



نظام الوظيفة العمومية _ خلاصة _

أكتوبر 2017

تقديم

يشمل نظام الوظيفة العمومية، الذي يتناوله هذا التقرير، مجموع المساطر والأعمال التي تؤطر مسار الموظفين منذ التوظيف وحتى الإحالة على التقاعد. ويتعلق الأمر خصوصا بمساطر التوظيف، والتكوين المستمر، والتقييم والترقية، والحركية، ومنظومة الأجور.

ويقدم التقرير معطيات رقمية لهذا النظام، وحصيلة لأهم مبادرات الإصلاح في هذا المجال منذ نهاية التسعينيات من القرن الماضي. كما يقدم تشخيصا لأهم الجوانب المتعلقة بالوظيفة العمومية، وهو التشخيص الذي تم تعميقه على مستوى بعض القطاعات الوزارية.

واستنادا لبعض المبادرات التي قامت بها بعض الدول، يقترح المجلس بعض السبل للإصلاح ويقدم توصيات من أجل تمكين السلطات العمومية من بلورة الإصلاحات اللازمة لتجاوز الاختلالات التي تم الوقوف عليها.

I. معطيات رقمية حول الوظيفة العمومية

بلغ عدد العاملين بالقطاع العام سنة 2016، ما يقارب 860 253، من بينهم 583 071 من الموظفين المدنيين للدولة، و147 637 موظفا بالجماعات الترابية، و129 545 بالمؤسسات العمومية.

1. الوظيفة العمومية التابعة للدولة

بالإضافة إلى التوزيع الجغرافي المتباين، تتركز أعداد الموظفين المدنيين داخل عدد محدود من القطاعات الوزارية. كما أنه على المستوى المالي، تعد نفقات الموظفين مرتفعة بالنظر إلى الإمكانيات الاقتصادية للدولة.

1.1. اختلالات التوزيع الجغرافي لأعداد الموظفين

عموما، يظل عدد الموظفين غير مرتفع بالنظر إلى العدد الإجمالي للسكان، وذلك مقارنة مع دول أخرى، حيث تبلغ نسبة الإدارة¹ ما يناهز 17,2 موظفا لكل 1000 نسمة كمعدل وطني. غير أن التوزيع الترابي لأعداد الموظفين يعرف تباينا بين الجهات.

وباستثناء جهة "الرباط-سلا-القنيطرة" التي يتركز بها الموظفون بنسبة 27,8 موظفا لكل 1000 نسمة، وذلك نظرا لتواجد الإدارات المركزية بالرباط، فإن جهات أخرى تعرف نسبة إدارة مرتفعة نسبيا، مثل جهة درعة-تافيلالت التي تسجل ما يفوق 18,3 موظفا لكل 1000 نسمة. وتسجل جهات الجنوب أعلى هذه النسب حيث تصل إلى 37,7 بجهة العيون-الساقية الحمراء و26,7 بجهة الداخلة-وادي الذهب. بالمقابل، تسجل جهات أخرى نسبة منخفضة، حيث تبلغ مثلا 13,5 موظفا لكل 1000 نسمة بجهة مراكش-أسفي.

2.1. تركيز أعداد الموظفين المدنيين داخل عدد محدود من القطاعات الوزارية

خلال سنة 2016، يتركز حوالي 82,5 بالمائة من الموظفين المدنيين داخل أربع قطاعات وزارية. ويأتي قطاع التربية الوطنية في المقدمة بنسبة 49,4 بالمائة من أعداد الموظفين، متبوعا بقطاعات الصحة والداخلية والتعليم العالي التي تمثل أعداد موظفيها على التوالي نسب 20,5 و8,4 و4,2 بالمائة من مجموع الموظفين المدنيين للدولة.

وعلى مستوى الميزانية، بلغت الاعتمادات المخصصة للأجور، سنة 2016، ما يفوق 120 مليار درهم²، 59 بالمائة منها تتركز بثلاث قطاعات وزارية، وهي التربية الوطنية والداخلية والصحة بنسب 36,5 و15,2 و7,1 بالمائة

¹ نسبة الإدارة معبر عنها بعدد الموظفين لكل 1000 نسمة.

² تتضمن كتلة الأجور مجموع الرواتب الخام المدفوعة للموظفين بالإضافة إلى المساهمات الاجتماعية التي تقع على عاتق الدولة كمشغل.

على التوالي، فيما تتركز نسبة 12,7 بالمائة من كتلة الأجور داخل أربع قطاعات وهي التعليم العالي والعدل والمالية والشؤون الخارجية. ويتوزع الباقي (28,6 بالمائة) بين باقي القطاعات والإدارات العمومية.

ويستدعي انتشار الموظفين تحليلا ومراجعة على أساس المعطيات الاقتصادية والديموغرافية لكل جهة، وكذا على أساس الحاجيات المحددة موضوعيا من الموارد البشرية التي تتطلبها كل وحدة إدارية.

3.1. ارتفاع كتلة الأجور

انتقلت كتلة الأجور، بين سنتي 2008 و2016 من 75,4 إلى 120 مليار درهم، وهو ما يمثل ارتفاعا من 11,38 إلى 11,84 بالمائة من الناتج الداخلي الخام. وخلال هذه الفترة، ارتفعت نفقات الموظفين بمعدل نمو سنوي بلغ 5,3 بالمائة، مقابل معدل نمو سنوي للناتج الداخلي الخام في حدود 3,92 بالمائة. وقد عرفت كتلة الأجور ارتفاعات قياسية سنوات 2009 و2011 و2012 و2014. وتعود هذه التطورات إلى القرارات الاستثنائية للزيادة في أجور الموظفين التي تم اتخاذها خلال هاته السنوات. من جهة أخرى، يبين هذا التطور المتباين أن حجم رواتب الموظفين يتطور بشكل أسرع من نمو الناتج الداخلي الخام.

وبالمقارنة مع دول أخرى، تظل نسبة كتلة الأجور من الناتج الداخلي الخام مرتفعة نسبيا. ففي دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تمثل كتلة الأجور بها أكبر النسب من الناتج الداخلي الخام، تبلغ هذه النسبة في المتوسط 9,8 بالمائة. وعليه، فإن كتلة أجور الموظفين بالمغرب البالغة سنة 2016 نسبة 11,84 بالمائة من الناتج الداخلي الخام، تعد من بين أكبر النسب بالمنطقة، حيث تبلغ هذه النسبة مثلا 7,2 بالمائة في مصر و12,7 بالمائة في تونس. أما في دول مجموعة التعاون والتنمية الاقتصادية، فإن هذه النسبة تقل عن 10 بالمائة حيث لا تتجاوز 9,4 بالمائة في فرنسا مثلا.

4.1. وظيفة عمومية تفوق القدرات الاقتصادية للدولة

خلال الفترة 2008-2016، ارتفعت كتلة الأجور بنسبة 59,2 بالمائة، بينما ارتفع عدد الموظفين المدنيين بنسبة 9 بالمائة فقط خلال نفس الفترة. ويعزى هذا الارتفاع القوي لكتلة الأجور إلى الزيادات المترتبة عن الترقية السريعة للموظفين بالإضافة إلى القرارات المختلفة للزيادة في الأجور والتي تم اتخاذ جلها في ظروف استثنائية.

ومن خلال مقارنة مستوى رواتب الموظفين العموميين مع نظرائهم بدول أخرى من جهة ومع رواتب الأجراء في القطاع الخاص من جهة أخرى، فإنه يستنتج أن أجور الموظفين بالمغرب مرتفعة نسبيا. ففي الوظيفة العمومية التابعة للدولة، بلغ الدخل المتوسط الشهري الصافي 7 700 درهم سنة 2016 بارتفاع قدره 51,6 بالمائة مقارنة مع سنة 2006، كما بلغ الأجر الصافي الأدنى 3000 درهم بارتفاع قدره 89,2 بالمائة مقارنة مع سنة 2007. وهي مستويات مرتفعة بالمقارنة مع ما هو معمول به في القطاع الخاص حيث بلغ الدخل المتوسط الشهري الصافي 4 932 درهم سنة 2015 والراتب الأدنى 2 568 درهم خلال نفس السنة.

كما أنه بالمقارنة مع الثروة الوطنية، يمثل الأجر الصافي المتوسط حوالي ثلاثة أضعاف الناتج الداخلي الخام للفرد الواحد، مقابل 1,2 في فرنسا و1 في إسبانيا. وإذا كان المستوى المرتفع للأجر المتوسط بالمغرب يعود لضعف الناتج الداخلي الخام مقارنة مع الدول السالف ذكرها، فإنه يعزى أيضا للزيادات المختلفة التي تم إقرارها خلال جولات الحوار الاجتماعي.

وتجدر الإشارة هنا إلى غياب رؤية واضحة لدى السلطات العمومية عند مباشرتها لمفاوضات الحوار الاجتماعي، حيث لا تغتتم الحكومة هذه المفاوضات لكي تفرض مقابل زيادات الأجور أهدافا ترتبط بأداء الموظفين المستفيدين وبجودة خدمات المرفق العمومي.

والنتيجة هي أن الدولة تتحمل وظيفة عمومية تفوق قدراتها الاقتصادية، في حين لا يجد التطور المهم الذي تعرفه الأجور ترجمته على مستوى تحسن نظرة المواطن للإدارة العمومية.

2. آفاق الوظيفة العمومية التابعة للدولة

1.2. توقعات باستمرار ارتفاع كتلة الأجور

تبرز التوقعات المتعلقة بالفترة 2017-2021 أن كتلة الأجور ستستمر في الارتفاع. وعلى افتراض نسبة نمو اقتصادي في حدود 3,6 بالمائة، فإن نسبة كتلة الأجور من الناتج الداخلي الخام ستتقل من 11,84 بالمائة سنة 2016 إلى 12 بالمائة سنة 2018، قبل أن تشرع في الانخفاض انطلاقاً من سنة 2019 لتصل إلى 11,5 بالمائة سنة 2021.

غير أن هذه التوقعات تظل رهينة بتطبيق صارم للإجراءات المتخذة للتحكم في الأجور بصرف النظر عن احتمالات وقوع أحداث استثنائية قد تقتضي اللجوء إلى توظيفات بأعداد كبيرة أو إلى زيادات في الأجور كما حدث سنة 2011، كما تظل هذه التوقعات رهينة أيضاً بتحقيق نسب نمو تفوق 3,5 بالمائة.

2.2. ضرورة إصلاح شامل لمنظومة الأجور

تعزى صعوبة التحكم في نفقات الموظفين إلى الارتفاع المهم لمستوى للأجور. وإذا كانت جهود التحكم في أعداد الموظفين من شأنها أن تساهم في ضبط وتيرة ارتفاع هذه النفقات، فإن أثر هذه الجهود سيبقى محدوداً بفعل الزيادات المترتبة عن الترقية في الدرجة والسلم والتي تستهلك سنوياً مبالغ مهمة، حيث بلغ الغلاف المالي لهذه الزيادات 3,56 مليار درهم سنة 2015 مثلاً. وبالتالي، فإن التحكم في نفقات موظفي الدولة يستدعي أولاً إصلاحاً شاملاً لمنظومة الأجور في ارتباط بنظام التقييم والترقية.

وحيث أن عدد الموظفين ليس مرتفعاً مقارنة بالمعدلات الدولية، ونظراً لصعوبة الإقدام على تخفيض مستويات الأجور، فإن السبل التي تبقى متاحة للتحكم في نفقات الموظفين تتمثل في تخفيض وتيرة التوظيفات إلى حد مقبول (باستثناء القطاعات التي تعرف خصوصاً ملحا في الموارد البشرية)، وذلك عبر اللجوء إلى إعادة الانتشار قصد معالجة اختلالات توزيع الموظفين.

3.2. زمن العمل الإداري: رافعة للتحكم في كتلة الأجور

بالنظر إلى التباين الملحوظ على مستوى الزمن الفعلي للعمل الإداري داخل مختلف الإدارات العمومية، ينبغي وضع آليات تروم التحقق من الوقت الفعلي للعمل في إطار المدة المحددة في النصوص التنظيمية.

ومن شأن الرفع من زمن العمل الإداري الفعلي أن يوفر هامشاً من الإمكانيات التي تعادل أعداداً معينة من الموظفين بما يمكن من تلبية الاحتياجات من الموارد البشرية الناجمة عن تقاعد الموظفين، وبالتالي تقليص التوظيفات إلى حد مقبول. غير أنه في الواقع، لا يتم استيفاء الوقت النظامي للعمل بشكل متجانس، كما أن زمن العمل الإداري الفعلي في الوظيفة العمومية يظل غير مضبوط.

صحيح أن الإجراءات المتخذة مؤخراً تترجم وعي الإدارة بظاهرة الغياب غير المبرر للموظفين، غير أن هذه الإجراءات لا تنصب حالياً سوى على الحالات القصوى المتعلقة بالغياب الكلي عن العمل، وتظل مع ذلك محدودة الفعالية.

وعلى سبيل المثال، يفقد قطاع التربية الوطنية نتيجة غيابات الأساتذة، إمكانيات مهمة على مستوى موارده البشرية. فحسب المعطيات المتوفرة لدى وزارة التربية الوطنية، بلغت الغيابات المسجلة خلال سنة 2016 ما مجموعه 406 890 يوم عمل. من جهة أخرى، فإن نسبة مهمة من الأساتذة (90 بالمائة من أساتذة السلك الثانوي التأهيلي و74 بالمائة من أساتذة السلك الثانوي الإعدادي) لا يستوفون عدد الساعات الأسبوعية المحددة لهم بسبب غياب التناسب بين انتشار الأساتذة وحجم المؤسسات التعليمية.

كما أنه في قطاع الصحة العمومية، تشير إحدى الدراسات إلى أن حوالي 42 بالمائة في المتوسط من الوقت المخصص للعمل لا يتم استغلاله نتيجة غيابات الأطباء.

أما في الإدارات الأخرى، فإن مدة العمل الأسبوعية المحددة في 37,5 ساعة لا يتم احترامها بشكل صارم. وهو ما يمثل هامشا كبيرا لضبط هذا الزمن. بل وحتى الزمن الإداري النظامي، يبقى نسبيا دون ما هو معمول به في دول أخرى. إلا أنه إذا كان تثمين الزمن الإداري قد يشكل رافعة للتحكم في كتلة الأجور، فإن الإجراءات التي يمكن أن تتخذ لضبطه ستظل عديمة المفعول إذا لم تكن مسبقة بإجراءات أخرى من قبيل تعميم نظم التدبير بناء على النتائج وتقييم مردودية كل موظف على أساس جرد واضح للمهام المنوطة به.

4.2. البنية الديموغرافية: فرصة لإعادة هيكلة الوظيفة العمومية

تبرز البنية الديموغرافية لموظفي الدولة تزايد أعداد الموظفين الذين سيحالفون على التقاعد، حيث أن حوالي 32 بالمائة من الموظفين تفوق أعمارهم 45 سنة. وتشكل هذه الوضعية فرصة لإطلاق إصلاحات عميقة فيما يخص تدبير الموارد البشرية بتكوين قاعدة جديدة لكفاءات وأعداد الموظفين بما يتناسب مع احتياجات إدارة الغد.

بالمقابل، فإن التغيرات الديموغرافية الناجمة عن هرم الساكنة وغياب التناسب بين نظم التكوين وحاجيات الإدارة فيما يخص الكفاءات تشكل إكراهات قد تواجهها الوظيفة العمومية في المستقبل. وهي الإكراهات التي لا يمكن تجاوزها إلا باتباع نظم فعالة للتكوين والتكوين المستمر.

3. الوظيفة العمومية الترابية

بلغ عدد موظفي الجماعات الترابية 147 637 موظفا سنة 2014، وتشغل الجماعات أكثر من 82 بالمائة من هذا العدد، متبوعة بالعمالات والأقاليم التي يبلغ عدد موظفيها 25 668 أي بنسبة 17,4 بالمائة، في حين تضم الجهات 414 موظفا أي بنسبة 0,3 بالمائة.

وكما هو الشأن بالنسبة لموظفي الدولة، تتميز الوظيفة العمومية الترابية بتوزيع متباين للموظفين على مختلف الجهات وارتفاع في كتلة الأجور.

1.3. تباين في توزيع الموظفين على مختلف الجهات

يبرز التوزيع الجغرافي لموظفي الجماعات الترابية تفاوتات كبيرة بين الجهات. ويبلغ المعدل الوطني لنسبة الإدارة 4,4 موظفا لكل 1000 نسمة، في حين تسجل جهات الجنوب أعلى المعدلات بنسبة 8,4 موظفا لكل 1000 نسمة بجهة العيون الساقية الحمراء و7,2 بجهة الداخلة - وادي الذهب. في حين لا يتجاوز هذا المعدل نسبة 3,3 موظفا لكل 1000 نسمة بجهة درعة تافيلالت و3,4 بالمائة بجهة سوس ماسة. وهو ما يؤشر على أن توزيع موظفي الجماعات الترابية لا يرتكز على أساس اقتصادي أو ديموغرافي.

2.3. ارتفاع كتلة الأجور

بلغت النفقات المتعلقة بموظفي الجماعات الترابية سنة 2016 ما قدره 11,2 مليار درهم، وتشكل هذه النفقات نسبة 49,9 بالمائة من نفقات التسيير. كما تستحوذ على نسبة 59,7 بالمائة من حصة الجماعات الترابية في منتج الضريبة على القيمة المضافة. وهو ما يقلص من الهامش المتوفر لتغطية نفقات الاستثمار.

وخلال الفترة 2009-2015، ارتفعت نفقات موظفي الجماعات الترابية ب 34,2 بالمائة، أي بمعدل نمو سنوي متوسط بلغ 4,29 بالمائة. وقد ارتفعت كتلة الأجور بالرغم من أن عدد الموظفين عرف تراجعا (من 151 610 سنة 2008 إلى 147 637 سنة 2014).

وترجع هذه الوضعية إلى الأعمال التلقائي للترقية الذي يؤدي إلى ترقية الموظفين دون تمييز على أساس الكفاءة، الشيء الذي يستهلك سنويا مبالغ مالية هامة. كما أن مستوى نفقات الأجور هو أيضا انعكاس لأعداد الموظفين التي

تفوق في الغالب الحاجيات الحقيقية للجماعات الترابية. وفي هذا الصدد، تشير تقارير المجالس الجهوية للحسابات إلى وجود فائض في أعداد الموظفين على مستوى عدد من الجماعات الترابية، حيث التوظيفات التي تتم لا تكون دائما استجابة لحاجيات واقعية.

3.3. اختلالات الوظيفة العمومية الترابية وانعكاسها على جودة المرفق العمومي المحلي

تعد الإدارة المحلية إدارة القرب بامتياز في نظر المرتفقين. غير أن النقائص التي تعرفها هذه الإدارة تنعكس سلبا على جودة المرفق العمومي المحلي، الشيء الذي يترك انطبعا سلبيا لدى المواطن. وإذا كانت هذه الوضعية تعزى أساسا إلى غياب ثقافة للمرفق العمومي داخل الجماعات الترابية، فإنها تعود أيضا إلى جملة من الاختلالات البنيوية والتي ترتبط بغياب التناسب بين تركيبة الموارد البشرية والمهام المنوطة بهذه الجماعات، بالإضافة إلى اختلالات في التنظيم الإداري.

ففيما يخص الموارد البشرية، تتميز الوظيفة العمومية الترابية بغياب التلاؤم بين أعداد وكفاءات الموظفين من جهة والمهام المنوطة بالجماعات الترابية من جهة أخرى، حيث تطرح إشكالية مدى قدرة الجماعات على الاضطلاع بالمهام التي يمكن أن تناط بها في المستقبل في ظل هيمنة فئة أعوان التنفيذ على بنية مواردها البشرية.

أما فيما يتعلق بالتنظيم الإداري، فإن الجماعات الترابية لا تتوفر عموما على هياكل تنظيمية مصادق عليها من طرف سلطات المراقبة الإدارية، وذلك بسبب صعوبة توفير الاعتمادات اللازمة لتغطية التعويضات المتعلقة بمناصب المسؤولية. وفي ظل هذه الوضعية، فإن تنظيم الإدارة المحلية لا يسعف في توفير إطار مناسب للعمل ولتحفيز الموظفين الأكفاء للتطلع إلى مناصب المسؤولية داخل الإدارات الترابية.

ونتيجة لهذه الاختلالات، يظل المرفق العمومي المحلي بعيدا عن تحقيق متطلبات الجودة والفعالية، حيث تتجلى أهم النقائص في ضعف آليات استقبال وتوجيه المرتفقين وكذا التواصل مع المواطن.

II. حصيلة مبادرات الإصلاح المتخذة من طرف السلطات العمومية

منذ نهاية التسعينيات من القرن العشرين، برز الوعي بضرورة إصلاح الإدارة بشكل رسمي في التوجهات الحكومية. فبعد ميثاق حسن التسيير لسنة 1998 والخطاب الملكي حول المفهوم الجديد للسلطة سنة 1999، سيتجسد هذا الوعي في مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2000-2004. وقد كان لهذا المخطط الفضل في وضع مشاريع إصلاح الإدارة وتدبير الموارد البشرية في إطار زمني، حيث تم تحديد أهداف للتدابير الموضوعية. غير أنه لم يتم تحقيقها نظرا لغياب حكامه تمكن من قيادة الإصلاحات من الناحية الكيفية. ذلك أن تنزيل المخطط ظل منحصرًا في توفير الأغلفة المالية القطاعية، وذلك على حساب تحليل الأبعاد الاقتصادية للمشاريع ومدى انسجامها مع أهداف المخطط.

وخلال نفس فترة مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، تم عقد مناظرة بالرباط سنة 2002 حول "الإدارة المغربية وتحديات 2010"، تم خلالها اقتراح 162 تدبيرا مجمعة في سبع ورشات من أجل تحديث الإدارة، غير أنه لم يتم وضع مخطط عمل يحدد الإمكانيات والأهداف والجدولة الزمنية لتنفيذ وتتبع التدابير المتخذة.

وخلال سنة 2003، شرع في بلورة بعض التدابير المتخذة في المبادرات السابقة في إطار "برنامج دعم إصلاح الإدارة العمومية" الذي تم وضعه بمساعدة ثلاث جهات مانحة، وهي البنك الإفريقي للتنمية والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي.

1. برنامج دعم إصلاح الإدارة العمومية

ابتداء من سنة 2003، اعتمدت الحكومة استراتيجية جديدة لإصلاح الإدارة العمومية تم تنزيلها في إطار "برنامج دعم إصلاح الإدارة العمومية" الذي ضم، إلى جانب الإصلاح الميزانياتي، مشاريع لتحسين طرق تدبير الموارد البشرية. وقد امتد البرنامج المذكور لست سنوات على أربع مراحل بمبلغ إجمالي ناهز 9,6 مليار درهم.

وتتجلى أبرز الأهداف المرتبطة بتحسين طرق تدبير الموارد البشرية في تلك المتعلقة بوضع تدابير للتحكم في كتلة الأجور، وإرساء تدبير توقعي للأعداد والوظائف والكفاءات، واللاتمركز الإداري، والتكوين المستمر.

1.1. تدابير التحكم في كتلة الأجور

تتجلى هذه التدابير أساسا في إطلاق عملية المغادرة الطوعية سنة 2005، والكف عن التوظيف في الدرجات الخاصة بأعوان التنفيذ، بالإضافة إلى تفويت مهام الصيانة والحراسة للقطاع الخاص.

وقبل إطلاقها، كانت عملية المغادرة الطوعية تهدف إلى أن تكون نقطة انطلاق أوراش إصلاح الإدارة العمومية، حيث كان منتظرا أن تواكبها مجموعة من الإجراءات كإعمال التدبير التوقعي للأعداد والوظائف والكفاءات، ووضع استراتيجية للتكوين المستمر، وإصلاح نظام الأجور. غير أنه وبعد أزيد من 12 سنة على إطلاق هذه العملية لا تزال كل هذه الأوراش في طور مشاريع.

وعلى الرغم من أن عملية المغادرة الطوعية مكنت من تخفيض أعداد الموظفين وبالتالي من كتلة الأجور، فإن نتائج هذه العملية لم يتم توطيدها فيما بعد. ونتيجة لعدم إنجاز التدابير المواكبة، ظلت عملية المغادرة الطوعية مجرد إجراء ظرفي للتخفيض من أعداد الموظفين، في حين أنها كانت تهدف إلى إرساء قواعد حديثة لتدبير الموارد البشرية.

2.1. مشاريع التدبير التوقعي لأعداد الموظفين

تتضمن برامج أغلب الوزارات مشاريع تتعلق بتعميم التدبير التوقعي للوظائف والكفاءات، الذي تمت بلورته على الخصوص في "برنامج دعم إصلاح الإدارة العمومية". غير أن هذه المشاريع تظل مجرد تجارب منعزلة دون رؤية شمولية. كما تتسم بمحدوديتها نظرا لاقتصارها على إعداد الدلائل المرجعية للوظائف والكفاءات. في حين لا يزال تدبير الموارد البشرية يتم وفق المقاربة التقليدية. وفي ظل هاته الوضعية، فإن النفقات المرتبطة بمشاريع التدبير التوقعي تظل دون جدوى بالنظر لعدم استغلال الدلائل المرجعية للوظائف والكفاءات، كما أن التغيرات التي تشهدها الإدارات تتطلب تحيين هذه الدلائل لكي تأخذ بعين الاعتبار التطورات التي تعرفها مهام وتنظيم كل إدارة.

وتصطدم أجراً التدبير التوقعي للوظائف والكفاءات بالعديد من الإكراهات المرتبطة بالنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، ولا سيما فيما يتعلق بغياب الملاءمة بين الوظيفة والدرجة، وكذا تعقيدات نظام الأجور. وبالإضافة إلى ذلك، يشكل تعدد الأنظمة والأطر عائقا يحول دون تنزيل التدبير التوقعي ولا يساعد على المرونة في التدبير.

3.1. التدابير المتعلقة بالتكوين المستمر

نص "برنامج دعم إصلاح الإدارة العمومية" على اعتماد استراتيجية وطنية للتكوين المستمر للموظفين بالإضافة إلى وضع مخططات قطاعية لهذا التكوين. كما تم التنصيص على أن حاجيات التكوين يجب أن تنبثق عن الدلائل المرجعية للوظائف والكفاءات التي سيتم إعدادها من طرف الوزارات. غير أن المنجزات في هذا الإطار بقيت محدودة حيث انحصرت في اتخاذ مرسوم التكوين المستمر رقم 02.05.1366 (02 دجنبر 2005).

وعلاوة على ذلك، كانت مختلف التقارير المنجزة لتقييم مشروع إصلاح الإدارة العمومية تكتفي بالإشارة إلى المجهود الذي تم على مستوى اعتماد الوسائل، ولا سيما ما يتعلق بالنصوص التي تم اعتمادها وحجم الاعتمادات التي تم رصدها للتكوين المستمر، دون التطرق لأثر هاته الوسائل على تحسين كفاءات الموارد البشرية.

وهكذا، فإن الإجراءات التي نص عليها مرسوم سنة 2005 لم تتم بعد أجرأتها. وبذلك، استمر التكوين المستمر في استهلاك الاعتمادات المفتوحة بدون هدف محدد ودون ارتباط واضح بحاجيات الإدارة.

4.1. التدابير المتعلقة باللاتمركز الإداري

تتمثل أهداف التدابير المتعلقة باللاتمركز الإداري أساسا في وضع مخططات توجيهية لللاتمركز، حيث نص المرسوم رقم 02.05.1369 (02 دجنبر 2005) المتعلق بتنظيم الوزارات واللاتمركز الإداري على أن تتكلف الوزارات

بإعداد المخططات التوجيهية للامركز وإحالتها على اللجنة المكلفة بتنظيم الوحدات الإدارية (التابعة للوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية) داخل أجل لا يتعدى سنة واحدة من تاريخ نشر ذات المرسوم. كما تم التنصيص على تنزيل هاته المخططات التوجيهية في غضون سنتين إلى خمس سنوات. وكان مفروضا في هاته المخططات أن تتضمن، بالإضافة إلى الاختصاصات المحولة إلى المصالح اللامركزية، تحديدا لأعداد موظفي كل من الإدارات المركزية والمصالح الخارجية حسب الفئات والدرجات، بالإضافة إلى أعداد الموظفين المقرر إعادة انتشارهم لفائدة المصالح الخارجية. غير أنه بعد أكثر من 12 سنة على اعتماد المرسوم المذكور، لم تتم بعد إجراء هاته التدابير. ذلك أن القطاعات الوزارية لم تقم بعد بإعداد مخططاتها التوجيهية³.

وفي الواقع، يظل توزيع الاختصاصات بين المستويين المركزي واللامركز منحصرا في نقل الاختصاصات إلى المستوى المحلي عن طريق آلية تفويض الإضاء. وبذلك، بقيت سلطة اتخاذ القرار على المستوى المركزي. وهو ما يفسر الفارق الشاسع بين صلاحيات المصالح الخارجية المحدودة وتلك التي كان يمكن أن تمنح لها في إطار إجراء فعالية لسياسة اللامركز.

5.1. أهم خلاصات برنامج دعم إصلاح الإدارة العمومية

عموما، ظلت أهم التدابير التي جاءت في مكونات البرنامج مبنية على الاشتراطات التقنية للجهات المانحة، حيث انحصرت هاته التدابير في اعتماد الوسائل (مثل إعداد الدلائل المرجعية للوظائف والكفاءات) و/أو اعتماد النصوص القانونية. أما على مستوى التنفيذ، فقد تمت فقط إجراء التدابير الهادفة إلى التحكم في كتلة الأجور، وذلك عبر عملية المغادرة الطوعية التي كان لها أثر ظرفي وظلت مفتقرة للرؤية الشمولية.

علاوة على ذلك، فإن الإصلاحات التي اندرجت في إطار برنامج دعم إصلاح الإدارة العمومية لم تضع المواطن في صلب توجهاتها، كما أغفلت الإجراءات ذات الارتباط بجودة الخدمات الموجهة للمواطن وبالتالي لم يكن لها أثر على مستوى تحسين خدمات المرافق العمومية الإدارية.

2. تعديلات النظام الأساسي للوظيفة العمومية

باستثناء بعض التعديلات المحدودة، لم يعرف النظام الأساسي للوظيفة العمومية منذ تاريخ اعتماده سنة 1958 أي تغيير جوهري، حيث انصبت أغلب التعديلات على إحداث أنظمة أساسية استثنائية لفائدة بعض الفئات من الموظفين أو تحديد كفاءات تطبيق بعض مقتضيات النظام المذكور.

وبالرغم من أن مشروع تعديل النظام الأساسي للوظيفة العمومية كان مطروحا على جدول الأعمال منذ سنة 2005، فإن السلطات العمومية اكتفت ببعض التدابير الجزئية عوض تعديل شامل. كما أن بعض هذه التدابير عرف تأخرا في الإنجاز، ويتعلق الأمر خصوصا بالقانون رقم 50.05 المتعلق بتعميم المباراة كسبيل وحيد للتوظيف، وحركية الموظفين، واعتماد التعاقد في الإدارة العمومية. وباستثناء هذه التعديلات، فإن الإجراءات الأخرى اقتصر على تجميع بعض الأنظمة الخاصة.

1.2. التأخر في إجراء التوظيف عن طريق التعاقد

علاوة على التأخر في اعتماد النصوص التطبيقية للقانون رقم 50.05، فإنه إلى حدود نهاية شهر يوليوز من سنة 2017، لازال التنزيل الفعلي للتعاقد داخل الإدارة لم يتم بعد في انتظار صدور قرار رئيس الحكومة الذي يحدد كفاءات التعويض وفئات الموظفين المعنيين (الخبراء والأعوان) بالإضافة إلى قرار الوزير المكلف بالوظيفة العمومية الذي يحدد شروط التعاقد. وهي القرارات التي صدرت متأخرة بتاريخ 21 غشت 2017.

³ باستثناء وزارة الثقافة التي عملت على صياغة المخطط التوجيهي، لكم دون أن تعمل على تنزيهه على أرض الواقع.

ويعكس هذا التأخر عجز الإدارة على مستوى الجانب التنظيمي سيما عندما يتعلق الأمر بالابتكار خارج مجالها المعتاد. من جهة أخرى، تصطدم آلية التعاقد بغياب الانتقالية بين أنظمة التقاعد وهو ما يعيق حركية العاملين بين القطاعين العام والخاص.

2.2. عدم كفاية الإجراءات المتخذة لإطلاق دينامية لحركية الموظفين

لم يتم اعتماد المرسوم التطبيقي رقم 02.13.346 المتعلق بحركية الموظفين إلا سنة 2015، وذلك بعد أزيد من أربع سنوات من صدور القانون رقم 50.05. وبالإضافة إلى هذا التأخر، فإن الإجراءات التي اتخذت لتشجيع الحركية لم تكن محفزة بما يكفي، مما قلص من فرص نجاح هاته المبادرة. كما اقتصررت الحركية موضوع هذا المرسوم على فئة الموظفين المصنفين في الأنظمة المشتركة والتي يمثل موظفوها حوالي 24 بالمائة فقط من مجموع موظفي الدولة المدنيين. علاوة على ذلك، فإن الإجراءات التي تتعلق بالتعويض لم تكن كافية لإطلاق دينامية فعلية للحركية. وكنتيجة لذلك، لم تستطع هذه المبادرة أن تبلغ أهدافها.

عموما، منذ سنة 1958 طرأت تعديلات متوالية على النظام الأساسي للوظيفة العمومية، لكن المقاربة التجزئية التي تم اعتمادها ترتبت عنها جملة من النقائص وساهمت في توسيع الفوارق في الوظيفة العمومية. وهو ما يستدعي إصلاحا شموليا. وهو الإصلاح الذي لا يزال في طور الإعداد رغم أنه كان مطروحا على جدول الأعمال منذ سنة 2005، أي منذ أكثر من 12 سنة.

3. محاربة التغيب غير المشروع عن العمل

على الرغم من أن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية يتضمن إجراءات بخصوص التغيب غير المشروع عن العمل. إلا أنه عمليا، لا يتم زجر هذه التغيب بالصرامة المطلوبة.

وفي سنة 2012، أصدر رئيس الحكومة المنشور رقم 2012/26 الذي تضمن تذكيرا بمقتضيات النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية سيما المتعلقة بالغيابات غير المشروعة أثناء ساعات العمل، وأورد فيه مجموعة من التدابير للحد من هذه الظاهرة.

إلا أنه بعد مرور خمس سنوات على تنزيل مقتضيات هذا المنشور، لم تسعف التدابير المتخذة في إحداث تغييرات ملحوظة كما كان متوقعا. وفي هذا الصدد، فإن الإدارة لا تقوم بإحصاء دوري لحالات الغياب غير المشروع، كما لا ترتب العقوبات بالشكل المطلوب على المتغييبين.

وينم التقاعس عن تطبيق العقوبات المفروضة عن نقص الجدية في تطبيق مقتضيات القانونية. كما أن من شأن هذه الوضعية أن تشجع الممارسات السلبية المتمثلة في التغيب غير المشروع عن العمل.

من جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أنه رغم أهمية الاستثمارات التي تمت على مستوى تجهيز الإدارات بأنظمة مراقبة الولوج، فإن هذه الأخيرة لا تستغل بشكل كامل. كما أن أثرها عند المواطن فيما يتعلق بحضور الموظفين يظل غير ملموس خاصة في شبابيك الاستقبال.

4. الإكراهات المؤسساتية للإصلاح

انطلاقا من هذه الحصيلة، يتبين أن الإصلاحات التي تمت مباشرتها، ظلت مجزأة، وانحصرت في تدابير منعزلة وبالتالي فشلت في إطلاق دينامية للتغيير داخل الإدارة المغربية. في حين يستلزم الأمر مقاربة شاملة بالنظر للترابط بين عناصر نظام الوظيفة العمومية (التوظيف والتقييم والترقية والتكوين والحركية ونظام الأجور...).

ويعود غياب المنهجية الشاملة للإصلاح إلى اختلالات ذات طبيعة مؤسساتية تتمثل على الخصوص في غياب الالتقائية بين الإدارات، والدور المهيمن لوزارة الاقتصاد والمالية التي يحكم عملها الهاجس المالي، بالإضافة إلى النقل الذي تمثله التكتلات الفئوية (النقابات) والذي يحد من مختلف المبادرات.

III. تحليل وتشخيص نظام الوظيفة العمومية

1. الوظيفة العمومية وجودة المرفق العام

إن صورة الإدارة ترتبط أساسا بموظفيها، ذلك أن الموظفين يعتبرون تجسيدا للمرفق العمومي لدى المواطنين. ويعرف المرفق العمومي في المغرب، انتقادات تتعلق بضعف جودة خدماته وغياب التكافؤ في الولوج إليه.

1.1. ضعف جودة الخدمات بالرغم من أهمية الوسائل

بالرغم من كون الإدارة المغربية تتوفر على مستوى عال من التأطير الإداري (65 بالمائة) وتستهلك كتلة أجرية مرتفعة، فإن جودة الخدمات المقدمة للمواطنين تبقى دون المستوى خاصة في قطاعات التعليم والصحة والعدل. وذلك بالرغم من أن هذه القطاعات الثلاث تستحوذ مجتمعة على 52,5 بالمائة من كتلة الأجور وتستهلك أكثر من 40 بالمائة من الميزانية العامة للدولة برسم سنة 2016.

ومن بين الأسباب الرئيسية التي تفسر النقائص التي يعرفها المرفق العمومي، المستوى الضعيف لتعبئة الموظفين. كما أن هذه النقائص تبرز بحدّة أكبر داخل العالم القروي والأحياء الهامشية للمدن الكبرى، وبذلك، فإن الاختلالات التي تعرفها الإدارة تعمق الفوارق الاجتماعية وتنعكس بشكل أكبر على الفئات السكانية التي تعاني من الهشاشة.

2.1. غياب ثقافة لتقييم جودة الخدمات العمومية

بالرغم من الاختلالات التي يعرفها المرفق العمومي، فإن الملاحظ هو غياب ثقافة تقييم مردودية المرافق العامة. ذلك أن تقييم أداء هاته المرافق لا يتم وفق عملية منتظمة ومأسسة. وفي غياب ثقافة التقييم هاته وكذا آليات فعالة للمراقبة فإن جودة الخدمات العمومية تظل دون مستوى المتطلبات الدستورية المتمثلة في الولوج المتكافئ للمرفق العمومي والجودة والشفافية.

3.1. نقص استغلال المشاريع المنجزة بغاية تبسيط المساطر الإدارية

بالرغم من أهمية المشاريع التي تم إنجازها بغاية تبسيط المساطر وتخفيف الأعباء المتعلقة بعدد الوثائق والإجراءات التي يطلب من المرتفق الإدلاء بها للإدارة، فإن أثر هذه المشاريع لا يجد ترجمته على مستوى بعض الإدارات. فعلى سبيل المثال، لا يزال المرتفق يعاني من تعقيدات المساطر الإدارية، حيث يضطر المواطن للتنقل بين عدة إدارات لاستكمال مسطرة من المساطر الإدارية، وذلك بالرغم من إنجاز المشروع المتعلق بقاعدة التشغيل البيئي للإدارات والذي يهدف إلى تمكين المواطن من التعامل فقط مع الإدارة المكلفة بالإجراء الإداري على أن تتكلف هذه الأخيرة بالتواصل مع باقي الإدارات لطلب المعلومات اللازمة لأداء الخدمة المطلوبة كلما كانت هذه المعلومات في حوزة إدارة عمومية.

وفي نفس السياق، ورغم اعتماد البطاقة الوطنية البيومترية، لا يزال المواطن مطالباً في عدد من الإدارات بالإدلاء ببعض الوثائق الإدارية مثل رسم الولادة أو شهادات السكنى أو الجنسية أو الحياة...

2. نظام حكامه الوظيفة العمومية للدولة

تتمثل الأجهزة المتدخلة في القرارات المتعلقة بالوظيفة العمومية أساساً في الوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية وإصلاح الإدارة، ووزارة الاقتصاد والمالية، اللتان تتوفران على اختصاصات أفقية، بالإضافة إلى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية (جهاز استشاري). وتتوفر القطاعات الأخرى على وحدات إدارية (غالباً ما يتعلق الأمر بمديرية، أو قسم) خاصة بتدبير الموظفين وتنفيذ سياسات تدبير الموارد البشرية. وقد أسفر تحليل اختصاصات هؤلاء المتدخلين عن تسجيل الملاحظات التالية:

1.2. الدور المحدود لوزارة الوظيفة العمومية

منذ إحداثها، عرفت الوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية عدم استقرار فيما يخص تموقعها في الهيكلة الحكومية كما عرفت تغييرات على مستوى التسمية. وقد مكن تحليل اختصاصات هذه الوزارة من تبيان الدور المحدود الذي تلعبه فيما يخص المهام الأفقية المتمثلة على الخصوص في تدبير أوراش تحديث الإدارة.

2.2. الدور المهيمن للوزارة المكلفة بالمالية

تعتبر وزارة الاقتصاد والمالية أحد الأجهزة الأساسية لتدبير الوظيفة العمومية. حيث تتولى مديرية الميزانية المساهمة في وضع وتنفيذ الأنظمة المتعلقة بموظفي الدولة والجماعات الترابية وبعض المؤسسات العمومية. في حين تتكاف الخزينة العامة بأداء أجور الموظفين العموميين.

تضطلع مديرية الميزانية بأدوار مهمة فيما يخص التدابير المتعلقة بالوظيفة العمومية، حيث أن كل مقترحات النصوص القانونية ذات الأثر المالي تخضع لإزاميا لرأيها. وبذلك، فهي تشكل مركز القرار بالنسبة للوظيفة العمومية. وفي غياب بنية مؤسساتية لتبادل الآراء والتشاور بين مديرية الميزانية التابعة لوزارة المالية من جهة والوزارة المكلفة بالوظيفية العمومية من جهة أخرى، فإن معالجة الجوانب القانونية والمالية والتنظيمية للوظيفة العمومية تبقى مجزئة، وهو ما يعيق وضع سياسة شاملة ومندمجة لتدبير هذا المجال.

3.2. نقص في التواصل بخصوص المعطيات المتعلقة بالوظيفة العمومية

تحتكر وزارة الاقتصاد والمالية، عن طريق مديرية الميزانية، أهم المعطيات المتعلقة بالوظيفة العمومية، ولا تنشر إلا معطيات عامة والتي تظل غير شاملة وصعبة المعالجة. فعلى سبيل المثال، لا يتضمن التقرير المتعلق بالموارد البشرية المصاحب لمشروع قانون المالية إلا معطيات عامة لا تسعف في تكوين رؤية واضحة حول وضعية الوظيفة العمومية. كما أن المعطيات المتعلقة بأعداد الموظفين تكتفي بأرقام المناصب المالية في الوقت الذي تتوفر فيه الخزينة العامة على الأعداد الحقيقية للموظفين. وفيما يخص كتلة الأجور، يكتفي هذا التقرير بحجم الرواتب الخام دون إدراج الاعتمادات الخاصة بالمساهمات الاجتماعية. كما لا يتم إدراج العلاوات والتعويضات التي تمنح لفئات معينة من الموظفين من بعض الحسابات الخصوصية للخزينة.

إن هذه النقائص تحول دون التوفر على رؤية شاملة تسهل عملية التفكير الاستراتيجي في مجال تدبير الموارد البشرية.

4.2. تركيبة غير ملائمة للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية

يعتبر المجلس الأعلى للوظيفة العمومية جهازا استشاريا يترأسه رئيس الحكومة أو السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية. وقد تم التنصيب على إحداثه منذ سنة 1958 في الفصل العاشر من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية. غير أن هذا المجلس لم ير النور إلا سنة 2002.

وبالإضافة إلى العدد الكبير لأعضائه (24 عضوا يمثلون الإدارة و24 عضوا يمثلون الموظفين)، فإن المجلس لا يجتمع بكيفية منتظمة. كما أن تركيبته تقتصر على مجال الإدارة العمومية، في حين تقتضي طبيعته الاستشارية حضور خبراء من أوساط أخرى كالقطاع الخاص والأكاديمي قصد جعله فضاءا للتشاور وتبادل الخبرات والنقاش حول القضايا الكبرى للوظيفة العمومية.

5.2. تدبير تقليدي للموارد البشرية في القطاعات الوزارية

لا تحظى مسألة الموارد البشرية بالأولوية اللازمة في القطاعات الوزارية. وهو ما يتجلى في الطابع المركزي للتدبير والذي يقتصر على المساطر الإدارية وتطبيق القوانين والأنظمة. بينما يتطلب التدبير المرتكز على الأداء قدرا من التناسق بين مختلف عمليات التدبير. كما يتطلب وجود خبراء في تدبير الموارد البشرية خاصة فيما يتعلق بهندسة الوظائف والكفاءات والتكوينات وتخطيط المسارات الوظيفية.

ويتجلى النمط التقليدي للتدبير أيضا في نظم المعلومات المتعلقة بالموارد البشرية التي تستخدمها الإدارة العمومية، بحيث تقتصر هذه النظم على تدبير الإجراءات الإدارية. فيما تعرف أغلب القطاعات تأخرا على مستوى التجهيز بالنظم المتعلقة بإعداد التقارير والمساعدة في اتخاذ القرار.

وفي أغلب الإدارات، تظل نظم التدبير تسير وفق الالتزامات المحاسبية. وحتى عند وجود مؤشرات لقياس نشاط الإدارة، فإنه يتم تقييمها من زاوية مالية فقط. غير أنه إذا كانت النجاعة المالية مطلوبة، فإنه يتعين أيضا إيلاء العناية اللازمة للتدابير المرتبطة بالأداء الوظيفي.

3. سياسة تدبير الموارد البشرية في الإدارة

1.3. مساطر التوظيف في حاجة للتطوير

خلال الفترة الممتدة بين 2007 و2016، بلغ العدد الإجمالي للمناصب المالية المحدثة في قوانين المالية 195 469 منصبا بغلاف مالي إجمالي بلغ 20,72 مليار درهم، وهو ما يعادل سنويا نسبة 2,4 بالمائة من متوسط كتلة الأجور برسم هذه المدة.

ويعتبر التوظيف عاملا محددًا في جودة المرفق العمومي، بحيث ترتبط جودة الموارد البشرية في مرفق معين بجودة توظيفاته.

وبالرغم من أن عملية التوظيف عرفت تقدما على مستوى بعض الإجراءات خاصة ما يتعلق بتعميم المباراة كسبيل وحيد للولوج للوظيفة العمومية واعتماد الترشيح لمناصب المسؤولية، فإن عملية التوظيف لا تزال تشكل أحد مكامن الضعف في الإدارة المغربية. ذلك أنه في غياب تحليل توقعي للوظائف والكفاءات، لا يمكن تكوين رؤية واضحة على المدى المتوسط للحاجيات في مجال التوظيف. ويضاف إلى ذلك ضعف اللجوء إلى الطرق الحديثة للتوظيف لدى الجهات المكلفة بتدبير الموارد البشرية.

2.3. تكوين مستمر بدون أهداف عملية

إذا كان التكوين الأساسي المتمثل في النظام التعليمي الأكاديمي، لا يستجيب بشكل كاف لما تتطلبه الإدارة من كفاءات، فإنه من المفروض إيلاء العناية اللازمة للتكوين المستمر قصد الرفع من كفاءة الموظفين لتمكينهم من أداء مهامهم بالفعالية المطلوبة. غير أنه في الإدارات العمومية، لا يبدو أن أنشطة التكوين المستمر تندرج في السعي لتحقيق هذه الأهداف. ويتجلى ذلك في ضعف الاهتمام بهذا التكوين وما يطبعه من مركزية في التدبير وغياب تقييم لأثر النفقات ذات الصلة.

3.3. ترقية الموظفين غير مرتبطة بأدائهم

تشكل شروط الترقية في المسار الوظيفي أحد الأوجه الأكثر تعقيدا في نظام الوظيفة العمومية، حيث أن التقييم المنصف والموضوعي وتقييم الأداء كلها عناصر تشكل مدخلا لإرساء تدبير فعال للموارد البشرية، باعتبارها محددة للتكوين والترقية والأجور بالتالي.

وبالرغم من الإصلاح الذي عرفه نظام التقييم وتنقيط الموظفين سنة 2006، ورغم الإجراءات المتخذة لتحديثه، فإن هذا النظام ظل يعاني من نفس الاختلالات، كما في السابق، حيث تتم الترقية في الغالب دون تمييز على أساس مستوى الأداء الوظيفي.

4.3. صعوبات تعترض حركية الموظفين

يتضمن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية عدة صيغ تخول للموظفين إمكانية تغيير وضعياتهم خلال مسارهم الإداري والتدرج مع الحفاظ على الامتيازات المكتسبة. غير أن إطلاق دينامية لحركية الموظفين تصادف مجموعة من الإكراهات التي تحد من قابلية تفعيل التدابير المتخذة لإعادة الانتشار.

ففيما يتعلق بإعادة الانتشار على المستوى الجغرافي، فإنه يصطدم بعزوف الموظفين عن العمل خارج محور القنيطرة -الدار البيضاء وخاصة في المناطق النائية. أما بخصوص إعادة الانتشار على مستوى القطاعات الوزارية، فإن أهم الإكراهات تتمثل في التفاوتات التي تعرفها الأجور من إدارة إلى أخرى بسبب بعض العلاوات التي تخص قطاعات معينة. وهو ما قد يؤدي إلى حركية في اتجاه الإدارات التي تخول امتيازات أكثر، وبالتالي إفقار الإدارات الأخرى.

5.3. منظومة أجور متجاوزة

بسبب تعدد الأنظمة الأساسية وما يرتبط بها من تعويضات، فقد مفهوم الراتب الأساسي القائم على نظام الرقم الاستدلالي معناه، إذ يبلغ حاليا حجم التعويضات المتعلقة بالدرجة حوالي 76 بالمائة في المتوسط من الراتب الشهري الخام. ويزداد هذا النظام تعقيدا عندما تضاف إليه عناصر أجرية أخرى غير خاضعة لأي نظام أساسي.

وقد أدى هذا التعقيد إلى وضعيات غير متكافئة في بعض الأحيان. فعلى سبيل المثال، توجد فئات معينة من الموظفين تؤدي نفس الوظائف لكن بأجور متباينة، وذلك بسبب اختلاف الأنظمة الأساسية. ويتجلى غياب الإنصاف في نظام الأجور أيضا في الفوارق الكبيرة بين مستويات الأجور؛ حيث الفرق بين الحد الأدنى والحد الأقصى هو من 1 إلى 21.

وعموما، فإن نظام الأجور الحالي صار معقدا وغير عادل، ولا يتيح استعماله كآلية للتدبير. ونظرا لوزنه على المالية العمومية وارتباطه الوثيق بمشاريع إصلاح تدبير الموارد البشرية (فيما يخص التقييم والترقية والحركية...)، فإن إصلاح نظام الأجور يصبح أمرا ملحا لأنه يرهن نجاح الإصلاحات الأخرى.

IV. تشخيص نظام الوظيفة العمومية على مستوى بعض القطاعات الوزارية

من أجل استكمال وتعميق تشخيص نظام الوظيفة العمومية، تم اختيار 11 قطاعا حكوميا من بين القطاعات ذات الأهمية من حيث أعداد مواردها البشرية أو من حيث المهام الموكلة إليها. وتناولت هذا الدراسة قطاعات التربية الوطنية، والصحة، والعدل، والتجهيز والنقل واللوجستيك، والفلاحة، والطاقة والمعادن، والسياحة⁴.

واستنادا إلى البيانات التي أدلت بها الإدارات التي أجابت عن استمارات المجلس وكذا المقابلات التي أجريت مع عدد من مسؤولي الموارد البشرية، سجل المجلس مجموعة من الملاحظات بخصوص تدبير الموارد البشرية في كل إدارة. ويمكن تلخيص هذه الملاحظات على النحو التالي:

1. غياب الدقة في تحديد الحاجيات من الموارد البشرية

عموما، لا تتوفر الإدارات العمومية، على تقديرات دقيقة لاحتياجاتها الفعلية من الموارد البشرية. كما أنه بسبب التعقيد الذي يطبع نظام الوظيفة العمومية، فإن بعض القطاعات التي نجحت في تقدير احتياجاتها من الموظفين ظلت عاجزة عن إطلاق عمليات إعادة الانتشار الضرورية لتجاوز اختلالات التوزيع على المستوى الترابي.

⁴تجدر الإشارة إلى أن وزارات أخرى لم تستجب لمراسلات المجلس الأعلى للحسابات. ويتعلق الأمر بقطاعات الاقتصاد والمالية، والداخلية، والخارجية والتعاون، والتعليم العالي.

وتظل مشاريع التدبير التوقعي للوظائف والكفاءات التي يفترض أن تستخدم كأداة لضبط أعداد الموظفين، وكفاءاتهم، مقتصرة في الوقت الراهن على إجراء دراسات والتي لا يتم استغلالها إلا قليلا. وبالتالي، فإن تدبير الموارد البشرية لا يزال منحصرًا في التدبير الإداري للموظفين، ويبقى تحديد الاحتياجات من الموارد البشرية مفتقرا للدقة.

2. نظام تقييم منفصل عن غايته

يظل نظام التقييم غير مرتبط بالغاية منه، حيث لا يسمح بقياس أداء كل موظف أو تمييز الموظفين على أساس الكفاءات، ذلك أن عمليات التقييم تتجه دوما نحو نسق الترقية السريعة، وذلك بسبب غياب معايير موضوعية واضحة للتقييم، ونقص في الجدية أثناء القيام بهذه العملية.

وفي غياب آلية للتقييم الموضوعي، يظل نظام الأجور مرتببا في أغلب الحالات بمعياري الأقدمية. وبالإضافة إلى اعتماد التعويضات المنصوص عليها في الأنظمة الأساسية، تلجأ بعض الإدارات إلى توزيع علاوات على شكل تعويضات عن التنقل. وقد صارت هذه العلاوات، المستعملة في الأصل كحافز لفئات معينة من الموظفين، بمثابة "أجور تكميلية"، ومكتسبات مجردة عن أهدافها.

3. ارتفاع كتلة الأجور رغم استقرار أعداد الموظفين

عموما، يتبين أن نفقات الموظفين تتطور باستمرار في الوقت الذي يميل فيه عدد الموظفين إلى الاستقرار. ويرجع هذا التباين إلى ارتفاع مستويات الأجور بسبب الزيادات التي تقررت في إطار الحوار الاجتماعي وتأثير الترقية في الدرجة والسلم التي أصبحت تتم بشكل تلقائي.

4. غياب بيانات موثوقة عن الوقت الفعلي للعمل

على الرغم من ارتفاع مستويات الأجور بشكل مستمر، فإن الإدارة المغربية لا تملك بيانات موثوقة عن أداء الموظفين للمهام الملقاة على عاتقهم. وفي هذا الإطار، فإن ساعات العمل الفعلية غير معروفة إلى حد كبير في معظم الإدارات. وهو ما يشكل قصورا في نظام الوظيفة العمومية، ما يعني أن الإمكانيات من حيث الموارد البشرية لا تستغل بشكل جيد على العموم. ويتطلب سد هذه الفجوة اتخاذ تدابير عاجلة، والتي بدونها ستظل الجهود الرامية إلى إعادة هيكلة أعداد الموظفين بدون جدوى.

كما أن فعالية أداء الموظفين يجب مساءلتها قبل التفكير في توظيفات جديدة في المستقبل، لأن التوظيف ليس غاية في حد ذاته، وإنما يجب أن ينظر إليه على أنه استثمار غايته الوحيدة هي خدمة مرتفقي الإدارة العمومية.

التوصيات والسبل المقترحة للإصلاح

إن الإدارة العمومية مطالبة دائما باستحضار الغاية من وجودها، ألا وهو خدمة المواطن.

ولا يمكن للدولة المخططة تحقيق أهداف التنمية بدون إدارة قادرة على ترجمة ومواكبة استراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمملكة. ويتطلب الأمر إدارة متجددة جذريا بالمقارنة مع الإدارة التقليدية، حيث يجب أن تكون إدارة متميزة بأدائها الجيد وكفاءتها وفعاليتها وابتكارها وتواصلها.

وعلى غرار الإصلاحات الهيكلية الأخرى، غالبا ما يرتبط إصلاح الوظيفة العمومية ببعض المصالح الفنية، وعليه، فإن هذا الإصلاح لا يمكن أن يقتصر على بعض التعديلات التقنية. بل يستدعي إجراءات عميقة، وهو ما يتطلب التزاما سياسيا قويا من طرف الحكومة وانخراطا مسؤولا للموظفين وممثليهم، وذلك من أجل مصلحة البلاد والمواطنين.

وعلى ضوء الملاحظات والاستنتاجات التي وردت في هذا التقرير، يقترح المجلس الأعلى للحسابات جملة من التوصيات وسبل الإصلاح بخصوص العناصر الأساسية لنظام الوظيفة العمومية، وهي كالتالي:

1. إعادة الاعتبار لمنظومة القيم داخل المرفق العمومي

بالنظر لأهمية التحديات الاقتصادية والاجتماعية للمغرب، يجب أن تتطور ثقافة الإدارة للانخراط في منطق التدبير المبني على الأداء والنتائج. ولبلوغ هذا الهدف، يوصي المجلس بما يلي:

- اعتماد إجراءات عميقة من أجل إعادة الاعتبار لمنظومة القيم على كافة مستويات الإدارة مع تقديم الوطنية وشرف خدمة المواطن والجدية والجودة والنزاهة والانخراط من أجل الصالح العام؛
- وضع آليات جديدة لمحاربة الممارسات السلبية مثل التغيب غير المشروع والتسويق أو البطء المبالغ فيه عند معالجة ملفات المواطنين والمستثمرين. وفي هذا الصدد، فإن الممارسات الجيدة والسلوكيات النموذجية ينبغي الاعتراف بها وتشجيعها.

2. إرساء آليات لتحسين جودة الخدمات العمومية

من شأن إجراء تقييمات دورية لجودة الخدمات العمومية أن يتيح إدخال تحسينات دائمة شريطة وضع تدابير عقابية بالموازاة مع ذلك. وفي هذا الصدد، يوصي المجلس بما يلي:

- إضفاء الطابع المؤسسي، في كل إدارة، على ممارسة التقييم المنهجي لجودة الخدمة العمومية بما في ذلك تدابير قياس مستوى رضا المرتفقين؛
- السهر على تحسين جودة وظروف تقديم الخدمات العمومية على ضوء التقييمات الدورية؛
- وضع آليات لمساءلة الإدارات والموظفين بشأن شكاوى المرتفقين؛
- اعتماد مدونات لحسن السلوك بالنسبة للموظف على مستوى كل إدارة والسهر على نشرها وتطبيقها.

3. إلزام الإدارات العمومية بالتقيد بالإجراءات المعتمدة في إطار تبسيط المساطر الإدارية

من أجل تمكين المواطن من الاستفادة عمليا من المشاريع المنجزة في إطار تبسيط المساطر الإدارية، يوصي المجلس بما يلي:

- العمل على الاستغلال الأمثل للمشاريع الكبرى التي تم إنجازها (البطاقة البيومترية مثلا) وكذا المشاريع التي لا تزال في طور الإنجاز. وفي هذا الصدد، ينبغي إعادة النظر باستمرار في طرق الاشتغال، وذلك بتبسيط المساطر وتقليل عدد الوثائق المطلوبة من طرف الإدارة إلى الحد الأدنى؛
- تظافر الجهود من أجل استغلال قاعدة التشغيل البيئي للإدارات والتوافق حول أجل لبلوغ الهدف المتمثل في تقليص عدد الإجراءات الإدارية، ولا سيما بإلزام الإدارة المكلفة بالإجراء الإداري بالتواصل مع باقي الإدارات لطلب المعلومات اللازمة لأداء الخدمة المطلوبة؛
- العمل على تفادي التداخل والازدواجية بين المساطر التقليدية والرقمية ووضع آجال طموحة للانتقال إلى الرقمنة الشاملة. وفي انتظار ذلك، فإن الخدمات الرقمية، التي بلغت مستوى معيناً من النضج التقني، ينبغي أن تصبح هي القاعدة بدل أن تكون مساطر استثنائية كما هو الحال اليوم.

4. ضبط الوقت المخصص للعمل في الإدارة

يعتبر ضبط الزمن الإداري أمراً مهماً من أجل استعماله كرافعة للاستغلال الأمثل للموارد البشرية المتوفرة وكذا للتحكم في كتلة الأجور لاسيما في ظل شح الموارد. كما يجب توخي الدقة في احترام الوقت الإداري من خلال أعمال التوصيات التالية:

- الحد من غياب الموظفين العموميين من خلال الحرص على التطبيق الصارم لمقتضيات النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية في هذا المجال؛
- تعميم نظام مراقبة الولوج في جميع الإدارات العمومية بغية ضبط الوقت النظامي لحضور الموظفين، والحرص على تطبيق العقوبات القانونية تجاه الغيابات غير المبررة وخاصة إعمال الاقتطاع من الأجر تطبيقاً لمبدأ الأجر مقابل العمل؛
- العمل على استغلال المعطيات التي تتيحها أنظمة مراقبة الولوج. ويجب أن يتم ذلك على مستوى كل قطاع وإحالة هذه المعطيات على الوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية قصد تحليلها ووضعها بشكل دوري رهن إشارة العموم؛
- التفكير، بالنسبة للوظائف التي لا تتطلب الحضور المنتظم داخل مكاتب الإدارات، في وضع مساطر للعمل عن بعد أو العمل الجزئي، مع الحرص على تتبع أداء ونتائج كل موظف على حدة.

5. ضرورة مراجعة حكمة إصلاحات الوظيفة العمومية

فيما يتعلق بتصميم ووضع إصلاح لمنظومة الوظيفة العمومية، يوصي المجلس بما يلي:

- تصميم ووضع استراتيجية شمولية لإصلاح نظام الوظيفة العمومية تشمل مخططات عمل دقيقة وتحدد الأهداف الأولوية وكذا الإطار الزمني المناسب مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير المتوقع على الميزانية وتحديد المسؤول عن كل عملية؛
- في حالة ما إذا أسندت الحكومة قيادة ورش الإصلاح للوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية، فإنه يتعين تعزيز صلاحيات هذه الوزارة بغية اضطلاعها بمهام التحكيم بين باقي القطاعات؛
- الحرص على استفادة الوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية، بالنظر لبرامجها الأفقية، على تبعيتها لرئاسة الحكومة عوض الاكتفاء بالاشتغال على نمط المقاربة القطاعية؛
- وضع قاعدة للبيانات المعلوماتية حول موظفي الإدارات العمومية تكون موحدة وشاملة ومحينة مع ضبط صلاحيات الولوج إليها من طرف كافة المتدخلين في عملية الإصلاح، كل حسب دوره؛
- تعميم تقنيات الإعلام على مستوى الإدارة المركزية والترايبية مع الحرص على وضع أنظمة معلوماتية مندمجة تسمح بتبادل المعطيات بين مختلف الأنظمة بشكل سلس.

6. إرساء سياسة فعلية للامركز الإداري

من أجل إرساء الشروط اللازمة لسياسة فعلية للامركز، يوصي المجلس بما يلي:

- التسريع، خلال مرحلة أولى، بتحويل سلطة اتخاذ القرارات المرتبطة بالإجراءات العادية في مجال تدبير الموارد البشرية إلى المستوى اللامركز وذلك على مستوى جميع الإدارات؛
- تزويد المصالح الخارجية بالموارد البشرية الكافية على أساس تحديد دقيق للمهام المنوطة بها. ومن أجل بلوغ هذا الهدف، ينبغي وضع آليات تحفيزية وتمييزية لإضفاء الجاذبية على هذه المصالح.

7. اعتماد المهنية في عمليات التوظيف في الإدارات العمومية

يتعين تحديث عمليات التوظيف بالاستفادة من تقنيات تدبير الموارد البشرية التي أثبتت نجاحها في القطاع الخاص وفي بلدان أخرى. وفي انتظار إصلاح شامل للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، فإن المجلس الأعلى للحسابات يوصي السلطات العمومية بما يلي:

- مواصلة جهود تقليص عدد الأنظمة من خلال حصر موضوع الأنظمة الخاصة في الإجراءات الاستثنائية للنظام سالف الذكر؛
- العمل على إضفاء المهنية على عمليات التوظيف ولاسيما من خلال مراجعة وزن الشروط الأكاديمية وذلك بتقليصه لفائدة اعتبارات أخرى تتعلق بالخبرة والكفاءات الشخصية التي يتطلبها المنصب المراد شغله؛
- تطوير الشروط الضرورية لإنجاح سياسة التوظيف عن طريق التعاقد لاسيما من خلال الإرساء المتدرج للعناصر الضرورية من "نظام الوظيفة"؛
- رفع الحواجز بين القطاعين العام والخاص من خلال اعتبار التجارب المهنية في القطاعين أثناء التوظيف ووضع آليات لالتقائية أنظمة التعاقد في القطاعين.

8. إضفاء المصدقية على منظومة التقييم وربط الترقية بالاستحقاق

- ينبغي أن يروم الإصلاح تحقيق هدف القطع مع نهج الترقية التلقائية وحث الموظفين على أداء مهامهم بالجدية والاستقامة المطلوبتين. ويجب أن يحمل هذا الإصلاح الموظفين على صقل معارفهم المهنية وفق ما تتطلبه خدمة المرافق العامة. وعليه، ومن أجل وضع نظام جديد للترقية والتقييم، يوصي المجلس بما يلي:
- وضع معايير محددة للتقييم، على مستوى كل إدارة، تمكن من قياس أداء كل موظف على أساس المهام المسندة إليه؛
- القطع مع نهج الترقية التلقائية وتشجيع الموظفين على تطوير روح المبادرة والابتكار وتطوير معارفهم خلال مساراتهم المهنية، وذلك بتضمين نظام التقييم والترقية إمكانية القهقرة في الدرجة بالنسبة للموظفين ذوي الأداء الضعيف؛
- اعتماد تدابير وإجراءات تجعل من الأداء الجيد والاستثنائي للموظف محط تشجيع وتحفيز، عن طريق إحداث نظام للمكافأة يمكن الموظف المجد، استثناء، من الاستفادة من تعويضات درجة أعلى.

9. إجراء إصلاح شامل لمنظومة الأجور

- في أفق مباشرة إصلاح شامل لمنظومة الأجور، ينبغي التغلب على أوجه القصور الرئيسية من خلال العمل بالتوصيات التالية:
- مراجعة منظومة الأجور، من خلال استثمار مختلف الدراسات التي أجريت بهذا الصدد؛
- إعادة النظر أولاً في تركيبة الأجر بغاية إعطاء الأهمية الأكبر للراتب الأساسي وتوجيه التعويضات الأخرى لتناسب أهميتها الغرض الحقيقي الذي أحدثت من أجله؛
- العمل على الربط بشكل متناسق بين منظومة الأجور ومنظومة التقييم والترقية في الإصلاحات المزمع اعتمادها؛
- في حالة ما إذا تم اعتماد مبدأ المكافأة المرتبطة بالأداء، ينبغي الحرص على ألا تتحول إلى مكسب دائم ومعمم.

10. تشجيع حركية الموظفين

- من أجل إطلاق دينامية لإعادة انتشار الموارد البشرية بين المصالح المركزية واللامركزية من جهة وبين مختلف القطاعات من جهة أخرى، يوصي المجلس بما يلي:

- ربط عمليات إعادة الانتشار بإجراءات تحفيزية تضمن نجاح هذه العملية وذلك لتحقيق توازن في توزيع الموظفين؛
- العمل على التقليل من فوارق الأجور بين مختلف الإدارات والحرص على جعل كل من التعويضات ومعايير الترقية متميزة حسب أماكن التعيين؛
- الربط بين الترقية والحركية من أجل تشجيع الموظفين والأعوان على تغيير أماكن تعيينهم.

11. إيلاء الأهمية اللازمة للتكوين المستمر

من أجل إضفاء الأهمية والجاذبية على أنشطة التكوين المستمر للموظفين، ينبغي أن يرتبط هذا التكوين ارتباطاً وثيقاً بعمليات التقييم والترقية. ولأجل ذلك يوصي المجلس بما يلي:

- وضع سياسة للتكوين المستمر تكون محددة الأهداف ومرتبطة بنظام التقييم والترقية؛
- السهر على توحيد الجهود والموارد المرصودة للتكوين المستمر على مستوى جميع الإدارات العمومية؛
- وضع برامج للتكوين وفقاً للاحتياجات المحددة وبالتشاور مع مختلف الجهات المعنية؛
- إجراء تقييم منتظم لمدى تأثير برامج التكوين المستمر على الموظف وعلى جودة العمل؛
- إعطاء التكوين المستمر معناه الحقيقي من خلال دمجها في معايير الترقية في المسار المهني؛
- لكي يصبح التكوين المستمر أكثر جاذبية، ينبغي إشراك الموظف في العملية من خلال منحه إمكانية اختيار التكوين الذي يتوافق مع طموحاته المهنية والذي يسمح له بالتقدم.

12. ضرورة إعادة هيكلة الوظيفة العمومية الترابية

في الإدارة المحلية، لا تتناسب الموارد البشرية من حيث الأعداد والكفاءات مع المهام المنوطة بالجماعات الترابية أو تلك التي يمكن أن تسند إليها في إطار الجهوية الموسعة. وبالتالي، يتعين التفكير بشأن التدابير التي يمكن اتخاذها لإعادة هيكلة أعداد الموظفين قصد ملاءمتها مع حاجيات المرفق العمومي المحلي. وينبغي أن تسعى هذه التدابير لتحقيق هدفين، أولهما التغلب على الاختلالات التي يعرفها توزيع الموظفين وثانيهما الحد من وزن كتلة الأجور في ميزانيات الجماعات الترابية. ولتحقيق ذلك، يوصي المجلس الجماعات الترابية والسلطات المكلفة بالمراقبة الإدارية بما يلي:

- العمل، في مرحلة أولى، على إعادة انتشار أعداد الموظفين التي تشكل فائضا مع التوجه نحو مقاربة ترمي إلى تحسين الجودة ونسبة التأطير؛
- تيسير حركية وإعادة انتشار الموظفين بين الجماعات الترابية، وبين هذه الأخيرة وإدارات الدولة، والعمل على جعل الوظيفة العمومية الترابية أكثر جاذبية؛
- إعداد وتنزيل خطة لإصلاح الوظيفة العمومية على المستوى الترابي تهدف إلى إعادة هيكلتها من حيث عدد الموظفين والكفاءات؛
- العمل، على مستوى كل جماعة ترابية، على تحديد المهام التي يجب أن يؤديها كل موظف من أجل تحديد العدد المناسب للموظفين؛
- إعمال التدبير التوقعي للموارد البشرية حسب الحاجيات الراهنة والمستقبلية فيما يخص الأعداد والكفاءات بارتباط مع مشاريع الجماعات الترابية والضرورات الملحة لتحسين جودة الخدمات المقدمة.

13. توجيه الوظيفة العمومية الترابية نحو تحقيق مرفق عمومي أفضل

تلعب الجماعات الترابية، باعتبارها إدارة القرب في نظر كافة المواطنين، دورا مهما في الخدمات العمومية التي يتم تقديمها يوميا. كما تعد هذه الجماعات عاملا محددًا في الصورة التي يحملها المرتفق عن الإدارة.

وفي هذا الصدد، ينبغي إيلاء أهمية خاصة لتنظيم الإدارة المحلية وكذا جودة الخدمات المقدمة سواء فيما يخص حسن الاستقبال وسرعة معالجة الملفات وتوجيه المرتفق والشفافية وتبسيط المساطر والسلوك الأخلاقي للموظفين. ولأجل ذلك، يوصي المجلس بما يلي:

- اتخاذ التدابير اللازمة لتمكين إدارات الجماعات الترابية من هياكل تنظيمية تناسب احتياجات تسييرها وذلك بتحديد دقيق لمهام واختصاصات كل وحدة إدارية وكذا مسؤوليات المكلفين بإدارتها؛
- تدعيم الكفاءات المهنية للموارد البشرية عن طريق برامج تكوينية محددة الأهداف؛
- إرساء آليات جديدة لتشجيع الأطر ذات الكفاءة العالية على شغل مناصب المسؤولية داخل الوظيفة العمومية الترابية.