



رهانات التحول إلى اللامركزية

في تدبير الموارد البشرية بالوظيفة العمومية المغربية

الدكتور حنجير جواد

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة مولاي إسماعيل، مكناس

المغرب

ملخص:

يحتفظ المستوى الوطني والمركزي، في أغلب البلدان التي نجحت بها سياسات تدبير الموارد البشرية بالقطاعات العمومية، بدور يقف به عند الحد الأدنى، يتمثل في كونه الضامن للحفاظ على القيم المشتركة للإدارة. كما أن الطريقة التي تتم بها ممارسة هذا الدور وكذا السلطات الحقيقية في هذا المجال تبقى مختلفة ومتنوعة من بلد لآخر. كما أن المستوى الجهوي، يضطلع في أغلب الدول المتقدمة بدور حاسم وهام في مجال قيادة سياسات تدبير الموارد البشرية والتوجه نحو اللامركزية بهدف زيادة مستويات المرونة واللامركزية الأداء وإعطاء المزيد من الصلاحيات للمستويات الإدارية الأقل، في ظل الاتجاه نحو تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين. وبفضل تطبيق جيد لمبدأ التفريع، أصبحت الكيانات المحلية في أغلب التجارب الناجحة، تتمتع بكل السلطات في مجال تدبير الموارد البشرية. والوظائف الوحيدة التي يتم إسنادها إلى الهيئات المركزية لتدبير الوظيفة العمومية هي التي يقرر الفاعلون اللامركزيون إسنادها إليها. وسنقدم في هذا المقالة تحليلاً لرهان التحول إلى اللامركزية والتفريع في مسألة وظيفة تدبير الموارد البشرية والسبل المتبعة للتدبير الترابي للموارد البشرية اللامركزية.

**Abstract:**

In most countries where human resources management policies have been successful in public sectors, the national and central level maintains a minimal role as the guarantor of the Department's shared values. The way in which this role is exercised as well as the real authorities in this area remain different and varied from country to country. In most developed countries, the regional level also plays a crucial and important role in leading human resources management policies and towards decentralization with a view to increasing levels of flexibility, decentralizing performance and giving more authority to lower levels of administration, in the direction of improving the level of services provided to citizens.

Thanks to a good application of the principle of subsidiarity, in most successful experiences, the entities have all the authority in the area of human resources management. The only functions assigned to central public administration bodies are those to which decentralized actors decide. In this article, we will provide an analysis of the bet of decentralization and subsidiarity on the question of the human resources management function and the ways in which decentralized human resources are managed.



مقدمة:

إنّ تطور مسؤوليات الإدارة المغربية وتنامي وظيفتها المزدوجة، كضامن للتوازن الاقتصادي والاجتماعي، وكفاعل مهم في مسار التنمية، قد أعطى مكانة متميزة لمواردها البشرية داخل جهاز الدولة، مما جعلها تكتسي أهمية قصوى. ومن المفيد الإشارة في هذا السياق، إلى كون التطور التاريخي الذي عرفته الإدارة العمومية، أفرز كذلك توسع وتنوع مجال عملها وتداخلها، وقد رافق هذا التطور تزايد عدد الهياكل الإدارية مركزياً ومحلياً وكذا تزايد أعداد الموظفين بالإضافة إلى تشعب الأنظمة والتشريعات.

هذه التحولات في الأدوار والمسؤوليات والتوسع في الأنشطة والمهام، نتج عنها تطورات مهمة من حيث الكم والكيف داخل الإدارة العمومية، وغدت بذلك مسؤولة عن نجاح أو إخفاق الدولة في تحقيق أهدافها التنموية. من هنا تظهر المكانة المتميزة لمنظومة الوظيفة العمومية داخل جهاز الدولة¹. وأخذنا بعين الاعتبار للدور المحوري للعنصر البشري في أي مشروع تنموي أصبحت تطرح بإلحاح مسألة الانتقال من التدبير التقليدي لهذه الموارد، والذي يعتبر تسيير وإدارة الموظفين مجرد تطبيق قرارات فردية أو جماعية على ضوء نصوص ودوريات إلى تدبير حديث ذي مضمون أوسع².

لذلك فقد انخرط المغرب في برنامج واسع من الإصلاحات والأوراش المهيكلة والبرامج المتعددة، لا سيما في ميدان تأهيل الموارد البشرية الترابية كما وكيفا باعتبارها الرأسمال الحقيقي والأداة المؤهلة لضمان نجاعة الجماعات الترابية.

وقد عرف نظام الوظيفة العمومية المغربية تطورات هامة موازاة لتطور التنظيم اللامركزي، ذلك أن توسيع اختصاصات ووظائف الجماعات زاد من حاجيات الجماعات إلى العنصر البشري الكفيل بالقيام بالمهام التنموية والمساهمة بشكل فعال في إشباع حاجيات السكان، الشيء الذي أدى إلى خلق وظيفة عمومية محلية. حالياً تشكل خصوصيات هذه المرافق آلية ضرورية في اتجاه تدعيم اللامركزية ومد الوحدات الترابية بالموارد البشرية الضرورية والكافية لتسهيل عملها وتكريس استقلاليتها بما يتناسب وروح المقتضيات القانونية الصادرة في هذا الإطار.

إن تحديث تدبير الموظفين في الإدارة العمومية له دوافع عديدة سواء خارجية منها أو داخلية، وربما أهم هذه الدوافع هي تعقد الجهاز الإداري وضخامته في الوقت الحاضر، بعد أن أصبح دور الدولة يتزايد في المجالات الاقتصادية، إضافة إلى انعكاس الأوضاع الاجتماعية على الإدارة، مما يدفعها إلى تغيير توجهات طريقة عملها وإعادة تخطيط الأولويات التي تعمل على تحقيقها، والدفع بها إلى مواكبة المستجدات ورفع التحديات والاستفادة من الفرص التي يتيحها المناخ الاقتصادي الوطني الجديد. كما تتأني أهمية إصلاح الوظيفة العمومية بالمغرب، من مركزيته ضمن ورش إصلاح الدولة ككل وتطوير الإدارة العمومية وحكامتها، وينضاف إلى ذلك البعد السوسيو اقتصادي الذي لا يخفى على أحد.

لذلك، من الضروري إيلاء قضية إصلاح تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية اهتماماً كبيراً، من خلال محاولة تبني إصلاحات جوهرية في أساليب ونظم تدبير الموارد البشرية. ترتبط هذه الإصلاحات برهان حكامه الوظيفة العمومية وبكسب رهان التحول إلى اللامركزية واللامركز في تدبير الموارد البشرية.

فأمام مرور سنوات على دخول القوانين التنظيمية³ لسنة 2015 حيز التنفيذ، يثار تساؤل بشأن موقع الموظفين في ظل هذه القوانين والحدود التي تقف عندها الأنظمة المؤطرة لهم؟ وما هي الانعكاسات الحقيقية لثنائية التأطير القانوني الخاص بالموارد البشرية بالجماعات الترابية للوظيفة العمومية؟ وما هي الرهانات الحقيقية لهذا النظام في تطوير نظام اللامركزية؟



ومن هنا سنحاول الوقوف في فقرتين مستقلتين عند عوائق النظام القانوني لموظفي الجماعات الترابية (الفقرة الأولى) وقراءة في رهانات التحول إلى اللامركزية في تدبير الموارد البشرية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التأطير القانوني لموظفي الجماعات الترابية

عمل الإصلاح الجماعي لسنة 1976⁴ على وضع اللبنة الأولى في صرح الوظيفة العمومية الجماعية، من خلال نصه في الفصل 48 على أن الجماعات تتوفر على هيئة خاصة من الموظفين الجماعيين تابعين للسلطة الرئاسية للمجلس الجماعي. الأمر الذي تم تجسيده وشرعنته بصدور مرسوم 27 شتنبر 1977 كنظام أساسي خاص بموظفي الجماعات⁵. وهو الأمر الذي تم تأكيده عند صدور الميثاق الجماعي رقم 678.00 المؤرخ في 3 أكتوبر 2002، والمعدل بقانون 17.08 بحيث أصبحت الجماعات تتوفر على هيئة من الموظفين والأعوان في حالة نظامية وقانونية بالنسبة لتلك الجماعات.

إلا أننا عندما نتأمل في بعض المقتضيات التي أتى بها الميثاق الجماعي رقم 78.00 وكذا مرسوم 27 شتنبر 1977 المنظم للوظيفة العمومية الجماعية، نخلص إلى إرادة مزدوجة للمشرع، تهدف إلى خلق نظام خاص بالموظفين الجماعيين بالإضافة إلى تحقيق مساواة وتجانس بين الوظيفة العمومية الجماعية والوظيفة العامة للدولة، من خلال الإحالات الضمنية والصريحة على النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بشأنه ظهر 24 فبراير 1958⁷. وانطلاقاً من هذه القراءة القانونية يكون موظف الجماعات الترابية مؤطر بنظامين مختلفين: نظام خاص يسعى لتجسيد الخصوصية المفترضة في هذه الوظيفة ونظام عام يعتبر بمثابة الشريعة العامة لكل الموظفين العموميين.

ومن خلال هذه الازدواجية، يتراءى أن إشكالية التعريف القانوني للوظيفة العمومية الترابية، ناتجة عن إرادتين تحاول الأولى تجسيد نظام للوظيفة العمومية الترابية مستقل يتمتع بخصوصيته، في مقابل إرادة تدفع في اتجاه التساوي مع الوظيفة العمومية للدولة باعتبارها الشريعة العامة. هذا ما سنحاول توضيحه في هذه الفقرة من خلال تقسيمه إلى نقطتين سنحاول في النقطة الأولى دراسة إشكالية التعريف القانوني لموظفي الجماعات الترابية، على أن نتناول في النقطة الثانية سياق التوجه نحو قيام وظيفة عمومية ترابية متميزة.

أولاً: موظفو الجماعات الترابية وإشكالية التعريف القانوني

إن مسألة إنشاء وظيفة عمومية ترابية ووضع إطار قانوني يحكم جميع فئات الموظفين والأعوان المكونين لها، لإفصاح جلي عن إرادة تتم عن وعي حقيقي بأهمية هاته الوظيفة كآلية من بين مجموعة من الآليات المساهمة في تدعيم صرح البناء اللامركزية والاستجابة لاحتياجات تدبير الشؤون العامة الترابية.

إن دراسة موضوع الوظيفة العمومية الترابية في شكلها الحالي، تقتضي مبدئياً التذكير ولو في عجالة بالوضعية السابقة في إطار النظام المحلي المؤسس بظهير 23 يونيو 1960⁸ والتي لم تعرف نشوء وظيفة عمومية محلية انسجاماً مع طبيعة التنظيم الإداري المركزي السائد آنذاك⁹. مما جعل المصالح والإدارات بالجماعات تعتمد وتقوم في تسيير أغلب شؤونها على أعوان الدولة وموظفيها، خصوصاً مع ما ميز تلك الفترة من توتر ونشوز في العلاقة بين السلطات المنتخبة خاصة منها الرئاسة والسلطة الإدارية المعنية. فقد رسخ النظام الجماعي لسنة 1960 على رأس الجماعة سلطة ثنائية تتقاسم مهام التسيير بين الرئيس المنتخب والسلطة الإدارية، مما يغذي في بعض الأحيان جواً من الصراع والتنازع وصعوبة التعايش بين السلطتين.



لذلك فإن ظهير 30 شتنبر 1976 السالف الذكر، اعتبر بمثابة أداة مكنت من تقليص التوتر، بحيث أسس بشكل واضح لطبيعة العلاقة القائمة بين السلطتين المنتخبة والمعينة، الشيء الذي هيا أرضية أكثر نضجا لخلق وظيفة عمومية محلية تحول دون استمرار تلك النوعية من العلاقة، ويكون لها أكبر الأثر على الدفع بالعمل الجماعي¹⁰.

وبذلك يكون الفصل 48 من ظهير 30 شتنبر 1976 الخاص بالميثاق الجماعي بمثابة ميلاد الوظيفة المحلية كما حدد معالمها فيما بعد مرسوم 27 شتنبر 1977، إذ لأول مرة يستعمل رسميا تعبير الموظف الجماعي حيث أعلن المرسوم المذكور عن خلق هيئة خاصة تتكون من موظفين جماعيين. فقبل هذا التاريخ كان الموظفون والأعوان العاملون بالجماعات يخضعون للسلطة التسلسلية لرجل السلطة وتطبق عليهم مقتضيات الوظيفة العمومية.

وقد استمدت هذه الوظيفة محاورها الرئيسية من ظهير 1958 الخاص بالنظام الأساسي للوظيفة العمومية الوطنية لكنها تتميز ببعض الخصوصيات والاستثناءات. وبذلك، لم يكن الهدف من خلق وظيفة عمومية محلية الابتعاد عن النظام الأساسي للوظيفة العمومية للدولة، بقدر ما مثل أداة لتزويد الجماعات بالعدد الكافي والمؤهل من الأعوان والموظفين، والتقليص من اعتماد مجالس الجماعات على موظفي الدولة، وتجسيدها للاستقلالية الجماعية. لذلك فالوظيفة العمومية المحلية تتميز عن الوظيفة العمومية للدولة بعدة خصائص، كما تتنوع إلى فئات مختلفة.

لقد شكل مرسوم 27 شتنبر 1977 محطة رئيسية في تاريخ اللامركزية الجماعية بالمغرب، فبفضله تم تنظيم الوظيفة العمومية الجماعية، وذلك من خلال تكريس السلطة التسلسلية لرئيس المجلس الجماعي، وخلق هيئة خاصة من الموظفين الجماعيين، إضافة إلى محاولة المشرع منحهم نفس الضمانات والحقوق التي يتمتع بها موظفو الدولة، عن طريق تكييف المقتضيات العامة لظهير 24 فبراير 1958 مع خصوصيات الجماعات.

فإذا ما رجعنا إلى مرسوم 27 شتنبر 1977، فإننا نجد أنه قد حدد في فصوله الأولى تعريف الموظف الجماعي وطريقة تعيينه، فالفصل الأول من هذا المرسوم ينص على ما يلي: " يخول صفة موظف بالجماعة كل شخص يعين في منصب دائم ويرسم بإحدى أسلاك الإدارة الجماعية". كما أن الفصل الثاني من هذا المرسوم ينص على ما يلي: " يعتبر الموظف بجماعة ما في حالة نظامية وقانونية بالنسبة لهذه الجماعة".

وبالرغم من الرهان الذي حمله هذا النظام الأساسي الخاص، والمتمثل في إبراز خصوصية الوظيفة المحلية كآلية لتدعيم استقلالية الجماعات والمساهمة في تحقيق الرهانات المعقودة على اللامركزية. فإن هذا النظام أخضع موظفي الجماعات لنفس القواعد والمبادئ التنظيمية للوظيفة العمومية. كما عمل على تحديد المقتضيات الخاصة المطبقة على موظفي الجماعات. ومن خلال ذلك فقد حول للموظف عدة حقوق هامة مقابل عدة واجبات. وجعل رئيس المجلس الجماعي هو الرئيس التسلسلي لجميع موظفي الإدارة الجماعية له حق الترقية والتوظيف وتسيير الموظفين¹¹.

وإذا كان بعض فقهاء القانون الإداري، قد رأى في مساواة وضعية الموظفين الجماعيين مع باقي موظفي الدولة، خطوة تتسم بنوع من الحكمة والتبصر وتحول لهم نفس الحقوق وتقييمهم من انعكاسات التقلبات السياسية للمجالس الجماعية، إلا أن الإكراهات القانونية التي أنتجها ربط قواعد الوظيفة الجماعية بالقواعد المؤطر للوظيفة العمومية، أفرز انعكاسات سلبية على الموظفين الجماعيين في تجربتي ظهير 1976 والقانون رقم 78.00، وذلك راجع بالأساس إلى اختلاف واقع كل من الوظيفتين الجماعية والوطنية¹².

كما أن هذا النظام جعل الوظيفة الجماعية تتنوع إلى فئات مختلفة، بما فيها أطر عليا، متوسطة وصغرى. وكما تتميز بكونها وظيفة محلية. أي أن الموظف الجماعي يعمل داخل نطاق تراب الجماعة التي يتم تعيينه فيها.



حاليا، تحيل الوظيفة العمومية بالجماعات الترابية على الموظفين الخاضعين لمرسوم 27 شتنبر 1977 المتعلق بالوظيفة الجماعية، سواء كانوا يعملون في الجهة، أو في العمالة أو الإقليم، أو جماعات، وسواء كانوا مرسمين أو متمرنين. هذا المفهوم يمكن النظر إليه باستعمال المعيار العضوي أو الشكلي للقول بأن الوظيفة العمومية المحلية تحيل إلى "مجموع موظفي الإدارات بالجماعات الترابية" أو "النظام القانوني المطبق على مجموع موظفي الجماعات الترابية" أو باعتماد المعيار الموضوعي أو المادي أي الأعمال أو الأنشطة التي تؤديها الوحدات الإدارية بالجماعات الترابية كي تساهم بجانب الدولة في تحقيق التنمية الإدارية.

يمكن تصنيف الموظفين والأعوان بالجماعات الترابية إلى مرسمين تسري عليهم أحكام النظام الأساسي للوظيفة العمومية وكذلك النظام الأساسي الخاص بالموظفين الجماعيين وأعوان يطبق عليهم قانون الأعوان المؤقتين إضافة إلى خضوعهم إلى إجراءات تشريعية وتنظيمية أخرى، وإلى عرضيين يطبق عليهم قانون الشغل ومتعاقدين مع الجماعة في إطار القانون الخاص والعام¹³.

وقد نص الفصل السادس من مرسوم 27 شتنبر 1977 على تأليف الموظفين العاملين بالجماعات¹⁴، غير أن هذا التصنيف أصبح متجاوزا، بحيث يعترف بفئات من الموظفين قد لا ينطبق عليهم مفهوم الموظف الجماعي، والذي ينص على أنه يخول صفة موظف بالجماعات كل شخص يعين في منصب دائم ويرسم بإحدى درجات تسلسل أسلاك الجماعات. لأن الموظف الجماعي لا بد من توفره على ثلاثة شروط وهي: التعيين في وظيفة جماعية؛ التعيين في منصب دائم؛ وأن يرسم الشخص في إحدى درجات تسلسل أسلاك الجماعات¹⁵.

فالأعوان المؤقتون والعرضيون لا يعتبرون موظفين جماعيين، لأنهم يفتقدون لشرط الترسيم في إحدى درجات تسلسل أسلاك الوظيفة الجماعية، رغم أنهم يمارسون مهام الوظيفة الجماعية.

إن الاعتراف بمهات الفئة من الأعوان ضمن الموظفين الجماعيين، وإعطاء الرئيس الحق في تعيينهم وتدبير شؤونهم، يعتبر من جهة استثناء عن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، الذي لا يشير إلى هذا الصنف من الأعوان ضمن فصوله، ومن جهة أخرى يتماشى مع سياسة التوظيف التي نهجتها الجماعات خاصة منذ السنوات الأولى لصدور مرسوم 27 شتنبر 1977 لأجل تغطية النقص الحاصل في الأطر. هذه السياسة التي عادت بالأساس لضعف الإمكانيات المادية التي كانت تتوفر عليها الجماعات، وتجدر الإشارة في هذا الإطار، إلى أن هذه الوضعية لا تعتبر حكرا على الوظيفة العمومية المحلية بالمغرب حيث أن أغلبية أنظمة الوظيفة العمومية الترابية في الأنظمة المقارنة تعرف هذا الصنف من الأعوان تحت تسميات مختلفة: مؤقتين، غير مرسمين، احتياطيين، ومساعدين¹⁶.

إضافة إلى ذلك، وبالرغم من أن مرسوم 27 شتنبر 1977 كما تم تعديله وتتميمه بمقتضى مرسومي 31 أكتوبر 1980 ومرسوم 02 دجنبر 1986، لا يضيف صفة موظف جماعي سوى على الموظفين المرتبين في سلم الأجور من 1 إلى 9، إلا أنه بالرجوع إلى عبارة الموظفون العاملون بالجماعات الواردة في الفصل السادس المشار إليه أعلاه، تجعل مفهوم الموظف الجماعي، مفهوما أوسع¹⁷ بحيث يشمل كذلك الموظفين المرتبين في سلاليم الأجور 10 و11 والذين وضعوا رهن إشارة الجماعات عن طريق اللاحق أو التعاقد، وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أنه خلافا للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي أشار فقط إلى مسألة قابلية إلغاء التعيين في المناصب العليا دون تحديد قائمة هذه المناصب، فإن مرسوم 27 شتنبر 1977 قد أشار إلى مهام رئيس القسم ورئيس المصلحة، والكاتب العام ضمن المناصب العليا للإدارة الجماعية وإلى طريقة إلغاءها. وإذا كان التعيين في المناصب العليا بالنسبة للوظيفة العمومية للدولة يتم بواسطة مرسوم وبواسطة قرار وزاري بالنسبة لمناصب المسؤولية (رئيس قسم أو رئيس مصلحة)، فالتعيين في مناصب المسؤولية بالوظيفة العمومية الجماعية يتم عن طريق قرار لرئيس المجلس الجماعي بعد موافقة وزير



الداخلية.

كما أن قراءة تشكيلة الوظيفة العمومية الترابية حاليا، يبدو جليا أنها تخضع لتجاذب العديد من الانتماءات المهنية (الأطباء، البيطرة، المهندسون، المتصرفون، التقنيون، الإداريون وبمختلف أصنافهم) والعديد أيضا من الوضعيات النظامية (الرسميون، الملحقون، الموضوعون رهن الإشارة، الخاضعون لسلطة الرئيس، المعينون بتأشيرة من سلطة الوصاية، التابعون لميزانية الداخلية، التابعون للميزانية الجماعية) مما يجعل من المستعسر الحديث عن هذه الوظيفة كهيئة لها حضورها ولها تميزها.

كما أنه على مستوى التأطير القانوني، بالمقارنة مع التجربة الفرنسية، يمكن القول إن التشريع المغربي في مجال الوظيفة العمومية المحلية يعرف "فقرا قانونيا"، بحيث نجد أن المشرع الفرنسي قد أفرد للوظيفة العمومية الترابية حيزا تشريعيًا هامًا¹⁸.

وبالنظر إلى هذا الزخم التشريعي للتجربة الفرنسية، يبدو أن مرسوم 1977 لم يؤسس إذن لأي شيء، يمكن أن تطلق عليه وظيفة عمومية محلية بل كل ما قام به هو الإحالة على ظهير 24 فبراير 1958. وحتى عندما يتحدث المرسوم عن "مقتضيات خاصة"، فإن هذه الأخيرة لا تكاد تتمثل إلا في خصوصية واحدة ووحيدة، وهي خضوع الموظفين الجماعيين للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس¹⁹. بحيث يعتبر رئيس المجلس هو الرئيس التسلسلي للموظفين، ويتولى التعيين في المناصب طبقا لمقتضيات النظام الأساسي الخاص، ويعين الأعوان المؤقتين والمياومين والعرضيين.

ثانيا: سياق ومظاهر التوجه نحو قيام وظيفة عمومية ترابية

يسير التنظيم الإداري بالمغرب حاليا نحو قيام وظيفة عمومية ترابية متميزة، تسعى إلى نوع من الاستقلالية ينبثق من جهة من إرادة الدولة تفعيل الجهوية المتقدمة وكذلك من تطلعات المنتخبين، حيث يتقاسم الجانبان نفس الرغبة إلى أداة بشرية يركز عليها العمل الترابي. فنشأة وظيفة عمومية ترابية حقيقية تستجيب في العمق لأهداف القوانين التنظيمية المؤطرة، أصبحت ضرورة لمواكبة دخول القوانين التنظيمية حيز التطبيق الفعلي والذي أدى إلى تمكين الجماعات من الاستفادة من إمكانيات مالية وبشرية مهمة.

ومن هنا فإن السؤال الذي يتبادر إلى الذهن ينصب على مسألتين اثنتين: مسألة دوافع الحاجة إلى تطوير وظيفة عمومية ترابية متميزة، ومسألة ثانية إلى تنظيم وإدارة الموارد البشرية وفق مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

أ- دوافع الحاجة إلى تطوير وظيفة عمومية ترابية متميزة

إن الوظيفة العمومية المحلية في المغرب يمكن اعتبارها حديثة العهد على وجه العموم، ولكن رغم ذلك فهي في واقع الأمر أسست للاضطلاع بمهام كبيرة، بالنظر لما عرفته اختصاصات الجماعات من توسع لا يجادل فيه أحد لما تقوم به هذه الأخيرة من أعمال تنموية واجتماعية في جميع المجالات وعلى جميع الأصعدة.

غير أن إقدام المشرع على إخضاع الوظيفة الجماعية لنفس قواعد النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، وكذا، لمبادئه القانونية، حيث يبقى المضمون واحدا مع بعض الاختلافات البسيطة، أدى إلى إخراج نصوص تشريعية مشوبة بالغموض وعدم الوضوح، حيث أن افتتاح هذه النصوص يؤكد الفجوة الكبيرة بين طبيعة هذا النظام القانوني وواقع موظفي الجماعات الترابية. كما يلاحظ أيضًا عدم التوافق بين عدد وكفاءات الموظفين من ناحية والمهام الملقاة على عاتق الجماعات الترابية من ناحية أخرى، مما يثير تساؤلات حول إمكانية تحمل الجماعات لمسؤولياتها بشكل فعال.

وإذا كانت هذه الوضعية تعزى أساسا إلى غياب ثقافة المرفق العمومي داخل الجماعات الترابية، فإنها تعود أيضا إلى جملة



من الاختلالات البنوية والتي ترتبط بغياب التناسق بين تركيبة الموارد البشرية والمهام المنوطة بهذه الجماعات، بالإضافة إلى اختلالات في التنظيم الإداري²⁰. هذه النقائص التي تعرفها الإدارة المحلية تنعكس سلباً على جودة المرفق العمومي المحلي، الشيء الذي يترك انطبعا سلبيا لدى المواطن.

تجاوزا لهذه الوضعية، ومراعاة لتقادم مقتضيات مرسوم 27 شتنبر 1977 وإشكالات وإكراهات الوظيفة الترابية، تضمنت القوانين التنظيمية، مقتضيات ومستجدات هامة تستهدف حسن تدبير مجال الموارد البشرية للجماعات وإقامة إدارة حديثة بهدف كسب رهان حكومتها، وذلك عن طريق إصلاح الوظيفة العمومية الترابية عبر تسريع سن النظام الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية.

ب- تنظيم وإدارة الموارد البشرية وفق مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية

إن أول ما يمكن ملاحظته في هذا الصدد هو أنه على عكس الدينامية التي طبعت سلوك المشرع في مجال النظام الإداري والمالي للجماعات الترابية على العموم والجماعات على وجه الخصوص، من خلال تتابع وتعاقب العديد من الإصلاحات والتعديلات، فإن مجال التشريع الخاص بالموارد البشرية الجماعية ظل جامدا منذ 1977، تاريخ تبني المرسوم السالف الذكر. إن نسيان أو تناسي الدور المحوري للوظيفة المحلية في إنجاح أو إفشال كل مشروع ترابي، لمن شأنه أن يعيق كل سيناريوهات النهوض بالشأن العام المحلي وأن يعمق الهوة بين المقتضيات القانونية والواقع المعيش. إن الحديث عن خدمة الصالح العام وعن التدخلات الاقتصادية والاجتماعية للجماعات الترابية لا يمكن أن يتجسد على أرض الواقع إلا في وجود وظيفة عمومية محلية تشكل جزءا لا يتجزأ من الجماعة الترابية كمؤسسة ومكونا من مكونات المشروع الترابي العام²¹.

فمنذ دخول القوانين التنظيمية²² لسنة 2015 حيز التنفيذ، اتجهت سياسة الدولة إلى ضرورة خلق هياكل إدارية جديدة وتزويد إدارة الجماعات الترابية بالعدد الكافي والنوعي من الموارد البشرية وذلك بشكل يتناسب ودورها في النهوض بالتنمية الجهوية، نظرا لكون القاعدة البشرية التي كانت تتوفر عليها الجماعات لا تستجيب لمستوى طموحات الجهوية المتقدمة. وتضمنت القوانين التنظيمية على مستوياتها الثلاثة، مقتضيات ذات صلة بالموارد البشرية المعينة من خلال عدة مواد، مع تكرار وتشابه لأغلب المقتضيات.

ومن أجل مواكبة الجماعات في ممارسة اختصاصاتها وتجسيد تدخلاتها على أرض الواقع، حافظت القوانين التنظيمية على مسألة وضع موظفي الجماعات الترابية تحت سلطة رؤساء مجالسها، كما أكدت على تولي رؤساء المجالس التعيين في جميع المناصب بإدارة الجماعة الترابية. غير أن قرارات التعيين المتعلقة بالمناصب العليا بما تخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية²³.

كما عمل المشرع المغربي من خلال القوانين التنظيمية الجديدة على إحداث منصب مدير أو مدير عام للمصالح على حسب الحالة، ورغم أن هذه القوانين لم توظف هذه المناصب بالشكل الكافي ولم تحل على أي نص تنظيمي لتحديد النظام الأساسي الخاص بها. فإن المرسوم رقم 2.21.580 الصادر بتاريخ 31 أغسطس 2021 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا بإدارات الجماعات والمقاطعات والأجور والتعويضات المرتبطة بها، حدد الشروط والكيفيات التي يتم وفقها التعيين في هذه المناصب²⁴. ويجوز لرئيس المجلس، تحت مسؤوليته ومراقبته، أن يفوض إمضاءه في مجال التدبير الإداري، بقرار للمدير العام أو المدير حسب الحالة.

على المستوى التنظيمي، تتوفر الجماعات الترابية على إدارة يحدد تنظيمها واختصاصاتها بقرار لرئيس المجلس يتخذ بعد مداولة المجلس، مع مراعاة ضرورة التأشير عليها من قبل سلطات الوصاية²⁵. غير أن أغلب الجماعات الترابية تعرف صعوبة في



إخراج هياكل تنظيمية مصادق عليها من طرف سلطات المراقبة الإدارية، وذلك بسبب صعوبة توفير الاعتمادات اللازمة لتغطية التعويضات المتعلقة بمناصب المسؤولية وكذا لتحفيز الموظفين الأكفاء للترشح لهذه المناصب.

وتتألف إدارة الجهة وإدارة العمليات والأقاليم وجوبا من مديرية عامة للمصالح ومديرية لشؤون الرئاسة والمجلس. على أن تتألف وجوبا إدارة الجماعات من مديرية للمصالح، غير أنه يمكن لبعض الجماعات التي تحدد لائحتها بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، التوفر على مديرية عامة للمصالح²⁶. حيث تم تحديد هذه الأخيرة بمرسوم 2.15.995 المتعلق بلائحة الجماعات التي تتوفر على مديرية عامة للمصالح²⁷، إذ تم تحديد هذه القائمة في 24 جماعة اعتمدت في تحديدها على أهمية الجماعة وعدد سكانها، وما تتميز به من خصوصيات باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

كما تخضع الموارد البشرية العاملة بإدارة الجماعات الترابية ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية لأحكام نظام أساسي خاص يحدد بقانون. ويحدد النظام الأساسي المذكور، مع مراعاة خصوصيات الوظائف بالجماعات الترابية، على وجه الخصوص، حقوق وواجبات الموظفين بإدارة الجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية والقواعد المطبقة على وضعيتهم النظامية ونظام أجورهم²⁸.

في حالة المقاطعات، يعين مجلس الجماعة لدى المقاطعة موظفي وأعوان الجماعة الضروريين لممارسة المقاطعة للصلاحيات الموكولة إليها بمقتضى هذا القانون التنظيمي. ويحدد رئيس مجلس الجماعة باتفاق مع رئيس مجلس المقاطعة عدد المناصب المخصصة للمقاطعة موزعة حسب الفئات. وعند عدم الاتفاق يتم تحديد عدد موظفي وأعوان الجماعة المعينين بالمقاطعة وتوزيعهم بمداولة المجلس الجماعي²⁹.

كما يمارس مدير المقاطعة في حدود الصلاحيات المخولة لمجلس المقاطعة المهام المسندة إليه من طرف رئيس مجلس المقاطعة وتحت مسؤولية هذا الأخير. وبهذه الصفة يمكن لرئيس مجلس المقاطعة أن يفوض إمضاءه بقرار إلى المدير في مجال التسيير الإداري للمقاطعة³⁰.

ويلاحظ أن القانون التنظيمي رقم 113.14 للجماعات، عندما نص في الفصل 129 على إحداث نظام أساسي خاص بموظف إدارة الجماعات الترابية يحدد بقانون، تجاهل إدراج "الموظفين المعينين بالمقاطعة" ضمن قائمة الموارد البشرية، مدرجا إياها ضمن العاملة بإدارة الجماعة، وهذا ما أكدته مسودة مشروع النظام الأساسي لموارد البشرية بالجماعات الترابية وهيئتها، الذي أعدته وزارة الداخلية والمعروض على الحوار الاجتماعي القطاعي، عندما نص في مادته الثانية على أنه يسري على جميع الموارد البشرية للجماعات والهيئات التابعة لها، وتناول بعض المقتضيات المتعلقة بالعاملة منها بإدارة المقاطعات.

كما أن القانون التنظيمي، وإن منح رئيس مجلس المقاطعة مسألة تدبير المسار المهني للموارد البشرية العاملة بإدارة المقاطعة، كصلاحية ممارستها تلقائيا دون إلزام برجوعه إلى مجلس الجماعة أو رئيسه أو بتفويض من هذا الأخير، فإنه لم يتجاوز ما أقره القانون رقم 78-00 المتعلق بالتنظيم الجماعي بجعل جميع الموظفين، سواء العاملين بالمجلس الجماعي للمدينة أو العاملين بالمقاطعة التي يتكون منها، بل وضعهم في وضعية نظامية تجاه الجماعة وليس تجاه المقاطعة، وتبعاً لذلك، فإنه ورغم احتفاظ هذا الأخير ببعض الصلاحيات المتواضعة في مجال تدبير شؤون موظفي المقاطعة، فإن السلطة الرئاسية، ومثلما كانت في القانون رقم 78.00، ترجع إلى رئيس المجلس الجماعي وليس لرئيس المقاطعة، فإن القانون التنظيمي رقم 113.14 يعتبر رئيس الجماعة هو السلطة الرئاسية على جميع الموظفين سواء العاملين بالجماعات أو المقاطعات، وبالتالي استمر في التضييق من سلطات رئيس مجلس المقاطعة على الموضوعين تحت تصرفه، وذلك بدافع حماية الموظفين العاملين بها. ومع ذلك، فإن الحدود التي وضعها القانون على صلاحيات



رئيس مجلس المقاطعة، تشكل نظاما قانونيا مبتكرا ومخالفا للمفهوم العام للسلطة الرئاسية، إذ في هذا التصديق مخاطرة كذلك، حيث وضع رؤساء المقاطعات في وضعية ضعيفة في علاقاتهم بموظفيها، قد تفضي إلى نتائج سيئة للسير العادي لمصالحها.

الفقرة الثانية: رهانات التحول إلى اللامركزية في تدبير الموارد البشرية

حاليا، تعد سياسة تأهيل الموارد البشرية بالجماعات الترابية أهم الرهانات لبرامج الإصلاح الإداري بالمغرب، وترتبط مباشرة بالاستجابة لتطلعات المواطنين والفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين للدولة على الصعيد الترابي. إذ تعتبر الموارد البشرية بمثابة قاعدة أساسية لبلورة اللامركزية بمستوياتها الجماعية والإقليمية والجهوية، وذلك لكون العنصر البشري أحد العوامل الهامة في ترجمة الاختيارات التنموية لمختلف الوحدات الترابية. كما أن تطوير الموارد البشرية يعتبر أحد الإجراءات المواكبة للتغيرات والتحويلات التي يفرضها إنجاح الجهوية المتقدمة وتخضع لمنطق الملاءمة والتوازن السوسيو اقتصادي، وتفعيل مبدأ التفريع يجعل الجهات بمثابة حكومات محلية تتحمل مسؤولياتها في التنمية المحلية.

فالجهوية المتقدمة تقتضي أولا تحقيق ديمقراطية محلية وجاهوية بإعطاء كل مؤسسة دورها في التسيير وذلك بالانتقال من المركز إلى المحور مع التأكيد على ضرورة تكامل جهود الدولة مع جهود الفاعلين الجهويين. وذلك ما يفرض تدشين أساليب حديثة في الممارسة الإدارية والسياسية والانتقال بالوضع القانوني للجهة إلى آفاق جديدة تعبر عن إرادة التحديث الإداري، تعترف باختلاف المقومات الثقافية والاقتصادية والاجتماعية للجماعات الترابية، ويمنحها الحق في تدبير شؤون موظفيها من أجل التخفيف من حدة البيروقراطية والمركزية التي تعتبر أكبر معوقات التنمية على الصعيدين الجهوي والمحلي.

وعموما، يمكن ملامسة جوانب قصور التجربة المغربية في مجال تدبير الموارد البشرية بالجماعات الترابية من خلال الاختلافات البنوية والوظيفية التي تطل واقع تدبير الموارد البشرية بهذه الجماعات (أولا)، مقارنة بالتجارب الدولية الرائدة في هذا المجال (ثانيا).

أولا: واقع تدبير الموارد البشرية بالجماعات الترابية بالمغرب

يتميز الإطار القانوني، الذي يحدد مبادئ وقواعد تدبير الموارد البشرية على مستوى الجماعات الترابية³¹ بالمغرب، بالتعدد وبعدم الانسجام والتباين، ومع ذلك، تظل هذه الخصائص في النهاية عادية، بناءً على اختلاف الوضعية القانونية لكل فئة:

- فمنتخبو الجماعات الترابية يخضعون لنظام حديث، حيث تُحدد قواعده استنادًا إلى الحقوق والواجبات المرتبطة بممارسة المهام الانتخابية؛

- بينما يتمتع مستخدمو الجماعات الترابية بنظام خاص بهم، والذي لا تنطبق قواعده بنفس الشكل على الجميع.

بالتالي يمكن القول إن الإطار التنظيمي المؤطر لمستخدمي الجماعات الترابية يتسم بعدم التوافق والتباين بين مختلف جوانبه. فباستثناء تلك المتعلقة بالمستخدمين الجماعيين، الذين يخضعون لقواعد إدارية محددة، تبقى القواعد الخاصة بمستخدمي العمالات والأقاليم والجهات غير واضحة بشكل دقيق. نضيف إليها أن هذه الآليات القانونية المعتمدة تفتقر إلى اعتبار خصوصيات هذه الجماعات، وبخاصةً متطلبات تعزيز الكفاءات وتطوير المهارات.

حاليا، هناك ثلاث خصائص كبرى تمثل خصائص عامة في «منظومة تدبير الموارد البشرية الجاري بها العمل بالجماعات الترابية بالمغرب»³²:

- تؤثر العوامل والمتغيرات السياسية المحلية سلبا في مساطر تنظيم وتسيير الموارد البشرية العاملة على المستوى الترابي؛
- تمثل الاعتبارات الاجتماعية ثقلا هاما في سياسات تدبير الموارد البشرية المذكورة؛



- وأخيراً، فإن الإطار القانوني الذي ينظم الفئات المختلفة من العاملين يشكو من غياب الانسجام.
- كما أنه على الرغم مما جاءت به القوانين التنظيمية الجديدة، والتي نمتج أسلوباً جديداً مغايراً لما جاءت به المواثيق الجماعية السابقة، وبعد التدقيق في محتواها، يظهر وجود عدة نواقص ونقاط سلبية تجعلها لا تجيب على تطلعات الباحثين والممارسين. وهذا يعني أن القوانين الجديدة لم تتضمن فيما يتعلق بالإدارة المحلية تحسينات وفوائد كافية في كثير من الحالات. فهي تتبنى في كثير من الأحيان فلسفة النصوص القانونية القديمة، مما يؤدي أحياناً إلى نقائص، تجعل تنفيذها يواجه صعوبات متعددة، تتمثل في:
 - التأخر في إخراج نظام أساسي خاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية كما نصت عليه القوانين التنظيمية؛
 - غياب مقتضيات تنظيمية وتطبيقية لنصوص تنظيم الجماعات الترابية: على الرغم من الإيجابيات التي جاءت بها، لا تزال هذه النصوص تفتقر إلى التفعيل، فيما يخص توضيح محتوى ونطاق بعض الفصول والمواد التي تشكل هذه القوانين. وتلجأ سلطات الوصاية إلى استخدام المذكرات والتوجيهات التي في بعض الأحيان اكتسبت طابعاً قانونياً. على الرغم من عدم وجود أساس قانوني لهذه الدوريات، إلا أنها في بعض الحالات تُعامل على أنها تعليمات وأوامر توجيهية للجماعات الترابية لتنفيذ ما تم تضمينه ضمن محتواها؛
 - تعاني الموارد البشرية على مستوى الجماعات الترابية من ضعف وقد يصل الأمر إلى الغياب التام لنظام فعال لإدارتها. مما يجعله لا يستند إلى معايير منطقية تركز على الكفاءة والأداء والمهنية، بمعنى أنه لا يحترم القدرات الفعلية ولا يعكس الأداء الملموس للموظفين، والضمير المهني. وفي الوقت الحالي، تظل سياسات التوظيف والتدريب غير قادرة على تجهيز وتحفيز الموارد البشرية بالشكل المطلوب وتقييم أدائها بشكل فعال³³؛
 - غياب نصوص قانونية تحدد ممارسة ومجالات وموضوع كل اختصاص من اختصاصات الجماعات الترابية يعقد ممارسة الموظفين لمهامهم: إذ تظل الاختصاصات المقيدة بنصوص قانونية أو تنظيمية قليلة، وتنحصر في مجالات مثل الصحة والتعمير والممتلكات. فعلى عكس هذه المصالح التي تمتلك تشريعات وإطار تنظيمي يمثل توجيهاً لها، تظل المصالح الباقية فاقدة لتلك التشريعات التنظيمية. وتشغل الجماعات الترابية في هذا السياق دون وجود نصوص قانونية حديثة، وتكتفي بالاستعاضة عنها بالتقليد وتطبيق الممارسات السابقة. وعلى الرغم من أن هذه الممارسات تفتقر إلى القوة الإلزامية، مما يتيح لأي فرد تعريض عمل الجماعة للنقد بسهولة بسبب عدم وجود أساس تشريعي قائم يتحلى بالقوة القانونية الإلزامية.
 - كما تتميز الوظيفة العمومية الترابية بعدم التناسب بين أعداد الموظفين وكفاءاتهم من جهة، وبين واجبات ومسؤوليات الجماعات الترابية من جهة أخرى. وهذا الاختلال يثير تساؤلات حول قدرة هذه الجماعات على تحمل المهام المستقبلية، وذلك في ظل هيمنة فئة كبيرة من موظفي التنفيذ على تشكيل هيكلها البشري³⁴.
- وعموماً فإن القوانين الجديدة لم تفلح في التحديد الدقيق لوضعية الموارد البشرية المعنية، كما أن إدارة الجماعات الترابية لا زالت دون المسؤوليات الملقاة على عاتقها، بالرغم من مسعاها نحو التطوير ضمن إطار إداري عتيق، والذي لم تتخطاه بعد، في سبيل التكيف مع التحديات والمهام الجديدة المتعلقة بالتخطيط المستقبلي لعملياتها، فإن وضعها الحالي، يرتبط ببنية جديدة تعكس حداثة هيكلها، في انتظار تطبيق نظام أساسي جديد يوظفها.
- وفي سياق التفعيل الحقيقي للجهوية المتقدمة، فإن الممارسة تستدعي وجود إدارة جهوية قوية تسمح للجهة بالقيام بمهمتها التنموية بشكل كامل، لأن بدون إدارة خاصة، ستبقى هذه الأخيرة رهينة دائرة التبعية لمصالح وزارة الداخلية، وكذلك، الجهات



الطامحة للاستثمار، ستجد صعوبة مع الأجهزة الإدارية غير المستعدة لممارسة العمل جهويا، والذي يتطلب تصورا استراتيجيا واقتصاديا عميقا، وهو تخصص نادر عادة على المستوى الإداري الترابي.

ومن ثم يجب تمكين الجهات من الموارد البشرية الكافية وذات الخبرة الخاصة بها، تدعيما لاستقلالها، فغياب وظيفة عمومية جهوية، يعتبر ثغرة يلزم تصحيحها تجاوبا مع مستلزمات تطوير اللامركزية الجهوية.

كما أصبح من الضروري تحديث وتنمية قدرات الموظفين على المستوى الجهوي لتأهيلهم للتكيف مع التحولات والمستجدات التي يعرفها المجال التديري الإداري والمالي للجهة، وبالتالي تسهيل وتقوية مهام المجالس نحو رسم استراتيجية للتنمية الجهوية والمساهمة في المشاريع.

ولتحقيق ذلك لا بد من منح الوظيفة العمومية الترابية نظاما استثنائيا يسمح بجلب الأطر المتخصصة والكفأة نحو العمل بالجهات، لما من شأنه أن يساهم في تطوير وتنمية الجهة. وذلك بالتسريع بوضع نظام أساسي محفز لموظفي الجماعات الترابية كما نصت عليه القوانين التنظيمية، باعتباره ضمانا قانونية للموظف تعمل على تأطير علاقته بالرؤساء التسلسليين، وكذلك علاقته بباقي المستشارين والمنتخبين، وحماية حقوقه، وآلية لتحديد، واجباته. وتكريس قيم الشفافية وتكافؤ الفرص وتقييم الأداء واعتماد الكفاءة والاستحقاق والشفافية في ولوج الوظائف ومناصب المسؤولية بالجماعات الترابية.

كما أن إنجاح وريح رهان الجهوية المتقدمة يقتضي بالضرورة دعومات ومقومات لتنمية وتطوير الموارد البشرية المحلية سواء على المستوى القانوني، السياسي، التديري، وكذا الجانب السوسولوجي، بحكم أن النص القانوني يظل قاصرا لوحده على تأهيل الموارد البشرية، ذلك مرده إلى التأثيرات العميقة للمحيط الاجتماعي في توجيه ورسم خريطة طريق تحدد توجيهات واختيارات المستشارين المحليين والموظفين الجماعيين في ارتباطاتهم بتدبير الشأن الجهوي.

ثانيا: التجارب الدولية لتدبير الموارد البشرية على المستوى الترابي

يحتفظ المستوى الوطني والمركزي، في أغلب البلدان التي نجحت بها سياسات تدبير الموارد البشرية بالقطاعات العمومية، بدور يقف به عند الحد الأدنى، يتمثل في كونه الضامن للحفاظ على القيم المشتركة للإدارة. كما أن الطريقة التي تتم بها ممارسة هذا الدور وكذا السلطات الحقيقية في هذا المجال تبقى مختلفة ومتنوعة من بلد لآخر. إلا أن هذا الدور يبقى، في البلدان التي يطبع الوظيفة العمومية فيها طابع التثنت³⁵ شأنا من شؤون المستوى المركزي. كما أن المستويات ما تحت الوطنية، وخصوصا منها المستوى الجهوي، تظلم في أغلب الدول المتقدمة بدور حاسم وهام في مجال قيادة سياسات تدبير الموارد البشرية، والانتقال نحو اللامركزية يهدف إلى تعزيز مرونة النظام وتحقيق لامركزية أكبر في التديير، من خلال تفويض مزيد من الصلاحيات للمستويات الإدارية الأدنى. ويأتي هذا في سياق الجهود المبذولة لتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

وبفضل تطبيق جيد لمبدأ التفريع، أصبحت الكيانات المحلية في أغلب التجارب الناجحة، تتمتع بكل السلطات في مجال تدبير الموارد البشرية. والوظائف الوحيدة التي يتم إسنادها إلى الهيئات المركزية لتدبير الوظيفة العمومية هي التي يقرر الفاعلون اللامركزون إسنادها إليها.

لذلك، منحت أغلب الدول المتقدمة مزيدا من الاستقلالية، بما في ذلك في مجال الموارد البشرية، للوكالات (مثل الحال في الدول الأنغلو سكسونية) أو المقاطعات المستقلة (إسبانيا) أو الجهات (إيطاليا). وتجسدت تلك الاستقلالية، في مجال تدبير الموارد



البشرية، في تفويض للمسؤولية المتعلقة بكتلة الأجور والتوظيف والترقيات الداخلية. وقد أفضى ذلك إلى تعايش عدد من الوظائف العمومية التي تتم قيادتها من قبل مستويات وسيطة أو محلية، وتنوع للوضعيات القانونية وأساليب وأطر التدبير³⁶.

ففي أغلب التجارب المقارنة الناجحة، نجد أن الجهات تتوفر على أجهزة إدارية خاصة بها، وعلى هيئة الموظفين توجد تحت سلطة أجهزتها التنفيذية، وهذه الأخيرة هي التي تتولى إعداد ومتابعة العمل الجهوي اليومي، بل إنها تتولى أحيانا حتى تنفيذ مقررات الأجهزة الوطنية المركزية.

كما أن بعض الدول كأستراليا ونيوزيلندا مثلا، كانت تعتمد وكالات وزارية تحتكر وظائف التدبير والتكوين وتقديم الاستشارة، وذلك ما بين 1988 و1990، أيام كانت "حركية التدبير العمومي الجديد" ترى أن مناهج العمل المستعملة في هذا الشأن في القطاع الخاص قابلة للتطبيق في عالم الوظيفة العمومية. لكن وبعد تجربة استمرت عقدا من الزمن، غير هذان البلدان من توجههما، اقتناعا منهما بأن الشغل في القطاع العمومي يختلف عن نظيره في القطاع الخاص. ليتم الاعتماد على مبدأ التفريع، حيث إن الشخص "المسؤول عن النتائج" هو المسؤول أيضا عن تدبير موارده البشرية الخاصة، فإذا تدخلت المستويات الأخرى وجب عليها أن تبرر تدخلها. ويتعين على كل مركز للمسؤولية أن يوازن حساباته وأن يخضع للمراقبة الرامية إلى تقييم أدائه³⁷.

في إيطاليا، يتم الربط بين التفريع والتعاقد في الوسائل والبرامج. فمبدأ التفريع حاضر بقوة في الممارسات الإيطالية، كما أن اللاتمركز قوي وفعلي. غير أن هناك العديد من المؤسسات الوطنية التي تؤمن وظائف مشتركة على أساس مبدأ التعاقد، تسند لها إليها وزارات أو كيانات محلية، مع صلاحيات محددة³⁸.

في الأراضي المنخفضة أيضا، ومنذ تسعينيات القرن الماضي، شرع في تطبيق لامركزية قوية في مجال تدبير الموارد البشرية. بحيث المفاوضات حول العقود الجماعية التي تحدد شروط العمل وشبكات الأجور وما إلى ذلك، تجري على المستوى المركزي وعلى مختلف المستويات الأخرى، من البلديات إلى الأقاليم. وتختلف الاتفاقات الجماعية من إدارة إلى أخرى، بل إنها قد تختلف من بلدية إلى أخرى. وبالتالي فإن اتفاقات جماعية متعددة تنطبق على الموظفين، مفضية إلى سياسات مختلفة كذلك في مجال تدبير الموارد البشرية. وعلى مستوى الدولة المركزية، قامت وزارة الشؤون الداخلية والعلاقات مع المملكة الهولندية بتقسيم أفضى إلى تمييز اثني عشر قطاعا، لكل منها مستوى أجور مختلف، هي الدولة (مقسمة إلى ست قطاعات فرعية)، والمستشفيات، والسلطة القضائية، والشرطة، والأقاليم، والبلديات، والإدارات العمومية للمياه. كما أن المفاوضات تجري كذلك في داخل كل قطاع.

في فرنسا، سمح قانون الثاني من مارس 1982 للجهات بتعيين موظفين خاصين، إلا أن التغييرات التي نتجت عن تحويل الاختصاصات الجديدة للجماعات الترابية أسفرت عن عدم كفاية عدد هؤلاء الموظفين. وبناءً على ذلك، قامت السلطات المحلية في البداية بالاستعانة ببعض موظفي الدولة، ثم تم لاحقاً نقل بعض المصالح إلى الجماعات الترابية. ونتيجةً لذلك، أصبحت الجهة تمتلك مرافق إدارية متوازنة مع الاختصاصات التي تمارسها، فبالإضافة إلى مديرية الشؤون الإدارية، تضاف مديرية للتهيئة الجهوية إلى الجهة³⁹، وكالة جهوية للتنمية⁴⁰، مندوبية جهوية للطاقة⁴¹، مديرية للإعلام والاتصال⁴²، ومديرية للتكوين⁴³. ورغم العدد المحدود للموظفين على الصعيد الجهوي الفرنسي فإن أكثر من نصفه مكون من الأطر العليا، ولا يشكل موظفو الدولة الموضوعين رهن إشارة الجهات سوى 18 في المائة من مجموع موظفيها مقارنة بالمحافظات والجماعات، التي تتكون أغلب مواردها البشرية من الأطر المتوسطة والدنيا.

أما المجموعات المستقلة الإسبانية، فيتكون عنصرها البشري من ثلاث مجموعات: الموظفون القدامى للجماعات المحلية، الذين تم نقلهم إلى الجهات، نتيجة تحويل بعض الاختصاصات المحلية إلى الجهات، وهذه المجموعة في تقلص مستمر، ثم الموظفون



المحولون من الدولة إلى الجهات، وتتكون المجموعة الأخيرة من موظفين تم تعيينهم مباشرة من طرف المجموعات المستقلة، وقد اعتمدت هذه الأخيرة على الولاء السياسي في بداية قيام التجربة الجهوية، إلا أنه في السنين الأخيرة، بذل مجهود مهم في اتجاه اعتماد التخصص والاحتراف، عن طريق التكوين المستمر بواسطة المدارس الجهوية للإدارة العمومية⁴⁴.

في المقابل تتبنى معظم الدول العربية وحدة الوظيفة العمومية، بمعنى نظام قانوني واحد لجميع العاملين في نظام الوظيفة العمومية، وهذا النظام يشمل كل الأجهزة الحكومية والجماعات والمؤسسات العمومية في الدولة، حيث يعتبر نظام الوظيفة العمومية إضافةً مكملةً لأنظمتها الأخرى. ولهذا، تعتبر قضية المركزية الشديدة أحد التحديات الرئيسية التي تواجه جهود إصلاح نظم الوظائف العمومية في بعض الدول العربية، حيث تعتبر هذه المسألة عقبة واضحة أمام جهود التطوير والنمو في المنطقة العربية. وقد حاولت بعض الدول العربية تقليل هذه الظاهرة من خلال تناسب هيكلها التنظيمية بما يجمع بين المركزية واللامركزية، والتركيز على تعزيز سلطات الإدارات المحلية والترايبية.

حالياً، في معظم الدول العربية، يظهر توجه واضح في تشريعات نظم الوظائف العمومية نحو تقييد تطبيق نظام الخدمة المدنية أو الوظيفة العمومية ليشمل بشكل رئيسي الأجهزة الحكومية والمؤسسات العمومية، مع استثناء الجماعات المحلية أو الهيئات الترايبية. في هذا السياق، تم اعتماد قوانين خاصة بهذه الجماعات، كما هو الحال في الأردن، الإمارات، البحرين، تونس، الجزائر، السعودية، العراق، عمان، الكويت، لبنان، ومصر⁴⁵.

وفيما يتعلق بتوزيع موظفي الوظيفة العمومية، يتركز العدد الأكبر منهم في الوحدات المحلية والترايبية، حيث يتجاوز هذا القطاع نسبة 60 في المائة من إجمالي الموظفين في هذا النظام في غالبية الدول العربية. هذه الفرصة يجب استثمارها لتعزيز التحول نحو اللامركزية في إدارة الموارد البشرية، والرفع من فرص نجاح إصلاحات الوظائف العمومية التي تهدف إلى تطوير كفاءات العاملين في هذا القطاع.



خاتمة

إن تتبع مسيرة الإصلاحات التي عرفتها الجماعات الترابية، يُبيّن الدور البارز الذي تلعبه منظومة إدارة الموارد البشرية، جعلها محور أساسي ضمن البرامج الإصلاحية المتعاقبة. لكن، على الرغم من هذا الوجود المستدام، تشكل التحديات التي تتبع من نظام الوظيفة العمومية المحلية نفسه، مصدرًا لعوامل مُتعددة تتداخل مع بعضها. هذه العوامل، بجزء منها تتجذر في طبيعة النظام ذاته، الذي يحمل معه تاريخًا طويلًا يصعب التخلي عنه ببساطة من خلال تعديلات سطحية أو نهج بديل. وبما أنه يمتزج في هذه القضية مع تراكمات تاريخية وعادات قائمة، تكونت حواجز تحول دون استفادة كاملة من فرص التكيف المتاحة في إطار هذا النظام.

لذلك، أصبح إصلاح منظومة تدبير الموارد البشرية الترابية، أمرًا ذا أهمية عميقة بالنسبة للسلطات العمومية. فقد شهدت هذه المنظومة سلسلة من الإصلاحات المؤسساتية والقانونية. وعلى الرغم من هذه الجهود الإصلاحية، إلا أن هذه التدابير لم تستند بشكل كافٍ إلى دراسات علمية. يأتي ذلك نتيجة لتركيز الحكومات السابقة على الجوانب المالية وإصدار تشريعات جديدة وتعديل القوانين القائمة، دون وضع استراتيجية وطنية شاملة لتحديث منظومة تدبير الموارد البشرية. هذا النهج أدى بلا شك إلى استمرار تراكم الاختلالات تدبير الموارد البشرية، مما تسبب في ضعف الأداء والفعالية في نظام الوظيفة العمومية الترابية.

مما يجعل من خصوصية الوظيفة العمومية الترابية، تحديا بعيد المنال، إذ تستمر الجماعات الترابية في معاناتها من مجموعة من الإشكالات والاختلالات، سواء على الصعيد المسطري أو المالي أو البشري أو السلوكي.

تعود هذه الإشكالات والاختلالات إلى ارتعان النموذج الوظيفي المغلق الذي تبناه المغرب لمقاربات التأسيس، والتي تتجلى في تدبير قانوني مسطري، واحتفاظ المستويات المركزية بالصلاحيات الرئيسية المتعلقة بإدارة الموارد البشرية؛ بالإضافة إلى التركيز على النهج القصير المدى، دون وجود خطط استراتيجية طويلة المدى تشمل توقعات الإدارة بالنسبة لاحتياجاتها من المهارات وأعداد الموظفين.

الهوامش:

¹ Jim Lapain, Performance et fonction publique de l'Etat : les récentes réformes, Revue française d'administration publique, N° 131, 2009, p. 128.

² Serge Alecian et Dominique Foucher, Le management dans le secteur public, Collection service public, Ed. 2007, p. 111.

³ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 7 يوليو 2015، ج. ر. عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

⁴ الظهير الشريف رقم 1-76-583 الصادر في شوال 1396 (30 غشت 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، ج. ر. عدد 3335 مكر، 1 أكتوبر 1976.

⁵ المرسوم رقم 2.77.738 الصادر بتاريخ 27 شتنبر 1977، بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات، ج. ر. عدد 3387 بتاريخ 28 سبتمبر 1977.

⁶ القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 بتاريخ 3 أكتوبر 2002، ج. ر. عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002.

⁷ محمد باهي، تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2002، ص. 10.



- ⁸ الظهير الشريف رقم 1.59.315 الصادر في 28 ذي الحجة 1379 (23 يونيو 1960) بشأن نظام الجماعات، ج.ر. عدد 2487، بتاريخ 23 يونيو 1960.
- ⁹ Michel Rousset et autres, Droit administratif marocaine, 4 Ed., 1984, p. 181.
- ¹⁰ حميد ابولاس، تدبير الموارد البشرية، نموذج الإدارة الجماعية، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2005، ص. 164.
- ¹¹ الفصل الخامس من المرسوم رقم 2.77.738، بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات، مرجع سابق. جاء فيه: تسند سلطة التعيين إلى رئيس المجلس الجماعي المعني بالأمر مع مراعاة مقتضيات الفصلين 62 و67 من الظهير الشريف الصادر في 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة القانون المتعلق بالمجموعة الحضرية للدار البيضاء.
- ¹² منية بنلمليح، تأهيل الموارد البشرية بالجماعات الترابية خطوة نحو الإصلاح الإداري الشامل، مجلة المناصرة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 22، 2018، ص. 133.
- ¹³ حميد أبولاس، تدبير الموارد البشرية، نموذج الإدارة الجماعية، مرجع سابق، ص. 229.
- ¹⁴ يتألف الموظفون العاملون بالجماعات من: موظفي الجماعات المعيّنين وفقاً لمقتضيات الأنظمة الأساسية الخاصة المرتبة في سلم الأجر من 1 إلى 9؛ الأعيان المؤقتين والمباومين والعرضيين؛ موظفو الدولة الملحقين لدى الجماعات؛ الأعيان المتعاقدون الموضوعون رهن إشارة الجماعات؛ الأفراد المدعوون للخدمة المدنية؛ إطار كتاب الحالة المدنية؛ وإطار مراقبي الحالة المدنية.
- المرسوم رقم 2.77.738 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات، مرجع سابق، الفصل 6.
- ¹⁵ Omar Mouddani, La fonction publique communale au Maroc, Publications C. M. E. R. A. 0Rabat, 1989, p. 12.
- ¹⁶ Temporaires, Non titulaires, Suppléants, et Auxiliaires.
- ¹⁷ Omar Moudani, La fonction publique communale au Maroc, Op. Cit., p. 122.
- ¹⁸ أهم هذه النصوص:
- القانون رقم 634.83 بتاريخ 13 يوليوز 1983 المتعلق بحقوق وواجبات الموظفين؛
- القانون رقم 53.84 بتاريخ 26 يناير 1984 المتضمن لمقتضيات تنظيمية متعلقة بالوظيفة العمومية الترابية؛
- القانون رقم 316.84 بتاريخ 12 يوليوز 1984 المتعلق بتكوين أعيان الوظيفة العمومية الترابية؛
- القانون رقم 97.85 بتاريخ 25 يناير 1985 المتمم للمعدل للقانون رقم 83.663 بتاريخ 22 يوليوز 1983 الخاص بالمقتضيات المتعلقة بالعلاقات بين الدولة والجماعات الترابية.
- أوردها: عبد الرحمن حداد، تأملات أولية حول انبثاق وظيفة عمومية محلية، م.م.إ.م.ت.، العدد 124، أكتوبر 2015، ص.240.
- ¹⁹ نفس المرجع، ص.239.
- ²⁰ المجلس الأعلى للحسابات، تقرير حول نظام الوظيفة العمومية، خلاصة، أكتوبر 2017، ص. 5.
- ²¹ عبد الرحمن حداد، تأملات أولية حول انبثاق وظيفة عمومية محلية، مرجع سابق، ص.237.
- ²² القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق؛ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 7 يوليو 2015، ج.ر. عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015. القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 7 يوليو 2015، ج.ر. عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- ²³ المادة 124 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات؛ المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم؛ المادة 127 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
- ²⁴ المرسوم رقم 2.21.580 صادر في 22 من محرم 1443 (31 أغسطس 2021) يتعلق بالتعيين في المناصب العليا بإدارات الجماعات والمقاطعات والأجور والتعويضات المرتبطة بها، ج.ر. عدد 7021 بتاريخ 31 غشت 2021.



- ²⁵ المادة 123 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات؛ المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم؛ المادة 126 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
- ²⁶ المادة 126 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
- ²⁷ المرسوم رقم 2.15.995 المتعلق بلائحة الجماعات التي تتوفر على مديرية عامة للمصالح، صادر في 18 ربيع الأول 1437 (30 ديسمبر 2015)، ج.ر. عدد 6431 بتاريخ 18 يناير 2016.
- ²⁸ المادة 127 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات؛ المادة 121 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم؛ المادة 129 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
- ²⁹ المادة 255 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
- ³⁰ المادة 259، نفس المرجع.
- ³¹ على مستوى المجال الترابي تضم الموارد البشرية ثلاث مكونات رئيسية: المنتخبين المحليين، ومستخدمو الجماعات الترابية، وموظفي المصالح اللامركزية. وهناك أنواع أخرى من العاملين يتدخلون على المستوى الترابي إلى جانب الفئات الثلاث المذكورة، وينتمي هؤلاء العاملون إلى مؤسسات وإدارات مختلفة.
- ³² المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تدبير وتنمية الكفاءات البشرية، رافعة أساس لنجاح الجهوية المتقدمة، إحالة ذاتية رقم 2013/11، ص. 17.
- ³³ منية بنلمليح، مرجع سابق، ص. 134.
- ³⁴ المجلس الأعلى للحسابات، نظام الوظيفة العمومية-خلاصة-، مرجع سابق، ص. 5.
- ³⁵ كحال الولايات المتحدة، ثمان وعشرين منطقة أجور مختلفة، واستقلالية كبيرة جدا في التدبير.
- ³⁶ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تدبير وتنمية الكفاءات البشرية، مرجع سابق، ص. 91.
- ³⁷ OCDE, La gestion du changement dans l'administration de l'OCDE, Juin 2008, p. 27-28.
- ³⁸ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تدبير وتنمية الكفاءات البشرية، مرجع سابق، ص. 91.
- ³⁹ مكلفة بوضع تصور وتطبيق ومتابعة السياسة الجهوية في ميادين الصحة والفلاحة والتنمية والتهيئة الحضرية والسكن، والنقل والبيئة والسياحة.
- ⁴⁰ مكلفة بإعداد ومتابعة عملية التنمية الاقتصادية ومشاكل الشغل، ومساعدة وتمويل المقاولات.
- ⁴¹ مكلفة بإعداد وتنفيذ سياسة جهوية للطاقة منصبة على إنعاش الطاقات المتجددة.
- ⁴² تهم بالمسائل التي تهم الصحافة والاتصال السمعي البصري.
- ⁴³ مكلفة بمتابعة عمليات التكوين التي تقوم بها الجهة
- ⁴⁴ OCDE, La gestion du changement dans l'administration de l'OCDE, Op. Cit., p. 28.
- ⁴⁵ صندوق النقد العربي، نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية، التقرير العام، 2018، ص. 9-10.