

التنمية الجهوية

عمر بالهادي

مداخلة في مقر حركة التجديد - الإثنين 09 ماي 2011 - الساعة 18

أهمية التنمية الترابية

ندرك أهمية التنمية الترابية من خلال البعد المجالي للثورة التونسية حيث مثلت المناطق الداخلية الفقيرة منطلقا لها وحددت مسارها ولا تزال تشكل محددًا لمستقبلها القريب والبعيد.

من اختلال على آخر

لقد مرت البلاد من اختلال بين الشمال والجنوب أساسا على اختلال من نوع آخر بين السواحل والدواخل.

* تميزت البلاد التونسية قبيل الاستقلال باختلال التوازن الجهوي والإقليمي بين الشمال من جهة والوسط والجنوب من جهة ثانية نتيجة العوامل الطبيعية أساسا والاستعمار بالخصوص حيث تركزت الجالية الأوروبية بأخصب الأراضي وبالمدن في الوقت الذي اقتصر فيه على بعض الضيعات في الوسط والجنوب. وكان التقرير الاقتصادي والاجتماعي للاتحاد العام التونسي للشغل سنة 1956 ركز على هذه الظاهرة.

* أما اليوم فإن أكبر اختلال يوجد بين السواحل والدواخل ثم بعد ذلك بين المدن والأرياف وهذه السمة تعد وليدة الاستقلال أساسا نتيجة مقاربة معينة للتنمية الترابية.

* في مرحلة متقدمة وبداية من التسعينات نلاحظ انحسارا أكبر للمجال الاقتصادي التونسي داخل مثلث يضم كلا من الشمال الشرقي والساحل مع تراجع لباقي السواحل وتنقية وظيفية للعاصمة لفائدة الواجهة الساحلية.

الحصيلة

1- تمثل السواحل منطقة استقطاب السكان والاقتصاد والثروة حيث تحتوي على ما يقارب :

- 68,4% من السكان مع نسب نمو تفوق المعدل الوطني (1.21% سنويا منذ 1984).
- 51% من المناطق السقوي، 60% من الانتاج والصادرات الفلاحية
- 94% من الشغل الصناعي والسياحي
- 75% من القيمة المضافة
- 67% من السيارات و86,4% من حواسيب نوادي الانترنت...
- أعلى مستويات الإنفاق الأسري

هذا الشريط الساحلي تميز باستقطاب السكان والهجرة منذ الاستقلال. فالسواحل كانت تمثل 64,7% من السكان سنة 1956 وتمثل اليوم ما يزيد 68.4%. أما نسبة سكان الحضر فتزيد عن ذلك بكثير لارتفاع نسب التحضر بالسواحل ، فهي تضم أهم المدن وأكثرها دينامية ديمغرافية واقتصادية : على مجموع 26 مدينة نجد 23 تتجاوز نسبة نموها بين 1994-2004 المعدل الوطني خلافا الدواخل التي نجد فيها 22 من بين 26 مدينة نسب نموها دون المعدل الوطني.

أهمية العاصمة

تحتل العاصمة مكانة هامة في هذا الشريط الساحلي حيث تمثل تونس ما يناهز :

- 23% من السكان و33.6% من سكان المدن
- 43% من عدد الطلبة و52% من مخابر البحث، 47,5% من حواسيب نوادي الانترنت
- 35.5% من الشغل الصناعي و56% من المؤسسات الجديدة سنة 2009

وقد تدعمت مكانة العاصمة ديمغرافيا حيث مرت من 16% من السكان سنة 1956 لتصل إلى 20.8% سنة 1984 و23% سنة 2004. أما اقتصاديا فإننا نلاحظ أنه رغم تخفيف التركيز على العاصمة وتطور المناطق الأخرى لا تزال تحافظ على نسب هامة من النشاط الاقتصادي حيث تمثل أكبر قطب للهجرة منذ الاستقلال ومركز تسيير اقتصادي لا نجد بجانبه إلا مدينتي صفاقس وسوسة في مراتب بعيدة جدا. هناك عملية تنقية وظيفية للنسيج الاقتصادي لفائدة الواجهة الساحلية وخاصة الشمال الشرقي ومنطقة الساحل في الوقت الذي تحتكر فيه العاصمة الأنشطة العصرية والمتطورة تكنولوجيا.

المناطق الداخلية

تمثل المناطق الداخلية مناطق مهمشة بحكم الاختيارات المتبعة منذ الاستقلال ولقد تتالت الأزمات منذ فترة انطلاقا من أزمة الحوض المنجمي سنة 2008 التي نجح النظام القائم في حصرها مجاليا آنذاك. وليس من باب الصدفة أن تنطلق الثورة من الوسط الغربي.

الوسط الغربي : منطلق الثورة

فالوسط الغربي يمثل منذ الثمانينات أكبر منطقة مهجرة أصبحت تحتل الصدارة قبل الشمال الغربي الذي كان يحتل هذه المرتبة إلى حدود الثمانينات؟ فالهياكل الاجتماعية والروابط الأسرية ساهمت إلى حد كبير بجانب الجانب العقاري المتمثل في أهمية الأراضي الجماعية في شد السكان لكن توزيع الأراضي وتدني مستوى الدخل أديا إلى تدفق الهجرة نحو السواحل وخاصة الوسط الشرقي أو القطر الليبي.

مستوى الإنفاق الفردي في السنة حسب المناطق 1975-2004 (د)

	1975	1990	2005
الشمال الغربي	242	509	1138
الوسط الغربي	475	501	1416
القطر	475	1007	2390

هذه الحصيلة جاءت نتيجة المقاربة المتبعة منذ الاستقلال ومختلف الاختيارات المعتمدة.

المقاربة والاختيارات

أولوية البعد الاقتصادي: بناء الاقتصاد الوطني

تمثلت المقاربة المعتمدة أساسا في أولوية البعد الاقتصادي في بناء الدولة الحديثة مما أدى إلى اعتبار النمو كهدف أساسي" للحاق بركب الأمم المتقدمة" ومن ثم اختيار المناطق التي تؤمن ذلك لتوطين مختلف المشاريع. النتيجة الحتمية كانت التركيز على المناطق المحضوذة آنذاك وتركز الاستثمار بها بصفة مبرمجة أو عفوية : % 60 من الاستثمار العمومي و%80 من الاستثمار الخاص في المناطق الساحلية.

المتمعن في المعطيات يجد هناك علاقة متينة بين الاستثمار وجل المؤشرات الاقتصادية ومستوى المرافق الاجتماعية من جهة، بين مستوى الاستثمار والتشغيل من جهة ثانية، بين الاستثمار العمومي (الدولة) والاستثمار الخاص وأخيرا بين حجم الاستثمار الجهوي في فترة ما وحجمه في الفترة اللاحقة؟ هناك إذن حلقة محددة تديرها الدولة وتعتبر المفتاح لكل عملية تنموية.

تغيب الجانب السياسي : غياب الجماعات الترابية

لقد وقع تغيب البعد السياسي وذلك لبناء الدولة الحديثة التي قامت على تدمير كل السلط الأخرى وتغيبها وحتى العمل على حذف أسماء الولايات التي ترمز إلى انتماءات ترابية جهوية مثل نفزاوة، الجريد أو الوطن القبلي التي تواجدت في السنوات الأولى من الاستقلال. فأسماء الولايات ترتبط بمراكزها فقط

(ولاية بنزرت، ولاية الكاف...) كان هذا في البداية له تبرير تمثل في القضاء على العروشية والقبلية لكن لا نجد له تفسيراً بعد عدة عقود خاصة وان الحزب الحاكم استغل الانتماء العروشي والقبلي في جل المناسبات السياسية؟

في هذا الإطار سعت السلطة المركزية إلى تعزيز وجودها في المناطق من خلال تنظيم مجالي عمودي لا مجال فيه لسلطة أخرى. فمجلس الولاية لم يحدث إلا سنة 1963 تحت إشراف الوالي الذي يعد ممثل رئيس الدولة في الولاية. في سنة 1969 تم تعويض الشيخ بالعمدة الذي أصبح موظفاً معيناً في الوقت الذي كان يتم فيه اختياره من بين ثلاثة أشخاص يتم تعيينهم من بين الأعيان. في سنة 1989 تم إحداث المجالس الجهوية للتنمية التي تضم نواب الولاية ورؤساء البلديات وممثلي المصالح الجهوية وبالتالي كانت هذه المجالس تمثل لونا واحداً هي الدولة- الحزب الحاكم مع نسبة محدودة لأحزاب الموالاة في الفترة الأخيرة (قانون جويلية 2010 الذي مكن هذه المعارضة من التدرج من 7 إلى 22 بالمائة).

أما المجالس المحلية فكانت تضم رؤساء البلديات مع العمدة المعينين تحت رئاسة المعتمد في حين أن المجالس القروية تضم 5-6 أعضاء معينين تحت رئاسة العمدة.

فلا وجود لتمثيل حقيقي للسكان لا على المستوى الولائي أو المعتمدية أو الجهة التي لا وجود لها بالبلاد التونسية وهو مستوى لا بد من خلقه ليكون مجالاً للتنمية الجهوية والتهيئة الترابية على المستوى الإقليمي. هذه المؤسسات لا بد أن يضمنها الدستور لتكون سلطة ممثلة وكذلك لتشكل سلطة مضادة تعادل من طغيان وزيف السلطة المركزية بجانب الأحزاب والمجتمع المدني.

البعد الاجتماعي : التعديل، التأطير والاحتواء

في هذا الإطار كان الطابع الاجتماعي والسياسي يميزان جل البرامج التنموية لتعديل الدورة الاقتصادية والتخفيف من حدة الأزمات المحلية والجهوية وتقليص الفوارق ولو بصفة محدودة بين المدن والأرياف والحد من النزوح. فكان برنامج التنمية الريفية سنة 1973 لتثبيت السكان في الأرياف وكان بعد ذلك برنامج التنمية الريفية المندمجة ثم الحضرية المندمجة وكذلك برامج التنمية الجهوية سنة 1987 التي ليس فيها من الجهوي سوى قاعدة التوزيع بين الولايات. فجل البرامج تتسم بعدم الاندماج ولها طابع قطاعي وتحمل في طياتها معالجة تقنية لمسألة التنمية المحلية والجهوية : عملية نثر لبرامج قطاعية دون إي أدنى تنسيق في الزمان والمكان ومن حيث الارتباط التقني بين مختلف العمليات المبرمجة من

طرف الوزارات كل على حدة تجمع بين روضة الأطفال وجزء من مسلف فلاحى وقاعة علاج وحديقة...؟

محدودية العمل الجهوى

فبرامج اللامركزية فلم تسجل إلا بعض الحالات المحدودة من خلال المؤسسات التي حولت مقراتها الاجتماعية مثل شركة فوسفات قفصة أو ميبيلاتكس أو المركب الكيمياءى.

كما أن سياسة تخفيف التمركز فقد استفادت منعا المناطق البينية والوسطى التي توجد في الحزام الثالث في الوقت التي لم تستقطب فيه المناطق الطرفية إلا نسبة محدودة جدا رغم كل الامتيازات الممنوحة منذ 1977 وقوانين 1981 و1987 وكذلك مجلة الاستثمارات سنة 1993.

أما برامج التنمية الجهوية فهي لا تتجاوز 11 بالمائة من الاستثمار العمومى و5.2 من إجمالى الاستثمار. فهل بهذه النسب تسوى مسألة التنمية الجهوية والمحلية؟

النتيجة : ثنائية الإقصاء وثنائية النضال

يمكن أن نتبين من خلال ما سبق أن هناك ثنائية مجالية تتمثل في السواحل والمدن الكبيرة والمتوسطة (خاصة منها الصناعية والسياحية) التي تتمتع بمستوى اقتصادى وفئات اجتماعية متوسطة والتي وقع تهميشها على المستوى السياسى ومن هذا المنطلق المطلب الأساسى يتمثل في المشاركة السياسية والديمقراطية والحرية وكذلك المطلبية المهنية التي تفاقمت بصفة ملحوظة بعد الثورة سواء كانت موجهة أو غير مؤطرة تماما.

أما المناطق الداخلية والريفية وبعض المناطق الفقيرة بالسواحل فهي تعيش بالإضافة إلى التهميش السياسى تهميشا آخر أكثر ضراوة ووقعا يتمثل في الإقصاء الاجتماعى والاقتصادى ومن هذا المنطلق يتمثل المطلب الأساسى في التشغيل والتنمية والحد من الفساد.

هذه الثنائية الإقصائية أنتجت ثنائية نضالية تجمع بين النضال السياسى-الايدىولوجى من ناحية وبين النضال الاجتماعى-الاقتصادى. فنضال الفئات الشعبىة رافقة ولو بصفة متأخرة وأطره النضال السياسى للنخب التي ربما استحوذت على الثورة من خلال التأطير الايدىولوجى.

هذه الثنائية في المنطلق نجدها في المسار الثوري حيث نجد أن قافلة الكرامة التي انطلقت من الدواخل ردت عليها قوافل التضامن والاعتراف من السواحل وأساسا من العاصمة. وأن اعتصامات القصة مثلت المراحل الفارقة في مسار الثورة وتجزيرها رغم تردد النخب والمجتمع السياسي. من جهة أخرى نلاحظ أن الجانب السياسي لا يزال طاغيا على الساحة والنقاشات في الصحف والأحزاب والهيئة العليا ووسائل الإعلام نظرا لما تتطلبه المرحلة لكنه ينذر كذلك بالخطر نظرا لأهمية البعد الجهوي والترابي في صيرورة الثورة والذي اندلعت من أجله الثورة التي انطلقت من الدواخل ومن الوسط الغربي أساسا الذي يمثل أفقر المناطق وأقلها نموا على الإطلاق وذلك على كل المستويات.

البلاد في مفترق الطرق

لا بد من الإشارة إلى أن البلاد التونسية توجد منذ الثمانينات في مفترق الطرق وفي مرحلة حرجة بالنسبة إلى العمل الجهوي حيث تتميز بمستوى دخل متوسط ونسبة تحضر تفوق 50 بالمائة منذ 1975 وتقوم اليوم الثلثين ونسبة تشغيل صناعي متوسطة تتراوح بين 15 و20 بالمائة. وقد بينت العديد من الدراسات في العالم أن التنمية الجهوية تكاد تكون مستحيلة عندما تكون هذه المؤشرات ضعيفة أو مرتفعة.

كما تجدر الإشارة إلى أهمية وجود بنية ترابية متوازنة حتى على المستوى الوطني، تضمن تجنب المخاطر الداخلية والخارجية وتتأقلم مع كل الظروف الاقتصادية ومن شأنها أن تضمن التنمية المستدامة التي لا تتوفر إلا بتوفر بنية مجالية مستدامة تفتح باب المستقبل على مصراعيه ولا تستجيب فقط لمقتضيات الظرف الراهن والمدى القصير.

II – التنمية الترابية ومقوماتها

التنمية الترابية

تتمثل التنمية الترابية في تطور الثروة من خلال ارتفاع الأجور والمداخيل للأفراد وتطور الإنتاج المادي للمجتمع وهو ما يتمثل في النمو الذي يفضي في مرحلة لاحقة إلى تحول نوعي هيكلية التركيبة الاجتماعية والذهنية والسلوكية وتطور المرافق والتجهيزات تتمثل في التقدم والحداثة. هذه العملية تتطلب الاعتماد على الذات أساسا مما يتطلب مقومات الاستقلالية السلطة والتمويل وهو ما يضمن الإستدامة التي تكون شرطا من شروط التنمية.

فالتنمية الترابية تتطلب وجود جماعة ترابية ممثلة للسكان تسهر على شؤونهم وتمكنهم من المساهمة في تصور واقعهم وتحديد مستقبلهم بصفة تشاركية.

الجماعة الترابية (المحلية والجهوية)

هي جماعة ممثلة لسكان منطقة محددة تدير شؤونها وتتمتع باستقلالية نسبية وبموارد مالية تمكنها من تصريف أعمالها والتدخل في عدة جوانب. ويمكن أن نتبين عدة مستويات ترابية تتدرج من البلدية والمعتمدية والولاية والجهة أو الإقليم. وتجدر الإشارة إلى أن المستوى الإقليمي أو الجهوي غير موجود بالبلاد التونسية في الوقت الذي يوجد في جل البلدان الديمقراطية بالإضافة إلى البلدان الفيدرالية.

أهداف التنمية الترابية

تتمثل أهداف التنمية الترابية في التوازن المجالي والمواطنة والديمقراطية والحوكمة.

- **التوازن المجالي** يتمثل في العمل على إيجاد بنية ترابية متوازنة قابلة للتأقلم مع جل الظروف الخارجية والداخلية. هذه البنية المتوازنة تتمثل في توزيع معتدل للسكان والمدن والأنشطة الاقتصادية والتجهيزات الأساسية بشكل يضمن تنمية كل أرجاء القطر بشكل متكافئ ومعتدل.

- **المواطنة** تتمثل في الإنصاف بين الأفراد والمناطق والحد من الفوارق من خلال خارطة للطريق واضحة بشكل يضمن التنمية التضامنية.

- **التضامن الترابي** بين مختلف الجهات ينبع من منطق مواطني يرتكز على الحق والواجب وليس من باب الشفقة مما يتطلب القيام بإصلاح جبائي شامل يضمن للمنطقة التي تصنع الثروة من الحفاظ على جزء منها وللسلطة المركزية من نسبة تمكنها من الاضطلاع بمهامها وكذلك للمناطق الفقيرة الأخرى من الحصول على نصيبها من الثروة الوطنية. كما أن جزءاً من هذه الموارد يمكن من تمويل الجماعات من مستوى أعلى كالولاية أو الإقليم.

- **الديمقراطية** تركز على تمثيل المناطق والجهات الأحزاب والمنظمات المهنية أو الاجتماعية. بالإضافة إلى ذلك فإن الديمقراطية تبنى من الأسفل وجل الأنظمة الديمقراطية تركز على 3 أو 4 مستويات ممثلة ومنتخبة وتتقاسم الأدوار. فالسلطة المحلية (بلدية، ولائية، جهوية) تمثل السكان وتمكن الفرد من أن يكون

مواطننا بآتم معنى الكلمة وذلك عبر المساهمة الإيجابية والفعلية في كل جوانب الحياة الاجتماعية في مختلف المستويات الترابية مما يجعل منها سلطة مضادة للسلط (المركزية، الجهوية...).

- **الحوكمة** (أو الحكم الرشيد) وتتمثل في المشاركة الفعلية في الشأن المحلي والجهوي والتصوير والاختيارات مما يتطلب تشريك كل الفاعلين في المنطقة في عملية وفاقية تضمن اندراج كل الأطراف في العملية التنموية تبعا للمقولة "كل ينجز لفائدتي دون مشاركتي فهو ضدي" (Tout ce qui est fait pour moi sans moi est contre moi). فالدولة تتواجد من خلال من يمثلها كالوالي أو المعتمد الين يسهران على التنسيق والتنفيذ لكن المسير الفعلي يجب أن يكون منتخبا وممثلا للسكان مع الاستعانة بمجالس منتخبة تتولى وضع الخطط وتحدد البرامج من جهة ومجالس تقنية تضم المصالح الفنية الجهوية والمحلية تتولى الاستشارة والدراسات.

فالمواطنة تقتضي اليوم المساهمة في مختلف المستويات الترابية في نفس الوقت بما يعني ذلك استبطان الانتماء إلى عدة ترابيات في نفس الوقت وما يتطلبه ذلك من المساهمة الفعلية في نحت ملامح الغد عبر الحوكمة أو الحوكمة الترابية (géogouvernance) عبر بوابات تفاعلية تمكن المواطن من التدخل في إي وقت والمسؤول من الإطلاع على رغبات وتطلعات المواطن.

لا بد من الإشارة في النهاية إلى حتمية عكس العملية التنموية والتي تتمثل في أن التراب أصبح يمثل عاما إنتاج في حد ذاته وبالتالي لا بد من أن ننظر إلى الإمكانيات المحلية والجهوية وكيفية استغلالها قبل أن ننظر إليها كمعوقات تحول دون التنمية.

فالتنمية هي عملية سياسية قبل أن تكون عملية تقنية، مالية أو اقتصادية ولا أدل على ذلك من أهمية الاستثمارات والمبالغ المالية التي رصدت لبعض المناطق والمشاريع دون أن تخلق الحث المتوقع وتدفع باقتصاد المنطقة ككل مثل المركب الكيميائي بقابس أو المحطة السياحية بطبرقة....