

جامعة محمد خيضر بسكرة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



# مذكرة ماستر

الميدان : الحقوق والعلوم السياسية  
الفرع:حقوق  
التخصص: قانون إداري

رقم: .....

إعداد الطالبان:  
بلجبل حميدة  
بعفيقي سعاد

يوم: .....

## عنوان المذكرة عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر

### لجنة المناقشة:


رئيسا	جامعة بسكرة	أستاذ/م/ق/أ	نسيغة فيصل
مشرفا ومقررا	جامعة بسكرة	أستاذ م/ق/أ	عاشور نصر الدين
مناقشا	جامعة بسكرة	أستاذ تعليم العالي	مستاري عادل





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



## شكر وعرافان

الحمد لله الذي أعاننا ويسر سبيلنا لإنهاء هذا العمل

اللهم نسألك التوفيق والسداد الدائم.

بكل احترام وتقدير نتوجه بالشكر الجزيل إلى الدكتور المشرف:

" عاشور نصر الدين " لقبوله الإشراف علينا أولا و الذي وجهنا ونصحنا

ولم

يبخل علينا بإرشاداته القيمة

❖ ثانيا

وإلى كل من قدم لنا يد العون لإتمام هذا العمل المتواضع.

# إهداء

أهدي هذا العمل إلى أعز إنسان على  
قلبي ووالذي دفع بي في مواجهة الصعاب  
إلى والدي الغالي.

إلى أمي الغالية من أنارت في قلبي حب العلم  
حفظها الله.

وإلى جميع إخوتي وإلى جميع عائلتي صغيرهم  
وكبيرهم وكل واحد باسمه الذين كانوا سند لي

بلجبل حميدة

## إهداء

الحمد لله الذي منحني الصبر والعطاء وبقدرته أتمننا هذا العمل  
المتواضع الذي أهدي ثمرته:

إلى من علمني العطاء بدون إنتظار، إلى من حصد الأشواك عن  
دربي ليمهد لي طريق العلم، إلى من أحمل إسمه بافتخار،

والدي العزيز

إلى بسمة الحياة وسر الوجود، إلى من كان دعائها سر نجاحي،  
إلى من تطلعت لنجاحي بنظرات التفاؤل والأمل،

أمي،

إلى جميع إخوتي لدعمه لي، في مشواري الدراسي

وإلى كل الأساتذة الكرام ، دون أن أنسى زملائي وزميلاتي

السنة الثانية ماستر قانون إداري دفعة " 2022 "

سعاد بعقيقي



مقدمة



لقد استعملت مصطلحات كثيرة للإشارة إلى تحسين العمل الإداري مثل التنمية والتطوير الإصلاح، التغيير، التخطيط و العصرية، إلا أن هذه الأخيرة تعتبر أكثر المصطلحات استعمالاً، وذلك لكونها ذات مدلول عام وشامل.

تعد العصرية مسعى متكاملًا ومتواصلًا يمتد ليشمل التنمية الاقتصادية والإدارية والسياسية للعديد من الدول، يركز في ذلك على مرجعيات الاستراتيجيات والوسائل المتبناة عبر السنين، غايته التحكم في توجيه التطور الاقتصادي، وإعادة الاعتبار للمؤسسات، وتعزيز التنمية الإدارية، وصولاً إلى تحديد المسؤولية السياسية والقانونية للسلطات العمومية، والوقوف على قدرتها في التسيير بفعالية.

وتعتبر عصرية الوظيفة العمومية من الانشغالات الكبيرة للعديد من الدول، نظراً لمكانتها ودورها في المجتمع، لا سيما من الناحية الاقتصادية، وما تفرزه من انعكاسات، سواء على المدى القصير أو على المدى المتوسط، كضرورة التحكم في التكاليف من خلال دعم التسيير الرشيد للموارد البشرية وإدارة الكفاءات من أجل تحقيق الفعالية والفاعلية داخل الوظيفة العمومية.

وفي هذا السياق، سارعت العديد من الدول إلى الاهتمام بعصرية وظيفتها العمومية، أبرزها القانون رقم 148-2007 المؤرخ في 02 فبراير 2007 المتعلق بعصرية الوظيفة العمومية، الذي جاء نتيجة جهود مجلس الدولة الفرنسي، بإعداده تقريراً مفصلاً حول آفاق الوظيفة العمومية الفرنسية.

بالإضافة إلى إصدار الكتاب الأبيض، من طرف نفس الهيئة، حول مستقبل الوظيفة العمومية "Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique" الذي يحتوي على 40 اقتراحاً لعصرية الوظيفة العمومية الفرنسية.

وفي السنوات القليلة الماضية عرفت الجزائر جملة من الإصلاحات تتعلق خصوصا بتحسين وتبسيط بعض الإجراءات الإدارية، وتوفير الظروف المادية الملائمة التي تتكيف أكثر مع حاجيات المرافق العمومية الإدارية، كإقامة المباني الحديثة وتجهيز الإدارات العمومية بمختلف الوسائل التكنولوجية... الخ، حيث عكست تلك الإصلاحات الإرادة السياسية للدولة من أجل عصرنه قطاع الوظيفة العمومية، ومدى رغبتها في تقادي فشل مسلسل الإصلاحات الترقية المختلفة التي باشرتھا عبر مختلف مراحل تطور الوظيفة العمومية.

وعلى الرغم من تلك الإرادة السياسية للحكومات المتتالية لإصلاح الوظيفة العمومية، إلا أن الإدارات والمرافق العمومية التابعة لهذا القطاع مازالت تتعت بمختلف الصفات الذميمة كالرشوة والمحسوبية والبيروقراطية، والتباطؤ والجمود في العمل.

كما أثبتت الوظيفة العمومية الجزائرية عدم انسجامها من ناحية طريقة تسييرها و تشكيلتها البشرية، بسبب الانحرافات العديدة التي تلقاها نظام المسار المهني وتسيير الموارد البشرية في الإدارات العمومية .

ولعل ما تشهده مختلف قطاعات الوظيفة العمومية من اضطرابات وإضرابات في الآونة الأخيرة، يعتبر أكبر مؤشر على فشل تلك الإصلاحات، هذا ما يجعلنا نتساءل بخصوص ما تقتضيه عصرنه الوظيفة العمومية من متطلبات وعن أهم المحاور التي يجب أن تراهن عليها الوظيفة العمومية لتحقيق مسعى العصرنه.

### أهمية الموضوع:

يستمد هذا البحث أهميته في كونه يبرز مكانة إدارة الكفاءات في النهوض بالمؤسسات، كما يوضح أيضا الدور الذي يلعبه المورد البشري في تحقيق التميز والنجاح، إن اهتمام تلك المنظمات بهذا المورد وإدارته وفق الأسس والأساليب العلمية والمنهجية يعتبر أمرا في غاية الأهمية إذا ما أرادت النمو والاستمرار والتقدم عن طريق زيادة كفاءة العاملين بها. و ما يزيد من أهمية هذه الدراسة هو التركيز على قطاع الوظيفة العمومية بحكم حجمه وأهميته ودوره في تحقيق أهداف الدولة، و البحث عن كيفية تدارك الضعف الإداري المتعلق بتسيير المورد البشري في هذا القطاع الحساس.

**أسباب إختيار الموضوع:**

إن خوضنا في هذا الموضوع نابع عن أسباب ذاتية و أخرى موضوعية، يمكن حصرها في النقاط التالية:

- إن العمل في قطاع الوظيفة العمومية ثم الانتقال للعمل في ميدان الموارد البشرية داخل القطاع الصناعي و الإنتاجي يشكل عاملا قويا في اختيار هذا الموضوع بحيث يعكس رغبتنا في البحث عن إمكانية نقل أساليب إدارة الكفاءات المعتمدة في هذا القطاع إلى المؤسسات والإدارات العمومية.
- إن التخصص في القانون الإداري و الإدارة العامة يعتبر سببا رئيسيا في اختيار موضوع يجمع بين الجانب القانوني و الجانب الفني.
- إن هذا الموضوع فيه عنصر من الجدة و الحداثة في الجزائر، حيث لم يتطرق له الكثير من الباحثين.

إنطلاقا من الطروحات المتقدمة في هذه التوطئة، تتضح معالم الإشكالية وتبرز جوانبها التي ارتأينا بلورتها في التساؤل الرئيسي التالي:

**ما هي متطلبات و مقتضيات عصرنة الوظيفة العمومية؟**

وللإجابة على هذه الإشكالية، قمنا بطرح مجموعة من الأسئلة الفرعية التالية:

- 1) ما هي طبيعة الوظيفة العمومية الجزائرية؟ و ماهي كيفية تنظيمها و هيكلتها؟
- 2) ما هي متطلبات و مقتضيات عصرنة الوظيفة العمومية؟ و كيف يمكن لإدارة الكفاءات أن تكون رهانا حاسما لهذه العصرنة ؟
- 3) هي الصعوبات التي قد تواجه عملية تطبيق إدارة الكفاءات في الوظيفة العمومية الجزائرية؟
- 4) و هل يشكل القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية عائقا أم مكسبا لتلك العملية ؟

### منهج الدراسة:

قصد الإحاطة و الإلمام بأهم أبعاد و مضامين الدراسة، وبغية الإجابة على التساؤلات المطروحة، تم الاعتماد على ثلاث مناهج مع وجود تكامل و ترابط بينها، و بشكل ينسجم مع محاور البحث حيث تم الاستعانة بالمناهج التالية: التاريخي، الوصفي والتحليلي، فالأول يبرز عند تناول مراحل تطور الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري من خلال مختلف القوانين الأساسية التي صدرت بشأنها وكذلك بمناسبة التطرق إلى محاولات الإصلاح التي قامت بها الحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

أما المنهج الوصفي فاستعمل لمعرفة جوانب ظاهرة الوظيفة العمومية و ظاهرة إدارة الكفاءات.

أما المنهج التحليلي فيبرز من خلال تحليل المواد والنصوص القانونية التي سنعتمد عليها في هذه الدراسة.

### هيكل الدراسة:

قصد الإلمام ببحوثات و متطلبات البحث، تم إدراج مضامينه، و عرض محتوياته في فصلين، و قد تم التمهيد والاستهلال بمقدمة عامة تم من خلالها طرح الإشكالية بجوانبها المعروفة منهجيا، ثم قمنا بتقسيم هذه الدراسة على النحو التالي:

الفصل الأول تحت عنوان الوظيفة العامة الجزائرية في ظل المتغيرات المحورية تضمن مبحثين، المبحث الأول خصصناه الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة وتطورها في الجزائر، تطرقنا فيه إلى مفهومها بإبراز طبيعة نظامها وأهم التطورات التي شهدتها منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وكيفية تنظيمها وتسييرها.

والمبحث الثاني المتغيرات المحورية لبيئة الوظيفة العامة في الجزائر تعرضنا فيه إلى المتغيرات الداخلية و الخارجية لبيئة الوظيفة العامة.

أما الفصل الثاني فقد جاء بعنوان متطلبات عصرنة الوظيفة العمومية و رهاناتها، حيث قسمناه إلى مبحثين تطرقنا في المبحث الأول إلى المتطلبات التي تقتضيها العصرنة بدءا بضرورة تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، تحقيق الفعالية و الفاعلية و التكيف مع انعكاسات العولمة، ثم تناولنا في المبحث الثاني أهم الرهانات التي من خلالها يتحقق مسعى العصرنة و المتمثلة في الاعتماد على التسيير التقديري للوظائف و الكفاءات، و التركيز على التكوين كآلية فعالة لتنمية الكفاءات.

## الفصل الأول

الوظيفة العامة الجزائرية في ظل المتغيرات المحورية

مما لا شك فيه أن لتطور الحضارة أثر واضح على وظيفة الدولة وتدخلها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وقد شهد القرن الحالي زيادة ملحوظة في مسؤوليات والتزامات الدولة بعد انتقال نشاطها من الدولة الوصية إلى الدولة المتدخلة لتحقيق مستوى معيشي ملام للأفراد<sup>1</sup>.

وهذا ما جعل منها الشريان الحيوي لتحقيق أهداف هذا المجتمع، والنهوض بمستواه في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من دون تفرقة بين دولة متقدمة ودول نامية. لا يمكن تجسيد هذا التصور بمعزل عن مجموعة من الإجراءات التي يجب أن تكون جزءاً من إستراتيجية متكاملة تضع الخدمة العامة في وضع يمكنها من مواجهة جميع التحديات، وفي مقدمتها إدارة الموارد البشرية.

إن الوسائل البشرية تشكل احد الشروط الهامة الواجب توفرها، خاصة من الناحية النوعية أي "الكفاءة".

وعليه سنتناول من خلال هذا الفصل الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة وتطورها في الجزائر في المبحث الأول و المتغيرات المحورية لبيئة الوظيفة العامة في الجزائر في المبحث الثاني.

<sup>1</sup> أحمد عبد العال صبري جلبي، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008 ، ص 19

### المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة وتطورها في الجزائر

سنعالج في هذا المبحث وفي مطلبه 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 وانعكاساتها 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

إن الوظيفة العامة حيز الزاوية في تحقيق أهداف المجتمع، والنهوض بمستواه على جميع الأصعدة دون تفرقة بين دولة متقدمة وأخرى نامية<sup>1</sup>.

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 كانت عليه سابقا، فبعد أن كانت ملكا لشاغلها تباع وتشترى بالمال وتمارس كهيئة عامة، و إمتيازاً في مواجهة الشعب، أصبحت خدمة عامة، وتكليفاً يضم طائفة من الإختصاصات والمسؤوليات يمارسها شاغلها للصالح العام<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أحمد عبد العال صبري جبلي، مرجع سابق ، ص 19

<sup>2</sup> علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة، مطبعة السعادة، القاهرة، مصر، 1983، ص



أولاً : 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.

الوظيفة المنصب : الخدمة المعينة.

الوظيفة الشاغرة : الخالية من صاحبها<sup>1</sup>.

و إصطلاحاً هي جزء من وحدات العمل حيث تتكون من عدة أنشطة مدمجة مع بعضها في المضمون والشكل ، ويمكن أن يقوم بها موظف واحد أو أكثر.

وهذا يعني أيضاً أن الكيان القانوني يتكون من مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي

تفرض التزامات معينة على شاغلها ، مقابل التمتع بالحقوق والمزايا الوظيفية<sup>2</sup>.

إن ظهور مفهوم الوظيفة العامة في اللغة القانونية الفرنسية كان في بداية القرن العشرين، وقد ربطها الفقه بخدمة المرافق العامة، أي القوة العمومية التي تحركاتها و في عملها، لأنه لا يمكن تخيل وجود وظيفة عمومية في غياب المرافق العامة كما يقول الأستاذ الفرنسي جاستون جاز.

تعد فكرة الوظيفة العمومية السائدة في العديد من أوطاننا الإفريقية والعربية المتأثرة بالبناء الفرنسي لقواعدها و تمتد جذورها عبر التاريخ المؤسساتي والسياسي السلطوي المنتشر في ظل الإمبراطورية، لتعرف مع الأنظمة السياسية المتعاقبة نوعاً من الليبرالية، تم خلالها إقرار عدد من الضمانات القانونية للموظفين وصولاً إلى التخلي عام 1937 عن فكرة عقد الوظيفة العامة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> الموقع الإلكتروني ، المعاني ، أطلع عليه يوم 20 أبريل 2022 ، على الساعة 23.36

<sup>2</sup> سعيد مقدم، الوظيفة العامة بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ط 02، د م ج ،

الجزائر، 2013، ص 15

<sup>3</sup> عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ، ط 1 ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015 ، ص 08

إن مصطلح الوظيفة العامة يعد من المصطلحات الحديثة، وكان عادة يستعمل للدلالة على الموظفين، وكل ما يمت إليهم بصلة.

كما قد تعني مصطلح الخدمة العامة، كما أورده تقرير لجنة الخدمة المدنية في السودان سنة 1968 صفحة 14 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 و أشمل من مصطلح الخدمة المدنية<sup>1</sup>.

ثانيا: المفهوم الموضوعي:

يشير هذا المفهوم للوظيفة العامة على أنها مجموع الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يقوم بها شخص مختص ودائم في الإدارة مستهدفا المصلحة العامة.

ومن مؤيدي هذا المعنى نجد الفقيه الفرنسي أندري ديكوندوردي الذي يقول بأن الوظيفة العامة هي مجموعة من الاختصاصات القانونية التي يقوم الموظف بممارستها للمصالح العام والتي لا يتصرف فيها تصرفا شخصيا، و هذا المفهوم يركز على ما تقوم به الإدارة من أعمال ومهام بواسطة موظفيها الذين تتوفر فيهم صفات معينة وتخدم المصالح العام<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> بركات موسى الحواتي، تشريعات الوظيفة العامة في العالم العربي المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، طبعة 2007 ، ص 05

<sup>2</sup> حماد محمد شطا، تعريف الوظيفة العامة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 03 ، 1989، ص

ثالثا: المفهوم الشكلي:

و يشير هذا المفهوم إلى أن الوظيفة العامة هي مجموعة من الأفراد الذين يقومون بالعمل في خدمة المرفق العام ولهذا فانه يكون مرتكزا على النظام القانوني الذي يطبق عليهم، ويركز هذا المفهوم في أساسه على الأفراد الذين يقومون بالنشاط وعلى المرافق العامة التي يشتغلون بها، ومن ثم فانه يعطي أهمية كبرى للنظام القانوني الذي يخضع له هؤلاء الأفراد<sup>1</sup>.

إن الوظيفة العامة هي عبارة عن نظام قانوني خاص يظهر بمميزاته ويطبق على جميع أعوان الدولة في مختلف الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية التي لها الطابع الإداري المشتق من طبيعة القانون المطبق عليهم والآثار المترتبة على ذلك تجاه المؤسسات وضوابط الدولة، حيث يتم تطبيق نظام القانون الخاص المطابق لقانون العمل أو لنظام القانون العام القائم على الاستثناءات والاختلاف مقارنة بالقانون العام من حيث:

- الوضعيات النموذجية القانونية أو العلاقة التعاقدية المعمول بها.
  - النظرة التقنية البحتة التي تنظر إلى الوظيفة العمومية من منظور أعوان الدولة بل تقتصر على الموظفين منهم فقط<sup>2</sup>.
- ويتسم كلا المفهومين السابقين بعيوب ومزايا، ولا يمكن الجزم بصلاحيتهما أحدهما على الآخر، ولعل التعريف الأنسب للوظيفة العامة هي أنها تعد مجموعة من الأوضاع والنظم العامة اللصيقة بالموظفين العموميين بالدولة، سواء تعلق الأمر بأداء الموظف لعمله أو تعلق الأمر بعلاقة الموظف بالإدارة والاهتمام بمشاكله ومستقبله الوظيفي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> فوزي جيش، الوظيفة العامة و إدارة شؤون الموظفين، بيروت، دون دار نشر 1986 ، ص 07

<sup>2</sup> سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، 2009، ص ص 46-47

<sup>3</sup> محمد انس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1974 ، ص ص 18 - 19

و عند التطرق للوظيفة العامة من منظور التشريع الجزائري وخاصة إذا ما تقيدنا بالأمر رقم 66 / 133 المؤرخ في 02 / 06 / 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية باعتماده المرجع القانوني الأول الذي اعتمده مباشرة بعد الاستقلال لتنظيم سير الوظيفة العامة وفق الإصلاحات التي تم تسطيرها لتصحيح الوضع الذي خلف بعد المستعمر وخاصة فيما يخص التفرقة بين الفرنسيين والجزائريين في مجال الالتحاق بالمرفق العام ، ومن بين ما سطره الأمر رقم 66 / 133 فكرة اللجوء إلى اختيار نظام الوظيفة العمومية المبنية على أساس المهنة وهذه القاعدة إذ تقدم للموظفين ضمانات استقرار ومن هذا المنطلق أخذ المشرع الجزائري بوجه عام بالمفهوم الفرنسي للوظيفة العامة والفكرة الأساسية التي تقوم عليها في الجزائر هي أنها رسالة وخدمة عامة يقوم بها الموظف طيلة حياته الوظيفية إلى حين انتهاء الخدمة.

تعد الوظيفة العامة في النظام الجزائري مهنة تتميز بالدوام والاستقرار وتخضع لقانون مستقل بقواعده عن القانون الخاص وهو القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بالأمر رقم 06 - 03<sup>1</sup>.

### 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.

<sup>1</sup> محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات

الجامعية، الجزائر، 1988 ، ص 31

أولاً : موقف المشرع الجزائري من المفهومين الموضوعي والشخصي:

لقد تبنت الجزائر أثناء 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 قبضة الإستعمار، فتناقلت عن فرنسا جميع مفاهيم وأنظمة وظائفها العمومية وسلطان تأثيرها عن طريق ما ورثته من تقاليد وخبرات إدارية فنية لغوية وبشرية، لم يكن من السهل الإستغناء عنها في هذه الفترة الحساسة من تاريخ الجزائر المستقلة<sup>1</sup>.

فالجزائر كونها مستعمرة فرنسية إستيطانية قديمة وجدت نفسها مضطرة في هذه الفترة لتبني الفكرة القانونية والتنظيمية للوظيفة العمومية الموروثة على نظام البنية المغلقة، في إنتظار التوصل إلى تحديد معالم جديدة لوظيفة عمومية منسجمة مع التوجهات الجديدة الإيديولوجية والإقتصادية والإجتماعية للدولة<sup>2</sup>.

وسعى منها لتحقيق 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 طرق الإستجابة لإحتياجاتها من الأعوان العموميين الأكفاء ومن أسس قانونية تنظيمية قائمة تستنير بها لضمان إستقرار الوظيفة<sup>3</sup>.

وكان لها الأثر الواضح على مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية بداية من صدور قانون الوظيفة العمومية لسنة 1966 ، المتأثر بأحكام الأمر الفرنسي لسنة 1959 الى غاية صدور الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

<sup>1</sup> أحمد أنور رسلان، فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2009 ، ص ص 119-200

<sup>2</sup> سعيد مقدم، مرجع سابق ، ص ص 99-100

<sup>3</sup> المرجع نفسه ، ص 100

وإن كان هذا الأخير قد أشار ضمناً من خلال قراءة لمشروعه التمهيدي المعروف على المجلس الشعبي الوطني عام 1999، إلى ضرورة إدخال بعض طرق النظام المفتوح بصفة تدريجية كتقنين اللجوء و الإستعانة بصور أخرى في علاقات العمل كالتعاقد لممارسة نشاطات إدارية ، تقنية أو خدماتية لمدة تحددها طبيعة المهام المستحدثة، وكذلك تطوير صيغة الإستعانة بالخبراء والمستشارين في مجالات محددة.

إضافة إلى إعتقاد اللجوء إلى التعاقد من الباطن أو الإمتياز للقيام ببعض الأداءات عندما لا يتعارض هذا النوع من التسيير مع طبيعة الخدمة العمومية<sup>1</sup>.

ورغم هذه الأساليب المقترحة، يبقى النظام المغلق خياراً نهائياً بالنسبة للجزائر.

### ثانياً : مبررات الأخذ بالمفهوم الشخصي للوظيفة العامة.

أبقت الجزائر كما سبقت الإشارة على نظام الوظيفة العامة بمفهومها الشخصي، وعملت مع تعاقب الوقت على تكييفه وتحديثه بما يساير الأهداف المسطرة للإدارة الجزائرية وجعلها في خدمة التنمية الشاملة لمجتمعنا بتوفير الوسائل المادية والقانونية والبشرية الضرورية للتكفل بمهام الإدارة الجزائرية الفتية<sup>2</sup>.

وقد تمت مراعاة بعض الأهداف المهمة في الأخذ بالنظام المغلق في الوظيفة العمومية الجزائرية جملة منها:

✚ المحافظة على توازن وإستقرار الخدمة العمومية وضمان إستمرارها.

✚ تكريس مبدأ ديمقراطية الإلتحاق بالوظيفة العمومية كرد فعل طبيعي عن حرمان الأهالي

الجزائريين من تولي الوظائف العمومية طيلة الفترة الإستعمارية.

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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 10

✚ ضمان التكوين ، وترشيد الوظائف العمومية وذلك في إنتظار تحديد تصور عميق للوظيفة العمومية يتماشى والإختيارات الإيديولوجية والهيكل الدستورية للجزائر المستقلة ومرجعياتها كبناء مجتمع جزائري على إختيارات أساسية قائمة على الإشتراكية، ومشاركة أعوان الدولة في التسيير والمراقبة ، الذي لم تحققه أنظمة الوظيفة العمومية سابقا<sup>1</sup>.

### ثالثا : العلاقة التنظيمية والقانونية وأسباب العمل بها في الجزائر:

بالإشارة إلى الفقه ، نلاحظ أنه تم تقسيمه أولاً إلى اتجاهين رئيسيين في تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة، حيث ذهب اتجاه متأثر بالقانون الخاص لتأهيل العلاقة التعاقدية، أي أساس عقد مع اختلاف بين أولئك الذين أنشأوا عقداً مدنياً وأولئك الذين حددوا 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. وإرادتهم التي تأثر بها مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 07 أوت 1909 ثم هجر مجلس الدولة هذه الأطروحة وأقر الطابع القانوني والتنظيمي لعلاقة الموظف، بالإدارة، وهو ما تجلى في قرارات كثيرة منها قراره الصادر بتاريخ 22 أكتوبر 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<sup>2</sup>.

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<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 102

<sup>2</sup> عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص ص 106-107

<sup>3</sup> رشيد حبانى ، دليل الموظف والوظيفة العمومية ، د ط ، دار النجاح للكتاب ، روية ، الجزائر ، 2015 ، ص 18

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<sup>1</sup>.

وبما أن الموظف تابع للدولة، فإنه يتمتع بجزء من هذه السيادة يسمح له بممارسة صلاحيات السلطة العامة في إطار وظائفه وضمن الحدود المتوافقة مع تحقيق المصلحة. مع تصور أن سلطة الدولة مرتبطة بشكل أساسي بقدرتها على ضمان دوام واستمرارية المعدات العامة والمساواة في الاستفادة من خدماتها. لظالما خلط بين مفهومي السلطة والإدارة ، والذي بموجبه أصبحت الإدارة تتصرف وفق مبدأ فعل الأمير<sup>2</sup>.

بناءً على ما تقدم، فإن مبدأ استمرارية الخدمة العامة، والتزامات الخدمة العامة، فرض وضع الموظف في موقع بناءً على القوانين واللوائح لضمان خضوعه للمثل ومتطلبات الخدمة العامة ومقتضياتها وللتعليمات الإدارية<sup>3</sup>.

كل هذه العناصر مكنت المشرع من تبني تصور قانوني خاص بالدولة، وهو تصور كان بمثابة أساس لمنح الموظف صفة الاستقلالية فيما يتعلق بالعاملين في القطاع الإنتاجي، وهو استقلالية تم تعزيزها في الواقع وكرسها لاحقاً بالفصل بين قانون الخدمة المدنية 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<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 107

<sup>2</sup> رشيد حباني ، مرجع سابق ، ص 18

<sup>3</sup> عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 108

<sup>4</sup> رشيد حباني ، مرجع سابق ، ص 19



وغداة الإستقلال، وتطبيقاً لأحكام القانون 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962<sup>1</sup> 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 1966 م ، في الجزائر متأثراً بهذا التكيف<sup>2</sup>، ما يعني إستنساخ المشرع الجزائري لنظام الإدارة الفرنسية في خطوطه العريضة، ليطبق كنظام للوظيفة العمومية بالجزائر بدءاً من سنة 1966 تاريخ صدور أول قانون أساسي عام للوظيفة العمومية بموجب الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان سنة 1966<sup>3</sup>.

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 بموجب الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006<sup>4</sup>، والمدرجة ضمن الفصل الثاني المعنون بالعلاقة القانونية الأساسية على أن: " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية"<sup>5</sup>.

على هذا الأساس يبدو واضحاً أن المشرع الجزائري قد جدد اختياره لتبني نظام الخدمة المدنية ذات الهياكل المغلقة ، كما كان الحال 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 وتحقيقاً للصالح العام، مقابل حقوق وواجبات تكرسها القوانين والتنظيميات لصالح الموظف، ضماناً لإستمرارية المرفق العام وديمومته.

<sup>1</sup> القانون رقم 62-157، المؤرخ في 31/12/1962، والمتضمن تمديد العمل بالتشريع النافذ، ج، ر رقم 02، صادرة بتاريخ 11 يناير 1963

<sup>2</sup> سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 104

<sup>3</sup> الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 02/06/1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر رقم 46 ، ص 542

<sup>4</sup> الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ، رقم 46 ، ص 03

<sup>5</sup> رشيد حبان، مرجع سابق ، ص 19

وفقاً لهذا النظام ، يكون الموظف حاضراً لمواجهة الإدارة في مركز عام الذي يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم الوظيفة العامة والإدارة ، بقدر ما تكون مسؤولة عن ضمان إدارة المصلحة العامة ، لها الحق في إجراء أي تعديل في القوانين واللوائح المتعلقة بالوظيفة العامة ، بقدر ما يتطلبه الصالح العام ودون أدنى إمكانية للاحتجاج من جانب الموظف العام<sup>1</sup>.

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

ولذلك جعل مدتها محددة ولا تمنح لموظفيها 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 205/79 المؤرخ في 10 أكتوبر 1979 ، الذي تم بموجبه إدماج ما يزيد عن ألف عون متعاقد في هياكل الوظيفة العمومية<sup>2</sup>.

وتلاه المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985<sup>3</sup>، الذي نص في الباب التاسع منه وفي الأحكام الإنتقالية سيما المادة 143 على أنه: "يمكن أن يدمج الأعوان المتعاقدون الذين وظفوا تطبيقاً لأحكام الأمر 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القواعد المطبقة على الأعوان المتعاقدين والمؤقتين في الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والإدارات العمومية بناءاً 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 1984/12/31 نظراً لسريان مفعول هذا القانون ابتداءاً من 01 جانفي 1985<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> رشيد حباني، مرجع سابق ، ص 20

<sup>2</sup> سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 106

<sup>3</sup> المرسوم 85-59 المؤرخ في 23/03/1985، المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة، ج ر رقم 13، ص 332

<sup>4</sup> سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 106

### المطلب الثاني: تطور الوظيفة العامة في الجزائر

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

#### الفرع الأول:مرحلة ما قبل الإستقلال

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

#### أولا : الفترة العثمانية:

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

#### 1-دار السلطان:

فدار السلطان قد شملت جميع المناطق والوحدات الإدارية التابعة والمرتبطة مباشرة بالداي، فتحتوي على خمس (05) مدن كبرى وهي الجزائر ، البليدة ، القليعة ، شرشال ، تنس ، إضافة فهي تضم الأراضي والأوطان الموضوعة والخاضعة للقوات التركية التابعة للأغا.

#### 2-بايك التيطري:

المدينة كانت عاصمة التيطري وكان باي المدينة أول البايات في نظام التشريعات الأميري، إلا أنهم أقل شأنا من حيث الأهمية السياسية والإقتصادية، وذلك راجع لعدم تمكن باي المدينة من السيطرة الواضحة والكاملة على مجموع هذه المنطقة وخضوعها للداي الأكبر في مدينة الجزائر<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> بوزيان مكلل، 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

### 3-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 ) الأمر الذي أدى بالضرورة إلى عدم الإستقرار الإقليمي للمنطقة وقد إنعكس ذلك بشكل واضح على تقلص حجم الزراعة وال عمران، ويلاحظ عموما أن بايلك الغرب ( وهران ) كان تنظيما محليا محكما ويتميز بسهولة من جانب ومن جانب آخر قوته وانضباطه.

### 4-بايلك قسنطينة:

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

### ثانيا : الوظيفة العامة في عهد الإستعمار الفرنسي في الجزائر:

كانت أول محاولة قامت بها السلطات الفرنسية لتمكين الجزائريين من الدخول إلى الوظيفة العمومية رجع تاريخها إلى ما بعد الحرب العالمية الأولى ، حيث تجسدت الوعود التي التزمت 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:  
يرجع السبب الأول إلى الجو السياسي السائد آنذاك في الأوساط الإستعمارية والذي كان يناهض كل مبادرة من شأنها أن تقر أدنى حق لصالح من لا ينتمي إلى الأقلية الأوروبية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، الطبعة الثالثة، دار

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

إن الجزائر خلال الإستعمار الفرنسي قد عرفت 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 ووضعتهم.

ولم تكتسب تطور مضمونها إلا بعد إندلاع حرب التحرير الوطني حيث شرعت السلطات الحاكمة في تعديلها إبتداءا من سنة 1956 م<sup>1</sup>.

وفي عام 1956 م ، بعد إنطلاق الثورة في نوفمبر 1954 م ، والذي دفع فرنسا إلى إعادة النظر في مختلف النصوص المنظمة العامة، وكننتيجة 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 1960/08/02م، حتى حصول الجزائر على إستقلالها ونجاح ثورتها التحريرية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> هاشمي خرفي ، مرجع سابق ، ص 39

<sup>2</sup> بوزيان مكلال ، مرجع سابق ، ص 53

ومن أهم النصوص التي صدرت في هذا الإطار:

- 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.

- مرسوم 14 أوت 1960 م ، الذي أقر العمل بأحكام أمر 04 فبراير 1959م ، 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.

**ثالثا: الوظيفة العامة في دولة الأمير عبد القادر:**

وجدت الإدارة الاستعمارية صعوبة في تطبيق نظام الخدمة العامة الفرنسي في بعض الحالات على الشعب الجزائري الذي يتميز بتقاليده وعاداته ومبادئه ورؤيته وتطلعاته إلى الاستقلال بسبب بعض الاستثناءات التي اقتضتها الحاجة إلى التطبيق العملي ، مثل لم تكن الخدمة المدنية مفتوحة قبل الاستقلال بشكل رئيسي للفرنسيين ، تماما كما لم تكن فرنسا لديها نظام دقيق ومحكم للخدمة المدنية الذي يحكم الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي البائس الذي تعيش فيه.

في الوقت نفسه كان هناك تنظيم محكم يدير شؤون الجزائريين في ولاية الأمير عبد القادر، حيث أقام إدارة منتظمة تقوم على أساس ديمقراطي من أعلى إلى أسفل، أي على سبيل المثال من الوزارة (النظارة) إلى الإدارة المحلية، مما يعني أن هذه الإدارات كان يرأسها ويشغلها الموظفون بمعنى أن مفهوم التوظيف كان منتشرا في ولاية الأمير عبد القادر، فقد اتضح بناءً على أسس جديدة وقواعد ثابتة لتعيين القادة، لذلك اختاروهم من عوالم الدين الإسلامي والشريعة ومن برعوا في ساحات القتال بخبرتهم الميدانية وشجاعتهم وقدرتهم على السيطرة على الأمور وقوتهم في الإدارة ، وكان لهم صلاحيات عسكرية مطلقة ، فداروا شؤون العسكر واشرف على حشد طاقات الشعب للحرب<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> بوزيان مكلل ، مرجع سابق ، ص 60

### الفرع الثاني: الوظيفة العامة في الجزائر بعد الإستقلال

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

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

➤ المرحلة الإنتقالية: 1962-1966

➤ مرحلة التطوير والتكيف: 1966-1978

➤ مرحلة توحيد عالم الشغل: 1978-1990

➤ مرحلة إصلاح الوظيفة العامة و صدور الأمر 06-03

#### أولا : المرحلة الإنتقالية للوظيفة العامة الجزائرية: 1962-1966:

عندما نالت الدولة استقلالها، لم يكن من الممكن لأسباب موضوعية، التخلي تمامًا وفي مرحلة ما عن التشريع الفرنسي، حيث كان التشريع هو الذي حكم الإدارة الجزائرية خلال الفترة الاستعمارية.<sup>1</sup>

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 1963م.

<sup>1</sup> جمال خرشي، الإستعمار وسياسية الإستيعاب في الجزائر 1833-1962، ترجمة عبد السلام عزيزي، دار القصة للنشر، الجزائر، 2009 ، ص79

وقد ترتب عن الوضعية السالفة الذكر نتائج متعددة يتعلق البعض منها مباشرة بصلاحيات الهياكل الإدارية وعدم توازنها والبعض الآخر 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.

### ثانيا : مرحلة التطوير والتكيف للوظيفة العامة الجزائرية: 1966-1978:

تعتبر هذه المرحلة من أصعب المراحل في حياة الوظيفة العمومية الجزائرية ، والتي عملت خلالها السلطات العمومية على مواءمة هياكلها ونصوصها، وإنطلقت هذه المرحلة أساسا في عام 1966م التي تقوم عليها الوظيفة العمومية الفرنسية ، مثل الهيكل الهرمي ، والرتب والفصل بين الرتبة والوظيفة.

وهكذا لم يفلت المشرع الجزائري من منطقتي الوظيفة العمومية الفرنسية الليبرالية من حيث الأسلوب والغرض، سواء في مجال الحقوق أو الضمانات المقررة للموظفين ليقصر الأمر على إستيراد وتبني نموذج بيروقراطي كثير المساوئ لبعده عن الأهداف والغايات التي رسمها ميثاق الجزائر لعام 1964م ، أين كانت الإرادة لبناء وظيفة عمومية متألفة ومستنيرة معبرة بوضوح بأفكار الرجال الذين يعبرون عن الجزائر الاشتراكية.

وشهدت هذه المرحلة مراجعة لأهم المبادئ العامة التي تقوم عليها الوظيفة العمومية الجزائرية، ومن أهمها تبني مبدأ الديمقراطية في الوظيفة العمومية، والمساواة بين المواطنين في ممارسة الوظيفة العمومية وحققها. يشارك الموظفون في تسيير حياتهم المهنية من خلال اللجان الاستشارية الإدارية والفنية و التنقيية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص ص 119-120



وقد توجت هذه المرحلة أساسا بصدور الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966<sup>1</sup>م، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، لتتوالى بعده مختلف القوانين الأساسية الخاصة بفروع نشاطات قطاع الوظيفة العمومية.

اعتبر البعض أن إصدار القانون الأساسي للوظيفة العمومية يمثل الحدث الأهم في تاريخ المؤسسات الإدارية في الجزائر، إضافة إلى أن فئة الموظفين على وجه الخصوص غالبا ما تنتظر صدور هذا القانون في أقل من نطاق الحقوق والواجبات الوظيفية<sup>2</sup>.

لم يكن النظام الموروث بعد الاستقلال منسجما مع واقعنا الاجتماعي والقانوني، بحيث عانت الإدارة الجزائرية بشكل كبير من النقص الخطير في عدد موظفيها وعدم قدرة العديد من موظفيها على الحصول على المؤهلات التخصصية اللازمة والتدريب الذي يؤهلهم للقيام بمهامهم على أفضل وجه.

أما بعد الإستقلال وفي ظل الأمر 66-133 لم يعد بالإمكان إعتقاد نظام المسابقات نظرا لإنعدام الوقت، كما أنه لم يكن بالإمكان المحافظة على مستوى التعليم اللازم وذلك لعدم وجود مرشحين<sup>3</sup>.

ونشير أن الأمر 66-133 جاء نتيجة جهود إعتد في رسم محاورها على تجربتين، تجربة الماضي الإستعماري الذي برزت عيوبه غداة الإستقلال ، وتجربة الفترة الإنتقالية التي سرعان ما إنتهت إليها تحت ضغط عوامل منها التعدد في نظم التوظيف وتعدد 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 19 جويلية 1962 م ، وأن يعترف للأعوان الذين وظفوا تحت ظل هذين النصين بالضمانات المهنية التي لم يكونوا يتمتعون بها من قبل وكان عددهم يفوق حسب إحصائيات 1969م، مائة ألف عون<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> الأمر 66-133، المؤرخ في 02/06/1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ، رقم 46 ، ص 542

<sup>2</sup> عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 40

<sup>3</sup> عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 40

<sup>4</sup> هاشمي خرفي ، مرجع سابق ، ص 42

وإعادة تضمين كافة الشروط التي تسمح للإدارة بمواجهة المعوقات والبيانات التي تحيط بتطورها، وتتجلى أهمية هاتين الوظيفتين من خلال اختيار نظام قانوني مزدوج يتمشى والمبادئ التي يرتكز عليها إصلاح 1966م، والخصائص التي يتصف بها هذا الإصلاح<sup>1</sup>.

ثالثا : مرحلة توحيد عالم الشغل: 1978-1990:

أ- صور القانون الأساسي العام للعامل سنة 1978 م:

و تم إنطلاقها الرسمية في سنة 1978م ، تاريخ صدور القانون الأساسي العام للعامل بموجب القانون رقم 12/78 المؤرخ في 05 أوت 1978 ، لتستمر إلى غاية عام 1990م<sup>2</sup> .  
 وصدر نتيجة لعمل التيار الإصلاحية الذي ظهر في منتصف السبعينات، القانون الأساسي العام للعامل الذي مزج في قالب واحد كلا من القطاع العام الإقتصادي والقطاع الإداري، الأمر الذي أدى إفقاد الوظيفة العمومية هويتها والانحراف التدريجي عن المبادئ التي أنشئت من أجلها الخدمة العامة<sup>3</sup>.  
 واعتبرت السلطات العامة في ذلك الوقت أن الوظيفة العمومية الحالية لا يمكن أن تلعب دور محرك التنمية إلا إذا كانت وظيفة عمومية وطنية ، أي اندماجها في النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي وثقافة الدولة برمتها ، أي أن المرور في إطار هذه المرحلة من مرحلة التكيف والانسجام التي عرفت المرحلة الثانية في حياة الوظيفة العمومية الجزائرية هو مرحلة الإصلاح البنوي الجذري لمختلف الهياكل الموروثة ، جعلها محركا رئيسيا للتنمية الشاملة للمجتمع ، والقضاء على ظواهر البيروقراطية والدوائر المغلقة المنسوبة إلى نظام الوظيفة العمومية<sup>4</sup>.

وبعد صدور القانون الأساسي العام للعامل بموجب القانون 12/78 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"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> سميحة لعقابي، بشير الشريف، المساواة في تقلد الوظائف العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014، ص 37

<sup>2</sup> سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 137

<sup>3</sup> هاشمي خرفي ، مرجع سابق ، ص 57

<sup>4</sup> سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 138

<sup>5</sup> عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 41

و المفهوم منه هو أن المشرع أراد لهذا بلورة هذا النص ليكون بمثابة قانون إطار، ونصا مرجعيا وأساسيا ذو طابع توحيدي بين جميع القطاعات<sup>1</sup>. وإعتبر العمل وفقا للمادة 04 من القانون الأساسي العام للعامل شرط أساسي لتطور البلاد و مصدر رزق العامل الذي يؤمن به معيشته ويخضع لمبدأ من كل حسب مقدرته ولكل حسب عمله.

وأعتبر كل عامل مستخدم حسب نص المادة 05 منه، يعتبر قطاع الوظيفة العمومية، دون ذكر اسم أحد فروع قطاع العمل، يخضع مثله مثل باقي فروع النشاط الأخرى لقانون أساسي نموذجي، وهذا ما يشير إليه نص المادة 2 من القانون الأساسي العام للعامل<sup>2</sup>. والدليل أن القانون 12/78 حمل عنوان: ..... أساسي عام ...."، ثم قدم تعريفاً واسعاً للعامل ناتجاً عن الميثاق الوطني يطبق على العاملين في القطاع الصناعي والتجاري وكذلك العاملين في القطاع الإداري أو في مجال الوظيفة العمومية، لأن الموظف في هذا القطاع يعيش أيضاً من نتاج عمله اليدوي أو الفكري.

إضافة إلى ذلك، صدر القانون الأساسي العام للعمال في ذروة المرحلة الاشتراكية وبعد قرابة ثماني سنوات من إصدار الأوامر المتعلقة بالإدارة الاشتراكية للمؤسسات، واللغة الموحدة لهذا القانون واضحة لأسباب أيديولوجية بحتة، فطالما كانت الدولة في توجهها اشتراكية كان عليها أن توحد الإطار القانوني لجميع العاملين أيا كان مجال النشاط وقطاع العمل<sup>3</sup>. أو بمعنى آخر الدستور الذي تخضع له كافة علاقات العمل في كافة قطاعات النشاط، ويحكم الجماعات العمالية على إختلاف أصنافها ودرجاتها والمهن و الوظائف التي تمارسها أو القطاعات التي تنتمي إليها بما فيها الوظيفة العمومية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> mohamed brahimi , le s g t et les administrations publiques , des fonctionnaires sous fonction publique , revue algérienne des sciences juridiques et politique et économiques , 1987, n 01 p 28

<sup>2</sup> سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 138

<sup>3</sup> عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 42

<sup>4</sup> أحمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري ، ج 1 ، ط 6 ، الجزائر ، ص 50

ومع ذلك ، يرى الدارس لقواعد هذا القانون فيما يتعلق بأحكام الإبطال أن المشرع لم يصرح بإلغاء الأمر 133/66، سالف الذكر والمتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، بل جاءت المادة 216 منه بصياغة عامة مفادها " تلغى النصوص المخالفة لهذا القانون ..... " وليس هناك أي إلغاء صريح للأمر 133/66.<sup>1</sup>

#### رابعاً : مرحلة إصلاح الوظيفة العامة وصدور الأمر 03/06:

وهي المرحلة التي اتسمت بشكل أساسي بعدد من الاعتبارات التي دفعت السلطات العامة إلى التركيز على إصلاح منظومة الوظيفة العمومية وتكييفها من أجل الكفاءة والمصدقية<sup>2</sup>. فبعد الأزمة الاقتصادية العالمية التي كان لها تأثير عميق على الاقتصاد الوطني، خاصة بعد انخفاض قيمة الدينار، وزيادة ديون الدولة، لم تعد الأخيرة قادرة على دعم العجز الكبير الذي تعيشه المؤسسات الاقتصادية العامة، و تدهورت الظروف الاجتماعية للطبقة العاملة بشكل أكبر، لذلك كان من الضروري إجراء سلسلة من الإصلاحات في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

و بعد صدور دستور الجزائر الصادر في 23 فيفري 1989، فيما 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....."، و في المجال الاقتصادي، انتقلت الجزائر من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، الأمر الذي يتطلب انسحاب الدولة من تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ولا يعد تدخلها سوى مسألة تتعلق بالنظام العام.

أما في المجال الاجتماعي فقد كرس دستور 1989 م ، جملة من الحقوق الفردية والجماعية التي لم يكن معترف بها من قبل ، حيث ولأول مرة تم الاعتراف للعمال الأجراء ولأصحاب العمل بأن لهم الحق في إنشاء المنظمات النقابية حسب ما جاءت به المادة 59 من دستور 1989 م: " الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 42

<sup>2</sup> سعيد مقدم، مرجع سابق ،ص 153

<sup>3</sup> بن عزوز بن صابر، نشأة علاقة العمل الفردية، دار الحامد للنشر، ط 1، الجزائر، 2011 ، ص 175

ومن أهم خصائص هذه المرحلة أيضاً أنها تبنت فكرة الفصل بين القطاعات، أي بين قطاع المؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة من جهة، وقطاع الوظيفة العمومية من جهة أخرى<sup>1</sup>. ولأن التغيرات السياسية التي عاشها المجتمع الجزائري بصور دستور 1989م، والمبادئ الجديدة التي كرسها والمتمثلة خصوصاً في الديمقراطية والتعددية، وإعطاء مفهوم جديد للدولة، بالإضافة إلى التحولات الاقتصادية العميقة التي غيرت مسار الدولة نحو اقتصاد السوق، فقد كان لها تأثير كبير على الوظيفة العمومية الجزائرية، التي أصبحت أكثر من أي وقت مضى مضطرة للسير وفق أعراف ومبادئ جديدة، والقيام بداخلها بجميع الأهداف والمهام التي تسعى الدولة إلى تحقيقها اليوم. تظل الإدارة خاضعة للسلطة السياسية وتخضع لإرادتها بدلاً من ذلك، يجب أن تكون إدارة فعالة قادرة على تجسيد حقوق موظفيها كضامن لخدمة المتعاملين معها<sup>2</sup>.

لقد أيد النظام القانوني الجديد في البلاد تطوير مفهوم الدولة المعاصرة تحت عنوان "سيادة القانون" و من خلال هذا المفهوم الجديد، يتم تعريف سيادة القانون على أنها دولة جمهورية، موحدة، ديمقراطية، تعددية تقوم على مبادئ العدالة الاجتماعية. وقد تمت ترجمة هذا المفهوم الجديد للدولة في المواد 14 و 36 من دستور 23 فيفري 1989م، الذي أسس تنظيم الدولة ومؤسساتها على مبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية، وكان لهذا المفهوم الجديد أثراً معتبراً على دورها وكذا على مكانة ومهام إمتدادها القانوني ألا وهي الوظيفة العامة.

مع مرور الوقت، تم تأكيد العمل المحدود لأحكام قانون الوظيفة العمومية الأساسية لعام 1966م، حيث كانت من بين الأسباب التي عاقت التطور التدريجي، المنظم، والمنسجم لتعداد المستخدمين إلى جانب جملة من الإعتبارات الأخرى نذكر منها:

<sup>1</sup> أحمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري، د م ج ، ط 6 ، الجزائر ، 2010 ، ص 54

<sup>2</sup> بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصنة 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

- 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.

- يتسم النظام القانوني المطبق على مسؤولي الدولة بالغموض والإلتباس ، والعديد من القرارات التي تم تبنيها خلال مراحل تطوره تمت تحت تأثير المتطلبات التالية أو الأحداث الظرفية المختلفة، مما ساهم في تشويه رسالته وتعديلها في الصميم لذلك تكثفت النصوص المعمول بها في عالم العمل الموحد في إطار القانون الأساسي العام للعامل، دون تمييز واضح، يراعي نوعية ومهام مختلف فروع نشاطه، وهو وضع ضاعف الحساسية من عدم التجانس والتقارب المرغوب قانوناً مع إجمالي الرواتب على حساب العلاقة النوعية التي تربطه بالدولة بشكل عام، وبالمرفق العمومي بصفة خاصة، والتي عجزت أحكام المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 م، على إحتوائها<sup>1</sup>.

أدت سياسة الإصلاح المعتمدة إلى ضرورة مراجعة التشريعات والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العمومية، والتي أثبتت، ككل أنها غير قادرة على مواكبة البيئة الجديدة للموظف والمهام الجديدة الموكلة إليه، مع الأخذ في الاعتبار أن الدور الجديد للدولة<sup>2</sup>، والذي يتطلب تطوراً سريعاً، من أجل اتباع النموذج الجديد الذي اعتمده الجزائر على المستويين السياسي والاقتصادي، فإن هذه القوانين لم تعد قادرة على تلبية احتياجات المواطن

لذلك كان على السلطات العامة العمل بسرعة لتطوير قانون الوظيفة العام جديد يتلاءم مع التطورات الحالية ، بمشاركة القطاعات المعنية وكذلك الشريك الاجتماعي ، ومن خلال استشارة المختصين والخبراء في هذا المجال.

ومن أجل الحفاظ على مكانة وهيبة الوظيفة العمومية في الدولة، عمل دستور 1996م، جعل الضمانات الممنوحة للموظفين في نطاق التشريع الذي يعتبر حماية للموظف من أي ضغط ضمانة حياده.

<sup>1</sup> أحمية سليمان ، مرجع سابق ، ص 54

<sup>2</sup> سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 155

وبالفعل فقد تم اتخاذ مبادرة لوضع مشروع قانون أساسي حول التوظيف العام في عام 1989 م والهدف منه هو وضع قانون يتسم بالجودة المطلوبة حالياً على مختلف مستويات الإدارة ، وتعزيز مصداقيته، وكذلك من أجل خلق علاقات جديدة بعيدة عن التجاوزات الإدارية، وتوضيح الأهداف الجديدة للإدارة في سياق التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية<sup>1</sup>، ويرجع ذلك إلى العلاقة الوثيقة بين كفاءة النشاط الإداري و التنفيذ السليم لعمل الموظف، فالقواعد التي تحكم النشاط الإداري ليست سوى قواعد قانونية تستمد حياتها من تطبيقها الواقعي ومن عناصر بشرية تعمل ضمن تلك القواعد المحددة<sup>2</sup>.

وكما قامت السلطات العمومية بدايتاً من سنة 1990 م ، بالمبادرة بإقتراح أكثر من مشروع قانون أساسي عام للوظيفة العمومية ، على المجلس الشعبي الوطني كان آخرها سنة 1999م، الذي أولاه المشرع بالعناية الخاصة حين طرح للمناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ليتم سحبه قبل المصادقة عليه نهائياً ويظل قطاع التوظيف العمومي يسبح في إطار غير منظم فضفاض يعاني أساساً من فراغ قانوني مهول ، قطاع يحكمه قانون أساسي للعمل ملغى منذ سنة 1990م.

وقد عرضت الحكومة لاحقاً مشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على البرلمان للمصادقة عليه، بعد أن حاز على الموافقة المبدئية لمختلف الشركاء الاجتماعيين أثناء دراسته عام 2004 م<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> التقرير التمهيدي لمشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج 1، رئاسة الجمهورية أفريل 1999 م، ص 24

<sup>2</sup> mustapha chaker , administration publique et développement économique , thèse de doctorat en droit, septembre 1975 , p 167

<sup>3</sup> سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 168

كما تمت المحاولة أيضا من طرف السلطات العمومية في إدخال بعض الإصلاحات التنظيمية الجزئية على أنظمة الوظيفة العمومية بدء من عام 1995 م ، نذكر منها إصلاح نظام " الرقابة المسبقة" المعروف في مجال تسيير المستخدمين بمراقبة المشروعية وإستبداله بنظام الرقابة اللاحقة للموارد البشرية بواسطة مخططات تسيير الموارد البشرية، حسب ما جاء في أحكام المرسوم 126/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 م<sup>1</sup>.

إن الإدارة والوظيفة العمومية بشكل عام مدعوة للانفتاح والتوافق والتضامن تجاه مطالب المجتمع، وأن تصبح مساحة للمنافسة في تقديم الخدمات وعنصرًا فعالاً في التحولات التي تعيشها الأمة، والتي تتطلب تحويل الجهاز الإداري إلى أداة تنموية، والبحث المستمر عن السبل والوسائل التي تجعلها كيانًا حيًا ومبدعًا منفتحًا على البيئة الاقتصادية والاجتماعية.

تدرك السلطات العمومية أهمية قطاع الوظيفة العمومية وضرورة تحديد مهامه الجديدة بعد إرساء مبدأ استقلاليتها عن باقي قطاعات الأنشطة المهنية الأخرى المنظمة سابقا بالقانون الأساسي العام للعامل لعام 1978 م ، ومقتضيات مواكبة مهام الدولة مع أحكام دستور 1989 المعدل والمتمم عام 1996 م ، الذي أقر مبدأ الفصل بين السلطات، والتعددية السياسية والرقابية ، وإنتهاج سياسة الإقتصاد الحر ، كلها عوامل مهدت لمرحلة جد هامة في بناء دولة حديثة تقوم على إصلاح شامل مبني على ثقافة جديدة للخدمة العمومية ، ثم إنشاء لجنة وطنية لإصلاح هياكل الدولة ومهامها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000-372 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> المرسوم 95-126، المؤرخ في 29/04/1995، المعدل والمتمم للمرسوم 66-145، المتعلق بتحرير و نشر بعض القرارات

ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين، ج.ر 26 رقم ، ص 26

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي 200-372، المؤرخ في 22/11/2000، المتضمن إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، ج.ر، رقم

71، المؤرخة في 26/11/2000، ص 04



وتتمتع هذه اللجنة بصلاحيات واسعة وحرية كاملة في إعداد مشروع الإصلاح وتقديم المقترحات والتوصيات بشأنه. حيث استمر عمل هذه اللجنة تسعة أشهر ، كلفت خلالها بدراسة وظائف الأجهزة وإدارة الإدارات المركزية للدولة وآليات التنسيق الإستشارة والتنظيم 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 والمؤسسية للإصلاحات التي تقترحها اللجنة بالإضافة إلى تحديد العناصر الأساسية لسياسة التقنيين<sup>1</sup>.

و قد وصلت اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة والمهام إلى لحظة معتبرة، بالنظر إلى تركيبتها البشرية ووضوح مهمتها، في إعداد تقريرها العام، وفق المهمة المنوطة بها، ثم عرضه على اللجنة الثامنة. والدورة الختامية للجمعية العمومية في سلسلة اجتماعاتها ، وتمت المصادقة عليها ورفعها إلى رئيس الجمهورية الذي أحالها إلى الحكومة لدراسة فحوى المقترحات والتوصيات وجداول الإجراءات التي تم وضعها في إطار استراتيجية شاملة لتنفيذ الإصلاحات المقترحة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> المادة 02 من المرسوم الرئاسي 2000، ص 372

<sup>2</sup> عبد الجليل مفتاح، نظرة على القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة بسكرة، الجزائر، العدد 07 ، أفريل 2010 م ، ص 11

كما أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر في 15 جويلية 2006 م، بموجب الأمر 03/06 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. وقد حمل الأمر 03/06 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<sup>1</sup>.
- وقد استحدث البعض القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لعام 2006، في إطار الإصلاح الإداري وإدارة الخدمات ورفع مستوى معيشة الموظفين لتلبية متطلبات الحياة الاجتماعية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 45-46

<sup>2</sup> سليمة بوروش، الإدارة الجزائرية والتحولت الجديدة إبتداء من سنة 1989 م، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2001-2002

### المبحث الثاني: المتغيرات المحورية لبيئة الوظيفة العامة في الجزائر

الإدارة العمومية تعتبر بمثابة الأداة التي تنشط من خلالها الدولة، وتفرعاتها لهذا يجب أن تكون قوية وفعالة وناجعة وقادرة على التكيف مع تطور محيطها الداخلي والخارجي<sup>1</sup>. يتم تعريف الوظيفة العمومية من خلال مفهوم الإدارة على أنها مجموع مصالح الدولة، إنها الأداة المفضلة لإعداد وتنفيذ سياسة الدولة وإجراءاتها، وهكذا تنبثق الخدمة العامة من مفهوم الدولة وتتميز بمواصفاتها وتعبير عن الأسس التي تقوم عليها من خلال تنظيم هيكلها وقواعد عملها وأساليب عملها.

كما أن الوظيفة العمومية ما هي إلا مرآة للمجتمع، ومصادقتها دليل عن قوة الدولة، إذ أن صورة الدولة تنعكس من خلال وظيفتها العمومية<sup>2</sup>. فالوظيفة العامة لا تكون إلا في مجتمع فقط، وتخدم ذلك المجتمع، ومن ثم تتأثر بلا شك بظروف ذلك المجتمع من حيث مدى تقدمه وظروفه الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، حيث يتأثر بالفلسفة. يتبناها النظام السياسي القائم في ذلك المجتمع لتحقيق أهدافه.

في مجتمع متخلف، تكون الوظيفة العامة أقل أهمية والموظفين العموميين أقل عدد، بينما تزداد أهمية الوظيفة العامة ويزداد عدد الموظفين العموميين في حالة السلوك التخطيطي لهذا المجتمع لتحقيق التطور والتقدم.

كذلك تكون أهمية الوظيفة العامة أقل في مجتمع يؤمن بفلسفة المذهب الفردي الحر، بينما تزداد أهميتها في مجتمع يأخذ بفلسفة التدخل، في حين تتعاضم هذه الأهمية ويتضخم عدد الموظفين في مجتمع يطبق الاشتراكية تحقيقا للعدالة الاجتماعية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> سليمة بوروش، الإدارة الجزائرية والتحويلات الجديدة إبتداء من سنة 1989 م، مرجع سابق

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> أحمد أنور رسلان، فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009 م، ص 206

### المطلب الأول: المتغيرات الداخلية لبيئة الوظيفة العامة الجزائرية

المفهوم الجديد للدولة آثار كبيرة على دورها وكذلك على وضع ومهام امتدادها القانوني، ألا وهي الوظيفة العمومية.

في الواقع، يتطلب هذا المفهوم الجديد للدولة ألا تظل الخدمة العامة جهازاً تابعاً للسلطة وخاضعاً لإرادتها، بل أن تخضع إدارة الدولة للقانون وتضمن تطبيقه واحترامه، وتبقى صلاحيات الإدارة محددة نظراً لارتباطها بالسلطة السياسية، ولكن يجب تحديدها وفقاً للدولة التي هي أداة تعبيرها من جهة، وما يملئ عليها واجب خدمة المواطن من جهة أخرى<sup>1</sup>.

#### الفرع الأول: متغيرات البيئة العامة

التغيير أمر لا مفر منه وضروري لأن عملية مستمرة ومتجددة، وبالتالي فهو منسجم مع طبيعة الأشياء والأشياء، فالحياة في طبيعتها متجددة ومتغيرة، ومن ثمة فإن المنطق يفرض علينا التغيير باعتباره أحد مظاهر الحياة، أي أنها قاعدة طبيعية وليس إستثناء<sup>2</sup>.

#### أولاً : تبني تنمية إدارية ناجحة:

الإدارة هي خلية من خلايا المجتمع لا تعمل في فراغ، لذلك تتأثر وتتأثر بالتغيرات الثقافية والسياسية والتكنولوجية، تماماً كما يُنظر إلى الإدارة في عصرنا، كنظام مفتوح يتأثر بالبيئة الخارجية المحيطة ويؤثر عليه وبالتالي يجب على الإدارة دراسة هذه التغيرات مستعدة للتعامل معها لضمان نجاحها وفعاليتها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أحمد ماهر، الإدارة، المبادئ والمهارات، ط 3، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 632

<sup>2</sup> ميلان كوبر، إدارة مؤسسات التنمية الإدارية، ترجمة محمد قاسم القريوني وإبراهيم عبد الجبار، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1985، ص 107

<sup>3</sup> ميلان كوبر، مرجع سابق، ص 138

فرضت خصائص العالم المعاصر ضغوطاً على الإدارة لاتخاذ شكل جديد ، مما تسبب في فقدان المبادئ التقليدية للإدارة بريقها ، ومع سقوط الإمبراطورية التقليدية للإدارة ، والقيم الجديدة والمعايير الحديثة ليظهر العمل الإداري، مما جعل فكر إداري متكامل عاجلاً يهتم بتحديث الخدمات وتحويلها إلى الأفضل وهو الفكر الخاص بالتنمية الإدارية<sup>1</sup>.  
يعتبر تطور الإدارة العامة الحديثة على مدار العشرين عامًا الماضية أحد أكثر الاتجاهات الدولية المعاصرة لفتاً للنظر في الإدارة العامة، فقدت الإدارة العامة الحديثة هيمنتها على أجندة التنمية في العديد من البلدان حول العالم<sup>2</sup>.

و قد ظهر هذا النموذج تحت عدة أسماء مختلفة ، الإدارة العامة الجديدة ، ونموذج ما بعد البيروقراطية ، والإدارة العامة القائمة على السوق ، والاقتراع الحكومي الجديد.

تقوم الإدارة بتحليل وتقويم جميع العوامل الداخلية ، بهدف رئيسي هو إظهار نقاط القوة والضعف التي تميز كل عامل من العوامل الداخلية ، مما يساعد الإدارة على اتخاذ قرارات استراتيجية واختيار البدائل المناسبة<sup>3</sup>.

### ثانيا : محاور البيئة الداخلية للإدارة:

تتكون عناصر البيئة الداخلية للإدارة من مجموعتين تمثلان عناصر القوة، ويمكن تلخيص هذه العناصر في الإدارة العامة في محورين أساسيين هما: الهيكل التنظيمي للإدارة والثقافة التنظيمية السائدة في الإدارة:

<sup>1</sup> أحمد ماهر، تطوير المنظمات، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2007 ، ص 31

<sup>2</sup> بلال خلف السكارنة، التطور التنظيمي والإداري، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان ، 2009 م ، ص102

<sup>3</sup> عبد العزيز صالح، بن جيتور، الإدارة الإستراتيجية، إدارة جديدة في عالم متغير، ط 2، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة عدن ، 2007 ، ص 184

## 1-الهيكل التنظيمي للإدارة:

يشير الهيكل التنظيمي إلى المبنى الذي يحدد الهيكل الداخلي للمنشأة، حيث يوضح الأعمال والأنشطة المختلفة لتحقيق أهداف الإدارة، وكذلك التجديد وتدفق المعلومات بين المستويات الإدارية المختلفة للإدارة.

يشير بعض العلماء إلى أن الهيكل التنظيمي ليس أكثر من إطار عمل يوجه الطرق التي يتم بها توزيع المهام بين الأفراد والطرق التي يتجمع بها الأفراد معاً في وظائف الإدارة ، كما أن التصميم الرسمي هو الذي يحدد العلاقات ويحدد العدد المستويات في السلم الإداري.

## 2-الثقافة الإدارية:

إنه نظام قيم وتقاليده وقواعد يتقاسمها جميع أعضاء الإدارة و يظهر في طاقم الإشراف، لأن الأفراد قبل كل شيء جزء من النسيج الاجتماعي والثقافي الذي تندمج فيه الإدارة، وبالتالي، فإن هؤلاء الأفراد يجلبون معهم قيمهم وتقاليدهم وعاداتهم التي تساعد في التأثير على الإدارة، فضلاً عن آداب وأساليب عمل هؤلاء الأشخاص، وكذلك سلوكهم اليومي، بحيث تصبح الثقافة الإدارية جزءاً أساسياً البيئة الداخلية ، تخضع باستمرار لعملية تغيير مستمر.

إن للثقافة الإدارية تأثير إيجابي في تكوين أنظمة اتصال فعالة ومفتوحة، وتساهم بشكل مباشر في عمليات اتخاذ القرار الإداري التي تتميز بالعقلانية والدقة وأقل التكاليف والمعوقات، كما تعتبر معياراً للسلوك تحدد ما هو مقبول وما هو غير مقبول من السلوكيات والقرارات على مختلف المستويات<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> زيد منير عبوي، الإدارة وإتجاهاتها المعاصرة، وظائف المدير، منشورات دار دجلة، الأردن، 2007 م ، ص 121

## الفرع الثاني: معطيات التغيير الداخلية لبيئة الوظيفة العامة الجزائرية

سنحاول 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 الموارد البشرية للإدارة بشكل خاص وللتنمية الوطنية بشكل عام، فقد أولى المنظرون السياسيون اهتماما كبيرا للمعايير والأسس الواجب اتباعها من أجل اختيار أفضل الموظفين وأكثرهم فاعلية لشغلهم المناصب التي حسب مهاراتهم ومؤهلاتهم وقدراتهم. نحن نرى هذا الاهتمام على المستوى الدستوري والقانوني، لأننا نرى أن معظم الدول، بما في ذلك الجزائر، تنص في دستورها على أن التوظيف العام حق لجميع المواطنين على قدم المساواة، وهذا أمر ملموس على مستوى جميع التشريعات و النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية في الجزائر والتي أصررت على ضمان هذا الحق بإعطاء الأولوية للموارد البشرية المؤهلة، وهذا يشكل حجة ضمنية لدور عملية التوظيف في اختيار كفاءة وكفاءة الموارد البشرية على مستوى الإدارات العامة الجزائرية على وجه الخصوص وقطاع الخدمة المدنية بشكل عام في بلادنا<sup>1</sup>.

### ثانيا : نظام التعاقد وإضفاء المرونة على الوظيفة العامة:

عرف جانب من الفقه العون المتعاقد بقوله: " الموظف المتعاقد هو عامل تعاقدى يرتبط بالإدارة بعقد إجازة ، يخول له المشرع إستثناء صفة الموظف نظرا لمركزه في المرفق العام، وأما البعض الآخر يرى بأن الأشخاص الذين تلجأ إليهم الإدارة بأسلوب التعاقد لا يعتبرون موظفين عموميين ، وإنما عمالا يرتبطون معها بعقود إجازة"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية، جامعة بومرداس ، الجزائر، 2009-2010، ص 01

<sup>2</sup> محمد إبراهيم الدسوقي ، حماية الموظف العام إداريا ، دار النهضة العربية، مصر ، 2006 م ، ص 44

لقد أثبت رأي الفقه أن موظفي العقود ليسوا موظفين عموميين، لكنهم يعتبرون في مركز وسيط بين الموظف ذي المركز اللائحي وعامل القانون الخاص في المنصب التعاقدى، وهو ما أكده مجلس الدولة، حيث تعتبر أن مركز المساعدة التعاقدى ذو طبيعة مزدوجة تشمل العنصر التعاقدى والعنصر التنظيمي، وهذا بالنظر إلى أن النزاعات الناشئة عن خرق العقد تقع ضمن اختصاص القضاء المدني، وفيما يتعلق بتلك الناشئة من مخالفة الأنظمة واللوائح، فهي السلطة القضائية الإدارية.

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<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: المتغيرات الخارجية لبيئة الوظيفة العامة في الجزائر

سنحاول من خلال هذا المطلب تسليط الضوء على 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.

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

### الفرع الأول: المعطيات السياسية والإقتصادية للتغيير

ساهمت التطورات السياسية والاقتصادية في التغيرات المختلفة التي شهدتها الإدارة العامة في الجزائر ، فقد مرت الجزائر بمرحلتين هامتين وأساسيتين في تاريخها ، الأولى كانت المرحلة الاشتراكية التي فرضتها عدة عوامل ، منها انتهاك لغة الاستعمار حتى. في مقاربتها الاقتصادية ، لأنه كان واضحاً أن الجزائر المستقلة حديثاً كانت خاضعة لنظام الحزب الواحد

<sup>1</sup> عماري عبد العزيز، نظام التعاقد في الوظيفة العمومية، مذكرة شهادة ماستر في الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون

إداري، جامعة ورقلة، الجزائر ، 2013-2014 ، ص 42



في نظامها السياسي مع تداعياته على الإدارة العامة ، التي لم تكن محصنة من مختلف التطورات الحاصلة.

و بعد فترة طويلة من اعتماد هذا النهج ، فرضت الظروف والتغيرات مرة أخرى حتمية تغيير النموذج الاقتصادي مع تغيير العقلية والأطر السياسية الجديدة المنبثقة عن التعددية الحزبية ، بحيث بدأت الإدارة الجزائرية مرحلة عمل صعبة. مع ظهور الديمقراطية الناشئة.

#### أولا : المعطيات السياسية للتغيير:

تتأثر الوظيفة العامة بالبيئة السياسية السائدة في الدولة، إذ يمكن أن تنمو وتزدهر، أو يمكن تفسيرها حسب البيئة السياسية المحيطة بها<sup>1</sup>، ولا يمكن للدولة أن تتخلى عن صلاحياتها المتمثلة في القوة العمومية، وتأطير النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والإعانات الخاصة بالمصلحة العمومية<sup>2</sup>.

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

-معطيات التغيير السياسية في ظل الأحادية

-معطيات التغيير السياسية في ظل التعددية السياسية

#### ثانيا : المعطيات الاقتصادية للتغيير:

شهد الاقتصاد العالمي العديد من التحولات ، منها تلك المتعلقة بتقلب أسعار النفط ، وارتفاع المديونية الخارجية لدول العالم الثالث، وما ترتب على ذلك من زيادة الاعتماد على النفط، وضعف اقتصادات هذه الدول وانعكاس ذلك على الهيئات الإدارية الحكومية، فضلا عن النتائج السلبية التي حققتها معظم الدول من سياستها في الاقتصاد الخاضع للسيطرة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عبد العزيز السيد الجوهري ، مرجع سابق ، ص 13

<sup>2</sup> دور وأفاق الوظيفة العمومية في إطار التحولات السياسية و الاقتصادية، أيام دراسية حول الوظيفة العمومية، المديرية العامة

للوظيفة العمومية، الجزائر، 09-09 نوفمبر 1994، ص 124

<sup>3</sup> محمد ناصر منها، الإدارة العامة الحديثة، تحليل لخبرات مجموعة مختارة من الدول، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية،

مصر، 1998، ص 229

هذا الواقع الذي سيؤثر حتماً على معظم البلدان ويجبرها على مواجهة كل هذه التحولات، سوف يتكيف بسرعة مع هذه المواقف، حيث يميل معظمها إلى تبني ما يسمى بسياسة الانتقال إلى اقتصاد السوق وتنفيذ العديد من الإصلاحات، أو الطريقة التي تدار بها، وكذلك على مستوى علاقتها مع المواطنين للتكيف مع الدور الجديد للدولة في اقتصاد السوق<sup>1</sup>.

بالنظر إلى المسؤوليات الجديدة للدولة في إطار التحولات الجارية ، يعتبر تنظيم الإدارة وتشغيلها من العوامل الحاسمة لنجاح هذا المسار. لذلك يجب على الدولة أن تعتمد على إدارة حديثة تعمل وفق معايير واضحة وقواعد وآليات رقابة فعالة ، من أجل إنشاء إدارة فاعلة وغير متحيزة تضمن سيادة القانون<sup>2</sup>.

وهذا يتطلب إصلاح النظام الإداري ، لأنه ركن في بناء 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<sup>3</sup>.

على الإدارة العامة أن ترتقي إلى مستوى تطلعات المواطن الذي يطلب إدارة أكثر انفتاحاً وحساسية لمخاوفه، بمعنى أنه يطلب إدارة يقترن فيها توافر الخدمة بالجودة، إدارة ترشده إلى حقوقه وواجباته، وكذلك إلى الجهود والإجراءات التي يجب أن يحترمها<sup>4</sup>.

### الفرع الثاني: التطورات التكنولوجية والتحول نحو الإدارة الإلكترونية

في العقود الأخيرة، وخاصة في الألفية الثالثة، شهد العالم ثورة هائلة في العلوم والتكنولوجيا، والتي أحدثت تغييراً في الحياة اليومية للإنسان وأصبحت إحدى الركائز الأساسية في إنشاء الإدارة التوجيه والتطوير وينعكس ذلك في الإدارة العامة، وهي الآلية التي تحافظ على دوران عجلة التنمية في الدولة، وبالتالي تم تضمين البرمجة المعلوماتية في نظام عمل الإدارة ، وتميز

<sup>1</sup> سليمة بوروش ، مرجع سابق ، ص 25

<sup>2</sup> التقرير حول المشروع التمهيدي للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، جويلية 1998 م ، ص 01

<sup>3</sup> سعيد مقدم ، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة إدارة ، عدد 01، 1997، ص 5

<sup>4</sup> سليمة بوروش ، مرجع سابق ، ص ص 68-69

الجانب المعلوماتي الحديث عن الثورات الفنية السابقة ، لأن رأسمالها هو العقل البشري والثورة البشرية داخل الدولة.

بناءً على ما سبق، لا يمكننا تخيل تقديم خدمات إلكترونية عبر شبكة الويب العالمية للإنترنت دون اللجوء إلى تبسيط الإجراءات وإدخال القليل من الحركة والمرونة، فمشروع الإدارة الإلكترونية اليوم يعتبر نتيجة حتمية لتفاعلات مجالات تكنولوجيا المعلومات و الإتصال، لتحسين 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 الأنترنت ، فالإدارة الإلكترونية ليست سوى تحول جذري في الطرق التي تتبعها الإدارة العامة لمباشرة أعمالها<sup>1</sup>. وقد عرفت الإدارة الإلكترونية أنها تلك العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المتميزة للأنترنت وشبكات الإعلام في تخطيط وتنظيم وتوجيه والرقابة على الموارد والقدرات الجوهرية للإدارة و الآخرين بدون حدود من أجل تحقيق أهداف الإدارة<sup>2</sup>.

تهدف إلى تقديم خدمات جديدة ومتقدمة ، حيث أن تقديم خدمة أفضل هو أحد الدوافع الرئيسية للإدارة الإلكترونية ويقوم على تحسين تجربة الأفراد في تعاملاتهم مع الحكومة عند تقديم الطلبات أو الحصول على الخدمات ، ويمكن أن تكون هذه الخدمات تم تحسينها من خلال الكفاءة والرقابة الصارمة والإجراءات الأفضل من خلال استخدام التقنيات التي تعمل على تحسين جودة الخدمة.

<sup>1</sup> رفيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية، بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق، دراسة حالة الجزائر، 2011-

2012، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011 م ، ص 124

<sup>2</sup> محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2009 م ، ص 43

ضف إلى ذلك نقص الشفافية ، فانعدامها أو نقصها يكون ذو ارتباط وثيق بالفساد الحكومي ويزيد من تعقيدات الإجراءات الروتينية، ويجعل من الديمقراطية، هدفا مستحيلا، ويزيد من حالات الغضب لدى المواطنين، ويقلل من المساعدات الخارجية للدول فالإدارة الإلكترونية تقلل جريمة منح الرشاوي وتزيد من الشفافية السياسية وتكون داعمة ثقة المواطن بالإدارة<sup>1</sup>. وفي هذا الإطار نشير إلى التعليم رقم 03-2007 ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية ، بتاريخ 09 ماي 2007 م ، وإعمالا لأحكام المادة 74 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام ، للوظيفة العمومية الذي يكرس مبدأ المساواة في الإلتحاق بالوظائف العمومية، يرتبط التوظيف باستكمال إجراءات الدعاية وفي هذا الصدد، تشكل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة أداة معلومات سريعة ومباشرة ستسهم بشكل فعال في ضمان الدعاية الواسعة مناصب الشغل للمرشحين.

وقد أوضحت التعليم السالفة الذكر أن المديرية العامة للوظيفة العمومية قررت وضع جميع مسابقات التوظيف التي تقوم بها المؤسسات والإدارات العمومية على شبكة الأنترنت، فأشهار المسابقات عبر شبكة الأنترنت يدخل في صميم عصرنة الوظيفة العمومية.

#### أولا : دوافع التحول نحو الإدارة الإلكترونية:

إن موجة التغيير في مجال تقديم وإيصال المعلومات دفعت بجميع الحكومات للتحول نحو الإدارة الإلكترونية<sup>2</sup> ، لذلك جاءت عدة تطورات في دفعة واحدة من أجل اعتماد الإدارة الإلكترونية، منها ما يتعلق بالمسؤولين الحكوميين الذين يقومون بتطوير طرق جديدة لتطوير العمل الحكومي<sup>3</sup> ، ولزيادة الكفاءة في توصيل الخدمات، وأحيانا إستجابة لضغوط المواطنين أو قطاع الأعمال أو لأطراف أخرى لها علاقة بالعمل الحكومي<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> رفيق بن مرسل، مرجع سابق، ص 128

<sup>2</sup> عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، 2006 ، ص ص 184-183

<sup>3</sup> إبراهيم بختي، "الأنترنت في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد 01، جامعة ورقلة، 2002 م ، ص 31

<sup>4</sup> رفيق بن مرسل، مرجع سابق ، ص 127

### ثانيا : متطلبات التحول نحو الإدارة الإلكترونية:

يعتبر التحول من التنظيم الإداري التقليدي إلى تنظيم الاتصالات الإلكترونية عملية وممارسات متعددة الأوجه و إنها ليست عملية تقنية بحتة يمكن غرسها في أي بيئة ثم انتظار ثمارها الآن. بل إن عملية استخدام واستخدام التكنولوجيا الحديثة لخدمة المجتمع تتطلب توفير المتطلبات<sup>1</sup> عديدة نذكر منها:

- 1-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-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 الموظفين الحاليين لمعرفة المهارات والقدرات التي يحتاجونها ليكونوا قادرين على العمل في بيئة الإدارة الإلكترونية<sup>2</sup>.
- 3-متطلبات إدارية، وهذا عن طريق إحداث التغييرات الجوهرية في الهياكل الإدارية والإدارات الحكومية ، قصد التكيف 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<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عبد الحميد عبد الفتاح المغربي،الإدارة- الأصول العلمية والتوجهات المستقبلية-،المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، المنصورة، 2006 م، ص ص 242-243

<sup>2</sup> رفيق مرسللي ، مرجع سابق ، ص ص 132-134

<sup>3</sup> موسى اللوزي ، التنمية الإدارية، دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، 2000م ، ص 145

4- 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<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> عمار بوحوش ، مرجع سابق ، ص 186

## الفصل الثاني

متطلبات عصرنة الوظيفة العمومية و رهاناتها

لقد استعملت مصطلحات كثيرة للإشارة إلى تحسين العمل الإداري مثل التنمية والتطوير، الإصلاح، التغيير، التخطيط و العصرنة، إلا أن هذه الأخيرة تعتبر أكثر المصطلحات استعمالاً، وذلك لكونها ذات مدلول عام وشامل<sup>1</sup>.

تعد العصرنة مسعى متكاملًا ومتواصلًا يمتد ليشمل التنمية الاقتصادية والإدارية والسياسية للعديد من الدول<sup>2</sup>، يركز في ذلك على مرجعيات الاستراتيجيات والوسائل المتبناة عبر السنين، غايته التحكم في توجيه التطور الاقتصادي، وإعادة الاعتبار للمؤسسات، وتعزيز التنمية الإدارية، وصولاً إلى تحديد المسؤولية السياسية والقانونية للسلطات العمومية، والوقوف على قدرتها في التسيير بفعالية.

وتعتبر عصرنة الوظيفة العمومية من الانشغالات الكبيرة للعديد من الدول، نظراً لمكانتها ودورها في المجتمع، لا سيما من الناحية الاقتصادية، وما تفرزه من انعكاسات، سواء على المدى القصير، كضرورة التحكم في التكاليف أو على المدى المتوسط، من خلال دعم التسيير الرشيد للموارد البشرية وإدارة الكفاءات من أجل تحقيق الفعالية والفاعلية داخل الوظيفة العمومية.

وفي هذا السياق، سارعت العديد من الدول إلى الاهتمام بعصرنة وظيفتها العمومية، أبرزها فرنسا التي قامت بجملة من الإصلاحات نتج عنها صدور القانون رقم 148-2007 المؤرخ في 02 فبراير 2007 المتعلق بعصرنة الوظيفة العمومية، الذي جاء نتيجة جهود مجلس الدولة الفرنسي، بإعداده تقريراً مفصلاً حول آفاق الوظيفة العمومية الفرنسية.

بالإضافة إلى إصدار الكتاب الأبيض، من طرف نفس الهيئة، حول مستقبل الوظيفة العمومية الفرنسية بتاريخ 17 أبريل 2008 "Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique"، الذي يحتوي على 40 اقتراحاً لعصرنة الوظيفة العمومية الفرنسية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Walid LAGGOUN, "les réformes administratives, un état des problématiques", la revue Idara, volume 9, N°1, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1999, p186.

<sup>2</sup> سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 101

<sup>3</sup> Rapport public, réflexion sur la fonction publique, op.cit, p 240.



وفي السنوات القليلة الماضية عرفت الجزائر جملة من الإصلاحات تتعلق خصوصا بتحسين وتبسيط بعض الإجراءات الإدارية، وتوفير الظروف المادية الملائمة التي تتكيف أكثر مع حاجيات المرافق العمومية الإدارية، كإقامة المباني الحديثة وتجهيز الإدارات العمومية بمختلف الوسائل التكنولوجية... الخ.

حيث عكست تلك الإصلاحات الإرادة السياسية للدولة من اجل عصرنة قطاع الوظيفة العمومية، ومدى رغبتها في تقادي فشل مسلسل الإصلاحات الترقيعية المختلفة التي باشرتھا عبر مختلف مراحل تطور الوظيفة العمومية.

وعلى الرغم من تلك الإرادة السياسية للحكومات المتتالية لإصلاح الوظيفة العمومية، إلا أن الإدارات والمرافق العمومية التابعة لهذا القطاع مازالت تنعت بمختلف الصفات الذميمة كالرشوة والمحسوبية والبيروقراطية، والتباطؤ والجمود في العمل.

كما أثبتت الوظيفة العمومية الجزائرية عدم انسجامها من ناحية طريقة تسييرها و تشكيلتها البشرية، بسبب الانحرافات العديدة التي تلقاها نظام المسار المهني وتسيير الموارد البشرية في الإدارات العمومية<sup>1</sup>.

ولعل ما تشهده مختلف قطاعات الوظيفة العمومية من اضطرابات وإضرابات في الآونة الأخيرة، يعتبر أكبر مؤشر على فشل تلك الإصلاحات.

<sup>1</sup> التقرير العام للجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها، رئاسة الجمهورية، جويلية 2001 ، ص 58

### المبحث الأول: متطلبات عصرنه الوظيفة العمومية

إن عصرنه الوظيفة العمومية، ليست بالأمر الهين، وذلك بالنظر إلى التحديات التي تفرضها العولمة، فانتقال الجزائر إلى مجتمع تعددي، وتكريس اقتصاد 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 العمومية بمهام المرفق العام، يجعلها أمام تحد صعب، فمن جهة، يجب أن تكون قادرة على القيام بمهام الخدمة العمومية بفعالية، و من جهة أخرى، يتطلب منها ترشيد تسييرها طالما أن من بين أهداف العصرنه تحقيق الفاعلية أيضا، و ذلك بتحسين نوعية الخدمات المقدمة في اقرب الآجال الممكنة و بأقل تكلفة.

و هذا ما أقرته لجنة إصلاح هيئات و مهام الدولة، حيث جاء في الفصل الثاني من تقريرها العام المتعلق بفلسفة إصلاح الدولة و أهدافها ، جملة من المبادئ التي ترمي إلى عصرنه الدولة، نذكر منها<sup>1</sup>:

1- دولة في خدمة المواطن و المجتمع.

2- دولة فعالة و عصرية.

3- دولة في مستوى رهانات و انعكاسات العولمة.

وهي نفس المبادئ التي كرسها القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 06-03 حيث يتجلى ذلك بوضوح من خلال قراءة في صياغته القانونية، التي تضمنت جملة من الأهداف العامة، نذكر تلك التي لها علاقة بعصرنه الوظيفة العمومية، و هي<sup>2</sup>:

أ - تكييف عمليات الوظيفة العمومية مع المعطيات والمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية و العلمية و التكنولوجية الجديدة.

ب - العمل على إقامة نظام إداري وطني قوي وفعال ومن اجل الاستجابة الكاملة لتطلعات وانشغالات المواطنين.

<sup>1</sup> Mohamed Cherif BELMIHOUB, op.cit, p 5.

<sup>2</sup> مجلة الفكر البرلماني، المرجع السابق، ص 224

وبناء على ما سبق يمكن تلخيص متطلبات و مقتضيات عصرنة الوظيفة العمومية، في النقاط التالية:

- ضرورة تحسين العلاقة بين الإدارة العمومية و المواطن
- ضرورة تحقيق الوظيفة العمومية للفعالية و الفاعلية
- ضرورة تكيف الوظيفة العمومية مع انعكاسات العولمة.

#### المطلب الأول: ضرورة مساهمة الوظيفة العمومية في تحسين علاقة الإدارة بالمواطن

إن تحسين العلاقة بين الإدارة العمومية و المواطن يعتبر من بين أهم المبادئ التي ردت في تقرير لجنة إصلاح هيئات و مهام الدولة، و في الصياغة القانونية للأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، على اعتبار أن تحقيقها سيؤدي بالضرورة إلى تكريس مجتمع سياسي تعددي، المواطنة ودولة القانون. حيث يجب أن يكون المواطن في قلب عملية الإصلاح، وهذا لن يتحقق إلا بإشراكه في التسيير العمومي، و إدماج المجتمع المدني في التنظيم المؤسسي و الإداري للدولة<sup>1</sup>.

وإذا كانت العلاقة مع المستفيدين (الزبائن) في القطاع الخاص تكتسي أهمية كبيرة وذلك في سبيل تحسين نوعية منتجات المؤسسات الخاصة، التي تولي أهمية بالغة لآراء ورغبات وميولات زبائنهم، وذلك قبل إعطاء الشكل النهائي لمنتجاتها، نتيجة المنافسة الشديدة التي تعرفها تلك المؤسسات مع مثيلاتها.

فإن علاقة المرافق العمومية الإدارية مع المواطن مازالت لم ترقى إلى مستوى الإصغاء لتطلعات هذا الأخير ومعرفة انشغالاته ورغباته، مما تسبب في فقدان ثقة بينهما، وذلك راجع إلى عدة أسباب نذكر منها<sup>2</sup>:

1/ حاجيات اقتصادية و اجتماعية غير مستوفاة

2/ تطور ظاهرة البيروقراطية

3/ محدودية الإصلاحات المشروع فيها

<sup>1</sup> التقرير العام للجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها، مرجع سابق، ص 59

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 527

ولقد أصبحت الإدارة العمومية اليوم، ومع بروز مفهوم جديد لحقوق وحرقات المواطنين وانبعاث مجتمع مدني تعددي، بالإضافة إلى ضغوط المواطنين الذين يطالبون بتحسين نوعية الخدمات المقدمة إليهم، مطالبة أكثر من أي وقت مضى بإعادة النظر في طرق تسييرها لتحديد التزامات خدماتها تجاه المستفيدين منها، سعيًا إلى تحقيق النوعية و الجودة. وفي هذا السياق، عملت لجنة إصلاح هيئات ومهام الدولة، على اقتراح ميثاق ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن يهدف إلى تقريب هذه العلاقات أكثر وتحقيق الثقة المتبادلة وتحسين نوعية الخدمات.

ويدخل هذا الميثاق ضمن السياسة العامة للعلاقات بين الإدارة والمواطن، التي تعتمد على المحاور الرئيسية التالية:

1- حق المواطنين في الإعلام و في شفافية عمل الإدارة.

2- تحسين و تبسيط الإجراءات الإدارية.

3- تكييف و مرونة المرافق العمومية الإدارية.

4- الحماية القانونية للمواطنين و ترقية ممارسات المواطنة.

إن هذه العملية ليست سهلة، لأنها تتطلب من الإدارة العمومية أن تكون إدارة ديمقراطية تضمن مشاركة المواطنين بأرائهم وانتقاداتهم من جهة، بالإضافة إلى العمل على إرضاء حاجياتهم وهذا لضمان استمرارها<sup>1</sup>.

الفرع الأول: ديمقراطية الإدارة ضمان لمشاركة المواطنين

لقد سعت الإدارة الجزائرية إلى تحسين علاقاتها مع المواطنين أو بصفة أدق مع المستفيدين من خدماتها، من خلال قيامها بمحاولات عديدة للإصلاح، إلا أن هذه التدابير لم تعرف، في كثير من الأحيان، التطبيق على أرض الواقع.

<sup>1</sup> Driss Alaoui ISMAILI, "Qualité du service public, composante essentielle du marketing public", la revue Idara, numéro spécial: renouveau du service public, volume2, numéro 1, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1992, p 39.

و القليل الذي طبق لم يعرف الاستمرار حيث اتسمت الإصلاحات الرامية إلى تحسين علاقة الإدارة بالمواطنين بجزئيتها و قصر عمرها.

ولعل أهم التدابير التي اتخذتها الحكومة الجزائرية هي تلك التي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطنين ، ورغم أهمية هذا النص التنظيمي إلا انه بقي مجهولا من قبل شريحة كبيرة من المواطنين وعرف تجاهلا كبيرا من قبل الإدارات العمومية الجزائرية.

إن ديمقراطية الإدارة العمومية لا تقتصر فقط على تبسيط الإجراءات بل تعتمد على مشاركة فعلية للمواطنين المستفيدين في كل نشاطات الإدارة لاسيما في اتخاذ القرارات، وفي سبيل تكريس هذه المشاركة فانه يتوجب على الإدارة، من خلال موظفيها، العمل على إقامة حوار مفتوح، و مستمر مع هؤلاء حتى تكسب ثقتهم و رضاهم، بإعتبار أن السلطات المخولة للإدارة هي في الأصل بتفويض من المواطنين أنفسهم.

إن ضمان مشاركة فعلية للمواطنين المستفيدين من خدمات الإدارة يتحقق بتقوية الاتصال بين الإدارة و المواطن<sup>1</sup>.

ولن يتجسد ذلك على ارض الواقع إلا بإمتلاك تلك الإدارة للكفاءات الضرورية لا سيما من الناحية السلوكية و تسمح بإقامة حوار دائم بين الإدارة والمواطن.

**الفرع الثاني: إرضاء حاجيات المواطنين ضمان لاستمرارية الإدارات العمومية**

بالإضافة إلى عمل المرافق العمومية الإدارية على ضمان مشاركة المواطنين في نشاطاتها وأعمالها لتصبح أكثر ديمقراطية و شفافية، فان العمل على الاهتمام بميول و رغبات المواطنين وإرضاء حاجياتهم تعتبر احد الوسائل الهامة التي تلعب دورا كبيرا في تحسين علاقة الإدارة العمومية بالمواطنين<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Driss Alaoui ISMAILI, op.cit, p 41.

<sup>2</sup> التقرير العام للجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها، مرجع سابق، ص 527

فلا يمكن للإدارة تحسين هذه العلاقة إذا كانت خدماتها مخالفة أو غير متوافقة مع الاحتياجات الحقيقية للمواطنين، وهذا ما قد يؤدي إلى تباعد بينهما ويزيد من حدة أزمة الثقة التي تعترضهما.

وعليه، يجب على المؤسسات والإدارات العمومية أن تعمل على معرفة حاجيات المواطنين و ميولاتهم ورغباتهم<sup>1</sup>، من خلال الإصغاء إليهم، واخذ اقتراحاتهم بعين الاعتبار.

### المطلب الثاني: ضرورة تحقيق الوظيفة العمومية للفعالية و الفاعلية

إذا كانت العصرنة بمفهومها الواسع تعني عقلنة التسيير وتكييف أدوات العمل المناسبة لتحقيق أهداف محددة مسبقاً<sup>2</sup>، فإن لجنة إصلاح هيئات ومهام الدولة قد حثت في تقريرها على ضرورة ترشيد تسيير موارد قطاع الوظيفة العمومية، وتقوية قدرة نشاط المؤسسات والإدارات العمومية بإدخال معطيات جديدة، و معايير لقياس أداء ومردودية هذه الإدارات. وعليه، فإن الوظيفة العمومية الجزائرية مطالبة ، اليوم، بتحقيق هدف أساسي من أهداف العصرنة وهو جعل نشاطاتها أكثر فعالية و فاعلية.

### الفرع الأول: القدرة التنافسية للدولة مرتبطة بفعالية وظيفتها العمومية

يعتقد الكثير بأن قطاع الوظيفة العمومية غير معني بتحقيق الفعالية لإنعدام المنافسة، غير أن هذا مفهوم خاطئ والحقيقة غير ذلك، فالمنافسة الدولية أصبحت تمثل واقعا حقيقيا وتحديا استثنائيا للمؤسسات والإدارات العمومية الوطنية والمحلية، وليس فقط في القطاع الإنتاجي و الصناعي، ولعل أحسن مثال على ذلك هو التعليم العالي والبحث العلمي الذي يعتبر سوقا عالميا يتطور بسرعة مذهلة، ويعرف، كميدان حيوي، منافسة حادة ( استقبال الطلبة الأجانب، بيع البرامج التعليمية ، التعليم عبر الشاشة) تفرض على هذا القطاع إعداد إستراتيجية محكمة تسمح له بالتأقلم و التكيف المستمر مع قواعد المنافسة<sup>3</sup>.

وعليه فإن دور المؤسسات والإدارات العمومية في تحقيق القدرة التنافسية للبلاد يتزايد كلما تزايدت قدرة المنافسة الدولية، وهذا يتطلب منها بأن تكون أكثر فعالية ( الجامعات، مراكز

<sup>1</sup> Driss Alaoui ISMAILI ,op.cit, p 44.

<sup>2</sup> سعيد مقدم، الوظيفة العمومية و آفاقها في الجزائر في ظل العولمة، المرجع السابق، ص 157

<sup>3</sup> تقرير التنمية للبنك العالمي لعام 2002 الذي صنف الجزائر في المرتبة 106 عالميا في مجال التنمية البشرية

التكوين، هيئات الضبط، الهيئات القضائية، قطاع الصحة، ومختلف المرافق العمومية....)، حتى تكون الدولة أكثر استقطاباً من الدول الأخرى.

الفرع الثاني: علاقة الوظيفة العمومية بالأداء

لم يعد مصطلح الأداء يقتصر على القطاع الخاص، بل أصبح من أهم مبادئ التسيير في القطاع العمومي، وهذا ما نص عليه قانون المالية الفرنسي المصادق عليه في 01 أوت 2001<sup>1</sup>، حيث تم اعتماد معيار الأداء في التسيير العمومي، والانتقال من منطوق الوسائل إلى منطوق النتائج.

و لقد اعتمدت أغلب الدول الأعضاء في منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية<sup>2</sup> طريقة الأداء في تقييم نشاطها العمومي، وذلك بوضع برامج سنوية للأداء حيث توفر هذه الطريقة أو، المنهجية عدة مؤشرات موجهة لقياس فعالية و فاعلية وجودة الإدارات و المرافق العمومية.

و تجدر الإشارة إلى أن اعتماد هذه الدول على طريقة قياس الأداء، إنما جاء نتيجة الصعوبات المالية التي عرفتتها تلك الدول في السنوات الأخيرة، مما جعلها تدرج في الوثائق المتعلقة بالمالية و الميزانية مجموعة من الأهداف و مؤشرات النتائج تسمح بتقييم فعالية النشاطات الممولة من طرف الدولة، كما خولت أغلب هذه الدول مهمة تحديد و متابعة الأهداف إلى الوزير المكلف بالمالية.

الفرع الثالث: عقلنه التسيير في الوظيفة العمومية لتحقيق الفاعلية

إن الدور الذي تلعبه الوظيفة العمومية من الناحية الاقتصادية، سواء على المدى القصير، كالتحكم في التكاليف، أو على المدى المتوسط من خلال التسيير الرشيد للموارد البشرية، يتطلب ممارسة رقابة فعالة على الموارد العمومية بالاستعانة بهيئات تدقيق مستقلة، وصولاً إلى التحكم أكثر في النفقات وتفاذي التبذير والرشوة ومعاينة مرتكبيها، إلى جانب ضمان المتابعة و التقييم لبرامج النفقات العمومية وإعداد الحصيلة السنوية.

<sup>1</sup> La documentation française, revue bimensuel n .2.907<sup>o</sup>l'état en quête de performance, Paris, 2006, p2.

<sup>2</sup> سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 159

وفي هذا الصدد، يعمل مجلس المساعدة و التنمية "CAD"، على تقديم خبراته و مساعداته للحكومات فيما يتعلق بإصلاح الوظيفة العمومية في مختلف المجالات، منها جمع المعطيات حول الأجراء الخياليين، والأجور، والمساهمة في إعداد البرامج المتعلقة بالإحالة على التقاعد المبكر<sup>1</sup>.

كما تشجع قطاع الوظيفة العمومية على تطوير نشاطاته بطريقة تسمح بتقديم خدمات ذات نفع عام بأقل تكلفة، إلى جانب مساعدة الإدارات و المؤسسات العمومي في وضع و تنفيذ برامج إعادة التأهيل لموظفيها و التمويل 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 و مازالت تعاني منها الوظيفة العمومية الجزائرية، والتي تعبر عن عدم التحكم في التقديرات المالية السنوية لاسيما في مجال فتح واستغلال المناصب المالية.

إن جعل الوظيفة العمومية أكثر مهنية و احترافية، يتطلب الاعتماد على مقاربة تقديرية لتعداد المستخدمين والوظائف ضمن منظور يرمي إلى تحسين مستمر لنجاعة نتائجها.

وبهذا الصدد، فإن الجهود التي تبذلها الدولة لتكون لها إدارة متجددة و ذات فاعلية، ينبغي تدعيمها بسياسة عقلنة تعداد مستخدمي المؤسسات و الإدارات العمومية و ضبطها.

### المطلب الثالث: ضرورة تكيف الوظيفة العمومية مع انعكاسات العولمة

إذا كان مشروع الإصلاح الذي قامت لجنة إصلاح هيئات ومهام الدولة بإعداده، قد اعتبر العولمة من أهم الرهانات التي يجب التكيف معها، و إذا كان من بين الأهداف التي تضمنتها الصياغة القانونية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، هو تكييف عمليات الوظيفة العمومية مع المعطيات والمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعلمية والتكنولوجية الجديدة.

<sup>1</sup> سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 221



فإن هذا يقودنا إلى التطرق إلى مفهوم العولمة، ومدى تأثيرها على الفكر الإداري عموماً وعلى الوظيفة العمومية خصوصاً.

#### الفرع الأول: مفهوم العولمة

إن العولمة تعني ذلك التواصل والتفاعل في الأنشطة الإنسانية الذي يتعدى الحدود التقليدية بين الدول والأقطار لاغياً بذلك حدود المكان وقيود الحركة والاتصال بما يحقق أيضاً التخفيف من قيود الوقت والزمان، حيث يمكن تعريفها بأنها: "تصوراً مشتبهاً متداخلاً للأسس التي يقوم عليها تنظيم العالم الواحد الواسع بلا حدود، المتفتح بلا حواجز وقيود"<sup>1</sup>.

وهذا ما يجعلها تتيح الفرص لانتشار و استخدام طاقات تتجاوز الحيز المحلي لأي منظمة في مجالات الإنتاج و الخدمات في العصر الحالي، وتحقق الوصول إلى مساحات و شرائح في الأسواق العالمية ومصادر للموارد على اختلاف أشكالها في مختلف أجزاء العالم كان الوصول إليها من قبل اقرب إلى المستحيل منه إلى الممكن.

إن مفاهيم ونظم وأساليب التعامل في مختلف مجالات الحياة التي سادت العصر السابق لم تعد تتناسب مع معطيات العصر الجديد، بل أصبحت عائقاً رئيسياً يحول دون الاستفادة من الفرص التي تتيحها العولمة والتقنيات المساندة لها الأمر الذي يوجب البحث في ابتكار وتنمية منظومات جديدة من المفاهيم والنظم و الآليات المتوافقة مع متطلبات العولمة<sup>2</sup>.

#### الفرع الثاني: تأثير العولمة على الفكر الإداري

إن الإدارة من أكثر الظواهر المجتمعية تأثراً بحركة المتغيرات العالمية وانطلاقات العولمة والثورات العلمية والتقنية الهادرة، وذلك كون هذه الإدارة مجموعة من المفاهيم والتوجيهات الفكرية في الأساس ومغلقة بتأثيرات اجتماعية وثقافية تتصل بالمجتمع الذي تمارس فيه وتعكس مميزاته وخصائصه<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 287

<sup>2</sup> وصفي عقيلي عمر، إدارة الموارد البشرية المعاصرة بعد استراتيجي، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2005، ص

30

<sup>3</sup> علي السلمي، خواطر في الإدارة المعاصرة، دار غريب للطباعة و التوزيع، القاهرة، مصر، 2001، ص 135

ومن ثم فكل ما يصيب المجتمع من مؤثرات ومتغيرات وكل ما يحدث فيه من تطورات اقتصادية وسياسية وثقافية وتقنية وعلمية واجتماعية إنما يصيب في ظاهرة "الإدارة" والتي بدورها تتحول لتكون أداة مؤثرة وفاعلة في مزيد من التحريك والتغيير المجتمعي، وهذا ما جعلها فضاء مفتوحا يجعلها يتميز بقابلية التفاعل مع البيئة الخارجية.

وقد استثمرت الإدارة هذا الموقع الجديد ووجهت جل إهتمامها واستثماراتها إلى إبداع وتطوير منتجات سلعية و خدماتية جديدة ومتجددة وابتدعت أنماط للتنظيم والإدارة والتسويق وتنمية علاقاتها مع العملاء و الموردين والمتعاملين تحتضن جميعها وتستثمر منطق "العولمة" الأساسي القائم على حرية الحركة والعمل في أي مكان وفي أي وقت، والتخلص من قيود الموارد التقليدية بما تتيحه التقنية الحديثة من موارد جديدة.

أولا : مظاهر تأثير العولمة على الفكر الإداري:

بعد تحديد طبيعة العلاقة الكامنة بين العولمة و الإدارة و التوصل إلى أن هناك نوع من التفاعل والتأثير المتبادل بينهما، سنركز على مظاهر تأثير العولمة على الفكر الإداري، والمتمثلة فيما يلي<sup>1</sup>:

✓ إسقاط المفاهيم و القيم و من ثمة الأساليب التي كانت سائدة في عصر ما قبل العولمة ونشأة مجموعة جديدة من تلك المفاهيم تجعل "العالم" مجالا ممكنا و محتملا للتعامل.

✓ إنهيار مفهوم الزمان حيث تداخلت الأزمنة الثلاثة الماضي و الحاضر و المستقبل بفضل التقنيات العالية المتاحة، كما تحول مفهوم الوقت من قيد إلى مورد و إنهار إلى حد كبير مفهوم الثبات أو الاستقرار فالتغيير هو الثابت الوحيد.

✓ تحول معنى التنظيم من كيان ثابت جامد مغلق على نفسه إلى كيان حي متفتح ومتعلم يتعامل في الأساس مع المناخ الخارجي.

✓ بروز قوة المنافسة باعتبارها العامل الحاسم في تحديد ما يمكن للمنظمة أن تحصل عليه في السوق الذي تتعامل أو تريد أن تتعامل فيه، ومن ثمة أهمية أن تستند

<sup>1</sup> علي السلمي، المرجع السابق، ص 140

المنظمة التي تريد البقاء إلى قدرات تنافسية تعكس المميزات التي تتفوق على المنافسين و تصل بواسطتها إلى تحقيق أعلى المنافع من أصحاب المصلحة، وبالتالي تتجح في الحصول على موقع متميز في السوق تستمر في التمتع به طالما حافظت على رصيدها من القيم والأساليب المتجددة التي تتناسب وتتعامل بكفاءة مع الظروف الجديدة و المتغيرة باستمرار.

✓ تغيير مفهوم الحيز أو النطاق الذي اعتادته المنظمات ذات الطابع المحلي، و حل مكانه العالم كـله كمجال محتمل لفعالية المنظمة، حيث ساعدت تقنية المعلومات المعاصرة المتمثلة في الإنترنت في تجسيد هذه الإمكانية للمنظمات من كل نوع و حجم للتعامل في السوق العالمي بكفاءة لم تكن تستطيعها من سنوات قليلة مضت سوى المنظمات العملاقة.

✓ اختفاء مفاهيم و عادات الإنعزال و التباعد بين المنظمات وفيما بين وحداتها الداخلية، و بزوغ عصر الشبكات والتحالفات و غيرها من صيغ الترابط المختلفة بين المنظمات وفيما بين مكونات كل منها الذاتية، وسيادة منطق التكامل بدلا من التجزأ أو التضارب.

✓ تعالي قيمة الجودة بمعناها الشامل و الذي يعبر عنه بأداء الأعمال الصحيحة من أول مرة، و من ثم تحقيق رضا الزبائن و العمال في نفس الوقت، وهي المفاهيم التي شاع التعبير عنها بإدارة الجودة الشاملة ويعرف البعض الجودة بأنها الشكل المتكامل لأعمال المنظمة التي تنبني على أساس الإستخدام الفعال للقدرات و المهارات والموارد المتاحة لكل من قوة العمل والإدارة بهدف تحقيق التأكيد على الجودة والتنمية المستمرة لإنتاجية من خلال الجهود المبذولة من جميع الإدارات<sup>1</sup>.

✓ إمتداد آثار العولمة لتساهم في إعادة هيكلة الموارد البشرية وتطوير شرائح جديدة من نوعيات بشرية متميزة إتسمت بالمعرفة والخبرة و المهارات التقنية والفكرية العالية.

<sup>1</sup> عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة الأصول العلمية و التوجهات المستقبلية، المكتبة العصرية، المنصورة، مصر

✓ تغير عالم الأعمال بفعل العولمة مما أعطى دفعة كبيرة نحو صياغة إستراتيجيات عالمية، وأثرت على ممارسة الإدارة الإستراتيجية، ومن ثمة يجب أن تدرك المنظمات الاعتبار العالمية وأثرها وتحليل عملياتها وتوجهاتها من منظور عولمي ويجب أن تدرك أيضًا أن المنافسين العالميين سوف يدخلون أسواقهم كجزء من الإستراتيجيات العالمية ولن يكون هذا التطور والتحليل إلا من خلال عولمة الفكر و التصرف<sup>1</sup>.

ثانيا : سمات الواقع الإداري الجديد الذي أوجدته العولمة:

إن الواقع الإداري الجديد جعل الإدارة تتخلى عن مفاهيمها و تقنياتها القديمة غير الملائمة مع هذا الواقع المعاصر، ومن هنا نشأت " إدارة جديدة " تتبنى مجموعة من الأفكار والمفاهيم التي أوجدتها الظروف الجديدة للعولمة، والتي تمثل إطارًا فكريًا متكاملًا يشكل نموذجًا فكريًا جديدًا ناتج عن حصيلة هائلة من الدراسات التي قدمها باحثون أكاديميون، فضلًا عن تقنيات وممارسات إدارية ناجحة في منظمات متميزة.

ويمكن لكل ممارس ومهتم بالعمل الإداري أن يسترشد به في عمله، ليس كنموذج أوحده في مختلف التطبيقات، ولكن تتباين عناصره وتختلف أهميتها النسبية في كل حالة وحسب المعطيات الموجودة، ولكنها جميعًا ستكون متفقة في الأصول العامة والتوجهات الفكرية الأساسية.

ثالثا : النموذج الفكري للإدارة المعاصرة:

تتمثل أهم مفاهيم أو عناصر النموذج الفكري الجديد للإدارة في تشكيلته الأصلية فيما يلي<sup>2</sup>:  
1) إدراك أهمية التعامل مع المناخ المحيط أو البيئة المحيطة باعتباره 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 دائمًا في موقف المتفاهم والمتناغم

<sup>1</sup> عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، مرجع سابق، ص 118

<sup>2</sup> علي السلمي، مرجع سابق، ص-ص 118-119

- مع معطياته والمستفيد من الفرص التي يزخر بها، ويتجنب مشكلات التناقض أو التعارض مع عناصره الفعالة.
- (2) دقة اختيار الأهداف واتخاذها أساساً للتخطيط ومعايير لتقييم الأداء و الإنجاز.
- (3) قبول التغيير والتعامل مع المتغيرات ومتابعتها والتعامل معها بإيجابية ووضع منطلقات " إدارة التغيير " في الإعتبار.
- (4) التعامل الكفاء مع القيود والمحددات في المنظمة ورسم الإستراتيجيات الكفيلة بالقضاء عليها أو تحديدها بحيث لا تؤثر على فرص الإنجاز وتحقيق الأهداف.
- (5) السعي للتميز بالتطوير و الابتكار و استثمار الإمكانيات البشرية و المعلوماتية و المادية.
- (6) استيعاب التقنيات الجديدة والمتجددة وإدماجها في نسيج المنظمة وتنسيق توظيفها بالتكامل مع باقي عناصر المنظمة، وإتباع منطق الإدارة الإستراتيجية في إختيار التقنيات ألملائمة وتطويرها وصيانتها.
- (7) الاستخدام الواعي والمخطط لتقنيات المعلومات والاتصالات، وتنسيقها مع عناصر المنظمة البشرية والمادية لبناء وتنمية و استثمار القدرات التنافسية.
- (8) الانطلاق في مباشرة الأنشطة من منطق أن العالم كله سوق للمنظمة و أنها تستطيع مباشرة عملياتها من أي مكان وفي كل موقع في العالم لا يحدها في ذلك سوى اقتصاديات النشاط.
- (9) إستيعاب أهداف ومفاهيم التميز والعمل على تهيئة البنية الإدارية التنظيمية الأساسية لخلق المناخ ألملائم لتحقيق التميز وفق المعايير والمستويات ألمتعارف عليها عالمياً.
- (10) تنمية العلاقات مع مؤسسات البحث العلمي و التطوير التقني وإقامة قدرات ذاتية في مجال التطوير المستمر لتقنيات الإنتاج والخدمات وتهيئة ثقافة تنظيمية تحابي الابتكار والإبداع وتشجع العاملين لتقديم إبداعاتهم الفكرية في جميع المجالات.
- (11) تنمية منهجية إدارية تتبنى النظرية الكلية و الشاملة في تحليل المشكلات و البحث عن الحلول التي تراعي الأبعاد المتعددة في أي قضية و تقييم التوازن بين اهتمامات أصحاب المصلحة في المنظمة.

ومن هنا تكون الإدارة أمام حتمية تفرض عليها إتباع منهجية إدارية تقوم على إطار فكري متميز يوافق معطيات العصر ويتعامل 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 منظمات معاصر<sup>1</sup>.

#### الفرع الثالث: تأثير العولمة على الوظيفة العمومية

إن الناظر إلى الوظيفة العمومية، يجد أن مناخ عملها يختلف عما كان عليه في الماضي، ويعكس هذا المناخ أساساً واقع العالم الحالي، على اعتبار أن الوظيفة العمومية تمثل نظاماً منفتحاً على بيئته المحيطة به يأخذ منها و يعطيها، وبالتالي يتأثر بها ويؤثر فيها<sup>2</sup>.

إن الإصلاحات التي تعرفها الجزائر والتي تهدف إلى إقامة اقتصاد السوق، وتطوير مؤسسة حرة تقتضي تكيف الإدارات والمؤسسات العمومية مع هذه التغييرات.

فالانفتاح على الاستثمارات الخاصة والوطنية والأجنبية يعني أولاً ضرورة إعادة النظر في بعض سلوكيات و ممارسات الإدارة وموظفيها في علاقاتهم مع المؤسسات الخاصة، وهي بذلك تملي إقامة علاقات بوصفها تطبيق فعلي لمبدأ التراثة وقواعد الأخلاقيات، مما يستوجب فرض مصداقية الإدارة ويثير ثقة المتعاملين، وهي شروط لتشجيع الاستثمارات<sup>3</sup>.

ويتعلق الأمر بتنظيم محيط إداري بعيد عن أن يتصور كحاجز أمام هذه العلاقة، من جهة، وتشريف الالتزامات المتصلة بالسير المنتظم و الصحيح لمختلف الخدمات العمومية المطلوبة من طرف المؤسسات.

وبالفعل، فإن نوعية تقديم هذه الخدمات تقاس الآن حسب مصطلح خارجية ( وهي مميزات مستنبطة من محيط خارجي ملائم) هي ذات أهمية تتأكد باستمرار في البحث عن النتيجة وتنافسية المؤسسات.

<sup>1</sup> عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، مرجع سابق، ص 120

<sup>2</sup> التقرير العام للجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها، مرجع سابق، ص 525

<sup>3</sup> المرجع نفسه ، ص 527

وتتضمن التطورات الجارية، سلسلة من الآثار على طبيعة الوظائف ومستوى تنظيم المصالح الإدارية والتقنية للدولة، ولكونها مدعوة لتطوير سياسات عمومية قطاعية، فإن تلك المصالح مطالبة بالتكفل بأكثر بوظائف التقدير والاستشراف والتنظيم والمراقبة، والضبط. وعليه سنتطرق، فيما يأتي، إلى مظاهر تأثير العولمة على مهام الوظيفة العمومية، ومدى تأثير تكنولوجيات الإعلام والاتصال على الوظيفة العمومية، وأخيرا مظاهر تأثير العولمة على وظيفة تسيير الموارد البشرية.

أولا : تأثير العولمة على مهام الوظيفة العمومية:

إن لظاهرة العولمة تأثيرا مباشرا على مهام الوظيفة العمومية التي أصبحت مطالبة بالتكيف والتكفل أفضل بمهام التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة و التقييم، مع اعتماد مهام جديدة مثل الضبط كآلية حديثة<sup>1</sup> ضرورية للتكيف مع مقتضيات البيئة المتغيرة و من مظاهر هذا التأثير نذكر مايلي:

1- تأثير العولمة على مهمة التخطيط:

من أهم آثار العولمة على وظيفة التخطيط يمكن ذكر ما يلي<sup>2</sup>:

أ - نظرا لصعوبة التنبؤ بالمستقبل بسبب المتغيرات الاقتصادية والسياسية والمالية على مستوى العالم وما يصاحبها من درجة عالية من عدم التأكد وعدم الاستقرار، فقد أصبح لوظيفة التوقع والاستشراف أهمية بالغة لكونها تسمح بإستباق التطورات المحتملة في شتى الميادين.

ب - زيادة دور نظم المعلومات الإدارية في وظيفة التخطيط.

ت - تزايد في الاتجاه نحو التكامل بين الوظائف الإدارية، وهذا ما يفسر زيادة التفاعلات البيئية بين التخطيط وباقي الوظائف الإدارية.

<sup>1</sup> محمد الصيرفي، القيادة الإدارية و الإبداعية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007، ص- ص 82-84

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص ص 82-84

ث - زيادة الاهتمام بالمستفيدين من الخدمات التي توفرها المؤسسات والإدارات العمومية، مما انعكس على وظيفة التخطيط من حيث ضرورة التعرف على رغبات هؤلاء والعمل على تلبيتها سواء كان ذلك حاضرا أو مستقبلا.

## 2- تأثير العولمة على مهمة التنظيم:

من أبرز مظاهر تأثير العولمة على وظيفة التنظيم ، نذكر ما يلي:

أ - إعتبار التنظيم بمكوناته المختلفة (من هياكل وعلاقات وصلاحيات ومسؤوليات) وسائل تستخدمها الإدارة بتتويجات مختلفة متناسبة مع الظروف والتوجهات والأهداف ومن ثمة تكون المرونة الملائمة أساس بناء التنظيم وتطويره باستمرار مع الأخذ بعين الاعتبار نتائج التعلم التنظيمي و التراكم المعرفي لدى أفراد.

ب - إختيار الحجم المناسب للتنظيم.

ت - تنمية العمل الجماعي و إستثمار فرق العمل المتكاملة.

ث - توزيع المسؤوليات و الصلاحيات بالتناسب مع مستوى كفاءة الأفراد.

ج -إعداد الهياكل التنظيمية لتعكس علاقات الأنشطة في تدفقات العمليات المختلفة وتجنب التنظيمات الوظيفية التقليدية.

ح -مراعاة التوازن التنظيمي بين تقسيمات وأنشطة ومستويات التنظيم، والحرص على المتابعة المستمرة للأداء التنظيمي والتأكد من تلائم التنظيم مع مجمل عناصر البيئة أو المناخ الداخلي والخارجي و توجهات الإدارة و أهدافها:

❖ زيادة درجة الترابط العضوي بين أجزاء المنظمة

❖ زيادة دور الإدارة الإشرافية

❖ اهتمام الإستراتيجية باللامركزية والحد من المركزية المفرطة للأجهزة الإدارية

❖ تزايد و اتساع نشاط البحوث و التطوير

❖ زيادة العمل بمفهوم المسؤولية الفردية



### 3- تأثير العولمة على مهمة التوجيه:

تؤثر العولمة على مهمة التوجيه من خلال ما يلي:

- أ - زيادة التركيز على الحوافز و تثمين الكفاءات الموجودة<sup>1</sup>.
- ب- وجود حالة من عدم الاستقرار في توظيف العمالة حيث انتشر الأخذ بمفهوم العمالة المؤقتة بدلا من مفهوم العمالة الدائمة.
- ت - زيادة الاهتمام بالتدريب باعتباره استثمار بشري يجب النظر إليه من منظور اقتصادي على ضوء التكلفة و العائد.

### 4- تأثير العولمة على مهمة الرقابة و التقييم:

تؤثر العولمة على مهمة الرقابة و التقييم من خلال ما يلي:

- أ - ظهور معايير المواصفات العالمية للرقابة و التدقيق.
- ب - زيادة دور التكنولوجيا في مجال الرقابة.
- ت - ظهور نظم أكثر موضوعية في تقييم أداء العاملين<sup>1</sup>.
- ث - زيادة الربط بين نظم الأجور و التدريب و الحوافز و نظام تقييم الأداء.

### 5- اعتماد مهمة الضبط في الوظيفة العمومية الحديثة:

إن تخلي الدول عن التسيير المباشر للمرافق العمومية، قد أدى إلى تحويل جزء من صلاحياتها إلى سلطات ضبط مستقلة، مكلفة بالسهر على احترام قواعد المنافسة النزيهة حيث تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالاستقلال المالي، وصلاحيات تكفل لها تقادي كل شكل من أشكال الوصاية<sup>2</sup>.

إن البحث عن ترسيخ نظام الضبط في المنظمات يعني تحديث الإدارة في إجراءاتها، وهيئاتها وأساليب عملها، وهي من المهام التي أصبحت من اختصاص الدولة في أكثر من مجال.

<sup>1</sup> محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص 85

<sup>1</sup> محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص 86

<sup>2</sup> سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 270

فالضبط كمصطلح يضيف مسحة العصرنة، ويعمل على تقديم مفهوم موحد للهياكل والإجراءات الهجينة والمتنافرة كما يعمل على تقادي الإقصاءات، ومحاربة الاحتكار، وعلى ترسيخ اللامركزية، وتحديث الدولة.

ثانيا: تأثير التكنولوجيات الحديثة للإعلام و الاتصال على الوظيفة العمومية

في ظل المتغيرات العالمية الجديدة، التي أفرزتها المعطيات الاقتصادية والسياسية والثورة التكنولوجية التي جعلت العلم يفرض نفسه ليكون قوة أساسية من قوى الإنتاج، ظهرت متطلبات كثيرة أوجدتها العولمة لتجعل العالم أشبه ما يكون بالقرية الكونية التي يحكمها وعي جديد هو الوعي الكوني<sup>1</sup>.

وسط هذه التحولات، شهد القرن الواحد والعشرين قفزات كبيرة في استخدام الإنسان للأدوات وتكنولوجيات مختلفة، من أهمها التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال، وهذه الأخيرة فجرت ثورة هائلة في نظم الاتصال والمعلومات، وساهمت بذلك في توجيه المؤسسات والمنظمات والمجتمع الدولي إلى مزيد من التقارب، ليصبح من غير الممكن أن تتعزل سياسة واقتصاد بلد ما عما يجري عالميا، حيث أن تيار التغيير الجارف امتد ليشمل مختلف المنظمات سواء كانت إنتاجية أو خدمية.

فالوضع الجديد، دفع واضعي السياسات العمومية ومديري المؤسسات والإدارات إلى تبني توجهات إستراتيجية مستحدثة تسمح بالانفتاح على مجالات حيوية واعتماد أساليب وممارسات متطورة للتكيف مع متطلبات الثورة المعلوماتية و استيعاب المتغيرات العالمية الكبرى.

وكان أهم أوجه هذه التطورات، تغيير إستراتيجية تلك المنظمات التي جعلت من أولوياتها تطوير الرأسمال الفكري، والاهتمام بتشجيع التجديد والابتكار عن طريق الاعتماد على هذه التكنولوجيات وتسخيرها لخدمة الموارد البشرية وتطوير قدراتها، بخلق ثقافة ومناخ عمل مناسبين لأهداف تلك المنظمات.

<sup>1</sup> سعاد بومايلة و ابوبكر فارس، " اثر التكنولوجيات الحديثة للإعلام و الاتصال في المؤسسة"، مجلة الاقتصاد و المناجمنت، العدد 3، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة أبو بكر بالقائد تلمسان، مارس 2004، ص 201

## ثالثا: تأثير العولمة على وظيفة تسيير الموارد البشرية:

في خضم التحولات والتغيرات التي يشهدها العالم، بدأ الاهتمام بالموارد البشرية يتزايد في المنظمات المعاصرة حيث تبين للإدارة الدور المهم الذي تقوم به تلك الموارد في المساعدة على تحقيق أهداف المنظمات<sup>1</sup>.

من جانب آخر، فقد شاع استخدام مفاهيم الإدارة الإستراتيجية في منظمات الأعمال وغيرها من المنظمات الهادفة إلى تحقيق نتائج وأهداف محددة باستخدام الموارد البشرية والمادية والتقنية، فقبل سنوات كان الاهتمام 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 بالمنظمة في المسائل الإجرائية المتصلة باستقطاب الأفراد و تنفيذ سياسات المنظمة في أمور الاختيار من بين المتقدمين لشغل الوظائف، ثم إنهاء إجراءات التعيين و إسناد العمل لمن وقع عليهم الاختيار، بالإضافة إلى متابعة الشؤون الوظيفية للعاملين من حيث احتساب الرواتب، ضبط الوقت الحضور و الإنصراف، وتطبيق اللوائح في شأن المخالفات التي قد تصدر منهم، وتنفيذ إجراءات الإجازات على اختلاف أنواعها، ومباشرة مسائل الرعاية الطبية والاجتماعية، وتنفيذ نظم تقييم الأداء والتكوين التي يشير بها المديرون المختصون، ثم متابعة إجراءات إنهاء الخدمة في نهاية التعاقد أو بلوغ سن التقاعد حسب الأحوال<sup>2</sup>.

أما اليوم، و مع التغيرات العالمية المستمرة في إطار متغيرات كثيرة ومتساوية خلقتها العولمة منها التكنولوجيات الحديثة للإعلام و الاتصال على المنظمة، وتغيير مضمون إستراتيجية المنظمة، فقد أصبحت إدارة الموارد البشرية مطالبة بالتكيف مع هذا الواقع العالمي الجديد.

<sup>1</sup> عمر وصفي عقيلي، مرجع سابق، ص 26

<sup>2</sup> وصفي عقيلي عمر، إدارة الموارد البشرية المعاصرة بعد استراتيجي، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2005، ص

## المبحث الثاني: رهانات عصرنة الوظيفة العمومية

إذا كانت عصرنة الوظيفة العمومية تتطلب وتقتضي تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، تحقيق الفعالية والفاعلية، والتكيف مع انعكاسات العولمة، على النحو المشار إليه سابقا، فإن هذا المسعى مرهونا بكفاءة الموظف العمومي، الذي يعتبر ركيزة أساسية للنهوض بالإدارة العمومية وتأهيلها للاندماج في محيطها الاجتماعي والاقتصادي الجديد والمساهمة في رفع التحديات التي تفرضها البيئة المتغيرة، وعليه، أصبح من الضروري الانتقال من منطقتي تسيير الموظفين إلى منطقتي إدارة الكفاءات الذي يهدف إلى التنسيق بين حاجيات المؤسسة أو الإدارة العمومية و بين مواردها.

## المطلب الأول: الاعتماد على التسيير التقديري للوظائف و الكفاءات

إذا كان القطاع الخاص يمتلك سبق في مجال إستراتيجية الموارد البشرية، مقارنة بنظيره العمومي، حيث ظهرت إدارة الموارد البشرية في المؤسسات الخاصة، وجربت المناهج والطرق الحديثة فيها، فإن تغيير النظرة في تسيير الموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية بات من الأمور الضرورية لتحقيق الغاية من إنشاء المرافق العمومية، فلقد أدت التغيرات المستمرة و المتسارعة التي تشهدها المؤسسات والإدارات العمومية، اليوم، والتي لا تعيش بمعزل عن محيطها الخارجي، إلى ضرورة البحث عن سبل التعامل معها باستغلال ايجابياتها بل والمساهمة في صنعها وتقادي سلبياتها، ويعد التسيير التقديري للوظائف والكفاءات إحدى الأدوات التي استخدمت لهذا الغرض، وهذا على مستوى وظيفة الموارد البشرية<sup>1</sup>.

## الفرع الأول: أدوات التسيير التقديري للوظائف و الكفاءات

للتجسيد العملي لمقاربة التسيير التقديري للوظائف والكفاءات، حدد الخبراء مجموعة من الأدوات التي تحلل الوظائف في المنظمة من منظور نوعي ( الكفاءة )، و تتمثل في<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 334

<sup>2</sup> زهية موساوي، تسيير و تنمية الكفاءات، مجلة الاقتصاد و المناجمنت، العدد 3، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة أبو بكر بالقايد تلمسان، مارس 2004، ص 218

أولاً: مدونات الوظائف النموذجية:

هي لغة مشتركة ووسيلة اتصال فيما يتعلق بالوظائف بين الأطراف الفاعلة من مسيري الموارد البشرية، الشركاء الاجتماعيين والموظفين، تصف الأنشطة الحالية و المستقبلية قصد اتخاذ القرارات المناسبة للسياسات المتبعة لتسيير الموارد البشرية وبتحديد مسارات الحركية ما بين هذه الوظائف.

يعرفها Therry et Sauret بأنها: "تقديم مرتب على شكل قائمة لمجموع الوظائف النموذجية للمنظمة، أو مجال وظائف محدد" هذه الوظائف النموذجية في حد ذاتها يتم تصنيفها على أساس عائلات مهنية و عائلات فرعية مهنية استناداً إلى "التقارب مهني" الموجود بينهما بمعنى الوظائف النموذجية التي تمثل مميزات الأنشطة وكفاءات مطلوبة مشتركة.

ثانياً: النظام المرجعي للوظائف النموذجية و الكفاءات:

إذا انطلقنا من فرضية فعالية الموظف، فيجب أن تتوفر لديه كل المعلومات الدقيقة و اللازمة قبل أن يقوم بتحديد توجهاته و هذه المعطيات تتعلق بالتطورات المحتملة لوظيفته، و للوظائف التي يمكن له ممارستها، والتي توضع ضمن الاحتياجات الأساسية للمؤسسة أو الإدارة، فهي عبارة عن مجموعة من البطاقات الوصفية بمثابة دليل لوظائف و كفاءات المنظمة أو قطاع معين.

الفرع الثاني: مراحل وضع آلية التسيير التقديري للوظائف و الكفاءات

يتم وضع آلية للتسيير التقديري للوظائف و الكفاءات من خلال ثلاثة مراحل هي<sup>1</sup>:

- المرحلة الأولى: و تتعلق بتحديد احتياجات المؤسسة أو الإدارة العمومية من الموارد البشرية على المدى المتوسط، و ذلك بتقييم تطور المهام و الوظائف، و كذا تحديد نوعية الكفاءات اللازمة و ذلك بمساعدة البطاقة المهنية للوظائف و كذا الوظائف النموذجية.

<sup>1</sup> زهية موساوي، مرجع سابق، ص 220

- المرحلة الثانية: و يتم فيها مقارنة الأهداف المراد تحقيقها من طرف المنظمة المعنية في المدى المتوسط مع الموارد البشرية المتاحة، ثم القيام بتحديد التعديلات و التصحيحات الواجب القيام بها مع وضع رزنامة لها.
- المرحلة الثالثة: تتم مباشرة التعديلات باستعمال مختلف و سائل تنمية الكفاءات (التوظيف، التكوين، الترقية، النقل أو الحركة....)، وذلك من خلال وضع مخططات فردية وجماعية لتسيير الحياة المهنية.

### المطلب الثاني: التركيز على التكوين كآلية فعالة لتنمية الكفاءات

في ظل التغيرات و التطورات التي تشهدها الوظيفة العمومية، أصبحت عملية تنمية الكفاءات داخل هذا القطاع، تشكل أهمية بالغة، وتتعدد أبعاد هذه الأهمية في كون عملية تنمية الكفاءات<sup>1</sup>:

- 1- ضرورة لضمان بقاء واستمرارية و تكيف المرافق العمومية الإدارية،
  - 2- ضرورة في ظل التقدم التكنولوجي السريع ،
  - 3- تساعد الإدارة على تعزيز فعالية الموظف العمومي،
  - 4- تعتبر أداة لرفع الشعور بالانتماء وتدعيم الولاء للموظفين تجاه القطاعات والهيئات التي يعملون فيها، مما ينتج عنه:
- ✚ انخفاض معدل التغيب و قلة الصراعات والتراعات
  - ✚ تساعد على حدوث الهدوء والأمن النفسي للموظفين نتيجة بث الثقة في نفوسهم، و تحسيسهم بمدى امتلاكهم لمهارات وخبرات ومعارف كفيلة لإحداث ذلك،
  - 5- تساهم في سد الثغرات والنقائص التي تتم ملاحظتها في عملية تقييم أداء الموظف حاضرا و مستقبلا،

<sup>1</sup> مدحت محمد أبو النصر، إدارة العملية التدريبية النظرية و التطبيق، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة، مصر، 2008

6- تحتاج الإدارات و المؤسسات العمومية اليوم إلى الحصول على جودة لخدماتها، ولا سبيل لتحقيق ذلك إلا بامتلاك تلك الهيئات ليد عاملة ذات كفاءة عالية، إذن فعلمية تنمية الكفاءات هي اكبر وسيلة لبلوغ هذا المراد.

ويعتبر التكوين من أهم الوسائل التي تستعملها المؤسسة او الإدارة من أجل تطوير وتنمية القدرات العلمية والسلوكية للعاملين حتى تواجه التغيرات التي تطرأ عليها سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، ولكي يكون التكوين فعالاً، لابد أن يتكامل مع الاستراتيجيات الأخرى لإدارة الموارد البشرية عموماً و إدارة الكفاءات خصوصاً، باعتبار أن التكوين إستراتيجية من أجل البقاء، وقد تخصص المنظمات ميزانية معتبرة على تكوين العاملين من أجل تحسين قدراتهم وكفاءاتهم لأنها تدرك أن نجاحها مرهون بمدى قدرة وكفاءة العاملين.

#### الفرع الأول: مفهوم التكوين

يعد التكوين أحد النشاطات الإدارية الأساسية التي تهتم بها المنظمات في الوقت الحاضر باعتباره أحد مدخلات تنمية الكفاءات، لأنه يؤثر على مدى فاعلية هذه المنظمات ومستويات إنجازها، وبالتالي زيادة قدرتها التنافسية في البيئة التي تنشط فيها.

#### أولاً: تعريف التكوين:

هناك العديد من التعاريف للتكوين، نقصر على ذكر البعض منها وهي كالتالي:

" التكوين هو الإجراء المنظم الذي يستطيع الأفراد من خلاله اكتساب مهارة أو معرفة جديدة تساعدهم على تحقيق أهداف محددة"<sup>1</sup>.

" التكوين عبارة عن نشاط مخطط يهدف إلى إحداث تغييرات إيجابية في المتدربين من ناحية اتجاهاتهم ومعلوماتهم وأدائهم ومهاراتهم وسلوكياتهم، بما يجعل مستوى الأداء لديهم أفضل مما هو عليه"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> حرحوش صالح عادل، مؤيد سعيد سالم ، إدارة الموارد البشرية -مدخل استراتيجي-، الطبعة الثانية، عالم الكتب الحديث

للنشر والتوزيع ، الأردن، 2006، ص 130

<sup>2</sup> مدحت محمد أبو النصر، مرجع سابق، ص 57

يعرف التكوين على أنه: " عملية نظامية لتغيير سلوك العاملين باتجاه تنمية وتطوير أهداف المنظمة في الوقت الحالي والمستقبلي"<sup>1</sup>.

" التكوين عملية تهدف إلى إكساب المتدربين الخبرات والمهارات التي يحتاجون إليها، لأداء أعمالهم بشكل أفضل، أو لتجهيزهم لوظائف أعلى، أو لتحسين قدراتهم على مواجهة مشكلات تواجه المنظمة التي يعملون بها"<sup>2</sup>.

من خلال هذه التعاريف يمكن القول أن التكوين:

أ- عملية مخططة ومستمرة، تهدف إلى تحسين قدرات ومهارات العاملين والتأثير بصفة

إيجابية على سلوكياتهم، بشكل يجعل أدائهم أفضل بما يحقق أداء متميز للمؤسسة.

ب- التكوين يمس العاملين الحاليين والجدد.

ت- التكوين يكسب العاملين المهارات التي يحتاجونها لأداء مهامهم.

ث- تحضير العاملين إلى وظائف أعلى.

ج- اكتساب العاملين مؤهلات أكثر و قدرات أفضل لحل مشاكل المؤسسة.

كل هذه العوامل تساهم بشكل فعال في تحسين كفاءة الموظفين من جهة، وزيادة كفاءة المنظمة ومستوى انجازها للأعمال من جهة أخرى، وبالتالي الرفع من قدرتها التنافسية، خاصة أننا في وقت تواجه فيه كافة المؤسسات العمومية والخاصة بجميع أنشطتها تحديات مختلفة.

وتزداد قيمة التكوين المستمر في هذه المؤسسات بغية الوصول إلى ميزة تنافسية والحفاظ عليها، وهذا ما يتطلب منها أن تقوم بتقييم التكوين كاستثمار طويل الأجل حيث تقوم المنظمات في جميع أنحاء العالم باستثمارات هائلة في رأس المال البشري.

ولهذا لم يعد التكوين كما كان سابقا، مجرد نشاط شكلي أو ترفيهي أو حتى تحفيزي بل أصبح نشاطا رئيسيا مركزيا لنجاح المنظمات، حيث نلاحظ الأموال الباهظة التي تنفق في

<sup>1</sup> خالد عبد الرحيم الهيتي، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2005، ص 223

<sup>2</sup> مدحت محمد أبو النصر، مرجع سابق، ص 62



عملية التكوين لدليل قاطع على أن هذه المنظمات تدرك جيدا أهمية التكوين والمنفعة والعائد الذي تجنيه من هذا الاستثمار.

ثانيا: أهمية التكوين:

يمكن القول أن التكوين له أهمية كبيرة لأي منظمة مهما كان نوعها أو حجمها، لأنه يسعى إلى تطوير الأداء لرأس المال البشري، ومن ثم زيادة أداء المؤسسة، وقد تتجلى أهمية التدريب من خلال العناصر الآتية<sup>1</sup>:

- ✓ التكوين يحسن من قدرات الأفراد العاملين وينمي مهاراتهم.
  - ✓ يساهم التكوين في تحسين المستوى الاقتصادي والاجتماعي للفرد العامل.
  - ✓ يسمح التكوين للمؤسسات من مواكبة التطورات التكنولوجية والإدارية.
  - ✓ يسمح التكوين للمؤسسة من معالجة نقاط ضعف الأداء مما ينعكس بنتائج ايجابية على مستوى الإنتاجية الكلية للمؤسسة بحيث يسهم في تطورها واستمراريتها.
  - ✓ أثبتت بعض التجارب أن كلفة التكوين لا تكون أعلى من عوائده.
  - ✓ كما أثبتت كذلك بعض الدراسات الميدانية أن القادة الأكفاء لا تتوافر عن طريق النمو التلقائي فقط، و إنما نتيجة للدور والمساهمة الكبيرة للتدريب المخطط وجهود المؤسسات نحو تنمية القيادات الإدارية.
- وقد زاد الاهتمام بالتكوين خلال السنوات الأخيرة إلى درجة أن بعض المؤسسات فتحت مراكز تكوين خاصة بها، حيث أصبح التكوين ضروريا لتعميق قدرة المسيرين على الإدارة وفعالية تحقيق الأهداف ورسم الاستراتيجيات وتحليل المشكلات واستخدام الأسلوب العلمي في اتخاذ القرارات.

<sup>1</sup> عادل حرحوش صالح، مؤيد سعيد السالم، مرجع سابق، ص 134

الفرع الثاني: مراحل عملية التكوين

تشمل عملية التكوين ثلاثة مراحل تتمثل في<sup>1</sup>:

تحديد الاحتياجات التكوينية، وضع الأهداف، التصميم و التكوين، وتقويم فعالية البرنامج التكويني.

أولاً : مرحلة تحديد الاحتياجات التكوينية:

إن المهمة الأساسية لعملية التكوين هي توفير برامج تكوينية لتنمية كفاءات الأفراد، بالإضافة إلى توفير كل الأساليب التي تتعلق برفع أداء الفرد والمؤسسة، ولضمان ذلك يتم تخطيط وتنفيذ مجموعة من الأنشطة تعبر عن الاحتياجات الحقيقية التي تراعي المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية وعند الإشارة إلى عملية تخطيط الاحتياجات التكوينية، لابد أن يكون تحليل هذه الاحتياجات على ثلاث مستويات:

✚ مستوى المنظمة

✚ مستوى الوظيفة

✚ مستوى الفرد

1. تحليل الاحتياجات على مستوى المؤسسة أو الإدارة العمومية:

قبل التحليل لابد من تعريف الاحتياجات التكوينية حيث تعرف " بأنها ظاهرة تعكس وجود قصور في أداء الفرد الحالي أو المتوقع نتيجة نقص في المعارف والمهارات والاتجاهات، والحاجة إلى التكوين قد تنشأ نتيجة أسباب أهمها:

أ - إدخال تكنولوجيا حديثة.

ب - نتائج تقييم برامج التكوين السابق تنفيذها.

ت - تنقلات وترقية العاملين.

ث - تعيين عمالة جديدة.

ج - استحداث وظائف جديدة.

ح - تغيير في تبعية المنظمة.

<sup>1</sup> عادل حرحوش صالح، مؤيد سعيد السالم، مرجع سابق، ص 136

خ - إضافة وحدات تنظيمية جديدة.

ويجب على إدارة الموارد البشرية أن تقوم بتحليل أهداف المؤسسة ومواردها وخططها والمراحل الزمنية اللازمة لبلوغ هذه الأهداف وكذا مدى فعالية الموارد البشرية والمادية المتاحة لتحقيق هذه الأهداف<sup>1</sup>، حيث أن هذا التحليل يساعد على تحديد الإطار العام لمحتوى واتجاهات وأولويات ومواقع التكوين<sup>2</sup>.

2. تحليل المناصب والوظائف:

كما رأينا سابقا في عملية تحديد الكفاءات انطلاقا من المهام، فإن تحليل العمل أو الوظيفة يساعد على تحديد معايير العمل في وظيفة معينة، وكذلك تحديد الصفات والمهارات والقدرات والمؤهلات المطلوبة في شاغل الوظيفة، حيث يتم في هذه الخطوة مقارنة الطريقة التي يتبعها الفرد في أداء عمله مع وصف الوظيفة ومواصفاتها مع أخذ رأي المشرف في الطريقة التي يؤدي بها الموظف عمله، وما إذا كانت تحتاج إلى تحسين، ومن ثم تقوم الإدارة بمقارنة هذه المعلومات إلى الطريقة المناسبة وتحديد التدريب المطلوب لأداء هذا العمل على أحسن وجه.

3. تحليل احتياجات الفرد:

في هذه الخطوة يركز التحليل على الموظف وليس على العمل، حيث تقوم الإدارة بتحليل الفرد، وتدرس قدراته الحالية والقدرات الجديدة التي يمكنه تعلمها واستيعابها وتطبيقها في مجال عمله.

ولتقدير الاحتياجات التدريبية في أي من المستويات الثلاثة، يمكن استخدام عدة أساليب لجمع المعلومات ومن بينها المقابلة، والاستبيان، والملاحظة، وتقارير العمل، وتقارير تقييم الأداء.

<sup>1</sup> مدحت محمد أبو النصر، مرجع سابق، ص 66

<sup>2</sup> عادل حرحوش صالح، مؤيد سعيد السالم، مرجع سابق، ص 137

ثانيا : مرحلة التكوين:

تتضمن هذه المرحلة ثلاث جوانب مترابطة متكاملة مع بعضها وهي<sup>1</sup>:

- تصميم البرنامج التكويني
- إدارة البرنامج التكويني
- تقييم البرنامج التكويني

### 1-تصميم البرنامج التكويني:

يقصد بتصميم البرنامج التكويني تحديد الأهداف التدريبية والتعليمية مع مراعاة بعض العوامل من بينها:

- أ - الأهداف والخطط: يجب أن تكون برامج التدريب لها علاقة بأهداف وخطط المؤسسة بحيث تساهم في تحقيقها؛
- ب - التغيرات العلمية والتكنولوجية: يجب مراعاة كل الوسائل التقنية الجديدة المستعملة في مجال التسيير لتدريب الموظفين عليها؛
- ت - طبيعة نشاط المؤسسة: على المؤسسة أن تقوم بتصميم برامج تدريبية تتماشى مع نشاطاتها؛
- ث - اختيار المدربين: تعتمد برامج التدريب ومدى تنفيذها على مدى توفر العدد الكافي من المدربين المختصين بما لديهم من خبرات ومعارف ومهارات تؤهلهم لتنفيذ هذه البرامج؛
- ج -إعداد الميزانية: يجب أن تكون الميزانية المخصصة لتنفيذ هذه البرامج كافية؛
- ح -الفئة المستهدفة: بعد عملية التحليل تحدد فئة العاملين المعنية بالتدريب.

### 2-إدارة البرنامج التكويني:

على الجهة التي تتولى التكوين سواء كانت المؤسسة نفسها أو مراكز التكوين خارج المؤسسة أن تقوم بكل التحضيرات والإجراءات والأعمال التي من شأنها أن تضمن نجاح هذه العملية ابتداء من بداية التكوين حتى نهايته.

<sup>1</sup> عادل حرحوش صالح، مؤيد سعيد السالم، مرجع سابق، ص 138

وتمر عملية البرنامج التكويني بمراحل متعددة ، وتمثل في<sup>1</sup>:

أ -تحديد أهداف البرنامج:

تحدد أهداف البرنامج من خلال معرفة حاجات التكوين المراد تغطيتها بواسطة، و أهداف البرنامج هي الغايات التي يؤمل تحقيقها من وراء برنامج التكوين، فهي تجسيد للحاجات التي تختلف عادة من برنامج لآخر حسب طبيعة الحاجات المطلوبة منه تلبيتها وهي توضح ما يراد إحداثه من تغيير في مستوى أداء الأفراد و اتجاهاتهم و سلوكهم.

وتستخدم الأهداف عادة كأساس لتحديد معايير تقييم البرنامج حيث على أساسها يتقرر مدى فعالية البرنامج المقترح. لذلك يجب أن تكون الأهداف واضحة و دقيقة وقابلة للقياس والتقييم.

ب - تصميم المنهاج التكويني:

ويقصد به الموضوعات أو المواد التي ستدرس ويتم تحديدها في ضوء الاحتياجات التكوينية، ويجب أن تتناسب مادة الدراسة والمادة العلمية والعملية في برنامج التكوين والقدرات العلمية أو الفنية للمتكون، وكذلك يجب أن تكون ترجمة صادقة لاحتياجات المؤسسة أو الإدارة، حيث يتم استبعاد الموضوعات التي لا تؤدي إلى تحقيق أهداف التكوين.

ت - طرق ووسائل التكوين:

إن تنظيم البرامج التكوينية يتوقف إلى حد كبير على الإمكانيات التي تؤمنها المؤسسات الموجودة، لذلك فإن معرفة المسؤول عن التخطيط في مجال التكوين بالوسائل والإمكانيات المتوفرة لدى جميع مؤسسات التكوين القائمة من الأمور الضرورية و فعليه إن يعرف إمكانيات تلك المؤسسات وما هو متوفر لديها من وسائل التدريس والمكتبات والتجهيزات المتخصصة الأخرى.

بالإضافة إلى تحديد طاقة تلك المؤسسات ومدى فعاليتها وقدرتها على استيعاب المتكولين، كما يجب أن تكون لديه معلومات دقيقة عن أنواع التكوين التي تقوم به مختلف المؤسسات التكوينية، وأن يقف على طبيعة البرامج التي تحققها والطريقة التي تعتمد عليها في تحقيقها وقدرتها على توفير جهاز تعليمي كفؤ، على اعتبار أن نجاح التكوين يتوقف إلى حد

<sup>1</sup> مدحت محمد أبو النصر، مرجع سابق، ص 139

كبير على المكون، فالمكون هو المعلم الذي يقوم بتوجيه المتكويين وإمدادهم بالمعلومات الجديدة وتغيير سلوكهم وتدريبهم على أصول ممارستهم لمهنتهم في إطار برنامج محدد وبواسطة أساليب تكوينية محددة

ث - تنفيذ برنامج التكوين:

إن مرحلة التنفيذ هي إخراج البرنامج التكويني إلى حيز الوجود، وقد تنفذ البرامج التكوينية داخل المؤسسة، حيث تقوم الهيئة المكلفة بالتكوين بتصميم برامج التكوين وتنفيذها داخل المؤسسات، وميزة هذه البرامج أنها تحقق لربط المباشر بين البرنامج والواقع العملية للمتكويين، بالإضافة إلى إمكانية تحقيقه لمسالة متابعة المتكون بعد تكوينه ومساعدته على تطبيق ما تعلمه في البرامج، وحل المشاكل التي تصادفه أثناء التطبيق بالإضافة إلى توفيره للمرونة أثناء التنفيذ، وإحكام الرقابة والسيطرة على حضور المتكويين لجلسات البرنامج، إلا أن هذا النوع يكلف مبالغ مادية باهضة ولا يمكن أن تحققه إلا المؤسسات الكبيرة التي تمتلك الإمكانيات المالية و الفنية.

وقد ينفذ البرنامج التكويني خارج المؤسسة في معاهد تكوين متخصصة تمتلك الإمكانيات اللازمة لتنفيذ البرامج التكوينية<sup>1</sup>، وعليه فإن مرحلة تنفيذ البرنامج التكويني هي مرحلة جد همة، إذ يظهر فيها مدى حسن ودقة تخطيط البرامج التكوينية، وينعكس نجاحها وفشلها إيجابا أو سلبا على المرحلة التالية و المتعلقة بتقييم البرامج التكوينية.

<sup>1</sup> وصفي عقيلي عمر، مرجع سابق، ص 424

ج - تقييم البرنامج التكويني:

يعرف التقييم بأنه تلك الإجراءات التي تقاس بها كفاءة البرامج التكوينية ومدى نجاحها في تحقيق الأهداف المرسومة، كما تقاس بها كفاءة المتكويين و مدى التغير الذي نجح التكوين في إحداثه فيهم، و كذلك تقاس بها كفاءة المتكويين الذين قاموا بتنفيذ العمل التكويني<sup>1</sup>، فعملية التقييم تهدف إلى:

- 1- معرفة الثغرات التي حدثت خلال تنفيذ البرنامج من حيث إعدادة وتخطيطه وتنفيذه والوقوف على أسبابها ، من أجل تجنبها مستقبلا.
- 2- قياس مدى صلاحية البرامج التكوينية وأساليب التكوين التي استخدمت في تنفيذها ومدى مساهمتها في تلبية الاحتياجات التكوينية
- 3- تقدير مدى كفاءة الأفراد الذين تم تكوينهم والتعرف على مقدار الفائدة التي تحققت لهم من التكوين، مع قياس كفاءة من عهد إليهم مهمة تنفيذ العمل التكويني ومدى صلاحيتهم للممارسة هذا العمل.

و من بين معايير تقييم البرامج التكوينية، نذكر:

- الامتحانات
  - رأي المتكويين
  - اهتمام المتكويين بالبرامج التكوينية
  - رأي المتكويين
  - ملاحظة النتائج في مكان العمل
- الفرع الثالث: المعوقات و التحديات التي تواجه عملية التكوين
- تواجه عملية التكوين تحديات كثيرة نذكر منها:
- التقدم العلمي
  - شبكات المعلومات والانفجار المعرفي

<sup>1</sup> محرم صبحي، تقييم التدريب في مجال الادارة العامة، المنظمة العربية للعلوم الادارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 1987 ، ص 65

- الجودة الشاملة للعملية التكوينية
  - العولمة وما تفرضه من شروط وإجراءات
  - 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 تقادي المشكلات والمعوقات التي تؤثر على فاعليته وتحول دون نجاحه، ومن بين هذه المعوقات نذكر:
- أولا : عدم تحديد الاحتياجات 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 ترفيحية، أو طريقة يستعملها المسؤول المباشر من أجل التخلص من موظفه.
- ثانيا: عدم الربط بين الاحتياجات التكوينية وتصميم البرامج:
- هناك كثير من البرامج التدريبية لا تقي بالاحتياجات التدريبية الحقيقية للمؤسسة، وقد لا تكون لها علاقة لا بالوظيفة ولا بمشاكل المؤسسة، وقد يؤدي هذا بالمتكون إلى الإحباط وعدم اهتمامه بالبرنامج التكويني.
- ثالثا: عدم اقتناع بعض القيادات بأهمية التكوين:
- هناك بعض القيادات من تعتقد أن تدريب العاملين سيؤثر سلبا على السير الحسن للعمل وهو تعطيل للأعمال وإهدار للأموال، وهنا لابد 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 التكوين، ولهذا ينبغي ربط عمليات التحفيز والمكافآت والترقية بعملية التكوين، وكذا القيام بحملة توعية لدى الأوساط العمالية بأهمية التكوين وشرح أهدافه.



خامسا: قصور ميزانيات التكوين عن الوفاء بالاحتياجات التكوينية:

ينبغي عل كل مؤسسة أن توفر الإعتمادات المالية اللازمة باعتبار أن التكوين يمثل العامل الأساسي في تنمية 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 الاعتبار من قبل المديرين و المسؤولين وهي<sup>1</sup>:

1. تحديد مدى أهداف عملية التكوين، هل هي أهداف طويلة أم قصيرة المدى.
2. 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.
3. تنظيم نشاطات التكوين والتطوير على مستوى الفرد وعلى مستوى الجماعات.
4. تحديد كيفية تقييم نشاطات التكوين والتطوير.

<sup>1</sup> مدحت محمد أبو النصر، المرجع السابق، ص 269

## ملخص الفصل الثاني

تطرقنا في هذا الفصل، إلى أهم متطلبات عصرنة الوظيفة العمومية من خلال مبحث أول اشرنا فيه إلى ضرورة استجابة الوظيفة العمومية لمجموعة من المقتضيات التي لا يمكن تصور مسار إصلاح بدونها، تتمثل في ضرورة تحسين علاقة الإدارة العمومية بالمواطن واسترجاع الثقة بينهما، وذلك من خلال خلق حوار دائم بين الإدارة والمواطن، وتلبية احتياجاته و الاستماع الدائم لرغباته، وحين نتكلم عن الإدارة فإننا نقصد بذلك الموظف العمومي الذي يقف ورائها والذي يجب أن يكون في مستوى تحقيق هذه الانشغالات.

كما لا يمكن تخيل الوظيفة العمومية عصرية إلا إذا كانت تتسم بالفعالية في تحقيق أهدافها، والفاعلية أيضا من خلال ترشيد و عقلنة تسييرها، وذلك لمواجهة التحديات التي تفرضها العولمة، لا سيما التطور التكنولوجي الهائل الذي أحدثته التكنولوجيات الحديثة للإعلام و الاتصال و التي كان لها الأثر البالغ على مهام الوظيفة العمومية ، خاصة وظيفة تسيير الموارد البشرية.

وإذا كان كل ما تقدم ذكره مرهون بمدى كفاءة الموظف العمومي للاستجابة لتلك المتطلبات، فإننا في مبحث ثاني، تطرقنا إلى رهانان يعتمدان على مقاربة إستراتيجية لتسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية، يتمثل الرهان الأول في ضرورة الاهتمام بالتسيير التقديري للوظائف والكفاءات، وذلك نظرا لأهميته في الاستجابة والتكيف المستمر مع تلك المتطلبات، أما الرهان الثاني فيتمثل في التركيز على التكوين باعتباره الوسيلة و الأداة الفعالة لتنمية الكفاءات.

الخطاتمة

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 .

إنه لمن الخطأ القول بأن السلطات العمومية الجزائرية بقيت مكتوفة الأيدي وتقاعتت عن محاولة إصلاح الوظيفة العمومية، والدليل على ذلك الإرادة السياسية البادية عبر مختلف مراحل تطور هذه الأخيرة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، و التي ترجمتها النصوص القانونية الصادرة بهذا الشأن بدءا بالأمر 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 إلى غاية صدور الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمنين القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

بالإضافة إلى مختلف البرامج الحكومية التي سعت وما زالت تسعى إلى تحسين نوعية الخدمات التي يقدمها قطاع الوظيفة العمومية من خلال القضاء على بعض المظاهر السلبية، والعمل على تبسيط بعض الإجراءات الإدارية، وكذا عصنة الهياكل الإدارية وتزويدها بمختلف الأجهزة التكنولوجية الحديثة.

غير أن تلك الإصلاحات لم ترق إلى مستوى النهوض بالموارد البشري باعتباره المحور الرئيس لعصنة أية منظمة مهما كانت طبيعة نشاطها أو الأهداف التي أنشئت من اجلها، وخاصة لما يتعلق الأمر بجهاز بحجم الوظيفة العمومية.

إن الوظيفة العمومية الجزائرية لم تعد تضطلع حاضرا برسالتها الكاملة، بفعل التغيرات والتحولات الجديدة والمستجدة التي يفرضها العالم اليوم، ولم يعد بإمكانها تجنب أو إهمال

تطلعات ومطالب المواطن بتحسين الخدمات المقدمة إليه، ومواجهة الوعي المتزايد الذي يعرفه المجتمع اليوم.

كما أن الوظيفة العمومية الجزائرية، اليوم، بحاجة ملحة وماسة إلى تدابير وإجراءات ناجعة تضمن التكيف والعصرنة من خلال المرونة في المعاملات والترشيد في التسيير كإدارة خدمات قائمة على الأهداف والنتائج تسعى إلى تحقيق الفعالية والفاعلية.

ولأن بيئة الوظيفة العامة تخضع لجملة من المتغيرات والتحويلات والمستجدات التي يتعين معها التكيف 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.

وإذا كانت الوظيفة العمومية الجزائرية قد اعتمدت نظاما جديدا قائما على سياسة توقعية وتقديرية يتمثل في المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، والذي يعتبر بمثابة انطلاقة مهمة لمسار الإصلاحات في قطاع الوظيفة العمومية الجزائرية، إلا انه لم يرق إلى منطق التسيير التقديري للوظائف و الكفاءات، على النحو الذي تمت الإشارة إليه بنوع من التفصيل في دراستنا السابقة، وذلك راجع إلى عدم كفاية ذلك المخطط في تحقيق الفعالية اللازمة، كونه لا يترك مكانا كافيا لمنطق الكفاءة، ولا يسمح بمعرفة موارد وحاجيات القطاع المعني من الكفاءات بصفة دقيقة، وبقي يعتمد على معطيات عددية بحتة.

وإذا كنا نلتمس، أيضا، الإرادة الحقيقية للدولة للتكفل بالتكوين باعتباره الأداة الكفيلة بعصرنة الوظيفة العمومية، من خلال إلزام المؤسسات والإدارات العمومية على تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات بصفة دائمة ومستمرة، وذلك بغية التحسين المستمر للمؤهلات المهنية للموظفين والتكليف الدائم لمعارفهم مع تطور مهام ومختلف الوظائف العمومية بما يتماشى وتطور المجتمع.

فإن هذا الجهد الذي بذلته الدولة في مجال التكوين لاسيما من الناحية القانونية والتنظيمية وحتى المؤسساتية، لم يجعل من التكوين عملية استثمارية يمكن من خلالها التكيف مع مقتضيات ومتطلبات عصرنة الوظيفة العمومية.

وهذا ما جعل المخططات القطاعية السنوية و المتعددة السنوات للتكوين و تحسين المستوى وتجديد المعلومات محدودة الفعالية، و ذلك لانعدام ممارسة علمية واضحة ومتناسقة للتكوين، وعدم انسجام التكوين مع الاحتياجات الحقيقية للموظفين نتيجة غياب تقييم هذه الأخيرة مع تحديد الأهداف الواجب تحقيقها.

ولما بات الواضح أن إدارة الكفاءات ذات أهمية كبيرة بالنسبة لقطاع الوظيفة العمومية، وهذا بالنظر إلى المزايا العديدة التي تتصف بها هذه الأخيرة، فإن تطبيقها بصفة مباشرة وتلقائية على المؤسسة والإدارة العمومية الجزائرية قد يكون سببا رئيسيا في فشل هذه الأخيرة في تحقيق أهدافها ميدانيا.

إن النقل المباشر لتقنيات إدارة الكفاءات في قطاع الوظيفة العمومية، قد يؤدي إلى تبني قرارات بعيدة عن الواقع، فالاستلها من نجاحات القطاعات الأخرى شيء جميل ، لكنه من الخطأ الفادح تطبيق تلك التجارب، وإن كانت ناجحة، دون احترام خصوصيات قطاع الوظيفة العمومية.

لذلك إذا أردنا النجاح في إدخال هذه الأساليب الحديثة، فلا بد من الأخذ بعين الاعتبار، الصعوبات و العراقيل التي قد تواجه عملية تطبيق إدارة الكفاءات في الوظيفة العمومية من

الناحية التنظيمية، الهيكلية وحتى التسييرية، ثم محاولة استغلال أهم المكاسب التي كرستها القوانين الأساسية والتي تسمح بتطبيق إدارة الكفاءات في هذا القطاع .

على ضوء ما توصلنا إليه من استنتاجات، يمكن اقتراح جملة من التوصيات التي تم استلهاها من واقع الدراسة البحثية، والتي ربما تكون مناسبة لإرساء أساليب إدارة الكفاءات داخل قطاع الوظيفة العمومية الجزائرية والمساهمة في عصرنتها

- ضرورة اضطلاع الوظيفة العمومية الجزائرية برسالتها الكاملة في ظل التغيرات والتطورات التي تفرضها العولمة و مواجهة الوعي المتزايد الذي يعرفه المجتمع اليوم، والاستجابة لتطلعات المواطن بتحسين الخدمات المقدمة إليه.

- تحقيق الفعالية والفاعلية في التسيير، من خلال تحسين الدولة لقدرتها التنافسية بالاعتماد على معيار الأداء في التسيير العمومي والانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج و ذلك بالتحكم في التكاليف والترشيد في التسيير والمرونة في المعاملات و الإدارة القائمة على الأهداف.

- اعتماد إستراتيجية متكاملة لإدارة الموارد البشرية من شأنها أن تضع الوظيفة العمومية الجزائرية في موقع يجعلها قادرة على مواجهة التحولات وتحقيق رسالتها المستقبلية.

- استعمال آلية التسيير التقديري للوظائف والكفاءات بالتحليل الدقيق لمهام ومهن المؤسسات والإدارات العمومية وتقييم تطورها وتحديد نوعية الكفاءات الضرورية لها ومقارنتها بالأهداف المراد تحقيقها في المدى المتوسط، ومن ثم مباشرة التعديلات اللازمة لتقليص الفوارق بين الكفاءات المطلوبة والكفاءات المكتسبة باستعمال مختلف وسائل تنمية الكفاءات.

لقد حاولنا من خلال هذا البحث المتواضع، معالجة موضوع الدراسة في حدود الإشكالية المطروحة، وحسب المعلومات والمعطيات المتوفرة، ومنه لا يمكن اعتبار أن البحث أحاط بكل جوانب الموضوع وبكل أبعاده.

و بهذا الصدد نقترح بعض المواضيع المستقبلية في هذا المجال و هي:

- التوظيف و أثره على أداء المؤسسات و الإدارات العمومية
- اثر تكنولوجيايات الإعلام والاتصال على تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية،
- الوظيفة العمومية و الحكم الراشد.

نسأل الله تعالى التوفيق والسداد، إنه سميع قريب مجيب.



# قائمة المصادر و المراجع

قائمة المراجع :

- المراجع باللغة العربية :

المؤلفات :

- 1- أحمد عبد العال صبري جليبي، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008
- 2- أحمد أنور رسلان، فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2009
- 3- أحمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري ، ج 1 ، ط 6 ، الجزائر
- 4- أحمد ماهر، الإدارة ، المبادئ والمهارات ، ط 3 ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 2008
- 5- بلال خلف السكارنة، التطور التنظيمي والإداري، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان ، 2009
- 6- بن عزوز بن صابر، نشأة علاقة العمل الفردية، دار الحامد للنشر، ط 1، الجزائر، 2011
- 7- بركات موسى الحواتي، تشريعات الوظيفة العامة في العالم العربي المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، طبعة 2007
- 8- حرحوش صالح عادل، مؤيد سعيد سالم ، إدارة الموارد البشرية -مدخل استراتيجي-، الطبعة الثانية، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع ، الأردن، 2006
- 9- خالد عبد الرحيم الهيتي، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2005
- 10- جمال خرشي، الإستعمار وسياسية الإستيعاب في الجزائر 1833-1962، ترجمة عبد السلام عزيزي، دار القصبه للنشر، الجزائر، 2009
- 11- رشيد حباني ، دليل الموظف والوظيفة العمومية ، د ط ، دار النجاح للكتاب ، روية ، الجزائر ، 2015

- 12- زيد منير عبوي، الإدارة وإتجاهاتها المعاصرة، وظائف المدير، منشورات دار دجلة، الأردن، 2007
- 13- فوزي جيش، الوظيفة العامة و إدارة شؤون الموظفين، بيروت، دون دار نشر 1986
- 14- سميحة لعقابي، بشير الشريف، المساواة في تقلد الوظائف العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014
- 15- سعيد مقدم، الوظيفة العامة بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ط 02، د م ج ، الجزائر، 2013
- 16- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، 2009
- 17- علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة، مطبعة السعادة، القاهرة، مصر، 1983
- 18- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ، ط 1 ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015
- 19- عبد العزيز صالح، بن جبتور، الإدارة الإستراتيجية، إدارة جديدة في عالم متغير، ط 2، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة عدن ، 2007
- 20- عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، 2006
- 21- عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة- الأصول العلمية والتوجهات المستقبلية-، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، المنصورة، 2006
- 22- علي السلمي، خواطر في الإدارة المعاصرة، دار غريب للطباعة و التوزيع، القاهرة، مصر، 2001
- 23- عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة الأصول العلمية و التوجهات المستقبلية، المكتبة العصرية، المنصورة، مصر 2006
- 24- محمد انس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1974

- 25- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988
- 26- ميلان كوبر، إدارة مؤسسات التنمية الإدارية، ترجمة محمد قاسم القريوني وإبراهيم عبد الجبار، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1985
- 27- محمد إبراهيم الدسوقي ، حماية الموظف العام إداريا ، دار النهضة العربية، مصر ، 2006
- 28- محمد ناصر مهنا، الإدارة العامة الحديثة، تحليل لخبرات مجموعة مختارة من الدول، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1998
- 29- محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2009
- 30- موسى اللوزي ، التنمية الإدارية، دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، 2000م
- 31- محمد الصيرفي، القيادة الإدارية و الإبداعية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007
- 32- مدحت محمد أبو النصر، إدارة العملية التدريبية النظرية و التطبيق، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة، مصر، 2008
- 33- محرم صبحي، تقييم التدريب في مجال الادارة العامة، المنظمة العربية للعلوم الادارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 1987
- 34- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2013
- 35- وصفي عقيلي عمر، إدارة الموارد البشرية المعاصرة بعد استراتيجي، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2005

**\*النصوص القانونية :**

**\*القوانين :**

1- القانون رقم 62-157، المؤرخ في 31/12/1962، والمتضمن تمديد العمل بالتشريع النافذ، ج، ر رقم 02، صادرة بتاريخ 11 يناير 1963

**\*الأوامر :**

1-الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 02/06/1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر رقم 46

2-الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ، رقم 46

**\*المراسيم :**

1-المرسوم 85-59 المؤرخ في 23/03/1985، المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة، ج ر رقم 13.

2-المرسوم 95-126، المؤرخ في 29/04/1995، المعدل والمتمم للمرسوم 66-145، المتعلق بتحرير و نشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين، ج.ر 26

3-المرسوم الرئاسي 200-372، المؤرخ في 22/11/2000، المتضمن إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، ج. ر، رقم 71، المؤرخة في 26/11/2000

**\*التقارير :**

1-التقرير التمهيدي لمشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج 1، رئاسة الجمهورية أفريل 1999

2-التقرير العام للجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها، رئاسة الجمهورية، جويلية 2001

3-تقرير التنمية للبنك العالمي لعام 2002 الذي صنف الجزائر في المرتبة 106 عالميا في مجال التنمية البشرية

\* الرسائل الجامعية :

أ/ الدكتوراه

بوزيان مكلل، النظام القانوني للوظيفة العامة ( دراسة مقارنة ما بين التشريع الجزائري والفرنسي)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة، كلية الحقوق ، جامعة سيدي بلعباس، 2001-2002

ب/ الماجستير

1-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-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

3-سليمة بوروش، الإدارة الجزائرية والتحويلات الجديدة إبتداء من سنة 1989 م ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق ، بن عكنون ، الجزائر، 2001-2002

4-تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية، جامعة بومرداس ، الجزائر، 2009-2010

5-رفيق بن مرسلي، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية، بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق، دراسة حالة الجزائر، 2011-2012، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011

ج/ الماستر

1- حسونة بلقاسم، الإلتحاق بالوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق العلوم السياسية ، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014-2013

2- عماري عبد العزيز، نظام التعاقد في الوظيفة العمومية، مذكرة شهادة ماستر في الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، جامعة ورقلة، الجزائر ، 2014-2013

\*المجلات

1- حماد محمد شطا، تعريف الوظيفة العامة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 03 ، 1989

2- عبد الجليل مفتاح، نظرة على القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد 07 ، أبريل 2010

3- سعيد مقدم ، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة إدارة ، عدد 01، 1997

4- إبراهيم بختي، "الأنترنيت في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد 01، جامعة ورقلة، 2002

5- سعاد بومايلة و ابوبكر فارس ، " اثر التكنولوجيات الحديثة للإعلام و الاتصال في المؤسسة"، مجلة الاقتصاد و المناجمنت، العدد 3 ، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة أبو بكر بالقائد تلمسان، مارس 2004

6- زهية موساوي، تسيير و تنمية الكفاءات، مجلة الاقتصاد و المناجمنت، العدد 3 ، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة أبو بكر بالقائد تلمسان، مارس 2004

\*المراجع بالفرنسية

1-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

2-mustapha chaker , administration publique et développement économique , thèse de doctorat en droit, septembre 1975

3-Walid LAGGOUN, "les réformes administratives, un état des problématiques", la revue Idara, volume 9, N°1, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1999

4-Driss Alaoui ISMAILI, "Qualité du service public, composante essentielle du marketing public", la revue Idara, numéro spécial: renouveau du service public, volume2, numéro 1, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1992

\*موقع الكتروني

1-الموقع الإلكتروني ، المعاني ، أطلع عليه يوم 20 أبريل 2022 ، على الساعة 23.36



الفهرس

أ-هـ	مقدمة
07	الفصل الأول الوظيفة العامة الجزائرية في ظل المتغيرات المحورية
08	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة وتطورها في الجزائر
08	المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة
08	الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العامة
12	الفرع الثاني: النظام الجزائري للوظيفة العامة
19	المطلب الثاني: تطور الوظيفة العامة في الجزائر
19	الفرع الأول: مرحلة ما قبل الإستقلال
23	الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الإستقلال
35	المبحث الثاني: المتغيرات المحورية لبيئة الوظيفة العامة في الجزائر
36	المطلب الأول: المتغيرات الداخلية لبيئة الوظيفة العامة في الجزائر
36	الفرع الأول: متغيرات البيئة العامة
39	الفرع الثاني: معطيات التغيير الداخلية
40	المطلب الثاني: المتغيرات الخارجية لبيئة الوظيفة العامة في الجزائر
40	الفرع الأول: معطيات سياسية واقتصادية للتغيير
42	الفرع الثاني: التطورات التكنولوجية والتحول نحو الإدارة الإلكترونية
48	الفصل الثاني : متطلبات عصرنة الوظيفة العمومية و رهاناتها
50	المبحث الأول :متطلبات عصرنة الوظيفة العمومية
	المطلب الأول :ضرورة مساهمة الوظيفة العمومية في تحسين
51	علاقة الإدارة بالمواطن
52	الفرع الأول :ديمقراطية الإدارة ضمان لمشاركة المواطنين

53	الفرع الثاني :إرضاء حاجيات المواطنين ضمان لاستمرارية الإدارات العمومية .....
54	المطلب الثاني :ضرورة تحقيق الوظيفة العمومية للفعالية و الفاعلية .....
54	الفرع الأول :القدرة التنافسية للدولة مرتبطة بفعالية وظيفتها العمومية.....
55	الفرع الثاني :علاقة الوظيفة العمومية بالأداء.....
55	الفرع الثالث :عقلنه التسيير في الوظيفة العمومية لتحقيق الفاعلية.....
56	المطلب الثالث :ضرورة تكيف الوظيفة العمومية مع انعكاسات العولمة.....
57	الفرع الأول :مفهوم العولمة .....
57	الفرع الثاني :تأثير العولمة على الفكر الإداري.....
62	الفرع الثالث :تأثير العولمة على الوظيفة العمومية.....
68	المبحث الثاني :رهانات عصرنة الوظيفة العمومية .....
68	المطلب الأول :الاعتماد على التسيير التقديري للوظائف و الكفاءات .....
68	الفرع الأول :أدوات التسيير التقديري للوظائف و الكفاءات.....
69	الفرع الثاني :مراحل وضع آلية التسيير التقديري للوظائف و الكفاءات .....
70	المطلب الثاني :التركيز على التكوين كآلية فعالة لتنمية الكفاءات .....
71	الفرع الأول :مفهوم التكوين .....
74	الفرع الثاني :مراحل عملية التكوين.....
79	الفرع الثالث :المعوقات و التحديات التي تواجه عملية التكوين.....
84	الخاتمة.....
90	قائمة المصادر و المراجع .....
98	الفهرس .....

# ملخص الدراسة

### ملخص الدراسة:

أن 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 .

فقد جاء الأمر 03-06 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 .

ولأن بيئة الوظيفة العامة تخضع لجملة من المتغيرات والتحويلات والمستجدات التي يتعين معها التكيف 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 .

### Résumé de l'étude:

Les emplois publics ne sont pas un but en soi, mais plutôt un moyen d'accomplir les tâches de l'État au service du peuple, car les établir et préciser leur nombre en fonction des besoins afin de faire avancer la roue du développement, réformer l'administration publique et faire progresser son niveau vers plus d'efficacité

L'arrêté 06-03 est venu comme un nouveau règlement pour le service public en Algérie. Le nouvel arrêté a codifié la signification juridique et scientifique du service public, car il a fourni la rédaction juridique complète, complète et conséquente d'un arrangement juridique et logique, et dans un groupe juridique, pour pallier la faiblesse causée par l'éparpillement des textes réglementant la fonction publique.

Et parce que l'environnement public de l'emploi est soumis à un certain nombre de variables, de transformations et d'évolutions qu'il convient d'adapter et d'approprier, afin d'assurer une continuité et une influence et une influence positives, ces variables au sein de la nouvelle conception de l'État, qui a des effets significatifs sur son rôle ainsi que son extension au système de service public.