

## Diagnosing the Modern Situation of Public Administration in Morocco

Researcher: Soufiane Mouchrif

Supervisor: Dr. Mustafa Qasimi

Hassan I University, Faculty of Legal and Political Sciences, Settat, Morocco

Laboratory of Democratic Transition

[soufiane-mouchrif@hotmail.fr](mailto:soufiane-mouchrif@hotmail.fr)

Date of Submission: 25/03/2022

Date of Acceptance: 15/05/2022

Date of Publication: 01/06/2022

### Abstract:

Given the significance that administration holds within the state apparatus, some consider it a "state within a state," while other researchers describe it as "a group of administrative institutions placed at the government's disposal, yet distinct from it, which contribute to the legislative and governmental functions and exercise effective activities." These activities are not merely directed at achieving development, reform, and modernization but are shaped by the political context in which they exist. Reflecting on this definition, we can state that the administration is the structure where governmental decisions are implemented, though separate from the government. It also plays a role in legislative and executive functions, aiming at fostering development and reform. According to Abdullah Shanfar, the administration is responsible for managing specific objectives in the public interest.

**Keywords:** Public employment; Public administration; Human resources; Situational diagnosis.

Corresponding Author: Soufiane Mouchrif

تشخيص الوضعية الحديثة للإدارة العمومية بالمغرب

Diagnosing the modern situation of public administration in Morocco

الباحث: سفيان مشرف

**Soufiane mouchrif**

المؤطر: الدكتور المصطفى قاسمي

**. Mustafa Qasimi**

جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية و السياسية سطات المملكة المغربية

مختبر الإنتقال الديمقراطي

**Soufiane-mouchrif@hotmail.fr**

تاريخ نشر المقال: 2022/06/01	تاريخ قبول المقال: 2022/05/15	تاريخ ارسال المقال: 2022/03/25
------------------------------	-------------------------------	--------------------------------

**Soufiane mouchrif**

## الملخص:

نظرا للأهمية التي تحتلها الإدارة داخل أجهزة الدولة، اعتبرها البعض "دولة داخل دولة"، في حين ذهب باحثون آخرون إلى أن الإدارة هي "مجموعة من المؤسسات الإدارية الموضوعة رهن تصرف الحكومة والمنفصلة عنها مع التراشح بينهما، تساهم في الوظيفة التشريعية والحكومية، تمارس نشاطا فعالا لا موجهها لتحقيق التنمية والإصلاح والتحديث والفعاليات المختلفة ضمن سياق سياسي معين .

بتأملنا في هذا التعريف يمكن القول أن الإدارة، هي ذلك الجهاز أو الهيكل، حيث تم تنفيذ القرارات الصادرة عن الحكومة علما أنه منفصلا عنها، كما يستشف من نفس التعريف أن الإدارة تساهم في الوظيفة التشريعية والتنفيذية، هادفة لتحقيق التنمية والإصلاح ويرى عبد الله شنفار أن الإدارة تكليف ومسؤولية تدبير أهداف معينة خدمة للمصالح العام.

**الكلمات المفاتيح:** الوظيفة العمومية؛ الإدارة العمومية؛ الموارد البشرية؛ تشخيص الوضعية.

## مقدمة:

إذا الدول المتقدمة قد قطعت أشواط كبيرة في البناء الديمقراطي وإشراك المواطنين في عملية التنمية الشاملة، فإن الدول النامية لازالت بعيدة عن تحقيق نظام متطور للإدارة العمومية، ويرجع ذلك على أن هذه الدول قد اتجهت في بداية حصولها على الاستقلال إلى نهج أسلوب المركزية المشددة. وتعاني البلدان النامية من مشاكل متعددة ومتنوعة على رأسها تخلف الجهاز الإداري الذي يشكل عائق فعليا يحد من وتيرة النمو الاقتصادي لهذه البلدان، ولهذا فإن جلها يسعى اليوم إلى التخلص من أزمة التخلف التي تعيشها على مستوى الإدارة أو العمل على إدخال إصلاحات جذرية للرفع من مستواها ومردوديتها وذلك ببدل مجهودات جبارة قصد تمكين قطاع الوظيفة العمومية من الاستجابة لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي هي في حاجة ماسة لتحقيقها.

إن كل تطور يحصل في هذا المجال فهو تطور ممكن وضروري في نفس الوقت فهو ضروري لعدة اعتبارات، أهمها التغيير الذي سيطرأ على الإدارة في السنوات المقبلة بفعل إدخال التكنولوجيا الحديثة للإعلام

والتواصل، وما سببته عنها من انعكاس على تنظيم العمل والتكوين المستمر وسر المرفق العمومي وكذا بفعل المطالب المتزايدة للمواطنين والمترفقين اللذين يتطلعون إلى الخدمات ذات جودة عالية ولإدارة تستجيب لمتطلباتهم المتنوعة بالفعالية المرجوة<sup>i</sup>.

إلا أن أهم إشكالية تطرح في مجال تدبير الموارد البشرية تتمثل بشكل أساسي في غياب إستراتيجية واضحة، تحدد الإطار المرجعي للكفاءات ونوعية التركيبة الهرمية للموارد البشرية، كما أن التجربة أبانت على أن هذا التدبير يقتصر على الجانب القانوني والتسيير اليومي للقضايا على حساب تدبير مبني على منطق التدبير التوقعي والاستراتيجي للموارد البشرية<sup>ii</sup>.

### المبحث الأول: إستراتيجية تدبير الموارد البشرية للإدارة العمومية:

تضم الإدارة المغربية بين أحضانها ما يقارب 635000 موظف من بين مجموع مليون عون تغطي مجموع القطاع العام<sup>iii</sup>. 73,5% منهم متموضعون في مستوى مصالح الخارجية، بينما يضم محور البيضاء-القنيطرة بمفرده 33,7% وإذا كانت الإدارة مليئة بالأخطاء التي لا تتحمل ولا يمكن وضعها فذلك لا يمنعنا بان نأخذ بعين الاعتبار ما تنجح فيه الإدارة ولا نعرفه، وما تقوم به من أعمال دون أن تستطيع رؤيتها<sup>iv</sup>.

إن أهم إشكالية تطرح بخصوص الموارد البشرية على مستوى الإدارة العمومية، تتمثل بشكل أساسي في غياب إستراتيجية عقلانية واضحة تحدد الإطار المرجعي للكفاءات ونوعية التركيبة الهرمية للموارد البشرية. إن أي محاولة لمقاربة واقع تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، تقضي بالضرورة الوقوف على الهيئات المتدخلة في تدبير الموارد البشرية. (المطلب الأول) وعلى صعوبات تصميم سياسة عامة للموارد البشرية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الهيئات المتدخلة في تدبير الموارد البشرية

تتدخل عدة أجهزة في تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، فهناك وزارات تتولى تدبير أمورها وتتمتع بسلطة تقريرية في ذلك إلى جانب هذه الوزارات هناك هيئات إدارية لها صبغة استشارية تساهم بدورها في إغناء ودمقرطة الوظيفة العمومية<sup>v</sup>

### الفرع الأول: الهيئات الإدارية التقريرية

تحتل هذه الهيئات مكانة هامة في صنع قرارات الوظيفة العمومية، بحيث تتمتع بسلطة القرار في تدبير شؤون الموظفين، وهذه الهيئات هي:

الملك: ينص الفصل 30 من دستور 13 شبر 1996، على أن الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية وله حق التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية كما له أن يفوض لغيره ممارسة هذا الحق VI. يتضح من خلال هذا الفصل، الدور الذي يلعبه رئيس الدولة في مجال الوظيفة العمومية، بحيث له الصلاحية الكاملة بمراقبة عملها وتوجيه واتخاذ التدابير اللازمة في شأنه.

الوزير الأول: ينص الفصل 89 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية على أنه: "يمكن أن يحدد مرسوم التدابير التي يجب اتخاذها لتطبيق ظهيرنا الشريف هذا" VII، إذا فالوزير الأول يتخذ التدابير اللازمة لتطبيق مقتضيات القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، كما يتمتع بسلطة تنظيمية عامة تمكنه من النظر في الإدارة والتوقيع شخصيا أو بالعطف على جميع القواعد التنظيمية التي تهم الموظفين.

وأخيرا فإنه يحكم الفصل 30 من الدستور الحالي يمكنه أن يمارس وبطريقة تفويضية حق التعيين للموظفين المدنيين والعسكريين، علما أنه في استطاعته أن يفوض بدوره هذا الاختصاص للوزراء، كما أنه له حق في اتخاذ التدابير الخاصة في شأن وضعية الأطر المشتركة العاملة في الإدارة العمومية كالمهندسين مثلا" VIII

#### ● وزير الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري:

خول المشرع لوزير الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري عدة اختصاصات في مجال تدبير شؤون الموظفين نذكر منها: .

- تحديد سياسة التوظيف ومراقبة تنفيذها.
  - إمداد النصوص المتعلقة بوضعية موظفي الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية
  - السعي باتفاق مع مختلف الإدارات إلى تحسين تأدية العمل من طرف موظفيهم والنهوض بمردوديته وجودته.
  - السهر على تطبيق المبادئ المتعلقة بتنظيم أسلاك الوظيفة العمومية بالمرتبات والتعويضات... IX
- وبهذا تكون له الصلاحية الكاملة بمراقبة تدبير وضعية الموظفين من طرف جميع المصالح الوزارية وإعطاء كلمته للفصل في كل قرار يهم توظيفهم وترقيتهم وتأديتهم لضمان مشروعته.

وترتبطا عليه فإن وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري لها صلاحيات عامة في مجال الوظيفة العمومية ثم بالخصوص إعداد سياسة التكوين ومراقبة تنفيذها.

\*وزير المالية: يحتل وزير المالية في جميع الدول مكانة هامة على صعيد التشكيلة الحكومية تمكنه بالخصوص من ضبط شؤون الموظفين ومراقبة أعمالهم في ما يتعلق بالجانب المالي والمغرب لا يخرج عن هذه القاعدة X

ومن خلال النصوص القانونية نجد وزارات المالية تتدخل في أعمال إدارة الوظيفة العمومية عن طريق التوقيع ولا ينصب توقيعه على الأعمال من زاوية الميزانية فحسب وإنما تدخلها في جوهر وأساس المسائل التي تهم الموظفين، بحيث تتولى بالاشتراك مع وزارة الوظيفة العمومية دراسة المشروعات المتعلقة بالأجور والتعويضات ونظام التقاعد وغيرها. من المشاريع التي تتعلق بالحياة الإدارية للموظف. وهذا ما يدل على أن وزير المالية يتمتع بسلطة واسعة تمكنه من فرض هيمنته على مسار الوظيفة العمومية.

#### الفرع الثاني: الهيئات الاستشارية:

رغبة من المشرع في إشراك الموظفين في دراسة تنظيم سير العمل وفي دراسة كل القضايا التي لها علاقة بحقوق وواجباته، أصبح له الحق في أن يقول كلمته في تنظيمات إستشارية، تتمثل في:

#### ■ المجلس الأعلى للوظيفة العمومية.

إذ ينص الفصل 10 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أنه "يؤسس مجلس أعلى للوظيفة العمومية، يختص بالنظر في جميع مشاريع القوانين الرامية إلى تغيير أو تميم النظام الأساسي للوظيفة العمومية<sup>xii</sup>.

حيث يعتبر المجلس الأعلى للوظيفة العمومية جهازا مركزيا يجتمع فيه كبار موظفي الإدارة والممثلين للموظفين، تستشير الحكومة في وضع السياسة العمومية على الصعيد الوطني، يتكون هذا المجلس من عدد متساو من الأعضاء ، نصفهم يمثل الإدارة والنصف الآخر يمثل الموظفين، الذين يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من بين ممثلي الموظفين في اللحن الإدارية المتساوية الأعضاء<sup>xii</sup>.

إذ يستشار المجلس حول المسائل المتعلقة بتحسين أساليب عمل المستخدمين، ويمكنه القيام بدراسة سير عمل الإدارات العمومية واقتراح الإجراءات التي من شأنها تحسين وضعية الموظفين ويصدر المجلس في شأن هذه الاستشارات آراء وتوصيات غير ملزمة للحكومة، ومعلوم أن المشرع قصد بهذا التمثيل المزدوج المتساوي

الأعضاء أن يكون هناك تكافؤ بين الوجة الإدارية والوجهة المهنية مما يساعد على مناقشة التوجيهات الكبرى في مجال الوظيفة العمومية<sup>xiii</sup>

■ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء:

يقوم كل من الوزير في الإدارات التي تحت نفوذه بتأسيس لجن متساوية الأعضاء يكون لها حق النظر فمن الحدود المقررة في القانون الأساسي للوظيفة العمومية، وفي المراسيم الصادرة لتطبيقه، في عدد كبير من القضايا التي تعيني الحياة الإدارية للموظفين<sup>xiv</sup>.

وحسب مرسوم 1959 المطبق للفصل 11 المشار إليه سلفا، فإن هذه اللحن تضم ممثلي الموظفين في نطاق تمثيل متساوي الأعضاء، بحيث تعني الفئة الأولى بموجب قرار يصدره الوزير المعني بالأمر، أما الفئة الثانية فيتم انتخاب أعضائها من طرف موظفي الإطار المعني بشؤونهم على أساس عضوين رسميين نائبين من كل درجة يشتمل عليها الإطار<sup>xv</sup>. ويمكن أن ينخفض هذا العدد إلى وأكد إذا عدد موظفي الإطار يقل عن عشرين عضوا.

أما بالنسبة لاختصاصاتها، فإنها تلعب دورا استشاريا في المسائل ذات الصبغة الفردية، وتختص أيضا بالنظر في الإجراءات التأديبية والإحالة على الاستيداع والاستقالة والفصل لعدم الكفاءة.

ومن المؤكد أن إنشاء مدة اللحن من شأنه أن يدعم مشاركة الموظفين في صنع القرارات المتعلقة بمسار حياتهم الوظيفة ويضمن لهم حماية ضد كل التعسفات الإدارية، وأخيرا يجعل علاقة الإدارة بموظفيها في موضع الشقة والتعاون<sup>xvi</sup>.

● اللحن التقنية المتساوية الأعضاء:

تسمح هذه اللحن التي لها طابع تقني لأطر الإدارة بالمساهمة في إعداد القواعد التي تتعلق بتنظيم وتسيير المصالح الوزارية خاصة تلك التي تهم أساليب عصنة الإدارة وتقنيات العمل.

ويقوم تشكيل هذه اللحن على أساس مبدأ المساواة، بحيث أن التمثيل الإداري متساو في أعضائه مع التمثيل المهني كما هو الشأن بالنسبة للجان الإدارية التي تطرقنا إليها سابقا.

**المطلب الثاني : صعوبات تصميم سياسة عامة للموارد البشرية**

لعل الإشكال المطروح في الإدارة العمومية لا يكمن فقط في تضخم عدد الموظفين، بل كذلك في سوء توزيعهم إداريا وجغرافيا<sup>xvii</sup>. وأول ما يقف عنده الدارس في تشخيصه لواقع تدبير الموارد البشرية، إن هناك وعيا حقيقيا بالدور الإستراتيجي الذي ينبغي من الآن فصاعدا أن تلعبه الإدارات في تامين مجهودات موظفيها والارتقاء بمستواهم.

ففي أغلب الوزارات تم الارتقاء ببعض المصالح إلى مستوى مديريات مركزية، مما يدل على السعي المهم للسلطات العمومية إلى تحديث تدبير الموارد البشرية، لكن المنظومة الحالية لتسيير شؤون الموظفين لا تتماشى والمفاهيم الجديدة لتدبير الموارد البشرية، رغم اتخاذ عدة مبادرات وإجراءات على نطاق واسع من طرف بعض الوزارات<sup>xviii</sup>.

حيث يضل تدبير الموارد البشرية عبارة عن شعار لوجود مجموعة من المشاكل البنوية والتنظيمية المثقلة بمجموعة من المخلفات، والتي تشكل عائقا أمام نجاح أي سياسة عامة لتدبير العنصر البشري، لقد راكمت الإدارة مند الاستقلال مجموعة من الاختلالات، فرغم مجموعة من المحاولات الإصلاحية، فإنها ظلت تتميز بطابع مخزني، تقليدي وتعتمد نمطا عتيقا في التدبير، فما هي هذه المشاكل التنظيمية التي تعرفها الإدارة العمومية المغربية (الفرع الأول) وما هي أهم المحاولات الإصلاحية؟ وهل حققت الأهداف المنشودة منها؟ (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: المعوقات التنظيمية.

لقد كان لضعف الإصلاح السياسي تأثير عميق على مسلسل التغيير الإداري، وذلك من خلال تقوية السلطة المركزية على حساب باقي السلطات، ثم تغليب عنصر الولاء على عنصر الكفاءة، بالإضافة إلى إبعاد المواطن من المشاركة في عملية الإصلاح الإداري<sup>xix</sup>

وتعتبر الإدارة الوسيلة التي بها تتحقق التوجيهات السياسية، فهي ليست هدف أو غاية في حد ذاتها، والنظام الإداري المغربي مبني على مفهوم أحادي محتكر للسلطة هو خاصية النظام البيروقراطي، متجليا في انغلاق الإدارة، وفي إدارة مجردة غير عادلة ومتحكمة وبطيئة تم متداخلة ... وهكذا نجد أن التنظيم بالإدارة العمومية يعرف عدة صعوبات تنعكس سلبيا على تدبير الموارد البشرية، ومن أبرز هذه الصعوبات نذكر

#### ● تقوية السلطة المركزية على حساب باقي السلطات

إن عدم التركيز على التنمية السياسية إلى جانب تقوية الجهاز التنفيذي، أدى إلى الاهتمام بالجهاز الإداري، وتقوية العلاقات بين السلطة والإدارة، ذلك أن الإدارة هي الأداة الفنية لتحقيق رغبات وأهداف السلطة

الحاكمة. لقد تميزت الإدارة العمومية المغربية، وعلى غرار أغلب الإدارات في الدول النامية بقوة ارتباطها بالقيادة الحاكمة، وخصوصا بالسلطة التنفيذية، بحيث تعمل على خدمة النخبة الحاكمة، حتى أنها أصبحت في كثير من الأحيان اليد الإدارية للحاكم إذ تنحصر حاليا وظيفة إدارة الموارد البشرية بجعل المصالح الخارجية في القيام بدور صناديق بريدية للإدارة المركزية على الصعيد المحلي، حيث تقوم من جهة بمهام الإخبار والتبليغ وموفاة الوزارة بالمعلومات لتمكينها من اتخاذ القرارات التي تتخذ على الصعيد المركزي<sup>xx</sup>.

ويتجلى ذلك مدلك هذا التركيز في سوء التوزيع الجغرافي، حيث تتمركز الوظائف في مدن دون أخرى محور الدار البيضاء الرباط وهو أكبر العوائق التي تعترض الإدارة المغربية<sup>xxi</sup>. وفي هذا السياق نستحضر تقرير البنك الدولي بتاريخ 15 أكتوبر 1995 حول الإدارة المغربية، حيث أكد على أنها تعرف مركزية مفرطة<sup>xxii</sup>.

يصعب معها تصور تدبير حقيقي للموارد البشرية.

\* تغليب عنصر الولاء على عنصر الكفاءة.

إن الأوضاع التي عاشها المغرب يمكن اعتبارها، وإلى حد الآن أوضاعا انتقالية كان لها الأثر البالغ على طبيعة الوظيفة العمومية، خاصة على مستوى القيادة الإدارية، حيث يلاحظ تغليب عنصر الولاء في كثير من الحالات على عنصر الكفاءة والفعالية. ففي المجتمعات التي تعيش أوضاعا انتقالية، يكون للولاء معايير أو حكمته أسس يمكن الاسترشاد بها.

#### ● عدم ملائمة الهياكل التنظيمية.

تشكل الهياكل التنظيمية الإطار العام المحدد لتوزيع الأدوار والمسؤوليات والسلطات بين أفراد التنظيم، ويوضح نسق العلاقات بينهم، كما يبين كيفية إنجاز هذه المهام. ودون إعداد المتطلبات التكميلية الأخرى حتى يكون الهيكل التنظيمي فعالا، كتحديد الاختصاصات وتوصيف الوظائف، وتوزيعها على مختلف التقسيمات وتحديد السلطات والمستويات، وبيان خطوات إنجاز المهام المختلفة<sup>xxiii</sup>. مما يؤدي إلى سوء توزيع المهام ما بين الموظفين والأعيان داخل المصالح الإدارية، إن وجود هذه الظاهرة يترتب عليه في كثير من الحالات تركيز الأعمال في أي مجموعة من مساعدي رؤساء المصالح وإنفرادهم في أداء المهام الإدارية دون الموظفين والأعوان الآخرين. وتجد هذه الوضعية تبريرا لها في عدد من العوامل منها<sup>xxiv</sup>

- غياب نظام فعال لتوصيف الوظائف
- وجود فائض من الموظفين والأعوان لدى بعض المصالح الإدارية

- ضعف كفاءة الموظفين والأعوان
- عدم سلامة طرق وأساليب اختيار الموظفين والأعوان
- عدم إستعداد بعض رؤساء المصالح لاحتضان وتدريب الموظف الجديد.

غياب نظام معلوماتي:

إن أول ما يلاحظ عند دراسة الإدارة، هو بدون شك هو عدم قدرتها على الحصول بشكل منظم على معطيات مدروسة وتامة وأمينة حول مواردها البشرية، حيث نجد أن جانبا كبيرا من نشاط الإدارة يتكون من أعمال متكررة الوقوع.

إن تحسين جودة تدبير الموارد البشرية يرتبط على حد بعيد بإدخال المعلومات ليس فقط للقيام بمهام إدارية تقليدية، بل باستعمالها أيضا في تهيئ واتخاذ القرار. فممازالت وضعية المعلومات في الإدارة جد غامضة لحد الآن. ولا يشارك الحاسوب باتخاذ القرارات إلا بشكل ضعيف، وعندما يتدخل في هذا الميدان فإن ذلك لا ينم إلا جزئيا وفي قرارات روتينية تتعلق بالتنفيذ وذات التأثير على المدى القريب، إذ لا يشارك حاليا في قرارات التسيير إلا نادرا، وفي حالات جد استثنائية يتدخل في التخطيط والتوقع<sup>xxv</sup>.

إذن في ضل غياب نظام معلوماتي يعطي المكونات الأساسية لتدبير الإدارة عامة وشؤون الموظفين خاصة، لا يستطيع ذوو القرار التوفر على المعطيات الملائمة التي من شأنها أن تسمح لهم بتقييم التدبير وبوضع مخطط إصلاحية يأخذ بعين الاعتبار الحقائق الواقعية ومتطلبات الأطراف المعنية.

فبعد سردنا لمجموعة من المشاكل والمعوقات التنظيمية التي تعاني منها الإدارة العمومية المغربية، سنتطرق إلى أهم المحاولات الإصلاحية التي تبنتها الحكومات المغربية المتعاقبة، وإلى أي حد تمكنت هذه الإصلاحات من تحقيق الأهداف المنشودة منها.

### الفرع الثاني: المحاولات الإصلاحية.

يعتبر الإصلاح الإداري وسيلة تهدف إلى تجنب أو القضاء على عوائق تدبير الشأن العام، لذلك أعارته حكومات جل الدول اهتماما بالغا بحيث لم تتردد في إدماجه ضمن مخططاتها التنموية، وذلك قصد تحسين أداء موظفيها وتحديث هياكل الإدارة وتعيين قوانينها.

إن التحولات التي تشهدها الدول النامية ما هي إلا نتيجة لتفاعلات اجتماعية واقتصادية وسياسية سادت هذه البلدان في العقود الأخيرة، فلقد عرفت هذه البلدان منذ الاستقلال نقلة حضارية أبعدها عن كل ما ألفت في عصورها الماضية من بساطة في التكوينات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية.

ويرتكز مستوى نجاح أو فشل الجهاز الإداري لدولة ما في تحقيق البرامج التنموية والاستجابة لحاجيات المجتمع، على قدرة وكفاءة العنصر البشري المكونة له فموظف الإدارة العمومية هو الطرف الحاسم والمتحكم في فعالية وإنتاجية الجهاز الحكومي للدولة. وعليه لقد انكب المغرب منذ حصوله على الاستقلال في إعداد وتبني إصلاحات هامة للنهوض بقطاع الإدارة العمومية، تهتم بالخصوص سد الفراغات التي تركتها الحماية في مجال التوظيف، وعرفت إصدار ترسانة كبير من الظواهر والقوانين التنظيمية التي ساهمت بحق في وضع اللبنة الأساسية لتنظيم العمل الإداري والنهوض به.

ففي فترة وجيزة لا تتعدى أربع سنوات عرفت إحدى مؤسسات وآليات إدارية وقضائية وتكوينية أساسية كالمجلس الأعلى (24 شتنبر 1957) والمدرسة الوطنية للإدارة العمومية (1956) بدلا من المدرسة المغربية للإدارة) وإصدار النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية (24 فبراير 1958) والظواهر المتعلقة بالتسوية العامة للحسابات وإحداث اللجنة الوطنية للحسابات، إضافة إلى الجهاز الإداري المكلف بالوظيفة العمومية (14 يناير 1959)<sup>xxvi</sup>، غير أن المثير للانتباه والمخيب للآمال هو أنه إذا ما اطلعنا على تعليمات جلالة الملك محمد الخامس المتعلقة بالإصلاح الإداري في تلك الفترة، فسنجد أن الهموم الإصلاحية التي نردها اليوم هي نفسها التي تم التأكيد عليها في ذلك الوقت، وأن الإجراءات التي تم تطبيقها تعتبر قليلة جدا إذا ما قورنت بالآمال والطموحات التي تم التعبير عنها آنذاك، ويمكن تلخيص هذه التوجيهات في المحاولات التالية<sup>xxvii</sup>

- تقريب الإدارة ومغربتها.
- تبسيط المساطر الإدارية
- التكوين الجيد في المجال الإداري
- الجانب السلوكي للموظف
- تقريب الإدارة من المواطنين
- عصرنة الإدارة وتجهيزها بشبكات اتصال هامة.

فمن ينظر إلى هذه المحاور لن يصدق بأنها مستقاة من خطابات الملك محمد الخامس، ومن تعليماته الموجهة إلى وزير الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري أنداك السيد محمد بوستة، ما دامت هذه المحاور الإصلاحية هي نفسها التي تناوبت، حسب تاريخ صدور نذكر:

• إصلاح 1963 وذلك بحكم ثلاث مراسيم

أولهما: يقضي بوضع تسلسل وظيفي في الرتب التابعة للسلك الإداري، حيث أن هذا الأخير أصبح يحتوي على أحد عشر سلما، كل سلم مقسم إلى عشر درجات، إضافة إلى وضع جدول خاص بالترقية.

ثانيهما: يتعلق بالقانون الأساسي الخصوصي لأطر الإدارة المركزية وبالأطر المشاركة للإدارة العمومية.

ثالثهما: ينظم المناصب العليا للإدارة<sup>xxviii</sup>.

غير أن هذا الإصلاح وإن كان قد حقق بعض المكاسب في مجال التحديث، فإنه أولا لم يطبق إلا في سنة 1967 مما يدعم فكرة البطء التي تعاني منها الإدارة وثانيا أنه أقتبس من تراث فكري وعملي فرنسي، علاوة على أن هذا الإصلاح سعى إلى إقرار تسلسل وظيفي غير عادل ذلك أن صغار الموظفين لم يتم الاهتمام بوضعيتهم المادية لا من حيث الرواتب فحسب، بل كذلك من حيث التعويضات، الشيء الذي دفع الحكومة إلى إدخال تعديلات عليه سنة 1973<sup>xxix</sup>

■ إصلاح 1973: اهتم بنظام الرواتب في الوظيفة العمومية، والذي عرف بدوره تعديلات هامة وذلك لمواكبة الواقع المعاش ابتداء من سنة 1979 حتى سنة 1985.

- ومن بين الإصلاحات كذلك نذكر مخطط التنمية (88-92) الذي حدد أهداف الإصلاح في ما يلي:
- تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية
- تطوير المعلومات
- استخدام التقنيات الحديثة
- استعمال نظام التوقيت المستمر
- تعميم الخدمات
- إنشاء خليا للاستقبال وللإعلام
- ملائمة التكوين لسوق العمل وضروريات التنمية<sup>xxx</sup>.

إن المتأمل في هذه الأهداف سيستشعر لا محال خيبة أمل كبيرة، خاصة إذا تمت مقارنتها بواقع الإدارة المغربية اليوم، لأن النتيجة هي ما أعلن عنه جلالة الملك الحسن الثاني يوم 13 أكتوبر 1995 حينما تحدث عن "الفصاحة الموجعة" للأرقام الوارد في تقرير البنك الدولي أو التي قال عنها أنها تجعل كل دي ضمير لا ينام<sup>xxxix</sup>.

فالإدارة المغربية وفق هذا التقرير:

- تتمفصل حول بنيات متجاوزة (فائض في العمال، أجور تنقصها الشفافية...)
- إدارة تعتمد نمطا عتيقا في تدبير الشأن العمومي.
- إدارة ترزح تحت وطأة البيروقراطية
- إدارة تعتمد مساطر مالية جامدة وقليلة الشفافية<sup>xxxix</sup>.

تم جاءت حكومة التناوب وأقرت إصلاحا جديدا تمثل في ميثاق حسن التدبير 1998 الرامي إلى تخليق المرافق العامة وتحديثها وترسيخ مواطنة حديثة تطمح إلى بعث الحيوية في هياكلها وتجديد دواليب اشتغالها.

ويتمحور ميثاق حسن التدبير حول المنطلقات التالية:

أولا: الالتزام بالعمل على تخليق الحياة الإدارية

ثانيا: الالتزام بترشيد وعقلنة التدبير العمومي.

ثالثا: الالتزام بدعم التواصل والتشاور وانفتاح الإدارة على محيطها<sup>xxxix</sup>.

## المبحث الثاني : آليات ومناهج التدبير: الإطار القانوني للتوظيف العمومية

يحتل النظام الأساسي العام للتوظيف العمومية مركز الصدارة من حيث أنه يعتبر القانون الأساسي الذي يخضع له الموظف<sup>xxxix</sup>.

علما أنه كلما ابتعدنا عن دائرة الموظف وشرعنا في تحليل الوضعية القانونية للأعوان العموميين الآخرين كأعوان والتعاقدية والأشخاص الذين يشغلون مناصب في المرافق العامة الصناعية والتجارية فإننا ولا شك سنتعرف على تشريعات أخرى تؤطر هذه الوضعيات وهذا ما يجعل الإطار القانوني للعاملين في قطاع الوظيفة العمومية يتسم بالتضارب والتعقيد، ولقد انكب المغرب منذ حصوله على الاستقلال في إعداد وتبني اصطلاحات هامة قصد النهوض بقطاع الوظيفة العمومية تهتم بالخصوص سد الفراغ الذي تركته الحماية في مجال التوظيف بحيث عمل على انقاد هذا القطاع من المساوئ التي كانت تطبعه سواء من حيث التنظيم أو التسيير غير أن المحاولات التي بدلها للخروج من الأزمات الاقتصادية لم تمكنه من الانفلات من هذا الوضع المتردي الذي أثر كثيرا على النمو الاقتصادي للبلاد<sup>xxxv</sup>. فإلى أي حد يمكن القول بأن أحكام القانون يجب أن تتطور في مجال الوظيفة العمومية، ومتى يمكن القول بأن أحكام الوظيفة العمومية غير مواكبة للتطور مما يستدعي إعادة النظر فيها وتحديثها؟ وهذا ما سنتطرق إليه أثناء استعراض الوضعية الراهنة لتدبير الموارد البشرية من خلال الإطار القانوني للوظيفة العمومية وذلك على مستوى السياسات المتبعة، في مجال التوظيف والتكوين والحركية ونظام الأجور وتقييم الأداء والترقية .

### المطلب الأول : الاندماج في قطاع الوظيفة العمومية:

لقد سارعت الدولة المغربية إلى إحداث العديد من المرافق العامة الاقتصادية وذلك بهدف معالجة مشاكل التنمية والتي تزامنت مع النمو الديموغرافي، بحيث لجأت إلى توظيف عدد هام من الموظفين من أجل إشباع حاجيات السكان والعمل على الرفع من مستواهم المعيشي، ومن الطبيعي أن اتساع مجال تدخلات الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي أدى بها إلى الزيادة في عدد الموظفين وإلى ضخامة حجمهم من غير أن تنظر بعين الاعتبار إلى كفاءتهم ومقدرتهم ومن غير أن تراعي الاحتياجات الضرورية أو يشغل بالها عقلنة المناصب المالية الموجودة.

وفي هذا الصدد فإن المغرب في هذه المرحلة نهج سياسة توظيفية موافقة لمقولة المفكر الاقتصادي الانجليزي الأستاذ "Parkinson" الذي جاء فيها "إن الوظيفة العمومية فتحت أبوابها بدون سياسة توظيفية عقلانية بحيث امتلاك الإدارة بعدد كبير الأعوان دون أن تحدد لهم مناصب العمل" الشيء الذي أدى إلى تكاثر الأقسام والمصالح والمكاتب التي لا حاجة للإدارة المغربية بها، مما جعل تدبير الموارد البشرية العاملة في الإدارات من المشاكل الصعبة والمعقدة<sup>xxxvi</sup>. سواء من حيث التوظيف أو التكوين المستمر وكذلك حركية الموظفين.

## الفرع الأول : إشكالية التوظيف في الإدارة العمومية.

عمل المغرب مند حصوله على الاستقلال على الأخذ بالمبادئ الديمقراطية لتوفير الإمكانيات للموظفين اللذين يرغبون في ولوج الوظائف العمومية بحيث فتح في وجه العموم أبواب قطاع الوظيفة العمومة وقرر عدم التمييز بين الأفراد اللذين يريدون الالتحاق بالمرافق العامة<sup>xxxvii</sup>

أو هذا ما أكده المشرع في الفصل الأول من القانون الأساسي للوظيفة العمومية بأنه "لكل مغربي الجنسية الحق في الوصول إلى الوظائف العمومية على وجه المساواة ولا فرق بين الجنسين عند تطبيق هذا القانون الأساسي ما عدا المقتضيات التي ينص عليها أو التي تنتج عن قوانين أساسية خصوصية.

ولقد دعمت هذه المقتضيات بنصوص دستورية بحيث أن دستور 1962، وكذلك الدساتير المتعاقبة أبرزت بوضوح هذا المبدأ، فالفصل 12 من دستور 1996 ينص على أنه "يمكن لجميع المواطنين أن يتقلدوا الوظائف والمناصب العمومية وهم سواء فيما يرجع للشروط المطلوبة لنيلها.

وهذا ما أكده الفصل 5 من نفس الدستور على أن "جميع المغاربة سواء أمام القانون"، لكن لولوج المنصب العمومي يستلزم تحديد بعض الشروط منها العامة والخاصة، التي يجب على المرشح أن يتوفر عليها وهي كالآتي.

### الشروط العامة هي:

- أن يكون المترشح متوفرا على الجنسية المغربية
- أن يكون متمتعا بحقوق الوطنية ودا مروءة
- أن يكون مستوفيا لشروط القدرة البدنية التي يتطلبها القيام بالوظيفة
- أن يكون في وضعية قانونية إزاء الخدمة العسكرية.

### الشروط الخاصة:

- شرط السن الذي يتراوح ما بين 18 سنة كحد أدنى و40 سنة كحد أقصى
- شرط القدرة البدنية الخاصة الكفيلة بالاستجابة لمستلزمات بعض الوظائف الخاصة
- شرط المستوى الثقافي للمرشح وتوفره على الشهادات<sup>xxxviii</sup>

غير أم من المنطقي أن التوظيف لا يتحقق إلا إذا عبرت الإدارة عن إدارتها وكشفت عن الأسلوب الذي تريد تطبيقه في اختيار من سيتقلد الوظيفة، لهذا فإن تولي الوظيفة أو تقلدها يخضع لعدة أساليب نص عليها قانون الوظيفة العمومية في الفصل 22 الذي جاء فيه "يقع التوظيف في منصب من المناصب إما عن طريق المباريات تجري بواسطة الاختيارات أو نظرا للشهادات وإما بواسطة امتحان الأهلية والقيام بتمرين لإثبات الكفاءة... xxxix

وعليه فإن نظام التوظيف سيتم بازدواجية واضحة تتمثل في قيامه على مستوى أسلوبين للتوظيف فما هي أساليب التوظيف؟

### 1- الأسلوب العادي للتوظيف

المباراة: يهدف هذا الأسلوب إلى انتقاء أفضل المرشحين. وتعد المباراة أكثر الطرق ديمقراطية، وتمر المباراة عبر عدة مراحل تبتدئ من الإعلان عنها مروراً بحصر لائحة ترشيحات وتشكيل لجنة الامتحان. وهيئة الحراسة إلى الإعلان عن النتائج النهائية<sup>xl</sup>. إذ لا تخلو هذه الطريقة من بعض العيوب منها تعدد المباراة التي تنظمها الوزارة مما يترتب عنه ارتفاع في تكلفتها مقارنة مع عدد التوظيفات لأن الأنظمة الخاصة للوزارات منحت لكل وزارة بتنظيم مبارياتها في نطاق مستقل عن باقي الوزارات دونما اعتبار لأخطاء التي تنجم عن التشتت، وإعطاء كل وزارة حق التصرف في إعداد مواضيعها لاجتياز المباراة على حدة من شأنه أن يمس بوحدة الإطار وبمقوماته، وبالتالي خلق عدم المساواة نتيجة لاختلافات مواد الاختبار بين الوزارات وأنواعها ومدتها وتنقيطها، إضافة إلى الثقل المالي الذي تتطلبه هذه العملية في حالة تعددها من قبل الوزارات<sup>xli</sup>. ومن بين العيوب التي يعاني منها هذا الأسلوب كذلك نذكر الارتكاز على اختيار مدى جودة المعلومات التي اكتسبها المترشح أثناء مرحلة تدمرسه عوض البحث عن مدى قدرته السيكولوجية والإنسانية لمواجهة الصعوبات التي يمكن أن يطرحها العمل الإداري في سيرورته المستقبلية

### 2- الأسلوب الاستثنائي للتوظيف

■ تعيين المباشر = يقصد به التعيين في المناصب المسؤولة التابعة لكل وزارة ويتطلب هذا الأسلوب مراعاة بعض الاعتبارات أهمها وجود وظيفة شاغرة وفقاً لما جاء في الفصل 7 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية "يمنع كل تعيين... إذا لم يكن الغرض من ذلك الشغل منصب شاغر<sup>xlii</sup>."

والتعيين في المناصب المسؤولة لا يجب أن يخضع أبدا إلى أساليب حزبية والانتماء الإقليمي أو العائلي وإلا فستكون الهياكل الإدارية عبارة عن تقسيمات خرائطية أو توزيعات حزبية لا يطول عمرها ولا يثمر عطاؤها، وبالتالي فإن إصلاحا قانونيا ضروري في هذا الشأن بضمان المنافسة والاستحقاق في الإدارة المغربية، وإبعادا لتهافت المتهافتين على غنائم هذه المناصب الذي يجب أن تتضمن السير التقني للإدارة، ذلك أن الفراغات التي تتضمنها مراسيم كتلك المتعلقة بالمناصب العليا<sup>xliii</sup>. أصبح من الضروري سدها وبالتالي تعديل هذه النصوص أو إصدار نصوص جديدة لتنظيم هذه التعيينات.

فباستثناء التعديلات الطفيفة التي عرفها المرسوم الصادر سنة 1975. بشأن التعيين في المناصب العليا. فإن الثغرات لا تزال تعتره منها على وجه الخصوص:

- غياب معايير الموضوعية في التعيين
- عدم اعتماد المواصفات الأكاديمية والعلمية
- قلة إسناد المناصب المسؤولة للعنصر النسوي

إن هذه الثغرات تشكل سدا منيعا أمام جلب واستقطاب أجود الكفاءات للرفع من مستوى التأطير والقيادة بالإدارة العمومية<sup>xliv</sup>.

وبصفة عامة، عاشت الإدارة مرحلة كان التوظيف فيها يتم دون ارتباط بالحاجيات الحقيقية للمرافق العمومية.

وقد ترتب عن هذه الممارسة العديد من المشاكل رغم التراجع الذي عرفته إمكانيات التوظيف في السنوات الأخيرة ويرجع سبب ذلك إلى ما يلي<sup>xlv</sup>.

غياب تحليل توقيعي للمؤهلات وعدم تحديد حاجيات التوظيف بناء على توصيف دقيق للوظائف ومناصب الشغل الشيء الذي لا يسمح بتكوين رؤية واضحة على المدى المتوسط حول الحاجيات من الأطر لدى جميع الوزارة.

ضعف آليات التوظيف وعدم الإلمام بالتقنيات الخاصة لدراسة الملف والمقابلات والاختيار الانتقائي.

ضعف المهنية لدى المصلح المكلفة بتدبير الموارد البشرية إذ يعاني المشرفون على التوظيف بالإدارة من نقص في التكوين في مجال التدبير التوقيعي وتخطيط القوى العاملة.

التدبير الممركز للموارد البشرية خصوصا على مستوى المناصب المالية، حيث تتولى الإدارة المركزية القيام التي يتطلبها مسلسل التوظيف.

وقد ترتب عن هذه الإشكالية عواقب على المستويين النوعي والكمي تتمثل فيما يلي<sup>xlvi</sup>

- ضعف في أداء المصالح وتدني الجودة في الخدمات والتواصل مع المواطنين والمرتكبين
- عدم التوازن في توزيع إعداد الموظفين سواء على المستوى الجغرافي أو بين الوزارات مما دفع الإدارة إلى تطبيق مسطرة المغادرة الطوعية برسم سنة 2005.

### الفرع الثاني: إشكالية تكوين الموظفين

لعل الملاحظة التي يمكن إثارتها بخصوص سياسة التكوين المستمر بالإدارات العمومية المغربية هي ضعف مساهمتها في تنمية وتأهيل العنصر البشري، وهذا يرجع إلى عدة أسباب تتجلى في ما يلي:

- غياب خطة إستراتيجية للتكوين المستمر على المستوى الوطني والقطاعي
- عدم ملائمة برامج التكوين المستمر لحاجيات الإدارة
- طغيان الجوانب النظرية في عملية التكوين المستمر.
- عدم ربط التكوين بتحسين وضعية الموظف
- غياب الوعي بأهمية التكوين المستمر
- تعدد الأجهزة المشرفة على التكوين وغياب التنسيق بينهما

وتجاوزا لوضعية التكوين المستمر في المغرب، وتعزيزا للإطار القانوني المنظم لهذا المجال الذي كان ينحصر في مرسوم 16 دجنبر 1957 والذي لم يعد يساير متطلبات وأهداف تنمية الموارد البشرية، ثم إصدار المرسوم الجديد رقم 2.05.1366 الصادر بتاريخ 2 دجنبر 2005 المتعلق بالتكوين المستمر لفائدة موظفي وأعوان الدولة، لقد عرفت المادة الأولى من المرسوم الجديد التكوين المستمر بالعمليات الرامية إلى:

- تأهيل الموظفين والأعوان بتلقيهم تكويننا نظريا وتطبيقيا فقد إعدادهم لمزاولة المهام المطابقة لهذا التكوين
- استكمال خيرة الموظفين والأعوان استجابة للتطورات التقنية والتحول التي تعرفها الإدارة العمومية.
- تحسين كفاءة وخبرات الموظفين والأعوان قصد تمكينهم في إطار إعادة الانتشار أو الحركية من ولوج

مناصب تتطلب مؤهلات جديدة أو لمزاولة أنشطة مهنية مختلفة<sup>xlvii</sup>

● إعداد الأطر العليا لتولي مهام التصور والتأطير والتدبير والتوجيه للإدارة العمومية ويؤكد المرسوم الجديد كذلك على ضرورة التحديد المسبق للحاجيات التكوينية لكل قطاع، قبل وضع البرنامج التكويني الخاص بها، وذلك بناء على تقييم المؤهلات لتأهيل الموارد البشرية، وتحديد عدد الموظفين المرشحين للاستفادة من التكوين المستمر، مع تحديد مجالات التكوين المطلوبة والمجال الزمني المخصص لها ونلاحظ كذلك، أنه لأول مرة تم التنصيص على تنظيم التكوين المستمر في إطار إستراتيجية موحدة وبتنسيق محكم، وإذا تم الاستغلال الجيد لهذا المعطى سيؤدب لا محالة إلى ترشيد الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة، ومن جهة ثانية، فإن مشروع تعديل القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المعروض حاليا أمام أنظار البرلمان.

يعتبر الموظف إذا تابع تكوينا مستمرا، أو نجح في امتحان الكفاءة أو بالأحرى امتحان للأهلية المهنية في موقع استحقاق عن غيره من الموظفين، كما أن الموظف الذي يتابع تكوينا يختتم بالحصول على دبلوم أو شهادة بعد دخوله إلى الوظيفة العمومية، سيأخذ ذلك بعين الاعتبار في تطوير مساره الوظيفي<sup>xlvi</sup>

وهذا من شأنه أن يشجع الموظفين على الاستفادة من برامج التكوين بهدف تطوير معارفهم وقدراتهم المهنية من جهة، وتطوير مسارهم الوظيفي من جهة ثانية.

لكن، رغم هذه المبادرات الفاعلة لتحديث نظام التكوين المستمر في الوظيفة العمومية المغربية، ورغم الوعي بأهميته في مجال تدبير الموارد البشرية، إلا أن الموارد والاعتماد المخصصة له تبقى بعيدة عن مستوى المطلوب، ولا تمكن من تحقيق الأهداف المبتغاة من تكوين وظيفي فعال، وتأهيل مهني دائم ومستمر للكفاءات الإدارية، وكذا القدرة على التدبير الجديد للموارد البشرية، والتي تتطلب تقييما حقيقيا لاستحقاق وجدارة الموظفين المقبلين على تحمل وظائف جديدة أو تقلد مناصب المسؤولية، مما يستدعي الأمر البحث عن مقاربات جديدة للنهوض بمنظومة التكوين المستمر.

إن جل هذه المظاهر السلبية تعود إلى انعدام التخطيط المسبق والمحكم والشامل للتدريب، هذا إضافة إلى غياب التقييم الهادف له، فكما أن للتدريب متطلبات، فإن هناك معوقات يجب التغلب عليها وتخطيطها.

### المطلب الثاني: الحوافز الممنوحة للموظف خلال مساره الإداري

فالكل يعترف أن الجودة في ممارسة التوظيف لا يمكن أن تتحقق دون أن تكون مقرونة بامتيازات مادية واجتماعية ترمي إلى تحفيز الموظف وتشجيعه للرفع من معنوياته ومردودية وضمأن ولائه للسلطة الرئاسية التي

تحكم نشاطه، غير أنه يؤسف أن مسألة الامتيازات كثيرا ما تتعرض لعدة صعوبات، خاصة في الدول النامية التي يعيش قطاع الوظيفة العمومية فيها أزمة خانقة نتيجة ضعف وسائلها المادية وضخامة عدد عناصرها البشرية<sup>xlix</sup>. وتشمل الامتيازات المخولة للموظف خلال مساره الإداري: الحوافز المادية (الأجرة والحوافز المعنوية (الترقية)، وأن التوفيق بين هذه الحوافز من جهة ونظام تقييم الأداء ونظام التكوين من جهة أخرى يحدد حالة الروح المعنوية للموظف أو العون ودرجة رضائه عن عمله واستقراره في الإدارة وجودة أدائه ومثابرته في العمل وبالتالي في كفاءة الأداء الإداري.

### الفرع الأول : الحوافز المادية:

حافز الأجرة: ويتعلق الأمر بالأجرة التي يتقاضاها بكيفية شهرية. ويعرف الفصل من النظام الأساسي للوظيفة العمومية الأجرة كما يلي "تشتمل الأجرة على المرتب والتعويضات العائلية وغيرها من التعويضات والمنح المحدثة بمقتضى النصوص التشريعية والتنظيمية<sup>1</sup>.

تتكون الأجرة من عناصر مشتركة بين جميع الموظفين والأعوان ومن عناصر أخرى خاصة ببعض الفئات، ولقد عرفت منظومة الأجور عدة إصلاحات وتعديلات لعل أهمها الإصلاح الذي تم بواسطة المرسوم 723.73.2 بتاريخ 31 دجنبر 1973 الذي تم بموجبه تغيير جذري ليهكل الراتب بتجميع العناصر العديدة المكونة له في عنصرين اثنين هما:

■ الراتب الأساسي: ويحصل عليه بضرب القيمة السنوية للنقطة الاستدلالية في الرقم الاستدلالي الحقيقي المطابق للوضعية الإدارية للموظف.

■ التعويض عن الإقامة: يعادل نسبة متغيرة من الراتب الأساسي المطابق للوضعية الإدارية للموظف، وذلك حسب المناطق

ومن المسلم به أنه لا يمكن أن يكون أداء عمل الموظف مثمرا وناجحا إذا لم يتقاضى أجرة تتناسب ومؤهلاته العلمية ومركزه الاجتماعي.

فالأجر العادي يعتبر واحدا من بين أهم أنواع حوافز العمل بالنسبة للموظف والعون، فلأجر فعالية واضحة تتلخص في أن الفرد يحصل على أجر محدد ومقابل العمل والجهد اللذين يقوم بهما لفائدة الإدارة<sup>li</sup>، إلا أن نظام الأجور المتبع يستدعي عدة ملاحظات نذكر منها:

إشكالية التفاوت في الأجور ويتعلق الأمر بالفارق بين أعلى أجرة وأدناها، إذ أن تطبيق هذا المبدأ بإدارتنا يسمح برصد اختلالات على مستوى سياسة أجور، بحيث يقدر هذا الفارق بحوالي 33 على 1.

وفي سنة 1973 تم إصلاح الشبكة الاستدلالية مع الزيادة في قيمة أرقامها غير أنه منذ هذا التاريخ عرفت الدرجات تطورا 473 حاليا، كان له انعكاسا سلبيا على الشبكة الاستدلالية حيث أفقدها ميزتها كوسيلة لتصنيف الوظائف إذ أن بعض الموظفين يغيرون درجاتهم دون أن يغيروا وظائفهم<sup>lii</sup>.

إن الملامح العامة لمنظومة الأجور الحالية قد حددها تراكم العديد من الاختلالات التي اعترتها بسبب غياب سياسة واضحة في مجال الأجور والاعتماد على المراجعة الفئوية في حين أن الأمر يجب أن يتم في إطار شمولي يأخذ بعين الاعتبار جميع الإطارات المتشابهة في الدرجة والتكوين.

لقد بات من الضروري على السلطات العمومية اعتماد إستراتيجية لمنظومة الأجور، تشكل قطعة مع الأسلوب الحالي في التعامل مع إشكالية الأجور.

### الفرع الثاني: الحوافز المعنوية

حافز الترقية : يعيد تدبير المسار المهني الذي يحيل إلى تطور الوضعية الإدارية للموظف في الزمن منذ توظيفه إلى نهاية حياته الإدارية، يرتبط بداهاة بأنظمة الوظيفة العمومية القائمة على الخدمة الدائمة، وتحتل الترقية في إطاره موقعا هاما و متميزا باعتبارها الآلية الرئيسية التي تجسد تطور الوضعية الإدارية، إذ لا يمكن تصور جمود الموظف العمومي في الدرجة أو الإطار الذي تم ترتيبه فيه عند التوظيف

ويقصد بالترقية بوجه عام ارتقاء الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى ومسؤولية أكبر، مما يجعلها في الغالب مقترنة بالزيادة في الراتب<sup>liii</sup>.

وقد عرفها المشرع المغربي في الفقرة الأولى من الفصل 29 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية: "نشتمل ترقية الموظفين الصعود بصورة مستمرة من طبقة إلى طبقة ومن درجة إلى درجة ومن رتبة إلى رتبة..."

ومن البديهي أن الترقية تشكل في حد ذاتها أملا في الحياة الإدارية للموظف، ذلك أنها ترمي إلى تحقيق هدفين رئيسيين.

تحقق تحسنا متدرجا للوضعية المادية للموظف وتجايزه على مردودية عمله وتفتح له أبواب شغل وظائف أعلى في مساره الإداري.

تعطي مظهرا ديموقراطيا لقطاع الوظيفة العمومية وذلك بمنحها امتيازات تحفيزية للعاملين فيه على أساس عادل وبتساو.

فالترقية تعتبر من أسمى وأهم الحقوق المعترف بها للموظف وحافز من الحوافز التشجيعية من أجل تحسين مردودية إنتاجية الإدارة، ومركزه المالي والاجتماعي وتعتبر عنصرا محفزا واعترافا بالقيمة المهنية للموظف أثناء مزاولته لمهامه، منظومة الترقية نهم جانبين أساسيين.

■ الترقية في الرتبة: وترتكز على الأقدمية كشرط أساسي انطلاقا من النقط المحصل عليها من طرف الموظف.

■ الترقية في الدرجة: وتتم بناء على ثلاث طرق منها الترقية بصفة مباشرة يعد التكوين وبصفة غير مباشرة بعد النجاح في الامتحان الكفاءة المهنية، وأخيرا بناء على الاختبار بعد التقيد في جدول الترقية.

### خاتمة :

وبالفعل هناك مشاريع إصلاح يشهدها قطاع الوظيفة العمومية في إطار الحركية التي يعرضها المجتمع المغربي ككل وفي إطار الأوراش المفتوحة وطنيا، هذه الإصلاحات باتت ضرورية في إطار المطالب الملحة للمؤسسات المالية الدولية المانحة للقروض إلى درجة ربط هذه المؤسسات بين مدى نجاح الإصلاحات المطلوبة والقروض فللرقي بمصالح تدبير الموارد البشرية كان من اللازم الاعتماد على مقارنة شاملة ومؤدية إلى الأهداف النظرية والأكاديمية وكذا الأهداف التطبيقية والمهنية المتوخاة.

فمن المؤكد أن أي إصلاح لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كان مبنيا على الدراسات التشخيصية والميدانية باعتبارها نصف الحلول والمرجعية الأساسية لتحديد مواطن القصور

ومعرفة الحاجيات المراد تلبيتها. وأن رهان الإصلاح الإداري لن يتحقق إلا من خلال حسن استثمار العنصر البشري عبر توظيفه في الزمان.

والمكان المناسبين ومن ثمة يجب أن تخضع سياسة الموارد البشرية لمنطق التخطيط والتنسيق والتوجيه والتقييم. خاصة أن الإدارة العمومية المغربية، تسعى حاليا لتدبير مرحلة ما بعد المغادرة الطوعية التي أثارت ردود فعل متباينة إلى حد اعتبارها من قبل البعض ضربا في الصميم لفعالية الإدارية وإفراغها لها من أطرها. ومما يؤثر على السعي، صدور مشروع المرسوم المعدل لقانون الوظيفة العمومية الذي جاء بعدة تعديلات، نتمنى أن ترى النور قريبا، لعل أبرزها التأكيد على خضوع التوظيفات للمباريات، وعلى ضمان استقرار أوضاع الموظفين الملحقين للعمل في إدارات أو هيئات أخرى بعد نهاية إلحاقهم، وعلى تمديد رخصة الولادة إلى 14 أسبوعا للأمهات الموظفات.

### لائحة المراجع

- حميد أبولاس "تدبير الموارد البشرية: نموذج لإدارة الجماعة" مطبعة دار القلم، الضيعة الأولى 2005
- الموقع الإلكتروني لوزارة تحديث القطاعات العامة: WWW.MMSP.GOV.MA
- وزارة تحديث القطاعات العمومية قطاع تدبير الموارد البشرية، الموقع الإلكتروني
- مرابط رشيد- المدير العام للمعهد العالي للتجارة وتدبير المقاولات "الإدارة كنظام للتدبير" مقال عن منشورات مجموعة البحث في المجال الترابي.
- رضوان بوجمعة: "الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث" مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء 2003
- رضوان بوجمعة: "الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث" مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء 2003
- الفصل من الظهير الشريف رقم 157.96.1 الصادر 7 أكتوبر 1996 . تنفيذ نص المراجع. "راجع بوعلام السنوسي" تشريعات الوظيفة العمومية
- محمد بنحوي "قانون الوظيفة العمومية 6" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 59، الطبعة الأولى 2002
- وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري "الإدارة المغربية وتحديات 2010 ص 14.
- محمد باهي: "تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية" مطبعة النجاح الجديدة الطبعة الأولى الدار البيضاء 2002
- عبد الفتاح مهتدي "تنمية الإدارة المغربية بين الإكراهات البنوية ومعطيات المحيط" رسالة دبلوك العليا المعمقة في القانون العام السنة الجامعية 2005/2004 عين الشق الدار البيضاء

- أحمد البخاري "القانون الإداري العملي" مطبعة وليلي: الطبعة الأولى 2001
- علي سد جاري: "الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث"، طبعة 1994
- عبد العزيز الرماني: "الإصلاح الإداري بالمغرب" أربعون سنة من الوعود والمشاريع "المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية
- ميثاق حسن التدبير
- المرسوم الملكي رقم 97.401 بمثابة نظام عام للمباريات والامتحانات الخاصة لولوج أسلاك ودرجات الإدارة المغربية
- المناظرة الوطنية حول الإصلاح الإداري تحت شعار الإدارة المغربية وتحديات 2010 في 7 و 8 ماي 2002
- الموقع الإلكتروني لوزارة تحديث القطاعات العامة [www.mmisp.gov.ma](http://www.mmisp.gov.ma)
- لموقع الإلكتروني لوزارة القطاعات العامة.
- بشرى الوردى: "تقييم الأداء في الوظيفة العمومية المغربية" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، أبريل 2008
- المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية

---

(<sup>i</sup>) حميد أبولاس "تدبير الموارد البشرية: نموذج لإدارة الجماعة" مطبعة دار القلم، الضيعة الأولى 2005، ص 6

(<sup>ii</sup>) الموقع الإلكتروني لوزارة تحديث القطاعات العامة: [WWW.MMISP.GOV.MA](http://WWW.MMISP.GOV.MA)

(<sup>iii</sup>) وزارة تحديث القطاعات العمومية قطاع تدبير الموارد البشرية، الموقع الإلكتروني

(<sup>iv</sup>) مرابط رشيد- المدير العام للمعهد العالي للتجارة وتدبير المقاولات "الإدارة كنظام للتدبير" مقال عن منشورات مجموعة البحث في المجال الترابي.

(<sup>v</sup>) رضوان بوجمعة: "الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث" مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء 2003 ص 79

(<sup>vi</sup>) الفصل من الظهير الشريف رقم 157.96.1 الصادر 7 أكتوبر 1996. تنفيذ نص المراجع. "راجع بوعلام السنوسي" تشريعات الوظيفة العمومية ص 260

(<sup>vii</sup>) محمد بنحى "قانون الوظيفة العمومية 6" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 59، الطبعة الأولى 2002 ص 55

(<sup>viii</sup>) رضوان بوجمعة "الوظيفة العمومية على درب التحديث، مرجع سابق ص 20

(<sup>ix</sup>) رضوان بوجمعة، مرجع سابق ص 80

(<sup>x</sup>) رضوان بوجمعة. مرجع سابق ص 81

(<sup>xi</sup>) محمد بنحى: قانون الوظيفة العمومية، مرجع سابق ص 30

(<sup>xii</sup>) بوعلام السنوسي: تشريعات الوظيفة العمومية" مطبعة دار النشر المغربية 2001 ص 9

(<sup>xiii</sup>) رضوان بوجمعة: مرجع سابق ص 84

- (xiv) محمد بن يحيى " قانون الوظيفة العمومية" مرجع سابق ص 31
- (xv) رضوان بوجمعة : مرجع سابق ص 87
- (xvi) بوعلام الستوسي: مرجع سابق ص 18
- (xvii) وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري "الإدارة المغربية وتحديات 2010 ص 14.
- (xviii) محمد باهي: "تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية" مطبعة النجاح الجديدة الطبعة الأولى الدار البيضاء 2002 ص 41
- (xix) عبد الفتاح مهتدي "تنمية الإدارة المغربية بين الإكراهات البنوية ومعطيات المحيط " رسالة دبلوك العليا المعمقة في القانون العام السنة الجامعية 2004/2005 عين الشق الدار البيضاء
- (xx) محمد باهي: مرجع سابق ص 32
- (xxi) حميد أبولاس: مرجع سابق ص 152
- (xxii) أحمد البخاري "القانون الإداري العملي" مطبعة وليلي: الطبعة الأولى 2001 ص 9
- (xxiii) - محمد باهي: مرجع سابق ص 42
- (xxiv) محمد باهي: مرجع سابق ص 43
- (xxv) علي سد جاري: "الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، طبعة 1994 ص 132
- (xxvi) عبد العزيز الرماني: "الإصلاح الإداري بالمغرب" أربعون سنة من الوعود والمشاريع" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية 70
- (xxvii) عبد العزيز الرماني، مرجع سابق ص 71
- (xxviii) رضوان بوجمعة، مرجع سابق ص 73
- (xxix) رضوان بوجمعة ، مرجع سابق ص 78
- (xxx) حميد أبولاس ، مرجع سابق ص 120
- (xxxi) عبد العزيز الرماني، مرجع سابق ص 72
- (xxxii) احمد البخاري، مرجع سابق ص 8-9-10
- (xxxiii) ميثاق حسن التدبير -ص 4
- (xxxiv) محمد باهي، مرجع سابق ص 9
- (xxxv) رضوان بوجمعة : مرجع سابق ص 5
- (xxxvi) رضوان بوجمعة: مرجع سابق ص 69
- (xxxvii) رضوان بوجمعة : مرجع سابق ص 103
- (xxxviii) محمد باهي مرجع سابق ص 12
- (xxxix) محمد بن يحيى : قانون الوظيفة العمومية مرجع سابق ص 34
- (xl) المرسوم الملكي رقم 97.401 بمثابة نظام عام للمباريات والامتحانات الخاصة لولوج أسلاك ودرجات الإدارة المغربية
- (xli) رضوان بوجمعة : مرجع سابق ص 125
- (xlii) محمد بن يحيى : مرجع سابق ص 30
- (xliii) محمد بن يحيى : مرجع سابق ص 30
- (xliv) المناظرة الوطنية حول الإصلاح الإداري تحت شعار الإدارة المغربية وتحديات 2010 في 7 و 8 ماي 2002 الموقع الإلكتروني لوزارة تحديث القطاعات العامة [www.mmsp.gov.ma](http://www.mmsp.gov.ma)
- (xlv) المناظرة الوطنية حول الإصلاح الإداري : مرجع سابق

- (xlvi) الموقع الالكتروني لوزارة القطاعات العامة.
- (xlvii) بشرى الوردى: "تقييم الأداء في الوظيفة العمومية المغربية" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، أبريل 2008 سابق ص 91.
- (xlviii) بشرى الوردى "تقييم الأداء في الوظيفة العمومية المغربية، مرجع سابق ص 93
- (xlix) المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية : ص 97-98
- <sup>l</sup> محمد بنحبي قانون الوظيفة العمومية : مرجع سابق ص 35
- <sup>li</sup> محمد باهي: مرجع سابق ص 56
- <sup>lii</sup> المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية مرجع سابق ص 203.
- <sup>liii</sup> بوعلام السنوسي: مرجع سابق ص 222

## References

Hamid Abulas, "Management of Human Resources: A Model for Community Management," Obedience to Dar Al-Qalam, Al-Dayaa Al-Oula 2005

- The website of the Ministry of Public Sector Challenges: WWW.MMSP.GOV.MA
- Ministry of Modernization of Public Sectors, Human Resources Management Sector, website
- Murabit Rachid - Director General of the Higher Institute of Commerce and Contracting Management "Management as a System of Management" article on the publications of the research group in the territorial field.
- Redouane Boujemaa: "Moroccan Public Service on the Path of Modernization" An-Najah New Press, Casablanca 2003
- Redouane Boujemaa: "Moroccan Public Service on the Path of Modernization" An-Najah New Press, Casablanca 2003
- Chapter from the Royal Decree No. 157.96.1 issued on October 7, 1996. Implementation of the text of the references. "Refer to Boualem Al-Senusi," Public Service Legislation
- Mohamed Benahya, "Public Service Law 6" Moroccan Journal of Local Administration and Development No. 59, first edition 2002
- Ministry of Public Service and Administrative Reform, "Moroccan Administration and Challenges 2010, p. 14."

• Mohamed Bahi: "Human Resource Management in Public Administration" New An-Najah Press, first edition, Casablanca 2002

Abdel-Fattah Mohtadi, "Development of Moroccan Administration between Structural Constraints and Circumstances," Diploma Thesis in-depth in Public Law, Academic Year 2004/2005, Ain Al-Shaq, Casablanca

• Ahmed Al-Bukhari "Practical Administrative Law" Volubilis Press: First Edition 2001

Ali Sed Jari: "The State and Administration between Tradition and Modernization", 1994 edition

• Abdelaziz El Ramani: "Administrative Reform in Morocco" Forty Years of Promises and Projects" Moroccan Journal of Local Administration and Development

• Charter of good measure

• Royal Decree No. 97.401 serves as a general system for matches and special examinations for entry to the wires and grades of the Moroccan administration

• The national debate on administrative reform under the theme of the Moroccan administration and the challenges of 2010 on 7 and 8 May

• The website of the Ministry of Modernization of Public Sectors [www.mmsp.gov.ma](http://www.mmsp.gov.ma)

• A website for the Ministry of Public Sectors.

• Bouchra Al-Wardi: "Performance Evaluation in the Moroccan Public Service" Thesis for obtaining a postgraduate diploma in-depth in public law, April 2008