

إصلاح منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر:

خيار تنظيمي ام حتمية اجتماعية - سياسية

رميني جمال (طالب دكتوراه)

جامعة الجزائر 2

ملخص:

يتعلق الأمر بدراسة سوسولوجية (بمقاربة نقدية) حول الإصلاحات المطبقة من قبل السلطات العمومية على الأنظمة التي تم الاعتماد عليها لتوجيه وتأطير "الوظيفة العمومية" منذ الاستقلال إلى غاية يومنا هذا.

يجدر التنكير في هذا الصدد أن الجزائر ورثت بموجب استقلالها سنة 1962 شلال في أجهزتها الادارية بسبب الذهاب الجماعي للفرنسيين المؤهلين لتسيير المرافق العمومية والاقتصادية، مما تسبب في توقف الحركة الخدمائية والانتاجية، صف إلى ذلك غياب وانعدام إطار تنظيمي يعكس حقيقة السياق الوطني ويستجيب لتطلعات المواطنين وفق مؤهلاتهم وكفاءتهم المهنية.

يعتبر ميشال كروزيي Michel Crozier على أن " كل نظام لا يتم إصلاحه سيكون مآله الانحلال والتدهور"، وهذا ما تم العمل به من قبل السلطات العمومية الجزائرية التي شرعت مباشرة بعد الاستقلال، في إحداث إصلاحات على منظومة الوظيفة العمومية، مست في مرحلة أولى المنظومة الفرنسية للوظيفة العمومية من خلال الشروع في وضع بعض التعديلات لتكييفها مع الواقع والسياسي الوطني، وذلك بتخفيض المستوى التعليمي للالتحاق ببعض الوظائف، إلى جانب إلغاء المسابقات على أساس الاختبارات وتعيينها بنمط التوظيف المباشر بالنظر إلى ضيق الوقت من جهة وانعدام مترشحين مؤهلين من جهة أخرى.

عرفت الجزائر منذ استقلالها ثلاثة أنظمة للوظيفة العمومية، تجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن هذه القوانين والنصوص التي تم وضعها لتنظيم قطاع الخدمة العمومية، كانت نتاج سياق وأوضاع اجتماعية خاصة (تدني المستوى التعليمي للجزائريين وانعدام الكفاءات)، إلى جانب تأثر السلطات آنذاك بمبادئ الثورة والأيديولوجية الاشتراكية مما شجع على تبني نظام وظيفة عمومية قائم على هذه القيم.

الكلمات المفتاحية: 1. الوظيفة العمومية، 2. الموظف العمومي، 3. إصلاح المنظومة الإدارية، 4. قانون الوظيفة العمومية

Résumé:

Il s'agit d'une étude sociologique (basée sur une approche critique) des différentes réformes appliquées par les pouvoirs publics algériens, sur les systèmes mis en œuvre à l'effet d'orienter « la fonction publique » depuis l'indépendance à ce jour.

En effet, l'indépendance du pays en 1962 a engendré la paralysie de l'appareil administratif en charge du fonctionnement des institutions publiques du fait des départs massif des compétences vers leur pays d'origine.

L'autre contrainte résidait dans l'absence d'un cadre juridique propre au contexte national pour la prise en charge efficace et durable du service public en prenant en considération les aptitudes et les qualifications des algériens.

Michel CROZIER considère que « Tout système qu'on ne réforme pas se dégrade avec le temps »¹, à ce titre l'Algérie a engagé depuis son indépendance une série de réformes sur les systèmes de la fonction publique, la première réforme consistait à introduire des amendements sur le système français de la fonction publique, à l'effet de l'adapter au contexte et à la réalité nationale.

Depuis l'indépendance à ce jour, l'Algérie a connu pratiquement trois (3) fondements juridiques en charge de définir les orientations stratégiques et réglementaire régissant le secteur de la fonction publique.

Il est utile d'indiquer que ces différents statuts régissant la fonction publique, ont été le produit d'un contexte sociologique et d'une position politico-économiques particulière à ne pas négliger pour mesurer tout échec ou réussite.

L'objet de notre contribution est orienté sur l'identification des principaux fondements qui ont contribué à la promulgation des textes et lois régissant la fonction publique algérienne, et tenter d'analyser et d'expliquer les causes ayant influencé les choix et les orientations du politique caractérisé par l'élan des idéaux de la révolution et les valeurs de l'indépendance et ensuite par le modèle socialiste de développement économique et social.

¹ Crozier (M.) : On ne change pas la société par décret, Paris, Grasset et Fasquelle, 1979, p.89.

Abstract :

It is a sociological study (based on a critical approach) of the various reforms applied by the Algerian public authorities, on the systems implemented to orient the "public service" since independence to day.

Indeed, the independence of the country in 1962 has resulted in the paralysis of the administrative apparatus in charge of the functioning of public institutions due to mass departures of skills to their country of origin.

The other constraint was the lack of a national legal framework for the effective and sustainable management of the public service, taking into account the skills and qualifications of Algerians.

Michel CROZIER considers that "any system that is not reformed deteriorates over time", in this respect Algeria has engaged since its independence a series of reforms on public service systems, the first reform was to introduce amendments to the French civil service system, in order to adapt it to the context and the national reality.

مقدمة: من خلال هذه الدراسة سنتطرق إلى خصوصيات ومميزات الوظيفة العمومية في الجزائر، تحديد مفهومها ومفهوم الموظف العام بشكل عام ومن وجهة نظر القانون الجزائري بشكل خاص، بحيث سنلاحظ اختلاف وتباين في مجال تعريف الموظف العمومي من خلال نظرة التشريع الجزائري، كما سنقوم بتحديد نظام الوظيفة العمومية المطبق في الجزائر مع ذكر خصائصه ومحتواه.

كما سنشير إلى أهم مراحل تطوّر الوظيفة العمومية في الجزائر منذ سنة 1946 إلى غاية 2015، من خلال التطرق لمحتوى القوانين الأساسية المنظمة لقطاع الوظيفة العمومية مع محاولة ربط مدى تأثير الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على إصدار وسنّ هذه النصوص.

شهدت الجزائر منذ استقلالها سنة 1962 إلى غاية 2006 ثلاثة أنظمة للوظيفة العمومية، كل نظام تم وضعه كان نتيجة لسياق اجتماعي وسياسي واقتصادي خاص تطلب التأقلم معها لمحاولة التعامل مع كل مرحلة وفق إطارها وواقعها من خلال وضع أساليب وأنماط تسيير فعالة من شأنها تنمية وتطوير الهيئات الادارية والاقتصادية.

بالنظر إلى الدور الاستراتيجي الذي تقوم به الوظيفة العمومية في مجال تنظيم الحياة الاجتماعية والاقتصادية للأفراد، على اعتبار أنها الجهة المؤهلة في عملية اختيار الأساليب وكيفية تسيير الاجراءات المتعلقة بالتوظيف والتكفل بالمسار المهني للموظفين لتحديد الشبكة الاستدلالية للمرتبات، وذلك عملا بأحكام نص المادة 56 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر في سنة 2006، التي تعتبر أن "الهيكل المركزي للوظيفة العمومية إدارة دائمة للدولة، تكلف على وجه الخصوص باقتراح عناصر السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية والتدابير اللازمة لتنفيذها".¹

وبما أن العمل يُعتبر المصدر الأساسي لتأمين رزق الأفراد، فقد اتسع دور هذه الهيئة (المديرية العامة للوظيفة العمومية)، ليشمل ما هو سياسي على أساس أنها هي التي تقوم بتصوّر ووضع السياسة العامة لمنظومة الوظيفة العمومية للدولة، وتحقيق الأمن الاجتماعي كونها تتكفل بعملية تنظيم اجراءات التحاق الأفراد بالقطاع العام.

لقد تم إنشاء المديرية العامة للوظيفة العمومية بموجب المرسوم رقم 62-526 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962، وهي من الإدارات الأولى التي تم استحداثها بعد الاستقلال مباشرة لمباشرة مهامها التنظيمية وبسط سيادة الدولة من خلال الاعتماد على مؤسسات عمومية مسيرة من طرف كفاءات محلية.

عرفت المديرية العامة للوظيفة العمومية منذ إنشائها عدة حاقيات مؤسساتية وتغيرات تنظيمية دون المساس بموقعها وشكلها كمديرية عامة، فقد تم إلحاقها بمصالح رئاسة الجمهورية وبوزارة الداخلية إلى أن تم وضعها مؤخرًا لدى الوزارة الأولى، وهذه الإلحاقيات المتكررة يعكس أهمية ودور هذه المؤسسة من خلال إعطائها سلطة واستقلالية تسمح لها بممارسة وظيفتها بدون قيد أو ضغوطات.

¹ طالع المادة 56 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر في الجريدة الرسمية رقم 46/ 2006.

بالرجوع إلى استقلالية هذه الهيئة نجد أن مختلف النصوص القانونية المتعلقة سواء بإنشائها أو بتنظيمها وتحديد مجال تدخلها ومهامها أوكلت لها صلاحيات واسعة تتمثل في السهر على التطبيق السليم للقوانين، غير أنه وتحت ذريعة تحقيق الاستقرار والأمن الاجتماعيين، نجد أن مهامها أصبح يقتصر في منح رخص لتسوية عمليات غير مطابقة للتنظيم المعمول به بسبب سوء تسيير أو لأسباب أخرى.

ان الاختلال الذي أصبح يميز المصالح المكلفة بتنظيم قطاع الوظيفة العمومية يكمن في ازدواجية الأدوار التي أضحت تقوم بها الدولة لاحتواء واحتكار سلطة اتخاذ القرار، فعوض أن تقوم بمهمتها الأساسية المتمثلة في الإشراف والتنسيق على العمليات المتعلقة بمدى تنفيذ السياسة العامة في مجال الوظيفة العمومية un Etat modérateur، نجد أنها تتدخل في مجالات تقنية من اختصاص هيئة استحدثت لهذا الغرض.

مما يعني أن المديرية العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري¹ التي تم انشائها بهدف إصلاح الإدارة العمومية، من خلال تطوير نوعية الخدمة العمومية القائمة على إعداد وتكوين موارد بشرية مؤهلة وذات كفاءات عالية، أصبحت مجرد أداتا ووسيلة تستخدمها الدولة لتنفيذ برامج وعمليات مستمدة ومبنية وفق مبادئ وإيديولوجيات سياسية معينة، وبالتالي أصبحت الوظيفة العمومية تهدف إلى تحقيق أهداف سياسية.

من هنا أصبح من الضروري طرح التساؤل العام التالي:

- هل عملية تحرير وصياغة النصوص والقوانين الخاصة بمنظومة الوظيفة العمومية في الجزائر كان الهدف منه إصلاح المنظومة الادارية من خلال تحسين نوعية الخدمات وتطوير المرفق العام، أم أنها كانت تهدف إلى تجسيد إيديولوجية مستمدة من قيم النظام الاشتراكي ومبادئ الثورة وحزب جبهة التحرير الوطني؟
من خلال طرح هذا التساؤل تفرعت الأسئلة الجزئية التالية:

- ما هي المعايير التي تبنها المشرع الجزائري لإعداد النصوص والقوانين الخاصة بمنظومة الوظيفة العمومية؟
- هل تقوم الوظيفة العمومية في الجزائر على تطوير المرفق العام (الإدارة العامة) لتقديم أحسن الخدمات، أم أنها تسعى إلى تحقيق أهداف إيديولوجية قائمة على مبادئ سياسية وحزبية (الاشتراكية، الثورة التحريرية)؟
- هل نوعية الإصلاحات التنظيمية التي تبنها المشرع الجزائري في مجال الوظيفة العمومية، كانت امتداد للإصلاحات الاقتصادية؟

تعتبر إدارة الموارد البشرية من بين النشاطات والوظائف الأكثر أهمية على مستوى البناء التنظيمي للمؤسسة، كونها تختص بتنظيم سلوك وحركية الأفراد في المنظمة وتحاول فهم وتقييم طموحاتهم وتطلعاتهم من أجل الاستعمال الأحسن لقدراتهم ولمهاراتهم.

لذلك فإنه لا يمكن تصور إنشاء مؤسسة أو إدارة دون التفكير أولاً في وضع جهاز يختص باستقطاب الموارد البشرية تتكفل بالمهام الموكلة إليها. إن إدارة الموارد البشرية تعني الاستخدام الأمثل للعنصر البشري، فنجاح المنظمة مرهون بشكل كبير على مدى كفاءتها لاستقطاب أحسن الكفاءات من جهة، ومدى قدرتها على التوظيف الأمثل والأفضل للقدرات والكفاءات التي يتمتع بها الأفراد.

بالنظر إلى التطور الذي يشهده عالمنا المعاصر نتيجة لما توصلت إليه الأبحاث والتكنولوجيا، وبالنظر إلى الحركية التي يعيشها نتيجة التغيير والتحولات الاقتصادية، فإن التحدي الذي تطرحه عملية التوظيف اليوم لا يكمن في العدد الذي يجب توظيفه، وإنما ما هي الأساليب والإجراءات الواجب وضعها لاستقطاب أفضل الكفاءات الموجودة.

¹ تم إلحاقها بالوزارة الأولى في سنة 2014 وأصبحت تُسمى "المديرية العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري" بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-193 مؤرخ في 3 يوليو سنة 2014، يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

بغرض استقطاب احسن الكفاءات في مجال الموارد البشرية، تعتمد المنظمات والدول على إنشاء أجهزة ومؤسسات متخصصة وفعالة في هذا المجال إلى جانب تبني سياسات واصلاحات من شأنها تجسيد الأهداف المرجوة. تحتل الوظيفة العمومية في التنظيم الهرمي للدولة مكانة متميزة باعتبارها أدوات لممارسة نفوذها من خلال مرافقها ومؤسساتها المكلفة بتقديم الخدمات بواسطة موظفيها، وبتاسع دورها ومهامها في مجال ضمان حماية صحة مواطنيها وتعليمهم في المدارس والجامعات وضمان الأمن الداخلي وتربية النشأ من خلال المساجد والجمعيات ضد السلوك غير اللائق... الخ، ألزم على السلطات العمومية وضع وسن قوانين ملائمة وجهاز فعّال من شأنه التكفل بنشاطات الوظيفة العمومية، يعمل على مراقبة التطبيق السليم للإجراءات التنظيمية ويساهم في تطبيق الشفافية واستقطاب أحسن الكفاءات والمهارات لتقديم أحسن الخدمات.

ومن ثم فقد أصبح للوظيفة العمومية نظاما خاصا بها يعمل على تحديد حقوق وواجبات الموظف ووضع آليات تفسر شروط التحاقهم بالقطاع العام وتنظم المسائل المتعلقة بنظام تأديبهم إلى غاية احالتهم على التقاعد. بالنظر إلى الأهمية البالغة التي أضحت تؤديه الخدمة العمومية في مجال ضمان الاستقرار الاجتماعي، تعمل كل الدول على ضرورة انشاء مؤسسات وأجهزة تتكفل بتنظيم الإجراءات ومراقبة مدى مطابقة التدابير المتخذة في مجال الوظيفة العمومية مع التنظيم المعمول به بهدف تحقيق مبدأ المساواة بين المترشحين للالتحاق بالقطاع العام بكل نزاهة وشفافية قائم على مبدأ المنافسة والاستحقاق.

في الجزائر تمثل المديرية العامة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري، جهاز إداري دائم للدولة والهيكل المركزي للوظيفة العمومية تتكفل باقتراح عناصر السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية والتدابير اللازمة لتنفيذها؛ ونظرا للدور الاستراتيجي الذي تؤديه على مستوى الهيكل التنظيمي للدولة فإنها تعتبر من بين أولى الإدارات التي تم استحداثها مباشرة بعد الاستقلال بموجب المرسوم رقم 62-526 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962.

منذ الاستقلال شهدت منظومة الوظيفة العمومية عدة إصلاحات وتقويمات استهدفت في أول الأمر التأقلم مع الوضع الصعب الذي ورتته الإدارة الجزائرية نتيجة مغادرة الإطارات الفرنسية بصفة جماعية وترك المرافق العمومية دون تأطير، كما تم اصلاح المنظومة في مناسبات أخرى كانت نتيجة لسباق اقتصادي واجتماعي وسياسي، ولفهم الأسباب التي استدعت الاصلاحات لا بدّ من التطرق إلى مختلف الأنظمة الخاصة بقطاع الوظيفة العمومية التي تم تطبيقها في الجزائر منذ السنوات الأولى من الاستقلال إلى غاية سنة 2006، تاريخ صدور آخر قانون أساسي للوظيفة العمومية.

أولا: مدخل للوظيفة العمومية

1- **الوظيفة العمومية من منظور عام:** بداية يجب التنويه الى أنه لا يوجد تعريف جامع لمصطلح الوظيفة العمومية باعتبارها نتاج فلسفة واستراتيجية الدولة في مجال نظرتها والقرارات التي اتخذتها لاختيار النظام الواجب اعتماده لتسيير الوظيفة العمومية، نطاق ومجال تدخلها ومواصفات القائمين عليها. مصطلح "الوظيفة العمومية" من المصطلحات الحديثة الاستعمال في أخلاقيات الإدارة العمومية، ولقد اختلفت الدول في تعريفه، إذ يُمثل هذا المفهوم باللغة الفرنسية اصطلاح "Fonction Publique" وبالإنجليزية اصطلاح الخدمة المدنية Civil Service، غير أن اصطلاح الوظيفة العمومية تبنته معظم دول العالم بما فيها الجزائر. بالنظر إلى الاختلاف الموجود بين الدول لتحديد مفهوم الوظيفة العمومية، فإنه تعددت التعاريف الخاصة بهذا الميدان ويمكن ذكر أهمها فيما يلي:

التعريف الأول: "تشتمل الوظيفة العمومية على مدلولان أحدهما شكلي والآخر موضوعي، المعنى الشكلي: تعني الوظيفة العمومية بمعناها الشكلي الموظفون الذين يقومون بأداء الوظيفة الإدارية في مرافق الدولة، وهؤلاء الموظفون يعملون لصالح الإدارة و باسمها.

المعنى الموضوعي: تعني به النشاط الذي يقوم به هؤلاء الموظفين، والذي يتركز في تنظيم هذا النشاط لتمكين الإدارة من القيام بما أوكل إليها من مهام واختصاصات.¹

التعريف الثاني: " الوظيفة العمومية بمفهومها الواسع تعني مجموع الأشخاص العاملين تحت تصرف السلطة العامة من أجل تحقيق خدمات عمومية، و بهذا المعنى يدخل في مفهوم الوظيفة العمومية كل أشخاص الإدارة العمومية الذين تربطهم بها شروط قانونية، أما بمفهومها الضيق فلا يقصد بالوظيفة العمومية إلا الأشخاص الذين يخضعون إلى قانون الوظيفة العمومية أي الموظفون العموميون.²

من خلال ما سبق تقديمه من تعاريف يلاحظ أن هناك من اكتفى في تعريفه بذكر أحد المعنيين الشكلي أو الموضوعي، في حين أن هناك من جمع بين المفهومين في تعريفه للوظيفة العمومية، والأصح من وجهة نظرنا ألا نهمل لا المعنى الشكلي ولا المعنى الموضوعي لأنهما مرتبطان ببعضهما البعض، وعليه يمكن تعريف الوظيفة العمومية بأنها مجموعة من التنظيمات التي تتعلق بالموظفين العموميين، هذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تظهر في كيفية قيام الموظف العمومي بعمله، وقد تتعلق بناحية فنية تتمثل في علاقة الموظف بالإدارة العمومية والاهتمام بمشاكله وحياته المهنية، وتطبيقا لذلك فإن دراسة الوظيفة العمومية يجب أن تشتمل دائما على جانبين: جانب قانوني وآخر فني، فالوظيفة العمومية هي خدمة عامة يؤديها الموظف العمومي للأفراد أو للدولة أو أحد فروعها ومصالحها في نظام قانوني معين يحدد علاقته بمن يؤدي إليهم هذه الخدمة وعلاقتهم به من نظاما لحقوق وواجبات الوظيفة.

الأمر الآخر الذي يجدر الإشارة إليه يكمن في أن الوظيفة العمومية تتسم بالديمومة عند أداء نشاطاتها، ولا تقتصر في أداء خدمات آنية أو موسمية فقط بل تقوم بنفس النشاط بصفة دائمة ومستمرة دون انقطاع، مما يساهم في استقرار المؤسسات والدولة ككل.

1. الوظيفة العمومية من منظور التشريع الجزائري: إذا ما تفحصنا مضمون القانون الجزائري لمعرفة وجهة نظره حول مفهوم الوظيفة العمومية، لا بُد من التقيّد بالأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان سنة 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، باعتباره المرجع القانوني الأول الذي تم اعتماده مباشرة بعد الاستقلال لتنظيم الوظيفة العمومية وفق الإصلاحات التي تم وضعها لتصحيح الوضع الذي خلفه التنظيم الاستعماري لاسيما في مجال الفوارق والتباين بين الفرنسيين والجزائريين في مجال الالتحاق بالمرق العام.

من بين الأهداف التي تم تسطيرها من قبل الأمر رقم 66-133، المذكور أنفاً، تبنّيه فكرة اللجوء إلى اختيار نظام الوظيفة العمومية المبنية على أساس المهنة *fonction publique de carrière* "هذه القاعدة إذ تقدم للموظفين ضمانات استقرار تجعلهم بعيدين عن الرشوة، تشكل عاملاً صالحاً لفرض نظام صارم داخل الإدارة ولإنشاء ظروف ملائمة لتنمية الاختصاصات والشعور بالمسؤوليات الفردية والجماعية التي لا توجد في موظفين الشبان الذين يواجهون أعمالاً جديدة، لم يكونوا مهنيين لها".³

¹ تيشات سلوى: آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية: نيوزلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2014-2015، ص 45.

² تيشات سلوى: آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية: مرجع سبق ذكره، ص 46.

³ طالع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 1966/46 المتضمنة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ص 543.

حسب مضمون الأمر رقم 66-133، فإن الوظيفة العمومية التي تركز على أساس المهنة تتطلب "اختصاصاً قوياً جداً في المهام"¹، مما يساهم في استقرار الموظفين في مؤسساتهم وبالتالي ضمان استمرار الخدمة العمومية، ووضع حدٍّ لتقلباتهم المتكررة بين الإدارات بفعل النظام الفرنسي المبني على التعاقد الذي لم يمنح للموظفين مهنة حقيقية وجعل حق ترفيتهم صعب التسييد. من خلال ما سبق ذكره، نلاحظ أن الإصلاح الذي جاء به التنظيم الجزائري في مجال الوظيفة العمومية، كان من بين نقاطه الأساسية أحداث قطيعة مع إرث القانون الفرنسي المنظم للوظيفة العمومية خلال السنوات الأولى من الاستقلال (خلال السنوات الأولى من الاستقلال وبالنظر إلى الفراغ القانوني تقرر تمديد العمل بالقوانين الفرنسية)، وذلك بالتخلي عن مبدأ التوظيف عن طريق التعاقد وتعويضه بالتوظيف على الاستقرار المهني في سلك الوظيفة العمومية. وبالتالي فإن قاعدة الوظيفة العمومية التي تبناها التنظيم الجزائري يركز على مبدأ الاختصاص المهني والاستقرار الوظيفي واستمرارية الخدمة العمومية.

ثانياً: الموظف العمومي

1. تعريفه: يُعد تحديد مفهوم الموظف العمومي عملية يصعب تجسيدها بالنظر إلى كثرة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية، واختلاف النظم القانونية والسياسية والإدارية من دولة إلى أخرى، ولهذا نجد أن كل دولة اعتمدت في تعريفها للموظف العمومي من خلال الرجوع إلى مهامه والمجال الذي يمارس فيه نشاطه. على هذا الأساس، سنتناول التعريفات التي وردت بشأن الموظف العمومي من جانب الفقه والتشريع والقضاء على النحو التالي:

يعرف الأستاذ M. WALINE "الموظف العام بأنه" كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويسهم بصورة اعتيادية في سير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الإطار الإداري"². وعرفه المشرع الفرنسي بطريقة غير مباشرة، حينما حدد ميدان تطبيق قانون الخدمة المدنية الأخير: بنص المادة 2 من القانون 84-16 الصادر في 11-01-1984: "تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص الخاضعة لأحكام الباب الأول من نظام الخدمة المدنية والمعنيين بوقت كامل لشغل وظيفة دائمة والمثبتين في درجة الهرم الوظيفي للدائرة الدولية المركزية، والمرافق الخارجية التابعة لها أو المؤسسات العامة"³. وقد عرف الطماوي الموظف العمومي: "الشخص الذي يعهد إليه عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"⁴.

وهناك من عرفهم بأنهم: "عمال المرافق العامة"⁵ غير أن هذا التعريف غير دقيق بالنظر إلى وجود مرافق عامة في الجزائر ولكنها لا يطبق عليها قانون الوظيفة العمومية، مثل قطاع المحروقات والكهرباء، الذين تسري عليهم الاتفاقيات الجماعية والقوانين الخاصة.

والمعايير التي استند عليها الفقه في تعريف الموظف العمومي ثلاثة وهي:

أ. **التعيين من السلطة المختصة:** لا يكتسب صفة الموظف العمومي إلا من عين قانوناً بقرار من السلطة المختصة، فالشخص الذي تتوافر فيه شروط التعيين في الوظيفة العمومية، ورُوعيت بشأنه الأوضاع المقررة للاتحاق بها، يصدر بتعيينه قرار من السلطة المختصة كرئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو الوزير المختص، وذلك بغض النظر عن كيفية أو أسلوب الالتحاق بالوظيفة العامة أي سواء كان ذلك بأسلوب الاختيار الحر أو الانتخاب.

¹ نفس المرجع، ص 544.

² نقل عن: علي خطار شنطوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2003، ص 414.

³ علي خطار شنطوي، مرجع سبق ذكره.

⁴ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1966، ص 67.

⁵ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، نفس المرجع، ص 66.

ب. **شغل وظيفة دائمة:** لا اعتبار شخص موظفا عموميا، يشترط أن يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام، وليس مؤقتا أو عرضيا، فالوظيفة الدائمة تعني أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة وذلك بتعيينه فيوظيفة دائمة من الوظائف الداخلة في هيكل تنظيم الإداري للمرفق الذي يعمل به.

ت. **العمل في خدمة مرفق عام إداري:** إن المقصود بالمرفق العام الإداري هو ذلك المرفق الذي تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى إقليمية كانت أم مرفقيه.

1. **مفهوم الموظف العمومي من منظور التشريع الجزائري:** إذا أردنا معرفة مفهوم الموظف العمومي من منظور التشريع الجزائري، وجب علينا الرجوع إلى محتوى القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، معدل ومتمم، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وكذا الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، باعتبارهما المصدرين التشريعيين اللذان تطرقا لتحديد مفهوم الموظف العمومي بطريقة مفصلة وشاملة بحسب مجال نشاطهما ونطاق تدخلهما.

فمن خلال تطرقنا إلى مضمون النصين، سنسجل الاختلاف والتباين الموجود بينهما لاسيما فيما يتعلق بطبيعة المنصب أو العمل الذي يمارسه أو الهيئة التي ينتمي إليها.

1.2 مفهوم الموظف العمومي في إطار قانون الوقاية من الفساد ومكافحته (قانون 06-01):

أ. "موظف عمومي" هو:¹

1. "كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء كان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته".
2. "كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية".

3. "كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

ب. "موظف عمومي أجنبي":² "كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي، سواء كان معينا أو منتخبا، وكل شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية".

ج. "موظف منظمة دولية عمومية" كل مستخدم دولي أو كل شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها".

2.2 مفهوم الموظف العمومي في إطار الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: حسب القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر في سنة 2006، "يعتبر موظفاً كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري"⁴، ويقصد بالترسيم، الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته.

من خلال التعريفين السابقين يتبين جليا وجود اختلاف واضح بين المفهوم القانوني والتشريعي الذي تبناه القانون المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، مع ذلك المفهوم الذي أتخذته الأمر المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، حيث أعطى الأول للموظف العمومي مفهوما واسعا شمل حتى الموظف الأجنبي والموظف في منظمة دولية عمومية. كما أنه يعتبر الأشخاص الذين يمارسون مهامهم في هيئة أو مؤسسة عمومية ولو بصفة مؤقتة دون الحصول على أجر.

¹ طالع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 14/2006 تشمل القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

² نفس المرجع السابق.

في حين أن الأمر المتعلق بالوظيفة العمومية، يعتبر موظف عمومي "العون الذي تم تعيينه ورسم في رتبة في السلم الإداري ويمارس نشاطه في إحدى المؤسسات والإدارات العمومية"¹، "يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام القانون الأساسي"²، مستثنيا بذلك القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان من أحكام هذا القانون، كونهم يخضعون لقوانين خاصة بهم.

إن هذا التباين الموجود في تحديد مفهوم الموظف العمومي يمكن تفسيره على حسب طبيعة النص القانوني والمجال الذي يهتم به، فقد تم توسيع مفهوم الموظف ضمن القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، باعتباره يُعالج موضوع الفساد وعليه تم توسيعه على جميع الأعران الذين يمارسون نشاطا ذات طابع عمومي يهدف إلى خدمة المواطن، حتى وإن كان طابعا اقتصاديا (مؤسسة سونلغاز مثلا، هي مؤسسة اقتصادية ولكن تُقدم خدمة عمومية)، سواء على مستوى القطاع الاقتصادي أو العمومي، يشغلون وظائفهم بصفة دائمة أو مؤقتة، بغرض إخضاعهم لمضمون هذا النص، لا سيما في مجال واجب التصريح بالممتلكات بالنسبة للمنتخبين والموظفين شاغلي وظائف ومناصب عليا وتقييدهم بالأحكام المتعلقة بالعقوبات المترتبة في حالة القيام بالجرائم التي تم ذكرها في مضمون القانون.

من جهة أخرى، فإن القانون المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، جاء بغرض تجسيد انضمام الجزائر لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في سنة 2004، وعليه أخذ المشرع الجزائري بنفس التعاريف التي تضمنتها الاتفاقية حول الموظف العمومي.

أما التعريف الذي جاء به الأمر المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، فيمكن اعتباره بالمفهوم الصحيح والدقيق للموظف، كونه يتضمن حقوقه وواجباته وينظم مساره المهني واجراءات الالتحاق بالمرفق العمومي.

من جهة أخرى نجد أن مجال تطبيق هذا النص لا يمكن تطبيقه على المنتخبين الذين ينتمون إلى قانون خاص بهم ولا يتمتعون بصفة الموظف، بالإضافة إلى الأجانب الذين لا يستوفون شرط الجنسية للالتحاق بالقطاع العام.

ثالثا: نظام الوظيفة العمومية المطبق في الجزائر: لقد ساهم التواجد الفرنسي في الجزائر الذي دام أكثر من 132 سنة، في خلق موروث تاريخي فرض على السلطات العمومية للبلاد مباشرة بعد الاستقلال ضرورة العمل بالنظام الفرنسي المغلق للوظيفة العمومية، نتيجة لاحتامية استدعت ضمان الاستقرار واستمرارية المرفق العام من خلال الاعتماد على مبدأ تمديد العمل بالقوانين الفرنسية، لسد الفراغ وتأطير المرافق العمومية بعد ذهاب الكفاءات الفرنسية نتيجة الاستقلال.

إن تبني النظام الفرنسي المغلق للوظيفة العمومية من قبل السلطات العمومية الجزائرية، لم يكن نتيجة لموروث تاريخي فرضه التواجد الفرنسي، بل كان خيار سياسي ارتبط بالتوجهات السياسية المعتمدة خلال السنوات الأولى من الاستقلال، على اعتبار أن خصوصيات هذا النظام يتوافق ويتماشى بشكل كبير مع طبيعة الحكم المنبثقة من مبادئ الثورة التحريرية والميثاق الوطني لسنة 1964، بحيث قررت السلطات العمومية آنذاك ضرورة تطبيق النظام الاشتراكي، باعتباره منفذ لا بديل عنه، مما انعكس سلبا في طريقة تسيير المرافق العمومية بفعل ازدواجية أدوار الدولة، مع احتكارها مجال تسيير المنشآت العمومية وجعل مركزية القرار على مستواها.

¹ طالع المادة 4 من ج ر 46 / 2006، مرجع سبق ذكره.

² طالع المادة 2 من الأمر رقم 06/03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 سالف ذكره.

وبالتالي فإن هذا النوع من الأنظمة لا يمكن العمل به في الأنظمة المفتوحة، والتي تمتاز بنوع من المرونة في التسيير وتفوض جزء من سلطاتها إلى جهة أخرى لإعطائها أكثر استقلالية تمكنها من إنتاج قيمة مضافة.

1. تطور نظام الوظيفة العمومية في الجزائر : مرت الوظيفة العمومية في الجزائر بعدة مراحل تاريخية، تميزت بمؤثرات ومؤشرات اقتصادية وسياسية استوجبت تطبيق إطار تنظيمي وقانوني يتماشى وخصوصيات كل مرحلة، بالنظر إلى الانتقالات المتسارعة التي عرفتها البلاد منذ السنوات الأولى من الاستقلال إلى غاية صدور الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006.

1.1 مرحلة ما قبل الاستقلال: 1946-1962 : خلال هذه الفترة عرفت الوظيفة العامة، احتكار الفرنسيين للوظائف على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية، من خلال تطبيق القانون المتعلق بالوظيفة العامة الصادر في 19 أكتوبر سنة 1946 وقد تميزت هذه الفترة بتطبيق سياسة تعتمد على إقصاء الجزائريين من التوظيف والالتحاق بمناصب العمل على مستوى المؤسسات والإدارات الفرنسية.

بعد الاستقلال، وبالنظر إلى الانسداد الذي شهدته المؤسسات والادارات الجزائرية بفعل المغادرة الجماعية للكفاءات والإطارات الفرنسية، حاولت السلطات الجزائرية معالجة الوضع من خلال إصلاح المنظومة الإدارية بهدف سد الفراغ، فقامت بتطبيق عدة اجراءات تتمثل في ادماج فئة قليلة من الكفاءات الجزائرية تتميز بحدائثة خبرتها وذلك كإجراء استعجالي تطلبه السياق الوطني.

أشارت مصادر فرنسية سنة 1962، على أن عدد الإطارات الجزائرية لا يتعدى 600¹ إطار، وهي نخبة غير كافية لتأطير جميع المؤسسات والهيكل العمومية لتلبية متطلبات المواطنين في مجال الخدمات. قصد تجسيد عملية الإصلاح بطريقة استعجالية تقررّ تمديد العمل بالقوانين الفرنسية، إلى غاية الشروع في سنّ وتطبيق تشريعات صادرة عن كفاءات جزائرية تعالج حقيقة احتياجات وتطلعات الجزائريين.

ما يمكن الإشارة إليه في هذا الصدد، هو ان تطبيق النظام الفرنسي لتسيير شؤون البلاد خلال هذه المرحلة أظهر محدوديته وعدم تجانسه مع تطلعات المواطنين، كونه ساهم في تفتيش ظاهرة البيروقراطية على مستوى الوظيفة العمومية، كما تبين جليا احتكار الدولة وبسط سيطرتها وتدخلها في كل ما يخص هذا القطاع، خاصة بعد تبنيتها النظام الاشتراكي.

2.1 الوظيفة العمومية القائمة على الإرث الاستعماري: 1962-1966 : غداة استقلال البلاد، واجهت الإدارة الجزائرية العديد من الأزمات، تتعلق في مجملها في انعدام وغياب إطار تشريعي وتنظيمي يتماشى مع السياق الاجتماعي الجزائري، إلى جانب ذلك كان من الضروري تسوية الأزمنة التنظيمية الناتجة عن ندرة الإطارات والكفاءات المحلية التي بإمكانها تأطير وتسيير جميع المرافق العمومية بفعل الهجرة المكثفة للإطارات الفرنسية.

خلال هذه الفترة لم يكن للسلطات العمومية خيار اخر سوى مواصلة العمل بالقوانين الموروثة عن المستعمر، متمثلاً أغلبها في نصوص تشريعية وتنظيمية تم سنّها وتكييفها وفق معايير وخصوصيات تنطبق مع الكفاءات والمؤهلات المهنية العليا التي يتمتع بها الفرنسيين، وبالتالي كان من الصعب على الجزائريين التحكّم فيها والعمل بها بالنظر إلى نقص خبرتهم وتأهيلهم.

وقصد التصدي لهذا الوضع، تقررّ تمديد العمل بالقوانين الفرنسية بصفة استثنائية لتسيير هذه المرحلة الانتقالية الصعبة، من خلال تكييفها وفق المهارات والكفاءات المتواضعة التي يتمتع بها الجزائريين، بحيث تقررّ تخفيض مستوى التعليم المشترك للالتحاق بالمناصب من خلال إصدار المرسوم رقم 62 - 503 المؤرخ في 19 يوليو سنة 1962

¹ طالع الموقع الالكتروني: <http://montada.echoroukonline.com/showthread.php>

المحددة بموجبه التدابير المخصصة لتيسير الدخول إلى الوظيفة العمومية (هذا المرسوم يُعدُّ أول تنظيم يسرّ إجراءات التوظيف للالتحاق بالقطاع العام).

بالإضافة إلى ذلك، قامت السلطات العمومية باتخاذ إجراءات أخرى تمثلت في إعادة الحقوق المهنية للموظفين الذين تم عزلهم من مناصبهم بسبب انضمامهم إلى حرب التحرير وإعادة إدماج الموظفين الذين كانوا ينتمون إلى الإطارات الفرنسية والمغربية والتونسية ليصبحوا إطارات جزائرية، من خلال إصدار الأمر 62-06 المؤرخ في 6 يوليو 1962 والمرسوم 62-28 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962.

3.1 الوظيفة العمومية القائمة على المبادئ الإيديولوجية (الحزب والثورة والاشتراكية): 1967-1978 : تميزت هذه المرحلة بصدور أول نص قانوني يتعلق بتنظيم الوظيفة العمومية للجزائر المستقلة، من خلال الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966¹ المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، في مرحلة اتسمت بفراغ قانوني وضعف في تأطير المؤسسات الخدمية والاقتصادية والانتاجية.

رغبة منها في تحقيق التنسيق والانسجام بين جميع الهياكل، وقصد تكيف نظام الوظيفة العمومية مع متطلبات المواطنين، باشرت الدولة الجزائرية في إصدار القانون الأساسي سالف الذكر في شهر جوان من سنة 1966، بعد أن تم الموافقة عليه من طرف مجلس الوزراء ومناقشته من قبل مجلس الثورة، وقد تميز هذا القانون بوضعه لمبادئ وقواعد أساسية تساهم في إصلاح منظومة الوظيفة العمومية على مستوى مختلف المؤسسات.

كما تم الاهتمام بضرورة انسجام شبكة الأجور والمرتبات بين جميع العمال، بحيث شرعت السلطات العمومية في سنة 1974 بتشكيل لجنة وطنية عهدت لها مهمة دراسة واقتراح سياسة وطنية تهدف إلى خلق نظام منسجم للأجور على مستوى الوظيفة العمومية والقطاع الاقتصادي.

رغم أن الغاية المرجوة من خلال إصدار القانون سالف الذكر كان يهدف إلى إصلاح الإدارة الجزائرية من خلال إحداث قطيعة مع النظام الفرنسي وتجسيد السيادة والاستقلال السياسي، إلا أن تركيزه المفرط على الجانب الإيديولوجي من جهة وتأثره المفرط بالروح الوطنية ومبادئ الثورة التحريرية وحزب جبهة التحرير الوطني والتي اتخذها كمرجعية تاريخية ساهمت بشكل واضح في توجيه القواعد الأساسية للنص المنظم للوظيفة العمومية من خلال تشجيع المبادئ الثورية والعمل على ضرورة ضمان المساواة بين جميع الجزائريين دون استثناء، مع إغفاله لعناصر ذات أهمية بالغة تتمثل في تشجيع المنافسة العادلة المبنية على الكفاءة والمبادرة الفردية.

لقد ساهمت المبادئ الثورية والأحادية الحزبية في بلورة نظام وظيفة عمومية قائمة على مبادئ واتجاهات مبنية على خلفية اشتراكية، من خلال إصدار الأمر رقم 74/71 المتعلق بالتنظيم الاشتراكي للمؤسسات، وساهم هذا التوجه في عدم بلوغ النتائج المرجوة.

ومهما يكن من أمر وبالرغم من صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وما جاء به من توجيهات وتعليمات استهدفت إصلاح منظومة الوظيفة العمومية، غير أنه أظهر محدوديته وعدم امكانية إشرافه على القطاع نتيجة للتوجه الذي اعتمده، مما تطلب التفكير إلى ضرورة إيجاد بديل آخر.

4.1 الوظيفة العمومية القائمة على مرحلة الأزمات: 1978-1990 : بداية هذه المرحلة بدأت سنة 1978 بمناسبة صدور القانون الأساسي العام للعامل، وهو يُمثل الإطار القانوني الثاني للوظيفة العمومية في الجزائر، وقد تم اعتماد هذا القانون لإلغاء محتوى الأمر رقم 66-133، وتقليص الفوارق في مجال الحقوق والأجور بين الفئات المهنية بمختلف نشاطاتهم وقطاعاتهم (الاقتصادية والخدمية).

¹ طالع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 1966/46، مرجع سبق ذكره.

خلال سنة 1985 تم إصدار المرسوم 85-59 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية باعتباره منهج لتوضيح وتطبيق الاجراءات المتضمنة في القانون الأساسي العام للعامل، إلى جانب إضفاء تغييرات وإصلاحات على الوضع الذي كان سائدا من قبل.

يمكن تقسيم هذه المرحلة إلى فترتين مختلفتين ومتناقضتين تجلى من حيث النمط المعيشي للأفراد نتيجة للتغيير الذي طرأ على الاقتصاد الوطني، سنبرز أهم هذه التحولات من خلال فترتين وهما:

أ. **الفترة الممتدة ما بين 1979 إلى 1986:** خلال هذه الفترة، عرف الاقتصاد الوطني تطور محسوس نتيجة ارتفاع أسعار البترول مما ساهم في زيادة المداخل بالعملة الصعبة، هذه الوضعية شجعت الدولة في الاستثمار وإعطاء الأولوية للقطاعات ذات البعد الاجتماعي، من خلال تشجيع التنمية الفلاحية والري والصحة والسكن والتكوين المهني، كقطاعات استراتيجية.

من جهة أخرى، ساهمت هذه الوضعية في ظهور أنماط استهلاكية جديدة لدى المواطنين من خلال التوجه نحو المواد الغذائية الصناعية والكمالية، وذلك من خلال تطبيق برنامج الدولة المتمثل في المخطط الخماسي الأول الممتد من سنة 1980 إلى 1984، والذي حمل شعار "من أجل حياة أفضل".

ب. **الفترة الممتدة ما بين 1986 إلى 1990:** على عكس الفترة السابقة، شهدت الجزائر خلال هذه الفترة انهيار أسعار البترول من 36 دولار للبرميل الواحد إلى 08 دولار¹، مما أحدث أزمة اقتصادية خطيرة استدعت الدولة إلى تبني سياسة التقشف والاسراع في تطبيق المخطط الخماسي الثاني 1985-1989 تحت شعار "العمل والصرامة لضمان المستقبل"، وقد ترتب عن هذه الوضعية أزمات اجتماعية واقتصادية تمثلت في نقص المواد الغذائية الأساسية وارتفاع الأسعار، ازدياد البطالة، مما تسبب في وقوع اضطرابات وأزمات اجتماعية ومظاهرات شعبية تعبيرا عن الأوضاع الاجتماعية وتدني القدرة الشرائية والبيروقراطية، فكانت أحداث 5 أكتوبر 1988 من النتائج التي أفرزتها الأوضاع الاقتصادية إلى جانب سوء التسيير المسجل من قبل قطاع الخدمة العمومية.

لقد سمح دستور 1989 بالانفتاح السياسي وتبني نظام الديمقراطية الذي فتح المجال للتعددية الحزبية، وهي تعتبر تجربة أولى بالنسبة لبلد خرج من الاستعمار منذ 27 سنة، طبق خلالها النظام الاشتراكي وتبنى أفكارا وبيدولوجية مبنية على الاحادية الحزبية، وقد سجلت هذه المرحلة كذلك عدم الاستقرار الاجتماعي نتيجة للوضعية الأمنية المتدهورة، حيث عرف المجتمع الجزائري خلال هذه الفترة منعطفا خطيرا تمثل في دخول البلاد في أزمة أمنية سميت بالعهريية السوداء.

مما سبق نلاحظ أن الخطاب السياسي الذي تبنته الدولة في مجال تسيير شؤون البلاد، كان قائما على مبدأ التسيير الآني دون التفكير في وضع استراتيجية مبنية على التسيير وفق دراسات استشرافية تقوم على تنبؤ ما يخفيه المستقبل، وتكهن التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المستقبلية للاستعداد لكل المفاجآت.

في الأخير يجدر التذكير أن ما جاء بهمضمون القانون المتضمن القانون الأساسي العام للعامل لم ينجح، وهذا نتيجة لما أحدثه هذا النص من فوارق في أجور العمال، حيث كانت أجور منخفضة لدى العمال في الإدارة العامة مقارنة بتلك التي كان يتقاضاها العمال في القطاع الاقتصادي مما أدى بالأغلبية إلى ترك قطاع الإدارة واللجوء إلى الأعمال الحرة أو العمل في القطاع الاقتصادي مما أحدث فراغ كبير في تأطير وتسيير القطاع الإداري؛ مما أدى بالسلطات إلى التخلي عن هذا النظام لأنه كان غير متساوي بين القطاعين الاقتصادي والإداري.

كما أن مضمون هذا النص لم يأتي بإجراءات تنظيمية قائمة على مبادئ تشجع الاستثمار في المورد البشري باعتباره مصدر الثروة وأساس تطوير المؤسسات والإدارات العمومية لجعلها فعالة ومنتجة للخيرات، على اعتبار أن

¹ الديوان الوطني للإحصائيات

نظام الوظيفة العمومية الذي اقترحه القانون العام للعامل إلى جانب المرسوم المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية لم يتم وضعهم لتجسيد هذه الأهداف وإنما بقي معتمدا على الريع البترولي.

5.1 الوظيفة العمومية القائمة على الغموض والارتباك Incertitude et Confusions: 1990-2010 : هذه المرحلة شهدت كذلك بمناسبة صدور دستور 1989، تراجع المشرع عن الخيار الاشتراكي والانتقال نحو النمط الليبرالي كخيار استراتيجي لإخراج البلاد من الأزمة التي تعيشها، ولكن هذا الاتجاه الليبرالي القائم على مبادئ الديمقراطية، كان مجرد خطاب صوري وشكلي فقط ولا يعكس حقيقة الواقع بحيث تم في سنة 1990 إصدار قانون ينظم علاقات العمل الفردية والجماعية في العمل بين الأجراء والمستخدمين¹.

يُعتبر القانون المتضمن تنظيم علاقات العمل الفردية والجماعية في العمل بين العمال الأجراء والمستخدمين من الاجراءات التنظيمية التي استحدثتها دستور 1989، في إطار برنامج الاصلاحات التي تضمنها، وبالرغم من أنه جاء بنموذج تنظيمي حديث يقترب إلى متطلبات وخصوصيات السياق الاقتصادي والاجتماعي للمؤسسات و الادارات، غير أن محتواه بقي محافظا على القيم والمبادئ ذات البعد الاشتراكي، وذلك يظهر جليا من خلال تمسكه بضرورة تسيير وتنظيم جميع القطاعات بما فيها الادارية والاقتصادية بالرغم من خصوصيات كل قطاع.

بعد سقوط المعسكر الاشتراكي وتيقن المشرع الجزائري بضرورة التخلي عن النمط القائم على التسيير الاشتراكي ووجوب تبني النظام الليبرالي الذي أثبت فعاليته ونجاعته، دخلت الجزائر مرحلة جديدة تمثلت في إظهار نية صريحة من قبل الدولة لضرورة الاسراع لتطبيق هذا النظام الجديد/القديم، حيث برز بشكل واضح من خلال القرارات التي تم اتخاذها تمحورت في:

- التحول التدريجي من النظام الاشتراكي والأخذ بنظام اقتصاد السوق؛
- التخلي عن القطاع المسير ذاتيا والثورة الزراعية واستبداله بنظام جديد سُمي بقانون المستثمرات الفلاحية؛
- إعطاء أهمية أكبر للقطاع الخاص وجعله قطاعا منتجا مع تشجيع الاستثمارات الخاصة الوطنية والأجنبية.

6.1 الوظيفة العمومية القائمة على مبدأ إضفاء المرونة على إجراءات التوظيف: 2010-2014 : تميزت الوظيفة العمومية خلال هذه الفترة بتطبيق اجراءات وتدابير استعجالية استهدفت احداث تعديلات جذرية على منظومة الوظيفة العمومية في مجال كيفية تنظيم اجراءات التوظيف وتعديل شبكة الأجور واعادة ترتيب الموظفين، من خلال اصدار تعليمات ومناشير دون تعديل القانون الاطار المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وهذا يعتبر بمثابة اجراء غير قانوني من وجهة نظر التشريع لعدم توفر مبدأ توازي الأشكال (يُمنع اصدار أو الاعتماد على تدابير يتضمنها منشور أو تعليمة إذا كان هذا الأخير يتعارض مع محتوى الأمر)، على اعتبار أن التعليمة يحررها الوزير، في حين أن الأمر يُصدره رئيس الجمهورية.

ففي سنة 2010 تم الشروع بصفة استعجالية في تنفيذ التدابير الانتقالية المتضمنة تحديد الشبكة الاستدلالية الجديدة لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، وذلك في انتظار صدور القوانين الأساسية الخاصة.

بالرغم من غياب أغلب القوانين الأساسية الخاصة بالموظفين (باستثناء القوانين الأساسيين الخاصين بموظفي قطاع التربية الوطنية والموظفين المنتمين لقطاع الأسلاك المشتركة، للذين تم اصدارهما في سنة 2010، بفعل الضغوطات والاضرابات التي باشرتها مختلف نقابات القطاع ونخص بالذكر الاضرابات المسجلة من قبل قطاع التربية الوطنية)، إلا أن جميع الموظفين بمختلف قطاعاتهم، استفادوا من التطبيقات الجديدة في مجال الزيادة في أجور

¹ طاع الجريدة الرسمية رقم 17/1990، مؤرخة في 25 أبريل سنة 1990.

الموظفين، علما أن تعدادات مستخدمي قطاع الوظيفة العمومية بلغت إلى غاية 31 ديسمبر 2014 ما يقارب 2.020.172 موظف وعون عمومي).¹

كما شهدت سنة 2011 صدور تعليمات وقرارات سياسية استهدفت تنظيم شؤون الوظيفة العمومية (تسوية الاضطرابات الاجتماعية)، ففي شهر أبريل من نفس السنة، تم إصدار العديد من القرارات بموجب تعليمات وزارية تُلزم مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية بالإسراع في تطبيق العديد من التدابير لتسوية منازعات ومعالجة مطالب نقابية تمحورت في تحسين الظروف المهنية لمستخدمي قطاع التربية الوطنية من جهة، ومن قبل منظمات غير عمالية تمثلت في الأساتذة المتقاعدون الذين وبفعل لجوئهم إلى الاحتجاجات والاضرابات مطالبين بضرورة إدماجهم في القطاع كأساتذة دون إلزامهم بالمشاركة في مسابقات التوظيف من جهة أخرى.

وقصد المحافظة على الاستقرار والأمن الاجتماعيين، لاسيما وأن المطالب تخص قطاع استراتيجي حساس يُمثل لوحده ما يُعادل نسبة 29.34% من إجمالي تعدادات الوظيفة العمومية (590.831 عون عمومي)² فقد تقرر إدماج هذه الفئة في إطار تعليمية وزارية³ وتوظيفهم مباشرة مخالفين بذلك الاجراءات التنظيمية المعمول بها لا سيما أحكام المادة 74 من الأمر رقم 03-06 التي تنص على: " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية"⁴ دون مراعات القوانين والنصوص التنظيمية التي تمنع تعيين أشخاص في القطاع العمومي إذا لم يشارك في مسابقة التوظيف.

يجدر التذكير في هذا الصدد، أن العالم العربي شهد خلال أواخر سنة 2010 ومطلع 2011 احتجاجات شعبية في بعض البلدان العربية، سميت آنذاك بالثورات العربية أو الربيع العربي، بدايتها كانت في تونس التي اندلعت جراء احراق مواطن تونسي نفسه،⁵ تسبب في اندلاع مظاهرات شعبية سلمية أدت إلى سقوط نظام الرئيس الحبيب بن علي، ثم سقوط النظام المصري (حسني مبارك) في 25 يناير 2011 وأخيرا سقوط نظام معمر القذافي بليبيا في 17 فبراير من نفس السنة. ما يميز هذه الأحداث التاريخية هو بروز وظهور احتجاجات شعبية اتسمت بطابع سلمي وعدواني أدت كليهما إلى تغيير النظام القائم، بحجة سوء التسيير وتدهور القدرة الشرائية للمواطن.

من جهتها شهدت الجزائر خلال هذه الفترة تسجيل بعض الاحتجاجات الشعبية، بسبب ندرة بعض المواد الغذائية الضرورية وكذا المطالبة بتحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية للمواطن، وفي هذا الإطار يمكن استخلاص والتأكيد ان منظومة الوظيفة العمومية خلال هذه الفترة بالذات تم تغيير مسارها بشكل جوهري، وقد تجلى ذلك بصور تعليمية من قبل الوزير الأول أعطى من خلالها التوجيهات الجديدة لمنظومة الوظيفة العمومية القائمة على مبدأ إضفاء المرونة على اجراءات التوظيف من خلال عزل وابعاد مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية خلال مراحل تنظيم الادارة والمؤسسة العمومية لإجراءات التوظيف، ومنحها المسؤولية الكاملة في تسيير العملية، في حين ان تدخل مصالح الوظيفة العمومية يكون بشكل بعدي بمجرد تبليغ المؤسسة المنظمة لنتائج المسابقة.

هذا الاجراء يُعد استثنائي خاصة إذا علمنا أن معظم المؤسسات والادارات العمومية تعاني نقص في التأطير لا سيما في مجال تسيير الموارد البشرية من جهة، وعدم كفاءة مستخدميها في تفسير القوانين والنصوص والإجراءات

¹الموقع الرسمي للمديرية العامة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري www.dgfp.gov.dz

²نفس الموقع.

³تعليمية وزارية مشتركة رقم 01 مورخة في 13 أبريل 2011، تحدد شروط وكيفية التوظيف المباشر للأساتذة المتقاعدين الموجودين في حالة نشاط في المؤسسات التعليمية التابعة لوزارة التربية الوطنية

⁴ طالع المادة 74 من الجريدة الرسمية رقم 2006/46 الصادرة في 16 يوليو 2006.

⁵يتعلق الأمر بالمسمى طارق الطيب محمد البوعزيزي، تونسي الجنسية ولد سنة 29 مارس 1984 وتوفي بتاريخ 4 يناير 2011

المنظمة للمسابقات من جهة أخرى، غير أنه وقصد المحافظة على الاستقرار والأمن الاجتماعيين تقرر اللجوء إلى هذا الاجراء.

7.1 الوظيفة العمومية القائمة على مبدأ تطبيق إجراءات تجميد التوظيف في القطاع العام وفق سياسة التقشف.

في سنة 2015 شهدت البلاد أزمة اقتصادية حادة نتيجة لتدهور أسعار النفط على المستوى العالمي، مما انعكس سلبا على سيرورة التوظيف في الجزائر بحيث تقرر تجميد عمليات التوظيف على جميع الهيئات والمؤسسات العمومية باستثناء القطاعات ذات الطابع الاستراتيجي على غرار الصحة والأمن والتعليم العالي والتربية الوطنية والتكوين المهني باعتبارهم قطاعات حيوية لا يمكن زعزعة أو إيقاف نشاطاتهم، بالنظر إلى الدور الاستراتيجي الذي تؤديه في المجتمع (التعليم والتكوين والصحة والأمن).

كما تقرر من جهة أخرى بالنسبة للقطاعات الأخرى التي تريد تنظيم واجراء عمليات توظيف، ضرورة تقديم "طلب الموافقة المسبقة" أو رخصة يمنحها الوزير الأول.

من خلال ما سبق ذكره، يتبين جليا أن عملية التوظيف باعتبارها اجراء اداري وحق دستوري تساهم في تلبية احتياجات الفرد وتؤهله في اعتلاء مكانة اجتماعية ضمن هرم المجتمع، تحولت إلى أداة ووسيلة سياسية، تستخدمها الدولة لتسيير شؤونها في المجال الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، للحفاظ على الأمن والاستقرار الاجتماعي وبالتالي تضمن من خلالها ديمومة وبقاء النظام.

من جهة أخرى وبالنظر إلى ندرة المناصب المالية للتوظيف مع تزايد طلبات الأفراد له، فقد أصبح التوظيف يُمثل للدولة مصدر قد يهدد استقرار البلاد (الاضطرابات الاجتماعية) مما يحتم عليها ضرورة التنازل عن جزء من سلطاتها من خلال تبسيط اجراءات التوظيف واستبعاد مصالح الرقابة للوظيفة العمومية لإحداث التوازن الاجتماعي، نفس الشيء حدث في سنة 2017 حيث تقرر برمجة دورة ثانية لشهادة البكالوريا بالنسبة للمترشحين الذين تأخروا أو غابوا خلال الدورة الأولى.

الخاتمة: يتمحور موضوع دراستنا حول "اصلاح منظومة الوظيفة العمومية بين الخيار التنظيمي والحتمية الاجتماعية السياسية"، وقد قمنا ببناء اشكاليتنا لمعرفة ما هي المعايير والمقاييس التي اعتمدها المشرع الجزائري لوضع القوانين والنصوص المنظمة لقطاع الوظيفة العمومية.

لقد تطرقنا فيما سبق أن الجزائر اعتمدت النظام الفرنسي المغلق للوظيفة العمومية، وهو نظام يقوم على مبدأ المهنية والولاء للمنظمة العمومية يجعلها تحل مكانة استراتيجية في البناء الاجتماعي باعتبارها جزء من منه، وتمتاز بمكانة ضمن الهرم التنظيمي للدولة كونها تساهم في تطبيق سياسة الحكومة في مجال تنظيم الشؤون ذات الصلة بالوظيفة العمومية.

هذه العلاقة المعقدة التي فرضت على مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية، باعتبارها الهيئة المؤهلة للقيام بعملية مراقبة مدى مطابقة الاجراءات المتخذة من قبل المؤسسات والادارات العمومية للتنظيم المعمول به في مجال الوظيفة العمومية، هي في الواقع ناتجة عن طبيعة المنظومة القانونية والادارية التي تقترح عليها التعامل المباشر مع فئات المجتمع وفي نفس الوقت تبني الشكلا لرسومي المنظمي مجال تطبيق القوانين.

بالرجوع إلى النظام المغلق للوظيفة العمومية الذي تم تبنيه من طرف السلطات العمومية مباشرة بعد الاستقلال، يمكن القول ان هذا الاختيار لم يكن عشوائي وإنما ارتبط بخيارات واعتبارات سياسية وقيم ايديولوجية منبثقة من قيم الثورة وحزب جبهة التحرير الوطني القائم على مبدأ تدخل الدولة في عملية تسيير ومراقبة واتخاذ القرارات.

في هذا الصدد يجدر التوضيح ان النظام المغلق يفرض مركزية القرار والتواجد المستمر للدولة في العملية التسييرية، وبالتالي فهو لا يقبل اجراء التغيير أو توجيهات واقتراحات لا تعكس مبادئه وقيمه، فتبني الجزائر للنظام

الاشتراكي للمؤسسات مباشرة بعد الاستقلال، جاء لتجسيد المبادئ التي اتخذها الميثاق الوطني لسنة 1964، بحيث قررت السلطات آنذاك تطبيق هذا النظام لأنه يتماشى مع رغبة الدولة في مجال بسط سيطرتها واحتكارها على تسيير المنشآت العمومية وجعل مركزية القرار على مستواها.

من خلال دراستنا هذه يمكن استخلاص ما يلي:

- أن منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر اتسمت بنوع من الحركية والديناميكية في مجال انتاج النصوص والقوانين المتعلقة بوضع نموذج لمنظومة الوظيفة العمومية يتماشى وفق التطور والتغيير الذي شهده السياق الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للبلاد، وبالرغم من أن هذه المقاربة تتوافق مع نظرة ميشال كروزي الذي يعتبر أن "كل نظام لا يتم اصلاحه سيكون مآله الانحلال والتدهور" غير أن ما يمكن توضيحه يكمن في أن الاصلاحات التي تم الشروع فيها من قبل السلطات في مجال الوظيفة العمومية، ارتكزت على مبادئ ايديولوجية مبنية على أسس وأفكار مستمدة من حزب جبهة التحرير الوطني، إلى جانب المبادئ التي اعتمدها الثورة التحريرية.

في كل الأحوال لا يمكن تأويل وتفسير اخفاق وفشل الوظيفة العمومية نتيجة لاحتوائها وتضمنها المفرد لأفكار ولمبادئ ذات بعد ايديولوجي، على اعتبار أن هذه الأخيرة تعكس وتمثل الهوية الثقافية والاجتماعية للمجتمع الجزائري، وبالتالي فهي الإطار المرجعي un cadre de références الذي لا يمكن الاستغناء عنه.

في حين كان من الأجر الاعتماد على هذه المرجعية التاريخية، لإعداد منظومة للوظيفة العمومية قائمة على مبدأ الاستحقاق والكفاءات، بهدف تشجيع الانسجام والعدالة الاجتماعية من خلال تحسين خدمات المرفق العام. في حين أن القواعد والنصوص القديمة والحالية للوظيفة العمومية لم تضع معايير موضوعية يتم بموجبها اختيار أحسن الكفاءات.

- استراتيجية التوظيف في إطار الوظيفة العمومية، لا تقوم وفق معيار الحاجة ولكن يتسم بالتوظيف الجماعي المفرط، لتلبية توجهات اجتماعية تهدف إلى تحقيق الاستقرار والأمن.

- غياب الانسجام والتشاور بين مختلف الفاعلين، عند اعداد منظومة الوظيفة العمومية، على غرار (المديرية العامة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري، وزارة المالية وممثلين عن الادارات والمؤسسات العمومية)، وجعلها مشروعا سياسيا يتم المصادقة عليها بناء على قرار سياسي، دون مشاركة الممارسين الحقيقيين لمضمون النص (المديرين والمكلفين بتسيير الموارد البشرية).

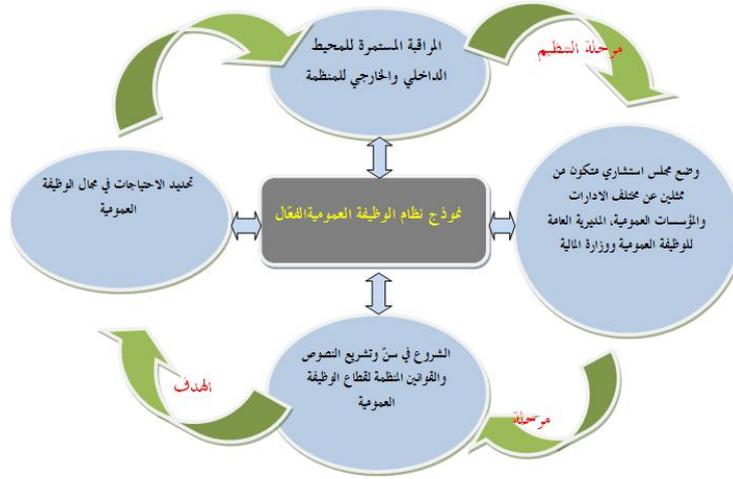
الإصلاحات الاقتصادية المتعددة التي عرفتها البلاد لتتمة مرافقها بمختلف أنشطتها، لم ترافقها إصلاحات المنظومة التشريعية والتنظيمية لتكييفها وتحسينها مع السياق الوطني والعالمي سريع التغير والتحول. فلا تزال القوانين التنظيمية الصادرة خلال سنوات 1980 و 1990 تنظم وتسير قطاع الوظيفة العمومية بالرغم من التغيرات والتطورات التي شهدتها القطاع.

لقد قمنا بإعداد هذا الرسم البياني للتأكيد على أن إعداد استراتيجية فعّالة في مجال الوظيفة العمومية، يتطلب

وضع اجراءات مسبقة يجب التقيد بها.

المرحلة الأولى تتمثل في المراقبة المستمرة للمحيط الداخلي والخارجي للمنظمة، تساهم هذه العملية في جمع المعلومات والمعطيات وبيانات تكون صحيحة ومفيدة للمشروع من خلال التأكد من مصدرها.

المرحلة الثانية تتعلق بوضع مجلس استشاري متكون من ممثلين عن مختلف الادارات والمؤسسات العمومية، المديرية العامة للوظيفة العمومية ووزارة المالية، باعتبارهم الفاعلين والممارسين لمحتوى القواعد والقوانين الخاصة بمنظومة الوظيفة العمومية، يمكن الاعتماد على خبرتهم الميدانية واقتراحاتهم عند الشروع في أي اصلاحات أو إعداد نص قانوني يتعلق بالوظيفة العمومية.

رسم بياني يتضمن خطوات وضع الاستراتيجية الوطنية للتوظيف العمومية¹

من جهة أخرى، يتطلب إعداد منظومة القطاع العمومي إشراك جميع القطاعات المعنية بتطبيق محتواها، على غرار المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، باعتبارها الجهة المخولة بمراقبة مدى تطبيق الإجراءات والقوانين، إلى جانب وزارة المالية التي تمنح الاعتمادات المالية في مجال التسيير والتوظيف. المرحلة الثالثة تتمثل في التخطيط من خلال وضع الاستراتيجية المناسبة، وتحديد الآليات وتوفير الموارد المالية والبشرية المناسبة.

المرحلة الرابعة تتعلق بتحديد الاحتياجات الأساسية التي تتلاءم مع السياق الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للبلاد اعتمادا على المعلومات والبيانات التي تم جمعها من خلال مراقبة المحيط الداخلي والخارجي للمجتمع. في الأخير ما يمكن الإشارة إليه هو أن مشروع إعداد القوانين والنصوص المرتبطة بمجال التوظيف العمومية، يتطلب الأخذ بعين الاعتبار جميع هذه المراحل دون استثناء لأنها تهدف إلى وضع منظومة مبنية على مبادئ ذات نظرة اقتصادية واستراتيجية تنظيمية متطورة وعلمية، كما يجب من جهة أخرى، مراعاة المرجعية التاريخية والمبادئ الاجتماعية والسياسية باعتبارها الهوية الوطنية.

قائمة المراجع:

1. كتب باللغة العربية:
 - سليمان الطماوي، **مبادئ القانون الإداري**، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1966.
 - خطار شنطاوي، **الوجيز في القانون الإداري**، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2003.
2. كتب باللغة الفرنسية:
 - Crozier (M.) : **On ne change pas la société par décret**, Paris, Grasset et Fasquelle, 1979.
3. الرسائل والأبحاث:
 - يثبات سلوى: آفاق التوظيف العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية: نيوزلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2014-2015.
4. القوانين:
 - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 2006/14 تتضمن القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
 - الجريدة الرسمية رقم 2006/46 المتضمنة القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.
 - الجريدة الرسمية رقم 1990/17، مؤرخة في 25 أبريل سنة 1990.
5. المواقع الإلكترونية:
 - الموقع الرسمي للمديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري www.dgfp.gov.dz.

¹الرسم البياني من إعداد الطالب