

## واقع و مقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر

السعيد مقدم (\*)

زهيد

الاعتقاد الذي ساد اشغال الايام الدراسية حول الادارة العمومية في الجزائر (1) انها ادارة في حالة مرض و اضطراب شديدين ، و اذا اردنا الاحتفاظ بالدولة فعلينا ان نزودها بادارة قوية قادرة على العمل ، قائمة على الاحترافية تحركها دوافع المصلحة الاجتماعية و الاقتصادية تتصف بالاستقرار و الرزانة و الاستقلالية (2) و ان تتخذ الادارة مع هذا موقفا "حياديا" في مختلف الاماكن تجاه التغييرات السياسية و التصرفات الحزبية ، لا سيما في ضوء التغييرات التي عرفتها الجزائر في ظل دستور 23 فيفري 1989 اين اصبح للجمعيات و النقابات الحق في المشاركة في اعداد تحاليل و دراسات تعرض علي الحكومة " كقوة اقتراح " لتجسيدها عمليا

(\*) أستاذ مكلف بالدروس بالمدرسة الوطنية للإدارة .

(1) الايام الدراسية المنعقدة بالمدرسة العليا للإدارة 2 - 3 - 4/5/1992

(2) خطاب رئيس الحكومة أمام الندوة

## واقع الإدارة العمومية:

ان الادارة العمومية في الجزائر تفتقر لوجود قانون يحدد مهامها الدائمة و يجعلها في منأى من التأويلات و الدخول في المتاهات و الحد من تدخلات السياسي في الجانب التنظيمي و الاجرائي للادارة الا بقدر ما يقتضيه تنفيذ برنامج الحكومة ، لذا فان الادارة العمومية في بلادنا في حاجة الي تزويدها بقانون من شأنه ان يزرع في الموظفين و لاسيما في الاطارات روح الثقة و الامان ، و يضيف على الهياكل طابع الاستقرار بمعنى ان يرفع من قيمة الوظيفة العمومية و من خلالها الموظف ، باعتبارها قطاعا مفضلا ينبغي ان يعزز في دولة شعارها القانون و الديمقراطية و التعددية . من خلال تقوية دورها كسلطة عمومية و ضمان سلطتها المعنوية و ديمومتها و تأهيلها للاضطلاع بمهامها و بمسؤولياتها كأداة قائمة على التخطيط و الترشيح و العقلنة ، بما يتفق و البعد الانساني للمصلحة العمومية (3)

3/ le principe de neutralité des services publics un principe corollaire que la modernisation de l'Etat : par Genevieve koubi PR. agrégé de droit public , Rev - Adm 92

ان نجاح ذلك مرهون باعداد و وضع نظام قادر على تجنيد الكفاءات و في التحكم في مخطط صارم محكم للحياة المهنية يتميز بالجزاءات الايجابية و السلبية قصد محاربة بعض الظواهر التي بدأت تفزوا إدارتنا ، منها لا سيما روح اللامبالاة ، و البحث عن اسهل السبل للترقية في السلم المهني دون مراعاة للمعايير التقنية و العلمية التي يتطلبها شغل الوظائف العمومية ، و منها تكوين الانسان تكوينا مستمرا و متجددا ، لان نجاح اي مؤسسة او إدارة الا وراها سياسة محكمة في التكوين و تجديد المعلومات و الاتقان.

### **ضرورة تقنين العلاقة بين الإدارة والموظفين.**

ان تغير الوجه السياسي لبلدنا منذ المصادقة علي دستور 1989/2/23 بإقرار مبدأ التعددية السياسية و النقابية أصبح يفرض اكثر من اي وقت مضى ضرورة تقنين العلاقات بين الادارة و المؤتمنين على مصالحها من الموظفين في شكل ميثاق للادارة العمومية من شأنه ان:

- يزرع و ينمي روح و تقاليد الحياد
- حب التفاني ، في خدمة المصلحة العامة و العمل على تحقيق النفع العام
- المساهمة في بناء ادارة معاصرة قوية ، يتوقف عليها مستقبل البلاد.

- ان الموارد البشرية متوفرة غير انها تحتاج الي تحريرها من التوجيه الضيق ، و من شروط التزكية و المحسوبية و العشائرية و ردود الفعل التي تطبعها الظواهر البيروقراطية.

### **الحياد سلوك و نموذج مهني**

ان التعرض لتقاليد او ثقافة الحياد كسلوك اجتماعي ومهني و واجب من واجبات اخلاقيات المهنة في مجتمع متطور قائم علي التعددية امر غير يسير، وحياد يعني حياد المرافق العمومية ، و من خلالها الموظفين ، و هو امر ضروري و بديهي ، كما اسلفنا ، لعصرنة الادارة. لان الحياد قبل ان يكون مبدأ قانونيا كان مع مبدأ المساواة و الشرعية عبارة عن مفاهيم و قيم ايدولوجية دخلت مع مرور الوقت الدائرة القانونية بفضل اجتهادات القضاء و الدراسات الفقهية التي تلقفها القانون الوضعي وقتئذ وصاغ نطاق تطبيقها بعد ان اعطاها مضمونا اكثر واقعية (4).

فالمساواة كانت تجسد و تترجم في نظر القضاء مساواة المواطنين امام القانون و التساوي في الاستفادة من خدمات المرافق العمومية و امام التكاليف العمومية.

فميزة الحياد في فقه القانون العام تكمن في كونه رابطة  
بناءة بين المبادئ العامة للمرافق العمومية ، بين مبدئي  
التكيف 'adaptation ، و التحول la mutabilité و مبدأ  
استمرارية سير المرافق العمومية le fonctionnement du service  
public في ظل بلد تقتضي كافة معطياته . ضرورة العيش في  
مجتمع موحد منسجم يستجيب الى حاجيات عمومية جماعية  
يقوم فيها الحياد بدور توفيقى و يضمن من خلال استمرارية  
سير مرافقنا العمومية بانتظام و اطراد .

فحياد الاعوان العموميين يستجيب لمقتضيات نوعية  
خاصة ، تملئها اخلاقيات الوظيفة العمومية ، فالحياد نشأ  
من الفكرة العملية المستمدة من الهدف من المرفق  
L'intérêt du service الذي هو انعكاس للبناء الديمقراطي الذي  
يجسد الوظيفة الاجتماعية لقواعد القانون الاداري تجاه الجمهور  
العريض المنتفع من خدمات المرفق العام .

ان بلوغ هذا الهدف الاستراتيجي يقتضي اتخاذ تدابير  
مناسبة منها اساسا العمل علي نقل ادارتنا من مؤسسة  
سلطوية (باعتبار ان الادارة العامة هي مصدر و مرجع للاعلام  
الاداري نظرا لمكانتها كحلقة وصل بين القاعدة و  
القمة تخولها صلاحية سبق جمع و إستغلال المعلومات  
الادارية المتعلقة بكيفية تسيير المرافق العمومية للدولة و

علاقتها بالجمهور المنتفع و برغباته ) الي مؤسسة او شبكة عريضة تكلف بتقديم الخدمات للجمهور .

**الإدارة العمومية في ظل احكام القانون الاساسي العام للعاهل:**

ان الادارة العمومية في بلادنا عرفت مع بداية عام 1978 تاريخ صدور القانون الاساسي العام للعالم تقلبات كبيرة ادت الي زعزعت و استقرار قطاع الوظيف العمومي و هيكله المؤسسات العمومية .

فبدلا من الانتقال من مرحلة الاصلاح التي دشنت بصدور القانون الاساسي للوظيف العمومي الصادر بالامر 133/66 المؤرخ في 02/6/1966 و مختلف القوانين الاساسية الخاصة الصادرة في عام 1968 الي مرحلة الاهتمام بالمنظومة التكوينية بدء من عام 1971 كمصدر لاثراء الادارة العمومية المختلفة من حيث التأطير النوعي الذي يستجيب لاحتياجاتها و تكييف مصالحها ، جاءت عدة مراسيم منها المرسوم 205/79 الذي سمح بادماج ما يقدر ب 100 الف عون مؤقت و متعاقد في

قطاع الوظيف العمومي 90 % منهم ينتمون الي الاسلاك التنفيذية و التطبيقية ، لتستمر عمليات الادماج بالمرسوم 59/ 85 المؤرخ في 23/3/1985 ثم بالمرسوم الصادر عام 1992 الذي بموجبه تم احصاء ما يزيد عن 120 الف عون عمومي بين مؤقت و متعاقد معينين بعمليات الادماج بالاضافة الى المرسوم رقم 93/83 المؤرخ في 23/3/1993 المتضمن ادماج كافة الاعوان المؤقتين و المتعاقدين العاملين في حقل التعليم الاساسي و الثانوي الذين يزيد عددهم عن 21 الف عون معني بالادماج .

و علاوة على ذلك تجدر الاشارة الي المرسوم 115/81 المؤرخ في 2 جوان 1981 الذي قضى على التكوين كمبدأ مفضل لتولية الوظائف العمومي و فتح المجال للتوظيف المباشر لاعتبارات معينة ، تارة لسد الحاجيات المستعجلة للمؤسسات و الادارات المنشأة حديثا ، وتارة اخرى بدافع تبجيل حملة اعلى المستويات العلمية .

### نسب التأطير في قطاع الوظيف العمومي:

ان القاء نظرة وجيزة على حصيلة الشغل لعام 1991/ 90 لا سيما فيما يتعلق بالتحليل الاجمالي للتأطير على مستوى

قطاع الوظيف العمومي (5) تصور لنا ضالته و متطلباته ، بل تؤكد النظرية القائلة بعدم العناية بهذا القطاع و ساهم في التأثير سلبا على العلاقات بين مختلف فروع قطاعاته و على العلاقات القائمة بين الادارة و المواطنين .

فعلى سبيل المثال لا تتجاوز نسبة التأطير الاجمالي لموظفي قطاع الوظيف العمومي 3 1 % من مجموع 01 مليون موظف و ان حصة البلديات فيها لا تتجاوز نسبة 1 % و 40 % في قطاع التربية و 15 في الصحة العمومية و 12 % في الجماعات المحلية و 13 % في الادارات العمومية و المصالح الخارجية التابعة لها .

### اعادة النظر في هيكله قطاع الوظيف العمومي:

ان نتائج التحليل الاجمالي للتأطير السالفة الذكر ، وقيمة الكتلة الاجورية لمليون موظف ، المقدرة ب 106 مليار دج اي 52 % من ميزانية التسيير الاجمالية ، و اكثر من 82 % من ميزانية التسيير باستثناء التكاليف المشتركة (6) تتركنا ندعو الي دق ناقوس الخطر و المناداة لا باصلاح جزئي فقط بل الي ثورة في المنظومة الادارية

(5) مشار اليه في خطاب رئيس الحكومة .م.س .

(6) مشار اليه في الخطاب الافتتاحي للسيد رئيس الحكومة ص 6 م س .



قوامها الوقوف على الوضعية المزرية التي توجد بها ادارتنا وتقويمها بما يتفق واحتياجاتها الحقيقية من موارد بشرية ومادية ومالية ضرورية لحسن سير مرافقنا بل حتى وان اقتضى الامر اجراء تقسيم عملي باعادة هيكله قطاع الوظيفة العمومي في شكل مستويات يمكن ان تضم قطاعات نوعية لتشمل:

1- قطاع خاص بالادارات والمؤسسات العمومية المركزية،

2- قطاع خاص بالمجموعات المحلية، يضم كافة الولايات والدوائر، بالاضافة الى المؤسسات المحلية ذات الطابع الاداري

3- قطاع خاص ببعض امدارات والمؤسسات العمومية المتخصصة. ( كالحماية المدنية والجمارك والامن الوطني، والمواصلات الوطنية ومجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، وادارة الضرائب).

كما يتعين بعدئذ التفكير في اعادة توزيع مختلف المستخدمين باختلاف مستوياتهم في الهرم المهني على مختلف القطاعات بما يستجيب و احتياجاتها الحقيقية، كل حسب تخصصه و امكاناته، و العمل علي ضمان تكوين مستمر لكافة الاعوان و على ضوءه يسير مساره المهني.

## عقلنة أو ترشيد نظام تسيير الموارد البشرية

غني عن البيان ان التحكم في مخطط الحياة المهنية للموظفين يقتضي اعادة النظر في طرق اعداد التقديرات المالية لميزانيات مختلف قطاعات الوظيف العمومي باعتماد سياسة الترشيدي في مجال تسيير المستخدمين و الوسائل المادية و المالية لكل مؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية و بالاستقلال المالي و الاداري من ذلك اخضاع توزيع المناصب المالية لسياسة التقدير الحقيقية القابلة للمراجعة خلال السنة المالية بما يتفق و المبررات المستجدة لعمل الحكومة و مؤسساتها بالاضافة الي تخصيص اغلفة مالية الزامية لكل جهة مستخدمة لتغطية نفقات التكوين و تحسين المستوي و المعارف المهنية لتشمل كافة المؤطرين المنفذين على السواء ، لا سيما ان المؤسسات التكوينية متوفرة و تحتاج الي تدعيم في المؤطرين من ذوي الخبرة المزدوجة نظريا و عمليا حتى يتمكن منتوج التكوين من التكيف مع المنظور الجديد لمشروع ادارة الدولة العصرية.

- ان الانتقال من سياسة "اجتماعية المرافق العمومية" la socialisation des services publics الي ادارة فعالة ، ادارة الخدمات بات امرا ضروريا تفرضه مقتضيات التطور و التنمية الادارية ، بل ان حياة مرفق ما مرهونة بدوره ، فكلما زالت وظيفته كلما وجب زواله و هذا ما يتماشى و مبدأ "المرفق بالهدف".

فالإدارة عندنا في حاجة الي اعادة تنظيم نفسها للاطلاع  
بمهامها الجديدة ، و ذلك بايجاد ميكانيزمات حديثة تتماشى و  
مقتضيات الادارة العصرية.

فالمواطن يطالب باقامة مصلحة عمومية خلاقة ترشده الي  
حقوقه و واجباته و المساعي التي يتعين عليه التقيد بها.

### **ضرورة اشراك اللجان و المتعاملين مع الادارة العمومية في دراسة المنظومة الادارية و تنميتها .**

لما كان المؤتمنون على مصالح الدولة وما افقها يتبوؤون مكانة  
معتبرة في ظل مسار اصلاح و تكييف المنظومة الادارية التي  
تطورت النظرة اليها و تجددت بترقية اموظفين و المتعاملين مع المرافق  
العمومية الي مصاف صانعي قرار تحديث و عصنة الادارة فانه يتعين  
العمل على اشراكهم في تصميم فلسفة الوظيف العمومي (7) وعلاقاته  
بنشاطات القطاعات الاخرى ، بل ينبغي تجاوز النظرة التقليدية التي  
تجعل من الموظف خاضعين لاحكام الازعان و لقوانين و تنظيمات تفرض  
عليهم بصفة احادية عن طريق السلطة الوصية او المستخدمة كما  
يخضعون لواجبات الطاعة المطلقة و التطبيق الاعمي للاوامر و  
التعليمات دون سبق تحري عن قيمتها او صحتها القانونية دون المساس  
بمبدأ واجبات

(7) التي هي من اختصاص المجلس الاعلي للوظيف العمومي (الذي لم ير النور في الجزائر منذ انشائه في

اطار القانون الاساسي للوظيف العمومي لعام 1966 )

الموظفين طاعة رؤسائهم و الولاء لمؤسسات الدولة ، و تفادي كل ما من شأنه اضرار الشك علي اعمالهم ، لان مثل هذه الواجبات تعني كما اسلفنا ، سلوك حيادي معين و عمل مدقق علي الموظفين ، من ذلك العمل باخلاص لخدمة برنامج الحكومة مهما كانت نزعتها السياسية ، و التزم التحفظ الذي يبلغ اقصى حدوده عند تأزم الوضع السياسي و الاجتماعي بمعنى اتخاذ موقف الاعتدال و الرصانة .

ان انشاء اللجان المتساوية الاعضاء او اللجان التقنية باعتبارها اجهزة استشارية لم يكن الاخذ براياها في الكثير من الاحيان ضروريا في مجال تخصصها ، و هذه المواقف ظلت في دول اخري كفرنسا مثلا سائدة الى غاية القرن 20 و بالضبط الي غاية 1946 اين تخلصت منها و حصل الموظفون علي حق الرقابة Droit de regard فيما يخص تسيير مخططات حياتهم المهنية "بواسطة اللجان المتساوية الاعضاء " Commissions paritaires و حول مضمون القانون الذي يسري عليهم " عن طريق المجلس الاعلي للوظيفة العمومي Conseil Superieur de la Fonction Publique و حول تسيير المرافق العمومية عن طريق اللجان التقنية المتساوية الاعضاء Comités techniques و لعل الفضل في ذلك يرجع الي تطور الحركة النقابية في قطاع الوظيفة العمومي ، هذا التطور الذي كان الي وقت قريب يعتبر منافيا حتي مع أسس الدولة .

## بعض عوامل فشل محاولات اصلاح المنظومة الادارية

ان فشل حركة الاصلاح الاداري في الجزائر يمكن ان يرد الي اهمال دور المؤتمنين من الموظفين و المتعاملين مع الادارة العمومية في المشاركة في عملية تطوير و تنمية الادارة العمومية بل حتي ان الاجهزة التي انشأت لهذا الغرض لم تكن قارة و كانت تفتقر الي استراتيجيه محكمة و هي عوامل ضاعفت من عزلة قطاع الوظيف العمومي و انكماشه ، بل احيانا ساعدت على كبت الروح الابداعية و الفعالة لدى موظفي القطاع بالاضافة الي عدم وضع نظام يكفل حسن انتقاء الموظفين ، مما شجع الي اللجوء الي الاستعانة ببعض الاعوان بصفة متعاقدين او مؤقتين .

فعمليات إدماج الموظفين في هياكل الوظيف العمومي ابتداء من مراسيم 1963 الى 1993 كانت تستند في مجملها تارة الى الاحتياج الي يد عاملة دائمة وقارة و غالبا الي ضغط الجهات المؤثرة في المجال المهني الاجتماعي السياسي او الي ظروف استثنائية خاصة يملها الواقع ، غالبا ما تكون علي حساب منتوج التكوين المتخصص ان وجد ؟ .

فتهميش الفئات الفعالة في عمليات دراسة و تصميم التطور المستقبلي لسير الادارة و مرافقه ، ولدى لدى المؤتمنين علي مصالح اداراتنا العمومية احساس بالخيبة و بالحيطه و ردود افعال سلبية من خمول و روتين و تعطيل للمصالح العمومية مما اثر سلبا علي السلوك و الفعالية الادارية، و بالتالي على مصداقية و دور الادارة في بناء الدولة العصرية .