

الفصل الثالث: التكوين الإداري كوسيلة للإصلاح المؤسساتي في الجزائر:

مقدمة الفصل الثالث:

انتهدجت العديد من الدول إصلاحات إدارية شاملة، وذلك بالنظر إلى خصوصياتها السياسية والاجتماعية من جهة، وإلى الرهانات الداخلية والخارجية التي تواجهها قصد وضع حد لنمط التسيير حسب نموذج "ويبر" Weber والعمل على تكييف النشاط الإداري مع متطلبات التسيير الحديثة، القائمة على الفعالية والنجاعة، معتمدة على الخصوص على العنصر البشري.

ومن هذا المنطلق، باشرت السلطات العمومية في الجزائر جملة من الإصلاحات الإدارية والمؤسسية، هدفها الوصول إلى حكمة رشيدة، بواسطة استراتيجيات متعددة أهمها، من ضمن وسائل أخرى، الاعتماد على الموارد البشرية كوسيلة لمرافقة التغيير المؤسساتي. وهكذا سنتناول هذا الفصل في مبحثين يهتم الأول بالإصلاح المؤسساتي أما الثاني فيتعرض إلى سياسة و واقع التكوين الإداري في الجزائر كوسيلة لمرافقة هذا الإصلاح.

المبحث الأول: في الإصلاح الإداري

من خلال هذا المبحث سنتناول دراسة الإطار التحليلي للإصلاحات الإدارية، وذلك عبر المطالب التالية:

- المطلب الأول : إطار الإصلاحات.
- المطلب الثاني : برنامج الإصلاحات.
- المطلب الثالث : الأولويات.
- المطلب الرابع : العوائق.

المطلب الأول : إطار الإصلاحات.

لم تعرف الإدارة الجزائرية تطورا شاملا من حيث النموذج الإداري الواجب انتهاجه، حيث أنها ورثت من الإدارة الفرنسية مفهوم الدولة "دائمة الحضور"

L'Etat Omni présent ثم في فترة لاحقة، إثر التحولات الناتجة عن المبادئ الثورية وقيم الاستقلال الوطني، ثم أيضا عن الاختيارات الإيديولوجية المتمثلة في النظام الاشتراكي لنموذج التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

و ابتداء من 1989، تم تحول مفهوم الإصلاح الإداري لينسجم مع المعطيات الدستورية الجديدة، ضمن اقتصاد السوق والتعددية السياسية، الشيء الذي أوجد تحديات ورهانات جديدة، أصبح لزاما على الإدارة الجزائرية، العمل على مواجهتها، وذلك كرد فعل على الجمود الذي يميزها.

الفرع الأول : تطور الإصلاحات الإدارية.

لقد اهتمت السلطات العمومية دوما بالإدارة العمومية، ودورها الاجتماعي والاقتصادي وجعلت منها أحد انشغالاتها الرئيسية.

يتميز دور الإدارة العمومية، الناشئة بعد الاستقلال مباشرة، ب بروز وظيف عمومي ناشئ، مهمته تجسيد السيادة الوطنية وذلك خاصة بواسطة جزارة تأطير الجهاز الإداري الموروث، أما دور الحزب الواحد، فقد تجسد في تسييس الإدارة العمومية (1) حيث دام ذلك إلى غاية ظهور التعددية في منتصف الثمانينات.

أما خلال السبعينات، فقد شهدت الجزائر قاعدة صناعية متقدمة نسبيا، مرتكزة على المؤسسة العمومية، وكذا انتهاج سياسة التخطيط المركزي بواسطة المخططات التنموية، وأمام ضعف القطاع الخاص آنذاك، وعدم وجود مجتمع مدني منظم، فقد كانت الدولة والإدارة، الفاعلان الأساسيان في التنمية الاجتماعية والانسجام الاجتماعي.

نتيجة لانخفاض أسعار البترول في الثمانينات، من جهة، وأزمة الدين الخارجي من جهة أخرى، ظهر شبح التخوف من عدم إمكانية تسيير الدولة للاقتصاد والمجتمع، مما أدى بها

(1) الميثاق الوطني، 1976، ص 44.

إلى المبادرة بالإصلاحات الاقتصادية، واتهاج مبدأ تخلي *désengagement de l'Etat* أو انسحاب الدولة، معتبرة ذلك كوسيلة للخروج من الأزمة (1)، أضف إلى ذلك اضمحلال نموذج التسيير الأحادي وتنامي قيم اقتصاد السوق.

خلال التسعينات، تم اعتماد التدابير الهيكلية من طرق السلطات العمومية، ثم تلاها ابتداء من 1994، مخطط التعديل الهيكلي *Plan d'ajustement structurel* والذي كان من نتائجه التقليل من مستخدمي القطاع العمومي.

أما دستور 1989، فقد نص على رفع العراقيل القانونية والمذهبية التي كانت تحول دون إصلاح نظام ودور الدولة، حيث أصبحت هذه الأخيرة ملزمة بوظيفة أساسية، هي ضمان المساواة بين المواطنين، ولا تتدخل إلا من أجل الحفاظ على احترام النظام العام، وليس بإمكانها أن تبقى مالكة ومقاولة، كما أكد ذات الدستور، مبدأ حُرّيّة التجارة والصناعة، والخصوصية كإستراتيجية منجزة عن هذا المبدأ(2).

والملاحظ أن التدابير الإصلاحية المتخذة خلال التسعينات بقيت محافظة على النظام الإداري القائم، أي بالشكل الذي حال دون بروز تعديل ثقافي، أي ظهور سلوكات إدارية جديدة قائمة على الفعالية والمساءلة والشفافية.

كما انتقد هذا المخطط المركزية اللامتناهية لاتخاذ القرار والتكاليف الباهظة لتسيير الجهاز الإداري، وكذا عدم فعالية آلية إعداد ومتابعة وتقييم السياسات العمومية. في حين ظهرت في أواخر التسعينات نية صريحة من طرف السلطات العمومية في إطار إصلاح الدولة والإدارة العمومية، هدفها التوفيق بين هياكل ومهام الإدارة من جهة، ولتسيير المستعجلات والتحكم في الأمد الطويل، وحرية الفاعلين في النشاط العمومي من جهة ثانية.

الفرع الثاني: إطار الإدارة العمومية

ظلت الإدارة الجزائرية رهينة الإطار الشكلي، المتمثل في ضمان الخدمة العمومية وتسيير الموارد البشرية، والذين لم يمكنا من تشجيع روح المبادرة، ولا مواجهة التحدي المتمثل

(1) Walid LAGGONNE (l'Etat dans la problématique du changement) Revue IDARA-N°

25- 2003-P40

(2) IBID- p 41.

في التحسين المستمر لجودة الخدمة العمومية للمواطن، الذي ظل محكوما **administré** عوض أن يكون زبونا (1).

وهكذا، نظمت الخدمة العمومية بشكل احتكار عمومي بشكل مباشر من طرف الإدارة، عن طريق مؤسسة عمومية تقوم باستغلال احتكار منظم (2)

(**monopole réglementé**) في حين ظلت الموارد البشرية تسيير وفق

إطار شكلي، يتمثل في قانون الوظيف العمومي، الذي أدى إلى شلل نسبي لروح الابتكار والمبادرة لدى الموظفين من جهة، وإلى عدم رؤية إستراتيجية نحو عصرنة الخدمة العمومية، وعقلنة التسيير العمومي عن طريق إدخال مفاهيم النجاعة (3) والشفافية والمساءلة، وذلك رغم تطور المحيطين الداخلي والخارجي.

فعلى الصعيد الخارجي، فقد أدت التحولات الدولية إلى تغيير العلاقات بين الدول بشكل جذري، وإلى ترك المجال للتنافسية بين الدول في المجال الاقتصادي، باعتبار أن حركة الإصلاحات هي حركة عالمية أو كونية **Universelle**.

أما على الصعيد الداخلي، فقد أدت التحولات إلى كشف حدود وإطار الدولة المالكة، المقابلة والمنظمة، وكذا أزمة التمثيل المؤسساتي بين الدولة والمجتمع.

وتمثل هذه التحولات عموما فيما يلي :

- ظهور مجتمع مدني، معقد وحركي، غير منظم نسبيا (4) ؛
- تطور الفضاء السياسي، خاصة على إثر الانفتاح المؤسساتي على فاعلين سياسيين كانوا من قبل، في حالة إقصاء عن ممارسة النشاط السياسي ضمن الإطار القانوني؛

(1) N.C.BELMIHOUB(réflexions préliminaires sur les déterminants d'une politique de la formation des fonctionnaire) in Revue IDARA. N° 27- P 33

(2) Cas de SONEGAS et la SNTF. (par exemple)

(3) A-RAHMANI (Essai d'analyse des facteurs d'évolution de la gestion des personnels de la fonction publique) Revue IDARA-N°2. 1997-P7.

(4) ESSAID TAIB(société civile et gouvernance en Algérie), in Revue IDARA , N° 30- p 298.

- التطور الكيفي في المجال التعاقدية، خاصة في ميادين العمل والعلاقات الاجتماعية والمعاملات التجارية؛
 - تطور العلاقات بين المواطنين تجاه الدولة والإدارة العمومية؛
 - بروز احتياجات جديدة، من الناحية الاجتماعية والسياسية.
- وكان من نتائج هذه التحولات بطبيعة الحال، إضعاف النشاط المؤسساتي للدولة، من حيث إبراز سيادتها من جهة، وكذا في إطار وظائفها المتعلقة بتقديم الخدمات العمومية، والضبط والرقابة.
- وهكذا فإن آلية بناء الدولة في الجزائر، تبقى متأخرة نسبيا، مع الإشارة إلى أنه وإلى حد الآن، فإن الإصلاح يسير بمعزل عن إطار اقتصاد السوق ودولة القانون (1).

الفرع الثالث : الرهانات والتحديات

إن مسألة التغيير المؤسساتي، تجعلنا نفكر في مدى قدرة الإدارة على رفع التحديات الاستراتيجية، والمتمثلة في البناء الديمقراطي وترقية المواطنة وتعبئة الموارد البشرية حول مشاريع تجديد الخدمة العمومية.

وهكذا، فإنه ومنذ سنة 1980، اهتمت دول العالم بإصلاح وعصرنة الإدارة العمومية، وفي هذا الإطار، كانت اللامركزية وتحرير وتنافسية الخدمات العمومية محاور لهذا الإصلاح، رغم تباين الأساليب واختلاف الأولويات على مستوى الدول، غير أن الواقع، قد يجعلنا نشير إلى أن الإدارة الجزائرية لازالت بيروقراطية، تسير وفق مناهج التسيير التقليدية بصفة عامة، كأداة تعيق آليات النمو، أو كآلة لكبح المبادرات (2) وذلك بالرغم من وجود إطار قانوني وتنظيمي إيجابي وملائم، من الناحية النظرية، إن لم يصطدم بمقاومة التغيير، التي تعتبر عاملا سلبيا في مسيرة أي إصلاح مؤسساتي.

(1) walid laggoune –O.P-p39

(2) Nordine Grim(l'enjeu de la reforme administrative) –in Elwatan du 14-02-2005

المطلب الثاني : برنامج الإصلاحات

التفتت السلطات العمومية، منذ سنة 1998، أي ابتداء من بداية استتباب الأمن إلى ضرورة إصلاح هياكل الدولة ومؤسساتها، وذلك بواسطة وسيلتها المثلى وهي الإدارة، من خلال هذا المطلب سوف نتطرق إلى أهداف الإصلاحات ومحاورها الإستراتيجية، وكذا إلى المهام الجديدة للدولة.

الفرع الأول : الأهداف

إن أهداف الإصلاح الإداري، تتمثل في تحديث وعصرنة الخدمة العمومية، وإعادة الاعتبار لسلطة الدولة وكذا تامين الموارد البشرية وإطارها المتمثل في الوظيفة العمومية ؛ والاتجاه نحو الحكم الراشد، في إطار ضمان حقوق وحرية المواطن ومشاركته في اتخاذ القرار، وتعزيز جهاز الرقابة وتقييم النشاط العمومي لجعله أكثر فعالية وشفافية. ومن هذا المنطلق، وبأمر من السيد رئيس الجمهورية، تم تأسيس وتصيب لجنة إصلاح هيئات الدولة، في نوفمبر 2000، لتضم 70 عضوا من كبار الموظفين والجامعيين والمنتخبين. وقد تضمن تقرير هذه اللجنة، التي دامت أشغالها 9 أشهر عرضا مفصلا عن كافة ميادين الإدارة العمومية والمصالح العمومية، وكذا الموارد البشرية المستخدمة لدى الدولة والجماعات المحلية.

وقد تعرض هذا التقرير إلى حجم مشروع الإصلاح ودرجة تعقده، بالنظر إلى التحولات الوطنية والخارجية للمجتمع من جهة، وإلى النظام السياسي والمؤسساتي من جهة أخرى، كما أشاد إلى مشروع التغيير المؤسساتي والمنظماتي، واعتبر إنجاز مشروطا بظهور قيم جديدة، بإمكانها بروز عقد اجتماعي جديد (1). ومن جهة أخرى، تم تكريس المواطن كرهان استراتيجي ضمن إشكالية هذا الإصلاح، وضرورة ترقية دولية القانون.

وبتمثل الهدف الاستراتيجي للإصلاح المؤسساتي حول ارساء :

(1) غير منشور، تم إعداده خلال شهر جويلية 2001.

- دولة في خدمة المجتمع والمواطن ، و في مستوى الرهانات وتداعيات العولمة، حيث أن عصرنة الدولة، تعتبر تحديا بالنسبة لجميع الدول (1) ، فإنه ينبغي على السلطات العمومية، أن تعمل على الاندماج في أسواق الخدمات ورؤوس الأموال وتزايد المبادلات والعلاقات بينها وبين دول العالم.

الفرع الثاني : الورشات الاستراتيجية

لقد تضمن تقرير لجنة إصلاح هياكل ومهام الدولة الإشارة إلى إقامة ستة ورشات، تشكل جوهر إصلاح الدولة، وهي :

- إعادة تنظيم الإدارات المركزية حول مهامها الاستراتيجية باعتبارها قريبة من السلطة السياسية، وذلك باعتبارها همزة وصل بين هذه الأخيرة، والجماعات المحلية، ولتمكينها أيضا من أن تكون وسيلة لتنظيم نشاط الحكومة والتنسيق الوزاري.
- يقتضي إصلاح الدولة التكفل وبشكل كامل بمحور اللامركزية وعدم التركيز **décentralisation et déconcentration** (2)، وتعميقها وذلك حيث أن أزمة الدولة تزداد حدة وتعقيدا على مستوى الجماعات المحلية، باعتبارها شرطا في توسيع مجال الديمقراطية، والمسؤولية المحليتين، والهدف المرتقب من ذلك، وهو تجسيد البلدية كجماعة محلية جوارية، والولاية كجماعة محلية تضامنية بين البلديات، والجهة، كفضاء تنموي متجانس ومتوازن.
- تنمية آليات الضبط **moyens de régulation** والمراقبة، والتمكين من التصور والتقييم المثليين للسياسة العمومية عن طريق الاستشارات على مستوى المؤسسات العمومية مع المجتمع المدني.
- عصرنة المؤسسات و المرافق العمومية، باتجاه عقلنة وفتح الأبواب أمام الخواص والمجتمع المدني لتسيير بعض الخدمات العمومية مما سيؤدي إلى الانخفاض المعتبر لتكاليف المالية للدولة.

(1) In Revue échanges- Ministère de l'économie – France N° 140-p 2.

(2) R. Khelloufi (Réflexions sur la décentralisation a travers l'avant projet du code de la Wilaya) revue Idara N° 30-P238.

- وتعلق هذه الورشة بأعوان الدولة، باعتبارهم وسيلة وشرطا لنجاح الإصلاحات، وفي هذا الإطار، ينبغي استحداث سياسة جديدة للوظيفة العمومية، من شأنها تنمي الموارد البشرية، وإرساء إطار قانوني مرن، وكذا تحديث أساليب تسيير المستخدمين، وذلك بالانسجام والتوافق مع المهام الجديدة للدولة والجماعات المحلية.

- ويتضمن التقرير، كآخر ورشة ضمن الإصلاح، علاقة الدولة بالمواطن، وهو محور استراتيجي، حيث ينبغي إعادة الاعتبار لهذا الجانب، عن طريق أحلقة تسيير الشؤون العمومية والتكفل الكامل والنوعي لمختلف احتياجات المواطنين، في كنف الشفافية والمساواة، أمام الخدمات العامة.

وضمن هذا الإطار أيضا، ينبغي ضبط هذه العلاقة بموجب ميثاق *Une charte* ، تتضمن وتحدد المبادئ والقواعد العامة قصد تعزيز وإعادة ثقة المواطنين في الدولة. مع العلم أن الاهتمام بهذه العلاقة تجسد من الناحية القانونية ابتداء من 1984 أين صدر مرسوم (1) يتعلق بإحداث محافظة للإصلاح والإبداع الإداري *Innovation administrative* ثم تلاه مرسوم آخر (2) صدر سنة 1988 متعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطنين.

الفرع الثالث : المهام الجديدة للدولة

في ظل الإصلاح المرتقب، ينبغي إعادة تمحور دور الدولة حول مهامها الجديدة، والمتمثلة أساسا في الصلاحيات المتعلقة بالسلطة العمومية من جهة وتلك المتعلقة بالخدمة العمومية من جهة ثانية.

- مهام السلطة العمومية: وتتمثل هذه أساسا في الدفاع الوطني، العدالة والأمن والسياسة الخارجية، وهي مهام تقليدية ودائمة، تمكن الدولة من فرض هيبتها وإلزام

(1) مرسوم 84-104 بتاريخ 15 ماي 1984 (ج. ر. رقم 20) ص 469.

(2) مرسوم 88-131 بتاريخ 04 جويلية 1988 (ج. ر. رقم 27) ص 759-762.

المواطنين باحترام النظام العام، في إطار المشروعية ودولة القانون، كما أن هذه المهام تمكن من ضمان استقرار المجتمع وضبط حقوق والتزامات كل مواطن.

- مهام الخدمة العمومية : وتمن واجب الدولة الضمان المستمر والدائم للخدمات العمومية، إلا أن هذا الالتزام يعرف تحولات ضمن التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي أفرزتها العولمة، يفرض على الدولة إعادة تصور مفهوم هذا الالتزام، والقائم على معايير النجاح والفعالية حيث ينبغي أن يكون دور الدولة مكتملا، وليس بديلا للسوق والقطاع الخاص، أو بمعنى آخر، لا يمكن هذا الدور في دعم النمو الاقتصادي عن طريق النفقات العمومية، بل بتوفير الوسائل والآليات اللازمة للأفراد والأعوان الاقتصاديين لغرض تامين مجهوداتهم الخاصة.

ويتطلب ذلك من الدولة أن تقوم بالتكيف المستمر لدورها، من أجل الانسجام مع المطلب الاجتماعي وتقوية السوق والمجتمع المدني، كشريكين وفاعلين في إنتاج وتسيير الخدمة العمومية، وذلك ما يستوجب على الدولة تحقيقه وفقا للعناصر الآتية:

- الإسراع في تطبيق آليات التسيير الجديدة للمرافق العمومية، القائمة على الإنتاج نحو السوق بالنسبة للخدمات الاقتصادية العمومية، وعلى نجاعة التسيير العمومي بالنسبة للخدمات الأخرى.

- إعادة توجيه دور الدولة نحو دعم الاستفادة من الخدمة العمومية ومراقبة جودتها وديمومتها.

- إعادة توجيه دور الدولة نحو دعم الاستفادة من الخدمة العمومية ومراقبة جودتها وديمومتها.

- إعادة توجيه دور الدولة ومجال تدخلها في التنمية البشرية، وخاصة في ميادين التربية والصحة والحماية الاجتماعية.

- تبني نظام اللامركزية الحقيقية وإشراك المواطن في ممارسة السلطة، وكذا إدماج المجتمع المدني في التنظيم المؤسساتي والإداري للدولة ؛ ومن جهة أخرى، ينبغي إعداد ميثاق

- ينظم العلاقات بين المواطن والإدارة، وإحداث مرصد دائم مهمته تحليل وتقييم هذه العلاقات قصد التحسين المتواصل لجودة الخدمات العمومية ؛
- دولة قوية وفعالة، ويتمحور هذا العنصر حول ما يلي :
- تعزيز إمكانيات تقييم السياسات العمومية.
 - نقل السلطات في إطار اللامركزية وعدم التركيز عن طريق تعزيز " الدولة الإقليمية " كشريك للدولة المركزية .
 - إحداث تنظيم إداري جديد يعتمد على الجهوية (la Région)، ويدخل ذلك في إطار تمثيل الدولة المركزية على المستوى الجهوي ؛
 - سياسة جديدة للوظيفة العمومية تركز على العنصر البشري وأخلاقيات المهنة، وعلى الحرفية والشفافية.
 - تجديد وسائل التسيير العمومي، لجعلها تتوافق مع مفاهيم النجاح والفعالية وتقييم نتائج الإنفاق العمومي(1) .
 - إرساء قواعد الشراكة بين القطاع العمومي والخاص .
 - تنمية أنظمة الإعلام والاتصال وفق الطرق والأساليب التكنولوجية الحديثة،
 - دولة تضمن حقوق وحرريات المواطنين، حيث أن دولة القانون تعتبر شرطا لنجاح العصرية، فإن أولوية القانون يجب أن تكرر بشكل عملي من أجل ضبط وتنظيم العلاقات داخل المجتمع.

المطلب الثالث : الأولويات الاستراتيجية للإصلاحات

من خلال دراسة تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة المشار إليه يمكن استعراض المحاور الأولية للإصلاحات والتي بإمكانها أن تساهم بصفة جذرية وفعالة في عصرية الإدارة العمومية.

الفرع الأول: مستجدات مشروع الإصلاح : ويمكن التطرق لها ضمن العناصر الآتية:

(1) سعيد مقدم، التنمية والإدارة في ظل تحديات العولمة- حالة الجزائر- مجلة إدارة، رقم 31، ص 19.

- إعادة الاعتبار لأعوان الدولة من خلال تحديد التزاماتهم وحقوقهم، ضمن ميثاق يجب إعداده، وكذلك الرفع من كفاءاتهم بواسطة التكوين الإداري النوعي والمنسجم مع الاحتياطات والتقلبات التنظيمية، وكذا ترقية قيم الوظيفة العمومية، القائمة على المسؤولية والنجاعة وأخلاقيات المهنة، وهكذا تعتبر الموارد البشرية في القطاع العمومي وسيلة لتحقيق أهداف الإصلاحات (1).

- تحديد وظائف الدولة على ضوء العولمة واقتصاد السوق، والمتمثلة في الرقابة والضبط (La régulation) وتحديد إطار السياسات العمومية القطاعية وبين القطاعات ؛

- إعادة الاعتبار للجماعات المحلية واستحداث مستوى الجهة، مع تحويل السلطات والصلاحيات لتمكينها من أن تقوم بأدوارها في التنمية المحلية، والإسراع في إصدار قانوني الولاية والبلدية، مع وجوب تضمينها أحكاما تجسد حقيقة طابعها اللامركزي، ولاسيما في ما يتعلق بسلطتها في إحداث رسوم وضرائب تتكيف مع متطلبات التنمية العمومية، وحقائقها المحلية.

- إعادة النظر في هيكلية واختصاصات الإدارات المركزية (الوزارات) بشكل يجعلها قنوات إعداد للسياسات الاستراتيجية، حيث أنها لازالت تختص بالأدوار الروتينية والعادية، وهكذا، يجب أن تلحق بها المهام الرئيسية كالضبط والتصور، وغيرها، كما ينبغي التخفيض من تفريعاتها

Administration centrale

Fragmentée. حيث أن هناك عدة مجالات متشابهة تسير من طرف عدة

وزارات، كالصناعة والتجارة، والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة (2)، تجدد نفسها تتقاسم نفس السياسة، مما يحدث مشكل التنسيق من حيث تنازع الاختصاصات.

الفرع الثاني : تحديث المرفق العمومي

- شكل المرفق العمومي حيزا استراتيجيا ضمن الإصلاح الإداري في الجزائر وقد عرف مفهومه تطورا كبيرا وتوسعا كبيرين، حيث أنه يشمل مجالات، يعود تسييرها مبدئيا إلى

(1) Revue échanges O.P ، p17.

(2) في فرنسا، تضم وزارة المالية والاقتصاد قطاع الصناعة أيضا ، مجلة Echanges - رقم 134 ص 2.

القطاع الخاص، وضمن هذا الإطار تكفلت الدولة بتسيير مجالات وقطاعات اقتصادية وكذلك بتقديم خدمات مجانية أو المساهمة الرمزية من المرتفقين، عن طريق سياسة تدعيم الأسعار، كالسكن مثلا، ومواد أخرى أساسية وذات الاستهلاك الواسع، إلا أن هذه السياسة التي كانت مستحيلة خلال السبعينات وبداية الثمانينات، لم تعد كذلك ابتداء من 1985، حيث بدأت الموارد المالية في الانهيار من جهة، وضعف النظام الإنتاجي من جهة أخرى. وقد انعكست هذه الوضعية على ضرورة الرجوع إلى العقلنة في تسيير الميزانية العمومية⁽¹⁾، وتضييق قائمة الخدمات العمومية المدعمة وعقلنة تسييرها لضمان الاستفادة منها كحد أدنى.

وقد أدى تراكم التسيير الغير عقلاني، على المستويين المؤسساتي والاقتصادي إلى اتساع دائرة الإصلاح الإداري لتشمل إعادة النظر في المفاهيم والهياكل وأنماط التسيير (modes de management) والموارد البشرية. وقد تقلص دور الدولة تدريجيا من بعض القطاعات التي تحول تسييرها وفق اقتصاد السوق، باستثناء الخدمات الجماعية التقليدية (التربية - الصحة - الأمن - الكهرباء والغاز - الماء - الهياكل قاعدية).

ومن حيث الهياكل فقد أدت الإصلاحات إلى بعض التعديلات المؤسساتية، كالتالي :

- تحويل توزيع شركة الغاز من مؤسسة عمومية صناعية وتجارية (EPIC) إلى مؤسسة عمومية اقتصادية تحت الوصاية (EPE) دون سلطة الاحتكار ؛
- في ميدان المواصلات السلوكية (Télécommunications) تم تحويل تسيير القطاع من طرف الإدارة، نحو مؤسسة عمومية اقتصادية، دون سلطة الاحتكار أيضا؛
- في ميدان توزيع الماء والتطهير، تم إحداث مؤسسات عمومية مستقلة، خاضعة لأحكام القانون التجاري، مع إبقاء إعانة الاستثمار والتوازن

.Subvention d'investissement et d'équilibre

(1) Revue "Echanges - N° 128- p5.

- في مجال البريد، تمخض الإصلاح في إخراج هذا المرفق العمومي من الإطار الإداري التقليدي.

Délégation de service public كما ينبغي تطوير وتنمية اللجوء إلى تفويض المرفق العمومي
Concession d'exploitation ، من الأشخاص العموميين نحو الخواص (المطارات، الطرق السيارة، الموانئ).

ويمكن أن نقول أن الإصلاحات الكبرى تمت على مستوى القطاعات العمومية للشبكات **Services publics de réseaux** (المواصلات السلكية، الماء، الكهرباء، الغاز) حيث تم رفع الاحتكار بشكل نهائي، مما أدى إلى إرساء التنافسية بين المتعاملين الاقتصاديين ضمن هذه المجالات.

وبخصوص تحديث القطاع العمومي، يمكن ذكر الاقتراحات الآتية :

- توسيع العمل بالامتياز في القطاع العمومي.

- تنمية التعاقد في العلاقات بين القطاع العام والقطاع الخاص.

الفرع الثالث : تحديث تسيير الموارد البشرية

يعتبر محور الموارد البشرية استراتيجيا في نجاح أي إصلاح إداري، إذ يعتبر العمود الفقري له.

لذلك فإن العلاقة بين الإدارة والمواطن الذي أصبح زبونا تقتضي إعادة النظر من حيث تطويرها وبالشكل الذي يعيد للمرفق العمومي هيئته **Vocation** ودوره الحقيقي المتمثل في خدمة عمومية ذات جودة وبأقل تكلفة ، وهذا لن يتأتى إلا عن طريق سياسة محكمة لتطوير الموارد البشرية، قائمة على الاحترافية وأخلاقيات المهنة، وتكثيف دورات التكوين قصد مواجهة المهام المعقدة، واللامتناهية التي تواجه الموظف في حياته المهنية.

وقد لجأت السلطات العمومية في الجزائر إلى تبني نظام الوظيفة العمومية المزدوج،

الذي يدمج المسار والمنصب **Carrière et emploi**.

كما ينبغي اللجوء إلى المرونة في الوظيفة العمومية، بالشكل الذي يحد من الشكلية وصرامة القانون، ويجعل من الموظف شريكا من حيث مساهمته في معرفة وظائفه ومهامه وتدرج مساره المهني، والحد من السلطات التقديرية للإدارة.

كما ينبغي تقسيم الوظيفة العمومية إلى ثلاثة أصناف، يضم الصنف الأول موظفي الدولة، والثاني موظفي الجماعات المحلية، أما الثالث فهو يخص المؤسسات العمومية (1)، مما يتيح الفرصة لتبسيط الأحكام القانونية، وتعدد أنظمة التوظيف، وكذا المرونة في التسيير، المنسجمة مع اللامركزية.

ومن جهة أخرى تجدر الإشارة إلى ضرورة إصدار ميثاق للموظفين *charte des fonctionnaires*، من شأنه أن يتضمن كافة حقوق وواجبات أعوان الدولة.

الفرع الرابع : عصرنة تقنيات التسيير

تتطلب عملية العصرنة التغيير، إعادة النظر في تقنيات التسيير المعمول بها حاليا، وهكذا، فإنه ينبغي تحديث المحاسبة العمومية وجعلها وسيلة لترشيد النفقات وحساب التكاليف العمومية، معتمدة في ذلك على الإعلام الآلي للتسيير. مع العلم أن الإطار المحاسبي العمومي الحديث، تأثر جذريا بقواعد المحاسبة الخاصة، فإن الرهانات المرجوة أيضا تتمثل في تحقيق الأهداف المسطرة وجودة الخدمات. إلا أن هذه الأهداف لن يتم الوصول إليها، إلا بواسطة انتهاج سلوكات جديدة في التسيير، على عاتق الفاعلين، سواء كانوا سياسيين أو إداريين، على المستويين المركزي والمحلي، تهدف إلى التقييم الدائم والشفاف للسياسات العمومية، بواسطة اعتماد مؤشرات التسيير، مع العلم أن هذا لن يتأتى إلا عن طريق تكوين حديث ودائم، خاصة في تقنيات التسيير الحديث، من أجل تلبية الحاجيات العمومية التي تزداد تعقيدا وكلفة، مما يفرض على

(1) في فرنسا هناك 3 فئات من الموظفين : التابعون للدولة-للجماعات المحلية-إدارة الصحة، مجلة "Echanges" العدد 141، ص11.

السلطات العمومية ترسيخ ثقافة "النتائج" Culture de résultat في الإدارات العمومية، والمساءلة La culpabilité والشفافية La transparence (1).

المطلب الرابع : عوائق الإصلاحات

إن الانتقال أو التغيير من وضع مؤسساتي إلى آخر، يتطلب وجود مؤسسات قوية، مدعومة بإرادة سياسية خالصة، من شأنها التكفل المتواصل بعملية التغيير، ومواجهة العوائق المختلفة لعملية الإصلاحات.

لقد تضمنت مختلف الوثائق واللوائح الإيديولوجية والسياسية منذ الاستقلال، مفاهيم مختلفة في شكلها، ومتشابهة في مضامينها، تشير إلى ضرورة تكفل الدولة بالتنمية، تارة، و، بمواصلة الإصلاحات السياسية والإدارية والاقتصادية تارة أخرى.

إلا أن عملية الإصلاح المؤسساتي في الجزائر، عرف صعوبات وعراقيل حالت دون بلوغ الأهداف المسطرة، وخاصة إذا كانت مقارنة ذلك بالنظر إلى مستوى التحديات ولاسيما على المستوى الدولي والعالمي. وهكذا سوف يتعرض هذا المطلب في فرع أول إلى حدود الممارسة المؤسساتية، ثم في فرع ثان إلى دور مقاومة التغيير في الإصلاح الإداري.

الفرع الأول : حدود الممارسة المؤسساتية

رغم الإصلاحات النسبية التي تم تحقيقها، فإن تقييم الأداء المؤسساتي لم يرق إلى المستوى المطلوب، حيث أن الإصلاح الإداري بقي على هامش الإصلاحات الاقتصادية، وبمعزل عن تطور المجتمع، أضف إلى ذلك أن الإرادة السياسية لفرض الإصلاح المؤسساتي متوفرة، إلا أن المحيط المؤسساتي أثبتت عدم قدرته على التكفل بعملية التغيير.

فعلى سبيل المثال، وفي إطار الخصوصية، تعتبر حصيلة هذا البرنامج ضعيفة، وذلك بالنظر إلى عدم كفاءة الجهاز الإداري للتكفل بهذه العملية التي تتطلب تقنيات حديثة

(1) B. Djamel – " la transparence budgétaire l'Algérie en bas du Tableau)، le quotidien d'Oran du 2/2/09.

ومتطورة، أضف إلى ذلك أن الهياكل التي أحدثتها الدولة لهذا الشأن (1) ، لم تتوصل إلى تحسين فعالية التسيير على مستوى القطاع العمومي.

أما اللامركزية، فقد بقيت الجماعات المحلية بعيدة عن اتخاذ القرارات ذات الطابع المحلي، مما نتج عنه ضعف في أدائها إزاء تلبية احتياجات المواطن (2) ، وبالتالي ينبغي إعادة الاعتبار للجماعات المحلية.

ومن جانب ترقية الاستثمار ورفع تنافسية الاقتصاد الجزائري، يبقى الأداء المؤسساتي ضعيفا، حيث تبقى العراقيل قائمة، متسببة في تعقيدات بيروقراطية، سواء بالنسبة للاستثمار الوطني أو الأجنبي(3)، أضف إلى ذلك سوء التسيير على المستوى الجهاز التنفيذي الذي يكلف الخزينة العمومية أموالا طائلة(4).

كما يبقى تسيير الموارد البشرية خاضعا لتسيير "مادي" وليس كقوة كامنة ذات قيمة تنافسية، بالرغم من الخطاب السياسي الرسمي الذي كرس دائما، وعلى الأقل، من الوجهة النظرية، الدور الاستراتيجي للعامل البشري في التنمية.

ومن مظاهر الإصلاح الإداري، هناك تحويل بعض الخدمات العمومية إلى هيئات مستقلة عن السلطات المركزية، وتحويل بعض الإدارات إلى وكالات **Agences** مستقلة، كما هو الحال في كندا وانكلترا(5) .

وقد تمكنت الجزائر من رسم الخطوط العريضة في هذا الإطار بصفة نسبية، إلا أن إجراءاتها العملية تبقى بطيئة، وذلك بسبب الطابع السلطوي الذي لا يزال مسيطرًا على الطابع التعاقدية، وقد تم إحداث عدة سلطات إدارية مستقلة في الجزائر في قطاعات الإعلام، النقد والعرض وغيرها... (6)

(1) مجلس مساهمات الدولة.

(2) يومية الأحداث ليوم: 25/11/2007 90 % من المواطنين لا يتقون في الإدارة المحلية حسب دراسة أعدها مركز عباسية.

(3) جريدة الخبر ليوم 2008/06/08

(4) جريدة الشروق ليوم 2008/08/31 تتحدث عن 37 مليار دولار حسب وزارة المالية

(5) Michael DUGGETT (Les conditions préalables nécessaires au changement au sein de l'administration)in Revue IDARA _ N° 25, p 32.

(6) ناصر لباد(السلطات الإدارية المستقلة) مجلة إدارة، عدد 21، 2001- ص 7.

ونظرا لكون النظام الإداري يتميز بالمركزية، فإن التعاقد **La contractualisation** كوسيلة للتسيير الحديث، لم تعرف تطورا ملحوظا، لذلك يجب توفير الإطار اللائق لذلك، أي اللامركزية (**Décentralisation**) التي تشكل الإطار الأمثل للتعاقد بين الأشخاص العموميين، إلا أن الملاحظ أن آلية اللامركزية تعرف عوائق عديدة، أهمها، مقاومة التغيير. إن الإصلاحات الاقتصادية تعرف تحديات جديدة، على الإدارة العمومية عموما، والاقتصادية خصوصا، أن ترفعها.

الفرع الثاني : مقاومة التغيير

كل تغيير أو إصلاح مؤسساتي يقابله مجموعة من مظاهر المقاومة، تهدف إلى الحفاظ على المراكز المكتسبة، من طرف جماعات الضغط أو من له مصلحة، أو حتى بواسطة مؤسسات في إطار ممارسة وظائفها (1). وقد تتجسد مقاومة التغيير أيضا في نقص الوسائل اللازمة لهذا التحول، بشرية كانت أم مادية.

أما الوسائل البشرية ودورها في التغيير، فيمكن حصرها في عدم توفر الموظفين والأعوان الإضافيين، الذين تتطلبهم عملية التحول، سواء من ناحية الكم، أو الكيف. بينما تتمثل مقاومة التغيير إزاء الوسائل المادية، عندما يتطلب التحول إمكانيات مالية لازمة لتحقيق الأهداف، لكن بدون جدوى، بسبب العراقيل البيروقراطية والإدارية التي تعتمد عليها وزارة المالية مثلا، بحجة نقص الاعتمادات وعدم الاستجابة للحاجيات المعبر عنها من طرف مختلف القطاعات، من أجل تحقيق مشاريعها وأهدافها.

كما يمكن أن تكون هذه المقاومة ناتجة بسبب عوامل أخرى نذكر منها ما يلي :

- السلوك البيروقراطي الناتج كرد فعل أو مقاومة، عقب استخدام التكنولوجيا الحديثة (الإعلام الآلي والإنترنت)، خاصة في بعض القطاعات، كالمالية والحالة المدنية. وغيرهما.

(1) سعد الصاوي، محمد العرفي، "التغيير في البيئة الداخلية لتفادي معوقات التغيير"، مجلة إدارة، رقم 259- ص 219.

- وجود بعض المشاكل التي يعاني منها الموظفون، وعدم تلبيتها من طرف الإدارة، كالنقل الأمن، والتي من شأنها عرقلة سير المرفق العام ؛
- شعور الموظفين المعنيين بالتغيير، بضياح مناصبهم أو مصالحهم ؛
- رد فعل النقابات والجمعيات السياسية، قد يؤدي إلى شلل المصالح العمومية.
- التغيير الناتج عن تعديل أو إضافة أو إلغاء بعض الدوائر الوزارية (1)؛
- بقاء اللغة الفرنسية مستعملة في الوسط الإداري، رغم كونها لغة أجنبية، على حساب اللغة العربية كلغة رسمية من الناحية النظرية، وذلك بالرغم من التعليمات والتوجيهات الصادرة من أعلى المستويات (2).

المبحث الثاني : سياسة وواقع التكوين الإداري في الجزائر

لا شك أن التكوين الإداري أصبح وسيلة للمناجحة العمومي وتطوير الكفاءات في الإدارة العمومية، من جهة وأداة لمرافقة التغيير في المنظمات العمومية، حسب خصوصياتها وأهدافها الاستراتيجية.

وهكذا، سوف نتناول في هذا المبحث الإطار العام للتكوين الإداري في الجزائر، ضمن المطالب الآتية :

- المطلب الأول : إطار الوظيفة العمومية في الجزائر.
- المطلب الثاني : المرحلة 1966-1985،
- المطلب الثالث : المرحلة 1966-1985
- المطلب الرابع : واقع التكوين الإداري.

المطلب الأول: إطار الوظيفة العمومية

يتعرض هذا المطلب إلى بيان الخصائص العامة التي تميز منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر، وذلك من خلال ثلاثة فروع.

(1) في بريطانيا لا تنتهي مهام الأمين العام للوزارة بمجرد تغيير الوزير.

(2) L.Benazzi (Les résistances au changement) revue Idara N° 25-P 137.

الفرع الأول : عدم تكيف الهياكل

تتميز الوظيفة العمومية في الجزائر بطابعها السلطوي وبعدم استقرار هياكلها الإدارية من جهة، وعدم التكفل بالموارد البشرية من جهة ثانية، مما أثر سلبا على مردود وأداء الموظفين، حيث تحول التزام هؤلاء من الالتزام بالتحفظ إلى الالتزام بالولاء⁽¹⁾

de l' obligation de réserve à l' obligation d'allégeance

وسواء تعلق الأمر بالإدارة المركزية أو المحلية، فإن الهياكل الإدارية غير منظمة بطريقة تضمن التسيير العقلاني للوسائل المادية والبشرية، أضف إلى ذلك تدخل العوامل السياسية في النشاط الإداري الذي يجب أن يكون من المفروض خاضعا لمبادئ الفعالية والنجاعة، حيث أصبح الموظفون خاضعين لتطبيق الأوامر والتعليمات، حتى ولو كانت متعارضة مع المنطق الاقتصادي.

أضف إلى ذلك أن المديرية العامة للوظيفة العمومية لم تتمكن من تنمية وسائل حقيقية لتسيير الموارد البشرية، كما أن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية المنصوص عليه في الأمر 133-66 المؤرخ في 02 جوان 1966 لم يتم تشكيله أبدا.

و تجدر الإشارة أيضا إلى الدور الناقص الذي تقوم به الهيئات النقابية والمهنية الممثلة للعمال حيث يقتصر دورها من الناحية العملية، على مناقشة بعض المسائل على حساب المحاور الاستراتيجية الأخرى.

كما يلاحظ وجود عدة هيئات مكلفة بمراقبة المشروعية⁽²⁾ على حساب الفعالية والعقلانية، في التسيير واستعمال الموارد المالية والبشرية، وفي هذا الصدد يقترح أن تقوم هذه الهيئات بدور المساعدة وإقامة معايير تسيير واختيار الوسائل الأكثر ملائمة، لاستخدامها على مستوى الهيئات الخاضعة للرقابة.

(1) R.BABADJI. in Revue Algérienne – N° 2 – p 335

(2) المديرية العامة للوظيفة العمومية، مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، المراقب المالي، مراقبة الوصاية.

الفرع الثاني : حدود إطار الوظيفة العمومية في الجزائر

يتميز تسيير الموظفين في الجزائر، بتدخل مكثف للسلطة المركزية، وذلك سواء بالنسبة لأعوان الدولة أو الجماعات المحلية، كما أن قانوني البلدية والولاية لم يحددوا إطار صلاحيات تسيير الأعوان، مما أدى إلى إخضاع كافة الموظفين نفس القواعد، سواء من حيث المسار المهني والأجر وإجراءات التأديب، وذلك تحت إشراف المديرية العامة للوظيفة العمومية التي تقوم بتحديد الرقابة المسبقة على كافة القرارات المتعلقة بتسيير الموظفين.

ومن جهة أخرى، هناك نوع من التمييز **Discrimination** بين أعوان الدولة،

وأعوان الإدارة المحلية، يتمثل في اختلاف المسار المهني بين الفئتين، بسبب عدم وجود "ممرات" بين الإدارتين المحلية والمركزية، أضف إلى ذلك اعتبار أعوان الولاية كأعوان الدولة، في حين يفقد الأعوان البلديون هذه الصفة، وذلك رغم الدور الهام "على الأقل من الناحية النظرية" المخول للبلدية كمجموعة محلية قاعدية⁽¹⁾.

كما أن القانون 12/78 الصادر بتاريخ 5 أوت 1978 المتضمن القانون العام

للعامل الذي كانت له نتائج وخيمة على الموظف العمومي، حيث وحد هذا القانون نمط الأجور والتوظيف والترقية، وجعله يشمل عمال المؤسسات الاقتصادية الذين استفادوا من ميزة استقرار المنصب مما أفقدهم روح المقابلة على مستوى مؤسساتهم.

أما المرسوم رقم 26-91 الصادر في 2 فبراير 1991 المتضمن القانون الأساسي

للأعوان البلديين فقد كرس ميزة التفرقة بين هؤلاء الأعوان وزملائهم التابعين لولاية كمجموعة محلية أيضا، والذي بقوا خاضعين للقانون الساري المفعول بالنسبة لأعوان الدولة، أضف إلى ذلك أن هذا المرسوم لم يحدد أية آلية للتنقل **Mobilité** الجغرافي للموظفين بين البلديات.

أما بخصوص اللامركزية على مستوى البلدية فالملاحظ أنه لا توجد لامركزية مالية

حيث يقارب عدد البلديات التي تعرف عجزا في ميزانية التسيير حوالي 1195 من أصل 1541، مما يستوجب التفكير في استقلالية البلديات من الناحية المالية بواسطة حقها في إحداث الضرائب والرسوم اللازمة لتسييرها ضمن إصلاح شامل للمالية المحلية.

(1) حوالي 250 مهمة مختلفة ينص عليها قانون البلدية منوطة بهذه الأخيرة .

تجدر الإشارة أيضا إلى عدم وجود ممرات " Passerelles " بين الأعوان البلديين وأعوان الدولة وهذا مما يجعلهم عرضة للتهميش، إن لم يظهرُوا ما ولائهم للمنتخبين المحليين الأمر الذي يغلق أمامهم كل آفاق التطور والطموح ؛ في حين نلاحظ أن هناك حركة نقل نشيطة بين أعوان الدولة وأعوان الولايات، حيث أن مناصب التأطير على مستوى الولاية، يمكن شغلها من طرف أعوان الدولة، هذا في الوقت الذي تسد إدارة الولاية احتياجاتها من الإطارات، من بين أعوان البلديات مما ينتج عنه حرمان هذه الأخيرة من موظفيها الأكفاء، كما نشير إلى الاختلالات الملاحظة بين موظفي الدولة والجماعات المحلية، من حيث المؤهلات حيث بلغت نسبة التأطير على المستوى المركزي (1) 19 %، وعلى مستوى الولايات 22 % وعلى مستوى البلديات 7 % وهي نسبة ضعيفة تتطلب إعادة النظر لتدارك هذا الاختلال، بواسطة تأهيل تسيير الموارد البلدية البشرية عامة، والاهتمام بوظيفة تكون الموظفين بصفة خاصة.

ومن مقومات التغيير في الإدارة أيضا، ينبغي الإشارة إلى دور الحوار الاجتماعي المتواصل، كعامل محفز بين الإدارة والأجهزة الممثلة، من نقابات وهيئات متساوية الأعضاء، قصد التقليل من حجم الخلافات وحثها وبالتالي زيادة فعالية النشاط الإداري. كما أن التنظيم الإداري يعتمد على مستوى الإدارات المركزية من الناحية الشكلية على الأقل على مديريات ودوائر للموارد البشرية، في حين وعلى مستوى الجماعات المحلية، لازالت هناك مصالح أو مكاتب تقوم بالتسيير العادي للملفات الموظفين، بغض النظر عن البعد الإنساني كعنصر حركي واستراتيجي في إدارة الموارد البشرية.

المطلب الثاني : المرحلة 1966-1985 : الإطار المحدود.

قصد تحليل هذا المطلب، يليق أن نتعرض إلى فرعين، لتحليل التكوين الإداري وفقا لنصين هامين، هما القانون العام للوظيفة العمومية الصادر سنة 1966، ثم المرسوم 1985 - 59 المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

(1) Bilan D.G.F.P -2007.

الفرع الأول : الأمر 66-133 تعرض هذا الأمر إلى محور التكوين الإداري بصفة عامة تفتقر إلى التحليل وهكذا، فقد نص هذا الأمر (1) على اتخاذ السلطات العمومية للإجراءات الكفيلة لضمان تكوين المستخدمين للمناصب العمومية وكذا تحسين المستوى وترقية الموظفين في وضعية الخدمة.

و يتضح من ذلك أن هذا النص لم يجعل من التكوين، لا واجبا بالنسبة للإدارة ولا حقا بالنسبة للموظف، وتركه للسلطة التقديرية الرئاسية. و تطبيقا لأحكام هذا الأمر، صدر مرسوم 69-52 بتاريخ 12 ماي 1969، يتضمن الإجراءات الرامية إلى تحفيز التكوين وتحسين مستوى الموظفين وأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية، وقد تعرض هذا المرسوم بصفة عامة أيضا، إلى تعريف أهداف التكوين في وضعية الخدمة، وكذا تحديد كفاءات تنظيمية والجزاء المترتبة عن الإخلال بأحكامه (2)

كما أشار القانون 78-12 المتضمن القانون الأساسي للعامل في المادة 176 إلى نشاط التكوين واعتبره واجبا ذا أهمية وطنية، بالنسبة للمستخدم والعامل على السواء. و في رأينا، أنه كان من الواجب على السلطات العمومية آنذاك أن ترسم للتكوين الإداري إطارا قانونيا وتنظيما أحسن، من أجل ضمان التأطير الجيد للإدارة العمومية، خاصة بعد رحيل الموظفين الفرنسيين مما ترتب عليه ضعف كبير في نسب التأطير، خاصة على مستوى الجماعات المحلية.

إلا أن هذا لا ينفى اهتمام السلطات العمومية بالتكوين الإداري بشكل عام، حيث تأسست المدرسة الوطنية للإدارة سنة 1964، وأسندت إليها تكوين الإطارات المدعويين لممارسة وظائف لدى الإدارات المركزية والجماعات المحلية وكذا المؤسسات العمومية (3)، ثم إحداث مراكز التكوين الإداري فيما بعد.

(1) المواد 22 و23 من الأمر

(2) المواد 3-2-5 من المرسوم 69-52

(3) أنشئت سنة 1964

الفرع الثاني : المرسوم 59-85 تعرض هذا المرسوم بدوره إلى التكوين الإداري في

المادة 52 حيث أُلزم الإدارات العمومية أن تقوم في هذا الإطار ؛ بنشاط التكوين وتحسين المستوى وكذا تجديد المعلومات، قصد التحسين المستمر لمؤهلات العمال، وذلك بالانسجام مع متطلبات تميّتهم المهنية، كما نص على ضمان تكوين العمال حسب قدراتهم والمجهودات المبذولة من طرفهم، وإنجاز أو المشاركة في إنجاز الأعمال والنشاطات الهادفة إلى تكييف المترشحين إلى المناصب العمومية.

و على غرار الأمر 133-66 السابق الذكر فإن هذا المرسوم لم ينص على حقوق وواجبات الموظف في إطار التكوين، وجاءت صيغته عامة تستدعي ذكر الملاحظات التالية:
- لم ينص المرسوم على مبادرة الموظف في التكوين قصد تنمية الجهود الفردي لتحسين المستوى.

- عدم وجود إشارة إلى وظيفة الانتداب Détachement من أجل التكوين

ولا إلى عطلة التكوين⁽¹⁾ Congé de formation

_ عدم الأخذ بعين الاعتبار مدة التكوين القصيرة⁽²⁾ المدى في مجال ترقية الموظف.

- لم ينص المرسوم السالف الذكر على التحضير للمسابقات والامتحانات المهنية كعملية تكوين متواصل، وتركه للسلطة التقديرية للإدارة.

مع العلم من الناحية العملية، لا تقوم الإدارة إلا نادرا بتنظيم الامتحانات والمسابقات المهنية فلم يشكل عائقا لا يحفز الموظفين في الترقية وبذل الجهود الفردي.

أضف إلى ذلك أن المادة 55 من ذات المرسوم تذكر بعض المعايير من أجل الترقية على أساس الاختبار، دون الإشارة إلى التكوين أو تحسين المستوى أو تجديد المعلومات.

(1) هذا الحق معترف به للموظفين في فرنسا، قانون 84-16 بتاريخ 11/1/1984.

(2) أقل من ستة أشهر .

المطلب الثالث: الإطار القانوني والتنظيمي الجديد

من أجل سد الثغرات وتدارك النقائص الملاحظة على مستوى النصوص السابقة المنظمة للتكوين الإداري فقد صدر المرسوم 96-92⁽¹⁾، المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، ثم صدر بعده القانون العام، للوظيفة العمومية، بالأمر رقم 03-06⁽²⁾، الذي تعرض في بعض موادها للتكوين.

الفرع الأول: إسهام المرسوم 96-92

لقد حدد هذا المرسوم التنفيذي بعض القواعد العامة لتكوين الموظفين، والتي من الممكن أن تساهم بصفة إيجابية في مسارهم المهني، كما يوضح بعض الحقوق والالتزامات الملقة على الموظف والإدارة المستخدمة. و هكذا فقد نص على إلزامية إعداد مخطط التكوين السنوي أو متعدد السنوات وذكر أنواع التكوين، وهي التكوين المتخصص، وتحسين المستوى وتجديد المعلومات. كما نصت المادة 4 على أنه يجب أن يندرج التكوين ضمن آلية التسيير التقديري للموارد البشرية.

أما عن الميزات والضمانات، فيمكن ذكرها كالتالي :

- يتقاضى الموظفون المقبولون لدورات التكوين أو تحسين المستوى أو تجديد المعلومات المرتب القاعدي وتعويض الخبرة المهنية والتعويضات المرتبطة برتبهم الأصلية في حدود سنتين، والمرتب القاعدي وتعويض الخبرة المهنية المرتبطة برتبهم الأصلية خلال السنة الثالثة.
- احتساب فترة التكوين من أجل التسجيل بصفة تفضيلية، في قائمة التأهيل للترقية عن طريق الاختيار، والترقية عن طريق التأهيل المهني، وكذا تخفيض الأقدمية المطلوبة لاجتياز الامتحانات المهنية.
- تحدد قائمة المشاركين عن طريق لجنة خاصة، كما تدرس الطعون أيضا على مستوى لجنة أخرى خاصة.

(1) الصادر في 1996/03/03 - ج.ر. رقم 06، ص 4.

(2) الصادر في 2006/07/15 - ج.ر. رقم 16، ص 5.

و جدير بالملاحظة أن هذا المرسوم لم يتضمن حق التكوين للموظف بمبادرة منه، وهذا في نظرنا نقص في هذا النص يجب تداركه على غرار القوانين السائدة في بعض الدول، مثل فرنسا، كما لم يتضمن ذات النص الحق في العطلة من أجل التكوين **Congé individuel de formation** وذلك للتوفيق بين أهداف الإدارة ورغبات الموظف.

أضف إلى ذلك عدم الإشارة في هذا المرسوم إلى إلزامية تخصيص جزء من كتلة الأجور بشكل نسبة مئوية، يخصص إجباريا لتغطية مصاريف التكوين. و على العموم حاول هذا المرسوم رسم إطار عام لسياسة التكوين الإداري في الجزائر عن طريق ربط عملية التكوين بالمسار المهني للموظف، على الأقل من الناحية النظرية. كما صدر مرسوم تنفيذي (1) رقم 17-04 يعدل ويتمم المرسوم 96-92 ومرسوم تنفيذي آخر (2) رقم 146-04، يتضمن إحداث وتنظيم وتسيير اللجنة الوزارية المشتركة للتكوين في المؤسسات والإدارات العمومية، يهدف أساسا إلى :

- التنسيق بين الإدارات العمومية في كل ما يخص التكوين الإداري؛
- تحديد وسائل واحتياجات الإدارات العمومية في مجال التكوين ؛
- تحديد الوسائل والمناهج البيداغوجية وتكييفها الدائم مع متطلبات الإدارات؛
- التقييم الدوري لنظام التكوين الإداري؛

الفرع الثاني : التكوين الإداري من خلال الأمر 03-06.

يتضمن هذا النص جملة من الضمانات والأحكام المتعلقة بالتكوين، فاعتبره حقا للموظف وواجبا على الإدارة.

كما اسند المجلس الأعلى للوظيفة العمومية مهمة تحديد سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم، وأشار إلى أن تسيير المسار المهني للموظفين يتم في إطار سياسة تقديرية للموارد البشرية، تركز من خلال المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية والمخططات السنوية أو المتعددة، السنوات للتكوين وتحسين المستوى.

(1) صادر بتاريخ 2004/01/22، - ج - ر - رقم 04.

(2) صادر بتاريخ 2004/05/19.

ومن الضمانات أيضا اعتبار الموظف الذي تم قبوله لمتابعة فترة تحسين المستوى في وضعية القيام بالخدمة *en position d'activité*، واحتفاظ الموظف المنتدب *en position de détachement* من أجل متابعة تكوين أو دراسات، لحقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها، وحقه في إعادة الإدماج بعد الانتداب، بقوة القانون، ولو كان زائد عن العمل، وتمكينه أيضا من الإحالة على الاستيداع *La mise en disponibilité* لاسيما القيام بدراسات أو أعمال بحث.

كما تقرر للموظف حق التغيب من أجل متابعة دراسات في حدود 4 ساعات في الأسبوع، أو المشاركة في الامتحانات والمسابقات لفترة تساوي الفترة التي تستغرقها، وكذا الاستفادة من تراخيص للغياب، للمشاركة في المؤتمرات والملتقيات، التي لها علاقة بنشاطاته المهنية، وكل ذلك دون فقدان الراتب.

و في رأينا على غرار بعض التشريعات والتنظيمات السائدة في بعض الدول، فإنه ينبغي إصدار ميثاق التكوين، و الذي يتضمن نسبة مئوية من كتلة الأجور، مخصصة لمصاريف تكوين الموظفين (1)؛ وكذا قانون يحدد التزامات وحقوق الموظفين (2)، ومن ها الحق في التكوين وتحديد أنواعه وكيفياته بشكل دقيق.

المطلب الرابع: واقع التكوين الإداري

إن الدور الجديد المنوط بالدولة والجماعات المحلية في ضمن إطار العولمة كرهان خارجي، واللامركزية كرهان داخلي، يحتم على السلطات العمومية في الجزائر ضرورة الإسراع وتدراك النقائص والتأخر الملاحظ على مستوى إصلاح وعصرنة مؤسسات الدولة. ومن المعلوم أن هذا الهدف لن يتحقق إلا بإعادة النظر في سياسة الموارد البشرية بصفة عامة، وبالتكوين الإداري بصفة خاصة. ترى فما هي الحصيلة التي يمكن ملاحظتها في هذا الإطار؟

(1) تم إصدار ميثاق التكوين في فرنسا سنة 2002: 3.8 % من كتلة الأجور مخصصة لتكوين الموظفين.

(2) قانون 83-364 بتاريخ 13/7/1983 يحدد حقوق وواجبات الموظفين في فرنسا.

الفرع الأول: ضرورة تدارك النقائص.

بالرغم من تكيف الإطار القانوني والتنظيمي المتعلق بالتكوين الإداري وعصرنته، إلا أن الحصيلة المسجلة تبقى ناقصة (1)، مما يستوجب في نظرنا رفع كل العراقيل التنظيمية والعملية التي تحول دون تأهيل عملية التكوين. وهكذا فإن نسبة التأطير على مستوى الجماعات المحلية يبقى ضعيفا و أن معظم المسؤولين والموظفين في البلديات لم يستفيدوا من نشاطات تكوينية كما أن نسبة التأطير الوطني سنة 2007، بلغت على مستوى الوظيف العمومي نسبة 19 % (2) وعلى مستوى البلديات 7 % . مما ينتج عنه عدم تحفيزهم وعليه ينبغي توجيه نشاط تكوين الموظفين نحو البرامج الحديثة كالـ"المانجمنت" العمومي والتقييم والمحاسبة وغيرها، والتجسيد الكيفي لمخططات التكوين وإلحاقها بالتكوين الدوري من أجل تدارك النقائص المسجلة، كما وكيفا.

و في إطار تسيير الموارد البشرية، فإننا نرى ضرورة انتهاج التنقل، **mobilité** بأنواعه، سواء كان جغرافيا، داخليا أو خارجيا، أفقيا أم عموديا، باعتباره أداة حديثة من أدوات التكوين واكتساب المهارات والكفاءات، مع الملاحظة أن التنقل في الإدارة الجزائرية يكاد يكون منعزلا، وقلما يلجأ إليه بطلب من الموظف، مع اعتماده خاصة في الوظائف العليا في إطار الحركة التي تعتمد على العامل الجغرافي خاصة، ثم أفقيا وعموديا بالنسبة للإدارة المركزية على وجه أخص .

ومن جهة أخرى ومن باب التحفيز ينبغي تحديد وضبط السلطة، التقديرية للإدارة وفق معايير موضوعية، في مجال التعيين في الوظائف والمناصب العليا واشتراط مستوى من التكوين، لاسيما في مجال المانجمنت العمومي (3)، (4) كما أن مستوى تكوين الموظفين

(1) M. DAOUDI _ le réquisitoire du D.G des douanes “، le quotidien d’Oran -7/1/2008

(2) Bilan D.G.F.P-Alger – 2007

(3) شرعت وزارة الداخلية في تكوين رؤساء الدوائر منذ 2007/2/5 ضمن برنامج تكوين حديث.

(4) A.KELKEL- Le Quotidien d’Oran du 12/03/2007

بشكل عام، يبقى دون المستوى المطلوب من الاحترافية خاصة في القطاعات الحساسة، كالجمارك وقطاع العدالة.

الفرع الثاني: إشراك الفاعلين في التكوين.

تقتضي إدارة الموارد البشرية مساهمة ومشاركة كل من له صلة بهذا المحور الهام في نشاط المنظمات، ولما كانت وظيفة التكوين شطرا استراتيجيا في هذا الإطار فإنه مشاركة الفاعلين من نقابات وممثلي العمال خاصة، يبقى شرطا أساسيا في عملية تنمية وتطوير الكفاءات.

أما في الجزائر فتبقى هذه المساهمة ضعيفة، نظرا لهيمنة الطابع السلطوي للإدارة، حيث لا يتم الإشراك الفعلي للنقابات ولا ممثلي العمال (1) ، وذلك بالرغم من وجود الإطار القانوني والتنظيمي الخاص في هذا المجال، والهادف إلى شفافية التكوين وموضوعية ويعتبر كفاعلين أيضا، المشاركون في التكوين، فحسب تجربتنا، ليس هناك إشراك فعلي لهؤلاء في عملية التكوين، لا من حيث برامج التكوين ولا فترته بل أدت بنا التجربة في هذا المجال، إلى معاينة نوع من عدم الانسجام والتجانس بين المتكويين، من حيث المستوى الدراسي والمهني، بالإضافة إلى عدم تحسيس هؤلاء بأهمية العملية التكوينية ودورها في تطوير كفاءاتهم ونجاعة الإدارة وفعاليتها

الفرع الثالث: عدم وجود إطار محفز

تتميز الوظيفة العمومية في الجزائر بعدم استقطابها للكفاءات وبعدم استقرار هؤلاء الموظفين، إذ سرعان ما يغادرون مناصبهم فور إيجاد مناصب أخرى أكثر تحفيزا، وهذا ما يطرح إشكالية الاستخلاف في الوظيف العمومي (2) ، أضف إلى ذلك أن الكثير من الموظفين وظفوا دون مراعاة الجانب المعنوي في الوظيفة العمومية، والمتمثل في الاحترافية والتعلق بالخدمة العامة. والالتزام بأخلاقيات الوظيفة العمومية

(1) حميد ياسين(القضاة يطالبون بالشفافية في التكوين)توصيات النقابة الوطنية للقضاة، جريدة الخبر يوم 2007/2/3.

(2) Pr. A.MAHIOU ، in EL Watan du 8/6/2008.

ومن جانب آخر يعتبر الأجر جانبا آخر من عدم التحفيز، حيث يعتبر الموظف في وضعية "قانونية وتنظيمية"، أي صعبا على كل إطار للتفاوض عن أجره (1) مما لا يمكن معالجة شخصية أو انفرادية لكل موظف على حدة. كما تجدر الإشارة إلى عدم وجود نظام محكم للتكوين الإداري ولا سياسة لتسيير المسارات الوظيفية مبنية على تكييف الكفاءات مع تطور الاحتياجات الإدارية. ومن جهة أخرى ينبغي الإشارة إلى تهميش الكفاءات (2) وعدم وجود إطار تحفيزي للموظفين بخصوص تحديد الأهداف وإعدادها وصياغتها، كما هو الشأن في العديد من الدول، إضافة إلى الظروف الغير الملائمة لعمل، وتدخّل العامل السياسي في تعيين الإطارات الذين يعتبرون عاملا استراتيجيا في عصرنة الإدارة العمومية، بحكم سلطتهم التقريرية على مستوى الهيئات التي يسيرونها. وضمن نطاق التحفيز، نشير إلى مستوى الأجور المتدني، والذي لا يستجيب مع المستوى العام للمعيشة، حيث يتقاضى حوالي نصف الموظفين أجورا أقل من 20.000 دج. (3)

أما مؤسسات التكوين، فهي مطالبة هي الأخرى بالخروج عن الإطار الجامد نحو الإطار الحركي، معتمدة في ذلك على استقلاليتها عن الوصاية ونشاطها الفعلي قصد تكييفها مع الوسط الخارجي واحتياجات الإدارات العمومية، وتوجهها نحو تجارب نظيراتها الأجنبية للاستفادة من خبرتها (4).

(1) الاتفاقيات الجماعية للعمل في الوظيفة العمومية معمول بها في بعض الدول المتقدمة

(2) A. BENBITOUR, (Un projet pour sauver la nation) in EL Watan du 9/2/2009

(3) ليلي شرفاوي (أجور 726 ألف موظف تقل عن 20 ألف دينار شهريا) جريدة الشروق ليوم 07-02-2009

(4) توأمة المدرستين الوطنيتين للجمارك و الضرائب مع نظيرتهما في فرنسا- جريدة الحد 29-11-2008

وكمؤسسة تكوين، ينبغي إعادة تأهيل الجامعة للتكفل الأحسن بالتكوين الأولي باعتباره ركيزة أساسية، وذلك عن طريق التكفل النوعي والبيداغوجي حسب المعايير الدولية المعمول بها، لتحسين مستوى أداء الأساتذة (1).

خاتمة الفصل الثالث:

إن حلقة الإصلاح المؤسساتي في الجزائر بدأت بمجرد استقلال البلاد سنة 1962 وذلك في ظروف صعبة ، بالنظر إلى قلة الموارد المالية و البشرية المتاحة آنذاك ، حيث اعتمدت السلطات العمومية على الإمكانيات المتوفرة ، من جهة و على الخصوصيات السياسية و الاقتصادية و الثقافية للشعب الجزائري و الآثار السلبية الوحيدة التي خلفتها عهدة الاحتلال .

و قد تكيف الإصلاح المؤسساتي مع الظروف الدولية و ما أملته من ضرورة التغيير و العصرية ، ليرز بشكل ادوار جديدة للدولة ممثلة في إدارتها العمومية من اجل نشاط عمومي حركي، يعتمد على النجاعة و الفعالية و الشفافية في التسيير، دون أن نتجاهل مقاومة التغيير كمعوق لهذا الإصلاح .

و لمرافقة مسار التغيير ، بجدد بنا أن نشير إلى أنه و بالرغم من الجوانب الايجابية المسجلة فإن الإطار العام للتوظيف العمومية لازالت تشوبه اختلالات وظيفية ، مفتقرا إلى تسيير تقديري لموارده البشرية، مطالب بالانتقال من المستوى الجامد إلى المستوى الحركي الذي يعتمد على تحرير الطاقات الكامنة للموظفين و تحفيزهم و إشراكهم كفاعلين أساسيين في عملية التغيير .

و رغم الإطار القانوني و التنظيمي الموجود، و الذي لم يرق بعد إلى المستوى المطلوب

(1) Pr. A MAHIOU- . in EL Watan du08/06/2008

في نظرنا ، مقارنة مع الإطار المعياري الموجود على مستوى الدول المتطورة ، فإن مستوى تكوين الموظفين لا يزال رهينة اعتبارات ذاتية كقلة الشفافية و إشراك ممثلي العمال، ليتحول في حالات عديدة إلى مكافئات وفي حالات أخرى إلى نوع من العقوبات المقنعة عن كونه حقا وواجبا.

Mobilité لذلك ينبغي توجيه التكوين الإداري في إطار يضمن النقل

الوظيفي للموظفين، لجعلهم دائمي الاستعداد للتكفل بمهامهم من جهة، و لضمان نوع

Adéquation من الانسجام ضمن منطق التوفيق بين التكوين و التشغيل

formation-emploi في قطاع الوظيفة العمومية، من جهة أخرى⁽¹⁾

⁽¹⁾ H. CHERHABIL. (La relation formation emploi dans l'administration publique algérienne) , in revue IDARA N° 21 -2001. P156