رابطة النّاخبات التّونسيّات

Ligue des Électrices Tunisiennes

برنامج مموّل من الإتّحاد الأروبي

تدقيق النوع الاجتماعي للبلديات النموذجية

التقرير السنوي الثاني - 2019

إعداد: بسّام الكرّاي

أستاذ تعليم عال في القانون العام

خبير في اللامركزية والديمقراطية المحلية

2020

فهرس التقرير

المقدمة 1
الإطار العام للتدقيق 1
مقاربة النوع الاجتماعي ومجلة الجماعات المحلية 4
النوع الاجتماعي في القانون المقارن والتجارب الفضلى 7
المنهجية المعتمدة في التدقيق 9
تقديم المهمة والبلديات النموذجية موضوع التدقيق 10
مراحل التدقيق 10
المحور الأول: نتائج التدقيق 12
الجزء الأول: مقاربة النوع الاجتماعي على مستوى هياكل البلدية 12
الفرع الأول: مقاربة النوع الاجتماعي في مركز القرار البلدي 12
الفرع الثاني: النوع الاجتماعي في الهياكل الاستشارية للبلدية 16
الجزء الثاني: اعتماد مقاربة النوع الاجتماعي في البرامج البلدية 19
الفرع الأول: النوع الاجتماعي في برامج التكوين وتنمية القدرات 19
الفرع الثاني: النوع الاجتماعي في البرامج الاقتصادية والاستثمارية 20
الفرع الثالث: النوع الاجتماعي في البرامج الاجتماعية والثقافية 22
الفرع الرابع: النوع الاجتماعي وبرامج الشراكة مع المجتمع المدني 23
الفرع الخامس: النوع الاجتماعي والتعاون مع الهياكل المركزية 24
المحور الثاني: أبرز الاستنتاجات 26
المحور الثالث: أهم التوصيات 28
التوصيات في علاقة بالتشريعات والسياسات العامة للدولة 28
التوصيات في علاقة بالمجالس البلدية 28
التوصيات في علاقة باللجان 29
التوصيات في علاقة بالإدارة البلدية 30
التوصيات في علاقة بالمجتمع المدني 30

المقدمة

أبرمت رابطة الناخبات التونسيات اتفاقيات مع ستة عشر بلدية تابعة لأربع مناطق (تونس الكبرى، نابل، جندوبة، مدنين) في إطار مشروعها المُمَوّل من قبل الاتحاد الأوروبي "*من أجل ديمقراطية شاملة وتشاركية في تونس*" (آلية: المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الانسان) للفترة 2018-2020، وذلك لتطوير مقاربة النوع الاجتماعي في العمل البلدي وتدعيم قدرات المُنْتَخَبين وأعوان الإدارة المحلية. ويهدف هذا المشروع إلى دعم ادماج مقاربة النوع الاجتماعي في البلَديات سواء في تركيبة مختلف هياكلها المنتخبة أو الإدارية وفي قواعد تسييرها وعند القيام بمختلف وظائفها التنموية والاقتصادية والاجتماعية والإنسانية، وذلك تطبيقا للتشريع الوطني ولالتزامات تونس الدولية مع الاستئناس بالتجارب الدولية الناجحة في مجال المساواة بين الجنسين. ويتضمن هذا المشروع مجموعة من الأنشطة والمهمات والتي من بينها القيام بتدقيق سنوي لأربع بلديات مشفوع بتوصيات لتطوير مقاربة النوع الاجتماعي في تسيير الهياكل البلدية وفي السياسات والبرامج المحلية.

وتطبيقا لهذه لاتفاقيات، أنجزت الرابطة دورات تدريبية لفائدة المستشارات والمستشارين البلديين وأعوان البلديات النموذجية حول الحكومة المحلية المراعية للنوع الاجتماعي، إضافة إلى تنظيم لقاءات بينهم وبين المواطنات والمواطنين ومكونات المجتمع المدني المحلي في شكل "مقهى بلدي"، أَمَّنَها مُيَسِّرين تم تدريبهم من قبل الرابطة للغرض. وتمحورت هذه اللقاءات حول متطلبات التنمية المحلية المتعلقة بالخصوص بدعم آليات الديمقراطية التشاركية والانفتاح في إدارة الشأن المحلي وادماج مقاربة النوع الاجتماعي في ميزانيات البلديات. كما تولت الرابطة ملاحظة الانتخابات المحلية التي نُظِّمت يوم 6 ماي 2018 وأَفْضت إلى انتخاب المجلس البلدية بالبلديات موضوع التدقيق، والتي صاحبتها الرابطة في إطار برامجها الاستثمارية السنوية التشاركية.

الإطار العام للتدقيق

انخرطت تونس منذ الاستقلال في مسار سياسي وقانوني تدريجي للارتقاء بمكانة المرأة على جميع الأصعدة من خلال سن تشريعات تضمن المساواة بين المرأة والرجل في الحقوق المدنية (من خلال إصدار مجلة الأحوال الشخصية ومجلة الجنسية...) والحقوق السياسية (من خلال ضمان حق المشاركة في الانتخابات وتكوين الأحزاب السياسية...) والحقوق

الاقتصادية والاجتماعية (عبر إقرار الحق في العمل والتغطية الاجتماعية...) وإقرار تكافؤ الفرص في الالتحاق بالوظيفة العمومية وإتباع سياسات التنظيم العائلي والصحة الإنجابية والتعليم المختلط. لئن ارتقت هذه السياسات والتشريعات بمكانة المرأة، إلاّ أنّها لم تؤد إلى التمكين الحقيقي والمشاركة الفعالة لدى عديد من النساء خاصة على المستوى المحلي بالرغم من تركيز عديد الهياكل العمومية على المستوى المركزي (وزارة ومركز بحوث وتوثيق واعلام حول المرأة).

وتعزز هذا المسار على المستوى القانوني بإصدار دستور 2014 الذي كرّس مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات (الفصل 21) ومبادئ الديمقراطية المحلية صلب بابه السابع والتي من بينها إدارة المصالح المحلية وفق مبدأ التدبير الحر (الفصل 132) واعتماد آليات الديمقراطية التشاركية (الفصل 139) لضمان مساهمة أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في اعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها، فضلا على أحكام الفصل 46 الذي يُحَمِّل الدولة مسؤولية ضمان تكافؤ الفرص بين المرأة والرجل في تَحَمُّل مختلف المسؤوليات وفي جميع المجالات وتحقيق التناصف في المجالس المنتخبة، وحماية حقوق ذوي الإعاقة من كل تمييز (الفصل 48). وتم تنزيل هذه المقتضيات بصفة تدريجية في المنظومة القانونية بإصدار تشريعات في عدة مجالات منها القانون الانتخابي والسلطة المحلية ومناهضة العنف المسلط على المرأة.

أما على المستوى الدولي، فقد بادرت الدولة التونسية سنة 2011 برفع تحفظاتها على المواد 9 و15 و16 و29 من اتفاقية سيداو المتعلقة بمناهضة جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ولكنها أبقت على البيان العام الذي ينص على أن الحكومة "*لن تتخذ أي قرار تنظيمي أو تشريعي طبقًا لمقتضيات هذه الاتفاقية والذي من شأنه أن يخالف أحكام الفصل الأول من الدستور التونسي*".

وتطبيقا للمقتضيات الدستورية والدولية، فقد تم تطوير المنظومة المؤسساتية والتشريعية المتعلقة بالمساواة بين المرأة والرجل بمقتضى الأمر عدد 626 المؤرخ في 25 ماي 2016 القاضي بإحداث مجلس استشاري لدى مصالح رئاسة الحكومة أُطْلِق عليه تسمية "*مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل*" والذي يعمل على إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في التخطيط والبرمجة والتقييم والميزانية للقضاء على جميع أشكال التمييز بين

المرأة والرجل وتحقيق المساواة بينهما في الحقوق والواجبات. وأصدر هذا المجلس سنة 2018 خطة العمل الوطنية لإدماج النوع الاجتماعي ومأسسته والتي تعتبر مرجعا لكل الهياكل العمومية، بما في ذلك الجماعات المحلية. إلاّ أنّ هذه الخطة لم يتم تنزيلها على أرض الواقع ولم تعتمدها مجالس البلديات النموذجية.

أما على المستوى التشريعي، فقد صادق مجلس النواب على القانون الانتخابي بموجب القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 والذي تم تعديله بموجب القانون الأساسي عدد7 لسنة المؤرخ في 14 فيفري 2017 لادارج أحكام خاصة بالانتخابات البلدية والتي أقرت قاعدة التناصف الأفقي والعمودي في القائمات الانتخابية لضمان تمثيلية أوسع للمرأة، إلاّ أن مشاركة القائمات المستقلة بصفة واسعة في انتخابات 6 ماي 2018 أدى إلى عدم تحقق التناصف فعليا. كما صادق مجلس نواب الشعب على القانون الأساسي عدد 58 لسنة 2017المؤرخ في 11 أوت 2017 المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة. وتولى قبل اجراء الانتخابات البلدية المصادقة على مجلة الجماعات المحلية (م.ج.م) في 27 أفريل 2018 والتي تم إصدارها بموجب القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018المؤرخ في 9 ماي 2018.

ولئن لم تتضمن المجلة تنصيصا صريحا على مصطلح النوع الاجتماعي، فإن عديد الأحكام التي تتضمنها توجب احترام مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين الذي تم ادراجه ضمن أهداف التنمية المستدامة المصادق عليها من قبل المنظمة الأممية (الهدف الخامس).

ظهر **مصطلح النوع الاجتماعي** في مؤتمر القاهرة للسكان سنة 1994 وتبلور في المؤتمر العالمي للمرأة المنعقد ببيكين 1995، **ويقصد به: الخصائص والأدوار المحددة اجتماعيا للرجال والنساء، فما تقوم به النساء في مجتمع ما قد يقوم به الرجال في مجتمع آخر، فقضايا التي يعنيه مفهوم النوع الاجتماعي لا تهتم بالمرأة فقط بل تهتم أيضا بالرجل، من حيث أدوارهما الاجتماعية والعلاقة بينهما، ويرتكز على مفاهيم المساواة في الحقوق والواجبات بين الرجل والمرأة، والعدالة وتكافؤ الفرص، والتمكين وتكامل الأدوار.**

وأمام غياب أي تعريف وطني لهذا المصطلح نعتمد التعريف الذي أقرته الأمم المتحدة.

أما مقاربة النوع الاجتماعي، فنعني بها المنهج الذي يقوم على التحليل المقارن لوضعية المرأة والرجل من أجل إعادة النظر في مختلف المسارات (سواء منها التمثيلية أو التشاركية أو التقريرية...) بما يسمح بإدماج أوسع وأشمل للمرأة في جميع المجالات وبتحملها للمسؤوليات بشكل متساو مع الرجل.

مقاربة النوع الاجتماعي ومجلة الجماعات المحلية

تتضمن مجلة الجماعات المحلية عديد الأحكام التي تتعلق بالنوع الاجتماعي بمدلوله الواسع من خلال التعرض لفئات متجانسة كالأطفال والشباب والمسنين والمرأة وذوي الإعاقة. أما من جهة المدلول الضيق للنوع الاجتماعي، فإن عدة مقتضيات تم تخصيصها للمساواة بين المرأة والرجل وتكافؤ الفرص بينهما سواء في الكتاب الأول من المجلة المخصص للأحكام العامة أو في الكتاب الثاني المتعلق بالأحكام الخصوصية للبلديات والجهات والأقاليم.

ينص الفصل 66 (م.ج.م) أن مجلس نواب الشعب يصادق باقتراح من الحكومة خلال السنة الأولى من كل مدة نيابية على خطة لبرنامج دعم اللامركزية وتطويرها ضمن قانون توجيهي يحدد الأهداف والوسائل المسخرة لكل المدة النيابية. ويُعَدُّ عدم مصادقة مجلس نواب الشعب على هذا القانون منذ انتخابه أحد معطلات المسار اللامركزي وتنزيل مقاربة النوع الاجتماعي، ذلك أن ادراج هذه المقاربة كأحد أهداف الخطة الوطنية لدعم اللامركزية من شأنه أن يُحَفِّز البلديات على اعتمادها في تسيير المصالح البلدية وفي جميع أنشطتها وتدخلاتها وشراكاتها ذات البعد الوطني والدولي. بذلك يكون اعتماد هذه المقاربة مؤسس على مرجعية تشريعية ولا يرتبط بمبادرات معزولة ذات الأثر النسبي.

أما في مجال ممارسة الاختصاص الترتيبي من قبل الجماعات المحلية، ينص الفصل 25 (م.ج.م) على ضرورة عدم نيل القرارات البلدية من جوهر مبدأ المساواة أمام القانون والمرفق العام ومن الحقوق المكفولة. لذا، فعلى البلديات احترام مقتضيات مبدأ المساواة المنصوص بالفصل 21 من الدستور التونسي وذلك بعدم التمييز بين الجنسين عند

ممارسة سلطتها الترتيبية، سواء تلك المتعلقة بالمناظرات البلدية أو بالقرارات المتعلقة بإسناد المنح والامتيازات وبمختلف تدخلاتها.

وتتنزل مقاربة النوع الاجتماعي بالخصوص من خلال تحقيق المساواة الفعلية في ممارسة حق المشاركة المواطنية. يشترط في هذا الصدد الفصل 29 (م.ج.م) على مجلس الجماعة المحلية ضمان المشاركة الفعلية لكل المتساكنين وللمجتمع المدني في مختلف مراحل اعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها وتقييمها. وهو بذلك مطالب باعتماد منهجية تسمح بمشاركة فعلية للمرأة لا فحسب على مستوى اعداد البرامج من خلال الحضور بالجلسات التشاركية وجلسات المناطق، بل باتخاذ كل التدابير التي تسمح لها بمتابعة ما تم اقراره من مشاريع تنموية واستثمارية وتقييم مردوديتها التي من المفروض أن تتنزل في إطار مخطط تنمية محلي.

ويفترض وضع السياسات العامة والمخططات المحلية الاعتماد على معطيات علمية واحصائية، لذا أوجب الفصل 34 في فقرته 3 (م.ج.م) على المجالس المحلية تركيز قاعدة بيانات إحصائية محلية دقيقة ومُصَنَّفة حسب الجنس والقطاع، ذلك أن البرمجة والتخطيط التنموي أو العمراني يجب أن يتأسس على معطيات دقيقة ومُحَيَّنة. ويقتضي في هذا الصدد الفصل 106 (م.ج.م) أن مجلس الجماعة المحلية يصادق على مخطط التنمية المحلية والذي يأخذ بعين الاعتبار من بين المؤشرات السبع التي يتضمنها "المساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين ". ويعتبر مخطط التنمية المحلية الذي يتم اعداده وفقا لمنهج تشاركي وبدعم من الدولة الإطار المرجعي لضبط برنامج وتدخلات الجماعات المحلية والهياكل التابعة لها في المجال التنموي الشامل.

يتجسد هذا الترابط بين اعتماد احصائيات دقيقة ومُحَيَّنة بحسب النوع الاجتماعي والتخطيط الاستراتيجي من خلال البرمجة السنوية للميزانية التي تقوم حسب الفصل 159 (م.ج.م) على مهمات وبرامج لإنجاز مخطط التنمية والتهيئة ويخصص لها اعتمادات سنوية. يجب على الجماعة أن تراعي عند رصد النفقات الوجوبية ضرورة تحقيق العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص بين الجنسين بناء على ما يتوفر لديها من احصائيات.

وتحقيقا للوظيفة الاجتماعية للجماعات المحلية، فإنّ المجلة تُفرد أحكاما خاصة بالنساء اللواتي توجد في وضعيات هشة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، لذلك على الجماعة

العمل على ادماجهن في الديناميكية المحلية عبر دعم مشاريعهن و تخصيص اعتمادات من ميزانية البلدية في إطار برامجها وتدخلاتها الاجتماعية. ينص الفصل 109 فقرة 2 (م.ج.م) على أن الجماعة المحلية تحرص على تخصيص اعتمادات لدعم مشاريع الاقتصاد الأخضر الاجتماعي التضامني والمشاريع الهادفة لتحقيق اندماج المرأة الريفية والأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. كما يقتضي نفس الفصل 109 (م.ج.م) في فقرته الخامسة أن الدولة تلتزم بإبرام اتفاقيات مع الجماعات المحلية لدعم مشاريع ادماج المرأة فعليا في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. كما تعمل الجماعة في حدود الإمكانيات المتاحة على تخصيص اعتمادات تُصْرف في برامج لمساعدة الأشخاص ذوي الإعاقة وفاقدي السند العائلي والمسنين والأطفال والنساء من ضحايا العنف.

على صعيد تسيير الشؤون المحلية، يُعَدِّد الفصل 210 (م.ج.م) المجالات التي يتم فيها تشكيل اللجان والتي من بينها المرأة والأسرة والمساواة بين الجنسين، كما أن بقية اللجان المكلفة بالديمقراطية التشاركية أو بالشؤون الاجتماعية وفاقدي السند تهم المرأة بصفة غير مباشرة.

واعتبارا لأهمية تبادل التجارب في مجال المساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين، فقد حَثَّ الفصل 40 (م.ج.م) الجماعات المحلية على ابرام اتفاقيات دولية تُعْنَى بالمساواة بين الجنسين مع جماعات محلية تابعة لدول تربطها بتونس علاقات ديبلوماسية أو مع منظمات حكومية أو غير حكومية مهتمة بتطوير اللامركزية والتنمية المحلية، مع مراعاة الشروط والإجراءات التي يتضمنها ذات الفصل.

وبالرغم من تعدد المستويات التي تضمنتها المجلة في مجال ضمان المساواة بين الجنسين، فإن المشرع لم يشترط تمثيلية المرأة في أحد أهم الهياكل البلدية وهي اللجان الفنية المكلفة بدراسة ملفات رخص البناء ورخص الهدم، إذ لم ينص الفصل 258 (م.ج.م) على ضرورة مراعاة التناصف في تركيبتها والتي تتضمن على الأقل 12 عضوا. كما أنه لم يشترط تمثيلية للمرأة في الهيئة العليا للمالية المحلية (الفصل 63 م.ج.م) التي تتركب حاليا من ثمان أعضاء من بينهم امرأة وحيدة (رئيسة الهيئة)، وفي لجان التسيير المؤقتة في صورة حل المجالس (الفصل 208م.ج. م).

النوع الاجتماعي في القانون المقارن والتجارب الفضلى

تفيد التجارب المقارنة أن نجاح تجربة تنزيل مقاربة النوع الاجتماعي على الصعيد المحلي يبقى رهين وضعه كهدف وطني من قبل السلط السياسية المركزية عبر تبني "***سياسة وطنية لتنمية النوع الاجتماعي***"، كما وقع ذلك في جمهورية البنين منذ 2009. فقد وقع اعتماد سياسة عامة في شكل وثيقة مرجعية واستراتيجية تؤطر كل نشاط يهدف إلى إزالة كل اشكال التمييز بين المرأة والرجل، وتم بالتالي مأسسة النوع الاجتماعي وانتهاج مقاربة أفقية عبر تكريسه في القوانين والسياسات والاستراتيجيات القطاعية. وفي مجال اللامركزية، تَبَنَّت السلط المركزية في البنين "سياسية وطنية للامركزية واللامحورية" والتي تأخذ بأهداف "السياسة الوطنية لتنمية النوع الاجتماعي" في البرامج المحلية للتنمية. ويعتبر اعتماد مخططات اللامركزية واللامحورية في كل القطاعات التنموية أحد الاستراتيجيات الأساسية "للسياسية الوطنية للامركزية واللامحورية". يُستخلص من هذه التجربة أن مقاربة النوع الاجتماعي تتجاوز مجرد التنصيص عليها بقوانين لتتمثل في اعتماد سياسات شاملة ومترابطة الأهداف.

(راجع تقرير تنمية المساواة بين الجنسين في مسار اللامركزية والحوكمة المحلية، الدورس المستخلصة من تجربة بنين، الصفحة 17. ودليل ادماج الجندرة في مخططات اللامركزية واللامحورية بالبنين

أما بالنسبة للتجربة الفرنسية، فقد نصت المجلة العامة للجماعات الترابية على أن تطوير المساواة بين المرأة والرجل يدخل في إطار الصلاحيات المشتركة بين الجماعات المحلية والدولة (الفصل4-111 L). كما توجب المجلة الفرنسية على رئيس كل صنف من أصناف الجماعة المحلية (البلديات التي يتجاوز فيها عدد السكان العشرين ألف، الجهات والمقاطعات والجماعات ذات النظام الخاص) والمؤسسات العمومية للتعاون المحلي ذات الجباية الخاصة، تقديم تقرير سنوي بخصوص وضعية المساواة بين المرأة والرجل فيما يتعلق:

- بتسيير الجماعة (المسار المهني، الترقيات، الانتداب، التكوين، ظروف العمل، التأجير، ظروف العمل والحياة الشخصية، والمخاطر المهنية منها التعرض للتحرش)

- وبسياساتها المحلية (في مستوى التنفيذ والتقييم والمراجعة).

ويجب أن يحدد التقرير التوجهات العامة والبرامج المزمع القيام بها لتطوير الوضعية (الفصل L.2311-1-2). كما يوجب على رئيس كل مقاطعة قبل التصويت على الميزانية أن يقدم تقريرا حول وضعية المساواة بين المرأة والرجل (الفصل L.4311-1-1). وعلى الصعيد المؤسساتي، يفرض الفصل (الفصل R.1611-37) على الجهات الإدارية التي تتولى تسمية أعضاء باللجنة الاستشارية للمسؤولية المالية للجماعات المحلية باحترام المساواة الفعلية بين المرأة والرجل.

بالنسبة لتمثيلية المرأة بالمجالس المحلية تعتمد عديد القوانين قاعدة "حصة نسبية" le quota لتأمين حضورها (تُقَدّر هذه الحصة بثلاثين بالمائة في بوستوانا، كوستريكا، الهند،ناميبيا، جنوب افريقيا، سيريلنكا، تنزانيا، أوغندا والفيتنام). وتفيد التجارب أن نجاح هذه القاعدة يتفاوت من دولة إلى أخرى، فلم تثبت إلا فعالية محدودة في بلجيكا، ولم تؤد في عديد البلدان الافريقية إلى اعتلاء المرأة منصب القيادة ومراكز اتخاذ القرار بالنظر إلى تواصل سيطرة الرجال على هذه المناصب والاستنقاص الاجتماعي بقدرة المرأة على المستوى القيادي.

ترتبط مقاربة النوع الاجتماعي، كما تم الإشارة إليه، بمدى توفر احصائيات دقيقة ومُحينة لتوجيه الاستثمارات المحلية والاعتمادات في الميزانيات، إذ تسمح الاحصائيات بمعرفة الفئة الأكثر حرمانا في استعمال المرافق العامة المحلية. وقامت مثلا بلدية جونكومبينق بالسويد بتشخيص جندري في مجال النفاذ إلى المرافق المحلية باستعمال الاحصائيات المتوفرة لديها لغاية توجيه نسبة 45% من التمويلات السنوية للفئة الأكثر حرمانا في التمتع بالمرافق المحلية ولغاية تشجيع النساء على الاستثمار في الأنشطة التي يتولاها الرجال أكثر والعكس بالعكس. وقد تَرَكَّز التشخيص على مستوى استعمال التجهيزات الرياضية من بين الرجال والنساء والأولاد والفتيات ونسبة الاعتمادات المخصصة للأنشطة الموجهة إلى النساء والرجال والأنشطة الترفيهية التي توفرها البلدية لكلا الجنسين.

قياسا على ذلك، فإن توجيه البلديات في تونس للدعم المالي بالأساس للجمعيات الرياضية الذكورية يحمل في طياته عدم الاخذ بعين الاعتبار بالنوع الاجتماعي، خاصة إذا كان بالبلدية جمعيات تنشط في مجالات تتعلق مباشرة بالمرأة.

المنهجية المعتمدة في التدقيق

يقوّم هذا التدقيق على قياس تنزيل النوع الاجتماعي من قبل البلديات النموذجية، أولا، على مستوى الهياكل، وثانيا، على مستوى البرامج.

ويقصد بتنزيل مقاربة النوع الاجتماعي على مستوى الهياكل تقييم ادراجها في تركيبة وطرق تسيير جميع الهياكل التقريرية والاستشارية والتنفيذية للبلدية، باعتبار أن الأخذ بعين الاعتبار بالنوع الاجتماعي على المستوى التنظيمي يُعد مؤشر هام للأخذ به على مستوى السياسات المحلية ومختلف التدخلات. إن الهياكل التي تراعي النوع الاجتماعي في تنظيمها الداخلي وفي طرق تسيرها تكون قادرة على مأسسة النوع الاجتماعي في أنشطتها.

ويقصد بتنزيل مقاربة النوع الاجتماعي على مستوى البرامج تقييم درجة الأخذ بالمساواة بين المرأة والرجل بعين الاعتبار في برامج التنمية والسياسات المحلية طوال مراحل التخطيط (التحاليل، التصورات، التنفيذ والمتابعة)، كما يشمل اشراك المرأة في مسارات صنع القرارات وتَحَمُّلِ المسؤوليات والمهام المختلفة. إنّ مسألة النوع الاجتماعي ليست مجرد أرقام ونسب كَمِّيَة تعكس تمثيل المرأة في المجالس ومختلف الهياكل البلدية والمسارات التشاركية، بل هي بالأساس مسألة نَوْعِية تتأسس على توفير ظروف مشاركة فعلية للمرأة في الحياة المحلية بما يُطَوِّرُ دورها في مسارات التنمية.

وانطلاقا من المعطيات الكَمِّية التي وضعتها البلديات النموذجية على ذمة خبير الرابطة، أَمْكَن له، في حدود هذه المعطيات، التوصل إلى استنتاجات كَيْفِيَّةٍ تتعلق بتنزيل مقاربة النوع الاجتماعي، وتبقى هذه الاستنتاجات نسبية بالنظر إلى عدم توفر عدة بيانات بالكيفية المطلوبة أو عدم تحيينها وعدم دقتها. ويعود هذا الوضع إلى كون الاحصائيات التي تضعها الدولة تتعلق بالمعتمديات ولا بالبلديات، بالنظر إلى أن الدولة المركزية التي أُسِّسَتْ بعد الاستقلال لم تضع اللامركزية كخيار استراتيجي في بناء الدولة. لذا، إن المرور بموجب

دستور 2014 إلى دولة ذات تنظيم لامركزي فِعْلي يتجاوز الطبيعة الإدارية والتنظيمية البحتة إلى مسار سياسي يرتكز على اعتماد منظومة احصائيات محلية.

تقديم المهمة والبلديات النموذجية موضوع التدقيق

تطبيقا للاتفاقيات المبرمة مع مختلف البلديات النموذجية، تم القيام بعملية التدقيق لسنة 2018، أما بالنسبة لسنة 2019 فقد وقع ارجاؤه إلى مفتتح سنة 2020 بالنظر إلى تنظيم الانتخابات التشريعية والرئاسية في النصف الثاني من سنة 2019. وأمام انتشار وباء كوفيد-19، تأخر القيام بالتدقيق إلى شهر سبتمبر 2020 وتزامن اجراؤه مع تدقيق الأربع البلديات المبرمجة بعنوان سنة 2020.

يشمل التدقيق بعنوان سنة 2019 بلديات "وادي مليز" (ولاية جندوبة) و"رواد" (ولايات تونس الكبرى) و"قليبية" (ولاية نابل) و"جربة حومة السوق" (ولاية مدنين)، يحتوي الجدول الموالي على بعض المعطيات المتعلقة بالبلديات النموذجية المأخوذة من التعداد العام للسكان والسكنى 2014 وعلى المواقع الإلكترونية للبلديات المعنية.

البلدية	تاريخ التأسيس	عدد السكان	عدد السكان قبل التوسعة	المساحة
واي مليز	1957/11/20	17843	2388	19.211هك
رواد	2003/2/24	145000	106000	10.500 هك
قليبية	1957/12/13	58941	لم تشملها التوسعة	11.000 هك
حومة السوق	1985/4/8	75904	لم تشملها التوسعة	17.654 هك

مراحل التدقيق

تَوَلَّى خبير الرابطة منذ تكليفه بمهمة التدقيق تنظيم عمله إلى مراحل متتابعة ومتعاقبة. خُصِّصت **المرحلة الأولى** لصياغة استبيان للمنسقات الجهويات التابعات للرابطة لطلب معلومات أوليّة في شكل أسئلة تخص كل بلدية وذلك على ضوء ما يتوفر لديهن من معلومات بحكم تعاملهن المباشر مع البلديات موضوع التدقيق. وتمثلت الأسئلة أساسا في عدد اللجان القارة وغير القارة وبالإجراءات المتبعة في الديمقراطية التشاركية (جلسات المناطق والجلسات التشاركية) بالجمعيات المتعاملة مع البلدية وبتدخلات البلدية في المجال الاقتصادي.

قام خبير الرابطة **في المرحلة الثانية** بصياغة استبيان وطلب الوثائق موجه لرؤساء البلديات موضوع التدقيق للإجابة على بعض الأسئلة المتعلقة بتركيبة اللجان والمجلس وطلب وثائق متعددة لتنفيذ مهمة التدقيق ولإعداد المقابلات التي سيجريها مع مختلف الهياكل المحلية. تتمثل هذه الوثائق خاصة في وثيقة الميزانية والمخطط السنوي للاستثمار وتركيبة المجلس حسب الجنس واللجان والاحصائيات المتعلقة بالجلسات التشاركية وجلسات المناطق وقائمة في الدورات التكوينية وفي التدخلات الاقتصادية وقائمة في الجمعيات الناشطة على التراب البلدي ونسخ من محاضر اجتماعات عدة لجان منها شؤون المرأة والاسرة والديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة والمساواة وتكافؤ الفرص. سمحت هذه الوثائق بدراسة وضع النوع الاجتماعي من الناحية المستندية، أي بناء على الوثائق التي وَفَّرَتْها البلديات المعنية.

وخُصِّصَت **المرحلة الثالثة** للمقابلات التي أخذت وفق المنهجية المعتمدة شكل محاورات، وذلك بطرح موضوع المهمة والأهداف منها وسمحت هذه المحاورات باستقاء مجموعة من المعلومات وبالحصول على البيانات الناقصة. وشارك فيها بالخصوص كل من رؤساء البلديات النموذجية والكتاب العامين وبعض رؤساء اللجان والمستشارين وموظفين تابعين للإدارة البلدية وبحضور المنسقات الجهويات. وتمحورت اللقاءات التي أجريت حول تعامل البلدية بكل مكوناتها مع مسألة النوع الاجتماعي في مستويات تسيير اللجان وبرامج التكوين وتنمية القدرات وتدخلات البلدية في المجال الاقتصادي والاجتماعي وبرامجها السنوية للاستثمار وشراكاتها المختلفة.

وقد تم برمجة المقابلات بصفة مسبقة مع البلديات الأربع بالتنسيق مع المنسقات الجهويات، إلا أنه لم يتسن للخبير اجراء لقاء حضوري مع بلديتي "رواد" و"قليبية"، بالرغم من ارسال الطلب واشعارهم مسبقا، ولذلك تمت المحاورة عن بعد. أما بالنسبة لبلدية "جربة حومة السوق"، فقد تمت المقابلة عن بعد بالنظر إلى تفشي جائحة كوفيد-19 زمن اجراء التدقيق وتصنيف جزيرة جربة كمنطقة حمراء في بداية شهر أكتوبر 2020.

تَوَلَّى الخبير **أخيرا في المرحلة الرابعة** صياغة التقرير على ضوء الوثائق والبيانات التي وضعتها البلديات النموذجية على ذمته وتلك المتوفرة على مواقعها الإلكترونية.

المحور الأول: نتائج التدقيق

تم تبويب نتائج التدقيق كما سبق بيانه إلى جزئين، خُصِّصَ الأول لتقييم مدى اعتماد مقاربة النوع الاجتماعي في هياكل البلدية والثاني لتقييم اعتماده في البرامج البلدية.

الجزء الأول: مقاربة النوع الاجتماعي على مستوى هياكل البلدية

نُمَيِّزُ في هذا الباب بين اعتماد مقاربة النوع الاجتماعي في مركز القرار المحلي وفي الهياكل الاستشارية للبلديات العينة. يسمح هذا التمييز بقيس مدى مشاركة المرأة في كل مستويات العمل البلدي.

الفرع الأول: مقاربة النوع الاجتماعي في مركز القرار البلدي

يتوزع في كل بلدية مركز القرار المحلي بين مركز اتخاذ القرار (المجلس البلدي ومكتبه: فقرة أولى) ومركز تنفيذه (رئاسة المجلس والإدارة البلدية: فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: النوع الاجتماعي في مركز اتخاذ القرار

أفرزت انتخابات 2018 مجالس البلدية النموذجية تركيبة متنوعة من حيث النوع الاجتماعي بالنظر إلى اعتماد قاعدة التناصف الافقي والعمودي، إلاّ أن هذه القاعدة لم تسمح ببلوغ التناصف الكلي في التركيبة المنتخبة نتيجة كثرة ترشحات القوائم المستقلة غير المنتمية إلى ائتلافات، يَتَكَوَّن على سبيل المثال مجلس بلدية "جربة حومة السوق" من 13 امرأة مقابل 17 رجل.

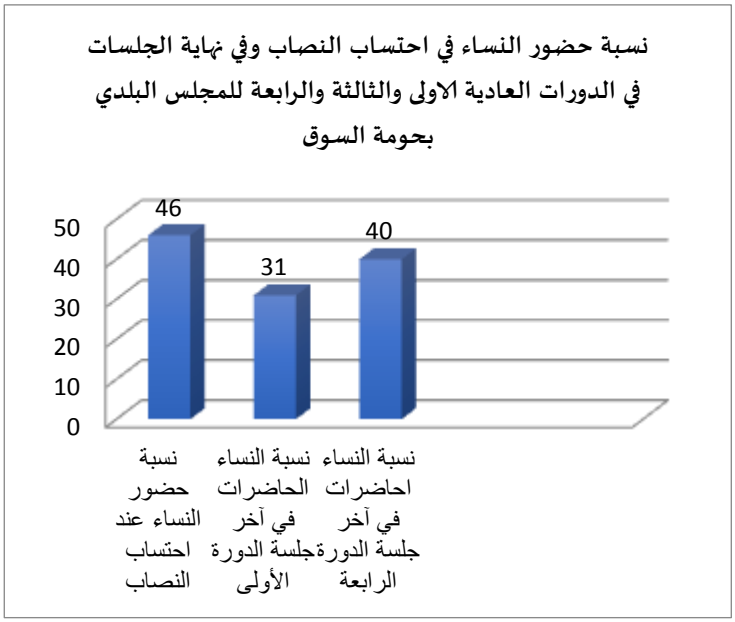
البلديات	عدد النساء من جملة الاعضاء	النسبة المئوية للنساء من جملة الاعضاء	نسبة المئوية النساء مساعدات رئيس البلدية
وادي مليز	9 من 18	%50	%50
رواد*	...من 30	...	%50
قليبية	14 من 30	%46.66	%50
حومة السوق	13 من 30	%43.33	%50

*لم يتم تمكين الخبير من هذه المعلومات في الاستبيانات الموجهة للبلدية، كما أنها غير متوفرة على الموقع الإلكتروني للبلدية

تلتئم جلسات المجلس بصورة قانونية حسب الفصل 220 (م.ج.م) عند توفر نصاب أغلبية الأعضاء بغض النظر عن نسبة تمثيلية المرأة، وفي صورة عدم اكتماله يُدعى المجلس للانعقاد بعد 3 أيام على الأقل مهما كان عدد الحضور. كما لا يراعى النوع الاجتماعي في احتساب الأغلبية عند أخذ القرارات، بمعنى أن المجلس غير مطالب بالتثبت من توفر نسبة معينة لتمثيلية المرأة عند اتخاذ القرارات بعد التداول في شأنها. بذلك، قد لا تضمن قواعد التسيير ادماج المرأة في جلسات المجلس خاصة عندما تطول مدتها عما يزيد عن الثلاث الساعات، مما يُجْبر النساء خاصة منهن ذوات المسؤوليات الثقيلة على الاكتفاء بتسجيل الحضور فحسب. وقد صرحت إحدى المستشارات خلال المحاورات أن مشاركة المرأة بدورات المجلس وجلساته الاستثنائية يكون لغاية توفر النصاب فحسب.

هذا، ولم تقم بلديات "رواد" و"وادي مليز" و"قليبية" بنشر مضمون من محاضر جلساتها على الموقع الإلكتروني كما تقتضيه مجلة الجماعات المحلية (الفصل 224). ويسمح نشر هذه المحاضر بتحليل مشاركة المرأة في الجلسات ومساهماتها في النقاش وتقديم المقترحات، وقد تَوَلَّت بلدية "جربة حومة السوق" نشر محاضر بعض الجلسات على موقعها الإلكتروني وتضمنت ذكرا لأسماء الأعضاء الحاضرين والمتغيبين عند بداية الجلسة وعند اتخاذ القرارات، بما يسمح بالاطلاع على نسبة حضور النساء عند بداية الجلسة لاحتساب النصاب وعند التصويت على القرارات، وبتقييم مدى حضورهن في كل مراحل الجلسات. ويمكن أن نعتبر هذه الممارسات بالفضلى باعتبار عدم تنصيص مجلة الجماعات المحلية عليها.

نورد في هذا الرسم البياني تطور نسبة حضور المرأة في المجلس البلدي "بجربة حومة السوق" خلال الدورات العادية الأولى والثالثة والرابعة التي أمكن الحصول على تقاريرها على الموقع الإلكتروني للبلدية.



ونَظَّم مجلسها البلدي اجتماعا تمهيديا مع المتساكنين خلال سنة 2019 للدورة العادية لشهر ماي حضرت فيه 5 مستشارات فحسب من جملة 15 أي بنسبة 33,33%.

أما على مستوى المضمون، فلم تتضمن المحاضر التي تحصل عليها خبير الرابطة أي نقاش حول النوع الاجتماعي بالرغم من التداول في خصوص برامج التكوين ودعم القدرات والمشاريع الاستثمارية، كما تمت إفادته في المحاورات أن المسألة لم تطرح اطلاقا.

الفقرة الثانية: النوع الاجتماعي في مركز تنفيذ القرار (الرئاسة والإدارة البلدية)

يتمثل مركز تنفيذ القرار في رئاسة البلدية بالنظر إلى أن رئيس البلدية والإدارة البلدية مطالبان بتنفيذ قرارات المجلس وتطبيق تشريع الدولة.

- **أولا، رئاسة المجلس**

لم يتمخض عن انتخابات الرئيس تولي امرأة في البلديات الأربعة مهمة الرئاسة، أما بالنسبة لمهمة مساعد الرئيس فقد تم احترام قاعدة التناصف، إذ تمثل النساء نسبة النصف من المساعدين في كل البلديات. تعد هذه النسبة محترمة بالنظر إلى أن الفصل 245 (م.ج.م) لم يشترط التناصف والتناوب في انتخاب مساعدي الرئيس.

لم تسند مجلة الجماعات المحلية صلاحيات معينة لمساعدي الرئيس، ويبقى لرئيس البلدية السلطة التقديرية في اسناد مهام إلى مساعديه. وينص الفصل 261 (م.ج.م) أن لرئيس بلدية تفويض جانبا من سلطاته إلى أحد مساعديه عدى إمضاء القرارات الترتيبية. إلاّ أن رؤساء البلديات الأربع لم يتولوا القيام بتفويضات كتابية، واكتفوا في بعض الحالات بإسناد أحد المساعدات لمهام محددة بصفة شفاهية، كما هو الشأن مثلا في بلدية "جربة حومة السوق" إذ تم تكليف المساعدة الأولى بمسألة تنمية الموارد.

إن عدم التنصيص بالقانون على المهام التي يتولاها المساعدين تجعل من هذه الوظائف صورية خاصة عند توليها من قبل النساء مما يُغَذِّي الطابع الرئاسي والفردي في تسيير البلدية. كما إن عدم تمكين المساعدات من المعلومات والمعطيات والوثائق يحد من مشاركتهن في تسيير البلدية ويُغَذِّي عزوفهن عن

اتخاذ المهام. وقد أقرت مساعدة رئيس ببلدية "جربة حومة السوق" أن عدم بلوغ المعلومات وتدفقها يحد من مشاركتها في الإدارة البلدية.

- **ثانيا، الإدارة البلدية**

على مستوى الموارد البشرية، تقوم الهياكل الإدارية على تنظيم داخلي متكون من الكتابة العامة ومجموعة من الإدارات والمصالح، وتظل أهم وظيفة إدارية في البلدية (الكتابة العامة) حكرا على الرجال في البلديات الأربع. وتصل نسبة المرأة من جملة الأعوان مثلا في بلدية "وادي مليز" 40 %. وتبلغ نسبة الإناث من جملة الأعوان في بلدية "جربة حومة السوق" 21.68%، أما بالنسبة للخطط الوظيفية (مدير، كاهية مدير، رؤساء مصالح رؤساء أقسام) فإن النسبة ترتفع إلى 44.44 %، أما بحساب الأسلاك، فإن أعلى نسبة تكون في الاسلاك الإدارية 76.3 % وأدناها في الاسلاك التقنية 3.84%.

أما على المستوى التنظيمي، تتضمن الادارات البلدية إدارة خاصة أو مكتب ملحق بمكتب العلاقة مع المواطن يمسك السجل الخاص بالنفاذ إلى المعلومة الذي يُعد من أساسيات المشاركة والمسائلة المواطنية. وتدخل المعطيات المتعلقة بها ضمن البيانات المفتوحة والتي تكتفي البلديات بنشر وثيقة رقمية في شكل جدول يُحَدِّد طريقة وصول المطلب وصفة طالب المعلومة (شخص طبيعي أو معنوي) والصورة المطلوبة للنفاذ إلى المعلومة، إلاّ أنّ هذه البيانات تبقى مجردة بالنظر إلى عدم امكان معرفة جنس طالب المعلومة لتحديد نسبة المطالب المتأتية من المرأة. وقد وردت على سبيل المثال على بلدية "جربة حومة السوق" 144 مطلب نفاذ سنة 2019 لم تتعلق موضوعاتها بالمساواة بين الجنسين أو بأي مسألة تهم مباشرة المرأة. ويتبين من إجابة البلدية على الاستبيان الذي تم ارساله أن نسبة المطالب التي أودعتها الإناث تقدر 15% من جملة المطالب المسجلة.

إن عدم نشر البلديات للإحصائيات الخاصة بمطالب النفاذ إلى المعلومة لا يمكن من دعم الشفافية ومن تقييم درجة وعي المواطنين به ونفاذ المرأة إليه.

الفرع الثاني: النوع الاجتماعي في الهياكل الاستشارية للبلدية

تتوزع الهياكل الاستشارية على مجالس الدوائر (فقرة أولى) واللجان (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: مجالس الدوائر

تُعتبر مجالس الدوائر أطر تداولية استشارية لتقديم الآراء والمقترحات في المجالات التي يُعَدِّدها الفصل 230 (م.ج.م) والتي منها المساهمة في اعداد البرنامج السنوي للاستثمار ومقدار المساعدات المقررة للجمعيات والأفراد وكل ما يتعلق بمختلف التجهيزات. وتتكون بلدية "رواد"من دائرتين بلديتين تم انتخاب امرأة على رئاسة أحدهما سنة 2019 بعد استقالة رئيسها، وكذلك الشأن بالنسبة لبلدية "جربة حومة السوق" التي تولت امرأة رئاسة "دائرة مليتة" بعد استقالة رئيسها. كما توجب المجلة في الفصل 229 أن يُحْتَرم مبدأ التناصف في تركيبة مجلس الدائرة الذي يجب أن يمسك دفتر لتدوين محاضر الجلسات.

ولم يتم تمكين الخبير من معطيات بشأن مجالس الدوائر لا من حيث تركيبتها ولا مداولاتها والآراء والمقترحات التي قدمتها لغاية تشخيص مشاركة المرأة.

لذا، فعلى البلديات تمكين مجالس الدوائر من وسائل عمل ونشر مداولاتها على الموقع الإلكتروني، كما على المشرع أن يفرض قواعد تنظيمية دنيا لهذه المجالس لضمان حضورا أكثر فاعلية للمرأة كأن يُشْترط الحصول على رأيها الوجوبي قبل التداول صلب المجلس البلدي في بعض المسائل التي تهم الدائرة.

الفقرة الثانية: اللجان البلدية والنوع الاجتماعي

تطبيقا للفصل 201 (م.ج.م) أحدثت البلديات موضوع التدقيق مجموعة من اللجان وفق المجالات التي حددتها مجلة الجماعات المحلية. وترتيبا على ذلك أحدثت بلدية "وادي مليز" أربعة عشر لجنة والحال أن عدد أعضاء المجلس لا يتجاوز 18 عضوا. وتبعا لذلك، يقتصر عدد أعضاء اللجان على 3 (رئيس ومقرر وعضو) وهو ما يؤثر بالسلب على نوعية التداول وعمقه، خاصة وأن كل عضو يكون مُمَثَّلا في بعض الحالات في أكثر من 3 لجان، إضافة إلى أن التحاق بعض العضوات بمهام خارج تونس وداخلها تَرَتَّب عنه اقتصار الحضور باللجان على شخصين. في المقابل، خيرت بلدية "جربة حومة السوق" التقليص من عدد اللجان

للبحث عن النجاعة. وتتفاوت نسبة النساء اللواتي تترأسن اللجان القارة من بلدية على أخرى، ويبلغ المعدل العام للبلديات الأربع 46%.

البلدية	عدد الاعضاء	عدد اللجان القارة	عدد اللجان التي ترأسها امرأة		نسبة حضور المرأة باللجان القارة	عدد اللجان غير القارة	نسبة المرأة باللجان غير القارة
وادي مليز	18	14	-	-	-	0	-
رواد	30	10	7	%70	%54	6	%30
قليبية	30	11	3	%27	-	-	-
حومة السوق	30	12	5	%41	%46	1	66

وتم التركيز في هذا التدقيق على اللجان الخاصة بالمرأة والأسرة والمساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين والديمقراطية التشاركية بالنظر إلى علاقتها المباشرة بمسائل النوع الاجتماعي. ولهذه اللجان أهمية في تسيير البلدية بالرغم من صبغتها الاستشارية، فهي أطر للتداول والنقاش في كل المسائل المتعلقة بالمرأة واعداد المقترحات للجلسات العامة لاتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحسين وضعية المرأة.

يتمثل موضوع عمل هذه اللجان بالخصوص في اعداد ومتابعة برامج الإحاطة بالمرأة ومقاومة العنف الاسري وحسن تسيير الخدمات الموجهة لها وتطوير أنظمتها وجمع المعطيات واعداد التشخيص حول مدى ملاءمة الإجراءات والخدمات البلدية والمشاريع المقترحة والمنجزة مع مبدأ تكافؤ الفرص وتقديم مقترحات في الغرض، كما تضمن تمثيلية المرأة في اللجان والهياكل البلدية ودعم مشاركتها في المشاريع التشاركية.

وقد اختارت كل من بلديات "وادي مليز" و "رواد" و"قليبية " فصل لجنة المرأة والأسرة عن لجنة المساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين لاعتبارات تعود إلى التوازنات السياسية داخل المجلس، وقد أَثَّر هذا الخيار على عدد الأعضاء باللجنتين المذكورتين وعلى

مردودية العمل داخل اللجان، لذلك تتجه النية في بلديتي "قليبية" و"وادي مليز" إلى مراجعة هذا الخيار بحثا عن الفعالية.

وخلافا لهذا التوجه، فقد اختارت بلدية "جربة حومة السوق" جمع اللجنتين بالنظر إلى تقارب مجالاتهما ولغاية عدم تشتيت الجهود. إلاّ أنّ هذا الخيار على وجاهته، لم يؤد إلى النتائج المرجوة ذلك أن هذه اللجنة اجتمعت حسب رئيستها في أربع مناسبات سنة 2019، وكذلك الشأن بالنسبة لبلدية "وادي مليز" فلم تلتئم لجنتا شؤون المرأة والأسرة ولجنة المساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين إلا في ثلاث مناسبات، في حين لم تجتمع قط لجنة المساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين في بلدية قليبية منذ تشكيلها.

نستنتج أن مسألة تقسيم اللجنتين أو ادماجهما لم يكن له أثر على مردودية العمل، ويبقى نقص الوعي بأهمية عمل اللجان وبقيمة التداول في مسائل تهم المرأة من أهم العوائق. لذلك، فإن اللجان المعنية بالمرأة لم تتداول في المقترحات التي تقدم في الجلسات التمهيدية والتي تسبق الدورات العادية ولم تتعرض قط لمقاربة النوع الاجتماعي. وبالرغم من تنصيص الفصل 216 (م.ج.م) على أن المقترحات المعروضة في الجلسات التمهيدية يتم دراستها من قبل اللجان البلدية كل حسب مشمولاتها وتعرض على الدورة العادية للمجلس، فإن هذه المقتضيات لم تحترم من قبل مختف البلديات النموذجية.

وفي صورة اجتماع اللجان، فإن محاضرها لا تستجيب في الغالب للمقومات الشكلية الدنيا، إذ أنها تخلو، مثلما تم معاينته في بلدية "وادي مليز"، من التنصيص عن تاريخ الاجتماع وجدول أعمال الجلسة والمسائل التي تم التداول في شأنها ومخرجات اللجنة ومقترحاتها وإمضاء الأعضاء الحاضرين. كما غابت عديد التنصيصات في محاضر جلسات لجنة الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة التابعة لبلدية "جربة حومة السوق" والتي اجتمعت في مناسبتين فقط طوال سنة 2019.

إن عدم توثيق العمل في هذه اللجان ينعكس على عدم إثارة أي مسألة تهم المساواة بين الجنسين مشاركة المرأة في البرامج الاستثمارية السنوية في الجلسة العامة.

ويعزى الضعف في توثيق الأعمال والنقاشات إلى انعدام التأطير والتكوين في هذا المجال وإلى التغيب المتواصل للمقررين مما يعطل العمل داخلها. كما يعزى هذا الوضع حسب مقررة لجنة الشباب والرياضة ببلدية "جربة حومة السوق" إلى غياب المعلومات وعدم تمكين اللجان من الوثائق والمعطيات الضرورية للتداول، مما يفرغ أعمالها من كل جدوى.

الجزء الثاني: اعتماد مقاربة النوع الاجتماعي في البرامج البلدية

تتوزع البرامج بالبلدية بين تلك المخصصة لبرامج التكوين وتنمية القدرات (فقرة أولى) وتلك المتعلقة بالبرامج الاقتصادية والاستثمارية (فقرة ثانية) وبالبرامج الاجتماعية والثقافية (فقرة ثالثة) وبشراكات البلدية مع المجتمع المدني (فقرة رابعة) ومع الهياكل المركزية (فقرة خامسة).

الفرع الأول: النوع الاجتماعي في برامج التكوين وتنمية القدرات

تلتزم جميع البلديات موضوع التدقيق بالبرامج التكوينية التي يقترحها مركز التكوين ودعم اللامركزية التي لا تتضمن أي تكوين مُوَجَّه لدعم مقاربة النوع الاجتماعي. وتتركز مجالات التكوين على التمكن من المقاييس الجديدة لتقييم الأداء وعلى المواد المقررة في البرنامج السنوي لدعم القدرات.

وبالرغم من تنصيص مجلة الجماعات المحلية صلب الفصل 43 على أن البلديات تعمل على التعاون مع مؤسسات التعليم العالي ومؤسسات التكوين لتنظيم برامج لفائدة منتخبيها وأعوانها، على أن تخصص نسبة لا تقل عن 0.5 بالمائة من ميزانية التصرف، فإن جميع البلديات النموذجية لم تبرم أي اتفاقية تعاون للغرض.

أما من جهة المشاركة، فلم تشارك "المرأة-الإطار" والمستشارات البلديات ببلدية "وادي مليز" في أي دورة تكوينية طوال سنة 2019. أما بالنسبة للتكوين المبرمج لسنة 2020 فقد عَيَّن المجلس من جملة أعوانه 10 رجال مقابل 4 نساء للمشاركة في برنامج دعم القدرات في مجالات اعداد وتنفيذ المخطط الثلاثي للصيانة والمخطط التقديري للمهن والكفايات

والنفاذ إلى المعلومة واعداد وتحضير بطاقات الوصف الوظيفي وتطهير الديون وتعبئة الموارد وتقييم الأداء وتنفيذ المخطط الاستثماري وحوكمة الشراء العمومي والشراء على الخط والمجهود في مجال النظافة.

وتبقى تنمية القدرات في مجالات التواصل وفي المسائل القانونية وأصول القيادة ناقصة وغير مدعمة. كما إن عدم توثيق تجارب المرأة ومشاركاتها في المسار اللامركزي وتثمين إنجازاتها على الصعيد المحلي في وسائل الاعلام السمعية والبصرية وعلى شبكات التواصل الاجتماعي والانترنت لا يُمَكِّن من دفع المرأة إلى المشاركة في برامج تنمية القدرات والتكوين.

الفرع الثاني: النوع الاجتماعي في البرامج الاقتصادية والاستثمارية

يساهم ادراج مقاربة النوع الاجتماعي في المشاريع الاستثمارية في تنمية مشاركة المرأة في خلق الثروة المحلية والانتفاع بها. وتنقسم المشاريع الاستثمارية في علاقتها بالنوع الاجتماعي بحسب تعلق موضوعها به إلى:

-المشاريع والبرامج «المجندرة" les projets et les progrmmes genrés أي تلك المرتبطة بطبيعتها وبصفة مباشرة بمجال تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة الرجل أو بقضايا المرأة (كبناء أو تهيئة قرية حرفية تمارس فيها المرأة أنشطتها الاقتصادية أو توجيه الدعم البلدي للجمعيات التي تعمل في حقل المساواة بين المرأة والرجل أو تلك المخصصة للمرأة من أجل النهوض بها وبحمايتها في أفق تحقيق المساواة).

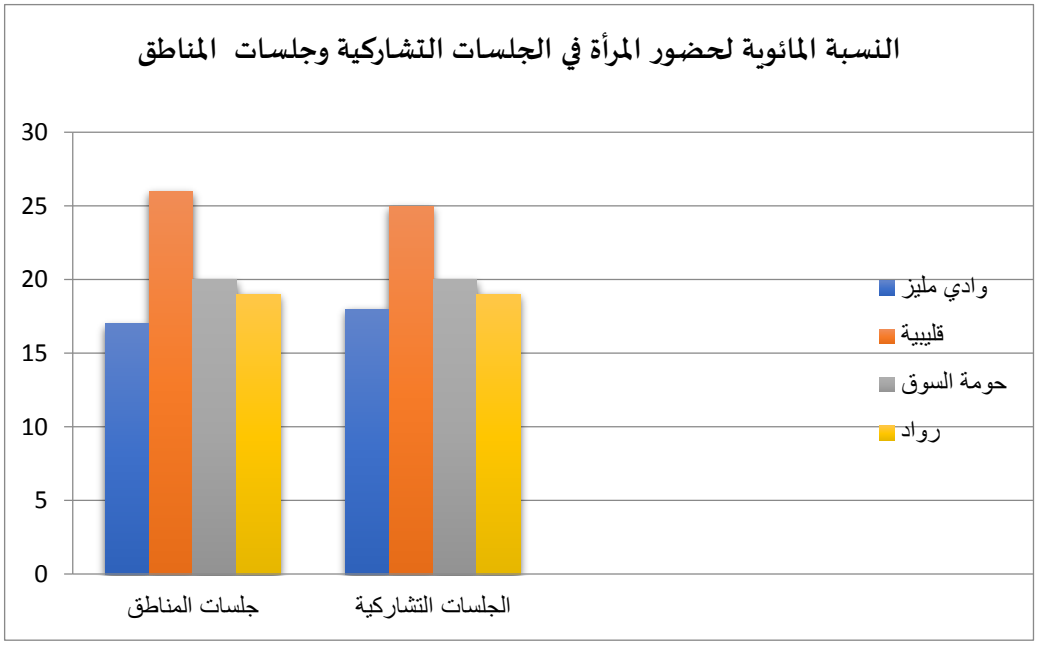
-المشاريع والبرامج «القابلة للجندرة" les projets et les programmes genrables وهي المرتبطة بصفة غير مباشرة بمجالي تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة الرجل أو بقضايا المرأة والتي يمكن توجيهها نحو مقاربة النوع الاجتماعي (الاستثمارات في البنية التحتية والتجهيزات الثقافية والاجتماعية والرياضية ذات الاستعمال العام).

-والمشاريع والبرامج المحايدة les projets et les programmes neutres من جهة علاقتها بالنوع الاجتماعي هي تلك المخصصة للاقتناءات الإدارية واستعمال الكهرباء والماء.

بالنسبة للصنف الأول من المشاريع، فلم تطرح بتاتا مسألة النوع الاجتماعي في مشاريع القرب السنوية بالنظر إلى تَقَيُّد البلديات النموذجية بالمنهجية التشاركية التي حددتها وزارة الشؤون المحلية التي لا تتضمن مقاييسها لتقييم الأداء نقاطا تحفيزية للبلديات التي توجه بعض المشاريع بصورة مباشرة للمساواة أو تلك الخاصة مثلا بالمرأة.

يتضح بمراجعة المجالات الثلاث لهذه المنهجية (الحوكمة/ التصرف/الديمومة) أنها لا تتضمن في مؤشراتها الفرعية أعدادا خاصة باعتماد مقاربة النوع الاجتماعي. بذلك، لا تتم إثارتها في مراحل التشخيص الفني والمالي، كما لم تطرح في جلسات المناطق والجلسات التشاركية.

إضافة إلى هذا المعطى، يُقلل ضعف حضور المرأة بالجلسات التشاركية وجلسات المناطق من حظوظ إثارة مسألة النوع الاجتماعي، إذ يبلغ نسبة النساء الحاضرات بالجلسات التشاركية ببلدية "رواد" 19% وببلدية "قليبية" 26 % من جملة الحاضرين . كما أفادت رئيسة لجنة المرأة والأسرة والمساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين في بلدية "جربة حومة السوق" أن النساء اللواتي يحضرن بالاجتماعات التشاركية تكتفين بالمطالبة بمشاريع التعبيد والتنوير فحسب، دون أن تطلب مثلا توجيه تعبيد طريق أو تهيئة فضاء ترتاده المرأة أكثر من الرجل.



ويعزى ضعف النسبة في بلدية "وادي مليز" حسب المستشارة التي تمت محاورتها إلى الطبيعة المحافظة للمجتمع المحلي وإلى غياب التنسيق مع المجتمع المدني وعدم تخصيص وسائل مُشَخَّصة للاتصال بالنظر إلى طبيعة عمل المرأة الريفية. وبالرغم من اعتماد مجموعة من الآليات (كالتعليق بالمقرات والاعلام بمضخمات الصوت والاتصال المباشر) من قبل البلديات الأربعة إلاّ أن النسبة بقيت ضعيفة. ويُعَدُّ ضعف السياسة الاتصالية أحد أبرز نقاط الضعف التي أقرت بها البلديات في جلساتها المختلفة.

أما مشاريع الصنف الثاني (الاستثمارات في البنية التحتية والتجهيزات الثقافية والاجتماعية والرياضية)، فلم يقع النظر إليها وفق منظور النوع الاجتماعي.

وتتركز التدخلات الاقتصادية البلدية على تنظيم الأسواق وتهيئتها ومقاومة الأنشطة الاقتصادية الفوضوية. وانفردت بلدية "وادي مليز" ببرمجة مساهمة في مشروع ذا صبغة حرفية بناء على اقتراح من عديد النساء الحرفيات ويتمثل في دراسة إمكانية تخصيص مقر لإحداث أكاديمية حرفية للخياطة.

الفرع الثالث: النوع الاجتماعي في البرامج الاجتماعية والثقافية

تأسيسا على الفصل 200 (م.ج.م) فإن البلدية تعمل على تنمية المنطقة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا وحضاريا من خلال تدخلاتها في هذه المجالات مما يوفر لها اعتمادات مالية وأملاك.

قامت بلدية" وادي مليز" بالمقارنة مع بقية البلديات النموذجية الأخرى بتجربة رائدة في مجال الأنشطة الاجتماعية الموجهة للمرأة، إذ قامت بالمشاركة في مشروع مع المندوبية الجهوية لشؤون المرأة والأسرة وجمعية "مسارات" لإيواء والعناية بالنساء ضحايا العنف. وتتمثل مساهمة البلدية في وضع مقر يعود بالملكية للبلدية على ذمة المندوبية الجهوية لشؤون المرأة والأسرة لتخصيصه كمركز لإيواء النساء ضحايا العنف وأطفالهن في إطار اتفاقية أبرمت سنة 2019 والتي تمت برمجتها سنة 2018 خلال جلسة استثنائية للمجلس البلدي خصصت لمناقشة المسألة. وتطبيقا لهذه الاتفاقية التزمت المندوبية بتهيئة المقر وصيانته. ومن المنتظر أن يشرع المركز في أنشطته خلال الثلث الأخير من سنة 2020 بعد استيفاء كل الاجراءات القانونية. ويعزى هذا التأخير إلى بعض التعطيل من قبل مصالح الولاية.

ويشكل عدم التنسيق بين الإدارات الجهوية والمصالح البلدية أحد أهم العوائق التي تواجهها البلديات في تكوين قاعدة بيانات تتم على أساسها برمجة أنشطتها الموجهة للمرأة بالنظر إلى رفض المصالح الجهوية تمكينها من المعطيات والمعلومات التي تتحوز عليها.

أما في المجال الثقافي، تُرَكِّز البلديات النموذجية على مجرد إسناد مبادرات المجتمع المدني في تنظيم المعارض والتظاهرات الفنية، كما هو الحال بالنسبة لبلدية "رواد"، وتهيئة المتاحف والمواقع الاثرية (بئر النحال) ببلدية "قليبية" وصيانة المسرح وتنظيم مهرجان دولي للسينمائيين الهواة.

ويعزى عدم تنوع المشاريع البلدية في المجال الثقافي إلى غياب الإطار القانوني المُنَظِّم لتدخلها، ذلك أن احداث التجهيزات الجماعية ذات الصبغة الثقافية والاجتماعية والرياضية والبيئية والسياحية يندرج ضمن الاصلاحيات المشتركة التي لم يصدر بعد القانون المنظم لها.

الفرع الرابع: النوع الاجتماعي وبرامج الشراكة مع المجتمع المدني

خلافا للمقتضيات القانونية التي جاء بها الفصل 111 من مجلة الجماعات المحلية الذي يفرض على الجماعات المحلية اتباع ضوابط الشفافية وتكافؤ الفرص والمنافسة عند دعمها للجمعيات. وتكتفي البلديات باحترام مقتضيات الأمر عدد 5183 لسنة 2013 الذي ينص على الشروط التي يجب أن تحترمها الجمعيات لتكون مؤهلة للتمتع بالدعم.

تسند البلديات الأربعة المساعدات المالية المخصصة للجمعيات في المقام الأول إلى تعاونيات موظفي عملة بلدية وفي المقام الثاني إلى الجمعيات الرياضية وفي المقام الثالث إلى الجمعيات الثقافية[1]. فقد خصصت بلدية "جربة حومة السوق" في مجال التدخلات العمومية بعنوان المساهمة في الجمعيات مبلغ 135.800د، تحصلت ودادية موظفي وأعوان البلدية نسبة 74،66% وتم تخصيص مبلغ20.000د للتظاهرات الثقافية والمهرجانات أي

[1] في سنة 2018 تحصلت تعاونية أعوان وموظفي حومة السوق على نسبة 52،43% من المساعدات مقابل 37،38 للجمعيات الرياضية و8،9 لجمعيات الثقافية.

بنسبة 14،84%، وكان نصيب اللجان والجمعيات واللجان الثقافية 15.000د بنسبة توافق 11،11%.

لا تتعامل البلديات النموذجية مع الجمعيات التي توجه أنشطتها إلى المرأة بالنظر إلى عدم وجود جمعيات محلية متخصصة في مجال حقوق المرأة وعدم تولي التمثيليات المحلية للجمعيات والمنظمات ذات الصبغة الوطنية تسجيل نفسها في السجل البلدي للجمعيات لغاية اشراكها في الأنشطة البلدية تطبيقا للأمر عدد 401 لسنة 2019 المؤرخ في 6 ماي 2019 والمتعلق بضبط شروط وإجراءات إعمال آليات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها بالفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية.

كما إن البلديات لم تقم بجهود لغاية معرفة النسيج الجمعياتي المهتم بقضايا المرأة في مجالها الترابي، ويعزى هذا بالخصوص إلى عدم التئام اللجان البلدية المهتمة بالمرأة أو ضعف أدائها في مجال تشبيك أنشطتها مع الجمعيات. وتبقى الشراكة مع الجمعيات مناسباتية ومقتصرة على تنظيم التظاهرات البيئية والثقافية والانسانية والمعارض الحرفية.

فقد شاركت بلدية "رواد" في اليوم التحسيسي الذي نظمته المنظمة الدولية للهجرة في القطب التكنولوجي بالغزالة في ديسمبر 2018، إلاّ أن البلدية لم تتول متابعة هذا النشاط سنة 2019. وقامت بلدية "قليبية" بإعادة توظيف منحة تحسين المسكن، حسب تصريح رئيسها، وتوجيهها إلى المنظمة التونسية للتضامن الاجتماعي التي تصرفه على العائلات المعوزة.

الفرع الخامس: النوع الاجتماعي والتعاون مع الهياكل المركزية

تنصهر مسألة النوع الاجتماعي والتعاون مع الهياكل المركزية في التنسيق بينهما بالنسبة للمشاريع التي تستوجب التنسيق بين مختلف السلط والتي يكون للبلدية أولوية التعهد بها تطبيقا لمبدأ التفريع والتي تهم المرأة بصفة مباشرة أو غير مباشرة. وبخلاف مشروع إيواء المرأة ضحية العنف ببلدية "وادي مليز"، فلم تُمْضِ البلديات موضوع التدقيق على أي اتفاقية في مجال التعاون والتنسيق مع السلطة المركزية. ويقتصر التنسيق بين المستوى المحلي والمركزي على الإحياء المشترك لفعاليات أو تظاهرات وطنية أو دولية كالاحتفال

السنوي باليوم العالمي للمرأة ببلدية "رواد". وتسعى بلدية "وادي مليز" إلى طرح مشروع على السلط المركزية لغاية النظر في امكانية تعهد البلدية عملية ربط وتزويد 700 عائلة بالماء الصالح للشراب أمام الصعوبات في تسيير الجمعية المائية.

تبقى الإشكالية الكبرى التي تعترض البلديات لاعتماد مقاربة النوع الاجتماعي ضمن سياساتها الاجتماعية في غياب التنسيق مع السلط اللامحورية التي رفضت مثلا تمكين بلدية "قليبية" من الاحصائيات المتعلقة بالمرأة وخاصة منها بالعائلات المعوزة والنساء فاقدات السند لغاية العناية بهن. وبالرغم من استعداد البلدية تقريب الخدمات الاجتماعية للمرأة خاصة فيما يتعلق بالتأمين على المرض بتخصيص مقرات لها في مقرات البلدية وتهيئتها، فإن السلط المركزية لم تُبْدِ تعاونا معها.

ويؤكد جميع المستشارون ورؤساء البلديات الذين تمت محاورتهم أن عدم الاستقرار الحكومي ساهم في تعطل العلاقات بين البلديات والسلط المركزية.

المحور الثاني: أبرز الاستنتاجات

-تم تسجيل عدم التئام اللجان البلدية المتعلقة بالمسائل التي تهم شؤون المرأة والأسرة في بعض البلديات، وفي صورة التآمها، فإن اجتماعاتها تَتَّسِم بعدم التواتر مما ينعكس على عدم طرح مسألة النوع الاجتماعي في جلسات المجلس البلدي، وبالتبعية في عدم توجيه المشاريع الاستثمارية ومنها بالخصوص مشاريع القرب "القابلة للجندرة" وفق هذه المقاربة. أضف إلى ذلك، غياب برامج تكوين حول النوع الاجتماعي لكافة المتداخلين من أعضاء المجلس والموظفين والجمعيات المهتمة بالنشاط.

-غياب القناعة بوجاهة طرح مقاربة النوع الاجتماعي في ظل الصعوبات التي تواجهها البلديات خاصة فيما يتعلق بنقص الموارد وتنامي النفقات وندرة الموارد البشرية والمادية.

-عدم فهم مقاربة النوع الاجتماعي، وبالتبعية عدم التمكن بآليات ادماجها في السياسات العامة المحلية وفي برامج التنمية.

-عدم فاعلية أدوار مساعدي الرئيس (منهم النساء) بالنظر إلى عدم افرادهم بمهام معينة.

-عدم تبويب السجلات البلدية خاصة منها المتعلقة بآراء واستفسارات المواطنين وبالنفاذ إلى المعلومة وفق مقاربة النوع الاجتماعي، بما لا يسمح من تقييم مشاركة المرأة.

-عدم توفر معطيات حول تركيبة الدوائر البلدية لمعرفة نسبة مشاركة المرأة فيها مما يعكس غياب الوعي بأهمية دورها على مستوى اعداد البرامج والقرارات.

-عدم اجتماع اللجان المتصلة بالمرأة وبالمساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين ومحدودية فعاليتها في مستوى ابداء الرأي والتداول في المسائل المتعلقة بالمرأة وبالمساواة بين الجنسين.

- وعدم اتباع الضوابط الشكلية الدنيا عند تحرير محاضر اجتماعات اللجان، مما يُفْقِدها أي حجية عند الاستناد عليها أثناء اجتماعات المجلس.

-النقص الفادح في التكوين ودعم القدرات وعزوف المستشارات عن المشاركة في الدورات التكوينية بالنظر إلى عدم توفر الحوافز وضغط المسؤوليات التي تتحملها في إطار البلدية وخارجها.

-نقص التنسيق بين الإدارات الجهوية والبلديات في المسائل التي تتعلق بالمرأة.

المحور الثالث: أهم التوصيات

التوصيات في علاقة بالتشريعات والسياسات العامة للدولة

-دعوة مجلس نواب الشعب إلى المصادقة على خطة لبرنامج دعم اللامركزية وتطويرها ضمن قانون توجيهي يضع المساواة بين الجنسين كأولوية،

-ضرورة مراجعة مجلة الجماعات المحلية لتعزيز مكانة المساواة بين الجنسين في:

+تركيبة الهيئة العليا للمالية المحلية

+تركيبة اللجان الفنية المتعهدة برخص البناء والتقسيم والهدم

+اسناد مساعدي الرئيس لمهام واضحة ومحددة أو تعهدهم ملفات محددة على أن يقدموا تقريرا للرئيس بخصوصها واعلام المجلس بها،

+مراجعة مهام مجالس الدوائر بإضفاء الوجوبية على آرائها

-اصدار القوانين المنظمة للصلاحيات المشتركة والمنقولة التي تعيق عديد المشاريع المرتبطة بالنوع الاجتماعي (المجندرة بطبيعتها) أو تلك القابلة لربطها بالنوع الاجتماعي (القابلة للجندرة) أو تلك المحايدة.

-استكمال الإطار القانوني المنظم للهياكل اللامحورية وضرورة التنصيص على تشبيك العمل بينها وبين الهياكل البلدية لضامن تدفق المعلومات والمعطيات.

-مراجعة المنهجية التشاركية المتعلقة بالمشاريع الاستثمارية السنوية بادراج نقاط تحفيزية عند اعتماد مقاربة النوع الاجتماعي،

-ادراج مقاربة النوع الاجتماعي في النظام النموذجي لآليات الديمقراطية التشاركية الذي سيصدر في شكل أمر حكومي تطبيقا للفصل 29 (م.ج.م).

التوصيات في علاقة بالمجالس البلدية

- اعداد قاعدة بيانات مصنفة حسب النوع الاجتماعي عبر ابرام اتفاقيات مع المعهد الوطني للإحصاء،

- المصادقة على المداولة لضبط شروط المنصوص عليها بالفصل 111 (م.ج.م) المتعلقة بشروط اسناد الدعم للجمعيات وفق ضوابط الشفافية وتكافؤ الفرص والمنافسة،

-تضمين محاضر الجلسات العادية والاستثنائية لأسماء المستشارين والمستشارات عند بداية الجلسة وعند اتخاذ مختلف القرارات،

-تكليف اللجان المتعلقة بمجالات المرأة والأسرة والمساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين بتقديم تقرير سنوي يُتْلى بصفة علنية في آخر كل دورة عن وضعية المرأة والمساواة بين الجنسين في المنطقة البلدية ونشره على الموقع الإلكتروني للبلدية وعرض برنامج عملها السنوي،

-النظر في وجاهة تقسيم مجالات المرأة والأسرة والمساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين من جهة نجاعة العمل وتفادي التقاطعات،

-الحرص على أن تكون اللجان المتعلقة بمجالات المرأة والأسرة والمساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين متركبة من عدد معقول من الأعضاء (لا يقل عن الخمسة) لضمان "التداول" في المسائل المطروحة عليها،

-الحرص على تدفق المعلومات والمعطيات بين مختلف مساعدي الرئيس والأعضاء بشكل يسهل معه تحقيق مزيد من الادماج.

التوصيات في علاقة باللجان

-الحرص على توثيق جميع أعمالها بما في ذلك تلك المتعلقة بمجالات شؤون المرأة والأسرة والمساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين والنقاشات والمقترحات واحترام الشكليات الأساسية (ذكر التاريخ وتذييلها بإمضاءات الأعضاء والتنصيص على جدول الاعمال...)، يُمْكِن الاعتماد على نموذج مُوَحد ويكتفي مقرر اللجنة بتعميره في كل اجتماع،

-الحرص على ضمان دورية الاجتماعات بإعداد جدول اجتماعات بصفة مسبقة،

-مراعاة ظروف المرأة ذات المسؤوليات الثقيلة في تحديد توقيت الاجتماعات،

-التواصل المباشر مع المجتمع المدني المهتم بشؤون المرأة وحثه على القيام بمبادرات

التوصيات في علاقة بالإدارة البلدية

- تخصيص إطار خاص بالسجل الخاص بمطالب النفاذ إلى المعلومة بخصوص المطالب التي تقدمها المرأة .

-تخصيص نافذة خاصة بالمرأة والمساواة بين الجنسين في سجل تساؤلات ومقترحات المواطنين.

التوصيات في علاقة بالمجتمع المدني

-توجيه أفكار المشاريع والمبادرات نحو مقاربة النوع الاجتماعي

-تشبيك الجهود في سبيل تحقيق المساواة بين المرأة والرجل لضمان نجاعة المبادرات وتحقيقا لاقتصاد التكلفة.

-تنظيم دورات تكوينية لمقاربة النوع الاجتماعي