الأمنية

¹⁰⁵ قانون أساسي عدد 7 لسنة 2017 مؤرخ في 14 فيفري 2017 يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014

المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء (الفصل 117 خامسا)

¹⁰⁶ كان التناصف الأفقي من بين مقترحات هيئة الانتقال الديمقراطي لانتخابات 2011 وتم اقتراحه عند التحضير للانتخابات التشريعية لكن القوى السياسية رفضته

والعسكرية وبين من يؤكد على ضرورة تمكينهم من حقهم في الانتخاب بينما ذهب رأي ثالث إلى اقتراح هذه الإمكانيّة بداية من الانتخابات البلدية اللاحقة.

في نهاية المطاف استقر رأي الجلسة العامة على تمكين الأمنيين والعسكريين من الاقتراع في الانتخابات البلدية والجهوية دون سواهما (144 مع، 14 ضد و3 محتفظ¹⁰⁷) محيطية هذا الحق بعيد القيود القانونية¹⁰⁸ والإجرائية.¹⁰⁹

يذكر أن هذه المسألة أرجعت للسّطح اختلافا يعود لفترة المجلس الوطني التأسيسي حيث تم آنذاك الطعن بعدم دستورية الفصل السادس من مشروع القانون المتعلق بالانتخابات والإستفتاء الذي منع العسكريين وأعاون قوات الأمن الداخلي من الترسيم بسجل الناخبين أمام الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين.¹¹⁰

ورغم أن هذه الخلافات تبدو في الظاهر حول مسألة تصويت الأمنيين، إلا أن السبب الحقيقي وراءها كان الحسابات السياسية للأحزاب الممثلة في مجلس نواب الشعب¹¹¹ حول حظوظها في الانتخابات البلدية المرتقبة نظرا لانقسام نداء تونس وتخوّف أحزاب المعارضة من سيطرة الأحزاب الكبيرة على الهياكل المحلية بعد حصولها على الأغلبية في مجلس نواب الشعب. انعكست هذه الحسابات على مسار المصادقة على مجلة الجماعات المحلية وهو ما سنتعرض له فيما يلي.

مجلة الجماعات المحلية وبداية "صدّ" اللامركزية

بعد المصادقة على دستور 2014، كان لا بد من إعادة هيكلة كل الإطار القانوني الذي ينظم اللامركزية لملائمته مع المبادئ الدستورية والدور المركزي الذي تمّ إعطاؤه للجماعات المحلية. كان إذن من الضروري العمل على مشروع القانون المنظم للجماعات المحلية والذي أخذ في نهاية المطاف شكل مجلة الجماعات المحلية (القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018) ليعوض النصوص المنظمة للشأن المحلي¹¹² والتي كان أهمها القانون الأساسي للبلديات عدد 33 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975. سنستعرض في هذا الجزء أهم المحطات والتغييرات التي عرفها مشروع هذا القانون قبل المصادقة عليه.

¹⁰⁷ للاطلاع على تفاصيل التصويت: <https://majles.marsad.tn/ar/legislation/2016/01>

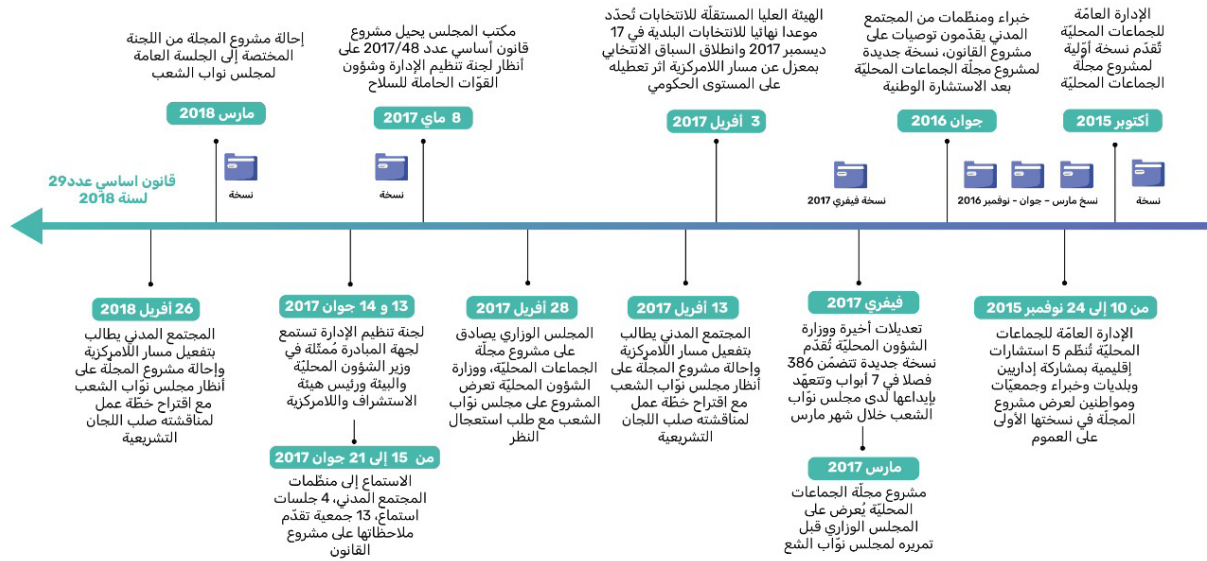
¹⁰⁸ فصل 52 مكرر: لا يشارك العسكريون وقوات الأمن الداخلي في الحملات الانتخابية والاجتماعات الحزبية وكل نشاط له علاقة بالانتخابات. يعزل كل عسكري أو أمني يشارك في الأنشطة المبينة بالفقرة السابقة بقرار لمجلس الشرف أو التأديب بعد السماح له بممارسة حقه في الدفاع.

¹⁰⁹ لا يتم تعليق قائمات الناخبين في مدخل مركز أو مكتب الاقتراع المخصص للناخبين من الأمنيين والعسكريين

¹¹⁰ أمين محفوظ – موقع ليدرز (30 سبتمبر 2016): إلى متى حرمان العسكريين والأمنيين من حقهم في الانتخاب؟

¹¹¹ رمزي المحمدي: الانتخابات البلدية في تونس في حكم المجهول. المفكرة القانونية، (جانفي 2017)

¹¹² انظر الجزء الأول من هذا التقرير



رسم عدد 9: المسار الزمني لمجلة الجماعات المحلية: أكتوبر 2015 – أفريل 2018

المصدر: البوصلة

مسار إعداد مشروع المجلة

بعد التنصيص على مبادئ طموحة ومهّمة في علاقة بالسلطة المحلية أثناء صياغة الدستور، لاحت أولى بوادر مقاومة اللامركزية مع بداية العمل على مشروع القانون المتعلق بالجماعات المحلية.

انطلق العمل على مشروع القانون منذ سنة 2015 من قبل الإدارة العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية ثم تعهدت بذلك وزارة الشؤون المحلية والبيئة عند إحدائها في 2016 وقد أوكلت مهمة إعداد نسخته الأولى إلى مجموعة خبراء¹¹³ لا إلى الإدارة. قدمت أول نسخة في أكتوبر 2015 قبل أن تنظم بين 10 و 24 نوفمبر 2015 خمسة استشارات جهوية في مدن الكاف، صفاقس، القيروان، توزر ونابل بمشاركة إداريين وممثلي البلديات (التي كانت تسيرها نيابات خصوصية قبل انتخابات 2018) وجمعيات ومواطنين وخبراء لعرض المشروع على الرأي العام وجمع الملاحظات والتوصيات.

تابعت البوصلة هذا المسار منذ جانفي 2014 عبر مشروعها "مرصد بلدية" وتواجدها في 264 بلدية بممارستها لحق النفاذ للمعلومة بمقتضى المرسوم عدد 41 المؤرخ في 26 ماي 2011. في هذا الإطار قامت منظمة البوصلة بمواكبة هذه الاستشارة الوطنية¹¹⁴ ورصد مقترحات المواطنين¹¹⁵ والمجتمع المدني كما تقدمت بقراءتها لمشروع القانون¹¹⁶.

¹¹³ تجدر الإشارة أن مجموعة الخبراء كانت من جامعة صفاقس في محاولة للقطه مع تقاليد الاعتماد على خبراء من العاصمة

¹¹⁴ تقرير حول الاستشارة الجهوية حول مشروع الجماعات المحلية منظمة البوصلة (10 ديسمبر 2015)

¹¹⁵ للاطلاع على جميع المداخلات: <https://baladia.marsad.tn/ccl/projet>

¹¹⁶ منظمة البوصلة (10 ديسمبر 2015): تقرير حول مشروع مجلة الجماعات المحلية

تضمّن مشروع المجلة في نسخته الأولى 331 فصلاً وقد تركزت انتقادات منظمة البوصلة على افتقار مشروع المجلة لآليات واضحة لتشريك المواطنين، وعلى مسألة الصلاحيات الواردة في مشروع المجلة ومسألة الموارد التي ترتبط بها مباشرة. ظلّت هذه المسائل متواترة في توصيات المجتمع المدني إلى حين إيداع مشروع القانون وبداية مناقشته في مجلس نواب الشعب.

رغم أن لجنة الخبراء كانت من خارج "المركز" وأن مسار إعداد مشروع المجلة رغم هنائه¹¹⁷ كان تشاركياً ومكّن المواطنين والفاعلين المدنيين من تقديم تصوراتهم لحوكمة الشأن المحلي فإنّ هذا لم يمنع الإدارة المركزية من التأثير على مشروع المجلة وتغليب رؤيتها قبل إيداعه بمجلس نواب الشعب. يظهر هذا في النسخة التي صادق عليها المجلس الوزاري في 28 أبريل 2017 والتي كانت أقلّ طموحاً من النسخة التي أعدّها الخبراء حيث تمّ إفراغها من عديد المكاسب خاصة فيما يتعلق بصلاحيات الجماعات المحلية والاستقلالية المالية كما نَبّه إليه ممثلو المجتمع المدني أثناء جلسات الاستماع التي عقدتها الجلسة المختصة بمجلس نواب الشعب.¹¹⁸

برز على هذا المستوى الدور الكبير الذي لعبته وزارة المالية في التراجع عن مبادئ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية المضقنة بمشروع المجلة، خاصة فيما يتعلق بالجباية المحلية وهو ما سينعكس فيما بعد على نجاعة عمل المجالس البلدية المنتخبة ومدى استقلاليتها.

ينصّ الدستور في بابه السابع الذي يستند إليه الإطار القانوني الجديد للبلديات على الموازنة بين نقل الصلاحيات والموارد (الفصل 135). وقد نصّ مشروع المجلة (نسخة فيفري 2017) على آليات لدعم الموارد الذاتية للبلديات، فالى حد الآن تمثل الموارد المحالة أهم مصدر لموارد البلديات وتشمل: مناب المال المشترك، وموارد الاستثمار والدعم الموظّف، في حين أنّ مواردها الذاتية ضعيفة لقلّة الموارد الجبائية بسبب ضعف نسبة الاستخلاص التي لا تتجاوز 11% وضعف الصلاحيات الجبائية للبلديات. ويكفل مشروع المجلة للبلدية تعزيز مواردها المحالة من جهة ومواردها الذاتية من جهة أخرى عبر دعم الاستخلاص ووضع هامش من التصرف في المعاليم ودعم الرصيد العقاري. كما نصّ وضوحاً في نسخة فيفري 2017 على فرض تحويل نسبة من المداخيل الجبائية من الدولة إلى البلديات، أمّا النسخة المصادق عليها في المجلس الوزاري والمودعة بالمجلس فقد غيّرت فحوى هذا الفصل. يذكر أن منظمة البوصلة قامت بحملة مناصرة أثناء مناقشة هذا الفصل في مجلس نواب الشعب ودعت للعودة إلى نسخة فيفري 2017

¹¹⁷ انظر تقرير منظمة البوصلة 2015 حو الاستشارة

¹¹⁸ للاطلاع على جلسات الاستماع انظر مرصد مجلس، تمّ ذكره

نسخة ماي 2017 المصادق عليها

الفصل 124: تتكفل الدولة تدريجياً بواسطة قانون المالية والقوانين الجبائية والقوانين المتعلقة بالأموال يجعل الموارد الذاتية تمثل النصيب الأهم لموارد كل جماعة محلية. وتعمل السلطة المركزية على مساعدة الجماعات المحلية على بلوغ التكافؤ بين الموارد والأعباء المحلية ولهذا الغرض تخصص الدولة، في إطار قوانين المالية، اعتمادات لفائدة الجماعات المحلية وذلك على أساس حاجياتها من التمويل وتشتمل الموارد المحالة لفائدة الجماعات المحلية بهذا العنوان على

- موارد محالة في شكل منح أو اقتطاعات من الجباية الوطنية
- موارد محالة لإنجاز مشاريع الدولة على المستوى المحلي أو الجهوي

نسخة فيفري 2017

الفصل 124: تتكفل الدولة تدريجياً بواسطة قانون المالية والقوانين الجبائية والقوانين المتعلقة بالأموال يجعل الموارد الذاتية تمثل النصيب الأهم لموارد كل جماعة محلية. وتعمل السلطة المركزية على مساعدة الجماعات المحلية على بلوغ التكافؤ بين الموارد والأعباء المحلية ولهذا الغرض تلتزم الدولة بتحويل محصول الضرائب الموظفة على انتقال ملكية العقارات لفائدة البلديات الكائنة بدائرتها وجزء من محصول ضرائب أخرى لفائدة مختلف الجماعات المحلية على غرار الأداء على القيمة المضافة ومعاليم التسجيل والجلولان والقيمة العقارية الزائدة وفقاً لما يضبته القانون الأساسي للميزانية وقوانين المالية.

رسم عدد 10: مقارنة بين نسختي فيفري وماي 2017 من مشروع مجلة الجماعات المحلية (الفصل 124)

المصدر: البوصلة

عند تبريره لتحقّطات وزارة المالية قال رئيس وحدة المالية المحليّة الأزهر مازيف في تصريح صحفي أنّه: "يمكن لوزارة المالية أن تكفل حرّية التدبير، لكنها بشكل أوسع مؤتمنة على التوازن العامّ للميزانية، ونحن نمرّ بأزمة اقتصادية، ولذلك لسنا بحاجة لتفكيك قوّة الدولة المالية". وأضاف أنّ "الحديث عن موارد ذاتية للبلديات سابق لأوانه، فمازالت الهياكل المحلية بحاجة إلى مرافقة الدولة وغدا ستطلب البلديات المساعدة"¹¹⁹

من جهته، يبدو أن العميد ناجي البكوش -الذي ترأّس لجنة الخبراء التي أعدت مشروع المجلة- في كتابه حول قانون الجماعات المحلية، تجنّب اعتبار هذه المقاومة من وزارة المالية والسلطة المركزية ترجمة لإرادة تعطيل مسار اللامركزية واعتبرها مفهومة في إطار الصعوبات التي تمر بها المالية العمومية¹²⁰. إن هذه "الصعوبات" مرتبطة في الواقع بسياسة التقشّف التي انتهجتها الدولة التونسية في تناغم مع إملاءات المؤسسات المالية الدولية والتي تكبّل الدولة وتمنعها من الاستثمار في السياسات العمومية التي أقرتها ديمقراطياً بموجب الدستور.

إيداع مشروع القانون في مجلس نواب الشعب

في فيفري 2017 بعد الاستشارة وتقديم توصيات المجتمع المدني والخبراء، أحدثت تعديلات أخيرة على مشروع القانون لتقديم وزارة الشؤون المحلية نسخة جديدة تتضمن 386 فصلاً في 7 أبواب وتتعهد بإيداعه لدى مجلس نواب الشعب في نفس الشهر.

¹¹⁹ Nawaat – 1975 الانتخابات البلدية: من يريد الرجوع إلى قانون

¹²⁰ البكوش (2022)، تم ذكره ص 94

ورغم هذا التعهد لم يتم الإيداع الفعلي لمشروع القانون الأساسي عدد 48/2017 المتعلق بإصدار مجلة الجماعات المحلية إلا يوم 5 ماي 2017¹²¹



رسم عدد 11: دورة حياة مجلة الجماعات المحلية

المصدر: موقع منظمة البوصلة-مرصد مجلس¹²²

ملاحظات حول مسار مناقشة مشروع القانون في مجلس نواب الشعب

عند الوقوف على مسار مناقشة مشروع مجلة الجماعات المحلية¹²³ يمكننا ملاحظة النسق المتذبذب الذي عرفه أثناء جميع المراحل التي مرّ بها أي اللجان التشريعية، أساسا اللجنة المختصة (لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح). لجنة التوافقات والجلسة العامة¹²⁴ حيث تطلبت المصادقة على مشروع القانون قرابة سنة تم خلالها عقد 58 اجتماع في اللجان و 14 جلسة عامة توزعت بين الدورتين البرلمانية الثالثة (العادية والاستثنائية) والرابعة. وقد اتسم مسار مناقشة هذا القانون بلجوء شبه دائم إلى لجنة التوافقات والتي لا تمثل إحدى لجان مجلس نواب الشعب وفقا للنظام الداخلي.

مثل هذا البطء في المصادقة على مشروع القانون أولى مظاهر الحسابات السياسية التي بدأت تؤثر على مسار اللامركزية بتدخل عوامل جديدة مثل مدى استعداد الأحزاب الممثلة في البرلمان للاستحقاق الانتخابي البلدي ورؤيتها للشأن المحلي (إرث الدولة المركزية القوية في أدبيات وطرح بعض الأحزاب كنداء تونس) وحتى التركيبة السوسولوجية لهذه الأحزاب (وهو ما ظهر عند مناقشة مسألة تفرغ رؤساء البلديات).

من ناحية أخرى يمكن الملاحظة أن هذا التذبذب قابله استعجال للمصادقة على مشروع المجلة في آخر مراحل المسار بعد أن دعا رئيس الجمهورية الباجي قائد السبسي المواطنين لانتخاب أعضاء المجالس البلدية في 6 ماي 2018 ما أدى إلى إسراع النواب في المصادقة على المجلة لتصدر بالرائد الرسمي بموجب القانون عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 9 ماي 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية بضعه أيام بعد صدور النتائج الأولية للانتخابات البلدية متضمنة 400 فصلا.

¹²¹ تقرير منظمة البوصلة أشغال مجلس نواب الشعب 2017 ص73

¹²² مرصد مجلس

¹²³ لتفاصيل أكثر أنظر صفحة مشروع القانون بموقع مرصد مجلس والتقارير السنوي لنشاط مجلس نواب الشعب (الدورة البرلمانية الثالثة و الرابعة)

¹²⁴ الجزء الثاني من تقرير أشغال مجلس نواب الشعب الدورة البرلمانية الرابعة منظمة البوصلة 2018

المدة

الحضور
52.63%

الحضور
78.8%

مجموع
58

مجموع
14

وقت التأخير
74س 22دق

وقت التأخير
35س 35دق

المدة
146س 44دق

المدة
31س 3دق

في اللجان

في الجلسة العامة

رسم عدد 12: مدة مناقشة مشروع مجلة الجماعات المحلية في مجلس نواب الشعب

المصدر: موقع منظمة البوصلة - مرصد مجلس

[الدورة البرلمانية الثالثة \(2017\)¹²⁵](#)

عرف مشروع القانون منذ دخوله للبرلمان محطتين أساسيتين:

- تخللت الفترة الأولى (الممتدة من 13 جوان 2017 إلى 14 جويلية 2017) جلسات استماع إلى مختلف الأطراف الرسمية وغير الرسمية، إضافة إلى النقاش العام حول مشروع المجلة. تم الاستماع إلى جهة المبادرة وبعض مكونات المجتمع المدني التي قدمت مقترحاتها. من المهم الإشارة إلى أن محاولات التراجع عن مكاسب النسخ السابقة من المجلة بدأت تظهر خاصة بعد مرورها بالإدارة¹²⁶ حيث نبه ممثلو المجتمع المدني إلى التراجع الذي عرفته النسخة المعروضة عليهم مقارنة بالنسخ السابقة¹²⁷. على سبيل المثال نهت ممثلة جمعية البوصلة أثناء جلسة الاستماع إلى الثغرات التي احتوى عليها مشروع المجلة والتي تحدّ من استقلالية الجماعات المحليّة وتتناقض مع مبدأ التدبير الحرّ وأشارت إلى الفصول التي فيها مساس بمبدأ الرقابة اللاحقة على البلديات على غرار الفصل 102 و103 وفيهم إحالة إلى سلطة الوالي وأمين المال الجهوي القبلية بالإضافة إلى تدخّل السلطة التنفيذية في قرارات الجماعات المحليّة في الفصل 193.
- تتمثل المرحلة الثانية في انطلاق اللجنة يوم 14 سبتمبر 2017 في مناقشة فصول المجلة فصلا فصلا والتصويت عليها. وقد نهت منظمة البوصلة إلى البطء الذي عرفته أشغال اللجنة خلال الدورتين الثالثة مقارنة بأهمية القانون.
- فيما يخص أشغال اللجنة خلال الدورة النيابية الثالثة (العادية والاستثنائية)، تم عقد 13 اجتماعا تم خلالها عقد جلسات الاستماع ومناقشة 50 فصلا من مشروع المجلة مع نسبة حضور لم تتجاوز 50%. تعود أسباب هذا البطء إلى أن إحالة مشروع القانون من قبل رئاسة المجلس إلى اللجنة المختصة لم تتم إلا بعد مرور 25 يوم¹²⁸ من تاريخ إيداعه من قبل وزارة الشؤون المحلية والبيئة. كما أن اللجنة المتعهدة

¹²⁵ منظمة البوصلة: التقرير السنوي لأشغال مجلس نواب الشعب، الدورة البرلمانية الثالثة، أكتوبر 2016 - سبتمبر، 2017 ص 78

¹²⁶ مقابلة مع أسماء سلايمية

¹²⁷ للاطلاع على جدول مقارنة تفصيلي بين نسخة جهة المبادرة، النسخة المصادق عليها في اللجنة المختصة ولنسخة

المصادق عليها في الجلسة العامة انظر: DCAF

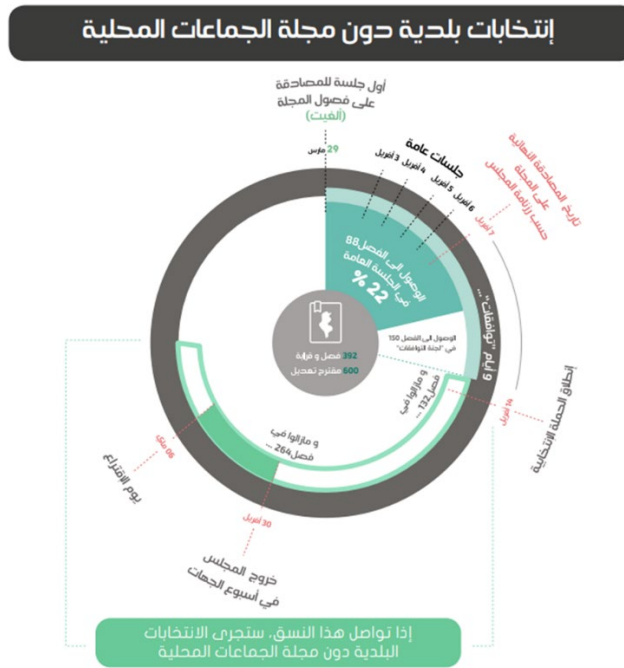
¹²⁸ دون احتساب أيام الأحد

بمناقشة مشروع القانون لم تجتمع بصفة منتظمة إذ تم الانقطاع عن مناقشة مشروع القانون عدة مرات إضافة إلى أن نسق عملها لم يكن متناسبا مع أهمية المشروع.

الدورة البرلمانية الرابعة (2018) نسق متذبذب ارتفع مع توفر الإرادة السياسية

أكدت منظمة البوصلة أثناء رصدها لأشغال مجلس نواب الشعب خلال الدورة البرلمانية الرابعة على النسق المتذبذب الذي عرفه مسار المصادقة على مشروع مجلة الجماعات المحلية أثناء جميع المراحل التي مرّ بها أي اللجان التشريعية أساسا اللجنة المختصة (لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح)، لجنة التوافقات والجلسة العامة.¹²⁹

ونبهت كذلك إلى أن هذا النسق البطيء كان يهدد بعدم استكمال المصادقة على المجلة قبل الانتخابات البلدية كما كان سيؤدي إلى ارتهان الفصول المتبقية ومنها فصول خلافية كمسألة تفرغ رئيس البلدية إلى حسابات نتائج الانتخابات. دفع هذا التأخير الممنهج المنظمة إلى الضغط من أجل التسريع في نسق المصادقة على المجلة مثلما يظهر في هذا المنشور بتاريخ 12 أبريل 2018.



رسم عدد 13: منشور لمنظمة البوصلة بتاريخ 12 أبريل 2018 حول التأخر في المصادقة على مجلة الجماعات المحلية

المصدر: صفحة منظمة البوصلة

¹²⁹ منظمة البوصلة: التقرير السنوي لأشغال مجلس نواب الشعب، الدورة البرلمانية الرابعة أكتوبر 2017-جويلية 2018، الجزء الثاني.

وقد بدا جليا أن نسق العمل كان رهين توفر الإرادة السياسية حيث لم يصادق المجلس مثلا في جلسة 13 أبريل إلا على 15 فصلا وسقطت 9 فصول لعدم توفر الأغلبية المطلوبة. في حين تغير النسق كثيرا عندما توفرت الإرادة السياسية للمصادقة على المجلة قبل موعد الانتخابات حيث تمت المصادقة على 93 فصلا في جلسة 25 أبريل¹⁸⁰.



رسم عدد 14: مقارنة نسق مناقشة مشروع مجلة الجماعات المحلية بين جلستي 13 أبريل و25 أبريل

المصدر: البوصلة

¹⁸⁰ منظمة البوصلة: التقرير السنوي لأشغال مجلس نواب الشعب، الدورة البرلمانية الرابعة أكتوبر 2017-جويلية 2018

مؤطر نظري 2: الديمقراطية المحلية كشكل متقدم من الديمقراطية

الديمقراطية وإشكالية المشروعية

يمكن تعريف الديمقراطية كشكل من أنظمة الحكم¹³¹ وممارسة للفعل السياسي من طرف مواطنين متساوين، أي أن الديمقراطية هي مصطلح يعبر في الآن ذاته عن هندسة مؤسساتية وعن مسار يخوض فيه المواطنون (وهم في الآن ذاته أصحاب السيادة والمعنيين بالحكم) عملاً متواصلًا من التفكير في حاجياتهم وأخذ القرارات التي يرونها مناسبة. يقوم هذا البناء النظري على بعد أساسي وهو المشروعية التي يمتاز بها النظام الديمقراطي باعتباره يعبر عن الإرادة الشعبية.

منذ ظهور وانتشار الديمقراطية التمثيلية الغربية وتطورها بتعميم الحق في الاقتراع العام، تم لعقود الاقتراع على صندوق الاقتراع كسبيل وحيد لتمثيل الإرادة العامة وإعطاء المشروعية للحكام المنتخبين. عرفت الفترة 1890-1921 ظهور "أزمة ديمقراطية" أضعفت الفكرة القائلة بأن تعبر أغلبية الأصوات عن الإرادة العامة وتم اعتبار "الآلة البيروقراطية" أي الإدارة كشكل آخر من أشكال تحقيق المصلحة العامة باعتبارها مؤسسة عقلانية¹³² موضوعية (مقابل البعد الذاتي للتصويت) دورها المصلحة العامة، فاكتملت مشروعية بدورها. إلى حدود الثمانينات، رافقت المشروعية الانتخابية شكلاً آخر من المشروعية وهي الامتثال لنموذج مجتمعي وقواعد اجتماعية ما.

ظهرت أزمة المشروعية بشكليها الانتخابي والبيروقراطي في الثمانينات عندما تجاوزنا العصر الذهبي للاقتراع العام وصارت العملية الانتخابية تنتقد لكونها تتلخص في إعطاء مشروعية قبلية لمن يحكم والذي يمارس عهده "بحرية" أي بانفصال عن الذين انتخبوه. كما تجسدت في إعادة التفكير في مفهوم الأغلبية حيث لم يعد بالإمكان اعتبار مصلحة الأكثر عدداً كمصلحة عامة تجسد إرادة "الشعب"، لا يعبر مفهوم الشعب عن مجموعة متجانسة¹³³ بل صارت المجتمعات تعرّف نفسها كتعبيرة عن مجموعة من مصالح المختلفة لأقلية متعددة. من جهة أخرى أدى اختكار العملية الانتخابية من طرف "محترفي السياسة" إلى تحولهم لما يشبه الأرسطوقراطية حيث لم يعد يؤدي تداول أحزاب مختلفة على الحكم إلى تغيير في السياسات فبقيت السلطة في يد طبقة واحدة.

أما الآلة البيروقراطية، فقد ساهم الطرح النيوليبرالي في إضعاف دورها كمؤسسة عقلانية لصالح مؤسسة السوق التي صارت تعتبر الشكل الأمثل لحكومة العيش المشترك. عبر عن هذا التوجه تيار "التسيير العمومي"¹³⁴ والذي شكك في النظرة التقليدية للإدارة كمعبر عن المصلحة العامة¹³⁵ أدى التفكير في مفهوم جديد للمشروعية إلى وضع أسس تعدد أشكال المشروعية كما يعبر عن ذلك المفكر بيار روزنفالون¹³⁶، فضعف العملية الانتخابية قابله ظهور أشكال جديدة من الفعل السياسي الديمقراطي منها قيام الشعب بدور الفيتو أو المراقب¹³⁷ وهي آليات تتكامل مع دور صندوق الانتخاب.

تتمثل هذه المشروعية المتعددة حسب روزنفالون إلى جانب مشروعية الاستقلالية (وتجسدها المؤسسات المستقلة والرقابية)، ومشروعية تعددية تحقيق الإرادة العامة (وتجسدها في مشروعية الحد من إرادة

¹³¹ A form of government

الأغلبية)، في مشروعية القرب أو ما يعبر عنه بمشروعية الاهتمام بما هو خصوصي¹³⁸ وهو أساس الديمقراطية المحلية.

ديمقراطية القرب كسبيل لتقوية المشروعية الديمقراطية

إن كان النوعين الأولين من المشروعية أساسا لتطور مؤسسات ديمقراطية جديدة فإن مشروعية القرب تنبني على الوعي المتزايد لدى المواطنين والأهمية التي يولونها لكيفية تسيير شؤونهم. فهم يرغبون في أن يتم الإنصات لمشاكلهم والأخذ بعين الاعتبار تطلعاتهم لدى وضع السياسات وهو ما يفسر ارتباط هذه المشروعية بالمشاركة المواطنة وبالبعد المحلي.¹³⁹

عرف مصطلح ديمقراطية القرب انتشارا ونجاحا في فرنسا أواخر التسعينات وأول الألفينات حيث تمّ اعتمادها رسميا في قانون سنة 2002¹⁴⁰ وكان موضوع عديد الأعمال الأكاديمية. تمّ استعمال هذا المفهوم من طرف السياسيين لمحاولة استرجاع بعض من المشروعية المفقودة بينما استغله المواطنون للتعبير عن رغبتهم في التغيير.¹⁴¹

كما يمكن اعتبار الديمقراطية التشاركية إحدى مظهرات مشروعية القرب وقد عرفت في نفس الفترة اهتماما متزايدا وتجارب مهمة على المستوى المحلي خاصة في أمريكا الجنوبية¹⁴² التي عرفت انتشارا لأشكال الديمقراطية التشاركية (الميزانية التشاركية، لجان الأحياء..). كما يمكن أن نذكر تجربة المجالس المواطنة المكونة عن طريق القرعة في كندا والتي انعقد أولها في 2004 في مقاطعة كولومبيا البريطانية.

يتمثل "القرب" في سلوك المسؤولين السياسيين المنتخبين وعلاقتهم بالمواطنين حيث يكونون على اتصال دائم ومباشر معهم ويساءلون من طرفهم باستمرار ويعملون في شفافية تامة كما يعطون اهتماما خاصا لكل مشاغلهم بصفة خصوصية وحتى فردية¹⁴³. كما يشارك المواطنون في عملية أخذ القرار بشكل يجعلهم يتقبلون السياسات المتبعة بشكل أفضل لا فقط لنجاحها بل لأن الآليات المتبعة لاختيارها كانت عادلة وشفافة، وهو ما يحقق الديمقراطية في بعدها الإجرائي والجوهري.

تسمح ديمقراطية القرب والديمقراطية التشاركية على حد السواء بتحقيق الأبعاد الثلاثة التي تمكّن من تقوية الديمقراطية أينما وجدت وهي مسائلة صانعي القرار، تمثيلية الأجهزة والمؤسسات، وقدرتها على التفاعل/الاستجابة¹⁴⁴. إن الآلية الأساسية لتحقيق هذه الأبعاد تتمثل في الانتخاب المباشر لصانعي القرار إلا أنه

¹³² تمّ التعبير عن هذا التوجه في نظرية الخدمة العامة بفرنسا و الإدارة العقلانية بالولايات المتحدة الأمريكية

Rosanvallon 2011 *op.cit*

¹³³ monolithique

¹³⁴ Public management movement

¹³⁵ Apocalypse managérial

¹³⁶ Pluralize legitimacy, Rosanvallon 2011

¹³⁷ Pierre Rosanvallon : *La Contre-démocratie, Seuil, 2006.*

¹³⁸ Attention to particularity

¹³⁹ Marie-Hélène Bacqué, Henry Rey et Yves Sintomer, eds., *Gestion de proximité et démocratie participative* (La Découverte, 2005).

¹⁴⁰ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

¹⁴¹ Rémi Lefebvre, "Rhétorique de la proximité et 'crise de la représentation,'" *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, no. 35-36, 2000

¹⁴² Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie de Marion Gret et Yves Sintomer, Paris, Éditions La Découverte et Syros, 2002, 135 p.

¹⁴³ Rosanvallon 2011, *op.cit.* p.172

¹⁴⁴ Accountability, representativity and responsiveness, (Beetham, D. 1996), *op.cit.*

لا يمكن الاقتصار عليها، بل تقويتها بآليات ومؤسسات تمكن من التأثير في الشأن المحلي والمشاركة في أخذ القرار دون الحول مكان المنتخبين.

من ناحية ثانية، لا بد أن يتجاوز صانع القرار مبدأ المسائلة ليأخذ بعين الاعتبار أثناء وضعه للسياسات كل السياسات المكونة للرأي العام - وهو ما يترتب عن إعادة التفكير في مفهوم الأغلبية كما وضعنا سابقا - عن طريق ضمان الحق في الاستشارة والمشاركة لكل الأطراف المعنية بالقرار أي التي يمكن أن يؤثر عليها بدرجات متفاوتة في سبيل تحقيق الإرادة العامة.

وثالثا حتى يضمن المجلس المنتخب (جماعة محلية) التمثيلية الحقيقية، لا بد أن تكون فرص التمثيل السياسي متساوية بغض النظر عن المستوى الاجتماعي أو الانتماء العرقي أو الديني. وهو ما يجعل وضع آليات لتمثيل فئات اجتماعية مقصية من التمثيل السياسي كالنساء والشباب والأقليات ذو أهمية قصوى لتحقيق الديمقراطية (وهو ما سعت لتحقيقه التجربة التونسية عن طريق التناصف وتمثيلية الشباب).

من خلال توسيع المشاركة المواطنة والتمثيلية السياسية، تكتسب الديمقراطية التشاركية إضافة إلى مشروعية القرب مشروعية قائمة على الاعتراف.¹⁴⁵

ظهر مفهوم "الاعتراف"¹⁴⁶ في الفكر السياسي منذ التسعينات، كان تشارلز تايلر¹⁴⁷ أول من تحدث عن "سياسات الاعتراف" عند تحليله لإشكالية الهوية وتعدد الثقافات مع ظهور الانقسامات بين المتحدثين بالانجليزية و الفرنسية في كندا في الستينات. وضع مفكرون آخرون مسألة الاعتراف في صلب أعمالهم مثل نانسي فرايزر في الولايات المتحدة وامانوال رونو في فرنسا وأبرزهم أكسل هونيث الذي طرح في كتابه "الصراع من أجل الاعتراف"¹⁴⁸ هذه المسألة كعامل لتفسير النزاعات في فضاءات مختلفة وصدت ثلاثة أنواع من الاعتراف قد ينشأ بسببها نزاع أهمها "الاحترام" في مجال السياسة والقانون.

صار البحث عن الاعتراف ك"ظاهرة اجتماعية من نوع جديد"¹⁴⁹ موضوع عديد الأعمال في السوسولوجيا وعلم النفس الاجتماعي و ذلك لأن عديد الحركات الاحتجاجية صارت تندلع انطلاقا من رفض لإهانة على مستوى فردي يتم اعتبارها منتزعة لإنسانية الإنسان. (على سبيل المثال حركة بلاك لايفز ماطر بعد قتل المواطن الأسود جورج فلويد من قبل الشرطة الأمريكية والاحتجاجات الأولى في الثورة التونسية بعد انتحار محمد البوعزيزي حرقا).

صارت كلمات مثل "الكرامة" و "الاحترام" تتردد للتعبير عن تطلعات فئات واسعة في كل أنحاء العالم¹⁵⁰، وارتقت لتشكّل شعارات سياسية للثورات/الانتفاضات العربية في 2011 التي كان أساسها "الكرامة". فالشعار المركزي للثورة التونسية كان "شغل، حرية كرامة وطنية" والذي كان يمكن أن يتحول إلى أساس لعقد اجتماعي جديد في بلدان المنطقة.¹⁵¹

¹⁴⁵ Pierre Rosanvallon (2011), *op.cit*, P.177

¹⁴⁶ recognition

¹⁴⁷ Charles Taylor, "The Politics of Recognition", in Amy Gutman, ed., *Multiculturalism and "the Politics of Recognition"* (Princeton University Press, 1994)

¹⁴⁸ Axel Honneth, *The struggle for recognition*, 1992.

¹⁴⁹ Alain Caillé, *La Quête de la reconnaissance: nouveau phénomène social total* (Paris: La Découverte, 2007)

¹⁵⁰ Richard Senett, *Respect in a World of Inequality* (Norton 2004).

¹⁵¹ Amro Adly: "Kinetic Karama: Bargaining for Dignity in the Pursuit of a new Arab Social Contract" in Youssef Cherif (ed.): *A Decade of Uprisings in the Middle East and North Africa*, Konrad Adenaur Stiftung, 2021.

هكذا تُمكن المشاركة السياسية على المستوى المحلي من تعزيز المشروعية الديمقراطية القائمة على القرب من خلال مشروعية الاعتراف وذلك بفضل المكانة المركزية التي توليها للمواطن في حوكمة شؤون "المدينة".¹⁵²

في إطار تجديد النظرية الديمقراطية، تعتبر المفكرة ناديا اوربيناتي أن الديمقراطية تقوم على بعدين¹⁵³ وهي إرادة الشعب من جهة، والرأي -الذي يعبر عنه الشعب في الفضاء العام - من جهة ثانية، وهو ما يؤكد على عدم كفاية التفويض الانتخابي رغم أهميته لتحقيق السيادة الشعبية. إن الانتخاب أو الآلية الديمقراطية يمثلان الإطار الذي تتجسد فيه الحرية السياسية وسيادة الشعب على المستوى المؤسساتي، أما في بعدها الثاني، تمثل الديمقراطية النظام الذي يتيح فض النزاعات التي تظهر جنباً إلى جنب مع الحرية السياسية وأخذ تعبيراتها (الاحتجاج، حرية التعبير، الجمعيات..). بعين الاعتبار، لهذا لا يمكن الحديث عن ديمقراطية بدون فضاء عام ديناميكي ومشاركة مواطنة متواصلة¹⁵⁴ وهو ما يمكن تحقيقه خاصة على المستوى المحلي.

أبرز ما جاء في المجلة والنقاشات النيابية حولها أثناء جميع مراحل مناقشته

- الديمقراطية التشاركية والشفافية

تكريسا للفصل 139 من الدستور، جاء مشروع المجلة بعدة إجراءات ووسائل تسعى إلى تحقيق مشاركة واسعة للمواطنين في كل ما يهم الشأن المحلي فهو الإطار الأنسب والأكثر فعالية لمأسسة مشاركة المواطنين والمواطنات في حوكمة السياسات العمومية التي تهتمهم بصفة مباشرة. يمكن القول إن الديمقراطية التشاركية كانت من أبرز المكاسب التي أتت بها مجلة الجماعات المحلية من ذلك مثلا التنميص على ضرورة تشريك المواطنين والمجتمع المدني في برامج التنمية إعدادا وتنفيذا وتقييما¹⁵⁵. وضرورة مسك مختلف أصناف الجماعات المحلية لسجل خاص بآراء المتساكنين¹⁵⁶ علاوة على إلزامها بنشر التقارير المتعلقة بمختلف أنشطتها¹⁵⁷. كما أتاحت المجلة إمكانية عقد جلسات علنية مع المتساكنين لتقديم بعض الإيضاحات قبل اتخاذ قرارات متعلقة بمجالات محددة¹⁵⁸. من ناحية أخرى يعدّ الاستفتاء المحلي من أبرز الآليات التشاركية التي جاءت بها المجلة حيث تتيح لمجلس الجماعة المحلية بمبادرة من رئيس الجماعة المحلية أو من ثلث أعضاء المجلس أن يقرّر استفتاء

¹⁵² La cité

¹⁵³ Diarchy: will and opinion. Urbinati Nadia (2014): Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People.

¹⁵⁴ Urbinati Nadia, "Urbinati's Response" in Debating Representative Democracy, Contemporary Political Theory, Critical Exchange, 2015.

¹⁵⁵ الفصل 28 من مجلة الجماعات المحلية

¹⁵⁶ ويقدم في مفتتح كل جلسة لمجلس الجماعة ملخصا للملاحظات ومآلها وتم إضافة هذه النقطة بناء على توصيات

البوصلة

¹⁵⁷ الفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية

¹⁵⁸ الفصل 35 من مجلة الجماعات المحلية

المتساكنين حول إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس. ويمكن لعشر الناخبين بالجماعة المحلية اقتراح تنظيم استفتاء (يجرى في صورة موافقة أغلبية ثلثي المجلس).¹⁵⁹ مقارنة بالنسخة الأصلية لمشروع مجلة الجماعات المحلية الواردة على مجلس نواب الشعب، عرفت النسخة المصادق عليها في الجلسة العامة تغييرات كبيرة فيما يتعلق بالاستفتاء المحلي تم إدخالها سواء عند النقاش صلب لجنة تنظيم الإدارة أو في الجلسة العامة. وتتمثل أهم هذه الإضافات في التضييق من مجال الاستفتاء المحلي إذ، في الوقت الذي أتاحت فيه النسخة الأصلية إمكانية إجراء الاستفتاء حول إعداد برامج وإنجاز مشاريع تتعلق باختصاصاتها، نصّت النسخة النهائية على أن استفتاء المتساكنين لا يمكن أن يتمحور إلا حول إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية، وهو ما يمثل تشدداً غير مبرر وتقليصاً من مجال تدخل المتساكنين لإبداء آرائهم حول المشاريع الكبرى التي يمكن أن تنجز في مناطقهم البلدية، كما تم التشديد في شروط وإجراءات الاستفتاء. تؤسّر هذه التغييرات والنقاشات على توجس من توسيع دائرة الديمقراطية التشاركية فقد تحجج المدافعون عن التضييق في مجال الاستفتاء عن تمسكهم بالعهد الانتخابية كمبدأ للديمقراطية التمثيلية. رغم أن التشاركية ممثلة في آلية الاستفتاء المحلي، تعزّز من مشروعية القرارات المتخذة على المستوى المحلي وتمسّ مسائل ملموسة ومباشرة -على عكس الاستفتاء على المستوى الوطني- كما هو معمول به في عدد التجارب المقارنة.

أثناء الدورة البرلمانية الرابعة وبعد أن تم تأجيل النظر فيه إلى حين انتهاء لجنة تنظيم الإدارة من باقي الفصول تمحورت النقطة الخلافية الأساسية بين النواب في باب الديمقراطية التشاركية حول المستفيدين من الآليات التشاركية بين من دافع على مصطلح المتساكنين ومن دفع لتعديله لصالح مصطلح المواطنين.

- تمثلت حجة المدافعين عن إدراج لفظ "المواطنين" -وكانوا خاصة نواب حركة نداء تونس ورئيس اللجنة محمد صالح جبيرة- في وجوب انسجام مشروع المجلة مع الدستور الذي ذكر عند إطلته إلى الديمقراطية التشاركية عبارة "المواطنين".

- في حين اعتبر المنتصرون للرأي الآخر أن مصطلح المتساكنين يمكن من عدم إقصاء الأجنبي الذين يقطنون بالبلدية ويقومون بواجبهم الضريبي وبالتالي فلهم كامل الحق في المشاركة وإبداء الرأي في أعمال المجالس البلدية.¹⁶⁰

وبالرجوع إلى النسخة المصادق عليها من مجلة الجماعات المحلية، نتبين أنه تم اعتماد مصطلح المتساكنين. عموماً يمكن القول إن المجلة رغم بعض الهنات¹⁶¹ كرّست بصفة كبيرة مبادئ الديمقراطية التشاركية -كما يظهره الجدول الموالي- ومكنت من خلق ديناميكية تشاركية بارزة بعد انتخاب المجالس البلدية (وهو ما سنتعرض له في الجزء الثالث من هذا التقرير).

¹⁵⁹ الفصل 31 من مجلة الجماعات المحلية

¹⁶⁰ نشرية مرصد مجلس بتاريخ 26 سبتمبر 2017، يذكر أن البوصلة قد أوصت باعتماد لفظ المتساكنين عملاً بالممارسات الفضلى على المستوى الدولي حيث يتم تشريك الأجانب في حوكمة الشأن المحلي

¹⁶¹ من ذلك مثال أن النسخة الأخيرة من مشروع المجلة المعروضة على اللجنة (نسخة ماي 2017) لم تتضمن التنصيص على ضرورة عقد مجالس الجماعات المحلية لجلسات علنية دورية، بل اقتصر على ذكر مجرد إمكانية ذلك وفق الشروط التي وقع بيانها.



جدول عدد 5: الديمقراطية التشاركية في مجلة الجماعات المحلية

المصدر: البوصلة

مسألة التفرغ

مثلت مسألة تفرغ رئيس البلدية من عدمه نقطة خلافية منذ بداية إعداد المجلة. بعد إيداع مشروع القانون في مجلس النواب ظهرت وجهتا نظر حولها: في حين دعت الأولى إلى تعميم مبدأ تفرغ رئيس البلدية على كامل الجماعات المحلية لما تستوجبه من عمل وتواجد دائم في المجال التابع له، طالب أصحاب الرؤية الثانية بعدم تعميم هذا المبدأ وإقرار التفرغ لبعض المجالس الكبرى فقط بتعلة أن هذا سيثقل كاهل ميزانيات البلديات. وقد انتهى النقاش حول هذه النقطة بإقرار تفرغ رؤساء الجماعات المحلية وذلك صلب الفصل 6 من المجلة بعد أن كان نقطة تعطيل كبرى ساهمت في تأخر المصادقة على مشروع المجلة قبل أن يعجل بها اقتراب موعد الانتخابات البلدية.

ويقصد بالتفرغ كما ورد في هذا الفصل "عدم الجمع بين رئاسة مجالس الجماعات المحلية وممارسة أي وظيفة أو مهنة أخرى". إذ يتعين على رئيس المجلس إن كان صاحب وظيفة في القطاع الخاص الاستقالة منها وإن كان صاحب مهنة خاصة تركها أو تعليقها وإن كان عوناً عمومياً فإنه يوضع في وضعية عدم مباشرة خاصة.

أظهرت هذه المسألة تأثيرات السوسيولوجيا الانتخابية على المسار التشريعي حيث تمسكت الأحزاب المتكونة من عدد كبير من أصحاب المهن الحرة بعدم تعميم التفرغ تحت تأثير هذه الشريحة وبالخصوص حركة النهضة التي لم تتراجع عن موقفها أثناء هذا الخلاف إلا خوفاً من تأجيل الانتخابات البلدية.

صلاحيات الجماعات المحلية والعلاقة بين المركز والجماعات المحلية

تكتسي مسألة الصلاحيات التي ستمتتع بها الجماعات المحلية بموجب المجلة أهمية بالغة لأنها تمثل الآلية الرئيسية -إلى جانب الموارد- التي تمكّن من تكريس مبدأ التدبير الحر. يقصد بالصلاحيات القدرة الممنوحة قانوناً لشخص أو هيكل ما لاتخاذ قرارات معينة فهي تمثل النطاق القانوني الذي يحدد ما هو مباح وما هو ممنوع بحكم القانون. وقد أسند الدستور في فصله 134 للجماعات المحلية كما أشرنا ثلاثة أنواع من الصلاحيات (ذاتية) تنفرد بها الجماعات المحلية، مشتركة بينها وبين المركز ومنقولة من هذا الأخير إلى مختلف الجماعات المحلية) وهو التقسيم الذي اعتمده المجلة للتنصيص على الصلاحيات (الفصول 13 إلى 24).

كانت مسألة صلاحيات الجماعات المحلية وعلاقتها مع ممثل السلطة المركزية من أبرز المسائل الخلافية التي أظهرت توجس البعض من مبدأ التدبير الحر والاستقلالية التي يكسبها للجماعات المحلية. بينما حسم الدستور مسألة عدم إمكانية الرقابة القبلية، تركّز النقاش على الرقابة الممكنة تسليطها عليها على معنى الفصل 138 من الدستور والذي أضع الجماعات المحلية “فيما يتعلق بشرعية أعمالها للرقابة اللاحقة” دون تحديد الجهة التي تتولاها. وبعد جدل طويل، تمّ إسناد هذه الرقابة للسلطة القضائية من جهة (رقابة المحكمة الإدارية) والسلطة التنفيذية من جهة أخرى (رقابة الوالي أو الوزير المكلف). أثناء جلسات الاستماع¹⁶² وفيما يخص هذه النقطة، اقترحت منظمات المجتمع المدني -من بينها منظمة البوصلة- إعطاء السلط المركزية رقابة بعدية على أعمال المجالس المحلية وذلك من خلال الطعن أمام الهيئات القضائية المختصة وهو ما تم إقراره بالنسبة لبعض أعمال المجلس: كتمكين الوالي من الاعتراض أمام الهيئات القضائية المختصة على العقود التي تبرمها المجالس المحلية (فصل 94) والقرارات المتعلقة بضبط المعاليم والرسوم ومعاليم الاستغلال (فصل 114) وقرارات إعداد وتنفيذ الميزانية (فصل 197).

حلول الوالي

نصّ مشروع القانون في صيغته الأصلية (الفصل 13 الفقرة الثالثة) على إمكانية ممارسة الوالي استثنائياً لما يعرف بسلطة الحلول أي ممارسته لاختصاصات هي في الأصل ذاتية للجماعات المحلية وذلك بتوفر عدة شروط تراكمية:

- تقاعس الجماعة المحلية الفادح أو عجزها الجلي عن ممارسة إحدى صلاحياتها
- الطابع الضروري للصلاحيات
- وجود خطر داهم وجدي
- بعد التنبيه على الجماعة المحلية

وتعدّ هذه المسألة ذات أهمية قصوى لكونها تمثّل تحدّيًا حقيقياً لمبدأ التدبير الحرّ ونظراً لأن الاستثناء إن لم يكن مقيداً كما ينبغي من حيث الشروط والمدّة والجهة الرقابية يمكن أن يتحول إلى أداة في يد السلطة المركزية للحد من استقلالية الجماعات المحلية.

¹⁶² انظر صفحة مشروع القانون على موقع مرصد مجلس (منظمة البوصلة)

أثار هذا الفصل اختلافات داخل اللجنة البرلمانية حيث اعتبر عدد من النواب أنه يمس بمبدأ التدبير الحر ويشكل تدخلا في الصلاحيات الذاتية للمجالس المحلية. ولهذا اقترح بعضهم التنصيص على وجوب التجاء الوالي للقضاء الإداري بعد معانيته لتقاعس الجماعة المحلية أو إسناد صلاحية التحكيم للمجلس الأعلى للجماعات المحلية. من جهتها، أكدت جهة المبادرة ونواب حركة نداء تونس أن الفصل لا يطرح إشكالا ويضمن عدم تعطيل المرافق العمومية. نظرا لشدة التباينات تمّ تأجيل النظر في هذا الفصل إلى آخر جلسات لجنة تنظيم الإدارة التي حافظت على نفس فلسفة الفصل في عدم إدراج ضمانات تؤطّر تدخل الوالي. أما الجلسة العامة فقد أبقّت على إمكانية تدخّل الوالي (الفصل 14) مع تفصيل شروط التدخل في الفصل 268 الذي تضمن في صيغته النهائية إحدى مقترحات منظمة البوصلة¹⁶³ والمتمثلة في ضرورة أن يتخذ تنبيه الوالي على رئيس الجماعة المحلية شكلا كتابيا وينصّ على أجل محدد للتدخل إضافة إلى ربط انتهاء التدخل بانتهاء أسبابه:

الفصل 14:



”إذا امتنع رئيس البلدية أو أهمل القيام بعمل من الأعمال التي يسندها له القانون والتراتب، يتولى الوالي التنبيه عليه كتابيا بإتمام ما يستوجب القانون والتراتب. وفي صورة تقاعس رئيس البلدية أو عجزه الحلي عن إتمام المهام المستوجبة رغم وجود خطر مؤكد، للوالي أن يباشر تلك الصلاحيات بنفسه أو أن يكلف من ينوبه للفرض وذلك بمقتضى قرار فعّال وينتهي تدخل الوالي بزوال الأسباب المذكورة أعلاه.”

إيقاف وحل مجلس الجماعة المحلية/ إعفاء وإيقاف رئيس الجماعة المحلية أو أحد مساعديه

تضمن مشروع المجلة إجراءين يتعلقان بتدخل السلطة المركزية في الجماعات المحلية أثارا الكثير من المخاوف والجدل. ويتمثل الإجراء الأول في إمكانية إيقاف وحلّ المجلس المحلي، في حين يورد الإجراء الثاني إمكانية إعفاء وإيقاف رئيس الجماعة المحلية أو أحد مساعديه.

فيما يخص الصورة الأولى، أقرّ المشروع إمكانية الحلّ من طرف السلطة المركزية لأسباب تتعلق بإخلال خطير بالقانون أو بتعطيل واضح لمصالح المتساكنين.

كما أورد مشروع القانون إمكانية إيقاف المجلس البلدي عن النشاط، في حالة التأكد، من قبل الوزير المكلف بالجماعات المحلية بناء على تقرير معلل من الوالي وبعد استشارة مكتب المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وذلك لمدة أقصاها شهران.

أثار هذا الفصل نقاشا طويلا بين أعضاء اللجنة واختلفت الآراء بين شق يرى أنه يمثل خرقا للدستور وضربا لاستقلالية المجالس البلدية، وبين شق آخر يرى أن السلطة المحلية يمكن الانحراف بها ما يبزّر خيار الحلّ.

لقد عرف هذا الفصل، بعد دراسته من قبل اللجنة المختصة ثم ”لجنة التوافقات“ فالجلسة العامة، تعديلات وإضافات مهمة تتمحور حول إقرار ضمانات قانونية وقضائية تهدف الى تحقيق توازن بين اللجوء إلى حلّ أو

¹⁶³ منظمة البوصلة (2018): التقرير السنوي لمجلس نواب الشعب، ص.47

يقف المجلس البلدي كإجراء استثنائي من جهة، وبين حفظ حقوق المجلس البلدي من جهة أخرى حتى لا تكون الصيغة الاستثنائية تعلة لضرب مبدأ التدبير الحر. وتتمثل هذه الضمانات في التنصيص على:

- الاستماع الى أعضاء المجلس البلدي وتمكينهم من حق الدفاع قبل اتخاذ قرار الحل أو الإيقاف.
- تمكين رئيس المجلس البلدي أو ثلث أعضائه من الطعن في قرارات الحل أو الإيقاف أمام القضاء الإداري باعتماد آجال مختصرة.

على ضوء هذه التعديلات، أصبحت الصيغة النهائية للفصل (204 في النسخة النهائية) كما يلي: "باستثناء الحالات المنصوص عليها بالقانون، لا يمكن حل المجلس البلدي إلا إذا استحال اعتماد طول أخرى وبمقتضى أمر حكومي معلل بعد استشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية وبناء على رأي المحكمة الإدارية العليا ولأسباب تتعلق بإخلال خطير بالقانون أو بتعطيل واضح لمصالح المتساكنين وذلك بعد الاستماع إلى أعضائه وتمكينهم من حق الدفاع".

وفي حالة التأكد، يمكن للوزير المكلف بالجماعات المحلية إيقاف المجلس عن النشاط بناء على تقرير معلل من الوالي وبعد استشارة مكتب المجلس الأعلى للجماعات المحلية وذلك لمدة أقصاها شهران. يمكن لرئيس الجماعة أو ثلث أعضاء المجلس الطعن في قرارات الإيقاف أو الحل أمام المحكمة الابتدائية الإدارية المختصة. وللمعنيين طلب توقيف تنفيذ القرارات المذكورة في أجل خمسة أيام من تاريخ إعلامهم بالقرارات. ويبت رئيس المحكمة الإدارية المختصة بالنظر في مطلب توقيف التنفيذ في أجل لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ تقديم المطلب.

لا تصبح قرارات الإيقاف أو الحل سارية المفعول إلا بعد صدور قرار برفض رئيس المحكمة الإدارية المختصة لمطلب توقيف التنفيذ أو بانقضاء أجل تقديمه. ويتولى الكاتب العام للبلدية طيلة فترة إيقاف المجلس البلدي تسيير إدارة البلدية ويأذن استثنائيا بناء على تكليف من الوالي بالنفقات التي لا تحتل الانتظار.

المالية المحلية

تعدّ مسألة الماليّة المحلية ذات أهمية قصوى نظرا لكونها المحدّد الحقيقي لمدى نجاعة الجماعات المحلية في ممارسة صلاحيتها ولحقيقة تمتّعها بالاستقلاليّة المالية وفقا لمبدأ التدبير الحرّ الذي نصّ عليه الدستور.

كما أشرنا، أثناء صياغة القانون قبل وروده على مجلس نواب الشعب، مثلت مسألة المالية المحلية وخاصة الجباية المحلية رهانا مهما عرف مقاومة كبيرة من المركز خاصة من وزارة المالية. ورغم أنه تمّ رفض عدد من التوصيات التي كانت يمكن أن تعزّز الموارد المالية للجماعات المحلية والتضامن فيما بينها جاءت المجلة بمكاسب محترمة فيما يتعلق بالمالية المحلية.

احتوت المجلة على باب يتعلق بأحكام الجماعات المحلية¹⁶⁴ بتقسيم كلاسيكي بين أملاك عامة وخاصة وباب متعلق بالنظام المالي للجماعات المحلية¹⁶⁵ وقد تم تقسيم الموارد إلى موارد ذاتية وقفالة¹⁶⁶ من قبل الدولة مع إحداث هيئة عليا استشارية للمالية المحلية تنظر في كل المسائل المتعلقة بالمالية المحلية ودعمها وتعصيرها وحسن التصرف فيها وفقا لقواعد الحوكمة الرشيدة. احتوى هذا الباب على جملة الإجراءات التي ينبغي اتباعها في مختلف مراحل الميزانية (إعداد، مصادقة، تنفيذ وختم).

التعديل والتوازن

من بين أهم النقاط في علاقة بالموارد المالية، يمكن الإشارة إلى مسألة الموارد المحالة من قبل الدولة والتي تندرج في إطار مبدأ التضامن بين مختلف الجماعات المحلية من خلال آلية التسوية والتعديل سعيا لتقليص الفوارق التنموية بينها لتحقيق العدالة بين الجهات والتميز الإيجابي حسب ما نص عليه الدستور. تتمثل أهم الإضافات التي جاءت بها المجلة في وضع صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن وهو عبارة عن الجسر الذي سيتم من خلاله نقل الاعتمادات المحالة من قبل الدولة إلى الجماعات المحلية تطبيقا لمبدأ التضامن وبعنوان التسوية والتعديل أو المساهمة في تمويل المشاريع الحيوية.

الفصل 148:



تتألف موارد صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية من:

- ◀ تخصيص اعتمادات في قوانين المالية.
 - ◀ تخصيص نسبة من محصول الضرائب.
 - ◀ عند الاقتضاء تخصيص القانون نسبة من المداخيل الدولة المتأتية من استغلال الثروات الطبيعية عملا بالفصل 136 من الدستور.
- وكل مورد آخر يتم تخصيصه لهذا الصندوق.

وتم فيما بعد إحداث هذا الصندوق في 2021 وتحديد معايير إسناده للقروض (انظر الجزء الثالث من هذا التقرير).

¹⁶⁴ من الفصل 64 إلى 69

¹⁶⁵ الفصل 122

¹⁶⁶ تندرج الموارد المحالة من قبل الدولة تطبيقا لمبدأ التضامن من خلال آلية التسوية والتعديل بين مختلف الجماعات المحلية

يوزع مال الصندوق بين أصناف الجماعات المحلية كما يلي:

- ◀ 70% من الاعتمادات لفائدة البلديات.
- ◀ 20% من الاعتمادات لفائدة للجهات.
- ◀ 10% من الاعتمادات لفائدة للأقاليم.

هل حققت المجلة الاستقلالية المالية؟ (الاستقلالية المتعلقة بالميزانية) ¹⁶⁷

تعرف مسألة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وكيفية قياسها جدالا أكاديميا¹⁶⁸ إذ لا تعدّ مسألة هيّنة نظرا لتدخل العديد من المتغيرات: تقسيم الصلاحيات والموارد التي ترافقها وتوازن الميزانية على المستوى الوطني الخ.

بصفة عامة، يمكن قياس الاستقلالية المالية للجماعات المحلية على 3 مستويات:

- الاستقلالية الميزانية: وهي تخصّ أساس الصلاحيات الذاتية للجماعات المحلية وتعني مدى قدرة الجماعات المحلية على تقرير مجالات، حجم ونوع الخدمات التي تقدمها للمتساكنين المتواجدين في مجالها الترابي وفي صلاحياتها، يمكن القول أن مجلة الجماعات المحلية قد حققت هذا الجانب فيما يتعلق بالصلاحيات الذاتية على المستوى التشريعي فقط نظرا لأن الجانب الأكبر من ميزانية البلديات هي محالة ما يعني عمليا عدم تحقق هذه الاستقلالية التي تبقى ممكنة فقط للمبالغ المتبقية بعد استيفاء مصاريف التسيير (برنامج الاستثمار التشاركي).
- الاستقلالية المالية: وتعني قدرة الجماعات المحلية على الحصول على الموارد المالية التي تحتاجها بإمكانياتها الخاصة دون المرور بأي جماعة محلية أخرى أعلى منها مستوى أو حتى بالطرف الحكومي. تقاس هذه الاستقلالية بحجم الموارد التي يمكن للجماعة المحلية أن تخصصها للنفقات المتأثية من خياراتها فقط. تأخذ الاستقلالية المالية بعين الاعتبار كل الموارد الذاتية (الجباية والمتأثية من معالم الاستغلال وأملك الجماعات المحلية) بينما تأخذ الاستقلالية الجباية بعين الاعتبار فقط الأداءات والضرائب.
- يمكن قياس الاستقلالية المالية باحتساب نسبة الموارد¹⁶⁹ الذاتية للجماعة المحلية من مجموع الموارد المالية التي تتحصل عليها ما عدا القروض (وينبغي تعريف الموارد الذاتية بدقة للقيام بهذا القياس).
- الاستقلالية الجباية: يمكن أن نميز بين الاستقلالية الجباية التامة وتعني قدرة الجماعة المحلية على تحديد الضرائب والأداءات التي تجمعها بكل خصائصها (تحديد المطالبين بالضريبة، النسب المحتسبة، طريقة الاحتساب الخ) وبين الاستقلالية الجباية الجزئية وهي المعمول بها في أغلب التجارب المقارنة وتعني إمكانية تحديد عدد من معايير الضرائب. تم اعتماد الخيار الثاني خاصة فيما يتعلق بالمعالم حيث

¹⁶⁷ Dafflon B. et Gilbert G. (2018), *op.cit.* p68

¹⁶⁸ Dafflon B. et T. Madiès (2008), « Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier », Agence française de développement, Notes et Documents, N° 42, Paris, novembre.

¹⁶⁹ Recettes propres

نص الفصل 739: " تختص المجالس المنتخبة للجماعات المحلية بضبط مبالغ أو تعريفه مختلف المعاليم والرسوم والحقوق والمشاركة في تحمل نفقات أشغال مهما كان تسميتها التي تستخلص بعنوان استغلال أو استفادة أو خدمة أو الحصول على منفعة أو ترضي والتي لا تكتسي صفة الأداءات والمساهمات المنصوص عليها بالفصل 65 من الدستور".

بصفة عامة وعلى المستوى التشريعي، يمكن القول إن مجلة الجماعات المحلية لم تضع عوائق أمام تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية إلا أنها لم تمكّنها من الصلاحيات الجبائية التي تمثل الآلية الأنجع لتفعيلها وهو ما يعسّر تحقيقها على أرض الواقع.

الانتخابات البلدية

مرّ تنظيم الانتخابات البلدية رغم أهميتها بعدة عراقيل كان بعضها نتيجة للحسابات السياسية التي ظهرت على السطح بعد الانتخابات التشريعية والرئاسية 2014 وبعضها يتعلق بالتوافق حول إدارة العملية الانتخابية في حدّ ذاتها كاختيار النظام الانتخابي أو في علاقة بالأزمة التي عرفتتها هيئة الانتخابات

أزمة هيئة الانتخابات

يذكر أن الانتخابات البلدية قد تأجلت مرتين بعد أن كان من المفترض أن تجرى في 17 ديسمبر 2017 ثم في 25 مارس 2018¹⁷⁰ قبل أن تقام في نهاية المطاف في 6 ماي 2018. وقد عرفت هيئة الانتخابات أزمات متعددة تسببت في عديد الاستقالات التي كانت ذريعة استعملها رئيس الجمهورية الباجي قائد السبسي وبعض الأطراف السياسية آنذاك لتأجيل الانتخابات.

صوب القانون، يتم انتخاب أعضاء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات من قبل مجلس نواب الشعب بالتصويت السري بأغلبية الثلثين ويتم تجديد ثلث الأعضاء كل سنتين خلال مدة مهام الهيئة المحددة بـ6 سنوات غير قابلة للتجديد¹⁷¹. كان على مجلس نواب الشعب انتخاب الأعضاء الثلاثة المعنيين بالتجديد في أجل لا يتجاوز شهر جانفي 2016¹⁷² إلا أن التجديد الجزئي لم يتم إلا خلال الدورة البرلمانية الثالثة في جلستي يوم 17 و18 جانفي 2017. وبعد مرور 6 أشهر على انتخاب الأعضاء الجدد أعلن رئيس هيئة الانتخابات شفيق صرار وعضوين من مجلسها عن استقالتهم من الهيئة يوم 9 ماي 2017 خلال ندوة صحفية تمّ عقدها لتقديم المستجدات المتعلقة بالانتخابات البلدية التي كانت مبرمجة في ديسمبر 2017 آنذاك. وتجدر الإشارة إلى أن رزنامة الانتخابات البلدية لسنة 2017 نصت على إصدار الأمر الرئاسي لدعوة الناخبين في أجل 3 أشهر قبل يوم الاقتراع إلا أن رئيس الجمهورية في حوار مع أحد الصحف أكد على أن الأمر الرئاسي لن يصدر إلا باستكمال تركيبة هيئة الانتخابات داعيا مجلس نواب الشعب إلى انتخاب بقية الأعضاء في أقرب الآجال حتى لا يتم تأجيل الاستحقاق الانتخابي.

¹⁷⁰ تونس: تحديد يوم 25 آذار/ مارس 2018 موعدا لأول انتخابات بلدية بعد ثورة 2011 موقع فرانس - 24 2017/10/05

¹⁷¹ الفصل 9 من القانون الأساسي عدد 32 لسنة 2012 مؤرخ في 20 ديسمبر 2012 يتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

¹⁷² نظرا لأن المجلس الوطني التأسيسي انتخب أعضاء الهيئة بتاريخ 8 جانفي 2014

مرة أخرى نلاحظ كيف أن التعطيلات التي عرفها مسار اللامركزية كانت نتيجة للحسابات السياسية ولأولويات المركز -ممثلاً في السلطة التنفيذية والتشريعية- فكما كانت تركيبة النيابات الخصوصية سبباً في تأجيل مناقشة مشروع مجلة الجماعات المحلية ألفت أزمة هيئة الانتخابات وعدم حصول توافق حول انتخاب أعضائها لرئيس جديد لها وتأجيلها أكثر من مرة، بظلالها على مسار اللامركزية وواقع البلديات. حيث بيّن مختار الهمامي رئيس الهيئة العامة للاستشراف ومرافقة مسار اللامركزية أن العديد من موارد البلديات المحدثة كانت رهينة الانتخابات البلدية. وقد صرّح بأن الموارد التي ستمكن البلديات من الاستثمار (86 بلدية جديدة و187 بلدية تمت توسعتها آنذاك) تمّولها اتفاقيات وهبات من قبل مانحين دوليين لكنها مشروطة بعقد الانتخابات البلدية وتركيز المجالس المنتخبة.

وكما بيّنت الأحداث كانت هذا الإصرار على تأجيل الانتخابات البلدية نابعا من عدم تأكد بعض الأحزاب خاصة نداء تونس من جاهزيتها لخوضها.

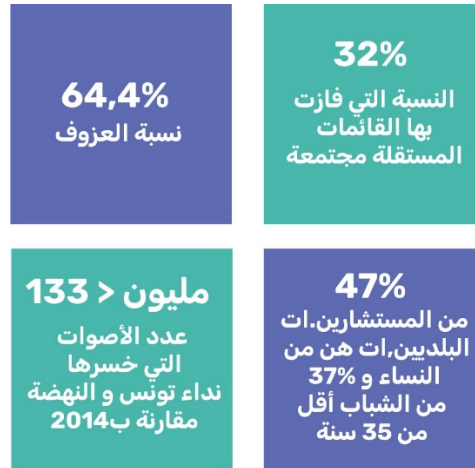
نتائج الانتخابات

أخيراً وبعد تأجيلها عديد المرات، أصدر رئيس الجمهورية أمر دعوة الناخبين للانتخاب المجالس البلدية يوم 6 ماي 2018 ولم يصادق مجلس نواب الشعب على مشروع القانون الأساسي المتعلق بالجماعات المحلية إلا في 9 ماي 2018 أي بعد الانتخابات بيضعة أيام.

متّلى إجراء الانتخابات البلدية حدثاً هاماً في مسار الانتقال الديمقراطي في تونس باعتبارها أول انتخابات حرة محلية في تاريخ البلاد ولأن هذه المجالس ستعمل وفق مقتضيات دستور 27 جانفي 2014 الذي أرسى منظومة حكم تقوم على تصوّر جديد لتسيير الشأن المحلي باعتماد اللامركزية وديمقراطية القرب في بعديها التمثيلي والتشاركي.

كشفت الانتخابات البلدية ضعف الأحزاب المشكّلة للمشهد التونسي خاصة على مستوى انتشارها على المستوى الجهوي والمحلي حيث واجهت كل الأحزاب حتى الكبيرة منها صعوبات كبيرة في تقديم ترشحات في كل الدوائر. وهو ما أدى بحركة النهضة و-التي كانت تعتبر الحزب الأكبر والأكثر تنظيماً في البلاد- إلى استقطاب مستقلين من خارج الحزب مكّنتهم من ترؤس ثلث قوائمها الانتخابية مقدّمة هذا لإرادة للانفتاح على الكفاءات المستقلة.

أظهرت نتائج الانتخابات خيبة أمل التونسيين في الأحزاب حيث تراجع نتائج الحزبين الذين تصدّرا الانتخابات التشريعية في 2014 (حركتي النهضة ونداء تونس) فيما سجّلت نسبة عزوف كبيرة (64,4%) وصعوداً مفاجئاً للمستقلين (32%).



رسم عدد 15 : الانتخابات البلدية 2018 في أرقام

المصدر: بتصرف،¹⁷³ LOUIS-SIMON BOILEAU, MAHDI ELLEUCH (2018)

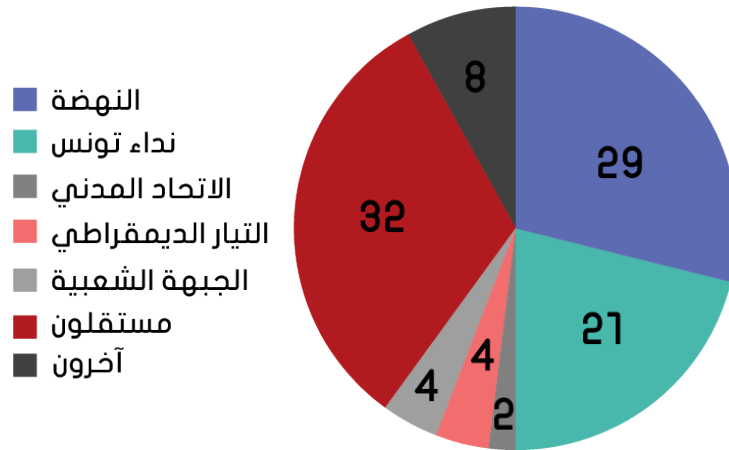
نسبة العزوف: كانت نسبة العزوف المرتفعة أول ما أشار إليه الملاحظون حيث سجلت الانتخابات نسبة مشاركة بلغت 35,6% إذ شارك 1909740 ناخب في هذا الاستحقاق وإذا ما استثنينا الأوراق الملقاة والبيضاء نتحصل على 1802695 صوت (33,7%) أي ما يقابل نصف الأصوات المسجلة في الانتخابات التشريعية لسنة 2014 (3579257 صوت). وإذا ما احتسبنا النسبة من الجسم الانتخابي النظري¹⁷⁴ ينزل العدد إلى حدود 23%.

يمكن تفسير هذه النسبة حسب أربعة عوامل¹⁷⁵: الأول هو المناخ العام المتسم بالتوجس تجاه الطبقة السياسية بعد تعدد الصراعات في بينها وتوالي الحوارات الوطنية إضافة إلى الصعوبات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها البلاد. أما العامل الثاني فيتعلق بالعرض السياسي غير الواضح حيث تنافست 2074 قائمة في البلديات الـ350 أي بمعدل ستة قوائم عن كل دائرة وهو ما عثر على المواطنين التموقع سياسيا إن كان من جانب القوائم المستقلة المتعددة أو من جانب الأحزاب السياسية. أما العامل الثالث فيرتبط بتأخر المصادقة على القانون المنظم للجماعات المحلية ما جعل المترشحين والمواطنين يخوضون التجربة الانتخابية دون معرفة صلاحيات المجالس البلدية وهو ما أدى إلى حملة انتخابية واتصالية باهتة لم ترتقي إلى مستوى حدث بهذه الأهمية (العامل الرابع).

¹⁷³ Louis-Simon BOILEAU, Mahdi ELLEUCH : Tunisie : Une élection sans vainqueur. Analyse des élections municipales du 6 mai 2018, *Fondation Jeun-Jaurès*, 24 mai 2018.

¹⁷⁴ أي كل التونسيين البالغين من العمر 18 سنة باحتساب غير المسجلين. يذكر أن تسجيل الناخبين في هذه الانتخابات كان اختياريا

¹⁷⁵ Louis-Simon BOILEAU, Mahdi ELLEUCH, *op.cit.*



رسم عدد 16: توزيع نتائج الانتخابات البلدية 2018 حسب التشكيلات السياسية

المصدر: الهيئة العليا المستقلة للانتخابات

انتصار منقوص لطرفي الاستقطاب الثنائي: عرفت الانتخابات فوز حزب حركة النهضة المعروف بانضباط قواعده ووضوح عرضه السياسي بنسبة 29% منتصرا بذلك في معركة الاستقطاب الثنائي على حركة نداء تونس. تمكنت النهضة من الظفر بـ 2139 مقعد وحازت المرتبة الأولى في 44% من البلديات منها صفاقس وبنزرت و قفصة وقابس مع تسجيل بعض الانتصارات الرمزية كبلدية تونس التي ترأست قائمتها سعاد عبد الرحيم لتصبح بذلك أول رئيسة لبلدية تونس¹⁷⁶. إلا أن هذا الانتصار لم يكن كاملا إذ خسرت الحركة تقريبا نصف عدد الأصوات التي فازت بها في 2014 (517234 من الأصوات مقابل 947.034 في 2014).

أما بالنسبة لحركة نداء تونس فقد كان التراجع أكبر حيث تمثل النتائج التي تحصلت عليها 377121 صوت -21% من الأصوات- تراجعاً بأكثر من 900 ألف صوت مع خسارة عدد من معاقلها كبنزرت والحمامات وأريانة.

تبرز هذه النتائج أن الناخب التونسي يعاقب حسيباً التشكيلات السياسية التي تمارس الحكم، فالتراجع الملحوظ للحركتين اللتين شكّلتا الائتلاف الحاكم لأربعة سنوات منذ انتخابات 2014 لم يكن فقط ناتجاً عن تراجع نسبة المشاركة، بل أيضاً بسبب تراجع في القاعدة الانتخابية ذاتها¹⁷⁷ وهو ما يعتبر من التقاليد الديمقراطية الإيجابية.

صعود بارز للمستقلين: مثل المستقلون أبرز مستفيد من هذه الانتخابات حيث حققت هذه القوائم وعددها 890 نسبة 33% من الأصوات (581.930 صوت) أي أكثر من الأصوات التي تحصلت عليها حركة النهضة ما زعزع طرفي الائتلاف الحكومي. جاءت هذه القوائم في المرتبة الأولى في بلديات مهمة كأريانة والمرسى في تونس الكبرى او المنستير والمهدية في الساحل. كما أتت في المرتبة الثانية في عديد البلديات المتوسطة بتوزيع جغرافي متنوع (الكاف، تطاوين، بن قردان، الحمامات، منوبة، المتلوي، زغوان والفحص). يفسّر هذا الصعود

¹⁷⁶ المنصب الذي كان يسمى صاحبه تاريخياً بشيخ المدينة

¹⁷⁷ Louis-Simon BOILEAU, Mahdi ELLEUCH (2018) op,cit.

بفقدان الثقة في التشكيلات الحزبية أو بترأس شخصيات ذات شعبية ووجهة على المستوى المحلي لهذه القوائم كالفاضل موسى في أريانة أو سليم المحرزي في المرسى.

إلا أن هذا الانتصار يستوجب التنسيب حيث لا يمكن اعتبار المستقلين كتلة سياسية متجانسة نظرا لاختلاف الصاسيات والتوجهات السياسية داخل هذه الفئة فلا يستقيم تقديمها كأول قوة سياسية في هذا السياق الانتخابي. من ناحية أخرى تجدر الإشارة إلى أن عددا من القوائم التي ترشحت تحت عنوان قوائم مستقلة لم تكن مستقلة فعليا، بل كانت نتيجة تكتيك اتبعته بعض القوى السياسية لمحاولة الفوز بعدد أكبر من الأصوات. على سبيل المثال، اختار الائتلاف المدني تقديم 48 قائمة باسم الائتلاف، 144 قائمة باسم الأحزاب المكوّنة له و190 قائمة "مستقلة".

ورغم هذه الملاحظات لا بد من الإشارة إلى أن الانتخابات البلدية مكّنت من تجديد الطبقة السياسية حيث نلاحظ أن 47 % من المستشارين والمستشاريات هُنَّ من النساء و37 % أعمارهم أقل من 35 سنة وهو ما مثّل جرعة اكسيجين للديمقراطية التونسية الفتية المتعثرة وفرصة لتحقيق قصص نجاح على المستوى المحلي مع تنصيب المجالس البلدية التي سرعان ما اصطدمت بعوامل أدت إلى عدم استقرارها (انظر الجزء الثالث).

الجزء الثالث: الحصيلة/التقييم

يقتضي تقديم حصيلة اللامركزية في تونس وعلى وجه الخصوص تقييم عمل البلديات باعتبارها الصنف الوحيد من الجماعات المحلية الذي تمّ احداثه والمضي في تفعيل عمله، العودة على الظروف المحيطة به. حيث تأثرت البلديات بعدة فاعلين وعوامل لا يمكن تجاهلها لتكون بذلك الحصيلة موضوعية. كما عاشت تونس خلال الفترة الممتدة من سنة 2018 و2021 أوضاعا سياسية مختلفة يجب أخذها بعين الاعتبار، ليستقيم التقييم من الناحية المنهجية.

للأسف تنبني الحصيلة التي يتعرّض لها هذا الجزء، لا على خلفيّة تقدّم المسار اللامركزي أو تحقيق الانتظارات منه، بل على أنقاض تجربة السلطة المحليّة التي أجهضت، باعتبارها جزءا لا يتجزأ من الانتقال الديمقراطي المفدور في تونس ومن البناء الدستوري والمؤسساتي الداعم لها. غداة 25 جويلية، كانت البلديات السلطة الوحيدة المنتخبة مباشرة من قبل الشعب والتي لم تلحقها قرارات تجريد أو إعفاء أو "ترؤس" من رئيس الجمهورية قيس سعيد. حيث لم تتعدّد تدابير في شأنها، تعطيل العمل لمدة يومين. وهو ما جعلها تتخبط من حيث قراءتها للمشهد السياسي ولم تستقرى بالوجه المطلوب تبعات هذا التاريخ على مستقبلها ومستقبل المسار اللامركزي عموما.

فلئن بقيت البلديات موجودة الى حين طّها من قبل سعيد في مارس 2023، فإنّ نسف السلطة المحلية قد انطلق فعليا منذ جويلية 2021. حيث لم يخف الرئيس امتعاضه من أداء البلديات ولم يتردد في توجيه أصابع الاتهام إلى المنتخبين المحليين في تعطيل حلحلة أزمة النفايات خاصة في صفاقس. ليقوم لاحقا بحذف وزارة الشؤون المحلية من حكومة نجلاء بودن¹⁷⁸ وإدخال اخر سلطة منتخبة في البلاد بيت الطاعة عبر إلحاق ملف الجماعات المحلية بوزارة الداخلية. تواصلت المؤشرات السلبية في علاقة بالسلطة المحليّة¹⁷⁹ لتتوج بالاستفتاء على دستور 2022. دستور ممنوح من الرئيس، نسف بجرّة قلم ودون أي تداول أو نقاش حول خياراته، السلطة المحلية وما تبقى من مكاسب الانتقال الديمقراطي. ومن المفارقات أنّه على غرار مسار اللامركزية الخاضع في ارسائه لمبدأ التدرّج، كان نسف السلطة المحليّة كذلك تدريجيا، حيث انطلق بتاريخ 25 جويلية 2021، لينتهي يوم 8 مارس 2023 من خلال مرسوم حلّ المجالس البلدية وتعهيد الكتاب العاقين بمهمة تسيير البلديات، تحت إشراف الولاة¹⁸⁰.

في ظلّ ذلك، نظرت للأسف لتقديم حصيلة أعمال مجالس بلديات لم تتسنى لها الفرصة لإتمام مدّتها النيابية الأولى، من باب واجبا في توثيق التجربة العملية للبلديات و مراقبتنا لها. وذلك رغم قناعتنا بأنّ اللامركزية مسار

¹⁷⁸ أسماء سلايمية، "إلحاق الشؤون المحليّة بوزارة الداخلية: إعلان نهاية مسار اللامركزية 9"، منصة المفكرة القانونية.

¹⁷⁹ تم كذلك إيقاف المجلس البلدي بقرية عن النشاط بمقتضى قرار من وزير الداخلية وإعفاء رئيس بلدية بنزرت في 28 نوفمبر 2022 بأمر رئاسي على خلفية رفضه طلب الوالي تزيين مدخل المدينة في عيد الجلاء لاستقبال رئيس الجمهورية.

¹⁸⁰ حسب الفصل الثاني من المرسوم سابق الذكر.

طويل الأمد يبنني على مبدأ التدرج ويقتضي تركيز مؤسساته وتشريعاته على مدى متوسط وبعيد. يضاف لذلك، قناعة المنظمة -بحكم مراقبتها للعمل البلدي- بأنّ البلديات لم تعمل فعليًا في إطار اللامركزية سوى السنوات الأولى من المدة النيابية. حيث تعطل عملها ومرافقها وقدرتها على المضي في ممارسة صلاحياتها خلال سنة الجائحة -2020- وما تلاها نظرا لانعكاسات الحجر الصحي على مواردها المالية والبشرية.

وعليه اخترنا تقييم اللامركزية ك مجال يتداخل فيها المركزي مع المحلي، فلا يجوز معه تقييم انجازات البلديات أو فشلها دون النظر في تواجدها مقومات النجاح من عدمها ودون التفحص في مسؤولية كل طرف وما شابها من تقصير. كما ننتقل في تقييم المسار كذلك في إطاره الحيويّ وتفاعله مع بقية الفاعلين سواء كانوا مواطنين أو هيئات مستقلة أو نسيج جمعياتي أو حتى مانحين دوليين.

كذلك، نقيّم المسار اللامركزي كسياسة عمومية طموحة، تقتضي إصلاحات جوهرية على مستوى التشريع والمؤسسات والموارد. وهو ما جعلنا موضوعيا نولي أهمية لتقدّم المركز في وضع الإطار القانوني والمؤسساتي للجماعات المحلية، والعودة على التغيرات التي شابهته. وبمقتضى قناعتنا بأنّ فشل السلطة المحلية محتوم دون سلطة قرار مستقلة وموارد مالية تسمح للبلديات بالاستجابة للتطلعات المحلية، فقد أولينا أهمية كبرى للموارد المالية. كما اخترنا التركيز على أهمّ الصلاحيات التي اضطلعت بها البلديات في ظلّ الفترة النيابية الأولى، الى جانب كونها أكثر المجالات التي تنعكس مباشرة على المتساكنين وتؤثر في تقييمهم لبلدياتهم. فتمّ التطرق إلى محاور أساسية تتعلق بتنفيذ قرارات البلديات إلى جانب معضلة إدارة النفايات وأخيرا للمقاربة التشاركية، باعتبار قناعتنا بالدور المحوري للامركزية في ترسيخ الديمقراطية المحلية. ليفضي التقسيم لأجزاء كبرى ثلاث:

- **القسم الأول:** تعثر المسار اللامركزي: أي دور للسلطة المركزية؟
- **القسم الثاني:** عدم استقرار المجالس البلدية كأحد أبرز مظاهر تعثر التجربة
- **القسم الثالث:** حصيلة عمل المجالس البلدية



أهم محطات تفويض السلطة المحلية منذ 25 جويلية 2021

تعثر المسار اللامركزي: أيّ مسؤولية للسلطة المركزية؟

ارتبطت التجربة اللامركزية برهانات اجتماعية وسياسية مرّكها تراجع المركز لفائدة الجهات بفرض تحقيق استجابة فضلى للرهانات الخدمائية والديمقراطية على حدّ السواء. لم تكن بلورة هذا التصور ممكنة إلا بتوفر إرادات أساسية ثلاث: الإرادة السياسية كقاطرة للتغيير، الإرادة التشريعية لتنظيم التغيير والإرادة الإدارية أو التنفيذية لتفعيل التغيير. فالمسار اللامركزي، نظرا لطوله وتعقيده وعمق إصلاحاته وضخامة الموارد التي يتطلبها، يجب أن يندرج ضمن سياسة عمومية واضحة تضمن له توفير كلّ مقوّمات نجاحه وإلا حُكم عليه بالفشل قبل أن ينطلق. لئن كانت الإرادة السياسية متوقّرة، إلى حدّ ما وبصفة متذبذبة، خلال الفترة الأولى من إرساء المسار ورافقتها الإرادة التشريعية سواء مع المجلس الوطني التأسيسي - من خلال تكريس الباب السابع من دستور 2014 - أو مجلس نواب الشعب للمدّة 2014-2018، فإنّها لم تتواصل بالشكل المطلوب من قبل السلطة التنفيذية. في الواقع، يعود تعثر المسار لتباطؤ - إن لم يكن رفض - الحكومة والإدارة وأحيانا البرلمان في استكمال البناء - التشريعي والمؤسّساتي والموارد - الذي يمكنه من التقدّم بسرعة وفاعليّة. ظهر ذلك على مستويات عدّة لعلّ أبرزها عدم استكمال الإطار القانوني للامركزية وخاصّة منه الأوامر التطبيقية لمجلة الجماعات المحليّة والقوانين المرتبطة بالعمل المحليّ، ضعف الموارد المالية والبشريّة المسندة للبلديات وأخيرا النزعة السياسية المحافظة على تقاليد مركزة القرار التي تبلورت أساسا من خلال الصراعات المعطّلة للعمل البلدي أو من خلال المركزة الهيكلية للقرار خاصّة في فترة الكورونا.

لامركزية بإطار قانوني منقوص: أولى الخطايا وأم العثرات

منذ انطلاق الحديث عن مسار اللامركزية في تونس، كان كلّ الفاعلين مدركين لضرورة وضع إطار قانوني متكامل يمكّن جميع أصناف الجماعات المحلية من العمل بنجاحة وفعالية. انطلق التأسيس التشريعي بوضع الباب السابع من دستور 2014 وتواصلت الخطى لتطبيقه عبر المصادقة على مجلة الجماعات المحلية التي تعدّ "دستورا للجماعات المحلية". لئن تمّ خوض نقاش موسّع حول المجلة وتفصيلاتها¹⁸¹ فإنّ البناء القانوني تعرّف في مرحلة لاحقة وخاصّة في علاقة بالأوامر التطبيقية للمجلة والتي تضمن حسن تنزيل أحكامها، وعددها 38. إلى جانب ذلك، تفتت المماثلة في تنقيح القوانين السابقة لتتلاءم مع مستجدات مجلة الجماعات المحلية فضلا عن تعطيل المصادقة على القوانين التي تؤثر على العمل المحلي والجهوي.

القوانين المتعلقة بالعمل المحلي والجهوي: بناء تشريعي لم يكتمل

لئن كانت مجلة الجماعات المحلية تعدّ "دستور" الجماعات المحلية في تونس إلا أنّها غير كافية لوحدها لتغطية جميع جوانب العمل المحلي. إذ تتداخل عدّة قوانين في تنظيم مجالات خاصّة على غرار الجباية المحلية، التهيئة الترابية والتعمير، النظام اللامحوريّ، أو حتّى القانون الانتخابي. منذ المصادقة على مجلة الجماعات المحلية، لم يعرف المشهد القانوني تغيّرا يذكر حيث ظلّ غير مكتمل العناصر نظرا لكون أهم القوانين المتعلقة بنشاط الجماعات المحلية لم تُنقح لملاءمتها مع مقتضيات "السلطة المحلية".

القانون	سنّ القانون التوجيهي	تنقيح مجلة التهيئة والتعمير	تنقيح مجلة الجباية المحلية	سنّ القانون المنظم اللامحورية	تنقيح مجلة المحاسبة العمومية
التقدم في اعداده	كان من المفترض إعداد المشروع على ضوء مخرجات الاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية سنة 2021، والتي لم تنعقد.	تم إعداد مشروع سنة 2017 ولم يتمّ عرضه على البرلمان	لم يتمّ اعداد مشروع في الغرض	كان من المفترض إعداد المشروع على ضوء مخرجات الاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية سنة 2021، والتي لم تنعقد.	تم إيداع مشروع قانون بتاريخ 22 ماي 2019

جدول 6: القوانين المتعلقة بالعمل المحلي والجهوي

المصدر: البوصلة

¹⁸¹ انظر الجزء الثاني من التقرير.

عدم إصدار القانون التوجيهي: مسار دون خارطة طريق

ينص الفصل 66 من مجلة الجماعات المحلية على أنّ الدولة تعتمد نظاما لامركزيا وفق أحكام الباب السابع من دستور 2014 وتلتزم بتوفير مقومات نجاحه تدريجيا. يرمّز هذا الالتزام بتقديم الحكومة لمشروع قانون توجيهي إلى مجلس نواب الشعب في بداية كل مدّة نيابية ليصادق على الخطة المعتمدة من قبل الدولة والتي تشرح برنامجها لدعم اللامركزية وسبل تطويرها والوسائل المسخرة خلال المدة النيابية المذكورة. مثل عدم صدور هذا النصّ إخلالا بواجب قانوني محمول على الحكومة ومجلس النواب ترتّب عنه تقدّم المسار دون خارطة طريق خلال المدّة النيابية الأولى، حيث كان من المفترض أن يمثل هذا القانون الوثيقة المرجعية للجماعات المحلية في خصوص التخطيط والبرمجة. كما كان من المنتظر أن يعكس عمليا التزامات الدولة في مجال دفع المسار وتسخير الإمكانيات اللازمة لتقدّمه. يبيّن غياب القانون التوجيهي بدوره ضعف الإرادة السياسية والتشريعية في تطبيق مقتضيات مجلة الجماعات المحليّة وتفعيل المسار اللامركزي.

مجلة التهيئة والتعمير: تنقيح لم يحصل

من جهة أخرى، تعدّ مجلة التهيئة والتعمير من أهمّ النصوص التي كان من الضروري تنقيحها إبان صدور مجلة الجماعات المحليّة، حيث رسمت المجلّة المذكورة ملامح علاقة جديدة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير. وذلك من خلال القضاء على متطلبات المراقبة والمصادقة المسبقتين على أعمال وقرارات الجماعات المحلية. فتمّ الخروج من منطق الوصاية الذي تكرّسه مجلة التهيئة والتعمير في تنظيم المجال العمراني الى تكريس التدبير الحرّ لصالح الجماعات المحليّة، خصوصا في ظلّ قانون أساسي يعلو ترانجيا مجلة التهيئة والتعمير بوصفها قانونا عاديا. وعلى الرغم من أهمية ملاءمة هذا القانون مع مقتضيات مجلة الجماعات المحلية، فإنّ الحكومات المتعاقبة، على تعدد تركيباتها، فشلت في عرض هذا المشروع على مجلس نواب الشعب. مما جعل البلديات طيلة الفترة السابقة، تعجز على تفعيل بعض الأحكام المتعلقة بأمثلة التعمير والمضمنة صلب مجلة الجماعات المحلية، إلى جانب معاناتها من مقاومة إدارية تمثلت في "تعطيل حوالي 80 مثال تعميم... بين مصالح رئاسة الحكومة والمحكمة الإدارية التي تستنشر حول مشاريع الأوامر الحكومية لأنّ إدارة التعمير أصرت على ضرورة استصدار أوامر مصادقة على أمثلة التهيئة في حين أن رئيس الحكومة أصبح غير مختصّ قانونا بإصدار الأوامر المذكورة"¹⁸²، ينضاف الى ذلك، قصور واقعي تمثّل في عجز البلديات على مجابهة الوضع العمراني المتسم بانتشار البناء الفوضوي الذي غزا المجال المحلي.

عدم إصدار القانون المنظم للامحورية: تأبيد الصراع بين السلطة المحلية وأذرع المركز

لئن تمّ تحديد ملامح السلطة المحليّة بوضوح عن طريق الباب السابع من دستور 2014 ومجلّة الجماعات المحليّة، فإنّ التنظيم اللامحوري لم تبلغه رياح الثورة وبقي خاضعا للقوانين الجاري بها العمل¹⁸³ بشكل لا يتلاءم مع النظام اللامركزي. حيث رّكّلت الحكومات والبرلمانات المتعاقبة مهمّة سنّ القانون المتعلّق باللامحورية وتصور وظيفة السلطة اللامحورية ما جعل عدم المصادقة على القانون المنظم للامحورية أبرز النقائص على المستوى

¹⁸² الناجي بكوش، "اللامركزية من أجل الديمقراطية، قانون الجماعات المحلية"، ص 246 وما بعدها.

¹⁸³ القانون الأساسي عدد 11 لسنة 89 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المتعلّق بالمجالس الجهوية.

التشريعي للأمركية. على المستوى العملي، طالما شابت علاقة السلطة المحلية بممثلي السلطة المركزية ضابطة، تبلورت جلياً خلال الجائحة، فعهدت السلطة المركزية بجلّ اختصاصاتها -وأحياناً باختصاصات السلطة المحليّة- لممثليها على المستوى الجهوي ممّا أدّى خاصّة خلال بداية الأزمة¹⁸⁴ إلى أجواء مشحونة بين الطرفين وتنازع للاختصاصات¹⁸⁵ كان من الأحرى تلافيه من خلال التسريع بضبط اختصاصات الهياكل اللامحورية بقانون يتلاءم مع مقتضيات مجلّة الجماعات المحليّة.

تنقيح مجلة الجباية المحليّة

يعدّ عدم تنقيح مجلة الجباية المحليّة وملاءمتها مع أحكام مجلّة الجماعات المحليّة، أحد النقائص الكبرى في البناء التشريعي للأمركية. حيث تعرّضت مجلة الجماعات المحليّة الى بعض الأحكام المالية والتي تمسّ مباشرة بالقانون عدد 11 لسنة 1997 والمتعلق بالجباية المحليّة. ولعلّ أبرز مثال على ذلك إسناد إمكانية ضبط معالم ورسوم وحقوق محلية للبلديات بمقتضى قرارات ترتيبية تنهي بدخولها حيز النفاذ العمل بالفصول من 46 إلى 95 من مجلة الجباية المحليّة. غير أنّ التجربة أثبتت تعرّض تفعيل هذه الأحكام حيث بقيت البلديات، في ظل استمرارية العمل بالنصوص القديمة، تلاقى جمّ الصعوبات للترفيف من مردودية جبايتها لعدة أسباب أهمها ضعف القواعد الضريبية لهذه المعالم وتشعب إجراءات توظيفها واستخلاصها وتطبيقها بنفس الكيفية على كافة الجماعات المحليّة. وهو ما يقتضي إجراء مراجعة شاملة للتشريع الجبائي لملاءمته مع مقتضيات مجلّة الجماعات المحليّة ولتمكين البلديات من آليات مبتكرة لتجاوز الإشكاليات المعترضة ولكي تؤمّن الجباية المحليّة للبلديات مردودية أفضل وتكون أكثر اتساقاً وتماسكاً مع نظام الجباية المركزي.

تنقيح مجلة المحاسبة العمومية

لئن تمّ إعداد مشروع قانون يتعلّق بتنقيح مجلة المحاسبة العمومية وإيداعه بمجلس النواب سنة 2019 فإن هذا القانون لم يرمى النور. يعتبر هذا التنقيح ضروريا لضمان التناسق بين القواعد المنظمة للعمليات المالية والمحاسبية لكل من الدولة والجماعات المحليّة، خصوصا في ظلّ تكريس مبدأ التدبير الحر ومقتضيات مجلة الجماعات المحليّة. في الواقع اقتضت مجلة الجماعات المحليّة حذف مختلف أشكال الإشراف على الجماعات المحليّة والرقابة المسبقة على التصرف في مواردها مع الخضوع إلى الرقابة اللاحقة لمحكمة المحاسبات الى جانب تكريس آليات قانونية ترسي مقومات الرقابة الداخلية الميزانية والمحاسبية والضمانات الكفيلة بتكريس مبدأ الشرعية وحسن التصرف في المال العام. إلا أنّ ذلك لم يتم تفعيله من قبل مصالح السلطة المركزية والبلديات وتواصل

¹⁸⁴ انظر المنشور عدد 9 بتاريخ 25 مارس 2020 حول وجوب التنسيق مع سلطة الإشراف قبل اتخاذ التدابير والإجراءات في إطار

الوقاية من خطر تفشي فيروس "كورونا" المستجد (كوفيد-19): <https://bit.ly/3ASf17R>

¹⁸⁵ انظر مقال "عودة على مركزة القرار في ظلّ جائحة كورونا، ضرورة ظرفيّة أم حياء عن اللامركزية؟"، أسماء سلايحية،

منظمة البوصلة 2020: <https://bit.ly/2TWJHdn>

مقال "في زمن كورونا: صراع التموقع بين السلطة المركزية والسلطة المحليّة في تونس" منال دربالبي:

<https://bit.ly/3AQt15>

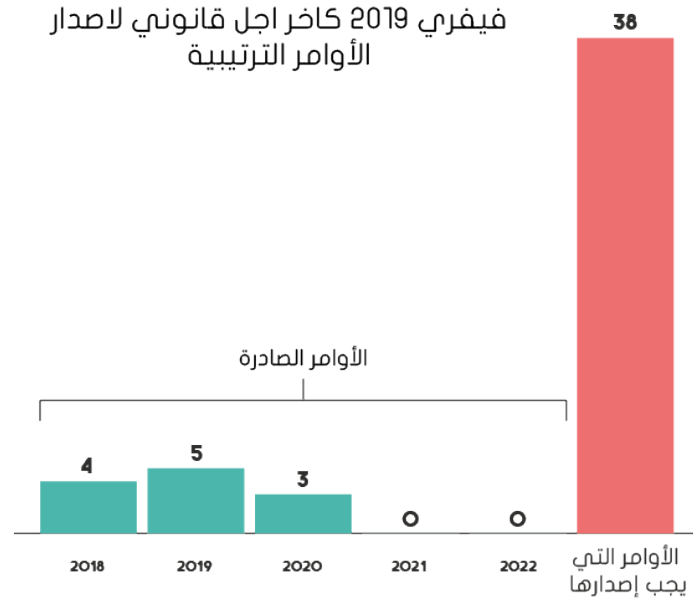
مقال "السلطة المحليّة على محك الأزمات... اللامركزية في زمن الكورونا، عصام الصغير، المفكرة القانونيّة:

<https://bit.ly/3AN7LQu>

في الأثناء العمل بآليات الرقابة المسبقة على غرار التأشيرة المسبقة على التعهدات المالية للبلديات كما هو منصوص عليه بالفصل 269 من مجلة المحاسبة العمومية التي لم تقع مراجعتها لتتلاءم مع مقتضيات مجلة الجماعات المحلية.

الأوامر التطبيقية لمجلة الجماعات المحلية

تضمنت مجلة الجماعات المحلية إحالة لـ 38 أمر حكومي كان من المفترض أن تصدر في أجل أقصاه تسعة أشهر من تاريخ صدور المجلة، حسب الأحكام الانتقالية.



رسم 17: عدد الأوامر التطبيقية لمجلة الجماعات المحلية حسب سنة الاصدار

المصدر: البوصلة

من جملة الأوامر الحكومية المنصوص عليها بمجلة الجماعات المحلية والتي يبلغ عددها 38 لم يصدر منها الى حين إجهاض المسار اللامركزي سوى 12 أمرا. أثر هذا التأخير في إصدار الأوامر التطبيقية على عمل المجالس البلدية. كما تمّ تبريره من قبل السلطة المركزية-ممثلة في وزارة الشؤون المحلية سابقا- بعدة أعذار على غرار تأخر المحكمة الإدارية في إبداء رأيها في بعض الأوامر مثل الأمر المتعلق بضبط شروط تنفيذ توزيع اعتمادات التسوية والتعديل، وطورا بطول الإجراءات الإدارية وتعقيدها¹⁸⁶ وأحيانا أخرى بالمقاربة التشاركية التي تقتضي وقتا طويلا للتوصل الى صياغة توافقية. وذلك تحديدا في خصوص الأمر الحكومي المتعلق بضبط آليات الديمقراطية

¹⁸⁶ اعتبر وزير الشؤون المحلية حينها السيد مختار الهمامي، خلال جلسة استماع أمام لجنة تنظيم الإدارة والقوات الحاملة للسلاح بتاريخ 7 مارس 2019 أن " إصدار الأوامر هو عمل يدخل ضمن منظومة تامة ومترابطة الأجزاء ويقع التعطل فيها لأسباب منطقية... مشيرا الى " أن أغلب الأوامر تم تحضيرها قبل شهر ونصف من انتهاء الأجل القانونية ثم تم توجيهها لرئاسة الحكومة التي نظرت فيها لكن ما يصدر عن رئاسة الحكومة يتم توجيهها الى القطاعات والوزارات لاستشارته في ما لها به علاقة. " مؤكدا أن " الوزارة اتجهت لرئيس الحكومة للدفع في النسق لكن كان الرد انه في المستقبل يجب على الوزارات تولى مهمة التنسيق مباشرة مع كل الأطراف للتسريع في الاستشارات وهو ما يشنت القوى."

التشاركية. يطرح هذا التأخير سؤالاً حول ما إذا كان تعطيل إصدار الأوامر الحكومية منجزاً عن وجود مقاومة إدارية لإرساء مسار اللامركزية أم يتعلّق الأمر بثقل ميكانيزمات العمل الإداري والحكومي. تتدعم مشروعية هذا السؤال في ظلّ تصريحات حكومية أكّدت بداية سنة 2019 على "أنّ أغلب الأوامر تمّ تحضيرها قبل شهر ونصف من انتهاء الأجل القانوني ثم تم توجيهها لرئاسة الحكومة التي نظرت فيها ووجهتها إلى القطاعات والوزارات لاستشارتها في ما لها به علاقة"¹⁸⁷. يضاف لها تعميم معضلة تأخر إصدار الأوامر التطبيقية لقوانين ما بعد الثورة سواء تعلّق ذلك بقانون الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، قانون مناهضة العنصرية، قوانين المالية الخ.

بقطع النظر عن مجموعة الأوامر الحكومية المتعلقة بمجلة الجماعات المحلية التي لم تصدر لحدود صياغة هذا التقرير على الرغم من أنّ المجلة لا تزال سارية الى اليوم، وعددها ¹⁸⁸26، فإنّ عدد من الأوامر التطبيقية الصادرة قد أثارت العديد من التحفظات وبلورت توجه السلطة المركزيّة إمّا للتراجع عن مبادئ أساسية تسيّر الشأن المحليّ على غرار الشفافية وتشريك المواطنين أو ضربت قواعد قانونية ودستورية من خلال الاعتداء على صلاحيات الجماعات المحليّة وخاصّة في مجال التهيئة والتعمير.

● الأمر الحكومي عدد 411 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية: تكريس قانوني لثقافة التعطيم

صدر بتاريخ 14 سبتمبر 2018 الأمر الحكومي عدد 744 والمتعلّق بالمصادقة على النظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية. أمر حكومي عوض أن يكون دعامة لإرساء مبادئ الشفافية والتشاركية وتنزيلاً لمقتضيات مجلة الجماعات المحليّة على أرض الواقع، تضمّن العديد من الفصول الخطيرة وغير الدستورية وذلك في خرق واضح لمبادئ الحوكمة المفتوحة والديمقراطية التشاركيّة والشفافيّة وتكافؤ الفرص والمساواة، كما يضيّق الخناق على المواطنين والمجتمع المدني ويحول دون ممارستهم لدورهم التشاركي والرقابي على مجالسهم البلديّة المنتخبّة.

حيث نصّ الفصل 64 من الأمر الحكومي أنّ الذكر على أنّه "يمنع منعاً كلياً على العموم تصوير وتسجيل أشغال الجلسات بأية وسيلة من الوسائل"، وهو ما اعتبرته منظمة البوصلة والعديد من الجمعيات الأخرى خرقاً واضحاً لمبادئ الحوكمة المفتوحة والشفافيّة التي كرّسها الدستور وضمنتها مجلة الجماعات المحلية بالإضافة الى كونه يقصي آليات الفئات التي لا تستطيع التواجد في مقرّ البلديّة من الحقّ في متابعة الشأن البلدي وبالخصوص الأشخاص ذوي الإعاقة.

ولئن أقرّ وزير الشؤون المحلية والبيئة حينها -السيد مختار الهمامي- وغيره من الممثلين عن الوزارة بأنّ الأمر الحكومي فيه ضرب لشفافيّة المجالس البلديّة، إلّا أنّ هذا النظام الداخلي النموذجي تمّ المصادقة عليه من

¹⁸⁷ تصريح وزير الشؤون المحلية والبيئة حينها السيد مختار الهمامي، خلال جلسة استماع أمام لجنة تنظيم الإدارة والقوات الحاملة للسلاح بتاريخ 7 مارس 2019، مرصد مجلس، منظمة البوصلة.

¹⁸⁸ أغلبها يتعلّق بالجهات والأقاليم وبقيةها تتعلّق بالبلديات.

الأغلبية الساحقة¹⁸⁹ للمجالس البلدية، في تجاهل صريح لمبادئ الشفافية والحوكمة المفتوحة وتشريك المتساكنين والمتساكنات في العمل البلدي.

● الأمر الحكومي عدد 401 والمتعلق بضبط شروط وإجراءات أعمال الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها بالفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية: أسماء دون مسميات!

صدر بتاريخ 6 ماي 2019 الأمر عدد 401 والمتعلق بضبط شروط وإجراءات أعمال الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها بالفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية والمتعلق واقعا بترتيب شروط مسك البلديات لسجل مكونات المجتمع المدني وسجل آراء وتساؤلات المتساكنين والمجتمع المدني لا غير.

هذا وقد أثارت عنونة الأمر الحكومي المذكور خلطا لدى المتابعين للشأن المحلي بين الأمر المذكور المنظم لشروط مسك سجل مكونات المجتمع المدني وسجل آراء ومقترحات وتساؤلات المتساكنين والمجتمع المدني والإجابة عنها، وبين الأمر الحكومي المتعلق بضبط آليات الديمقراطية التشاركية- والذي لم يصدر الى حدود صياغة هذا التقرير- باعتباره سيقدم آليات نموذجية لتفعيل الديمقراطية التشاركية وتقريب المواطنين والمواطنات من مجالسهم المنتخبة في إطار إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية.

ويجدر في هذا الاطار التأكيد على أن اعتماد العنونة المذكورة والتي لا تتلاءم مع المسمى تطرح عدّة تساؤلات خصوصا وأن مشروع الأمر المذكور قد عرض على الاستشارة¹⁹⁰ وقد كان يحمل حينها عنوانا أكثر استجابة لمحتواه ألا وهو "الأمر المتعلق بضبط شروط وإجراءات أحداث ومسك سجل مكونات المجتمع المدني وسجل آراء المتساكنين ومكونات المجتمع المدني والإجابة عنها".

● الأمر الحكومي عدد 926 والمتعلق بالمصادقة على أمثلة التهيئة العمرانية

صدر بتاريخ 27 نوفمبر 2020 الأمر الحكومي عدد 926 والمتعلق بضبط إجراءات تنسيق الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية و المؤسسات و المنشآت العمومية مع البلديات في مجال إعداد أو مراجعة أمثلة التهيئة العمرانية والمصادقة عليها. أثار الأمر الحكومي المذكور تحفظات من مكونات المجتمع المدني¹⁹¹ التي اعتبرت أن هذا النصّ يحتوي على عدّة خروقات ومواضع غير شرعية¹⁹²، حيث تعدّت السلطة المركزية على صلاحيات تعود في

¹⁸⁹ حسب الاحصائيات التي قامت بها منظمة البوصلة خلال الفترة الممتدة بين 5 و13 فيفري 163 بلدية من أصل 191 بلدية صادقت على نظامها الداخلي لم تنقح الفصل 64 واعتمده كما ورد بالنظام الداخلي النموذجي أي بمنع تصوير أعمال المجالس البلدية.

¹⁹⁰ للاطلاع على مشروع الأمر لدى عرضه على الاستشارة:

<http://bit.ly/30AB0sG>

للاطلاع على مقترحات البوصلة في خصوص مشروع الأمر:

<http://bit.ly/2VxSUDN>

¹⁹¹ وفي مقدّماتها الجامعة الوطنية للبلديات التونسية.

¹⁹² الناجي بكوش، "اللامركزية من أجل الديمقراطية، قانون الجماعات المحلية"، ص 248 وما بعدها.

الأصل للجماعات المحلية أو للبرلمان، حسب الدستور ومجلة الجماعات المحلية وذلك تحت مسمى "التنسيق" بين المصالح المركزية والخارجية للدولة والبلديات في خصوص أمثلة التهيئة العمرانية. لئن حمى دستور 2014 صلاحيات الجماعات المحلية في المادة العمرانية من أيّ تدخل من الحكومة وذلك عبر الإبقاء عليها صلب مجال القانون الأساسي -أي بيد البرلمان-، فقد اعتدت عليها الحكومة من خلال تنظيمها بأمر حكومي. في حين أنه لا يمكن للأوامر الترتيبية الحكومية المساس بقواعد اختصاص الجماعات المحلية لا بالزيادة ولا بالنقصان باعتبارها لا تدخل في مجالها. من حيث المضمون، أرست السلطة المركزية فلسفة جديدة في مجال التهيئة العمرانية تتناقض مع مبدأ حرية التدبير، حيث أسندت لنفسها وللسلط والهيئات الراجعة لها بالنظر اختصاصات على حساب الجماعات المحلية. إلى جانب ذلك، ضرب المركز من خلال هذا الأمر مبدأ المراقبة اللاحقة لأعمال الجماعات المحلية وذلك عبر اشتراط الموافقة القبلية لهيكل تتبعه على قرار تحديد المناطق المعنية بإعداد أو بمراجعة مثال التهيئة العمرانية. كما أسند للمصالح المركزية إمكانية إلزام البلديات بتعديل مشروع مثال التهيئة على ضوء ملاحظات المصالح المذكورة مما يشكل خرقاً صارخاً لمبدأ التدبير الحر الذي تتمتع به البلديات و خرقاً لمبدأ تمتع الجماعات المحلية بسلطة ترتيبية في مجال ممارسة صلاحياتها إذ أن تعديل محتوى مشروع المثال هو من صميم السلطة الترتيبية للبلديات¹⁹³ في مجال صلاحياتها الذاتية ولا يمكن للسلطة المركزية التدخل في هذا المجال. كما فتح الأمر المجال للسلطة المركزية للتدخل في محتوى مشروع المثال بإدخال التعديلات بعد قيام البلدية بالإستقصاء العمومي مما يفرغ مبدأ الديمقراطية التشاركية من فحواه، إلى جانب تمكينها من إدخال تعديلات على مشروع مثال التهيئة قبل المصادقة عليه وهو بمثابة تعطيل السلطة البلدية من طرف السلطة المركزية بصفة مسبقة مما يمثل رقابة قبلية و تدخل صارخ في مجال ليس بمجال السلطة الترتيبية. مثّل هذا الأمر رسالة سلبية للبلديات تبلورت صلبها نزعة المركز للعودة إلى "سلطة الاشراف"، على الأقلّ في المادة العمرانية، دون أدنى مراعاة لمقتضيات دستور 2014 أو مجلة الجماعات المحلية. فنطق الأمر الحكومي، وإن كان ظاهره تنسيقاً، بما أخفته السنة المركز من عدم استبطان ضوابط العلاقة الجديدة بين السلطة المحلية والمركز والجنوح إلى عودة فعليّة لمركزة القرار.

لامركزية باطار مؤسساتي غير مكتمل

تطلبت اللامركزية بوصفها تنظيماً جديداً للعلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، تصوّر وبعث هياكل لها القدرة على حماية هذا التنظيم المحلي من أيّ تدخل من المركز سواء كان ذلك على المستوى المالي أو الإداري أو التشريعي. كما اقتضى ذلك التفكير في هياكل تمثيلية للجماعات المحلية تساعدها على التنسيق، التفكير في استراتيجيات التنمية والدفاع عن استقلاليتها من كل الانحرافات الممكنة. لذلك أنشأت مجلة الجماعات المحلية اللجنة الوطنية للتكوين، بهدف العناية بتكوين المجالس والإدارات المحلية، والمجلس الأعلى للجماعات المحلية وأسندت له صلاحية إبداء الرأي في الأوامر الحكومية والقوانين المتعلقة باللامركزية، إلى جانب إشرافه على الهيئة العليا للمالية المحلية والتي تمثل دعامة للاستقلالية المالية من خلال نظرها في كلّ

¹⁹³ عفاف الهمامي المراكشي، "عندما تخالف السلطة الترتيبية مقتضيات التدبير الحر"، جريدة المغرب 15 ديسمبر 2020.

ما يتعلق بالمالية المحلية لغاية دعمها وتعصيرها وضمانها لمبادئ التضامن والتسوية والتعديل بين الجماعات المحلية والذي حُصّ بدوره بصندوق.

على المستوى القانوني، بدأ البناء المؤسساتي للامركزية متناسقا رغم تشعبه، إلا أنّ تنزيله على أرض الواقع بقي محدودا. حيث على خلاف الهيئة العليا للمالية المحلية والتي انطلقت فعليا في العمل، تمّ إحداث بعض الهياكل الأخرى دون العمل بها في حين لم يرَ المجلس الأعلى للجماعات المحلية النور.

الهيكـل	احداث قانوني	تاريخ الإحداث
اللجنة الوطنية للتكوين	نعم	10 أبريل 2019
الهيئة العليا للمالية المحلية	نعم	10 أبريل 2019
المجلس الأعلى للجماعات المحلية	لا	
صندوق دعم اللامركزية والتضامن والتسوية والتعديل	نعم	23 ديسمبر 2020

جدول 7: الإطار المؤسساتي للامركزية

المصدر: البوصلة

اللجنة الوطنية للتكوين: صدرت تركيبتها بالرائد الرسمي ولم تجتمع يوما

يعدّ التكوين حقًا كرسّته مجلة الجماعات المحليّة لأعضاء المجالس البلدية وأعيان الجماعات المحلية لضمان تمكينهم من المهارات اللازمة لممارسة مهامهم. لضمانه تعمل الجماعات المحلية على التعاون مع مؤسسات التعليم العالي ومؤسسات التكوين لتنظيم برامج تكوين لفائدة المنتخبين والأعيان وتخصص اعتمادات للتكوين تتناسب والبرامج المعتمدة للغرض. أمّا على المستوى المركزي فتعنى اللجنة الوطنية للتكوين بتكريس هذا الحق من خلال وضع برامج تكوين ومتابعة لفائدة المنتخبين المحليين. لئن تمّ إحداث اللجنة الوطنيّة للتكوين وضبط تركيبتها بمقتضى أمر حكومي¹⁹⁴، في أبريل 2019، فإنّ اللجنة المذكورة ورئيسها السيد فاضل موسى -رئيس بلدية أربانة- لم تلتئم أبدا. يبدو أنّ ذلك يعود لعدم تنسيق السلطة المركزية مع الأعضاء المعيّنين ورفضهم تولي هذه المهمة. في كلّ الأحوال، لم تتدخل السلطة المركزية لدعوة اللجنة للانعقاد أو تحويل تركيبتها بمقتضى أمر حكومي.

¹⁹⁴ أمر حكومي عدد 350 لسنة 2019 مؤرخ في 10 أبريل 2019.

المجلس الأعلى للجماعات المحلية: هيكل لم يرَ النور

استحدث دستور 2014 المجلس الأعلى للجماعات المحلية كهيكل ممثل لجميع أصنافها حيث كان من المفترض أن يتكون المجلس الأعلى للجماعات المحلية من 24 رئيس بلدية يمثلون الجهات وينتخبون من قبل رؤساء البلديات بكل جهة في أجل لا يتجاوز شهرين من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات البلدية بدعوة من الوالي المختص ترابيا، وهو ما لم يحصل. إلى جانب رؤساء المجالس البلدية للأربع بلديات الأكبر من حيث عدد السكان ورؤساء المجالس البلدية للبلديات الأربعة الأضعف من حيث مؤشر التنمية، ورؤساء الجهات والأقاليم.

من حيث الاختصاص، كان ينتظر أن يضطلع المجلس الأعلى للجماعات المحلية بالنظر في المسائل المتعلقة بالتنمية والتوازن بين الجهات وكذلك السهر على ضمان التناسق بين السياسات العمومية والمخططات، والبرامج والمشاريع المحلية والوطنية. إلى جانب التنسيق مع الهيئات الدستورية والوزارات المعنية فيما يخص الشأن المحلي والتعاون الدولي اللامركزي. كما يضطلع بدراسة سبل التعاون والتنسيق بين مختلف الجماعات المحلية وبمتابعة برامج التكوين لفائدة المنتخبين المحليين والأعوان.

إلا أن تأسيسه بقي مرتهنا لإجراء الانتخابات الجهوية¹⁹⁵، التي لم ترَ النور في ظلّ الترحيل المتكرر لموعدها من قبل السلطة المركزية. وذلك بدواعٍ متعدّدة على غرار ارتباط الانتخابات الجهوية بتنظيم اللامحورية.¹⁹⁶ بعد غياب المجلس الأعلى للجماعات المحلية مشكلا هيكليا في البناء اللامركزي وذلك بالنظر إلى الدور المتشعب الذي كان من المفترض أن يلعبه على كل المستويات خاصة في مجال التنمية والتوازن بين الجهات، التكوين، إبداء الرأي في مشاريع القوانين والأوامر التطبيقية وكذلك على مستوى المالية المحلية والعلاقة مع باقي الهياكل على غرار الهيئة العليا للمالية المحلية.

الهيئة العليا للمالية المحليّة: هيئة مالية دون موارد مالية أو بشرية

أحدثت الهيئة العليا للمالية المحلية بمقتضى الفصل 61 من مجلة الجماعات المحلية كما تمّ ضبط تركيبتها بمقتضى الأمر الحكومي عدد 351 لسنة 2019، هذا وأسندت لها اختصاصات واسعة حيث كُلفت بـ"النظر في كل المسائل المتعلقة بالمالية المحلية ودعمها وتعميرها وحسن التصرف فيها وفقا لقواعد الحوكمة الرشيدة وبما من شأنه أن يدعم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وأن يقلّص من التفاوت بينها". على الرغم من أنّ الهيئة العليا للمالية المحليّة لم تشهد اشكالات كبرى إبان إحداثها إلا أنّ عملها يشكو من الهنات التي يعود بعضها لنقائص هيكلية، ويتعلّق بعضها الآخر بنقص الموارد المالية والبشرية.

على المستوى الهيكلي، كان من المفترض أن تمارس الهيئة مهامها تحت إشراف المجلس الأعلى للجماعات المحلية¹⁹⁷، إلا أنّ عدم إحداث هذا الهيكل جعلها تحت واقع "إشراف" من قبل وزارة الشؤون المحلية - قبل حذفها -

¹⁹⁵ الفصل 395 من مجلة الجماعات المحلية "يباشر المجلس الأعلى للجماعات المحلية أعماله في أجل لا يتجاوز سنة من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات الجهوية."

¹⁹⁶ رد وزير الشؤون المحلية مختار الهمامي خلال جلسة استماع طلب لجنة تنظيم الإدارة والقوات الحاملة للسلاح بتاريخ 7 مارس 2019، موقع مرصد مجلس، منظمة البوصلة.

¹⁹⁷ الفصل 63 من مجلة الجماعات المحلية.

سلطة ممارستها الوزارة دون نصّ قانوني يسند لها هذه الصلاحيّة. تدعّم هذا الإشراف على الهيئة من خلال "إلحاق ميزانيتها ترتيبيا بالوزارة المذكورة وتصنيفها كوحدة عمليّاتية صلب برنامج الشؤون المحليّة في منظومة التصرف حسب الأهداف"¹⁹⁸ الى جانب إخضاع الإجراءات الماليّة المتعلّقة بالمصاريف التي تهمها لسلطة الوزارة. وهو ما يدعّم التساؤلات حول مدى استقلالية قراراتها عن السلطة المركزيّة.

من جهة أخرى، أدّى عدم التعامل الجديّ مع خطورة غياب المجلس الأعلى للجماعات المحليّة إلى عمل الهيئة العليا للماليّة المحليّة بتركيبة¹⁹⁹ تطرح تساؤلات من حيث استقلاليّتها حيث تلتئم الهيئة دون الأعضاء المنتخبين²⁰⁰ والذين من المفترض أن يعينوا من قبل المجلس الأعلى للجماعات المحليّة. مما جعل التركيبة تمثّل السلطة المركزيّة على حساب السلطة المحليّة في حين أنّ تدعيم استقلالية الجماعات المحليّة أمر يعينها بالأساس. يضاف لذلك أنّ مهام الوزارة والهيئة متنافرة وتبلغ أحيانا حدّ التضارب، خصوصا في ظلّ مهمّة الهيئة المحورية المتعلّقة بالتسوية والتعديل بخصوص تحويلات الدولة للجماعات المحليّة وكذلك في تقديم مقترحات من شأنها دعم استقلالية البلديات التي ليست بالضرورة متناغمة مع الإرادة المركزيّة.

صندوق التضامن والتسوية والتعديل: بين النصّ والمؤشرات

يعدّ الحدّ من التفاوت بين الجهات أحد أبرز المبادئ التي تقوم عليها اللامركزيّة. في الواقع، من غير الممكن نكران أنّ الوضعية الماليّة للجماعات المحليّة -البلديات أساسا- تختلف جوهريا من منطقة لأخرى ومن واقع محليّ لآخر. حيث تتمتع البلديات الفنيّة والتي تضمّ على سبيل المثال مناطق صناعيّة أو سياحيّة بسهولة تعبئة موارد جبائية هامة خاصة منها المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعيّة أو التجاريّة أو المهنيّة والذي يمثّل أكبر مورد جبائي للبلديات بنسبة 61.9% من جملة موارد البلديات كما يمثّل 14.8% من الموارد الجبائية لسنة 2020. في المقابل، تشكو البلديات الأخرى، والتي تغلب عليها عادة الصبغة الريفيّة، من نسب تداين عالية أو موارد ذاتية ضعيفة للغاية مما يؤدّي إلى تفاوت كبير في الموارد الجبائية بين البلديات الصناعيّة والسياسيّة من جهة وبقية البلديات من جهة أخرى. للحدّ من هذا التفاوت، كرّس المشرّع التونسي آليات قانونية على غرار صندوق دعم اللامركزيّة والتسوية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحليّة والذي يهدف للأخذ بعين الاعتبار هذه الخصوصيات وذلك عبر وضع معايير على غرار مؤشر التنمية وطاقّة التداين ونسبة البطالة، لاحتساب وتوزيع الدعم المالي للبلديات. لئن تمّ إحداث الصندوق نظريا بمقتضى قانون الماليّة لسنة 2021، فلم يتمّ تفعيله كما قد تمّ الإبقاء على النصوص الترتيبية المتعلّقة بضبط مبالغ الدعم الراجعة للجماعات المحليّة ومقاييس وإجراءات توزيعها نافذة إلى حين صدور الأمر الحكومي الذي سيضبط توزيع اعتمادات التسوية والتعديل طبق الفصلين 39

¹⁹⁸ التقرير السنوي الثاني للهيئة العليا للماليّة المحليّة، ص 85.

¹⁹⁹ ضبط الفصل 63 من مجلة الجماعات المحليّة تركيبة الهيئة العليا للماليّة المحليّة والتي تعدّ من التركيبيات المزدوجة التي توائم بين الأعضاء المقترحين من قبل المجلس الأعلى للقضاء -بالنسبة للرئيس- وبين أعضاء ممثلين عن الوزارات وبين أعضاء منتخبين يعينهم المجلس الأعلى للجماعات المحليّة يمثلون جميع اصناف الجماعات المحليّة ومبدأ التنافس.

²⁰⁰ إلى حين إرساء المجلس الأعلى للجماعات المحليّة يقع تعيين أعضاء الهيئة العليا للماليّة المحليّة من غير مثلي المجلس الأعلى للجماعات المحليّة بمقتضى أمر حكومي، ويباشّر المعينون مهام الهيئة إلى حين تشكيلها وفقا لمقتضيات القانون.

150 من مجلة الجماعات المحلية. في هذا الصدد، تمسكت السلطة المركزية بأنه قد تم إرسال مشروع الأمر المذكور الى المحكمة الادارية لإبداء الرأي إلا أن هذا النص التطبيقي لم يصدر وذلك يعود لكونه يقتضي إعداد المؤشرات التي سيقع على أساسها توزيع موارده والتي تبقى مرتبطة ارتباطا عضويا بعمل المعهد الوطني للإحصاء حيث تصعب محاكاة لتوزيع موارد الصندوق دون الحصول على المؤشرات المنجزة على مستوى محلي وليس على مستوى جهوي على غرار مؤشر التنمية والطاقة الجبائية على مستوى بلدي²⁰¹. أدى التباطؤ في تفعيل صندوق التضامن والتسوية والتعديل إلى إعاقه تطبيق آلية التسوية خصوصا بين البلديات مما أدى إلى تعميق هوة التفاوت التنموي بينها والاختلال في توزيع الثروات.

سلطة محلية بدون موارد: عملاق من ورق

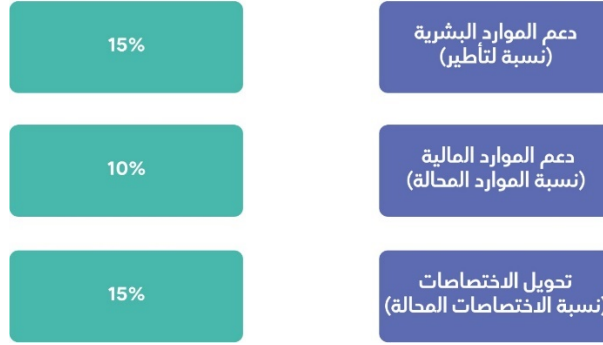
لا شك في أن الموارد المالية والبشرية تعدّ من مقومات نجاح المسار اللامركزي، فمن غير الممكن تصور جماعات محلية مضطعة فعلياً بدورها في التنمية المحلية وتحسين جودة الحياة دون توفر إطار بشري مكتمل التكوين والعدد والكفاءة. كما لا يمكن الاضطلاع فعلياً بالصلاحيات الواسعة التي أسندها القانون دون توفير الإمكانيات المالية التي تدعم الجماعات المحلية.

طيلة السنوات الفارطة كانت الموارد المالية والبشرية المسندة للبلديات تمثل سؤالاً محرجاً للسلطة المركزية، حيث يدرك الفاعلون على المستوى المحلي والوطني أن نجاح المسار يحتكم لمقومات مادية هامة، على الدولة أن توفرها تدريجياً لضمان فعاليته ونجاحه. وهو ما ترجم دستوريا وقانونياً بمبدأ التدرج في إرساء اللامركزية والذي يقتضي الاقرار بأن الإصلاحات المتوقعة في إطار اللامركزية عميقة ومكلفة ولا يمكن طلبها التفاضلي عن ضعف إمكانيات البلديات وعليه يجب تدعيمها بشريا وماليا لكي تضطلع تدريجياً بصلاحياتها الجديدة. من جهة أخرى، يعدّ نقل الصلاحيات من المركز الى الجماعات المحلية من أهم رهانات اللامركزية باعتباره يمثل نقلة نوعية في سبل تسيير الشأن المحلي، لذلك فرض المشرع طلب مجلة الجماعات المحلية أن تتحمل الدولة مسؤولية توفير جانب من موارد الجماعات المحلية من خلال إلزامها بأن تردف كل نقل للصلاحيات بتوفير الموارد المالية والبشرية الضرورية لممارستها²⁰².

²⁰¹ خلال الاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية والتي أطلقتها الجامعة الوطنية للبلديات التونسية، أشار سامي كشو ممثل المعهد الوطني للإحصاء إلى كون المعهد لم يتم تشريكه خلال صياغة مجلة الجماعات المحلية، مؤكداً على كونه غير قادر عملياً على توفير هذه الإحصائيات المحلية علماً أن هناك 48 معهد آخر يهتم بالإحصاء. كما اقترح تعديل صياغة الفصل 34 من مجلة الجماعات المحلية وتعويض المعهد الوطني للإحصاء بالمنظومة الوطنية للإحصاء لضمها العديد من المؤسسات التي تشتغل على الإحصاء.

²⁰² الفصل 244 من مجلة الجماعات المحلية.

أهداف مسار اللامركزية (2021-2024)

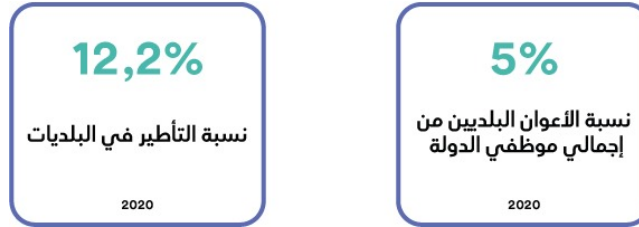


رسم 18: الأهداف الموضوعية من قبل وزارة الشؤون المحلية في إطار الإعداد للاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية²⁰³

المصدر: الهيئة العاقمة للاستشراف ودعم المسار اللامركزي

الموارد البشرية: ضعف كفي وكيفي

مثلت الموارد البشرية تحديًا مزدوجًا بالنسبة للبلديات، يتجاوز العامل العددي إلى الكلفة والجودة. في الواقع، لا تتجاوز نسبة الأعوان البلديين من جملة أعوان الدولة 5% وذلك حسب آخر تقرير للهيئة العليا للمالية المحلية. تعدّ هذه النسبة هامشيّة مقارنة بالصلاحيات المسندة للبلديات وخاصّة بالمقارنة مع الدول التي اعتمدت فعليًا النظام اللامركزي.



رسم 19: الموارد البشرية للبلديات

المصدر: الهيئة العليا للمالية المحلية (2020)

ينضاف إلى الضعف العددي خلل هيكلي على مستوى الموارد البشرية التي لا تتمتع بالمؤهلات المستوجبة للاضطلاع بالصلاحيات البلدية حيث لا تتجاوز نسبة التأطير في البلديات أي الاطارات الفنيّة والإدارية 12% حسب آخر أرقام متوفرة تعود لسنة 2020، مقابل تضخم في نسبة العملة والذي بلغ 88%. مع العلم أنّ هذه النسبة ترتفع

²⁰³ التقرير الأولي للاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية، الهيئة العاقمة للاستشراف ودعم المسار اللامركزي، ص 12، ماي

أكثر في البلديات المحدثة باعتبارها لم تمثل طيلة الفترة السابقة وجهة جاذبة للكفاءات والخبرات التي من شأنها إكساء الجماعات المحليّة إشعاعاً محلياً.

خلال سنة 2020، حاولت السلطة المركزية حلحلة أزمة الموارد البشرية من خلال إصدار الأمر الحكومي رقم 315 لسنة 2020 والمتعلق بالحراك الوظيفي بهدف تشجيع موظفي الدولة على الالتحاق بالجماعات المحلية. اعتبرت الهيئة العاقمة للاستشراف ومرافقة مسار اللامركزية سنة 2021، أنّ الحراك الوظيفي لم يساعد على استقطاب الأعوان العموميين من المستوى المركزي إلى المحلي ويعود ذلك إلى أن الحوافز المقترحة تعتبر غير كافية علاوة على أن بعض الحوافز وخاصة منها منحة الوضع على الذمة ستتسبب في خلق التباين في التأجير بين أعوان ينتمون إلى نفس الرتبة²⁰⁴. وهو ذات التقييم الذي تقدّمه الهيئة العليا للمالية المحليّة والذي يفسّر بأنّ الحوافز المقترحة لم تلّب حاجيات الإطارات التي تفضل البقاء في المركز أو في المناطق الساحلية نظراً لتوفر الخدمات الأساسية من تعليم ورعاية صحية وترفيه ونقل مقابل ضعفها في البلديات المحدثة أو القديمة الواقعة بالمناطق الداخلية.

لمجابهة معضلة الموارد البشرية، يبدو انتداب الأعوان القارين حلاً بديها وذلك في إطار ممارسة البلديات لمصالحياتها²⁰⁵ وحققها في اختيار الموارد البشرية التي تستجيب لواقعها المحلي. إلا أنّ هذا الحل ارتطم عملياً بمشكلتين؛ أولاًهما ضعف الموارد المالية للبلديات وعجزها عن تحمّل أجور الإطارات الفنيّة والإدارية، في ظلّ تراجع مواردها المحلية بسبب عدم قدرتها اللوجستية والبشرية على استخلاص الموارد من جهة وعزوف المتساكنين على خلاص الأداء البلدي من جهة أخرى. أمّا ثانياً فيتعلّق بخصوصية الانتداب كقرار إداري من شأنه تحميل البلديات لتبعات مالية طويلة المدى مما جعل اتخاذه في سياق سياسي ومالي متأزم صعباً.

ينضاف إلى ضعف الموارد البشرية سوى على مستوى التأطير أو العدد ضعف فادح على مستوى التكوين الذي يتمتع به الأعوان البلديون والمنتخبون على حدّ السواء. فلئن كُرست مجلة الجماعات المحليّة صلب الفصل 43 منها حقّ التكوين لأعضاء المجالس المحلية وأعوانها بشكل يتناسب ومهامهم، فإنّ اللجنة الوطنية للتكوين²⁰⁶ لم تلتزم يوماً على الرغم من صدور أسماء أعضائها بالرائد الرسمي.

لا يمكن الفصل بين الموارد البشرية للبلديات والموارد المالية المتوفرة لديها حيث أن إضعاف البلديات مالياً يحول دون توفير رأس مال بشري ناجع ويقدم خدمات في مستوى انتظارات المتساكنين والامتساكنات.

الموارد المالية للبلديات: الحلقة الأضعف

ترتبط نجاعة اللامركزية هيكلياً بالاستقلالية المالية لجماعاتها المحليّة، كما لا مجال لممارسة هذه الاستقلالية دون سلطة قرار مالية خالية من أيّ ضغط مركزي وخاصّة دون موارد مالية كافية لتغطية حاجيات البلديات

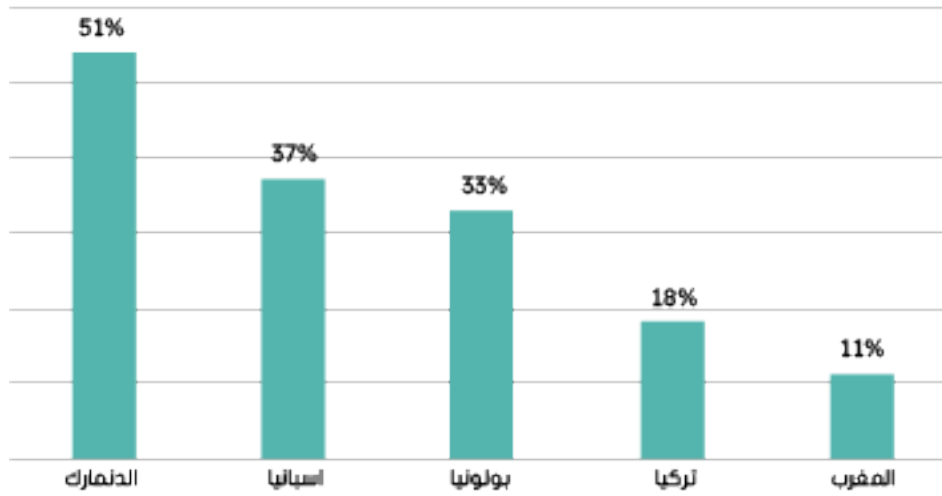
²⁰⁴ التقرير الأولي للاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية، مرجع سابق، ص 39.

²⁰⁵ الأمر الحكومي عدد 291 لسنة 2019 المؤرخ في 22 مارس 2019.

²⁰⁶ معنيّة بتكوين أعضاء المجالس المحلية حسب الفصل 44 من مجلة الجماعات المحلية.

ومتساكنيها. حيث يمكن تكريس اللامركزية في القانون -نظريا- وقطع أذرعها المالية بشكل يحول دون ممارستها لصلاحياتها وبالتالي تطبيقها على أرض الواقع. كذلك، تعدّ الموارد المالية عنصرا محددًا لتقييم الخدمات المسداة وجودتها، فمن العبث الحديث عن رضا المتساكنين والمتساكنات حيال أداء البلديات إذا لم تكن مقوّمات النجاح المالية متوفرة.

1. الموارد المالية مقارنة بالموارد على المستوى الوطني: هل من دعم فعلي للامركزية؟



رسم 20: حصة ميزانية الجماعات المحلية من ميزانيات بعض الدول التي تعتمد نظاما لامركزيا (2019)

المصدر: الهيئة العامة للاستشراف ودعم المسار اللامركزي (البنك الدولي)²⁰⁷

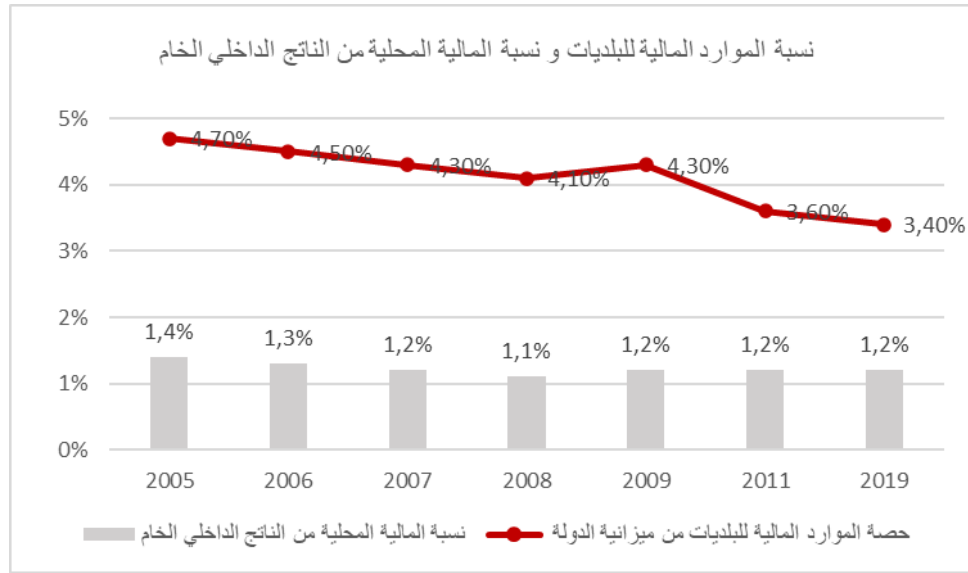
في الواقع تعمد الدول التي تعتمد نظاما لامركزيا على تدعيم حصة الجماعات المحلية من ميزانية الدولة حيث تبلغ في بعض الدول نسبة تتجاوز 50% على غرار الدنمارك. كما يمكن مقارنة الحالة التونسية بالتجربة المغربية والتي تبلغ فيها موارد الجماعات المحلية من ميزانية الدولة 11% مقابل 3,4% في تونس (سنة 2019). وهو ما يعكس أنّ شعار اللامركزية المكّرس على مستوى التشريعات والخطابات السياسية لم ترافقه ترجمة فعلية على مستوى الموارد.

من الضروري التأكيد على أنّ أيّ مقارنة لتطور الموارد البلدية لا يمكن أن تقتصر على السنوات التي تمّ فيها الشروع في إرساء المسار اللامركزي، بل يجدر مقارنتها كذلك بالسنوات السابقة للمسار والسابقة للثورة لفهم ما إذا كانت الموارد تترجم التغيير الجذري في السياسات العمومية. بالرجوع إلى أرقام الهيئة العامة للاستشراف ومرافقة مسار اللامركزية، والتي تتعلق بـ 264 بلدية، كانت الموارد المالية للبلديات من ميزانية الدولة تمثل سنة

²⁰⁷ التقرير الأولي للاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية، الهيئة العامة للاستشراف ودعم المسار اللامركزي، ص33، ماي

2005 نسبة 4.7%، وتمثل 1.4% من الناتج الداخلي الخام وقد شهدت تراجعاً سنة 2011 لتبلغ 3.6% من بميزانية الدولة ونسبة 1.2% من الناتج الداخلي الخام. بين 2002 و2012، ارتفعت الموارد البلدية بـ 6.4%، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار مفعول نسبة التضخم لا تقابل هذه النسبة سوى ارتفاعاً طفيفاً بـ 1% للفرد الواحد وهو ما لا يتناسب مع عدد سكان الوسط الحضري الذي بلغت تونس والخدمات الذي يفترض أن تقدّمها البلديات على حسب ذلك (البنك الدولي - 2014)²⁰⁸

ضعف هذه النسب أدى عملياً لتردي الخدمات البلدية و تفاوت صارخ بين الجهات كما كان منطوقاً في ظلّ تنظيم إداري شديد المركزية ولا يسمح للجماعات المحلية إلا بأدوار هامشية. سياق اعتقدها تغيّر من خلال اللجوء إلى اللامركزية كتنظيم إداري فكان من المتوقع أن ترتفع هذه النسب بشكل يسمح للدولة بتطبيق فعلي للسلطة المحلية.



رسم 21: نسبة الموارد المالية للبلديات ونسبة المالية المحلية من الناتج الداخلي الخام²⁰⁹

المصدر الهيئة العامة للإستشراف ومرافقة مسار اللامركزية (أرقام البنك الدولي)

اصطدم هذا التطور بضعف الأرقام المسجلة خلال السنوات الأخيرة حيث أنّ تطوّر نسبة موارد البلديات من ميزانية الدولة لم يتجاوز 0.2% بين سنوات 2017 و2020. من جهة أخرى، لم تتطوّر نسبة الموارد البلدية من الناتج الداخلي الخام بشكل يذكر خلال الفترة المذكورة حيث لم تتجاوز نسبة 1.9% سنة 2020²¹⁰. على الرغم من هذا التطوّر

²⁰⁸ Banque Mondiale : Programme de développement urbain et de gouvernance locale, Document d'évaluation du programme, 27 juin 2014, No 88598-TN

²⁰⁹ التقرير الأولي للاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية، الهيئة العامة للإستشراف ودعم المسار اللامركزي، ص32، ماي

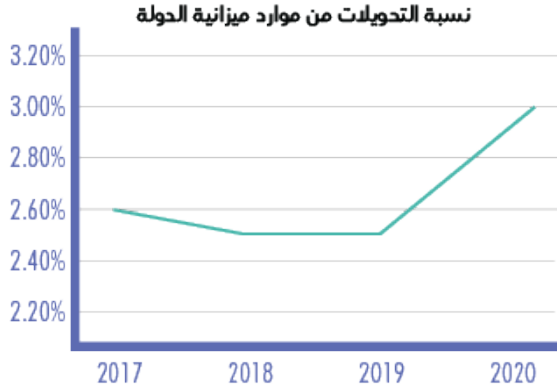
2021

²¹⁰ معطيات الهيئة العليا للمالية المحلية.

الطفيف خلال السنوات الأخيرة فإنّ النسبة المذكورة لم تمكّن البلديات من مجابهة مقتضيات صلاحياتها كما لم تترجم توجّه الدولة جدياً لتحويل شعار اللامركزية لواقع ممكن.

مجموع مالي ضعيف من السلطة المركزية

بلديات تعتمد بشدة على تحويلات الدولة



44,7%

نسبة التحويلات من
موارد البلديات

2020

رسم 22: بلديات تعتمد على تحويلات الدولة مقابل مجهود ضئيل من السلطة المركزية

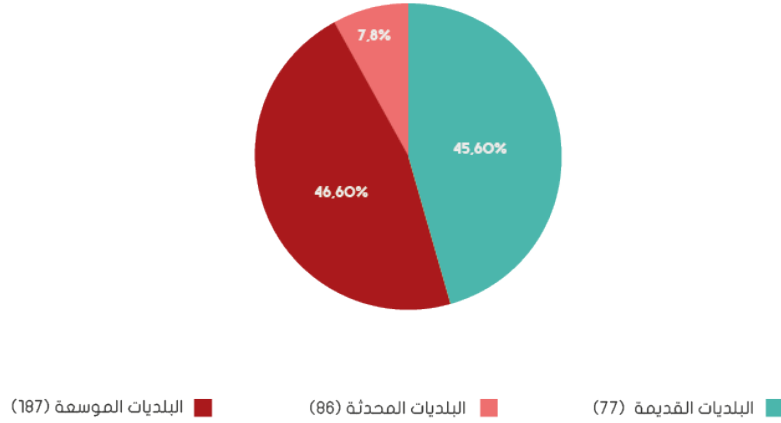
المصدر: البوصلة بناء على معطيات الهيئة العليا للمالية المحلية (2020)

2. التفاوت المالي بين البلديات: أزمة متواصلة

علاوة على ضعف الموارد البلدية مقارنة بالموارد على المستوى المركزي، عانت البلديات من تفاوت مخيف فيما بينها من حيث الموارد اجمالاً. ففي حين تستأثر أغنى 7% من البلديات (25 بلدية) بـ 42% من مجموع موارد البلديات، تكتفي 23 بلدية بما يمثل أقلّ من 1% من هذه الموارد. كما تستأثر البلديات في مراكز الولايات بقسط يناهز 35% من جملة الموارد وتستأثر بلدية تونس لوحدها بأكثر من 9% من جملة الموارد²¹¹. من جهة أخرى تتمتع البلديات القديمة بمعدّلات أفضل من حيث الموارد مقارنة بالبلديات والموسعة والمحدثة وهي كالاتي:

²¹¹ المرجع السابق، ص 44 وما بعدها.

توزيع ميزانية البلديات حسب الصنف (2020)



رسم 23: توزيع حصّة البلديات من الميزانية الجمالية البلدية حسب الصنف (2020)

المصدر: البوصلة بناء على معطيات الهيئة العليا للمالية المحلية (2021)

أحد عوامل التفاوت الكبير في الوضعية الماليّة للبلديات يكمن في ضعف نسب استخلاص الضرائب العقارية، وأساسا الأداء على العقارات المبنية، المعروف بالعاقية بمصطلح "الزيلة والخروبة"، بخلاف بقية الضرائب المحليّة. حيث، تعتمد البلديات أكثر على المعاليم على الأنشطة، التي يبدو استخلاصها أسهل وأكثر نجاعة، مما يتيح موارد أكبر بكثير لفائدة البلديات السياحية والصناعية على حساب البلديات الريفية أو الصحراوية.

تؤكد وضعية التفاوت بين البلديات من حيث الموارد ضرورة اللجوء إلى اللامركزية كآلية للحدّ من الفوارق بينها ولإيقاف نزيف سوء ظروف البلديات الداخلية والمحدثة لصالح البلديات في مراكز الولايات. للأسف، لئن كرّس دستور 2014 آليات التسوية والتعديل لتوزيع أفضل للموارد فإنّ تباطؤ السلطة المركزية في تفعيل هذه الآليات ساهم في تعكّر الأوضاع وعجز البلديات الأقلّ حظا على مجابهة متطلبات الواقع المحلي.

3. الاستقلالية المالية للبلديات: سلطة محليّة في تبعيّة مالية

تعدّ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ضمانا لنجاح اللامركزية باعتبارها القدرة التي تمتلكها الجماعة المحلية على تعبئة موارد مالية بوسائلها الخاصّة دون التعويل على السلطة المركزية أو على جماعات محليّة أخرى. وعادة ما تقوم الاستقلالية المالية على ثلاثة عناصر أساسية ومتلازمة، أولها توفير موارد ذاتية كافية للجماعات المحليّة تمكّنها من ممارسة اختصاصاتها وتخلصها من حالة التبعية إلى المركز، ثانيها تمكين الجماعات المحليّة من تحديد مواردها ونفقاتها عند المصادقة على ميزانيّاتها حسب ما يقتضيه واقعها ومتطلباته، وثالثها خضوع أعمال الجماعات ذات الطابع المالي إلى رقابة لاحقة. تُعتبر هذه العناصر متلازمة ومترابطة فلا معنى

لتوفّر الموارد الذاتية الكافية إذا لم تكن للجماعات المحليّة حريّة تقرير مجالات وأولويّات صرفها في غياب كلّ شكل من أشكال الرقابة السابقة على أعمالها.²¹²

1.3 مؤشّر استقلالية ضعيف

تبرهن الحصيلة المسجلة خلال السنوات الأخيرة عدم تطوّر الاستقلالية المالية بالشكل المطلوب. يتدعّم ذلك من خلال عرض تطوّر مؤشّر استقلالية الجماعات المحليّة والذي يحتسب على أساس ما تمثله الموارد الذاتية من نسبة داخل مجموع الموارد الراجعة للجماعة المحليّة، والذي يتبين تراجعه خلال سنة 2020 ليبلغ معدّله 53,4%، مقابل 57,2% سنة 2019. لئن كان ضعف الموارد وتأثيرها على الاستقلالية المالية للبلديات حالة معقّمة على كامل التراب البلدي، فإنّ الهيئة العليا للمالية المحليّة قد رصدت تباينا شاسعا بين البلديات من حيث الاستقلالية ففي حين تبلغ بعض البلديات على غرار حلق الوادي 85,4% يبرز ثلثا البلديات -225- تحت المعدّل الوطني. كما يبلغ في بعض البلديات معدّلات كارثية على غرار بلدية تمغزة بمعدّل 1,8%.

2020	2019	2018	2017	
53.4%	57.2%	57.3%	58.1%	مؤشّر الاستقلالية المالية

جدول 8: تطوّر مؤشّر الاستقلالية المالية للبلديات 2017-2020²¹³

المصدر: الهيئة العليا للمالية المحليّة

لئن كرّس دستور 2014 في الفصل 132 ومجلة الجماعات المحليّة مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحليّة فإنّ ذلك لم يندعم من خلال تمتيعها بسلطة جبائية أصلية إذ ارتأت السلطة التأسيسية أن تسند للمركز احتكار السلطة الضريبية استنادا على قراءة للفصل 65 من دستور 2014 والذي جعل "ضبط قاعدة ونسب وإجراءات استخلاص الأداءات والمساهمات" من اختصاص القانون العادي، أي البرلمان، و الحال أنّه في عديد التجارب المقارنة على غرار إسبانيا وألمانيا وبلجيكا،²¹⁴ تمّ إسناد سلطة ضريبية للجماعات المحليّة باعتبارها من أهمّ

²¹² عائدة قطاطة، "إصلاح الجباية المحليّة شرط لتفعيل اللامركزيّة وتقليص الفوارق بين الجهات"، المفكرة القانونية، أكتوبر 2021.

²¹³ معطيات مستمدة من تقرير الهيئة العليا للمالية المحليّة السنوي الثاني، ص 49.

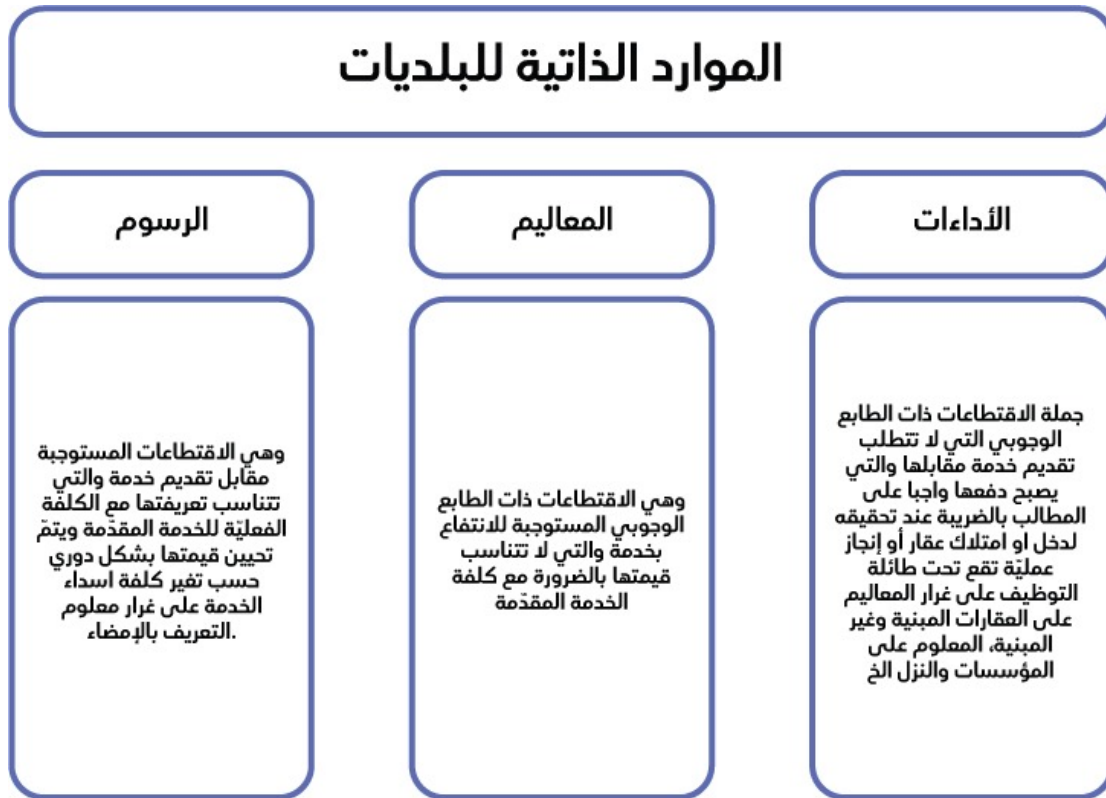
²¹⁴ Étude réalisée par les élèves administrateurs territoriaux de l'INET intitulée "la perception de l'autonomie financière des Collectivités Locales en Europe : quels renseignements pour la France?", p18.

مصادر دعم المالية المحلية. تجدر الإشارة الى أنه تمّ تبرير هذا الخيار بمبدأ الشرعية الجبائية²¹⁵ واحترام لمبدأ المساواة أمام الأعباء العمومية²¹⁶ والتخوفات من إضعاف وحدة الدولة.

2.3 موارد ذاتية محدودة

تعرف الموارد الذاتية حسب الهيئة العليا للمالية المحليّة، وتحديدًا لاحتساب مؤشر استقلالية البلديات، بكونها موارد البلديات تطرح منها تحويلات الدولة المتأتية بأي عنوان كان من الدعم السنوي للتسيير والاستثمار ومن منح التجهيز ومن الاعتمادات المحالة ومن القروض.²¹⁷

هذا وتنقسم الموارد الذاتية نظريًا إلى ثلاث أصناف أساسية:²¹⁸



رسم 24: الموارد الذاتية للبلديات

المصدر: البوصلة

²¹⁵ والذي يقتضي أن تختص السلطة التشريعية دون سواها بضبط قاعدة الأداء ونسبه وإجراءات استخلاص المعاليم والمساهمات.

²¹⁶ والذي يقتضي الحول دون اختلاف العبء الضريبي بين المطالبين بأدائها على أساس اختلاف مكان الإقامة وممارسة النشاط المهني.

²¹⁷ تقرير الهيئة العليا للمالية المحلية السنوي الثاني، ص 49.

²¹⁸ الوجيز في النظام المالي للجماعات المحليّة، معتر الفرقوري وأحمد قيدارة، ص 65.

لم تشهد الموارد الذاتية للبلديات تطوّرًا يذكر، بل سجلت نسبتها من الموارد الجمالية للعنوان الأول تراجعًا خلال سنة 2020 لتبلغ 31,2% مقابل 36,1% سنة 2019 كما بقيت نسبتها من موارد العنوان الثاني في معدل 37,2% بين 2017 و2020.²¹⁹

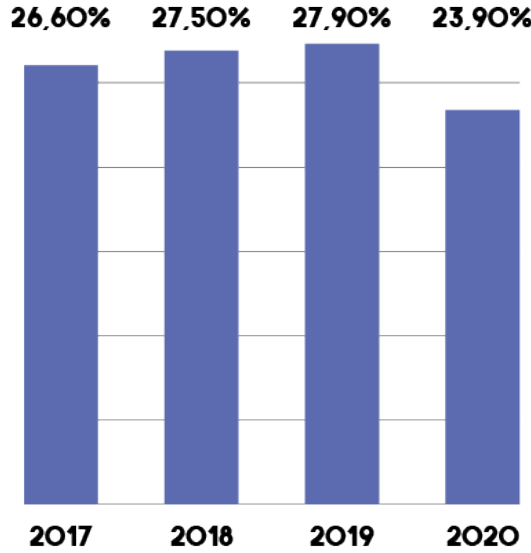
في الواقع، أسند الفصل 139 من مجلة الجماعات المحلية للمجالس المنتخبة اختصاص ضبط المعاليم والرسوم والحقوق والمشاركة في تحمّل نفقات الأشغال لفائدة البلديات والجهات كذلك، وذلك دعماً لمواردها المالية الذاتية. إلا أنّ إنفاذ هذه الصلاحيات بقي مرتهناً بقدرة البلديات المتفاوتة على إصدار تراخيص جديدة متعلقة بالمعاليم المذكورة. كما أنّه ارتطم بهشاشة الوضع الاجتماعي التي تجعل البلديات تتفادى توظيف معاليم مختلفة من بلدية إلى أخرى وذلك حفاظاً على السلم الاجتماعي. عملياً، لم تمثّل هذه الرسوم سوى 5,2% من المداخيل غير الجبائية الاعتيادية والتي بدورها لا تساهم إلا بـ 7,3% من جملة موارد العنوان الأول، وذلك في أحسن أحوالها سنة إجراء الانتخابات البلدية، ولم يشهد بعدها تطورا يذكر²²⁰. وقد يكون ذلك راجعاً إلى تواصل العمل بمجلة الجباية المحلية ونصوصها التطبيقية رغم أن الفصل 391 من مجلة الجماعات المحلية اقتضى إنهاء العمل بكل أحكامها، وتحديد الفصول من 46 إلى 95، بدخول قرارات كل جماعة محلية تتعلق بضبط المعاليم والرسوم والحقوق مهما كانت تسميتها حيز التنفيذ. وهي أحكام لم يقع تفعيلها. وفي ظل جريان العمل بالنصوص القديمة، تواصل التفاوت الكبير في الموارد المحققة مقارنة بالطاقة الجبائية بين الجماعات المحلية كما تفاقمت الصعوبات في استغلال ما نصت عليه مجلة الجماعات المحلية، إمّا لافتقاد الموارد البشرية والوسائل المادية الضرورية أو بالنظر لطبيعة هذه المعاليم ذاتها لارتباطها بالأساس بالعقار أكثر منه بالخدمات وضعف مردودها وتشعب إجراءات توظيفها واستخلاصها وتطبيقها بنفس الكيفية على كافة الجماعات المحلية دون الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات وقدرات البعض منها خصوصاً في ظلّ تعميم النظام البلدي.

3.3 موارد جبائية ضعيفة في ظل أزمة الاستخلاص

يفسر ضعف الموارد الذاتية في جزء منه بعجز البلديات على استخلاص الموارد الجبائية خلال الجائحة خصوصاً وأنّها تمثّل النسبة الأكبر من الموارد الذاتية. حيث تراجعت بدورها من 27,9% سنة العفو الجبائي إلى 23,9% سنة 2020.

²¹⁹ الهيئة العليا للمالية المحلية (2021)، تم ذكره ص 99.

²²⁰ الهيئة العليا للمالية المحلية (2021)، تم ذكره ص 99.



رسم 25: نسبة المداخل الجبائية للبلديات من جملة موارد الميزانية

المصدر: البوصلة بناء على معطيات الهيئة العليا للمالية المحلية (2021)

تبدو مشكلة استخلاص الموارد الجبائية وحتى غير الجبائية إحدى أكبر التحديات التي اعترضت البلديات خلال المدّة النيابية الأولى، باعتبار تشعبها وتعدّد أسبابها. لئن يختصر الاستخلاص في أذهان المواطنين في عملية تحصيل البلديات للموارد الراجعة لها بالنظر، فإن سلسلة الاستخلاص أكثر تعقيدا حيث تشمل "مختلف المراحل القانونية التي اقتضتها بالخصوص مجلة المحاسبة العمومية والتي تمرّ بها عملية التحصيل وما تنطوي عليه هذه المراحل من حلقات يختصّ خلالها كل من آمري القبض والصرف والمحاسبين بممارسة جانب محدد من المهام المتصلة بتنفيذ الميزانية بناء على مبدأ التفريق بين وظيفة كل من هذين الصنفين من الأعوان، بما يؤلّ لرئيس البلدية بوصفه امر القبض والصرف في ميزانية الجماعة المحلية من حقّ إثبات الموارد وتصفيتها والإذن بجبايتها، وبما يمكّن المحاسب من مراقبة أذون الاستخلاص الصادرة له من قبل امري القبض والصرف المعنيين ووضعها حيّز التنفيذ ومتابعة تحصيل مبالغها والمحافظة على القيم والنقود الموجودة لديه".²²¹

على المستوى التشريعي، يثير الاستخلاص مشاكل أساسية تتعلق بكثرة المعاليم مع ضعف قواعدها الضريبية ونسبها وتعريفاتها ممّا يشكل صعوبة في قابلية استخلاصها وما ينتج عن ذلك من مردود متواضع لا يساهم إلا بدرجة محدودة في تمويل ميزانية البلديات. الى جانب ذلك، يتمّ توظيف المعاليم وتطبيقها بشكل موحد على الجماعات المحلية بغضّ النظر عن خصوصيات البلديات الحضرية أو الريفية و والصحراوية أو بلديات الجزر الخ. من جهة أخرى، يطرح عدم تطبيق مقتضيات الفصل 154 من مجلة الجماعات المحلية والذي يقتضي إلزام "الدولة بتحويل تسبقة تقدر بنصف مبلغ الديون الجبائية المثقّلة لفائدة الجماعة المحلية والتي مرّ على أجل تثقيلها سنة كاملة دون تسجيل اعتراض في شأنها لدى القاضي المختص ولم يتم استخلاصها"، اشكالا. في الواقع، يهدف هذا الفصل الى تحسين القدرة على الاستخلاص لدى الجماعة المحلية وتحصيل الدولة باعتبارها تستأثر ضمن

²²¹ دراسة تتعلّق بنظام استخلاص موارد البلديات الهيئة العامة للاستشراف ودعم مسار اللامركزية، ص26.

صلاحياتها بمهقمة الاستخلاص، أوفر قسط من المسؤولية لتضمن على سبيل التدارك والتسوية، تغطية جزء مهقما من النقص الحاصل لجماعة محلية في استخلاص ديونها الجبائية المثقلة بمضي سنة كاملة دون تسجيل اعتراض قضائي في شأنها. عمليا تشير تقارير²²² لبقاء جانب من التثقيلات دون استخلاص حيث لم تقم الدولة بدورها في تحويل المستحقات المستوجبة لفائدة البلديات المعنية مما ساهم في تأزيم وضعية مواردها المالية وعطل تلبية حاجياتها للتسيير والتنمية. طرح ذلك إشكالا قانونيا خطيرا على مستوى رصيد الثقة والمسؤولية المحمول على كاهل الدولة في تطبيق هذه المقترضات القانونية وتساؤلات حول مدى التزام المركز بدعم البلديات وحتى بالخيار اللامركزي.

على مستوى الموارد البشرية، تعاني البلديات من ضعف نسبة التأطير في صفوف أعوانها وهو ما يحول دون تمكينها من كفاءات قادرة على تحصيل مواردها. ينسحب هذا الضعف، على المستوى العددي وأحيانا النوعي، على المراكز المحاسبية للتصرف في مالية البلديات. يضاف له النقص الجلي لدى معظم أعوان الجباية والاستخلاص العاملين بالبلديات وحتى بالقباضات في الإلزام بالقوانين و المناشير والمذكرات لا سيما المتعلقة منها باستخلاص الموارد الراجعة للبلديات، مما يترتب عنه تعطيل للاستخلاص وتمطيط لآجال الدفوع وغياب النجاعة في إنجاز أغلب عمليات الاستخلاص.

من جهة أخرى، من الضروري الإشارة الى الممارسة المواطنة والتي من شأنها اضعاف موارد البلديات وتعطيل عملية الاستخلاص و المتمثلة في ندرة الانخراط التلقائي في أداء الواجب الضريبي. حيث يعمد المتساكنون للإخلال بواجب دفع المعلوم على العقارات المبنية وغير المبنية، مثلا، في انتظار العزم على بيع عقاراتهم أو في انتظار الإعلان عن عفو جبائي خاصة في ظل تواتر اللجوء لهذا الإجراء من قبل السلطة المركزية، يضاف لذلك جملة من الأسباب الدائمة على غرار سوء توظيف الموارد البلدية، عدم مراجعة القواعد التي تحتسب على أساسها المعاليم وعدم تناسبها مع الواقع مع عدم مراجعتها بصفة دورية، غياب معطيات محيية عن الطاقة الجبائية الحقيقية، سوء استغلال الملك البلدي سواء كان العمومي أو الخاص، ضعف الرصيد العقاري لبعض البلديات والذي من شأنها توفير موارد هامة الخ.

لئن يطرح الاستخلاص إشكاليات أفقية يمكن تعميمها على كل البلديات والموارد كما تمّ بيانه، فإن بعضها الآخر خاص بكل مورد، سيتمّ تفصيلها في الجدول اللاحق.

²²² تقارير الهيئة العليا للمالية المحلية ودراسة للهيئة العامة للإستشراف ومرافقة مسار اللامركزية في دراسة حول استخلاص الموارد الجبائية للبلديات.

الموارد	الإشكاليات المطروحة
الجباية العقارية	<p>1. ضعف القواعد الضريبية</p> <p>2. نقص مصالح الاستخلاص</p> <p>3. عدم إجراء إحصاء شامل للعقارات المبنية وغير المبنية في البلديات</p> <p>4. عدم تدارك الاغفالات المسجلة في شأنها وعنوتها وتحديد مالكيها أو شأغليها وتثقيف المعاليم المتعلقة بها في الآجال القانونية</p> <p>5. تطهير الحسابات المتعلقة بالمعلومات من مبالغ مثقلة بدون موجب وخاصة منها المرتبطة بالمطروحات المقترحة من قبل لجان المراجعة والمصادق عليها من قبل المجالس البلدية أو المنجرة عن الإعفاء الجبائي أو كذلك المبالغ التي سقطت بالتقادم.</p>
المعلوم على المؤسسات	<p>1. إشكاليات على مستوى استخلاص الحد الأدنى المترتب عن الفارق بين المعلوم المستوجب سنويا وبين جملة المبالغ الحقيقية التي تم تحويلها بعنوان نفس السنة لفائدة البلدية.</p> <p>2. وجود عدة نقائص على مستوى إعداد جدول المراقبة من حيث جرد المؤسسات وتحيين مساحاتها بشكل دوري وإضافة المؤسسات المنتصبة حديثا،</p> <p>3. الصعوبات المعترضة عند إعداد جدول الفارق لمعرفة ما تم خلاصه فعلا والمبلغ المستوجب</p> <p>4. غياب منظومة معلوماتية لدى البلديات تمكنهم من الحصول على معلومات موثوقة.</p>
معلوم الإجازة على محلات بيع المشروبات	<p>إغفال المطالب بالأداء عن خلاصه</p>
معاليم واستغلال الطريق العام ²²³	<p>1. عدم قيام البلديات بجرد وإحصاء مختلف المساحات المستغلة والعلامات الاشهارية بالمنطقة البلدية نتيجة نقص الأعوان المكلفين بالإحصاء ومتابعة سير توظيف واستخلاص المعاليم،</p>

²²³ حدد الفصل 140 من مجلة الجماعات المحلية المعاليم والرسوم والحقوق والمشاركة في نفقات أشغال التعمير المخول للبلديات ضبط مبالغها أو تعريفاتها بواسطة مداوات تنشر بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية وإعلام المتساكنين بها بكل الوسائل المتاحة. ويتم استخلاص مختلف هذه المعاليم إما بناءا بسندات استخلاص وقتية أو بعد تثقيفها بحسابات القابض.

<p>2. وجود نقص كبير على مستوى إحدات وكالات المقاييس لاستخلاص هذا المعلوم وتقييم مردوده بصفة دورية،</p> <p>3. ضعف المنظومات الاعلامية الخاصة بهذا المعلوم،</p> <p>4. تلدد المطالبين بالمعلوم في الخلاص،</p> <p>5. غياب التحيين الدوري للمساحات المستغلة مما يؤدي إلى وجود فوارق بين المبالغ المستخلصة والمبالغ الواجب خلاصها فعليا،</p> <p>6. عدم تجديد تراخيص الإشغال الوقتي للطريق العام بشكل سنوي،</p> <p>7. ضعف مردود المعلوم في بعض البلديات مما يؤدي إلى عدم اهتمام البلدية بتوظيفه واستخلاصه،</p> <p>8. عدم قيام البلديات بتثقيف عقود الإشغال الوقتي خاصة بالنسبة للأكشاك،</p> <p>9. انتشار ظاهرة الانتصاب الفوضوي وعدم تنفيذ قرارات الازالة وحجز المعروضات.</p>	
<p>1. عدم قيام البلديات بجرد وإحصاء مختلف المساحات المستغلة والعلامات الاشهارية بالمنطقة البلدية نتيجة نقص الأعوان المكلفين بالإحصاء ومتابعة سير توظيف و استخلاص المعاليم،</p> <p>2. ضعف المنظومات الاعلامية الخاصة بهذا المعلوم،</p> <p>3. تلدد المطالبين بالمعلوم في الخلاص،</p> <p>4. غياب التنسيق بين مختلف المتدخلين في المجال وخاصة بين البلدية والإدارات الجهوية للتجهيز التي بادرت خلال السنوات الفارطة بإسناد مئات التراخيص لتركيز ركائز اشهارية بالطرقات المرقمة داخل المناطق البلدية،</p> <p>5. عزوف شركات الإشهار عن المشاركة في طلبات العروض ورغبتها في الحصول على تراخيص مباشرة أو المحافظة على التراخيص التي أسندت لها سابقا من طرف الإدارات الجهوية،</p> <p>6. وجود عدد كبير من شركات الإشهار مما أدى إلى ارتفاع المنافسة فيما بينها وتدني أسعار استغلال الركائز الاشهارية من طرف المستشهرين وهو ما اثر على قدرة هذه الشركات على خلاص البلديات،</p> <p>7. ضعف عمليات المراقبة وتسليط العقوبات من خال عدم ازالة اللافتات الاشهارية في صورة عدم الخلاص.</p>	<p>المعلوم على الإشهار</p>

إشكالات استخلاص الموارد غير الجبائية	
<p>1. صعوبة إجراء الجرد وحصر الملك البلدي الخاص أساسا نتيجة ضعف الإطار البشري،</p> <p>2. صعوبة حصر الأملاك غير المسجلة نتيجة عدم وجود ملفات مكتملة تخصها نظرا لسوء تنظيم الأرشفة وضياع وإتلاف العقود،</p> <p>3. بطء تقديم البلديات لملفات تسجيل لدى إدارة الملكية العقارية بدعوى طول الإجراءات .</p>	الأملاك البلدية
<p>1. الإشكاليات المتعلقة بطول إجراءات التسويغ وتشعبها،</p> <p>2. تغليب البعد الاجتماعي على المالي عند تسويغ الاملاك حيث يتم إبرام عقود تسويغ مع ذوي الوضعيات الاجتماعية الهشة وبمبالغ زهيدة،</p> <p>3. عدم الترفيع الدوري بصفة روائية او قضائية في معينات الكراء خاصة بالنسبة للعقود المبرمة منذ مدة طويلة،</p> <p>4. تلدد العديد من المتسويغين عن الدّفع خاصة في ظل ضعف المتابعة والمراقبة وعدم اللجوء إلى القضاء.</p>	
صعوبة النفاذ إلى المعلومة المتعلقة بقاعدة احتساب المعلوم وتوزيع المنابات الفردية الراجعة لكل بلدية	المعلوم الإضافي على سعر التيار الكهربائي ²²⁴
<p>1. تلدد أصحاب المطاعم والمقاهي وكل المنشآت التي تفرز فضلات غير منزلية في إبرام اتفاقيات لرفع الفضلات مع البلدية،</p> <p>2. عدم لجوء البلديات الى اعتماد التوظيف الاجباري او الامتناع عن رفع الفضلات وتسليط خطايا في صورة المخالفات،</p>	معلوم اتفاقيات رفع الفضلات

²²⁴ يعتبر توزيع الكهرباء بشكل عام من المجالات الخاصة بالدولة تمارسها من خلال الشركة التونسية للكهرباء والغاز، غير أن للبلديات اختصاصات في هذا المجال تمارسها في مجال صيانة البنى التحتية الموجودة في مناطقها أو حتى من خال المشاركة في تمويل بعض المشاريع الصغرى المتعلقة بإمداد الكهرباء. وقد مرت العلاقة بين البلديات والشركة التونسية للكهرباء والغاز من علاقة مباشرة تتولى بمقتضاها الشركة تحويل مناب البلدية من المعلوم لقاء خلاصها في فواتير الاستهلاك الى علاقة غير مباشرة بمناسبة احداث صندوق التعاون بين البلديات ثم صندوق اللامركزية والتسوية والتعديل للجماعات المحلية الذي يتولى التوزيع في جزء كموارد ذاتية وإن أخذت شكل موارد محالة من الدولة وفي جزء كدعم من الدولة.

<p>3. عدم اعتماد البلديات للكلفة الحقيقية لمعلوم رفع الفضلات حيث يلاحظ وجود تعريفات او أسعار فردية ضعيفة او كميات غير واقعية.</p> <p>4. امتناع أصحاب النزل والمؤسسات الصناعية عن الخلاص بتعلة أن خلاصهم للمعلوم عن المؤسسات أو المعلوم عن النزل يشمل عملية رفع الفضلات.</p>	
---	--

جدول 9: أبرز الإشكاليات المتعلقة بالاستخلاص

المصدر: البوصلة اعتمادا على دراسة الهيئة العامة للإستشراف ومراقبة مسار اللامركزية (2022)²²⁵

ينضاف الى الأسباب المذكورة، محدودية تأثير الحلول المتخذة على المستوى المركزي في تعزيز استقلالية البلديات. حيث بقيت البلديات مرتهنة لتحويلات الدولة مما ساهم في المحافظة على مقومات العلاقة التبعية بين السلطة المحلية والسلطة المركزية. في الواقع تتحمل السلطة المركزية مسؤولية عدم مراجعة التشريع الجبائي لملاءمته مع مقتضيات مجلّة الجماعات المحليّة ولتمكين البلديات من آليات مبتكرة لتجاوز الإشكاليات المعترضة كما لها النصيب الأوفر من المسؤولية في تعطيل استقلالية البلديات من خلال حلول ترقيعية، أضرت بالمالية المحلية علاوة على ثقة المواطنين في منتخبيهم.

4. العفو الجبائي: "حلول ترقيعية" عكقت الهوة

ردًا على الأصوات البلدية المطالبة بمزيد دعم الموارد البلدية، اعتمدت الحكومة²²⁶ صلب ميزانية سنة 2019 "الحل" الأسهل لدعم الموارد المالية من خلال عفو جبائي عن جانب من متخلدات المعلوم على العقارات المبنية. أتى هذا الإجراء في سياق تواترت فيه إجراءات العفو الجبائي على اختلاف الفئات المنتفعة به²²⁷، مما طرح تساؤلات حول مدى نجاعة هذه السياسة في ظل غياب لأي تقييم يثبت فاعلية التجارب السابقة والمتواترة في حل مشكل ضعف الموارد الجبائية وفاعلية الآليات التي تضعها هيكل الدولة لضمان استخلاصها. في الواقع، اتخذت السلطة المركزية هذا القرار دون تشريك البلديات المنتخبة حديثًا حينها مما جعل منظمة البوصلة²²⁸ تعتبره مساسا بمبادئ التدبير الحر والاستقلالية المالية والإدارية للجماعات المحلية. إضافة إلى كونه تكريسا لمناخ انعدام الثقة

²²⁵ دراسة تتعلق بنظام استخلاص موارد البلديات، الهيئة العامة للإستشراف ومراقبة مسار اللامركزية، ص 28 وما بعدها، جويلية 2022.

²²⁶ تقدمت الحكومة في الفصل 68 من مشروع قانون المالية لسنة 2019 بمقترح عفو جبائي لفائدة المطالبين بالأداء بعنوان المعلوم على العقارات المبنية لسنة 2016 وماقبلها وخطايا التأخير المتعلقة بها وبسنوات 2017 و2018. هدف هذا الإجراء وفق نص شرح الأسباب المصاحب له إلى تنمية الموارد المالية للبلديات و إلى إرساء مناخ جديد من الثقة بين المتساكنين والمجالس البلدية المنتخبة.

²²⁷ على غرار سنوات 1987، 1992، 2006، 2012، 2015.

²²⁸ ورقة توضيحية - العفو الجبائي أو سياسة الهروب من المسؤولية، منظمة البوصلة، 07/12/2018.

بين المواطنين والمجالس المنتخبة وضرباً لمبدأ العدالة الجبائية الذي كرّسه دستور 2014²²⁹ باعتباره دعامة أساسية للديمقراطية والمواطنة. عملياً ضخّت هذه الآلية 76.1 مليون دينار بميزانية البلديات وهو ما يمثل ارتفاعاً في الموارد المتأتية عن المعلوم عن العقارات المبنية بنسبة 1.2% مقارنة بسنة 2018، إلا أنّ المقادير المالية المحققة من سنّ العفو الجبائي سنة 2019 لم تسدّ الهوة التي تعانيها الموارد البلدية والناجمة عن زيادة نسبة التهرب والغش الضريبيين حيث لم يؤثر العفو الجبائي في تطوّر المداخيل الجبائية بين سنتي 2018 (27.4%) و2019 (27.9%). في حين تراجع استخلاص المعاليم على العقارات المبنية من 2.6% في السنة السابقة للعفو إلى 1.7% في السنة اللاحقة له. ما يتأكد معه أن إجراء العفو الجبائي من شأنه إظهار التهرب والغش الجبائيين كسلوكات متسامح معها، يتساوى في ظلها دافعوا الضرائب النزهاء مع المتهربين، يخلف مناخاً يغيب فيه الإنصاف الجبائي ليحلّ محله الشعور بالظلم والحييف ضد الفئة الملتزمة بواجبها الضريبي. كما يعزز ثقافة العزوف عن الأداء الجبائي في ظل ما يخلفه في أذهان المواطنين من استباق خطير لعفو جبائي يقترن بكل موعد انتخابي.

مداخيل المعلوم على العقارات المبنية
(م د - 2020)



رسم 26: تطوّر مداخيل المعلوم على العقارات المبنية خلال السنوات 2017-2020

المصدر: البوصلة اعتماداً على معطيات الهيئة العليا للمالية المطبوعة²³⁰

5. مديونية البلديات: استقلالية معيبة

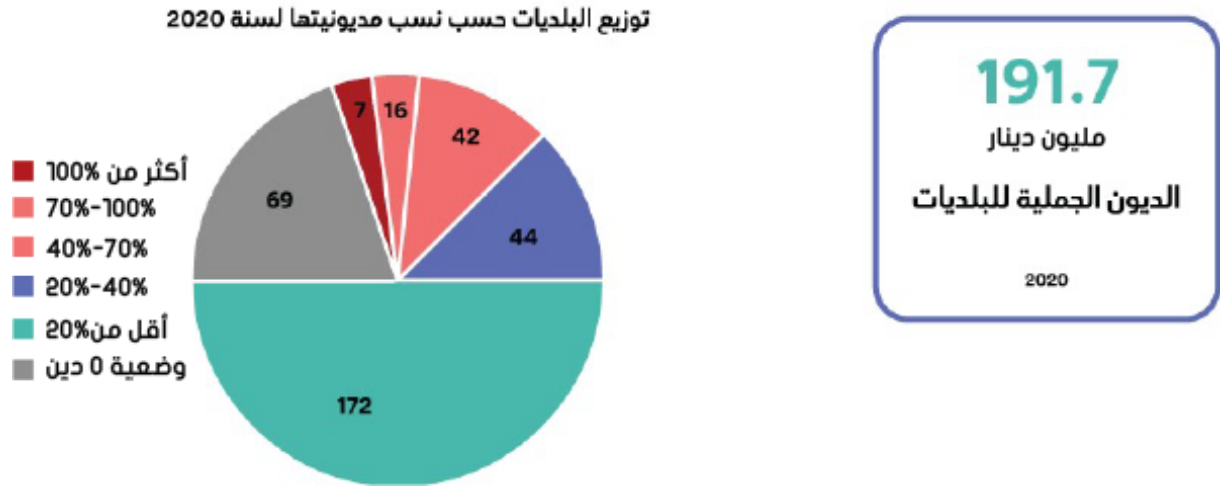
ينضاف لما سبق معضلة مديونية البلديات حيث أنّ 65 بلدية ترزح تحت ديون تتجاوز 40% من مواردها في حين تعاني نصف البلديات -تحديداً 172- من مديونية تبلغ 20% من جملة مواردها الاعتيادية لسنة 2020. أثر هذا الوضع المتأزم بشكل كبير على العمل البلدي وجودة الخدمات المقدمة، حيث أدت المديونية إلى الحدّ من قدرة البلديات على تأمين متطلبات التسيير والتنمية، وذلك في ظل غياب نظام رقابة داخلية فعّال يضمن استقلالية تصرفها المالي والإداري. تعود أهم أسباب المديونية لدى معظم البلديات إلى الصعوبات المالية الهيكلية

²²⁹ تم التأكيد على قيم العدل والإنصاف الجبائيين في نظام أداء الضريبة في الفصل 10 من دستور 2014.

²³⁰ الهيئة العليا للمالية المحلية (2021)، تم ذكره ص 96

المتراكمة خلال السنوات الفارطة، حيث وجدت البلديات أنفسها أمام وضعية عدم تكافؤ بين الموارد المالية الذاتية وتلك المحالة من الدولة وضعف قدرتها على التصرف، تضحّم كتلة الأجور التي بلغت سنة 2020، 49.3%²³¹ إلى جانب تضحّم تكاليف المواد والمعدات اللازمة لاسداء الخدمات الخ.

ديون البلديات 2020



رسم 27: ديون البلديات 2020

المصدر: البوصلة اعتمادا على معطيات الهيئة العليا للمالية المحلية (2021)

سواء تعلّق الأمر بضعف الاستقلالية المالية لبلديات أو معاناتها من ظاهرة المديونية أو الإجراءات المتخذة بصفة أحادية من قبل المركز على غرار العفو الجبائي -غداة أوّل انتخابات بلدية بعد الثورة- تعكس هذه الأرقام حفاظا على موروث العلاقة التبعية بين السلطة المحلية والسلطة المركزية التي تكون فيها البلديات مضطرة لانتظار ما يضبطه المركز من دعم، في تعارض صارخ مع مبدأ الاستقلالية المالية ومقوّماته.

²³¹ التقرير السنوي الثاني للهيئة العليا للمالية المحلية، ص 51.

عدم استقرار المجالس البلدية كأبرز مظاهر تعثر التجربة

عرفت المجالس البلدية في الفترة موضوع الدرس عدم استقرار تركيبة مجالسها وحركية غير مألوفة من حيث اللجوء الى امكانية سحب الثقة من رؤساء البلديات والاستقالات الفردية والجماعية والجماعية المتزامنة لأعضائها. منذ الأشهر الأولى لعمل المجالس البلدية، بدأ شبح الاستقالات الجماعية المتزامنة يخيّم من خلال انحلال المجلس البلدي لسوق الجديد إثر استقالة جماعية متزامنة عبّر خلالها المستقيلون عن استحالة امكانية التواصل مع رئيس البلدية. تتالت الاستقالات الجماعية المتزامنة ليصل عددها وفق آخر إحصاء قامت به منظمة البوصلة الى 40 بلدية منحلّة²³². جوبهت ظاهرة انحلال المجالس البلدية خلال المدّة النيابية الفارطة، وتحديدًا خلال السنتين الأوليين للعمل البلدي، بتعويض الأزمة وسردية مفادها أنّ الاستقالات المتزامنة لا تتعدى كونها ممارسة صحيّة للعمل السياسي على المستوى المحلي. سردية تدحضها الأرقام حيث بلغت نسبة البلديات المنحلّة 14% من جملة المجالس المنتخبة. ولئن تعددت الأسباب الكامنة وراء الظاهرة فإنّ تقييمها الموضوعي يقتضي تحليل سببين أساسيين يقفان وراءها. أوّلها ثغرة قانونية وثانيها ممارسة سياسية

2023	2022	2021	2020	2019
0	1	17	8	14

جدول 10: تطور الاستقالات الجماعية أو الاستقالات المتزامنة لأغلبية الأعضاء حسب السنوات

المصدر: البوصلة

على الرغم من تتالي نسخات مشروع مجلة الجماعات المحليّة، كان الفصل المؤسس لإمكانية انحلال المجالس البلدية ثابتًا لا يتغير. ومفاده أن ينحلّ المجلس البلدي بالاستقالة الجماعية أو بالاستقالة المتزامنة لأغلبية أعضائه والتي توجه إلى الوالي المختص ترابيا. ويعتبر المجلس البلدي منحلًا بانقضاء 15 يوما من تاريخ إعلام الوالي. والذي يتولى بدوره إعلام كل من الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والمجلس الأعلى للجماعات المحلية بكل حالات الانحلال. عمليا، تبقى إمكانية الانحلال رهينة الإرادة الحرّة لأغلبية المجلس البلدي أو الجهوي.

بهذا المنظور لا تطرح الية الانحلال اشكالا، إلا أنّ الممارسة العمليّة أبرزت الخلل الكامن فيها. حيث أنّ جلّ وضعيات الانحلال التي تمّ تسجيلها خلال المدّة النيابية تعود لانعدام الثقة والتواصل مع رئيس البلدية وهو ما يحدو بالأعضاء الى الاستقالة المتزامنة أو الجماعية. اشكال لم يكن لي طرح لو كانت الأغلبية المستوجبة لسحب الثقة من رئيسة البلدية مساوية للأغلبية المستلزمة للانحلال أي 50%+1. في الواقع، ينصّ الفصل 255 من مجلة الجماعات المحلية على امكانية سحب الثقة من رئيس الجماعة بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء بناء على لائحة معللة يعضها نصف أعضاء المجلس على الأقل.

²³² حسب الأرقام المتوفرة لدى منظمة البوصلة إلى تاريخ ديسمبر 2022.

اختار مشرّع 2018، إعطاء الأولوية لاستقرار رئاسة البلديات على حساب استقرار المجالس البلدية، مفاضلة تُرجمت عبر تكريس الأغلبية المعززة لفتح الباب أمام سحب الثقة من رئيس البلدية مقابل أغلبية مطلقة لتغيير كلّ المجلس البلدي. من الضروري في هذا الصدد، العودة الى مداولات مجلس النواب التي رصدتها البوصلة حينها والتي تفيد بأنّ آلية سحب الثقة من رئيس البلدية بأغلبية ثلاث أرباع تمّ إضافتها بصفة لاحقة أثناء نقاشات لجنة تنظيم الإدارة والقوّات الحاملة للسلاح صلب الفصل 251 من مشروع المجلّة. حيث اقترحت مقرّرة اللجنة بسمّة الجبالي²³³ حينها إضافة فصل يتعلّق بإمكانية تقديم "لائحة معلّلة يُمضيها ثلث أعضاء المجلس البلدي على الأقل" تمكن المجلس من سحب الثقة من رئيسه بأغلبية ثلثي أعضائه. إلّا أنّ رئيس اللجنة محمد الناصر جبيرة²³⁴ اعتبر أنّ "آلية سحب الثقة هي أداة لضرب استقرار المجالس المحلية، وهو زرع للفتنة بين الأعضاء". في حين اعتبر النائب مبروك الحريزي عن الكتلة الديمقراطية أنّ "هذه الآلية حلّ جيّد لإشكاليّات الطول والابقاف، ولكن لا يجب أن تتحوّل إلى سبب عدم استقرار المجالس المحلية، وبالتالي يتوجه عقلنتها". من جهته، اعتبر الجيلاني الهمامي عن الجبهة الشعبويّة أنّ "أكثر الأنظمة الديمقراطية هي التي تسمح، عند الاقتضاء، للناخبين بتنحية المنتخب إذا لم يكن في مستوى الثقة" معتبرا أنّه "من غير المعقول أن نعطي للسلطة المركزية الحق في إعفاء رئيس المجلس المحلي، ولا نسند ذلك الحق إلى المجلس المحليّ الذي انتخبه". وتفاعلا مع المداخلات اقترحت النائبة منية بن إبراهيم تعزيز عدد الإضاءات المطلوبة على العريضة، بأن يصبح النصف عوض الثلث، وإضافة منع اللجوء إلى هذا الإجراء أكثر من مرة في المدة النيابية، وخلال السنة أشهر الأولى منها. وعليه، اقترح السيد مختار الهمامي عن جهة المبادرة "تعزيز الضمانات، بأن تكون المبادرة من نصف الأعضاء والمصادقة من ثلاثة أرباعهم"²³⁵ وهي الصيغة التي تمّ المصادقة عليها صلب الفصل 255 من مجلة الجماعات المحلية.

خلال مناقشة تنقيح القانون الانتخابي، تم طرح إمكانية فتح باب الترشح للرئاسة أمام جميع الأعضاء المنتخبين أو تعيين القائمة الفائزة لرئيسها كرئيس بلدية كما تمّ طرح إمكانية انتخاب رئيس الجماعة المحلية من قبل المتساكنين وذلك تكريسا للمشروعية الانتخابية. إلّا أنّ الاختيار وقع على صر إمكانية الترشح لرئاسة البلديات في رؤساء القوائم الانتخابية²³⁶، دون غيرهم مما يطرح تساؤلا عن مدى وجاهة الاختيار التشريعي. في الواقع، كان هذا الخيار مدفوعا بضمان نجاعة التنافس الأفقي، أي ضمان تمثيلية النساء على مستوى رئاسة البلديات واحترام حقهنّ الدستوري في ضمان تمثيلية في المجالس المنتخبة²³⁷. انطلق المشرع حينها من واقع ضعف وصول النساء إلى مناصب أخذ القرار واعتماد الأحزاب احترام تمثيلتهنّ في عضويّة القوائم -التنافس العمودي- دون

²³³ عن حركة النهضة.

²³⁴ عن حزب نداء تونس.

²³⁵ أسماء سلايمية، "ماذا نخبرنا ظاهرة انحلال المجالس البلدية؟"، مقال منشور المفكرة القانونية.

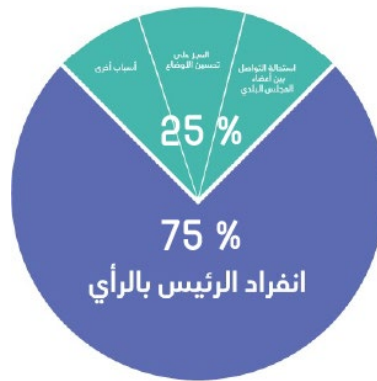
²³⁶ الفصل 117 خامسا – أضيف بمقتضى القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017: "يجرى التصويت على القوائم في دورة واحدة، ويتم توزيع المقاعد في مستوى الدوائر على أساس التمثيل النسبي مع الأخذ بأكبر البقايا".

²³⁷ الفصل 34 من دستور 2014.

رئاستها. لئن كانت الدوافع مفهومة ومحمودة إلا أنّ الخيار التشريعي وتطبيقه العملي يطرح عدّة تساؤلات. في الواقع، جعل هذا الشرط أعضاء المجالس البلدية أمام خيارات مضبوطة بصفة مسبقة إلى جانب كونها محدودة. في الواقع، تتحكم القوائم الأغلبية في هويّة رؤساء البلديات المحتملين بغض النظر عن تركيبة المجالس والتوازنات التي تحكمها. مما جعل المنتخبين أمام خيارات محدودة قد تضطرهم لاختيار شخصيات قد لا تكون الأفضل في إدارة نزاعات المجلس المنتخب والجهاز التنفيذي للبلدية. من جهة أخرى، حرم هذا التوجه القوائم الفائزة في الانتخابات من توليها رئاسة البلدية مما جعل بعض المجالس مسيّرة من قبل أقليّات أو أغلبيات توافقية لا تعكس النتائج الانتخابية مطلقاً. هذا المشهد المحكوم بتوافقات ظرفية عزّز هشاشة المجالس حيث يتمّ تغليب منطق الحسابات السياسية على المصلحة العامّة المحليّة. أخيراً، أدّى هذا الخيار التشريعي في العديد من الوضعيات إلى إبقاء رئيس البلدية مرتعناً لحسابات سياسية -لإعلاقة لها أحياناً بالمستوى المحلي-.

ينضاف إلى الخيار التشريعي المذكور الممارسة العمليّة للعديد من رؤساء ورئيسات البلديات والتي اتسمت بالانفراد بالرأي والسلطة، على الأقلّ حسب تصريحات الأعضاء الذين قدموا استقالات جماعية أو متزامنة. حيث تشير الأرقام التي تمكّنت البوصلة من رصدها إلى أنّ النسبة الأكبر من الاستقالات تعود حسب تصريح أصحابها لانفراد رؤساء البلديات بالرأي وتهميش المجلس البلدي وهو ما يعكس مبدئياً صراعاً بين الجهاز التنفيذي وعلى رأسه رئيس البلدية²⁹⁸ ذي الصلاحيات الواسعة وبين الجهاز التداولي الذي يتميّز بالمشروعية الانتخابية. هذا الصراع وإن لا يمكن سحبه على كلّ البلديات، يمكن تفسيره كذلك بضعف الاستقرار والتناغم بين الأطياف السياسية التي عرفت خلال المدّة النيابية السابقة انقسامات كبرى، لم يستثنى منها المجالس المحليّة.

السبب المعلن للاستقالة



رسم 28: توزيع الأسباب الاستقالات المتزامنة للمجالس البلدية (العهد النيابية 2018-2023)

المصدر: البوصلة

الاستقالة ليست العنصر الوحيد الجامع بين البلديات المنحلّة في الواقع، نجد أنّ خطر تعرّض المجالس البلدية التي ترأسها نساء للانحلال بنتيجة استقالة أغلبية متزامنة هو أكبر بثلاث من تعرض المجالس البلدية التي يرأسها رجال.

²⁹⁸ الذي يتمتع كذلك بالمشروعية الانتخابية.

فقد بلغت نسبة المجالس المنحلة والتي ترأسها نساء 30% من مجموع المجالس المنحلة، في حين أن نسبة المجالس التي ترأسها نساء كانت 19,5% خلال انتخابات 2018. في هذا الصدد يجدر التذكير بأنّ تكريس التنافس الأفقي والعمودي في الانتخابات البلدية خطوة هامة نحو تعزيز حضور النساء في مناصب القرار المحلي على الأقل. ولئن ضمن هذا التكريس تمثيلية محترمة للنساء في المجالس البلدية بلغت 47% من جملة الأعضاء، فإنّ هذه النسبة لم تنعكس على رئاسة البلديات حيث لم تتمكن النساء من تجاوز نسبة 19,5% خلال انتخابات 2018. فقد أخذت النسبة في التراجع إماماً ثانوياً بمفعول الاستقلالات الفردية وأساساً بمفعول الانتخابات الجزئية والتي أدت إلى تراجع النسبة إلى 16%. من دون احتساب الاستقلالات الفردية لرئيسات البلدية، في هذا الصدد، يجدر التذكير بأنّ القانون الانتخابي يقتضي انتخاب رئيس البلدية من بين رؤساء القائمتات وعلماً وصول النساء لرئاسة خمس البلديات يعود ل"اضطرار" الأحزاب إلى ترشيح النساء على رأس نصف قوائمها وهو شرط يغيب عن الانتخابات الجزئية. وهو ما يجعلنا نقول بأنّ التنافس الأفقي والعمودي وإن حقق نتائج إيجابية نسبياً على مستوى تركيبة المجالس المحلية، فإنّه كان محدود النتائج من حيث منح النساء رئاسة البلديات التونسية منذ انتخابات 2018، وأنّه كته بصفة ملحوظة الانتخابات الجزئية التي تُسقط لطبيعتها المحدودة جغرافياً واجب التنافس الأفقي.²³⁹

إنّ تحليل تعثر المسار اللامركزي، على غرار الحديث عن ظاهرة انحلال المجالس البلدية، لا يمكن قراءته بمعزل عن الإطار القانوني والمؤسسي المعطّلين من جهة وغياب الحاضنة السياسية من جهة أخرى. والتقييم الموضوعي للمسار وإصلاح ثغراته اليوم يعدّ ضرورة ملحة دفاعاً عن القيم الديمقراطية وعن تجربة الانتقال الديمقراطي في تونس. في الواقع، لا يمكن قراءة التفاعلات السياسية خلال المدة النيابية السابقة وما ترتّب عنها من عدم استقرار للمجالس دون الرجوع إلى النتائج التي أفرزتها الانتخابات البلدية، حيث لم يتحصّل أي حزب على أغلبية مطلقة في المجالس البلدية وساهم القانون الانتخابي المنظم لها بضمان التمثيلية على حساب الاستقرار والتركيبية المتجانسة. هذا الاختيار التشريعي، وإن تعرّض لانتقادات كبرى، كرّس الطابع التعدّدي لضمان تمثيلية كلّ الفئات المجتمعية في سياق سياسي محكوم بالتوافقات بين الحساسيات السياسية المتنافرة. لئن كان التوجّه حينها مفهوماً، إلاّ أنّه أغفل معطى هاماً ألا وهو هشاشة الأحزاب السياسية التي أفرزت في وقت لاحق هشاشة التحالفات الكائنة في المجالس البلدية وأدّت بدورها لتعميق أزمة الاستقرار في البلديات.

أثر عدم الاستقرار في المجالس البلدية، إلى جانب عوامل أخرى، على مدى رضا المواطنين والمواطنات في هياكلهم المحلية المنتخبة، باعتبارها أصبحت انعكاساً جزئياً لمشهد التشرذم الذي شهده على مستوى المجلس التشريعي. وتمت ترجمة ذلك في عديد الانتخابات الجزئية التي شهدت نسب عزوف تتجاوز 90%. لا مشاحة في أنّ الانتخابات البلدية لا تتمتع ببريق²⁴⁰ الانتخابات الرئاسية أو التشريعية، حيث لم تتجاوز نسبة المشاركة في انتخابات ماي 2018، 33,7%. وهي نسبة أخذت تتهاوى خلال الانتخابات الجزئية الجارية في أكثر من 30 بلدية، حيث مرزنا من نسب تتراوح بين 34% و58% في الانتخابات الجزئية التي تمّ إجراؤها بين سنتي 2019 و2020 إلى

²³⁹ أسماء سلايمية، "ماذا تخبرنا ظاهرة انحلال المجالس البلدية؟"، المفكرة القانونية.

²⁴⁰ المرجع السابق.

نسب عدم مشاركة قياسية خلال سنة 2021 على غرار المشاركة بنسبة 2.32% بحمام سوسة، 5.02% بمنزل حرّ، 7% ببلدية المروج. في جلّ الديمقراطيات، عادة ما تكون المشاركة في الانتخابات الجزئية سواء كانت محلية أو تشريعية ضعيفة، إذ يكون الرهان ضعيفا. ولئن لم تشدّ المشاركة في الانتخابات الجزئية في تونس عن هذه القاعدة خاصّة في ظلّ هيمنة الخطاب المناهض للبلديات وعجز هذه الأخيرة عن مجابهة متطلبات الشأن المحلي، فإنّ المثير للتساؤل والحيرة يتمثّل في عزوف المترشحين عن خوض الانتخابات الجزئية. فلقد اضطرت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على تمديد آجال تقديم الترشيحات، في عدّة حالات، بفعل انتفاء الترشيحات (بلدية طبرقة) أو نقصها (منزل حرّ وحمام سوسة) خلال الأجل الأصلي. لا شكّ في أنّ العرض السياسي خلال الانتخابات الجزئية التي تمّ إجراؤها مؤخرا بات أضعف مما كان عليه في السنوات الفارطة، حيث أصبحت حالات خوض الانتخابات بخيارات محدودة جدّا أمرا عاديا. ولعلّ أكثر الأرقام دلالة هي التراجع الكبير للأحزاب عن الترشّح للانتخابات البلدية الجزئية حيث شهدت 7 بلديات من أصل 37 منحلّة انتخابات اكتسحها المستقلون وغابت عنها الأحزاب تماما. لئن كانت بعض الأحزاب مصرّة على إبقاء موطئ قدم في البلديات التونسية بمقتضى الانتخابات الجزئية، فإنّ أغلبية الترشيحات تتأثى من المستقلين.

لئن كانت اللامركزية كمسار تقوم على فلسفة تقريب الخدمات وسلطة أخذ القرار المحلي من المواطنين والمواطنات من جهة وترتكز على التغيير الفوري والمباشر على حياتهم، فإنّ هذا الرهان لم ينعكس، منذ انتخابات 2018، على نسب المشاركة في الانتخابات البلدية الجزئية. ولعلّ ذلك يعود لهيمنة المركز في مخيال الناخب التونسي الذي يرى دوما في الانتخابات الوطنية الحدث الأهمّ ويشارك فيها بكثافة، وإن كانت بدرجات متفاوتة. ولعلّ ضعف المشاركة منذ 2018 يعود كذلك لعدم فهم وظيفة البلديات المكّرسة بمجلة الجماعات المحلية ولقصور في تبسيط اللامركزية في ذهن الناخب التونسي. يضاف له غياب الحاضنة السياسية للمسار اللامركزي من جهة وضعف العرض السياسي خصوصا في ظلّ خطاب مناهض للبلديات ولللامركزية كخيار للدولة التونسية وأخيرا عدم رضا الناخبين على أداء البلديات خصوصا أمام عجز بعضها على الاستجابة للانتظارات المحلية لأسباب تتعلّق بضعف مواردها.

حصيلة عمل المجالس البلدية بناء على أهم المحطات

إنّ المتأمل في صلاحيات البلديات صلب مجلة الجماعات المحلية، تعترضه مفارقة من حيث اتساع مجالات تدخل البلديات من ناحية وضعف الموارد التي تسمح لها بممارستها من ناحية أخرى. يضاف لذلك، التفاوت الصارخ بين البلديات في الاضطلاع بمهامها نظرا لاختلاف مواردها المالية والبشرية أو اختلاف خصوصياتها الجغرافية والديمقراطية. كذلك الأمر بالنسبة لتركيبة مجالسها ومدى استقرارها وقدرتها على تجاوز خلافاتها وتركيز مناخ ثقة بين المنتخبين المحليين والإدارة البلديّة. كلّ هذه الاعتبارات تجعل تقييم حصيلة عمل المجالس البلدية كوحدة متجانسة لا يستقيم.

كما لم يكن متاحا أمامنا صلب هذا الجزء مسح جميع نواحي العمل البلدي خلال المدّة النيابية الأولى ويعود ذلك أساسا لسببين، أولهما منهجي وثانيهما موضوعي. في خصوص السبب المنهجي، أدّى ضعف مصادر المعلومات وعدم توفّر معلومات تتعلق بجميع البلديات مما يسمح بتقييمها جميعا وتغطية كل صلاحياتها. يضاف لذلك أنّ الموارد التوثيقية أو التحليلية المتعلقة للبلديات أصبحت نادرة انطلاقا من الجائحة وخصوصا إثر 25 جويلية 2021. حيث أصبحت أخبار البلديات ووضعية تقدّم المسار اللامركزي مسألة هامشيّة، لكونها جزء من عشرية الانتقال الديمقراطي التي تمّ شيطنتها. أمّا في خصوص السبب الموضوعي، فقد اخترنا التوقف عند أهمّ المحطات التي تهّم العمل البلدي وخصوصا تلك التي تؤثر مباشرة على حياة المواطنين باعتبارنا قناعتنا أنّ السلطة المحلية علاوة على كونها نتيجة ودعامة حتمية للديمقراطية فهي في الوقت ذاته أداة لتحسين حياة المتساكنين والمتساكنات. وعليه تطرّق هذا الجزء الذي أطلقنا عليه تسمية حصيلة عمل المجالس البلدية الى مسألة تنفيذ القرارات البلدية وعلاقتها بنجاحة العمل البلدي. كما تمّ التعرّض الى مسألة إدارة النفايات خلال المدّة النيابية السابقة نظرا لتعقيد المسألة وتعدّد المتدخلين فيها من جهة ومن حيث آثارها على المتساكنين وحقهم في بيئة سليمة وضمانة جودة حياتهم. وأخيرا، نتعرّض إلى تطبيقات الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي. يأتي هذا الخيار إيمانا منا بأنّ مشروعيّة البلديات المنتخبة لا تأتي فقط عبر الصناديق بل يجب أن يتمّ تدعيمها بواسطة ممارسة تشاركية تجعل المواطنين يساهمون في تصوّر وتخطيط المستقبل المحلي وكذلك تجعل المنتخبين تحت متابعة ومراقبة ومساءلة المتساكنين أوّلا بوصفهم مواطنين وثانيا بوصفهم دافعي ضرائب ومساهمين مباشرين في التنمية.

التهيئة العمرانية

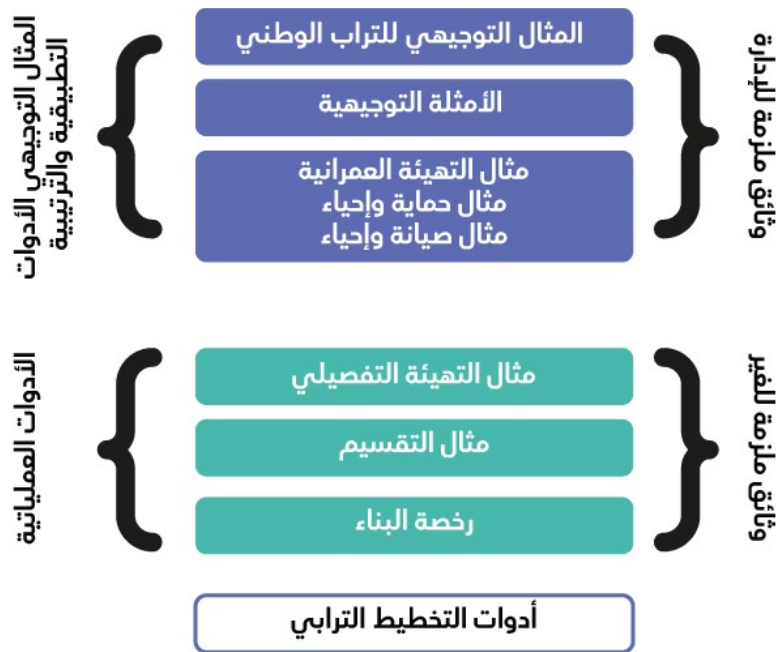
• دولة الاستقلال: استئثار المركز بالسلطة الفعلية في المجال العمراني

رغم أن التصرف في المجال الترابي يعدّ من الوظائف التقليدية للجماعات المحلية نظريا، حرصت الدولة التونسية على الاستئثار بالسلطة الفعلية في الميدان العمراني عن طريق قانوني 1979 و1994 المنظمين للتعمير، والذي كان دور البلديات من خلالهما شكليا مقابل سيطرة الإدارة المركزية على إعداد أمثلة التهيئة.

تعدّ التهيئة العمرانية أحد أهم المجالات التي تتدخل فيها البلديات حيث لها تأثير مباشر على جودة حياة المواطنين وترتبط بأحد أهم عناصر العلاقة بين المواطنين والبلديات تاريخياً وهي رخص البناء وقرارات الهدم. يعدّ مثال التهيئة العمرانية أحد أهم أدوات الحوكمة العمرانية بصفة عامة فهو أداة تخطيط عمراني متوسط المدى وهو أداة قانونية وترتيبية تضبط قواعد وارتفاقات استعمال الأراضي وتسمح للبلدية بحسن التصرف في مجالها العمراني.²⁴¹

يتوسط مثال التهيئة العمرانية كأداة ترتيبية الأداة التوجيهية (مثال التهيئة التوجيهية) والأدوات التنفيذية (مثال التهيئة التفصيلية والتقسيمات) كما يبينه الرسم الموالي. كما يعتبر أداة قانونية يعارض بها الغير ويمكن بمقتضاها للجماعة المحلية المعنية أن ترفض أو تمنح التراخيص أو ترجئ البت في مطالب التقسيم ورخص البناء أو إقامة التجهيزات والمنشآت.²⁴²

يذكر أن آخر أمثلة تهيئة عمرانية قامت بها البلديات كانت في 2010 قبيل الثورة. ومنذ ذلك الحين تعطل إصدار هذه الأمثلة رغم أهميتها في مرحلة أولى بسبب عدم الاستقرار السياسي (النيابات الخصوصية) والتغيير الكلي للإطار القانوني للبلديات ثم في مرحلة ثانية بعد دستور 2014 والمصادقة على مجلة الجماعات المحلية.



رسم 29: أدوات التخطيط الترابي والعمراني

المصدر: الهيئة العامة للاستشارات ومرافقة مسار اللامركزية (2022)²⁴³

²⁴¹ الدليل العملي للمتصرف البلدي، الهيئة العامة للإستشارات ومرافقة مسار اللامركزية (2022)

²⁴² المصدر السابق

²⁴³ الهيئة العامة للاستشارات ومرافقة مسار اللامركزية (2022) تم ذكره

• مجلة الجماعات المحلية في مجال التعمير: تغيير جذري لاختصاص الجماعات المحلية

أقرت مجلة الجماعات المحلية للمجلس البلدي اختصاص المصادقة على أمثلة التهيئة والتعمير (الفصل 114) كما أوردت المجلة هذه الصلاحيات في خانة الصلاحيات الذاتية (فصل 239) التي تنفرد بممارستها على معنى الفصل 14.²⁴⁴

لم يستثني المشرع من اختصاص الجماعات المحلية في مجال التهيئة الترابية والتعمير سوى تهيئة "المجال الترابي" للمناطق التي تستدعي أهميتها البيئية أو الثقافية أو صفتها الحساسة حماية خاصة وأبقاها من صلاحيات السلطة المركزية (الفصل 117). كما ألزم القانون البلديات بالتشاور مع مصالح الإدارة المركزية المختصة عبر الفصل 239 من مجلة الجماعات المحلية الذي نصّ على أن تعتمد آليات الديمقراطية التشاركية عند وضع الأمثلة العمرانية أو مراجعتها .

إختصاصات المجلس البلدي في مجال الترتيب العمرانية



رسم 30: اختصاصات المجلس البلدي في مجال الترتيب العمرانية

المصدر: عفاف مراكشي وعصام بنحسن²⁴⁵ 2020

وضعت مجلة الجماعات المحلية فلسفة جديدة لتدخل البلديات في المادّة العمرانية، مما جعل تنقيح النصوص السابقة لها وتحديد مجلة التهيئة والتعمير ضرورة لتطبيق هذا التصور الجديد. تعد مجلة التهيئة الترابية والتعمير من أبرز هذه القوانين حيث تركز وصاية كاملة على الجماعات المحلية و التي تقتضي ضمن فصلها 19 صدور أمر حكومي للمصادقة على الأمثلة العمرانية. نظرا لعلوية مجلة الجماعات المحلية لكونها قانونا أساسيا على مجلة التهيئة والتعمير (قانون عادي) فإن كل الأحكام التي تتضمنها هذه المجلة والتي تتعارض مع مجلة الجماعات المحلية وجب استبعاد تطبيقها وتعتبر لاغية.²⁴⁶

²⁴⁴ البكوش، تم ذكره، ص 241

²⁴⁵ فقه قضاء المحكمة الإدارية في المجال البيئي المحلي: دراسة تطبيقية لأحكام مجلة الجماعات المحلية، عفاف مراكشي و عصام بنحسن (منظمة هنريش بول 2020)

²⁴⁶ البكوش، تم ذكره ص 243.

على الرغم من وضوح المقتضيات الدستورية والقانونية، تواصل العمل بأحكام لا تتلاءم مع الوضع الجديد للمادة العمرانية في ظل مجلة الجماعات المحلية وتبلور ذلك خصوصا من خلال ممارسة السلطة المركزية، على غرار تعطيل أمثلة التعمير وتوجيهها من قبل وزارة التجهيز لرئاسة الحكومة لاستصدار أوامر مصادقة على أمثلة تهيئة²⁴⁷ متحججة بمقتضيات مجلة التهيئة والتعمير (القانون عدد 122 لسنة 1994 مؤرخ في 28 نوفمبر 1994) ، والحال أنها غير مختصة بذلك.

هكذا، تبرز هذه المسألة أحد مظاهر التعطيل التي عرفها مسار اللامركزية، فالمركز لم يرق بالامتناع عن ملائمة النصوص القانونية مع مقتضيات الدستور ومجلة الجماعات المحلية فحسب بل ساهم في تعطيل ممارسة الجماعات المحلية لاختصاصاتها عبر محاولة استرجاع الوصاية بالأوامر الحكومية و الاعتراض أمام المحكمة الإدارية.

في ظل هذا الوضع، لعب القاضي الإداري دورا هاما في توضيح الاختصاصات والحد من تمادي السلطة المركزية حيث لم يتردد في إرجاع مشاريع أوامر متعلقة بالمصادقة على أمثلة تهيئة عمرانية واعلام رئاسة الحكومة أن ذلك لم يعد من اختصاصها لتعارضه بشكل جلي مع مبدأ التدبير الحر²⁴⁸.

من ناحية أخرى، يتبين لنا مقاومة اللامركزية في عدم تمكين البلديات من آليات ممارسة صلاحيتها ومنها الجهاز الذي يمكنها من تنفيذ قراراتها خاصة المتعلقة بالهدم.

• بلديات دون ذراع تنفيذي

لا يمكن الحديث عن حصيلة عمل المجالس البلدية دون التعرّيج على معضلة غياب ذراعها التنفيذي: الشرطة البلدية²⁴⁹/أعوان التراب البلدية²⁵⁰. في الواقع يضطلع رئيس البلدية بالاختصاصات الضبطية العامة والتي حدتها الفصول 266 و267 من مجلة الجماعات المحلية والتي تتضمن مثلا إصدار قرارات هدم البناءات غير المرخص فيها أو المخالفة للرخصة، أو تراتب زجر الانتصاب غير القانوني وحماية العموم من مخاطر حظائر البناء الخ. إلا أن معاينة مخالفة هذه التراب إلى جانب تنفيذها يقع على كاهل الأعوان المكلفين بذلك. عمليا، يؤدي عدم قيام الشرطة البلدية بتنفيذ قرارات الهدم الصادرة عن رئيس البلدية، على سبيل المثال، من قبل الشرطة البلدية إلى تفويض هذه الصلاحيات إلى جانب انتشار البناءات العشوائية وتهديد جمالية المدن.

من الضروري الإشارة إلى أن هيكل الشرطة البلدية له رمزية خاصة في المسار الثوري، باعتبار الشرارة الأولى للثورة انطلقت على خلفية قيام عون من الشرطة البلدية-فادية حمدي- بصفع محمد البوعزيزي إثر امتناعه عن

²⁴⁷ المرجع السابق، ص 246.

²⁴⁸ على سبيل المثال، المراسلة الموجهة لرئاسة الحكومة بتاريخ 2 أبريل 2020 تتعلق باستشارة حول مشروع أمر يتعلق

بالمصادقة على مراجعة مثال بلدية المرسى، البكوش، تم ذكره، ص 246.

²⁴⁹ حسب النسخة الأصلية للفصل 73 من القانون الأساسي عدد 33 لسنة 1975 مؤرخ في 14 ماي 1975 والمتعلق بالبلديات.

²⁵⁰ حسب عبارة الفصل 74 من المرجع السابق اثر تنقيحه في 24 جويلية 1995.

الامتثال لتنفيذ قرار بلدي يمنع الانتصاب الفوضوي، مما جعله يضرم النار في جسده. اندلاع الثورة التونسية، جعل هيكل الشرطة البلدية -والذي كان إبانها تحت الرئاسة المباشرة للبلدية - تحت ضغط شعبي كبير. مما جعل أعوانه يطالبون بالالتحاق هيكليا بوزارة الداخلية، خصوصا في ظل الامتيازات والاستقرار الذي تتسم به الوزارة مقارنة بالبلديات. سنة 2012، تم اتخاذ قرار حذف سلك مراقبي الترتيب البلدية وإدماج أعوانه بسلك الأمن الوطني والشرطة الوطنية²⁵¹، دون تداول حول تبعات هذا القرار. والذي أمضى في مرحلة أولى من حرمان النيابات الخصوصية التي عوضت البلديات بعد الثورة من جهازها التنفيذي للبلدية وأصبحت مهمتها تقتصر على إصدار القرارات وتكليف جهة أخرى بتنفيذها وهو ما جعل البعض يعتبر أنّ البلدية أصبحت "برلمانا للمدينة لاغير"²⁵²

سنة 2018، تدعّم هذا الخيار تشريعا صلب مجلة الجماعات المحليّة، أين طرح النقاش حينها حول مدى إمكانية التشريع لجهاز تنفيذي تابع للبلديات²⁵³. إلا أنّ جهة المبادرة -ممثلة في الأستاذ ناجي البكوش- اعتبرت أنّ "الدستور يمنع إسناد القوة العامة للبلديات، حيث تحتكر الدولة القوات المسلحة" كما شرح التحوّفات من تمكين البلديات للقوات حاملة للسلاح واقتراح "توضيح دور الوالي مع صرّ تدخله في حالة عدم الامتثال لقرارات رئيس البلدية، لتنفيذها بالقوة العامة". وعليه تمّت المصادقة على الإبقاء على البلديات دون جهاز تنفيذي مباشر. اعتبر المشرع عدم تنفيذ قرارات الهدم من طرف ممثل السلطة المركزية وعدم اتخاذها من قبل رئيس البلدية من قبيل الأخطاء الموجبة للمساءلة وهو ما أكدته المحكمة الإدارية²⁵⁴ حين اعتبرت أنّ صلاحية رئيس البلدية لا تقف في اتخاذ قرار الهدم أو معاينة المخالفة بل تتعداه لتنفيذه وإلا يكون مرتكبا لخطأ جسيم موجب للمساءلة. بعبارة أخرى، يكون اكتفاء رئيس البلدية بإصدار قرار هدم دون السهر على تنفيذه تنكرا لاختصاص قانوني يعود إليه²⁵⁵. حيث يبقى رئيس البلدية مطالبا بممارسة صلاحياته وفي حال عجز عن تنفيذ القرار لا يبقى له من حل سوى تحميل الوالي المسؤولية ورفع الأمر للسلطة المركزية دون أن يمنعه ذلك من التوجه إلى القضاء الإداري لإلغاء قرار السلطة المركزية الممتنعة عن التنفيذ.

تبدو هذه المعادلة هشّة، حيث يتحمّل رئيس البلدية مسؤولية عدم تنفيذ قرارات من قبل جهاز لا سلطة له عليها وللأسف، لا وجود لمعطيات إحصائية دقيقة حول نسب تنفيذ القرارات البلدية ومعيقاته، تسمح بتقييم مدى نجاعة هذا الخيار التشريعي من عدمه. إلا أنّ مطالبة البلديات بجهاز تنفيذي يسهّل عملها لم تنفك تتصاعد خلال

²⁵¹ أمر عدد 518 لسنة 2012 مؤرخ في 2 جوان 2012 يتعلق بحذف سلك مراقبي الترتيب البلدية وإدماج أعوانه بسلك الأمن الوطني والشرطة الوطنية.

²⁵² تصريح رئيس النيابة الخصوصية بالمنستير علي مزالي بتاريخ الجمعة 18 سبتمبر 2015

²⁵³ مقترح مقدّم من قبل النائبة منية إبراهيم عن حركة النهضة. في حين اعتبر محمد سيدهم عن حركة النهضة أنّه "لا بد من التمييز بين التنفيذ الذي يشترط القوة العامة، الذي يتم اللجوء فيه للوالي، والتنفيذ الذي لا يستوجب القوة العامة، الذي تتولاه البلدية". صلب نقاشات لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح بتاريخ 02 فيفري 2018.

²⁵⁴ المحكمة الإدارية، الدائرة الابتدائية بالكاف القضية عدد 04100202، 29 مارس 2019.

²⁵⁵ ناجي البكوش، "اللامركزية من أجل الديمقراطية، قانون الجماعات المحلية"، ص 368 وما بعدها.

المدة النيابية الأولى، خصوصا خلال الاستشارة المنظمة من قبل الجامعة الوطنية للبلديات التونسية سنة 2020²⁵⁶. حيث طالبت البلديات بالتفكير في "حل جذري مشكل التنفيذ للقرارات البلدية" مقترحة "إيجاد سلك خاص داخل البلديات ويخضع لسلطة رئيس البلدية".

التصرف في النفايات: أزمات متتالية

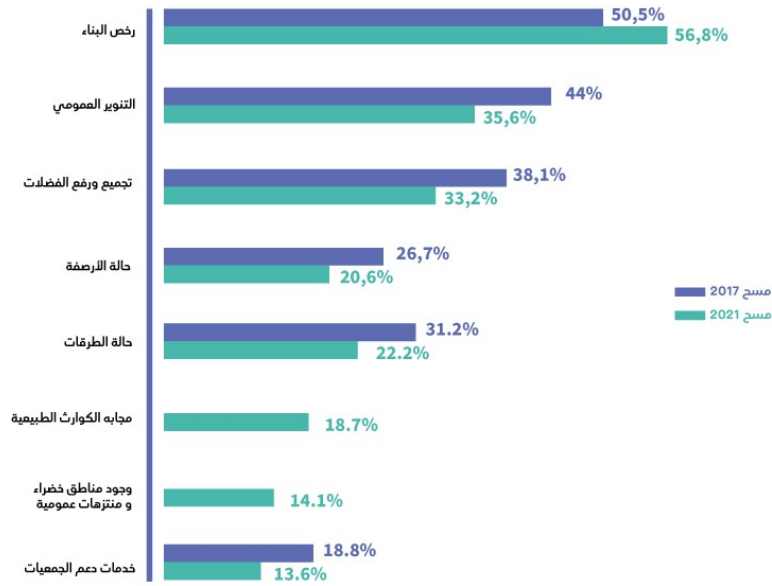
يرتهن نجاح اللامركزية بمدى قدرة الجماعات المحلية على تحقيق التنمية المستدامة وتوفير بيئة سليمة للمساكنين. كما تبقى الجماعات المحلية مكبلة، في ظل النظام المركزي، بسلطة الإشراف وتقييد صلاحياتها بشكل يمنع إمكانية العمل المحلي والنشاط البيئي على حدّ السواء²⁵⁷. وهي الوضعية التي عاشتها البلديات التونسية قبل الثورة نظرا لاستشراء الفساد وعجز البلديات المفتقرة للإمكانات المادية والبشرية عن تحقيق أبسط الخدمات على غرار إدارة النفايات. مع ذلك، تمّ توظيف هذا الملف تحديدا لتفذية الخطاب المناهض للثورة ونتائجها حيث استعمل للدلالة على تعثر البلديات-قبل وبعد إرساء السلطة المحلية- في تقديم خدمات مرضية. للأسف يجد هذا الخطاب رواجاً باعتبار ملف النفايات من أولى أولويات المتساكنين، لكونه يؤثر مباشرة على جودة حياتهم، وينعكس بصفة مباشرة على نظرتهم لبلدياتهم وتقييمهم لها. وهو ما أكدّه الباروميتر العربي من خلال دراسة قام بها سنة 2022²⁵⁸ والتي أفضت الى أنّ التونسيين أكثر قلقا على القضايا البيئية المحلية مقارنة بالعالمية وأنّ قضية النفايات تمثل ثاني القضايا البيئية الأكثر إلحاحا وخطورة في تونس. يتقاطع ذلك مع ما ورد بالمسح الوطني لسنة 2021²⁵⁹ والذي أشار لتراجع نسبة رضا التونسيين حول كيفية تجميع ورفع الفضلات المنزلية من 38,1% سنة 2017 إلى 33,2% سنة 2021.

²⁵⁶ من بين التوصيات التي تقدمت بها البلديات تنقيح الفقرات 3 و5 و6 من الفصل 266 من مجلة الجماعات المحلية و تنقيح الفصل 259 من خلال ضبط آجال ملزمة لتنفيذ القرارات البلدية تغلق الباب أمام عدم تنفيذ قرارات الهدم والتعلل بالظروف الأمنية وتضبط بوضوح المسؤوليات والنتائج المترتبة عن عدم التنفيذ.

²⁵⁷ "سياسات المستقبل: دليل للحوكمة البيئية المحلية في تونس"، منظمة هاينريش بول شمال افريقيا، ص.5.

²⁵⁸ الباروميتر العربي، "تونس تقرير استطلاعات الرأي العام - الدورة السابعة"، ص 47، سنة 2022.

²⁵⁹ نتائج المسح الوطني حول نظرة السكان إلى الأمن والحريات والحوكمة المحلية، المعهد الوطني للإحصاء، ص 47، جوان 2022.



رسم 31: توزيع نسبة الرضا عن مختلف الخدمات البلدية (2017-2021)

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء²⁶⁰

يعدّ هذا التقييم مفهوما بالنظر الى تدهور الوضع البيئي الذي تعيشه جُلّ البلديات والذي يعزى في مجمله الى انتشار المصبات غير المراقبة والعجز عن التصرف في مياه الرشح وانبعاث الروائح من المصبات المراقبة والقريبة من التجمعات السكنية. نظرا للجوء شبه الآلي لردم النفايات، إلى جانب تجاوز العديد من المصبات لطاقة استيعابها. يضاف لذلك عدم اللجوء إلى تثمين النفايات عبر إهمال مرحلة الفرز الانتقائي والحال أنّ 63.2% من الفضلات تحتوي على مواد عضوية قابلة للرسكلة. في حين أنّ نسبة الفضلات المنزلية أو المشابهة لها التي يتم رسكلتها لا تتجاوز 4%، بينما تبلغ في بعض الدولة المجاورة على غرار المغرب والجزائر 8% وتتجاوز في إيطاليا

25%²⁶¹

تونس	الجزائر	المغرب	ألمانيا	فرنسا	
21%	2%	52%			مصبات عشوائية
70%	89%	37%	2.3%	25.8%	مصبات مراقبة
4%	8%	8%	47.8%	22.3%	رسكلة
5%	1%	1%	18.2%	17.3%	biométhanisation
			31.7%	34.7%	حرق

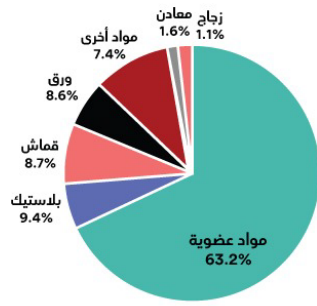
جدول 11: نسب معالجة النفايات في عدد من البلدان حسب الصنف

المصدر: البنك الدولي (2018)

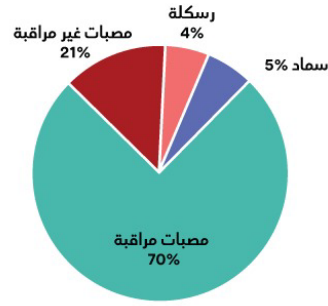
²⁶⁰ نتائج المسح الوطني حول نظرة السكان إلى الأمن والحريات والحوكمة المحلية، المعهد الوطني للإحصاء، ص 47، ا.

جوان 2022.

²⁶¹ Rapport "What a Waste 2.0", Banque Mondiale, p 25, 2018



المصدر : ANGED 2018



المصدر: وزارة البيئة 2014

رسم 32: تركيبة ومصير النفايات المنزلية بتونس

المصدر: البوصلة - أرقام وزارة البيئة والوكالة الوطنية للتصرف في النفايات²⁶²

يعود هذا الوضع في جزء هامّ منه الى تعقيد عمليّة إدارة النفايات حيث تمرّ، نظريًا، عبر مراحل كبرى وهي الفرز الانتقائي بين المواد (العضوية/المنزلية/البلاستيكية وباقي المواد) ثم التجميع في مراكز التحويل أين يتم نقلها إلى المصبّات المراقبة أو الى محطات الرسكلة. على المستوى العملي، يختلف الترتيب حيث تقوم البلديات بتجميع النفايات من أمام المنازل ثم تنقلها الى مراكز التجميع حيث تتولى هناك وكالة التصرف في النفايات نقلها إلى المصبّات المراقبة لمعالجتها. كما يمكن للخواص التدخل في إستغلال هذه المصبّات عن طريق عقود لزمة.

من حيث المتداخلين في إدارة النفايات، تضطلع الجماعات المحلية، الوزارات، الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات، المنشآت الجهوية والمنشآت الجهوية للتعاون بين البلديات بأدوار متفاوتة طلبها. ففي حين يندرج تجميع الفضلات المنزلية والمشابهة وفرزها ورفعها إلى المصبّات²⁶³ ضمن الصلاحيات الذاتية للبلديات، تبقى صلاحية إنجاز التجهيزات الجماعية ذات الصبغة البيئية على غرار المصبّات المراقبة ومراكز معالجة النفايات ضمن الصلاحيات المشتركة²⁶⁴ بين البلديات والسلطة المركزية²⁶⁵. كما تبقى إدارة المصبّات المراقبة وتثمين النفايات صلاحية راجعة للمركز عبر الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات²⁶⁶. تموقع هذا الملف بين السلطة المركزية والسلطة المحلية لم يسهل مهمة البلديات في الاضطلاع بمسؤوليتها في هذا المجال. خصوصا وأنّ مجلة

²⁶² cités dans: Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement: Analyse des modalités actuelles de gestion des déchets ménagers et assimilés en Tunisie et proposition d'orientations pour une gestion intégrée et durable, 2019

²⁶³ الفصل 240 من مجلة الجماعات المحلية.

²⁶⁴ وهي الصلاحيات غير الذاتية التي يمكن للمركز والجماعات المحلية مباشرتها بالتنسيق والتعاون فيما بينها والتي

تقتضي ضبط شروطها وإجراءاتها بقانون.

²⁶⁵ الفصل 243 من مجلة الجماعات المحلية.

²⁶⁶ قانون عدد 41 مؤرخ في 10 جوان 1996 يتعلق بالنفايات وبمراقبة التصرف فيها وإزالتها.

الجماعات المحلية أسندت للبلديات صلاحية فرز النفايات المنزلية والمشابهة لها دون تقييم قدرتها البشرية والماديّة للاضطلاع بهذا الدور. كما ساهمت تغطية كامل التراب الوطني بالنظام البلدي في توسيع مجال تدخل البلديات إلى المناطق ذات الطابع الريفي في ظل محدودية الموارد المادية والبشرية. من جهة أخرى، مثل غياب خطة عمل واضحة ملزمة على المستوى الجهوي والمحلي كما مثل غياب هيكل يسهر على متابعة تنفيذ مختلف الاستراتيجيات عقبه صيال إدارة أفضل للنفايات²⁶⁷، انضاف لها اختيار السبل "السهلة" والمكلفة بيئيا على غرار ردم النفايات دون الاهتمام بالثمين. يضاف إلى ذلك عدم تركيز الجهة كهيكل فاعل محتمل في إدارة المناطق الحضرية وغياب الرؤية على المستوى السلطة المركزية وعجزها عن إيجاد حلول وقتية على غرار إنشاء مصبات مراقبة جديدة تحترم الحق في بيئة سليمة في انتظار مراجعة منظومة التصرف في النفايات، والتي أثبتت التجربة خلال السنوات الأخيرة أنّها لم تعد ناجعة.

على الرغم من وجود بعض التجارب في مجال إعداد مخططات بلدية تشاركية في التصرف في النفايات²⁶⁸ على غرار تجربة التعاون بين بلديات المرسي وسيدي بوسعيد وقرطاج²⁶⁹، مثل التصرف في النفايات -في الفترة السابقة- أبرز عناوين الصراع بين السلطة المحلية والسلطة المركزية. حيث مثل ملف عقارب وجربة طلبة لصراع السلطات والصلاحيات انتصرت في مجملها السلطة المركزية على حساب الحق الدستوري في بيئة سليمة.

أزمة النفايات في عقارب وصفاقس: حين يحقّ المركز مسؤوليّة عجزه وفشله للبلديات

يبدو من المهمّ الرجوع إلى وضعيّة مصبّ "القنّة" بعقارب، وهو ثاني أكبر مصبّ في الجمهورية بعد مصبّ برج شاكير، والذي انطلق في استقبال النفايات في أبريل 2008، إثر مصادقة المجلس البلدي لعقارب على إنشائه واستغلاله في مكان ملاصق لمحمية طبيعية وعلى مقربة نسبيا من التجمّعات السكنية. حينها، كانت كل مؤسسات الدولة والمجالس البلدية بالخصوص خاضعة للسلطة المركزية الحاكمة ولم يكن للمتساكنين الحقّ في الاعتراض أو إبداء الرأي في قرارات هامة تمسّ حياتهم وجودة محيطهم²⁷⁰. تنزّل القرار حينها في إطار انتهاج الدولة لسياسة الحدّ من المصبات العشوائيّة

²⁶⁷ "الإستراتيجية الوطنية للتصرف المندمج في النفايات المنزلية والمشابهة 2020-2035 تقرير تأليفي"، وزارة الشؤون المحلية والبيئة، ص 1، مارس 2021.

²⁶⁸ المخطط البلدي للتصرف في النفايات هو آلية للتخطيط يتم بمقتضاه وضع برنامجا خماسي للأنشطة والتدخلات المراد تنفيذها في مجال النظافة والتصرف في النفايات مع الأخذ بعين الاعتبار مخطط الاستثمار البلدي والقوانين والتراتب التي تنظم هذا المجال. ويتم بلورة هذا المخطط من طرف المصالح البلدية والمجلس البلدي بالتشارك مع المجتمع المدني من جمعيات ومواطنين. يهدف هذا المخطط الى تدعيم القدرات الفنية بالبلديات في مجال النظافة والتصرف في النفايات، إعداد مخطط يحدد الواقع والاحتياجات والأفاق، دعم التعاون بين البلديات وكذلك تشريك المجتمع البلدي من جمعيات والمواطنين في مسألة حياتية تخصهم كالتصرف في النفايات.

²⁶⁹ انظر محضر الجلسة الاستثنائية للنياية الخصوصية بقرطاج بتاريخ 4 ماي 2018.

²⁷⁰ رامي عبد المولى، "المركز هو الذي يريد"، مقال منشور على منصّة المفكرة القانونية.

وإنشاء مصبات مراقبة جهوية، عبر الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات، مع تولي استغلالها من قبل شركات خاصة في إطار عقود لزمة²⁷¹. وعليه تولّت شركة “SEGOR” التصرف في مصبّ القنة، على أن تستثمر في ترميم النفايات، إلا أنّ الشركة المذكورة لم تكن تقوم بفرز النفايات مما أدّى إلى ردم جزء كبير منها²⁷². من جهة أخرى، ساهم التوسع العمراني في القرب إلى المصبّ بصفة كبيرة، فباتت آثاره الصحية والبيئية جليّة لسكان عقارب وخاصة المناطق المحاذية لمصبّ “القنّة”. أدّى هذا التدهور البيئي إلى تلوث الماء الصالح للشرب وإتلاف الزراعات وظهور أفاعي وحشرات سامة في المعتمدية تسبّب بعضها في حالات إصابة وحتى في وفيات²⁷³. سنوات قلائل²⁷⁴ كانت كفيلة بتحريك الشارع بهدف غلق المصبّ، في مرحلة أولى، تحت شعار “عقارب بلا مصب”، وصولاً للحراك المواطني “مانيش مصب” الذي انطلق سنة 2016. وبعد عدّة جولات بين الشارع والبلدية والمحاكم، صدر قرار قضائي بوقف استغلال المصب يوم 11 جويلية 2019 من طرف محكمة الناحية بعقارب²⁷⁵. امتثلت له بلدية عقارب في حين واصلت السلطة المركزية سياسة المماطلة والتسويف تجاه طلبات السكان وممثليهم الذين واصلوا تحركاتهم المواطنة، إلى أن تمّ إمضاء اتفاق مع الولاية يوم 29 أوت 2020، القاضي بغلق المصبّ أواخر 2021. واصلت السلطة المركزية اتخاذ قرارات أحادية الجانب من خلال قيام الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات بإغلاق المصبّ باعتباره استوفى طاقة استيعابه القصوى، وتمهيدا لتهيئة أحواض جديدة²⁷⁶، “دون التنسيق أو إعلام بلديات الولاية بهذا الإجراء”، مما أدّى إلى اضطراب عملية رفع الفضلات المنزلية والشبيهة ووضع السلطة المحلية في مأزق.

لم تكف السلطة المركزية باتخاذ قرارات أحادية دون الرجوع للبلديات المعنية، بل سبقت ذلك بخطاب مشيطن للسلطة المحلية حيث اعتبر رئيس الجمهورية أنّ معضلة النفايات في صفاقس “جريمة” “مصطنعة” في حقّ الشعب يتحمّل مسؤوليتها من “يتعمّدون” الامتناع عن رفع القمامة²⁷⁷ في

²⁷¹ مهدي العشي، “أزمة نفايات صفاقس: عندما تسقط الشعارات في اختبار الميدان”، مقال منشور على منصة المفكرة القانونية.

²⁷² وذلك خلافا لمقتضيات القانون عدد 41 لسنة 1996 المتعلّق بالنفايات وبمراقبة التصرف فيها، والذي يكرّس امكانية الردم في المصبات كحلّ أخير بعد استيفاء كلّ مراحل الترميم الممكنة.

²⁷³ انظر بيان المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية بتاريخ 26 سبتمبر 2019 تحت عنوان “تضامنا مع أهالي عقارب”.

²⁷⁴ سنة 2013.

²⁷⁵ رامي عبد المولى، “أزمة نفايات صفاقس: إخفاقات الدولة وانتصارات المجتمع”، مقال منشور على منصة المفكرة القانونية.

²⁷⁶ مهدي العشي، مرجع سابق.

²⁷⁷ خطاب الرئيس قيس سعيّد أثناء لقائه برئيسة الحكومة نجلاء بودن يوم 22 أكتوبر 2021.

إشارة إلى البلديات. مع مضيّ الأسابيع وتعمّق الأزمة دون ظهور أيّ أفق للحلّ، اتخذت السلطة المركزيّة قرار اعتماد الحلّ الأمنيّ عبر فتح مصبّ "القنة" بالقوة، لتشهد الأيام اللاحقة اشتباكات بين المحتجّين وقوات الأمن، أسفرت عن موت شاب من عقارب.

مثلّ عجز السلطة المركزيّة على إيجاد حلّ تشاركيّ مع بلديات الجهة حول مكان مصبّ النفايات بالإضافة الى ما شهده المواطنون من تردّي الأوضاع البيئية في عقارب، تأزيمًا للوضع. حيث نأت كل بلدية بنفسها عن مشكل إدارة النفايات. في الواقع، طرح النقاش إثر غلق مصبّ القنة، حول مقترح كانت قد أعلنت عنه الوكالة الوطنية للتصرّف في النفايات، مطلع 2020، يتعلّق بتركيز وحدة تجميع نفايات بالمحرس. فيما يشبه الحلول الترقيعية التي لا تحلّ الأزمة من جذورها وإنّما ترّحلها لتراب بلدي آخر. وهو ما أدّى لاندلاع احتجاجات في البلدية ضد هذا المقترح. انتهت بالزوال إثر إعادة فتح مصب عقارب لاستقبال النفايات. من جهة أخرى شرعت السلطة المركزية في تهيئة مصب آخر وقتيًّا بجهة ليماية من بلدية منزل شاكر في ولاية صفاقس، من دون استشارة المجلس البلدي بالمنطقة والأهالي، لتجابه باحتجاجات سگان عمادة ليماية وقطع الطريق الرابط بين سيدي بوزيد وصفاقس تعبيرًا عن رفضهم القطعي لإحداث مصب بجهتهم. هذا وقد تصدّى المجلس البلدي بمنزل شاكر بإصدار بلاغ عبّر فيه عن رفضه لقرار السلطة المركزية، بالإضافة إلى توجيه عريضة وقّعتها مجموعة من النقابات ومكوّنات من المجتمع المدني وأهالي الجهة إلى والي صفاقس، ضمنها الموقّعون رفضهم إنشاء مصب بجهتهم .

في المحصلة، يمكن القول بأنّ قضية النفايات في جهة صفاقس تعدّ مثالًا نموذجيًا عن كون مركزية القرار والتعامل بفوقية مفرطة لا يمكن أن يحل مشاكل ذات صبغة محلّية. كما أنّ تمسك الدولة بإعلاء إرادة السلطة المركزيّة وتحميل البلديات في المقابل مسؤولية عجزها -أي الدولة- عن إيجاد حلول جذرية لأزمة إدارة النفايات في تونس وتوفير موارد معالجتها، لا يمكنه أن يفضي إلّا لتعميم الأزمة وتأييد الصراع بين المركز والمحليّ.

مركزة القرار خلال فترة الجائحة

مثلت الجائحة التي انطلقت في مارس 2020، لبنة للصراع بين البلديات والسلطة المركزية والأجهزة التابعة لها بجانبها القانوني والواقعي كما اعتبرت من البوادر الأولى لأزمة المسار اللامركزي في تونس. في الواقع، بادرت أغلب البلديات، بمجرد استشعار خطر انتشار فيروس كورونا، بممارسة صلاحياتها المتعلقة بضمان الوقاية الصحية والنظافة واتخاذ الترتيب²⁷⁸ التي من شأنها مساعدتها على "تلافي الحوادث والآفات والكوارث بشتى الوسائل الملائمة وتدارك أمرها بالقيام بالإسعافات اللازمة كالحرائق والفيضانات والكوارث والأوبئة والأمراض المعدية"²⁷⁹. حيث صدرت عدّة قرارات ترتيبية عن رؤساء البلديات تتعلق بخلق الأسواق الأسبوعية والمحلات المفتوحة للعموم مثل المقاهي والمطاعم وقاعات الرياضة ورياض الأطفال وبفرض تدابير صحية على تجار المواد الغذائية. كما ذهبت بعض البلديات على غرار بلدية الزهراء إلى حدّ أحداث مستشفى ميداني لاستقبال المصابين بفيروس كورونا. جوبهت هذه القرارات برفض من السلطة المركزية، لاح في مرحلة أولى من خلال الخطاب السياسي وتبلور لاحقا من خلال نصوص قانونية تفتقر للشرعية وتضرب في مقتل السلطة المحلية.

خلال مجلس الأمن القومي المنعقد بتاريخ 20 مارس 2020، اعتبر رئيس الجمهورية قيس سعيد أن "لا مجال لأخذ قرارات من أي سلطة محلية أو جهوية دون الرجوع الى السلطة المركزية والتنسيق معها"²⁸⁰. مثلت هذه العبارات أولى بوادر التصدّع بين السلطة المركزية والسلطة المحلية في مواجهة جائحة كورونا. بوادر لم يتأخر رئيس الحكومة الياس الفخفاخ حينها عن تأكيدها مبررا مركزة القرار بأنه "في أوضاع الأزمات لا وجود للامركزية، هناك رجوع لمركزية القرار وتنفيذه دون اجتهادات... في الحرب لا مجال للاجتهاد... هناك مركزية القرار تنزّل وتطبّق وتصلنا المعلومة كي نحسّن القرار"²⁸¹. تصريحات صدرت عن رأسي السلطة التنفيذية عكست "عقلية" مركزية مطلقة، ومن المفارقة أنّ المصرّحين بها عرفا بكونهما من المدافعين - حينها - عن البعد المحلي²⁸².

اعتبر البعض أن هذه التصريحات لا تتعدى كونها أخطاء اتصالية إلا أنّ مركزة القرار في إطار مواجهة الوباء ما فتئت تتجاوز الخطاب السياسي البحت، لترجم عبر المنشور عدد 09 المؤرخ في 25 مارس

²⁷⁸ عملا بأحكام الفصول 240 و266 و267 من مجلة الجماعات المحلية.

²⁷⁹ الفصل 267 من مجلة الجماعات المحلية.

²⁸⁰ مقتطف من خطاب رئيس الجمهورية خلال افتتاح مجلس الأمن القومي المنعقد بتاريخ 20 مارس 2020

²⁸¹ مقتطف من خطاب رئيس الحكومة الياس الفخفاخ أمام مجلس نواب الشعب 26 مارس 2020.

²⁸² الوثيقة التعاقدية لحكومة الياس الفخفاخ.

2020²⁸³ ”والذي تجاوز الدور التفسيري للمناشير مضيفا قواعد قانونية“²⁸⁴ تتعارض مع مجلّة الجماعات المحلية خاصة باعتماد وجوبية ”مراجعة سلطة الإشراف مسبقا“ قبل اتخاذ التدابير والإجراءات في إطار الوقاية من خطر تفشي فيروس كورونا وهي عبارة مشحونة بكلّ التظاهرات السلبية للمركزيّة المفرطة التي لطالما رزقت تحتها تونس، علاوة عن كونها تتعارض قانونا مع مبدأ التدبير الحرّ الذي تنبني عليه اللامركزيّة والرقابة اللاحقة على قراراتها والتي يتولّاها القضاء دون غيره. انبنى الخطاب السياسي المناهض ”لتوليّ البلديات إدارة الازمة على المستوى المحلي“ والذي تم ترجمته لاحقا بمقتضى مناشير وأوامر حكومية. على حجتين اثنتين أولاهما التذبذب في اتخاذ القرارات بين مختلف البلديات التونسية واختلاف السرعات في تولي إدارة الأزمة.²⁸⁵

فيما يتعلّق بالتذبذب في اتخاذ القرارات لا شك أنّ البلديات التونسية وقعت في أخطاء ولم تكن موحّدة في اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الأزمة ولا من حيث سرعة اتخاذها. ففي حين اضطلع بعض رؤساء ورئيسات البلديات بسلطة الضبط الإداري المسند إليهم بمقتضى القانون²⁸⁶ في الحفاظ على الأمن العامّ الصحيّ منذ ظهور أوّل بؤار الجائحة على غرار بلديات أريانة والشحيحة²⁸⁷ وغيرها من البلديات من خلال منع التجمّعات، والاقتران على حضور الشاهدين والعروسين في مراسم عقد القران الخ، بقيت بعض البلديات خارج السياق الوبائي وحافظت على نسقها الطبيعي دون اضطلاع رؤسائها بدورهم المتمثل في اتخاذ قرارات من شأنها الانصهار في خطّة مجابهة الوباء²⁸⁸. كما تم اتخاذ قرارات تتجاوز مقتضيات مبدأ التدبير الحرّ وتمسّ من مبدأ وحدة الدولة على غرار البيان الصادر عن بلدية حمام الشط²⁸⁹ الرافض لفكرة استقبال المشتبه في إصابتهم بالفيروس في نزل بالمنطقة البلدية.

مع ذلك، لا يمكن قراءة هذا التذبذب المحلي بمعزل عن استراتيجية الحكومة في مجابهة الوباء والتي لاحت بدورها متعثرة الخطاب، مشتتة المناشير. حيث عمدت في مرحلة أولى إلى مجازاة الأزمة ومعاودة الجهود المحليّة الموجودة سابقا -في إطار مبادرات منفردة- بالارتكاز أساسا على البعد

²⁸³ منشور عدد 9 بتاريخ 25 مارس 2020 حول وجوب التنسيق مع سلطة الإشراف قبل اتخاذ التدابير والإجراءات في إطار الوقاية من خطر تفشي فيروس ”كورونا“ المستجد (كوفيد-19).

²⁸⁴ عصام بن حسن، ”الضبط الإداري زمن الكورونا، دراسة السلطة المركزية والسلطة المحلية زمن الكورونا: تنافس أم تكامل؟“، ص 729، سنة 2020.

²⁸⁵ أسماء سلايمية، عودة على مركزة القرار في ظل جائحة كورونا: ضرورة ظرفية أم حياد عن اللامركزيّة؟، منظمة البوصلة، 22 جوان 2020.

²⁸⁶ خاصة الفصول 266 و267 من مجلة الجماعات المحليّة.

²⁸⁷ قرارات ترتيبية اتخذت بتاريخ 10-11-12 مارس 2020.

²⁸⁸ عفاف مراكشي، ”في حوكمة إدارة الأزمة الصحيّة في تونس: بين الوطني والمحلي“، جريدة المغرب 20 مارس 2020.

²⁸⁹ بتاريخ 29 جانفي 2020.

التوعوي والتثقيف الصحي للمتساكنين²⁹⁰ وترسيخ البعد الوطني للجائحة²⁹¹ من خلال "الرفع من مستوى الإجراءات العملية لمجابهة انتشار فيروس كورونا المستجد وتوحيدها"²⁹². شهد هذا التمشي منعرجا خطيرا من خلال إصدار رئيس الحكومة المنشور عدد 9 المذكور سابقا²⁹³ لتعود في مرحلة ثالثة للاحتكام لمقتضيات الدستور ومجلة الجماعات المحليّة والتأكيد على أنّ الدولة متمسكة بدعم مسار اللامركزيّة وضرورة "إحكام التنسيق بين السلط العمومية المركزيّة والجهويّة والمحليّة"²⁹⁴. تدعّم هذا التذبذب من خلال ما أبداه بعض الوزراء²⁹⁵ والولاة من تجاهل للبلديات وإصرارهم على التعويل بالأساس على الإدارات الجهوية والمعتمدين والعمد في تنفيذ البرامج والخطط المتّصلة بالتصدّي لوباء الكورونا. هذا التذبذب في التدابير المتخذة لم يقتصر فقط على مستوى السلطة المركزيّة، بل طال كذلك امتدادها ممثلا في الولاة والعمد والمعتمدين، حيث كانت قرارات الولاة بصفتهم رؤساء اللجان الجهويّة لمكافحة الأزمة مختلفة باختلاف الولاية²⁹⁶. ففي حين عمد والي قفصة على سبيل الذكر لا الحصر الى رفع قضية ضدّ 5 أشخاص لم يلتزموا بالإقامة في منازلهم خلال الحجر الصحي، صرّح والي القصيرين بأنّ عقوبتهم هي سحب جواز السفر²⁹⁷. ولئن اختلفت القرارات المتخذة من الولاة، فإنّ الأكد أنّ المكانة التي حازوها في إطار الاستراتيجية الوطنية هي مكانة استثنائية، بوصفهم رؤساء اللجان الجهوية لمكافحة الوباء.

لحقت البلديات أضرار جسيمة جرّاء الجائحة، عرجت عليها الهيئة العليا للمالية المحلية في تقريرها السنوي الأوّل، تجاوزت الصراع على الصلاحيات بين المركز والمحلي، حيث ترتبت عنها صعوبات مالية جمّة للبلديات ممّا أدّى لتزايد الضغط على ميزانيته مقابل تراجع مواردها الذاتية و المتأثية بالأساس من الموارد الجبائية والملك البلدي مما أثر بصفة مباشرة على توازن الميزانية وأجبر العديد من البلديات

²⁹⁰ من خلال إصدار المنشور عدد 4 المؤرخ في 4 مارس 2020.

²⁹¹ من خلال المنشور عدد 5 المؤرخ في 13 مارس 2020 المرتكز في مرجعيته على توصيات مجلس الأمن القومي ومجلس الوزراء المنعقدين في 9 مارس 2020.

²⁹² المنشور عدد 6 المؤرخ في 16 مارس 2020.

²⁹³ يذكّر فيه بوجود الانصياع لسلطة الاشراف في القرارات المتخذة محليا.

²⁹⁴ المنشور عدد 10 المؤرخ في 31 مارس 2020.

²⁹⁵ اعتبر وزير التجارة محمد المسلماني في تصريح اعلامي أنّ بعض القرارات والتصريحات الصادرة عن رؤساء البلديات في غير محلّها ووصفها بـ "التهريج والتشويش" ودعاهم إلى الامتثال حرفيا للتعليمات الصادرة عن الحكومة.

²⁹⁶ عفاف مراكشي، "في حوكمة ادارة الأزمة الصحيّة في تونس: بين الوطني والمحلي"، جريدة المغرب 20 مارس 2020.

²⁹⁷ قرار اللجنة الجهويّة لمجابهة الكوارث الطبيعية بالقصيرين بتاريخ 16 مارس 2020.

على التخفيض في النفقات وإلغاء بعض المشاريع الاستثمارية المبرمجة بالعنوان الثاني من الميزانية
على غرار بلديات قرمدة، الروحية والكرم.²⁹⁸

المقاربة التشاركية على المستوى المحلي

إبان الثورة أدرك التونسيون والتونسيات أنه لا يكفي اللجوء إلى صناديق الانتخاب لتحقيق الديمقراطية. فالديمقراطية ممارسة تتجاوز انتخاب ممثلين على المستوى الوطني والمحلي لتشمل قدرة المواطنين على التأثير في الفعل السياسي بعد الانتخابات. لذلك، وضع الباب السابع من دستور 2014 حجر الأساس للديمقراطية التشاركية²⁹⁹ في تونس وكوّست لاحقا من خلال مجلة الجماعات المحلية. حيث تمّ التفكير في ملامح علاقة جديدة بين أصحاب القرار المحلي ومتساكني الجماعات المحلية. تقوم على التشاركية المستمرة والمستدامة في عملية أخذ القرار ويكون للمواطن -بصفته المنتفع من الخدمات المحلية- قدرة على متابعة ومراقبة تسيير المرفق العمومي وعلى تحسين الخدمات المقدمة له من خلال التشاور مع ممثليه ومساءلتهم. من جهة أخرى، تمّ النظر إلى الديمقراطية التشاركية كوسيلة للحدّ من احتكار السلطة من قبل المنتخبين وإفراز نخب مدنيّة وسياسية جديدة تساهم في إدارة الشأن المحلي من خلال المقترحات والتفاعلات وتوجيه الأولويات والتأثير في ديناميات عملية أخذ القرار دون الذهاب لتغيير ميكانيزمات الحكم.

ترجم هذا التوجه من خلال العديد من نصوص مجلة الجماعات المحلية التي خلقت مساحات لتأثير المتساكنين وتفاعلهم مع الشأن المحلي على غرار الجلسات التمهيديّة، الجلسات العلنية، الاستفتاء، المشاركة في إعداد وتنفيذ أمثلة التخطيط العمراني وبرامج الاستثمار البلدي وكذلك عند إعداد الميزانية³⁰⁰. كما تمّ تكريس تشريك مكوّنات المجتمع المدني وإمكانية تكليف الجمعيات من قبل الجماعات المحلية بإنجاز برامج تدخل اقتصادي واجتماعي وذلك على بناء على اتفاقيات تبرم في الغرض.

لئن شهدت بعض آليات الديمقراطية التشاركية تفعيلا خلال المدّة النيابية الأولى للبلديات، فإنّ العديد منها لم يتمّ اللجوء إليها. في الواقع، مثل الاستفتاء أحد أهمّ الآليات التي كوّستها مجلة الجماعات المحلية إلا أنّ اعتماده كان شبه مستحيل عملياً. حيث أنّ الخيار التشريعي اتجه نحو تشديد شروط اللجوء الى الاستفتاء المحلي³⁰¹ كوسيلة لأخذ القرارات. فاشترط أن تكون المبادرة اما من رئيس الجماعة المحليّة أو من ثلث أعضاء المجلس أو من 10/1

²⁹⁸ خليل الفندري، "السلطة المركزية والسلطة المحلية: بين الحرب على الوباء وصراع التموقع"، دراسة السلطة المركزية والسلطة المحلية زمن الكورونا: تنافس أم تكامل؟"، ص 849، سنة 2020.

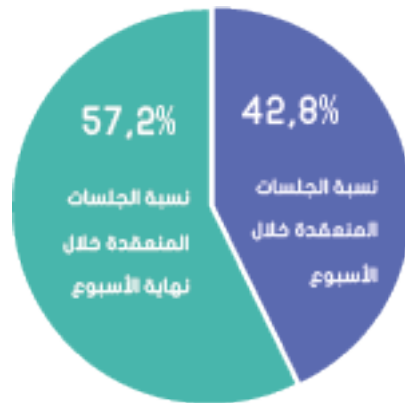
²⁹⁹ الفصل 139 من دستور 2014.

³⁰⁰ جاء تكريس المقاربة التشاركية في إعداد الميزانية صلب الفصل 130 من مجلة الجماعات المحلية، كتنويع لعمل دأبت عليه العديد من البلديات التونسية منذ سنة 2013 والذي تعلّق باعتماد "الميزانية التشاركية والهادفة الى تشريك المواطنين في العمل البلدي وتملّك المشاري التي تُحدث لفائدتهم وكذلك لتقاسم عبء القرارات بين أصحاب القرار المحلية والمتساكنين. الفصل 31 وما بعده من مجلة الجماعات المحلية.

الناخبين المحليين، دون الأخذ بعين الاعتبار حجم الجسم الانتخابي في كل بلدية. كما تمّ حصر الاستفتاء في مجالات إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية، مع اشتراط موافقة ثلثي المجلس البلدي. عدا استحالة القيام باستفتاء خلال السنوات الأولى والأخيرة للمدة النيابية للجماعة المحلية وإدراج عتبة مشاركة تبلغ ثلث الناخبين المسجلين وإلا لا تعدد نتيجة الاستفتاء. جملة هذه المحاذير التشريعية وتنضاف لها الكلفة المالية التي تحمّل على الميزانية المحليّة، جعلت الاستفتاء حبرا على ورق تتباهى به السلطة على المستوى التشريعي دون تطبيق فعلي، حيث لم تلجأ أي بلدية لاعتماد هذه الآلية.

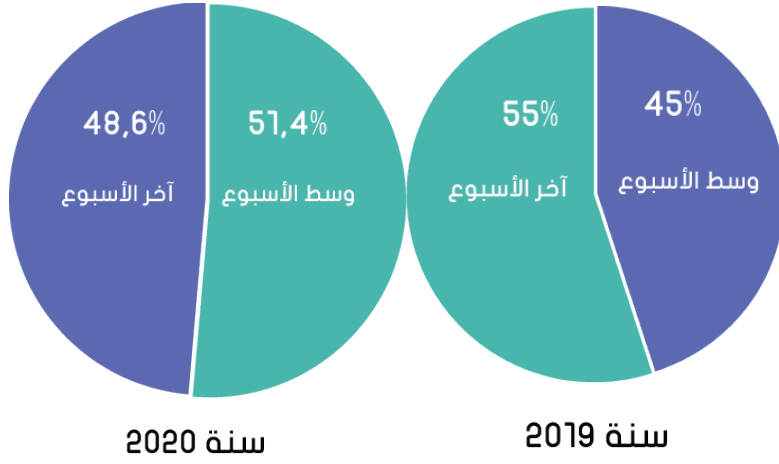
في المقابل، حافظت البلديات على اعتماد الجلسات التمهيديّة كفضاء مفتوح للمتساكنين يعبرون خلاله عن تساؤلّاتهم ومقترحاتهم. وتجدر الإشارة في هذا الصدد، أنّ الجلسات التمهيديّة لم تكن آلية مستجدة خاصة بمجلة الجماعات المحلية، بل دأب العمل بها منذ قانون 1975 المنظم لعمل البلديات سابقا وهو ما يمكن أن يفسّر احترام اعتمادها. لكن لا يكفي تكريس الآليات القانونيّة الضامنة لتشريك أكبر من المواطنين في التعبير عن مشاغلمهم وتصوراتهم للواقع المحليّ، على غرار الجلسات التمهيديّة، بل يجب أن يتمّ تكريس كل شروط نجاحها في تأدية الغرض الذي وضعت من أجله. من هذا المنطلق، يبدو موعد تحديد الجلسات التمهيديّة، الإعلام به بالإضافة إلى الوسائل المعتمدة للإعلام والتعريف به كفضاء للتعبير عن الآراء والمقترحات هامًا جدًّا. حيث يختلف الحضور من حيث أهمّيته وفئاته ومخرجاته بتغيّر كلّ المعايير المذكورة سابقا.

على الرغم من ذلك، فإنّ مراقبة عمل البلديات من قبل منظمة البوصلة على الأقلّ خلال السنوات الأولى³⁰² من المدة النيابية قد أفضى لكون شروط إجراء الجلسات التمهيديّة لم تحترم بالوجه المطلوب حيث عمدت البلديات لاختيار إجراء الجلسات داخل التوقيت الإداري وأثناء الأسبوع وهو ما حال دون مشاركة واسعة للمتساكنين والمتساكنات. إضافة إلى ذلك لم تحترم البلديات دائما ضرورة الإعلام عن الجلسات المنعقدة سواء كانت عادية أو تمهيديّة أو جلسات لجان مما عطلّ في حالات عدّة نفاذ المواطنين للمعلومة وبالتالي عدم تمكنهم من المشاركة في الجلسات.



رسم 33: احترام واجب عقد الجلسات التمهيديّة خلال نهاية الأسبوع على المستوى الوطني (سنة 2020)

المصدر: البوصلة



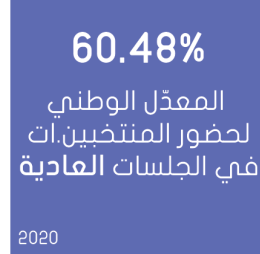
رسم 34: مواعيد انعقاد الجلسات العادية 2020

المصدر: البوصلة

لئن كانت الجلسات التمهيدية، فرصة للمتساكنين للتعبير عن مقترحاتهم فهي بدورها فرصة للمنتخبين للتفاعل مع الناخبين المحليين. للأسف، لم تنعكس هذه الرؤية على حضور المستشارين في الجلسات التمهيدية حيث لم تتجاوز نسبتها 44% وذلك حسب الأرقام المرصودة من قبل البوصلة لسنة 2020. انسحب ضعف حضور المنتخبين على الجلسات العادية والتي من المفروض أن يتم خلالها التداول بين المستشارين حول الشؤون البلدية. حيث سجلت تراجعاً بين سنتي 2019 و2020 لتبلغ نسبة 60%. تطرح هذه الأرقام التي ما انفكت تتراجع خلال السنوات اللاحقة أمّا بمفعول الجائحة³⁰³ أو بمفعول الاستياء حيال التجربة اللامركزية والخطاب والفعل السياسي المشيطن لها³⁰⁴، أسئلة حول نجاعة خيار عدم التفرغ بالنسبة للمستشارين البلديين وعدم إسناد منح لهم، خصوصاً في ظلّ تركيبة المجالس.

³⁰³ 2021-2020.

³⁰⁴ 2023-2020.



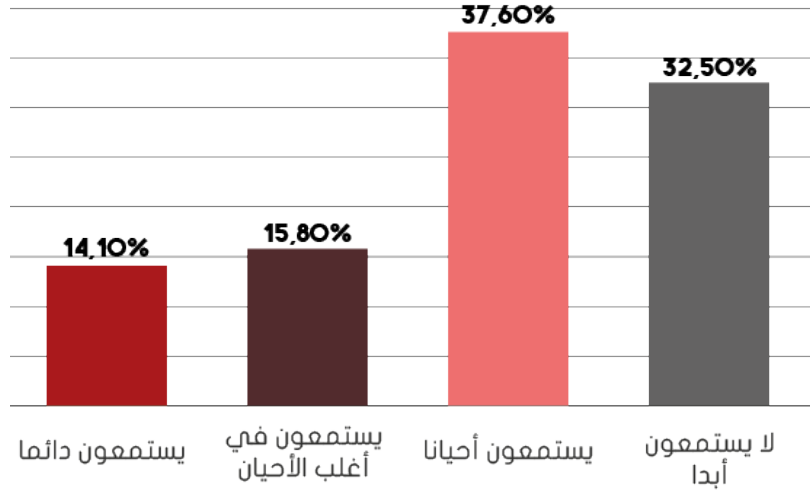
رسم 35: نسبة حضور الأعضاء المنتخبين في الجلسات التمهيديّة والعاديّة

المصدر: البوصلة

من الضروري التأكيد على أنّ تطبيق المقاربة التشاركية كان متفاوتا بحسب البلديات وإمكانياتها وكذلك بحسب قوّة المجتمع المدني المحليّ واهتمامه بالشأن البلدي. حيث واجهت الديمقراطية التشاركية عقبات عديدة يمكن تلخيصها في:

1. ضعف الإرادة السياسية والإدارية للبلديات في تشريك المواطنين:

يعتبر ضعف الإرادة لدى البلدية -إدارة ومجلسا- في تشريك المواطنين في عملية اتخاذ القرارات وتطبيق المقاربة التشاركية أمراً معطّلاً لتطور الديمقراطية المحلية. يظهر عدم المبالاة تجاه تشجيع المواطنين على المشاركة الفعّالة في صنع القرار من خلال عدّة قرائن لعلّ أبرزها عدم الاعلام بالجلسات وعدم بذل مجهود في جذب مختلف فئات المجتمع للاهتمام بالشأن البلدي واللاقترار على وسائل تقليدية وغير ناجعة لتشريك المتساكنين. يعود ذلك بالأساس للكلفة التي تقتضيها المقاربة التشاركية سواء كانت لوجستية أو من حيث الوقت. حيث يتطلب صنع القرار بصفة تشاركية وقتاً أطول بكثير من القرارات أحادية الجانب. كذلك يعزى عدم التطور المطلوب للديمقراطية التشاركية إلى عدم تملّك الإدارة البلدية والمجالس المنتخبة الدور الذي أعهدته مجلة الجماعات المحلية للمواطنين في عملية أخذ القرار، والذي وإن يولّد أحيانا جدلا عقيما أو عدم إلمام بجوانب تقنية أو حتى تسبقة النزوع نحو طول فورية على حساب المصلحة العامّة، فإنّه يبقى جزءا لا يتجزأ من العملية الديمقراطية المحليّة.



رسم 36: توزيع نسبة استماع أعضاء المجلس البلدي لآراء المتساكنين (حسب المتساكنين-2021)

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء (2022) ³⁰⁵

2. اعتماد المقاربة التشاركية كتكتيك لاحتواء الأزمات.³⁰⁶

في عديد المحطات، اعتمدت السلطة المحلية والسلطة المركزية على حدّ السواء، المقاربة التشاركية لا تطبيقاً لأسلوب حكم مستبطن من قبل أصحاب القرار، وإنّما كتكتيك لاحتواء الأزمات والتنصّل من المسؤوليات. حيث يتمّ عقد جلسات وحوارات مطوّلة لا تتلاءم في مجملها مع الطبيعة الطارئة للأزمة أو الاستحقاق المحلي. مما يؤدي إلى إجهاد كل إمكانيات نجاح هذه المقاربة ويجعل فاعليتها محدودة من وجهة نظر المواطنين المتطلعين لحلول جذرية وسريعة. لعلّ أبرز مثال على ذلك اعتماد المقاربة التشاركية في تعويم أزمة النفايات في صفاقس والتي تمّ أثناءها إحداث اللجنة الاستشارية (تشمل الإدارات اللامحورية، ممثلي السلطة المركزي، السلطة المحلية والمجتمع المدني) لمتابعة مسار أزمة النفايات في صفاقس وتقريب وجهات النظر وطرح مختلف الحلول الممكنة، من أجل الخروج بحل تقني عملي يستجيب لتطلعات مختلف الأطراف. إلا أنّ تركيبة اللجنة التي كانت منحازة بوضوح إلى حلّ أزمة مدينة صفاقس على حساب أحوازها، إلى جانب سياق الأزمة الذي أنشئت فيه، والذي تطلب إجراءات عاجلة في ظلّ حالة طارئة، جعل مهمتها صعبة. حيث عملت تحت ضغط الوقت³⁰⁷ من جهة وضغط السلطة المركزية التي تبحث عن أي طريقة لحلّ الأزمة وامتصاص ضغط المجتمع المدني في صفاقس من جهة أخرى. ناهيك عن أنّ المواضيع الحساسة مثل النفايات تتطلب مساراً تدريجياً للحصول على المقبولية المجتمعية للتجهيزات من قبل السكان. بهذا المنظور، تفقد المقاربة التشاركية إطاراً لعلاج الأزمات مصداقيتها. "الدرس المستفاد هنا هو أنّ اللجوء إلى المنهج التشاركي لا يمكن أن يكون انتقائياً أو مؤقتاً.

³⁰⁵ نتائج المسح الوطني حول نظرة السكان إلى الأمن والحريات والحوكمة المحلية، المعهد الوطني للإحصاء، ص 47 وما بعدها، جوان 2022.

³⁰⁶ مهني بوهلال، "اللجوء إلى المدخل التشاركي لاحتواء الأزمات في تونس: أزمة النفايات بصفاقس"، ورقة سياسية، مبادرة الإصلاح العربي.

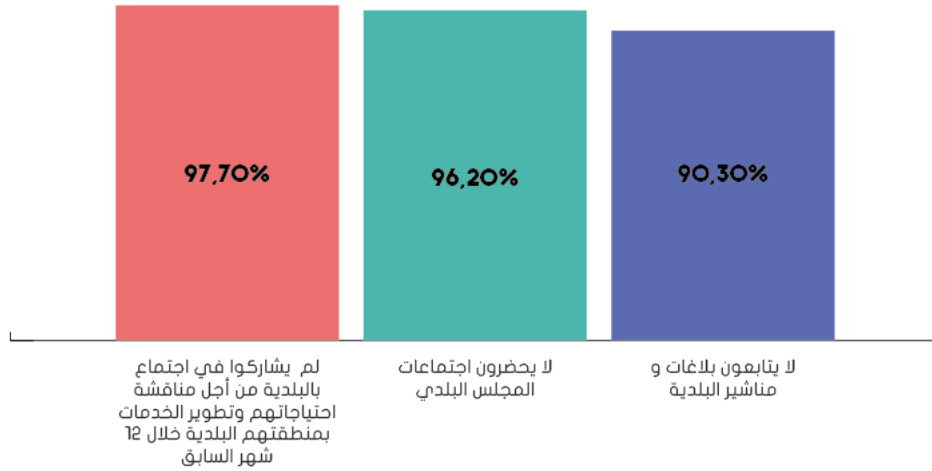
³⁰⁷ حددت مدة عمل اللجنة بثلاثة أشهر فقط (أوت - سبتمبر - أكتوبر).

بل يجدر أن يكون "فلسفة للحكم وتوجّهها مختلفا في علاقة السلطة المركزية بالمواطنين يمكن له أن يساهم في حل الأزمات إذا ما استقر كمنهاج للنظام السياسي".³⁰⁸

3. تراجع اهتمام المتساكنين والمتساكنات بالعمل البلدي.³⁰⁹

على خلاف السنة الأولى من المدّة النيابية للبلديات والتي شهدت زخما من حيث المشاركة المواطنين والانخراط في النهج التشاركي، تراجع اهتمام المتساكنين والمتساكنات بالعمل البلدي خلال السنوات اللاحقة. سواء على مستوى الحضور في الجلسات أو الانخراط في مسار برنامج الاستثمار التشاركي. يعود ذلك لأسباب متنوعة، حسب ملاحظة البوصلة للعمل البلدي، لعلّ أبرزها استياء المواطنين من حصيلة عمل البلديات وضعف النتائج المباشرة للتجربة اللامركزية على جودة حياتهم محليا الى جانب جنوح بعض البلديات للتعامل مع مشاركة المتساكنين كموجب قانوني يجب الاستجابة له دون أن تكون له تأثير على القرارات المحليّة. مما جعل المشاركة في نظر العديدين تمثّل مضيعة للوقت، باعتبار أنّ القرارات جاهزة أو أنّ الامكانيات المالية المحلية لا تكفي للاستجابة لتطلعات المتساكنين. بيّن المسح الذي أجراه المعهد الوطني للإحصاء أن 96,2% من السكان لا يحضرون اجتماعات المجلس البلدي كما صرّح قرابة 98% أنهم لم يشاركوا في أي اجتماع بالبلدية من مناقشة احتياجاتهم.

توزع السكان حسب انخراطهم في مشاغل البلدية بمنطقتهم (2021)



رسم 37: توزع السكان حسب انخراطهم في مشاغل البلدية بمنطقتهم

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء (2022)

³⁰⁸ المرجع السابق.

³⁰⁹ نتائج المسح الوطني حول نظرة السكان إلى الأمن والحريات والحوكمة المحلية، المعهد الوطني للإحصاء، ص 47 وما بعدها، جوان 2022.

4. عدم استكمال الإطار القانوني المنظم للديمقراطية التشاركية:

من المعلوم أن الأمر الحكومي المتعلق بضبط آليات الديمقراطية التشاركية والمحدّد صلب الفصل 29 من مجلة الجماعات المحلية³¹⁰ لم يصدر إلى حدود اليوم. وهو ما جعل معظم البلديات تقتصر طيلة المدّة الأولى لعملها على الآليات الموضّحة صلب مجلة الجماعات المحلية والاقتصر على مستويات الإعلام والاستشارة دون التشاور والقرار المشترك. بهذا المنظور، تتحمل السلطة المركزية مسؤولية من حيث عدم استكمال الإطار القانوني للديمقراطية التشاركية، إلا أنّ ذلك لا يعفي البلديات من المسؤولية باعتبار الأمر الحكومي المذكور كان ليكون نموذجياً أي غير ملزم لها بما أنّها بمقتضى التدبير الحرّ مخوّل لها اتخاذ التدابير والآليات التي تراها مناسبة.

5. ضعف الإمكانيات وارتهاان المقاربة بتمويلات المانحين وبرامج الدعم:

من بين أبرز التحديات المطروحة على مستوى ديمومة المقاربة التشاركية ونجاحتها ارتباطها الوثيق بالتمويلات ووجود المانحين. حيث أنّ جلّ الممارسات الفضلى التي تمّ رصدها طيلة المدّة النيابية الأولى للبلديات كانت مدعومة من قبل منظمات دولية ووطنية و تندرج صلب اتفاقيات شراكة بين البلديات والمانحين الدوليين. وهو ما يترتب عنه الاعتماد الكلي على المانحين في تنفيذ المقاربة التشاركية وتراجعها في فترات غياب التمويل أو نقصه. وهو ما يطرح تساؤلات جدية حول ماذا كانت الديمقراطية المحليّة قناعة ترسّخت خلال السنوات الماضية لدى البلديات والجمعيات على المستوى المحلي أم أنّها كانت استجابة إلى أولويات المانحين المهتمين بالشأن المحلي. في هذا الصدد، يجب الإشارة إلى ظهور نسيج جمعياتي محليّ ضخم متخصص في التنمية المحلية، مشاركة الشباب أو في تدعيم الديمقراطية المحلية يعمل بالشراكة البلديات أو الإدارات اللامحورية على مبادرات ذات بعد محليّ بحت. لئن كانت هذه الحركة محمودة في مجملها فإنّها تطرح تساؤلات من حيث نجاحها ومدى تحقيقها للأهداف المرسومة لها. حيث لم تنخرط هذه الجمعيات في الدفاع عن المسار اللامركزي عندما كانت السلطة المركزية بصدد تهديده كما لم يتمّ الدفاع عن تجربة الديمقراطية المحلية وميكانيزماتها، ولو عبر تثمين ما حققه المجتمع المدني على المستوى المحلي. وهو ما يجعل التساؤل مشروعاً حول ما إذا كان اهتمام الجمعيات بالشأن المحلي والبلديات بالمقاربة التشاركية، نابعا عن قناعة راسخة بكون اللامركزية حتمية ديمقراطية أم أنّه نتيجة مباشرة لطفرة التمويلات والبرامج المدعومة من قبل المانحين والمتعلقة باللامركزية. للأسف، ينسحب هذا التساؤل على كلّ المسار اللامركزي والذي شهد دعماً ضخماً سواء كان تقنياً أو لوجستياً أو مالياً بشكل تراجع في السلطة المركزية عن واجباتها معوّلة على تواصل الدعم الدولي.

³¹⁰ "يتمّ ضبط نظام نموذجي لآليات الديمقراطية التشاركية بأمر حكومي باقتراح من المجلس الأعلى للجماعات المحلية، ويضبط المجلس المحلي المنتخب بالتشاور مع المجتمع المدني آليات الديمقراطية التشاركية وصيغها بناء على النظام النموذجي المذكور."

على الرغم من ذلك شهدت العديد من البلديات تجارب نموذجية في مجال الديمقراطية التشاركية على غرار:

تجارب في مجال الديمقراطية التشاركية

إدماج وتشريك المهاجرين.ات في الشأن المحلي: بلديات رواد والمرسى وسوسة مثالا³¹¹

على الرغم من أنّ مجلة الجماعات المحلية لا تسند إدارة ملف المهاجرين.ات للبلديات، فإنّ العديد من البلديات قد انخرطت في إدماجهم على المستوى المحلي وخاصّة خلال فترة الجائحة. في الواقع، اعتبرت البلديات التي تناولها بالدرس أنّ توسيع نطاق البلديات ليشمل كل المتساكنين عوض المواطنين يجعل منها مسؤولة على إدارة شؤونهم والاستجابة لحاجياتهم بصفتهم متساكنين. وجدت العديد من البلديات في هذا النهج التشاركي أداة لتضمين وإدماج المهاجرين على مستوى البلدية. في رواد على سبيل المثال، دُعِيَ المهاجرون.ات الذين يعيشون في التراب البلدي بشكل مستمر إلى الجلسات، أين تمكنوا كمتساكنين من تقديم أفكار لمشاريع وأنشطة والتفاعل مع أصحاب القرار المحلي ونشطاء المجتمع المدني العاملين مع الأشخاص المهاجرين. كما تم إنشاء مكتب لاستقبال وتوجيه الأشخاص المهاجرين. يأتي هذا المكتب لتلبية حاجة حقيقية، وهي نقص الدعم والمرافقة المقدمة من السلطة المركزية. حيث قامت بلدية رواد بافتتاح مكتب "شمل" في ديسمبر 2021، بهدف استقبال وتوجيه اللاجئين، وطالبي اللجوء، والمهاجرين إلى تونس والمهاجرين التونسيين العائدين إلى البلاد. تولى المكتب توجيههم نحو مختلف الخدمات البلدية، وكذلك نحو الخدمات التي تقدمها الإدارات المحلية والمنظمات غير الحكومية والجمعيات ذات الصلة والنشطة في هذا المجال لمساعدتهم بهدف العثور على آليات فعالة لتوسيع الحماية وتحسين الوصول إلى الخدمات للفئات الضعيفة في تونس.

في المرسى كذلك، تم تنظيم يومين مفتوحين مخصصين للأشخاص المهاجرين من قبل بلدية المدينة والجمعيات الشريكة. ثم تم فتح مكتب توجيه لصالح الأشخاص المهاجرين المقيمين في المنطقة، في البحر لزرق. كان إنشاء هذا المكتب يهدف إلى مساعدة الأشخاص المهاجرين من خلال توفير المعلومات التي يحتاجونها، وتعزيز إدماجهم في المناطق البلدية، وضمان حقوقهم من خلال الوصول إلى الخدمات الصحية والاجتماعية والقانونية. تم تحقيق هذا بدعم من منظمة "أطباء بلا حدود" التي قدمت استشارات ودعم طبي للأشخاص المهاجرين وامتد هذا الدعم حتى توفير الأدوية

³¹¹ L'intégration de la migration au niveau local, étude mandatée par la fédération nationale des communes tunisiennes et l'ADH (2022).

من خلال صيدلية متعاقدة مع المنظمة.

أصبح هذه المكاتب، في فترة معينة، مكانًا للقاء الأشخاص المهاجرين، وسكان الحي، والجمعيات المحلية، والجهات العامة أو الخاصة، الذين يمكنهم التجمع، وحضور الفعاليات وورش العمل حول مواضيع متنوعة، وتبادل الموارد والمعلومات لتطوير مشاريع لصالح الأشخاص المهاجرين. في بلدية سوسة دُعِيَ الأشخاص المهاجرين إلى التسجيل في سجل بلدية كشرط لتلقي المساعدة المادية. أمّا في بلدية المرسى، فقد قام مكتب الاستقبال والتوجيه الذي أُقيم بالتعاون مع الشركاء الجمعويين بدور مركز مجتمعي حيث يجتمع فيه الأشخاص المهاجرين ويشاركون في مناقشة مشاكلهم ويمكنهم أيضًا تسجيل أسمائهم في السجل الذي تمسكه البلدية وذلك لتسهيل تبادل المعلومات والتنسيق حول فعاليات الدعم والتوعية.

المقاربة التشاركية لتطبيق مقتضيات مجلة الجماعات المحلية: بلدية توزر مثالاً

يقتضي الفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية لسجلين أحدهما يتعلق بمكونات المجتمع المدني المعنية بالشأن المحلي الراغبة في التسجيل والثاني يتعلق بسجل تضمّن صلبه آراء وتساؤلات المتساكنين ومكونات المجتمع المدني والإجابات عنها. كما يمكن اعتماد منظومة إلكترونية لمسك نفس السجل.

نظرا لضعف الموارد المالية والبشرية للبلديات كان من الصعب الامتثال لمقتضيات المسك الرقمي للسجلين وهو ما جعل بلدية توزر تنخرط في مقاربة تشاركية مع مكونات المجتمع المدني لإحداثها. في الواقع، أطلقت بلدية توزر مشروع "سجلني" وهو يتمثل في خلق منصة رقمية تسمح للمواطنين والمجتمع المدني، بالتسجيل رقميا في السجلات المذكورة. مرّ المشروع بمقاربة تشاركية بين الجمعيات والبلدية منذ تصوّره مروراً باعداده وصولاً لتنفيذه. حيث تمّ رسم تصوّر للسجل بالاعتماد على كفاءات محلية مدركة للمشكلات والحلول الملائمة للمنطقة. كما تم تشريك مكتب البلدية منذ بداية المشروع، حيث جرت استشارة حول فكرة المشروع مما ساعد في تحقيق تفاعل أفضل بين البلدية والمجتمع المدني. أثر انجاز المنصة، تم تنفيذ حملات توعية لتوعية أكبر عدد من المتساكنين بأهمية المشاركة المواطنة ومشروع "سجلني" وذلك من خلال إنشاء منشورات وفيديوهات توعية لشرح الأمر المتعلق بالسجلات.

التهيئة التشاركية للفضاءات العمومية: بلديات الرقاب وبرقو³¹² مثالا

تحتلّ الفضاءات العامة مكانة هامة على المستوى المحلي باعتبارها تمثل مساحة لتعزيز التواصل بين المواطنين والبلدية كما تساهم بصفة مباشرة في عكس جودة الحياة على مستوى البلدية. حيث تسمح هذه الفضاءات باحتضان الأنشطة الثقافية أو تجهيز مناطق رياض الأطفال الخ. بهذا المنظور يصبح تصميم هذه الفضاءات بطريقة تشاركية ذا أهمية قصوة حيث أنّ تملك المتساكنين للفضاءات منذ مرحلة الإعداد والتصميم وصولا لتنفيذها يضمن الحفاظ عليها واستعمالها من قبل المستخدمين على أحسن وجه.

بناء على ذلك توجهت العديد من البلديات على غرار الرقاب³¹³ (ولاية سيدي بوزيد) وبرقو(ولاية سليانة) إلى اعتماد المقاربة التشاركية في تصميم حدائق عامة. في الواقع، قررت البلديات المذكورة، بالتنسيق مع المجتمع المدني، تحويل مساحات مهجورة وغير معتنى بها إلى مكان نشط وقابل للاستغلال. ركزت المشاريع على إعادة تنظيم الفضاءات العامة بدءًا من إنشاء نموذج، نتيجة لعمل تعاوني بين البلدية والمجتمع المدني الذين صوروا سويًا مساحة جديدة وذلك عن طريق اعتماد جلسات عمل تشاركية. كما تم توسيع الاستشارة لتشمل عموم المواطنين للتعبير عن مقترحاتهم صلب استطلاع للرأي وذلك لتحديد احتياجاتهم من النشاطات وتوقعاتهم بشأن تصميم المساحة الجديدة. وأخيرًا، تمّ عقد جلسات تدريب لتخطيط جدول زمني للأنشطة المستقبلية المستفيدة من الحديقة. في مرحلة لاحقة، تمّ جدولة الأنشطة نتيجة تعاون بين المجتمع المدني والمتساكنين والبلدية وقد تم إنشاء الجدول بطريقة تشاركية، منذ تصميمه وتخطيطه وحتى تنفيذه. ولضمان إنجاز الجدول الزمني، تم إنشاء ميثاق شراكة بين البلدية وممثلي المجتمع المدني توضح دور كل طرف معني وتحدد مجال تدخله.

³¹² Expériences de terrain dans 13 communes, rapport de capitalisation mandaté par la fédération nationale des communes tunisiennes, p.10.

³¹³ مشروع تم إعداده في موفى 2020.

السياسات العمومية المحلية المراعية للنوع الاجتماعي: بلدية سيدي بوروبيس وحمام الشط مثالا

تعني المقاربة الإدماجية تطبيق سياسات عمومية تأخذ بعين الاعتبار كل الفئات الاجتماعية وذلك لضمان عدم التمييز ضد الفئات الاجتماعية المختلفة -هو الحد الأدنى للمقاربة الإدماجية- والأخذ بالرأي لجميع الفئات المجتمعية وكذلك الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات واحتياجات الفئات المجتمعية. يتم اللجوء لهذه المقاربة في عملية التخطيط والبرمجة البلدية مهمًا للغاية باعتبار ارتفاع كلفة الإقصاء الاجتماعي وما يمكن أن يترتب عنه من انفجار اجتماعي يولّد نتائج سياسية قد تكون وخيمة على الاستقرار المحلي.

لذلك عمدت العديد من البلديات على غرار بلدية سيدي بوروبيس وحمام الشطّ على تصوّر واعداد وتنفيذ برامج استثمارية تشاركية لسنة 2022، باعتبار المقاربة الإدماجية أو المقاربة المراعية للنوع الاجتماعي. حيث تمّ التركيز على إدماج النساء والأشخاص ذوي الإعاقة والشباب ضمن عملية التخطيط والتوجه لهم باعتبارها فئات عادة ما تكون مهمّشة من عملية أخذ القرار عمليًا، تم الانتباه إلى كيفية الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات هذه الفئات الهشة والمهمشة تحديد في كل مرحلة من مراحل البرنامج الاستثماري التشاركي مع إيلاء أهميّة إلى أماكن وتوقيت الاجتماعات الملائمة لهم، القيام بتشاخيص فنية ومالية تأخذ بعين الاعتبار الاصطائيات الخاصة بهم، إيلاء الأولوية لمقترحات المشاريع الدامجة لحاجياتهم.

الاعداد التشاركي لأمثلة التهيئة العمرانية: بلدية دوار هيشر مثالا

تعدّ تجربة بلدية دوار هيشر في مجال مراجعة مثال التهيئة العمرانية مهمّة. حيث تمت بالشراكة مع وكالة التعمير بتونس الكبرى وتبنت نهجا تشاركيا تمت ترجمته عبر تنظيم العديد من الجلسات التشاركية التمهيدية للانطلاق في عملية المراجعة يتم خلالها الوقوف على الإشكاليات المطروحة وعلى تصورات وانتظارات كلّ من المواطنين والمجتمع المدني وأعضاء المجلس البلدي ومع الفنيين والمستلزمين العموميين ومختلف المتدخلين من وزارات ووكالات عقارية. كما تم تضمين المقترحات في تقرير يبلور أهم نتائج العملية التشاركية وتجسيما في مثال تنسيقي يحدد أهم النقاط التي ستشملها المراجعة.

قص نجاح بعض البلديات في مجالات معينة

تحسين جودة الحياة المحليّة: بلدية الزهراء مثالاً

تعتبر بلدية الزهراء نموذجاً حيوياً للتطوّر الملموس في تحسين جودة حياة المتساكنين والمتساكنات. حيث أظهرت البلدية التزاماً قوياً بتنفيذ مشاريع محلية مبتكرة تعكس اهتمامات المجتمع المحلي. ومن بين هذه المشاريع، إنشاء حضانة بلدية تتسع لاستقبال 30 طفلاً من العائلات ذات الدخل المحدود، مما يساهم في دعم وتمكين الأسر المحتاجة.

لتحسين البيئة العامة والاستفادة من موقعها الساحلي، قامت البلدية بتنفيذ مشروع تهيئة كورنيش الزهراء. وقد كان هذا المشروع ذا أهمية خاصة في ظلّ الوضع المتردي للشريط الساحلي ومكافحة تلوث مياه البحر. بجعله جاهزاً لاستضافة التظاهرات الثقافية والسياحية، أصبح الكورنيش مكاناً مفضلاً للسكان المحليين والزوار على حد سواء. أولت البلدية أيضاً اهتماماً بتحسين نظام الإنارة في البلدية. وعلى الرغم من أن هذه الصلاحيات هي من صلب اختصاص البلديات، إلا أن التحسن الملحوظ الذي شهدته بلدية الزهراء من حيث تعزيز جودة حياة متساكنيها يجعلها نموذجاً تجدر الإشادة به.

مأسسة ملف الهجرة على المستوى المحلي: بلدية رواد والمرسى مثالاً³¹⁴

نعني بمأسسة مسألة الهجرة على مستوى البلديات دمج هذا الملف في السياسات العمومية البلدية بهدف تحقيق فهم أفضل لجوانبها وتحدياتها من قبل أعضاء المجالس، وموظفي الإدارة، وسكان البلدية وإدماج مسألة الهجرة في نطاق اهتمام البلدية على المدى الطويل. بهذا المنظور قامت بلديات رواد والمرسى بإعطاء الهجرة بُعداً مؤسسياً. تمت ترجمته من خلال مستويات متعددة لعلّ أهمّها دمج مسألة الهجرة في التنظيم الهيكلي البلدي واحداث ملف يتعلق بها وأخيراً دمجها في اختصاصات اللجان غير القارّة. اعتباراً لكون الفصل 271 من مجلة للجماعات المحلية يسند للمجلس البلدي صلاحية المصادقة على التنظيم الهيكلي لإدارة البلدية قامت بلدية رواد بدمج مسألة الهجرة في تنظيمها حيث أنشأت، في إطار مكتبها البلدي، مكتباً مختصاً في التعامل المباشر مع رئيس البلدية للنظر القضايا المتعلقة بالأشخاص المهاجرين، واللاجئين، وطالبي اللجوء. في حين اختارت بلدية المرسى دمج مسألة الهجرة في اختصاصات لجنة بلدية قارّة "تدعى لجنة المرأة والمهاجرين" على أن تستقبل اللجنة صلب اجتماعاتها متساكني البلدية، ويتم بث اجتماعاتها عبر وسائل الإعلام وصفحات فيسبوك في كل مرة يتم فيها طرح موضوع يتعلق بالهجرة.

³¹⁴ FNCT et l'IADH (2020), *op cit*P18.

البوصلة والشفافية على المستوى المحلي

منذ تأسيسها، تمسكت البوصلة باللقِّ في النِّفاذ إلى المعلومة كأهم مكتسبات الانتقال الديمقراطي، وذلك لقناعتها بأنّ وضع المواطنين والمواطنات صلب عمليّة أخذ القرار يمرّ أساسا ومبدئيا عبر ضمان شفافية هذه العمليّة وإنارة الرأي العامّ، وطنيا كان أو محليا، بكلّ السبل المتاحة حول حوكمة الهياكل العمومية.

في هذا الإطار وضعت منظّمة البوصلة منذ سنة 2016 مقياسا يهدف لتقييم واقع الشفافية في البلديات التّونسيّة بصفة كميّة وموضوعيّة استنادا إلى الأطر القانونيّة المنظّمة للنّشاط البلدي. وفي سنة 2019 وأمام تطوّر الإطار القانوني للامركزية وخاصة اثر إرساء مجالس بلدية منتخبة، ارتأت منظمة البوصلة وجوب تطوير مقياس شفافيّتها القديم مع الوضعية الجديدة للبلديات ليتجاوز مراقبة مدى احترام البلديات التّونسيّة قانون النفاذ إلى المعلومة ويستوعب مقتضيات الشفافية المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية والممارسات الفضلى التي تمت مراكمتها على مدى سنوات.

فمرّت من مرحلة احتساب الشفافية على أساس النشر التلقائي للوثائق المطلوبة من قبلها والاستجابة الى مطالب النفاذ الى المعلومة الى تصوّر جديد يحسب مدى شفافية عمليّة أخذ القرارات البلديّة من خلال رصد شفافية الجلسات، شفافية الأنظمة الداخليّة وتمكين المتساكنين من الحضور والولوج إلى المعلومات المتعلّقة بواقعهم المحليّ.

وفي هذا السياق، أصبح مقياس شفافية البوصلة يأخذ بعين الاعتبار:

- مدى تكريس الشفافية في الأنظمة الداخليّة للبلديات،
- مدى تكريس الشفافية خلال الجلسات العاديّة،
- مدى احترام واجب النشر التلقائي للمعلومات،
- مدى احترام واجب الردّ على مطالب النفاذ الى المعلومة،
- مدى احترام واجب نشر القرارات الترتيبية على الجريدة الرسميّة للجماعات المحليّة،
- مدى احترام المكلف بالنفاذ الى المعلومة لمقتضيات القانون من خلال نشر بياناته وإعداد التقارير الدوريّة.

تبدو حصيلة البلديات خلال الفترة موضوع الدرس متباينة من حيث نتائجها. فلئن عرفت البلديات تطورا ملحوظا على مستوى تفعيل المقاربة التشاركية خصوصا خلال أول سنتين من مدتها النيابية وهي فترة اتّسمت بمناخ داعم للسلطة المحلية وفكرة تشريك المتساكنين في عملية أخذ القرار المحلي، فإنّ ديمومة هاته المقاربة واعتمادها بقي مرتبنا لمدى قناعة المجلس البلدي بها وكذلك لمدى قوّة النسيج الجمعياتي ودعم الشركاء الدوليين لها. كذلك، لا يمكن التفاوضي عن وجود ممارسات فضلى كرّستها البلديات سواء على مستوى الشفافية - وإن كانت بصفة متفاوتة- أو على مستوى ادارة الأزمة الصحية على المستوى المحلي. من جهة أخرى، لا يمكن إنكار النظرة السلبية التي أصبح يحملها المتساكنون حيال بلدياتهم خلال السنوات الأخيرة. والتي تعود ظاهريا لعدم قدرة الجماعات المحليّة على الاستجابة لمتطلبات الواقع المحلي على غرار تفاقم أزمة النفايات في بعض البلديات، العجز على تحسين الوضع البيئي أو المحافظة على التناسق العمراني. في حين يرجع في باطنه لأسباب عميقة يتعلق بعضها بنقص الموارد المتاحة لدى البلديات والبعض الآخر بتعنّت السلطة المركزيّة ومحافظةها على تعامل فوقوي مع الأزمات المحليّة وأخيرا لخيارات تشريعية جعلت البلديات أمام كمّ هائل من الصلاحيات دون تمكينها من ذراع تنفيذي تحت إشرافها يسمح لها بالتدخل العاجل والناجع لتحسين الواقع المحلي.

في خاتمة هذا العمل، وبعد أن حدّدتنا الدروس المستخلصة على مستوى كل جزء، يهمننا أن نتطرق لبعض العناصر التي تستحقّ نظرة نقدية باعتبارها من دروس تجربة اللامركزية والانتقال الديمقراطي والتي لم يتسنّى لنا معالجتها بالتفصيل في إطار هذا التقرير. كما أنّ التفكير في مستقبل الحوكمة المحلية يصطدم بمشروع يدّعي أنّها أساس حكمه في حين أنّه على نقيضها.

بعض عوامل فشل/إفشال التجربة

مثّل المانحون الدوليون أحد أهمّ المتدخلين في هذا المسار سواء كانوا في إطار برامج التعاون الدولي للخارجيات الأوروبية بالأساس (الاتحاد الأوروبي، ألمانيا اسبانيا) أو من المنظمات الدولية (البنك الدولي) والمنظمات غير الحكومية. لئن كان وجود هذا التمويل عاديًا ومحمودًا في إطار التضامن الدولي خاصّة بالنسبة لمسار كبير كاللامركزية يتطلب إمكانيات مالية هائلة، فإنه ساهم في بعض الأحيان في التأثير عليه في اتجاه نموذج معيّن من اللامركزية. كما لم يسمح بتطور طبيعي³¹⁵ للمجتمع المدني المحلي، فتشكّل نسيج جمعياتي منخرط في أجندا المانحين تحت وقع توقّف التمويلات دون أن يتمكّن أدوات السلطة المحلية وهو ما قد يفسّر انهيار التجربة دون مقاومة تذكر.

هكذا، شهدنا تحولًا في دور المجتمع المدني على المستوى المحلي. فبعد أن شكّل احتياطي الكوادر الحائزة على قدر من الثقة والمشروعية محليًا والتي "عوّضت" ممثلي الدولة المركزية -الذين فقدوا مشروعيتهم في 2011- خلال تجربة النيابات الخصوصية، صار هذا المجتمع المدني -أو جزءا مهما منه- يعتمد معجما تقنيا يستجيب لشروط المانحين أكثر من مشاغل المتساكنين.

من ناحية أخرى، مثّل هذا الملف أحد أوجه الخطاب المزدوج للمانحين الدوليين، ففي نفس الوقت الذي فرضت فيه المؤسسات المالية الدولية على الدولة التونسية اتباع سياسات التقشف التي تنتزع منها سيادتها المالية و تمنعها من تجسيد سياساتها العمومية (كما ذكرنا في الجزء الثالث من هذا التقرير)، كانت تمثّل المقرض الرئيسي وتقريبا الحصري لمسار اللامركزية ما أبقى التقدّم فيه رهين إرادتها -أو تأثيرها على الأقل- لهجز الدولة عن تمويله بمفردها.

يمكن أن نضيف إلى ذلك عدة عوامل ساهمت في فشل -أو إفشال- التجربة كضعف الحضور الحزبي على المستوى المحلي -المنطقي بعد عقود من الاستبداد- والذي تمظهر بصفة عاقبة في نخبة سياسية لم تكن على قدر المسؤولية التي مثّلتها فرصة الديمقراطية الناشئة. فبعد مرحلة أولى من التوافق حول خيار اللامركزية عند المصادقة على باب السلطة المحلية في دستور 2014، عاد أنصار نظام بن علي إلى الساحة بقوة بسردية الدولة القوية المركزية التي شكلت أرضية لتعطيل مسار اللامركزية في جميع مراحلها: المصادقة على القانون

الانتخابي، تركيبة هيئة الانتخابات، دعوة الناخبين للانتخابات البلدية، المصادقة على مجلة الجماعات المحلية، المجالس البلدية... دون أن ننسى دور الإدارة المركزية التي أبدت توجّسا منه ثمّ صدّا له في جميع هذه المراحل.

البناء القاعدي كأطروحة مضادة للامركزية

كما بيّنا في المقدمة والجزء الأول من هذا التقرير، قامت الثورة التونسية التي كان البعد الجهوي والمحلي حاضرا بقوة في مختلف أطوارها على مجموعة من القيم المترابطة التي أنتجت خيار اللامركزية (الثورة- الديمقراطية-العدالة). في المقابل، يستسهل قيس سعيد وأنصاره الإدعاء أن مشروع البناء القاعدي يحقق هذه الأبعاد وأنه التجسيد الحقيقي لأهداف الثورة.

إلا أنّ التحليل يبيّن عكس ذلك، فإذا ما تناولنا اللامركزية وأسسها، يتبين لنا أن النظام القاعدي هو الأطروحة المضادة لها على عدة مستويات³¹⁶ مترابطة:

- في حين تقوم اللامركزية على فكرة المواطنة والمساواة التي انبنت عليها المجتمعات الحديثة، يقوم البناء القاعدي على تقوية الروابط القبلية والتقليدية وعدم المساواة بين المواطنين عبر الإيغال في البعد المحلي وهو ما لاحظناه في نمط الاقتراع وشروط الترشح (الدوائر الضيقة، التفاوت الديمغرافي الكبير بين الدوائر الانتخابية، إلغاء التنافس، إقصاء التونسيين من المزدوجي الجنسية...³¹⁷) وتأكد مع نتائج الانتخابات التشريعية (17 ديسمبر 2022) والمحلية (24 ديسمبر 2023).
- عن طريق آلية التصعيد يحصر البناء القاعدي إمكانية التمثيل الوطني بالمرور حتما بالمستوى المحلي أين يتمّ الانتخاب المباشر الوحيد³¹⁸. بإقصائه عمليا للأحزاب، يمنع البناء القاعدي تكوّن برامج ورؤى وطنية متنافسة ما يزيد من إضعاف النقاش السياسي وحصره في مسائل معيشية محلية ضيقة³¹⁹. يختلف هذا جذريا عن المجتمعات الديمقراطية أين يمثل المستوى المحلي فضاء تتدرب فيه القيادات السياسية قبل أن تتجاوز له لمستويات تمثيلية أكبر، فهذا "التصعيد" في الديمقراطيات يرتبط بالمسارات السياسية للأفراد وهو اختياري.
- إن اللامركزية هي تنظيم للصلاحيات داخل السلطة التنفيذية تقوم على تفويض صلاحيات للجماعات المحلية تمارسها حسب مبدأ التدبير الحر وليست نظام حكم. أما البناء القاعدي فهو نظام سياسي يقوم على مركزية مطلقة للسلطة بيد رئيس الدولة و"وظيفة تشريعية" منتخبة حسب نمط اقتراع على الأفراد في أصغر الدوائر.

³¹⁶ محمد الصبحي الخلفاوي: مداخلة بندوة الجامعة الوطنية للبلديات "مسار اللامركزية على ضوء مشروع الدستور

المعروض على الإستفتاء"، 21 جويلية 2022

³¹⁷ منظمة البوصلة: قراءة أولية في مراسيم 8 مارس 2023، تم ذكره

³¹⁸ المعتمديات في مجلس نواب الشعب و العمادات في المجلس الوطني للجهات والأقاليم

³¹⁹ وهو ما لاحظناه بوضوح في الانتخابات "المحلية" التي جرت يوم 24 ديسمبر 2023

- واقعياً وبعد أن تمّ تنصيب هذه المجالس بموجب دستور قيس سعيد ومراسيمه³²⁰، يتّضح لنا أن دورها لا يتعدّى البعد الانتخابي الشكلي إذ لا صلاحيات فعلية و لا موارد لها. وحتى إن افترضنا أنّ هذه المجالس المحلية والجهوية قد تلعب دوراً معيناً في اقتراح مشاريع تنموية، فإن ممثلي السلطة المركزية فيها -رغم أنهم أعضاء لا يصوتون- هم من يملكون المعلومة والخبرة بدواليب الدولة الإدارية والمالية ما يجعلهم يسيطرون فعلياً على هذه المجالس. هكذا ينحصر دور المجالس المحلية في "تصعيد" ممثلين لمجلس نيابي دون صلاحيات أمام رئيس بصلاحيات مطلقة.³²¹

في الختام، حاولنا من خلال هذا التقرير أن نتناول مسار اللامركزية من زوايا متعددة لا لكونه مسألة تقنية متشعبة بل لأنه خيار ديمقراطي له ما يبرّزه تاريخياً في السياق الاجتماعي والسياسي التونسي. هذه التجربة المجهضة رغم ما شهدته من تعطيل سياسي وتخاذهل من المركز، مكّنت من إسناد المسار الديمقراطي عبر توسيع التمثيلية وتعزيز المشاركة المواطنة بترؤس النساء للمجالس البلدية وتشبيب الطبقة السياسية. حيث تمكّنت العديد من المجالس البلدية من النجاح في تحسين جودة حياة المتساكنين على المستوى المحلي. كان من الممكن تثمين هذه النماذج ودعمها مع العمل على تعديل النقائص التي شهدتها هذا المسار بدل نسفه بأكمله.

يظهر هنا الاختلاف الجوهرى بين الديمقراطية كمنهج تجريبي يبنى على المراكمة ويحتل التعديل والإصلاح، والشعبوية والاستبداد الذي يقوم على فكرة مثالية خلاصية لا تحتل التنسيب، فتؤدى بصاحبها إلى الإمعان في هدم كل ما يمكن أن يشكل سلطة مضادة أو تعديلية التي لا تمثل في نظره سوى عقبة أمام تحقيق نبوّته.³²²

³²⁰ وحتى النصوص الأخرى كالأمر عدد 589 مؤرخ في 21 سبتمبر 2023 يتعلق بتحديد تراب أقاليم الجمهورية التونسية والولايات الرّاجعة بالنّظر لكل إقليم.

³²¹ منظمة البوصلة (مارس 2023)، قراءة في مراسيم 8 مارس، تمّ ذكره

³²² مهدي العشي، محمد الصّحبي الخلفاوي (المفكرة القانونية-ديسمبر 2022): البناء القاعدي، مشروع أم نبوة؟

المحتويات

مقدمة: اللامركزية كمرآة للتجربة الديمقراطية التونسية الجزء الأول: اللامركزية كاستجابة لاستحقاق ديمقراطي شعبي

اللامركزية/اللامحورية قبل 2011: هيمنة للمركز وهاجس المراقبة والتحكم

التقسيم الإداري قبل الاستعمار

في عهد الاستعمار الفرنسي

بعد الاستقلال

الإطار المؤسساتي والقانوني للجماعات المحلية إلى حدود 2011

فشل تنموي

تجارب النيابات الخصوصية وتملك المواطنين للشأن المحلي

اللامركزية كخيار دستوري: الباب السابع

صفة السلطة

والإدارة الاستقلالية المالية

مبدأ التدبير الحرّ

الرقابة اللاحقة

الديمقراطية التشاركية

الصلاحيات

تعميم التراب البلدي وإضافة جماعة محلية جديدة

مبدأ التفرغ

إحداث مجلس تمثيلي للجماعات المحلية

انفراد القانون الأساسي بالتشريع في مجال الجماعات المحلية

الجزء الثاني: بداية تأسيس مسار اللامركزية والانطلاقة المتعثرة

القانون الانتخابي

الخلافات النيابية

مجلة الجماعات المحلية وبداية "صدّ" اللامركزية

• مسار إعداد مشروع المحلّة

إبداع مشروع القانون في مجلس نواب الشعب

ملاحظات حول مسار مناقشة مشروع القانون في مجلس نواب الشعب

الدورة البرلمانية الثالثة

الدورة البرلمانية الرابعة (2018) نسق متذبذب ارتفع مع توفر الإرادة السياسية

• أبرز ما جاء في المحلّة والنقاشات النيابية حولها (أثناء صميم مراحل مناقشتها)

الديمقراطية التشاركية والشفافية

مسألة التفرغ

صلاصات الجماعات المحلية والعلاقة سن المركز والجماعات المحلية

المالية المحلية

التعديل والتوازن

الانتخابات البلدية

أزمة هيئة الانتخابات

نتائج الانتخابات

الجزء الثالث: الحصيلة/التقييم

تعثر المسار اللامركزي: أيّ مسؤوليّة للسلطة المركزيّة؟

لامركزيّة بإطار قانوني منقوص: أولى الخطايا وأمّ العثرات

- القوانين المتعلقة بالعمل المحلي والجهوي: بناء تشريعي لم يكتمل
- الأوامر التطبيقية لمجلة الجماعات المحليّة

لامركزيّة بإطار مؤسّساتي غير مكتمل

- اللجنة الوطنية للتكوين

- المجلس الأعلى للجماعات المحلية

- الهيئة العليا للمالية المحليّة

- صندوق التضامن والتسوية والتعديل

سلطة محليّة بدون موارد: عملاق من ورق

- الموارد البشرية: ضعف كميّ وكيفي

- الموارد المالية للبلديات: الحلقة الأضعف

1. الموارد المالية مقارنة بالموارد على المستوى الوطني: هل من دعم فعلي للامركزيّة؟

2. التفاوت المالي بين البلديات: أزمة متواصلة

3. الاستقلالية المالية للبلديات: سلطة محليّة في تبعيّة مالية

1.3 مؤشر استقلالية ضعيف

2.3 موارد ذاتية محدودة

3.3 موارد جبائية ضعيفة في ظل أزمة الاستخلاص

4. العفو الجبائي: "حلّول ترفيعية" عمّقت الهوّة

5. مديونية البلديات: استقلالية معيبة

عدم استقرار المجالس البلدية كأحد أبرز مظاهر تعثر التجربة

حصيلة عمل المجالس البلدية بناء على أهمّ المحطّات

التهيئة العمرانية

- دولة الاستقلال: استئثار المركز بالسلطة الفعلية في المجال العمراني

- مجلة الجماعات المحلية في مجال التعمير: تغيير جذري لاختصاص الجماعات المحلية

- بلديات دون ذراع تنفيذي

التصرف في النفايات: أزمات متتالية

المقاربة التشاركية على المستوى المحلي

1. ضعف الإرادة السياسية والإدارية للبلديات في تشريك المواطنين

2. اعتماد المقاربة التشاركية كتكتيك لاحتواء الأزمات
 3. تراجع اهتمام المتساكنين والمتساكنات بالعمل البلدي
 4. عدم استكمال الإطار القانوني المنظم للديمقراطية التشاركية
 5. ضعف الإمكانيات وارتهاان المقاربة بتمويلات المانحين وبرامج الدعم
- قصص نجاح بعض البلديات في مجالات معينة

خاتمة

قائمة الجداول

- جدول عدد 1: تطوّر التقسيم الإداري بتونس بين 1956 و 2017
- جدول عدد 2: تركيبة ومهام المجالس البلدية حسب قانون 1975 والنصوص المنقحة والمكمّلة له
- جدول عدد 3: القوانين المؤطرة للامركزية بين 1956 و 2011
- جدول عدد 4: نسبة البطالة المسجلة في مجموعة من الولايات وعلى المستوى الوطني (2011)
- جدول عدد 5: الديمقراطية التشاركية في مجلة الجماعات المحلية
- جدول عدد 6: القوانين المتعلقة بالعمل المحلي والجهوي
- جدول عدد 7: الإطار المؤسسي للامركزية
- جدول عدد 8: تطوّر مؤشر الاستقلالية المالية للبلديات 2017-2020
- جدول عدد 9: أبرز الإشكاليات المتعلقة بالاستخلاص
- جدول عدد 10: تطور الاستقلالات الجماعية أو الاستقلالات المترامنة لأغلبية الأعضاء حسب السنوات
- جدول عدد 11: نسب معالجة النفايات في عدد من البلدان حسب الصنف

قائمة الرسوم

- رسم عدد 1: تطور إحداث البلديات بتونس
- رسم عدد 2: التقسيم المجالي في تونس إلى حدود 2011
- رسم عدد 3: نسبة ميزانية الجماعات المحلية من ميزانية الدولة (مجموعة من الدول - 2010)
- رسم عدد 4: مكونات مؤشر التنمية الجهوية
- رسم عدد 5: خارطة توزع نتائج مؤشر التنمية الجهوية (2010)
- رسم عدد 6: مراحل إعداد الميزانية التشاركية
- رسم عدد 7: منهجية تعميم التراب البلدي
- رسم عدد 8: مراحل المصادقة على القانون المتعلق بالانتخابات البلدية
- رسم عدد 9: المسار الزمني لمجلة الجماعات المحلية: أكتوبر 2015 – أبريل 2018
- رسم عدد 10: مقارنة بين نسختي فيفري وماي 2017 من مشروع مجلة الجماعات المحلية (الفصل 124)
- رسم عدد 11: دورة حياة مجلة الجماعات المحلية
- رسم عدد 12: مدة مناقشة مشروع مجلة الجماعات المحلية في مجلس نواب الشعب
- رسم عدد 13: منشور لمنظمة البوصلة بتاريخ 12 أبريل 2018 حول التأخر في المصادقة على مجلة الجماعات المحلية
- رسم عدد 14: مقارنة نسق مناقشة مشروع مجلة الجماعات المحلية بين جلستي 13 أبريل و 25 أبريل
- رسم عدد 15: الانتخابات البلدية 2018 في أرقام
- رسم عدد 16: توزيع نتائج الانتخابات البلدية 2018 حسب التشكيلات السياسية
- رسم عدد 17: عدد الأوامر التطبيقية لمجلة الجماعات المحلية صلب سنة الإصدار

- رسم 18: الأهداف الموضوعية من قبل وزارة الشؤون المحلية في إطار الإعداد للاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية
- رسم 19: الموارد البشرية للبلديات
- رسم 20: حصة ميزانية الجماعات المحلية من ميزانيات بعض الدول التي تعتمد نظاما لامركزيا (2019)
- رسم 21: نسبة الموارد المالية للبلديات ونسبة المالية المحلية من الناتج الداخلي الخام
- رسم 22: بلديات تعتمد على تحويلات الدولة مقابل مجهود ضئيل من السلطة المركزية
- رسم 23: توزيع حصّة البلديات من الميزانية الجمالية البلديات حسب الصنف (2020)
- رسم 24: الموارد الذاتية للبلديات
- رسم 25: نسبة المداخل الجبائية للبلديات من جملة موارد الميزانية
- رسم 26: تطور مداخل المعلوم على العقارات المبنية خلال السنوات 2017-2020
- رسم 27: ديون البلديات 2020
- رسم 28: توزيع أسباب الاستقالات المتزامنة للمجالس البلدية (العهد النيابية 2018-2023)
- رسم 29: أدوات التخطيط الترابي والعمراني
- رسم 30: اختصاصات المجلس البلدي في مجال الترتيب العمرانية
- رسم 31: توزيع نسبة الرضا عن مختلف الخدمات البلدية (2021-2017)
- رسم 32: تركيبة ومصير النفايات المنزلية بتونس
- رسم 33: احترام واجب عقد الجلسات التمهيدية خلال نهاية الأسبوع على المستوى الوطني (سنة 2020)
- رسم 34: مواعيد انعقاد الجلسات العادية 2020
- رسم 35: تطوّر معدّل حضور المنتخبين خلال سنتي 2019 و2020
- رسم 36: توزيع نسبة استماع أعضاء المجلس البلدي لآراء المتساكنين (حسب المتساكنين-2021)
- رسم 37: توزيع السكان حسب انخراطهم في مشاغل البلدية بمنطقتهم

قائمة المؤتمرات

- مؤتمر نظري 1: اللامركزية كفرصة لتحقيق التنمية الجهوية
- مؤتمر نظري 2: الديمقراطية المحلية كشكل متقدم من الديمقراطية

منظمة البوصلة
2024