

في أهمية التقسيم الإقليمي ومقوماته

عمر بالهادي
أستاذ متميز في الجغرافيا بجامعة تونس

نص تم اعداده لينشر في صحيفة الشروق على جزئين أو أكثر خلال شهر أكتوبر 2023 ولكن طوفان القدس في 7 أكتوبر والحرب المتواصلة على غزة التي تلتها جعل نشره غير ملائم في هذا الظرف.

لقد تعدد التعليقات، وخاصة على صفحات التواصل الاجتماعي، على التقسيم الترابي الإقليمي الحديث الذي ورد في الأمر 589 المؤرخ في 21 سبتمبر 2023 ومنها ما يمكن وضعه في خانة السخرية المجانية ومنها ما هو نابع عن سوء فهم وقلة دراية وما هو نابع عن اعتقاد ثابت في وجهة التقسيم وما هو رافض له كليا. في الواقع، ترددت كثيرا في الكتابة في الموضوع نظرا لما كتب في هذا الحقل منذ عدة سنوات بل عشرات السنين، فأول مقال كتبه في المسألة الإقليمية يرجع إلى سنة 1982¹ وآخرها سنة 2019². ولما وصلتني بعض الطلبات الملحة لإبداء الراي في المسألة من عدة جهات، متكونة من طلبة وزملاء وصحافيين، اقتنعت في النهاية بضرورة الكتابة والتعليق على التقسيم الإقليمي المحدث.

1- الإقليم: الوحدات المجالية-السياسية الكبرى للقطر

يمثل الإقليم الوحدة الترابية الكبرى التي تكون الدولة او القطر، فهو يمثل التقسيم الترابي تحت-الوطني ويقابل كلمة "Région" بالفرنسية أو "region" بالإنجليزية. والإقليم مصطلح كمي يعبر عن الحجم الكبير للوحدات الترابية من جهة ونوعي يعكس الخصوصيات النوعية التي تميز كل إقليم عن الآخر من جهة ثانية. فعندما نتحدث عن الإقليم، فإننا نفكر دائما في الوحدات الترابية الكبرى التي يتكون منها أي قطر في العالم، فنجد مثلا في فرنسا 13 اقليما سنة 2016 بعد ان كان عددها قبل ذلك 22³ و12 في المغرب منذ 2015⁴. كما نجد كذلك الأقاليم على مستوى العالم حيث نتحدث مثلا عن الاتحاد الأوروبي أو الشرق الأوسط أو جنوب شرقي آسيا أو كذلك الأقاليم الطبيعية: المناخية، التضاريسية، النباتية... نجد في العديد من الأقطار ثلاثة مستويات ترابية متدرجة على الأقل، من المستوى الإقليمي إلى المستوى المحلي، حيث تنقسم الأقاليم إلى وحدات من درجة ثانية تختلف أسماؤها حسب الأقطار حيث نجد الولايات أو الجهات أو المحافظات أو المقاطعات والتي بدورها تتكون من وحدات أصغر من درجة ثالثة تحمل أسماء مختلفة مثل الدائرة أو المعتمدية أو الكنتون (Canton) والتي تنقسم بدورها إلى وحدات من درجة رابعة تمثل التقسيم الترابي القاعدي مثل البلدية أو العمادة أو الدائرة...

¹ Belhedi A, « Du problème régional ». *Revue Tunisienne de Géographie*, 1982

² Belhedi A, 2019, « La pertinence de la région en période de transition démocratique en Tunisie », pp.141-162, *La question des régions en Géographie. Perspectives Internationales. L'Harmattan, Coll. Colloques et Rencontres. Lamarre J et Mukakayumba E (Dir), 366p*

Belhedi A, 2019 : « Les disparités régionales en Tunisie. Défis et enjeux », pp.7-62 in *Les Conférences de l'Académie 2017-2018. Vol. 5, Coll. Les Conférences, 194p (fr) + 112 p (Ar).*

³ الهدف من تقليص عدد الأقاليم هو الحرص على بناء أقاليم قادرة على منافسة الأقاليم الأوروبية وخاصة الألمانية في إطار الاتحاد الأوروبي. بعثت الأقاليم في فرنسا سنة 1956 ولكن لم تصبح جماعة محلية إلا سنة 1982.

⁴ نص دستور 1959 على الجهات ولكن بقيت دون تفعيل وتم الإعلان عنها في دستور 2011 وفي سنة 2015 أصبحت الجهة كما تسمى في المغرب جماعة ترابية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية وبموارد ذاتية.

2- أهمية الأقلمة

تكمن أهمية الأقلمة في ثلاثة جوانب على الأقل: التجهيزات والمرافق والخدمات التي تشمل عدة ولايات أو جهات، العمل على تحقيق التوازن الإقليمي والجهوي، المساهمة المواطنة في إدارة الشأن الإقليمي.

فبجانب الدول الفيدرالية مثل ألمانيا أو الأنظمة التي تركز على الأقاليم مثل إسبانيا، سعت العديد من الدول، حتى الدول المركزية منها مثل فرنسا أو المغرب، إلى بعث الأقاليم في إطار اللامركزية منذ بداية السبعينات لتخفيف العبء على السلطة المركزية من جهة ولتلبية رغبات الجماعات الترابية والمجتمع المدني المتمثلة في المطالبة في المشاركة في إدارة الشؤون الإقليمية. فالعديد من التجهيزات والخدمات والمرافق تتجاوز مستوى الولاية ويتطلب تنظيمها مجالاً ترابياً أوسع من الولاية أو المحافظة. نجد في هذا الباب السدود والامتلة التوجيهية للمياه، شبكة الطرقات السيارة والطرقات الجهوية أو الإقليمية، شبكات الكهرباء والغاز والمياه، المستشفيات الجامعية والمؤسسات الصحية المختصة، الجامعات والمدارس والكليات المختصة، الأقطاب التكنولوجية، أمثلة التهيئة والتنمية الإقليمية، الأقطاب التنموية والمشاريع المهيكلية... وأكبر مثال لذلك مدينة تونس التي تضم أربع ولايات (أو جهات) ولا يمكن تنظيمها وتسييرها إلا على مستوى المدينة ككل، فالعديد من الخدمات والتجهيزات الأساسية والاقتصادية تتوجه إلى كافة سكان العاصمة مثل الملاعب الرياضية والمستشفيات الجامعية والكليات وسوق الجملة أو مدينة الثقافة... تكمن أهمية الأقلمة في إعادة هيكلة التراب الوطني على المدى البعيد في إطار خطط وأمثلة وطنية والعمل على خلق تراب وطني متوازن نسبياً، تساهم الجماعات الترابية الإقليمية في تحقيق هذا التوازن كطرف فاعل يسعى إلى تعزيز موقع الإقليم ومكانته والعمل على تحقيق التوازن بين الأقاليم وتعديل توزيع الأنشطة وشد السكان وتجذب المؤسسات في الإقليم وجذب الاستثمار والعمل على خلق أقطاب تنموية إقليمية ومدن كبيرة قادرة على الاستقطاب والتأطير الترابي. وهذا لا يكون ممكناً إلا من خلال إعادة الهيكلة الحضرية وبعث أو تدعيم عواصم ومراكز إقليمية تنافس مدن الأقاليم الأخرى وتستقطب كامل الإقليم وتوجه شبكات النقل والاتصال. في هذا الإطار، يساهم وجود الأقاليم في الحد من اختلال التوازن ومن استحوذ بعض المناطق على القسط الأكبر من المجهود الوطني أو بعض المد من استقطاب التراب. بجانب البعد الإداري، يكتسي الإقليم صبغة سياسية حيث يمكن الجماعات الترابية الإقليمية من المشاركة في إدارة وتسيير شؤون الإقليم في العديد من القطاعات تكون محددة بالقانون. وفي هذه الحال يتمتع الإقليم بسلطة القرار في عدة جوانب لإدارة الشأن العام من خلال موارد خاصة وانتخابات لتكوين مجالس إقليمية ممثلة للسكان. وتتميز جل الدول الديمقراطية بتواجد هذا المستوى الترابي للديمقراطية والحوكمة الترابية بجانب المستوى المحلي والوطني. هذا الدور الإقليمي يقتضي وجود سلطة سياسية تتمتع باستقلالية إدارية ومالية مما يستوجب تحديد مكان المقر عادة يكون في عاصمة الإقليم. فالإقليم وحدة ترابية-سياسية لا تقف عند الحدود الترابية ولا عند اتساع رقعتها الترابية وإنما تستمد قوتها من الدور الذي تضطلع بها ومن السلطة السياسية التي يتمتع بها ومن المناطة بعهدتها ومدى إشعاع مراكزها على كامل التراب الإقليمي، فما هي الأسس التي تبني عليها الأقلمة؟

3- أسس الأقلمة وأنواع الأقاليم

تتمثل الأقلمة في تحديد مختلف الأقاليم حيث تكون نتيجة سيرورة تاريخية وجغرافية واقتصادية طويلة ومعقدة في إطار دينامية ترابية لمختلف المناطق المكونة لها تفضي في النهاية إلى تمايز الأقاليم عن بعضها البعض. كما تعني كذلك عملية التقسيم الترابي نفسها إلى أقاليم متميزة ومتوازنة والأسس التي يتم توحيها في ذلك. تركز الأقلمة على عدة أسس ومقاييس نذكر منها البعض: التلاصق أو المتاخمة، الحجم، التجانس، التنوع والاستقطاب، الإشكالية المطروحة والبرنامج التهيؤي والتنموي، التقسيم الإداري-السياسي.

أ- التواصل والتلاصق والمتاخمة: يشكل التراب الإقليمي رقعة ترابية متواصلة ومتلاصقة ببعضها البعض (باستثناء الجزر القريبة)، فلا يمكن أن يكون إقليما اجزائه منفصلة عن بعضها البعض⁵ خلافا للقطر الذي يمكن أن تكون له بعض الأجزاء منفصلة وبعيدة أحيانا مثل ما هو الحال فالولايات المتحدة أو فرنسا في شكل مناطق ما وراء البحار (DOM-TOM)⁶ والتي تشكلت نتيجة الاستعمار أو التكون التاريخي للدولة.

ب- الحجم: يختلف الحجم من قطر إلى آخر تبعاً لحجم القطر ولعدد الأقاليم المحددة الذي يخضع لدواعي غالبا ما تكون سياسية يحددها تشكل الاختلافات والتناقضات الداخلية وكذلك إرادة السلط المركزية وموازين القوى داخل القطر. فما يحدد حجم الأقاليم نجد الجدوى الاقتصادية وفاعلية التصرف الإداري من جهة وطبيعة المهام المناطة بعهدتها من جهة ثانية وهي عناصر تحدد بدورها حجم الموارد المادية والبشرية واللوجستية والتقنية. وقد اتفقت جل الدراسات على أن الحجم المناسب هو الذي يمكن من وجود سوق استهلاكية مقبولة مع احترام عنصر التوازن النسبي بين الأقاليم، إلا ما ندر لأسباب اضطرارية، للحد من هيمنة إقليم على آخر. فحجم الأقاليم يختلف في الصين عما هو في فرنسا أو البرازيل أو تونس. فالحجم الديمغرافي غير كاف لتحديد حجم الإقليم، حيث نجد مقاييس أخرى مثل الحجم الاقتصادي على مستوى الإنتاج والاستهلاك، فمتوسط الدخل الفردي يحدد حجم السوق الاستهلاكية... في تونس مثلا، مستوى الانفاق للفرد في العاصمة يساوي عدة مرات الانفاق في الشمال الغربي أو الوسط الغربي. وتتفق الدراسات على أن لا يقل سكان الإقليم في بلد كتونس عن المليون نسمة ومن المستحسن أن يتجاوز مليوني نسمة، ويبقى ما قل عن ذلك من باب الاستثناء أو الاضطرار، تبعا للكثافة السكانية المنخفضة في بعض المناطق وشساعة المسافات مثل ما هو الحال في الجنوب التونسي حيث لم يتجاوز عدد السكان 1725 ألف ساكن في بداية 2023 (المعهد الوطني للإحصاء)، وهو ما يعطينا في النهاية من 3 إلى 5 أقاليم على أقصى تقدير. فالمغرب مثلا يضم 12 إقليمًا بحجم سكاني يتجاوز 37 مليون، أي بمتوسط يصل إلى 3 ملايين نسمة للإقليم الواحد. أما فرنسا فتضم حاليا 13 إقليمًا بحجم سكاني يصل إلى 68 مليون نسمة أي بمتوسط حجم إقليمي يتجاوز 5 ملايين نسمة وهو نفس الحجم الذي نجده في ألمانيا (16 إقليم، 83,3 مليون نسمة) أما في إسبانيا فنجد أن متوسط حجم يناهز 2,8 مليون نسمة (47,5 مليون نسمة، 17 إقليم) وهو يقارب حجم العاصمة تونس حاليا، ويصل حجم الإقليم إلى مستوى أعلى حيث نجده يصل إلى 12 مليون في تركيا مثلا (85 مليون نسمة و7 أقاليم) أو عشرات الملايين في البرازيل أو الصين (42 مليون نسمة) حيث كامل البلاد التونسية لا تمثل إلا إقليمًا صغيرًا، ولكن مهام هذه الأقاليم تختلف كليًا من بلد إلى آخر تتراوح بين النظام الفيدرالي كما هو الشأن في ألمانيا وبين مجرد تقسيم ترابي دون أي صبغة إدارية... فالتقسيم الإقليمي يوازن بين المناطق حيث تنتسج الرقعة الترابية في المناطق التي تتميز بالتشتت السكاني من جهة كما هو الشأن في الجنوب وبدرجة أقل في الوسط والشمال الغربيين وتتفصل في المناطق التي تتميز بكثافة سكانية مرتفعة من جهة أخرى كما نشهده في العاصمة تونس. وبجانب الموازنة الديمغرافية لا بد من الأخذ بعين الاعتبار الجانب الاقتصادي. فالبلاد التونسية تشكو من التركيز الديمغرافي والاقتصادي في منطقتي العاصمة والساحل الشرقي، حيث تستأثر الأولى بربع السكان وثالث مواطن الشغل وسكان المدن بالإضافة إلى تركيز السلطة بها وكل تقسيم يعزز العاصمة لا يخدم إعادة هيكلة التراب التونسي وتوازنه وهو ما يحيلنا على أهمية وجود إشكالية وفلسفة وراء كل تقسيم إقليمي في خدمة المستقبل.

ت- الإقليم المتجانس وسيطرة الجغرافيا والتاريخ: يمثل التجانس عنصرا هاما في تكون الأقاليم على المستوى الجغرافي أو التاريخي أو الثقافي أو اللغوي أو الديني أو الاقتصادي أو مختلف العناصر مجمعة جزئيا أو كليًا، خاصة في الأقطار التي تتعدد فيها الإثنيات والفرق واللغات والأديان وتتمايز فيها الطبيعة بصفة كبيرة. كما أن النشاط السائد يحدد معالم الإقليم حيث نجد الأقاليم الفلاحية أو الصناعية أو المنجمية مثلما ما هو موجود في انقلترا أو فرنسا أو ألمانيا. وكانت جل الأقاليم التقليدية مبنية على أساس التجانس، فنجد مثلا اليوم في سويسرا أو بلجيكا أو كندا أقاليم على أساس الأصل واللغة رغم التطور

⁵ هذا ما كان موجود في التقسيم الحالي رغم صيغته الشكلية ولم يقع تقنينه حيث نجد الشمال الشرقي في شكل جزئيين منفصلين يتمثلان في ولاية بنزرت شمال العاصمة وولايتي زغوان ونابل جنوبها وجنوب شرقها، حيث لا يستقيم إطلاق كلمة إقليم.

⁶ Domaine outre-mer, Territoire outre-mer

الاقتصادي. فكل الأقاليم التقليدية انبنت على التجانس وتعكس مدى أهمية الطبيعة والتاريخ والثقافة في نحت ملامح الأقاليم حيث نجد الأقاليم الطبيعية كما سبق ذكره، والأقاليم التاريخية التي تعبر عن التراكمات على مر العصور على مستوى التنظيم المجالي تصل منذ العصور القديمة مثل القرطاجنيين والفينيقيين في تونس أو ما قبل الثورة في فرنسا، أو أقاليم اقتصادية تسود فيها بعض الأنشطة كزراعة الحبوب أو الزيتون أو تربية الماشية... فالبلاد التونسية تتكون إلى حدود ستينات القرن الماضي من الأقاليم الطبيعية والتاريخية اعتمادا على العناصر الطبيعية كالمناخ والتضاريس والتربة والنبات والمياه وتنقسم بناء على ذلك إلى ثلاثة أقاليم حيث نجد التل شمالا والساحل والسهول والوسط والمناطق القاحلة جنوبا وقد جاء كتاب جون ديبوا (Jean Despois) ليعكس هذا التقسيم الإقليمي⁷. فقد مثلت كل من الظاهرية التونسية وخط التساقطات 400 مم/السنة خط الفصل بين التل شمالا حيث يمكن تعاطي الزراعات البعلية وخاصة الحبوب، والسهول جنوبا التي تقف عند خط التساقطات 200 مم/السنة لتجد المناطق القاحلة جنوبا. ومنذ الثورة الصناعية وتطور التحضر والصناعة والخدمات، وأصبح الانسان أكثر تحكما في الطبيعة، تكونت أقاليم متنوعة تخضع للاقتصاد وتنبني على التنوع والاستقطاب. في هذا الإطار نجد كتاب حافظ ستهم وأحمد أحمد القصاب سنة 1981 يعكس التشكل الإقليمي والتطور الحاصل خلال عقدين من الزمن من التحولات الترابية حيث أصبح يطفو على السطح بوضوح التمايز شرق-غرب للبلاد التونسية وتم تقسيم البلاد إلى أقاليم أفقية بالإضافة إلى التقسيم العمودي وهو تقسيم يتوافق مع الأقاليم السبعة التي تم اعتمادها بداية من المخطط السادس⁸. كما نجد كتابا آخر نشر سنة 1999 يلخص فيع مؤلفه شخصية الأقاليم الجغرافية التونسية⁹. وهو ما يعني أن الأقاليم تتميز بين بعضها البعض بخصائص طبيعية وبشرية واقتصادية وليست دائما وليدة التقسيم الإداري.

ث- الإقليم الوظيفي: الاقتصاد والتنوع، التبادل والاستقطاب: بتطور شبكات النقل ووسائله وتعدد المدن ونموها المتواصل وبسط نفوذها على مناطق شاسعة وتطور الصناعة وتنوعها ونمو الخدمات واحتلالها مكانة هامة في حياة الفرد والمجتمع، أصبح التبادل والاستقطاب هما الأساس الذي يبنني عليه تكون وتطور الأقاليم في البلدان التي شهدت هذه الظواهر بكثافة حيث أصبح التخصص هو المنحى العام والتنوع داخل الإقليم هو الأساس في تكون الأقاليم المبنية على الشبكات النقلية والأدفاق والأقطاب التي تمثل ركيزة الإقليم الوظيفي الذي يرتبط أساسا بالاقتصاد والتبادل وبالمنظومات الحضرية التي عادة ما تكون تحت تأثير مدينة هامة تكون الحاضرة الإقليمية والأمثلة عديدة مثل مدينة ليون الفرنسية أو تونس العاصمة أو ميلانو الإيطالية أو برشلونة الإسبانية... يخضع الإقليم الوظيفي إلى الاقتصاد أساسا وحدوده متحركة في ديناميكية دائمة تخضع للاستقطاب ولدينامية المدن خلافا للإقليم المتجانس الذي تخضع ملامحه للطبيعة والتراكم التاريخي وتتشكل على المدى البعيد. في هذا الصنف من الأقاليم، تعتبر المنظومات الحضرية الركيزة الأساسية في تكون وتطور الأقاليم وتشكلها وحدودها المتحركة ومراكزها المترتبة واقطابها المتنوعة. فحدود الإقليم الوظيفي تتحدد طبقا لدينامية المراكز والأقطاب. وتبعاً لذلك، فإن كل أقاليم وظيفية تتطلب وضع سياسة حضرية واقتصادية تهدف إلى تطوير بعض المدن لكي تقوم بدور القطب أو الحاضرة الإقليمية على الأقل على المدى البعيد في إطار برنامج أو مخطط (انظر اسفله الإقليم-البرنامج).

ج- الإقليم-البرنامج وإشكالية التهيئة والتنمية: يتمثل الطرح الثالث للأقاليم في وجود إشكالية تنمية وتهيئة للإقليم وللقطر عموما، تكون الخيط الذي يوجه كل التدخلات والبرامج لمختلف المؤسسات العمومية والمتدخلين والفاعلين وتكون فيه أمثلة التهيئة ومخططات التنمية الإطار الذي يقع فيه تفعيل كل المشاريع والبرامج. هذه الإشكاليات تنبني على طبيعة المشاكل المطروحة في كل منطقة وإقليم مع الربط والتنسيق بينها على المستوى الوطني في إطار الأمثلة والمخططات الوطنية. فالمشاكل المطروحة في المناطق الداخلية تختلف عن تلك الموجودة في المناطق الساحلية والمشاكل التي يشهدها الشمال الغربي تختلف عن

⁷ Despois J, 1961, *La Tunisie. Ses régions*. Collection Armand Colin.

⁸ Hafedh Sethom, Ahmed Kassab, 1981, *Les régions géographiques de la Tunisie*. Publication de l'Université de Tunis, Faculté des Lettres & des Sciences Humaines, 460p.

⁹ حافظ ستهم، شخصية الأقاليم الجغرافية التونسية. مركز النشر الجامعي، ص333.

تلك التي نجدها في الجنوب. في هذا المستوى، يصبح **الإقليم-البرنامج** الرقعة الترابية التي تترجم فيها مختلف البرامج ويعكس السياسات الترابية التي تختلف من إقليم إلى آخر لكنها تبقى في مجملها متكاملة فيما بينها على المستوى الوطني على أسس أهداف واضحة تسعى إلى الاندماج والتضامن والتنمية والتهيئة. فالإقليم-البرنامج يمثل إقليم الغد والمستقبل تسعى السلط من خلاله إلى خلق الظروف المناسبة في إطار سياسية تنموية وتهيئية، وطنية وإقليمية، واضحة الأهداف على المدى المتوسط والبعيد.

ح- الإقليم الإداري-السياسي ومسألة السلطة: يستجيب التقسيم الإقليمي لدواعي سياسية أو إدارية بحتة لإدارة وتسيير التراب الوطني كإرادة السلط المركزية والدوافع الجيو-إستراتيجية أو تأطير السكان وتوفير المرافق والخدمات الاجتماعية أو استجابة إلى موازين القوى وتأثير بعض الأطراف الفاعلة. فالإقليم يمكن أن يكون بمثابة تحديد مقاطعات للسلطة المركزية تمكنها من تنفيذ سياساتها وتمير برامجها دون أن تكون له أية سلطة خاصة لتسيير التصرف الإداري ليكون بمثابة الحلقة الميدانية للسلطة المركزية. ويمكن كذلك أن يتمتع بسلطة واسعة ومهام تغطي جوانب عدة من حياة المواطن ويتمتع باستقلالية مالية وإدارية وموارد تمكنه في الاضطلاع بالدور المناط به بنسب متفاوتة حسب الدول تصل أقصاها في الدول الفيدرالية.

وتمثل الأقالمة في هذا الإطار وسيلة للتنمية والتهيئة لمختلف المناطق وتشريك المواطنين في إدارة الشأن العام وتسيير الإقليم وعدم استحواد السلطة من طرف السلطة المركزية تبعاً للنمط العمودي المركزي. وهي تمثل كذلك وسيلة للإنصاف بين المواطنين الذي يمر حتماً من خلال الإنصاف بين الأقاليم والجهات: خاصة التي بقيت مهمشة طوال عقود وهنا يطرح السؤال التالي نفسه ما هو التقسيم الترابي الإقليمي الذي يؤمن هذا الإنصاف وماهي المعايير التي يجب اعتمادها في هذا التقسيم الترابي لتحقيق الإنصاف الترابي؟¹⁰ فالنقسي الترابي بجانب تدعيم التنمية الترابية الإقليمية المستدامة المتوازنة يمكن من تعزيز روح المواطنة بتشريكه في تسيير وإدارة التراب الذي يعيش فيه وإعادة تشكله وان كان التقسيم وحدة لا يمثل إلا جانباً من المسألة ولا يؤمن التنمية الترابية بدون اتخاذ تدابير أخرى حيث تتطلب بعث مؤسسات تنموية بمبادرة الدولة ومشاركة الأطراف الفاعلة الإقليمية والمواطنين وفي هذا المستوى يلتقي الإقليم السياسي مع الإقليم-البرنامج.

فلو اقتصرنا على الولايات، نجد أن عدد الولايات في تونس قد تطور من 13 سنة 1957 إلى 24 حالياً لتعوض التنظيم القبلي للقيادات أو الاستعماري للمراقبات المدنية بجانب الحكم العسكري في الجنوب في البداية، كما تفسر أزمة التعاضد تقسيم الساحل إلى ثلاث ولايات سنة 1974 (سوسة، المنستير، المهدية) ويفسر الفراغ الحضري تعزيز المناطق الوسطى للبلاد من خلال بعث ولايات زغوان سنة 1972 وسليانة وسيدي بوزيد سنة 1974 كما ساهمت عملية قفصة سنة 1980 في بعث ولايات الجنوب في 1980-1981 (قبلي، توزر، تطاوين) وأفضت أحداث الخبز سنة 1983 إلى تقسيم العاصمة إلى ثلاث ولايات (تونس، اريانة، بن عروس). وقد جاءت عدة اقتراحات في التقسيم الإقليمي منذ بداية السبعينات في إطار دراسات ولكنها لم تحظى بالوافق ولم تصل حيز التنفيذ.

4- التقسيم الإقليمي بتونس: من التردد إلى التسرع والضبابية

لقد تم تحديد الأقاليم لأول مرة في تونس سنة 1922 من طرف السلط الاستعمارية تمخض عن 5 أقاليم تكاد حدودها تقترب من الأقاليم الطبيعية إذا استثنينا بعض الاختلافات حيث اعتمد التقسيم على التجانس الجغرافي-التاريخي ولكن هذا التقسيم لم يقع تفعيله. وبعد الاستقلال نجد بعض المقترحات للأقالمة وردت في دراسة أعدتها إدارة التهيئة الترابية سنة 1973¹¹ دون أن تلقى تفعيلاً يذكر. وتم خلال المخطط الخامس تقسيم البلاد إلى 5 أقاليم (الشمال الشرقي، الشمال الشرقي، الوسط الشرقي، الوسط الغربي،

¹⁰ عبد الكريم داود، 2021، التنمية والعدالة المجالية في تونس: قراءة جغرافية-اقتصادية في مفهوم العدالة. Dirasset, vol 23, n°1 <https://digitalcommons.aaru.edu.jo/dirasset>

¹¹ DAT, 1973, Villes et développement. Groupe Huit

الجنوب) ليتطور إلى سبع انطلاقا من المخطط السادس 1976-1982 إلى حد اليوم وذلك بفصل العاصمة عن الشمال الشرقي وتقسيم الجنوب إلى جنوب شرقي وجنوب غربي نظرا لاختلاف الإشكاليات المطروحة وذلك دون أي أساس قانوني وهي تونس العاصمة، الشمال الشرقي، الشمال الغربي، الوسط الشرقي، الوسط الغربي، الجنوب الشرقي، الجنوب الغربي. هذا التقسيم الترابي الإقليمي لم يكن ممكنا الا بعد 1974 بعد بعث ولايات سليانة وسيدي بوزيد وتقسيم الساحل في فترة أولى وبعث ولايات قبلي وتوزر وتطاوين في فترة ثانية حيث أصبح من الممكن فصل الشرق عن الغرب والشمال عن الوسط والجنوب وهو ما لم يكن ممكنا قبل ذلك حيث كانت مثلا ولاية قفصة تمتد من سيدي بوزيد الى توزر وولاية قابس تضم قبلي. لكن هذا التقسيم لم تكن له أي صبغة قانونية ولا إدارية، فهو يمثل مجالا للتنسيق وإنتاج المعلومات والإحصائيات وجمعها في إطار مخططات التنمية لا غير. كما نجد تقسيما آخر في المثال الوطني للتهيئة الترابية سنة 1985، الذي يركز على التوازن الإقليمي وتولي الدول بعث العديد من المشاريع المهيكلية، مع ادماج العاصمة في الشمال الشرقي من جهة وشرق الجنوب بغربه من جهة أخرى مما أسفر على خمس أقاليم مع تعديل بسيط على مستوى بعض المعتمديات لتغيير انتمائها مثل بوفيشة او الروحية وجملة أو الصخيرة. هذا التقسيم لم يتم تجسيده على أرض الواقع نظرا للأزمة المالية التي عرفتها البلاد في سنة 1985 وانتهاج الإصلاح الهيكلي وتخلي الدولة عن الاقتصاد وعن المشاريع التي كانت برمجت في المخطط السادس وجاء المثال الثاني للتهيئة الترابية 1996-2007 ليتخلى تماما عن الأقالمة والتنمية الجهوية ليتحدث عن تونس الساحلية وتونس الداخلية في إطار العولمة. في نفس الفترة أعدت المندوبية العامة للتنمية الجهوية، التي بعثت سنة 1981، ثلاثة مخططات للتنمية الإقليمية لكل من الشمال الغربي والوسط الغربي والجنوب، بقيت دون تفعيل لنفس الأسباب واسفرت فيما بعد إلى بعث دواوين التنمية الثلاث سنة 1994 في الشمال الغربي والوسط الغربي والجنوب وإعادة هيكلة المندوبية لتتهدم أساسا بالساحل الشرقي حيث أن التنمية الجهوية أو الإقليمية أصبحت تسير من طرف إدارتين مختلفتين تنتميان لنفس الوزارة؟

أما الثورة فقد حملت أحلاما جد كبيرة حيث نص دستور 2014 على السلطة المحلية في بابه السابع والتميز الإيجابي بين الجهات في فصله 12 والعمل على توازن الجهات وانشاء المجالس الجهوية والإقليمية. كما أحدثت وزارة للتنمية الجهوية ووزارة للشؤون المحلية وتم اعداد كتاب ابيض من طرف وزارة التخطيط والتنمية الجهوية حمل في طياته مقترحا آخر للتقسيم الإقليمي. وأخيرا، نجد اقتراح المعهد التونسي للدراسات الاستراتيجية سنة 1994 تمثل في بعث 5 أقاليم¹² تحمل أسماء قرطاج، مجردة، الساحل والوطن القبلي، الوسط الكبير والواحات-القصور¹³ عواصمها في المدن الداخلية وهي زغوان، جندوبة، القيروان، القصرين ومدنين.

وفي سنة 2018 تم سن مجلة الجماعات المحلية التي تنص على الجهات والاقاليم بالإضافة إلى البلديات وتعتبر أن الإقليم يمثل " الفصل 356: الاقليم جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلالية الإدارية والمالية وتعمل على تحقيق الاندماج والتكامل التنموي والاقتصادي المتوازن والعدال بين مختلف المناطق المكونة للإقليم" (الفصل 356).

كل هذه المقترحات لم ترتق إلى مرتبة التفعيل وبقيت حبرا على ورق إلى أن تم الإعلان عن التقسيم الإقليمي الأخير المحدث بالأمر 589 المؤرخ في 21 سبتمبر 2023 وقسم البلاد التونسية إلى خمسة أقاليم دون توضيح المبررات والدواعي والمستندات، كما ورد في الدراسات السابقة رغم انها لم يقع تفعيلها، مما يضيف عليه شيئا من التسرع إذا ما استثنينا ضرورة بناء القسم الثاني من الوظيفة التشريعية

¹² ITES, 2014, *Quelle décentralisation dans une Tunisie reconfigurée*. <http://www.ites.tn/2015/07/29/quelle-decentralisation-dans-une-tunisie-reconfigurée/>

¹³ إقليم قرطاج: ولايات العاصمة وزغوان، مجردة: ولايات الشمال الغربي وبنزرت، الساحل والوطن القبلي، الوسط الكبير: صفاقس، سيدي بوزيد، القصرين وقفصة، إقليم الواحات-القصور: ولايات الجنوب باستثناء قفصة.

الذي يتمثل في انتخاب المجلس الوطني للجهات والأقاليم الذي يشكل الحجرة الثانية بعد سنة من انتخاب مجلس نواب الشعب في 17 ديسمبر 2022. ففي ماذا يتمثل هذا التقسيم الإقليمي؟

5- التقسيم الإقليمي المحدث بتونس

لا بد من الإشارة في البداية إلى وجود خلط مصطلحي بين الجهة والولاية منذ البداية، حيث يقع استعمال كلمة الجهة كمرادف للولاية في الاستعمال اليومي والصحفي والإداري حيث نجد الإدارة "الجهوية" على مستوى الولاية (الإدارة أو المندوبية الجهوية) ونجد مؤسسة تعنى بالتنمية الجهوية. وفي حين نجد حدودا واضحة المعالم للولاية، نجد ان الجهة تتجاوز أحيانا الولاية الواحدة وتشمل عدة ولايات او الإقليم وهو ما يضعنا في خلط ثان بين الجهة والإقليم وهو ما يفسر ربما ترجمة المشرع لكلمة إقليم إلى الفرنسية بكلمة "District" في حين أن المقابل الطبيعي للكلمة العربية الإقليم هو "Région". فقد كان من الأجدى الإبقاء على كلمة الولاية كما هو الحال الآن واستعمال كلمة الإقليم كمرادف لكلمة "Région". التصقت كلمة "إقليم" في تونس بالوحدات الترابية الإدارية حيث نجد التسمية متداولة في بعض الوزارات كالداخلية او الشركة التونسية للكهرباء والغاز (STEG) أو الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه (SONEDE). كما تم سنة 1972 بعث هيكل يعني بتنظيم وتهيئة العاصمة تونس، سمي إقليم تونس وأصبح في التسعينات يسمى وكالة التعمير بتونس الكبرى، ويضم كل أجزاء العاصمة. هذا بالإضافة إلى أن مصطلح "District" له صبغة إدارية وما يقابله هو لفظ "مقاطعة" أكثر من الإقليم.

يتكون الإقليم من عدد من الولايات التي أصبحت تسمى الجهات في دستور 2014 وكذلك 2022 وجاء الأمر 589 المؤرخ في 21 سبتمبر 2023 ليقسم البلاد إلى خمسة أقاليم ويحدد تركيبها من 4 إلى 6 ولايات، يمكن التذكير بها بما انها موضوع الساعة (الفصل 1):

- 1 الإقليم يضم ولايات بنزرت، باجة، جندوبة والكاف.
- 2 الإقليم يشمل ولايات تونس، اريانة، بن عروس، زغوان، ومنوبة، ونابل.
- 3 الإقليم يضم ولايات سليان، سوسة، القصرين، القيروان، المنستير، المهدية.
- 4 الإقليم يشمل ولايات توزر، سيدي بوزيد، صفاقس وقفصة.
- 5 الإقليم يحتوي على ولايات تطاوين، قابس، قبلي ومدنين.

الأقاليم المستحدثة الخمسة



1.5- أقاليم بدون مراكز او عواصم

لا ينص الأمر 589 على مركز او عاصمة الإقليم حيث يجتمع مجلس الإقليم بصفة دورية في مقر الولايات المكونة للإقليم كل ستة أشهر حسب الترتيب الوارد في الفصل الأول (الفصل 2) وهو ما يمثل اشكالا على مستوى اشتغال المجلس وطبيعة مهامه وموارده البشرية والمادية إذا ما تم الحفاظ على نفس المهام المناطة بالمجالس الإقليمية التي نص عليها قانون الجماعات الترابية سنة 2018 حيث من مهام مجلس الإقليم السهر على اعداد أمثلة التهيئة والتنمية الإقليمية والعمل على تحقيق الاندماج والتكامل التنموي والاقتصادي المتوازن ووضع السياسات التنموية الإقليمية والتداول في ميزانية الإقليم واقتراح المشاريع ذات الصبغة الإقليمية (الفصول 115، 124، 356 لمجلة الجماعات المحلية). فكيف يمكن لمجلس الإقليم ان يقوم بهذه المهام إذا ما كانت اجتماعاته تتم في مجالس الولايات كل ستة أشهر؟ فهذه المهام تتطلب وجود إدارة وموارد بشرية ولوجستية في مكان محدد يكون مركز الإقليم، فعمل المجلس لا يقتصر على الاجتماع والنظر في الملفات التي تعرض عليه فقط.

وإذا استثنينا الإقليم التقليدي فإن الأصناف الأخرى تستوجب عواصم إقليمية تكون قادرة على الإشعاع على كامل الإقليم وتأطيره وهيكله المنظومة الحضرية وتوجيه شبكات النقل والتبادل وهذا لا يمكن إلا باختيار المدن الكبيرة أو تدعيم المدن المتوسطة لتقوم بذلك الدور الريادي.

2.5- الأقاليم: أرقام دون أسماء ومراكز

إذ نتفهم عدم تسمية الولايات وتفضيل ربطها بمراكز الولاية إثر الاستقلال خوفا من تأجيج النزعات العروشية والقبائلية والجهوية وللقطع مع التقسيم الترابي التقليدي (القايد، الخليفة) او الاستعماري (المراقبة المدنية Contrôle civil) عند تركيز الدولة الحديثة وهو ما جعل الانتماء والهوية يرتبطان حاليا بمراكز الولايات أكثر من أي شيء آخر 14 نتيجة تراكم طيلة أكثر من ستة عقود، فهو مرفوض اليوم ولو ان المخاطر لاتزال قائمة للتنازع حول مقر الإقليم ومدى وجاهة اختيار مقر دون آخر. فالحل يكمن في التسمية المتعددة للإقليم مثلما ما نجده في بعض البلدان مثل فرسا أو المغرب¹⁵. فالخوف من هذا السيناريو جعل ربما واضع النص يتجنب الأشكال واسند رقما لكل إقليم. فالأقاليم المكونة لا تنطبق عليها أسماء الوحدات التقليدية، الطبيعية منها والبشرية، (التل، الشمال، الساحل، السباسب، الوسط، الجنوب) ولا التقسيم الجغرافي المتعامد المستعمل منذ السبعينات (شمال-وسط-جنوب عموديا، شرق-غرب افقيا) وبالتالي لا نجد الا الترفيق لتبقى الأقاليم دون أسماء ودون عواصم؟ رب لكل ضارة نافعة، فعدم تحديد المركز يمكن من عدم استحواذ مدينة معينة على نسبة من الاستثمارات والتجهيزات والسلطة على حساب المناطق الأخرى كما تم ذلك بالنسبة للولايات، ومن ناحية أخرى هذا الحل يترك الباب مفتوحا لتحديد مراكز الأقاليم في فترة لاحقة. في الحقيقة، عدم وجود مركز يجعل اعتماد الإقليم الوظيفي امرا مستعصيا لأنه يفترض منذ البداية التركيز على مدن أكثر من غيرها وذلك لإعادة هيكله البنية الحضرية والشبكات النقلية وتوطين التجهيزات والمرافق الإقليمية. كما يستبعد الإقليم البرنامج لأنه وجوده ينبثق من تحديد الإشكالية الإقليمية؟

3.5- الانفتاح على البحر

تنوزع الأقاليم المحدثة بشكل أفقي شرق-غرب لترتبط المناطق الساحلية بالمناطق الداخلية وصولا إلى الحدود الجزائرية باستثناء الإقليم 2، وهو ما جاء به كذلك مقترح المعهد التونسي للدراسات الاستراتيجية مع بعض الاختلافات. فإن كان التموقع الساحلي للإقليم يسهل عملية الانفتاح على الاقتصاد العالمي فهو لا يغير المسافات بين المناطق الداخلية والبحر في شيء، فتتميتها المناطق البعيدة تبقى رهينة اندراجها فيه وتوفير الإنتاج ومدى تنافسيتها في السوق الوطنية والعالمية. ونتساءل هنا، هل أن التنمية

¹⁴ في سنة 1956 نجد ولايتين تحملان اسم المنطقة وهي الوطن القبلي والجريد ولكن سرعان ما تم التخلي عن ذلك وأصبحت الأولى تسمى بولاية نابل والثانية تم ربطها بقفصة سنة 1957.

¹⁵ نجد في فرنسا منطقة Provence-Alpes-Côte d'Azur H ; Auvergne-Rhône-Alpes وفي المغرب نجد مثلا جهة طنجة-تطوان-الحسيمة وكذلك الرباط-سلا-القنيطرة أو فاس-مكناس أو مراكش-أسفي.

تصبح ممكنة بمجرد الربط بالبحر؟ وهل أن شكل الإقليم وحده يمكنه من التنمية أو الإنتاج والتصدير في انعدام تام لبرامج تنموية؟ أم أن التنمية هي التي تعبد الطريق إلى البحر؟ وهل ان الاندماج الترابي يتم عندما تجمع المناطق الساحلية والداخلية معا في إقليم واحد؟ وهل أن وجود منطقة داخلية في إقليم يطل على البحر كاف لوحده للتنمية لكامل الإقليم، وهي سمة موجودة على مستوى العديد من الجهات والولايات مثل بنزرت أو المهدية أو حتى سوسة و صفاقس؟ يكفي أن ننظر للعديد من المناطق القريبة من البحر ولا تزال إلى اليوم تشكو من سوء التنمية مثل العديد من المناطق الداخلية أو أكثر. فوضع سليانة أو القصرين أو القيروان مع سوسة، سيدي بوزيد أو قفصة أو توزر مع صفاقس، دون خطة تنمية إقليمية واضحة المعالم على المدى المتوسط تعزز مكانة هذه المراكز والمدن الداخلية من شأنه أن يساهم في تراجع دورها وتهميشها أكثر مما هي عليه اليوم¹⁶. فلا يمكن الحد من اختلال التوازن من خلال تقسيم ترابي أو ضم ولايات لبعضها البعض إذا لم يتم تدعيم هذه المناطق والمراكز الحضرية لتكون قاطرة التنمية الإقليمية والجهوية.

4.5- الحد من اختلال التوازن على المستوى الديمغرافي والاقتصادي؟

من أهداف التقسيم الترابي عادة ما نجد تحقيق التوازن نسبيا بين مختلف الأقاليم على المستوى الديمغرافي والاقتصادي، فهل يساهم التقسيم الجديد في الحد من اختلال التوازن الإقليمي ام يساهم في اختلاله؟ يمكن تقييم هذا التوازن على عدة أصعدة، من الجانب الديمغرافي والاقتصادي والوظيفي ومستوى الانفاق وغيرها، وسنكتفي هنا بالمستوى الديمغرافي نظرا لضيق المجال. نلاحظ ان الفارق بين أكبر الأقاليم وأصغرها في التقسيم المستحدث قد تقلص مقارنة بالتقسيم الحالي حيث أصبح في حدود الثلث عوض اقل من الربع. فالإقليم الثاني يمثل أكثر بقليل من ثلاث مرات (15،3) حجم أصغر إقليم (الإقليم 5) المتكون من الجنوب الشرقي وولاية قبلي (33.47 و% 10.6 على التوالي) عوض أربع مرات ونصف (4.5) في التقسيم الحالي (24.55 في العاصمة و% 5.43 عفي الجنوب الغربي).

توزع السكان سنة 2023 حسب الأقاليم الحالية والمحدثة في 1 جانفي 2023

الأقاليم الحالية		الأقاليم المحدثة 2023					
النسبة %	السكان	الأقاليم	النسبة	السكان 2014	النسبة	السكان 2023	الأقاليم
24.55	2900918	العاصمة تونس	13.80	1519275	13.18	1561630	الإقليم 1
14.05	1664902	الشمال الشرقي	32.85	3616634	33.47	3965808	الإقليم 2
10.05	1190771	الشمال الغربي	26.11	2873916	26.24	3109961	الإقليم 3
23.98	2841425	الوسط الشرقي	16.67	1834662	16.54	1956912	الإقليم 4
12.89	1527639	الوسط الغربي	10.56	1162829	10.60	1252919	الإقليم 5
9.82	1081442	الجنوب الشرقي					
5.43	649135	الجنوب الغربي					
100	11850232	المجموع	100	11007296	100	11850232	المجموع

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء، تقديرات السكان حسب المعتمديات والبلديات 2023. التعداد العام 2014

¹⁶ Belhedi A, 2018, « Quelques idées introductives au débat pour l'élaboration du Schéma d'aménagement du territoire ». La planification territoriale et le développement régional en période de transition : Enjeux et défis du Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire National (SDATN). ATU, Mercredi 09 mai 2018, El Mechtel Tunis. Table-ronde « Quelles approches et processus pour le nouveau SDATN ? ». 6p. <http://amorbelhedi.unblog.fr/2018/05/10/quelques-idees-introductives-au-debat-pour-lelaboration-du-schema-damenagement-du-territoire/>

ولكن في المقابل نجد أن مكانة الإقليم الثاني تعززت حيث أصبح يمثل أكثر من ثلث السكان (33.5) بعد إضافة ولايتي نابل وزغوان إلى العاصمة تونس عوض % 24.5 في التقسيم الحالي بالنسبة للعاصمة وهذا يطرح اشكالا خاصة إذا علمنا ان الإقليم يتميز بنسبة نمو مرتفعة وأن ولاية نابل خاصة وزغوان تعتبران ظهير العاصمة على المستوى الاقتصادي. كما نسجل في التقسيم الحالي تقارب كبير بين الإقليمين الأولين، العاصمة والوسط الشرقي، بنسب 24.5 و 24 % في حين أصبح هذا الفارق يصل إلى 7% من السكان أي ما يناهز 900 ألف نسمة. أما الاختلال الاقتصادي فهو أكبر، حيث نجد الإقليم الثالث قد تراجعت مكانته بضم القيروان والقصرين وسليانة إلى ولايات الساحل من جهة واستبعاد صفاقس التي تعتبر المركز الاقتصادي الثالث. نجد نفس الشيء على مستوى الإنفاق الأسري.

في المقابل، نلاحظ ان وزن الإقليم الأكبر تعزز وأصبح يمثل أكثر من الثلث (33.5%) عوض الربع حاليا (24.5) وهو مستوى مشط يحمل عدة مخاطر خاصة إذا علمنا أن الدينامية الديمغرافية الحالية تساهم في تعزيز موقع هذا الإقليم مستقبلا فولاية نابل تتسم بنسبة نمو مرتفعة نسبيا، خلافا لولاية زغوان. نفس الشيء نجده بالنسبة للإقليم الثالث الذي يمثل % 26.14 ويحتل بذلك المرتبة الثانية ويتميز بدينامية ديمغرافية إيجابية. أما الإقليم الأول الذي يضم ولايات بنزرت وباجة وجندوبة والكاف فيمثل 13.2 % من السكان لكنه شهد منذ 2014 دينامية سلبية خاصة وان ولاية بنزرت لاتزال تتميز بنسبة نمو سالبة او ضعيفة جدا. هذا التوازن يكون أكثر اختلالا على المستوى الاقتصادي إذ تمثل ولاية نابل الخلفية الترايبية للعاصمة وتتميز بجاذبية مقبولة منذ سنوات للاستثمارات. أما الإقليم الرابع فقد سجل نسبة نمو سلبية بين 2014-2023 خلافا لما تبقى من الجنوب الذي سجل نسبة نمو ضئيلة جدا خلال نفس الفترة. يواكب هذا التركيز الديمغرافي والاقتصادي تركزا على مستوى القيمة المضافة ومستوى الإنفاق الأسري والمرافق الاجتماعية ومواطن الشغل وتوزع المدن والشبكات بمختلف أنواعها.

5.5- النخب المحلية لإدارة الإقليمي

ان التنظيم الحالي لانتخابات المجالس الترابية يفضي في نهاية الأمر إلى تمكين النخب المحلية من تسيير الشأن الجهوي والإقليمي (المرسوم عدد 10 المؤرخ في 8 مارس 2023). فانتخابات المجلس المحلي تتم في مستوى العمادة لاختيار مرشح على كل عمادة لتكون المجلس المحلي على مستوى المعتمدية. ويتم في مرحلة ثانية اختيار ممثل عن كل معتمدية لتكوين المجلس الجهوي الذي يختار بدوره عضوا من بين أعضائه كممثل للجهة في مجلس الإقليم الذي تنتمي إليه الجهة (الولاية). في المرحلة الأخيرة، يتم انتخاب ثلاثة أعضاء عن كل مجلس جهوي وعضو عن كل مجلس إقليم لتكوين المجلس الوطني للجهات والأقاليم الذي يضم 77 عضوا (3*24 + 5) ويمثل الحجرة الثانية للوظيفة التشريعية لينظر في كل ما يهم الأقاليم والجهات وميزانية الدولة.

بهذه الطريقة، وبصفة غير مباشرة، تتولى النخب المحلية عن طريق الانتخاب المباشر للمجلس المحلي، بتسيير الشأن العام الجهوي والإقليمي وتكوين المجلس الوطني للجهات والأقاليم. هذا التمشي يعطي للنخب المحلية الاضطلاع بتسيير الشأن العام على المستوى الجهوي والوطني، وهو من شأنه أن يقصي كليا النخب الجهوية والإقليمية إلا من تقدم منها إلى الانتخابات المحلية. وهذا يطرح إشكالية الكفاءة في تسيير وإدارة الشأن العام. فكل مستوى ترابي يتطلب كفاءات محددة ومعرفة جيدة للواقع الترابي من الصعب توظيفها في مستوى أعلى. فتسيير الشأن الجهوي أو الإقليمي يتطلب كفاءات على دراية تامة بالمشاكل المطروحة على مستوى الإقليم واشكاليات التهيئة والتنمية الإقليمية والجوانب المالية الخفية لمختلف المشاريع المقترحة وهو مالا يتوفر دائما على المستوى المحلي نظرا لحجم التجهيزات والمرافق المعنية باستثناء من كانت له تجربة أو تكوين يسمحان له بذلك.

6.5- كسر الديناميات الترابية الحالية

رغم طابعه غير الرسمي فإن التقسيم الترابي الحالي مكن، على طيلة عقود، من ربط العديد من الولايات والمناطق بحكم تشكل الشبكات النقلية وتوطن مختلف التجهيزات والمرافق سواء كان ذلك بصفة

واعية ومبرمجة أو بصفة عفوية، حيث نجد العديد من الإدارات الإقليمية والجهوية تتوزع بشكل يمكنها من تغطية كامل التراب الإقليمي رغم عدم وجود حدود رسمية أو مراكز محددة لهذه الأقاليم التي بعثت منذ الثمانينات لتوحيد انتاج الإحصائيات والأمثلة عديدة مثل محاكم الاستئناف أو الإدارات الجهوية للعديد من الشركات أو الوكالات الوطنية أو مقر الدواوين التنموية وهو ما يجعل إحداث الأقاليم من شأنه أن يكسر الدينامية الترابية الحالية التي برزت مع الستينات وتواصلت بعد ذلك إلى حد الساعة. فمقر ديوان التنمية للشمال الغربي مثلا يوجد بسليانة ويغطي الشمال الغربي في حين أن ولاية سليانة أصبحت تنتمي للإقليم الثالث وهو الوسط أساسا. نجد نفس الشيء بالنسبة لديوان التنمية للوسط الغربي وكذلك ديوان التنمية بالجنوب ومقره مدنين في حين أن ولايتي قفصة وتوزر اصبحتا تنتميان للإقليم الرابع. نفس الإشكال نجده بالنسبة لعدة إدارات إقليمية في المناطق الداخلية التي تشع غالبا على أكثر من ولاية، حيث نجد ان الشركات الجهوية للنقل مثلا تتوطن مقراتها في مدن معينة تم اختيارها خلال الستينات لتغطي ولايات أخرى مثل بنزرت، نابل، الكاف، سوسة، صفاقس، القيروان، قفصة وقابس بالإضافة إلى شركة النقل بين المدن التي تتركز في العاصمة. من جهة أخرى، نجد أن بعض المجالات تم فصلها عن مجموعتها الترابية التي انتمت إليها لعدة عقود وأدى ذلك إلى مد عدة شبكات نقلية وتجارية وإدارية وهو من شأنه أن يربك الديناميات الترابية الراهنة ومثل ذلك فصل بنزرت عن العاصمة وهي التي ترتبط بها كليا، سليانة عن الشمال الغربي، قبلي عن توزر وقفصة أو سيدي بوزيد عن القيروان والقصرين وهو ما يتطلب إعادة هيكلة الشبكات والبنية الحضرية.

7.5- إعادة هيكلة الشبكات والبنية الحضرية

إذا ما سلمنا بأن الأقاليم المحدثة ليست بالأقاليم المتجانسة كما ذكرنا أعلاه فإنه يبقى الاحتمال الثاني المتمثل في الأقاليم الوظيفية وهو خيار يستوجب إعادة توجيه الشبكات الطرقية مثلا وإعادة هيكلة البنية الحضرية في كامل تراب البلاد التونسية كي تخدم الأقاليم الجديدة. فولاية سليانة مثلا ترتبط أكثر بتونس العاصمة وبباقي الشمال الغربي وربطها بسوسة والقيروان والقصرين يتطلب هيكلة الطرقات الجهوية وخطوط النقل. في هذا الإطار، لابد من اعداد خطط قصيرة ومتوسطة وطويلة المدى لتدعيم المدن المتوسطة وبعث مراكز إقليمية وحواضر إقليمية على المدى البعيد من شأنها أن تضطلع بمهمة العواصم الإقليمية أو تسندها لتكون أقطاب حضرية تؤمن الخدمات الإقليمية، خاصة وأن كل من سوسة وصفاقس لا تمثلان بعد حواضر إقليمية مكتملة حيث لا توفر كل الخدمات الإقليمية ويضطر المواطن للتنقل إلى العاصمة تونس لقضاء شؤونه في العديد من المجالات؟

فالأقلمة دون سلطة إقليمية ودون موارد كافية تتوافق مع طبيعة المهام المناطة بالإقليم لا تعني شيئا، بل تساهم في تدعيم انخراط التوازن الموجود حاليا أو الإبقاء عليه كما هو في أحسن الحالات. فالتجارب السابقة بينت ان المدن الكبرى وخاصة مراكز الوحدات الترابية (مراكز الولايات والمعتمديات) تستفيد أكثر من الموارد والبرامج العمومية بحكم موقعها الإداري، شئنا أو أبينا، فما بالك بالخدمات القطاع الخاص الذي يختار أنسب المواقع وغالبا ما تكون مراكز الوحدات الإدارية باستثناء بعض الحالات مثل المراز السياحية حيث تتبع السوق الاستهلاكية. من جهة أخرى، فإن الإقليم الوظيفي يتطلب العمل على تدعيم تخصص المجالات الإقليمية وتنزعهما وهو ما يتطلب برامج تنموية واعداد أمثلة تنموية وتهيؤوية على مستوى الإقليم مما يفرض بنا إلى الأقاليم-البرامج وهو ما يستوجب تحديد الأقاليم حسب الإشكاليات المطروحة في كل إقليم ومن ثم تكون الحدود نتيجة التقسيم الترابي الإقليمي أو الأقلمة وليس نقطة انطلاقه وهو ما يطرح مسألة الهدف من هذا التقسيم.

6- التقسيم الترابي وسيلة أم هدف: مقومات الأقلمة؟

الهدف الأساسي من التقسيم الإقليمي يتمثل في إسناد جزء من السلطة التي تضطلع بها السلطة المركزية إلى الجماعة الترابية الإقليمية تتمثل في المهام والوظائف التي تهم سير شؤون الإقليم وتلبية حاجيات السكان من حيث الخدمات والتجهيزات والمرافق الإقليمية. وتكمن أهمية التقسيم الإقليمي في

الدور المناط بعهدة الأقاليم والموارد المادية والبشرية واللوجستية التي تسند إليها. فالحدود في حد ذاتها لا تشكل أهمية بالغة بقدر ما تعكس الحدود الترابية لتدخل مجلس الإقليم والمؤسسات الإقليمية لتجنب التداخل بين المؤسسات المتجاورة، فهي ليست هدفا في حد ذاتها وإنما نتيجة. فحسب قانون الجماعات المحلية نجد أن "الإقليم جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلالية الإدارية والمالية وتعمل على تحقيق الاندماج والتكامل التنموي والاقتصادي المتوازن والعدل بين مختلف المناطق المكونة للإقليم" (الفصل 356 من مجلة الجماعات المحلية)، وهو ما يستوجب تمكين الأقاليم من المؤسسات والموارد الضرورية للقيام بهذه المهام. لكن هذا القانون لم ينص على المجالس المحلية، كما أن المهام الإقليمية تتطلب تدقيقا أكبر مما يجعل مراجعة المجلة أمرا ضروريا وملحا.

ترتكز الأقاليم على عدة مقومات نذكر منها البعض على سبيل المثال وليس للحصر: الاستقلالية النسبية في إدارة شؤون الإقليم، التمثيلية للجماعات الإقليمية، توفر الموارد المادية والمالية واللوجستية، تحديد المهام المناطة بعهدتها دون تداخل مع الجهات والمجالس المحلية والبلدية، النفاذية النقلية داخل الإقليم ومع الأقاليم المجاورة لتسهيل التواصل بين مختلف الجهات وربطها بالجهات والأقاليم الأخرى، بعث وتطوير السلاسل الإنتاجية والعمل على التخصص الداخلي للمجالات الجهوية بهدف خلق اقتصاديات إقليمية متنوعة ومتكاملة، متطورة، تنافسية في إطار التنمية الترابية والاندماج في الاقتصاد الوطني من جهة والعالمية إن أمكن ذلك من جهة أخرى، بالإضافة إلى تدعيم المركزية والقطبية الإقليمية والعمل على بعث أنظمة وشبكات حضرية متكاملة تؤمن التأطير الترابي وهو ما يتطلب العمل على بعث مراكز وحاضرات إقليمية تغطي التراب الإقليمي في إطار مخططات تنموية وأمثلة تهيئة إقليمية ووطنية بعيدة المدى وواضحة المعالم ملزمة لكل الأطراف.

7- تعدد السيناريوهات للتقسيم الإقليمي

هناك عدة سيناريوهات للتقسيم الإقليمي بناء على المتغير الواحد فما بالك إذا تعددت المتغيرات المعتمدة كالحجم والدينامية الديمغرافية والاقتصاد ومستوى التنمية والإنفاق والبعد الجيو-استراتيجي والاندماج بين المناطق الساحلية والداخلية والبنية الحضرية والشبكات النقل والهجرة... وكان لنا أن قمنا بعدة اقتراحات في الغرض منذ عدة سنوات بالإضافة إلى مقترحات أخرى لبعض الباحثين مثل مراد بن جلول أو عبد الكريم داود¹⁷. ولا يمكن أن يكون التقسيم وجيها إلا إذا أخذ بعين الاعتبار كل هذه الأبعاد مجتمعة وفي إطار مثال وطني للتهيئة يقع فيه تشريك المختصين والمؤسسات المعنية وخطة تنموية واضحة المعالم.

وإذا اكتفينا بالبعد الديمغرافي فحسب فإننا يمكن أن نقترح تقسيما آخر أكثر توازن ويأخذ بعين الاعتبار الدينامية الديمغرافية وتقارب أكثر لحجم الأقاليم والبعد الجيو-استراتيجي وطبيعة الإشكالية الترابية والتنمية المطروحة. هذا التقسيم يحترم إلى حد كبير الدينامية الديمغرافية الحالية حيث يربط القيروان بالساحل ويبقي على ولاية سليانة في الشمال الغربي احتراما لعنصر التجانس واشتغال شبكة النقل والتبادل كما يحافظ على كامل جهات الجنوب مع بعضها ويربط القصرين بصفاقس. كما أنه يؤدي إلى أقاليم أكثر اتزاناً من حيث الحجم الديمغرافي حيث نجد أن الإقليم الأول والثاني متقاربان جدا في حدود 24 بالمائة من السكان كما أن الفارق بين أكبر الأقاليم وأصغرها يتقلص إلى 1.68. هذا التقسيم يحد من وزن العاصمة الذي يبقى في الحدود الحالية وهي ربع السكان (24.5%) ويصبح الشمال قريبا جدا من حجم العاصمة

¹⁷ عبد الكريم داود، 2021، التنمية والعدالة المجالية في تونس: قراءة جغرافية-اقتصادية في مفهوم العدالة. Dirasset, vol 23, n°1.

<https://digitalcommons.aaru.edu.io/dirasset>

Mourad Ben Jelloul, 2015, Régionalisation et équité territoriale. Vers une nouvelle gouvernance territoriale en Tunisie. *Revue Maghreb-Machreq*, 226 (4), pp :121-144. DOI: [10.3917/machr.226.0121](https://doi.org/10.3917/machr.226.0121)
https://www.researchgate.net/publication/315992011_Regionalisation_et_equite_territoriale_Vers_une_nouvelle_gouvernance_territoriale_en_Tunisie#fullTextFileContent

(24.1%). أما ربط القصرين بكل من صفاقس وسيدي بوزيد فإنه يمكن من تجاوز إشكالية ربط القصرين بكل من ولايتي القيروان والقصرين بالساحل دون تغيير في إلحاق معتمدية الروحية أو جلمة بولاية أخرى والذي استوجب في اعتقادي ربط ولاية سليانة بالساحل والقيروان لحل الإشكال خاصة وأنه لم يقع الإعلان عن المبررات والدواعي التي كانت وراء هذا التقسيم دون غيره وتفضيل هذا الاختيار عن غيره.

هذا التقسيم يمكن من أفراد تونس الكبرى، العاصمة، بإقليم على حدة حيث تتمثل الإشكالية الأساسية في تنظيم وتهيئة تراب العاصمة التي تختلف مشاكلها عن كل المناطق الأخرى، في حين يضم إقليم الشمال ولايات كل من الشمال الغربي والشمال الشرقي التي تمثل حزاما يحيط بالعاصمة ويشمل منطقتين ذات اقتصاديات متنوعة ومتكاملة حيث نجد مناطق فلاحية متنوعة وصناعية وسياحية وتطل على البحر من واجهتين مختلفتين وتضم مدنا هامة ساحلية مثل نابل وبنزرت وكذلك داخلية مثل باجة والكاف وجندوبة يمكن أن تضطلع بدور المراكز الساندة وحواضر إقليمية وتتنطبق عليها اسم الشمال دون أي حرج أو إشكال. أما الساحل والقيروان فيمثلان إقليما متكاملًا في تواصل للدينامية الترابية الحالية من حيث العجوة والتبادل ويمكن الاسم المزدوج من تعزيز مكانة القيروان. يجمع الإقليم الرابع بين ولايات صفاقس وسيدي بوزيد والقصرين ويحمل الاسم المركب من الولايات الثلاثة ويمثل 16.5% من السكان. أما الإقليم الخامس فيشمل كامل الجنوب بولاياته الستة، بشرقه وغربه، مما يسمح من الحصول على حجم أكبر في حدود سدس سكان البلاد (14.5%) ويبقى على الجنوب الغربي دون تقسيم، خاصة وأنه يشكل وحدة ترابية متجانسة نسبيًا تعتمد على الواحات والمناجم والواحات. ويمثل الجدول التالي توزيع السكان بكل إقليم وتطورهم بين 2014 و2023.

التقسيم الإقليمي المقترح وتطور السكان (بالألف نسمة) 2023-2014

الدينامية 2023-2014		2014		2023		الإقليم
تطور الوزن	النمو 23-14	النسبة	السكان	النسبة	السكان	
0.4	9.4	24.1	2649.6	24.5	2900.9	العاصمة تونس الكبرى
-0.5	5.4	24.6	2709.9	24.1	2855.7	الشمال
0.3	9.2	20.1	2210.1	20.4	2414.9	الساحل-القيروان
-0.1	6.8	16.6	1828.6	16.5	1954.1	صفاقس سيدي بوزيد القصرين
-0.1	7.2	14.6	1609.2	14.5	1724.6	الجنوب
0.0	7.6	100	11007.3	100	11850.2	المجموع

9.2 نسبة نمو أعلى من المعدل الوطني. المصدر: المعهد الوطني للإحصاء 2014، 2023

8- الفرص الصانعة: ماذا لو؟

لكل تقسيم ترابي نجد هناك عدة إمكانيات، لكل منها مزايا وسلبيات وكان بالإمكان القيام بدراسة، خلال بعض الأشهر على أكثر تقدير، تمكن من الاطلاع على الجوانب الإيجابية والسلبية لكل سيناريو وتشريك المختصين والمجتمع المدني في ذلك واطلاع المواطنين على مختلف الأبعاد للتقسيم الإقليمي واختيار الأمثل والأنسب منها والأجدي، خاصة وأنه يتم حاليا إعداد المثل الوطني للتهيئة الترابية حيث يمكن أن يكون التقسيم الترابي الإقليمي عنصرا من هذه الدراسة أو أحد الأسس التي تنبني عليها. لا شك أن الأجندة الانتخابية، المتمثلة في استكمال القسم الثاني من الوظيفة التشريعية، المتمثل في انتخاب المجلس الوطني للجهات والأقاليم، تفسر بنسبة كبيرة صدور هذا الأمر في هذا التوقيت.

لا يوجد خيار واحد للتقسيم الترابي، فكل تقسيم يخضع لضوابط معينة ولاختيارات متعددة الأبعاد: جغرافية وسياسية واقتصادية واجتماعية وجيو-استراتيجية ونفسية... لقد فوتت البلاد التونسية على نفسها

إقامة الأقالمة في ظروف ملائمة وأحسن مما هي عليه الآن، في بداية الثمانينات وبدايات الثورة خاصة بعد الإعلان عن دستور 2014. فمن الضروري أن يعكس التقسيم الترابي نظرة استراتيجية للتراب الوطني في المستقبل وعلاقة مختلف الأقاليم ببعضها البعض في إطار خطة وطنية للتنمية والتهيئة الترابية حتى يتم تحديد وظيفة كل إقليم وجهة ومنطقة وكل مدينة وكل محور نقلي لتحقيق الأهداف الوطنية والإقليمية والجهوية في نفس الوقت. فموارد البلاد محدودة ولا تقبل بتاتا إهدار الفرص ولا التسرع في اتخاذ القرارات المصيرية.

تستمد الأقاليم أهميتها ووجاهتها من الإشكالية المطروحة ومن المهام المناطة بها والصلاحيات التي تضطلع بها والموارد التي سيقع مدها بها بصفة مباشرة أو عن طرق الدولة لتساهم في تنمية مستدامة متوازنة لكامل أرجاء البلاد والحد من تهميش بعض المناطق، أكثر من عددها وشكلها أو عدد الولايات التي تنتمي إليها. فلأول مرة يقع بعث الأقاليم في البلاد التونسية بصفة رسمية لتكون جماعات محلية تتمتع بالشخصية الذاتية والاستقلالية الإدارية والمالية، وهو ما يعتبر في حد ذاته كسبا حتى ولو اقتصرتها مهمتها على التنسيق بين الجهات. وقد حافظ التقسيم الإقليمي على الولايات وحدودها دون إعادة التقسيم الجهوي أو تعديله وهو يمكن أن يحدث عدة إشكاليات سياسية واجتماعية في ظل الأزمة الاقتصادية الخانقة الحالية التي تمر بها البلاد. كما أن التقسيم الإقليمي ربط المناطق الداخلية الأقل حظوة وفي وضع هش ومتدني أحيانا بالمناطق الساحلية التي تتميز بتطور أكبر وبدينامية ديمغرافية-اقتصادية مرتفعة نتيجة اقتصادياتها المتنوعة والمتطورة وهو ما من شأنه أن يساهم في إدماج مختلف مجالات الأقاليم الواحد. ولكن في المقابل، يبقى الجانب الأهم والأصعب الذي يتمثل في تفعيل هذه الاستقلالية وتحديد المهام بدقة وتوفير الموارد المستلزمة وتعديل النصوص القانونية لتتماشى مع الوضع الجديد في خدمة التنمية المستدامة المتوازنة والديمقراطية الترابية بالإضافة إلى المستوى المحلي والجهوي. وتبقى إعادة هيكلة الأقاليم عملية ملحة رغم تشعبها لتساهم في التنمية وتدفعها إلى الأمام، كما هو الأمر بالنسبة لبعث المؤسسات الضرورية لتفعيل الإنصاف الترابي¹⁸ ولسن القوانين وذلك لتحقيق التنمية الترابية المستدامة التي تجمع بين الأخذ بيد المناطق المهمشة دون أن تعطل الدينامية الترابية والاقتصادية للمناطق المتطورة، وهي معادلة صعبة تتطلب وضع خطة وطنية ومثال تهيئة ترابية وطنية وإقليمية في نفس الوقت لكي لا يبقى التقسيم الإقليمي مجرد وضج الجود الإدارية أو عملية انتخابية بحتة.

الأقاليم المقترحة من طرف المعهد التونسي للدراسات الاستراتيجية سنة 2014



المصدر: 2014 Institut Tunisien des Etudes Stratégiques

¹⁸ نجد مثلا في فرنسا المندوبية العامة للإنصاف الترابي التي بعثت سنة 1994 (Commissariat Général à l'Équité Territoriale CGET) ونجد على المستوى الأوروبي الصندوق الأوروبي للتنمية الإقليمية (FEDER).

ملحق: مهام الأقاليم

الفصل 115: تعد الجهات والأقاليم أمثلة التهيئة والتنمية بالتنسيق مع السلطة المركزية.
الفصل 124: تتولى الجماعات المحلية إعداد تقرير سنوي حول المنجزات في ميدان التهيئة والتعمير والتنمية المستدامة.

الفصل 356: الاقليم جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلالية الإدارية والمالية وتعمل على تحقيق الاندماج والتكامل التنموي والاقتصادي المتوازن والعاقل بين مختلف المناطق المكونة للإقليم.
الفصل 358: يختص مجلس الإقليم بما يلي:

- التداول في كل المسائل ذات الصبغة الإقليمية والمتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية وبدفع التكامل بين الجهات المكونة له والاندماج التنموي والتضامن بين المتساكنين والمناطق.
- وضع أمثلة التهيئة الترابية المستدامة للإقليم بالتشاور والتعاون مع البلديات والجهات وبالتنسيق مع السلط المركزية،

- اقتراح مشاريع تنموية ذات بعد إقليمي، خاصة منها المتعلقة بشبكات النقل والاتصال والتزود بالماء والكهرباء والتطهير وعرضها على السلط المركزية والسلط المحلية للتمويل وإقرار الإنجاز،

- وضع السياسات التنموية الإقليمية وإعداد ما تقتضيه من تصورات ومخططات ومشاريع ذات بعد إقليمي بالتنسيق مع الجماعات المحلية والإدارات اللامحورية المعنية وعرض تصور لتمويلها على السلط المركزية والسلط المحلية والسهر على متابعة انجازها،

- إعداد تصورات للرفع من المردودية الاقتصادية وجاذبية الإقليم للاستثمار ومنح الامتيازات التفاضلية لفضائه الترابي الإقليمي.

- التداول في ميزانية الإقليم وكل المسائل المتعلقة بالتصرف في الأملاك،

- متابعة الوضع البيئي،

- متابعة سير المرافق العامة ذات البعد الإقليمي.

الفصل 360: يشارك الإقليم وجوبا مع السلطة المركزية في إعداد مخططات التنمية الوطنية.

الفصل 361 : يعمل الإقليم بالاشتراك مع السلطة المركزية والجهات والبلديات على تحسين مستوى عيش المواطنين ويقوم بالمبادرات للحد من الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين المناطق المكونة له ولتعزيز الاندماج والتضامن بينها.

المصدر: مجلة الجماعات المحلية 2018



المصدر : عمر بالهادي 2016. عبد الكريم داود 2021