

تطور نظام الوظيفة العمومية في الجزائر

سعيد مقدم
أستاذ مشارك، المدرسة الوطنية للإدارة

تمهيد

سنحاول في هذه الدراسة الوقوف على واقع و مراحل تطور الوظيفة العمومية الجزائرية خلال خمسين سنة على استعادة السيادة الوطنية وما آلت إليه، وهي المراحل التي نلخصها في ثلاث محطات رئيسية، المرحلة الانتقالية الممتدة ما بين 1962/1966 ومرحلة التطوير والتكيف 1966/1978 ومرحلة توحيد عالم الشغل 1978/1990 وصولا إلى م رحلة صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لعام 2006.

فالوظيفة العمومية في عالمنا المعاصر، تعد أداة ومظهرا من مظاهر ممارسة سلطة الدولة، غايتها تحقيق وإشباع الحاجات العامة للأفراد، تسخر في خدمة التنمية المستدامة، التي تشمل شريحة كبيرة من الفئات المعنية مباشرة بنشاطاتها وبآثارها المالية والنقدية المرتبطة بوظيفتها التنموية، فهي كمجموعة اجتماعية un groupe social وكمؤسسة Institution، ترمي إلى تحقيق جملة من الأبعاد، كدفع الوظيفة الإدارية la fonction administrative نحو التخصص والتتصل، أي « الانسحاب التدريجي من المهام الأكثر عمومية للحكومة. Le désengagement » والمساهمة في إقامة نظام سياسي ديمقراطي، قائم على الحكم الرشيد bonne gouvernance. الأمر الذي يجعلها مع مرور الوقت من أكثر المجالات الاجتماعية والمهنية اهتماما.

وخلافا لهذا المسعى فقد اتسمت الإدارة في العهد الكولنيالي بطابعها السلطوي، حيث عانت الجزائر المستعمرة الكثير من ويلاتهما، من بطش واستغلال وإقصاء، لحقبة تجاوزت 130 سنة، حرم خلالها «الأهالي الجزائريون» كما كانوا يسمون آنذاك، من تولي الوظائف العمومية، ولم يرخص لهم بشغل الوظائف الدنيا التي لا تتطلب سوى شرط اللياقة البدنية إلا ابتداء من عام 1946 أي مباشرة بعد الحرب العالمية الثانية وارتكاب المجازر البشعة في حق الجزائريين في العديد من المدن كخراطة وقالمة وسطيف، عام 1948 «كضريبة دم».

وهي من المسائل السيكولوجية والقانونية التي ما انفكت تعترض السلطات العمومية في الجزائر، منذ استعادة السيادة الوطنية في عام 1962، وعبر مراحل بناء منظومة وطنية للوظيفة العمومية وتطويرها، أين عملت على التكفل بها وفق المقتضيات التنموية لدولتنا الفتية.

أولا : واقع الوظيفة العمومية الجزائرية عداة الاستقلال

تبنت الجزائر في عام 1962 تاريخ استعادة السيادة الوطنية نظام الوظيفة العمومية الذي أفرزته الأحكام القانونية السارية المفعول في الحقبة الاستعمارية، كقانون 1946 وأمر 1959 وهو النظام القائم على فكرة البنية المغلقة التي تعتمد على الاحتراف و ضمان استقرار الوظيفة **la stabilité de l'emploi**¹، شأنها في ذلك شأن غالبية بلدان العالم الثالث التي تحررت من عتق الاستعمار ولاسيما الإفريقية منها، فنقلت عن فرنسا مفاهيم وأنظمة وتقاليد وخبرات إدارية فنية لغوية وبشرية، لم يكن من السهل تفاديها في هذه الفترة الحساسة من تاريخ الجزائر المستقلة².

فكان من نتائج تبني هذه التركة عداة الاستقلال اعتماد السلطات العمومية على نظام المركزية المبرر بمقتضيات الطرف (ميلاد وتأكيد دولة وطنية، تعاني من نقص فادح في الإطارات)، إدارة خاضعة لسلطة سياسية عاجزة على تأكيد صفتها

1 - وهو ما أكدته بيان عرض الأسباب المرفق بالمشروع التمهيدي للقانون الأساسي للوظيفة العمومية المعروف على المجلس الشعبي الوطني عام 1999 بخصوص تبني النظام المغلق للوظيفة العمومية الجزائرية.

2 - فالجزائر كـمستعمرة فرنسية استيطانية قديمة وجدت نفسها مضطرة في هذه الفترة على تبني التركة القانونية والتنظيمية للوظيفة العمومية الموروثة القائمة على نظام البنية المغلقة، في انتظار التوصل إلى رسم معالم جديدة لوظيفة عمومية وطنية منسجمة مع التوجهات الإيديولوجية والاقتصادية والاجتماعية للدولة الفتية.

ولا تحسين صورتها³.

كما ظلت الوظيفة العمومية الجزائرية متأثرة بأحكام الأمر الفرنسي لعام 1959 المستقاة أحكامه من قانون 1946⁴ وهي النصوص التي صدر بشأنها في عام 1962 قانون يؤكد على استمرار العمل بالقوانين الفرنسية، إلا ما كان يتعارض مع السيادة الوطنية⁵.

ثانيا : مراحل تطور الوظيفة العمومية الجزائرية ومميزاته

لمعرفة ما آل إليه تطور الوظيفة العمومية في الجزائر، سنتعرض لأهم المراحل التي طبعت مسارها ابتداء من استعادة السيادة الوطنية عام 1962 إلى بداية عام 2006 تاريخ صدور القانون الأخير للوظيفة العمومية وذلك بالتركيز على مميزات كل مرحلة على حدة وانعكاساتها على العمل الإداري ككل، مروراً بأهم المحطات المسجلة في مجال إصلاح وتطوير مختلف الأنظمة ذات الصلة بنوعية الخدمات المقدمة من قبل الإدارات العمومية وترقيتها والسهر على تحسين العلاقة بينها وبين المواطن من جهة، وبينها وبين أعوانها من جهة أخرى، لاسيما في مجالات التكوين والتحفيز والأجور والمرتبات، وصولاً إلى ما آلت إليه هذه المنظومة من الناحية

3 - GRAINE, A, Valorisation et gestion des Ressources Humaines. Communication, non publiée. Présentée dans le cadre de la journée d'étude organisée par L'A.N.C.A.P. (Syndicat des Cadres de l'Administration Publique) au Palais de la culture, Alger 1990, p, 5.

4 - la fonction publique algérienne en 1966, par Gérard TIMSIT, professeur à la faculté de droit et des sciences économiques d'Alger, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Politiques et Economiques, septembre 1966, n°03, PP, 563 et s. وهي المقالة التي كتبت ونشرت في

شهر مارس 1966 أي قبل صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية بتاريخ 02 جوان 1966

5 - Loi 62/157 du 31.12.1962, J.O.R.A, n° 2 du 11 janvier 1963 page 18, tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31/12/62. (Abrogée)

1 - المرحلة الانتقالية للوظيفة العمومية (1966/62)

وهي المرحلة التي تمتد ما بين سنوات 62-1966 تاريخ صدور أول قانون أساسي للوظيفة العمومية، عانت الإدارة الجزائرية الفتية خلالها، من وطأة الآثار السلبية الموروثة، من هياكل مادية قائمة غير مكيفة، وعادات ومفاهيم ومصطلحات لغوية ومناهج مفروضة حسب تعبير وزير العدل الفرنسي⁷، صعب عليها مواكبتها

6 - تجدر الإشارة إلى أن أول مديرية عامة تم إحداثها في الجزائر بعد الاستقلال هي المديرية العامة للوظيفة العمومية DGFP وذلك بتاريخ 18/9/1962 بالمرسوم 526 /62 المؤرخ في 18/9/62 منشور في ج.ج.ج. رقم 18 ص. 203، وحول التعريف بهذا الجهاز المركزي وتنظيمه، أنظر تعليق السيد ميسوم سبيح، M. SEBIH أول مدير عام للوظيفة العمومية، مقال منشور في مجلة الوظيفة العمومية لعام 1963 ص 16 وما يليها، حيث يذكر بأن هذا الجهاز عهدت إليه أساسا مهمة تحضير سياسة شاملة للوظيفة العمومية في الجانب التنظيمي *réglementation* والتطبيقي *application*. «تطبيق وإعداد القوانين الأساسية والتكوين والأجور ومراقبة تسيير المستخدمين». ألحقت بمفوضية الشؤون الإدارية *délégation aux affaires administratives* ثم بمجلس الوزراء ثم برئاسة الجمهورية، وفي سنة 1964 تم تكليفها أيضا بإعداد سياسة التعاون التقني (مرسوم 304/64 المؤرخ في 15/10/1964. وفي تعديل وزاري جرى في سنة 1964 تحولت (م ع و) إلى وزارة الإصلاح الإداري و الوظيفة العمومية، بالمرسوم المؤرخ في 1964/11/2 عهدت لها مهمة التكفل باتخاذ كافة التدابير اللازمة لتحسين وتنظيم وسير المرافق العامة، وبتاريخ 1965/6/19 تم إلحاق (م ع و) بوزارة الداخلية، المرسوم رقم 197/65 المؤرخ في 76 إلى غاية مارس 76 أين أعيد تنظيم مصالح وزارة الداخلية وعندها تم تقسيم مهام المديرية العامة للوظيفة العمومية إلى مديريتين عامتين : (المديرية العامة للوظيفة العمومية باختصاصات تقنية بحتة) لا تخرج عن التنظيم ومراقبة التسيير، و(المديرية العامة للتكوين والإصلاح) لتلحق المديرية العامة للوظيفة العمومية فيما بعد بمصالح رئاسة الجمهورية، ثم بالوزارة الأولى ككتابة الدولة مكلفة بالوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ابتداء من عام 1982، المرسوم رقم 199/82 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية لكتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، لتظل مرتبطة بمصالح رئاسة الحكومة، وترقيتها لاحقا إلى وزارة منتدبة، لتلغي هذه الوزارة من جديد في عام 2000 وتلحق المديرية العامة للوظيفة العمومية من الناحية العملية بمصالح رئاسة الحكومة، ثم بالأمانة العامة للحكومة التابعة بدورها إلى رئاسة الجمهورية، كمديرية عامة للوظيفة العمومية دون الإصلاح الإداري ولا التكوين الإداري (أي المدرسة الوطنية للإدارة) وذلك في إطار ما أسفرت عنه تطبيقات ملف الإصلاحات الإدارية المعهود إلى اللجنة الوطنية المكلفة بإصلاح هياكل الدولة ومهامها المنشئة عام 2000.

- وانظر أيضا بهذا الصدد تعليق الأستاذ : G.TIMSIT. LA FONCTION PUBLIQUE ALGERIENNE : En1966 .Revue de la fonction publique .janvier, Mars 1966 n°01.p.p. 11 et S

7 - Foyer jean, le destin du droit français en Afrique. Recueil oennaut. Paris 1964 p. 93 cité par Rachid ZOUAIMIA dans sa thèse de Doctorat d'Etat non éditée un essai d'adaptation de la fonction publique aux exigences du développement, le cas algérien (université de Nice 1986), p. 19.

لاعتبارات عديدة، كاختلاف الإيديولوجية والثقافة والتوجهات الأساسية المقررة من قبل السلطات العمومية الجزائرية التي أقامت الدولة من الناحية القانونية على معالم دستور 1963 الذي ركز الحكم في يد السلطة التنفيذية، «وحدة السلطة» تحت مراقبة وإشراف الحزب المكلف بالتنشيط والتصور وتحقيق فعالية السلطة واستقرار مؤسساتها، أي دولة الحزب المتمثلة في الجمع بين صفتي الأمين العام للحزب ورئيس الدولة، والتي لم يخرج التصحيح الثوري ل 19 جوان 1965 عن منطقتها في بناء وتسيير المؤسسات الوطنية⁸، وقد ترتب عن ذلك انتشار بيروقراطية معرقة ومكلفة انعكست سلبا على دور الوظيفة العمومية في المساهمة في انطلاقة التنمية⁹ والى عدم توازن وانسجام هيكلها الموروثة، إلى جانب اصطدامها بجملة من الظواهر ككثرة النصوص التشريعية والتنظيمية القائمة وندرة التأطير و انعدام التوازن في تعداد المستخدمين بسبب الفراغ المهول الذي خلفه المعمر، بحيث لم يكن يتجاوز تعداد المستخدمين في قطاع الوظيف العمومي في عام 1962 باختلاف فئاته 55594 عون دولة على المستوى الوطني¹⁰؛ وفي إحصاء آخر بتاريخ 1 أبريل 1963 تم تسجيل تواجد 14414 موظف فرنسي وأجنبي، ليرتفع هذا العدد بتاريخ 01 أبريل 1964 إلى 16.292.¹¹

إن مجمل تعداد الوظيفة العمومية لم يكن كاف للطلبات المستجدة والمتنامية للمنتفعين بخدمات المرافق العمومية القليلة القائمة في هذه الفترة، وهو ما دفع بالسلطات العمومية إلى اتخاذ بعض التدابير الاستعجالية التي تصب في إعادة تنظيم المؤسسات وتطوير مهارات العنصر البشري، ومنها اللجوء إلى طرق باب التعاون التقني والثقافي والعلمي مع العديد من البلدان التي تربطها ببلادنا علاقات صداقة وأخوة، وإعادة ترتيب وتنظيم جميع الأحكام السارية المفعول في قطاع الوظيفة العمومية وتكييفها ومقتضيات المجتمع.

وهي المرحلة الانتقالية التي توجت بصور نصوص عديدة كانت ترمي إلى إعادة الاعتبار إلى المواطن الجزائري الذي طالما حرم من تولية الوظائف العمومية

8 - مستوحاة بتصرف من محاور التقرير العام للجنة الوطنية، المكلفة بإصلاح هيكل الدولة ومهامها المنصبة عام 2000، ص. 24.

9 - RIVERO jean, les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif, L.G.D.J, Paris. p. 19.

10 - سعيد مقدم، هيئات الوظيف العمومي كجهة مراقبة وتنظيم، مجلة إدارة، المجلد رقم 1، عدد 2، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، ص. 86.

11 - Gerard TIMSIT, op. cit. , p. 563.

وهضمت حقوقه المهنية، من عزل من وظيفته أثناء فترة الاحتلال بسبب مشاركته في حرب التحرير؛ أو تلك المتعلقة بإعادة إدماج بعض الإطارات، المغاربة والتونسيين والفرنسيين، ضمن الإطارات الجزائرية (بدواعي الحاجة) ومن تلك النصوص نشير إلى ما يلي :

* الأمر رقم 1/62 المؤرخ في 1962/7/6 المتعلق بإعادة إدماج بعض الموظفين في مناصبهم.

* الأمر رقم 140/62 المؤرخ في 1962/9/12 المتعلق بإدماج الموظفين التابعين للإطارات الفرنسية والمغربية والتونسية ضمن الإطارات الجزائرية.

* كما صدر المرسوم 62/503 المؤرخ في 1962/07/17 الذي حدد الإجراءات الكفيلة بالالتحاق بالوظيفة العمومية.

وقد مهدت هذه المرحلة الانتقالية بنصوصها الأساسية، إلى انطلاقة المرحلة الثانية، مرحلة التنسيق والانسجام، كتنقيح وتصحيح لعيوب المرحلة السابقة.

2 - مرحلة التطوير والتكيف (66/ 1978)

عملت السلطات العمومية خلال هذه المرحلة، على تحقيق الانسجام لهياكلها ونصوصها المتنوعة ذات العلاقة بمراجعة المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية الجزائرية، إيلاء التكوين والأجور والمرتبات عناية خاصة وذلك بعد أن قام المشرع الجزائري بعملية زرع للنموذج الفرنسي للوظيفة العمومية القائم على البنية الهرمية structure pyramidale وسلم الأسلاك والرتب une échelle de corps et de grade والفصل بين الرتبة le grade والوظيفة l'emploi وبالرغم من التباعد في التوجه والأهداف القائم بين النظام الفرنسي والجزائري، فقد شهدت هذه المرحلة مراجعة لأهم المبادئ العامة التي تقوم عليها الوظيفة العمومية الجزائرية، توجت أساسا بصدور الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، تلتها تباعا مختلف القوانين الأساسية الخاصة بفروع نشاطات قطاع الوظيف العمومي من أهمها :

- إقرار مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية ومساواة المواطنين في تولي الوظائف العمومية. والضمانات الممنوحة لأعوان الدولة عموما، كالحق في المشاركة

في تسيير حياته المهنية بواسطة مختلف اللجان الاستشارية والتقنية (المتساوية الأعضاء). التي أكدت جميعها على المبادئ العامة التي تحكم الوظيفة العمومية ، كما تم في هذه الفترة رسم التوجه نحو اعتماد نظام اللامركزية في التسيير، وهو التوجه الذي أكدته صدور التنظيم الجديد للبلديات الذي اعتبر بمثابة المحك للقضاء الحقيقي على رواسب الماضي، و الشرط الأساسي لإصلاح أجهزة الدولة¹² في إطار انتهاج سياسة لا مركزية السلطة الثورية التي من خلالها تتحقق وحدة البلاد على أسس ديمقراطية حقيقية أساسها الثقة في القاعدة. وهي من الأهداف التي نص عليها ميثاق البلدية ونظمت على أساسها الانتخابات البلدية بتاريخ 05 فيفري 1967.

فالإصلاح الإداري كان في نظر السلطات العمومية في هذه الفترة أكثر من ضروري، انطلاقا من البلدية والولاية وصولا إلى الإدارة المركزية ومصالحها، بما يخدم الثورة وبناء المجتمع الاشتراكي¹³ دون إهمال مكانة ودور العنصر البشري بإقرار منظومة قانونية تأطر ذلك.

1/2 : الاهتمام بمنظومة التكوين الإداري

كانت الإدارة الجزائرية وهي في طور بنائها، مطالبة ببذل جهود معتبرة في مجال الضبط والتكوين والإتقان عن طريق معاهد ومدارس للتكوين المتخصص، سواء قبل أو بعد التوظيف قصد مواجهة الاحتياجات المتزايدة لخدماتها كما وكيفا. وفي هذا الإطار شهدت سنة 1964 ميلاد المدرسة الوطنية للإدارة¹⁴ التي عمدت لها مهمة الإعداد والتأهيل وتحسين المستوى والمعارف الضرورية للإطارات بمستوى جامعي، قبل الالتحاق بخدمة الوظيفة العمومية، تلاها إنشاء مراكز للتكوين الإداري عام 1968 لنفس الغرض، كلفت في تكوين إطارات التحكم والتنفيذ في مختلف الأسلاك والرتب سواء الوزارية المشتركة منها أو النوعية، إلى جانب اهتماماتها بعمليات الإتقان والتكوين عن طريق المراسلة والتحضير للامتحانات والاختبارات

12 - La référence du code pétrolier en Algérie , ordonnance n° 65/137 du 30/12/1965, est, l'organisation d'un Etat démocratique, organisé et sérieux, basé sur une morale, et régi par des lois, c. f. déclaration du 19 juin 1965.

13 - K. MAMERI, Citation du président Houari Boumediene, S.N.E.D, Alger, 1975, pp.141 et s.

14 - المرسوم رقم 64 / 155، المؤرخ في 1964/06/08 الجريدة الرسمية، ج، رقم 61.

المهنية وتنظيمها لفائدة الوظيفة العمومية ككل.

ولهذا الغرض صدر المرسوم رقم 52/69 المؤرخ في 12 مايو 1969 الذي يعد بمثابة الإطار القانوني للتكوين والإلتقان في المجال الإداري من حيث ضمان إعداد المترشحين للوظائف العمومية وتحسين وضعيتهم وترقيتهم بعد الإلتحاق بها، وذلك في مختلف فروع قطاع الوظيف العمومي الأخرى¹⁵.

2/2 : الاهتمام بانسجام شبكة الأجور والمرتبات

مع بداية عام 1974 قامت السلطات العمومية المعنية بعالم الشغل، بإنشاء لجنة وطنية عهدت لها مهمة دراسة واقتراح سياسة وطنية لانسجام الأجور والمرتبات بين القطاع العمومي الاقتصادي وقطاع الوظيف العمومي¹⁶ بهدف القضاء على مختلف التوترات المسجلة في المحيط الإداري و في عالم الشغل ككل¹⁷، وبسط روح الاستقرار لدى مستخدمي هذه القطاعات، وتحفيزهم على المشاركة في التنمية الوطنية¹⁸ وذلك بالعمل على تقليص الفجوة القائمة في أجور ومرتبات الأعوان

15 - REMILI Abderrahmane, Les Institutions administratives algérienne, S.N.E.D. Alger 1967, p. 76.

16 - المرسوم رقم 10/74 المؤرخ في 30 جانفي 1974 المتضمن إنشاء اللجنة الوطنية المكلفة بدراسة انسجام القوانين والأجور المطبقة على مستخدمي القطاع العمومي وشبه العمومي ج.ج.ج رقم 11 الصادرة بتاريخ 1974/02/05، ص. 11.

17 - علما بأن واضعي القانون الأساسي للوظيفة العمومية لعام 1966 تتبها لخطورة التفاوت في الأجور والمرتبات بين قطاع الوظيف العمومي والقطاع العمومي ككل، وقد أشاروا إلى ذلك في عرض أسباب هذا القانون، بخصوص معاينة التناقضات في مجال سياسة ديمقراطية الإلتحاق بالوظيفة العمومية، ونظام الأجور غير المتساوي، وهي وضعية لا تخدم استقرار الإطار المكونة من قبل الدولة خصيصا للعمل في قطاع الوظيف العمومي ودعمه.

18 - إن إنشاء هذه اللجنة يعود في رأي بعض الباحثين إلى عجز قانون الوظيفة العمومية لعام 1966 على التوسع من حيث مده ليشمل المؤسسات العمومية الأخرى، وإلى الصعوبات التقنية، ومقاومة العاملين في مؤسسات القطاع الاقتصادي المستفيدين من مرتبات أفضل، مما حال دون تمكين اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بالنظر في الأجور والمرتبات، الاضطلاع بمهمتها المتمثلة أساسا في تحقيق الانسجام والتقارب، علاوة على أن المادة 28 من قانون المالية لعام 1974 المتعلقة بتجميد الأجور، وإحداث لجنة جديدة مكلفة بدراسة انسجام القوانين والأجور والمرتبات المطبقة على مستخدمي القطاع العمومي وشبه العمومي خلصت إلى التأكيد والإقرار بفشل إصلاح 1966. أنظر بهذا الصدد Mahmoud BOUZERDE, Les Fonctions Supérieures En Algérie, Mémoire du Magistère En droit public Faculté. D'Alger, 1992, p. 33

العموميين مع زملائهم العاملين في مختلف فروع نشاطات القطاع العمومي¹⁹ وتدعيم احتياجات قطاع الوظيفة العمومي التي كانت تعاني في عام 1975 من عجز قدر ب 30 ألف إطار، و التشديد على ضرورة وضع نظام تحفيزي، من شأنه المساهمة في الحد من النزيف المسجل في قطاع الوظيفة العمومي لأحسن الإطارات المكوّنة من قبل الدولة، والتحاقها بمختلف القطاعات الاقتصادية والتجارية، من شركات وطنية ومؤسسات عمومية، وذلك تحت تأثير المغريات المادية والاجتماعية المتنوعة .

لقد كان لظهور نوع من التباعد والانفصال العميقين بين قطاعين تابعين للدولة (قطاع وظيف عمومي، وقطاع اقتصادي عمومي) الأثر البالغ على تقلص نطاق تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية الصادر عام 1966، مما أثر سلبا على طرق التسيير الإداري وعلى دور الإدارة في مجتمع هو في حاجة إليها لتعزيز وتحقيق مختلف جوانب الاستقلال والارتقاء إلى ما نطمح إليه من تقدم وازدهار في مختلف المجالات ومنها عالم الشغل ككل الذي فرض على السلطات العمومية الإذعان للتيار الإصلاحى الجارف الذي ظهر في السبعينيات وأدى إلى صدور القانون الأساسي العام للعامل S.G.T في عام 1978 الذي استحوذ على كافة فروع نشاطات العمل وعمل على إزالة كل مميزات قطاع الوظيفة العمومية وفلسفته النوعية، قانون استمدت أحكامه من الميثاق الوطني والدستور لعام 1976 (المادتان 151 و 154)²⁰.

3 - مرحلة توحيد عالم الشغل 1990/78

1/3 : صدور القانون الأساسي العام للعامل سنة 1978

وهي المرحلة التي انطلقت رسميا في سنة 1978 تاريخ صدور القانون الأساسي العام للعامل بالقانون رقم 12/78 المؤرخ في 5 أوت 1978 لتستمر إلى غاية عام 1990، تاريخ إلغاء سريان هذا القانون على القطاع الاقتصادي وعلاقات العمل الفردية الأخرى بالقانون رقم 11/90 ليظل ساري المفعول في قطاع الوظيفة العمومي إلى غاية صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والذي لم يصدر 19 - وبهذا الصدد تجدر الإشارة إلى صدور الأمر رقم 64/73 المؤرخ في 1973/12/28 المتضمن قانون المالية لعام 1974، حيث نصت المادة 28 منه على تجميد الأجور والتعويضات الممنوحة في القطاع الشبه العام، أنظر الجريدة الرسمية 1973/12/28.

20 - الأستاذ أحمد محيو، حول القانون الأساسي العام للعامل، م المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية الصادرة عن جامعة الجزائر، كلية الحقوق، عدد 1، المجلد 19، مارس 1982.

كما هو معلوم إلا في عام 2006 ؛ وكان الهدف من تدشين هذه المرحلة الجديدة هو توحيد عالم الشغل من حقوق وواجبات والعمل على إعادة تنظيمه وتطويره، في مختلف قطاعات الشغل دون تمييز بينها، (المادة 3/1 من القانون الأساسي العام للعامل) كغاية سطرت للاستجابة لمتطلبات المجتمع ومقتضيات التنمية التي تتطلب ديناميكية ومرونة أكثر في مجال التسيير والإدارة²¹.

ورقفا لهذه المرجعية خص (قطاع الوظيف العمومي) بأحكام نوعية، منها المادتين 2 و3 من القانون الأساسي العام للعامل لعام 1978 بتسمية جديدة (المؤسسات والإدارات العمومية)، كقطاع نوعي مستقل ، بأنظمة وقواعد قانونية خاصة تحكم المسار المهني للمنتميين إليه، صدرت في نص خاص في مرحلة جد متأخرة من تاريخ تطبيق القانون الأساسي العام للعامل، أي في عام 1985.

2/3 : صدور القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال قطاع المؤسسات والإدارات العمومية سنة 1985

تطبيقا لأحكام المادة 2 من القانون الأساسي العام للعامل الصادر عام 1978 صدر القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية بالمرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985، ومن أهم ما ميز أحكام هذا المرسوم، أنه جاء مزيجا بين المبادئ الأساسية التقليدية للوظيفة العمومية وبين فلسفة عالم الشغل الجديدة القائمة على وحدوية القانون المطبق على العامل والعمل المجسدة بالقانون الأساسي العام للعامل لعام 1978؛ كما أنه لم يميز بين مفهوم الموظف والعامل ووسع في نطاق تطبيق أحكام هذا القانون الأساسي النموذجي ليشمل العديد من المؤسسات والإدارات العمومية التي تتكون من المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ومصالح المجلس الشعبي الوطني APN التي تقوم بوظيفة السلطة التشريعية والمجلس الأعلى للمحاسبة والهيئات العمومية.

ولعل مرد ذلك إلى عدم إقرار مبدأ الفصل بين السلطات في هذه الفترة من

21 - BRAHIMI. Mohamed, Le phénomène de la consultation auprès de l'administration algérienne, thèse d'Etat en droit, Université d'Alger 1982, pour le même auteur, voir également, le S.G.T. (Statut Général des Travailleurs) et les Administrations publiques, la fonction publique algérienne, Revue des Sciences Juridique, Economique, et Politique, op. cit.

جهة، و تجسيدا لنظرية أحادية عالم الشغل وأنظمتها القانونية المعمول بها من جهة أخرى.

4 - مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية

وهي المرحلة التي تميزت أساسا بمباشرة إصلاح منظومة الوظيفة العمومية وتكييفها توخيا لفعاليتها ومصداقيتها وذلك بناء على الاعتبارات التالية :

1/4 : بعض الاعتبارات المشجعة على الإصلاح

مع مرور الوقت، تأكدت محدودية العمل بأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية لعام 1966 مما أعاق التطور التدريجي المنظم والمنسجم لتعداد المستخدمين، إلى جانب عدم التحكم في عمليات التوظيف، لغياب نظام صارم في الانتقاء، وانسجام النظام القانوني المطبق على أعوان الدولة بالغموض والالتباس لتكاثر نصوصه وتناثرها في عالم الشغل الموحد في إطار القانون الأساسي العام للعامل، ودون تمييز واضح يراعي نوعية ومهام مختلف فروع نشاطاته، علاوة على إساءة فهم الوظيفة العمومية والإدارة كتعبير عن الدولة. بل أنه غالبا ما أصبحت الإدارة تقدم كتفسير ميسر لكل إخفاق أو فشل، انعكس سلبا على مفهوم الخدمة العمومية، وبالتالي على مفهوم دولة القانون المنشودة بمحتواها الحقيقي الديمقراطي.

2/4 : بعض المحاولات لإصلاح وتطوير المنظومة الإدارية الوطنية

في مجال المحاولات العملية لإصلاح المنظومة الإدارية، تجدر الإشارة إلى أهم المحطات الجادة في مسيرة الإصلاحات في الجزائر.

أ - تشكيل مجموعة عمل وزارية مشتركة سنة 1987

لجأت السلطات العمومية في عام 1987 إلى إنشاء مجموعة عمل وزارية مشتركة عهدت إليها مهمة إعداد تقرير شامل يتعرض بالدراسة والتشريح لواقع الإدارة العمومية بخصوص مجال وطرق تدخلها ومهامها، ووسائل معالجتها

من زوايا مختلفة²² معتمدة في ذلك على دراسة ومعاينة واقع القطاع العمومي الجزائري ككل/ الاقتصادي والإداري/ وذلك اعتبارا للحيز الهام الذي تشغله الإدارة في بناء الجهاز الاقتصادي والاجتماعي للدولة منذ الاستقلال عبر مساهمتها في وضع ميكانيزمات إشراف الدولة وتدخلها في جميع مجالات الاقتصاد الوطني.

وقد لوحظ أن الإدارات المركزية و المحلية أصبحت تمارس نشاطات يغلب عليها الطابع الاقتصادي، طالت أحيانا التسيير المباشر للمشاريع، كما أصبحت المؤسسات الاقتصادية تضطلع بمهام ذات طابع إداري، وتخضع لقواعد إدارية، بل وتمارس أحيانا أخرى صلاحيات القوى العمومية دون تفويض صريح لها بذلك.

وهي المعاينة التي عززت القناعة بضرورة ربط إصلاح الإدارة بإصلاح الاقتصاد في إطار أشمل؛ أفضت في مطلع سنة 1988 إلى صدور سلسلة من النصوص التشريعية والتنظيمية وتبني العديد من التقارير المعدة من قبل مختلف ورشات العمل المنشأة لهذا الغرض، تمحورت في مجملها حول ضرورة إعادة النظر في الشكل التنظيمي لتدخل فاعلي الاقتصاد الوطني، و في دور الإدارة العمومية المركزية، بدء بالتكليف التدريجي لمهامها وفق المعالم التي حددها الميثاق الوطني النابعة من واقع المجتمع ومقتضيات التنمية ومستلزمات المرحلة، التي تقتضي القيام بإصلاح إداري قوامه التوزيع الصائب والعادل للقدرات والمهام التي تتناسب والتوزيع العقلاني للمسؤولية في إطار وحدة الدولة وتعزيزها²³ وذلك بالعمل على التكليف التدريجي لمهام الإدارة المركزية والهيكل التقنية التابعة لها، مسابرة في ذلك لدعم تنفيذ الإصلاحات المباشرة والسماح بتحقيق نتائجها الواعدة²⁴ وإصلاح القطاع العمومي ككل، بجعل مفهوم الإدارة مرادفا للعصرنة والمرونة والمبادرة والمشاركة وكذا العمل على :

- إلغاء الإدارة الوصية على الأعمال وعلى الأشخاص التي تمارسها الإدارة

22 - Rapport relatif à l'adaptation de l'Administration centrale (groupe Administration Centrale) Ministère de l'intérieur, Alger, juillet 1998, pp. 8-9 (document publié non diffusé).

23 - الميثاق الوطني الجزائري لعام 1986، حزب جبهة التحرير الوطني، الجزائر، مرجع سابق، ص. 96.
24 - التقرير رقم 3 المنتبى من قبل الحكومة عام 1988 مطبوع، غير موزع، كما جعل من التوصل إلى إصلاح إداري قائم على رؤية جديدة للإدارة العمومية المركزية على الخصوص، ومقاربة حديثة للعمل الإداري، من الأولويات الأساسية لمواكبة أهداف الإصلاحات الاقتصادية التي جاءت بها قوانين 1988، ولاسيما قانون 01/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بإصلاح المؤسسات العمومية الاقتصادية.

المركزية على المؤسسات العمومية الاقتصادية بتحويلها نحو مهام التخطيط (Planification) الضبط (Régulation) التماثل (Normalisation) والترقية العامة لمختلف النشاطات، بما يعني إعادة توجيه مهام الإدارات العمومية وإعادة تنظيم هيكلها وهيئاتها بما يتماشى والمهام الجديدة للإدارة الحديثة المنسجمة مع أهدافها.

- اعتماد التشاور في مجال التخطيط²⁵ وذلك تطبيقا للقوانين المتعلقة باستقلالية المؤسسة لعام 1988 لاسيما القانون المتعلق بالتخطيط.

- بتبني نظام لا مركزية التسيير²⁶ في إدارة الشؤون الاقتصادية وفي سير المؤسسات الاقتصادية وفي الوظيفة الاجتماعية **la fonction sociale** وفي إنجاز البنية التحتية **réalisation d'infrastructure**.

- توخي الفعالية والترشيد في العمل الإداري²⁷ بالقيام بحصر عمل الإدارة حول مهام، التخطيط والتنظيم.

- تحقيق الانسجام في العمل الإداري²⁸ بالتأكيد بقوة على وحدة عمل الإدارة المركزية للدولة كأداة من أدوات تنفيذ سياسة الحكومة، و تطوير آليات التشاور بين مختلف القطاعات وتنسيق مختلف مساعي الإدارات المركزية.

وهي جملة من الإصلاحات المتبناة من قبل السلطات العمومية والمرفقة بجملة من التدابير المتعلقة بالتوجه التدريجي لتكييف مهام الإدارة المركزية وهيكلها²⁹.

ب - تشكيل مجموعة العمل الوزارية المشتركة عام 1991

بادرت السلطات العمومية في شهر ديسمبر من سنة 1991 إلى تشكيل مجموعة عمل وزارية مشتركة عهدت لها مهمة إعداد دراسة شاملة لواقع الإدارة الجزائرية وسبل تطويرها، توجت أشغالها بتقديم تقرير واف للحكومة، يتعرض لإشكالية الإدارة العمومية من حيث مهامها وصلاحياتها وضرورة تطويرها بما يتلاءم و التحولات

25 - la Concertation en matière de planification

26 - la décentralisation de la gestion

27 - L'efficacité et la rationalité administratives

28 - La cohérence de l'action administrative

29 - Rapport n° 03 du groupe interministérielle (Administration Centrale) document précité, P. 10.

المؤسساتية المحلية والعالمية³⁰ وقد خلصت اللجنة إلى جملة من المقترحات منها أساسا : العمل على بناء إدارة قوية، محايدة، نظيفة، وملتزمة بالمرفق العام، قادرة على الاضطلاع التام بمهامها الدائمة، وعلى تحقيق فعالية الجهاز الإداري وضمان احترام الموظفين وتعبئتهم ومنبرا داعما للحوار والتشاور، تستقطب اهتمامات وانشغالات موظفي الإدارات المركزية والمحلية والمتعاملين الاجتماعيين من خلال السهر على تنظيم الاتصال المباشر والمحفز بين الحكومة والإطارات ومختلف الأطراف الفاعلة³¹.

وهي الأهداف المرهون تحقيقها بإعادة تنظيم قطاع الوظيفة العمومية بواسطة التشريع والتنظيم وهو ما شرع فيه بدء من عام 1995، تاريخ التخلي عن «نظام المراقبة المسبقة» المطبق في مجال تسيير المستخدمين، *contrôle de légalité* واستبداله بنظام المراقبة اللاحقة للموارد البشرية *Gestion des ressources humaines* بواسطة مخططات تسيير الموارد البشرية³².

ج - إنشاء اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة ومهامها عام 2000

تم إنشاء وتنصيب لجنة وطنية لإصلاح هياكل ومؤسسات الدولة في نهاية عام 2000³³ عهدت لها جملة من المهام الأساسية المتمثلة فيما يلي :

30 - وقد ضمت المجموعة التلخيصية لهذا العمل ممثلي 8 وزارات، هي : مصالح رئيس الحكومة، وزارة الصناعة والمناجم، التربية، البريد والمواصلات، الداخلية والجماعات المحلية، العمل، الاقتصاد، التجهيز. وقد شكل تقرير هذه اللجنة أرضية عمل للأيام الدراسية حول الإدارة العامة المنعقدة تحت الرعاية السامية للسيد رئيس الحكومة وبحضور رئيس الدولة بمقر المدرسة الوطنية العليا للإدارة العامة ببوزريعة أيام 2 و3 و4 ماي 1992 بحضور العديد من الأساتذة والخبراء وإطارات الدولة الممثلين لمختلف الإدارات والمؤسسات العمومية.

31 - أنظر البطاقة الفنية لهذه الأيام الدراسية منشورة في مجموعة النصوص الخاصة بهذا الملتقى طبعت مصالح رئاسة الحكومة 1992

32 - سعيد مقدم، تعليق حول أحكام المرسوم رقم 126/95 المؤرخ في 29 أفريل 1995 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 145/66 المؤرخ في 6 جوان 1966. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 34، رقم 2، الجزائر 1996.

33 - وهي اللجنة المنصبة من قبل رئيس الجمهورية بتاريخ 25 نوفمبر 2000 بقصر الأمم، نادي الصنوبر، الجزائر. (المرسوم الرئاسي المنشئ لها)، والرسالة المؤرخة في 22 نوفمبر 2000، والتوجيهات المتضمنة في الخطاب الرئاسي ليوم (2000/11/25).

- حصر مشاكل تنظيم الدولة وتسييرها حصرا شاملا يتماشى ومقتضيات تطور مجتمعنا.

- التركيز على سبل إصلاح يشمل الجوانب المتصلة بتنظيم الدولة وسيرها، أي إعادة تحديد مهام هياكل الدولة على كافة المستويات وصلتها بالمؤسسات العمومية.

- وضع آليات للتنسيق والتنظيم والمراقبة على المستويين المركزي والمحلي.

- اقتراح صياغة متلازمة للقوانين الأساسية لأعوان الدولة على اختلاف مسؤولياتهم من حيث طبيعتها ومستواها.

- الاهتمام بالمواطن كمستفيد من الخدمة العمومية، وبالأعوان كمؤتمنين على مصالح الدولة³⁴، على اختلاف مستوياتهم. فقد قدر عددهم في نهاية سنة 1999 بـ 1.434.706 عونا عموميا منهم 1.204.825 موظفا، الأمر الذي يمثل نسبة تقدر بـ 4.7 من الموظفين لكل مائة ساكن، أما المؤقتين فيصل عددهم إلى 229.881 عونا موزعا على 130.837 متعاقد و99.044 مستخلفا³⁵ أي حوالي 4/1 الطبقة الشغيلة، تحتل قطاعات التربية، الصحة، الجماعات المحلية وحدها أكثر من 70% من التعداد الإجمالي للوظيفة العمومية، فالجزائر بهذه النسبة تتوفر تقريبا على 4 موظف لـ 100 ساكن مقارنة بـ 8 في فرنسا، 7 في مصر، 9.8 في أستراليا، و3.96 بتونس؛ وهو ما يوضح بجلاء عدم الانسجام في تعداد قطاع الوظيفة العمومية في مجال الموارد البشرية، مما يقتضي تكييفها ومتطلبات الخدمة العمومية.

34 - وذلك من حيث ربط الانتقاء والالتحاق بالوظيفة العمومية بمبدأ المسابقة والتكوين وجعل هذا الأخير شرطا إلزاميا مسبقا لتولي الوظائف العمومية والتدرج فيها، طيلة الحياة المهنية للموظفين، بمعنى إعادة دراسة أنظمة التكوين والإتقان وتحسين المستوى، والمعلومات على ضوء واقع نسب التأطير المسجلة حاليا في قطاع الوظيفة العمومي ككل، واحتياجاته في المجال البشري أو المؤسساتي، أي تأمين دور ومكانة المراكز والمدارس المتخصصة المكلفة بالتكوين، إلى جانب مراجعة مضمون البرامج المقررة، ومدة التكوين، والنظر في مآل منتوجه في إطار تطبيق طرق حديثة في مجال تسيير الموارد البشرية، وربطها مع المهام الجديدة للدولة، وبالنجاعة والفعالية المطلوبة من أعوانها بمعنى إعادة دراسة فحوى المبادئ والقواعد التي تحكم الوظيفة العمومية ككل، وصولا إلى تحديد عناصر جديدة بتكريس علاقة جديدة بين الدولة وأعوانها ضمن إطار شامل لسياسة حديثة للوظيفة العمومية مهيورة بالحرفية المطلوبة وبالفتح والفعالية المنشودة سواء في مركزهم القانوني من ضمانات قانونية وحماية اجتماعية ومرتبات وتعيوضات مناسبة، وتحفيزات مادية ومعنوية معتبرة، وإطار قانوني موضوعي شفاف يسمح بتقييم وتقدير أداء العمل بقطاع الوظيفة العمومي، وآليات للتنسيق والتشاور والضبط والمراقبة.

35 - التقرير العام للجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، رئاسة الجمهورية، المطبعة الرسمية، جويلية 2001، ص. 431، توزيع محدود.

وهي المهمة التي اضطلعت بها اللجنة باقتدار، خلصت إلى العديد من الأفكار والمقترحات المدونة في تقريرها العام المرفق و«لأول مرة في أعمال مثل اللجان» بملحقات تضمنت مقترحات عملية لمختلف النصوص والوثائق المرافقة تيسيرا للاستئناف بها، رفعت إلى رئاسة الجمهورية³⁶ وكانت بمثابة مرجع للحكومة بمناسبة إعدادها لمشروع القانون الأساسي الجديد للوظيفة العمومية الصادر عام 2006³⁷.

36- احتوى هذا التقرير العام للجنة على 676 صفحة بملاحقها، فشكل على مقدمة عامة، وجزأين أساسيين تعرض في الجزء الأول منه إلى إشكالية إصلاح الدولة، تطرق في الباب الأول منه إلى حالة الوضعية والتشخيص والتقييم، خص الفصل الأول منه إلى تطور مفهوم الدولة، وفي الفصل الثاني، إلى تقييم تنظيم السلطات العمومية وعملها، وفي الفصل الثالث، إلى ممارسة مهام الدولة ومسؤوليتها، وفي الفصل الرابع إلى تنظيم هيكل الدولة سيرها، وفي الفصل الخامس، إلى وظيفة عمومية غير ملائمة/ أما في الباب الثاني من هذا الجزء الأول فخصه للمفهوم الجديد للدولة، تعرض في الفصل الأول منه إلى النطاق العام لإصلاح الدولة، وفي الفصل الثاني إلى فلسفة إصلاح الدولة وأهدافها، وفي الفصل الثالث، إلى الدور الجديد للدولة ومهامها. أما في الباب الثالث منه فتعرض للمحاور الكبرى لإصلاح الدولة وشروط تنفيذها. خص الفصل الأول منه للمحاور الكبرى لإصلاح الدولة، والفصل الثاني، لإستراتيجية التطبيق، ليتطرق بعد ذلك في الجزء الثاني من التقرير، إلى الورشات الكبرى لإصلاح الدولة، تعرض في الباب الأول منه للإدارة المركزية، واستقرار وانسجام واستمرارية، خص الفصل الأول منه، لإعادة تركيز مهام الإدارات العمومية، وفي الفصل الثاني، إلى إضفاء الاستقرار على الإدارات المركزية، وفي الفصل الثالث، إلى انسجام النشاط الحكومي، والفصل الرابع إلى استمرار نشاط الدولة، أما الباب الثاني فتطرق للجماعات الإقليمية والإدارة المحلية اللامركزية واللامركز في خدمة الديمقراطية المحلية، تعرض في الفصل الأول منه، إلى الإطار التوجيهي الجديد لإصلاح الإدارة المحلية والجماعات الإقليمية، وفي الفصل الثاني، تأكيد دور الجماعات الإقليمية ومكانتها، وفي الفصل الثالث، إلى تنظيم الدوائر غير الممركزة للدولة وسيرها، وفي الباب الثالث تعرض للتقرير للمؤسسات العمومية، خص الفصل الأول منه، للمرفق العام، والفصل الثاني للمؤسسات العمومية وطرق تسيير المرفق العام، أما الفصل الثالث، فخصه لإصلاحات المؤسسات العمومية، والهياكل المسيرة للمرفق العام، والفصل الرابع، للانعكاسات المؤسساتية والقانونية والاجتماعية، وصولا إلى الباب الرابع، المخصص للاستشارة، والضبط، والرقابة ولكل منها أرد له فصلا خاصا، وفي الباب الخامس من هذا الجزء الثاني، تعرض فيه إلى أعوان الدولة، سياسة جديدة للموارد البشرية، خص الفصل الأول منه، إلى حالة الوضعية، تشخيص وتقييم، والفصل الثاني، إلى إصلاح الوظيفة العمومية، وفي الفصل الثالث، لوسائل التطبيق، وصلا إلى الباب السادس، المخصص إلى المواطن، غاية إصلاح الدولة، تعرض في الفصل الأول منه إلى أسباب أزمة الثقة بين المواطن والدولة، وفي الفصل الثاني منه إلى أسس سياسة العلاقات بين الدولة والمواطنين، وفي الفصل الثالث، إلى عناصر سياسة جديدة للعلاقات بين الإدارة والمواطنين، والفصل الرابع، إلى أدوات تطبيق السياسة الجديدة لعلاقات الدولة بالمواطن، وصولا إلى خلاصة عامة. التقرير العام للجنة، المرجع السابق.

37 - أنظر: د. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط. 1، 2010.