جامعة الجيلالي اليابس بسيدي بلعباس
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق
مدرسة الدكتوراه " قانون الإدارة العامة "

تحولات الوظيفة العامة في الجزائر

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون في إطار مدرسة الدكتوراه

إعداد الطالب:
عاشـور بكـار

إشراف الأستاذ الدكتور:
مكلكل بوزيان

أعضاء لجنة المناقشة

أ.د/ قاسم العيد عبد القادر	أستاذ التعليم العالي	جامعة سيدي بلعباس	رئيساً
أ.د/ مكلكل بوزيان	أستاذ التعليم العالي	جامعة سيدي بلعباس	مشرفاً ومقرراً
د/ لريد محمد أحمد	أستاذ محاضر – أ–	جامعة سعيدة	مناقشاً

السنة الجامعية: 2016 -2017

قائمـــة المختصـــرات

أولا : باللغة العربية:

ج: الجزء.

ج.ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

د: دكتور.

ص: صفحة.

ص ص: من الصفحة....الى الصفحة....

ط: الطبعة.

د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

ثانيا : باللغة الأجنبية

article.: Art

ouvrage précédemment cite.:Op.cit

page. : P

....de la page…..a la page. :P.P

office des publications universitaires. : O.P.U

مقدمـــــة

تكتسي الوظيفة العامة في عالمنا المعاصر، أهمية بالغة ضمن المجموعة الوطنية بإعتبارها أداة ومظهرا من مظاهر ممارسة سلطة الدولة ، ذلك أن الوظيفة العامة بحكم أهميتها العددية والمكانة التي تحتلها داخل المجتمع وطبيعة وكثافة العلاقات التي تنظمها أو تعكسها ، تشكل في آن واحد رهانا سياسيا وأداة لا مفر من اللجوء إليها لتحقيق عصرنة الدولة .

إن بناء الوظيفة العامة وتطويرها ، يعد بمثابة مشروع سياسي لا يقل أهمية عن المشاريع السياسية الأخرى ، وهذا ما جعلها – الوظيفة العامة – ظاهرة يتزايد الإهتمام بها من طرف الفقهاء وشراح القانون والممارسين لها أيضا في الحقل الإداري .

فالوظيفة العامة كباقي الوظائف الأخرى الإقتصادية ، التجارية والمالية في حاجة ملحة إلى تكيف وتأقلم مستمرين ومتزامنين مع التحولات السياسية والإقتصادية والإجتماعية الجارية ، التي تتطلب المرونة والرشادة في المعاملات والتسيير والديناميكية مع التغيرات المؤسساتية الحاصلة ، وبعبارة أخرى إعادة تكييف وتأهيل دور الوظيفة العامة ومواردها، بما يمكنها من الإنصهار مع بيئتها الداخلية والخارجية .

إن الجزائر بإعتبارها جزء لا يتجزأ من عالم متغير ومتسارع التحولات ، أصبحت معنية بمواكبة تلك التطورات ، وهذا من خلال عصرنة وظيفتها العامة ، كونها الوسيلة الأساسية والفعالة لمسايرتها للمتغيرات السياسية والإقتصادية داخليا وخارجيا ، في ظل رهانات العولمة وإنعكاساتها .

وعليه فإن تسليط الضوء على موضوع التحولات والتغيرات التي تحيط ببيئة الوظيفة العامة الجزائرية يكتسي أهمية كبيرة في وقتنا الراهن ، لذا جاء وسم هذه المذكرة بعنوان **"تحولات الوظيفة العامة في الجزائر "** .

وتستمد هذه الدراسة أهميتها من خلال جملة من المتغيرات والتحولات المحيطة بالوظيفة العامة الجزائرية ، التي أصبحت تواجه جملة من الرهانات للتكيف والتأقلم بإستمرار مع هذه المستجدات ، وضرورة عصرنتها وتطويرها ، بما يكفل لها تدارك

الضعف المسجل وتحقيق الفعالية والفاعلية لبناء إدارة جزائرية قادرة على مواجهة كل تغير وكل تحول ، خاصة في ظل ما أصبح يعرف في وقتنا الحالي بعولمة الوظيفة العامة .

والخوض في دراسة وإثارة هذا الموضوع ، كان مؤسسا على جملة من الأسباب والدوافع الذاتية منها والموضوعية ، فبالنسبة للأسباب الموضوعية تمثلت في ما يلي :

ـ السعي المتنامي والجهود المبذولة من طرف الدولة الجزائرية في مجال تحسين وتطوير أدائها الإداري ، من خلال بناء وظيفة عامة حديثة ومرنة وذات فعالية تسهر على تقديم خدمات ذات نوعية للمواطن ، الذي يتعامل يوميا وبصفة مستمرة مع الوظيفة العامة كنظام أو الموظفين العمومين كأعوان للدولة .

ـ إعطاء الوظيفة العامة الجزائرية لا سيما في الوقت الراهن دورها الحقيقي في جعلها إدارة خدمات معتمدة على إستراتيجيات وأهداف مسطرة .

ـ الحاجة الملحة لنظام الوظيفة العامة الجزائرية للتأقلم والتكيف المستمرين مع التحولات السياسية والإقتصادية والعلمية والتكنولوجية، التي تتطلب المرونة والعصرنة والفعالية في الأداء في ظل إنعكاسات العولمة .

وأما عن الأسباب الذاتية فيمكـن إرجاعها لما يلي :

إقتناعي الشخصي للبحث والدراسة في هذا الموضوع بإعتباره يرجع إلى تخصصي في القانون الإداري في إطار مدرسة الدكتوراه " قانون الادارة العامة " ، حيث تم إختياري لموضوع " تحولات الوظيفة العامة في الجزائر " كونه يندرج في صلب الممارسة الإدارية التي تعتبر الرأس مال الحقيقي لما أصبح يعرف بالتنمية الإدارية .

إضافة إلى كوني موظفا عموميا لحوالي عقد من الزمن عشت فيه وما زالت أعايش واقع ومقتضيات الوظيفة العامة ، ومستوى أدائها تحقيقا للخدمة العمومية في الإدارة الجزائرية .

ـ إقتناعي ومن خلال أستاذي المشرف ، خلال السنة النظرية لمدرسة الدكتوراه بموضوع الوظيفة العامة الذي يبدو أنه مجالا خصبا للبحث والدراسة ، كونه ذو طبيعة عملية وخدماتية تقتضي المعالجة والإثراء .

لقد حاولت الوصول إلى طرح الإشكالية التي يدور في فحواه موضوع المذكرة كالتالي :

إلى أي مدى تمكن قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر من مواكبة مختلف التحولات في ظل مقتضيات العولمة ؟

وهناك مجموعة من الأهداف أصبو إلى الوصول إليها من خلال هذه الدراسة أهمها:

ـ التركيز على أساليب التسيير الحديثة في الوظيفة العامة الجزائرية في إطار الإبتكار الإداري ، والرامية لتعزيز دور هذه الأخيرة في تحقيق خدمة ذات نوعية وبأقل تكلفة .

ـ ضرورة مراجعة المنظومة القانونية للوظيفة العامة الجزائرية ، وجعلها تتكيف ومقتضيات العولمة الجارفة وكذا الرهانات والتحديات الملقاة على عاتقها .

ـ التطورات التكنولوجية الحاصلة ، ودوافع التحول نحو الإدارة الإلكترونية ، ومتطلبات ذلك في إطار عصرنة الوظيفة العامة القائمة على الإحترافية والسرعة .

ـ التركيز على التكوين كآلية فعالة في الوظيفة العامة كنظام ، وللموظف العام كإستثمار بشري ورأس مال لا ينضب ، وركيزة أساسية في تحقيق التنمية الإدارية بإعتبار الوظيفة العامة قطاع خدمات لا يرم لتحقيق الربح .

وقصد الإحاطة والإلمام بموضوع الدراسة في مختلف أبعادها ومضامينها وبغية الإجابة على الإشكالية المطروحة إعتمدت على منهجين في البحث والذين إتصفا بترابطهما وإنسجامهما من خلال :

1 ـ المنهج التاريخي : وهذا من خلال تناول التطور التاريخي للوظيفة العامة الجزائرية في محطات مختلفة بدءا بالفترة العثمانية ، مرورا بالحقبة الإستعمارية الفرنسية ، ووصولا إلى الأمر 06 – 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الساري المفعول .

وكذلك من خلال محاولات الإصلاح التي شهدها قطاع الوظيفة العامة في الجزائر ،التي قامت بها الحكومات الجزائرية المتعاقبة .

2 ـ المنهج الوصفي : من خلال وصف نظام الوظيفة العامة الجزائرية ، وكيفية تعامله مع مختلف التحولات والتغيرات التي شهدتها وتشهدها بيئتها الداخلية والخارجية .

وبخصوص الصعوبات التي إعترضتني في هذه الدراسة فيمكن ردها بصورة أساسية إلى إتساع موضوع المتغيرات السياسية والإقتصادية داخليا وخارجيا ، الأمر الذي صعب نوعا ما في عملية حصر الموضوع والإلمام بكل جوانبه .

وقصد الإلمام بحيثيات ومتطلبات الدراسة تم إدراج مضامينها وعرض محتوياتها في فصلين، وقد تم الإستهلال بمقدمة من خلال طرح الإشكالية بجوانبها المعروفة منهجيا ، أين قمت بتقسيم هذه الدراسة على النحو الآتي :

الفصل الأول تحت عنوان **الوظيفة العامة الجزائرية في ظل المتغيرات المحورية** ، تضمن مبحثين ، الأول خصصته للإطار المفاهيمي للوظيفة العامة وتطورها في الجزائر، تضمن مطلبين ، المطلب الأول خصصته للإطار المفاهيمي للوظيفة العامة و المطلب الثاني تطرقت فيه لتطورالوظيفة العامة في الجزائر .

أما المبحث الثاني ،تناولت فيهالمتغيرات المحورية لبيئة الوظيفة العامة في الجزائر،من خلالمتغيرات البيئة الداخلية للوظيفة العامة ومعطيات تلك التغيرات في المطلب الأول، ثم أشرت إلى المتغيرات الخارجية لبيئة الوظيفة العامة الجزائرية ، من خلال المعطيات السياسية والإقتصادية للتغيير وكذا تأثير التكنولوجيا والتحول نحو الإدارة الإلكترونية وهذا في المطلب الثاني.

أما الفصل الثاني والذي جاء بعنوان **مقتضيات ورهانات تكييف الوظيفة العامة الجزائرية والتحولات الجديدة** ، قسمته إلى مبحثين هو الأخر ، تطرقت في المبحث الأول لمقتضيات تكييف الوظيفة العامة وحتميات التحولات في ظل العولمة

بدأت بضرورة تحقيق الوظيفة العامة الجزائرية للفعالية والفعالية ، من خلال المطلب الأول، ثم إبرازانعكاسات العولمة على الفكر الإداري المعاصر وعلى الوظيفة العامة، وهذا في المطلب الثاني .

ثم تناولت في المبحث الثاني رهانات تكييف الوظيفة العامة الجزائرية والتحولات الجديدة ، من خلال الإعتماد على أساليب التسيير الحديثة ، وتطرقت لذلك في المطلب الأول وكذا الإهتمام بمنظومة التكوين وتثمينها كآلية فعالة في نطاق الوظيفة العامة من خلال المطلب الثاني.

الفصل الأول

الوظيفة العامة الجزائرية في ظل المتغيرات المحورية

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة وتطورها في الجزائر

يعالج هذا المبحث في المطلب الأول الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة من خلال بيان معناها من الناحية اللغوية والموضوعية والشكلية وكذا بيان النظام الجزائري للوظيفة العامة .

كما أن الإشارة إلى النظام الجزائري للوظيفة العامة تقتضي التعرض إلى تطور هذه الأخيرة وما شهدته من أشواط في رسم معالمها وإنعكاساتها على العمل الإداري ومحاولات الإصلاح المتعاقبة التي مستها مشيرا في كل مرحلة إلى أهم مميزاتها وهذا ما تطرقت إليه من خلال المطلب الثاني وفق مرحلتين ، مرحلة ما قبل الإستقلال ومرحلة ما بعده .

المطلب الأول

الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة

مما لا شك فيه أن للتطور الحضاري أثرا واضحا على وظيفة الدولة وتدخلها في كافة الميادين الإقتصادية والإجتماعية والسياسية ، ولقد شهد القرن الحالي زيادة واضحة في المسؤوليات والإلتزامات الملقاة على عاتق الدولة ، بعد أن تغير نشاطها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة لتحقيق مستوى معيشي ملائم لجميع أفراد الشعب ([1]).

وهذا ما يجعل الوظيفة العامة حجز الزاوية في تحقيق أهداف المجتمع، والنهوض بمستواه على جميع الأصعدة دون تفرقة بين دولة متقدمة وأخرى نامية .

وبناء على هذا التصور سأحاول بيان مفهوم الوظيفة العامة من الناحية اللغوية والموضوعية والشكلية ثم أتطرق للنظام الجزائري للوظيفة العامة .

الفرع الأول

مفهوم الوظيفة العامة

لقد تطورت الوظيفة العمومية عما كان عليه الحال سابقا، فبعد أن كانت ملكا لشاغلها تباع وتشتري بالمال وتمارس كسلطة عامة، وإمتياز في مواجهة الشعب، أصبحت خدمة عامة، وتكليفا يضم طائفة من الإختصاصات والمسؤوليات يمارسها شاغلها للصالح العام ([2]).

أولا : المعنى اللغوي للوظيفة العامة :

الوظيفة : إسم مؤنث ، جمع : وظف ، ووظائف .

والوظيفة هي ما يقدر من عمل أو طعام أو رزق وغير ذلك في زمن معين .

[1] ـ أحمد عبد العال صبري جبلي ، نظام الجدارة في تولي الوظائف العامة ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2008 ، ص 19

[2] ـ علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة ، مطبعة السعادة ، القاهرة، مصر ، 1983، ص11.

الوظيفة المنصب : الخدمة المعينة .

الوظيفة الشاغرة : الخالية من صاحبها .([1])

وإصطلاحا هي وحدة من وحدات العمل تتكون من عدة أنشطة مجتمعة مع بعضها في المضمون والشكل ، ويمكن أن يقوم بها موظف واحد أو أكثر.

كما يقصد بها ذلك الكيان النظامي المتكون من مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي توجب على شاغلها إلتزامات معينة ، مقابل تمتعه بالحقوق والمزايا الوظيفية (1)

وقد ظهر مفهوم الوظيفة العامة في اللغة القانونية الفرنسية في مطلع القرن العشرين، فكان الفقه يربطها بخدمة المرفق العام service public ، الذي يعني القوة العمومية في تحركها وفي عملها puissance publique ، إذ لا يمكن تصور وجود وظيفة عمومية في غياب مرفق عام كما يقول الأستاذ الفرنسي جاستون جاز gaston jeze .

إن فكرة الوظيفة العمومية السائدة في العديد من أوطاننا الإفريقية والعربية المتأثرة بالبناء الفرنسي لقواعدها تمتد جذورها عبر التاريخ المؤسساتي والسياسي السلطوي المنتشر في ظل القنصلية والإمبراطورية le consulat et l'empire لتعرف مع الأنظمة السياسية المتعاقبة نوعا من اللبيرالية ، تم خلالها إقرار عدد معين من الضمانات القانونية للموظفين وصولا إلى التخلي عام 1937 عن فكرة عقد الوظيفة العامة ([2]).

إن مصطلح الوظيفة العامة la fonction publique من المصطلحات الحديثة، وعادة يستعمل للدلالة على الموظفين ، وكل مايمت إليهم بصلة .

ويقابل مصطلح الوظيفة العامة السائد في النظام الفرنسي مصطلح الخدمة المدنية civil service ، وقد أشارت بعض الدراسات أن مصطلح الخدمة المدنية أكثر قدما مقارنة بمصطلح الوظيفة العامة ([3]).

[1] ـ الموقع الإلكتروني ، المعاني ، أطلع عليه يوم 05 مارس 2016 ، على الساعة 23.30 .
[2] ـ د . سعيد مقدم ، الوظيفة العامة بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ط 02 ، د م ج ، الجزائر ، 2013 ، ص 15 .
[3] ـ د عمار بوضياف ، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ، ط 1 ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2015 ، ص 08 .

ومصطلح الخدمة المدنية ذو مرجعية بريطانية، إذ إستعمله أولا السيد تشارلز ترفيليان ليعني به موظفي الإدارة من البريطانيين في الهند ، ويقتصر المصطلح على الموظفين الذين يعملون في الإدارات المركزية .

كما قد تعني مصطلح الخدمة العامة، service public ، كما أورد تقرير لجنة الخدمة المدنية في السودان سنة 1968 صفحة 94 أنه يعني : " كل العاملين يتقاضون مرتباتهم من دافع الضرائب السوداني بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في المستوى المركزي أو المحلي والهيئات شبه الحكومية ، وذلك بإستثناء الوزراء والنواب والمناصب السياسية الأخرى ، ورجال القضاء والقوات المسلحة " وهو تعريف أوسع من مصطلح الخدمة المدنية " ([1]).

وتعني الوظيفة العمومية عند الفقهاء المسلمين الولاية العامة وهذا للتعبير عن وظائف الدولة العليا بما فيها منصب رئاسة الدولة، الذي يعتبر أعلى وظيفة في الدولة الإسلامية.

ومصطلح الولاية عند المسلمين نوعان : الولاية العامة والولاية الخاصة، فالولاية العامة هي السلطة الملزمة في شأن من شؤون الجماعة، وتشمل القيام بأحد أعمال السلطة التشريعية ، أو التنفيذية أو القضائية، طبقا للإصطلاح الدستوري المعاصر في تقسيم السلطات داخل الدولة .

وأما الولاية الخاصة فهي السلطة التي يملك صاحبها التصرف في شأن من الشؤون الخاصة بغيره كالوصاية على الصغار ، والولاية على المال ، والنظارة على الأوقاف ([2]).

ثانيا : المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة :

يقوم هذا المفهوم على التركيز على الوظيفة العامة ذاتها بإعتبارها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات ، وعلاقة الوظائف ببعضها بعض دون النظر لشاغل الوظيفة .

[1] ـ د. بركات موسى الحواتي ، تشريعات الوظيفة العامة في العالم العربي المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، أعمال المؤتمرات، طبعة 2007 ، ص 05 .

[2] ـ د حماد محمد شطا، تعريف الوظيفة العامة ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية ، العدد 03 ، سنة 1989 ، ص 744 .

حيث يعتبر هذا المفهوم الوظيفة العامة ماهي إلا مجموعة من الواجبات والمسؤوليات ، بصرف النظر عن شاغل الوظيفة وما يحمله من مؤهلات دراسية أوأقدميته في الخدمة ، وغير ذلك من الظروف الشخصية ([1]).

وتعرف أيضا أنها مجموعة من الإختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها شخص مختص بطريقة دائمة في عمل الإدارة مستهدفا الصالح العام ([2]).

فالمدلول الموضوعي يعنى به النشاط الذي يقوم به هؤلاء الموظفون والذي يرتكز في تنظيم هذا النشاط لتمكين الإدارة من القيام بما أوكل إليها من إختصاصات، ومن أمثلة هذا النشاط ترتيب الوظائف ، وتحليلها وتوصيفها ، وتقييمها ، ومنع التضارب في الإختصاصات وتبسيط الإجراءات ....إلخ ([3]).

والملاحظ أيضا أن التعريف الموضوعي للوظيفة العمومية، إنما يقوم على أساس مبدأ الوظيفة أي العمل الذي يؤديه الموظف بما يتضمنه من واجبات ومسؤوليات ومما يتطلبه من مؤهلات تؤهله للإلتزام بأدائه ([4]).

ويطلق على هذا المفهوم أحيانا المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة، لأنه بدأ تطبيقه بالولايات المتحدة الأمريكية، ثم إنتقل لبعض الدول المتأثرة في تشريعاتها الوظيفية بالولايات المتحدة الأمريكية كسويسرا والبرازيل وكندا ([5]).

والواقع أن النظرة الأمريكية للوظيفة العامة تختلف إختلافا جوهريا عن النظرة الأوربية لها ، حيث ينظر إلى الإدارة العامة على أنها مجموعة من العمليات تتم طبقا للقانون الذي يحكم النشاط الفردي ، فالقانون بصفة عامة ، واحد سواء بالنسبة للنشاط الفردي أو النشاط الإداري .

---

[1] ـ د. محمد أنس قاسم ، مذكرات في الوظيفة العامة ، ط 2 ، د م ج ، الجزائر 1989 ، ص 21 .

[2] ـ مهدي رضا ، النظام القانوني للوظيفة العمومية في ظل الأمر 06 – 03 ، مذكرة ماجستير في الحقوق (فرع الدولة والمؤسسات العمومية) . جامعة الجزائر ، 2008 – 2009 ، ص 11 .

[3] د. عبد العزيز السيد الجوهري ، الوظيفة العامة ـ دراسة مقارنة ـ، مع التركيز على التشريع الجزائري ، د م ج ، بن عكنون ، الجزائر، 1988 ، ص 05 .

[4] ـ فيساح جلول ، النظام القانوني للعطل في الوظيفة العامة، رسالة ماجيستير ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، الجزائر ، 2002 ، 2003 ، ص 45 .

[5] ـ حسونة بلقاسم، الإلتحاق بالوظيفة العمومية في التشريع الجزائري ، مذكرة ماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق العلوم السياسية ، جامعة بسكرة، الجزائر ، 2013 – 2014 ، ص 06 .

ومن ثم فإن الوظيفة ليست مهنة ينقطع لها الموظف طوال حياته كما يرى الأوربيون ، بل هي عمل متخصص يقوم به الموظف في ظروف مماثلة للنشاط في المشروعات الخاصة .

فالنظام الأمريكي يراعي التخصص الشديد في إختيار الموظفين العموميين، عكس النظام الأوربي الذي لا يتطلب درجة عالية من التخصص بل يكتفي بقدر من المعلومات العامة مع تخصص يسير ، على أن يكتسب الموظف تخصصه من خلال عمله بالوظيفة العامة ([1]).

كما أن الأعوان أو الموظفين وفقا لهذا المعيار يوجدون في علاقة حرة مع الإدارة المستخدمة لهم ، ولأن النظرة الأمريكية للإدارة تختلف إختلافا كليا عن النظرة الأوروبية، من حيث أن المواطن الأمريكي لا يميز بين الإدارة والقطاع الخاص، فكلاهما يهدفان تحقيق ذات الغرض ([2]).

والوظيفة العمومية وفقا للمفهوم الموضوعي تشتمل على مجموعة من الخصائص نذكرها كما يلي :

أ ـ إرتباط الموظف بالوظيفة التي إختير لشغلها إرتباطا عضويا، وعند إلغاء الوظيفة يفصل الموظف أو يسرح ولا يمكن نقله أو منحه وظيفة أخرى ([3]).

فقد تنتهي خدمة الموظف بسبب إلغاء الوظيفة التي يشغلها ، فتجد الإدارة في بعض الأحوال أن مقتضيات المصلحة العامة أو مصلحة العمل تستوجب إلغاء دائرة أو قسم من أقسامها أوإنقاص عدد الموظفين في أي منها فتحدد الوظائف التي سيتم إلغاءها ومن ثم يمكن نقله من الموظفين الذين يشغلونها إلى وظائف أخرى ([4]).

[1] ـ د أحمد أنور رسلان، فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2009 ، ص ص 199 – 200 .

[2] ـ سعيد مقدم ، أنظمة الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العولمة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، الجزائر ، 2004 – 2005 ، ص 29 .

[3] ـ مهدي رضا ، المرجع السابق ، ص 12 .

[4] ـ محمد عارف العظامات ، سلطة الإدارة بإلغاء الوظائف العامة ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن ، 2014 ، ص 46.

ب ـ تعتبر الوظيفة العمومية على أنها مجرد عمل مؤقت لا يستمر فيه الموظف إلا لمدة قصيرة من الزمن وفقا لظروف الموظف وظروف العمل ، وبالتالي لا تكون هناك علاقة دائمة ووثيقة بين الموظف والإدارة ، ولا يرتبط مصير الموظف بالسلطة العامة ووظائفها ، بحيث يرقى من وظيفة إلى أخرى ومن درجة إلى أخرى حتى يحال على المعاش ، ومنه يرتبط مصير الموظف بالعمل الذي يشغله منذ بدء تعيينه في الوظيفة ([1]).

ج ـ تأخذ الترقية في الوظيفة العمومية في ظل هذا المفهوم، حكم التعيين في وظيفة عليا بشروط أفضل فالترقية مرتبطة بالصلاحية والجدارة والمهارة .

وبالتالي إذا أراد الموظف أن يستبدل وظيفة بوظيفة أخرى كان عليه أن يستوفي شروط التعيين في الوظيفة الجديدة ، وبالتالي فإن شغلها لا يعد ترقية وإنما يعد تعيينا جديدا ([2]).

ويلاحظ أن الوظيفة العمومية وفقا للتعريف الموضوعي تتصف بالمرونة ، سواء في التوظيف أو في إعداد وتطوير مهارات الموظفين ، ولأن الإدارة غير ملزمة في تحسين مستوى الموظفين ، فالتكوين وتحسين المستوى والمعارف مطلوبة من الموظفين أنفسهم نظرا لإرتباطهم العرضي والمؤقت لمناصب عملهم ، وبالتالي فالوظيفة العمومية لا تعرف تنظيما قارا للأسلاك الوظيفية، كما أن الإدارة غير ملزمة بوضع قانون عام ينظم الحياة المهنية للموظفين ، نظرا لكون الوظائف العامة لا تشغل من قبل الأشخاص إلا بصفة دورية ولا عتبارات خاصة ([3]).

ثالثا : المفهوم الشخصي للوظيفة العامة :

المعنى الشكلي للوظيفة العامة يعني كل الأفراد الذين يقومون بالعمل في خدمة المرافق العامة ، ولهذا فهو يركز على النظام القانوني الذي يطبق على مجموع العاملين ([4]).

ويقصد بالوظيفة العامة من زاوية عضوية أوهيكلية مجموعة من الموظفين يشغلون مهاما داخل الإدارة العمومية .

[1] ـ عصمت عبد الكريم خليفة ، نظام الترقية في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 1989 ، ص 31.
[2] ـ مهدي رضا ، المرجع السابق ، ص 13 .
[3] ـ سعيد مقدم ، أنظمة الوظيفة العمومية، وأفاقها في ظل العولمة ، المرجع السابق ، ص 38 .
[4] ـ د. عبد العزيز السيد الجوهري ، مرجع سابق ، ص 06 .

ولها أهمية كبرى بالنظر أنها توفر خدمة عامة، وتوثق العلاقة بين الدولة من جهة والجمهور من جهة أخرى، ولا يتم تلبية هذه الخدمة إلا بتدخل من الموظف العام بإعتباره يد الدولة في القيام بواجب عبء أداء الخدمة العمومية ([1]).

ويركز المفهوم الشخصي للوظيفة العمومية على شخص الموظف بها يحمله من مؤهلات دراسية وصفات وقدرات شخصية ، وعلى مركزه في السلم الوظيفي وأقدميته وعلاقته بغيره من الموظفين ، وذلك بصرف النظر عن العمل الذي يقوم به عن علاقة هذا العمل بالوظائف الأخرى ([2]).

حيث تعتبر الوظيفة العمومية في هذا النظام مهنة أو سلك تتسم بالدوام والإستقرار ، ينقطع لها الموظف ويظل فيها إلى أن يبلغ السن المحددة لإنتهاء الخدمة أو يستقيل ، أو يفصل لأي سبب من الأسباب ([3]).

ويعتبر الإلتحاق بالوظيفة العمومية إلتحاقا بمهنة أو حياة مهنية قابلة للتنوع ، لا يرتبط فيها مصير الموظف العام بوظيفة قارة ، بل يمكن للإدارة الإستفادة من خدماته في أي وظيفة أخرى بحكم أن علاقة الموظف بالإدارة تنظيمية وقانونية تحكم حياته المهنية المكرسة لخدمة الإدارة بصفة دائمة ومستمرة وفق مخطط تسيير يحكم مساره المهني ([4]).

فالوظيفة العامة وفقا للمفهوم الشخصي يرتكز بصفة جوهرية على الأفراد الذين يقومون بالنشاط وعلى المرافق العامة التي يعملون بها ومن ثم فإن هذا المفهوم يعطي أهمية كبرى للنظام القانوني الذي يخضع له هؤلاء الأفراد ، وبناء على هذا المفهوم نجد الوظيفة العامة تتسم بجملة من الخصائص نوجزها فيما يلي :

[1] ـ د. عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 08 .
[2] ـ محمد حسن علي وأحمد فاروق الحاميلي ، الموسوعة العلمية في نظام العاملين المدنيين بالدولة ، دار الكتب القانونية ، مصر ، 2006، ص 04 .
[3] ـ محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة ، ط 2 ، د م ج ، الجزائر ، 1989 ، ص 25 .
[4] ـ سعيد مقدم ، أنظمة الوظيفة العامة وأفاقها في الجزائر في ظل العولمة، مرجع سابق ، ص 40 .

أ ـ تعتبر الوظيفة العامة مهنة يتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها وتتميز هذه المهنة بالدوام والإستقرار ويتمتع الموظف بمزايا وحقوق وضمانات خلافا لما هو مقرر للأعوان العاملين في الشركات والمؤسسات ذات الطابع الإقتصادي والتجاري([1]).

وتمارس المهنة في ظل هذا النظام لفائدة المصلحة العامة، بإسم ولحساب المواطنين ، ولذلك فهي تشترط في المترشحين لها وفي شاغلها تأهيلا تقنيا وقدرات معنوية تمنح الوظيفة العمومية نوعيتها بالمقارنة بغيرها من الحرف أو المهن الأخرى([2]).

ب ـ عدم إرتباط الموظفين بوظيفة معينة بل للإدارة أن تعينهم في أي وظيفة داخل الإطار العام للفئة التي يلتحقون بها ومنه نجد تسريح الموظف لا يكون في ظل هذا النوع عكس ما هو موجود في المفهوم الموضوعي للوظيفة العمومية لأنه في حالة إلغاء الوظيفة لا يفصل الموظف بالضرورة ، مثلما يفصل في حالة إلغائها في المفهوم الموضوعي ([3]).

ج ـ وضوح فكرة الترقية من وظيفة دنيا إلى وظيفة أعلى وإعتبارها بمثابة حق للعامل بقضائه فترة زمنية في الوظيفة بالإضافة إلى توفر بعض الشروط الأخرى التي تتعلق بكفاءة الموظف في أدائه لعمله ([4]).

فالوظيفة العامة وفقا لهذا المفهوم تتكون من عنصرين أساسيين هما : القانون الأساسي ، والإطار المهني .

والمراد بالقانون الأساسي أن الموظفين لا يخضعون لأحكام قانون العمل مثل سائر العمال الأخرين ، وإنما يتطورون تحت ظل قواعد خاصة تفرض عليهم واجبات وتخولهم حقوقا تميزهم عن باقي الطوائف الأخرى، وبصفة دقيقة يكون الموظف في ظل هذا النظام في وضعية قانونية وتنظيمية يترتب عنها علاقة خاصة بين الموظف والإدارة .

أما الإطار المهني فمفاده أن الموظف لا يدخل إلى الإدارة ليشغل منصبا معينا ولمدة معينة ولكن لينخرط في هيئة من الهيئات التابعة للسلم الإداري وليتمكن إنطلاقا من هذه

[1] ـ مهدي رضا ، مرجع سابق ، ص 15 .
[2] ـ د. سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية ، مرجع سابق ، ص 63 .
[3] ـ مهدي رضا ، مرجع سابق ، ص ص 15 – 16.
[4] ـ محمد حسين علي وأحمد فاروق الحاميلي ، مرجع سابق ،ص 06 .

الهيئة من شغل مناصب متنوعة عن طريق ترقية منتظمة توفق بين مطامحه الشخصية وحاجيات الإدارة ([1]).

وبصرف النظر عن محاسن وعيوب كل من المعنيين شكلا وموضوعا فإننا نرى أن التعريف السليم للوظيفة العامة هي أنها : مجموعة من القواعد القانونية التي تبين كيفية إلتحاق الموظف بالوظيفة وحدود نشاطه في عمله الإداري ، وكيفية أدائه له ، والحقوق والإلتزمات المتبادلة بينه وبين الإدارة وكيفية إنفصام رابطته بها".([2])

كما يمكن أن تعرف أيضا ومن خلال المفهومين الموضوعي والشكلي كما يلي :

" الوظيفة العامة هي مجموعة من الإختصاصات القانونية والنظم العامة التي تخص الموظفين العموميين بالدولة " ([3]).

الفرع الثاني

النظام الجزائري للوظيفة العامة

سنحاول من خلال هذا الفرع تبيان موقف المشرع الجزائري من المفهومين الموضوعي والشكلي للوظيفة العامة، ومبررات الأخذ بأي منهما ثم العلاقة التنظيمية والقانونية وأسباب العمل بها في الجزائر .

أولا : موقف المشرع الجزائري من المفهومين الموضوعي والشخصي :

تبنت الجزائر غداة الإستقلال في عام 1962 نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة الذي أفرزته الأحكام القانونية السارية المفعول في الحقبة الإستعمارية، لقانون 1946 وأمر 1959 ، شأنها في ذلك شأن غالبية بلدان العالم الثالث التي تحررت من عتق الإستعمار ، فنقلت عن فرنسا مفاهيم وأنظمة وظائفها العمومية وسلطان تأثيرها عن طريق ما ورثته

[1] ـ هاشمي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2013 ، ص 14 .

[2] ـ د. عبد العزيز السيد الجوهري ، مرجع سابق ، ص 06 .

[3] ـ مهدي رضا ، مرجع سابق ، ص 16 .

من تقاليد وخبرات إدارية فنية لغوية وبشرية، لم يكن من السهل الإستغناء عنها في هذه الفترة الحساسة من تاريخ الجزائر المستقلة.

فالجزائر كمستعمرة فرنسية إستيطانية قديمة وجدت نفسها مضطرة في هذه الفترة لتبني التركة القانونية والتنظيمية للوظيفة العمومية الموروثة القائمة على نظام البنية المغلقة، في إنتظار التوصل إلى رسم معالم جديدة لوظيفة عمومية منسجمة مع التوجهات الإيديولوجية والإقتصادية والإجتماعية للدولة ([1]).

وسعيا منها إلى تحقيق أهدافها، عملت الجزائر في هذه الفترة على تبني نظام البيئة المغلقة للوظيفة العمومية القائمة على فكرة الإحتراف أو الحياة المهنية لتمكين الإدارة العامة الجزائرية الفتية من سبل الإستجابة لإحتياجاتها من الأعوان العموميين الأكفاء ومن أسس قانونية تنظيمية قائمة تستنير بها لضمان إستقرار الوظيفة la stabilité de l'émploi ([2]).

وكان لتبني تلك التركة الأثر الواضح على مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية بدءا من صدور قانون الوظيفة العمومية لسنة 1966 ، المتأثر بأحكام الأمر الفرنسي لسنة 1959 ، الى غاية صدور الأمر رقم 06 – 03 المؤرخ في 15جويلية2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

وإن كان هذا الأخير قد أشار ضمنيا من خلال قراءة لمشروعه التمهيدي المعروض على المجلس الشعبي الوطني عام 1999 ، إلى ضرورة إدخال بعض أساليب النظام المفتوح بصفة تدريجية كتقنين اللجوء والإستعانة بأشكال أخرى في علاقات العمل كالتعاقد لممارسة نشاطات إدارية ، تقنية أو خدماتية لمدة تقتضيها طبيعة المهام المستحدثة، وكذلك تقنين وتطوير صيغة الإستعانة بالخبراء والمستشارين في مجالات محددة .

[1] ـ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، المرجع السابق ، ص ص 99- 100 .
[2] ـ د. سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، مرجع سابق ، ص 100.

إضافة إلى إعتماد اللجوء إلى التعاقد من الباطن la sous traitance أو الإمتياز la concession للقيام ببعض الأداءات عندما لا يتعارض هذا النوع من التسيير مع طبيعة الخدمة العمومية ([1]).

ورغم هذه الأساليب المقترحة ، يبقى النظام المغلق خيارا نهائيا بالنسبة للجزائر ([2]).

ثانيا : مبررات الأخذ بالمفهوم الشخصي للوظيفة العامة .

أبقت الجزائر كما سبقت الإشارة على نظام الوظيفة العامة بمفهومها الشخصي ، وعملت مع مرور الوقت على تكييفه وتحديثه بما يتماشى والأهداف المسطرة للإدارة الجزائرية وجعلها في خدمة التنمية الشاملة لمجتمعنا بتوفير الوسائل المادية والقانونية والبشرية الضرورية للتكفل بمهام الإدارة الجزائرية الفتية([3]).

وقد روعي في الأخذ بالنظام المغلق في الوظيفة العمومية الجزائرية جملة من الأهداف المهمة منها :

*المحافظة على توازن وإستقرار الخدمة العمومية وضمان إستمرارها .

*تكريس مبدأ ديمقراطية الإلتحاق بالوظيفة العمومية la démocratisation du recrutement كرد فعل طبيعي عن حرمان الأهالي الجزائريين من تولي الوظائف العمومية طيلة الفترة الإستعمارية .

*ضمان التكوين ، وترشيد الوظائف العمومية la formation et la rationalisation des emplois publics وذلك في إنتظار تحديد تصور عميق للوظيفة العمومية يتماشى والإختيارات الإيديولوجية والهياكل الدستورية للجزائر المستقلة ومرجعياتها كبناء مجتمع

[1] ـ بن فرحات مولاي لحسن ، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة ، الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية ، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، 2011 ، 2012.

[2] Allocution du directeur général de la fonction publique n séminaire sur la fonction publique , Alger , 29 et 30 mai 2000 – page 13 .

[3] ـ حسونة بلقاسم ، مرجع سابق ، ص 10 .

جزائري على إختيارات أساسية قائمة على الإشتراكية ، ومشاركة أعوان الدولة في التسيير والمراقبة ، الذي لم تحققه أنظمة الوظيفة العمومية سابقا . ([1])

ثالثا : العلاقة التنظيمية والقانونية وأسباب العمل بها في الجزائر :

بالرجوع للفقه نجده في بداية الأمر إنقسم إلى إتجاهين كبيرين في تكييف الرابطة بين الموظف والإدارة ، حيث ذهب إتجاه متأثر بالقانون الخاص لوصف العلاقة بأنها عقدية أي أساسها العقد مع إختلاف بين من أسس لعقد مدني وبين من رشح عقد الإذعان .

غير أن مساوئ الأخذ بهذا الرأي دفعت الكثير إلى هجر النظرية العقدية والدعوة والتأسيس للرابطة القانونية والتنظيمية بما يتناسب وطبيعة الوظائف العامة ومبدأ الإستمرارية ومقتضيات الوظيفة .

فسلطان الإرادة إن كان له تأثير وقيمة قانونية كبيرة على صعيد روابط القانون الخاص، فلا ينبغي أن يمتد على مستوى روابط القانون العام ، وتحديدا في مجال الوظيفة العامة .

إن هناك مخاطر جمة تنجم عن تطبيق أحكام سلطان الإرادة على صعيد الوظيفة العامة والإدارات العمومية ، فيكون على هذا النحو للموظف حق إختيار موقع عمله ، أو فرض أجر معين، أو تعويضات وإمتيازات معينة، وإختيار مسؤوله، ومواقيت عمله، وفترات عطله ، وهذا ما يجعل الوظيفة العامة تأخذ الطابع الشخصي الذي يهدد لا شك المصلحة العامة ويؤثر على نطاق الخدمة العمومية ، وهو ما سيعود بالسوء على المنتفعين من خدمات المرفق العام .

ولقد أكد القضاء الإداري في فرنسا ممثلا في مجلس الدولة أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة قانونية تنظيمية ، وهو ما يسقط فرضية العقد ومراكز الأطراف المتعاقدة وإرادتهم التي تأثر بها مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 07 أوت 1909.

[1] ـ د. سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، مرجع سابق ،ص 102.

ثم هجر مجلس الدولة هذه الأطروحة وأقر الطابع القانوني والتنظيمي لعلاقة الموظف بالإدارة، وهو ما تجلى في قرارات كثيرة منها قراره الصادر بتاريخ 22أكتوبر 1937 ، وهو ما إنعكس على التشريع حيث أقر قانون الوظيفة العامة لسنة 1946 ، الطابع القانوني والتنظيمي للعلاقة ، وهو ما دأبت عليه باقي القوانين الأخرى لغاية اليوم . ([1])

إن الأساس القانوني لتحديد طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة مستمد من تلك العلاقات المتميزة التي تربط الموظف ذاته بالإدارة المستخدمة، وهي العلاقات التي لا نجدها بين العامل ورب العمل أو المؤسسة المستخدمة في القطاع الإقتصادي ([2]).

وينجم عن إرساء المبدأ العام وهو الطابع القانوني والتنظيمي لعلاقة الموظف بالإدارة القول أن مجموع الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام والواجبات الملقاة على عاتقه مردها التشريع أو التنظيم ([3]).

وتبرز هذه العلاقة بصفة عامة ، المكانة الخاصة للموظف مقارنة بالعامل في القطاع الإقتصادي ، وإنطلاقا من كون هذا الأخير عونا للدولة ، وأن الدولة من الناحية القانونية هي صاحبة السيادة الوطنية ، وتسعى دائما إلى إستعمال صلاحياتها المرتبطة بسلطتها العمومية من أجل تنظيم مختلف مجالات النشاط ، السياسية منها والإقتصادية والإجتماعية .

وبأعتبار الموظف عونا للدولة فإنه يمتلك جزءا من هذه السيادة التي تسمح له بممارسة صلاحيات السلطة العمومية في إطار مهامه وفي حدود ما يتوافق وتحقيق الصالح العام عملا بالتصور القائل بأن سلطة الدولة ترتبط أساسا بقدرتها على ضمان ديمومة المرفق العام وإستمراريته والمساواة في الإستفادة من خدماته، وهو التصور الذي أخلط منذ زمن بعيد بين مفهومي السلطة والإدارة ، والذي بموجبه أصبحت الإدارة تتصرف وفق مبدأ فعل الأمير . ([4])

[1] ـ د عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص ص 106 – 107 .
[2] ـ رشيد حباني ، دليل الموظف والوظيفة العمومية ، د ط ، دار النجاح للكتاب ، رويبة ، الجزائر ، 2015 ، ص 18 .
[3] ـ د. عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 107 .
[4] ـ رشيد حباني ، مرجع سبق ذكره ، ص 18 .

وتأسيسا على ما تقدم فإن مبدأ إستمرارية المرفق العام، وموجبات الوظيفة العامة تقتضي وضع الموظف العام في مركز أساسه القوانين والتنظيمات بما يضمن لنا خضوعه لمثل الوظيفة العامة ومقتضياتها وللتعليمات الإدارية ([1]).

وقد سمحت كل هذه العوامل للمشرع بالأخذ بتصور قانوني خاص بالدولة، وهو التصور الذي شكل ركيزة لصبغ صفة الإستقلالية على الموظف مقارنة بعمال القطاع المنتج ، وهي الإستقلالية التي تعززت في الواقع وكرست فيما بعد من خلال الفصل بين قانون الوظيفة العمومية وقانون العمل ، وكذا الفصل بين الجهات القضائية صاحبة الإختصاص في النظر في المنازعات الناشئة في قطاع الوظيفة العمومية ومنازعات العمل ، وكذا إستثناء العامل من نطاق تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ([2]).

وغداة الإستقلال، وتطبيقا لأحكام القانون 62- 157 المؤرخ في 31ديسمبر1962([3])الذي أمد العمل بالقوانين الفرنسية السارية المفعول إبان الفترة الإستعمارية، بإستثناء ما تتنافى منها والسيادة الوطنية ، ظلت الوظيفة العمومية في الجزائر تخضع لأحكام القانون الفرنسي للوظيفة العمومية الصادر في 1959 م ، وكما كان الموظف الفرنسي في علاقة تنظيمية قانونية تجاه إدارته ، جاء إصلاح 1966م ، في الجزائر متأثرا بهذا التكييف ([4])، ما يعني إستنساخ المشرع الجزائري لنظام الإدارة الفرنسية في خطوطه العريضة، ليطبق كنظام للوظيفة العمومية بالجزائر بدءا من سنة 1966 تاريخ صدور أول قانون أساسي عام للوظيفة العمومية بموجب الأمر 66- 133 المؤرخ في 02 جوان سنة 1966 ([5]).

فعلى غرار ما إستقرت عليه أحكام المادة 06 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 ، نصت المادة 07 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر

[1] ـ د. عمار بوضياف ، مرجع سبق ذكره ، ص 108 .
[2] ـ رشيد حباني ، مرجع سابق ، ص 19 .
[3] ـ القانون رقم 62- 157، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 ، والمتضمن تمديد العمل بالتشريع النافذ ، ج ، ر رقم 02- صادرة بتاريخ 11 يناير سنة 1963 .
[4] ـ سعيد مقدم ، مرجع سابق ،ص 104 .
[5] ـ الأمر 66- 133 ،المؤرخ في 02 جوان 1966 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر رقم 46 ،ص 542

بموجب الأمر 06- 03 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006 ([1])والمدرجة ضمن الفصل الثاني المعنون بالعلاقة القانونية الأساسية على أن : " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية " ([2]).

وإنطلاقا من ذلك ، يبدو جليا أن المشرع الجزائري قد جدد إختياره المتمثل في الأخذ بنظام الوظيفة العمومية ذات الهياكل المغلقة كما كان الحال عليه في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 ، والذي تعتبر الإدارة في ظله كمؤسسة قائمة في حد ذاتها وكأنها كيان الدولة، تنفرد بخصوصيات متميزة وبها مستخدمين يسخرون كل حياتهم المهنية خدمة للإدارة وتحقيقا للصالح العام، مقابل حقوق وواجبات تكرسها القوانين والتنظيميات لصالح الموظف ، ضمانا لإستمرارية المرفق العام وديمومته .

ووفق هذا النظام، فإن الموظف يتواجد عند مواجهته للإدارة في مركز عام يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص القانونية والتنظيمية المسيرة للوظيفة العمومية، كما تحوز الإدارة بإعتبارها المكلفة بالسهر على إدارة المصالح العامة أحقية إجراء أي تعديل على القوانين والتنظيميات المتعلقة بالوظيفة العمومية، وفق ما يقتضيه الصالح العام ودون أدنى إمكانية إحتجاج من قبل الموظف العام ([3]).

فالمشرع الجزائري يجنح إلى تفضيل العلاقة التنظيمية القانونية، مقارنة بالعلاقة التعاقدية إلا في نطاق ضيق .

ولذلك جعل مدتها محددة ولا تخول لشاغليها الحق في الإدماج ، وذلك خلافا لما كانت تجيزه معظم القوانين الأساسية الصادرة منذ دخول القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 ، حيز التنفيذ تنص على إمكانية إدماج الأعوان المتعاقدين والمؤقتين ، الذين يشغلون مناصب دائمة، وذلك كلما توفرت فيهم شروط الإلتحاق بمنصب العمل المشغول ، كما حدث في العديد من النصوص التنظيمية التي من أهمها المرسوم رقم 79 – 205

[1] - الأمر 06 – 03، المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر ، رقم 46 ،ص03
[2] - رشيد حباني ، مرجع سابق ، ص 19 .
[3] - رشيد حباني ، مرجع سابق ،ص 20 .

المؤرخ في 10 أكتوبر 1979 ، الذي تم بموجبه إدماج ما يزيد عن ألف عون متعاقد في هياكل الوظيفة العمومية ([1]).

وتلاه المرسوم 85- 59 المؤرخ في 23 مارس 1985 ([2])،الذي نص في الباب التاسع منه وفي الأحكام الإنتقالية سيما المادة 143 على أنه : " يمكن أن يدمج الأعوان المتعاقدون الذين وظفوا تطبيقا لأحكام الأمر 66- 133 المؤرخ في 02 جوان 1966 ، المتضمن القواعد المطبقة على الأعوان المتعاقدين والمؤقتين في الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والإدارات العمومية بناءا على طلبهم وفي حدود المناصب المالية المتوفرة ويثبتون (يرسمون) بإعادة ترتيبهم حسب مدة الترقية المتوسطة وفق الشروط نفسها المنصوص عليها في المواد 139 إلى 142 وذلك بعنوان 31/ 12/ 1984 نظرا لسريان مفعول هذا القانون ابتداءا من 01 جانفي 1985 ([3]).

المطلب الثاني

تطور الوظيفة العامة في الجزائر

لمعرفة ما أل إليه تطور الوظيفة العامة في الجزائر ، سيتم التعرض لأهم المراحل التي مرت بها منذ العصر العثماني مرورا بالعهد الإستعماري الفرنسي إلى غاية إستعادة السيادة الوطنية عام 1962 م ووصولا إلى صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية عام 2006 ، مع محاولة التركيز على مميزات كل مرحلة وأهم بوادر إصلاح وتطوير نظام الوظيفة العامة في كل مرحلة من هاته المراحل .

[1] ـ سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 106 .
[2] ـ المرسوم 85- 59 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة، ج ر رقم 13 ،ص332 .
[3] ـ سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 106 .

الفرع الأول

مرحلة ما قبل الإستقلال

سنحاول الإشارة إلى نظام الوظيفة العامة في الجزائر خلال الفترة العثمانية وكذا الفترة الإستعمارية الفرنسية فيما يلي :

أولا : الفترة العثمانية :

لقد عرفت الدولة العثمانية تنظيما وتقسيما إداريا متميزا في أساليب ووسائل الإدارة وتسيير الوحدات والمصالح بالإضافة إلى دار السلطان كانت الجزائر في العهد العثماني تنقسم إلى أربع وحدات إدارية والتي يمكن إيجازها كالتالي :

1 ـ دار السلطان :

فدار السلطان تشمل جميع المناطق والوحدات الإدارية التابعة والمرتبطة مباشرة بالداي ، فتحتوي على خمس (5) مدن كبرى وهي الجزائر ، البليدة ، القليعة ، شرشال ، تنس ، إضافة فهي تضم الأراضي والأوطان الموضوعة والخاضعة للقوات التركية التابعة للأغا .

2 ـ بايلك التيطري :

المدية كانت عاصمة التيطري وكان باي المدية أول البايات في نظام التشريفات الأميري ، إلا أنهم أقل شأنا من حيث الأهمية السياسية والإقتصادية، وذلك راجع لعدم تمكن باي المدية من السيطرة الواضحة والكاملة على مجموع هذه المنطقة وخضوعها للداي الأكبر في مدينة الجزائر ([1]).

3 ـ بايلك الغرب :

إن تنظيم بايلك الغرب (وهران) كان يغلب عليه الطابع العسكري ، والسبب في ذلك راجع للمنافسات العسكرية والحروب التي نشبت بين الأتراك وبين سلاطين الغرب (وهران

[1] ـ بوزيان مكلكل ، النظام القانوني للوظيفة العامة (دراسة مقارنة ما بين التشريع الجزائري والفرنسي) ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة، كلية الحقوق ، جامعة سيدي بلعباس ، 2001 ، 2002 ، ص ص 45- 46 .

) الأمر الذي أدى بالضرورة إلى عدم الإستقرار الإقليمي للمنطقة وقد إنعكس ذلك بشكل واضح على تقلص حجم الزراعة والعمران، ويلاحظ عموما أن بايلك الغرب (وهران) كان تنظيما محليا محكما ويتميز بسهولته من جانب ومن جانب أخر قوته وانضباطه .

4 ـ بايلك قسنطينة :

فهو يشمل المنطقة المحلية الشرقية من الجزائر ولم تكن هذه المنطقة خاضعة لنفوذ الأتراك وسيطرتهم المطلقة بسبب الطبيعة التضاريسية والجبلية وصعوبة التنقل ، إن التنظيم الإداري في العهد العثماني كان يستعمل فلسفة إدارية مرنة، فعلى الرغم أنه يستعمل أسلوب الإدارة المباشرة للإقليم والمصالح المحلية الخاضعة له، وهذا يتجسد في وضع حاكم تركي على المناطق الإدارية والسكانية التي تقع تحت سيطرته ، تاركا لأهل البايلك التصرف في شؤونهم المحلية والداخلية بأنفسهم .

أما عن الوظيفة العامة وموظفيها كانت قائمة على مبدأ الخدمة العمومية التي تبناها التنظيم الإداري التركي ، فكانت هناك عدة مصالح إدارية وإقتصادية وإجتماعية وعسكرية، وإن المشرفين على هذه الوحدات بالطبع هم موظفون معينون من قبل الإدارة التركية بغض النظر عن كونهم أجانب أو أتراك ، ولهذا سوف نتطرق إلى هذه الفئة على المستوى المركزي والجهوي .

أ ـ موظفو الإدارة المركزية :

من الصعب التطرق إلى كل موظفي الإدارة المركزية أو الحكومة المركزية نظرا لعددهم الهائل وتباين طبيعة وظائفهم وإختلافهم من مرحلة إلى مرحلة أخرى بحكم تأثر الزيادة أو النقصان في المجموعات السياسية والإجتماعية وتباين أنماط الحكم وأساليب الإدارة المنتهجة في التسيير ولهذا سوف نحاول الإشارة إلى بعض المبادئ العامة في هذا المجال . ([1])

[1] ـ بوزيان مكلكل ، المرجع السابق ، ص ص 47- 48 .

أ - 1 : التوظيف :

يختلف التوظيف بإختلاف طبيعة نشاط الوظيفة الإدارية ، فبالنسبة للخوجة khodja يعني الكاتب الحائز على الوظيفة يشترط فيه حسن القراءة والكتابة وإن هذا الشرط يسمح بإقتناء الموظفين الأكفاء .

في حين أن هناك بعض الوظائف تخصص للأتراك فقط بمعنى أن الأتراك تبنوا مبدأ الوظائف المحجوزة les emplois réservés تاركين الوظائف الأخرى للعرب .

كما أن التعيين في النظام التركي كإمتياز للموظف من قبل الداي أو السلطة العامة أو علامة إمتياز .

La nomination à une charge apparait la plus souvent comme une marque de faveur du dey ou des puissances.

كما أن الوظيفة في العهد التركي في بعض الأحيان تكون محلا لعملية البيع، بمعنى أن الموظف يشتري وظيفته غير أن طبيعة هذه المعاملة لا تتسم بالإستقرار والديمومة والأمن أو الحماية إذ أن الموظف يمكن أن يفقد وظيفته في كل وقت نتيجة لإرتباطه بمسؤول معين إذ أن إختفاء هذا المسؤول يترتب عليه فقدان الوظيفة .

وأن هذا المسؤول هو الأخر مرتبط ورهين ظروف سياسية معينة إذ قد يفصل أو يعزل نهائيا ، كما أن النظام التركي تبنى كذلك مبدأ التخصص في بعض الوظائف خاصة ما يمس الجانب المالي والقضائي .

أ - 2 : الجانب المالي :

إن الموظفين المكلفين بالأموال ، وأملاك الداي والمصادرة والميراث هم الموظفون البارزون وتقتضي طبيعة نشاطهم تخصصات معينة نظرا للدور الذي يلعبونه في تمويل الخزائن وحمايتها ، وإلى جانب هؤلاء هناك خوجة المخزن الزرع le khadja mekhazen ezzera المكلف بجمع الضرائب على الأراضي الفلاحية وكذلك خوجة الجلد الذي له إحتكار الجلد والأخر له إحتكار الملح إلى أخر ذلك من الموظفين المقربين للداي .

أ ـ 3 : الجانب القضائي :

فهو الأخر يستلزم التخصص وكذلك في ميدان الشرطة ، فهناك موظفون متخصصون في المدني والأخرون في الجنائي وأن إستغلالهم يرجع إلى المدعي ، أما مرتبات هؤلاء متباينة بتباين الوظائف التي يشغلونها مثلا فبالنسبة للمكلفين بأموال الدولة يتقاضون عشر المداخل 1/10 des sommes qu'ils ont perçus ([1]).

ب ـ موظفوا الإدارة الجهوية :

إلى جانب الإدارة المركزية التي إتسمت بالضعف والإنهيار نظرا لتداخل صلاحيات الموظفين ومراعاة المصالح الخاصة بدل العامة، توجد إدارة جهوية بطاقمها الوظيفي ، غير أن هناك صنفين من الموظفين فهناك صنف يتمتع بسلطات واسعة ذات طابع سياسي والصنف الأخر مكلف بالتنفيذ وخاضع للصنف الأول .

الموظفون السامون أصحاب الحكم (الحكام) وهم أربعة :

ب ـ 1 : الباي :

معين من قبل الداي وأن هذا الإطار مخصص للأتراك ، وهذا الأخير معين لمدة غير محددة غير أنه ملزم بتقديم الإتاوات الخاصة بالضريبة كل ثلاث سنوات للداي المستقر في الجزائر العاصمة ، حيث يقيم الباي فإن كانت مردوديته إيجابية يكرم بقفطان ويستمر في عملية إدارة إقليمه، وإن ثبت العكس يعزل أو يقتل بموجب قرار الداي وهذا لا يمنع الداي بعزل الباي في أي وقت شاء ، فمثلا باي قسنطينة قارة مصطفى kara moustapha عزل بعد شهر من تعيينه على رأس إقليم قسنطينة في حين إستمرار الباي صالح باي salah bey أكثر من عشرين سنة في منصبه .

[1] ـ بوزيان مكلكل ، المرجع السابق ، ص 49 .

ب - 2 : القائد :

يعين من قبل الباي ويتولى إدارة القبائل وغالب هؤلاء القادة هم من الأتراك ، وإن مهمتهم الأساسية هي مراقبة الشيوخ رؤساء الكتل السياسية والذين يغلب عليهم الفقر والحرمان كما لهم حق التدخل في الميدان المالي ، فيكلفون بتقديم حصيلة الضرائب وحمايتها لحين تقديمها للجهات المعنية ، وهنا يراعى التخصص فمنهم من هو مكلف بالعشور مثلا ويسمى بقائد العشور المحصلة من القبائل ويمكن وصفهم برؤساء المصالح العامة حسب التعبير الإداري الحديث .

ج - 3 : الحاكم :

يشتغل مع مجموعة من الموظفين المتخصصين يساعدونه في مهامه مثل أمين العون المكلف بالتموين في مادة الماء والمزور mezzouor المكلف بالحراس البلدي ومراقبة الأمن والأداب العامة في المدينة وتنفيذ العقوبات وكذلك المكتب المكلف بمراقبة الأسواق وفي بعض الأحيان فإن شيخ البلد هو الذي يتولى شؤون البلدية بدلا من الحاكم ([1]).

ب - 4 : الشيخ :

يتمتع بنفس صلاحيات القائد على مستوى الفرقة وهناك إعتبارات خاصة تؤخذ بعين الإعتبار عند توظيفه وهو على إتصال مباشر مع الشعب عبر إمتداد السلطة التركية ، وبذلك يتمتع بثقة مزدوجة من جهة الأتراك والفقراء الأجانب ولهذا السبب فإن القائد هو الذي يتولى تعيينه ويختاره من بين العائلات العربية المؤثرة والتي لها وزنها في المجتمع التركي، الأمر الذي جعل الأتراك يدعمون العلاقات السياسية والقوات السياسية المتواجدة بدون خلفيات، وإنطلاقا من هذا هناك ثلاث مهام أساسية منتظرة ومطلوبة من الشيخ وهي جمع الضرائب والسهر على الحماية والأمن العمومي، وجمع شمل الفرق العسكرية الذين هم في خدمة الشعب كما أنهم يتمتعون بالسلطة القضائية للفصل في النزاعات التي قد تنشب بين أفراد الشعب .([2])

[1] - بوزيان مكلكل ، المرجع السابق ،ص 51 .
[2] - بوزيان مكلكل ، المرجع السابق ، ص 52 .

ثانيا : الوظيفة العامة في عهد الإستعمار الفرنسي في الجزائر :

إن أول محاولة قامت بها السلطات الفرنسية لتمكين الجزائريين من الدخول إلى الوظيفة العمومية يرجع تاريخها إلى ما بعد الحرب العالمية الأولى ، حيث تجسمت الوعود التي إلتزمت بالوفاء بها هذه السلطات مقابل ضريبة الدم التي دفعها الكثير من المواطنين بصدور قانون 4 فبراير 1919 ، الذي نصت مادته 14 على أن " الأهالي المسلمون يتمتعون بحق الدخول إلى الوظائف العمومية بنفس شروط الكفاءة البدنية التي يجب توافرها في المواطنين الفرنسيين .

إلا أن هذا القانون الذي فتح مبدئيا طريقا لقدر من التحرر السياسي والإجتماعي للجزائريين لم يكتب له التحويل إلى ميدان التنفيذ وهذا نظرا لسببين أساسيين :

ـ يرجع السبب الأول إلى الجو السياسي السائد أنذاك في الأوساط الإستعمارية والذي كان يناهض كل مبادرة من شأنها أن تقر أدنى حق لصالح من لا ينتمي إلى الأقلية الأوروبية ([1]).

ويتمثل السبب الثاني في إنعدام قانون أساسي بأتم معنى الكلمة يحدد حقوق الموظفين وواجباتهم إذ كانت كل إدارة تختص بسلطة مستقلة تجاه أعوانها وإدارة شؤونهم .

وقد عرفت الجزائر خلال الإستعمار الفرنسي نظاما للوظيفة العامة ، وكان الأول من نوعه ، وهو النظام الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946 ، وقد كان هذا القانون أول قانون جامع للوظيفة العامة في فرنسا ، حيث إمتد تطبيقه للجزائر مع بعض الإستثناءات على إعتبار أن الجزائر جزء من فرنسا ، غير أن الوظيفة العامة كانت محصورة في الفرنسيين دون الجزائريين .

وبعدما أصدرت فرنسا قانونا أساسيا لها للوظيفة العمومية وجعلته ساري المفعول على التراب الوطني ، بمقتضى مرسوم 10 جوان 1949 م ، لم يكن حظ الجزائريين من الإستفادة من أحكامه أكثر مما كان من قبل ، فمعايير التوظيف والتكوين التي تبناها كانت لا تتلاءم ووضعيتهم .

[1] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 38 .

ولم يتطور مضمونها إلا بعد إندلاع حرب التحرير الوطني حيث شرعت السلطات الحاكمة في تعديلها إبتداءا من سنة 1956 م ([1]).

وفي عام 1956 م ، بعد إنطلاق الثورة في نوفمبر 1954 م ، والذي دفع فرنسا إلى إعادة النظر في مختلف النصوص المنظمة العامة، وكنتيجة للضغوط السياسية لغرض إمتصاص غضب الشعب والطبقة الشغيلة الجزائرية وضعت بعض النصوص التي تتعلق بالتوظيف تسمح بالتحاق الجزائريين بالوظيفة العامة وإستمر هذا الوضع حتى سنة 1959 م ، حيث صدر قانونا جديدا للوظيفة العامة بفرنسا وكان ذلك في الرابع من فبراير 1959، وإمتد تطبيق هذا القانون الجديد بالجزائر بموجب مرسوم 1960/08/02 م ، حتى حصول الجزائر على إستقلالها ونجاح ثورتها التحريرية ([2]).

ومن أهم النصوص التي صدرت في هذا الإطار :

ـ مرسوم 17 مارس 1956 الذي أدخل بعض المرونة في الشروط المطلوبة للدخول في الوظائف العمومية من حيث المستوى الثقافي أو المهني المطلوب ومن حيث الإجراءات المنصوص عليها عادة .

ـ مرسوم 14 أوت 1960 م ، الذي أقر العمل بأحكام أمر 04 فبراير 1959 م ، المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية .

وقد أنشئت أثناء هذه الفترة مؤسسات للتكوين على مستوى الجزائر وهران وقسنطينة ولجنة خاصة بإسم لجنة دخول المسلمين الفرنسيين إلى الوظائف العمومية، ومجلس أعلى للوظيفة العمومية بالجزائر .

ومن الجدير بالذكر أن نشير إلى المحاولات التي شهدتها هذه الفترة والتي ترمي إلى إدماج الموظفين التابعين للهيئات الجزائرية في الهيئات الفرنسية، وقد شملت سلك القضاء وسلك التعليم والبريد والمواصلات ([3]).

[1] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 39 .
[2] ـ بوزيان مكلكل ، المرجع السابق ، ص 53 .
[3] ـ هاشمي قرفي ، المرجع السابق ، ص 39 .

الوظيفة العامة في دولة الأمير عبد القادر :

إن الإدارة الإستعمارية كان يصعب عليها تطبيق نظام الوظيفة العامة الفرنسية في بعض الحالات على الشعب الجزائري المتميز بتقاليده وعاداته ومبادئه ونظرته وتطلعاته الإستقلالية نظرا لبعض الإستثناءات التي إقتضتها ضرورة التطبيق العملي إذ أن الوظيفة العامة لم تكن مفتوحة قبل الإستقلال بصفة أساسية إلا للفرنسيين كما أن فرنسا لم يكن لها نظاما دقيقا ومحكما للوظيفة العامة يحكم الوضعية الإقتصادية والإجتماعية والسياسية المزرية التي كانت تعيشها .

وبالموازاة كان هناك تنظيما محكما يدير شؤون الجزائريين في دولة الأمير عبد القادر ، حيث أقام إدارة منتظمة قائمة على أساس ديمقراطي من القمة إلى القاعدة أي من الوزارة (النظارة) إلى الإدارة المحلية أي أن هذه الإدارات كان يسيرها ويشغلها موظفين بمعنى أن مفهوم التوظيف كان سائدا في دولة الأمير عبد القادر ،فقد إعتمد على أسس جديدة وقواعد ثابتة في تعيين القادة فكان يختارهم من بين العالمين بالدين الإسلامي والشريعة والمتفوقين في ساحات القتال نظرا لتجربتهم الميدانية وشجاعتهم وقدرتهم في التحكم في زمام الأمور وقوتهم في الإدارة فكانت لهم صلاحيات عسكرية مطلقة فأداروا شؤون الجند وأشرفوا على تعبئة طاقات الشعب للحرب .

كانت الأوامر توجه من عاصمة الإمارة إلى الخلفاء فالأغوات والقياد والمشايخ وكان سعاة البريد واسطة النقل فيذهبون على خيولهم التي تتبدل عند كل قبيلة في حال تعبها لإيصال الأوامر إلى أصحاب العلاقة .

وإذ حصلت حوادث طارئة ومهمة تعدت صلاحيات شيوخ الدوائر للبث فيها، وجب عليهم رفعها إلى القياد فالأغوات فالخلفاء ، الذين يعرضونها على الأمير في معسكر للفصل فيها وإتخاذ القرار المناسب بشأنها .,

كان جميع موظفي الإمارة ، كل حسب رتبته ودرجة ، يتقاضون رواتب من بيت مال العاصمة مقابل خدماتهم لها ، فالكل يجندون لجمع الواردات وجباية الضرائب من كافة أفراد الشعب دون إستثناء أو تمييز .

أما عن النظام المالي الذي يتكفل بكل مصاريف الإمارة، فقد إحتاجت دولة الأمير عبد القادر إلى أموال كثيرة لتنظيم مؤسساتها وجيشها ودفع موجباتها والتزاماتها ، شأنها في ذلك شأن جميع الدول ، والسبيل الوحيد لسد هذه التكاليف هو سلك العملة وجباية الواردات .

وما يمكن أن نقوله في الخلاصة هو أن الأمير عند إقامة دولته تبنى فكرة ومفهوم الوظيفة العامة شأن كل مسؤول بشؤون الإدارة وخصوصيتها مستغلا في ذلك التجربة العثمانية في التسيير بمفهومه الواسع ، فأقام المدارس ، وإدارة الضرائب لجمع الجبايات بمختلف طبيعتها . ([1])

والواقع أن جميع هذه الإجراءات قوت عزيمة الأمير على الصمود ومواجهة الصعوبات التي تكاثرت في إمارته وضد جيشه ، وشجعته على محاربة الفرنسيين رغم التفاوت الكبير بينهم وبين قواته عددا وعدة ، وسعى إلى تكوين نظام مالي حديث والإستقلال عن الخارج قدر المستطاع، فأنشأ عدة معامل في معسكر، مليانة المدية، وتلمسان ووظف الأجانب مؤقتا، ليستبد لهم فيما بعد بجزائريين يتم تدريبهم لهذه الغاية .

وأراد الأمير إقامة إمارته بطابع عربي إسلامي ، نتيجة لسياسة رسمها منذ معاهدة ديميشال desmichels ، وقام الأمير عبد القادر بتطوير الصناعة والتجارة والزراعة حتى أنه كان يستقدم العمال من الخارج ويستعين بهم في مختلف نشاطاته.

أما في الحياة الثقافية فنظم التعليم بمختلف مراحله الإبتدائي ، الثانوي ، والعالي والمعلمين المشرفين خص لهم عبد القادر رواتب ثابتة نقدا أوعينا ، كما أن الموظفين كانوا يستفيدون من نظام الترقية التي كان يمنحها الأمير نفسه .

كما أن نظام الوظيفة العامة في دولة الأمير عبد القادر ، رغم حداثة نشأته كان أكثر عدلا من النظام الفرنسي العريق لأنه قائم على الشريعة الإسلامية السمحاء التي مصدرها القرآن والسنة بعكس القوانين الفرنسية الوضعية ([2]).

[1] - بوزيان مكلكل ، المرجع السابق ،ص ص 58 – 59 .
[2] - بوزيان مكلكل، المرجع السابق ، ص 60 .

الفرع الثاني

الوظيفة العامة في الجزائر بعد الإستقلال

لمعرفة ما آل إليه تطور الوظيفة العامة في الجزائر بعد الإستقلال تم التعرض لأبرز المراحل التي ميزت مسار الوظيفة العامة الجزائرية منذ الإستقلال عام 1962م، إلى غاية صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية عام 2006 م .

وتوضيحا لما سبق ذكره سنحاول التركيز على كل مرحلة من مراحل تطور الوظيفة العامة وإنعكاساتها على العمل الإداري ، والمحاولات المستمرة في كل مرحلة من أجل إصلاح وتطوير نظام الوظيفة العامة .

ولأن الوظيفة العامة الجزائرية مرت بمراحل عديدة إختلفت بإختلاف التوجهات السياسية والإقتصادية والإجتماعية للبلاد ، سنحاول دراسة هذا التطور من خلال أربعة مراحل :

* المرحلة الإنتقالية : 1962 – 1966 .

*مرحلة التطوير والتكييف : 1966- 1978 .

*مرحلة توحيد عالم الشغل : 1978 – 1990 .

*مرحلة إصلاح الوظيفة العامة وصدور الأمر 06- 03 .

أولا : المرحلة الإنتقالية للوظيفة العامة الجزائرية : 1962 – 1966 :

عندما حصلت الدولة على استقلالها ، كان من غير الممكن ولأسباب موضوعية التخلي كليا وفي مرحلة واحدة عن التشريع الفرنسي بإعتباره التشريع الذي حكم الإدارة الجزائرية خلال الفترة الإستعمارية ([1]).

[1] - جمال خرشي ، الإستعمار وسياسية الإستيعاب في الجزائر 1833 م – 1962 م ، ترجمة عبد السلام عزيزي ، دار القصبة للنشر ، الجزائر ، 2009 م ، ص 79 .

وقد إمتدت هذه المرحلة ما بين سنوات 1962 م و 1966 م ، وتسمى الإنتقالية لكونها الفترة التي تلت مباشرة إستعادة الجزائر لسيادتها ، ولا غرابة أن تجد الإدارة الجزائرية نفسها عقب الإستقلال مباشرة مكبلة ، تعاني من وطأة مجمل الأثار السلبية الموروثة من هياكل مادية قائمة غير مكيفة ، ومن عادات ومفاهيم ومصطلحات لغوية ومناهج مفروضة حسب تعبير وزير العدل الفرنسي ، وهي جملة من العوامل التي صعبت على الإدارة الجزائرية الفتية مواكبتها لإعتبارات عديدة، منها إختلاف الإيديولوجية والثقافة والتوجهات الأساسية المقررة من قبل السلطات العمومية الجزائرية التي أقامت الدولة من الناحية القانونية على معالم دستور 1963 م ([1]).

وقد ترتب عن الوضعية السالفة الذكر نتائج متعددة يتعلق البعض منها مباشرة بصلاحيات الهياكل الإدارية وعدم توازنها والبعض الأخر بمحتوى هذه الهياكل من الناحيتين القانونية والبشرية ، مما أدى إلى بزوغ ظاهرتين متناقضتين لأول وهلة هما تعدد القوانين والنظم الإستثنائية المطبقة على الموظفين إذ نسجل أكثر من 800 قانون أساسي خاص من جهة وقلة عدد الموظفين الجزائريين من جهة أخرى، الأمر الذي كاد أن يؤدي إلى إنحلال الكثير من المرافق العامة ([2]).

ولما كانت الوظيفة العمومية في الدول المتقدمة ، على حد تعبير الأستاذ فرنسوا بيرو تعد بمثابة العمود الفقري للتنمية فإن الإدارة الموروثة في الجزائر غداة الإستقلال ، لم تكن تتماشى وأولويات الجزائر ومحيطها الخاص ، فهي إدارة أعدت لبلد متقدم ، مما جعل تبني النموذج الوطني الفرنسي للوظيفة العمومية في الجزائر غير فعال ، فظهرت الإدارة ضعيفة ، غير ناجحة ، عاجزة على تسيير ثقل التنمية وإحداث الرخاء ، تتبنى مفاهيم ومصطلحات وعادات في الصياغة وفي مناهج البناء القانوني ، مما ترتب عنه نتائج وخيمة على أكثر من صعيد كميلاد وإنتشار بيروقراطية معرقلة ومكلفة إنعكست سلبا على دور الوظيفة العمومية في المساهمة في إنطلاقة التنمية ، كما أن التوهم بوجود نوع من الحياد عن التصور الفرنسي للوظيفة العمومية كان من دروب الخيال ، لأن هيكلة وتنظيم الوظيفة العمومية وفق نموذج

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ،ص 109 .
[2] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 40 .

معين يؤثر لا محالة في العلاقات بين الإدارة وأعوانها ، بل هو مرأة لنوع من التصور للدولة ، من حيث دورها ومكانتها داخل التركيبة الإجتماعية .

ومن المميزات الأساسية التي طبعت هذه الفترة من حياة الوظيفة العمومية الجزائرية ، إصطدامها بمعطيات عملية قائمة ، كالتركة الثقيلة التي ورثتها غداة استعادة السيادة الوطنية ([1]).

فعندما حصلت الدولة على إستقلالها كان من غير الممكن ولأسباب موضوعية التخلي وفي مرحلة واحدة عن التشريع الفرنسي بإعتباره التشريع الذي حكم الإدارة الجزائرية خلال الفترة الإستعمارية . ([2])

لذا بات لزاما الإعتراف بمد سريان تطبيق القانون الفرنسي في المرحلة التالية للإستقلال وهو ما حمله القانون رقم 62- 157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962م ([3])

وقد برز هذا القانون في بيان أسباب مقتضب أنه إن كان من جهة وفي ظل الدولة المستقلة ينبغي إصدار تشريعات تلائم طموحات الشعب ، إلا أنه من جهة أخرى لا يمكن ترك الدولة دون منظومة قانونية ، لذا تحتم الإحتفاظ بتشريع الدولة الإستعمارية إلى حين التفكير في إعداد نصوص تلائم فلسفة وتوجه الدولة الجزائرية.

وجاءت المادة الأولى من القانون رقم 62- 157 السالف الذكر لتعلن مد سريان كل التشريعات السارية المفعول في الفترة ما قبل 31 ديسمبر 1962 م ، لتظل سارية المفعول في مرحلة الإستقلال بإستثناء ما يتعلق بالسيادة الوطنية.

ولما كان التشريع الساري المفعول إلى غاية 31 ديسمبر 1962 م ، تم تمديد العمل به إلى أجل غير مسمى بإستثناء ما يتعارض والسيادة الوطنية ، وبالتالي فقد ظل أساس بناء نظام الوظيفة العمومية في الجزائر هو الأمر المؤرخ في 04 فيفري 1959 م ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الفرنسية، والذي حل محل القانون الصادر في 19

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص ص 110 – 111 .
[2] ـ د عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 38 .
[3] ـ القانون رقم 62- 157 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1962 م ، والمتضمن تمديد مفعول التشريع الناقد ، ج .ر رقم 02 ، صادرة بتاريخ 11 يناير سنة 1963 م .

جوان 1946 م ، الذي كان يسري على الموظفين الجزائريين بالقرار المؤرخ في 10 جوان 1949 م ([1])

ونشير إلى أن أهم ما ميز الوظيفة العمومية في الفترة الممتدة ما بين 1959م، إلى غاية عام 1962 م ، تاريخ إستعادة الجزائر لسيادتها الوطنية التجزئة القوية لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية كما يذهب إلى ذلك الأستاذ جيرار دتيمسيت .

إضافة إلى الطابع الغربي للأمر 59- 244 المؤرخ في 04 فيفري 1959م، المتضمن القانون الأساسي العام للموظفين ، الذي إعتمد بداهة في مرجعياته على القانونيين الدستوري والإداري الفرنسيين ([2]).

فكان من الصعب القيام بعملية فرز ما يتعارض مع السيادة الداخلية والخارجية للدولة الجزائرية أو تلك المستوحاة من الروح الإستعمارية ، بإعتبار أن أمرية 1959 م ، المطبقة في الجزائر ، تتسم في مجال الوظيفة العمومية بالنزعة التمييزية والإستعمارية .

وإلى جانب هذه الخاصية، فإن نظام الوظيفة العمومية الجزائري ، كان يتصف في هذه الفترة بالوحدوية في أساسه وفي تكوينه وذلك بحكم إرتباطه بمبادئ أمر 1959 م ([3]).

وقد تميزت الوظيفة العمومية في هذه المرحلة من بنائها، بعدم توازن وإنسجام هياكلها الموروثة ، إلى جانب إصطدامها بجملة من الظواهر منها كثرة النصوص التشريعية والتنظيمية الموروثة منها والجديدة والتي غالبا ما يتعذر على المسيرين التحكم فيها لتناثرها من جهة ونقص التأهيل لدى الأعوان المكلفين بتطبيقها من جهة أخرى ([4]).

الأمر الذي كاد أن يؤدي إلى إغلاق الكثير من المرافق العامة غداة الإستقلال وأمام هذا الوضع المعقد لم يبق للسلطات العمومية إلا أن تتخذ الإحتياطات اللازمة والمناسبة حتى

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 115 .

[2] André Hauriou et jean Gicquel et patrice gaillard droit constitutionnel et institutions politiques paris 6eme édit. 1966 – p 35 et s . -

[3] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 116 .

[4] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 112 .

تتمكن من مجابهة هذا الخطر الداهم والتكفل بالمشاكل المطروحة في إنتظار إعادة النظر في مستقبل الوظيفة العمومية ودورها ضمن المؤسسات الإجتماعية والإقتصادية الجديدة ([1])

إضافة إلى المعاناة من ندرة التأطير ، ومن إنعدام التوازن في تعداد المستخدمين بسبب الفراغ المهول الذي خلفه المعمر ، لا سيما بفعل الهجرة المكثفة للعديد من قدماء الموظفين الفرنسيين ، وصعوبة إستخلافهم بموظفين جزائريين جاهزين يتمتعون بمؤهلات كافية تمكنهم من تولي الوظائف العمومية المتخصصة في جزائر ما بعد الإستقلال ، بحيث لم يكن يتجاوز تعداد المستخدمين في قطاع الوظيفة العمومية في عام 1962م ، بإختلاف فئاته 55594 عون دولة على الصعيد الوطني .

وبتاريخ 01 أفريل 1963 م ، كان يوجد 14414 موظف فرنسي وأجنبي ، ليصل هذا العدد بتاريخ 01 أفريل 1964 م ، إلى 16292 ، ولعل الغرض من إستخدامهم في هذه الفترة بالذات وما تلاها ، يتمثل في ضمان الحد الأدنى للسير الحسن للخدمات من جهة ، ودعامة للتكوين والتأطير من جهة أخرى ([2]).

إضافة إلى إقتصار عمل الإدارة على محاولات ربط سياسة الوظيفة العمومية بتكييف وتجديد المؤسسات الوطنية والنهوض بها ، نظرا لعجزها على التكفل بنجاح مهمة تسيير شؤون الدولة، وهو ما إتضح في الكثير من الحالات ، من خلال تدخل الدولة في مختلف الشؤون اليومية للمجتمع في شتى المجالات ، بواسطة تسييرها لكافة المرافق العمومية وللنظام العام ([3]).

وأمام هذا الوضع المعقد لم يبق للسلطات العمومية غداة الإستقلال إلا أن تتخذ إحتياطات تمكنها من مجابهة المشاكل الراهنة بدون أن تهمل ضرورة إعادة نظر شاملة في مستقبل الوظيفة العمومية ودورها ضمن المؤسسات الإجتماعية والإقتصادية الجديدة الأخرى ([4]).

[1] ـ مكلكل بوزيان ، المرجع السابق ، ص 125 .
[2] ـ سعيد مقدم ، مرجع سبق ذكره ، نفس الصفحة .
[3] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 113 .
[4] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 40 .

ولمواجهة الإختلالات التي أعترت الوظيفة العمومية الجزائرية في بداية بنائها، إتخذت بعض التدابير لإعادة تنظيم المؤسسات وتطوير مهارات العنصر البشري كاللجوء إلى التعاون التقني والثقافي والعلمي مع العديد من البلدان التي تربطها ببلادنا علاقات صداقة وأخوة .

إضافة إلى إعادة ترتيب وتنظيم جميع الأحكام السارية المفعول في مجال الوظيفة العمومية وتكييفها ومقتضيات المجتمع ، وكذا إنتهاج سياسة جزأرة سريعة ومفروضة بالتوظيف العاجل وغير المنظم للمستخدمين الجزائريين غير المهيئين للوظائف الجديدة المعهودة اليهم .

وقد ترتب على ذلك نتائج وخيمة على أكثر من صعيد، منها ميلاد وإنتشار بيروقراطية معرقلة باهضة ومكلفة للميزانية الوطنية، فالإدارة التي يتوقف عليها أي إصلاح لم تكن تتوفر غداة الإستقلال على أسلاك قارة للموظفين ولم تكن تضم في تعدادها إلا القليل من الجزائريين منهم المتواطئين مع النظام الفرنسي ، وبالتالي كان من المفيد الشروع في تطهير العقليات والسلوكيات الشخصية التي تعمل بطبيعتها على الحاق الأذى بالعقيدة وبالمد الثوري للجماهير الشعبية والعمل بإستمرار على إعتماد مفهوم ثوري للوظيفة العمومية يتمثل في مراجعة عامة لشروط الإلتحاق بها ، بترجيح "المعيار السياسي " في الإنتقاء لمناصب المسؤولية وإستبعاد كل من كان ماضيه يتنافى ومبادئ الثورة التحريرية .

وتجدر بنا الإشارة أنه خلال هذه الفترة إلتحم التشريع الجزائري في مجال الوظيفة العمومية قبل إصلاح 1966 م ، بأحكام أمرية 1959 م ، الفرنسية المتناثرة الأحكام ، مما يطرح التساؤل عن الأسس القانونية التي يستند إليها هذا التلاحم .

وفي هذا السياق ، نشير على الخصوص إلى القانون الجزائري الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1962م ، والذي أمد العمل كما أسفلنا ، بالتشريع الفرنسي المعمول به في الجزائر غداة الإستقلال ومنها الأمر المؤرخ في 04 فيفري 1959م، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الفرنسية الذي كانت فرنسا قد مددت سريان أحكامه على الجزائر بنوع من

التكييف ، بموجب المرسوم المؤرخ في 12أوت1960م، بحيث أصبح جزء من النظام القانوني الجزائري الجديد .

ولما كانت لأمر 1959 م قوة القانون ، فإن أحكامه ، تستند في مرجعياتها إلى الدستور الفرنسي لعام 1958 م ، ولا سيما المادة 92 منه .

وعلى ضوء هذه المعطيات العملية حاولت السلطات العمومية الجزائرية غداة الإستقلال ، إستبدال هذه النصوص بأحكام جزائرية سواء بإلغائها أو تعديلها ، في حين أن أغلبية النصوص الصادرة كانت عن الهيئة التنفيذية المؤقتة كالمراسيم أو القرارات التي لا ترق من حيث ترتيبها وتسلسلها القانوني إلى نفس القيمة القانونية التي يتمتع بها الأمر المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الفرنسي لعام 1959م ([1]).

ويمكن الإشارة إلى مجموعتين من النصوص يمكن إدراجها في هذا المنطلق ، حيث إستهدفت المجموعة الأولى من جهة إعادة الحقوق المهنية للموظفين الذين عزلوا عن مناصبهم نتيجة مشاركتهم في حرب التحرير الوطني ومن جهة أخرى، إدماج الموظفين الذين كانوا ينتمون إلى الإطارات الفرنسيةوالمغربية والتونسية في الإدارات الجزائرية ، وتشمل هذه المجموعة على ثلاثة نصوص أساسية وهي :

ـ الأمر 62 – 01 المؤرخ في 06 جويلية 1962 م ، الذي أعاد للموظفين الذين عزلوا عن مناصبهم نتيجة مشاركتهم في حرب التحرير الوطني حقوقهم المهنية .

ـ الأمر 62- 40 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962م ، المتعلق بإدماج الموظفين التابعين للإطارات الفرنسية والمغربية والتونسية في الإدارات الجزائرية ([2]).

ـ مرسوم 62- 528 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 ، المتعلق بتطبيق الأمر السابق ، أما المجموعة الثانية فكانت الغاية منها وضع نظام إنتقالي للتوظيف يمكن الإدارة من جزأرة الوظائف القيادية ومن سد الحاجيات المتزايدة على شتى مستويات السلم الإداري والمصالح العمومية .

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص ص 116 – 117 .
[2] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 40 .

- ومن أهم النصوص التي تدخل ضمن هذه المجموعة :

- مرسوم 62- 502 المؤرخ في 19 جويلية 1962م ، المتعلق بالإنتداب إلى بعض الوظائف.

- مرسوم 62- 503 المؤرخ في 19 جويلية 1962م ، الذي حدد الإجراءات الكفيلة بتسهيل الدخول إلى الوظيفة العمومية . ([1])

إضافة إلى المرسوم الصادر بتاريخ 18 سبتمبر 1962 م ، المتضمن إحداث الجهاز المركزي للوظيفة العمومية كرد فعل عن الفراغ القانوني أو الطابع غير المكيف مع الترسانة القانونية الموروثة غداة الإستقلال والإستجابة للإحتياجات لا سيما في مجال المستخدمين نظرا للفراغ الذي تركه الفرنسيون عند مغادرتهم الجزائر بعد الإستقلال ([2]).

إلا أن التمديد من الفترة الإنتقالية والعجز الذي عانت منه مختلف المصالح العمومية ، من حيث وسائلها البشرية قد أديا إلى خلق نوع من الفوضى في تطبيق النصوص السالفة الذكر ، فتعددت نظم التوظيف وتعقدت إدارة الأفراد ونتج عن كل ذلك عدم الإستقرار من الناحيتين العضوية والوظيفية .

وقد إنطلقت الحكومة من هذه الوضعية في سنة 1966 م ، عندما شرعت في إصلاح جذري للوظيفة العمومية وأعادت النظر في مبادئها وأساليب تنظيمها ([3]).

ثانيا : مرحلة التطوير والتكييف للوظيفة العامة الجزائرية 1966 – 1978 :

تعد هذه المرحلة من أصعب المراحل في حياة الوظيفة العمومية الجزائرية ، حيث عملت السلطات العمومية خلالها على توخي تحقيق الإنسجام لهياكلها ونصوصها وإنطلقت هذه المرحلة أساسا في عام 1966م ، بعد أن قام المشرع الجزائري بعملية زرع بسيطة للنموذج الفرنسي للوظيفة العمومية ، من خلال التأكيد على المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الوظيفة العمومية الفرنسية ، كالبنيان الهرمي وسلم الأسلاك والرتب والفصل بين الرتبة والوظيفة .

[1] - هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 41 .
[2] - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 118 .
[3] - هاشمي خرفي ، مرجع سبق ذكره ، نفس الصفحة .

ولم يخرج بذلك المشرع الجزائري من طوق منطق الوظيفة العمومية الفرنسية الليبرالية من حيث المنهج والهدف ، سواء في مجال الحقوق أو الضمانات المقررة للموظفين ليقتصر الأمر على إستيراد وتبني نموذج بيروقراطي كثير المساوئ لبعده عن الأهداف والغايات التي رسمها ميثاق الجزائر لعام 1964م ، أين تم التعبير بوضوح عن الرغبة في بناء وظيفة عمومية مشعة ومتنورة بأفكار رجال يعبرون عن جزائر إشتراكية .

وقد شهدت هذه المرحلة مراجعة لأهم المبادئ العامة التي تقوم عليها الوظيفة العمومية الجزائرية ومن أهمها إقرار مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية، مساواة المواطنين في تولي الوظائف العمومية وحق الموظف في المشاركة في تسيير حياته المهنية بواسطة اللجان الإستشارية الإدارية والتقنية ([1]).

وقد توجت هذه المرحلة أساسا بصدور الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02جوان1966م ، ([2]) المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، لتتوالى بعده مختلف القوانين الأساسية الخاصة بفروع نشاطات قطاع الوظيفة العمومية .

ولقد إعتبر البعض أن صدور القانون الأساسي للوظيفة العامة يمثل أهم حدث في تاريخ المؤسسات الإدارية في الجزائر ، ثم إن فئة الموظفين بالذات كثيرا ما إنتظرت صدور هذا القانون على الأقل لتحديد مجال الحقوق الوظيفية والواجبات ([3]).

إن النظام الموروث غداة الإستقلال لم يكن يتماشى مع واقعنا الإجتماعي والقانوني من ذلك أن الإدارة الجزائرية كانت تعاني كثيرا من النقص الفادح في تعداد مستخدميها وفي عدم تحصل الكثير من العاملين بها على التكوين الضروري المتخصص الذي يؤهلهم للإضطلاع بمامهم على أحسن وجه .

وبحثا عن الإستقرار وضمان مسار مهني طبيعي لأعوان الدولة لجأت السلطات العمومية إلى الإعتراف مثلا للأعوان العموميين الذين وظفوا في الفترة الإنتقالية ، بكافة

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص ص 119 – 120 .
[2] ـ الأمر 66 – 133 المؤرخ في 02 جوان 1966 م ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر ، رقم 46، ص 542.
[3] ـ د. عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 40 .

الضمانات القانونية المهنية التي حرموا منها طيلة الفترة الإستعمارية كضمان منصب العمل ، الترسيم ، والترقية والتكوين ([1]).

وإعترف بيان الأسباب أن الوظيفة العمومية مرت بمرحلة جد صعبة طوال المرحلة الإستعمارية ، حيث كانت الوظيفة مفتوحة إلا للفرنسيين ، وكان التوظيف على أساس المسابقات من بين المرشحين الذين يحملون مؤهلات مطلوبة لشغل الوظيفة .

أما بعد الإستقلال وفي ظل الأمر 66- 133 لم يعد بالإمكان إعتماد نظام المسابقات نظرا لعدم وجود الوقت ، كما أنه لم يكن بالإمكان المحافظة على مستوى التعليم اللازم وذلك لعدم وجود مرشحين . ([2])

ونشير أن الأمر 66- 133 جاء وليد جهود إعتمد في تحديد محاورها على تجربتين ، تجربة الماضي الإستعماري الذي برزت عيوبه غداة الإستقلال ، وتجربة الفترة الإنتقالية التي سرعان ما إنتهت إليها تحت ضغط عوامل منها تعدد نظم التوظيف وتعقد إدارة الأفراد مما نتج عنه عدم إستقرار من الناحيتين العضوية والوظيفية .

وكان على هذا القانون أن يجعل أولا حدا للنظام الذي تأسس إنطلاقا من مراسيم 19جويلية 1962م ، وأن يعترف للأعوان الذين وظفوا تحت ظل هذين النصين بالضمانات المهنية التي لم يكونوا يتمتعون بها من قبل وكان عددهم يفوق حسب إحصائيات 1969 م ، مائة ألف عون ([3]).

وأن يتضمن ثانية جميع الشروط التي تمكن الإدارة من مجابهة العراقيل والمعطيات التي تحيط بتطورها ، وتتجلى أهمية هاتين الوظيفتين من خلال إختيار نظام قانوني مزدوج يتماشى والمبادئ التي يرتكز عليها إصلاح 1966 م، والخاصيات التي يتصف بها هذا الإصلاح .

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 120 .
[2] ـ د. عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 40 .
[3] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 42 .

إن تحديد النظام القانوني للوظيفة العمومية يطرح مشكلة تصور طبيعة العلاقة التي ستربط الموظف بالإدارة وبعبارة أخرى يتوقف على إختيار أحد النظامين المعمول بهما في العالم ، نظام الوظيفة العمومية كمصلحة ، ونظام الوظيفة العمومية كمهنة ، فإما تبني العلاقة القانونية والتنظيمية بين الموظف والإدارة وإما العلاقة التعاقدية بينهما وإما العمل بكلا النظامين في حدود ما تسمح به مقتضيات السير الحسن للمرافق العامة .

وقد برر المشرع الجزائري إبعاد العلاقة التعاقدية كأساس للوظيفة العمومية لعدة أسباب منها صعوبة تنظيم ترقية منتظمة تعطي أعوان الإدارة أفاقا مهنية حقيقية تمكنهم من تحسين وضعيتهم المادية والإجتماعية وكذا ضرورة تخصص مكثف لمختلف الوظائف وهو ما لا يتأت مع إفتقار الإطارات المتواجدة إلى التجربة المهنية والإنعدام التام لسوق العمل على المستوى الوطني .

إضافة إلى خطر اللا إستقرار الذي قد ينجم عن هذا النظام نتيجة مستوى السيولة الذي يفترضه في تنقل الموظفين من قطاع إلى أخر ، بل من منصب إلى أخر.

وبناءا على هذه الإعتبارات وغيرها تبنت السلطات العمومية نظام الوظيفة العمومية المغلق كنظام راجح مع العمل في إطار محدود ومنظم وتحت صيغ قانونية مكيفة مع مقتضيات سير المرافق العامة بنظام الوظيفة العمومية المفتوح ([1]).

ولما كانت الإدارة العمومية الجزائرية في حاجة إلى تنظيم وتطوير ، فإن إصلاح 1966 م ، جاء ليأخذ بعين الإعتبار وضعية أكثر من مائة ألف عون الموجودة في حالة القيام بالخدمة في هذه الفترة وإلى إعطاء تصور لما ينبغي أن تكون عليه الوظيفة العمومية مستقبلا معتمدا في ذلك على المبادئ الأساسية التي من أهمها : ([2])

أ ـ إضفاء طابع الديمقراطية على شروط تولي الوظائف العمومية : بما يضمن مبدأ تكافؤ الفرص في التوظيف والترقية والتكوين وقد إعتبر ذلك من أهم المبادئ التي جاء بها قانون 1966 م ، كرد فعل وطني وإدانة للقواعد والعادات التي تثير عند المواطنين الشعور

[1] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص ص ، 42- 43 .
[2] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 121 .

بحرمانهم من الحقوق ، ووسيلة لتطهير الإدارة بتنمية الشعور القومي والمهني لدى الموظفين . ([1])

ولأن ممارسة وظيفة عمومية ماهي إلا صورة من الصور المختلفة التي يمارس المواطن من خلالها حقوقه الوطنية، ولذلك أصبح من الضروري أن يترك المجال مفتوحا أمام كل الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط الجدارة ولم يكن سلوكهم مناهضا إبان حرب التحرير الوطني لمصالح الثورة والوطن . ([2])

وقد حضي مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة بمكانة هامة على مستوى المنظومة القانونية الوطنية ، حيث نصت المادة العاشرة من دستور 1963 م ، من المهام الرئيسية للجمهورية الجزائرية مقاومة كل نوع من التمييز " وفي هذه المادة إشارة إلى تبني المشرع للمبدأ ، بشكل عام ، وبصورة غير مباشرة " .

وقد جاء هذا النص كنوع من محاولة التغيير الجذري للأوضاع التي سادت المجتمع الجزائري قبل الإستقلال وما عاناه إثر ذلك من ويلات التمييز من طرف المستعمر ، والقضاء على كل مخلفاته ، لتأتي المادة 12 منه لتأكد المبدأ العام وهو " مساواة كل الجزائريين في الحقوق والواجبات " وفي ذلك إشارة لمبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة ، ولو كان ذلك بصورة ضمنية . ([3])

ولما كان مبدأ مساواة المواطنين أمام الوظائف العمومية الذي أقره المشرع الجزائري من أهم المبادئ التي تقوم عليها هذه الضرورة وتتحقق بفضله دمقرطة الوظيفة العامة ، ([4])

وهذا ما يتضح في بيان الأسباب للقانون الأساسي للوظيفة العامة لسنة 1966م ، الذي جسد المبدأ بنصه " يسود النظام الحقوقي للوظيفة العامة مبدأ هام ، هو مساواة دخول جميع الجزائريين إليها " ، في حين إكتفت المادة 05 من نفس القانون بالإشارة إلى حظر التمييز بين الجنسين بقولها ، " ليس هناك أي تميز بين الجنسين في تطبيق هذا القانون الأساسي مع

[1] ـ سعيد مقدم، المرجع السابق ، ص 121 .
[2] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 44 .
[3] ـ سميحة لعقابي ، بشير الشريف ، المساواة في تقلد الوظائف العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، مصر ، 2014 ، ص 37 .
[4] ـ هاشمي خرفي ، مرجع سبق ذكره ، ص 44 .

الإحتفاظ بالشروط المتعلقة بالإستعداد البدني أو الواجبات الخاصة لبعض الوظائف المحدد بالقوانين الأساسية الخاصة" ([1])

ويترتب على مبدأ دمقرطة الوظيفة العمومية نتائج يظهر مفعولها خارج الإدارة وداخلها فهي تتجسد على الصعيد الخارجي بتبني طرق للتوظيف والتكوين لا تترك المجال للتعسف ([2])، وإذن فإن الحالة الراهنة للموظفين العموميين لا تشكل قاعدة إنطلاق لجعل الوظيفة العمومية تتقدم تقدما مفيدا ولهذا يجب وضع حد لهذه الحالة وذلك بإقامة هياكل إدارية صحيحة وبتكوين الإطارات المكلفة بتنشيطها تكوينا كاملا بقدر الإمكان ([3]).

أما على الصعيد الداخلي ، فإن هذه الدمقرطة تدعمت على شتى مستويات السلم الإداري بتخويل الموظفين حق المشاركة في تحديد حقوقهم وواجباتهم وتسيير شؤونهم الفردية والمصالح التي ينتمون إليها ([4]).

يعترف بموجب هذا الأمر للموظفين بوضعية قانونية وتنظيمية إزاء الإدارة، ويترتب عن هذه الوضعية عدد معين من التبعات التي تستوجب أثارها البحث عن توازن بين الضروريات القصوى للإدارة والمصالح الفردية للموظف ، إذ أن هذا الموظف ليست له إمكانية ليقطع من جانب واحد الصلة التي تربطه بالإدارة ولا سيما أنه لا يشارك في تحديد المحتوى الحقوقي للقرارات التي تنصبه في مهامه ، فظهر أنه من اللازم إقامة موازنة بين هذه القواعد وذلك بالإعتراف بالحق النقابي وبحماية مصالحهم المهنية في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية واللجان المتساوية الأعضاء واللجان التقنية المتساوية الأعضاء ([5]).

ـ المجلس الأعلى للوظيفة العمومية:

إن إنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية يمكن من مضاعفة مراكز الإعلام ومن الحكومة في السياسة التي هي مكلفة بتطبيقها فيما يتعلق بالوظيفة العمومية، وقد تم الإعتراف لهذا المجلس بثلاثة أنواع من الإختصاصات كلها إستشارية لا غير، فيمكن أن

[1] سميحة لعقابي بشير ، المرجع السابق ، ص 42 .
[2] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 44 .
[3] ـ بيان الأسباب المرفق بالأمر 66-133 ،المؤرخ في 02 جوان 1966 م ، ج ر ج ج ، عدد 46 ، ص 543 .
[4] ـ هاشمي خرفي ، مرجع سبق ذكره ، ص 45 .
[5] ـ بيان الأسباب المرفق بالأمر 66-133 ، المؤرخ في 02 جوان 1966 م ، مرجع سبق ذكره ، ص 544.

ترفع إليه كل مسألة ذات طابع عام تهم الموظفين ، ويستشار في بعض الحالات لزوما في مخالفات القوانين الأساسية الخاصة لأحكام القانون الأساسي العام وأخيرا يمكن له أن يبدي توصيات في كل مسألة تهم الوظيفة العمومية.

ـ اللجان المتساوية الأعضاء واللجان التقنية المتساوية الأعضاء :

يمثل الموظفون بالتساوي مع الإدارة في اللجان المتساوية الأعضاء المكلفة بالتدخل بصفة إستشارية في التدابير المتعلقة بتعيين الموظفين وبتنقيطهم وبترقيتهم وتخصيصهم ونظامهم التأديبي .

إن اللجان التقنية المتساوية الأعضاء التي يخضع تأليفها لنفس المبادئ تمكن ممثلي الموظفين من إبداء رأيهم في المسائل المتعلقة بتنظيم وتسيير الإدارات أو المصالح التي ينتمون إليها . ([1]).

ب ـ إلتزام الوظيفة العمومية تجاه السلطة السياسية :

وهو المبدأ الذي أملته ضرورة إنصهار الوظيفة العمومية في بوتقة المشاركة في بناء المجتمع مثلها في ذلك مثل الجماعات العمومية الأخرى، كواجب ملقى على عاتق كل موظف ([2]).

وما الواجبات التي هو ملزم بالقيام بها قانونا إلا نتيجة الإلتزام الذي هو مطالب به أثناء تأدية الوظيفة وخارجها بأن يحترم سلطة الدولة وأن يعمل على إحترامها ([3]) ،وقد ترتب على تطبيق هذا المبدأ عدة أثار نذكر منها أن الحق في التعيين في الوظائف العليا في الدولة متروك للسلطة السياسية، وهو ما قننته المادة 09من الأمر 66-133 ، إضافة إلى منع الموظفين بصفة ضمنية من المشاركة أو ممارسة حق الإضراب بالرغم من تصنيفه ضمن حقوق الموظفين كما كان يتم وضع قوائم ممثلي الموظفين في مختلف الأجهزة الإدارية

[1] ـ بيان الأسباب المرفق بالأمر 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1966 م ، مرجع سبق ذكره ، ص ص 544 – 545 .
[2] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 121 .
[3] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 46 .

كلجان المستخدمين ، اللجان المتساوية الأعضاء من قبل حزب جبهة التحرير الوطني على مستوى الأجهزة المختلفة وكذا مشاركة الموظفين في حملات التضامن الوطني ([1]).

ج ـ إستقرار الوظيفة العمومية :

إن إستقرار الوظيفة العمومية من أهم الشروط التي تربط الموظف بالإدارة إرتباطا وثيقا ، فهو يعطي النظام المهني صفة تربوية تزيد قوة وتماسكا بقدر ما تزيد أقدمية الموظف ويستمر في خدمة الدولة .

ويمكن النظر إلى هذا الحق كعامل أساسي من عوامل التوازن الشخصي للموظف الذي يجعله في إستعداد كامل لتكريس جل حياته النشيطة في خدمة الإدارة وللتشبع بمبادئ الصالح العام . ([2])

ففي الوقت الذي كانت فيه الإدارة الجزائرية شريكا رئيسيا في التكفل بمهام التنمية الشاملة ، وبالتالي في حاجة إلى إطارات كفئة مؤهلة بوسعها المساهمة بفعالية في إنجاز مهام الإدارة العمومية، برزت في الحياة العملية اليومية ظاهرة تسرب الموظفين من قطاع الوظيفة العمومية والهجرة نحو القطاع الإقتصادي عن طريق الإنتداب ، الذي يعتبر في نظر القانون والتنظيمات المعمول بها حالة من حالات القيام بالخدمة ، بحثا عن مركز إجتماعي ومادي أفضل دون التخلي عن مزايا قطاع الوظيفة العمومية القائمة ، كالإستقرار المهني والمحافظة على منصب العمل الأصلي ، مع إمكانية الرجوع عليه في شكل إعادة إدماج réintégration في أي وقت ممكن ولو كان ذلك زائدا عن المناصب المفتوحة .

ومن الملاحظ أن قانون الوظيفة العمومية لعام 1966 م ، لم يكن يسمح مثلا بإنتداب عمال وإطارات القطاع الإقتصادي إلى قطاع الوظيفة العمومية ، فالإدارة كانت منغلقة على نفسها، كما أن العامل النفسي والمادي لم يكن يحفز إطارات القطاع الإقتصادي لطلب الإلتحاق بقطاع الوظيفة العمومية لإختلاف طبيعة المؤسسة، وطرق التسيير والفوارق في

[1] ـ سعيد مقدم ،مرجع سبق ذكره ، ص 122 .
[2] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 46 .

المرتبات والتعويضات والخدمات الإجتماعية علاوة على صعوبة التأقلم والتكيف مع وتيرة العمل الإداري والتعايش معها من جهة أخرى ([1]).

ونشير إلى أن من أبرز خصائص إصلاح 1966 م ، خاصيتين أساسيتين هما شمولية القانون الأساسي ومرونته :

أ ـ شمولية القانون الأساسي :

إن التطور الذي شهده تدخل الدولة في إدارة الإقتصاد وتعدد صوره أدى إلى حتمية إعادة النظر في مفهوم العون العام وبالتالي تحديد نطاق القانون الأساسي للوظيفة العمومية فأصبح من الأهمية بما كان أن تأخذ السلطات المختصة بعين الإعتبار المميزات النوعية التي تتصف بها مختلف القطاعات التي ستخضعها لنظام الوظيفة العمومية ، دون التضحية بمبدأ الوحدة الذي يحكم إدارة الأفراد والتوازن الذي يجب أن يسود علاقات الأجهزة الإدارية ببعضها بعض .

وتندرج فكرة شمولية القانون الأساسي ، في هذا الإطار من حيث مضمونه ، نطاق تطبيقه والأساليب الفنية التي تبناها .

فشمولية القانون الأساسي من حيث المضمون تكشف لنا من خلال دراسة الأحكام العامة التي يتضمنها الأمر 66- 133 على الطابع التدريجي الذي يتميز به الأسلوب الذي إنتهجته الإدارة في تحليل ومعالجة مشاكل الوظيفة العمومية ، ويمكن بهذا الصدد تمييز أربعة مراحل أساسية ، تمثلت المرحلة الأولى في نشر القانون الأساسي ونصوصه التطبيقية وقد درست بهذه المناسبة جميع المسائل التي ترتبط بحقوق الموظفين الأساسية وواجباتهم .

وخصصت المرحلة الثانية لإعداد القوانين الأساسية الخاصة ونشرها بتاريخ 31ماي 1968 م ، أي في حدود الأجل الذي نصت عليه المادة 71 من القانون الأساسي .

وكان من المتوقع أن تتناول المرحلتان الثالثة والرابعة إعادة النظر في نظام العلاوات ونظام المعاشات المطبقة على الموظفين ، ولكن هذه العملية لم تتحقق بعد، إلى غاية إدماج

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص ص 131- 132 .

نظام المعاشات الذي كان خاصا بالموظفين في نظام عام يشمل جميع العمال بمقتضى القانون 83- 12 المؤرخ في 02 جويلية 1983 م ، المتعلق بالتقاعد.

وكيفما كان الأمر ، فإن هذه المجموعة من النصوص قد أضفت على قانون الوظيفة العمومية في الجزائر صفات الوحدة والإنسجام والوضوح والتوازن التي كانت تعوزه قبل الفاتح جانفي 1967 م ، ([1])أما شمولية القانون الأساسي من حيث نطاق تطبيقه ، وحسب ما جاء في المادة الأولى من الأمر 66- 133 المؤرخ في 02 جوان 1966 م ، فقد تمت الإشارة إلى أحدى مقتضيات تطور القانون العام الإقتصادي في الجزائر ، فحسب نص المادة الأولى " يعتبر موظفين الأشخاص المعنيون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارة المركزية التابعة للدولة والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية ، حسب كيفيات تحدد بمرسوم .

لا يسري هذا القانون الأساسي على القضاة والقائمين بشعائر الدين وأفراد الجيش الوطني الشعبي " ([2])

وقد تضمنت المادة 02 من المرسوم رقم 66- 134 المؤرخ في 02جوان 1966م، المحدد لكيفيات تطبيق الأمر 66- 133 المؤرخ في 02 جوان 1966 م ، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على المؤسسات والهيئات العمومية ما يلي : " تمتد أحكام الأمر 66- 133 المشار إليه أعلاه إلى موظفي كل مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري وكل هيئة عمومية ضمن شروط تحدد بمرسوم بعد أخذ رأي اللجنة المقررة في المقطع 02 من المادة الأولى المذكورة أعلاه"([3]).

وقد بينت المادة السابقة الذكر إجراءات للبت في تطبيق أحكام القانون الأساسي على أعوان المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري والصناعي وأسندت مهمة الأشراف على العملية إلى لجنة وزارية مشتركة تتكون من ممثلين عن وزارة المالية والوزير المكلف بالوظيفة العمومية والإصلاح الإداري والوزير المختص.

[1] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص ص 48- 49 .
[2] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 49 .
[3] ـ المرسوم 66- 134 ،المؤرخ في 02 جوان 1966 ، المحدد لكيفيات تطبيق الأمر 66- 133 ،المؤرخ في 02 جوان 1966م ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على المؤسسات والهيئات العمومية ، ج ر ج ج رقم 46 ، ص 544.

إلا أنه وإن تحققت الوحدة القانونية بين موظفي الجماعات المحلية ، بعد أن كانت كل من الطائفتين تخضع لقانون مستقل ، لم يكن الأمر كذلك بالنسبة لأعوان الشركات الإقتصادية ، وكان هذا التراجع عن مبدأ التوحيد بين القطاعات العمومية المختلفة مصدر التوتر الذي كان ولا يزال يسود علاقات الموظفين بغيرهم من الأعوان العموميين ، الأمر الذي أدى بالحكومة إلى إنشاء لجنة التنسيق في ميداني القوانين الأساسية ونظام الأجور بين أعوان الدولة وأعوان القطاعات الإقتصادية، إلا أن أعمال هذه اللجنة لم تخض بأي إهتمام نتيجة الظروف السياسية السائدة إبان إنشائها في سنة 1974 م ، ([1])وبخصوص شمولية القانون الأساسي من الناحية التقنية ، فقد أستدعى تزايد عدد الموظفين وتنوع القطاعات التي يخضع عمالها لأحكام القانون الأساسي العام ضرورة إيجاد أنجع الحلول لتوحيد أسلوب إدارة الأفراد والتبسيط من إجراءات هذه الإدارة وقد ساعد توحيد الإطار المهني الناتج عن المرسوم 66- 137 المؤرخ في 02 جوان 1966 م ([2]) على الإستجابة إلى هذه الضرورة ومحاربة النزاعات التخصصية التي كانت سائدة طوال الفترة الإنتقالية لدى المصالح المكلفة بإدارة شؤون الموظفين .

فعلى صعيد التنظيم أعيدت القوانين الأساسية الخاصة إلى نصابها المنطقي إذ أنها لا تتضمن إلا القواعد النوعية التي تميز هيئات الموظفين المختلفة بعضها عن بعض وبالتالي ، فإن عدم الإستقرار الذي كانت تعاني منه في وقت مضى لم يوجد له الآن أي مبرر ، إذ أن ترتيب الموظفين في السلم الإداري لا يرتكز الا على المؤهلات الشخصية التي تتوفر لدى كل واحد منهم .

ومن أهم مزايا النظام أنه يمهد إلى وظيفة الرقابة التي يمارسها الجهاز المركزي للوظيفة العمومية على سائر المصالح العمومية من جهة ومن جهة أخرى يبسط من عمليات التنقل التي تعتبر عنصرا أساسيا لتنشيط الهياكل الإدارية .

[1] ـ هاشمي خرفي ، مرجع سبق ذكره ، ص 50 .
[2] ـ المرسوم 66- 137 المؤرخ في 02 جوان 1966 م ،المتضمن انشاء السلالم الخاصة بمرتبات أسلاك الموظفين وتنظيم مهنهم، ج.ر رقم 46 ، ص 520.

ب ـ مرونة القانون الأساسي للوظيفة العمومية :

إن الوظيفة العمومية بحكم التطور السريع الذي تشهده الهياكل الإقتصادية والإجتماعية لمجتمعنا المعاصر لا تستطيع أن تعيش منكمشة على نفسها في عزلة عن الوسط الذي يحيط بها فهي لا بد وأن تتفتح على التأثيرات الخارجية لكي تتكيف مع حاجيات المجتمع ومقتضيات التقدم التقني .

والواقع أن هذه الحقيقة لم تهمل من طرف المشرع الجزائري ، إذ أنه ضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية بموجب الأمر 66-133 ، عدة تدابير تمكن الوظيفة العمومية من تحسين أجهزتها وتدعميها والمشاركة الفعالة في حل المشاكل الأساسية التي تطرح أمام السلطة ([1]).

كما أن الوظيفة العمومية تبنت توجها مستقبليا في هذه الفترة وتجلت هذه الخاصية من خلال الأهمية التي أولاها المشرع لتكوين الموظفين ونصت المادة 22من الأمر 66- 133 ، بهذا الصدد على ما يلي : " تتخذ الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية المشار إليها في المادة الأولى أعلاه التدابير اللازمة لضمان تكوين المترشحين لوظيفة عمومية وكذلك تحسين معارف الموظفين العاملين وترقيتهم وتحدد بمرسوم الشروط العامة التي يمكن ضمنها القيام بتكوين الموظفين ومعارفهم ".

وفي هذا الاطار صدر هذا مرسوم بتاريخ 12 ماي 1969 م ، وحدد الإطار الذي يمكن أن تتجسد من خلاله سياسة تكوين محكمة تضمن في آن واحد مراعاة ترقية الموظف كفرد كامل الحقوق في المجتمع وسد حاجيات الإدارة، ويعتبر هذا الإتجاه منعرجا حاسما بالنسبة لسياسة الوظيفة العمومية في الجزائر ([2]).

ومن الناحية العملية ترتب على أحكام القانون الأساسي إنشاء مؤسسات متعددة تكفلت بإعداد المترشحين للوظائف العمومية المختلفة وقد ألحقت هذه المؤسسات بالوزير المختص

[1] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص ص 50- 51 .
[2] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 51 .

بالوظيفة العمومية بالنسبة للوظائف ذات الطابع الإداري وبالوزراء المعنيين بالنسبة للوظائف التقنية ([1]).

وتجدر الإشارة إلى ثلاثة مبادئ تعتبر من أهم الأحكام الجديدة التي تضمنها إصلاح 1966 م ، تمثلت في تنظيم إطار مهني مشترك بين سائر الموظفين يكفل لهم حقوقا متساوية في الترقية ويبسط من طرق إدارة الأفراد وكذا توزيع الموظفين ضمن هيئات لا تشتمل إلا على رتبة واحدة وحسب معايير لا تدع مجالا لعدم التوازن الذي كان يؤاخذ عليه نظام تصنيف الوظائف القديم .

إضافة إلى إنشاء وظائف نوعية تحل محل الرتب القيادية التابعة للنظام القديم وتمكن الإدارة من تجديد قياداتها عند الإقتضاء بدون أن يمس ذلك بحقوق الموظفين.

وتتجسد أخيرا مرونة القانون الأساسي للوظيفة العمومية ، فيما تضمنته المادة الرابعة منه، من إمكانية مخالفة أحكامه العامة وذلك تلبية الحاجيات الخاصة بموظفي قطاعات التعليم والأمن الوطني والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية .

وللإشارة فقد عانت الإدارة الجزائرية في هذه الفترة من مراحل الوظيفة العمومية الجزائرية من العديد من الظواهر السلبية كتلك المتمثلة في التذبذب الحاصل في الحياة المهنية للموظفين كإحدى العوامل التي أثرت سلبا على ما يسمى بالسلطة الهرمية ومصداقيتها ، وكذا المبالغة في إنشاء المؤسسات العمومية ، والهياكل الإدارية وتضخيمها دون غرض محدد ، أو إنشاؤها لمدة محددة لتظل قائمة لوقت غير محدد ولغرض غير معين وهي من الأسباب التي ساهمت كثيرا في إنتشار البيروقراطية بمفهومها السلبي ، وبالتالي التأثير سلبا على وظيفة الإدارة ومكانتها في المجتمع وفي نظر المواطن .

إضافة إلى ظهور نوع من التباعد والإنفصال العميقين بين قطاعين تابعين للدولة، قطاع الوظيفة العمومية والقطاع الإقتصادي وكذلك تقلص نطاق تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية الصادر 1966 م ،مما أثر سلبا على طرق التسيير الإداري وعلى دور

[1] ـ هاشمي خرفي ، مرجع سبق ذكره ، ص 52 .

الإدارة نهائيا في مجتمع هو حاجة إليها لتعزيز وتحقيق مختلف جوانب إستقلالنا والإرتقاء إلى ما تطمح إليه من تقدم وإزدهار في مختلف المجالات ، ومنها عالم الشغل .

وأمام إستمرار الفوارق والإختلالات المسجلة في سياسة الإنسجام في الأجور والمرتبات بين القطاعين الإقتصادي والوظيفة العمومية وعدم الإستجابة لتطلعات الموظفين والإدارة على السواء ، علاوة على قلة الدراسات السوسيولوجية والإقتصادية والسياسية للمجتمع الجزائري .

ضف إلى ذلك محافظة المواثيق السياسية والقانونية للبلاد كالميثاق الوطني والدستور الجديدين لعام 1976 م ، على الأوضاع كما هي من حيث إيديولوجية الدولة وإحتكارها للمبادرة والتسيير والدور الريادي للحزب السياسي الأحادي وفتح أكثر من أفاق للتكفل بالإحتياجات المتزايدة والمتجددة للموظفين وتعطشهم إلى إنتاج سياسي ، عوامل أدت إلى تصدع دور الإدارة ومكانتها في المجتمع مما جعل السلطات العمومية تدخل للتيار الإصلاحي الجارف ، الذي ظهر في السبعينات وأدى في مجال عالم الشغل إلى صدور القانون رقم 78- 12 المؤرخ في 05 أوت 1978م ([1])المتضمن القانون الأساسي العام للعامل الذي نجم عنه نوع من الجمود والتردد تجاه الوظيفة العمومية ([2]).

ثالثا : مرحلة توحيد عالم الشغل 1978 – 1990 :

أ ـ صور القانون الأساسي العام للعامل سنة 1978 م :

وهي المرحلة التي إنطلقت رسميا في سنة 1978 م ، تاريخ صدور القانون الأساسي العام للعامل بموجب القانون رقم 78- 12 المؤرخ في 05 أوت 1978 ، لتستمر إلى غاية عام 1990 م ([3])

[1] ـ القانون 78- 12 المؤرخ في 05 أوت 1978م ، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ، ج ر ج ج ، رقم 32 ، سنة 1978 م ، ص 724.
[2] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص ص 134- 135 .
[3] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 137 .

وصدر تتويجا لعمل التيار الإصلاحي الذي ظهر في أواسط السبعينات ، القانون الأساسي العام للعامل الذي مزج في قالب واحد كلا من القطاع العام الإقتصادي والقطاع الإداري ، الأمر الذي أدى إفقاد الوظيفة العمومية هويتها وإنحرافها بصفة تدريجية عن المبادئ التي أنشأت من أجلها . ([1])

وكان الهدف من تدشين هذه المرحلة الجديدة هو توحيد عالم الشغل من جهة، والعمل على إعادة تنظيمه وتطويره من جهة أخرى، ومنها حقوق العامل وواجباته ، في مختلف قطاعات الشغل دون تمييز بينها حسب ما أملته الفقرة الثالثة من المادة الأولى للقانون الأساسي العام للعامل ، وذلك في محاولة يائسة للإستجابة لمتطلبات المجتمع ومقتضيات التنمية التي تتطلب ديناميكية ومرونة أكثر في مجال التسيير والإدارة .

فالسلطات العمومية كانت تعتقد في هذه الفترة بأن الوظيفة العمومية الحالية لا يمكنها القيام بدور المحرك للتنمية ، إلا إذا كانت وظيفة عمومية وطنية، بمعنى إدماجها مع مجموع النظام السياسي والإقتصادي والإجتماعي والثقافي للبلاد، أي الإنتقال بما في إطار هذه المرحلة من مرحلة التكييف والإنسجام التي عرفتها المرحلة الثانية في حياة الوظيفة العمومية الجزائرية إلى مرحلة الإصلاح الهيكلي الجذري لمختلف البنى المتوارثة ، بجعلها محركا أساسيا للتنمية الشاملة للمجتمع ، والقضاء على ظواهر البيروقراطية والدوائر المغلقة التي تنسب لنظام الوظيفة العمومية ([2]).

وبعد صدور القانون الأساسي العام للعامل بموجب القانون 78- 12 والذي تضمن 217 مادة وجاءت المادة الأولى منه لتعرف العامل بأنه : " كل من يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ولا يستخدم غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني " . ([3])

بما يفهم منه أن المشرع أراد لهذا النص أن يكون بمثابة قانون إطار ، ونصا مرجعيا وأساسيا ذو طابع توحيدي بين جميع القطاعات ([4]).

[1] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 57 .
[2] ـ سعيد مقدم ، مرجع سبق ذكره ، ص 138 .
[3] ـ د عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 41 .
[4] - mohamed brahimi , le s g t et les administrations publiques , des fonctionnaires sons fonction publique , revue algérienne des sciences juridiques et politique et économiques , 1987, n 01 p 28 .

وإعتبر العمل وفقا للمادة 04 من القانون الأساسي العام للعامل شرط أساسي لتنمية البلاد و مصدر رزق العامل الذي يؤمن به وسائل عيشه ويخضع لمبدأ من كل حسب مقدرته ولكل حسب عمله .

وأعتبر كل عامل مستخدم حسب نص المادة 05 منه ، كما أعتبر قطاع الوظيفة العمومية دون ذكر تسمية من فروع قطاع الشغل ، يخضع شأنه في ذلك شأن باقي فروع النشاط الأخرى إلى قانون أساسي نموذجي وهذا ما ورد في نص المادة الثانية من القانون الأساسي العام للعامل ([1]).

والدليل أن القانون 78- 12 حمل عنوان : "..... أساسي عام .... " ، ثم أعطى تعريفا واسعا للعامل مستمدا من الميثاق الوطني ينطبق على العاملين في القطاع الصناعي والتجاري وأيضا العاملين في القطاع الإداري ، أو مجال الوظيفة العمومية، لأن الموظف في هذا القطاع يعيش هو الأخر من حاصل عمله اليدوي أو الفكري .

ثم إن القانون الأساسي العام للعامل صدر في عز أوج المرحلة الإشتراكية وبعد قرابة ثمانية سنوات من صدور الأوامر المتعلقة بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات، فالنبرة التوحيدية في هذا القانون واضحة لأسباب إيديولوجية صرفة، فطالما كانت الدولة في توجهها إشتراكية كان عليها أن توحد الإطار القانوني لجميع العاملين أيا كان مجال النشاط وقطاع العمل ([2]).

أو بمعنى أخر الدستور الذي تخضع له كافة علاقات العمل في كافة قطاعات النشاط، ويحكم الفئات العمالية على إختلاف أصنافها ودرجاتها والمهن و الوظائف التي تمارسها أو القطاعات التي تنتمي إليها بما فيها الوظيفة العمومية ([3]).

غير أن الدارس لقواعد هذا القانون فيما يخص أحكام الإلغاء يلاحظ أن المشرع لم يصرح بالغاء الأمر 66- 133 ، سالف الذكر والمتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية،

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 138 .
[2] ـ د عمار بوضياف ، مرجع سبق ذكره ، ص 42 .
[3] ـ أحمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري ، ج 1 ، ط 6 ، الجزائر ، ص 50 .

بل جاءت المادة 216 منه بصياغة عامة مفادها " تلغى النصوص المخالفة لهذا القانون ...." وليس هناك أي إلغاء صريح للأمر 66- 133 . ([1])

ولقد طرح الدكتور مسعود منتري سؤالا جوهريا بعد صدور القانون الأساسي العام للعامل مفاده مجال تطبيق هذا النص على الموظفين العموميين والذين إرتبطوا أساسا بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، الصادر في 02 جوان 1966م ، وهو ما جعلنا أمام عدم إمكانية الجمع بين نص ذو طابع لبيرالي مستمد أساسا من التشريع الفرنسي وبين نص ذو طابع إشتراكي هو القانون الأساسي العام للعامل الصادر سنة 1978 م ([2]).

ولا ينبغي أن نغض الطرف عن أمر أخر، أن تعميم تطبيق القانون 78- 12 عرف عدة عوائق في قطاع الوظيفة العامة ، هذا الأخير الذي تميز بخصوصياته عن القطاع الإقتصادي ،هذه الخصوصيات حملها الأمر 66- 133 ونصوص تطبيقية أخرى .

فصار من غير المعقول التضحية بهذا الكم الهائل من النصوص الصادرة في سنوات عديدة ومحوها ليترك المجال فقط للقانون 78-12 ، ومن هنا تعين التصريح بفشل الوحدة بين جميع العاملين في منظومة قانونية واحدة نظرا لإختلاف كل قطاع عن الأخر .

ثم إن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي ، كانت تدار بسلسلة الأوامر المتعلقة بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات، هذا التسيير الذي منح العمال مكانة مميزة تطبيقا لفكرة العامل المنتج والمسير ، فأصبح تواجد العمال في كل خلايا التسيير الخاصة بالمؤسسة العمومية الإقتصادية . ([3])

ونتج عن مزج كلا من القطاع العام الإقتصادي والقطاع الإداري في قالب واحد إفقاد الوظيفة العمومية هويتها وإنحرافها بصفة تدريجية عن المبادئ التي أنشئت من أجلها ، ونتج عن هذا الوضع القانوني المعاكس في فلسفته ومضمونه لخصوصيات المرفق العام ومقتضيات التسيير الإقتصادي أثارا منها ذلك الإطار القانوني غير المنسجم ، حيث لم

[1] د. عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 42 .

[2] - messaoud mentri , essai d'analyse de la législation et de la règlementation du travail en Algérie , o p u , Alger , 1986 , p 11 .

[3] ـ د. عمار بوضياف ، مرجع سبق ذكره ، ص 43 .

يكشف القانون الأساسي العام للعامل بتوقيف المسار التكييفي للوظيفة العمومية مع الإصلاحات الكبرى التي صارت بها السلطات العمومية بل كان يحمل في طياته بذور التردد والتشكيك التي حالت دون الإدماج الكامل للوظيفة العمومية في المنظور العام لقانون 78-12 المؤرخ في 05أوت1978م .

ذلك أنه بقطع النظر عن مضمونه الإيديولوجي ، فإن هذا القانون يعتمد تصورين متناقضين لعلاقات العمل :

ـ يتمثل التصور الأول في كونه يعترف بضمانات للعمل مستوحاة من نظام الوظيفة العمومية المغلق لسائر العمال متجاهلا في ذلك المقتضيات الخاصة بالتسيير الإقتصادي.

ـ ويتمثل التصور الثاني في تطبيق نظام للأجور متكيف مع حاجيات النشاط الإقتصادي والتجاري لمجموع الموظفين العموميين ، علما بأن نشاطهم يندرج مبدئيا في غايات ومهام تختلف أساسا مع غايات ومهام النشاط الإقتصادي ([1]).

ووفقا لهذه المرجعية خص المشرع الجزائري قطاع الوظيفة العمومية بأحكام نوعية ، تقديرا منه لمكانته في المجتمع ، فنص في المادتين الثانية والثالثة من القانون الأساسي العام للعامل لعام 1978 م ، على هذا القطاع بتسمية جديدة ألا وهي المؤسسات والإدارات العمومية، ونصه كقطاع مستقل بذاته بأنظمة وقواعد قانونية خاصة، تحكم المسار المهني للمنتمين إليه، صدرت في نص خاص وفي مرحلة جد متأخرة من تاريخ تطبيق القانون الأساسي العام للعامل أي في عام 1985م ([2]).

فبعد سبع سنوات من التردد والمماطلة يصدر مرسوم 23 مارس 1985 م ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، فرغم أنه يستند في مرجعيته لقانون 1978 م ، السالف الذكر ، فإنه يعتمد في مضمونه بل وفي شكله على المبادئ والتقنيات الناجمة عن الأمر 66-133 ، الصادر في 02جوان1966م ([3]).

[1] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص ص 57- 58 .
[2] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 138 .
[3] ـ هاشمي خرفي ، مرجع سبق ذكره ، ص 58 .

ب ـ صدور القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية سنة 1985 م :

تطبيقا لأحكام المادة 02 من القانون الأساسي العام للعامل الصادر سنة 1978م ، صدر في سنة 1985 م ، القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية بموجب المرسوم رقم 85- 59 المؤرخ في 23 مارس 1985م، دون الإفصاح عن طبيعته وترتيبه القانوني، هل جاء بديلا للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر عام 1966م ؟

وإذا كان الأمر كذلك فلماذا لم يتم إلغاؤه نهائيا وإستبداله بنص قانوني من نفس الدرجة أو أكثر ؟

هي إشكالية من الإشكاليات التي ظلت مطروحة في الممارسة العملية على المسيرين والقضاة على السواء ، بخصوص المنازعات الإدارية المطروحة، بسبب إختلاط الأحكام التي تخضع لها الإدارة العمومية ، بالأحكام التي تحكم باقي قطاعات الشغل الأخرى وعمالها ، في إطار توحيد عالم الشغل بأحكام القانون الأساسي العام للعامل . ([1])

وعليه فإن المشرع لم يكن واضحا في سياسته التشريعية بهذا الصدد ، مما أدى إلى المزيد من الغموض في النصوص التنظيمية ، والسبب في ذلك حسب بعض المختصين في القانون والإدارة العامة، يعود إلى كون فكرة توحيد عالم الشغل التي جاء بها إصلاح 1978م، لم تكن معالمها قد تبلورت وترسخت في ذهن المشرع، على إعتبار أنه لم يلغ القانون الأساسي للوظيفة العمومية لعام 1966م ، برمته ولم يحتفظ به كمنهج أخر، له فلسفته وخصائصه ونطاقه .

ولقد زادت هذه الوضعية عالم الشغل عامة، وقطاع الوظيفة العمومية خاصة تعقيدا " فأثقلت الترسانة القانونية والتنظيمية مهمة المسيرين لا سيما في قطاع الوظيفة العمومية ، حيث تعذر عليهم في هذا الإطار الإهتداء إلى معالم وميكانيزمات يرتكزون عليها في التنظيم والتسيير ، لينتقل هذا الغموض إلى القضاة الذين إختلطت عليهم في الكثير من الحالات معالم

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 139 .

الإختصاص ، فالعديد من الأحكام القضائية التي أفرزتها الممارسة العملية المتعلقة بالمنازعات الفردية في قطاع الوظيفة العمومية، غالبا ما كانت تفصل فيها الأقسام الإجتماعية بالمحاكم العادية ، والتي هي أصلا من إختصاص الغرف الإدارية لدى المجالس القضائية . ([1])

ونشير أن القانون الأساسي العام للعامل والقانون الأساسي النموذجي التابع له الخاص بالموظفين يتضمنان مسبقا وضع الإدارة في موقف حرج أثناء تطبيقها للجدول الوطني للأجور وإعادة النظر في القوانين الأساسية الخاصة، ذلك أن الأعوان التابعين لمختلف القطاعات إعتبروا مرحلة المفاوضات والمشاورات المرتبطة بهذا التطبيق فرصة لا لتحسين مستوى الأجور التي كانوا يتقاضونها في ظل القانون السابق فحسب، بل أيضا لإعادة النظر في بعض الحالات الخاصة وتسوية بعض الوضعيات العالقة .

وقد نتج عن هذا كله مزايدات بين أعوان مختلف القطاعات ساعدت على تشجيع النزعات الإستقلالية وتكسير وحدة التسيير الضرورية للتوازنات الكبرى في ميدان الوظيفة العمومية، وكذا تعزيز التوجهات التخصصية في ميدان العمل الإداري الأمر الذي يتعارض في غالب الأحيان مع الطابع المتعدد التخصصات الذي يميز هذا العمل ([2]).

ومن أهم ما ميز أحكام المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، أنه جاء مزيجا بين المبادئ الأساسية التقليدية للوظيفة العمومية، وبين فلسفة عالم الشغل الجديدة القائمة على وحدوية القانون المطبق على العامل والعمل المجسدة بالقانون الأساسي العام للعامل لعام 1978م ([3])، ما يعني أن المشرع جعل من القانون الأساسي العام للعامل نصا مرجعيا ، وهو ما يؤكد الطابع الوحدوي لهذا القانون، فأراد المشرع تعميمه بموجب مرسوم يطبق في مجال الإدارات العمومية والمؤسسات الإدارية، وحمل أيضا هذا المرسوم عنوان "

[1] ـ سعيد مقدم ، واقع ومقتضيات الإدارة المركزية في الجزائر ، مجلة إدارة، العدد 02 ، المدرسة العليا للإدارة ، الجزائر ، 1993 ، ص 10.
[2] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 60 .
[3] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 141 .

الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية " فصيغة العمومية واضحة جلية في النص . ([1])

وعلى الرغم من ذلك لم يستطع القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية تطبيقا لأحكام القانون الأساسي العام للعامل ، وما أفرزه من بيئة جديدة لعالم الشغل ، التخلص نهائيا من المبادئ الأساسية للوظيفة العمومية التي جاء بها قانون 1966م ، سيما منها خصائص البيئة المغلقة للوظيفة العمومية القائمة على الحياة المهنية بمختلف مراحلها ([2])،فنجد المرسوم 85-59 وضمن مقتضيات النص قد إعتمد على الأمر 66- 133 والقانون 78- 12 معا ([3]).

وتجدر بنا الإشارة إلى أن المادة 148 من الأحكام الختامية للمرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، قد نصت حقيقة على إلغاء المرسوم 66-134 المؤرخ في 02 جوان 1966م ([4]) المتضمن كيفيات تطبيق الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966م ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، وهو ما يعني بما لا يدع الشك في تجميد تطبيقه والتحضير لتنظيم جديد ، تاركة بذلك فراغا قانونيا مهولا في قطاع الوظيفة العمومية ليستمر الوضع على هذه الحال إلى غاية تدارك السلطات العمومية ذلك بإصدار المرسوم 85- 60 ([5]) المؤرخ في 23 مارس 1985م ، المتعلق بتحديد إجراءات التطبيق الفوري للمرسوم 85- 59 الذي كان من المفروض أن يدخل حيز التنفيذ إبتداءامن 1985/01/01 م .

أي بأثر رجعي ، غير أن هذا التاريخ لم يحترم ، لأن صدور القوانين الأساسية النموذجية الخاصة بكل فرع من فروع قطاع المؤسسات والإدارات العمومية ، لم تصدر في حينها لتظل أحكام المرسوم 85-59 السالف الذكر معلقة النفاذ . ([6])

كما شمل القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية لعام 1985 م ، من حيث نطاق تطبيقه العديد من المؤسسات والإدارات العمومية التي تتكون من

[1] ـ د.عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 44 .
[2] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 141 .
[3] ـ د.عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 45 .
[4] ـ المرسوم 66-134،المؤرخ في 02 جوان 1966، المرجع السابق.
[5] ـ المرسوم 85-60، المؤرخ في 23 مارس 1985م ، المتعلق بتحديد إجراءات التطبيق الفوري للمرسوم 85- 59، ج.ر رقم ، ص359.
[6] ـ سعيد مقدم ، مرجع سبق ذكره ، ص 140 .

المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الإداري ، ومصالح المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة والهيئات العمومية وأخضع مستخدميهم لأحكام المرسوم 85- 59 المطبق على مستخدمي الجهاز التنفيذي ومرد ذلك هو تجسيد نظرية أحادية عالم الشغل وأنظمته القانونية التي جعل القانون الأساسي العام للعامل " النواة الأساسية لمرجعياته " . ([1])

كما أن الدراسة الأولية لأحكام المرسوم 85-59 ، تبين أن نوعا من التغيير والتعديل طرأ على اللغة الوظيفية المستحدثة في قطاع الوظيفة العمومية ، بحكم أن مصدرها هو القانون الأساسي العام للعامل فعلى سبيل المثال ، يلاحظ لجوء المشرع الى إستعمال عبارة " المؤسسات والإدارات العمومية " كبديل لمصطلح الوظيفة العمومية وهو ما يستنتج بوضوح من عنوان النظام القانوني الجديد المنظم للحياة المهنية لمستخدمي الوظيف العمومي .

كما أصبح يستعمل مصطلح العامل بدلا من العون أو الموظف المكرس سابقا في قانون الوظيفة العمومية لسنة 1966م ، بل أن النظام الجديد لم يتطرق نهائيا إلى الوظيفة ، ولم يستعمل عبارة الموظف كمصطلح ، في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية ، إلا بعد تثبيت العامل في منصب عمل la confirmation وهو المصطلح الجديد الذي حل أيضا محل الترسيم la titularisation على إثر إجتياز الفترة التجريبية période d'éssai بنجاح ، كإصطلاح جديد أيضا حل محل مصطلح نهاية التربص fin de stage الشائع الإستعمال في ظل قانون 1966م.

والجدير بالملاحظة أن الترسيم أو التثبيت وفقا لأحكام المرسوم 85-59 لا يعني الترقية في الدرجات ، كما كان عليه الوضع في السابق ، أي في ظل أحكام الأمر 66-133 ، وإنما يعني صلاحية العامل لتولي وظيفة عمومية وإكتسابه صفة الموظف أي دخوله في علاقة تنظيمية قانونية . ([2])

[1] ـ سعيد مقدم ، مرجع سبق ذكره ، ص ص 141- 142 .
[2] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص ص 144- 145 .

كما نسجل أيضا أن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية الصادر عام 1985 م ، أقر لبعض الموظفين عددا من الإمتيازات منها مثلا حق الإستفادة من إمتياز التخفيض من الأقدمية bonification d'ancienneté ، وهو الإمتياز المقرر للعمال العاملين في بعض مناطق التراب الوطني ، لا سيما الجنوب منها فقد نصت المادة 59 من المرسوم 85-59 على ما يلي :" يستفيد الموظف الذي يمارس عمله في بعض مناطق التراب الوطني تخفيضا في الأقدمية للإلتحاق بالمنصب العالي ، حسب الشروط والأشكال المقررة في التنظيم المعمول به ".

وكذا لأعضاء جيش التحرير الوطني ، والمنظمة المدنية لجبهة التحرير الوطني ، وأرامل الشهداء وذلك في حدود فترة محددة حسب ما أشارت إليه المادة 60 من المرسوم 85- 59 ، بتخفيض ثلث الأقدمية المطلوبة للإلتحاق بالسلك الأعلى عن طريق الإمتحان المهني . ([1])

كما أشار المرسوم 85- 59 إلى حق الأولوية في الإلتحاق بالوظائف العمومية ، وفي التكوين وتحسين المستوى والمعارف للأسرة الثورية، فقد نصت المادة 53 من نفس المرسوم على حق أعضاء جيش التحرير الوطني والمنظمة المدنية لجبهة التحرير الوطني وأرامل الشهداء الإستفادة بأولوية القبول في دورات التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات ([2]).

كما أدخل القانون الأساسي النموذجي 85-59 ،والمرسوم 85- 03 المؤرخ في 05جانفي 1985م ، ([3])،المتضمن السلم الوطني الإستدلالي الخاص بالأجور و نظام الخبرة المهنية indemnité d'expérience professionnelle i e p خارج قطاع الوظيفة العمومية، القائم على إعتماد السنوات الفعلية المقضية ، خلال مدة معينة في الخدمة، وهي المدة التي تترجم في قطاع الوظيفة العمومية بالترقية في الدرجات ([4]).

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 148 .
[2] ـ سعيد مقدم، المرجع السابق ،ص 148 .
[3] ـ المرسوم 85- 03 المؤرخ في 05 جانفي 1985 م ، المتضمن السلم الوطني الإستدلالي المتضمن السلم الوطني الإستدلالي الخاص بالأجور،ج. ر رقم 02، ص 22 .
[4] ـ سعيد مقدم، المرجع السابق ،ص 151 .

رابعا : مرحلة إصلاح الوظيفة العامة وصدور الأمر 06- 03 :

وهي المرحلة التي تميزت أساسا بجملة من الإعتبارات التي دفعت بالسلطات العمومية إلى الإهتمام بإصلاح منظومة الوظيفة العمومية ، وتكييفها توخيا لفعاليتها ومصداقيتها . ([1])

فبعد الأزمة الإقتصادية العالمية التي كان أثرها بليغا على الإقتصاد الوطني خاصة بعد إنخفاض قيمة الدينار ، وإرتفاع مديونية الدولة ، لم تعد هذه الأخيرة قادرة على تدعيم العجز الكبير الذي عرفته المؤسسات العمومية الإقتصادية وإزدادت الأوضاع الإجتماعية للطبقة الشغيلة تدهورا ، لذلك كان من الضروري القيام بمجموعة من الإصلاحات في شتى الميادين السياسية والإقتصادية والإجتماعية.

و بعد صدور دستور الجزائر الصادر في 23 فيفري 1989 ، ففيما يتعلق بالإصلاحات السياسية كرس مبدأ التعددية الحزبية بدل نظام الحزب الواحد حسب ما جاء في نص المادة 42 منه : " ..... حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون ..." ، وفي المجال الإقتصادي إنتقلت الجزائر من الإقتصاد الموجه إلى إقتصاد السوق الذي يقتضي إنسحاب الدولة من تنظيم الحياة الإقتصادية والإجتماعية ولم يعد تدخلها إلا من المسائل المتعلقة بالنظام العام .

أما في المجال الإجتماعي فقد كرس دستور 1989 م ، مجموعة من الحقوق الفردية والجماعية التي لم يكن معترف بها من قبل ، حيث ولأول مرة تم الإعتراف للعمال الأجراء ولأصحاب العمل بحق إنشاء المنظمات النقابية حسب ما جاءت به المادة 56 من دستور 1989 م : " الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين " . ([2]).

[1] ـ سعيد مقدم، المرجع السابق ،ص 153

[2] ـ د. بن عزوز بن صابر ، نشأة علاقة العمل الفردية، دار الحامد للنشر ، ط 1 ، الجزائر ، 2011 ، ص 175 .

كما أنه من أهم ما ميز هذه المرحلة أنها إعتمدت فكرة الفصل بين القطاعات أي بين قطاع المؤسسات الإقتصادية العامة والخاصة من جهة ، وبين قطاع الوظيفة العمومية من جهة أخرى . ([1])

ولأن التغيرات السياسية التي عاشها المجتمع الجزائري بصدور دستور 1989م، والمبادئ الجديدة التي كرسها والمتمثلة خصوصا في الديمقراطية والتعددية، وإعطاء مفهوم جديد للدولة ، وكذا التحولات الإقتصادية الواسعة التي غيرت مسار الدولة نحو إقتصاد السوق كان لها الأثر البالغ على الوظيفة العمومية الجزائرية ، التي أصبحت ملزمة أكثر من أي وقت مضى بأن تسير وفق المقاييس والمبادئ الجديدة، وأن تحمل في طياتها جميع ما تسعى الدولة اليوم لتحقيقه من أهداف ومهام، فلا تبقى الإدارة تابعة للسلطة السياسية وخاضعة لإرادتها ، بل يجب أن تكون إدارة ذات فعالية قادرة على تجسيد حقوق موظفيها ضامنة لخدمة المتعاملين معها . ([2])

ولقد أقر النظام القانوني الجديد للبلاد، التطور الذي عرفه مفهوم الدولة المعاصرة، تحت تسمية " دولة القانون " ومن خلال هذا المفهوم الجديد تعرف دولة القانون بأنها دولة جمهورية ، موحدة ، ديمقراطية ، تعددية ، وقائمة على مثل العدالة الإجتماعية .

وقد ترجم هذا المفهوم الجديد للدولة في المواد 14 و 30 من دستور 23 فيفري 1989م ، الذي بنى تنظيم الدولة ومؤسساتها على مبادئ الديمقراطية والعدالة الإجتماعية، وكان لهذا المفهوم الجديد أثارا معتبرة على دورها وكذا على مكانة ومهام إمتدادها القانوني ألا وهي الوظيفة العامة.

وبالفعل فإن هذا المفهوم الجديد للدولة يقتضي ، ألا تبقى الوظيفة العمومية جهازا تابعا للسلطة وخاضعا لإرادتها ، بل ينبغي أن تكون إدارة دولة يحكمها القانون وساهرة على

[1] ـ أحمية سليمان ، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري ، د م ج ، ط 6 ، الجزائر ، 2010 ، ص 54 .
[2] ـ بن فرحات مولاي لحسن ، المرجع السابق ، ص 20 .

تطبيقه وإحترامه وبعبارة أدق ينبغي ألا تبقى الإدارة حقلا لممارسة السلطة بل تكون مجالا للممارسة الكفاءات . ([1])

ومع مرور الوقت ، تأكدت محدودية العمل بأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية لعام 1966م ، حيث كانت من بين الأسباب التي عاقت التطور التدريجي ، المنظم ، والمنسجم لتعداد المستخدمين إلى جانب جملة من الإعتبارات الأخرى نذكر منها:

ـ عدم التحكم في التوظيف ، لغياب نظام صارم في الإنتقاء ، وهو الوضع الذي فرضه التوسع والتنوع في مهام الدولة ، لا سيما في المجال الإقتصادي ، أثر كثيرا على إنسجام الوظيفة العمومية وفلسفتها .

ـ إتسام النظام القانوني المطبق على أعوان الدولة بالغموض والإلتباس ، كما أن العديد من الأحكام المتخذة عبر مراحل تطورها ، تمت تحت تأثير المقتضيات الآتية أو الأحداث الظرفية بإختلافها، مما ساعد على تحريف رسالتها وتغييرها في العمق ، فتكاثفت النصوص السارية المفعول في عالم الشغل الموحد في إطار القانون الأساسي العام للعامل ، دون تمييز واضح يراعي نوعية ومهام مختلف فروع نشاطاته، وهي الحالة التي ضاعفت لدى الموظف حساسية عدم التجانس والتقارب المنشود قانونا مع مجموع الأجراء على حساب العلاقة النوعية التي تربطه بالدولة بصفة عامة ، وبالمرفق العمومي بصفة خاصة ، والتي عجزت أحكام المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985م ، على إحتوائها ([2]).

وللإشارة فقد عرفت سنة 1990م ، صدور العديد من النصوص التشريعية المتعلقة بتنظيم علاقات العمل على أساس مبدأ التعاقد ، نذكر منها القانون المتعلق بعلاقات العمل ، القانون 90- 11 المؤرخ في 21 أفريل 1990م ، ([3])، وإعتماد الإتفاقيات الجماعية للعمل

[1] ـ المديرية العامة للوظيف العمومي ، مجموعة الأعمال الخاصة بالأيام الدراسية حول الوظيفة العمومية، من 08 إلى 09 نوفمبر1994م، الجزائر ، ص ص 16- 17 .

[2] ـ سعيد مقدم ،المرجع السابق ، ص 154 .

[3] ـ القانون 90-11 المؤرخ في 21 أفريل 1990م ، المتعلق بعلاقات العمل ، ج ر عدد 17 المؤرخة في 25 أفريل 1990م ، ص 562، المعدل والمتمم ، بمقتضى القانون 91- 29 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 ، ج ر ، عدد 68 المؤرخة في 25 ديسمبر 1991م.

كإطار تنظيمي جديد لعلاقات العمل بدلا من النصوص التنظيمية ، حسب ما أملته المواد من 114 إلى 134 من القانون 90- 11 السالف الذكر . ([1])

وقد تراجعت القوانين الإجتماعية التالية الصدور ، لا سيما القانون رقم 90-11 السالف الذكر على التمسك بمبدأ وحدة عالم الشغل والعودة إلى الإعتراف لقطاع الوظيفة العمومية بخصوصيته ، وضرورة تنظيمه بأحكام تشريعية خاصة ، لم تر النور، مما زاد في تعميق الفجوة بين قطاع الوظيفة العمومية والعاملين به ، مما أثر سلبا على مكانة ودور الوظيفة العمومية في المجتمع ، مما تعذر عليها مواكبة التطور والتكيف مع المقتضيات الجديدة التي تتطلب تحقيق نجاحات مؤكدة تخرج الإدارة من مأزقها ، وتجعلها متصالحة مع المتعاملين معها كإدارة خدمات . ([2])

فإلى جانب الإعتبارات السالفة الذكر ، كان لزاما على السلطات العمومية، الشروع وفق منطق الدولة الحديثة ، في إصلاح منظومة الوظيفة العمومية، إصلاحا عميقا، شاملا يجعلها فعالة وناجعة ، فهي مطالبة بالتفتح والتكيف مع البيئة المتغيرة وإنعكاساتها على المستفيدين من خدماتها وبتجسيد الأهداف المرتبطة بالإصلاحات السياسية والإقتصادية، المباشرة على المستوى السياسي والإقتصادي ، في طريق تكريس دولة القانون ، كما جاء في عرض أسباب المشروع التمهيدي للقانون الأساسي للوظيفة العامة المودع لدى المجلس الشعبي الوطني في عام 1999م ([3]).

إن سياسة الإصلاح المنتهجة أفضت إلى ضرورة إعادة النظر في التشريعات والتنظيمات المتعلقة بالوظيفة العمومية والتي أثبتت في مجملها عدم قدرتها على مسايرة البيئة الجديدة للموظف والمهام الجديدة الموكلة له في ظل الدور الجديد للدولة([4])،مما يستوجب سرعة تغييرها ، لكي تساير النمط الجديد الذي تبنته الجزائر على المستوى السياسي والإقتصادي ، فلم تعد مثل هذه القوانين قادرة على تلبية إحتياجات المواطن .

[1] ـ أحمية سليمان ، المرجع السابق ، ص 54 .
[2] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 155 .
[3] ـ عرض أسباب المشروع التمهيدي للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، جويلية 1998م ، ص ص 02- 03 .
[4] - mohamed cherif belmihoub, la réforme administrative en Algérie, innovation proposée et contrainte de mise en œuvre , forum euro-méditerranéen sur les innovations et les bonnes pratiques , Tunis 15-17 juin 2005 , p 12.

لذا كان على السلطات العمومية أن تعمل وبسرعة على وضع قانون وظيف عمومي جديد ومتكيف مع المستجدات الحالية، وذلك بمشاركة القطاعات المعنية وكذا الشريك الإجتماعي ، وإستشارة متخصصين وخبراء في هذا المجال .

ومن أجل الحفاظ على مكانة وهيبة الوظيفة العمومية في الدولة، عمل دستور 1996م، على جعل الضمانات الممنوحة للموظفين من إختصاص التشريع ويعتبر هذا حماية للموظف من أي ضغط ضمانا لحياده .

وبالفعل كانت هناك مبادرة لإعداد مشروع قانون أساسي للوظيف العمومي سنة 1998 م ، الغاية من ذلك وضع قانون يتميز بالنوعية المطلوبة حاليا على مختلف مستويات الإدارة ، وتعزيز مصداقيتها ، وكذا خلق علاقات جديدة ، بعيدة عن التعسف الإداري ، وتبيان الأهداف الجديدة للإدارة في إطار التحولات السياسية والإقتصادية والإجتماعية ([1])،وذلك نظرا للعلاقة الوثيقة بين فعالية النشاط الإداري وما يقدمه الموظف من أداء جيد للعمل ، فالقواعد التي تحكم النشاط الإداري هي مجرد قواعد قانونية تستمد حياتها من تطبيقها واقعيا وبواسطة عناصر بشرية تعمل في إطار هذه القواعد المحددة ([2]).

وقد قامت السلطات العمومية بدءا من سنة 1990 م ، بالمبادرة بإقتراح أكثر من مشروع قانون أساسي عام للوظيفة العمومية ، على المجلس الشعبي الوطني كان أخرها سنة 1999م ، الذي أولاه المشرع عناية خاصة أثناء مناقشته على مستوى المجلس الشعبي الوطني ، ليسحب قبل المصادقة عليه نهائيا ويظل قطاع الوظيف العمومي يسبح في إطار غير منظم فضفاض يعاني أساسا من فراغ قانوني مهول ، قطاع يحكمه قانون أساسي للعمل ملغى منذ سنة 1990م .

[1] ـ التقرير التمهيدي لمشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج 1 ، رئاسة الجمهورية أفريل 1999م ، ص 24 .

[2] - mustapha chaker , administration publique et développement économique , thèse de doctorat en droit, septembre 1975 , p 167 .

وقد عرضت الحكومة لاحقا مشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على البرلمان للمصادقة عليه، بعد أن حاز على الموافقة المبدئية لمختلف الشركاء الإجتماعيون أثناء دراسته عام 2004 م . ([1])

كما حاولت أيضا السلطات العمومية إدخال بعض الإصلاحات التنظيمية الجزئية على أنظمة الوظيفة العمومية بدء من عام 1995م ، نذكر منها إصلاح نظام "الرقابة المسبقة " المعروف في مجال تسيير المستخدمين بمراقبة المشروعية le contrôle de légalité وإستبداله بنظام الرقابة اللاحقة للموارد البشرية بواسطة مخططات تسيير الموارد البشرية les plans de gestion des ressources humaines ، حسب ما جاء في أحكام المرسوم 95- 126 المؤرخ في 29 أفريل 1995 م . ([2])

فالإدارة والوظيفة العمومية عموما مطالبة بالتفتح والإنسجام والتضامن إزاء مقتضيات المجتمع ، وأن تصبح فضاء للمنافسة في تقديم الخدمات وعنصرا فعالا في التحولات التي تعرفها الأمة والتي تتطلب تحويل الجهاز الإداري إلى أداة تطوير، وبحث مستمر عن الطرق والوسائل التي تجعل منه كيانا حيا، مبدعا ومتفتحا على البيئة الإقتصادية والإجتماعية .

وإدراكا من السلطات العمومية لأهمية قطاع الوظيفة العمومية وضرورة تحديد مهامه الجديدة بعد تكريس مبدأ إستقلاليته عن باقي قطاعات النشاطات المهنية الأخرى المنظمة سابقا بالقانون الأساسي العام للعامل لعام 1978م ، ومقتضيات مواكبة مهام الدولة مع أحكام دستور 1989م ، المعدل والمتمم عام 1996 م ، الذي أقر مبدأ الفصل بين السلطات ، والتعددية السياسية والنقابية ، وإنتهاج سياسة الإقتصاد الحر ، كلها عوامل مهدت لمرحلة جد هامة في بناء دولة حديثة تقوم على إصلاح شامل مبني على ثقافة جديدة للخدمة العمومية

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 168 .
[2] ـ المرسوم 95- 126 ،المؤرخ في 29 أفريل 1995 م ، المعدل والمتمم للمرسوم 66-145 و المتعلق بتحرير و نشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين، ج.ر 26رقم ، ص .26

([1])،ثم إنشاء لجنة وطنية لإصلاح هياكل الدولة ومهامها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000- 372 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 ([2]).

وتتمتع هذه اللجنة بسلطات واسعة وحرية كاملة في إعداد مشروع الإصلاح وتقديم الإقتراحات والتوصيات بخصوصها ، حيث دامت أشغال هذه اللجنة تسعة أشهر، كلفت فيها هذه الأخيرة بالنظر في مهام هيئات وتسيير الإدارات المركزية للدولة وميكانيزمات التنسيق ، الإستشارة ، التنظيم والرقابة وذلك من خلال الأهداف التالية:

*دراسة تنظيم ، صلاحيات وتسيير الجماعات المحلية والإدارات والمصالح غير الممركزة للدولة .

*النظر في طبيعة المهام والقوانين الأساسية للمؤسسات العامة والتنظيمات التي لها مهام تسيير المرافق العامة ، وكذلك النظر في مدى إنسجامها وتناسقها مع الإدارات المركزية والمصالح غير الممركزة للدولة .

*دراسة وإعادة صياغة متلازمة للقوانين الأساسية لأعوان الدولة على إختلاف مسؤولياتهم ،من حيث طبيعتها ومستواها .

*النظر في الإلتزامات القانونية والمؤسساتية للإصلاحات التي تقترحها اللجنة بالإضافة إلى تحديد العناصر الأساسية لسياسة التقنيين . ([3])

وقد توصلت اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة ومهامها في وقت معتبر ، نظرا لتركيبتها البشرية ووضوح مهمتها ، إلى إعداد تقريرها العام ، طبقا للمهمة الموكلة لها، ثم عرضه على دورة الجمعية العامة الثامنة والأخيرة في سلسلة إجتماعاتها، وتمت المصادقة عليه ورفعه إلى رئيس الجمهورية الذي أحاله إلى الحكومة لدراسة ما أحتواه من

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 172 .
[2] ـ المرسوم الرئاسي 2000 -372 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 ، المتضمن إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها ، ج. ر ، رقم 71 ، المؤرخة في 26 نوفمبر 2000 ، ص 04.
[3] ـ المادة 02 من المرسوم الرئاسي 2000 – 372 .

مقترحاتوتوصيات وجداول تدابير أعدت في إطار إستراتيجية شاملة لتنفيذ الإصلاحات المقترحة ([1]).

ونشير إلى أن متطلبات الخدمة العمومية، تنوعت وتطورت بموجب التغيرات السياسية والإقتصادية والإجتماعية التي عرفتها البلاد والإنتقال من الأحادية السياسية إلى التعددية السياسية أفرزت بعض الإهتزازات ، والتقلبات على مستوى قطاع الوظيف العمومي، عن طريق وسائل الضغط كالإحتجاجات والإضرابات مما أثر سلبا على إستقرار البلاد ، ودفع القيادة السياسية إلى مراجعة المنظومة القانونية الخاضعة لقطاع الوظيف العمومي ، وجعلها تتكيف ومتطلبات هذه الفئة من المجتمع وهي طبقة الموظفين ، الذين يمثلون طبقة إجتماعية متميزة ([2]).

إن موافقة البرلمان في شهر نوفمبر 2006 م ، على الأمر 06- 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 م ، ([3])المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، جاءت من أجل تطوير وتكييف هذه الآلية القانونية مع المعطيات الجديدة المتعلقة بدور الدولة وحقوق وواجبات وضمانات الموظف العام وتحديد المسؤوليات القانونية المهنية والإدارية والمدنية لكل من الإدارة العامة والموظف العمومي .

ومن بين الأهداف الأساسية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، كما جاء في عرض الأسباب المرفق بمشروع هذا القانون نذكر ما يلي :

*تكييف مهام الوظيفة العمومية " إستراتيجية إدارة الموارد البشرية " مع الدور الجديد للدولة.

*تكييف عمليات الوظيفة العمومية مع المعطيات والمتغيرات السياسية ، الإجتماعية، الإقتصادية ، العلمية والتكنولوجية الجديدة .

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 176 .
[2] ـ د مكلكل بوزيان، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجديد كآلية قانونية لإصلاح الإدارة في الجزائر ، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 37 ، 2009 م ، ص 08 .
[3] ـ الأمر 06 – 03 المؤرخ في 25 جويلية 2006 م ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر ، رقم 46 المؤرخة في 16 جويلية 2006 م ، ص 03.

*ضبط وتقنيين قطاع الوظيفة العمومية بصورة تضمن وحدته وإنسجامه العام وتحديد مسؤولياته بإعتباره أداة من أدوات الدولة لأداء مهامها ووظائفها الأساسية .

*العمل على إقامة نظام إداري وطني قوي وفعال من أجل الإستجابة لتطلعات وإنشغالات المواطنين .

*تطوير عملية تسيير الموارد البشرية في نطاق الوظيفة العمومية ، على أسس ومبادئ علمية قانونية والمتمثلة أساسا في المشاركة والتحفيز والإندماج في خدمة الدولة والمواطنين ، وإحترام دولة القانون وحقوق الإنسان وحريات المواطن .

*ضمان إحترام قيم الحوار والتشاور والحياد والمساواة أمام القانون وفي الحقوق والواجبات بين جميع الموظفين .

*تحديد الحقوق والواجبات والضمانات والمسؤوليات المختلفة بصورة جامعة مانعة للموظفين العموميين في الإدارة العامة الجزائرية ، إضافة إلى رسم معالم سياسة شبكة الأجور في نطاق الوظيفة العامة . ([1])

*جعل القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، القاعدة الأساسية المشتركة والإطار الموحد لجميع القوانين الأساسية الخاصة بإعتباره الشريعة العامة التي تستنبط منها مبادئها ومحتوياتها .

كما أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر في 15 جويلية 2006م، بموجب الأمر 06-03 جاء في ظروف سياسية خاصة قائمة على التعددية وإقتصاد السوق ، مستهدفا المصلحة العامة وحماية فئة الموظفين ، وتطبيقه جاء بخاصية واحدة ، هي توحيد صفوف الموظفين وتحقيق وحدة الوظيف العمومي، لضمان احترافية الإدارة العمومية . ([2])

[1] ـ مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة، العدد 14 ، نوفمبر 2006 م ، ص 224 .
[2] ـ د مكلكل بوزيان ، المرجع السابق ، ص 09 .

ونشير إلى أن أول ما يستدعي الإنتباه أن المشرع استعمل في تسمية النص عبارة :" الأساسي العام " ، بما يؤكد أن قانون الوظيفة العمومية هو بمثابة قانون إطار، ([1])وإستبدال مصطلح العامل بالموظف ، وهو المصطلح الأصح والمناسب للمتغيرات المتسارعة التي عرفها البلاد خاصة خلال هذه الفترة . ([2])

وقد حمل الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 224 مادة موزعة على عناوين مختلفة :

- الباب الأول ، وتضمن الأحكام العامة والتي شملت مجال التطبيق والعلاقة القانونية.

-الباب الثاني ، وإحتوى على الضمانات، وحقوق الموظف وواجباته .

- الباب الثالث ، ونظم الهيكل المركزي وهياكل الوظيفة العمومية .

-الباب الرابع ، وإحتوى على التوظيف والتسيير الإداري للمسار المهني للموظف، وتقييم الموظف ، والتكوين والترقية .

- الباب الخامس، وتضمن التصنيف والراتب .

- الباب السادس ، وفصل في الوضعيات القانونية للموظف كالقيام بالخدمة والإنتداب ووضعية خارج الإطار والإحالة على الإستيداع والخدمة الوطنية وحركات نقل الموظفين والنظام التأديبي .

- الباب السابع ، وحكم المدة القانونية للعمل .

- الباب الثامن ، وتضمن العطل والغيابات .

- الباب التاسع ، وفصل في قواعد إنهاء الخدمة .

- الباب العاشر ، والذي تضمن أحكام إنتقالية ونهائية ([3]).

[1] - د عبد الجليل مفتاح، نظرة على القانون الأساسي للوظيفة العمومية ، مجلة المنتدى القانوني ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة ، الجزائر ، العدد 07 ، أفريل 2010م ، ص 11 .
[2] - د مكلكل بوزيان ، مرجع سبق ذكره ، نفس الصفحة .
[3] - د عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص ص 45- 46 .

ولقد أدخل البعض القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 م ، ضمن الإصلاح الإداري وخدمة الإدارة والرفع من المستوى المعيشي للموظفين لمواجهة متطلبات الحياة الإجتماعية ([1]).

المبحث الثاني

المتغيرات المحورية لبيئة الوظيفة العامة في الجزائر

تعتبر الإدارة العمومية بمثابة الأداة التي تنشط من خلالها الدولة، وتفريعاتها لهذا يجب أن تكون قوية وفعالة وناجعة وقادرة على التكيف مع تطور محيطها الداخلي والخارجي . ([2])

وتعرف الوظيفة العمومية بمفهوم الإدارة بأنها مجموع مصالح الدولة ، فهي الأداة المفضلة لتحضير وتنفيذ سياسة الدولة وأعمالها ، ومن هنا تكون الوظيفة العمومية منبثقة من مفهوم الدولة وتتصف بمواصفاتها ، وتعبر عن الأسس التي تقوم عليها وذلك من خلال تنظيم هياكلها وقواعد وأساليب سيرها .

كما أن الوظيفة العمومية ما هي إلا مرآة للمجتمع ، ومصداقيتها برهان عن قوة الدولة ، إذ أن صورة الدولة تنعكس من خلال وظيفتها العمومية . ([3])

فالوظيفة العامة لا تكون إلا في مجتمع ، ولخدمة هذا المجتمع ، ومن ثم فإنها تتأثر دون شك بظروف هذا المجتمع من حيث مدى تقدمه وظروفه الإجتماعية والإقتصادية والسياسية ، كما تتأثر بالفلسفة التي يعتنقها النظام السياسي القائم في هذا المجتمع لتحقيق أهدافه .

---

[1] ـ د مكلكل بوزيا، الموظفون والإصلاحات الإدارية في الجزائر ، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس ، العدد05، أفريل 2009 م ، ص 85 .

[2] ـ سليمة بوروش ، الإدارة الجزائرية والتحولات الجديدة إبتداء من سنة 1989 م ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، الجزائر ، 2001 - 2002 .

[3] ـ مجموعة الأعمال الخاصة بالأيام الدراسية حول الوظيفة العمومية من أجل وظيفة عمومية عصرية وفعالة ، من 08 إلى 09 نوفمبر 1994 م ، نزل الأوراسي ، الجزائر ، ص 13 .

ففي مجتمع متخلف ، تكون الوظيفة العامة أقل أهمية ، والموظفون العموميون ، أقلا عددا ، بينما تزداد أهمية الوظيفة العامة ويكثر عدد الموظفين العموميين في حالة سلوك هذا المجتمع أسلوب التخطيط لتحقيق التنمية والتقدم .

كذلك تكون أهمية الوظيفة العامة أقل في مجتمع يؤمن بفلسفة المذهب الفردي الحر، بينما تزداد أهميتها في مجتمع يأخذ بفلسفة التدخل ، في حين تتعاظم هذه الأهمية ويتضخم عدد الموظفين في مجتمع يطبق الإشتراكية تحقيقا للعدالة الإجتماعية . ([1])

ومن ثم يتأثر تنظيم الوظيفة العامة بمجموعة من المؤثرات الداخلية والخارجية ، وعليه سنحاول الإشارة في هذا المبحث إلى المتغيرات الداخلية لبيئة الوظيفة العامة الجزائرية ، من خلال متغيرات بيئتها العامة وكذا معطيات التغير الداخلية وهذا في المطلب الأول ، على أن نشير في المطلب الثاني إلى المتغيرات الخارجية من خلال المعطيات السياسية والإقتصادية للتغيير ، وكذا التطورات التكنولوجية والتحول نحو الإدارة الإلكترونية وهذا في المطلب الثاني من هذا المبحث .

المطلب الأول

المتغيرات الداخلية لبيئة الوظيفة العامة الجزائرية

إن لمفهوم الدولة الجديد أثار معتبرة على دورها وكذا على مكانة ومهام إمتدادها القانوني ألا وهي الوظيفة العمومية .

وبالفعل فإن هذا المفهوم الجديد للدولة يقتضي ألا تبقى الوظيفة العمومية جهازا تابعا للسلطة وخاضعا لإرادتها ، بل ينبغي أن تكون إدارة الدولة يحكمها القانون وساهرة على تطبيقه وإحترامه ، وبعبارة أدق بنبغي ألا تبقى الإدارة حقلا لممارسة السلطة بل تكون مجالا لممارسة الكفاءات ، ومن جهة أخرى ينبغي ألا تبقى مهام الإدارة وصلاحياتها محددة بالنظر إلى إلتزامها إزاء السلطة السياسية بل عليها أن تحدد إستنادا إلى الدولة التي تعد أداة تعبير لها من جهة ولما يمليه واجبها في خدمة المواطن من جهة أخرى .

[1] ـ د. أحمد أنور رسلان ، فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009م، ص 206 .

وهكذا يكمن أساس عمل الإدارة في الإحترام الصارم للقانون والأنظمة وهو الإطار الوحيد الذي ينبغي على الإدارة أن تقدم وبروح محايدة مساعدتها للسلطة في تحضير وتنفيذ سياستها . ([1])

الفرع الأول

متغيرات البيئة العامة

إن التغيير أمر حتمي وضروري ولازم كما أنه عملية مستمرة ومتجددة ، وهو بذلك يتناسق مع طبيعة الأمور والأشياء ، فالحياة في طبيعتها متجددة ومتغيرة ، ومن ثمة فإن المنطق يفرض علينا التغيير بإعتباره أحد مظاهر الحياة ، أي أنها قاعدة طبيعية وليس إستثناء . ([2])

أولا : تبني تنمية إدارية ناجعة :

إن الإدارة عبارة عن خلية من خلايا المجتمع لا تعمل في فراغ ، لذلك فإنها تتأثر بالتغيرات الحضارية والسياسية والتكنولوجية وتؤثر فيها ، كما ينظر إلى الإدارة في عصرنا ، من حيث كونها نظاما مفتوحا يتأثر بالبيئة الخارجية المحيطة بها ويؤثر فيها ، وعلى هذا فإن على الإدارة أن تدرس هذه التغيرات وتستعد لمواجهتها حتى تضمن نجاحها وفعاليتها . ([3])

ونشير أن الإدارة تعيش اليوم عالما جديدا غير ذلك الذي كانت تعيشه في السابق، بل حتى على مستوى الدول إختفت دول وظهرت دول جديدة والبقاء يكون للدولة الأصلح ، وبالمثل تتغير الحكومات ويعاد هيكلتها وفقا للضغوط الدولية والمحلية، وهكذا يمكن القول أن البقاء للحكومات الأصلح والبقاء للوحدات الإدارية الأصلح .

[1] ـ مجموعة الأعمال الخاصة بالأيام الدراسية حول الوظيفة العمومية ، المرجع السابق ، ص ص 16- 17 .
[2] ـ ميلان كوبر ، إدارة مؤسسات التنمية الإدارية، ترجمة محمد قاسم القريوني وإبراهيم عبد الجبار ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، الأردن ، 1985م ، ص 107 .
[3] ـ أحمد ماهر ، الإدارة ، المبادئ والمهارات ، ط 3 ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 2008 ، ص 632 .

إن سمات العالم المعاصر أصبحت تفرض ضغوطا على الإدارة كي تأخذ شكلا جديدا ، مما جعل المبادئ التقليدية للإدارة تفقد بريقها ، ومع سقوط الإمبراطورية التقليدية للإدارة ، تظهر قيم جديدة ومعايير حديثة للعمل الإداري ، جعلت الحاجة ملحة إلى فكر إداري متكامل يهتم بتحديث الإدارات وتغييرها نحو الأفضل وهو الفكر الخاص بالتنمية الإدارية . ([1])

يعتبر تطور الإدارة العامة الحديثة ، خلال العشرين سنة الماضية واحدة من أكثر الإتجاهات الدولية المعاصرة اللافتة للنظر في الإدارة العامة، فقدت هيمنت الإدارة العامة الحديثة على أجندة التنمية في العديد من دول العالم ([2]).

وقد ظهر هذا النموذج بعدة أسماء مختلفة، الإدارة العامة الجديدة ، نموذج ما بعد البيروقراطية ، الإدارة العامة بناء على نظام السوق ، وإعادة إقتراع الحكومة.

إن الحديث عن الضغوط الممارسة على الإدارة من طرف البيئة المحيطة لا يقتصر على العوامل الخارجية فقط ، بل يشمل كذلك العوامل البيئية الداخلية ، هذه الأخيرة لها أثر كبير على نجاح وإستمرارية التنظيمات الإدارية، فليس بوسع أي إدارة أن تضع إستراتيجية ما دون تقدير وتحليل وتقييم عناصر بيئتها الداخلية .

تقوم الإدارة بتحليل وتقييم كافة العوامل الداخلية ، وذلك لغرض أساسي يتمثل في بيان نقاط القوة والضعف التي يتسم بها كل عامل من العوامل الداخلية ، مما يساعد الإدارة على إتخاذ قرارات إستراتيجية وإختيار البدائل المناسبة لها . ([3])

من العوامل الداخلية المحتمة كذلك لتبني التنمية الإدارية نجد عنصرين أساسيين هما الرغبة في تكامل الإدارة ، وظهور مؤشرات أو بوادر ظهور المشاكل الداخلية ([4]).

وتظهر حتمية تبني التنمية الإدارية ، كذلك حينما تعاني الإدارة من مشاكل داخلية حادة ، ما يستلزم التدخل من خلال وسائل وأدوات التنمية الإدارية لمعالجة هذه المؤشرات التي توحي بحدوث مشاكل إدارية وتنظيمية ، أهم هذه المؤشرات تتمحور حول تراجع نسبة

[1] ـ أحمد ماهر ، تطوير المنظمات ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 2007 ، ص 31 .
[2] ـ بلال خلف السكارنة ، التطور التنظيمي والإداري ، دار الميسرة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2009 م ، ص 102 .
[3] ـ عبد العزيز صالح ، بن جبتور ، الإدارة الإستراتيجية، إدارة جديدة في عالم متغير ، ط 2 ، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عدن ، 2007 ، ص 184 .
[4] ـ أحمد ماهر ، تطوير المنظمات ، المرجع السابق ، ص 67 .

الأداء ، تعطل العمل بسبب أنظمة بيروقراطية بالية، إرتفاع تكلفة العمل وتسيب العاملين. ([1])

ثانيا : محاور البيئة الداخلية للإدارة :

إن عناصر البيئة الداخلية للإدارة تتشكل من مجموعتين تمثلان عناصر القوة ويمكن إجمال هذه العناصر في الإدارة العامة في محورين أساسيين هما :الهيكل التنظيمي للإدارة والثقافة التنظيمية السائدة في الإدارة :

1 ـ الهيكل التنظيمي للإدارة :

يقصد بالهيكل التنظيمي ذلك البناء الذي يحدد التركيب الداخلي للمنشأة ، حيث يوضح مختلف الأعمال والأنشطة لتحقيق أهداف الإدارة ، فضلا عن تجديد وإنسابية المعلومات بين مختلف المستويات الإدارية في الإدارة .

يشير بعض المختصين إلى أن الهيكل التنظيمي ، ما هو إلا الإطار الذي يرشدنا إلى الطرق التي يتم فيها توزيع الواجبات على الأفراد والطرق التي يتجمع فيها الأفراد معا في وظائف الإدارة ، كما أنه التصميم الرسمي الذي يقرر العلاقات ويحدد عدد المستويات في السلم الإداري .

ففي الإدارة وكما هو الحال في مسار الحياة لا يوجد ثبات مطلق فالمتغيرات البيئية في ديناميكية دائمة، لذلك على الهيكل التنظيمي للإدارة أن يتغير ويتبدل تبعا لتبدل الظروف والعوامل والمواقف ، فليس هناك هيكل إداري ثابت ومستقر ، فالهيكل الفعال هو الذي يهدف إلى تحقيق التنفيذ والتكيف الفعال مع البيئة المحيط به.

2 ـ الثقافة الإدارية :

وهي عبارة عن منظومة من القيم والتقاليد والقواعد التي يشترك فيها كل أعضاء الإدارة ، تظهر في أفراد الإدارة، لأن الأفراد هم بالدرجة الأولى جزءمن النسيج الإجتماعي والثقافي الذي تتواجد فيه الإدارة، لذلك فإن هؤلاء الأفراد يجلبون معهم قيمهم وتقاليدهم

[1] ـ عبد العزيز صالح بن جبتور ، مرجع سبق ذكره ، ص 204 .

وعاداتهم التي تساهم في التأثير على الإدارة، كما تؤثر في طرق وأساليب عمل هؤلاء الأفراد ، كما تؤثر في سلوكهم اليومي ، لذلك فإن الثقافة الإدارية كجزء حيوي من البيئة الداخلية، تخضع بصورة دائمة لعملية تغيير مستمر.([1])

كما أن الثقافة الإدارية تؤثر إيجابا في تكوين أنظمة إتصال فعالة ومفتوحة ، كما أنها تساهم بصورة مباشرة في عمليات إتخاذ قرارات إدارية تتصف بالعقلانية والدقة وبأقل قدر من التكاليف والمعوقات ، كما تعتبر معيارا للسلوك تحدد ما هو مقبول وما هو غير مقبول من السلوكيات والقرارات على مختلف المستويات .

كما أن الثقافة الإدارية تعد محورا رئيسيا في تميز الإدارة وتحقيقها لأهدافها، فسيادة ثقافة إدارية مشتركة بين أعضاء الإدارة يؤدي إلى تنمية الشعور بالذاتية والهوية الخاصة بالعاملين .

كما أنها تلعب دورا هاما في خلق روح الإلتزام والولاء بين العاملين يسمو على المصالح الشخصية، تساهم كذلك الثقافة الإدارية في تحقيق الإستقرار الإداري كنظام متجانس ومتكامل ، وتعمل على تكوين مرجعية لنشاط الإدارة تحدد سلوك العاملين كدليل ومرشد ، وغالبا ما يعرف نطاق الإدارة وحدود تطبيقاتها على أصول الإدارة وقوى العمل بها ، كما أن عملها يتمثل في إدارة أعمالها وتسيير أمورها بطريقة أكثر من الإهتمام لما يدور حولها ، بمعنى أن الإدارة ترتكز في عملها على الأمور الداخلية أكثر من الأمور الخارجية، وهذا ما تؤكده الممارسات الإدارية، ويقوم هذا الإفتراض على ضوء المفاهيم العالمية التقليدية ، إلا أن فكرة العالمية بدأت تأخذ أبعادا جديدة فأصبحت الحدود السياسية بين الدول ليس لها أهمية . ([2])

[1] - زيد منير عبوي ، الإدارة وإتجاهاتها المعاصرة، وظائف المدير ، منشورات دار دجلة ، الأردن ، 2007 م ، ص 121 .
[2] - زيد منير عبوي ، المرجع السابق ، ص 122 .

الفرع الثاني

معطيات التغيير الداخلية لبيئة الوظيفة العامة الجزائرية

سأحاول من خلال هذا الفرع الإشارة إلى نقطتين مهمتين ، بخصوص معطيات التغيير الداخلية في بيئة الوظيفة العامة الجزائرية، أولهما دعم إستراتيجية فعالة للتوظيف ، وثانيهما مساهمة الوظيفة العامة في تحسين علاقة الإدارة بالمواطن.

أولا : دعم إستراتيجية فعالة للتوظيف :

نظرا لزيادة الوعي بأهمية المورد البشري بالنسبة للإدارة بشكل خاص والتنمية الوطنية بشكل عام ، أولى المنظرون السياسيون عناية بالغة بالمعايير والأسس الواجب إتباعها من أجل إختيار أفضل الموظفين وأكفئهم لشغل المناصب التي تتناسب مع كفاءاتهم ، مؤهلاتهم ، وقدراتهم .

هذا الإهتمام نلمسه على الصعيدين الدستوري والقانوني ، إذ نجد أن أغلب الدول ومن بينها الجزائر نصت في دساتيرها على أن الوظائف العمومية حق لكافة المواطنين على قدم المساواة ،وهذا ما تم تجسيده على مستوى كل النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية في الجزائر، والتي حرصت على ضمان هذا الحق مع إعطاء الأولوية للموارد البشرية المؤهلة ، وذلك يشكل حالة ضمنية لدور عملية التوظيف في إنتقاء كفاءة وفعالية المورد البشري على مستوى الإدارات العمومية الجزائرية بشكل خاص وقطاع الوظيفة العمومية بشكل عام في بلادنا . ([1])

وسأشير في هذا الفرع إلى نقطتين أساسيتين هما :

1 ـ دعم إستراتيجية فعالة للتوظيف .

2 ـ مساهمة الوظيفة العامة الجزائرية في تحسين علاقة الإدارة بالمواطن .

[1] ـ تيشات سلوى ، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية ، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية ، جامعة بومرداس ، الجزائر ، 2009 - 2010 ، ص 01 .

1 ـ دعم إستراتيجية فعالة للتوظيف :

للوصول إلى صياغة إستراتيجية فعالة للتوظيف ، وهو ما نصبو إليه ، لا بد من معرفة أنه لا وجود لإستراتيجية مثالية قابلة للتطبيق في أي بلد، وتحت أي ظرف ويمكنها أن تقضي بصفة مطلقة على جميع النقائص والسلبيات والعيوب التي تعاني منها أي دولة أو جهاز إداري في مجال من المجالات ، وإنما يمكن التوصل لصياغة إستراتيجية فعالة بناءا على الإمكانيات المتاحة للحد نسبيا من المشاكل الموجودة على مستوى أية وحدة ، وليس القضاء كليا عليها لصعوبة تحقيق ذلك نظرا لكون هذه المشاكل مرتبطة أساسا بالعنصر البشري والمادي .

وتكمن الصعوبة بالنسبة للعنصر البشري في صفة التعقيد التي يتسم بها العنصر البشري ومقاومته للتغيير ، وفيما يخص الجانب المادي فلا يمكن اغفال محدوديته ، فلو توفرت الإمكانات المادية بسخاء وكان التحكم في العنصر البشري ممكنا لما تعذر إيجاد خطةوإستراتيجية مثالية تمكننا من إيجاد جميع الحلول والقضاء على جميع المشاكل والنقائص ([1]).

وفي هذا الإطار حاولت الدولة الجزائرية تبني جملة من الإصلاحات مست نظام التوظيف نشير إليها في العناصر التالية :

1 ـ أ ـ التحكم الكمي والنوعي في الموارد البشرية داخل الإدارة العمومية :

لا يمكننا تصور إصلاح نظام التوظيف دون مراجعة النظام القانوني الذي يحكم موظفي وأعوان الدولة، بإعتباره الإطار القانوني الذي يحدد طبيعة المسؤوليات المتعلقة بالموظفين ، ويضبط الشروط الواجب توافرها فيهم وهو ما يضمن للإدارة العامة الجزائرية عناصر بشرية فعالة ذات تأطير عال .

كذلك لا يمكن ضمان تحقيق دولة القانون والإلتزام باللوائح والقوانين في ظل غياب أدوات رقابية ، من شأنها أن تقمع كل محاولة للإنحراف وذلك بمعاقبة كل من يساهم في نشر

[1] ـ بوراش شافية، سياسة التوظيف في ظل إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيم سياسي وإداري ، كلية العلوم السياسية والإعلام ، جامعة الجزائر ، بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008 – 2009 ، ص 71 .

ممارسات الفساد من رشوة ومحاباة وإستغلال للمنصب والتي تشكل السبب الرئيسي في إضعاف نظام التوظيف، ومن ثم إضعاف فعالية إدارتنا ومؤسساتها العمومية .

***التحكم الكمي في الموارد البشرية داخل الإدارة العمومية :**

من خلال تحليل المعطيات الإحصائية الخاصة بتعدادات الإدارة العمومية الجزائرية ، تبين لنا أن هذه الأخيرة تتميز بتضخم معتبر في عدد مستخدميها خاصة في فترة ما بعد الإستقلال إلى غاية بداية التسعينات ، ومن ثم بدأ هذا العدد في الإتجاه نحو الإستقرار بسبب الإجراءات المتخذة قصد التخفيض من عدد مستخدمي الإدارة العامة، ومن هنا " يظهر جليا أن القطاع العام ليس بمقدوره خلق عدد كبير من مناصب الشغل " . ([1])

وأمام هذا الوضع إتخذت السلطات العمومية جملة من التدابير الجديدة بالإعتماد على مجموعة من الوسائل نوجزها فيما يلي :

ـ الوسيلة التشريعية وتتمثل بصفة جوهرية فيما يلي :

ـ المرسوم التنفيذي رقم 08-04 المؤرخ في 19 جانفي 2008م ، المتعلق بالأسلاك المشتركة ([2])،والمنبثق عن الأمر 06-03 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، حيث جاء ليطور ويكيف هذه الآلية القانونية مع المعطيات الجديدة بالإضافة إلى تفعيل أداء الإدارة العامة الجزائرية ([3]).

ومحاولة منا لتحليل مضمون المرسوم التنفيذي رقم 08-04 ، المتعلق بالأسلاك المشتركة في الوظيفة العامة ، وقد صنفت على شكل حلقة تكمل بعضها البعض داخل الإدارات والهيئات الرسمية ، على أن مهامها تشكل نسيجا تكامليا مع سلك المهام ذات الخصوصية .

[1] ـ قانون ترقية وتشغيل الشباب ، مجلة مجلس الأمة، العدد 28 ، ديسمبر 2006م ، ص 24 .
[2] ـ المرسوم التنفيذي رقم 08- 04 المؤرخ في19 جانفي 2008م ، المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات و الادارات العمومية،ج.ر رقم 03، ص 04.
[3] ـ دور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، في تفعيل الإدارة العامة الجزائرية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 14 ، نوفمبر 2006م ، ص 176 .

وتتوزع الأسلاك المشار إليها في المرسوم التنفيذي 08-04 على الإدارات المركزية للدولة والمصالح غير الممركزة والجماعات الإقليمية ، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والعلمي والتكنولوجي بمقتضى قانون الوظيفة العمومية، وهو ما ورد في محتوى المرسوم التنفيذي 08-04 ، ما من شأنه إضفاء نظرة جديدة وكلية على المهام الجديدة للدولة.

وقد تضمن المرسوم التنفيذي رقم 08-04 ، المتضمن الترتيب والتصنيف الجديد للأسلاك المشتركة في الوظيفة العمومية ، حيث نص على جملة من التدابير منها:

*تقليص عدد الفروع ، الأسلاك ، الرتب والمناصب العليا ، حيث تضمن الترتيب والتصنيف الجدير للأسلاك المشتركة في قطاع الوظيفة العامة 05 فروع إدارية، 12سلكا ، 31 رتبة و 08 مناصب عليا في الإدارة العمومية وتتعلق الفروع بفرع الإدارة العامة، الإحصاء والتحليل الإقتصادي ، الإعلام الالي ، التوثيق والأرشيف ، المخابر والصيانة وفرع المناصب العليا .

*دمج الأسلاك ذات المرتبة الوحيدة ، إذ تم دمج الأسلاك ذات المرتبة الوحيدة ، على غرار عون مكتب وعون إداري في صنف واحد ، سمي عون الإدارة مع إضافة صنف جديد يتمثل في عون إدارة مركزية ، بينما بررت ذات المصالح عملية الدمج كون أعوان الأصناف المذكورة ، يؤدون مهام إدارية متشابهة لكن بدرجات متفاوتة ، كما أرجعت ذلك ، إلى الرغبة في تفعيل أداء الإدارة تماشيا مع التطورات الحاصلة بداخلها والتي تدفع إلى إستحداث مهام جديدة وإلغاء أخرى .

*إستبدال بعض الرتب مع تخفيض مستوى التأهيل لها : حيث سجل المرسوم التنفيذي08-04، المتضمن القانون الأساسي للأسلاك المشتركة إستبدال المساعدين الإداريين والمساعدين الإداريين الرئيسيين بالملحقين الإداريين والملحقين الإداريين الرئيسيين .

إن عملية التقليص التي مست كل من الفروع ، الأسلاك ، الرتب والمناصب العليا والتي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 08- 04 ، تنصب في إطار الرغبة في جعل تسيير الموارد البشرية والمؤسسات والإدارات العامة الجزائرية تسييرا توقعيا للتعددات والوظائف

، من أجل ضمان تناسب وتكافؤ بين الموارد البشرية وإحتياجات التوظيف الفعلية للمؤسسات والإدارات لتحقيق الفعالية في الإدارة العامة ([1]).

ولتتمكن المؤسسات والإدارات العمومية من تقليص أعداد الموظفين الزائدة عن حاجاتها الفعلية والحقيقية ، لا بد لها من القيام بعدة إجراءات وإتخاذ مجموعة من التدابير لتسهيل ذلك ، لأن تقليص عدد الفروع ، الأسلاك ، الرتب والمناصب العليا ، ليس بالأمر الهين نظرا للعوائق والعراقيل الإدارية والقانونية، ويتعين على الحكومة إتباع جملة من التدابير نوجزها فيما يلي :

ـ تقدير المناصب المالية تقديرا محكما وموضوعيا ، حسب الحاجات الحقيقية للإدارة العامة والمهام المنوطة بها بالإعتماد على المخططات السنوية للموارد البشرية التي تمكن من المعرفة الدقيقة والوافية لمكونات الموارد البشرية في الإدارة العامة ، سواء من حيث الكمية أو النوعية وهو ما يسمح بتقدير المناصب المالية تقديرا محكما وموضوعيا . ([2])

ـ تسهيل حركة الموظفين من الإدارة العامة نحو القطاع الإقتصادي التابع للقطاع العام، وهو ما تشير إليه صراحة المادة 140 من الأمر 06-03 ، حيث تنص على ما يلي : " وضعية خارج الإطار هي الحالة التي يمكن أن يوضع فيها الموظف بطلب منه ، بعد إستنفاذ حقوقه في الإنتداب .... في وظيفة لا يحكمها هذا القانون الأساسي".([3])

فمن شأن هذه الوضعية القانونية الجديدة أن تساهم في تقليص عدد الموظفين من خلال إنتقال موظفين يشغلون وظائف في المؤسسات والإدارات، إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي ، وفق إحتياجات تلك المؤسسات طبعا، وبذلك تكون الإدارة العامة قد وجدت منفذا للتخلص من الأعداد الزائدة عن حاجتها .

ـ تسهيل حركة الموظفين بين الإدارات والمؤسسات الإدارية كأفضل وسيلة لتحقيق التكافؤ بين الموارد البشرية وإحتياجات الإدارة، حيث يتباين عدد الموظفين في مختلف الإدارات

[1] - reforme du statut de la fonction publique, république algérienne démocratique et populaire direction générale de la fonction publique , s ḍ, p 28 .

[2] ـ بوراش شافية ، المرجع السابق ، ص 85 .

[3] ـ المادة 140 من الأمر 06- 03 .

فيمكن أن تكون هناك إدارات تعاني من تضخم في هذا العدد، في حين أخرى تعاني من نقص طفيف فيه لذلك فإن تشجيع حركة الموظفين يساهم في تدارك هذا النقص مع التخفيف من الضغط الذي تعانيه الإدارات . ([1])

وفي هذا الإطار نشير إلى التعليمة رقم 10-2010 الصادرة بتاريخ 26 ماي 2010م ، عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والتي جاء في محتواها ، أن عملية نقل الموظفين تؤدي إلى عدم الإستقرار في الإدارة العمومية وتعوق السير الحسن للمصلحة ، بإعتبار أن عملية تنظيم مسابقات التوظيف تمليها ضرورة ملحة في تدعيم الموارد البشرية ويستلزم تجنيد وسائل بشرية ومادية معتبرة من قبل الإدارة .

فينبغي في هذه الحالة ترجيح ضرورة المصلحة على الإعتبارات ذات الصلة بالأغراض الشخصية للموظف حديث التوظيف ، والذي لا يمكنه إجراء عملية النقل إلا بعد توفره على ثلاث (03) سنوات خدمة فعلية لدى الإدارة التي وظف لديها ، كما يبقى قرار النقل خاضع لتقدير السلطة الإدارية وفي كل الأحوال ترجح ضرورة المصلحة.

من جهة أخرى ، فإن المتمعن في مضمون القانون الجديد للوظيفة العمومية ، يلاحظ أن الدولة الجزائرية قد أدركت أن حجم الموظفين الذي تحتويه الإدارة العامة يفوق إحتياجاتها ، وإن ذلك تسبب في أثار سلبية لم تكن في صالح الدولة والمجتمع معا، رغم الأهداف الإنسانية التي كانت تسعى من وراء تطبيق سياستها والمشاكل التي كانت تهدف إلى حلها إلا أنها باءت بالفشل .

فلم يكن توسيع حجم الجهاز الإداري للدولة وضغطه بالموظفين حلا لمشكلة البطالة أو إستيعاب القدر الهائل من المتخرجين أو تحسين المستوى المعيشي للمواطنين من خلال ضمان أجورهم ، بغض النظر عن مؤهلاتهم ومدى كفاءتهم ، وهو الأمر الذي أثر سلبا على أداء الإدارة العامة وشوه صورتها لدى المواطنين . كل هذه الأمور إستدعت من الدولة إعادة النظر في سياستها إتجاه الوظيفة العامة، من أجل إعادة الإعتبار للوظيفة العامة ودورها في تحقيق التنمية الوطنية، الأمر الذي يتطلب تعزيزها بالموارد البشرية الكفأة ، والقادرة على

[1] - - بوراش شافية ، المرجع السابق ، ص ص 85 - 86 .

تحمل المهام والمسؤوليات على الوجه المطلوب ، بدء بالضبط الكمي لعدد الموظفين العموميين داخل الإدارة العامة ([1]).

***التحكم النوعي في الموارد البشرية داخل الإدارة العامة :**

إن الملاحظ لمستوى التأهيل داخل الإدارة العمومية الجزائرية، يلمس ذلك النقص ، بحيث يسجل عدم التكافؤ بين مستوى التأهيل مع متطلبات أداء الوظيفة العامة، وهذا ناتج عن وجود ثغرات سمحت بتسلل بعض الممارسات الفاسدة وهذا ما حاولت السلطات العامة تفاديه ، من خلال جملة من الإجراءات التي يبدو أنها قادرة على التقليل نوعا من تلك الممارسات ، خاصة إذا ما تم تعزيزها بإجراءات رقابية تضمن التطبيق الفعلي للقوانين ومعاقبة كل من يحاول تجاوزها، تحقيقا للفعالية والكفاية في أداء الإدارة العامة الجزائرية، ليتسنى لنا في ما بعد الحكم على مدى جدية هذه الإصلاحات وعمقها ومدى صدق الإرادة السياسية ورغبتها في الإصلاح([2])، ويمكن الإشارة إلى جملة من الوسائل فيما يلي :

*إشتراط تربص مدة سنة على الموظفين الجدد ، حيث إشترط المرسوم 08-04 المتضمن القانون الأساسي للأسلاك المشتركة على المترشحين لشغل الوظائف في القطاع العمومي ، إجراء تربص داخلي يدوم سنة ([3])،قبل المرور على لجنة إدارية توكل لها مهمة تقييم أداء الموظف ، حيث نصت المادة 83 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية " يعين كل مترشح تم توظيفه في رتبة للوظيفة العمومية بصفة متربص ..." . مع الإشارة إلى أن الموظف المتربص خلال هذه الفترة يتقاضى أجره بصفة عادية غير أنه لا يضمن خلالها التوظيف الدائم إلا بعد مروره على لجنة تقوم بمهمة تشبه إختبار الموظف ، وبناء على تقرير لإقتراح ترسيمه تعده السلطة السلمية المؤهلة يتضمه أداءه

[1] ـ تقرير حول تقييم وإقتراح برنامج العمل في قطاع الإصلاح الإداري ، والوظيف العمومي ، المديرية العامة للإصلاح الإداري، الجزائر ، 2000 م ، ص 06 .
[2] ـ ـ بوراش شافية ، المرجع السابق ، ص 89 .
[3] ـ المادة 84 من الأمر 06- 03 .

خلال سنة تربصه ([1])،وذلك خلافا للقانون السابق الذي كان يعتمد توزيعا في فترة التجربة بين 03 ، 06 و 09 أشهر ، حسب إختلاف الرتبة والأصناف ([2]).

إن إشتراط خضوع الموظف لتربص مدته سنة يضمن للإدارة توظيف أفراد ذوي كفاءة ومستوى تأهيل عاليين يتناسبان والوظيفة التي يشغلها ، فإذا أراد الموظف ضمان بقائه بصفة دائمة في المنصب الذي شغله حديثا ، فعليه بذل كل ما في وسعه لإبراز قدراته وإمكانياته ومستوى تأهيله أثناء أداء مهام وظيفته ، فإذا تحقق ذلك يكون الموظف قد فاز بوظيفته ، وتكون الإدارة قد نجحت في إختيارها للفرد المناسب ووضعه في مكانه المناسب .

*إشتراط تطابق الشهادة مع طبيعة المنصب ، فبالإضافة إلى أنه يشترط على الإداريين والإداريين الرئيسيين والإداريين المستشارين مطابقة الشهادة المحصل عليها من الجامعة مع طبيعة المنصب ، مع التركيز على الشهادات المحصل عليها من المدرسة الوطنية أو شهادة معادلة لها ، ([3])وكذا إحتساب خمس سنوات خبرة في التخصص ([4])، وبذلك يكون خلالها الموظف قد أدى تربصا متخصصا بنجاح، وهذا كله للحفاظ على مستوى التأهيل كمقياس وحيد للتصنيف في الرتب ، مما يؤدي إلى رد الإعتبار للكفاءة ، حتى يتسنى للإدارة الجزائرية الإعتماد على خدمات مستخدمين مؤهلين .

ونشير إلى أن الأمر 06 – 03 أكد من خلال المادة 80 بنصها : " يتم الإلتحاق بالوظائف العمومية عن طريق :

ـ المسابقة على أساس الإختبارات .

ـ المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض الأسلاك الموظفين ...." .

[1] ـ المادة 86 من الأمر 06- 03 .
[2] ـ ـ بوراش شافية ، مرجع سبق ذكره ، ص 90.
[3] ـ مثلا : المادة 18 فقرة 01 ، والمادة 20 فقرة 01 من المرسوم التنفيذي 08- 04 .
[4] ـ المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 08-04 .

فالمسابقة هي الترجمة العملية لنظام الجدارة في تولي الوظائف العمومية ، كما أنها تسمح بإقامة توازن بين التوظيف الخارجي والتوظيف الداخلي ، القائم على الترقية الإختيارية ، وذلك للتشجيع على تجديد تعدادات الوظيف العمومي . ([1])

كما لم يتوقف الأمر06- 03 على تقرير مبدأ الجدارة في الإلتحاق بالوظيفة العمومية فقط بل تعدى ذلك إلى المسار الوظيفي أو الحياة الوظيفية ، حيث أخضع عملية تقييم الموظف العمومي أيضا إلى مبدأ الجدارة من خلال نص المادة 99 منه التي جاءت : " يرتكز تقييم الموظف على معايير موضوعية تهدف على وجه الخصوص إلى تقدير :

ـ إحترام الواجبات العامة، والواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية .

ـ الكفاءة المهنية .

ـ الفعالية والمردودية .

ـ كيفية الخدمة .

يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة، على معايير أخرى، نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك " . ([2])

ونشير في هذا السياق إلى الإضراب الذي نضمه الأساتذة المتعاقدون بداية سنة 2016، والرامي إلى طلب إدماجهم في مناصب عمل دائمة ، حيث أكدت الحكومة على خيار إجتياز مسابقة التوظيف ، وهذا الأمر مشار إليه في نص المادة 74 من الأمر 06- 03 ، والقاضي بضرورة خضوع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الإلتحاق بالوظائف العمومية .

وفي هذا الصدد جاءت تعليمة الوزير الأول رقم 01 المؤرخة في 11 أفريل 2011م ، لتؤكد على جملة من المبادئ الرامية إلى ضمان وحدوية الوظيفة العمومية، والمساواة بين المواطنين في الإلتحاق بالمناصب العمومية ، وكذا ضمان شفافية إجراءات التوظيف .

[1] ـ د. شمس الدين بشير الشريف ، الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية ، بين النظرية والتطبيق ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، مصر ، 2014 ، ص 36 .

[2] ـ المادة 99 من الأمر 06-03 .

وأشارت نفس التعليمة إلى أنه عندما تكون المؤسسة أو الإدارة العمومية التي تحضر لعمليات التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية، تتوفر أصلا على مستخدمين في وضعية متعاقدين وتتوفر فيهم الشروط البيداغوجية أو شروط الخبرة المحددة في النصوص التنظيمية ذات الصلة ، يجب أن تعتمد طريقة المسابقة على أساس الشهادة وفي هذه الحالة يتعين على المؤسسة أو الإدارة العمومية أن تتخذ بنفسها كل الترتيبات المطلوبة . ([1])

ويشير مبدأ المساواة في الإلتحاق بالوظيفة العامة إلى معنيين ، وهذا بإختلاف وجهات النظر ، فمن وجهة نظر الفرد ، يعني بأن له الأمل في التوظيف ، ومن جهة نظر الإدارة التي يتعين عليها أن تبحث عن الأكفاء وإمكانية الإختيار من بين أكبر عدد ممكن من المترشحين للوظيفة العامة إستحقاقا لها . ([2])

ثانيا : نظام التعاقد وإضفاء المرونة على الوظيفة العامة :

عرف جانب من الفقه العون المتعاقد بقوله : " الموظف المتعاقد هو عامل تعاقدي يرتبط بالإدارة بعقد إجازة ، يخول له المشرع إستثناء صفة الموظف نظرا لمركزه في المرفق العام ، وأما البعض الأخر يرى بأن الأشخاص الذين تلجأ إليهم الإدارة بأسلوب التعاقد لا يعتبرون موظفين عموميين ، وإنما عمالا يرتبطون معها بعقود إجازة . ([3])

وقد إستقر رأي الفقه على أن العاملين المتعاقدين ليسو موظفين عموميين وإنما يتم إعتبارهم في مركز متوسط بين الموظف ذي المركز اللائحي ، وعامل القانون الخاص ذي المركز التعاقدي، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي ، حيث يرى أن مركز العون المتعاقد يكون ذو طبيعة مزدوجة تشمل العنصر التعاقدي والعنصر اللائحي ، وهذا بإعتبار المنازعات الناشئة عن مخالفة العقد يختص بها القضاء المدني ، وأما في ما يتعلق بتلك الناشئة عن مخالفة اللوائح والأنظمة ، يختص بها القضاء الإداري .

[1] ـ تعليمة رقم 01 صادرة عن الوزير الأول بتاريخ 11 أفريل 2011 م ، متعلقة بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية .
[2] ـ د سميحة لعقابي بشير الشريف ، المساواة في تقلد الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، مصر ، 2014 ، ص 44 .
[3] ـ محمد إبراهيم الدسوقي ، حماية الموظف العام إداريا ، دار النهضة العربية، مصر ، 2006 م ، ص 49 .

وعليه ففئة الأعوان المتعاقدون لا تتمتع بصفة الموظف العام كون وضعيتهم الإدارية لا تخضع لمقتضيات قانون الوظيفة العامة ، وإنما لمبدأ شريعة عقد التوظيف المبرم بينهم وبين الإدارة . ([1])

وسنشير في هذا الإطار إلى يما يلي :

1 ـ علاقة العون المتعاقد بالإدراة في ظل التشريع الجزائري :

كأصل عام أخذ المشرع الجزائري بالإتجاه التنظيمي في تكييف علاقة الموظف العمومي بالإدارة المستخدمة ، وهذا حسب ما ورد في نص المادة السابعة من الأمر 06- 03 : " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية".([2])

إلا أنه إستثناء عن هذه القاعدة ، فإن الدول المعاصرة نتيجة لظروف خاصة إجتماعية وسياسية وإقتصادية وتاريخية ، قد تلجأ أحيانا إلى التوظيف في الوظيفة العمومية عن طريق إتباع أسلوب التعاقد مثل فرنسا ومصر ، وقد تبنى المشرع الجزائري هذا نظام التعاقد في الوظيفة العمومية لا سيما في الحالات المنصوص عليها في المواد 19 إلى 21 من الأمر 06-03 فيطبق هذا الأسلوب فيما يلي :

ـ مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية .

ـ مناصب الشغل المخصصة للموظفين في الحالات التالية :

*في إنتظار تنظيم مسابقة توظيف أو إنشاء سلك جديد للموظفين .

*لتعويض الشغور المؤقت لمنصب شغل .

*توظيف أعوان متعاقدين في إطار التكفل بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا. ([3])

2 ـ توظيف العون المتعاقد في التشريع الجزائري :

[1] ـ عماري عبد العزيز ، نظام التعاقد في الوظيفة العمومية، مذكرة شهادة ماستر في الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، جامعة ورقلة، الجزائر ، 2013 م – 2014 م ، ص 42 .
[2] ـ المادة 07 ، من الأمر 06-03 .
[3] ـ المواد 19- 20- 21 من الأمر 06-03 .

إن المعلوم أن الوظيفة العامة لها طبيعة تميزها عن غيرها من الخدمات والمشاريع ذات الطابع الخاص، فالوظيفة العامة في مفهومها تعني رسالة وخدمة ، ولهذا لا يمكن أن يفسح المجال أمام أيا كان أن يكون موظفا متعاقدا ما لم تتوفر فيه شروط معينة أوردها المشرع الجزائري ، من خلال المادة 16 من المرسوم الرئاسي 07-308 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 م ([1]).

ـ شرط الجنسية :

إذا كان من المسلم به أن حق تولي الوظائف العامة في الدولة هو حق عام ويجب أن يكون مقصورا على المواطنين دون الأجانب ، لكن بعض الدول تجيز للأجانب تولي الوظائف العامة في حالات إستثنائية ([2])،حيث أن الإستعانة بالأجانب في الوظائف العامة ، تعد إستثناء في حالة عدم توفر العنصر الوطني ويتم توظيفهم بصفة مؤقتة ([3]).

وبهذا فإن المشرع كما أوجب شرط الجنسية في الموظف العام ، كذلك أوجبه في العون المتعاقد وهذا بقوله أن يكون جزائري الجنسية ([4])،وهذا دون تمييز ما إذا كانت جنسية أصلية أو مكتسبة .

ـ شرط السن :

إن المشرع الجزائري إعتبر شرط السن من الشروط الأساسية التي يتطلب توفرها في المرشحين في شغل الوظائف العامة ، وذلك حتى تستطيع الإدارة أن تستفيد منهم لفترة معقولة من الزمن ، فلذلك وضع المشرع حدا أدنى للسن ولكنه لم يحدد الحد الأقصى ، وكذلك أوجب المشرع سنا محددة لكي يوظف المرشح بصفة عون متعاقد وذلك بقوله : " أن يبلغ من العمر ثماني عشر سنة على الأقل عند تاريخ التوظيف " .

[1] ـ المرسوم الرئاسي 07- 308، المؤرخ في 29 سبتمبر 2007م ، المحدد لكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لوراتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم ، ج ر 61 سنة 2007 م، ص 17.
[2] ـ محمد يوسف المعداوي ، دراسة في الوظيفة العامة ، في النظم المقارنة ، ط 2 ، د م ج ، الجزائر ، 1989 م ، ص 51 .
[3] ـ عماري عبد العزيز ، نظام التعاقد في الوظيفة العمومية، المرجع السابق ، ص 52 .
[4] ـ المادة 16 من المرسوم الرئاسي 07- 308 .

ـ شرط الأهلية البدنية والعقلية :

المقصود بهذا الشرط أن يكون للعون المتعاقد القدرة على تحمل أعباء الوظيفة من الناحية الصحية، أي أن يكون المرشح للوظيفة العمومية صحيح الجسم إلى الحد الذي يمكنه من القيام بأعباء وظيفته بصورة منتظمة ([1])،فيتعين على من يريد أن يوظف تحت صفة العون المتعاقد ، أن تتوفر فيه الأهلية البدنية والعقلية وكذا المؤهلات التي يقتضيها الإلتحاق بمنصب الشغل المطلوب ، وهذا ما ورد في الفقرة الثالثة من المادة 16 من المرسوم الرئاسي 07- 308 ([2]).

ـ شرط إثبات الوضعية تجاه الخدمة الوطنية :

يقصد بهذا الشرط أن يكون العون المتعاقد شأنه شأن الموظف العام من ناحية أن يكون في موقف واضح من ناحية أدائه واجب الخدمة الوطنية، وأن يثبت للإدارة ذلك بموجب شهادة ، بحيث لا يشترط في المرشح أن يكون قد أدى الخدمة بالفعل بل يكون في وضعية قانونية واضحة ([3]).

وفي هذا السياق نشير إلى تعليمة رئيس الحكومة رقم 06 المؤرخة في 06ماي 2008م ، والمتضمنة إلغاء إثبات الوفاء بواجب الخدمة الوطنية ، حيث أصبح بموجب هذه التعليمة لكل طالب عمل أو وثيقة إدارية من الشباب البالغين سن العشرين سنة فأكثر ، أن يثبت وضعيته القانونية إزاء الخدمة الوطنية ، بموجب شهادة تستظهر تحديدا " أن كان مستفيدا من التأجيل ، أو مؤجل التجنيد ، أو مستثنى أو معنى " . ([4])

ـ شرط التمتع بالحقوق المدنية وحسن السيرة :

وهذا الشرط مشار إليه من خلال المادة 16 من المرسوم الرئاسي 07-308 أين كرس المشرع شرطي التمتع بالحقوق المدنية وحسن السيرة معا بالنسبة للأعوان المتعاقدين ، على عكس ما جاء في الأمر 06-03 في المادة 75 فقرة 03 : " ... أن لا تحمل شهادة سوابقه

[1] ـ نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2008 م ، ص 50 .
[2] ـ المادة 16 من المرسوم الرئاسي 07- 308 .
[3] ـ عبد العزيز السيد الجوهري ، مرجع سابق ، ص 71 .
[4] ـ تعليمة رئيس الحكومة رقم 06 المؤرخة في 06 ماي 2008 م ، المتضمنة تعديل التعليمة رقم 02 ، المؤرخة في 25 جانفي 1997م، المتعلقة بإثبات الوضعية إزاء الخدمة الوطنية ، بصفة مسبقة للتوظيف وتسليم بعض الوثائق الإدارية .

القضائية ملاحظات تتنافى وممارسته الوظيفة المراد الإلتحاق بها ..." ، وهو ما يشكل مفارقة لأن الموظف هو وحده الذي يشغل منصبا دائما في الوظيفة العمومية وليس العون المتعاقد الذي مهما طالت مدة بقائه في الوظيفة ، فإن ذلك لا يمنحه صفة الموظف ولا الحق في رتبة من رتب الوظيفة العمومية ([1]).

3 ـ طرق توظيف العون المتعاقد في التشريع الجزائري :

جاء في نص المادة 18 من المرسوم الرئاسي 07- 308 : " يتم توظيف الأعوان المتعاقدين حسب الحالة عن طريق :

ـ الإنتقاء بناء على دراسة الملف في ما يخص مناصب الشغل المطلوب شغلها بموجب عقد محدد المدة .

ـ إختبار مهني في ما يخص مناصب الشغل المطلوب شغلها بموجب عقد غير محدد المدة " . ([2])

أـ التعاقد في إطار عقد عمل محدد المدة :

حيث يخضع هذا العقد إلى الشروط العامة في إبرام العقود كالرضا والمحل والسبب والأهلية ، بالإضافة إلى الشروط الخاصة وهي الكتابة ومدة العقد ، حيث تحدد مدة هذا العقد من خلال المادة 08 من المرسوم الرئاسي 07-308 بأن لا تتجاوز السنة الواحدة ولكن مع إمكانية تجديده مرة واحدة حسب الأشكال نفسها لمدة سنة واحدة على الأكثر ([3]).

ويتم اللجوء إلى التعاقد في إطار عقد عمل محدد المدة في الحالات الإستثنائية الواردة في المادتين 20 و 21 من الأمر 06-03 ، بالإضافة إلى الحالات المنصوص عليها في المادة 04 من المرسوم الرئاسي 07-308 ، والتي تجعل من العقد المبرم عقدا محدد المدة وهي كالتالي :

[1] ـ د. شمس الدين بشير الشريف ، المرجع السابق ، ص 42 .
[2] ـ المادة 18 من المرسوم الرئاسي 07- 308 .
[3] ـ عماري عبد العزيز ، المرجع السابق ،ص 54 .

أ ـ 1 : حالة إنتظار تنظيم مسابقة توظيف :

إن الإدارة العمومية تضطر أحيانا لتوظيف أعوان متعاقدين في إنتظار إجراء مسابقة التوظيف لتتمكن من تعويض العجز الموجود في المناصب الإدارية ، غير تلك المنصوص عليها في المادة 19 من الأمر 06- 03 ، حيث أن الإعتماد على نص المادة 20 يؤدي إلى التوسيع في النشاطات المتعلقة بالعقود المحددة المدة ، والإعتماد على الأعوان المتعاقدين في أداء وظائف هي أصلا من مهام الموظفين المرسمين، وأما فيما يخص مدة العقد يمكن أن تمدد في أحدى الحالتين ، فالأولى تتمثل في إجراء مسابقة التوظيف ميدانيا والتي عادة ما تحاط بمشاكل أهمها عدم إحترام المدة القانونية ، وأما الحالة الثانية تتمثل في فشل حصول المترشحين على المناصب الإدارية وهذا ما يؤدي إلى إمكانية تمديد مدة عقد التشغيل .([1])

وبالنظر إلى المادة 20 من الأمر 06 – 03 نجد أن المشرع لم يحدد ما إذا كانت عقود محددة المدة أو غير محددة المدة ، ولكن بالرجوع لنص المادة 04 من المرسوم الرئاسي 07- 308 نجدها تنص على أنه يعتبر عقدا محدد المدة كل عقد مخصص لإحدى الحالات ، ومن بينها حالة إنتظار تنظيم مسابقة أو إنشاء سلك جديد للموظفين .

أ ـ 2 : حالة الأعمال ذات الطابع المؤقت :

بالرجوع إلى نص المادتين 19 و 20 من الأمر 06- 03 ، نجد أن المشرع أضفى صفة التعاقد على هذه النشاطات والحالات الإستثنائية ، لينتقل بعد ذلك إلى توسيع مجال التعاقد ، مضيفا حالة أخرى من أعمال تكتسي طابعا مؤقتا مهما كان نوعها وهذا ما ورد في المادة 21 من نفس الأمر، والصفة المؤقتة للأعمال هي التي أعتمدها المشرع لتبرير إعتماد المؤسسة أو الإدارة على أسلوب التعاقد .

كما أن هذه الصفة تجعل من عقود التشغيل مبرمة وفق مدة محددة ولكن بالرجوع لنص المادة 22 من الأمر 06- 03 ، نجد إمكانية التعاقد لمدة غير محددة بالنسبة لهذا النوع

[1] ـ طربيت سعيد ، النظام القانوني لعقد العمل المحدد المدة ، ط 2 ، دار هومة ، للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر ، 2013 م ، ص ص 80- 81 .

من الأعمال ، في حين نجد المشرع أضفى صفة العقد محدد المدة على الأعمال التي تكتسي طابع مؤقت بموجب المرسوم الرئاسي 07- 308 من خلال المادتين 04 و 07 منه . ([1])

أ ـ 3 : حالة الشغور المؤقت لمنصب الشغل :

في هذه الحالة يختلف الأمر بين الموظف العام والعون المتعاقد ، الذي يوظف لمدة محددة ليحل محله للقيام بأعمال خاصة بنفس المنصب دون تمتعه بالحقوق الخاصة أو المرتبطة بمنصب الشغل ذاته .وتعويض الشغور لا يمنح الحق في إكتساب صفة الموظف العام طالما أن صاحبه يحتفظ بإمكانية عودته .

وتجدر بنا الإشارة إلى أن المشرع لم يحدد أنواع المناصب التي يتم فيها توظيف الأعوان المتعاقدين في حالة الشغور ، فقبل صدور الأمر 06- 03 كانت تعد مناصب دائمة وأصحابها مرسمين ([2]) ،وكان هذا إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي 08- 05 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب ([3])، وهنا تنتقل طبيعة العمل من الطبيعة التنظيمية إلى الطبيعة التعاقدية كما يتم توظيفهم بموجب عقد محدد المدة وبالتوقيت الكامل ([4]).

أ ـ 4 : حالة إنشاء سلك جديد للموظفين : إن المشرع منح حرية أكبر في اللجوء إلى التعاقد لمدة محددة أو غير محددة ، وهذا من خلال منحها حق اللجوء إلى أسلوب التعاقد في إنتظار سلك جديد للموظفين ، وهذا طبقا لنص المادة 20 من الأمر 06- 03 ، لكن المشرع جعل هذه الحالة ضمن الحالات الخاصة بالعقد المحدد المدة من خلال النص عليها في المادة 04 من المرسوم الرئاسي 07- 308 . ([5])

[1] ـ عماري عبد العزيز ، المرجع السابق ، ص 56 .
[2] ـ طربيت سعيد ، المرجع السابق ، ص 88 .
[3] ـ المرسوم التنفيذي رقم 08- 05 ، المؤرخ في 19 جانفي 2008 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب ، ج ر 03 مؤرخة في 20 جانفي 2008م ، ص 32..
[4] ـ المادة 10 من المرسوم الرئاسي 07- 308 .
[5] ـ عماري عبد العزيز ، المرجع السابق ، ص ص 56 – 57 .

أ ـ 5 : حالة تشغيل أعوان متعاقدين حاملي شهادات :

إن المشرع الجزائري عالج نوعا أخرا من العقود المؤقتة والخاصة بالشباب الحاملين لشهادات التعليم العالي والتقنيين الساميين والتقنيين وخرجي المعاهد الوطنية للتكوين ، من خلال عقود الإدماج المهني ، فجاء المرسوم التنفيذي 08 - 126 المتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 13- 142 المؤرخ في 10 أفريل 2013 ([1])والذي يهدف من خلال نص المادة 02 منه إلى تشجيع الإدماج المهني للشباب طالبي العمل ، ولكن بعد إنتهاء مدة عقد الإدماج لم ينص المشرع على حق إدماج العامل الشاب بالمؤسسة المستخدمة بالنسبة لقطاع الوظيفة العمومية .

ونشير إلى التعديل الذي طرأ على مدة عقود جهاز المساعدة على الإدماج المهني ، حيث أصبحت عقود عمل دون تحديد عدد مرات التمديد وهذا بالنسبة لحاملي الشهادات وعقود الإدماج المهني لدى المؤسسات والإدارات العمومية وحتى لدى المؤسسات الإقتصادية العمومية والخاصة . ([2])

وتجدر بنا الإشارة إلى التعليمة رقم 01 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية بتاريخ 20 فيفري 2013 م ([3]) ، والتي أقرت أنه عندما تتوفر المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية على أعوان متعاقدين أو أعوان يشغلون في إطار جهازي المساعدة على الإدماج المهني أو الإدماج الإجتماعي ، للشباب حاملي الشهادات الذين يستوفون الشروط القانونية المشترطة للإلتحاق بالرتبة المعنية ، فإن التوظيف يجب أن يتم عن طريق المسابقة على أساس الشهادة طبقا للفترة 02 من المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 12- 194 ([4])،المؤرخ في 25 أفريل 2012 ، المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والإمتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها :" زيادة على أنماط التوظيف

[1] ـ المرسوم التنفيذي 08- 126 ، المؤرخ في 19 أفريل 2008 م ، المتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني ، ج ر ، 22 المؤرخة في 30 أفريل 2008 م ، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 13- 142 المؤرخ في 10 أفريل 2013 ، ج ر رقم 21 ، ص16 .

[2] ـ المراسلة رقم 340 / 2015 ، الصادرة عن وزارة العمل والتشغيل والضمان الإجتماعي ، بتاريخ 03 ماي 2015 م .

[3] ـ التعليمة رقم 01 المؤرخة في 20 فيفري 2013 ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المتعلقة بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي 12- 194 المؤرخ في 25 أفريل 2012 ، المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والإمتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها .

[4] ـ المرسوم التنفيذي رقم 12- 194 المؤرخ في 25 أفريل 2012 ، المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والإمتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها ، ج ر رقم 26. المؤرخة في 03ماي 2012، ص 10.

المنصوص عليها في القوانين الأساسية الخاصة الصادرة تطبيقا للأمر 06- 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام " .

2 ـ التعاقد في إطار عقد غير محدد المدة :

نصت المادة 05 من المرسوم الرئاسي 07- 308 ([1])على أنه يعتبر عقد عمل غير محدد المدة كل عقد موجه لشغل منصب دائم ، عندما تبرره طبيعة النشاطات أو ضرورات الخدمة ، بحيث نفهم من هذا النص أن عقد الشغل غير محدد المدة هو الأصل في عقد الشغل ، وبمقارنته بعقد الشغل محدد المدة نستخلص له عدة صور منها أنه لم يحدد بمدة ولم يرتبط بإنجاز مشروع معين ، كما أنه ليس له طابع موسمي وأنه إشتغل فيه الشخص لأكثر من سنة.

كما أن المشرع لم يحدد طبيعة العقد إذا كان عقد محدد المدة أو غير محدد المدة في ما يخص تلك النشاطات التي أخضعها لنظام التعاقد ، وهذه النشاطات متمثلة في الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية حسب ما جاءت به المادة 19 من الأمر 06- 03 ([2]).

وتتمثل هذه الحالات الخاضعة لعقد محدد المدة أو غير محدد المدة فيما يلي:

2 ـ أ : نشاط الحفظ :

إن نشاط الحفظ من النشاطات اليومية والعادية في المؤسسات والإدارات العمومية المتعلقة أساسا بالخدمة والحراسة والأعمال المتعلقة بسائقي السيارات ورؤساء الحظائر وكذا الأعمال الممارسة من طرف فئة العمال المهنيين .

والملاحظ أن المشرع لم يحدد النشاطات الخاصة بالحفظ ، بل ذكر في المادة 09 من المرسوم الرئاسي 07 – 308 ، مناصب الشغل في مجال الحفظ والصيانة والخدمات في آن

[1] ـ المادة 05 من المرسوم الرئاسي 07- 308 .
[2] ـ المادة 19 من الأمر 06- 03 .

واحد ، وكما أن المشرع الجزائري من خلال هذا المرسوم لم يحدد شكل عقد التوظيف بل إعتبر هذه النشاطات سببا لإبرام عقود تشغيل لمدة محددة وأخرى غير محددة ([1]).

2 ـ ب : نشاط الصيانة :

إن نشاط الصيانة يمثل أساسا قويا في قيام الأعوان المتعاقدين بصيانة مختلف الأجهزة الموجودة والمستعملة من طرف المؤسسات والإدارات العمومية، فالصيانة عكس نشاط الحفظ فهي تخص مجالات محدودة ، أي إسناد المهام إلى الأعوان التقنيين من بين العمال المهنيين وأعوان الخدمة ([2]).

وشكل عقد التوظيف هذا قد يكون محدد المدة أو غير محدد المدة ، فيكون حسب متطلبات العمل المراد القيام به ، وبالتالي فإذا كانت طبيعة النشاطات مؤقتة فنكون أمام عقد تشغيل مؤقت أو لمدة محددة ، أما إذا كانت طبيعة الأشغال دائمة فنكون أمام عقد تشغيل دائم أو لمدة غير محددة ، كما يشترط في العون المتعاقد في مجال الصيانة مستوا تكوينيا وخبرة مهنية في تخصص ذي صلة مع منصب العمل المطلوب شغله عند الإقتضاء . ([3])

2 ـ ج : نشاط الخدمات :

بعد الإشارة لنشاطي الحفظ والصيانة ، نجد أن نشاط الخدمات أوسع، بحيث تعتمد المؤسسات والإدارات العمومية أصلا على نشاط الخدمات أو ما يعرف بالمفهوم الواسع بالمهام الخدماتية ، في إطار النظام المقرر للوظيفة العمومية ، ويشمل هذا النشاط كل ما له علاقة بين المؤسسات والإدارات العمومية مع الزبون وهو المواطن ، فهي تعد بموجب القانون مؤسسات خدماتية غير منتجة وغير إقتصادية ، حيث يشتمل نشاطها الأساسي في تقييم الخدمات للجمهور ، وأما بالمفهوم الضيق يتمثل في الأعمال التقنية التي تساعد الإدارة أو المؤسسة كتدعيمها بوسائل الإحتياجات الضرورية للتسيير ([4]).

[1] ـ عماري عبد العزيز ، المرجع السابق ، ص 57 .
[2] ـ طربيت سعيد ، المرجع السابق ، ص 71 .
[3] ـ عماري عبد العزيز ، المرجع السابق ، ص 58 .
[4] ـ أحمية سليمان ، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري ، د م ج ، الجزائر ، 2002 م ، ص 54 .

ونشير إلى أنه إضافة لما حدده المشرع في طريقتي توظيف الأعوان المتعاقدين من خلال دراسة الملف في ما يخص مناصب الشغل المحددة المدة أو الإختبار المهني بالنسبة لمناصب الشغل غير محددة المدة ، أضاف ومن خلال المادة 19 من المرسوم الرئاسي 07-308 طريقة أخرى ، تتمثل في التوظيف المباشر للأعوان المتعاقدين إعتبارا لمقتضيات الخدمة أو متطلبات طبيعة النشاطات المرتبطة ببعض مناصب الشغل مع وجوب خضوع هؤلاء الأعوان إلى إجراء الإعلان . ([1])وبخصوص تصنيف الأعوان المتعاقدين جاءت التعليمة رقم 21/ 2008 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية ، والقاضية بتصنيف الأعوان المتعاقدين الذين وظفوا طبقا لأحكام المادتين 19 و 21 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، إما لممارسة نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات ، وإما لإنجاز عملية تكتسي طابعا مؤقتا، حسب الحالة وفقا لمستواهم التأهيلي ، فعلى سبيل المثال فإن العون المتحصل على شهادة ليسانس التعليم العالي ، والذي تم توظيفه إستثنائيا في إنتظار تنظيم مسابقة توظيف متصرف إداري ، يصنف في الصنف 12 ضمن الشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين .

كما أشارت ذات التعليمة إلى أن مدة عقود العمل للأعوان المتعاقدين الموظفين في إطار المادة 20 من الأمر 06- 03 ، تحدد على الأكثر بسنة واحدة غير قابلة للتجديد . ([2])

المطلب الثاني

المتغيرات الخارجية لبيئة الوظيفة العامة في الجزائر

سأحاول من خلال هذا المطلب توضيح العلاقة بين الوظيفة العامة وبين البيئة الخارجية التي تحيط بها ، وذلك من خلال تأثير عوامل البيئة الخارجية على نظام الوظيفة العامة الجزائرية، ذلك أن نظام الوظيفة العامة الفعال هو الذي يتجاوب مع تلك المتغيرات ويتفاعل معها .

[1] ـ قرار صادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية ، بتاريخ 07 افريل 2008 م ، المحدد لتشكيل الملف الإداري وكيفيات تنظيم توظيف الأعوان المتعاقدين وكذا إجراءات الإعلان .

[2] ـ التعليمة رقم 21/ 2008 م ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، المؤرخة في 11 ماي 2008 ، المحددة لكيفيات تصنيف الأعوان المتعاقدين .

ومن خلال تقسيم هذا المطلب لفرعين تناولت في فرعه الأول المعطيات السياسية والإقتصادية للتغيير ، وفي فرعه الثاني أثر التطورات التكنولوجيا ودوافع التحول نحو الإدارة الإلكترونية ، وكلها عوامل تؤثر لا محالة في نظام الوظيفة العامة.

الفرع الأول

المعطيات السياسية والإقتصادية للتغيير

لقد ساهمت التطورات السياسية والإقتصادية في تغيرات مختلفة شهدتها الإدارة العامة في الجزائر ، فقد شهدت الجزائر مرحلتين هامتين وأساسيتين في تاريخها ، تمثلت الأولى في المرحلة الإشتراكية التي فرضتها عوامل عدة منها مخالفة لغة الإستعمار حتى في نهجه الإقتصادي ، حيث كان من البديهي أن تخضع الجزائر المستقلة حديثا لنظام الحزب الواحد في نظامها السياسي بما له من انعكاسات على الإدارة العامة ، التي لم تكن بمنأى عن مختلف التطورات الحاصلة .

وبعد فترة طويلة من إنتهاج هذا النهج فرضت الظروف والمتغيرات مرة أخرى حتمية تغيير النمط الإقتصادي مع ما يحمله من تغيير في الذهنيات والأطر السياسية الجديدة المنبثقة عن التعددية الحزبية، لتبدأ الإدارة الجزائرية مرحلة مخاض عسير مع مرحلة الديمقراطية الناشئة .

وإستنادا لما سبق سأحاول المتغيرات السياسية والإقتصادية لبيئة الوظيفة العامة في الإدارة الجزائرية كما يلي :

أولا : المعطيات السياسية للتغيير :

تتأثر الوظيفة العامة بالمحيط السياسي السائد في الدولة ، فهي قد تنمو وتترعرع ،أو تفسر وفقا للمناخ السياسي الذي يحيط بها ، ([1])ولا يمكن للدولة أن تتخلى عن صلاحياتها

[1] - - د عبد العزيز السيد الجوهري ، المرجع السابق ، ص 13 .

المتمثلة في القوة العمومية، وتأطير النشاطات الإقتصادية والإجتماعية والإعانات الخاصة بالمصلحة العمومية ([1]).

وسأحاول الإشارة في هذا الصدد إلى مرحلتين أساسيتين مرحلة الأحادية الحزبية، ومرحلة التعددية في ما بعد .

1 ـ معطيات التغيير السياسية في ظل الأحادية :

لقد كان للإختيار الإشتراكي عقب الإستقلال مبررات عدة، أهمها عدم تقليد وإتباع نهج المستعمر ومعاكسته لإحداث القطيعة معه ، ونلمس ذلك من خلال النصوص القانونية الصادرة خلال هذه الفترة والتي تؤكد على أن :" الإشتراكية إختيار الشعب لا رجعة فيه " ، كما عبر عنه بوضوح في الميثاق الوطني ، وبذلك توسع نطاق وأهداف النشاط والعمل الإداري وتنظيمه وذلك لأن عمليات إيجاد الركائز والظروف الموضوعية للنظام الإشتراكي تتطلب تدخل الإدارة العامة لتحقيق ذلك في نطاق السياسة العامة المحددة والمرسومة . ([2])

وقد أثر الإتجاه الإشتراكي في هذه الفترة على الوظيفة العامة من حيث أجهزتها وأساليب تسييرها، فاعتماد هذا النظام كأساس أدى إلى تعدد وتنوع الأجهزة الإدارية وإزدياد أعداد الموظفين كنتيجة حتمية لتوسع نشاط وأهداف الإدارة العامة، وتنوع الوظائف والمهام المستحدثة ، وبالتالي تطور النظم القانونية التي تحكمهم وتحدد مهامهم ، وبالتالي تكرس المفهوم السلبي للبيروقراطية ، الأمر الذي أثر على مسألة تدريب وتكوين الموظفين حتى يكونوا في المستوى المطلوب والمخول لقيادة الإدارة على أحسن وجه، بإتباع الوسائل والأساليب العلمية الحديثة في إطار أسلوب الرشادة الإدارية . ([3])

ومن ناحية أساليب التسيير فقد أعطت الدولة الإشتراكية لفكرة الديمقراطية بعدا إشتراكيا ، بما يكرس الديمقراطية الشعبية ، فلا تنتهي عند حدود إختيار الممثلين كما في الديمقراطية الشكلية القانونية ، فهي ترتكز على ديمقراطية المشاركة الجماعية والفعالية في

[1] ـ دور وأفاق الوظيف العمومي في إطار التحولات السياسية والإقتصادية ، أيام دراسية حول الوظيفة العمومية ، المديرية العامة للوظيفة العمومية، الجزائر ، 08 – 09 نوفمبر 1994 م ، ص 124 .

[2] ـ الأمر 71- 73 المتضمن ميثاق الثورة الزراعية ، ص 46 ، وما بعدها .

[3] ـ د.عبد الحميد كمال شيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، القاهرة، 1974م ، ص 32 وما بعدها .

تحديد الأهداف والسياسة العامة للدولة ، والمشاركة في إدارة وتسيير وتطبيق هذه السياسة وينص هذا الميثاق الوطني على ما يلي : " أن الدولة الإشتراكية ، دولة ديمقراطية لا بالنسبة لأهدافها فحسب ، بل بالنسبة لتسييرها أيضا، و المشاركة النشطة للشعب العامل في التسيير الإقتصادي والإجتماعي والثقافي وفي الإدارة ، لتبقى مراقبة الدولة هي ضرورة تفرضها الثورة " ([1]).

ومن هذا المنطلق يتضح الأساس السياسي للإدارة العامة الجزائرية ، ومن ثم وظيفتها العامة في حتمية وجود صلة وعلاقة رسمية بين الحزب والإدارة العامة في هذه الفترة ، وتفسير ذلك أن إعتناق الجزائر للمذهب الإشتراكي يحتم ضرورة اللجوء إلى تبني نظام الحزب الواحد ([2])،بإعتباره التنظيم السياسي الإداري الوحيد الشامل ([3])..

وتعد التحديات السياسية أبرز التحديات التي تواجه الأجهزة الإدارية ، وذلك بإعتبار الجهاز الإداري أداة للتغيير، يقوم بتنفيذ السياسة العامة التي يقررها النظام السياسي،كما أن هذا النظام هو الذي يقوم بالتأكد من تنفيذ الجهاز الإداري لسياسته ([4])،وبخصوص نصوص الوظيفة العامة الصادرة خلال هذه الفترة ، نلاحظ أنها تأثرت إلى حد كبير بإنتهاج الدولة الجزائرية للتوجه الإشتراكي ، إنطلاقا من الأمر 66-133 الصادر في 02 جوان 1966م ، والذي أراد المشرع الجزائري من خلاله تنظيم الوظيفة العامة بما يتفق وإديولوجية المجتمع الجزائري أنذاك . ([5])

وهذه المرحلة تميزت الوظيفة العامة فيها بمجموعة من المبادئ أهمها ضرورة إنصهار الوظيفة العمومية في بوتقة المشاركة في بناء المجتمع ، مثلها مثل الجماعات العمومية الأخرى كواجب ملقى على عاتق كل موظف ، من خلال ضرورة القيام بمقتضيات

[1] ـ المادة 77 من دستور الجزائر لسنة 1976 م .
[2] العيفا أويحي ، النظام الدستوري الجزائري ، دار الريحانة ، ط 2 ، الجزائر ، 2002 م ، ص 159 .
[3] ـ المادتين 94 و 97 من دستور الجزائر لسنة 1976 م .
[4] ـ منصور بن لرنب ، إستراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر . أطروحة دكتوراه ،معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، 1988 م ، ص 108 .
[5] ـ د مكلكل بوزيان ، القانون الأساسي العام ، الجديد كآلية قانونية لإصلاح الإدارة في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 07 .

الوظيفة وإحترام الدولة فأصبح الموظف مطالب بإتخاذ موقف واضح تجاه الإختيارات والأهداف السياسية ([1]).

إضافة إلى أن حق التعيين في الوظائف العليا في الدولة متروك للسلطة السياسية ([2])، وكذلك منع الموظفين بصفة ضمنية من المشاركة أو ممارسة حق الإضراب رغم تصنيفه من حقوق الموظفين ، كما كانت تتم عملية وضع قوائم ممثلي الموظفين في مختلف الأجهزة الإدارية كلجان المستخدمين من قبل حزب جبهة التحرير الوطني " الأحادي في هذه الفترة " ([3]).

ثم صدر القانون 78- 12 المؤرخ في 05 أوت 1978 ، والذي أعتبر قانون إطار ونص مرجعي أساسي ذو طابع توحيدي بين جميع القطاعات ([4])،والدليل أن القانون 78- 12 حمل عنوان " .... أساسي عام ...." أين أعطى تعريفا موحدا واسعا ينطبق على العاملين في القطاع الصناعي والتجاري أو في مجال الوظيفة العامة، وهذا أمر بديهي بإعتبار القانون 78- 12 صدر في أوج المرحلة الإشتراكية، فالنظرة التوحيدية في هذا القانون واضحة لأسباب إيديولوجية صرفة ، فطالما الدولة كانت في توجهها إشتراكية ، كان عليها توحيد الإطار القانوني لجميع العاملين أيا كان مجال النشاط وقطاع العمل ([5]).

وبعد ذلك صدر المرسوم 85- 59 المؤرخ في 23 مارس 1985 م ، والذي إعتمد على نص المادة 02 من القانون 78- 12 مما يعني أن المشرع جعل منه نصا مرجعيا وهذا ما يؤكد الطابع الوحدوي لهذا القانون ، فعممه المشرع بموجب مرسوم على المؤسسات والإدارات العمومية .

كما إستعمل هذا المرسوم مصطلح العامل بدل الموظف بما يؤكد نية التوحيد على الأقل من حيث المصطلح ([6]).

---

[1] ـ المادة 20 من الأمر 66- 133 .
[2] ـ المادة 09 من الأمر 66- 133 .
[3] ـ سعيد مقدم الوظيفة العمومية بين التطور والتحول ، المرجع السابق ، ص 122 .
[4] - mohamed brahimi , le sgt et les administrations publiques, opu ,p 18.
[5] ـ د. عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 42 .
[6] ـ د. عمار بوضياف ، مرجع سبق ذكره ، ص 44 .

2 ـ معطيات التغيير السياسية في ظل التعددية السياسية :

وقد بدأت هذه التغيرات إلى وجه الخصوص مع بداية سنة 1988 م ، خاصة بعد إقرار القانون 88- 01 المتعلق بإستقلالية المؤسسات العمومية الإقتصادية ، الذي أحال المؤسسات الإشتراكية على القانون التجاري ، وكان هذا القانون 88-01 ناجم في جوهره عن إعادة تنظيم مهام وهياكل الإدارة العامة وإحداث القطيعة مع النصوص القانونية الدستورية السابقة خاصة دستور 1976 م ([1]).

ومنذ تأسيس دستور 1989م ، تبنت الجزائر مجموعة من الإصلاحات ذات الطابع الإقتصادي والسياسي ، وكان لهذه الإصلاحات الأثر الواضح على الوظيفة العمومية تمثلت في إعادة التركيز على المهام الرئيسية المنوطة بالدولة بصفة عامة وبالسلطات العمومية على وجه الخصوص .

وفي هذا السياق ، فإن التكييف الضروري لمفهوم الوظيفة العمومية يبقى رهينا للإجابة المسبقة عن نوعين من الأسئلة :

ـ ما هو الميدان الذي ستستثمره الدولة في المستقبل ؟ وذلك على أساس الإنشغالات التي تراها أولوية من خلال تحديد المصالح العمومية الكبرى بالنسبة لكل قطاعات النشاطات .

ـ وما هي الإصلاحات التي يمكن إعتمادها من أجل تكييف الوظيفة العمومية مع الميدان الجديد الذي تتدخل فيه الدولة ؟

وعليه لا يمكن للدولة أن تتخلى عن صلاحياتها المتمثلة في القوة العمومية والمهام المعيارية وتأطير النشاطات الإقتصادية والإجتماعية والإعانات الخاصة بالمصلحة العمومية ([2]).

وفي هذا السياق إرتأى المشاركون في الأيام الدراسية حول الوظيفة العمومية من 08 إلى 09 نوفمبر 1994 م ، بالجزائر العاصمة ، الخروج بمجموعة من النقاط التي من شأنها

[1] ـ كاس عبد القادر ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الجزائر ، 2006 – 2007 م ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص سياسي وإداري ، جامعة الجزائر ، 2007 – 2008م ، ص 68 .

[2] ـ المديرية العامة للوظيفة العمومية، دور وأفاق الوظيفة العمومية ، في إطار التحولات السياسية ، والإقتصادية ، المرجع السابق ، ص ص 123-124 .

ضمان ديمومة وطابع رسمي للوظيفة العمومية ، فمن خلال هذه المبادئ قد تتحقق حماية للوظيفة العمومية من الإشكالات المحتملة للسلطات السياسية المتعاقبة أهمها :

ـ إبراز خاصية قطاع الوظيفة العمومية بالمقارنة مع القطاعات الأخرى سواء على مستوى حقوق الأعوان العموميون ، أو واجباتهم بصفتهم ممثلي الدولة في خدمة المصلحة العامة .

ـ مبدأ المساواة الذي ينبغي أن يترجم بإحترام القانون ونظامه من طرف المستخدمين.

ـ الحياد حيث يجب أن يكون الموظف محميا من أي إقصاء ذي طابع سياسي مهما كان شكله ، كما ينبغي أن يتمتع عن أية ممارسة تمييزية من نفس الأسباب .

ـ دمقرطة الإدارة التي ينبغي أن تتميز خاصة بتفتح نحو مشاركة المتوافدين عليها والشركاء الإجتماعيين المعنيين وبتقريب الإدارة من الموظف . ([1])

وفي ظل هذه المتطلبات المتعددة لإعادة الإصلاح ، إعتمادا على أرضية سياسية جديدة مؤسساتية وقانونية ، حيث يعتبر المواطن رهانها الإستراتيجي على أساس القطيعة مع الفشل وطريقة تنظيم تجاوزها الوقت مورثة لعدم التجانس ، وعليه يجب أن تتحدد الغايات الإستراتيجية لها ، آخذا بعين الإعتبار التغيرات الحاصلة في مفهوم الدولة والإدارة العامة في تحديد مهامها وتنظيمها ، وكذا علاقتها بالمواطن ([2]).

وقد أقر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر 06-03 هذا التوجه، من خلال إستكمال بناء الصرح المؤسساتي والقانوني للدولة والمساهمة في بناء عناصر ومقومات مبدأ الرشادة والفعالية في الإدارة العامة الجزائرية . ([3])

وقد جاء هذا القانون بهدف تحديد وإعادة تنظيم الإطار القانوني لمنظومة تسيير الموارد البشرية لمختلف أعوان الدولة الذين يمارسون وظائفهم على مستوى مختلف المؤسسات الإدارية ، والهيئات العمومية، وهو بمثابة لبنة أساسية لسد الفراغ القانوني الذي عرفته منظومة الوظيفة العمومية لمدة تفوق العقدين من الزمن ، ومحاولة تكييفها مع

[1] ـ المديرية العامة للوظيفة العمومية، دور وأفاق الوظيف العمومي ، في إطار التحولات السياسية والإقتصادية، المرجع السابق ، ص 124 .
[2] ـ تقرير لجنة إصلاح هياكل ومهام الدولة، 2001 م ، ص 70 .
[3] ـ كاس عبد القادر ، المرجع السابق ، ص 108 .

مقتضيات التحولات المختلفة التي عرفتها البلاد ، وهو لا يخرج من مسعى تحديث الدولة ، وترسيخ مبدأ الحكم الراشد في نطاق مرجعية مؤسساتية تكفل تعزيز دولة القانون وحياد الإدارة ، وإطار لتكييف الوظيفة العمومية مع المهام والوظائف الجديدة للدولة ، وتوفير للشروط الموضوعية لإدارة فعالة وقريبة من المواطن ، وهو يستند من الناحية الفلسفية على تكريس أربعة مبادئ هامة هي : ([1])

أ ـ وحدة الوظيفة العمومية : وهو ما يعني تنظيم مختلف الموظفين ضمن بوتقة القواعد المنشأة في نطاق مهام القوة العمومية والمرفق العام ، فهو يسري على مجمل المؤسسات والهيئات .

ب ـ مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات في تنظيم مسار الحياة المهنية لمجمل الموظفين على إختلاف أجهزتهم .

ج ـ مبدأ الحداثة الذي يفرض الإستناد على أحدث الوسائل والرهان على الإستثمار في تكوين مواردها البشرية .

د ـ مبدأ المرونة في صياغة القوانين الأساسية الخاصة بهدف الإستجابة لمقتضيات الخصوصية التي تعرفها الادارة العمومية.

وإستجابة لمقتضيات ترسيخ التعددية السياسية والنقابية المقررة دستوريا ، تضمن الأمر 06- 03 مواد تنص على ضرورة إحترام الإختلافات السياسية والنقابية لمختلف الأعوان ، على أن لا يكون لها تأثير على تسيير حياتهم المهنية كما حرص على عدم تضمن الملف الإداري للموظف أي ملاحظات حول أرائه السياسية أو النقابية أو الدينية ([2]).

وللإشارة فقط كرست الإرادة السياسية ، من خلال تعديل الدستور الجزائري بتاريخ 06 فيفري 2016 م ، على مبادئ مستحدثة في إطار الوظيفة العامة مثلما جاء في نص المادة 21 فقرة 02 منه ،على إلزامية أن يصرح كل شخص يعين في وظيفة سامية في الدولة ، أو ينتخب في مجلس محلي أو يعين في مجلس وطني أو في هيئة وطنية ، أن يصرح

[1] ـ كاس عبد القادر ، المرجع السابق ، ص 109 .
[2] ـ المادتين 28- 29 من الأمر 06- 03 .

بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهدته وفي نهايتها ([1])،كما كرس التعديل الأخير للدستور الجزائري ترقية مبدأ التناسق بين الرجال والنساء في سوق الشغل ، وتشجيع الدولة ترقية المرأة في مناصب المسؤولية في الهيئات والإدارات العمومية ، حسب ما جاء في نص المادة 31 مكرر 02 من التعديل الدستوري الأخير ([2]).

ثانيا : المعطيات الإقتصادية للتغيير :

شهد الإقتصاد العالمي العديد من التحولات، أبرزها ما تعلق بتذبذب أسعار النفط ، وتزايد المديونية الخارجية لبلدان العالم الثالث وما ترتب على هذا من زيادة في تفاقم التبعية للخارج وضعف إقتصاديات هذه الدول وإنعكاس ذلك على الأجهزة الإدارية الحكومية، فضلا عن النتائج السلبية التي وصلت لها معظم الدول من إنتهاجها لسياسة الإقتصاد الموجه .([3])

هذا الواقع الذي سوف يؤثر لا محال على معظم البلدان ويفرض عليها مواجهة كل هاته التحولات ، وذلك بسرعة التكيف مع هذه الأوضاع ، حيث أن أغلبها إتجه إلى إعتماد ما يسمى بسياسة التحول إلى إقتصاد السوق والقيام بإصلاحات عديدة ([4]).

إن مواكبة الإدارة الجزائرية للتحولات السياسية والإقتصادية والإجتماعية التي تعيشها البلاد ، تفرض عليها مراجعة نفسها من جميع الجوانب ، سواء من حيث تشكيلها اوالمهام الموكلة لها اونمط تسييرها ، وكذا من حيث علاقتها مع المواطن حتى تتكيف مع الدور الجديد للدولة في ظل إقتصاد السوق .

فنظرا للمسؤوليات الجديدة للدولة في إطار التحولات الجارية، فإن تنظيم الإدارة وسيرها يشكلان عوامل حساسة لنجاح هذا المسار ، لذا يجب على الدولة أن تتدعم بإدارة عصرية ، تعمل وفق مقاييس وقواعد واضحة ، وبآليات رقابة فعالة وذلك بغرض إقامة إدارة ناجعة غير متحيزة وضامنة لدولة القانون ([5]).

[1] ـ المادة 21 فقرة 02 من تعديل الدستور الجزائري 06 فيفري 2016 م .
[2] ـ المادة 31 مكرر 02 من تعديل الدستور الجزائري 06 فيفري 2016 م .
[3] ـ محمد ناصر مهنا، الإدارة العامة الحديثة ، تحليل لخبرات مجموعة مختارة من الدول ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، مصر ، 1998 م ، ص 229 .
[4] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 25 .
[5] ـ التقرير حول المشروع التمهيدي للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، جويلية 1998 م ، ص 01 .

وهذا الأمر يستدعي إصلاح المنظومة الإدارية بإعتبارها دعامة أساسية لبناء هذه الدولة ، هذا الموضوع الذي يعتبر من المواضيع التي أثارت وتثير الجدل الكبير في مجتمعنا ، لا سيما من حيث الأولوية التي توليها لها السلطات العمومية ([1]).

فيجب على الإدارة العمومية أن ترتفع إلى مستوى طموحات المواطن الذي يطالب بإدارة أكثر إنفتاحا وتحسسا بإنشغالاته ، بمعنى أنه يطالب بإدارة يقترن فيها الإستعداد للخدمة مع النوعية ، إدارة ترشده إلى حقوقه وواجباته ، وإلى المساعي والإجراءات التي يتعين عليه التقيد بها .

ومن أجل تحقيق كل هذا يجب تكييف جميع الجوانب المتعلقة بالإدارة من أجل الوصول إلى بناء فعالية وديمومة هذه الأخيرة ، وذلك من خلال :

ـ تزويد هذه الإدارة بوظيفة عمومية حديثة قادرة على إستيعاب وتطبيق مختلف وسائل التسيير الحديثة .

ـ إستغلال وتثمين وحسن تسيير الموارد البشرية بإعتبارها العامل المحرك والأساسي للإدارة.

ـ ضبط العمل الإداري في الوظيفة العمومية من خلال تجسيد أخلاقيات المهنة في هذا المجال ([2]).

وفي هذا الإطار نشير إلى تعليمة رئيس الحكومة رقم 02- 2006 المؤرخة في 20 أوت 2006 م ، والمتضمنة عقلنة المناصب المالية في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية، حيث أشارت إلى أن التحولات الكبرى التي تعرفها بلادنا نتيجة الإصلاحات العميقة التي تم الشروع فيها على مستوى كافة قطاعات النشاط، تندرج في إطار منظور تنموي شامل ودائم .

[1] ـ سعيد مقدم ، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة إدارة ، عدد 01 ، 1997 م ، ص 05 .
[2] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص ص 68- 69 .

وفي هذا الصدد ، فإن الجهود التي تبذلها الدولة لتكون لها إدارة متجددة في منظورها ، فعالة في تدخلاتها وأقل كلفة للجماعة الوطنية ، ينبغي تدعيمها بسياسة عقلنة تعداد مستخدمي المؤسسات والإدارات العمومية وضبطها .

وبالفعل ، فإن التحولات التي تطبع الإدارة في إطار جعل الوظيفة العمومية تتسم بمهنية أكبر ، لا يمكن فصلها عن سياسة تسيير الموارد البشرية التي تعتمد كإنشغال أساسي لاستراتيجياتها على موائمة مهام هياكل وتخصص الأعوان المكلفين بتنفيذها ، وكذا فيما بين الهياكل التي ترتكز عليها النشاطات وتسيير المناصب المالية بغية ضمان الإستغلال الأمثل لتعداد مستخدمي الإدارة العمومية . ([1])

ونشير أيضا إلى أمر مهم جدا كان ولا بد أن يراجع خاصة بعد صدور الأمر 06-03 ، ألا وهو نظام المرتبات الذي يكتسي ضرورة قصوى خاصة في القطاع العمومي، وبالفعل صدر المرسوم الرئاسي 07- 304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007م، المحدد للشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم ([2]).

وتتجلى تلك الأهمية فيما يلي :

ـ مكانة الصدارة التي تحتلها الدولة في عالم الشغل وإعادة توزيع الموارد الوطنية .

ـ حدة المنافسة التي تزداد يوما بعد يوم بينه وبين القطاع الخاص والتي فرضت تطورا ملحوظا في مفهوم المرتب ، حيث لم يعد مجرد وسيلة تتلاءم مع طبيعة المهمة المسندة للموظف فحسب ولكن أيضا عنصرا حاسما في تصور حياته المهنية ونمط تسييرها ([3]).

وفي ظل الأوضاع المعيشية للمواطن التي بلغت حدا لا يطاق ، أصبح الأجر الشهري للموظف لا يكفي بسبب إرتفاع أسعار المواد الإستهلاكية الأساسية ([4]).

[1] ـ تعليمة رئيس الحكومة رقم 02 – 2006م ، المؤرخة في 20 أوت 2006م ، المتضمنة عقلنة المناصب المالية في المؤسسات والإدارات العمومية

[2] ـ المرسوم الرئاسي 07- 304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007م ، المحدد للشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم ج ر 61 ، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 14- 266 المؤرخ في 28 سبتمبر 2014 ، ج ر 54 ، ص 04

[3] ـ هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 228 .

[4] ـ بوراش شافية ، المرجع السابق ، ص 104 .

وفي هذا الصدد جاء المرسوم التنفيذي رقم 15- 59 المؤرخ في 08 فيفري 2015م ، المحدد للعناصر المكونة للأجر الوطني الأدنى المضمون المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 15- 177 المؤرخ في 06 جوان 2015 ، المحدد للعناصر المكونة للأجر الوطني الأدنى المضمون ، الذي حدد تاريخ سريان المرسوم التنفيذي 15- 59 إبتداءا من أول جانفي 2015 . ([1])

وقد تضمن الأجر الوطني المضمون الأجر القاعدي والتعويضات والعلاوات مهما كانت طبيعتها مستثنيا بذلك المتعلقة بتعويض تسديد المصاريف التي دفعها العامل، الخبرة المهنية ، أو أي تعويض يدفع بعنوان الأقدمية ، تنظيم العمل والتي تخص العمل التناوبي والخدمة الدائمة والساعات الإضافية، الظروف الخاصة بالعزلة والمردودية و الحوافز و المساهمة في النتائج ذات الطابع الفردي أو الجماعي ([2]).

ثم جاء بعد ذلك المنشور الوزاري المشترك رقم 01 المؤرخ في 29 جويلية 2015م ، المحدد لإجراءات تطبيق الأجر الوطني الأدنى المضمون في المؤسسات والإدارات العمومية والذي أوضح أن تحديد الأجر الوطني الأدنى المضمون محدد بـ 18000 دج للشهر ، إضافة أن مبلغ الفارق في الدخل والمبلغ الذي يعادل الترقية في درجتين ، والزيادة في تعويض الخبرة المهنية وكذا المنحة الجزافية التعويضية، تشكل أيضا عناصر يجب أن تؤخذ بعين الإعتبار في حساب الأجر الوطني الأدنى المضمون .

وأشار ذات المنشور إلى أن هذه الأحكام تطبق على الموظفين وكذا على الأعوان المتعاقدين الذين تم توظيفهم بعقود محددة المدة أو غير محددة المدة بالتوقيت الكامل أو الجزئي ([3]).

ونشير أيضا إلى مراسلة الوزير الأول رقم 1356 المؤرخة في 01 أوت 2015م، المتعلقة بالتوقعات التكميلية من أجل تجسيد التدابير الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية

[1] ـ المرسوم التنفيذي رقم 15- 59 ،المؤرخ في 08 فيفري 2015 ، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 15- 177 المؤرخ في 06 جوان 2015 ، ج ر 37، . ص 18.

[2] ـ المادة 02 مكرر من المرسوم التنفيذي 15- 177 .

[3] ـ المنشور الوزاري المشترك رقم 01 المؤرخ في 29 جويلية 2015 م ، المحدد لإجراءات تطبيق الأجر الوطني الأدنى المضمون في المؤسسات والإدارات العمومية .

والخارجية للبلاد ، والتي جاء في مضمونها أن الهدف الأول الذي سطرته السلطات العمومية يرمي إلى ترشيد النفقات مع الحفاظ على الأولويات المحددة في مجال تلبية الإحتياجات الأساسية للمواطنين .

إضافة إلى تجميد مشاريع التجهيز التي لم يتم الإنطلاق في إنجازها بعد ، إضافة إلى تأجيل عمليات إقتناء السيارات الإدارية إلى غاية السنة المالية 2016م .

وبغية ضمان هيكلة وتوزيع أمثلين للمستخدمين وبهدف تسهيل حركية الموظفين من خلال إعادة توزيعهم ، بإعتبارهم الصيغة الواجب تفضيلها ، سيتم الترخيص بعمليات نقل المستخدمين التي لا تترتب عنها أثارا مالية .

فضلا عن ذلك وحرصا على عدم الإضرار بالمسار المهني للموظفين قيد النشاط المكرس بموجب القوانين والتنظيمات ، يتعين التمييز بين مختلف حالات الترقية المنصوص عليها في القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

وفي ما يخص الترقية ، فإن الترقية على أساس الإختبار أوعن طريق التسجيل في قائمة التأهيل ، يمكن الاستفادة من ترخيص إستثنائي شريطة أن يرفق بتحويل تلقائي للمنصب ، أما عملية الترقية الناجمة عن التكوين المتخصص بمبادرة من الهيئة المستخدمة فيجب أن تعتبر كنتاج للتكوين، ما عدا المسألة المتعلقة بنتاج التكوين كسلك القضاة ، وكذا المستخدمين قيد التكوين فهم غير معنيين بفعل التصديق المسبق على مخططات التكوين من قبل المديرية العامة للوظيفة العمومية .

وفي المقابل وبالنسبة لعمليات التكوين التي سيتم مباشرتها يجب الحرص على ترشيدها مع مراعاة ضرورة بقاء مؤسسات التكوين المتخصصة قيد النشاط ([1]).

[1] - مراسلة الوزير الأول ، رقم 1356 بتاريخ 01 أوت 2015 م ، المتعلقة بالتوضيحات التكميلية من أجل تجسيد التدابير الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد .

الفرع الثاني

التطورات التكنولوجية والتحول نحو الإدارة الإلكترونية

عرف العالم في العقود الأخيرة ، خاصة في الألفية الثالثة ثورة هائلة في المجالات العلمية والتكنولوجية ، التي أحدثت تغييرا في الحياة اليومية للإنسان وأصبحت من الركائز الجوهرية المعمول عليها ، في إحداث رشادة وتنمية إداريتين، هذا ما إنعكس على الإدارة العامة التي تعتبر الآلية التي تحرك عجلة التنمية في الدولة ، وبذلك تم إدراج البرمجة المعلوماتية داخل نسق عمل الإدارة ، والجانب المعلوماتي الحديث ينفرد بخصوصية متميزة عن الثورات التقنية السابقة ، إذ أن رأسمالها هو العقل البشري والثورة البشرية داخل الدولة.

إنطلاقا مما سبق لا يمكننا تصور تقديم خدمات إلكترونية عبر الشبكة العالمية للأنترنيت دون اللجوء إلى تبسيط الإجراءات وإدخال بعض الحركة والمرونة، فمشروع الإدارة الإلكترونية اليوم يعتبر نتيجة حتمية لتفاعلات مجالات تكنولوجيا المعلومات والإتصال ، وتحسين علاقة الإدارة بالمواطن .

فمفهوم الإدارة الإلكترونية يعكس سعي الحكومات إلى إعادة إبتكار نفسها كي تؤدي مهامها بشكل فعال في ظل الإقتصاد العالمي المتصل ببعضه البعض على شبكة الأنترنيت ،فالإدارة الإلكترونية ليست سوى تحول جذري في الطرق التي تتبعها الإدارة العامة لمباشرة أعمالها ([1]).

وقد عرفت الإدارة الإلكترونية أنها تلك العملية الإدارية القائمة على الإمكانات المتميزة للأنترنيت وشبكات الإعلام في تخطيط وتنظيم وتوجيه والرقابة على الموارد والقدرات الجوهرية للإدارة والأخرين بدون حدود من أجل تحقيق أهداف الإدارة . ([2])

فهي تسعى لتقديم خدمات جديدة ومتطورة ، لأن تقديم الخدمات بصورة أفضل هي من الدوافع الرئيسية للإدارة الإلكترونية ، وترتكز على تحسين خبرات الأفراد في التعامل مع

[1] ـ رافيق بن مرسلي ، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية ، بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق ، دراسة حالة الجزائر ، 2001 – 2011 م ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة تيزي وزو ، الجزائر ، 2011 م ، ص 124 .
[2] ـ محمد سمير أحمد ، الإدارة الإلكترونية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2009 م ، ص 43 .

الحكومة عند تقديمهم للطلبات أو الحصول على خدمات ، ويمكن تحسين هذه الخدمات من خلال الكفاءة وتشديد الرقابة وإجراءات أفضل من خلال إستخدام التقنيات التي تحسن من نوعية الخدمة .

ضف الى ذلك نقص الشفافية ، فانعدامها أو نقصها مرتبط بالفساد الحكومي ويزيد من تعقيدات الإجراءات الروتينية، ويجعل من الديمقراطية ، هدفا مستحيلا ، ويزيد من حالات التشاؤم لدى المواطنين ، ويقلل من المساعدات الخارجية للدول فالإدارة الإلكترونية تقلل من الرشاوي وتزيد من الشفافية السياسية وتدعم ثقة المواطن بالإدارة ([1]).

وفي هذا الإطار نشير إلى التعليمة رقم 03/ 2007 م ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية ، بتاريخ 09 ماي 2007م ، وإعمالا لأحكام المادة 74 من الأمر 06- 03 المتضمن القانون الأساسي العام ، للوظيفة العمومية الذي يكرس مبدأ المساواة في الإلتحاق بالوظائف العمومية ، فإن التوظيف مرتبط بالقيام بإجراءات الإشهار وفي هذا الصدد ، تشكل تكنولوجيات الإعلام والإتصال الحديثة أداة إعلام سريعة ومباشرة من شأنها الإسهام بصفة فعالة في ضمان إشهار واسع لعروض مناصب الشغل نحو المترشحين .

وقد بينت التعليمة السالفة الذكر أن المديرية العامة للوظيفة العمومية قررت وضع مجمل مسابقات التوظيف التي تقوم بها المؤسسات والإدارات العمومية على شبكة الأنترنت ، فإشهار المسابقات عبر شبكة الأنترنت يدخل في صميم عصرنة الوظيفة العمومية .

وقد أصبح بموجب هذه التعليمة الزام المؤسسات والإدارات العمومية إرفاق قرارات ، أو مقررات فتح المسابقات والإختبارات المهنية ببطاقة معلوماتية fiche informatisée ، كما يتعين على المصالح المركزية أو المحلية للوظيفة العمومية ، إرسال البطاقات المعلوماتية إلى العنوان الإلكتروني concours@ dgfp.gov.dz مع الإشارة إلى الإبقاء

[1] - رافيق بن مرسلي ، المرجع السابق ، ص 128 .

على إجراءات إشهار المسابقات والإختبارات المهنية بواسطة الصحافة والإلصاق طبقا للتنظيم الساري المفعول ([1]).

أولا : دوافع التحول نحو الإدارة الإلكترونية :

دفعت موجة التغيير في مجال تقديم وإيصال المعلومات بجميع الحكومات للتحول نحو الإدارة الإلكترونية ، لذلك جاءت عدة تطورات دفعة واحدة بإتجاه إعتماد الإدارة الإلكترونية ، منها ما يتعلق بالمسؤولين الحكوميين الذين يقومون بتطوير طرق جديدة لتطوير العمل الحكومي ، ولزيادة الكفاءة في توصيل الخدمات، وأحيانا إستجابة لضغوط المواطنين أو قطاع الأعمال أو لأطراف أخرى لها علاقة بالعمل الحكومي .

نجد في كل دولة دوافع تدعو إلى التحول إلى الإدارة الإلكترونية على حساب دوافع أخرى حسب وضع هذه الدولة الإقتصادي والسياسي ([2])، وأهم هذه الدوافع ترد فيما يلي :

ـ تسارع التقدم التكنولوجي والثورة المعرفية المرتبطة به ، فتوظيف التكنولوجيا الحديثة لصالح المجتمع وتمكينه من الحصول على فوائد كثيرة ، تتمثل في تحسين أداء المؤسسات وإقامة الفرص للإستثمار في قطاع التكنولوجيا لتسهيل الحياة والإستفادة من المزايا التقنية المتوفرة على المستوى الدولي .

ـ توجهات العولمة نحو تقوية الروابط الإنسانية ، حيث إعتبرت دافعا للعديد من الدول لتحسين خدماتها لترتقي للمستويات العليا للحصول على شهادة الجودة العالمية لخدماتها من ناحية، ولإرضاء المواطن من ناحية أخرى ، بعد أن أصبح أمامه معيار عالمي يستطيع ، من خلال مقارنة ما تقدمه دولته من خدمات محلية بما تقدمه الدول المتقدمة من خدمات راقية .

ـ حاجة الموظفين العموميين للدعم النوعي ، من خلال معلومات حديثة ونظام عمل متطور وحديث . ([3])

[1] ـ التعليمة رقم 03 / 2007 م ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية ، بتاريخ 09 ماي 2007 م ، المتعلقة بإشهار مسابقات التوظيف في الوظيفة العمومية عن طريق الأنترنيت .
[2] ـ عمار بوحوش ، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين ، دار الغرب الإسلامي ، بيروت ، لبنان ، 2006 ، ص ص 183- 184 .
[3] ـ رافيق بن مرسلي ، المرجع السابق ، ص 127 .

وقد مثل توجه الجزائر نحو تطبيق تكنولوجيا المعلومات والإتصال مدخلا يعبر عن تغيير رئيسي في ثقافة وممارسة الأعمال الحكومية ، كوسيلة لتمكين الحكومة من تأمين إدارة أكثر كفاءة لمواردها ، وبالتالي تمكينها من تنفيذ سياساتها وخططها بكفاءة مرتفعة .

حيث يمثل إنتشار الأنترنيت كتقنية محورية في إستراتيجية التحول الإلكتروني ، مرحلة هامة في إرهاصات الإنتقال نحو تكنولوجيا المعلومات والإتصال، والتحول للخدمات الإلكترونية في المؤسسات الحكومية بالجزائر ، وإعتماد مفهوم الإدارة الإلكترونية كأداة لتطوير وإصلاح منظمات الخدمة العمومية.

حيث عملت الجزائر على الإستفادة من خدمات شبكة الأنترنيت، ومختلف التقنيات المرتبطة بها من خلال إرتباطها بشبكة الأنترنيت ، في مارس 1994 م ، عن طريق مركز البحث والتقني الذي تم إنشاؤه من طرف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في مارس 1986 م ، وكان من مهامه الأساسية إقامة شبكة وطنية وربطها بشبكات إقليمية ودولية . ([1])

وتتلخص أهم مبادئ الإدارة الإلكترونية فيما يلي :

ـ تقديم أحسن الخدمات للمواطنين ، وهذا الإهتمام بخدمة المواطن يتطلب خلق بيئة عمل فيها تنوع في المهارات والكفاءات المهيئة ذهنيا لإستخدام التكنولوجيا الحديثة ، لأن الإدارة الإلكترونية ترتكز دائما على توظيف المعلومات وإستخلاص النتائج وإقتراح الحلول المناسبة لكل مشكلة وحسن إستغلالها في بيئة الإدارة بشكل يسمح بتحديد نقاط القوة والضعف والتعرف عليها ([2]).

ـ التغيير المستمر وهو مبدأ أساسي في الإدارة الإلكترونية ، ذلك أنها تسعى بإنتظام لتحسين وإثراء ما هو موجود ورفع مستوى الأداء ، سواء قصد إرضاء الزبائن أو قصد التفوق في مجال المنافسة الإدارية مع غيرها من الإدارات ، وفي كل الحالات يبقى المواطن هو المستفيد الأول من هذا التحسين المستمر والمتواصل ([3]).

[1] ـ إبراهيم بختي ، " الأنترنيت في الجزائر " ، مجلة الباحث ، العدد 01 ، جامعة ورقلة ، 2002 م ، ص 31 .
[2] ـ رافيق مرسلي ، المرجع السابق ، ص 132 .
[3] ـ رافيق مرسلي ، المرجع السابق ، ص 129 .

وضمن مبادرة التحول الرقمي ، ودفعا لمخططات التحول للخدمة العامة الإلكترونية كشكل من أشكال الحكم الإلكتروني ، عرفت الجزائر بعض المخططات الهادفة إلى تحقيق هذا التوجه ، ولتوضيح هذا التوجه سنحاول الإشارة إلى بعض الإجراءات التي إتخذتها الدولة الجزائرية في هذا الشأن ، نذكر منها التعليمة رقم 174 الصادرة عن الوزير الأول ، بتاريخ 06 جويلية 2015 م ، بخصوص آلية تحديد الوثائق المسحوبة عبر الأنترنيت ودليل إستعمال تطبيقات تحديد الوثائق القضائية.

فقد بادرت وزارة العمل ، في إطار تحسين وترقية خدمات المرفق العام للعدالة إلى وضع التوقيع الإلكتروني للوثائق الرسمية حيز التنفيذ ، ولا سيما بالنسبة لسحب صحيفة السوابق القضائية وشهادة الجنسية عبر الأنترنت .

وقصد تجسيد هذا المسعى أضافت نفس التعليمة ، فتح وزارة العدل خدمة على موقع " الواب " توفر لمختلف القطاعات الوزارية والهياكل الإدارية الخاضعة للوصاية إمكانية القيام في الوقت الحقيقي، بتحديد موثوقية المعلومات الواردة في صحيفة السوابق القضائية وشهادة الجنسية بعد سحبهما من قبل المواطنين عبر شبكة الأنترنت من أجل مختلف الإستعمالات الإدارية .

وفي هذا الإطار يتعين موافاة وزارة العدل بإسم وصفة الموظف المؤهل للقيام بالمراقبة الفورية في حالة الضرورة ، سواء على مستوى الدوائر الوزارية أو على مستوى الهيئات تحت الوصاية ([1]).

وفي نفس الإطار نشير أيضا إلى التعليمة رقم 292 الصادرة عن الوزير الأول بتاريخ 21 سبتمبر 2015م ، والرامية إلى تخفيف الإجراءات الإدارية تطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم 15- 204 المؤرخ في 27 جويلية 2015 م .

[1] - التعليمة رقم 174- 2015 م ، الصادرة عن الوزير الأول ، بتاريخ 06 جويلية 2015 م ، المتلعقة بآلية تحديد الوثائق المسحوبة عبر الأنترنت ، (صحيفة السوابق العدلية و/ أو شهادة الجنسية) .

وأشارت التعليمة السابقة الذكر أنه وفي إطار برنامج الحكومة تسعى هذه الأخيرة ، إلى محاربة ظاهرة البيروقراطية من خلال تخفيف الإجراءات الإدارية وربط الإدارة بالمواطن .

وقصد تجسيد مضمون المرسوم التنفيذي رقم 15- 204 المؤرخ في 17 جويلية 2015م ، جاءت التعليمة السالفة الذكر لربط مختلف القطاعات الوزارية وإدارتها المحلية بالسجل الوطني الألي للحالة المدنية وضرورة تعيين موظف مؤهل للإطلاع على هذا السجل الوطني الآلي عند الضرورة ، وهذا وفقا لدليل الإستخدام والدخول للموقع المرفق بالتعليمة ([1]).

ثانيا : متطلبات التحول نحو الإدارة الإلكترونية :

إن التحول من التنظيم الإداري التقليدي إلى تنظيم الإتصالات الإلكترونية يعتبر عملية متعددة الجوانب والممارسات ، فهي ليست عملية بسيطة وتقنية بحتة يمكن غرسها في أية بيئة ثم إنتظار ثمارها حاليا، بل إن عملية إستخدام وتوظيف التكنولوجيا الحديثة لخدمة المجتمع تستلزم توفير متطلبات عديدة ([2])نذكر منها :

1 ـ إلتزام القيادة السياسية بتبني المشروع ، فلا بد من وجود إرادة سياسية من طرف القيادة السياسية لدعم الهياكل الإدارية، والعمل على إدخال التغييرات الجوهرية على أساليب العمل في الإدارة .

إن الإهتمام من طرف القيادة السياسية بالجهود المستمرة يمثل العنصر الأساسي لنجاح عملية التحول إلى الإدارة الإلكترونية ، فهو يتطلب إلتزام القيادات السياسية بتبني مشروع الإدارة الإلكترونية ، بإعتباره هدفا إستراتيجيا للجهاز الحكومي .

2 ـ التركيز على الموظفين ، فالإدارة الإلكترونية لا تدير نفسها ، بل تحتاج إلى كوادر وإطارات مؤهلة في كل مراحلها لذلك يجب التركيز على تحديد القدرات والمهارات الواجب توفرها في الموظفين للتحول إلى الإدارة الإلكترونية إضافة إلى تحليل مهارات وقدرات

[1] ـ التعليمة رقم 292 الصادرة عن الوزير الأول بتاريخ 21 سبتمبر 2015 م ، والرامية إلى تخفيف الإجراءات الإدارية .
[2] ـ عبد الحميد عبد الفتاح المغربي ، الإدارة - الأصول العلمية والتوجهات المستقبلية - ، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع ، المنصورة، 2006 م ، ص ص 242- 243 .

الموظفين الحاليين لمعرفة المهارات والقدرات التي يحتاجونها ليكونوا قادرين على العمل في بيئة الإدارة الإلكترونية . ([1])

3 ـ متطلبات إدارية ، وهذا عن طريق إحداث التغييرات الجوهرية في الهياكل الإدارية والإدارات الحكومية ، قصد التكييف مع الخدمات العامة، فالتنظيم الجديد ينتج عنه الإستغناء عن وظائف روتينية تقليدية وإستحداث وظائف جديدة وهذا ما يتطلب تأهيل وتدريب القيادات الإدارية التي تعول عليها الحكومات لإحداث التغيير النوعي، من الخدمات التي يتم تقديمها للمواطنين ([2])،

4ـ الإطار التشريعي والقانوني، والذي يعتبر أساسا لتحديد العلاقات بين الجهات المتعاملة مع أجهزة الإدارة الحكومة، لأن ضمان حقوق جميع الأطراف يتطلب توفير تشريعات كفيلة بتحديد أطر العمل ، التي تشتغل فيها أنظمة الإدارة الإلكترونية ، فيترتب عن ذلك توفير تشريعات جديدة لضبط أسلوب التعامل الجديد مع الأوضاع التي دفعت الحاجة إليها من المتطلبات الأساسية للعمل ، كتشريعات تنظم نشر المعلومات والمحافظة على سريتها ، وأخرى خاصة بتحديد رسوم إستخدام المواقع الإلكترونية . ([3])

[1] ـ رافيق مرسلي ، المرجع السابق ، ص ص 132- 134 .
[2] ـ موسى اللوزي ، التنمية الإدارية، دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، 2000 م ، ص 145 .
[3] ـ عمار بوحوش ، المرجع السابق ، ص 186 .

الفصل الثاني

مقتضيات ورهانات تكييف الوظيفة العامة الجزائرية والتحولات الجديدة

سأحاول الإشارة في الفصل الثاني إلى مقتضيات تكييف الوظيفة العامة الجزائرية، وهذا في المبحث الأول من خلال مطلبين تناولت في المطلب الأول ضرورة تحقيق الوظيفة العامة للفعالية والفاعلية وكذا حوكمة التسيير في الوظيفة العامة ، أما المطلب الثاني فتطرقت فيه إلى تكييف الوظيفة العامة الجزائرية وإنعكاسات العولمة ، أما بخصوص المبحث الثاني من هذا الفصل فكان لرهانات تكييف الوظيفة العامة والتحولات الجديدة .

فخصصت المطلب الأول إلى ضرورة الإعتماد على أساليب التسيير الحديثة من خلال تثمين الموارد البشرية وتكريس أخلاقيات المهنة في الوظيفة العامة ، وفي المطلب الثاني تطرقت إلى الإهتمام بالتكوين كآلية فعالة في الوظيفة العامة وبيان أهم معوقاتها .

المبحـث الأول

مقتضيات تكييف الوظيفة العامة الجزائرية وحتميات التحولات في ظل العولمة

إذا كانـت العصـرنة بمفهومهـا الواسـع تعنـي عقلنـة التسـيير وتكييـف أدوات العمـل المناسبة لتحقيق أهداف محددة مسبقا ([1])، فلجنة إصـلاح هياكل الدولـة ومهامها قد حثت فـي تقريرهـا علـى ضـرورة ترشـيد تسـيير مـوارد قطـاع الوظيفـة العموميـة، وتقويـة قـدرة نشـاط المؤسسات والإدارات العموميـة بإدخـال معطيـات جديـدة ومعـايير لقيـاس أداء ومردوديـة هذه الإدارات ([2]).

وعليه ومن خلال هذا المبحث سنحاول الوقوف عند مقتضيات تكييف الوظيفة العامة الجزائرية والتحولات الجديدة في ظل العولمة، من خلال مطلبين الأول أتنـاول فيه ضـرورة تحقيقها للفعالية والفاعلية .

وأتطـرق فـي المطلـب الثـاني لضـرورة تكييـف الوظيفـة العامـة الجزائريـة وانعكاسـات العولمة.

المطلــب الأول

ضرورة تحقيق الوظيفة العامة للفعالية والفاعلية

إذا كانت الفعالية éfficacité تعرف بأنها درجة تحقيق الأهداف مهما كانـت الوسـائل المستعملة ، فـإن الفاعليـة efficience تعتبـر تلـك العلاقـة بـين النتـائج المحصـلة والوسـائل المستعملة لتحقيقها ، بحيث ترتبط مباشرة بإنخفاض التكلفة ([3]).

ولتحقيق هذين الهدفين فـي الوظيفـة العامـة ، لا بـد مـن تفعيل أجهزة وهياكل الوظيفـة العامة من جهة وحوكمة التسيير فيها من جهة أخرى .

---

[1] ـ سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العولمة ، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون ،الجزائر ، رسالة دكتوراه ، 2006م، ص 101 .

[2] - belmihoub mohamed cherif, la réforme administrative en Algérie, op cit , p 08 .

[3] ـ بن فرحات مولاي لحسن ، المرجع السابق ، ص 78 .

الفـرع الأول

تفعيل أجهزة وهياكل الوظيفة العامة

من أجل أن تقوم الوظيفة العمومية بالدور المطلوب منها في تطوير الإدارة العمومية التي يجب أن تتصف بالديمومة وضمان إستمرارية الخدمة العامة، يجب أن يتم تزويدها بأجهزة قادرة على المساهمة وبشكل فعال في إنعاش الوظيف العمومي ورفع كفاءة ومردودية هذا القطاع ، وتزويده بتوجيهات تحمله على التكيف المستمر مع المحيط ومستجداته ([1]).

أولا : الإهتمام بالهياكل الإدارية :

إن ضمان إستمرارية الخدمة العامة مرهون أساسا بوجود هياكل إدارية كفأة قادرة على إستيعاب جميع التغيرات ، فالحاجة إلى إصلاح هياكل إدارتنا اليوم وراءه دوافع قوية ، تدخل أهمها في صميم الأوضاع الإقتصادية ، وسياسة الإقتصاد الحر والتعددية الحزبية ([2]).

فكل هذه الأوضاع تأثر وبشكل كبير على هياكل إدارتنا ، مما يستوجب إعادة بناء الإدارة بتنظيم جديد ، وإنشاء هياكل إدارية وفق طريقة مخططة ومدروسة آخذة بعين الإعتبار إحتياجات الإدارة المتزايدة ، فعدم العمل على تجديد وتكييف هذه الهياكل مع الأهداف الجديدة للإدارة يزيد من كثرة العراقيل التي تقف اليوم حاجزا منيعا أمام تنفيذ أغلب المشاريع الإستثمارية والإنمائية.

والتجديد الذي نقصده هو الذي يسهل تداول العمل والتنسيق بين الأنشطة على مستوى الإدارة ، وأن تتم هذه العملية من طرف خبراء ومختصين في عالم التنظيم وبمنهجية علمية دقيقة وفق معايير محددة وإستراتيجية محكمة ، كما يجب أن تحدد الهياكل الإدارية وفق أهداف وحجم العمل داخل الإدارة ، وعلى هذا الأساس فهي تختلف بإختلافها وتتغير بتغيرها. ([3])

[1]- سعيد مقدم ، واقع ومقتضيات الإدارة العمومية في الجزائر ، مجلة إدارة ، العدد 02 ، 1993 م ، ص 16 .
[2] - علي سعيداني ، بيروقراطية الإدارة الجزائرية ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 1981 ، ص 77 .
[3] - سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 80 .

وعلى هذا فإن تكييف مهام وهيئات الإدارة ضرورة لا بد من تنفيذها ، بسبب تفطن كل من الإدارة والجمهور بأن فعالية المرافق العامة هي العمود الفقري الذي يقوم عليه كل من النظام الإقتصادي والإجتماعي ، وأنها من متطلبات الدولة العصرية ، فالدولة التي تتميز مرافقها العامة بالفعالية ، هي التي تكون حظوظها أكبر في مواجهة التغيرات الإجتماعية الحالية ، والمنافسة الدولية في الميدان الإقتصادي ([1]).

وقصد تدعيم وتطبيق حركة الإصلاحات الإقتصادية بكل نجاح وجدية يجب توفير هياكل إدارية قوية ودائمة تراعي المهام الأساسية للمرافق العمومية ، وإحتياجات المواطن ، وذلك عن طريق :

ـ تحديد الأهداف بكل دقة ووضوح ، والتخطيط الجيد للعمل ،بإعتبار الهدف المطلوب هو ترويج الإقتصاد الوطني .

ـ العمل على التنسيق الدائم بين مختلف الإدارات ذات العلاقة المباشرة بهذا المجال .

ـ إدخال أساليب التحديث على مستوى هياكل الإدارة ، حيث أنه يتغير هدف وعمل الإدارة مع تغير الظروف المحيطة بها ، فإذا بقيت هياكلها جامدة فلن تؤدي العمل المطلوب منها، ولن تحقق أية نتيجة .

والمطلوب هنا لا يعني الزيادة في عدد الهياكل ، بل جعلها قادرة على مواجهة حجم العمل ، وذلك من أجل تسهيل العمل بين الإدارة والمواطن بصفة عامة ، والإدارة والمتعامل الإقتصادي على وجه الخصوص . ([2])

ثانيا : تفعيل أجهزة الوظيفة العامة :

إن إزدياد حجم الجهاز الإداري في الدولة وتنوع نشاطاتها أضفى صعوبة وتعقيدا في مهمة السهر على تسيير ومراقبة شؤون الموظفين ، مما تطلب إسنادها إلى خبراء متخصصين أكفاء .

[1] ـ محمد الأمين بوسماح ، المرفق العام في الجزائر ، د م ج ، 1995 م ، ص 119 .
[2] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 81 .

ولقد أخذ المشرع الجزائري منذ الإستقلال بهذا التوجه ، وشرع في إنشاء مثل هذه الأجهزة وهي نوعين، إما أجهزة قائمة بذاتها أنشئت خصيصا للوظيفة العمومية أو هي مهيكلة ضمن المصالح الإدارية التي تأخذ على عاتقها مسؤولية تسيير شؤون الموظفين حسب ما جاء في الباب الثالث من الأمر 06- 03 في المواد من 55 إلى 73 من نفس الأمر ، وسنحاول في هذا الإطار الإشارة إلى هذه الأجهزة فيما يلي :

أ ـ الهيكل المركزي للوظيفة العمومية :

جاء في الفصل الأول بعنوان الهيكل المركزي للوظيفة العمومية، وهذا في الباب الثالث ، الذي جاء تحت عنوان الهيكل المركزي وهيئات الوظيفة العمومية ، وقد نص في المادة 56 من الأمر 06- 03 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على ما يلي : " الهيكل المركزي للوظيفة العمومية إدارة دائمة للدولة " ([1])، وحددت مهامه كما يلي :

ـ إقتراح عناصر السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية والتدابير اللازمة لتنفيذها .

ـ السهر على الإتصال مع الإدارات المعنية بتطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وضمان مطابقة النصوص المتخذة لتطبيقه .

ـ ضمان مراقبة قانونية للأعمال الإدارية المتصلة بتسيير المسار المهني للموظفين .

ـ تنفيذ سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم ومداركهم العلمية .

ـ القيام بتمثيل مصالح الدولة بصفتها مستخدمة عند الإقتضاء وأمام الجهة القضائية ([2]).

ومن الملاحظ أن الهيكل المركزي للوظيفة العمومية ، سوف يقوم مقام المديرية العامة للوظيفة العمومية ، وهو ما جاء في المادة 56 الأمر 06- 03 الذي تعرفه بأنه أداة دائمة للدولة([3])،في إنتظار صدور المراسيم التنظيمية التي تحدد صلاحياته وتنظيمه وسيره ، تواصل المديرية العامة للوظيفة العمومية عملها بصفتها الجهاز المركزي القائم بأهم الصلاحيات المذكورة بهذا الجهاز الجديد .

[1] ـ المادة 55 من الأمر 06- 03 .
[2] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 86 .
[3] ـ المادة 56 من الأمر 06- 03 .

والجديد الذي أتى به الأمر 06- 03 ، لأول مرة نص صراحة على هيكل مركزي للوظيفة العمومية ، وأعطاه صفة إدارة دائمة للدولة وهذا ما لم يكن في الأمر 66- 133 ، ولا المرسوم 85-59 .

فالمديرية العامة للوظيفة العمومية كانت دائما إحدى المؤسسات التي حظيت بإهتمام السلطات العمومية غداة الإستقلال ، وكانت أول مديرية تنشأ في الدولة .

فأنشأت بمقتضى المرسوم المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 م ، وألحقت برئاسة الحكومة حيث كلفت تحت سلطة رئاسة الحكومة بصلاحيات متكاملة تتمثل في جميع العناصر المتصلة بسياسة الوظيفة العمومية ، والسهر على تنفيذ هذه السياسة، وإتخاذ كل المبادرات التي قد تسهم في تحسين وتنظيم المرافق العامة وسيرها والرفع من قدراتها ([1]).

وفي هذا الإطار نشير إلى المرسوم التنفيذي رقم 14- 193 ، المؤرخ في 03 جويلية 2014 م ([2]) ، المتضمن تحديد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ، حيث يمثل المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري الموضوع تحت سلطة الوزير الأول، السلطة المركزية لتصور سياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، وتنفيذها وفي هذا الإطار يتولى المهام التالية:

ـ إقتراح عناصر السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية والتدابير الضرورية لتنفيذها.

ـ ضمان مطابقة النصوص التي تحكم الموظفين والأعوان العموميين مع المبادئ الأساسية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

ـ تحديد وإعداد الأطر القانونية المتعلقة بالوظائف العمومية ، وبتنظيم المسار المهني للموظفين والأعوان العموميين التابعين للمؤسسات والإدارات العمومية ، والسهر على تكييفها مع تطور مهام الإدارة العمومية .

ـ ترشيد التعدادات وتثمين الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية .

[1] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 87 .
[2] ـ المرسوم التنفيذي رقم 14- 193 المؤرخ في 03 جويلية 2014 م ، المتضمن صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ، ج ر 41 ، ص 07 .

ـ السهر على إحترام الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم الوظيفة العمومية .

ـ ترقية التعاون الدولي في مجال الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ، وتنظيم تنفيذها مع السلطات المختصة ([1]).

كما يمكن أن يقترح المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري إنشاء أي جهاز للتشاور والتنسيق، لممارسة صلاحياته في مجال الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ([2]).

ومن كل ما سبق يمكن القول بأن الشئ الأهم هو تفعيل دور هذه الهيئة المركزية ، ومنحها كل الإمكانيات اللازمة للقيام بعملها ، الديمومة ، الصلاحيات ، وهذا من شأنه أن ينعكس بالإيجاب على الوظيفة العمومية .

وبالنص على الهيكل المركزي في الأمر 06- 03 وإعطائه صلاحيات من شأن ذلك تفعيل أداء الإدارة وهذا من خلال تدعيم عنصر المشاركة والحوار ([3]).

ب ـ المجلس الأولى للوظيفة العمومية :

لقد نص المشرع في الفصل الثاني من الباب الثالث في المادة 58 من الأمر 06- 03 ، على المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وعرفه كما يلي : " تنشأ هيئة للتشاور تسمى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية " . ([4])

وحدد المشرع صلاحيات المجلس الأعلى في المادة 59 من الأمر 06- 03 كما يلي :

ـ ضبط المحاور الكبرى لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية .

ـ تحديد سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم .

ـ دراسة وضعية التشغيل في الوظيفة العمومية على المستويين الكمي والنوعي .

ـ السهر على إحترام قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية .

ـ إقتراح كل تدبير من شأنه ترقية ثقافة المرفق العام .

[1] ـ المرسوم التنفيذي رقم 14- 193 ، المرجع السابق .
[2] ـ المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 14- 193 .
[3] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 89 .
[4] ـ المادة 58 من الأمر 06- 03 .

وزيادة على هذه الصلاحيات يستشار المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في كل مشروع نص تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية ، وهو ما يؤكد سياسة المشرع في دعم أسلوب المشاركة والحوار من خلال هذه الهيئات . ([1])

وحددت تشكيلة المجلس الأعلى بمقتضى المرسوم 66- 142 ، المؤرخ في 02 جوان 1966م ، فهو يتكون من 14 عضوا معينين بمرسوم لمدة سنتين قابلتين للتجديد، سبعة منهم بإقتراح حزب جبهة التحرير الوطني وسبعة بإقتراح الإدارة ، ويتكون ممثلو الإدارة من مدير الوظيفة العمومية، مدير الميزانية والمراقبة بوزارة المالية والتخطيط ، خمسة مديرين للإدارة المركزية ، تكون ضمن إختصاصاتهم تسيير شؤون الموظفين أو دراسة المسائل التي تهمهم ، ويتولى رئاسة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية رئيس الحكومة أو الوزير المكلف بالوظيفة العمومية ، وهذا حسب نص المادة 12 من الأمر 66- 133 ([2]).

ولم ترتئي السلطات ضرورة تكييف هذه التشكيلة مع التطورات السياسية الناجمة عن دستور 1989 و 1996 ، خاصة منها ما يتعلق بالتعددية الحزبية والنقابية ، وذلك نتيجة تجميد صلاحيات هذه الهيئة منذ أوائل السبعينات .

كما لم يرد في قانون 78- 12 المؤرخ في 05 أوت 1978 ، ولا في المرسوم 85- 59 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، ما يفيد إعادة الإعتبار لهذه الهيئة الأساسية في بناء الوظيفة العمومية.

ومما سبق يتضح لنا جليا أن الأمر 06- 03، جاء بالجديد في ما يخص المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، وبالمقارنة البسيطة بينه وبين ما نص عليه المشرع في الأمر 66- 133 ، نجد أن المشرع قد أولى إهتماما كبيرا لهذه الهيئة ورد إعتبارها وهذا من خلال الدور المنوط بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، وهذا بحثا عن تفعيل أداء دور الوظيفة العمومية ، وهو ما يعكس تخصيص فصل كامل للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية ، يحتوي أربع مواد تناولت تعريفه وتبيان صلاحياته وتشكيلته ، وهذا خلافا لما كان عليه في الأمر 66- 133 ، حيث كان منظما بمادة واحدة من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن المشرع في القانون القديم

[1] ـ المادة 59 من الأمر 06- 03 .
[2] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 91 .

قد إكتفى بالنص على إنشاء المجلس الأعلى وتبيان رئيس المجلس ، وصفته مع ذكر إمكانية أن تحال على المجلس كل مسألة ذات طابع تهم الموظفين ([1]).

أما بالنسبة للأمر 06- 03 ، فقد جاء ليفعل دور هذا الهيكل المركزي وذلك بالنص صراحة على أنه هيئة تشاورية، ليتم تبيان صلاحياته في المادة 59 وهي صلاحيات تشمل ضبط المحاور الكبرى لسياسة الحكومة ، في مجال الوظيفة العمومية (التكوين ، التشغيل ، ترقية ثقافة المرفق العام) . ([2])

والشئ المهم هو ضرورة إستشارته في كل مشروع نص قانوني يتعلق بقطاع الوظيفة العمومية، بالإضافة إلى دوره في إعداد تقارير سنوية عن وضعية الوظيفة العمومية ، ترفع إلى رئيس الجمهورية . ([3])

ـ أما فيما يخص التشكيلة فجاءت متنوعة ومواكبة للتطورات السياسية والإجتماعية وذلك بالنص على تشكيلة تضم ممثلين عن المنظمات النقابية للعمال ، وهو ما يجعل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة مشاركة بالنسبة للموظفين .

ونلاحظ أيضا تفعيل العنصر البشري لهذه الهيئة وعصرنتها وذلك بالنص على تمثيل واسع لأعضاء المجلس ([4]).

ج ـ هيئات المشاركة والطعن :

عمل الأمر 06- 03 على الإهتمام بمشاركة الموظفين في إتخاذ القرارات الإدارية ، فتم تكريس هيئات جماعية للتشاور و تشكيل فضاءات حقيقية للتشاور ومساهمة الموظفين في تسيير مسارهم المهني والدفاع عن حقوقهم .

فوفق للمادة 62 من الأمر 06 – 03 توجد ثلاث هيئات للمشاركة وللطعن وهي :

ـ اللجان الإدارية متساوية الأعضاء .

[1] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 91 .
[2] ـ المادة 59 من الأمر 06- 03 .
[3] ـ سليمة بوروش ، مرجع سبق ذكره ، نفس الصفحة .
[4] ـ المادة 60 من الأمر 06- 03 .

ـ لجان الطعن .

ـ اللجان التقنية ([1]).

ج ـ 1 : اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء :

تنص المادة 63 على إنشاء وتشكيلة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء لدى المؤسسات والإدارات العمومية ، حسب الحالة وتنشأ لجنة إدارية متساوية الأعضاء لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك تساوي مستويات تأهيلهم .

وتشكل اللجان من ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين ويترأسها ممثل السلطة الموضوعة على مستواها . ([2])

وفي ما يخص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ، جاء في المادة 64 أن هذه اللجان تستشار في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين ، كما تتمتع بصلاحية الترسيم للموظفين وبصلاحيات تأديبية بصفتها مجلس تأديبي ([3]).

أما المادة 68 من الأمر 06- 03 فنصت على كيفية إنتخاب أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وهي كما يلي : " يقدم المرشحون إلى عهدة إنتخابية قصد تمثيل الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء من طرف المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا ، وإذا كان عدد المصوتين أقل من نصف الناخبين ، يجرى دور ثان للإنتخابات ،وفي هذه الحالة يمكن أن يترشح كل موظف يستوفي شروط الترشح ويصح حينئذ الإنتخاب مهما يكن عدد المصوتين . ([4])

أما المادة 69 من الأمر 06-03 فإنها تطرقت إلى حالة عدم وجود منظمات نقابية ذات تمثيل لدى المؤسسات والإدارات العمومية ، ففي هذه الحالة يمكن لكل الموظفين الذين تتوفر فيهم شروط الترشح تقديم ترشيحهم لإنتخاب اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء . ([5])

[1] ـ المادة 62 من الأمر 06- 03 .
[2] ـ المادة 63 من الأمر 06- 03 .
[3] ـ المادة 64 من الأمر 06- 03 .
[4] ـ المادة 68 من الأمر 06- 03 .
[5] ـ المادة 69 من الأمر 06- 03 .

ويذكر أنه خلال مناقشة هذا الأمر وذلك في إجتماع بين اللجنة القانونية لمجلس الأمة والسيد ممثل الحكومة في 19 أكتوبر 2006 م ، طرحت على ممثل الحكومة عدة تساؤلات منها ما يخص أحكام المادة 68 ، والمتمثلة في أحقية تقديم الترشيح للمنظمات الأكثر تمثيلا في اللجان المتساوية الأعضاء ، فكان رد السيد ممثل الحكومة أن هذا الإجراء معمول به وليس مستحـدثا وفقا لما جاء به القانون 90- 14 المتعلق بكيفيات ممارسة العمل النقابي ([1]).

ج – 2 : لجان الطعن :

أما في ما يخص لجان الطعن فهي تشكل هيئة إستئناف تختص بالنظر لاسيما في القرارات التأديبية الأكثر جسامة ، والصادر عن اللجان المتساوية الأعضاء تجاه الموظفين فنصت المادة 65 من الأمر 06- 03 ، على أنه تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير ،وكل والي ، وكذا كل مسؤول بالنسبة لبعض المؤسسات والإدارات العمومية .

وتشكل هذه اللجان مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين ويترأسها ممثل السلطة الموضوعة على مستواها ،أو ممثل عنها يختار من بين أعضاء الإدارة المعنية بعنوان الإدارة، وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بينهم ممثلين في لجان الطعن ([2]).

أما المادة 66 فتكلمت عن تنصيب لجان الطعن في أجل شهرين ، بعد إنتخاب اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ([3])،وفيما يخص المهام ، فإن المادة 67 من الأمر 06 - 03 ([4]) تبين إختصاص لجان الطعن ، فهي مختصة بالنظر في الطعون المقدمة من طرف الموظفين ، في حالة العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة أو الرابعة .

وحسب المادة 67 فإن لجان الطعن مختصة بالنظر في الطعون المقدمة من الموظفين في حالة إدانتهم بعقوبة تأديبية من الدرجة الثانية ، وهي التوقيف عن العمل من 04 أيام إلى 08

[1] ـ مجلة مجلس الأمة ، مجلة دورية، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 28 ، ديسمبر 2006م ، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، روبية ، الجزائر ، ص16.
[2] ـ المادة 65 من الأمر 06- 03 .
[3] ـ المادة 66 من الأمر 06- 03 .
[4] ـ المادة 67 من الأمر 06- 03 .

أيام ، أو حالة التنزيل من درجة إلى درجتين أو النقل الإجباري وكذلك مختصة بالنظر في العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة ، وهي التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة أو في حالة تسريح الموظف ([1]).

وهكذا وبالنظر إلى كيفية تنظيم المشرع للجان الطعن في الأمر 06- 03 ، نجده قد كرس ضمان إحترام الحقوق والواجبات ، وحدد الضمانات والمسؤوليات المختلفة بصورة جامعة للموظفين في الإدارة العامة .

فإنشاء لجان الطعن يعد أكبر ضمانة ممكنة للموظفين لحمايتهم من تعسف الإدارة المستخدمة ، والنص على إنشاء لجان الطعن على مستوى الإدارة المركزية والمحلية ، وكذا في كل الإدارات والمؤسسات العمومية وتبيان إختصاصاتها ، كل هذا يؤدي إلى توفير كافة الضمانات لإحترام مبادئ العدالة والشرعية والمساواة وتوفير الإستقرار والأمان للموظفين في حياتهم المهنية ([2]).

ج – 3 : اللجـان التقنية :

في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية نصت المادة 62 على الجان التقنية ([3])، والتي تستشار في المسائل المتعلقة بالشروط العامة للعمل والنظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات العمومية والمهنية ([4]).

ونصت المادة 71 من الأمر 06- 03 على إنشاء اللجان التقنية ، لدى الإدارات والمؤسسات العمومية وتتشكل من عدد متساو من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين .

ينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بينهم ممثليهم في اللجان التقنية ([1])،حسب المادة 72 يتم تعيين ممثلي الإدارة لدى اللجان التقنية من الهيئة التي لها سلطة التعيين ([2]).

[1] ـ المادة 163 من الأمر 06- 03 .
[2] ـ مجلة الفكر البرلماني ، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية ، مجلس الأمة ، العدد 17 ، نوفمبر 2006م ، ص 228 .
[3] ـ المادة 62 من الأمر 06- 03 .
[4] ـ المادة 70 من الأمر 06- 03 .

ونلاحظ أن المشرع في الأمر 06- 03 ، قد أضاف حالات لإستشارة اللجنة التقنية وهي النظافة والأمن ، فبالإضافة إلى إستشارة اللجان التقنية بالظروف العامة للعمل ، أضاف المشرع صلاحيات جديدة للجنة تقوم بها داخل المؤسسات والإدارات العمومية وذلك بإبداء رأيها فيما يتعلق بالنظافة والأمن .

فهكذا جاء الأمر 06-03 ليدعم أسلوب المشاركة والحوار، بجعله مبدأ مهما في تسيير شؤون الوظيفة العمومية ، وهذا من خلال إعطاء الفرصة للموظفين للمساهمة في تسيير شؤون الوظيفة والمساهمة أيضا في تنظيم وتسيير حياتهم المهنية، وهذا من خلال هيئات الوظيفة العمومية المتمثلة في الهيكل المركزي للوظيفة العمومية والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، وأخيرا هيئات المشاركة والطعن ، وكلها نقاط ساهمت في إضفاء الفعالية على أجهزة الوظيفة العمومية الجزائرية وتفعيل دورها الحساس في الحياة المهنية للموظفين من جهة وفعالية الوظيفة العامة من جهة أخرى .

الفـرع الثانــي

حوكمة التسيير في الوظيفة العامة وتعزيز نظم الإتصال وتكنولوجيات المعلومات

لا تتوقف عصرنة الإدارة على إستعمال الأدوات فحسب ، بل أيضا على تسيير عادل وفعال للموظفين .

ولذلك فإن العصرنة أو التحديث من شأنه السماح بإعادة تكييف وتحديد دور ومهام الإدارة العمومية في المجتمع .

فمن بين المآخذ المسجلة على نظام الوظيفة العمومية ، عجزها على تطوير عوامل التحفيز لدى موظفيها ، وبالتالي عدم فعاليتها ، فهي في حاجة إلى خلق بيئة تنظيمية تتوفر فيها على عوامل التحفيز الدافعة للعمل والتجديد والإبداع وتحدي الصعوبات ([3]).

[1] ـ المادة 71 من الأمر 06- 03 .
[2] ـ المادة 72 من الأمر 06- 03 .
[3] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 234 .

أولا : حوكمة التسيير في الوظيفة العامة تحقيقا للفعالية :

إن الدور الذي تلعبه الوظيفة العمومية من الناحية الإقتصادية سواء على المدى القصير، كالتحكم في التكاليف ، أو على المدى المتوسط من خلال التسيير الرشيد للموارد البشرية، يتطلب ممارسة رقابة فعالة على الموارد العمومية بالإستعانة بهيئات تدقيق مستقلة ، وصولا إلى التحكم أكثر في النفقات وتفادي التبذير والرشوة ومعاقبة مرتكبيها ، إلى جانب ضمان المتابعة والتقييم لبرامج النفقات العمومية وإعداد الحصيلة السنوية ([1]).

وفي هذا الصدد ، يعمل مجلس المساعدة والتنمية CAD على تقديم خبراته ومساعداته للحكومات في ما يتعلق بإصلاح الوظيفة العمومية في جميع المجالات ، منها جمع المعطيات حول الأجراء الخياليين ، والأجور ، والمساهمة في إعداد البرامج المتعلقة بالإحالة على التقاعد المبكر .

كما تشجع قطاع الوظيفة العمومية على تطوير نشاطاته بطريقة تسمح بتقديم خدمات ذات نفع عام بأقل تكلفة ، إلى جانب مساعدة الإدارات والمؤسسات العمومية في وضع وتنفيذ برامج إعادة التأهيل لموظفيها reconversion والتمويل المالي .

إن وجود فائض في تعداد المستخدمين وكثرة الأعوان الخياليين ، والممارسات الإدارية المتعلقة بتخصيص مناصب مالية نظرية دون شغلها ، يعتبر من أكثر المشاكل التي كانت وما زالت تعاني منها الوظيفة العمومية الجزائرية ، والتي تعبر عن عدم التحكم في التقديرات المالية السنوية لا سيما في مجال فتح وإستغلال المناصب المالية .

كما أن جعل الوظيفة العمومية أكثر مهنية واحترافية ، يتطلب الإعتماد على مقاربة تقديرية لتعداد المستخدمين والوظائف ، ضمن منظور يرمي إلى تحسين مستمر لنجاعة نتائجها . ([2])

[1] ـ سعيد مقدم ، أساسيات الإدارة الإستراتيجية ، ط 1 ، دار وائل للنشر ، عمان، الأردن ، 2005 م ، ص 221 .
[2] ـ بن فرحات مولاي لحسن ، المرجع السابق ، ص 81 .

وفي هذا السياق ، فإن الجهود التي تبذلها الدولة لتكون لها إدارة متجددة وذات فعالية ، ينبغي تدعيمها بسياسة عقلنة تعداد مستخدمي المؤسسات والإدارات العمومية وضبطها .

وهذا ما أشارت إليه تعليمة رئيس الحكومة رقم 02-2006م ، المؤرخة في 20 أوت 2006م ، والرامية إلى عقلنة المناصب المالية في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية، فالتحولات الكبرى التي تعرفها بلادنا نتيجة الإصلاحات العميقة التي تم الشروع فيها على مستوى كافة قطاعات النشاط ، تندرج في إطار منظور تنموي شامل ودائم ، وأضافت نفس التعليمة أن الجهود التي تبذلها الدولة لتكون لها إدارة متجددة في منظورها ، فعالة في تدخلها ، وأقل كلفة للجماعة الوطنية ، ينبغي تدعيمها بسياسة عقلنة تعداد مستخدمي المؤسسات والإدارات العمومية وضبطها ([1]).

ومن هذا المنظور ، لا يمكن تصور تطوير التسيير في نطاق الوظيفة العمومية بمعزل عن المجتمع الذي تنشط فيه ، لكون الوظيفة العمومية هي المرآة الحقيقية للدولة، وجب عليها التكيف التدريجي مع الإصلاحات والتغيرات العميقة التي تحتم بروز إدارة أكثر احترافية، قادرة على التنبؤ بالتطورات التي يعرفها محيطها والقضاء لاسيما على النقائص التي تظهر ، لرد الإعتبار للمرافق العامة ضمن عملية واسعة النطاق تتميز بالنجاعة والفعالية .

وبالرغم من المجهودات المعتبرة المبذولة من كافة الأطراف المعنية بتطبيق هذا المسعى ، ومن خلال الممارسة الميدانية ، ظهرت بعض الإختلالات والنقائص والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

ـ تمركز معظم عمليات تسيير الموارد البشرية خلال الثلاثي الرابع من السنة ، وهذا ما يعيق إنجاز هذه العمليات خلال السنة المالية .

[1] ـ تعليمة رئيس الحكومة رقم 02-2006 م ، بتاريخ 20 أوت 2006 م ، المتضمنة عقلنة المناصب المالية في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية، ص121 .

ـ ظهور وضعيات تنازعية بسبب إمتداد إجراءات تسويتها على سنتين ماليتين ، إضافة إلى عدم إلمام بعض المكلفين بمتابعة تطور الحياة المهنية للموظفين بالنصوص القانونية ، وأحيانا إنعدام الكفاءة لديهم .

ـ عدم إحترام بعض المسيرين للآجال القانونية المحددة لتبليغ مصالح الوظيفة العمومية المركزية أو المحلية بنسخ من قرارات التسيير المتخذة من قبلهم ، مما يؤدي أحيانا إلى بروز منازعات بخصوص طلبات المراجعة للقرارات المخالفة للتنظيم المعمول به ([1]).

وأمام هذه الوضعية وبعد إجراء تقييم شامل ودقيق لآليات نظام الرقابة اللاحقة وما أفرزه من عوائق وإختلالات أدت إلى بطء التسيير، وخاصة المرسوم التنفيذي 95-293 ، المؤرخ في 23مارس 1995 م ، المتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ([2])،أصدر السيد الوزير الأول التعليمة رقم 01 المؤرخة في 11 أفريل 2011 م، المتعلقة بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف في الوظيفة العمومية، والتي تضمنت جملة من الملاحظات أهمها :

ـ حلول المديرية العامة للوظيفة العمومية محل الإدارات والمؤسسات العمومية في مجال تنظيم المسابقات والإمتحانات للإلتحاق بالوظائف العمومي ، وذلك لكثرة الموافقات والتأشيرات التي تمنحها.

ـ اللجوء في غالب الأحيان إلى المسابقات ذات الطابع الوطني ، مما يعيق إلتحاق المترشحين الناجحين بعنوان ولاية أخرى غير ولاية إقامتهم ، بمناصب عملهم لأسباب موضوعية كإنعدام السكن وبعد المسافة ،... إلخ .

ـ طول أجال إجراء وإستكمال مسابقات التوظيف ، مما يؤدي أحيانا إلى عدم التمكن من شغل المناصب المالية الممنوحة بعنوان السنة المالية المعنية .

[1] ـ من تسيير المستخدمين إلى تسيير الموارد البشرية، أيام دراسية حول الوظيفة العمومية ، ص 06 .
[2] ـ المرسوم التنفيذي 95- 293 ،المؤرخ في 23 مارس 1995 م ، المتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم الموظفين.

ـ إستحالة قيام المؤسسات والإدارات العمومية بتوظيف مترشحين ذوي الكفاءات والمهارات العالية بسبب إنتماءهم إلى مؤسسات إقتصادية عمومية ([1]).

ولما كانت فعالية نشاط الوظيفة العامة تكمن في مدى نجاعة طرق التوظيف لتأثيرها المباشر على القدرات التداخلية للإدارة سلبا أو إيجابا .

فالدولة الحديثة من أهم أرباب العمل وهذا من خلال تجنيد أعوانها ، كل في مجال إختصاصه لتنفيذ سياساتها ميدانيا ، ولذا وجب إختيار هؤلاء الأعوان بعناية كاملة .

لهذا أصبح من الضرورة بمكان ، مراجعة إجراءات التوظيف وإعطائها مرونة أكثر ([2])

وهذا ما مكن من إصدار المرسوم التنفيذي 12- 194 المؤرخ في 25أفريل 2012م ، المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والإمتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها ([3]).

و ما حددته أيضا التعليمة رقم 01/م.ع.و.ع المؤرخة في 20 فيفري 2013 المتعلقة بتطبيق المرسوم التنفيذي رقم 12-194 (4).

إن المرسوم التنفيذي 12- 194 المذكور آنفا والذي أتخذ في ظل إحترام المبادئ الأساسية للوظيفة العمومية ، سيمكن لا محالة مسيري المؤسسات والإدارات العمومية من مباشرة كافة عمليات التوظيف ومتابعتها ، وتوضيحا لذلك جاءت التعليمة رقم 2013/01م ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية بتاريخ 20 فيفري 2013 م ([4]) المتعلقة بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي 12- 194 السالف الذكر والتي جاءت بجملة من الأهداف الرامية لإصلاح منظومة التسيير في الوظيفة العامة نوجز أهمها فيما يلي :

[1] ـ تعليمة الوزير الأول رقم 01 ، المؤرخة في 11 أفريل 2011م ، المرجع السابق .
[2] ـ من تسيير المستخدمين إلى تسييرالموارد البشرية ، أيام دراسية للوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص 07 .
[3] ـ المرسوم التنفيذي 12- 194 ، المرجع السابق .
4- الملحق رقم 01.
[4] ـ تعليمة الوزير الأول رقم 01/ 2013 م ، المؤرخة في 20 فيفري 2013 م ، المرجع السابق .

ـ تكريس المسابقة على أساس الشهادة كنمط توظيف إضافي بالنسبة لكافة الأسلاك والرتب المخصصة للتوظيف الخارجي ، حسب ما تمليه المادة 03 من المرسوم 12 - 194 زيادة على أنماط التوظيف المنصوص عليها في المادة 80 من الأمر 06-03 ، وهذا إعتبارا لمقتضيات التسيير وطبيعة وعدد المناصب المراد التوظيف فيها .

ـ تحديد المناصب المالية الشاغرة وتوزيعها بين مختلف أنماط التوظيف والترقية بمجرد تبليغها مدونة ميزانية السنة المالية المعنية ، بغية وضع أسس التسيير التوقعي للموارد البشرية في الإدارة العمومية وعقلنة إستغلال المناصب المالية.

ينبغي أن تجدد سنويا الإختيارات والتوقعات الرئيسية للسياسة القطاعية لتوظيف وترقية الموظفين على ضوء أهداف المخطط الخماسي للموارد البشرية للقطاع المعني . ([1])

ـ ضرورة التوفيق عند توزيع المناصب المالية بين إحتياجات التوظيف الخارجي ومتطلبات الترقية الداخلية للموظفين بإعتبارها حقا قانونيا للمعنيين ([2]).

ـ عدم إمكانية إجراء أي توظيف أو ترقية في غياب مناصب مالية شاغرة، وكل قرار تعيين أو ترقية إتخذ في هذه الحالة يعد باطلا ، وبدون أثر حسب ما أملته المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 ([3]).

ونشير أيضا إلى تعليمة الوزير الأول رقم 1356 المؤرخة في 01 أوت 2015م ، المتضمنة التوضيحات التكميلية من أجل تجسيد التدابير الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد ، وقد حددت ذات التعليمة أنه وضمانا لهيكلة وتوزيع أمثلين للمستخدمين ، وبهدف تسيير حركية الموظفين من خلال إعادة توزيعهم بإعتبارها الصيغة الواجب تفضيلها ، سيتم الترخيص بعمليات نقل المستخدمين التي لا تترتب عنها أثار مالية .

وبخصوص عمليات الترقية ، وبالنظر إلى نسبة المستخدمين المعينين في بعض القطاعات يمكن أن تترتب عنها أثار مالية معتبرة ، يجب الإبقاء على الإجراءات التقليدية بالنسبة لمثل هذه الحالات . ([1])

[1] ـ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 12- 194 .
[2] ـ تعليمة الوزير الأول رقم 2013/01 ، المؤرخة في 20 فيفري 2013 م ، المرجع السابق .
[3] ـ المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 12- 194 .

وهذا ما أوضحته أيضا برقية الإرسال رقم 11250 / 2015 م ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري المؤرخة في 09 أوت 2015م ، حيث أشارت أنه ولضمان السير الحسن للمسار المهني للموظفين لا مانع من تجسيد عمليات الترقية الإختيارية على قوائم التأهيل ، على أن تتم هذه الأخيرة عن طريق التحويل التلقائي للمناصب المالية لرتبة الإنتماء، مع التذكير بضرورة إستيفاء شرط التكوين في حالة توقف الترقية على متابعته ([2]).

ثانيا : تعزيز نظم الإتصال وإستخدام تكنولوجيا المعلومات في إطار الوظيفة العامة :

بدأت قابلية دول العالم منذ زمن بعيد في تطوير سياساتها بما يتلاءم مع متغيرات العصر، وبما يضمن أداء وظائفها بأعلى كفاءة موجودة و ممكنة ، وخاصة في القطاع الحكومي الذي إتصف دوما بالبيروقراطية والفساد وتعقد الإجراءات المطلوبة ، ومن ثم ومع دخول عصر الثورة المعلوماتية أصبح لزاما على الدول أن تقوم بإعادة هيكلة مؤسساتها العامة بما يتواكب مع متطلبات الثورة الرقمية والتقنية .

وفي خضم هذا التحول الهائل ، رسمت الحكومة الجزائرية إستراتيجية لمواكبة حركة التقدم في المجال التكنوإداري ، بتبني مخطط عمل متناسق وصارم بهدف تعزيز كفاءات الإقتصاد الوطني والمؤسسات والإدارات للإرتقاء إلى مستوى التحولات العميقة والسريعة التي يشهدها العالم في مجال تكنولوجيات الإعلام والإتصال .

حيث أطلقت في أواخر سنة 2013 م ، وزارة الداخلية مشروع المواطن الإلكتروني لأول مرة في الجزائر ، والذي يختصر أرشيف كل مواطن في رقم واحد يتبعه مدى الحياة ، يمكن من خلاله إستخراج جميع الوثائق الإدارية وفق نظام إلكتروني يعمل على إصدار مختلف الوثائق في مدة لا تتجاوز 30 ثانية .

[1] - تعليمة الوزير الأول رقم 1356 / 2015م ، المؤرخة في 01 أوت 2015م ، المرجع السابق .
[2] - برقية الإرسال رقم 11250 / 2015 م ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية ، المؤرخة في 09 أوت 2015م ، المتضمنة تجسيد التدابير الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد .

ويعد هذا الإجراء خطوة هامة في دخول الجزائر مجال الإدارة الإلكترونية التي تعد أول تحول أساسي إستراتيجي للجزائر إلى الثورة الالكترونية 2013 ([1])، وشمل هذا المشروع وضع شبكات ربط ما بين المؤسسات وبين الوزارات ، يكون بمثابة البوابة الرقمية الحكومية التي ستسمح بالتواصل مع الهيئات العمومية بإستعمال الوسائل التكنولوجية ([2])، من خلال رقمنة الوثائق الإدارية وتنصيب أنظمة إعلامية مدمجة ، وكذا إدراج بعض الخدمات في الشبكة لصالح المواطن وينجم عن تطبيق هذا المحور تغيير هام لأنماط التنظيم وعمل الإدارة العمومية ، وحملها على تبسيط نمط سيرها وخدمة المواطن بالطريقة الملائمة ، سيما من خلال إدراج مختلف خدماتها عبر الأنترنيت .

ويترجم هذا المحور الإستراتيجي أيضا إرادة سياسية واضحة لتطوير الخدمات الإلكترونية في الإدارة الجزائرية في صالح المواطنين والمؤسسات أو الإدارات الأخرى .

وفي هذا السياق إستفادت كل الجامعات بما فيها المراكز من خدمات الأنترنيت والتي تمثل أداة للبحث ، والإستزادة المعرفية كإحدى ضروريات العصر وكتقنية مركزية في الدعم وتطوير البحث والإبتكار العلمي ، فالتسجيلات الجامعية اليوم باتت أسهل من أي وقت مضى على الطالب والمستخدم على حد سواء ، فالطالب أصبح يحجز مقعده البيداغوجي من أي نقطة شاء ، طبعا بعد توفر الشروط البيداغوجية ، دون عناء التنقل إلى الجامعة .

والمستخدم يعمل وفقها بسلاسة دون ضرورة مراجعة مسؤوليه ، كون كل المعطيات اللازمة يجدها في الموقع الإلكتروني الذي يعمل عليه، حتى التواصل مع الهيئة المركزية (الجامعة مع الوزارة) أصبح أسرع وأكثر أمانا . ([3])

ولإيجاد بيئة مساعدة على عملية التحول نحو الخدمة العامة الإلكترونية، يجب الإشارة إلى أن أهم المعوقات التي تقف في وجه تجسيد هذا المشروع في الجزائر هي كالآتي:

[1] ـ العربي بوعمامة، رقاد حليمة ، الإتصال العمومي والإدارة الإلكترونية رهانات ترشيد الخدمة العمومية، مجلة الدراسات والبحوث الإجتماعية، جامعة الوادي ، الجزائر ، العدد 09 ، ديسمبر 2014 م ، ص 43 .

[2] ـ عاشور عبد الكريم، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر ، رسالة ماجستير ، جامعة قسنطينة، الجزائر ، 2010 م ، ص 132 .

[3] ـ العربي بوعمامة ، رقاد حليمة ، المرجع السابق ، ص 44 .

ـ ضعف مستوى البنية التحتية اللازمة لتطبيق هذا المشروع ، وتباينها من منطقة لأخرى ، وقلة الدافعية للتغيير عند بعض موظفي الموارد البشرية .

ـ محدودية إستخدام الأنترنيت ، في الجزائر مقارنة بدول أخرى من العالم .

ـ الإفتقار إلى التخطيط السليم لعملية التحول نحو الإدارة الإلكترونية ، وغموض الرؤية المستقبلية لتجسيدها .

ـ نقص الدورات التدريبية لموظفي الموارد البشرية في مجال الإدارة الإلكترونية ([1]).

كما أن الإعتماد على التكنولوجيات الحديثة التي أفرزتها شبكة الأنترنت ، تعبر عن حاجة الإدارة إلى ربط جميع أقسامها ومصالحها ، من أجل خلق تماسك يسمح بتوحيد كل العناصر الكيفية لها بما فيها الأهداف ، العلاقات الوظيفية ، الأنشطة، البرامج التنفيذية والموازنات ، إضافة إلى توحيد ثقافة المرفق العام وجمع الأفكار ([2]).

ومما سبق يمكن إستخلاص أهم التغيرات التي تحدثها هذه التكنولوجيا الحديثة في قطاع الوظيفة العمومية ، حيث تسمح بما يلي :

ـ تقديم خدمات عن بعد ، مثل إستخراج الوثائق الرسمية والتزويد بإستمارات وتقديم معلومات تهم المواطنين .

ـ تحقيق السهولة في التسيير ، عن طريق خلق وسط جماعي قائم على التكامل والترابط بين مختلف هيئات الوظيفة العمومية .

ـ تنمية الشعور بالإنتماء لدى الموظفين العموميين ، عن طريق منحهم نوع من المشاركة .

ـ رفع كفاءة الموظفين العموميين عن طريق تمكينهم من الإتصال بأصحاب الخبرة مما يخلق جو عمل قائم على التفاؤل ، التعاون وتبادل الأفكار والخبرات ، وهو ما يساعد على تنمية الكفاءات .

---

[1] ـ العربي بوعمامة ، رقاد حليمة ، مرجع سبق ذكره ، ص 46 .

[2] ـ سعاد بومايلة وبوبكر فارس ، أثر التكنولوجيات الحديثة للإعلام والإتصال في المؤسسة، مجلة الإقتصاد والمناجمنت ، العدد 03 ، كلية العلوم الإقتصادية والتسيير ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، مارس 2004 ، ص 205 .

ـ وإذا كانت هذه أهم التغيرات التي تحدثها تكنولوجيات الإعلام والإتصال داخل قطاع الوظيفة العمومية ، فإن حدوثها ليس بسهولة بل هو مقترن بالمورد البشري ، أي بكفاءة الموظف العمومي ومدى قدرته على مواكبة تلك التكنولوجيات المتطورة بشكل مستمر ([1]) .

المطلـــب الثاني

تكييف الوظيفة العامة الجزائرية وإنعكاسات العولمة

لما كانت الوظيفة العمومية شأنها ، شأن الوظائف الإقتصادية والتجارية والمصرفية في حاجة ملحة إلى تأقلم مستمر يتلاءم مع التحولات السياسية والإقتصادية الجارية، التي تتطلب المرونة في المعاملات والترشيد في التسيير والديناميكية في التغييرات المؤسساتية ، وبعبارة أخرى إعادة تكييف وتأهيل دورها ومواردها بما يمكنها من الإنصهار مع محيطها الداخلي والخارجي .

ولأن عصرنة الوظيفة العامة ليس بالأمر الهين ، وذلك بالنظر إلى التحديات التي تفرضها العولمة ، فإن انتقال الجزائر إلى مجتمع تعددي ، وتبني إقتصاد السوق مرهون في جانب كبير منه بوجود وظيفة عمومية مؤهلة وقادرة على تحقيق توجهات السلطات العمومية من خلال إعداد النصوص الملائمة وتطبيق الإصلاحات المرغوب فيها بصفة فعلية .

كما أن اضطلاع الوظيفة العامة ، بمهام المرفق العام يجعلها أمام تحد صعب، فمن جهة يجب أن تكون قادرة على القيام بمهام الخدمة العمومية بفعالية ، ومن جهة أخرى يتطلب منها ترشيد تسييرها ، طالما من بين أهداف العصرنة تحقيق الفاعلية أيضا ، وذلك بتحسين نوعية الخدمات المقدمة في أقرب الآجال الممكنة وبأقل تكلفة ، وهذا ما أقرته لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، حيث جاء في الفصل الثاني من تقريرها العام المتعلق بفلسفة إصلاح الدولة وأهدافها جملة من المبادئ الرامية لعصرنة الدولة تتمثل أساسا في :

[1] ـ بن فرحات مولاي لحسن ، المرجع السابق ، ص ص 95- 96 .

ـ دولة في خدمة المواطن والمجتمع .

ـ دولة فعالة وعصرية .

ـ دولة في مستوى رهانات وإنعكاسات العولمة . ([1])

الفـــرع الأول

مفهـوم العولمــة

لا تزال ظاهرة العولمة تثير الجدل والنقاش في تحديد مفهومها بشكل قاطع ، فكل يدلي بدلوه لحصر مفهومها حسب أرائه ومعتقداته ، فتعددت المفاهيم حول هذه الظاهرة ([2])، وعموما فإنها تعني ذلك التواصل والتفاعل في الأنشطة الإنسانية الذي يتعدى الحدود التقليدية بين الدول والأقطار لاغيا بذلك حدود المكان وقيود الحركة والإتصال ، بما يحقق التخفيف من قيود الوقت والزمان، حيث يمكن تعريفها بأنها:

" تصور متشابك ، متداخل للأسس التي يقوم عليها تنظيم العالم الواحد الواسع بلا حدود ، المتفتح بلا حواجز وقيود ([3]).

فالعولمة هي العملية التي من خلالها تصبح الدول متكاملة على نحو متزايد.هذا يحدث في المقام الأول بسبب التقدم في التكنولوجيا التي مكنت الناس و السلع و الأموال و البيانات و الأفكار من الانتشار و التنقل بين دول العالم بشكل أسرع بكثير من ذي قبل.(4)

وهذا ما يجعلها تتيح الفرص لإنتشار وإستخدام طاقات تتجاوز الحيز المحلي لأي منظمة في مجالات الإنتاج والخدمات في العصر الحالي ، وتحقيق الوصول إلى مساحات وشرائح في الأسواق العالمية ومصادر للموارد على إختلاف أشكالها ،كان الوصول إليها من قبل، أقرب إلى المستحيل منه إلى الممكن .

[1] ـ لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها ، الفصل الثاني ، المرجع السابق ، ص 525 .
[2] ـ رحالي حجيلة ، التغيير الإجتماعي في المجتمع الجزائري ، كلية الأداب واللغات ، جامعة بسكرة ، الجزائر ، جوان 2010 م .
[3] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 287 .
4- د علي السلمي ، الإدارة في عصر العولمة والمعرفة ، سما للنشر والتوزيع القاهرة ، مصر ، 2014 م ، ص 13 .

إن مفاهيم ونظم وأساليب التعامل في مختلف مجالات الحياة التي سادت العصر السابق لم تعد تتناسب مع معطيات العصر الجديد ، بل أصبحت عائقا رئيسيا يحول دون الإستفادة من الفرص التي تتيحها العولمة والتقنيات المساندة لها ، الأمر الذي يوجب البحث في إبتكار وتنمية منظومات جديدة من المفاهيم والنظم والآليات المتوافقة مع متطلبات العولمة ([1]).

الفـرع الثاني

تأثير العولمة على الفكر الإداري المعاصر والوظيفة العامة

أولا : تأثير العولمة على الفكر الإداري المعاصر :

تتعدد أشكال ومصادر المتغيرات التي تجري في المناخ المحيط بالإدارة ، فمنها متغيرات تنشأ من أسباب وتحولات إقتصادية، ومنها المتغيرات السياسية ، التقنية ، الثقافية والإجتماعية .

وقد إجتمعت في ظاهرة العولمة جميع تلك الأشكال والمصادر من المتغيرات، فالعولمة هي نتاج ومحصلة للعديد من العوامل المتسارعة والمتفاعلة إقتصاديا وسياسيا وتقنيا وإجتماعيا وثقافيا ، وبذلك يعتبر عالم ما بعد العولمة مختلفا تماما عما سبقه فكريا وتقنيا وحضاريا وإنسانيا .([2])

لقد نشأت منظومة فكرية جديدة تعبر عن الإدارة المعاصرة وذلك نتيجة التغيرات والتحولات التي شهدها العالم ، خلال العقد الأخير ومنذ إنهيار الإتحاد السوفياتي القديم والتي إتفق على تسميتها بمرحلة العولمة .

وتعكس هذه المنظومة الإدارية الجديدة أثار التطور العلمي والتقني ، والذي نشأت عنه تقنيات الإتصالات والمعلومات والتقنيات الرقمية ، وغيرها من التقنيات التي أحدثت ثورات

[1] ـ عمر وصفي العقيلي ، إدارة الموارد البشرية المعاصرة ، بعد إستراتيجي ، ط 1 ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2004 ، ص 30 .
[2] ـ د علي السلمي ، المرجع السابق ، ص 97 .

هائلة في مجالات الإنتاج والخدمات المختلفة وغيرت من أنماط الحياة وتوجهات البشر في كل أنحاء العالم ([1]).

وتتبلور ملامح الفكر الإداري الجديد في إنتباه الإدارة لحركة المتغيرات إعتمادا على بداياتها الأولى والمؤشرات التي تعبر عن توجهات الحركة المستقبلية ، أي أن الإدارة المعاصرة لا تنتظر حدوث التغيير كاملا ثم تبدأ التعامل معه ، ولكنها تستبق الأحداث وتتوقع التغيرات على ضوء مؤشرات وإستثناءات توفرها نظم وتقنيات الإتصالات والمعلومات المتطورة ، كما تهتم بتنمية أساليب وتقنيات متطورة لتنفيذ عمليات الرصد والمتابعة اليقظة لعناصر المناخ المحيط.

إن الفكر الإداري الجديد يحفز الإدارة أن تكون دائما في موقف الإستعداد والتنبؤ للقفز على الفرص وإستثمارها ، أو الهروب من المشكلات والمهددات وتجنبها ، ومن ثم تعمل الإدارة المعاصرة على إعادة صياغة التوجهات الإستراتيجية والخطط والبرامج التنفيذية في ضوء تطورات المناخ وحركة المتغيرات الفعلية أو المتوقعة ، كما تهتم بتحقيق التوافق والتوازن بين مناخ المحيط المتطور والمتغير ، وبين هياكلها التنظيمية وأساليبها في إدارة النشاط وتقنيات الإنتاج والخدمات والإدارة جميعا .

إضافة إلى المظهر المحوري في المنظومة الجديدة للفكر الإداري وهو ضرورة إستثمار القدرات الفكرية والطاقات الذهنية للموارد البشرية ذات الكفاءة والمعرفة في صياغة أساليب وبرامج التعامل مع المتغيرات ، ويتشكل الفكر الإداري المعاصر من مجموعة من الأفكار والمفاهيم الجديدة تمثل إطارا فكريا هي نتاج مشترك للممارسين من المديرين ومفكري الإدارة، وهي تحتمل التطوير والتغيير ([2]).

وتتمثل أهم مفاهيم أو عناصر النموذج الفكري الجديد للإدارة في تشكيلته الأصلية فيما يلي:

[1] ـ د علي السلمي ، مرجع سبق ذكره ، ص 104 .
[2] ـ د علي السلمي ، المرجع السابق ، ص ص 107 – 108 .

*إدراك أهمية التعامل مع المناخ أو البيئة المحيطة بإعتباره المصدر الحقيقي لقدرة المنظمة على تحقيق أهدافها والتحليل المستمر للمناخ ، ورصد ما به من الفرص والمهددات ، حيث يفترض النموذج الفكري الجديد ضرورة أن تعمل الإدارة على تطوير وإعادة صياغة علاقاتها بالمناخ المحيط حتى تكون دائما في موقف المتفاهم والمتناغم مع معطياته والمستفيد من الفرص التي يزخر بها ، ويتجنب مشكلات التناقض أوالتعارض مع عناصره الفعالة .

*دقة إختيار الأهداف وإتخاذها أساسا للتخطيط ومعايير لتقييم الأداء والإنجاز .

*قبول التغير والتعامل مع المتغيرات ومتابعتها ، والتعامل معها بإيجابية ووضع منطلقات " إدارة التغيير " في الإعتبار .

*التعامل الكفء مع القيود والمحددات في المنظمة ، ورسم الإستراتيجيات الكفيلة بالقضاء عليها أو تحديدها بحيث لا تؤثر على فرص الإنجاز وتحقيق الأهداف .

* السعي للتميز بالتطوير والإبتكار وإستثمار الإمكانات البشرية ، والمعلوماتية والمادية .

*إستيعاب التقنيات الجديدة والمتجددة وإدماجها في نسيج المنظمة وتنسيق توظيفها بالتكامل مع باقي عناصر المنظمة، وإتباع منطق الإدارة الإستراتيجية في إختيار التقنيات الملائمة وتطويرها وصيانتها .

* الإستخدام الواعي والمخطط لتقنيات المعلومات والإتصالات ، وتنسيقها مع عناصر المنظمة البشرية والمادية لبناء وتنمية وإستثمار القدرات التنافسية ([1]).

* الإنطلاق في مباشرة الأنشطة من منطق أن العالم كله سوق للمنظمة وأنها تستطيع مباشرة عملياتها من أي مكان وفي كل موقع في العالم لا يحدها في ذلك سوى إقتصاديات النشاط.

* إستيعاب أهداف ومفاهيم التمييز والعمل على تهيئة البنية الإدارية التنظيمية الأساسية ، لخلق المناخ الملائم لتحقيق التميز وفق المعايير والمستويات المتعارف عليها عالميا .

[1] ـ عبد الحميد عبد الفتاح المغربي ، الإدارة، الأصول العلمية والتوجهات المستقبلية ، المكتبة العصرية، المنصورة، مصر ، 2006 م ، ص 119.

* تنمية العلاقات مع مؤسسات البحث العلمي والتطوير التقني وإقامة قدرات ذاتية في مجال التطوير المستمر لتقنيات الإنتاج والخدمات ، وتهيئة ثقافة تنظيمية تحابي الإبتكار والإبداع وتشجع العاملين ، لتقديم إبداعاتهم الفكرية في جميع المجالات .

ومن هنا تكون الإدارة أمام حتمية تفرض عليها إتباع منهجية إدارية تقوم على إطار فكري متميز، يوافق معطيات العصر و يتعامل بإيجابية مع مصادر التغيير ويستشرف في نفس الوقت أوضاع المستقبل ، وهذا ما يؤدي إلى تحولات جذرية تمس المنظمات والأنماط التي تقوم على قيادتها وإدارة توجهاتها ، وذلك بالتحول من المنظمات التقليدية إلى المنظمات المعاصرة ([1]).

ثانيا : تأثير العولمة في الوظيفة العامة :

إن الناظر إلى الوظيفة العمومية، يجد أن مناخ عملها يختلف عما كان عليه في الماضي ويعكس هذا المناخ أساسا واقع العالم الحالي، على إعتبار أن الوظيفة العمومية تمثل نظاما منفتحا على بيئته المحيطة به يأخذ منها ويعطيها ، وبالتالي يتأثر بها ويؤثر فيها .

إن الإصلاحات التي تعرفها الجزائر والتي تهدف إلى إقامة إقتصاد السوق وتطوير مؤسسة حرة ، تقتضي تكييف الإدارات والمؤسسات العمومية مع هذه التغيرات، فالإنفتاح على الإستثمارات الخاصة والوطنية والأجنبية يعني أولا ضرورة إعادة النظر في بعض سلوكات وممارسات الإدارة وموظفيها في علاقاتهم مع المؤسسات الخاصة، وهي بذلك تملي إقامة علاقات بوصفها تطبيق فعلي لمبدأ النزاهة وقواعد الأخلاقيات ، مما يستوجب فرض مصداقية الإدارة واستقطاب ثقة المتعاملين ، وهي شروط لتشجيع الإستثمارات ([2]).

إن لظاهرة العولمة تأثيرا مباشرا على مهام الوظيفة العمومية التي أصبحت مطالبة بالتكيف والتكفل أفضل بمهام التخطيط ، التنظيم ، التوجيه ، الرقابة، والتقييم مع إعتماد مهام

[1] ـ عبد الحميد عبد الفتاح المغربي ، المرجع السابق ، ص 120 .
[2] ـ التقرير العام لتقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها ، المرجع السابق ، ص 527 .

جديدة مثل الضبط كألية حديثة ضرورية للتكيف مع مقتضيات البيئة المتغيرة ومن مظاهر هذا التأثير نذكر ما يلي :

***تأثير العولمة على مهمة التخطيط :**

ـ نظرا لصعوبة التنبؤ بالمستقبل بسبب المتغيرات الإقتصادية والسياسية والمالية على مستوى العالم ، وما يصاحبها من درجة عالية من عدم التأكد وعدم الإستقرار ، فقد أصبح لوظيفة التوقع والإستشراف أهمية بالغة لكونها تسمح بإستباق التطورات المحتملة في شتى الميادين ([1]).

ـ زيادة دور نظم المعلومات الإدارية في وظيفة التخطيط .

ـ تزايد في الإتجاه نحو التكامل بين الوظائف الإدارية ، وهذا ما يفسر زيادة التفاعلات البيئية بين التخطيط وباقي الوظائف الإدارية .

ـ زيادة الإهتمام بالمستفيدين من الخدمات التي توفرها المؤسسات والإدارات العمومية ، مما إنعكس على وظيفة التخطيط من حيث ضرورة التعرف على رغبات هؤلاء والعمل على تلبيتها سواء كان ذلك حاضرا أو مستقبلا .

***تأثير العولمة على مهمة التنظيم :**

من أبرز مظاهر تأثير العولمة على وظيفة التنظيم نذكر ما يلي :

ـ إعتبار التنظيم بمكوناته المختلفة من هياكل وعلاقات وصلاحيات ومسؤوليات، ووسائل تستخدمها الإدارة بتنويعات مختلفة متناسبة مع التوجهات والظروف ، ومن ثم تكون المرونة ملائمة على أساس بناء التنظيم وتطويره بإستمرار، مع الأخذ بعين الإعتبار نتائج التعلم التنظيمي والتراكم المصرفي لدى أفـــراده .

ـ توزيع المسؤوليات والصلاحيات بالتناسب مع مستوى كفاءة الأفراد .

[1] ـ محمد الصيرفي ، القيادة الإدارية والإبداعية، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، مصر ، 2007 ، ص ص 82- 83 .

ـ إعداد الهياكل التنظيمية لتعكس علاقات الأنشطة في تدفقات العمليات المختلفة وتجنب التنظيمات الوظيفية التقليدية .

***تأثير العولمة على مهمة التوجيه :**

تؤثر العولمة على مهمة التوجيه من خلال ما يلي :

ـ زيادة التركيز على الحوافز وتثمين الكفاءات الموجودة .

ـ وجود حالة من عدم الإستقرار في توظيف العمالة، حيث إنتشر الأخذ بمفهوم العمالة المؤقتة بدلا من مفهوم العمالة الدائمة ([1]).

ـ زيادة الإهتمام بالتدريب بإعتباره إستثمار بشري ، يجب النظر إليه من منظور إقتصادي على ضوء التكلفة والعائد .

***تأثير العولمة على مهمة الرقابة والتقييم :**

تؤثر العولمة على مهمة الرقابة والتقييم من خلال ما يلي :

ـ ظهور معايير المواصفات العالمية للرقابة والتدقيق .

ـ زيادة دور التكنولوجيا في مجال الرقابة .

ـ ظهور نظم ، أكثر موضوعية مثل تقييم أداء العاملين .

ـ زيادة الربط بين نظام الأجور والتدريب والحوافز ونظام تقييم الأداء ([2]).

***إعتماد مهمة الضبط في الوظيفة العامة الحديثة :**

ـ إن تخلي الدول عن التسيير المباشر للمرافق العمومية، قد أدى إلى تحويل جزء من صلاحياتها إلى سلطات ضبط مستقلة مكلفة بالسهر على إحترام قواعد المنافسة النزيهة ، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالإستقلال المالي ، وصلاحيات تكفل لها تفادي كل شكل من أشكال الوصاية .

[1] ـ محمد الصريفي ، المرجع السابق ، ص 85 .
[2] ـ محمد الصريفي ، المرجع السابق ، ص 86 .

ـ إن العمل بنظام الضبط يساعد البلدان النامية على هجر سيطرة أنظمة الإحتكار لصالح المنافسة على تقديم أحسن الخدمات وبأقل تكلفة ، وفي هذا السياق تعمل المجتمعات المعاصرة على:

ـ مراجعة وتكييف نظرية تقسيم العمل بين مختلف المؤسسات بما يستجيب والطلبات الإجتماعية المتزايدة والمعقدة التي تعرفها هاته المجتمعات ([1]).

ـ تخويل الإدارات أكثر الصلاحيات في إطار مهمة التكفل بتسيير كافة المصالح والخدمات دون إقحام المؤسسات المركزية الحكومية في ذلك ([2]).

ـ تأثير العولمة على وظيفة تسيير الموارد البشرية :

ـ في خضم التحولات والتغيرات التي يشهدها العالم، بدأ الإهتمام بالموارد البشرية يتزايد في المنظمات المعاصرة ، حيث تبين للإدارة الدور المهم الذي تقوم به تلك الموارد في المساعدة على تحقيق أهداف المنظمات ([3]).

من جانب أخر ، فقد شاع إستخدام مفاهيم الإدارة الإستراتيجية في منظمات الأعمال وغيرها من المنظمات الهادفة إلى تحقيق نتائج وأهداف محددة بإستخدام الموارد البشرية والمادية والتقنية .

فقبل سنوات كان الإهتمام بشؤون الموارد البشرية ينحصر في عدد قليل من المتخصصين ، الذين يعملون في تقسيم تنظيمي متخصص يطلق عليه قسم أو إدارة الأفراد ، يختصون بكافة المسائل الإجرائية المتصلة بإستقطاب الأفراد، وتفيد سياسات المنظمة في أمور الإختيار من بين المتقدمين لشغل الوظائف ، ثم إنهاء إجراءات التعيين وإسناد العمل لمن وقع عليهم الإختيار .

بالإضافة إلى متابعة الشؤون الوظيفية للعاملين ، من حيث إحتساب الرواتب ، ضبط وقت الحضور والإنصراف وتطبيق اللوائح التي من شأنها المعاقبة على المخالفات التي قد تصدر

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 271 .
[2] ـ محمد الصريفي ، مرجع سابق ، ص 86 .
[3] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 272 .

منـه ، وتنفيـذ إجـراءات الإجـازات وتنفيـذ نظـام تقييم الأداء والتكـوين وكـذا متابعـة إجـراءات إنـهاء الخدمة في نـهاية التعاقد أو بلوغ سن التقاعد حسب الأحوال . ([1])

المبحـث الثانـي

رهانات تكييف الوظيفة العامة الجزائرية والتحولات الجديدة

إذا كانـت عصـرنة وتكييـف الوظيفـة العامـة تقتضـي تحقيـق الفعاليـة والفاعليـة، والتكيـف مـع إنعكاسات العولمة على النحو المشار إليه سابقا . إن هذا المسمى سيبقى مرهونـا بمدى كفـاءة الموظـف العـام، الـذي يعتبـر ركيـزة أساسية للنهـوض بـالإدارة العامـة وتأهيلهـا للإنـدماج فـي محيطها الإجتماعي والإقتصادي الجديد ، والمسـاهمة فـي دفـع التحـديات التـي تفرضـها البيئـة المتغيرة بإستمرار.

وعلى ضوء ما سبق سنحاول الإشـارة فـي هذا المبحـث إلـى رهانـات تكييـف الوظيفـة العامـة الجزائرية والتحولات الجديدة ، من خلال التطرق إلى الإعتماد علـى أسـاليب التسـيير الحديثـة وهذا في المطلب الأول ، أما المطلب الثاني فخصصته للإهتمام بالتكوين كآلية فعالة في نظـام الوظيفة العامة .

المطلــب الأول

الإعتماد على أساليب التسيير الحديثة

ـ في إطار معالجة أساليب التسيير المعتمدة في الوظيفة العامـة الجزائريـة، سـأحاول معالجتهـا من خلال زاويتين تتمثل الأولى في حسن تسيير وتثمين الموارد البشـرية والثانيـة فـي تكـريس أخلاقيات المهنة في الوظيفة العامة .

[1] ـ عمر وصفي عقيلي ، المرجع السابق ، ص 26 .

الفــرع الأول

حسن تسيير وتثمين الموارد البشرية

أولا : إدارة الموارد البشرية في الوظيفة العامة ومقتضياتها :

إن وظيفة الموارد البشرية تواجهها تحديات جديدة أفرزتها التحولات التكنولوجية ، لاسيما في مجال الإعلام والإتصال ، ذات التأثير المعتبر والمباشر على هذه الوظيفة ، مما يتعين عليها الحفاظ بإستمرار على التوافق النوعي والكمي للشغل، مما يستلزم إنتهاج مقاربة ديناميكية ويقظة تكنولوجية ، تضمن متابعة في مجال التسيير الوقائي القائم على الإعتناء الدائم بالتأهيل وإعادة تأهيل المستخدمين ، مع ضمان التنقلات والتوظيف في إطار مخطط للشغل يراعي الكفاءات .

ـ وهناك ثلاثة أثار للتحولات التكنولوجية نوجزها فيما يلي :

1 ـ نمو المردودية الذي غالبا ما يفوق إمكانية التشغيل ، مما يترتب عنه فائض في التعداد الضروري المكلف بوضع حيز التنفيذ مخططات إجتماعية ، تقتضي تفسيرا لا ينفصل عن التشغيل والبحث بإستمرار عن الكيفيات الملائمة ([1]).

2 ـ تغيير المؤهلات المكتسبة ، إذ أنه من شأن التطور التكنولوجي أن يحدث أو يغير أو يزيل مناصب العمل ، لأن كل تكنولوجية جديدة تحول المهن والمؤهلات المكتسبة، وتكييف كل عامل أجير يعتبر بمثابة إستثمار في التكوين، كما أن تطور المؤهلات يؤثر على شبكة تصنيف مناصب العمل والأجور ويعدل من معايير وأهداف التوظيف .

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 219 .

3 ـ إرتفاع تكاليف التجهيزات ونقص مدة حياتها بسبب تآكلها السريع في حين أن مدة العمل لم تعد تمثل في الغالب اليوم سوى 1800 ساعة في السنة ، وهو معدل يتطلب نمو وإزدياد في مدة إستعمال التجهيزات بتبني مختلف أشكال التنظيم من خلال أوقات العمل،أفواج العمل ، مناوبين أسبوعين، الوقت الجزئي ، إلى غير ذلك والمقتضيات التي يتعين مراعاتها بهذا الصدد تتمثل أساسا فيما يلي :

أ ـ التكييف والملائمة :

إن التطورات الحديثة في عالمنا المعاصر يستوجب من المؤسسات والإدارات التكيف السريع مع البيئة، ومختلف الطلبات الداخلية والخارجية في إتجاه المرونة الكمية والنوعية في مجال الوظيفة العامة .

فالتكيف يشمل كافة الميادين ذات الصلة بتسيير الموارد البشرية ، تفرضه البيئة المتميزة التي أفرزتها العولمة ، فالمؤسسة أو الإدارة مطالبة بإستغلال كافة الوسائل المرنة كما ونوعا .

فوظيفة الموارد البشرية ، تطورت اليوم كثيرا وأصبحت تشمل مجموع متنامي من الميادين والمهام الموزعة بين مختلف المسؤولين السلميين ، ومصالح الموارد البشرية المعهودة إليهم .([1])

فبعد أن كانت في منتصف القرن العشرين تهتم بمسيري الموارد البشرية ، أصبحت وظيفة الموارد البشرية معترف بها من قبل كافة المؤسسات والإدارات كوظيفة إستراتيجية مع نهاية القرن العشرين ، ساعدت على تطورها عوامل عديدة منها الحجم المتنامي للتنظيمات في ظل وجود إدارة معقدة ومقتضيات تحسين شروط العاملين ، والجنوح إلى التخصص في العمل وما يتطلبه من تسيير تنظيمي gestion organisationnelle، إلى جانب تطور التشريع الإجتماعي وتنامي العمل النقابي والتطور التكنولوجي ، وهي نشاطات

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 220 .

متنوعة ومتعددة في غاية الحساسية جعلت من وظيفة المستخدمين مهنة، من مهامها الأساسية نذكر ما يلي :

-مجاراة التحولات العميقة التي أفرزتها الإبتكارات التكنولوجية ، التي تؤثر على التوازنات النوعية والكمية بين الأشخاص الموجودين والحاجة الماسة إلى الكفاءات .

ـ ترقية سبل البحث عن الفعالية القصوى وتكريس قيم إضافية أكثر بأقل من التكاليف لاسيما الأجور والمرتبات .

ـ مراعاة البيئة الإقتصادية المهتزة التي تفرض تغيرات عنيفة غالبا ما يتعذر توقع نشاطها ، وتقتضي التكيف معها بسرعة دون تكاليف إضافية مفرطة ، كما ساعد أيضا تطور التيارات الإجتماعية الثقافية ، والقيم والترقب المتزايد للعمال لإزدهار مسارهم المهني، وتنوع سلوكهم في الإهتمام أكثر بوظيفة المستخدمين، وهي جملة من المعطيات والعوامل التي تفرض على المؤسسات والإدارات تبني منطق جديد من عملها وممارساتها لتسيير الموارد البشرية .

فالتكيف المنشود لمواجهة تنوع النشاطات المتوقعة وغير المتوقعة في إطار البحث عن كافة أشكال المرونة ، وإعادة التنشيط والتركيز على تعبئة الموارد البشرية المتوفرة على مستوى المؤسسة أو الإدارة تحقيقا للفعالية والنجاعة ([1])

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 222 .

ب ـ التوقع والاستشراف :

إن التوقع ضروري لتحضير المؤسسة أو الإدارة لتغييرات مستقبلية هوعنصر هام في مجال تثمين وظيفة تسيير الموارد البشرية التي هي في تنامي متزايد ، كشريك معتبر في الأعمال ، وفي مواكبة التغيرات والتكفل بمختلف النشاطات التي تضمنها وظيفة الموارد البشرية وتعمل على التوفيق بينها .

إلى جانب الإضطلاع بمهمة التقييم والتطابق بين الوظائف والأشخاص الموضوعين تحت تصرف المؤسسة أو الإدارة ، من خلال حصيلة الكفاءات bilan de compétences ، والإعتناء بالعمل الأساسي الذي يسمح بتطوير قدرات المستخدمين العاملين في المؤسسات والإدارات العمومية ، من خلال التكوين والإتقان وتحسين المستوى .

وهي العمليات التي تندرج ضمن مخطط شامل للمسار المهني للعمال ككل، قائم على التسيير التقديري الوقائي والمشخص للوظائف والكفاءات .

فالتطبيق النوعي والكمي للوظائف والكفاءات المحقق ينشد التعبئة الشاملة الرامية إلى رفع مساهمة العمال في قدرات المؤسسة، علما بأن البعد الإجتماعي والإنساني ، أصبح من المحاور الأساسية ، لأن المؤسسة أو الإدارة تحاول أن تنسج بين مجموعة الأفراد العاملين ورؤساءهم جوا ملائما للعمل يستجيب بطريقة مفضلة لأهداف المؤسسة أو الإدارة التي يعمل بها في مجال تسيير الموارد البشرية .

فالمسؤول السلمي مثلا أصبح مطالبا في إطار القيام بوظائفه تقديم كافة المعلومات حول كل مرؤوس ، لتشخيص كافة القرارات الرامية إلى وضع كل واحد في المنصب الملائم ومواصفاته ، وتمكين كل موظف من المشاركة بأرائه ومساهمته في ظل المؤسسة أو الإدارة مقابل إلتزام الرئيس السلمي بالسهر على تطوير قدرات مرؤوسيه، وتوجيههم نحو

برامج للتكوين والمحافظة على علاقات جيدة في العمل، حيث تكون لكل عامل وظيفة تأطيرية تسمح له بالمشاركة في سير الموارد البشرية ([1]).

ثانيا : تشخيص الموارد البشرية في ظل الوظيفة العامة الجزائرية :

نحاول في ما يلي : إلقاء نظرة سريعة وخاصة لتشخيص واقع الموارد البشرية في قطاع الوظيفة العامة ، وأهم النقائص التي تتعلق بها ، وذلك بإعتبارها محورا هاما وإستراتيجيا في الأجهزة الإدارية .

وعليه نسلط الضوء على أهم الإشكالات التي عانى منها نظام تسيير الموارد البشرية ، ثم دور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في تقنيين إستراتيجية الموارد البشرية وذلك فيما يلي :

أ ـ ظاهرة سوء إستخدام الموارد البشرية :

الكثير من الملاحظين يرجع عدم الفعالية التي تعاني منها مختلف الإدارات العمومية بنسبة كبيرة إلى الموظفين الذي يسهمون في هذا الخلل ، من خلال سوء أدائهم الوظيفي من جهة ، وكذا تسرباتهم إلى باقي القطاعات من جهة أخرى ، ومنه يتبين لنا أن أهم الإختلالات المتعلقة بالجانب البشري ترتكز على ناحيتين هما الكفاءة والتحفيز .

I ـ غياب الكفاءة :

من الملاحظ في أغلب الدول النامية ومنها الجزائر تقوم بتوظيف أشخاص لا يتمتعون بالكفاءات ([2])اللازمة ، وذلك على الرغم من امتلاك جلهم لشهادات جامعية عليا ، ويتجلى ذلك أساسا من خلال غياب المفاهيم الحديثة المتعلقة بالمهارة والسلوك، وهو الطابع العام الغالب على معظم الموظفين الذين يتميزون بعدم الدراية الكافية بالمهام والوظائف المسندة إليهم ، مع إستبعاد المهام بكيفية التصرف في حالة وقوع مشكل يتعلق بمتطلبات ومجريات أدائهم لمهامهم ، حيث أن بروز المشكلة بغض النظر عن نوعها وحجمها تستدعي الرجوع

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 223 .
[2] ـ تعرف الكفاءة على أنها: " العناصر المكتسبة من خلال التكوين ، الخبرة المهنية،و النظرة الشخصية التي تسمح في مجملها بأداء نوعي وفعال للمهام والوظائف " .

إلى الرئيس الإداري ، وتجد ذلك على الخصوص في الجانب المتعلق بعلاقة الإدارة العمومية بالميدان الإقتصادي ، إذ يعاب على الإدارات وبالخصوص الإقليمية منها عدم قدرتها على تفعيل النشاط الإستثماري ، لغياب الكفاءات على المستوى المحلي، والتي لها المهارة والقدرة على تصور حلول وإمكانيات خاصة ([1]).

ويرجع غياب الكفاءة للأسباب التالية :

أ ـ طبيعة المسار المهني للموظف : إذ يتميز بعدم مراعاة قواعد التسيير الحديث للموارد البشرية ، وإقتصاره على التطبيق الحرفي والجامد للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بها ، لاسيما ما تضمنه المرسوم 85- 59 المؤرخ في 23 مارس 1985م ، المتعلق بالقانون النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية ، هذا المرسوم الذي أثبت عدم نجاعته فيما يتعلق بالتشجيع على كسب الكفاءات من خلال منحه الأولوية للأقدمية كمعيار لتولي الوظائف الهامة على حساب الكفاءة التي تمنح للموظف القدرة على مواجهة التحديات وتصور الحلول والتكييف مع المعطيات . ([2])

ب ـ سياسة التوظيف المنتهجة بعد الإستقلال : حيث عمدت الدولة ومع النقص الفادح الذي تركه المعمرون والإدارة الإستعمارية بعد رحيلهم ، إبان الإستقلال إلى سد الفراغ الناجم عن ذلك بشتى الوسائل والطرق بما في ذلك المستخدمين الذين لا يتوافرون على الشروط المطلوبة للتوظيف ، دون الإستناد إلى معايير موضوعية ولعل ذلك ما يفسر سوء الأداء الوظيفي الذي تعاني منه الإدارات العمومية حاليا .

II ـ نقص التحفيز :

يعتبر التحفيز من أهم العوامل المساعدة على تحقيق الفعالية في مختلف القطاعات ، نظرا لكونه العامل الذي تستغله الإدارة في جذب الموظف إليها وتفجير طاقاته لدفعه لتقديم أفضل ما لديه من خلال إشباع حاجاته ، وفي هذا الإطار سنحاول الإشارة إلى وضعية التحفيز في الإدارات العمومية بغيبة التعرف على النقائص التي يعانيها سواء في جانبه

[1] ـ حلقة دراسة حول الإصلاح الإداري ، في ظل الإنفتاح الإقتصادي ، المدرسة الوطنية للإدارة ، 2004 - 2005 ، ص ص 46-47 .
[2] ـ حلقة دراسية حول الإصلاح الإداري ، في ظل الإنفتاح الإقتصادي ، المرجع السابق ، ص 47 .

القانوني أو الميداني .بالرجوع إلى المرسوم 85- 59 المذكور سابقا ([1]) نجد أن الإدارة قد اتبعت جملة من الوسائل لتحفيز موظفيها والتي تتفرع إلى وسائل إيجابية وأخرى سلبية .

ونشير في هذا السياق إلى جملة من العوامل الإيجابية والسلبية التي تعيق عملية التحفيز من خلال ما يلي :

1 ـ الصعوبات القانونية :

1 ـ أ : في ما يخص وسائل التحفيز الإيجابي :

الأجور والعلاوات :

يعرف هذا النوع من الحوافز جمودا كبيرا ، حيث نجد أن مكونات الأجر محددة مسبقا بدقة ، وما على الإدارة إلا التطبيق ، وبذلك فإن هذه الأخيرة لا تستطيع إستخدامه كعامل تحفيز لعدم إمكانية الحكم فيه بصورة إيجابية بل بصورة سلبية فقط([2]).

كما أن نظام الأجور المطبق على الإدارات العمومية تجاوزه الزمن ، بحيث لا يراع الحياة المعيشية للموظف وقدرته الشرائية ، وكذلك العلاوات فإنها قليلة جدا كما ونوعا ، وأدى على ذلك التوسع المبالغ فيه في المناصب والألقاب الكبيرة التي تضفي على مناصب لا تناسبها كوسيلة غير مباشرة لزيادة المرتبات والمستوى المنخفض للمرتبات بصفة عامة ، والتعدد في أنواع التعويض المالي التكميلي للمرتبات تحت عدة مسميات فقدت محتواها ، وتبعا لذلك الغرض الأساسي منها مثل : " الحوافز " و " المنح " وقد أخفت هذه المبالغ الإضافية مجموع ما يحصله الموظفون من مرتبات حقيقية، ومما يزيد الطين بلة الإنخفاض المستمر في القيمة الحقيقية للأجور ، التي لا تتناسب زيادتها مع معدلات التضخم وما يؤدي إليه من إنخفاض للمستوى المعيشي ، واضطرار الموظفين إلى البحث عن وسائل مكملة للدخل ، مثل العمل في مواقع أخرى في أوقات العمل الرسمي، أو تقاضي مقابل مالي من

[1] ـ المرسوم رقم 85- 59 ، المرجع السابق.
[2] ـ المواد 68- 69 – 70 من المرسوم 85- 59 .

الجمهور مقابل أداء وظائفهم العادية، أو ترك الممتازين منهم العمل في القطاع العام أو الدولة مما أدى إلى ظهور وتفشي أفات إجتماعية مثل الرشوة . ([1])

*** التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعارف :**

إن تعزيز القدرات الذاتية من حيث القيام بعمليات التطوير والإصلاح من البيئة الداخلية ، يتطلب تحسين المهارات القيادية والقدرات الإستراتيجية على مستوى القطاعات المختلفة في الأجهزة الإدارية ، وذلك لمواجهة التحديات التي تواجهها في الأخذ بزمام الأمور وإحداث التحول والإصلاح دون الركون بشكل كامل إلى الخبرات أو المعارف الخارجية ، وهذا يتطلب بطبيعة الحال توفير القدرات التحليلية والتشخيصية للمشاكل الإدارية وعلاجها .

على الرغم من الأهمية الكبرى التي تكتسيها عمليات التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعارف في إطار تحسين الخدمات المقدمة من طرف الموظفين للمواطنين، وكذا بإعتبارها إلتزاما قانونيا وحقا للموظف يجب على الإدارة الإلتزام بتنفيذه وتخطيطه ، إلا أننا نلمس في قطاع الوظيف العمومي غيابا محسوسا لسياسات تكوين واضحة ، تمكن الموظف من تقديم خدمات راقية وذات نوعية، وتكرس أداء وظيفيا نوعيا ، إلا أنه بالمقابل يحرم من أبسط حقوقه المتمثلة في التكوين وتحسين المستوى وتجديد معارفه من أجل التكيف مع المتطلبات الجديدة التي يفرضها التطور والعصرنة الإدارية .وحتى وإن توفرت هذه الفرص التدريبية فإننا نلمس عدم فعاليتها لعدم إستجابتها إلى الإحتياجات الحقيقية من الكفاءات مع عدم إستنادها إلى المعايير الدقيقة لتقدير الحاجات التدريبية وفق أسس وبرامج مدروسة بعناية فائقة . ([2])

[1] ـ إبراهيم شحاتة ، الإصلاح الإداري في الدول العربية ، ملاحظات عامة وحلول مقارنة ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر ، 1997 م ، ص 150 .

[2] ـ زهير عبد الكريم الكايد ، الحكمانية ، قضايا وتطبيقات ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة، مصر ، 2003 م ، ص 236 .

وإعتبارا لكون التكوين محورا إستراتيجيا لتطوير الرصيد البشري للوظيفة العمومية صدر المرسوم التنفيذي رقم 96- 92 المؤرخ في 03 مارس 1996 م ، الذي قام بتكريس محفزات للتكوين وإعتماد المخططات السنوية والمتعددة السنوات لتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم . ([1])

*** الترقية :**

من خلال تحليل نظام الترقية في إطار المرسوم 85- 59 نخلص إلى ما يلي :

ـ يعتمد نظام الترقية على معيارين أساسيين، الأقدمية والكفاءة، مع تركيز الإدارة على معيار الأقدمية بالدرجة الأولى ، غير أنه وبالرغم من كون نظام الترقية بالأقدمية يحمي الوظائف العليا من تسرب الموظفين غير الأكفاء ، إلا أنها تعتبر عاملا مثبطا لعزيمة الموظفين الأكفاء الذين تتوفر لديهم القدرة على ممارسة وظائف عليا دون الحاجة لإنتظار سنوات طويلة ، وهو ما يؤثر سلبا على مستوى الأداء والفعالية ، هذا إلى جانب بعض النقائص لا سيما منها ما ورد في المواد 75- 77 من المرسوم 85- 59 ، والتي تتعلق بكيفيات الترقية ، فهذه الأخيرة تكون إما عن طريق الإختيار وإما عن طريق التأهيل المهني أو عن طريق الإمتحانات المهنية، والترقية عن طريق التأهيل المهني مقترنة بإرادة الرؤساء ، وبالتالي تعتبر إستثنائية وغير إجبارية، لفائدة الموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية .

ـ الجمود الشديد في نظم التعيين ، وإنهاء الخدمة وإخضاعها ليس فقط لإعتماد نظام الأقدمية المطلقة كأساس ، وإنما أيضا لضمانات قانونية مبالغ فيها ورقابة إدارية وقضائية يهمها التطبيق الحرفي للنصوص أكثر من المرونة المطلوبة في هذه المجالات من أجل كفاءة الأداء، مما أدى إلى صعود كثير من العاملين غير الأكفاء إلى المناصب العليا ، وصعوبة أو إستحالة التخليص منهم بعد ذلك ، مما حرم الجهاز الإداري ككل من القيادات الشابة وأفقده الكثير من الحيوية اللازمة وبالتالي إقتصرت محاولات إصلاحه في معظم الأحوال على

[1] ـ المرسوم التنفيذي رقم 96- 92 المؤرخ في 03 مارس 1996 م ، المتضمن تكريس محفزات للتكوين وإعتماد المخططات السنوية والمتعددة السنوات لتكوين الموظفيين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم .

إعادة النظر في أوضاع العاملين ومرتباتهم، دون البحث في السياسات والنظم التي تتحكم في كفاءة العمل ([1]).

***1-ب : في ما يخص وسائل التحفيز السلبي (العقوبات) :**

تتمثل هذه الأخيرة في مختلف العقوبات المسلطة المعنوية منها والمالية، التي تتخذها الإدارة ضد موظفيها من أجل حثهم ودفعهم إلى تحسين مستوى أدائهم وإلتزامهم بمختلف المهام والوظائف المنوط بهم القيام بها على أتم وجه ممكن ، والتي من أجلها يتقاضون مرتباتهم ، إلا أن هذه العقوبات غالبا ما تثير الخوف والرهبة في أوساط الموظفين تدفعهم إلى التظاهر بالجدية وتصنع الكفاءة دون أن يرغبوا في ذلك أو يمتلكوها (الكفاءة) ، وإنما بغرض الحفاظ على مناصبهم وعدم الإقتطاع من مرتباتهم الشهرية .

وقد تؤدي هذه الوسيلة في بداية إستخدامها نتائج طيبة وجيدة من حيث إمتثال الموظفين وإلتزامهم بمهامهم وإحترام أوقات الدوام ، واللباقة مع المواطنين ، إلا أن ذلك ما يلبث أن ينقلب مع مرور الوقت إلى إهمال وتسبب مستمرين .

وقد دلت التجارب والدراسات التي تمت في هذا الإطار أن العقوبات وإن أدت إلى إنتاجية أعلى في المدى القصير ، إلا أنه يصاحبها إنخفاض في الروح المعنوية للموظفين ، وما ينتج عنه معدل التغيبات ، كثرة الشكاوى ، وينجر عنه أيضا إنخفاض مستوى المردودية على المدى الطويل ([2]).

[1] - إبراهيم شحاتة ، المرجع السابق ، ص 151 .
[2] - الحلقة الدراسية ، المرجع السابق ، ص 49 .

II ـ الصعوبات الميدانية :

تتمثل أهم النقائص المتصلة بالعملية التحفيزية على المستوى الميداني في عاملين هما : الإتصال والمشاركة .

1 ـ عامل الإتصال : والمقصود هنا كل ما يتعلق بالعملية الإتصالية في الإدارة من حيث سيرورة المعلومات ، وسلاسة إستخدامها وإنتقالها بين الموظفين . إلا أن الملاحظ في هذا المجال هو ضعف نظام الإتصال لعدة أسباب أهمها :

ـ حصر المعلومات الإدارية الهامة على مستوى فئة محدودة دون غيرها ، وإن تم إيصالها إلى الموظفين فيتم ذلك بطرق يشوبها كثير من النقص .

ـ ضعف فرص الإتصال بين الموظفين والمسؤولين لإنسداد القنوات الإتصالية والذهنيات الجامدة .

ـ نقص الثقة وإنعدامها أحيانا بين المسؤولين والموظفين .

2 ـ المشاركة : تعني أخذ جزء من الأمر والبحث فيه، والمشاركة الفعالة تتم عندما يكون لدى أفراد المجموعة الفرصة الكافية لطرح الأسئلة ، أو الأمور على أجندة العمل والنقاش حولها ، والتعبير بشكل واضح عن إختياراتهم أثناء عملية إتخاذ القرارات .

إلا أن الملاحظ أن الإدارة غير قادرة على ترجمة أهدافها وصعوبة إعطاءها أي معنى لعمل الموظفين مما يضعف عامل المشاركة على مستواها ، إلا أن الموظف يصطدم بعدم رغبة الموظفين في ذلك ، إضافة لغياب معايير واضحة وموضوعية لإختيار وإعداد القيادات الإدارية وكذا غياب وسائل فاعلة لقياس أداء العاملين يتم من خلالها إكتشاف العاملين الأكفاء

وسلوكاتهم ، ومدى قدراتهم مدى شغل مناصب أعلى الأمر الذي سيعين معه متابعة الرؤساء لأداء مرؤوسيهم بشكل متواصل([1]).

ـ دور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في تقنيين إستراتيجية الموارد البشرية في الإدارة الجزائرية :

إن الإدارة العامة الجزائرية بإعتمادها على تطوير الجانب المادي من التحديث (مختلف التحولات الهيكلية وتوفير المعدات والأجهزة) خلال العقود الماضية أهملت العامل الأهم في التغيير ألا وهو العنصر البشري.

وكي تتحكم الدولة وإدارتها العامة في عملية ضبط وتسيير موظفيها " مواردها البشرية " بصورة منتظمة ومسؤولة وفعالة ، تستخدم بعض نظم الوظيفة العمومية المقارنة كفكرة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، والذي يرسم ويحدد بصورة قانونية ، الأسس والمبادئ والأساليب المتعلقة بأجهزة وهيئات تسيير الوظيفة العمومية ، وطبيعة العلاقة بين الإدارة العامة والموردين ، وكذا تحديد المسؤوليات المرتبطة بكافة الأطراف ، وتنظيم عناصر المسار المهني بصورة محددة وشفافة .

إن إقرار قانون أساسي عام للوظيفة العمومية ، يدخل في نطاق إستكمال بناء السرح المؤسساتي والقانوني للدولة ، ودوره الجوهري في تقنيين إستراتيجية الموارد البشرية في الإدارة العامة الجزائرية ([2]).

لذا ساهم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد في عملية التقنيين الشامل والكامل والمرن والواقعي لإستراتيجية الموارد البشرية وذلك من خلال :

[1] ـ زهير عبد الكريم الكايد ، المرجع السابق ،ص 55 .
[2] ـ دور القانون الأساسي لعام للوظيفة العمومية ، لتفعيل الإدارة العامة الجزائرية، المرجع السابق ، ص 175.

ـ تحديد الوظائف ومحاور الإدارة أو المنظمة وتكييف ذلك مع كافة عوامل ومعطيات البيئة " المحيط " .

ـ دعم عملية تخطيط الموارد البشرية ، أي تحديد الإحتياجات البشرية لشغل الوظائف اللازمة تحقيقا للأهداف المسطرة والمرجوة .

كما نشير أيضا إلى آليات وأدوات التسيير العصرية المستحدثة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12- 194 ، المؤرخ في 25 أفريل 2011م ، المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والإمتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها . ([1])

حيث إتخذ المرسوم رقم 12- 194 السالف الذكر في ظل إحترام المبادئ الأساسية للوظيفة العمومية، سيمكن لا محالة مسيري المؤسسات والإدارات العمومية من مباشرة كافة عمليات التوظيف ومتابعتها ، وذلك بتفعيل بعض الآليات الرامية إلى تحقيق الأهداف المرجوة من هذا الإصلاح نذكر منها :

ـ إلزام كل مؤسسة أو إدارة عمومية بتنظيم وإجراء المسابقات المهنية تحت مسؤوليتها التامة والكاملة .

ـ عدم توقف تنظيم المسابقات والإمتحانات والفحوص المهنية على المصادقة على المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية .

ـ تكريس إمكانية قيام المؤسسات والإدارات العمومية ، بتوظيف كفاءات آتية من المؤسسات والهيئات العمومية والإقتصادية .

[1] ـ المرسوم التنفيذي رقم 12- 194 المؤرخ في 25 أفريل 2012 ، المرجع السابق .

ـ تكريس تسهيل توظيف الأعوان المتعاقدين أو أولئك الذين يشتغلون في إطار جهازي المساعدة على الإدماج المهني أو الإدماج الإجتماعي للشباب حاملي الشهادات ، مما يعطي دلالة للسياسات العمومية للتوظيف ويفضي إلى تجسيدها . ([1])

ونشير في هذا السياق إلا أنه لا يمكن تصور تطوير الموارد البشرية بمعزل عن المجتمع الذي تنشط فيه ، ولكون الوظيفة العمومية هي المرآة الحقيقية للدولة، وجب عليها التكيف التدريجي مع الإصلاحات والتغيرات العميقة التي تهتم ببروز إدارة أكثر إحترافية قادرة على التنبؤ بالتطورات التي يعرفها محيطها ، والقضاء لا سيما على النقائص التي تظهر ، لرد الإعتبار للمرافق العامة ضمن عملية واسعة النطاق تتميز بالنجاعة والفعالية .

وعليه شرعت المديرية العامة للوظيفة العمومية في إعادة النظر النوعية لمهامها، بإعتماد الآليات الحديثة لتسيير مواردها البشرية بحذف نظام الرقابة السابقة وإستبداله بنظام الرقابة اللاحقة أو البعدية ، وذلك من خلال المرسوم التنفيذي رقم 95- 126 المؤرخ في 29 أفريل 1995 م ، المتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ، وتكريس العمل بالمصادقة على مخطط توقعي لتسيير الموارد البشرية من طرف مصالح الوظيفة العمومية.

وهكذا فإن نظام الرقابة اللاحقة يعد بحق أول إصلاح عميق في مجال تسيير الموارد البشرية لبلوغ الأهداف التالية :

ـ إعتماد أدوات عصرية لعقلنة تعداد مستخدمين وضبط تطوره كما وكيفا .

ـ بروز وتطوير نظام تسيير توقعي للموارد البشرية .

ـ إدخال مهمة التدقيق في الإدارة العمومية، لتحقيق التقييم الموضوعي لنوعية تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية قصد تحسين نجاعتها .

[1] ـ من تسيير المستخدمين إلى تسيير الموارد البشرية، المرجع السابق ، ص 10 .

ـ إعادة التوزيع النوعي لمهام مصالح الوظيفة العمومية ، وتركيز نشاطاتها على صلاحياتها الحقيقية المنشئة في تصميم التقييم ، التنظيم ، التوجيه والرقابة . ([1])

ـ تقسيم الوظائف ورسم شبكة الأجور والتعويضات المختلفة .

ـ سياسة إستقطاب " عملية التوظيف " للموارد البشرية اللازمة لشغل المناصب " الوظائف " المطلوب شغلها على أسس ومبادئ الجدارة والكفاءة العلمية والمهنية المطلوبة .

ـ عملية التكوين والتدريب والتطوير المستمر للمهارات والقدرات البشرية .

ـ تحديد كافة الحقوق والواجبات والضمانات المختلفة للقوى " الموارد البشرية العاملة " .

ـ بلورة آليات عملية التوجيه والرقابة المختلفة لتحديد المسؤوليات والجزاءات المهنية والإدارية والقانونية للموارد البشرية العاملة ([2]).

الفـرع الثاني

تكريس أخلاقيات المهنية في الوظيفة العامة

ـ إن الرشوة والمحسوبية والمحاباة والتعسف بالحق ، هي من الممارسات التي كثيرا ما تطبع عمل قطاعات لا يستهان بها في الإدارة .

هذه الصفات الذميمة والأمراض التي إنغرست في أوساط إدارتنا كان ولا يزال لها من الآثار السلبية التي زعزعت مكانة هذه الإدارة ، وأنقصت من هيبتها وفعاليتها وجعلتها عرضة للإتهام .

لكن بالرغم من كل هذا، فإن هذه الأمراض ليست بالأمراض المزمنة ولا القاتلة التي لا يمكن علاجها والتخلص منها ، بل يمكن القضاء عليها ، إذا عملت الإدارة بكل حياد وشفافية وتشبعت بالأخلاقيات التي تمكنها من أداء مهامها بكيفيات عصرية ومتطورة،

[1] ـ من تسيير المستخدمين إلى تسيير الموارد البشرية ، المرجع السابق ، ص ص 04 – 05 .
[2] ـ دورالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، لتفعيل الإدارة العامة الجزائرية، المرجع السابق ، ص 224 .

إنطلاقا من إنتقاء أحسن العاملين وتزويدهم بالقواعد السلوكية التي تجعلهم يتفانون في أداء مهامهم ، وصولا بذلك لتحقيق أحسن النتائج ([1]).

ولأهمية هذه الأخلاقيات بالنسبة لكل من الموظف والإدارة أصبح اليوم وأكثر من أي وقت مضى ، الإهتمام بأخلاقيات الوظيفة العمومية يلقى العناية الكبيرة في مجال العلوم الإدارية، ويرجع ذلك للممارسات الغير أخلاقية للوظيفة العمومية ، والتي تعود إلى إستعمال السلطات التقديرية في وضع وتنفيذ السياسات العامة، وكذا تعاظم دورالإدارة ([2]).

أولا : مفهوم أخلاقيات المهنة وأسسها :

ـ تعريف أخلاقيات المهنة :

إن محاولة إعطاء تعريف لأخلاقيات المهنة تقتضي منا التطرق أولا لمعنى مصطلح الأخلاقيات ، هذا الأخير الذي يعتبر مرادفا للأخلاق ، التي تعني التصرف الشخصي ومطابقته للقواعد التقليدية المرتبطة بالجانب الثقافي والروحي ([3]).

أما المقصود بالأخلاقيات ، فهو الجانب الذي يتناول بالدراسة كافة المحاسن التي ينبغي إتباعها للقيام على أحسن وجه بالمهام ، أو بالواجب المهني إرضاء للضمير.

أما عن تعريف أخلاقيات المهنة : " فهي علم الواجبات يهتم بتبيان القواعد السلوكية والأخلاقية لأعضاء مهنة ما ، سواء فيما بين الممارسين أنفسهم أو إتجاه الغير" . ([4])

فبالإضافة إلى الإلتزامات المهنية لهؤلاء ، والتي تضعها النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بمهنتهم ، يقع على عاتقهم واجب وإلتزام تطبيق قواعد أخلاقيات المهنة، سواء في إطار المهنة أي داخل العمل ، وكذا تطبيقها والتعامل بها في مواجهة الغير المتعامل معهم .

[1] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 106 .
[2] ـ سعيد مقدم ، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة إدارة، العدد 01 ، 1997 م ، ص 12 .
[3] ـ بودينة رشيد ، رئيس مفتشية الوظيف العمومي لولاية سطيف ، مداخلة حول أخلاقيات الوظيف العمومي ألقاها أثناء الملقى الوطني حول الوظيفة العمومية ، المنعقد يومي 29 و 30 ماي 2000 م ، ص 01 .
[4] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 14 .

وتطبيقا لأخلاقيات المهنة في الوظيفة العامة ، فإن الموظف يلتزم بتطبيق قواعدها والتحلي بها ، لكونها تساهم في بث أهم فكرة في ذهنه وهي فكرة تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وبالتالي يعمل على تقديم أحسن الخدمات للمواطن ويكسب ثقته التي فقدها . ([1])

II ـ الأسس التي تقوم عليها أخلاقيات المهنة الإدارية :

تقوم أخلاقيات المهنة على جملة من الأسس نوجزها فيما يلي :

أ ـ المنفعة العامة :

يشكل البحث عن المنفعة العامة السبب الأول للنشاط الإداري وهدف أخلاقيات المهنة الإدارية ، هذه الأخيرة التي تتميز عن أخلاقيات النشاطات الخاصة والمهن المنظمة ، والتي تنتهي أساسا إلى تحقيق مصلحة الزبائن ، وتنظيم العلاقات مع الزملاء .

ولما كان الموظف هو المحرك الرئيسي لمختلف أعمال الإدارة ، هذه الأخيرة التي تتمتع بالسلطة والقوة العمومية تجاه الغير ، بإعتبار الغرض من أعمالها هو تحقيق المصلحة العامة ، فإنه يتمتع بنفس السلطة والقوة وهذا ما يمنحه مكانة هامة وفي نفس الوقت حساسة، لذا يجب عليه التحلي بصفات وسلوك الحياد والنزاهة، هذه السلوكات التي يجب أن تكرس ضمن قواعد تشكل أخلاقيات مهنة الموظفين وترفع من قيمة الوظيفة العمومية .

ب ـ المرفق العام كأساس لأخلاقيات المهنة :

تختلف مهنة الموظف عن بقية المهن الأخرى كونه مكلف بخدمة الدولة والسهر على تجسيد مصالحها ، وإنطلاقا من هذه المهمة فالسلطة التي يتمتع بها تعتبر شرعية كونها تمارس ليس لصالحه الشخصي ، بل لصالح المواطنين المستفيدين من خدمات المرفق العام .

[1] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 108 .

ومن أجل ضمان إستمرارية هذا المرفق وحسن أداء العمل به ، بات من الضروري أن تكون إلى جانب هذه السلطة إلتزامات توضح السلوك المطلوب من الموظف تجاه الخدمة في حد ذاتها ، وكذا تجاه المستفيدين منها ([1]).

فقد لا تتعرض النصوص التنظيمية والقوانين المتعلقة بتنظيم الوظيفة العمومية أو أية مهنة أخرى، من خلال أحكامها والإلتزامات التي تفرضها على موظفيها ، بصورة مباشرة ودقيقة لكل ما يتعلق بسلوكات الموظف وكيفية الوصول إلى تجسيد نزاهته في العمل ، ويعتبر هذا نقصا في هذه الأحكام ، مما يستدعي إيجاد قواعد مكملة لهذا النقص ، وهنا تأتي قواعد أخلاقيات المهنة للإيفاء بهذا الغرض.

وهذا لا ينقص من قيمتها وإعتبارها ثانوية، بل هي أساسية وفي غاية الأهمية وما يؤكد ذلك هو الإهتمام بتقنين أخلاقيات المهنة ، ووضع مدونة لهذه الأخلاق ، وقد ظهرت بوادر الإهتمام بتقنين هذه الأخلاقيات في إدارتنا ومؤسساتنا العمومية ومن ذلك مدونة أخلاقيات الطب الجزائرية .

هذه المدونة عرفها المشرع بأنها : " عبارة عن مجموع المبادئ والقواعد والأعراف ، التي يتعين على كل طبيب أو جراح أسنان أو صيدلي أن يراعيها وأن يستلمها في ممارسة مهنته " . ([2])

ونشير أيضا إلى مدونة أخلاقية الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد ([3]).

[1] ـ سعيد مقدم ، أخلاقيات الوظيفة العمومية، دراسة نظرية من زاوية التأصيل ، الحقوق والإلتزامات المهنية، النظام التأديبي ، ص 20.
[2] ـ المرسوم التنفيذي رقم 92- 276 المؤرخ في 06 جويلية 1992م ، المتضمن مدونة أخلاقيات الطب .
[3] ـ المرسوم التنفيذي رقم 96- 136 المؤرخ في 16 أفريل 1996 م ، المتضمن أخلاقيات الخبير العقاري ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد .

وبإعتبار الدولة مسؤولة عن حسن سير المرافق العمومية وعن توفير الخدمة بها ، فهي طرف أساسي في إعداد هذه المدونة ولا ينبغي ترك تحديد القواعد الأخلاقية التي تطبق على مهنة أو وظيفة للمنتمين إليها فقط سواء كانوا موظفين أو إدارات ([1]).

والجدير بالذكر أنه لا توجد قواعد ثابتة لأخلاقيات المهنة تطبق على كل القطاعات في الوظيفة العامة ، بل يجب على كل قطاع في الإدارة أن يؤسس الأخلاقيات المهنية التي تتماشى مع طبيعة عمله ([2]).

كما أن تطبيق هذه الأخلاقيات داخل الإدارة العامة يعتبر طريقة عمل ، تعطي الطابع الموضوعي للإدارة ، وذلك أساسا من خلال توفير المنفعة العامة، وكذا بغية تحقيق جملة من الأهداف أهمها :

ـ محاولة ضبط العمل الإداري في الوظيفة العمومية .

ـ إزالة الطابع التسلطي الذي يمكن أن تتصف به الإدارة ، وذلك بإحترام الواجبات الملقاة عليها .

ـ إحترام الغرض الذي أنشأت من أجله الإدارة العمومية أو المرفق العام ، وهو توفير الخدمة العمومية .

ـ ضبط السلوك المهني والشخصي الذي يجب أن يتحلى به المؤتمنون على مصالح الدولة وتقدير مدى إنضباطهم .

ـ التحديد الواضح لمفاهيم الأحكام الأخلاقية وضمان التوازن بينها وبين حقوق وحريات الموظفين .

ـ خلق جسور الثقة المتبادلة بين الإدارة والمواطن . ([1])

[1] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 110 .
[2] ـ بودينة رشيد ، المرجع السابق ، ص 07 .

كما تظهر أهمية أخلاقيات المهنة وقواعدها عندما تكون مجموعة القوانين الأساسية الخاصة ، والأنظمة الداخلية التي تحكم مهنة ما عاجزة على تحديد مجموع الإلتزامات التي تقتضيها تلك المهنة . ([2])

ج ـ السلطة السلمية كأساس لأخلاقيات المهنة :

يعتبر مبدأ التنظيم السلمي أو الهرمي للإدارة العمومية ترجمة عملية لمبدأ الشرعية الذي يشكل حجر الأساسي في دولة القانون .

هذا التنظيم يفرض على الموظف طاعة أوامر الرئيس ، والهدف من ذلك هو الحفاظ على إستمرارية عمل الإدارة وتطبيق مبدأ أساسي وهام في الوظيفة العمومية.

فحسب هذا المبدأ تعود السلطة الرئاسية بقوة القانون للسلطة العليا، حيث تعطي لمن له حق إستعمال هذه السلطة إمتيازات هامة ، كسلطة إدارة وتنظيم المصالح التي تقع تحت سلطته .

ويعتبر إحترام أوامر الرئيس من قبل المرؤوسين من الأسس التي تقوم عليها قواعد أخلاقيات المهنة داخل الإدارة العمومية ([3]).

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 12 .
[2] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 109 .
[3] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 112 .

د ـ النظام التأديبي كأساس لأخلاقيات المهنة :

إن الحفاظ على السير الحسن للإدارة ، يقتضي بدوره الحفاظ على المسار المهني للموظفين ، ومن أجل ذلك ينبغي على هؤلاء الموظفين أن يلتزموا بتطبيق الواجبات الملقاة على عاتقهم ، والتي نصت عليها مختلف النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم حياتهم المهنية .

ويترتب على مخالفة هذه الإلتزامات جزاءات تأديبية يحكمها قانون العقوبات، كما قد يرتكب الموظفون أخطاء مهنية يعاقبون عليها من طرف السلطة التي لها صلاحية ذلك ، مع الأخذ بعين الإعتبار طبيعة الخطأ . ([1])

وبالرجوع للأمر 06-03 نجده تعرض للنظام التأديبي للموظف العام عبر المواد من 160 إلى 185 ([2]) ، والغرض من هذا النظام هو ضبط سلوك الموظفين أثناء ممارستهم لمهنتهم ، وبالتالي فإنه يحتل مكانة هامة في تحديد قواعد أخلاقيات المهنة الإدارية كونه ذو طابع تأديبي وردعي ([3]).

ثانيا : تقوية وتثمين أخلاقيات المهنة في الوظيفة العامة :

إن تحسين الخدمة العمومية وترقية سير المصلحة العمومية هو الهدف الأساسي الذي تسعى الإدارة العمومية لتحقيقه ، وهذا يقتضي نشر ثقافة إدارية واسعة داخل أوساط الإدارة ، هذه الثقافة التي أصبحت من العلوم الحديثة التي يجب أن يتلقنها كل موظف .

وهي التي تحمل في محتواها القواعد التي تحثه على إحترام إلتزاماته والقيام بها ، وخاصة تلك المتعلقة بالجانب الأخلاقي لما لها من أثر واسع على أداء الموظف([4]).

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 121 .
[2] ـ المواد من 160 إلى 185 من الأمر 06-03 .
[3] ـ سليمة بوروش ، مرجع سبق ذكره ، ص 113 .
[4] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 114 .

بل هذا يستدعي التطبيق في أخلاقيات المهنة الإدارية، إذ أن النقص في هذا التحكم يؤدي إلى فشل مسار العمل داخل الإدارة ، ويمكن إرجاعه إلى عدة أسباب أهمها:

ـ نقص التحكم في نظام التوظيف .

ـ مساوئ التأطير .

ـ غياب تدريس أخلاقيات المهنة .

ـ عدم تكييف أخلاقيات المهنة مع مقتضيات الإدارة .

ـ عدم العمل ببعض المبادئ الأساسية في الحياة العملية .

ومن أجل تغطية هذه النقائص ، لا بد من العمل على توفير مجموعة من الشروط تعمل على تقوية وتثمين أخلاقيات المهنة تتمثل أساسا فيما يلي :

1 ـ وضع إستراتيجية شاملة ومنسجمة :

إن مختلف الإصلاحات التي ينبغي تطبيقها والأخذ بها من أجل تدعيم أخلاقيات الموظفين ، لن تبلغ هدفها ولن تكون لها أية فعالية بالنسبة للإدارة والموظف ، إلا إذا كانت ضمن إستراتيجية شاملة ومنسجمة تطبق على مختلف الفئات من المواطنين، مهما إختلفت وظائفهم ورتبهم ، إنطلاقا من الموظف البسيط إلى الإطار المسير ، كون نشاط الإدارة يعتمد على إنسجام عمل مختلف الفئات العاملين بها . ([1])

2 ـ إشراك الموظفين :

ـ ترتبط سياسة ترقية وتثمين أخلاقيات المهنة إرتباطا وثيقا بإشتراك الموظفين في رسم هذه السياسة ، وإعطاء مختلف تصوراتهم حول الإصلاحات التي سوف تطبق عليهم ، حيث يجب أن يتم شرحها وتوضيحها مسبقا، كونهم معنيين بصفة مباشرة بها، فهم مطالبون

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 32 .

بتجسيد هذه التدابير والإصلاحات ميدانيا والحفاظ على سمعة الوظيفة العمومية وتطويرها .([1])

3 ـ تحفيـز الموظفين :

ـ إن إعطاء أخلاقيات المهنة مكانتها اللازمة ومفهومها الحقيقي داخل مختلف قطاعات الوظيف العمومي والإدارة بصفة عامة ، يعتبر من الدوافع الأساسية التي تجعل الموظف يقوم بإعداد إلتزاماته في الإطار المحدد قانونا .

كما أن تثمين هذه الأخلاقيات يستدعي تعاون جميع الموظفين ولا سيما المؤطرين .

ـ ولتحقيق هذا التعاون يجب العمل على تحفيز الموظفين ماديا ومعنويا بإعطائهم حقوقهم كاملة ، وكذا تحقيق التوازن بين هذه الحقوق والواجبات الملقاة على عاتقهم.

4 ـ التشريع في مجال أخلاقيات المهنة :

إن عملية تجسيد أخلاقيات المهنة داخل الإدارة تحتاج لنصوص قانونية تبين وبوضوح وجوب العمل بمثل هذه القواعد ، التي تهدف إلى محاربة مختلف المخالفات الأخلاقية وكذا تجديد وتغيير سلوكات وذهنيات الموظفين تجاه الخدمة العمومية .

ـ ونجاح هذه العملية لا يكمن في التغيير المستمر لهذه النصوص وإنما في حسن تطبيقها والإستفادة من أحكامها ووضع عقوبات مقابل الإخلال بأخلاقيات المهنة ([2]).

5 ـ إنشاء لجان المتابعة والتقييم :

ـ إن غرس ثقافة أخلاقيات المهنة في أوساط إدارتنا والعمل على تطويرها يحتاج لعملية أساسية هي عملية للمتابعة والتقييم .

ـ تتم هذه الأخيرة عن طريق لجان مهمتها المحافظة على التطبيق الجيد والسليم لقواعد أخلاقيات المهنة ، فضلا عن المتابعة والتقييم الميداني لمدى العمل بمثل هذه القواعد ، وكذا تقديم أفكار وتوصيات تساهم في إنجاز هذه العملية .

[1] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 33 .
[2] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 116 .

والجدير بالذكر أن إنشاء مثل هذه اللجان لا يعتبر بالعمل الشكلي ، وإنما هو معركة حقيقية يجب أن يخوضها الموظفون مدعمون بالثقة وروح العمل الجاد التي يمنحها لهم القانون الوضعي وأيضا القدرة على التمييز ، يناضلون من أجل إعطاء دفع جديد لهدف الإدارة وعملها في إطار الشفافية والحياد وعدم التحيز ([1]).

6 ـ التكوين وأخلاقيات المهنة :

ـ يرتبط العمل الإداري إرتباطا وثيقا بفكرة أخلاقيات المهنة، و الإهتمام بها يجعل الموظف يحترم الهدف الأساسي الذي وجدت من أجله الإدارة العمومية ، لذا يجب العمل على تأكيد القيم الأخلاقية للموظفين ، وذلك عن طريق وضع برامج متنوعة ومتخصصة لتكوينهم ، من شأنها ترقية معنى الأخلاقيات ، وتبيان أنها المنهجية الأساسية التي تعطي للإدارة صورة واقعية عن نفسها لإيجابياتها وسلبياتها ، وعلى ذلك ينبغي على كافة المؤسسات المعنية إقتراح تعليم أخلاقيات المهنة الإدارية في إطار الوظيفة العامة والعمل على توفير التكوين المناسب لأفرادها ([2]).

[1] ـ رشيد بودينة ، المرجع السابق ، ص 21 .
[2] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 37 .

المطلــب الثاني

الإهتمام بالتكويــن كآلية فعالــة في الوظيفـة العامــة

ـ يعد التكوين أحد أهم الدعائم الأساسية التي تهتم بها الإدارات في وقتنا الراهن بإعتباره إحدى الركائز القوية لتنمية الكفاءات بها ، لكونه يؤثر تأثيرا مباشرا على مدى فاعلية تلك الإدارات .

وسأحاول في هذا المطلب الإشارة إلى مسألة التكوين كآلية فعالة في الوظيفة العامة الجزائرية .

الفــرع الأول

مفهوم التكوين وأنواعه في نطاق الوظيفة العامة

ـ أولا: مفهوم التكوين

هناك العديد من التعاريف التي حاولنا إعطاء مفهوم للتكوين ، نذكر منها ما يلي :

ـ التعريف الأول :" التكوين هو الإجراء المنظم الذي يستطيع الأفراد من خلاله إكتساب مهارة أو معرفة جديدة تساعدهم على تحقيق أهداف محددة ".

ـ التعريف الثاني : " التكوين عبارة عن نشاط مخطط يهدف إلى إحداث تغيرات إيجابية في المتدربين من ناحية إتجاهاتهم ومعلوماتهم ، وأداءهم ومهاراتهم وسلوكياتهم بما يجعل مستوى الأداء لديهم أفضل مما هو عليه " . ([1])

[1] ـ بن فرحات مولاي لحسن ، المرجع السابق ، ص 117 .

ـ التعريف الثالث : " يعرف التكوين على أنه عملية نظامية لتغيير سلوك العاملين بإتجاه تنمية وتطوير أهداف المنظمة في الوقت الحالي والمستقبلي " . ([1])

وهناك من عرفه على أنه :" عملية تهدف إلى إكساب المتدربين الخبرات والمهارات التي يحتاجونها ، لأداء أعمالهم بشكل أفضل ، أو لتجهيزهم لوظائف أعلى، أو لتحسين قدراتهم على مواجهة مشكلات تواجه المنظمة التي يعملون بها ". ([2])

من خلال هذه التعريفات يمكن القول أن التكوين :

ـ عملية مخططة ومستمرة ، تهدف إلى تحسين قدرات ومهارات العاملين والتأثير بصفة إيجابية على سلوكياتهم ، بشكل يجعل أداءهم أفضل ، الأمر الذي يحقق أداء متميزا للمؤسسة .

ـ التكوين يمس العاملين الحاليين والجدد .

ـ التكوين يكسب العاملين المهارات التي يحتاجونها لأداء مهامهم .

ـ التكوين يساعد على تحضير العاملين إلى وظائف أعلى .

ـ إكتساب العاملين مؤهلات أكثر وقدرات أفضل لحل مشاكل المؤسسة .

كل هذه العوامل تساهم بشكل فعال في تحسين كفاءة الموظفين من جهة ، وزيادة كفاءة المنظمة ومستوى إنجازها من جهة أخرى ، وبالتالي الرفع من قدرتها التنافسية، خاصة أننا في وقت تواجه فيه كافة المؤسسات العمومية والخاصة بجميع أنشطتها تحديات مختلفة .

[1] ـ خالد عبد الرحيم الهيتي ، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، 2005 م ، ص 223 .
[2] ـ مدحت محمد أبو الضر ، إدارة العملية التدريبية، النظرية والتطبيق ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة، مصر ، 2008م .

وتزداد قيمة التكوين المستمر في هذه المؤسسات بغية الوصول إلى ميزة تنافسية والحفاظ عليها، وهذا ما يتطلب منها أن تقوم بتقييم التكوين كإستثمار طويل الأجل ، حيث تقوم المنظمات في جميع أنحاء العالم بإستثمارات هائلة في رأس المال البشري .

ـ ولهذا لم يعد التكوين ، كما كان سابقا، مجرد نشاط شكلي أو ترفيهي أو حتى تحفيزي بل أصبح نشاطا لنجاح المنظمات ، حيث نلاحظ الأموال الباهضة التي تنفق في عملية التكوين لدليل قاطع على أن هذه المنظمات تدرك جيدا أهمية التكوين والمنفعة والعائد الذي تجنيه من هذا الإستثمار ([1]).

ثانيا : أنواع التكوين في نطاق الوظيفة العامة

ـ لقد نظم المشرع الجزائري مسألة حق الموظف في التكوين، وكرس له أنواع عدة في ذلك ، التكوين الإداري المتعمق ، والتكوين أثناء فترة التربص ، التكوين من أجل الترقية، والتكوين في الخارج ، ولعل نقطة الوصل فيما بينها هي أن إتخاذ التكوين شكلا معينا ، فيكون تكوينا متخصصا (التكوين الإداري المتعمق) ، أو للإلتحاق بسلك عال أو برتبة أعلى بالنسبة للموظفين الموجودين في وضعية خدمة (التكوين من أجل الترقية) ، أو التكوين لتحضير المسابقات والإمتحانات المهنية (التكوين التحضيري) .

ويمكن أن يأخذ تكوين الموظف شكل تحسين المستوى سواء داخل الوطن أو خارجه ، وذلك بهدف تحسين المعارف والكفاءات الأساسية للموظفين وإثرائها وتعميقها وضبطها .

[1] ـ فرحات مولاي لحسن ، المرجع السابق ، ص 118 .

وقد يأخذ التكوين صور تجديد المعلومات للتكيف مع وظيفة جديدة نظرا لتطور الوسائل والتقنيات لأدائها ، والتغيرات الهامة في تنظيم المصلحة ومهامها وعملها .

أ ـ التكوين الإداري المتعمق :

ـ المقصود به تكوين الموظف تكوينا إداريا ساميا يؤهله لتحمل الأعباء الوظيفية، بشكل قادر على مواجهة كل الأمور الطارئة، والتقيد بالتزاماتها الخاصة، وبهذا الشكل فإنه يأخذ صورتين هما : ([1])

أ ـ 1: التكوين الإداري المتعمق الأولى (التكوين السابق على الدخول في الوظيفة العامة):

يعتبر التكوين قبل التوظيف والتعيين سمة بارزة في نظام التوظيف الجزائري حتى الآن ، وذلك لأن دخول الخدمة العامة لا يتم إلا بعد التخرج من مدارس التكوين، وجوهر التكوين قبل الدخول في الخدمة العامة في الجزائر يهدف إلى إعداد طالبي الوظائف من الخرجين الجدد يؤهلون للدخول في مسابقات الوظائف العامة التي تعلن عنها الإدارات والوزارات والهيئات المختلفة عن طريق مراكز التكوين والتي تنشأها المعاهد الإدارية والمدارس المتخصصة في هذا المجال .

يهدف التكوين الإداري المتعمق الأولي في النظام الجزائري إلى جعل الخرجين الجدد قادرين على إجتياز إمتحانات ومسابقات التعيين ، وتبرز أهميته إذا علمنا أن نظام الوظيفة في الجزائر لا يقتصر على التخصص كثيرا ، ونظم الدراسة هناك تكتفي في تلقين الطلبة الثقافة العامة والعلومات النظرية ، ومن هنا فإن هؤلاء الخريجين يفتقرون إلى التكوينات

[1] ـ بن ديدة نجاة ، حق الموظف في التكوين والترقية ، وفق التشريع الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر ، 2012 م ، 2013 م ، ص ص 165-166.

العملية ، وهي من المسائل التي تدور حولها الوظيفة المعلن عنها على وجه التخصيص ، ومن ثم فإنه إذ لم يتم إعداد هؤلاء الخرجين وإعطائهم فرصة التكوين عليها قبل إمتحان المسابقة لما إستطاع واحد منهم إجتياز مسابقة التعيين ، لهذا السبب عمدت الحكومة الجزائرية إلى الإهتمام بهذا النوع من التكوين وفتحت له كثيرا من المعاهد والمؤسسات العلمية التي تقوم بعملية الإعداد والتأهيل . ([1])

أ ـ 2:التكوين الإداري المتعمق التكميلي(التكوين اللاحق على الدخول في الوظيفة العامة) :

تعطي الجزائر لهذا النوع من التكوين أهمية كبيرة، وتبدو أهمية هذا النوع في أنه قد أصبح ضرورة ملحة تحتمها وتفرضها طبيعة العصر المتغيرة والتقدم العلمي المتطور، ويطلق على هذا النوع من التكوين الإداري بالتكوين المتعمق والمستمر وذلك إعلانا عن نوعيته ، فهو مستمر ، يلازم الموظف ويصاحبه طوال حياته الوظيفية لذلك سمي : " التكوين الإداري المتعمق التكميلي ".

وبهذا فإنه يختلف عن التكوين الإداري المتعمق الأولي ، وهو من ناحية أخرى متعمق لأنه ذي مستوى عال ورفيع ، ولهذا غالبا ما يكون هذا التكوين من أجل الترقية إلى وظيفة أعلى، ومن هنا يحقق هذا التكوين فائتين :

أولهما أنه يعد أو يهيئ للموظفين الفرصة الملائمة الدائمة ، بشكل يمكنهم من ممارسة أعمال وظائفهم على الوجه المرضي والمنوط بهم .

وتتمثل الفائدة فيما يسمح به هذا النوع من التكوين إعطاء فرص الترقي للموظفين الدارسين به نتيجة لإرتفاع مستواهم ، ولفاعلية قدراتهم وكيفياتهم أو أدائهم الوظيفي .

[1] ـ بن ديدة نجاة ، المرجع السابق ، ص 166 .

وإنطلاقا من هذه الأهمية الواضحة والأهداف الجليلة التي يحققها هذا النوع من التكوين ، فقد أنشأت الحكومة الجزائرية مجموعة من المدارس المتخصصة في التكوين الإداري المتعمق كما لوحظ ـ في هذا المجال أيضا ـ وجود أنشطة هامة قامت بها الوزارات المختلفة تأكيدا لأهمية هذا النوع من التكوين ، ليس هذا فقط وإنما كان للنشاط الخاص الذي تبذله في هذا الشأن ([1]) ، وعلى ذلك فإن الجزائر إهتمت ولازالت بالتكوين الإداري المتعمق الذي يهدف إلى تكوين الموظف تكوينا إداريا متخصصا ومستمرا ([2]).

ب ـ التكوين الإداري البسيط :

ويتمثل في نوعين هما التكوين قبل الترقية والتكوين التحضيري .

ب 1 : التكوين قبل الترقية :

يتم فتح دورة التكوين قبل الترقية للرتب التالية :

ـ متصرف .

ـ ملحق إدارة .

ـ عون إدارة .

ـ كاتب مديرية

ـ كاتب مديرية رئيسي .

ـ محاسب إداري .

ـ محاسب إداري رئيسي .

ـ تقني سامي في الإعلام الآلي .

ـ معاون تقني في الإعلام الالي .

ـ تقني سامي في الإحصاء .

[1] ـ بن ديدة نجاة ، المرجع السابق ، ص ص 166- 167 .
[2] ـ بن ديدة نجاة ، مرجع سبق ذكره ، ص 170 .

ـ معاون تقني في الإحصاء .

ـ وثائقي أمين محفوظات .

ـ مساعد وثائق أمين محفوظات .

ـ تقني سامي في المخبر والصيانة .

ـ معاون تقني في المخبر والصيانة .

ويتم فتح دورة التكوين قبل الترقية في الرتب المذكورة أعلاه بقرار أو مقرر من السلطة المخولة لها صلاحيات التعيين ، ثم تبلغ نسخة من القرار أو المقرر إلى المصالح المركزية والمحلية للوظيفة العمومية ، خلال عشرة أيام من تاريخ التوقيع التي ينبغي عليها الرأي لمطابقة خلال مدة أقصاها عشرة أيام من تاريخ الإستلام ([1])،إضافة إلى نسخة من الاتفاقية المبرمة مع المؤسسة العمومية للتكوين([2])

وبخصوص شروط إجراء التكوين ، قد حددت ذات التعليمة الشروط والكيفيات العملية لإجراء وتنظيم التكوين بموجب إتفاقية بين الإدارة المستخدمة والإدارة العمومية للتكوين المعنية ([2])،ويضمن تأطير ومتابعة الموظفين خلال التكوين سلك التعليم في مؤسسات التكوين و / أو الإطارات المؤهلة للمؤسسات والإدارات العمومية .

وبخصوص محتوى برامج التكوين المقررة للموظفين أعد على سبيل التبيان، حيث يمكن أن يكون موضوع إثراء محتمل من طرف السلك البيداغوجي المكلف بضمان التكوين.

ويتم التقييم البيداغوجي حسب مبدأ المراقبة البيداغوجية المستمرة خلال دورة التكوين ، وعند نهاية التكوين ومهما كانت الرتبة المعنية يتم تقييم نهاية التتويج على أساس معدل يحسب كالتالي :

[1] ـ التعليمة رقم 45 المؤرخة في 01 ديسمبر 2008 م ، المحددة لكيفيات تنظيم وبرامج التكوين قبل الترقية في بعض رتب الأسلاك المشتركة في المؤسسات و الإدارات العمومية .
2-الملحق رقم 2: اتفاقية خاصة بالتكوين قبل الترقية –التعليمة رقم 45 المؤرخة في 01 ديسمبر 2008-
[2] ـ الملحق رقم 02 .

ـ معدل المراقبة البيداغوجية المستمرة لمجموع الوحدات المدرسة تحسب من 0-20، المعامل 01 .

ـ معدل مذكرة الدراسة والبحث أو تقرير نهاية التكوين حسب الحالة ، يحسب من 0-20، المعامل 01 .

ويعلن الموظفون الذين تحصلوا على معدل عام يساوي على الأقل عشرة من عشرين ناجحين نهائيا من طرف لجنة تتكون من السلطة المخولة لها صلاحية التعيين وممثلها ، مدير مؤسسة التكوين أو ممثله ،و ممثل أو ممثلين عن المكونين .

يرقى ويعين الموظفون الذين تابعوا التكوين بنجاح في الرتب المقصودة ، على أن تبلغ نسخة من محضر النجاح النهائي المعد من طرف اللجنة المذكورة إلى مصالح الوظيفة العمومية المختصة في أجال ثمانية أيام من تاريخ التوقيع عليه ([1]).

ب- 2 : التكوين التحضيري أثناء فترة التربص :

يتم فتح دورة التكوين التحضيري أثناء فترة التربص لشغل الرتب التالية :

ـ ملحق الإدارة .

ـ عون إدارة رئيسي .

ـ عون إدارة .

بقرار من السلطة المخولة لها صلاحية التعيين ثم تبلغ نسخة من القرار أو المقرر المصالح المركزية أو المحلية للوظيفة العمومية حسب الحالة .

[1] ـ تعليمة رقم 45 المؤرخة في 01 ديسمبر 2008 م ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية ، المرجع السابق .

ينظم التكوين التحضيري لشغل الرتب المعنية بشكل متواصل وتناوبي ويتضمن دروس نظرية وتطبيقية خلال مدة محددة بثلاثة أشهر يخضع خلالها المتربصون للنظام الداخلي للمؤسسة التكوينية .

وفي نهاية التكوين يرسم المتربصون الذين تابعوا بنجاح التكوين التحضيري وفقا للشروط المحددة في المواد 84- 85 و 86 من الأمر 06- 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 م ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، حيث تعلن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة نهائية عن ترسيم المتربصين مع الأخذ بعين الإعتبار لا سيما تقييم البيداغوجي للتكوين التحضيري ، أثناء فترة التربص وكذا تقدير السلطة السلمية حول كيفية أداء خدمة المتربص ([1]).

وتوضع الشروط والكيفيات العملية لإجراء وتنظيم التكوين كذلك بموجب إتفاقية بين الإدارة المستخدمة والمؤسسة العمومية للتكوين المعنية ([2]).

ونشير دائما في إطار تكوين للموظفين إلى ما جاءت به المديرية العامة للوظيفة العمومية ، من خلال التكوين عن بعد للموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية ، من خلال تعليمتها رقم 712 / 2010 م الصادرة في 19 ماي 2010 م

فبموجب هاته التعليمة تم تكريس التكوين عن بعد لفائدة الموظفين المنتمين إلى الأسلاك المشتركة والذين تتوقف ترقيتهم إلى رتبة أعلى على إتمام تكوين تكميلي .

[1] ـ التعليمة رقم 02 المؤرخة في 03 جانفي 2009 م ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية ، المحددة لكيفيات تنظيم التكوين التحضيري أثناء فترة التربص ، لشغل بعض رتب الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية والبرامج المتعلقة به .
2-الملحق رقم 03:اتفاقية خاصة بالتكوين التحضيري أثناء فترة التربص-التعليمة رقم 02 المؤرخة في 03 جانفي 2009.

وفي هذا الإطار تم تأهيل جامعة التكوين المتواصل لضمان دورات تكوين عن بعد بإستغلال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والإتصال ، حرصا على تذليل العراقيل المتعلقة بالبعد الجغرافي لمؤسسات التكوين .

وتشمل برامج التكوين عن بعد دروس تعليمية نظرية وتطبيقية ، مع تكملة منظومة التكوين بلقاءات للأفواج تحت إشراف منشطين مشرفين ، علما أن المناهج البيداغوجية المستعملة تترك المجال واسعا للعمل الشخصي للمتكونين ، على أن تختتم دورة التكوين عن بعد بإمتحان نهائي ينظم من طرف جامعة التكوين المتواصل ويتم منح شهادة النجاح في التكوين للموظف الناجح في الدورة التكوينية ([1]).

كما تجدر بنا الإشارة إلى الحديث إلى نوع أخر من التكوين لا يقل أهمية عما ذكرناه سابقا ألا وهو تكوين الموظفين السامين .

نظرا للدور المهم الذي يلعبه التكوين في ضمان خدمة عمومية ذات نوعية وبأقل تكلفة ، فيساهم في التنمية المستدامة في كل المجالات، كما يساعد في تطوير الحوار الإجتماعي بإعتباره أساس النجاح ، وذلك لما للعلاقات الداخلية للموظفين من أهمية لخلق المناخ الوظيفي الملائم والمناسب في تحقيق كل الأهداف السياسية والإقتصادية والإجتماعية.

وفي هذا الإطار أدركت وزارة الداخلية أهمية هذا التكوين في الفترة الأخيرة وشرعت في وضع سياسة تكوينية مناسبة لإطاراتها على مستوى الوزارة ، ثم وسعت من هذا التكوين فشملت رؤساء الدوائر والأمناء العامون للولايات إلى جانب إطارات الولاية بإعتبارهم موظفين سامين ، ومؤخرا إتخذت قرار رسكلة الولاة كأعوان دولة وموظفون سامون .

[1] - التعليمة رقم 712 / 2010 م ، المؤرخة في 19 ماي 2010 م ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية ، المتضمنة التكوين عن بعد للموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية .

إن هيمنة الأوضاع ، والمتغيرات والتحولات التي عرفها العالم في الفترة الأخيرة جعل هذا النوع من التكوين ضرورة حتمية لا مفر منها لضمان التنمية المستدامة في كل المجالات . ([1])

وإذا كانت إدراتنا لم تولي إهتماما لهذا النوع من التكوين إلا مؤخرا، غير أن الإستغناء عنه قد يجعل الموظف السامي منطويا عن نفسه دون الإرتقاء بمستوى خدماته إلى مستوى أعلى، مشغولا بنشاطه اليومي التقليدي ، بتحديد الأفاق وعرقلة التكيف مع المستجدات ومتطلبات التحولات التي قد تطرأ في العالم ، ولهذا لا بد من الرجوع إلى نظام المسابقات حتى يعطي للمراقبة حقها في التوظيف ، وكذلك التكوين الإلزامي لأصحابه وهذا ما إنتهجته الولايات المتحدة الأمريكية عند توظيفها لفئة الموظفين الساميين دون مراعاة الجنسية إذا كان أمريكيا أم لا ، نظرا لانتهاجها المنهج الموضوعي في التوظيف . ([2])

[1] ـ د مكلكل بوزيان ، تكوين موظفين سامين ، مجلة العلوم القانونية ، والإدارية، كلية الحقوق ، جامعة سيدي بلعباس ، الجزائر، العدد 07 ، 2010 م ، ص ص 46- 47 .

[2] ـ د مكلكل بوزيان ، التكوين الموظفين الساميين ، المرجع السابق ، ص 50 .

الفـرع الثاني

واقع ومعوقات التكوين في الوظيفة العامة الجزائرية :

أولا:واقع التكوين في الوظيفة العامة الجزائرية

إن التكوين هو أداة لتطوير أداء الموارد البشرية إذ يسمح بإضفاء التحسينات والتكيف مع تغييرات مناهج العمل وتطور المهن المرتبة بتقلبات المحيط ([1]).

وعلى هذا فهو يكتسي أهمية بالغة بالنسبة للإدارة ، كما يعتبر سبيل النجاح في الإدارة العمومية التي تعتبر أكبر مستخدم في الدولة لكونها تقوم بتوظيف أعداد هائلة من الأعوان والمستخدمين من مستويات مختلفة وفي وظائف متعددة .

ومع التطور الحاصل في المجتمع على مختلف المستويات، تغيرت مهام الإدارة العمومية لمواجهة هذا التطور ، وبالتالي أصبح من الضروري عليها تجنيد مختلف العاملين بها من أجل الحفاظ على مكانتها وإستمرارية الخدمة بها .

ولتحقيق هذه العملية يتعين على الإدارة العمومية أن تعطي دفعا جديدا للتكوين، وإعتباره عملية إستراتيجية تقوم على سياسة التحسين النوعي للقدرات البشرية.

والشئ الملاحظ أن هذه الإدارة تعاني فعلا من عدة نقائص في مجال التكوين ، أدت إلى خلق مشاكل معتبرة تسببت في عرقلة العمل الإداري وجموده ، وبالتالي إعطاء صورة سيئة عن سير العمل داخل الإدارة العمومية ، فبالرغم من الإهتمام بالمنظومة التكوينية من طرف المشرع الجزائري ، إلا أننا نلاحظ في بعض الأحيان أحكاما قضت بصورة تدريجية على عملية التكوين كتلك التي حملت ضمنها التعيين المباشر والإدماج العام .

[1] ـ السيدة شريف الزهرة / المديرة الفرعية للتكوين ، المديرية العامة للوظيف العمومي، مداخلة حول تكوين الموظفين ألقتها أثناء الملتقى حول الوظيف العمومي ، المنعقد يومي 29 – 30 ماي 2000 ، ص 01 .

ونظرا للآثار والنتائج السلبية التي خلقتها مثل هذه الأحكام لكونها أصبحت غير ملائمة لتحقيق الإستجابة التامة للعوامل المحيطة بالإدارة ، وذلك بتحضير العاملين بها للتغيير ، يتعين الإهتمام بجميع الجوانب ذات العلاقة المباشرة بتحسين التكوين ، وإعتباره عملية إستثمارية، والتركيز خاصة على التكوين المتواجد بإعتباره يتسم بالمعرفة المتعددة . ([1])

وسنحاول الإشارة إلى إهتمام المشرع الجزائري ، بمنظومة تكوين الموظفين العامين من خلال الإطار التشريعي والتنظيمي لعملية التكوين ، وبالرجوع إلى النصوص القانونية في هذا الشأن نلاحظ ما يلي :

ـ تناول الأمر 66- 133 المؤرخ في 06 جوان 1966م ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، من خلال نصه في المادة 22 على أن : " تتخذ الدولة والمجموعات المحلية والمؤسسات العمومية الإجراءات الضرورية والكفيلة بضمان تكوين المترشحين لوظيفة عمومية وكذا تحسين المستوى وكذا الترقية المهنية للموظفين " . ([2])

ولأن الإدارة الجزائرية كانت في طور بنائها مرهقة مطالبة ببذل جهود معتبرة في مجال الضبط والتكوين والإتقان ، وتحسين المعارف المهنية عن طريق معاهد ومدارس التكوين المتخصص قبل أو بعد التوظيف ، قصد مواجهة الإحتياجات المتزايدة لخدماتها كما وكيفا . ([3])

[1] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 100 .
[2] ـ سليمة بوروش ، المرجع السابق ، ص 101 .
[3] ـ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 124

وفي هذا الإطار شهدت سنة 1964 م ، ميلاد المدرسة الوطنية للإدارة ([1])، المكلفة بمهمة الإعداد والتأهيل الضروريين للإطارات بمستوى مهني علمي وجامعي، قبل الإلتحاق بخدمة الوظيفة العمومية، تلاها إنشاء مراكز للتكوين الإداري عام 1968 لنفس الغرض ، متخصصة في تكوين إطارات التحكم والتنفيذ في مختلف الأسلاك والرتب سواء الوزارية المشتركة منها أو النوعية .

ولهذا الغرض صدر المرسوم رقم 59- 52 المؤرخ في 12 ماي 1969 م ، الذي يعد بمثابة الإطار القانوني للتكوين والإتقان في المجال الإداري ، من حيث ضمان إعداد المترشحين للوظائف العمومية وتحسين وضعيتهم وترقيتهم بعد الإلتحاق بها ، وذلك في مختلف فروع قطاع الوظيفة العمومية الأخرى . ([2])

وتعرض القانون الأساسي العام للعامل ، القانون 78- 12 المؤرخ في 05 أوت 1978 م ، لقضية التكوين وجعله عملية إلزامية بالنسبة للعمال وكذا المؤسسة المستخدمة ، وذلك في المادة 72 منه التي تنص على : " يعد العمل التكويني إلتزاما ذو فائدة وطنية يفرض على العمال والمؤسسة المستخدمة ".

ووضح المرسوم رقم 85- 59 المؤرخ في 23 مارس 1985 م ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية في مادته 52 على أنه " يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية أن تتولى أعمال التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات لتحسين تأهيل العمال " .

[1] - المرسوم 64 – 155 المؤرخ في 08 جوان 1964 م ، ج ر ، رقم 61 .
[2] - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 125 .

وبالرغم من أن كل هذه النصوص القانونية تحث على إلزامية التكوين لكنها لم تتعرض للإجراءات التي يتخذها الموظف لضمان حقه في التكوين، وتلك التي ترغم الإدارة على تكوين مستخدميها .

وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 96- 92 المؤرخ في 03 مارس 1996م ، المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم ، شكل إطارا تنظيميا مهما لإحتوائه على أدوات تنفيذ عمليات التكوين التي تعتمدها المؤسسات والإدارات العمومية، حيث حدد هذا المرسوم الشروط المتعلقة بأعمال التكوين المتخصص، والتحضيرية للإلتحاق بالوظائف العمومية ، وكذا تحسين مستوى الموظفين التابعين للمؤسسات والإدارة العمومية ، وتجديد معلوماتهم ، كما يحدد قواعد وكيفيات ذلك .([1])

ونشير في هذا الصدد إلى الأمر رقم 06- 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، والذي جاء في مادته 38 : " للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة في حياته المهنية " أين أولى المشرع عناية بالغة لتكوين الموظف وجعله حقا هاما للموظف العام . ([2])

وقد جاءت التعليمة رقم 2009/18 م الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية بتاريخ 18 جويلية 2009 م ، والمتعلقة بكيفيات الإعداد والمصادقة على المخططات الغير ممركزة للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات للموظفين والأعوان العموميين .

[1] ـ المرسوم التنفيذي رقم 96- 92 المؤرخ في 03 مارس 1996م ، المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم ، ج ، ر رقم 16 المؤرخة في 06 مارس 1996م ، ص 05 .
[2] ـ المادة 38 من الأمر رقم 06- 03 .

هذه التعليمة التي إعتبرت الأمر 06-03 مرحلة هامة في المسار الشامل لعصرنة الإدارة العامة وتثمين مواردها البشرية ، وقصد تحقيق أهدافه كرس القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التدابير التي من شأنها تشجيع تحسين الكفاءات والمؤهلات ، طبقا لمتطلبات إدارة عصرية وناجعة .

وبموجب المادة 38 من الأمر 06-03 السالفة الذكر ، يعد التكوين وتحسين المستوى من حقوق الموظف العام ، خلال مساره المهني بهدف تكييف الموارد البشرية مع تطور مهام الإدارة .

بالفعل ، يعتبر التكوين الأداة المفضلة لتحسين فعالية عمل الإدارة في إطار الحكم الراشد .

يبقى أنه بإمكان المؤسسات والإدارات العمومية ، تنظيم أي دورة لتحسين المستوى أو تجديد المعلومات التي تراها ضرورية ، الأمر الذي يتطلب وضع سياسة حقيقية لتكوين الموظفين والأعوان العموميين تتماشى ومتطلبات التسيير المتجدد للموارد البشرية، وهذا من خلال تكريس المخططات القطاعية السنوية والمتعددة السنوات للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات تهدف أساسا إلى تحقيق هذه الغاية . ([1])

[1] - التعليمة رقم 18- 2009 م ، الصادرة بتاريخ 18 جويلية 2009 م ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، والمتعلقة بكيفيات الإعداد والمصادقة على المخططات الغير ممركزة للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات للموظفين والأعوان العموميين .

ثانيا:معوقات التكوين في الوظيفة العامة الجزائرية

تواجه عملية التكوين تحديات كثيرة نذكر منها :

ـ التقدم العلمي .

ـ شبكات المعلومات والإنفجار المعرفي .

ـ الجودة الشاملة للعملية التكوينية .

ـ العولمة وما تفرضه من شروط وإجراءات .

ـ مهنة التكوين ما زالت تحتاج إلى مزيد من العمل لترسيخ قواعدها وقيمتها ومن خلال هذه التحديات ، كان لزاما على المؤسسات أن تعمل الكثير في مجال التكوين حتى تواجه هذه التحديات ، من خلال تفادي المشكلات والمعوقات التي تؤثر على فاعليته وتحول دون نجاحه ([1])، ومن بين هذه المعوقات نذكر :

أولا : عدم تحديد الإحتياجات التكوينية تحديدا دقيقا .

تكمن أهمية تحليل الوظائف ومقارنتها بمؤهلات وخبرات شاغليها ، وهناك الكثير من الموظفين خاصة في المؤسسات العمومية، وغير الربحية من يعتقد أن التدريب ما هو إلا نزهة أو عملية ترفيهية ، أو طريقة يستعملها المسؤول المباشر من أجل التخلص من موظفه .

ثانيا : عدم الربط بين الإحتياجات التكوينية وتصميم البرامج

هناك كثير من البرامج التدريبية لا تف بالإحتياجات التدريبية الحقيقية للمؤسسة، وقد لا تكون لها علاقة بالوظيفة ولا بمشاكل المؤسسة ، وقد يؤدي هذا بالمتكون للإحباط وعدم إهتمامه بالبرنامج التكويني .

[1] ـ مدحت محمد أبو النصر ، المرجع السابق ، ص 261 .

ثالثا : عدم إقتناع بعض القيادات بأهمية التكوين

هناك بعض القيادات من تعتقد أن تدريب العاملين سيؤثر سلبا على السير الحسن للعمل ، وهو تعطيل للأعمال وإهدار للأموال ، وهنا لا بد من معالجة هذا المشكل بالقيام بدورات تكوينية لهذه القيادات وتوعيتها بأهمية التكوين .

رابعا : نقص الوعي التكويني لدى بعض المتكونين

وهذا يرجع لعدم ثقة بعض المتكونين في جدوى للتكوين ، ولهذا ينبغي ربط عملية التحفيز والمكافآت والترقية ، بعملية التكوين وكذا القيام بحملة توعوية لدى الأوساط العمالية بأهمية التكوين وشرح أهدافه .

خامسا : قصور ميزانيات التكوين عن الوفاء بالإحتياجات التكوينية

ينبغي على كل مؤسسة أن توفر الإعتمادات المالية اللازمة ، بإعتبار أن التكوين يمثل العامل الأساسي لتنمية الكفاءات .

وتجدر الإشارة إلى أنه عند إقرار أن التكوين هو الحل للمشكلة التي تواجهها المؤسسة أو الإدارة العمومية، هناك بعض المنطلقات التي يجب أخذها بعين الإعتبار من قبل المديرين والمسؤولين وهي : ([1])

ـ تحديد مدى أهداف عملية التكوين ، إن كانت أهداف طويلة أم قصيرة المدى .

ـ تحديد مدى مشاركة الإدارة الدنيا في تخطيط نشاطات التكوين والتطوير ، وبشكل عام كلما زادت درجة مشاركة الإدارة الدنيا في ممارسات إدارة الكفاءات كلما زادت فعاليات نشاطات الموارد البشرية ، وما تقدمه من نتائج مرضية للمؤسسة.

ـ تنظيم نشاطات التكوين والتطوير على مستوى الفرد وعلى مستوى الجماعات .

ـ تحديد كيفية تقييم نشاطات التكوين والتطوير ([2]).

[1] ـ بن فرحات مولاي لحسن ، المرجع السابق ، ص 127 .
[2] ـ بن فرحات مولاي لحسن ، المرجع السابق ، ص 128 .

خـــاتمـــــــة

خاتمـــــــــة :

لقد كانت الجزائر ومنذ إستعادتها لسيادتها الوطنية أمام تحديات ورهانات البناء والتشييد ، وإعادة الهيكلة في جميع القطاعات وعلى جميع الأصعدة والمستويات، وأبرزها على المستوى القانوني ، وقد كان من بين أهم القطاعات التي شكلت أعظم التحديات التي واجهتها الجزائر في تلك الفترة الحديثة من إستقلالها أنذاك قطاع الوظيفة العمومية .

ولأن الوظائف العامة ليست هدفا في حد ذاتها ، بل هي وسيلة للقيام بمهام الدولة لخدمة الشعب ، لأن إنشاءها وتحديد عددها طبقا للحاجة بغية دفع عجلة التنمية وإصلاح الإدارة العامة والنهوض بمستواها نحو الفعالية أكثر .

وقد جاء الأمر 06- 03 كدفع جديد للوظيفة العمومية في الجزائر ، فالأمر الجديد قد قنن بالمدلول القانوني والعلمي الوظيفة العامة، حيث وفر الصياغة القانونية الكاملة والشاملة والمترتبة ترتيبا قانونيا ومنطقيا ، وفي مجموعة قانونية واحدة، ليقضي بذلك على الضعف الذي سببه تناثر النصوص المنظمة للوظيفة العمومية .

وقد جاءت الأمرية الرئاسية لتشكل بادرة لإصلاح قطاع الوظيفة العامة، وإعطاء دفع جديد لمستخدمي القطاع ، وجعله يواكب المستجدات الحاصلة ، خاصة في ظل العولمة وما تفرزه من ضرورة إنتهاج السبل العصرية في التسيير الإداري المبني على تحقيق الأهداف بأقل التكاليف.

ولأن بيئة الوظيفة العامة تخضع لجملة من المتغيرات والتحولات والمستجدات التي يتعين معها التكييف والملائمة ، ضمانا للإستمرارية والتأثر والتأثير الإيجابيين ، بهذه المتغيرات في خضم المفهوم الجديد للدولة الذي أصبح له أثارا معتبرة على دورها وكذا امتدادها إلى نظام الوظيفة العامة .

فعلى صعيد المتغيرات الداخلية لبيئة الوظيفة العامة ، لا بد من بناء هيكل تنظيمي فعال بإعتباره الإطار الرشيد لتحقيق التكيف الفعال مع متغيرات بيئة الوظيفة العامة ، وهذا لإستحالة وجود هيكل إداري ثابت ومستقر .

إضـافة إلـى الثقافـة الإداريـة بإعتبارهـا منظومـة قيم وتقاليـد وقواعـد يشـترك فيهـا كـل أعضاء الإدارة العامة ، ويجسدها بصـورة جليـة الموظفون العـامون ، فالثقافـة الإداريـة جـزء حيوي من البيئة الداخلية ، تخضع بصورة دائمة لعملية التغيير والتحول المستمرين .

ودائمـا فـي إطـار متغيـرات البيئـة الداخليـة للوظيفـة العامـة ، لابـد مـن الإشـارة إلـى ضـرورة دعـم إسـتراتيجية فعالـة للتوظيـف ، نظـرا لزيـادة الـوعي والإهتمـام بأهميـة العنصـر البشـري بالنسـبة للتنميـة الوطنيـة بشـكل عـام وبالنسـبة للوظيفـة العامـة بشـكل خـاص ، هـذا الإهتمام نلمسه على الصعيدين الدستوري والقانوني ، فالجزائر نصت في دساتيرها المتعاقبة على أن الوظائف العمومية حق لكافة المواطنين على قدم المساواة ، وهو الأمر الذي تجسد في مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة في الجزائر، إضافة إلى ضرورة الإهتمام الكمي والنوعي بالموارد البشرية في الوظيفة العامة ، في إطار محاربة ظاهرة تضخم الجهاز الإداري الذي من شأنه عرقلة سير الوظيفة العامة وإضفاء الركود والجمود عليها والتأثير سلبا على مستوى تأهيل الإدارة العامة الجزائرية .

ولأن مواكبـة الدولـة الجزائريـة للتحـولات السياسـية والإقتصـادية والإجتماعيـة التـي تعيشها البلاد، أصبح من الضرورة بمكان أن تراجع نفسها من جميع الجوانب، سواء من حيث تشكيلها أو المهام الموكلة إليها أونمط سيرها، وكذا من حيث علاقتها مع المواطن ، حتى تتكيف مع الدور الجديد للدولة في ظل إقتصاد السوق وتحديات العولمة ، ولن يتأت ذلك إلا بتدعيم الدولـة الجزائريـة بوظيفـة عامـة عصـرية، تعمـل وفـق مقـاييس وقواعـد واضـحة وبآليـات رقابيـة فعالـة وسياسـة ناجعـة غير متحيزة وضـامنة لدولـة القـانون ، ومحققة بـذلك لمبادئ الحكم الراشد المنشودة .

وأشرت أيضا إلى موجة التغيير في مجال تقديم وإيصال المعلومات التي دفعت بجميع الحكومات للتحول نحو الإدارة الإلكترونية ، هذا الأمر الجديد لتطوير الوظيفة العامة في إطار التقدم التكنولوجي والثورة المعرفية المتسارعة ، الأمر الذي يوضح حاجة الموظفين العموميين للدعم النوعي من خلال معلومات حديثة ونظام عمل متطور وعصري .

وقد تكيفت الوظيفة العامة الجزائرية مع هذه الرهانات والتحولات الإلكترونية بغية تأمين إدارة أكثر كفاءة ونجاعة ، من خلال الربط الموسع للإدارات الجزائرية بشبكة الأنترنت ، وإتخاذ الحكومة الجزائرية لجملة إجراءات رامية لتبني إستراتيجية سحب الوثائق الإدارية عبر الأنترنت ، من خلال ما بادر به قطاع العدالة في هذا الشأن في إطار تحسين وترقية خدمات المرفق العام، وكذا وضع التوقيع الإلكتروني للوثائق الرسمية حيز التنفيذ ، لا سيما بالنسبة لسحب صحيفة السوابق القضائية وشهادة الجنسية عبر الأنترنت .

إضافة إلى ما أصدرت الحكومة في الأونة الأخيرة من تعليمات رامية إلى تخفيف الإجراءات الإدارية عن المواطن ، في إطار برنامج الحكومة الرامي لمحاربة البيروقراطية وربط الإدارة بالمواطن .

وبهذا الصدد تم ربط مختلف القطاعات الوزارية ، وإدارتها بالسجل الوطني الآلي للحالة المدنية ، مما يمكن الموظف المؤهل من الإطلاع على هذا السجل عند الضرورة، تسهيلا على المواطن والموظف في آن واحد لكثرة الإجراءات وتعقيدها وتحقيقا لخدمة ذات فعالية و بأقل التكاليف ، حتى تكون الوظيفة العامة بحق إدارة خدمات لا إدارة أزمات .

وتطرقت أيضا إلى أن الوظيفة العامة قد إختلف مناخ عملها عما كان عليه في الماضي ، الأمر الذي يعكس إنفتاح الوظيفة العامة على البيئة المحيطة بها .

وقد عرفت الجزائر جملة من الإصلاحات الرامية إلى إقامة إقتصاد السوق وتطوير المؤسسات الحرة ، تقتضي تكييف الإدارات والمؤسسات العمومية مع هذه التغيرات، ذلك أن الإنفتاح على الإستثمارات الخاصة والوطنية والأجنبية تحتم أولا إعادة النظر في بعض سلوكات وممارسات الإدارة وموظفيها في علاقاتهم مع المؤسسات الخاصة .

كما أن لظاهرة العولمة تأثيرا مباشرا على مهام الوظيفة العمومية التي أصبحت مطالبة بالتكيف والتكفل بصورة أفضل بمهام التخطيط ، التنظيم ، التنسيق ، الرقابة والتقييم ، مع إعتماد مهام جديدة مثل الضبط كآلية جديدة ضرورية للتكيف مع مقتضيات البيئة المتغيرة بإستمرار .

إذا كانت عصرنة وتكييف الوظيفة العامة ، تقتضي تحقيق الفعالية والفاعلية، والتكيف مع إنعكاسات العولمة، فإن هذا الأمر لا يكمن تحقيقه دون الوقوف على رهانات التحولات الجديدة أو المتجددة ، وهذا من خلال الإعماد على أساليب تسيير حديثة ، وكذا الإهتمام بتكوين الموظف كآلية فعالة في الوظيفة العامة، بإعتبار كفاءة الموظف تعد ركيزة أساسية للنهوض بالإدارة العامة وتأهيلها للإندماج في محيطها الإجتماعي والإقتصادي الجديد ، والمساهمة في رفع التحديات التي تفرضها البيئة المتغيرة .

وقد تضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ،الساري المفعول الصادر بموجب الأمر 06- 03 العديد من أساليب التطوير التنظيمي للإدارة الجزائرية نحو الأفضل والعصرنة نذكر منها :

ـ أسلوب المشاركة والحوار من طرف الموظفين في إدارة شؤون الوظيفة العمومية، حيث جاء الأمر 06 – 03 لتجسيد هذا الأسلوب الجديد من التسيير ، من خلال النص على هيئات فاعلة في تسيير شؤون الوظيفة العمومية ، بإشراك الموظف ، وكذا تكريس المجلس الأعلى للموظيفة العمومية ، كهيئة تشاور وإقتراح ، إضافة إلى فضاءات أخرى للتشاور ومساهمة الموظفين في تسيير مسارهم المهني ، والدفاع عن حقوقهم ، من خلال اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء .

ـ أسلوب التحفيز والترقية ، والذي يعد من أهم الأساليب المعتمدة في زيادة فاعلية العنصر البشري ، وقد تضمن الأمر 06- 03 أسلوب التحفيز عن طريق الترقية المنصوص عليها في المادتين 106 – و 107 ، كما كرس أيضا التحفيز عن طريق الأوسمة الشرفية والمكافئات ، وقد نص الأمر 06 -03 على نوع جديد من التحفيزات وبعض المكافئات التي لم يكن منصوصا عليها من قبل فخصص فصلا كاملا من خلال المادتين 112 و 113 منه ، للحديث عن إمكانية تسليم أوسمة شرفية ومكافئات للموظفين في شكل ميداليات إستحقاق وشهادات وزارية ، الأمر الذي يزيد في فاعلية أداء الموظف ، من خلال إحساسه بأن هناك مقابل لمجهوداته وأن الجهد الإضافي يقابله تحفيز إضافي أيضا، ولا شك أن هذه الأساليب الجديدة تشكل عناصر الفاعلية للمورد البشري ، تحقيقا لرشادة ونجاعة الإدارة العامة .

كما نشير أيضا إلى أسلوب التكوين ، الذي أصبح من الأساليب العلمية التي لا يمكن الإستغناء عنها في سبيل تحديث الإدارة ، من خلال تفعيل أداء العنصر البشري فيها، وهذا بغية مواكبة الإدارة للمتغيرات الحاصلة في العالم .

والأمر 06- 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ركز على أسلوب التكوين، وخصص الفصل الخامس من الباب الرابع للنص على التكوين ، فأقر بأنه يتعين على الإدارة تنظيم دورات تكوينية وهذا من أجل تأهيل الموظف وترقية جاهزيته المهنيـــة وتأهيله لمهام جديدة .

و عليــه لا بد من الإشــارة في الأخير ، إلى أنه حان الوقت إلى ضــرورة إعادة النظــر في الأمر 06-03 المتضمن القانــون الأساسي العـام للوظيفــة العمومية الساري المفعول ، فـي ظل رهــانات واقع بيئــة الوظيفة العامة الداخلية و الخارجيــة حرصا على مواكبة مختلف التحولات و التغيرات الحتمية.

قائمـــــــة المراجـــــع

قائمـــة المراجـع :

أ ـ المراجع باللغـة العربيــة :

المؤلفــات :

ـ المؤلفات العامة :

01ـ أحمـد عبـد العـال صـبري جبلـي ، نظـام الجـدارة فـي تـولي الوظـائف العامـة، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2008 م .

02ـ علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظـام الإسـلامي والنظم الحديثـة، مطبعـة السعادة ، القاهــرة، مصر، 1993 م .

03ـ د. سعيـد مقدم ، الوظيفة العامة بين التطور والتحول من منظـور تسيير المـوارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الطبعة 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013م .

04ـ د.عمار بوضياف ، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ، الطبعـة 01 ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2015 م .

05 ـ أشـرف محمد أنـس جعفـر ، التنظـيم الدسـتوري للوظيفـة العامـة ـ دراسـة مقارنـة ـ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، مصر ، 2011 م .

06ـ د. محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة 02 ، ديوان المطبوعات الجامعيـة ، الجزائر ، 1989 م .

07ـ د. عبـد العزيـز السيد الجـوهري ، الوظيفـة العامـة ـ دراسـة مقارنـة مـع التركيـز علـى التشريع الجزائري ـ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر ، 1988م .

08ـ محمد عـارف العظامـات ، سلطة الإدارة بالغـاء الوظـائف العامـة، الطبعـة 01، دار حامـد للنشر والتوزيع، عمان ، الأردن ، 2014 م .

09 ـ محمد حسن علي وأحمد فاروق الحامبيلي ، الموسوعة العلميـة فـي نظـام العـاملين المـدنيين بالدولة ، دار الكتب القانونية ، مصر ، 2006 م .

10 ـ محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1989 م .

11 ـ هاشمي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، الطبعة الثالثة، دار هومة ، الجزائر، 2013م .

12 ـ جمال خرشي ، الإستعمار وسياسة الإستيعاب في الجزائر 1830 – 1962 م ، ترجمة عبد السلام عزيزي، دار العقبة للنشر، الجزائر ، 2009 م .

13 ـ سميحة لعقابي بشير الشريف ، المساواة في تقلد الوظائف العامة، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، مصر، 2014 م .

14 ـ أحمية سليمان ، النظام القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري ، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 06 ، الجزائر ، 2010 .

15 ـ د. بن عزوز بن صابر ، نشأة علاقة العمل الفردية، دار الحامد للنشر ، الطبعة الأولى ، الجزائر ، 2011 م .

16 ـ أحمد ماهر ، الإدارة ـالمبادئ والمهارات- ، الطبعة 03 ، الدار الجامعية، الإسكندرية ، مصر ، 2008 م .

17 ـ أحمد منهر، تطوير المنظمات ، الدار الجامعية ، الإسكندرية، مصر ، 2007 م.

18 ـ بلال خلف السكارنة، التطور التنظيمي والإداري ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2009 م .

19ـ عبد العزيز صالح بن جبتور ، الإدارة الإستراتيجية- إدارة جديدة في عالم متغير ـ، الطبعة الثانية، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عدن ، 2007م .

20 ـ زيد منير سبوي ، الإدارة وإتجاهاتها المعاصرة ، وظائف المدير، منشورات دار دجلة ، الأردن ، 2007 م .

21 ـ د. شمس الدين بشير الشريف ، الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية ـ بين النظرية والتطبيق- ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، مصر ، 2014 م .

22- د. سميحة لعقابي بشير الشريف ، المساواة في تقلد الوظيفة العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، مصر ، 2014 م .

23 ـ د. محمد إبراهيم الدسوقي ، حماية الموظف العام إداريا ، دار النهضة العربية، مصر ، 2008 م .

24 ـ محمد يوسف المعداوي ، دراسة في الوظيفة العامة ، في النظم المقارنة ، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 1989 م.

25 ـ نواف كنعان، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة ، للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2008 م .

26 ـ طربيت سعيد ، النظام القانوني لعقد العمل المحدد المدة ، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر ، 2013 م.

27 ـ محمد ناصر مهنا، الإدارة العامة الحديثة ، تحليل لخبرات مجموعة مختارة من الدول ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية، مصر ، 1998 م.

28 ـ محمد سمير أحمد ، الإدارة الإلكترونية، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2009 م .

29 ـ د. عمار بوحوش ، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرون، دار الغرب الإسلامي ، بيروت ، لبنان ، 2006 م .

30- عبد الحميد عبد الفتاح المغربي ، الإدارة ـ الأصول العلمية والتوجهات المستقبلية ـ، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع ، المنصورة، مصر ، 2006م .

31 ـ موسى اللوزي ، التنمية الإدارية ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2000 م .

32 ـ علـي سـعيداني ، بيروقراطيـة الإدارة الجزائريـة ، الشـركة الوطنيـة للنشـر والتوزيـع ، الجزائر، 1981 م .

33 ـ محمد الأمـين بوسـماع ، المرفـق العـام فـي الجزائـر ، ديـوان المطبوعـات الجامعيـة ، الجزائر، 1995 م .

34 ـ سعيد مقدم ، أساسيات الإدارة الإستراتيجية، الطبعة الأولـى ، دار وائـل للنشـر والتوزيـع ، عمان ، الأردن ، 2005 م .

35 ـ عمر وصـيف لعقيلـي ، إدارة المـوارد البشـرية المعاصـرة- بعد إسـتراتيجي -، الطبعـة الأولـى ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2004 م .

36 ـ عبد الحميد عبـد الفتـاح المغربـي ، الإدارة- الأصـول العلميـة والتوجهـات المستقبلية -، المكتبة العصرية، المنصورة، مصر ، 2006 م .

37 ـ د. علي السلمي ، الإدارة في عصر العولمة والمعرفة ، سما للنشـر والتوزيـع ، القـاهرة، مصر ، 2014 م .

38- محمد الصريفي ، القيادة الإداريـة والإبداعيـة ، دار الفكـر الجـامعي ، الإسكندرية، مصـر ، 2007 م .

39 ـ د. عبد الحميد كمال ستيش ، دراسات في الوظيفة العامة، القاهرة، 1974م .

40 ـ العيفا أويحي ، النظـام الدسـتوري الجزائـري ، دار الريحانـة ، الطبعـة الثانيـة، الجزائـر، 2002 م .

41 ـ خالـد عبـد الـرحيم الهيتـي ، إدارة المـوارد البشـرية، الطبعـة الثانيـة، دار وائـل للنشـر، عمان، الأردن ، 2005 م .

ب ـ المؤلفات الخاصة :

01 ـ زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية ـ قضايا وتطبيقات ـ ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة ، مصر ، 2003 م .

02 ـ إبراهيم شحاتة ، الإصلاح الإداري في الدول العربية ـ ملاحظات عامة وحلول مقارنة ـ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر ، 1997 م .

03 ـ ميلان كوبر ، إدارة مؤسسات التنمية الإدارية ، ترجمة محمد قاسم القيرواني ، وإبراهيم عبد الجبار ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن ، 1985م .

04ـ د . أحمد أنور رسلان، فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية ، 2009 م.

05ـ د .بركات موسى الحواتي ، تشريعات الوظيفة العامة في العالم العربي ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات ، طبعة 2007 م .

***النصـوص القانونيـــة :**

*الدساتيـر :

01ـ دستور سنة 1963 م ، الصادر في 10 سبتمبر 1963م ، الجريدة الرسمية رقم 64 ، صادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963م .

02ـ دستور سنة 1976 م ، صادر بموجب أمر رقم 76- 97 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976م ، الجريدة الرسمية رقم 94 ، صادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976 م .

03ـ دستور سنة 1989 م ، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89- 18، بتاريخ 28 فيفري 1989 م ، الجريدة الرسمية رقم 09 ، صادرة بتاريخ 01 مارس 1989م .

04ـ التعديل الدستوري لسنة 1996 م ، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96- 438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 م ، جريدة رسمية رقم 76 صادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996م .

05ـ التعديل الدستوري لسنة 2016 م ، صـادر بموجـب القـانون 16- 01 المؤرخ فـي 06 مارس 2016 م ، الجريدة الرسمية رقم 14 بتاريخ 07 مارس 2016 م ، ص 02 .

* القوانيـــــن :

01ـ القانون 78- 12 ، المؤرخ في 05 أوت 1978 م ، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ، الجريدة الرسمية رقم 32، ص 724 .

02ـ القـانون 90- 11 ، المـؤرخ فـي 21 أفريـل 1990 م ، المتعلـق بعلاقـات العمـل ،الجريـدة الرسـمية رقـم 17 ،المؤرخـة فـي 25 افريـل 1990 م ، ص 562 ، المعـدل و المـتمم بمقتضـى القـانون 91-29 المـؤرخ فـي 21 ديسـمبر 1991 ،ج.ر عـدد 68 المؤرخـة فـي 25 ديسـمبر 1991.

03ـ القانون رقم 62- 157، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 م ، المتضمن تمديد التشريع النافذ ، الجريدة الرسمية رقم 02 ، صادرة في 11 جانفي 1963 م .

* الأوامـــر :

01ـ الأمر رقم 71- 73 ،المتضمن ميثاق الثـورة الزراعيـة، المؤرخ فـي 08 نـوفمبر 1971م ، الجريدة الرسمية عدد 97 ، مؤرخة في 30 نوفمبر 1971 م ، ص 1642 .

02ـ الأمر رقم 66- 133 ، المؤرخ فـي 02 جـوان 1966م ، المتضـمن القـانون الأساسـي العـام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 46 ، ص .542

03ـ الأمر رقم 06 – 03 ، المؤرخ في 15 جويلية ، المتضمن القـانون الأساسـي العـام للوظيفـة العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006 م، ص 03 .

04ـ بيـان الأسـباب المرفـق بـالأمر رقـم 06- 03، المـؤرخ فـي 02 جـوان 1966م ، الجريـدة الرسمية رقم 46 ، ص 543 .

*المراسيـــــم :

1 ـ التنظيميـــة :

01- المرسوم رقم 95- 126، المؤرخ في 29 أفريل 1995 م، المعدل والمتمم للمرسوم 66-145 ، المحدد للمخطط السنوي للموارد البشرية.

02-المرسوم 85-03 المؤرخ في 05 جانفي 1985، المتضمن السلم الوطني الاستدلالي الخاص بالأجور ،ج.ر رقم 02 ، ص .22

03ـ المرسوم التنفيذي رقم 85- 59 ، المؤرخ في 23 مارس 1985 م ، المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 13،ص .332

04-المرسوم 85-60 ، المؤرخ في 23 مارس 1985،المتعلق بتحديد إجراءات التطبيق الفوري للمرسوم 85-59 ، ج.ر عدد 13، ص .359

05- المرسوم رقم 66 – 133 ،المؤرخ في 02 جوان 1966م ، المحدد لكيفيات تطبيق الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966م ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج.ر عدد 46 ، ص 544 .

06-المرسوم 66-134 ، المؤرخ في 02 جوان 1966، المحدد لكيفيات تطبيق الأمر 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على المؤسسات و الادارات العمومية ، ج.ر عدد 46 ، ص .544

07- المرسوم رقم 95- 293 ، المؤرخ في 23 مارس 1995 م ، المتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم الموظفين .

08-المرسوم 95-126 ،المؤرخ في 29 أفريل 1995، المعدل و المتمم للمرسوم 66-145 و المتعلق بتحرير و نشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ، ج.ر عدد 26 ، ص .26

09ـ المرسوم رقم 64- 155 ، المؤرخ في 08 جوان 1964 م ، المتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة ، ج رعدد 61 .

10-المرسوم 12-194، المؤرخ في 25 أفريل 2012،المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات و الامتحانات و الفحوص المهنية في المؤسسات و الإدارات العمومية و إجرائها ، ج.ر عدد 26،المؤرخة في 03 ماي 2012، ص.10

11- المرسوم رقم 14- 193، المؤرخ في 03 جويلية 2014 م ، المتضمن صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية ، والإصلاح الإداري ، ج.ر عدد 41 ، ص .07

12ـ المرسوم رقم 15 – 59 ، المؤرخ في 08 فيفري 2015 ، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 15 – 177 ، المؤرخ في 06 جوان 2015 م ، ج.ر عدد 37 ، ص .18

13- المرسوم التنفيذي رقم 12 – 194 ، المؤرخ في 25 أفريل 2012 م، المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والإمتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها ، ج.ر الصادرة في 03 ماي 2012 م ، عدد 26 ، ص 10 .

14ـ المرسوم رقم 08 – 04 ، المؤرخ في 19 جانفي 2008 م ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر صادرة في 20 جانفي 2008 م ، عدد 03 ، ص 04 .

15ـ المرسوم رقم 08- 05 ، المؤرخ في 19 جانفي 2008 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنين وسائقي السيارات والحجاب ، ج.ر عدد 03 ، مؤرخة في 20 جانفي 2008 م .

16ـ المرسوم رقم 08- 126 ، المؤرخ في 19 أفريل 2008 م ، المتعلق بجهاز إعادة على الإدماج المهني ، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 13- 142 ، المؤرخ في 10 أفريل 2013 م ، ج.ر ، الصادرة في 23 أفريل 2013 م، عدد 21 ، ص 16.

*المراسيـم الفـــردية :

01ـ المرسوم الرئاسي رقم 07- 308، المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 م ، المحدد لكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم ، وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم ، ج.ر عدد 61 .

02- المرسوم الرئاسي رقم 2000 – 372 ،المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 م ، المتضمن إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية رقم 71 ، المؤرخة في 26نوفمبر 2000 م ،ص 04 .

03ـ المرسوم الرئاسي رقم 07- 304 ، المؤرخ في 24 سبتمبر 2007 م ، المحدد للشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم ، ج.ر عدد 61 ، الصادرة في 30 سبتمبر 2007 م ،ص 08 ، المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي 14-266 المؤرخ في 28 سبتمبر 2014 ،ج.ر عدد54، ص04.

* المناشيـــــر :

ـ المنشور الوزاري المشترك رقم 01 ، المؤرخ في 29 جويلية 2015 م ، المحدد لإجراءات تطبيق الأجر الوطني الأدنى المضمون في المؤسسات والإدارات العمومية.

*القـــرارات :

ـ القرار الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، بتاريخ 07 أفريل 2008م ، المحدد لتشكيل الملف الإداري ، وكيفيات تنظيم توظيف الأعوان المتعاقدين ، وكذا إجراءات الإعلان.

*تعليمـــات :

01- التعليمة رقم 10 ، م .ع .و. ع /2010 عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، المتضمنة عملية نقل الموظفين .

02ـ تعليمة رقم 01 ، الصادرة عن الوزير الأول رقم 11/ أ ف ب ج / 2011 م ، المتعلقة بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية .

03- تعليمة رئيس الحكومة رقم 06، المؤرخة في 06 ماي 2008 م ، المتضمنة تعديل التعليمة رقم 02 ، المؤرخة في 25 جانفي 1997 م ، المتعلقة بإثبات الوضعية تجاه الخدمة الوطنية بصفة مسبقة للتوظيف وتسليم بعض الوثائق الإدارية .

04- تعليمة رقم 12/ 2008 م ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المؤرخة في 11 ماي 2008 م ، المحددة لكيفيات تصنيف الأعوان المتعاقدين .

05- برقية إرسال رقم 11250 / 2015 م ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية ، بتاريخ 09 أوت 2015 م ، المنظمة لتجسيد التدابير الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد .

06- التعليمة رقم 03/ 2007 م ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية بتاريخ 09 ماي 2007 م ، المتعلقة بإشهار مسابقات التوظيف في الوظيفة العمومية عن طريق الإنترنت .

07- التعليمة رقم 272 ، الصادرة عن الوزير الأول ، بتاريخ 21 سبتمبر 2015 م ، والرامية إلى تخفيف الإجراءات الإدارية .

08- التعليمة رقم 174 /2015 م ، الصادرة عن الوزير الأول بتاريخ 06 جويلية 2015م ، المتعلقة بآلية تحديد الوثائق المسحوبة عبر الأنترنت (صحيفة السوابق القضائية و / أو شهادة الجنسية) .

09-التعليمة رقم 292 الصادرة عن الوزير الأول ، بتاريخ 21 سبتمبر 2015، و الرامية إلى تخفيف الإجراءات الإدارية.

10- تعليمة رئيس الحكومة رقم 02/ 2006 م ، بتاريخ 20 أوت 2006 م ، المتضمنة عقلنة المناصب المالية في القطاع المؤسسات والإدارات العمومية .

* الأيـــــام الدراسيـــة :

01ـ دور وأفاق الوظيف العمومي في إطار التحولات السياسية والإقتصادية ، المديرية العامة للوظيفة العمومية ، أيام دراسية حول الوظيفة العمومية، الجزائر ، 8 – 9 نوفمبر 1994 م .

02ـ من تسيير المستخدمين إلى تسيير الموارد البشرية ، أيام دراسية حول الوظيفة العمومية، السيدة شريف الزهرة / مديرة فرعية للتكوين ، المديرية العامة للوظيف العمومي، مداخلـــة حول تكويـن الموظفين، 29 و 30 ماي 2000 م .

03ـ حلقة دراسية حول الإصلاح الإداري في ظل الإنفتاح الاقتصادي ، المدرسة الوطنية للإدارة ، 2004 – 2005 م .

04-بودينة رشيد ، رئيس مفتشية الوظيف العمومي لولاية سطيف ، مداخلة حول أخلاقيات الوظيف العمومي ، ألقاها أثناء الملقى الوطني حول الوظيفة العمومية ، المنعقد يومي 29 و 30 ماي 2000 م، الجزائر العاصمة.

*التقـاريـــر :

01ـ تقرير حول تقييم وإقتراح برنامج العمل في قطاع الإصلاح الإداري والوظيف العمومي، المديرية العامة للإصلاح الإداري ، الجزائر ، 2000 م .

02ـ التقرير حول المشروع التمهيدي للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، جويلية 1998م .

03ـ مجموعة الأعمال الخاصة بالأيام الدراسية حول الوظيفة العمومية " من أجل وظيفة عمومية عصرية وفعالة " ، من 08 – 09 نوفمبر 1994 ، الجزائر .

* الرسائــل الجامعيــة :

01- بوزيان مكلكل ، النظام القانوني للوظيفة العامة (دراسة مقارنة ما بين التشريع الجزائري والفرنسي) ، أطروحة دكتوراه دولة ، كلية الحقوق ، جامعة سيدي بلعباس، 2001 م ـ 2002 م .

02ـ بن ديدة نجاة ، حق الموظف في التكوين والترقية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة سيدي بلعباس ، 2012 - 2013 م .

03ـ منصور بن لرنب ، إستراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر ، 1988م .

04ـ سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العولمة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية ، بن عكنون ، الجزائر ، رسالة دكتوراه ، 2006 م .

05ـ رافيق بن مرسلي ، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغير ومعوقات التطبيق ، دراسة حالة الجزائر 2001 - 2011م ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، والعلاقات الدولية، جامعة تيزي وزو ، الجزائر 2011م .

06ـ مهدي رضا، النظام القانوني للوظيفة العمومية، في ظل الأمر رقم 06-03 ، مذكرة ماجستير في الحقوق (فرع الدولة والمؤسسات العمومية) ،جامعة الجزائر ، 2008 - 2009 م .

07ـ فيساح جلول ، النظام القانوني للعطل في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002 – 2003 م .

08ـ عصمت عبد الكريم خليفة، نظام الترقية في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1989 م.

09ـ بن فرحات مولاي لحسن ، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة باتنة ، الجزائر ، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية ، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، 2011 – 2012 م .

10- سليمة بوروش ، الإدارة الجزائرية والتحولات الجديدة إبتداء من سنة 1989 م ، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق ، بن عكنون ، الجزائر ، 2001 - 2002 م .

11- تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية ، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية، جامعة بومرداس، الجزائر ، 2009 – 2010 م .

12- بوراش شافية ، سياسة التوظيف في ظل إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر ، رسالة ماجستير في العلوم السياسة و العلاقات الدولية، فرع تنظيم سياسي وإداري ، كلية العلوم السياسية والإعلام ، جامعة الجزائر ، 2008 – 2009 م .

13- عاشور عبد الكريم ، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر ، مذكرة ماجستير ، جامعة قسنطينة ، الجزائر ، 2010-2011م .

14- حسونة بلقاسم، الإلتحاق بالوظيفة العمومية في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسة ، جامعة بسكرة ، الجزائر ، 2013 - 2014 م .

15- عماري عبد العزيز، التعاقد في الوظيفة العمومية ، مذكرة ماستر في الحقوقوالعلوم السياسية ، تخصص قانون إداري ، جامعة ورقلة ، الجزائر ، 2013 - 2014 م .

* المقـــــالات :

01- د. حماد محمد شفاء ، تعريف الوظيفة العامة ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 03 ، سنة 1989 م.

02- سعيد مقـدم ، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة إدارة ، العدد 01 ، 1997 م .

03- سعيد مقدم، واقع ومقتضيات الإدارة العمومية في الجزائر ، مجلة إدارة ، العدد 02، المدرسة العليا للإدارة ، الجزائر ، 1993 م .

04ـ د .مكلكل بوزيان ، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد كآلية قانونية لإصلاح الإدارة في الجزائر ، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد 37 ، 2009م.

05ـ د. مكلكل بوزيان ، تكوين الموظفين الساميين ، مجلة العلوم القانونية والإدارية ، كلية الحقوق ، جامعة سيدي بلعباس ، الجزائر ، العدد 07 ، 2010 م .

06ـ د .عبد الجليل مفتاح، نظرة على القانون الأساسي الوظيفة العمومية، مجلة المنتدى القانوني ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، الجزائر ، العدد 07 ، أفريل 2010م .

07ـ د. مكلكل بوزيان ، الموظفون والإصلاحات الإدارية في الجزائر ، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس ، العدد 05 ، 2009 م .

08ـ إبراهيم بخيتي ، الأنترنت في الجزائر ، مجلة الباحث ، العدد 01 ، جامعة ورقلة ، 2002 م .

09ـ سعيد مقدم ، واقع و مقتضيات الإدارة العمومية في الجزائر ، مجلة إدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد 02 ، 1993 م .

10ـ سعاد بومايلة ، أبوبكر فارس ، أثر التكنولوجيات الحديثة للإعلام والإتصال في المؤسسة، مجلة الإقتصاد والمناجمنت ، العدد 03 ، كلية العلوم الإقتصادية والتسيير ، جامعة تلمسان، الجزائر ، مارس 2004 .

11ـ العربي بوعمامة ورقاد حليمة ، الإتصال العمومي والإدارة الإلكترونية ، رهانات ترشيد الخدمة العمومية، مجلة الدراسات و البحوث الإجتماعية، جامعة الوادي ، الجزائر، العدد 09 ، ديسمبر 2014 م .

* المجـــــــلات :

01ـ مجلة مجلس الأمة ، مجلة دورية صادرة عن مجلس الأمـة ، العدد 28 ، ديسمبر 2006 ، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار رويبة، الجزائر .

02ـ مجلـة الفكر البرلمـاني ، مجلـة متخصصـة فـي القضـايا والوثـائق البرلمانيـة مجلس الأمـة، العدد 17 ، نوفمبر 2006 م .

المراجع باللغة الفرنسية :

1 – **OURAGES :**

01- ANDRE HOURIOU , ET JEAN GICQUEL ET PATRICE GELARD ,DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES , PARIS,6 EME EDITION,1996.

02-BELMIHOUB MOHAMED CHERIF, LA REFORME ADMINISTRATIVE EN ALGERIE ,OPU.

03-MOHAMED BRAHMI, LE SGT ET LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES , DES FONCTIONNAIRES SANS FONCTIONS PUBLIQUES, REVUE ALGERIENNE DES SCIENCES JURIDIQUES , POLITIQUES ET ECONOMIQUES , N 01, 1987.

04- MESSAOUD MENTRI , ESSAI D 'ANALYSE DE LA LEGISLATION ET DE REGLEMENTATION DU TRAVAIL EN ALGERIE , OPU , ALGER,

1986.

2- **SEMINAIRES :**

01-MOHAMED CHERIF BELMIHOUB , LA REFORME ADMINISTRATIVE EN ALGERIE , INNOVATION PROPOSESEE ET CONTRAINTE DE MISE EN ŒUVRE , FORUM EURO MEDITERANNEEN SUR LES INNOVATIONS ET LES BONNES PRATIQUES , TUNIS ,15-17 JUIN 2005.

02-ALLOCUTION DU DIRECTEUR GENERAL DE LA FONCTION PUBLIQUE, SEMINAIRE SUR LA FONCTION PUBLIQUE, ALGER , 29 ET 30 MAI 2000.

المراجـع الغيـر مطبوعـة :

01- الموقع الإلكتروني " المعاني "

02- الموقع الإلكتروني " ستوب STOOB : 2003 – 2015 م .

03- موقع المديرية العامة للوظيفة العمومية :

GOV . DZ.WWW. DGFP

*اللقـــاءات الميـــدانية :

01- لقاء مع السيد خالفي عبد القادر ، رئيس قطاع بمفتشية الوظيفة العمومية بالبيض ، يومي 10 و 11 جانفي 2016 م .

02- لقاء مع السيد : تويخ بوزيان، رئيس مفتشية مساعد ، بمفتشية الوظيفة العمومية بالبيض ، أيام 15 و 16 و 17 فيفري 2016 م .

03- لقاء مع السيدة : بن حواشي خيرة ، متصرف رئيسي ، بمفتشية الوظيفة العمومية بالبيض ، أيـام 27 و 28 و 29 مارس 2016 م .

فهـــرس الموضـــوعـــات

فهرس الموضوعات

الموضـــــوع	الصفحة
مقدمـــــــــة	أ- جـ
الفصل الأول : الوظيفة العامة الجزائرية في ظل المتغيرات المحورية	01-111
المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة وتطورها في الجزائر	01
المطلب الأول : الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة .	02
الفرع الأول : مفهوم الوظيفة العامة .	02
أولا: المعنى اللغوي	02
ثانيا : المفهوم الموضوعي .	04
ثالثا : المفهوم الشخصي .	07
الفرع الثاني : النظام الجزائري للوظيفة العامة .	10
أولا: موقف المشرع الجزائري من المفهومين	10
ثانيا : مبررات الأخذ بالنظام المغلق	12
ثالثا : العلاقة التنظيمية والقانونية وأسباب العمل بها في الجزائر .	13
المطلب الثاني :تطور الوظيفة العامة في الجزائر .	17
الفرع الأول : مرحلة ما قبل الإستقلال .	18
أولا: الفترة العثمانية .	18
ثانيا : الفترة الإستعمارية الفرنسية .	23
الفرع الثاني : مرحلة ما بعد الإستقلال .	27
أولا: المرحلة الإنتقالية : 1962 م – 1966 م .	27
ثانيا :مرحلة التطوير والتكييف 1966 م – 1978 م .	34
ثالثا :مرحلة توحيد عالم الشغل : 1978 م – 1990 م .	47
رابعا : مرحلة إصلاح الوظيفة العامة وصدور الأمر 06- 03 .	57
المبحث الثاني :المتغيرات المحورية لبيئة الوظيفة العامة في الجزائر .	67
المطلب الأول : المتغيرات الداخلية لبيئة الوظيفة العامة في الجزائر .	68
الفرع الأول : متغيرات البيئة العامة .	69

فهرس الموضوعات

أولا: تبني تنمية إدارية ناجعة .	69
ثانيا : محاور البيئة الداخلية للإدارة .	71
الفرع الثاني : معطيات التغيير الداخلية .	73
أولا: دعم إستراتيجية فعالة للتوظيف	73
ثانيا : نظام التعاقد و اضفاء المرونة على الوظيفة العامة	82
المطلب الثاني : المتغيرات الخارجية لبيئة الوظيفة العامة في الجزائر .	92
الفرع الأول : معطيات سياسية وإقتصادية للتغيير .	93
أولا: المعطيات السياسية للتغيير .	93
ثانيا : المعطيات الإقتصادية للتغيير .	100
الفرع الثاني : التطورات التكنولوجية والتحول نحو الإدارة الإلكترونية .	105
أولا: دوافع التحول نحو الإدارة الإلكترونية .	107
ثانيا : متطلبات التحول نحو الإدارة الإلكترونية .	110
الفصل الثاني:مقتضيات ورهانات تكييف الوظيفة العامة الجزائرية والتحولات الجديدة .	**184-112**
المبحث الأول:مقتضيات تكييف الوظيفة العامة وحتميات التحولات في ظل العولمة	113
المطلب الأول : ضرورة تحقيق الوظيفة العامة للفعالية والفاعلية .	113
الفرع الأول : تفعيل أجهزة وهياكل الوظيفة العامة .	114
أولا: الإهتمام بالهياكل الإدارية .	114
ثانيا : تفعيل أجهزة الوظيفة العامة .	115
الفرع الثاني:حوكمة التسيير في الوظيفة العامة وتعزيز نظم الإتصال وتكنولوجيا المعلومات .	124
أولا: حوكمة التسيير في الوظيفة العامة ضمانا للفعالية .	125
ثانيا : تعزيز نظم الإتصالوإستخدام تكنولوجيا المعلومات في إطار الوظيفة العامة .	130
المطلب الثاني :تكييف الوظيفة العامة وإنعكاسات العولمة .	133
الفرع الأول : مفهوم العولمة .	134

فهرس الموضوعات

الفرع الثاني : تأثير العولمة على الفكر الإداري المعاصر والوظيفة العامة.	135
أولا: تأثير العولمة على الفكر الإداري المعاصر .	138
ثانيا : تأثير العولمة في الوظيفة العامة .	138
المبحث الثاني :رهانات تكييف الوظيفة العامة الجزائرية والتحولات الجديدة .	142
المطلب الأول : الإعتماد على أساليب التسيير الحديثة .	142
الفرع الأول : حسن تسيير وتثمين الموارد البشرية .	143
أولا: إدارة الموارد البشرية في الوظيفة العامة ومقتضياتها .	143
ثانيا : تشخيص الموارد البشرية في الوظيفة العامة الجزائرية.	147
الفرع الثاني :تكريس أخلاقيات المهنة في الوظيفة العامة .	157
أولا: مفهوم أخلاقيات المهنة وأسسها .	158
ثانيا :تقوية وتثمين أخلاقيات المهنة .	163
المطلب الثاني : الإهتمام بالتكوين كآلية فعالة في الوظيفة العامة .	167
الفرع الأول :مفهوم التكوين وأنواعه في نطاق الوظيفة العامة .	167
أولا: مفهوم التكوين	168
ثانيا : أنواع التكوين في نطاق الوظيفة العامة الجزائرية .	169
الفرع الثاني:واقع ومعوقات التكوين في الوظيفة العامة الجزائرية .	178
أولا:واقع التكوين في الوظيفة العامة.	178
ثانيا:معوقات التكوين في الوظيفة العامة	183
خاتمـــــــة	185
قائمــة المراجع	190
فهرس الموضوعات	206