

الإدارة المحلية الموريتانية وإشكالية التنمية

L'administration locale mauritanienne et la problématique du développement

د. أسماء عبد الرحمن خون¹

Asma Abderrahmane KHOUNA 1

¹ جامعة نواكشوط (موريتانيا)، القانون الاداري ، Asmakhouna@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2023/09/26 تاريخ القبول: 2023/11/21 تاريخ النشر: 2024/05/25.....

ملخص:

لقد شهدت وظائف الدولة الحديثة تطورا ملحوظا وهو ما شمل عدة مجالات ، ومن أبرز تحليلاته تقسيم السلطة بين الأجهزة المركزية في العاصمة ، والادارة المحلية في الاقاليم .

ولقد بدأت الدول النامية في السنوات الأخيرة تلجأ الى الامركزية الادارية قصد تحقيق عيى وظيفة التنمية المحلية علي الدولة وموريتانيا طبعا من بين الدول السائرة في طريق النمو وقد كان لزاما عليها الأخذ بالامركزية الإدارية من أجل مواكبة التنمية المحلية .

كلمات مفتاحية: الادارة الموريتانية، الجهوية، إشكالية التنمية

Résumé :

Dans plusieurs aspects. Parmi ses manifestations les plus significatives le partage du pouvoir entre les appareils centraux se trouvant au niveau de la capitale et l'administration locale au niveau territorial.

Les pays développés ont fait recours ces dernières années à la décentralisation administrative en vue d'alléger les charges de l'Etat en matière de développement local.

La Mauritanie en tant que pays en voie de développement s'est trouvée dans l'obligation d'adopter la décentralisation administrative pour accompagner le développement local.

Clefs : l'administration mauritanienne, régionale, problématique du développement

مقدمة:

شهدت وظائف الدولة الحديثة تطوراً ملحوظاً، وذلك بتحملها مسؤوليات كثيرة في مجال التنمية، و هو ما نتج عنه تدخلها في عدة مجالات سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، و من الطبيعي أن يصاحب هذا التطور الذي عرفته وظائف الدولة تغيرات إدارية كبيرة تشمل دواليب الجهاز الإداري و وظائفه و وسائله وأساليبه وقد كان أحد مظاهر ذلك الأخذ بمزيد من اللامركزية كأساس لتقسيم السلطة بين الأجهزة اللامركزية في العاصمة و الإدارة المحلية في الأقاليم (جاري، 1994).

و إذا كان توزيع الوظيفة الإدارية بين الدولة و الهيئات المحلية يختلف من بلد إلى آخر حسب نمط و ظروف كل بلد، و ذلك لكون كل دولة تأخذ بالأسلوب الذي يتفق مع ظروفها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، فإن جميع الدول أصبحت تطبق بشكل أو بآخر الأسلوب اللامركزي من أجل تحقيق ديمقراطية محلية و تنمية شاملة .

و الواقع أن هناك مجموعة من العوامل لها دورها البارز في بلورة هذا الأسلوب - اللامركزية - فتعد العلاقات الاجتماعية و سيادة الأفكار الديمقراطية و تطور وظائف الدولة من الأسباب المباشرة في قيام هذا النمط من التنظيم الإداري هذا النمط الذي يفرض واقع التنمية المحلية اليوم أكثر من أي وقت مضى وخاصة بالنسبة للدول النامية تلك الدول التي ركزت اهتمامها في السنوات الأولى من الاستقلال على عمليات الاندماج الوطني الناتج عن التفرقة و التشتت الذين قام بهما المستعمر داخل إقليم القطر الواحد.

لقد بدأت الدول النامية في السنوات الأخيرة تلجأ إلى اللامركزية الإدارية قصد تخفيف عبء وظيفة التنمية المحلية على الدولة .

و يمكن تعريف اللامركزية الإدارية من خلال التعاريف الأكاديمية المقدمة في هذا المجال فقد عرفها عدة باحثين و أكاديميين نذكر منهم على سبيل المثال لا الحصر جورج فيدل الذي عرفها بأنها (وضع سلطات القرار في يد هيئات أخرى غير ممثلي السلطة المركزية و التي غالباً ما تكون منتخبة بواسطة المنتخبين ذوي المصلحة) (بدوي، 1974).

و يستحوذ موضوع اللامركزية على حيز كبير من اهتمام و تفكير الإداريين و لعل أهم تجربة في هذا الميدان هي تلك التجربة التي عرفت في هذا الميدان الهند و بعض دول آسيا الاخرى .

فالتطور الاداري هو الذي يستهدف خلق ادارة انمائية قادرة وهذه بدورها تساهم في خلق الادارات المحلية المؤهلة و التي تعتبر اداة لتنفيذ السياسة العامة للدولة و ايجاد السبل الكفيلة الانجاح خطة الدولة الوطنية وذلك عن طريق تنمية مجتمعاتها المحلية .

ومن البديهي أن بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يتأتى بمجرد اصدار القوانين أو المراسيم الخاصة بذلك و انما لابد من الانسجام و التعايش بين ما تقدمه هذه القوانين و المراسيم وبين ظروف و مقتضيات التطور الامر الذي أصبح يفرض على الدول النامية حتميات هائلة و كبيرة و أهم هذه الحتميات حتمية الالتزام بسياسات حاسمة للتنمية بمفهومها الواسع .

لقد تعددت التعاريف التي تناولت موضوع التنمية ذلك لان مفهوم التنمية يحيل الى عدة مفاهيم ، فهم في السياسة ، و الاقتصاد ، و الاجتماع ، و الثقافة ، و الفن (الطاهري، 1998).

و التنمية لها مفهوم نظري و مفهوم علمي . الاول محتواه فلسفي في حين أن الثاني له محتوى قابل للتحقيق في أي مكان .

أما الاستاذ مصطفى لكثري فيعرفها بما يلي: (التنمية هي مسلسل دائم ومستمر ديناميكي وتراكمي يتوخى تعبئة وتوظيف كل القدرات الذاتية والموضوعية وكل الموارد البشرية والمادية المتوفرة والمتاحة (لكثري، 1998).

لقد أتضح من خلال التعاريف بان التنمية مفهوم معقد ولو أن هناك معايير تبرز معاليهم حيث التنمية تحول من وضعية أدنى الى وضعية أحسن باستعمال الوسائل المتاحة وطبقا لاستراتيجية معينة.

إن الادارة المحلية أصبحت ضرورة ملحة يفرضها الواقع على كل دولة مهما كان تطور نظام الحكم فيها وجميع الدول اليوم سواء كانت متقدمة أو متخلفة أصبحت تنتهج بشكل أو باخر أسلوب اللامركزية من أجل تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية يشارك فيها المواطن.

وموريتانيا التي تعد من بين الدول السائرة في طريق النمو تحتم عليها ظروفها الاقتصادية والاجتماعية أن تنتهج أكثر السبل الملائمة لتحقيق التقدم المنشود ذلك أن موريتانيا تقع على مساحة كبيرة والسكان موزعون فيها توزيعا غير متكافئ. ولهذا فانه يتعين وجود ادارة محلية تهتم بشؤون السكان و التباينات الاقليمية. تلك الادارة التي لم تكن وليدة الصدفة فقد كانت نتاجا لحكم المستعمر الفرنسي الذي حكم موريتانيا منذ 1900 و حتى 1960 م .

إنها اذن ارث تاريخي لوضع سياسي دام في موريتانيا منذ عدة عقود . ومن هنا لا يمكن الحديث عن الادارة المحلية في موريتانيا الا من خلال تطورها التاريخي سواء في عهد الاستعمار أو بعد الاستقلال . و بالمرور على أول تجربة في هذا المجال و حتى الوصول الى بداية ولادة لامركزية حقيقية مع انشاء المجالس الجهوية . ذلك أنه كان لكل فترة تاريخية مرت بها البلاد صداها المؤثر على الصعيدين الاداري و الاقتصادي و لكل تجربة ادارية انعكاساتها المباشرة على التي تليها و حتى اليوم ذلك أن موريتانيا لم تعرف تنظيما إداريا بالمعني الحديث الا مع دخول المستعمر . و كل ما كان هناك هو مجموعة من الامارات و القبائل الا أن التنظيم الاداري الحقيقي هو ما جاء مع الاستقلال الوطني و إن كانت السلطات آنذاك لم تهتم بالتنظيم الاداري ، بل كان هدفها هو العمل على تدعيم الوحدة الوطنية .

ورغم ذلك فقد قامت السلطات الموريتانية بعد الاستقلال بعدة محاولات من أجل ادخال اصلاحات جديدة على التنظيم الاداري الموريتاني من أهمها القانون 242-68 الصادر بتاريخ 30/ يوليو 1968 ، ذلك الاصلاح الذي جاء من أجل التخلص من نظام البلديات الذي تركه المستعمر . و من أجل ايجاد نظام اداري ترابي يستجيب لمتطلبات التنمية التي تليها الظروف الوطنية . و قد أدى هذا التنظيم الى تجميع وسائل المقاطعات المادية و البشر على المستوى الوطني في وحدات ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي . ولتكون بذلك الوحدات الاقتصادية للبلاد . ويطلق عليها اسم الولاية أو المنطقة .

وظل هذا النظام قائما رغم التعديلات التي أدخلت عليه الى أن تم تغييره بموجب الامر القانوني رقم 134-86 القاضي بإنشاء البلديات و الذي عدل بموجب الامر القانوني رقم 289-87 . و عدل هذا الاخير بقانون الجهة الصادر 2018 -003 .

فموضوع تشكيل المجالس البلدية و ممارستها لمهامها سيتأثر باهتمام متزايد من قبل حكومات الدول المتقدمة و النامية على حد سواء . و يعود سبب ذلك الى تغير أهداف الدولة عما كانت عليه سابقا وزيادة ما تقوم به من أعمال و نشاطات .

لقد أصبحت الدولة تقوم بتنفيذ الخطط الاقتصادية و الاجتماعية مما استدعى زيادة الاعتماد على الوحدات المحلية و التعاون معها نظرا لاتصالها بالسكان و بالدور الذي أصبحت تقوم به في مجال التنمية . فالتنمية كيف ما كان حجمها و مستواها تتوقف على بنيات ووسائل (اسماء، 2010) من شأنها أن تساعد في بلورة هذا المفهوم الى حيز الواقع وذلك عن طريق استخدامها في الهدف المرسوم لها بموجب القوانين لاسيما و أن التنمية تتوخى في كل أهدافها التطور و التقدم بواسطة التحول الكيفي من وضع عادي الى وضع أحسن . و التنمية المحلية لا تتوقف على الاطار الاداري التراي الملائم فقط بل تتعداه لتشمل الوسائل المادية و البشرية لان الاموال تعتبر ضرورية و لازمة لتمويل كل المشاريع التنموية ، وكذلك التجهيزات الاقتصادية و الاجتماعية و التي عن طريقها يمكن الحكم على مدى فاعلية وجدوى التجربة المحلية.

فالموارد المالية سواء كانت عادية أو غير عادية تشكل الرصيد المالي ، أي الرأسمالي الذي تتحرك بواسطته المجالس المحلية في مختلف المجالات و الميادين التي لها ارتباط بالتنمية المحلية، إذ انه بازديادها يكبر لديها حجم التدخل في ميدان التنمية و بقلته يتقلص دورها في أداء وظيفتها التنموية .

و اذا توفرت الهياكل الادارية و الوسائل المالية فإن عنصرا آخر يبقى تدخله ضروريا لتحريك العملية التنموية على الصعيد المحلي ، ألا وهو العنصر البشري والذي يسهر على اعداد و تنفيذ كل القرارات المتعلقة بالتنمية المحلية .

و سنقوم بناء على ما سبق بتقسيم الموضوع الى مبحثين رئيسين . وسنخصص المبحث الاول للحديث عن الاطار القانوني للجماعات المحلية الموريتانية على أن نخصص المبحث الثاني للأسس المادية و البشرية للتنمية المحلية .

المبحث الاول: الإطار القانوني للجماعات المحلية الموريتانية

لقد أصبحت الادارة اليوم ركنا مهما من أركان التنظيم السياسي و الاقتصادي بالنسبة لأي مجتمع ذلك أنها الجهة المسؤولة بالدرجة الأولى عن مؤسسات الخدمات العامة على اختلاف و تنوع مستوياتها .

و نتيجة لتزايد و تعاظم حاجيات المجتمعات المعاصرة أصبح من الاهمية بمكان أن تولي هذه المجتمعات أهمية كبيرة للجهات الادارية , و بحكم حساسية موقع الادارة في جسم المجتمع حاولت بعض الحكومات و الدول المهمة أن تعمل على توفير المناخ الملائم و المقومات العلمية و العملية التي تسمح للإدارة بالانتعاش الحضاري حتى يسمح لها ذلك بمباشرة تأثيراتها الإيجابية و حمايتها من تأثيراتها السلبية (باينه، 2005) .

و لم تكن موريتانيا بعيدة عن هذا التوجه على الرغم من كونها دولة نامية وحديثة عهد بالاستقلال . فعلى الرغم من أن هذه الاخيرة لم تعرف تنظيما اداريا بالمفهوم المعاصر الا في بداية القرن العشرين مع مجيء المستعمر حيث عمل على تأسيس بنيات أساسية للتنظيم الاداري كانت سمته الاساسية أنه بدأ بشكل طردي و متأثرا بالتطورات السياسية التي حدثت في البلاد .

و بالعودة الى التنظيم الاداري الموريتاني من الناحية التأصيلية يمكن القول بانه كان تنظيما اداريا أقل ما يمكن أن يقال عنه بانه ذو طابع تقليدي عندما كانت معالمه الاولى مبنية على اسس قبلية و مر بعد ذلك بالمرحلة الاستعمارية الى أن وصلنا الى مرحلة ما بعد الاستقلال (شيخن، 2001).

ففي مرحلة ما قبل الاستعمار لم يكن هناك تقطيع اداري بالشكل الموجود اليوم . ففي هذه المرحلة كانت القبيلة هي المسيطرة فنفوذها يمتد على منطقة معينة فتصبح بحكم قوتها متصرفة و مالكة لحوزتها الترابية .

و على هذا الاساس ظلت هذه الوضعية تحكم موريتانيا حتى مرحلة تأسيس دولة المرابطون على يد عبد الله بن ياسين من بعد يحيى ابن ابراهيم 427 هـ و هنا فتح المجال أمام اعادة النظام القبلي الى سابق عهده حيث التحكم في الحياة السياسية للسكان بنظام الامارة التي خلفها عهد المرابطين . و الذي يمكن القول عنه أنه عبارة عن نظام فيدرالي بين مجموعة من القبائل تتزعمها قبيلة واحدة . ومن أهم الامارات التي ظهرت في ذلك العهد امارة ادرار في شمال البلاد ، و مارة التراززة في الجنوب الغربي ، و امارة ايدوعيش في وسط البلاد (أبه، 1989) .

بعد ذلك دخل الاستعمار البلاد وعرفت أولى معالم التنظيم الاداري معه و تحديدا مع القرار الصادر بتاريخ مارس ، 1903 من طرف الحاكم الفرنسي رومي و القاضي بإنشاء محمية ارض البيض (أي السكان الاصليون للمنطقة) و في سنة 1904 اعلنت موريتانيا اقليما مدنيا ، ثم جاء مرسوم 4 دجنبر 1920 لمنحها وضعية مستعمرة ذات استقلال ذاتي . وتأسست أول ادارة اقليمية قسمت البلاد الى خمسة دوائر هي : ادرار ، و التراززة ، و لبراكته ، وكوركول ، وتكانت ، مع العلم أن جانب تدبير الشؤون العامة على مستوى هذا التقطيع كان متروكا لضباط فرنسي من ذوي الاختصاص الاداري .

و هكذا دامت البلاد طيلة هذه الفترة الى غاية 1947 ، حيث أصبحت بعد ذلك اقليما فرنسيا من ضمن اقاليم ما وراء البحار .

وبناء عليه ارادت السلطات الاستعمارية تطوير التنظيم الذي كان مطبقا في البلاد و تنفيذا لذلك صدر القرار رقم : 435 بتاريخ 16 ، 4 ، 47 و الذي يقضي بإنشاء وحدات ادارية تعرف بوحدات السكان ، وهي هيئات محلية تسمى مجلس المحطة تنتخب من قبل السكان المحليين .

بعد ذلك جاءت مرحلة الاستقلال وصدرت مجموعة من القوانين تقسم البلاد الى مناطق ادارية. الى أن وصلنا فترة الامر القانوني رقم : 289-87 و يعتبر من يعود له الفضل في بلورة جماعات محلية في موريتانيا ، و أخيرا قانون الجهات ، أو بعبارة أخرى اللامركزية الموسعة (القانون 003 / 18).

و على هذا الاساس سنتطرق الى مطلبين :

المطلب الاول عن مفهوم الجماعات المحلية في القانون الموريتاني

المطلب الثاني و يتعلق بالحدود و العقبات التي تعترض تقدم هذه الجماعات وكذا الافاق المستقبلية لها .

المطلب الاول: مفهوم الجماعات المحلية في القانون الموريتاني

تحتل الادارة المحلية مكانة مهمة في التنظيم الاداري الموريتاني وذلك نتيجة في الدور الذي تلعبه هذه الادارة . وانطلاقا من هذا سنتطرق في الفقرة الاولى للتطور التاريخي الذي عرفته هذه الادارة بدء بفترة ما قبل دخول المستعمر ومرورا بالفترة التي قضاها المستعمر في البلاد ، وانتهاء وفي الفقرة الثانية للأجهزة المشرفة.

الفقرة الاولى : التطور التاريخي للنظام المحلي الموريتاني

لم تعرف موريتانيا بعد سقوط دولة المرابطون في القرن الثاني عشر الميلادي حكما مركزيا حتى سيطرة المستعمر الفرنسي عليها ، وخلال هذه الفترة فان النظام القبلي و الاميري كان هو النمط التنظيمي السائد محليا . وعند حصول البلاد على الاستقلال سنة 1960 ، كانت هناك عدة محاولات لتأسيس نظام اداري يستجيب للمتطلبات الجديدة و التحديات التي يطرحها انشاء الدولة الفتية و التي لا تتوفر على أي بني أو منشآت تخفف من أعبائها المرتقبة (باتي، 1996).

أولا : فترة ما قبل الاستعمار الفرنسي و حتى دخول المستعمر

لقد ظلت القبيلة هي الاطار التنظيمي الوحيد الذي يحظى بولاء الافراد له . ويرجع أصل القبيلة الى مجموعة من الوحدات الاسرية و العشوية التي فرض عليها التعايش الطويل و المصلحة المشتركة الانضواء تحت اسم قبلي واحد ، أو نتيجة لكون هذه الوحدات تنتمي الى جد واحد .

كذلك يوجد انتماء آخر يطلق عليه الامارة وهي عبارة عن مجموعة من القبائل تنتظم في اطار يشبه الدولة .

كان هذا قبل دخول المستعمر للبلاد.

و مع دخول المستعمر للبلاد بدأت ارهاصات ذلك التنظيم (الاداري) حيث أنشأ في البداية دوائر ادارية وكان هدفه منها تركيز سلطته السياسية بإحكام قبضته العسكرية على البلاد . ويمكن تقسيم الحكم الفرنسي لموريتانيا الى مرحلتين :

1- تمتد المرحلة الاولى من 1900 الى 1940 و فيها ركز المستعمر على احكام السيطرة على الاقليم عسكريا بعد ما فشلوا سياسيا من خلال الاتفاقيات مع الامراء . و في سنة 1946 قررت فرنسا من خلال دستورها 27 / 10 / 1946 أنها عاقدة العزم على قيادة الشعوب المسؤولة عنها نحو الحرية و ادارة شعوبها نفسها بنفسها . وعلى هذا الاساس أصبحت موريتانيا اقليما سياسيا ضمن الاتحاد الفرنسي الذي يضم الجمهورية الفرنسية و مقاطعات و اقاليم ما وراء البحار ، بالإضافة الى الدول المحمية و الاقاليم التي تحت الانتداب .

2- أما مرحلة الحكم الثاني فإنها لم تستمر طويلا ، اذ لم تدم الا سنتين ما بين 1958 الى 1960 ، حيث أجرت فرنسا استفتاء خيبرت فيه مستعمراتها و البقاء ضمن الاتحاد الفرنسي مع امكانية تزويد كل دولة بدستور وطني .

و النتيجة التي لا تحتاج الى نقاش هي المجتمع الموريتاني البدو الذي لم يعرف الادارة بالشكل و الاسلوب الذي جاء به الفرنسيون و الذي لا يتفهم الدور الذي يجب ان يتطلع به التنظيم الاداري في حياة المجتمع . وهنا يمكن التساؤل عن التغير الذي حصل بعد الاستقلال الوطني (باقي، 1996)؟

الفقرة الثانية : فترة ما بعد الاستقلال وحتى اليوم

تعد القبيلة الاطار الوحيد الذي تعود عليه المجتمع الموريتاني و لم يستطع المستعمر أن يقلص دورها أو بالأحرى أن يقضي عليها . ومن هنا يمكن الحديث أولا عن اللامركزية في السنوات الاولى للاستقلال ، وبعدها سنتطرق للإدارة المحلية ما بعد 1986 الى يومنا هذا .

أولا : الادارة المحلية ما بعد الاستقلال

لقد شكل تبني النظام السياسي في السنوات الاولى للاستقلال نظام الحزب الواحد و تخلصه من الاصوات المعارضة له صدمة لكثير من المواطنين الذين كانوا يرغبون في المشاركة السياسية و المنافسة لتحمل المسؤوليات الوطنية و المحلية التي سيطر عليها الحزب الواحد .

ان السنوات الاولى من الاستقلال شهدت محاولات لإنشاء نظام اداري لامركزي فقد صدر أول قانون منشئ للبلديات الحضرية سنة 1960 .

الا أن هذه التجربة لم تصمد أمام الصعوبات و العراقيل كما جاء على لسان وزير الداخلية : (ان هذا الاصلاح جاء متأخرا اذ أنه لم يستأنف الا سنة 86 بعد ما عرقله فشل السنوات الاولى ردحا طويلا من الزمن فمن المعروف أن التجربة الاولى المستهله بالقانون رقم 60-135 1960 سرعان ما تم ايقافه بعد بضع سنوات من سوء الاداء في بلادنا) (وزير الداخلية، 1995).

و مع أن البلاد دخلت مرحلة جديدة مع الامر القانوني 289-87 فان هذا التقسيم لم تطرأ عليه أي تعديلات تذكر مع قانون الجهات 2018 .

ثانيا : الادارة المحلية في ظل الامر القانوني 289-87 وحتى اليوم

لقد ظل القانون الوحيد المعمول به تقريبا و المنظم للإدارة المحلية في موريتانيا (البلديات) و هو القانون رقم 016-60 الصادر بتاريخ 15-1-1960 حيث أن هذا القانون أقام عددا من البلديات في عدد من المدن الا أن هذه التجربة لم تعمر طويلا حيث حل محلها نظام الولايات والك بموجب الاصلاح الذي أتى به القانون رقم 242-68 بتاريخ 30-7-68 .

غير أن المحاولات الجادة لإقامة مجالس محلية من قبل السكان المحليين لم تظهر الا منذ 1986 . و هكذا صدر القانون رقم 134-86 الصادر بتاريخ 13-8-86 و الذي الغي وحل محله الامر القانوني 289-87 الصادر بتاريخ 20-10-87 الذي يعتبر الاساس القانوني لإنشاء البلديات في موريتانيا .

وقد عرف هذا الامر القانوني البلدية بأنها مجموعة ترايبية خاضعة للقانون العام ولها شخصية قانونية و استقلال مالي و تتمتع بميزانية و موظفين و ممتلكات خاصة لممارسة الصلاحيات التي يخولها لها القانون .

وكخلاصة للقول فان التطور التاريخي للنظام المحلي الموريتاني يتلخص في مرحلة النظام ما قبل الاستعمار للبلاد حيث كانت السيطرة القبلية التامة ومع دخول المستعمر قام بمحاولة لتأسيس ادارة محلية حيث بدأت الارهاصات الاولى الا أن التنظيم الاداري جاء بعد الاستقلال وشهد مراحل كان أبروها الامر القانوني 289-87 . وفي فترة لاحقة و اثر تعديلات دستورية جاء قانون الجهة ورغم أنه لم يمضي عليه الا ثلاثة سنوات الا أنه يمكن القول أنه تجربة رغم قصرها فإنها وضعت لبنة اضافية و مساهمة في التنمية المحلية .

المطلب الثاني : حدود و افاق الجماعات المحلية في القانون الموريتاني

ان الحديث عن واقع الجماعات المحلية يقتضي من الدارس التطرق للعديد من المشاكل و الصعوبات تجعل منه واقعا صعبا . و يمكن الحديث عن هذه المشاكل و الصعوبات التي تتمثل في محدودية على

مستوى الترسنة القانونية التي تعيق سير المؤسسات المحلية . كذلك بالإضافة الى هذه المحدودية هناك حدود على المستوى المادي و البشري .

فعلى المستوى الأول تعاني الجماعات المحلية شحا في الموارد يجعلها عاجزة عن القيام بمهامها يضاف الى ذلك صعوبات و مشكل الاطار البشري من ضعف في التكوين وغياب الخبرة و الكفاءة اللتان تساهمان بدورهما في عرقلة العمل الجماعي .

الا أن القائمين على الجماعات المحلية و كذا الجهات الوصية يحاولون فتح آفاق جديدة تجعل من الجماعات المحلية فاعلا و مساهما محليا في التنمية المحلية (أسماء، 2010).

الفقرة الاولى: حدود العمل الجماعي

يمكن الحديث عن حدود التجربة الجماعية الموريتانية من خلال بعدين رئيسيين يتعلق أحدهما بالجانب القانوني و ذلك من خلال الحديث عن علاقاتها بالسلطات الادارية الاخرى ، و خصوصا تلك التي تمتلك سلطات وصائية اتجاهها .

أما البعد الثاني فيتعلق بالمستوى المادي و كذا البشري .

1- على المستوى القانوني

ان من المفروض أن يتم انشاء الجماعات المحلية من قبل السلطات المختصة بعد دراسة عميقة تكشف عن كل المعطيات و تتفحص كل الجوانب المتعلقة بها ، الا أن هذه النصوص شابها العديد من الاختلالات أثرت سلبا على سير المجالس المحلية فبعد الاستقلال تم اصدار أول دستور 20 مايو 1961 و استمر العمل به حتى الانقلاب العسكري 10- 07 1978 .

و قد نص هذا الدستور في مادته 53 على أن المجموعات الاقليمية للدولة (هي البلديات) وتدار من قبل مجالس منتخبة طبقا للشروط التي يحددها القانون.

بعد ذلك جاءت المواثيق العسكرية و الغت احكام الدستور المتعلقة بالسلطتين التنفيذية و التشريعية و ضمن الاوامر القانونية التي تمارس عن طريقها اللجنة العسكرية فان مفهوم المجموعات الاقليمية لم يطرا عليه أي تغير الا بعد 1986 . بعد ذلك جاء دستور 1991 يوليو .

و أخيرا التعديلات الدستورية الاخيرة 2018 و التي نصت على انشاء مجالس جهوية .

2-على المستوى المادي و البشري

لقد كانت موريتانيا في أمس الحاجة الى التجربة البلدية و التي بدأت مع 1986 . الا أن هذه التجربة مازالت تعترضها عوائق حمة يمكن تصنيفها الى عوائق مادية و أخرى بشرية .

فبخصوص العوائق المادية منح المشرع الموريتاني المجالس البلدية خصائص لا يستهان بها الا أنها بقيت حبرا على ورق وذلك بسبب نقص الموارد المالية اللازمة لتنفيذها . هذا بالإضافة الى غموض التشريعات الجبائية الخاصة بالبلديات ووجود تداخل في الاختصاصات بين السلطة و الادارة المحلية.

أما عن العوائق البشرية فيعتبر الاطار البشري العمود الفقري الذي تعتمد عليه الدولة في عملها . ومن هنا فان هذا العنصر يعتبر ركيزة اساسية في الجماعات المحلية كغيرها الا انه يعاني من ضعف في المستوى التعليمي حيث أن المشرع لم يشترط أي مستوى تعليمي لمن يترشح للمناصب المحلية. كما أن ضعف التكوين و غياب الكفاءة و رسوخ العقليات القديمة التي تجعل من المنتخب تابعا لجهته و قبيلته أكثر من الدولة . كما أن القوميات هي الاخرى بسبب تعددها تعتبر عائقا أمام أداء الموظف الجماعي أمام عمله. هذا باختصار عن الحدود فماذا عن الافاق؟

الفقرة الثانية: آفاق التجربة الجماعية في موريتانيا

إن التجربة الموريتانية رغم حداثة الزمنية وتواضع الوسائل التي تعمل بها والظروف التي تأسست فيها تعتبر خطوة هامة في الاتجاه الصحيح لذا فإن الآفاق المستقبلية لها تبعث على التفاؤل إذا ما أجريت عليها إصلاحات جادة يتم بموجبها تكثيف بعض المرجعيات القانونية من أجل الاستجابة

للحاجيات سواء ما يتعلق بالاختصاصات الممنوحة للسلطات والمجالس أو فيما يتعلق بتطور آليات العمل وأساليب التنمية .

ومن هنا يقتضي الحديث عن الآفاق التطرق للمنظومة القانونية وفي مرحلة لاحقة العنصرين المادي والبشري باعتبارهما ركيزة أي تنمية منشودة . فالإطار القانوني والتنظيمي يلعب دورا أساسيا بالنسبة للجماعات المحلية وبالتالي من اللازم أن يكون منبثقا عن الوسط الذي يقصد تطبيقه عليه .

أ: مراجعة حقيقية للأمر القانوني 289 / 87

إن الممارسة الجماعية أظهرت بعض النواقص والعيوب التي تقتضي مراجعة الميثاق الجماعي كإطار قانوني وتنظيمي لهذا العمل وذلك من أجل دعم وتوسيع اختصاصات بعض الهيئات المحلية .

1 - دعم الاختصاصات الجماعية

(تعتبر الجماعة المحلية والتنظيم الجماعية موضوع الساعة الراهن الذي يسيطر سيطرة كبيرة على الخطاب السياسي والإداري وعلى المبادرة الإصلاحية حيث تروج اللامركزية على أنها جزء كبير من دولة القانون ، كما عبر ذلك الدكتور كوليبالي بوكار) (بوكار، 1995).

وهذا ما يعل عملية مراجعة القوانين والتشريعات التي تحكم العمل الجماعي ضرورة لمواكبة التطورات وتلبية الحاجيات من جهة والعمل بكل سهولة بما يحقق التنمية المنشودة من جهة أخرى .

2 - رابطة العمد

تتكون رابطة العمد الموريتانيين من جميع رؤساء المجالس الجماعية على امتداد التراب الوطني وقد تم إنشاء هذه الرابطة من أجل خلق إطار تتفاعل ضمنه كل القدرات والامكانيات التي يمتلكها النخبون وفي ذا الإطار فإن هدفها كما مجموعة وطنية وكنهية محلية قيادية يتجه إلى بلورة الظروف الملائمة لدعم التعاون وتبادل التجارب بين الجماعات والتنسيق بينها من أجل أن يحقق العمل

الجماعي نتائج أفضل ، ومن اجل أن تحصل الجماعات على موارد مالية سواء عن طريق المساعدات أو التمويل الخارجي أو الداخلي .

ب: قانون الجهات

لقد أعطى قانون الجهات 2018/003 آفاقا كبيرة لإصلاح العمل الجماعي بشكل عام والترسانة القانونية بشكل خاص ، ورغم الفترة القصيرة على خروج هذا القانون إلى حيز الوجود وإدخال اللامركزية الموسعة (الجهة) وتتويج هذا الأخير بانتخابات جهوية إلا ان الحكم على هذه التجربة ما زال محدودا لكن الخبراء في الميدان يعلقون الآمال على هذه التجربة ويتطلعون إلى تجربة جهوية ناجحة كالتى في المملكة المغربية الشقيقة .

المبحث الثاني: الأسس المادية والبشرية للتنمية المحلية

تعتبر موريتانيا دولة حديثة النشأة وهي من بين الدول السائرة في طريق النمو وانطلاقا من ذلك فان ظروفها الاقتصادية والاجتماعية تختم عليها دائما أن تبحث عن أكثر السبل ملائمة لتحقيق التنمية وبعد فشل النظام اللامركزي مع عدم التركيز في النهوض بالبلاد والحد من أزمتها الاقتصادية والاجتماعية أصبح الواقع يفرض على السلطات أن تنتهج أسلوب اللامركزية من أجل الخروج بالبلاد من ما هي فيه .

المطلب الأول: الأسس المادية لتحقيق التنمية المحلية

تطور مفهوم ومجال التنمية كثيرا خلال العقود الأخيرة وكذا ظهرت إلى جانب مصطلح التنمية الاقتصادية عدة مسميات كالتنمية الاجتماعية والتنمية البشرية المستدامة والتنمية الإنسانية ومن خلال هذه النظرة يتبين لنا ما يلي :

الفقرة الأولى : الأجهزة الإدارية المنتخبة المؤطرة للتنمية المحلية

يستأثر موضوع تشكيل المجالس المحلية وممارستها لمهامها باهتمام متزايد من قبل حكومات الدول النامية والمتقدمة على حد سواء ، ويعود سبب ذلك إلى تغيير أهداف الدولة عن ما كانت عليه سابقا ، وزيادة ما تقوم به من أعمال ونشاطات .

الفقرة الثانية : دور المجالس ما بعد 86 في التنمية المحلية

يمكن القول بصفة عامة أن المشرع الموريتاني حدد اختصاصات المجالس البلدية على سبيل القاعدة العامة وتحديدًا في المادة الثانية من الامر القانوني رقم 87/289 في - صيانة الطرق المحلية - بناء وصيانة وتجهيز المنشآت المدرسية - توفير المياه والانارة العمومية - بناء وتجهيز المنشآت الصحية ومراكز حماية الأمومة والطفولة - النقل الحضري والصحي والمدرسي - مكافحة الحرائق - الصحة الوقائية - تنظيم الأسواق والمذابح - إنشاء وتنظيم المرافق العامة للبلدية - مساعدة الفقراء .

أما قانون الجهة 2018 فقد وسع هذه الصلاحيات وأدخل عليها تعديلات مهمة تساهم بشكل كبير في العملية التنموية .

المطلب الثاني : الأسس البشرية

يمكن التمييز بين نوعين من التأطير البشري للممارسة المحلية في ميدان التنمية عن طريق عناصر بشرية تقوم بالتأطير المباشر وأخرى تقوم بالتأطير غير المباشر ، فبالنسبة للتأطير المباشر يتجلى أساسا في العناصر البشرية التي تتدخل بصفة مباشرة في إعداد واتخاذ القرارات الخاصة بتنمية البلدية اقتصاديا واجتماعيا ، إن البلدية هي وحدة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري فهذه الوضعية القانونية تأهلها لكي تتوفر على أجهزة إدارية وتقريرية مستقلة تقوم بتسيير شؤونها .

الفقرة الأولى : المنتخب المحلي وعلاقته بالبلدية

إن الأمر القانوني 87/289 نص على أن عضوية المجلس البلدي تتم بواسطة الانتخاب الامر الذي يفرض على الشخص المؤهل أن يشارك في العملية الانتخابية.

كما أن المنتخب المحلي تصبح له علاقة قوية بمجرد انتخابه عضوا في المجلس البلدي

الفقرة الثانية : الموظف المحلي كشخص منفذ في ميدان التنمية المحلية

إن تنوع مهام المجالس المحلية وتشعب اختصاصاتها ونقل بعض الاختصاصات يفرض منحها هيئة دائمة تعمل تحت الرئاسة الفعلية لهذه المجالس ورؤسائها وذلك لكي يتأتى لهؤلاء القيام بواجباتهم على الوجه المطلوب ، سواء تعلق الأمر بالاختصاصات التي يزاولونها بتكليف من المجلس البلدي أو التي يمارسونها نيابة عن الدولة ، ومن هنا يمكن القول أن الموظف المحلي يعتبر ركيزة أساسية في العملية التنموية مما يفرض مراجعة شاملة للقوانين التي تحكم علاقته بالإدارة المحلية سواء منها ما تعلق بحقوقه (تحسين الراتب - والترقية) أو ما تعلق بالوظيفة (تكوين وتأطير ...ألخ) .

خاتمة:

هكذا يتبين لنا من خلال هذه الدراسة أن موريتانيا لم تهتم في بداية نشأتها بتدعيم اللامركزية والتنمية المحلية وإنما اهتمت بتركيز سلطتها وهيئتها على كل مناطق البلاد محاولة بذلك التخفيف من آثار السلطة التقليدية وبقايا المستعمر إلا أن تطور الدولة وتشعب مسؤولياتها يفرض عليها أكثر من أي وقت مضى مراجعة شاملة لقوانينها المحلية كما فعلت في التعديلات الدستورية الأخيرة 2017 .
فهل ستنجح الجهة فيما فشلت في البلدية؟

الهوامش:

- الدكتور كوليبالي بوكار. (1995). أعمال ملتقى العمد الموريتاني.
- الموريتاني وزير الداخلية. (1995). الخطاب التوجيهي لوزير الداخلية أمام المؤتمر الوطني للعمد الموريتانيين المنعقد ما بين 30 ابريل و 1. موريتانيا.
- حمادي الطاهري. (1998). *الجهة و رهانات التنمية الاجتماعية*. منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية.
- حمود ولد أبة. (1989). *الإدارة المحلية في موريتانيا حقائق و افاق* ، بحث لنيل دبلوم السلك العادي. انواكشوط : المدرسة الوطنية للإدارة .
- روة بدوي. (1974). *القانون الإداري*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- سيدي ولد باقي. (1996). *الجماعات المحلية في موريتانيا* ، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا. الدار البيضاء: جامعة عين الشق.
- عبد القادر باينه. (2005). *مدخل لدراسة القانون الإداري* (الإصدار 3). الدار البيضاء: دار النشر المغربية.
- عبد الرحمن أسماء. (2010). *تطور اللامركزية في موريتانيا و افاق التنمية المحلية*. بسطات/ المغرب: بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام ، ماستر تدبير الإدارة المحلية ، جامعة السن الاول .
- علي السد جاري. (1994). *الدولة و الإدارة بين التقليد و التحديث*. ص13: دار المناهل للطباعة و النشر.
- علي السد جاري الدولة و الإدارة بين التقليد و التحديث ، دار المناهل للطباعة و النشر ، 1994 ، ص13. (بلا تاريخ).

محمد الامين ولد شيخن. (2001). مقومات النظام الاداري الموريتاني ، بحص لنيل شهادة
الماجستير في القانون العام. الجزائر: جامعة الجزائر.

مصطفى لكثيري. (1998). التنمية الاقتصادية في المغرب بين الصعوبات و الامكانية. جريدة
الاتحاد الاشتراكي، 9.