

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

جامعة عباس لغرور خنشلة
كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية

الوظيفة العمومية

الواقع - التحديات

وسبل تعزيز جاذبيتها كقطاع خدمات

دراسة

من منظور التوجهات الجديدة لتسيير الموارد البشرية والأخلاقيات المهنية

د. سعيد مقدم

موظف دولي

مداخلة في الملتقى العلمي الدولي
المتعلق بالوظيفة العمومية

يومي 21 و22 نوفمبر 2022

الفهرس:

تمهيد:

I/-حول مفهوم الوظيفة العمومية و الموظف

أ/- مفهوم الوظيفة العمومية المهنية

ب/- مفهوم الموظف

II/- المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية المهنية في مجال تقديم الخدمات العمومية

1 مبدأ المساواة بين المرتفقين الموجودين في وضع مماثل

2 مبدأ استمرارية الخدمة العمومية

3 مبدأ القدرة على التكيف مع احتياجات الجمهور والتطورات التكنولوجية

III/-بخصوص التحديات المعاصرة التي تواجه الوظيفة العمومية.

1/-التحديات المجتمعية الرئيسية

أ) التحدي بشأن ضمان الاتساق بين تكلفة الوظيفة العمومية والخدمات التي تقدمها للمجتمع.

التحدي الناجم عن مستوى العجز في الموازنات العامة، السيطرة،

ب) تحدي الفائض في تعداد مستخدمي الوظيفة العمومية

2/- الخيارات السياسية الواجبة الاعتماد في مجال تحديد المهام وتقديم الخدمات.

أ) الحاجة إلى مسعى موازناتي صارم في مجال التحكم في تعداد المستخدمين.

ب) اعتماد المسعى المقارباتي بين التكاليف والفوائد.

ت) تبني آليات جديدة لمفهوم التسيير العمومي للخدمات.

IV/- المعايينات

1/- التطرق أساساً لمكانة العقد (le contrat) في التنظيم العام و الشامل للوظيفة العمومية.

V/- واقع تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية الجزائرية.

1/- من نظام مراقبة تسيير المستخدمين إلى نظام التسيير التقديري للموارد البشرية.

أ) ضمان الفعالية لهذا النوع من التسيير التقديري للمسار المهني للموظفين،

والتحكم في تعداد المستخدمين

ب) إعادة الاعتبار للمسيرين في مختلف فروع نشاطات قطاع الوظيفة العمومية

ت) إعادة تكييف مهام أجهزة المراقبة التابعة للوظيفة العمومية على المستويين المركزي و المحلي،

2/- من نظام التسيير التقديري للموارد البشرية إلى مشروع المخطط الخماسي للموارد البشرية.

3/- التأخر في تطبيق أنظمة و دعومات أخرى:

VI/- بخصوص تعزيز جاذبية قطاع الوظيفة العمومية كأداة خدماتية

1) ابتكار في طرق الاستقطاب و التوظيف وما تفرزه من تدابير منها:

2) تطوير التمهين

3) ضرورة إضفاء المرونة على الوظيفة العمومية

4) إعادة النظر في مسابقات الالتحاق بالوظيفة العمومية

- (5) التحضير المسبق لمثل هذه المسابقات
- (6) صعوبة القبول في الوظيفة العمومية
- (7) تسهيل إعادة التحول.

VII اعتماد إستراتيجية و ممارسة تنمية و تطوير المهارات و أداء الإطارات

- (1) الوقت الضروري المطلوب لتكريسها في الممارسة (le temps nécessaire).
- (2) الانفتاح على التكوين المستمر (la formation continue).
- (3) التحفيز (la motivation).
- (4) التلازم المهني (le syndrome de la carrière) و الانخراط في تقنيات تسيير الموارد البشرية.

VIII-الحلول

- (1) الإقرار بنظام الاستحقاق في التوظيف **Le Mérite**
- (2) اعتماد ميكانزمات التسيير القائم على إستراتيجية و ممارسة تنمية و تطوير المهارات و أداء الإطارات.
- (3) المعالجة الفعلية لموضوع التميز بين الرتبة والوظيفة la différenciation du grade et l'emploi
- (4) ضرورة تعزيز القطاع العمومي بالاستفادة من مزايا آلية "الحركية" لاسيما الخارجية منها.

- خاتمة وتوصيات.
- الملحقات

أصل الوظيفة العمومية وقانونها في بعض القصص، لا نهاية له، و بالأحرى لا بداية دقيقة له، كما أن مصطلح الموظف بمعناه الحديث، لم يعرف إلا في القرن الـ 19 في إطار منظومة قائمة أساسا على مبدأ الهرمية التسلسلية أي (التبعية)، التي حرمت الموظف، من ممارسة الحق في الإضراب في قطاع الوظيفة العمومية، لاعتباره من الأفعال غير المشروعة على حد قول الفقيه Léon déguit (1) بل لكونه يشكل خرقا صارخا لقانون الخدمة (la loi de service) ويدرج إتيانه ضمن الأخطاء التأديبية. بل " جريمة" وذلك قبل إقراره لاحقا.

و بغض النظر عن المناقشات السياسية الحتمية التي تثيرها هذه المنظومة القانونية، فإن هذا الفرع من القانون العام، لا زال يلقي الاهتمام من لدن الأكاديميين والممارسين، فأحكامه تختلف عن تلك المطبقة في القانون الخاص للعمل. وأن نسبة معتبرة من الأعوان العموميين في وضعية القيام بالخدمة، يخضعون لقواعد نوعية (*) لا تزال تدرس بشكل منتشر و واسع في مختلف الكليات و المدارس العليا و المعاهد المتخصصة، كمادة مستقلة و قائمة بذاتها، بل و أساسية في برامج تكوين الموظفين و دورات الإلتقان وتحسين مستويات المعرفة، وفي البرامج و المسابقات و الامتحانات المهنية الإدارية. لأن الانتساب المهني لإدارة الموارد البشرية، يتطلب التخصص والمهنية، بمعنى الإعداد المسبق و التحصيل العلمي المعرفي، استعدادا للعمل بروح الفريق الواحد المتكامل في مواصفاته و تخصصاته.

فبناء الوظيفة العمومية و تطويرها، يعد إلى جانب المشاريع الأخرى، بمثابة مشروع سياسي بالدرجة الأولى، فهي منظومة ترمي كمجموعة اجتماعية (un groupe social) و كمؤسسة institution إلى تحقيق جملة من الأبعاد:

✓ **دفع** الوظيفة الإدارية نحو **التخصص و التنصل** عن المهام الأكثر عمومية للحكومة (le désengagement).

✓ **إقامة** نظام سياسي ديمقراطي، قائم على الحكم الرشيد، يعمل باستمرار على تحقيق تنمية مستدامة.

✓ **تحديد** نظام خاص بالموظفين (la définition d'ordre juridique propre aux fonctionnaires)

و هو ما يؤكد أهميتها و دورها في المجتمعات المعاصرة، و يجعلها من أكثر المجالات الاجتماعية و المهنية **انتقادا**، بنعتها بأنها عالم **مغلق** بل و فضاء **مبهم**، غامض إلى درجة لا يمكن أن يتحكم فيها إلا القليل من المتخصصين الممارسين.

و إذا كانت هذه النظرة تنصف نسبيا بنوع من المبالغة، فإنه بات من المؤكد أن الوظيفة العمومية المهنية، تشكل بنيانها الموحد كيانا معتبرا يتجسد في تركيبتها و مهامها و طرق تسييرها النوعي الذي أقل ما يقال عنه، بأنه **متجانس** في العديد من أوجهه، و هي من الظواهر التي أثارت و لا تزال فضول الفقهاء و العلماء و المشرعين عموما، و جعلتهم يعتكفون على دراسة هذه المنظومة، **كظاهرة مجتمعية**، من حيث تأصيلها و مآلها و المركز القانوني لأعوانها، و هل لا زال هذا العالم المهني قويا متماسكا و مكثفا و ما يميّزه عن عالم الشغل ككل، من حيث **السياسات المتبعة** في مجالات الخدمات و الأجور و التعويضات و مكانة التكوين و التحفيز و تسيير الحياة المهنية للموظفين، و صلتهم بالعالم السياسي و

¹ / Traite de droit constitutionnel. De Boccard tom 3 – 2ème édition.1923-853.p.221

(*) في كنف منظومة الوظيفة العمومية المهنية.

المؤسساتي من منظور إستراتيجية الموارد البشرية و مكانة و دور الأجهزة الاستشارية و التنظيمات النقابية، في المشاركة في التسيير (2).

و للوقوف على معالم هذه المنظومة، ودعاماتها الرئيسية، ومستقبل وظيفة تسيير الموارد البشرية، على ضوء التحديات والتوجهات الحديثة وواقعها في الجزائر، فإنه يتعين استيعاب مبادئها و اتجاهاتها الأساسية و فهم تطورها و تعداد مستخدميها "الملفت للانتباه" و مآلها، (3) في إطار مواكبة التغيرات الناشئة (4). فماهية الوظيفة العمومية والموظف؟

I- حول مفهوم الوظيفة العمومية و الموظف

أ)- مفهوم الوظيفة العمومية المهنية

تعتبر الوظيفة العمومية مؤسسة كبيرة وشاسعة في خدمة الشعب، و أن الانخراط في كيانها يعد نقطة البداية لمعرفة مهامها ومتطلباتها من خلال متابعة برامج معدة سلفا للتكوين المتخصص و الإتقان وتحسين المستوى، مرتبطة بالمبادئ الأساسية للوظيفة العمومية و بمقومات الخدمة العمومية وقواعد السلوك الأخلاقي، (5)

فالموظفون الجدد في مختلف قطاعات الخدمات العمومية، مطالبون استعدادا لقضاء حياة مهنية سلسة، بالاستفادة المسبقة من فرص التطوير المهني، لبدء وقضاء حياتهم المهنية في اطمئنان. كحق وواجب من دورات تكوينية للتعلم و التواصل، ولا سيما الإلمام بأبجديات و أساسيات العمل و التحكم في الأدوات و التقنيات التي تساعدهم على تحديد دورهم في المهام الموكلة لهم.

واعتباراً لذلك، فإن التساؤل عن من هم الموظفون ولمن يعملوا، وبعبارة أخرى مكانتهم في المجتمع؟ يظل مطروحاً أيضاً.

ب)- مفهوم الموظف .

لا نعثر على مرجع تاريخي جامع مانع لظهور مصطلح الموظف بالمفهوم الشائع اليوم، فهو مرتبط بميلاد المجتمعات وبنظمتها الوظيفية وخدماتها المرفقية. (6) ومهما كان دورنا و مكان عملنا وتصنيفنا الهرمي، فإن ما نقوم به كأعوان للدولة، ومؤتمنين على مصالحها **مهم للغاية**، لصلته المباشرة بالحياة اليومية للمواطنين، فالموظفون، بل أعوان الدولة ككل، يعملون **كمؤتمنين** على مصالح الدولة، باسمها و لحسابها، بكل أمانة وبدون تحيز (7) في خدمة **الحكومة المنتخبة** ديمقراطياً و في السلطة، وفق مبادئ قانونية وقواعد أخلاقية، وهو المركز الذي يمنحه مكانة مهمة في المجتمع.

II- المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية المهنية في مجال تقديم الخدمات

العمومية.

/ سعيد مقدم – رسالة دكتوراه دولة: أنظمة الوظيفة العمومية و أفاقها في الجزائر في ظل العولمة. 2
(3) الذي تجاوز المليونيين والنصف في الجزائر و أزيد عن 5.5 مليون عون عمومي في فرنسا مثلاً. أنظر البيانات الإحصائية. المرفقات. 1-2.
4 /Marcel Pochard conseillé d'Etat ancien Dg de la fonction publique française 1993-1998
5 /Orientation à la fonction publique, école de la fonction publique Canada- catalogue d'apprentissage - 28/10/2022. http :www.c.s.ps.cf.pc.gc.ca.pso.fra.aspx.

(6) د. سعيد مقدم- الوظيفة العمومية بين التطور والتحول. ديوان المطبوعات الجامعية ط.2010.ص13 و لاسيما من هم في بداية حياتهم المهنية برامج تسمح للمخترطين في الوظيفة العمومية، بالإلمام بالعديد من الموضوعات كتلك المتعلقة بأروقة أعمال الحكومة و تنظيم العلاقات بينها وبين البرلمان، ووظائف الدوائر الوزارية و الهيئات المركزية وكذا أداءات المرافق العمومية ككل و الكيفية التي يدار بها البلد، علاوة على تنمية الوعي الأمني وإدارة المعلومات والقيم و الأخلاق في مكان العمل و توفر تحديثاً لإدارة تضارب المصالح و المعضلات الأخلاقية و قضايا المساءلة.
(7) **فالحياة** يفرض على الموظف خلال ممارسته لمهامه واجب الامتناع عن الإدلاء بأرائه مهما كانت الطريقة المستعملة لذلك. مجلس الدولة الفرنسي 17/02/1992. أنظر. د. سعيد مقدم الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. ديوان المطبوعات الجامعية. 2010.ص.255.

ترتكز الوظيفة العمومية المهنية في مجال تأدية مهامها الخدماتية للمرتفقين، على تنظيم قائم على جملة من المبادئ الأساسية: مبدأ المساواة و الحياد.⁽⁸⁾ مبدأ الاستمرارية، مبدأ القدرة على التكيف،

1- مبدأ المساواة والحياد: ويعني مساواة جميع المرتفقين الموجودين في وضع مماثل و أعوان المرافق العمومية، في الوصول إلى الخدمة العمومية.
و هو المبدأ المنصوص عليه صراحة في مختلف النصوص القانونية للمجتمعات العصرية، و المواثيق وإعلان حقوق الإنسان و المواطن، ويعد من أسمى المبادئ التي أرتقت إلى مصاف المبادئ العامة للقانون (PGD).⁽⁹⁾
ومن هذا المبدأ انبثقت على وجه الخصوص مبادئ الحياد و العلمانية في فرنسا و حظر التمييز، مع السماح في حالات معينة بقبول التمييز الايجابي la discrimination positive وفقاً لقضاء مجلس الدولة الفرنسي لعام 1974 (DENOYEZ ET CHORQUES).

2- مبدأ استمرارية الخدمة العمومية: فهو نتيجة مباشرة لمبدأ أساسي لاستمرارية الدولة،⁽¹⁰⁾ يقتضي أداء الخدمة العمومية بصفة مستمرة و منتظمة، و أن تكون في متناول المرتفقين، بمعنى القدرة على تلبية احتياجاتهم الضرورية، وفقاً لطبيعة الحاجة.⁽¹¹⁾ وبنوعية وجوده، وبأقل تكلفة، وفي أقرب الآجال الممكنة.

3- مبدأ القدرة على التكيف مع احتياجات الجمهور والتطورات التكنولوجية:

يعد هذا المبدأ الذي يعتبر الخدمة العامة ملزمة بالتكيف، من أقدم المبادئ التي أعلنها مجلس الدولة الفرنسي في عام 1902⁽¹²⁾ بوهو من السمات الرئيسية للمرافق العمومية الخدماتية الحديثة، التي تتطلب التكيف باستمرار مع الاحتياجات الجماعية والتقنية المتغيرة للمنتفعين. و هو ينطبق بدهاءة على الأعوان، من حيث إلزامهم بالتكيف مع تطور الخدمة العمومية في بيئة العمل الجديدة، و بالتكوين المهني، و منه تستمد الإدارة الحق في تعديل تنظيم المرفق العمومي أو إلغاءه⁽¹³⁾. كما أنه يشرح في المقابل عدم وجود حقوق مكتسبة لصيانة الخدمة "كمفهوم بال" (obsolette).

⁸ وهو التنظيم الحديث للوظيفة العمومية المهنية الذي بلورته الأعمال الفقهية التي أعدها العميد "ليون ديغي" وفقاً لروح المبادئ الديمقراطية العامة، و تولى الفقيه "لويس رولاند" رجل القانون و النائب في نهاية الجمهورية الثالثة، صياغتها و الإعلان عنها بين الحرب العالميتين و التي تتمثل في المساواة و الاستمرارية و القابلية للتكيف. ومن المهم التذكير هنا أن الخدمة العمومية يمكن إدارتها من قبل شخص طبيعي خاص، ولذلك فإن هذه المبادئ بالتالي لا تنطبق على الإدارات أو على الأعوان العموميون فقط.

⁹ ففي فرنسا مثلاً، منذ قرار مجلس الدولة لعام 1951 في قضية (société des concerts du conservatoire)

¹⁰ الوارد في عام 1916 في حكم صادر عن مجلس الدولة (شركة غاز بوردو).

¹¹ و قد تم الارتقاء بهذا المبدأ إلى مبدأ ذا قيمة دستورية من قبل المجلس الدستوري الفرنسي في قراره عام 1979 (الحق في الإضراب بالإذاعة و التلفزيون) الذي استمد منه مجلس الدولة في وقت مبكر من عام 1950 قراره الصادر في قضية السيد "دوهان" « DEHAENE » أين برر المجلس تقييد الحق في الإضراب في الأماكن العمومية باسم مبدأ الاستمرارية. الذي يقتضي أن لا يعاقب على أدائها، بالانقطاع أو بشلها، و لديومتها وتلازمها و مقتضيات السير الحسن للمرافق القائمة بها. و أن توافق هذا المبدأ مع الحق في الإضراب، هو أصل الالتزام بضمان الحد الأدنى للخدمة، الذي فرض لاحقاً على بعض القطاعات الحيوية.

¹² في قراره المتعلق (بالشركة الجديدة لغاز المدينة. (مدينة "راون الفرنسية").

¹³ كما قضى بذلك مجلس الدولة الفرنسي عام 1961 في قراره الشهير "فانيي" (VANNIER)، أو إلغاءه، (مجلس الدولة، 1973 (قرار تربين) (arrêt Turpin).

ومع مرور الوقت وتفتح الوظيفة العمومية، على بيئة العمل الداخلية و الخارجية، أضيف لهذه المبادئ، التزام جديد بشأن قواعد السلوك والأخلاقيات الذي قننته العديد من البلدان.(14)

تلكم أهم المبادئ الخاصة بخدمات المرافق العمومية، التي تندرج في الإطار العام للقواعد الدستورية الواردة في مختلف النصوص ذات النطاق العام: كإعلان حقوق الإنسان، وأحكام القضاء الدستوري التي أقرت فعلا بالقيمة الدستورية لبعض المبادئ التي توصف بالأساسية، وتعترف بها قوانين الجمهورية.(15) و تنطبق بالطبع على المنتفعين بالخدمة العامة و على المكلفين بتنفيذها على السواء.

والجدير بالذكر، أن التشريع الاتحادي الأوروبي، ودون التعليق على القواعد المطبقة على الأعوان العموميين لكل دولة عضو، يميز بين فئتين من الخدمات العامة وضرورة استمراريتها.

1) **الخدمات ذات المنفعة العامة:** و التي يمكن مقارنتها بما تعتبره العديد من التشريعات و القضاء "خدمات إدارية عمومية" ممولة من الضرائب.

2) **الخدمات ذات الاهتمام الاقتصادي العمومي:** و التي يمكن مقارنتها بالخدمات العمومية الصناعية والتجارية التي يتم تمويلها أساسا من خلال الأتوات، و تخضع لقواعد المنافسة بين مقدمي الخدمات.

هذا التمييز بين الخدمات، يجسد الرغبة التي أعربت عنها المفوضية الأوروبية مرارا لتقييد مجال تطبيق نظام المعلومات (SIG) و طرح هذا التمييز للمناقشة، لكونه غير قادر بطبيعته، على تغيير المبادئ الأساسية المطبقة على الوظيفة العمومية في كل دولة. لتظل مبادئ النوعية محددة بأحكام القانون الأساسي العام للموظفين و بالنصوص الأخرى المنظمة لواجباتهم المهنية والأخلاقية.(16) المستوحاة من خبرة و تقاليد الخدمة العمومية. إن الوظيفة العمومية ولاسيما المهنية منها، تواجهها تحديات جمة، إجتماعية، سياسية، مالية، تسييرية، يتعين التكيف مع مقتضياتها.

III/- بخصوص التحديات المعاصرة التي تواجه الوظيفة العمومية.

1/- التحديات المجتمعية الرئيسية:

استنادا إلى المبادئ الأساسية التي تحكم الوظيفة العمومية، ولاسيما مبدأ القابلية للتكيف، نحن مطالبون على الدوام، بأن نسأل أنفسنا حول التحديات المجتمعية التي تواجهها "على المديين القصير والأقصى" وفحصها بدقة. لاسيما من قبل الأدوات و المخابر المتخصصة، على غرار المجالس الاقتصادية والاجتماعية والبيئية CESE، المكلفة بدراسة وتحليل العوامل الرئيسية لتطور المجتمعات وصناعة الرأي. **وبهذا الصدد**، يمكن التذكير ببعض التحديات الجديرة بالاهتمام:

14) كفرنسا مثلاً، بإصدارها قانونا بتاريخ 20/04/2016 يكمل و يوضح هذه المبادئ، المتعلقة بجودة الخدمة العمومية، و بالتذكير بأن الموظف ملزم بواجب الحياد. يمارس وظائفه في هذا الإطار، بالامتناع عن التعبير عن آرائه أثناء ممارسة وظائفه، (كالدينية مثلا) و الالتزام بمعاملة جميع المرتفقين في مجال الخدمات، على قدم المساواة، و احترام حرية ضميرهم و كرامتهم.

15) معظم الدساتير المعاصرة والقضاء الدستوري.

16) من ذلك مثلا أن القانون الأساسي العام الفرنسي (قانون 1946 ، الأمرية المؤرخة في 04/04/1959 و القوانين الأربعة المؤرخة في 13/07/1983) خضع إلى أكثر من 200 تعديل تشريعي خلال 30 عام معظمها متعلق بالوظيفة العمومية الإقليمية.

أ) التحدي بشأن ضمان الاتساق بين تكلفة الوظيفة العمومية والخدمات التي تقدمها للمجتمع. و وفقاً لروح أحكام المادة 15 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن، التي تخول للمجتمع الحق في مساءلة أي عون عمومي عن إدارته. بمعنى ضرورة اعتماد: **الصرامة المطلوبة** في كل الأوقات في مجال تسيير الموارد المالية الناجمة عن الجباية أو الاقتطاعات الاجتماعية الموجهة لتلبية الاحتياجات الجماعية.

ب) التحدي الناجم عن مستوى العجز في الموازنات العامة، والذي يقتضي جعل المديونية تحت السيطرة.

ت) تحدي الفائض في تعداد مستخدمي الوظيفة العمومية، المثير للانتباه، بالنظر إلى واقع الأرقام من جهة، وتكلفة الوظيفة العمومية بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي PIB، ومن جهة أخرى، تكلفة العمال بالنسبة للسكان في المجتمعات.

وهي المسألة التي ينبغي أن تدرج في **الإحالات الحكومية** للرد على انشغالات الرأي العام، بناءً على إجراء المعاينة والخبرة، و سيناريو التسيير التقديري للوظائف والكفاءات GPEC، كأدوات متاحة لدى مصالح الدولة، وربطها بالمهام الموكلة للوظيفة العمومية "قطاع خدمات حيوية" بما يستجيب وانشغالات المجتمع المدني المنظم حول التسلسل الهرمي للأولويات الاقتصادية والاجتماعية و البيئية، واتخاذ القرارات اللازمة في إطار الديمقراطية التشاركية.

فالتحديات الرئيسية التي تواجهها الوظيفة العمومية، تكمن وفق العديد من المعاينات، في ثلاث مسائل رئيسية:

1- حتمية الكفاءة و الأداء (l'impératif d'efficacité et de performance)

2- التسيير الجيد للموارد البشرية (une bonne gestion des RH)

3- الحاجة إلى التوفيق بين قانون الوظيفة العمومية و الفروع الأخرى للقانون.

حقيقة أن الوظيفة العمومية، سجلت طفرة بهذا الصدد، تجلت في إعداد النصوص المتعلقة بتسيير الموارد البشرية ودعماتها من خلال تعديل الأنظمة القانونية السارية المفعول منها:

أ) تهذيب الأحكام المتعلقة بالحركية. Les Dispositions de La Mobilité من خلال إضفاء نوع من المرونة عليها.

ب) تحيين أحكام التكوين المهني La Formation Professionnelle بجعله إطاراً وحقاً من حقوق الموظفين أثناء مسارهم المهني،

ت) تنظيم المسار المهني لمختلف الأصناف La Carrière Des Catégories و تحديث أدوات التسيير المباشر.

ث) ضبط قواعد الحوار الاجتماعي Les Règles de Dialogue Social .

ج) إقرار مقارنة جديدة للتنقيط و التقييم بغرض إضفاء الطابع الاحترافي على المسابقات و الامتحانات،

2/ الخيارات السياسية الواجبة الاعتماد في مجال تحديد المهام وتقديم الخدمات:

يمكن تحديد الخيارات السياسية الجوهرية، الواجبة الاعتماد، خاصة تلك المتعلقة بتحديد المهام التي يتعين الاضطلاع بها، و المستوى الأمثل لتعداد المستخدمين، وذلك وفقاً للمقاربات التالية.

- أ) **الحاجة إلى مسعى موازناتي صارم في مجال التحكم في تعداد مستخدمي الوظيفة العمومية، لا يعتمد من حيث المبدأ و الأساليب على فحص تكاليف الموظفين فقط، بل على تحليل كامل للتكلفة/ المنافع الكاملة.**
- ب) **اعتماد المسعى المقارباتي بين التكاليف و الفوائد، كالاستثمار مثلاً في البنى التحتية العمومية، وبالرغم من أنه أمرٌ اعتيادي، إلا أنه مثار تساؤلات حول التقييم و تحيين الفوائد غير النقدية الطويلة الأجل.**
- ت) **تبني آليات جديدة لمفهوم التسيير العمومي للخدمات، ومن خلاله وظيفة تسيير الموارد البشرية، كإطار قائم على: إستراتيجية و ممارسة تنمية و تطوير المهارات و الأداءات الإطارات وفق مقتضيات محددة.**

IV- المعايينات

إذا كان النقاش بشأن تشخيص واقع الوظيفة العمومية ونمط تسيير مواردها البشرية وآفاقها المستقبلية، لم يعد قائماً كما كان و بحدّة (17). بحيث تم التوافق على نطاق واسع بين علماء الإدارة والمانجمنت والخبراء ، **بخصوص:**

- 1- **الرهانات، كمقتضيات الأداء، وضرورة تكييف قواعد التسيير، مع متطلبات وظيفة إدارة الموارد البشرية.**
- 2- **بناءً جسور تواصل بين قانون الوظيفة العمومية والنصوص التشريعية الأخرى ذات العلاقة بعالم الشغل، وتلك المتعلقة بالثقل النقابي مع الفجوة المقلقة و بقية عالم الخدمات.**
- 3- **ترك باب النقاش مطروحاً حول الآفاق، و المسائل الكبرى ذات العلاقة بالوظيفة العمومية و أنظمتها و نطاق خصوصيتها. لاسيما في ظل تحيز القائمين عليها المتشبهين بالإبقاء على استقلاليتها و قانون أعوانها، عن غيرها من مكونات عالم الشغل. وبالتالي رفض:**

- أ) - **إثارة مكانة العقد (le contrat) في التنظيم العام و الشامل للوظيفة العمومية.**
- ب) - **اتساق الحوار الاجتماعي (consistance du dialogue social). (18)**
- ت) - **دور التنظيمات النقابية كشركاء اجتماعيين وفي صناعة القرار. وهو ما يتطلب التعرض بالدراسة السوسولوجية لظاهرة الذهنيات المقاومة للتغيير والإصلاحات الإدارية والاقتصادية والمصرفية من منظور جودة الخدمات وتكلفتها.**

فالوظيفة العمومية، تعيش اليوم حياتها دون وعي كبير ببقية عالم الشغل، وبذهنيات تنعت بالتحجر وبمقاومة التغيير والافتقار لمقتضيات التحكم المستمر في تقنيات التسيير التقديري للموارد البشرية، و غياب تام لانسجام منظومة الأجور والمرتبات والحوافز

17 (وذلك وفقاً لما جاء في تقرير لمجلس الدولة الفرنسي عام 2003 Marcel Pochard .Politique et management

public . . Open. edt. Nouvelle perspective sur la fonction publique. P.3-14

18 / و ذلك بالرغم من أن التقرير لم يذهب بعيداً في تحليله للمكانة التي ينبغي إعطائها للعقد كمصر للمعيار المطبق على الأعوان مكتفياً بالتركيز على إشكالية العقود الفردية.

والجزءات، الأمر الذي سيزيد في تفاقم أزمة المرفق العمومي، واتساع الفجوة بين الأعوان العموميين و باقي أجراء عالم الشغل.

و من المؤكد أن إجراء مسح دقيق وشامل لواقع الوظيفة العمومية ومآلها، ينبغي أن يتم من عدة زوايا تحليلية وجدية، اقتصادية، مالية قانونية و المسار التاريخي و علم الاجتماع، بما يتيح فهم فلسفة و روح الوظيفة العمومية وطرق عملها في انجاز الخدمة العمومية. (19).

إن روح وفلسفة الوظيفة العمومية، و من خلالها المرفق العمومي، تترجم تقليديا (20) بالنظر إلى ثلاثة خصائص يتم إساءة استخدامها اليوم:

1) العلاقة بالمال في السلطة، المتميز بالكرامة (la dignité).

2) العلاقة بالأمن .. (la sécurité)

3) العلاقة بالوقت من خلال الاستمرارية.

وهي المحاور التي تمكننا من تقدير واقع و نطاق تسييس الوظيفة العمومية (21)، و على الخصوص في الوظيفة العمومية العليا la Haute fonction publique على مستوى الدولة و الجماعات المحلية، كظاهرة قديمة من حيث سياقها الزمني، وحديثة من حيث تطورها السريع و المتنامي، مما يتعين التدقيق والتمييز بين مظاهرها:

أ) **التسييس المفرط** لأنظمة الوظيفة العمومية الذي يعني أيضا، تعزيز السلطة التقديرية لجهة التعيين، الترقية، إجراءات العزل. { كفرضية محددة بأسباب سياسية }.

ب) **بيروقراطية السياسة** (la fonctionnarisation de la politique)

بمعنى انتقاء الموظفين، وجعلهم يمتنون حياة مهنية سياسية. بتحفيز من أحكام وقواعد قانون الوظيفة العمومية التي تسمح بوضع الموظفين رجال السياسة (في وضعية الانتداب)، مع ضمان الاحتفاظ لهم بحقهم في الترقية والتقاعد في رتبهم و أسلاكهم الأصلية) و هو ما يمكن اعتباره حقيقة **مشكلة** في حال ما إذا كان ذلك يؤدي إلى التمثيل المفرط لموظفي الوظيفة العمومية (la surreprésentation des fonctionnaires) خارج رتبهم وأسلاكهم المهنية **"بقوة القانون"**. الأمر الذي يحتاج إلى معالجته عبر إصلاح تشريعي (22).

إن التحليل الاقتصادي لفلسفة الوظيفة العمومية ودعائمها، قادر على: تبسيط وفهم الصعوبات و التحديات التي تواجه وظيفة تسيير الوظيفة العمومية (23) ولاسيما من منظور التكلفة، من المتمثلة في: **"كتلة الأجور"** المقدرة في مشروع نص قانون المالية لعام 2023 في حدود 4629 مليار دج، أي بما يعادل 47.39 % من إجمالي ميزانية التسيير،

علمًا بأن مراجعة الشبكة الاستدلالية للأجور مع نهاية العام الجاري (2022) تصل إلى 300.11 مليار دج، **بزيادة** في منحة التأمين على البطالة لكل عام بـ 34.37 مليار دج (24).

19 / Françoise Dreyfus, service l'Etat, un idéal encore moderne ? pouvoir N° 117, 2006 p.5-15

20 / Alain Supist, la crise de l'esprit de service public Droit social 1989.p 777-783

21 / Des fonctionnaires politiques ? Pouvoirs, 1987 N° 40.administrations et politique (dossier) C.F.P, Mars 2006.p.2-28.

22 / و ذلك تفاديا لما حدث في فرنسا عام 1981 بأن أصبح نصف النواب من منتج الوظيفة العمومية.

23 / Marceau Long et Laurent Blanc – l'économie de la fonction publique 1969.p218

24 / كما رفعت الدولة من الاعتمادات المخصصة لتغطية التأمين على البطالة لمدة عام كامل +5.34 مليار دج، مع تجديد مستوى مساهمة الدولة في الصيدلية المركزية للمستشفيات لتطهير ديون مؤسسات الصحة العمومية لاقتناء الأدوية بمبلغ 75 مليار دج، وتخفيض اعتمادات الميزانية المخصصة لجهاز المساعدة على الإدماج المهني 37.94 مليار دج، و جهاز نشاطات الإدماج الاجتماعي بـ 15.19 مليار بسبب تحويل عقود نشاطات الإدماج الاجتماعي إلى عقود غير محددة المدة.

كما تضمن هذا المشروع، استحداث و إعادة تقييم **منحة البطالة** لطالبي الشغل لأول مرة بمبلغ 292 مليار دج للمستفيدين من جهاز **المساعدة على الإدماج المهني**، وتحويل نشاطات الإدماج الاجتماعي إلى عقود غير محددة المدة.

وبخصوص الدعم غير المباشر، تضمن مشروع القانون تخفيض الضريبة على الدخل الإجمالي على الرواتب، بإنفاق ضريبي يصل إلى 195 مليار دج.

وهذا ما يؤدي إلى زيادة الأجور التي ترفع ميزانية التسيير إلى **9767.55 مليار دج** (أي قرابة 9800 مليار دج). **مسجلة بذلك زيادة بنسبة +9.26%**، مقارنة لما كانت عليه في قانون المالية التكميلي، و هذا نتيجة الزيادة في كتلة أجور الموظفين في الإدارة المركزية و اللامركزية، بمبلغ 579.04 مليار دج ، لتغطية الأثر المالي المترتب عن الزيادة في النقطة الاستدلالية للرواتب و الأجور التي أدرجت اعتبارا من أفريل المنصرم 2022، بالإضافة إلى الأثر المالي لدمج المستفيدين من جهاز المساعدة على الإدماج المهني، و تحويل عقود نشاطات الإدماج الاجتماعي إلى عقود غير محددة المدة.

V/- واقع تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية الجزائرية

1/- الانتقال من نظام مراقبة تسيير المستخدمين، إلى نظام التسيير التقديري للموارد البشرية.

عملت السلطات العمومية الجزائرية منذ استعادة السيادة الوطنية عام 1962 و إلى غاية 1995 عبر مراحل إصلاحية،⁽²⁵⁾ على بناء وظيفة عمومية مهنية خدماتية فعالة، لاسيما تكييف نظام انتقاء وتسيير المستخدمين، بعد أن أظهر النظام المعمول به مع مرور الوقت، محدوديته و عجزه على التحكم في عمليات التسيير ومواكبة التقنيات الحديثة لتسيير الموارد البشرية؛ نظام اتسم بطابعه التقليدي، القائم على آلية نظام المراقبة المسبقة للتسيير، **المجسد** بواسطة تأشيرة مراقبة المشروعية، **Visa de légalité**، مما فتح المجال واسعا للبحث عن ميكانزمات حديثة لتسيير الموارد البشرية، أفض إلى اعتماد نظام جديد قائم على التسيير التقديري للموارد البشرية، توج بصور المرسوم رقم 95-126 المؤرخ في 29 أفريل 1995⁽²⁶⁾ الذي تبنى إجراءات و دعامات عصرية ، **ترمي إلى:**

أ) **ضمان الفعالية** لهذا النوع من التسيير التقديري للمسار المهني للموظفين، والتحكم في تعداد المستخدمين، ككل و تقدير الاحتياجات الجديدة، تمهيدا لتخطيط عمليات التوظيف و تقدير فتح المناصب المالية الضرورية بالتشاور بين الأطراف المعنية: (المسير- الوظيف العمومي- وزارة المالية)

ب) **إعادة الاعتبار** للمسيرين في مختلف فروع نشاطات قطاع الوظيفة العمومية، بتمكينهم من التكفل بمجموع النشاطات التسييرية للحياة المهنية لمستخدميهم، و ذلك وفق مخطط لتسيير الموارد البشرية قائم على دعامات ملائمة لضمان تحقيق النجاعة في التسيير

ت) **إعادة تكييف** مهام أجهزة المراقبة التابعة للوظيفة العمومية على المستويين المركزي و المحلي، بتحقيق الانتقال من إدارة الإجراءات إلى إدارة القرارات و المسؤولية.

²⁵ أنظر بخصوص مراحل إصلاح الوظيفة العمومية في الجزائر. د. سعيد مقدم.. الوظيفة العمومية بين التطور والتحول ط1. م.س. ص. 153-176. وبخصوص نظام المستخدمين واعتماد نظام تسيير الموارد البشرية. انظر لنفس المؤلف. دروس في تسيير الموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية وتطبيقاتها في قطاع الوظيفة العمومية الجزائرية نفس دار النشر. ط. 1.2019. ص. 354 وما يليها.

²⁶ المعدل و المتمم للمرسوم 66-145 المؤرخ في 02/06/1966 المتعلق بإعداد و نشر بعض الأعمال الفردية و التنظيمية الخاصة بوضعية الموظفين (ج.ر عدد 26).

و هو النظام الذي يحرص على ولوج عالم الاحترافية و المهنية،من خلال التحكم في سياسات التسيير الحديث القائم على مبدأ التوقع و المساواة،الحق في التكوين و التأهيل، الترقية، تامين منظومة التحفيز،التقييم الموضوعي للأداء والمشاركة في التسيير بواسطة الهيئات الاستشارية.

غير أن هذا النظام الجديد القائم على المخطط التقديري السنوي للموارد البشرية، لم يعمر بدوره طويلا، (17سنة)، فسرعان ما ظهرت الحاجة إلى مراجعته، فصدرت تعليمة السيد الوزير الأول رقم 01 المؤرخة في 2011/04/11،مطالبة بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف، بعنوان "الوظيفة العمومية" واستبدال هذا المخطط السنوي، بمخطط خماسي لتسيير الموارد البشرية، وذلك قبل موفى 2012/12/31 و هو القرار الذي ظل في أدراج المشاريع المؤجلة، ولم ير النور بعد، مما أحدث تخبطاً مهولاً في مجال التحكم في سياسة إستراتيجية الموارد البشرية.

2/- من نظام التسيير التقديري للموارد البشرية، إلى مشروع المخطط الخماسي للموارد البشرية

تطبيقاً للتعليمية رقم 01 السالفة الذكر، صاغت مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية، مشروع المخطط الخماسي وتم تحديد معالمه وأهدافه كما يلي:

أ) تذييل الاختلالات المسجلة في مجال تسيير الموارد البشرية و إضفاء طابع المهنية و الفعالية على مختلف عمليات التسيير.

ب) التحكم في تعداد المستخدمين في مؤسسة أو إدارة ما ،وفقا لمقتضيات السير الحسن.

ت) العجز المسجل في نسبة التأطير.

ث) اعتماد نظام التسيير التشاركي للموارد البشرية من خلال الهيئات المنتخبة.

ج) السهر على الاستخدام الأمثل للموارد المتوفرة و ترقية وظيفة التخطيط و التكوين و التحفيز و التطوير و التثمين.

ح) بعث إستراتيجية متعددة السنوات لتسيير الموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية.

خ) مواجهة الرهان الاستراتيجي المتمثل في التحكم في سياسة إستراتيجية الموارد البشرية ككل، و دعم ثقافة التسيير الحديث و العصري للموارد البشرية لا سيما ما يتعلق بكفاءة التأطير، من خلال تثمين وظيفة الموارد البشرية و تعزيز دور إدارة الموارد البشرية و التحكم في تقنيات و دعائم التسيير المعاصرة.

وهي الأهداف المرهون تجسيدها على أرض الواقع بالمصادقة على هذا المشروع المعطل.

3/- التأخر في تطبيق أنظمة و دعائم أخرى:

إلى جانب التأخر في تجسيد القرار المتعلق بالانتقال من المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية إلى المخطط الخماسي، نسجل أيضا التأخر في تطبيق بعض الأنظمة والدعائم التالية:

1/3- التأخر في تطبيق مخطط التسيير التقديري للوظائف والكفاءات GPEC وهو المخطط المعمول به في المنظمات و المؤسسات الإنتاجية و الخدماتية الخاصة، و الذي يمكن الاستئناس ببعض جوانبه العملية ذات الصلة بوظيفة تسيير الموارد البشرية و تكييفها و مقتضيات طبيعة النشاط في فروع قطاعات الوظيف العمومي، لاسيما الاعتماد

على التنبؤ و التقدير لاستقطاب و توظيف الكفاءات المطلوبة للمؤسسة أو الإدارة المعنية، تكريساً للتسيير التوقعي للكفاءات، و تحيين المخططات السنوية و المتعددة السنوات و التكوين و تحسين المستوى و تجديد المعلومات للرفع من قدرات و كفاءات الموارد البشرية. و ذلك تطبيقاً للتعليمية رقم 21 المؤرخة في 2009/09/07 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري .

2/3- نظام الإدارة الالكترونية، اعتباراً للامتيازات العديدة التي يحققها تطبيق هذه الآلية، في مجال إسداء الخدمات العمومية وتسيير الموارد البشرية في كنف دعم التواصل و الشفافية و تمتين علاقة الإدارة بالمواطن والاستجابة لتطلعات المرتفقين، جاءت تعليمة السيد الوزير الأول المؤرخة في 2013/09 /22 لتحث السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، على ضرورة انتهاز، مسعى ناجح، يتسم بالعصرنة و الشفافية و نبذ السلوكيات السلبية و القضاء على النقاط السوداء التي تعتبر مصدر ارتياب المواطن إزاء الدولة. (27).

3/3- التأسيس لنظام قوي لتكريس مبدأ المشاركة في تسيير الحياة المهنية للموارد البشرية، " المدستر " وذلك بتمكين كل عامل من المشاركة بواسطة ممثليه في التحديد الجماعي لشروط العمل، و تسيير المؤسسات العمومية المرهون تطبيقه بصور النصوص المتعلقة بتحديد قواعده و كفاءات ممارسته.

VI- بخصوص تعزيز جاذبية قطاع الوظيفة العمومية كأداة خدماتية

الفكرة السائدة بهذا الصدد، أن الحياة المهنية في الوظيفة العمومية، مهنة بطيئة و قارة و خاطئة (lente et figée et fausse) و لذلك فهي مطالبة:

1/- بضرورة إعادة التفكير في طرق أو خطة الاتصال بين المستخدم و الراغبين من المواهب الجديدة في ولوج سوق العمل، لا سيما في مجال الاستقطاب و التوظيف والاستخدام الأمثل للموارد البشرية، لأن الوظيفة العمومية تشهد في الواقع انخفاضا في شعبيتها (un déclin de popularité) بل و انتشار ظاهرة العزوف على الالتحاق بقطاعاتها، الأمر الذي تسبب في إحداث نوع من التذمر من كفاءات التوظيف، مقارنة بالقطاعات الخاصة الجديدة الواعدة، أين تعرف تغييراً في العقلية في سوق العمل، تهتم أكثر بتنوع تجربة مستخدميها بسرعة في مناصب عملهم، و هي العقلية التي تتعارض بوضوح و بيئة العمل في المؤسسات و الإدارات العمومية التي غالباً ما تتناغم مع الاستقرار و المسار المهني الطويل مما يتعين العمل على مراجعة كفاءات التوظيف:

و في هذا السياق المتصل، يواجه القائمون على التوظيف، تحدياً كبيراً في تراجع جاذبية قطاع الخدمات العمومية خاصة في مجال انتقاء أفضل المترشحين و تفتقر أيضاً لتوفير التحفيزات المادية والمعنوية اللازمة، مما يقتضي ابتكاراً في طرق الاستقطاب و الانتقاء والتوظيف، وفي التدابير منها مثلاً:

1. تطوير التمهين (l'apprentissage) و تثمين مسابقات الوظيفة العمومية بهدف الاستجابة إلى عدد معين من تطور المهن (l'évolution des métiers).

2. ضرورة إضفاء المرونة على الوظيفة العمومية و الحرص على اقتراح المزيد من الفرص للأعوان في الخدمة، وذلك بواسطة الحركية (la mobilité) الداخلية منها أو الخارجية، و تمكين الأعوان من تغيير المناصب و المؤسسات وفق آليات محددة.

27) علماً بأنه تم بتاريخ 2013/11/19 استحداث وزارة منتدبة لدى الوزير الأول، مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية ، لمرافقة هذه الإصلاحات، غير أنها لم تعمر سوى 6 أشهر على استحداثها.

3. إعادة النظر في مسابقات الالتحاق بالوظيفة العمومية لجلب أفضل المهارات و الكفاءات، و ذلك بعصرنة طرق و إجراءات تعيين الفائزين المتفوقين، مع إضفاء الطابع المهني على الاختبارات ، تقوم على نظام الاستحقاق ونبذ المحسوبية والسلوكات غير الأخلاقية.

4. الإعداد المسبق للمسابقات المهنية، بحيث أصبح من الضروري أن تتطور الوظيفة العمومية، و أن تعمل على مرافقة المترشحين للنجاح، سواء عن طريق توفير الوسائل البيداغوجية من دعائمات في شكل مذكرات، أو إعداد أقسام تحضيرية لهذا الغرض لمساعدة المترشحين على فهم المواد موضوع الاختبارات المقبلين على اجتيازها بشكل أفضل.

5. تجاوز نظام التوظيف القائم على أساس المسابقات (l'admission du concours) و الدفع بفكرة القبول على أساس "دراسة الملف و المقابلات مثلاً".

6. تسهيل إعادة التحول (facilité la reconversion) إذ من المفيد للوظيفة العمومية أن تأسس ميكانيزمات لتسهيل إعادة تحول الأعوان في الخدمة حتى و لو لم يكن هناك رغبة في فقدانهم من قبل مؤسساتهم و إداراتهم المستخدمة، لأن إعادة التحول من شأنه تعزيز جاذبية القطاع و ديناميته.

VII- / اعتماد إستراتيجية و ممارسة تنمية و تطوير المهارات و أداء الإطارات: (28)

تطرح متطلبات النجاح و الأداء في إطار التسيير العمومي الجديد (La nouvelle gestion publique) ، تحديات جادة تنعكس على تسيير الموارد البشرية، الموضحة لمعالمتها و ذلك من خلال:

1- / تطوير مناهج جديدة للتسيير القائم على النتائج (La gestion accès sur les résultats) و اللامركزية في اتخاذ القرارات، بما يفيد التخلي عن فكرة الهرم التسلسلي (L'écrasement de la pyramide hiérarchique) و نسج علاقات جديدة مع المجتمع المدني، عبر إقرار منظومة محددة و واضحة، للمساءلة الفردية و الجماعية للموظفين و الإطارات. (29) و على الخصوص الاستجابة لمتطلبات تطوير الخدمات للمواطنين (30) بدلاً من المناهج التقليدية التي تركز أساساً على الشهادات و الدبلومات و الخبرة. لأن العبرة من تطبيق المقاربة القائمة على المهارات (CBM) (31) تكمن في الاعتماد على النتائج و الكفاءات الناجعة في تحقيق الأهداف المسطرة.

فالمهارات المطلوبة، تسمح بدرجات متفاوتة، بأداء الأدوار، و ممارسة الوظائف، و تنفيذ المهام. فهي تتكون من المعرفة (المعرفة العامة) (les savoirs) (القدرة) (capacité)، و الدراية (le savoir faire) ، (الدراية الفنية)، بمعنى المواقف و الأحكام (les altitudes, dispositions). أي أن المهارات، تشترط الأداء الفردي (la performance) على عكس المؤهل (la qualification) الذي يشير إلى الهوية المهنية، (un métier).

28) وهي الدراسة التي أجريت بمدرسة الوظيفة العمومية الكندية من قبل : أ. J-Bourgeault و غيره من الأساتذة حول: Les rôles et les compétences des cadres supérieurs du gouvernement du Québec. Pour l'avenir. Rapt.2003.149 p.

29) يقصد بعبارة " إطار Cadre" الدلالة القانونية والاجتماعية على السواء، وغالباً ما تستعمل عبارة " المسير (Le Gestionnaire) كدلالة وظيفية، لتعيين أولئك الذين يحسنون العلاقة بين الأهداف و الموارد و القيود.

30) Jaque BOURGAULT. Pr. à l'université de Québec. Canada. Revue Française d'administration publique N°A16.2005.pp.609-622.

31) Competency Based Mangement. CBM-

فالمسألة إذا تتعلق بتكليف **مواصفات المهارات** (le profil des compétences) مع التحديات المتغيرة للإدارة العمومية من أجل ضمان الاستخدام الأمثل للموارد⁽³²⁾. و توفير ميزة تحسين أداء المنظمة و تعزيز تغييرها الثقافي.

وبالرغم من المحاسن التي تقدمها هذه المقاربة الإستراتيجية لتثمين المهارات والكفاءات، إلا أنها لا تزال تعاني من بعض العقبات منها:

- 1) الوقت الضروري المطلوب لتكريسها في الممارسة (le temps nécessaire).
- 2) الانفتاح على التكوين المستمر (la formation continue).
- 3) التحفيز (la motivation).
- 4) التلازم المهني (le syndrome de la carrière) و الانخراط في تقنيات تسيير الموارد البشرية.

وعلاوة على ذلك، فإن الوظائف العمومية القائمة على المهنة. تفرض **تحديات خاصة**، يتعين مواجهتها والتغلب على مختلف عقباتها من خلال تطوير المهارات في جميع أبعادها، وذلك باللجوء إلى تنفيذ مجموعة واسعة من الوسائل و أدوات التقييم (كالتقييم عن طريق المحاكاة (I'appréciation par simulation (APS) .

فمسار التسيير على أساس الكفاءات والمهارات CBM يمر بمراحل ضرورية، تتراوح ما بين تحديد المهارات النوعية للقيام بعمل ما، إلى تحويل البرامج إلى خطط التنمية الفردية⁽³³⁾. وذلك بالاعتماد على **التشخيص المستمر**، وتكليف عناصر الدعم اللازمة للمسار المهني للموظفين. وهو ما تعمل بعض البلدان على تطبيقه بدقة في مجال تسيير الموارد البشرية، كبريطانيا، أستراليا، كندا والولايات المتحدة الأمريكية التي لديها خصوصية في تقديم نهج عالمي لتطوير بعض المهارات الأساسية، يصلح كنموذج للاستئناس بإمكانية تطبيقه على ما يسمى **بالوظائف العمومية المهنية** التي يمكن لسياقها أن يؤثر بالفعل على إبراز المهارات بشكل عام.

فمن الواضح أن اعتماد هذا الإطار القانوني والتسييري (managérial) المرتبط بالمهارات والكفاءات على الوظيفة العمومية المهنية (de carrière) المتميزة بخصائص الصلابة (la rigidité)، وبضمان الديمومة المطلقة للأعوان، من شأنه تيسير تقديم توقع معقول للحفاظ على علاقة العمل، بطرفيها العامل من "خلال أداء العمل" و صاحب العمل "كمستخدم" راض على الأداء، وفقا لتقييم العمل المنجز.

وفي هذا السياق يمكن الإشارة إلى النظام المعمول به في الولايات المتحدة الأمريكية، مثلا، أين يترتب عن كل تغيير سياسي، التخلي أو تحويل 90 % من أعلى 06 مستويات للوظيفة العمومية، وذلك خلافاً لأستراليا والمملكة المتحدة، أين تكون العبرة بالالتزامات التعاقدية (la contractualisation des engagements)، وبالتوظيف الخارجي أساسا، أما في كندا، فإن التوظيف في الوظيفة العمومية العليا يتم من خلال الترقية الداخلية (la promotion interne).

VIII- الحلول

³²) Cohen(J.M) Le développement des compétences dans le secteur public : un cadre pour l'analyse et l'action. Revue internationale des sciences administratives, 1995.vol.73, p.470.

³³)Pickett(L) Compétency mangement in British civil service.op.cit,p.354.

لما كان مسار التحديث و العصرية في الوظيفة العمومية المهنية، لا يزال بطيئاً، تعثره عقبات وصعوبات جمة ، فانه يتعين تجاوزه والعمل على:

(1) الإقرار بنظام الاستحقاق Le Mérite كنمط مفضل للتوظيف، وتثمين المهارات والكفاءات Valorisation des Compétences العاملة.⁽³⁴⁾

(2) اعتماد ميكانيزمات التسيير القائم على إستراتيجية و ممارسة تنمية و تطوير المهارات و أداء المستخدمين.

(3) المعالجة الفعلية لموضوع التمييز بين الرتبة والوظيفة la différenciation du grade et l'emploi؛ أين يستمر الموظفون في وضعية "الانتداب" في الاستفادة، من مزايا الرتبة المرسمون فيها، و تعزيز المكانة الممنوحة للوظيفة التي يشغلونها خلال I'emploi مسارهم المهني، بحيث لا تصبح مرتباتهم مرتبطة بالرتبة و الأقدمية فقط، بل بالوظيفة المشغولة مع المحافظة على الحق في الترقية في الدرجات وفي الرتب والأسلاك كجزء من الراتب،

(4) ضرورة تعزيز القطاع العمومي بالاستفادة من مزايا آلية "الحركية" لاسيما الخارجية منها، أي بين قطاعات العمل الأخرى، (كعملية تلاقح Fertilisation).⁽³⁵⁾ وهي الآلية التي تعاني منها العديد من الأنظمة ومنها: الدول الأنكلوسكسونية، كبريطانيا مثلاً، أين تفتقد لآلية الحركية بين الوظيفة العمومية البريطانية Le Civil Service وباقي قطاعات الشغل الأخرى، الأمر الذي دفع بالفقه⁽³⁶⁾ إلى اقتراح تنظيم عمليات تبادل مؤقتة Permutations Temporaires للسماح بتعزيز حرية التنقل بين قطاعات الشغل الأخرى، وتشجيع الالتحاق المتأخر بالحياة المهنية.

وهي من بين الحلول التي تظل قائمة أيضاً في نظام الوظيفة العمومية المهنية التي تفتقد لهذه الآلية أيضاً لأسباب متنوعة منها:

✓ عدم وجود ترابط بين القانون العام للعمل وقانون الوظيفة العمومية.

✓ غياب الاعتراف بمكانة "العقد" في علاقات العمل إلا استثناءً، وبالتالي الافتقار إلى المرونة والدينامكية الجوهرية الكامنة في العقد،

فالعقد الذي هو من صميم قانون العمل، يتم تجاهله في الوظيفة العمومية إلا استثناءً، وعندما نفكر في العقد، غالباً ما نفكر في العقد الفردي، "الاستثنائي" من المبدأ الذي يولي الأولوية للدائمين المرسمين. Les titulaires. وبغياب العقد، غالباً ما تنعكس آثاره على العلاقات بين النقابات والمستخدم العمومي. L'employeur Public من حيث جنوح هذا الأخير للتفوق والانعزالية، في ظل عدم التوصل إلى صياغة أفضل للعلاقة بين قانون الوظيفة العمومية والقانون العام للعمل.⁽³⁷⁾

³⁴ وهي من المسائل الأساسية التي تبقى في حاجة إلى الاهتمام، خاصة لتجاوز تجزئتها وانحصارها

³⁵ و ذلك تفادياً لهذا الوضع الذي من شأنه أن يبعث على التوجس من أي انسداد في الأفق. وتغليب كفة التوجه نحو القطاع الخاص على حساب القطاع العمومي، تماشياً و مذهب الليبرالية الاقتصادية كتطبيق على المجال الاقتصادي و التي يرتبط اسمها بعصر التنوير أين ظهرت تيارات الفكر الكلاسيكي التي ساعدت على ظهور الاقتصاد الحديث (علما بأن الفترة الكلاسيكية) تبدأ بمعاهدة بشأن ثروة الأمم التي تعتبر أم العلوم الاقتصادية الحديثة. أين تستجيب السياسات الاقتصادية الليبرالية مع الأفكار الكينزية، كمذهب ألهم السيدة تانتشر رئيسة وزراء بر يطانيا، والذي يهدف إلى تقليل قبضة القطاع العام على الاقتصاد لصالح القطاع الخاص: فقد تم إدخال عقيدة القانون الطبيعي تدريجياً في الاقتصاد منذ نهاية القرن 17 كمبدأ جديد.

³⁶ كما عين ذلك بكل أسف السيد: فلنون Fulton في التقرير الذي قدمه منذ قرابة نصف قرن.

³⁷ وهي من الانشغالات التي نالت القسط الأوفر من لدن الفقه والقضاء، من ذلك ما سبق وأن ذهب إليه الأستاذ Jean Rivero في عام 1947 ، فقد فكر في احتمال التقارب بين القانونيين على المدى الطويل، وإن كان ذلك لم يتحقق برمته على

ولعل التحولات المعاصرة لمصادر القانون الإداري المتأثرة كثيراً بفعل تثبيت الأنماط الدولية، الرامية إلى إلزام البلدان المنضوية تحت تأثير القوانين الاتحادية، (على غرار الاتحاد الأوروبي)، بالفتح على مواطني الاتحاد، بمعنى العمل على تكييف قوانين الوظيفة العمومية مع التوجه الودوي. (38) بمعنى الانفتاح، لاسيما في إطار العلاقات التعاقدية؛ فلا يوجد الكثير من الأشخاص ممن يدعي بأن تحسين سير الوظيفة العمومية ممكن، دون الحاجة إلى تكييف منظومتها بما يضمن حيادها و استمرارية خدمات مرافقها العمومية وفق نظام نوعي للشغل يستقطب وينتقي أعوانها بناءً على نظام الاستحقاق والتخلص من المحسوبية والتعسف والحرص على تطبيق مدونات قواعد السلوك الأخلاقية.

فالتوجه الحالي بهذا الصدد، ليس للحث على اليقظة (حتى ولو كانت الصحوه صعبة)، بل إلى المرافعة في صالح التحديث الحقيقي للوظيفة العمومية و عصرنتها. خاتمة وتوصيات:

إن الوظيفة العمومية تناضل اليوم لاستقطاب المواهب الجديدة، فالوضع لا زال على حاله ومن المهم، إعادة النظر في العديد من المبادئ من أجل إعطاء دفعة قوية لتطوير قطاعها الذي يقدم مع ذلك حياة مهنية متعددة و بيئات عمل مرضية.

فمن الاتجاهات الجديدة للوظيفة العمومية نذكر ما يلي:

- 1- دفع الوظيفة الإدارية نحو التخصص و التنصل عن المهام الأكثر عمومية للحكومة، بمعنى مراجعة دور الدولة جعلها تختص بالضبط و المراقبة بعيدا عن التسيير المباشر للخدمات.
- 2- الذهاب نحو ترشيد نفقات تكاليف تعداد مستخدمي الوظيفة العمومية من خلال التحكم في تعدادها و ضمان الاتساق بين كلفة الوظيفة العمومية و الخدمات المقدمة للمجتمع بالنظر إلى الناتج المحلي الإجمالي (PIB).
- 3- الحث على تشجيع العلاقات التعاقدية في العمل بما يتماشى و ثقافة الإدارة بالأهداف و التسيير القائم على النتائج (la gestion accès sur les résultats) و لا مركزية اتخاذ القرار.
- 4- تكييف طرق توظيف الموارد البشرية باعتماد نظام الاستحقاق بدلا من الشهادات و المؤهلات والمقاييس الذاتية، و هجر ظاهرة إضفاء الطابع الاجتماعي على مناصب العمل (la socialisation des emplois).
- 5- اعتماد إستراتيجية الموارد البشرية في مجال تسيير الكفاءات Competency Based Mangement. CBM و التخلي عن التسيير التقليدي للمستخدمين.

أرض الواقع؛ إلا أن حدسه لا زال مناسباً أكثر من أي وقت مضى، وجدير بإعادة طرحه وتناوله بالدراسة بعمق، كمشروع قائم على إنشاء قاعدة مشتركة لكافة الأعوان: { موظفين وأجراء } مع مجموعة من القوانين الأساسية الخاصة وفقاً للمهن التي ستأتي لتتصهر في بوتقة هذه المبادئ الأساسية، إذ لا مبرر لإخضاع أشخاص يضطلعون بمهام مماثلة إلى قوانين أساسية مختلفة سواء كانوا موظفين أو أجراء.

(38) وهو إصلاح مطرح للبناء الفرنسي للوظيفة العمومية، أنظر بخصوص الضغط المشترك لقضاء الغرفتين الأورويتين CJCE et la CEDH: د. سعيد مقدم. المرجع السابق. ص38 وما يليها. وهو التوجه الذي قننته الأمرية الفرنسية الصادرة بتاريخ 01 فيفر 2007 المتعلقة بالدواوين العمومية للسكن التي وضعت حداً لازدواجية القانون الذي يميز نظام الأعوان التابعين سواء لقانون العمل أو لقانون الوظيفة العمومية في حال استخدامهم من قبل دواوين عمومية HLM .

- 6- رقمنة تسيير الموارد البشرية و الخدمات العمومية باعتماد نظام الإدارة الالكترونية في معالجة وإسداء الخدمات العمومية ووظيفة تسيير الموارد البشرية.
- 7- ربط المهام المعهودة للوظيفة العمومية من منظور الخدمات، بمنظومة التسيير التقديري للوظائف و الكفاءات (GPEC) بما يستجيب و انشغالات المجتمع.
- 8- إشعاع ثقافة العمل كفريق واحد.
- 9- تعزيز آلية الحركية الداخلية و الخارجية بين مختلف قطاعات الشغل.

الملحقات:

أولاً/-/ تعداد مستخدمي قطاع الوظيفة العمومية الجزائرية.

يقدر تعداد مستخدمي الوظيفة العمومية بالجزائر حاليا بعنوان 2019 بـ 2 160 836 موظف و عون عمومي موزعين كما يلي:

I- حسب الطبيعة القانونية لعلاقة العمل. (39)

- 1) موظفين: 1 691 828
 - 2) الإدارة المركزية: 346 866 عون
 - 3) المصالح غير الممركزة: 905 628 عون
 - 4) الإدارة البلدية: 297 595 عون
 - 5) المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: 599 980 عون
 - 6) المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي: 186 عون
- 2/- حسب تعدادات الوظيفة العمومية بحسب قطاعات النشاط:
- 7) الداخلية و الجماعات المحلية: 612 424 عون
 - 8) التربية الوطنية: 675 787 عون
 - 9) الصحة العمومية: 294 663 عون
 - 10) التعليم العالي: 194 927 عون
 - 11) المالية: 77 811 عون

- (12) التكوين و التعليم المهنيين: 57 724 عون
 (13) العدل: 42 689 عون
 (14) قطاعات أخرى: 204 811 عون
 3/- حسب العنصر النسوي في الوظيفة العمومية: يبلغ تعداد العنصر النسوي في الوظيفة العمومية الجزائرية 880245 عون أي 40.74% من التعداد الإجمالي.
 (15) التربية الوطنية: 395 544 عون
 (16) الصحة العمومية: 169 004 عون
 (17) الداخلية و الجماعات المحلية: 113 286 عون
 (18) التعليم العالي: 73 417 عون
 (19) التكوين و التعليم المهنيين: 21 307 عون
 (20) عون المالية: 28 684 عون
 (21) قطاعات أخرى: 64 990 عون

فالقِطاع الخاص يشغل في الجزائر 6.95 مليون عامل أي 63% من أجمال العمالة في البلاد وفقاً للديوان الوطني للإحصائيات لعام 2018، أما القطاع العام فهو يستوعب 4.09 مليون عامل أي 37% من السكان المشتغلين و الذين يقدر عددهم بـ 11.048 مليون عامل حسب دراسة مسحية أجراها الديوان في شهر أفريل من نفس السنة حول وضعية سوق العمل و يتكون إجمالي العمال المقدر عددهم 11.048 مليون عامل من 9.073 مليون رجل (82.1%) و 1.975 مليون امرأة (17.9%) كما تشير بيانات الديوان إلى ما يقرب 7 من أصل 10 عمال، هم أجراء (69.6%).⁽⁴⁰⁾

ثانياً/- تعداد الوظيفة العمومية الفرنسية.

Les effectifs de La FP Française الأرقام الرئيسية: Chiffres clé

يعمل حالياً 5.61 مليون عون في الأجزاء الثلاثة من الوظيفة العمومية منهم : 51.700 متعاقد.
 و هي النسبة التي تمثل 19.8% من إجمالي العمالة (الموظفون و الأجراء)
 I/ يعمل 2.491 مليون عون في الوظيفة العمومية للدولة FPE، أي 44% من الوظائف العامة، 79.1 في الوزارات و 20.9% في وكالات حماية البيئة الوطنية.
 II/ 1.935 مليون عون في الوظيفة العمومية الإقليمية FPT أي 35% من الوظائف العامة. 72% في المناطق الإدارية و البلديات، 28% في وكالات حماية البيئة الوطنية.
 III/ 1.184 مليون عون في خدمات المستشفيات العامة FPH أي 21%. الوظائف العامة: 87.4% في المستشفيات. 9.1% في مؤسسات إيواء المسنين و 3.6% في مؤسسات طبية اجتماعية أخرى .

معدل الإدارة: le taux d'administration, (خارج العسكريين و المستفيدين من العقود المدعمة) للوظائف العمومية الثلاثة هو: 73.4% عون لكل 1000 نسمة (في مقاطعات

⁴⁰ (علماً بأن النسبة هي أعلى في الوسط النسائي حيث تقدر بـ 75.3% عدد العاملين في قطاع الوظيفة العمومية في عام 2022 أكثر من 2.7 مليون موظف و عون متعاقد منهم 2.4 مليون متكفل بهم على عاتق ميزانية الدولة و حوالي 360 ألف على عاتق ميزانية الجماعات المحلية (خزينة الولايات و البلديات) و الفرق تتحمله الخزينة العمومية . { مع الملاحظة أن هذه الاحصائيات في حاجة إلى تأكيد. }

ما وراء البحر) و 82 % في إيل دو فرانس: 89.6 % في المقاطعات ما وراء البحار و 70.9 % في المحافظات.

زادت القوة العاملة بنسبة 0.8 % بين عامي 2018-2019 في جميع الجوانب و نسبة 0.9 % في الوظيفة العمومية للدولة، و 0.9 % في الوظيفة العمومية المحلية، و 0.4 % في الوظيفة العمومية الاستشفائية. انخفض عدد المستفيدين من العقود المدعمة بنسبة 34.2 % مقارنة بنهاية عام 2018 (بعد 43.3 % بين نهاية عام 2017 ونهاية عام 2018). تستخدم الوظيفة العمومية، باستثناء المستفيدين من العقود المدعومة، 3.818.400 موظف. 1.124.700 متعاقد و 309.200 مؤقتين (950.900 عون يتبعون لأصناف أخرى).