

سلسلة  
الأوراق البحثية

رقم ١، آب ٢٠١٦

Working  
Papers Series

No.1, August 2016



## الوظيفة العمومية في المغرب: المكتسبات والإكراهات والتحديات الآفاق المستقبلية

The Civil Service in  
Morocco:  
Achievements, Constraints,  
Challenges and Future  
Prospects

Abstracts in English and French

د. نجاة زروق

Dr. Najat Zarrouk



## عن الكاتبة

## قائمة المحتويات

|    |  |   |
|----|--|---|
| ٤  | مقدمة  | لدى الدكتورة نجاة زروق خبرة أكثر من ٣١ عاماً في الخدمة العامة في المملكة المغربية، حيث شغلت عدة مهام في وزارة الداخلية، آخرها منصب محافظ ومدير تدريب الأطر الإدارية و التقنية.  |
| ٥  | أولاً: مكانة الوظيفة العمومية في المغرب  | نشرت العديد من المقالات في القضايا المتعلقة بالإدارة العامة والخدمة العامة، كما نشرت في عام ٢٠٠٨، كتاباً بعنوان «التجارة والتنمية: من اتفاقية الجات (GATT) إلى منظمة التجارة العالمية (WTO)» مع مقدمة لباسكال لامي، المدير العام السابق لمنظمة التجارة العالمية. تحاضر الدكتورة نجاة زروق في عدة مؤسسات تدريب وجامعات حول قانون منظمة التجارة العالمية، والإدارة العمومية و تعزيز الشراكة والتعاون على المستوى المحلي والإقليمي واللاتركيز وأخلاقيات المرفق العام.  |
| ٥  | أ. أهم محاور النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية                                 | نالت شهادة دكتوراه الدولة في العلوم السياسية من جامعة محمد الخامس – الرباط، ودبلوم الدراسات العليا من نفس الجامعة، وكذلك دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العامة – الرباط (المرتبة الأولى)، إلى جانب شهادات أخرى في الدراسات الدولية والأوروبية والمقارنة من جامعات أجنبية.   |
| ٥  | ب. أهم مقتضيات النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية                               | في سنة ٢٠٠٩، تم تعيينها عضواً في لجنة الخبراء في الإدارة العامة لدى هيئة الأمم المتحدة، وفي المجلس الإداري لمعهد القيادات النسائية العربية (عمان، الأردن)، وفي شبكة الديمقراطية النسائية (WDN).   |
| ٦  | ثانياً: تطوّر الوظيفة العمومية في المغرب   | حازت المديرية التي أشرفت على تسييرها (٢٠٠٦-٢٠١٤) في المنامة (مملكة البحرين) سنة ٢٠١٣، على جائزة الأمم المتحدة للامتياز في الخدمة العامة – المرتبة الأولى بإفريقيا. وفي ٣٠ تموز/يوليو ٢٠١٣، منحها صاحب الجلالة الملك محمد السادس «وسام الاستحقاق الوطني، الدرجة الممتازة»، وهو بمثابة اعتراف ملكي بعملها المتفاني في دعم الخدمة العامة. وفي ١٠ تموز/يوليو ٢٠١٥، منحتها الجمعية الدولية لمدارس ومعاهد الإدارة (IASIA)، بمناسبة مؤتمرها السنوي الذي عقد في باريس (فرنسا)، جائزة «OP DWIVEDI Award» برسم سنة ٢٠١٥، التي تكرم كبار الباحثين والممارسين من المستوى الدولي على مساهمتهم البارزة في الإدارة العامة والنهوض بالسياسات العامة عبر العالم. |
| ٦  | أ. ١٩٥٨-١٩٨٠: فترة بناء الإدارة المغربية وهيمنتها                                  |   |
| ٧  | على عملية التنمية  |   |
| ٧  | ب. ١٩٨٠-١٩٩٨: الوظيفة العمومية بين الإصلاح وإكراهات التقويم الهيكلي                |   |
| ٧  | ج. ١٩٩٩- حتى اليوم: الوظيفة العمومية في ظل المفهوم الجديد للسلطة والحكامة الجيدة   |   |
| ٨  | د. الوظيفة العمومية في أرقام   |   |
| ١٠ | ثالثاً: نحو مقاربة حديثة وشمولية لإصلاح نظام الوظيفة العمومية                      |   |
| ١١ | أ. أهم مستجدات دستور ٢٠١١ فيما يخص الوظيفة العمومية                                |   |
| ١١ | ب. أهم الإصلاحات المتعلقة بالوظيفة العمومية المنجزة في إطار تنزيل مضمون دستور ٢٠١١ |   |
| ١٢ | ملاحظات ختامية   |   |
| ١٣ | Abstract   |   |
| ١٦ | Résumé   |   |
| ١٧ |  |   |

عكس نظام الخدمة العامة المغربية، منذ استحداثه في عام ١٩٥٨، أي بعد عامين فقط على استقلال المغرب، السياسة التدخلية والرعاية للدولة المغربية في مرحلة ما بعد الاستقلال، والتي كان للدولة فيها دور أساسي في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبناء التماسك الاجتماعي. وقد اتسم هذا النظام حينها بمسار مهني دائم ومنغلق وبانعدام المرونة فيما يتعلق بتنقل الكفاءات، وحيث التوظيف على أساس التعاقد يشكل الاستثناء فيه.

وفي ظل التغييرات الهائلة التي طرأت على الدولة منذ الثمانينيات بسبب المقيّدات المالية وأثر برنامج التكيف الهيكلي الهادف إلى إعادة التوازنات إلى الاقتصاد الكلي، فضلاً عن تأثير العولمة والتحرر الاقتصادي والانفتاح على الخارج وظهور المنافسة، يبدو أن هذا النظام، الذي يعاني أصلاً جراء قيود أساسية، لم يعد ملائماً لكل من البيئة المحلية والبيئة الدولية الجديدة بالنسبة إلى البلد، وخصوصاً أن دور الدولة أصبح يقتصر على التسهيل والدعم والتنظيم والخصخصة والاستعانة بمصادر خارجية في كثير من الأنشطة نتيجة ظهور فاعلين جدد في عملية التنمية (القطاع الخاص والسلطات المحلية والمجتمع المدني)، وبروز المواطن الأكثر طلباً لخدمات عالية الجودة ولخدمة عامة فاعلة ومستجيبة.

من المنتظر أن تشهد الخدمة العامة المغربية إصلاحاً شاملاً وعميقاً أطلقته الحكومة في السنوات الأخيرة، لا بهدف التكيف مع مبادئ ومضمون دستور عام ٢٠١١ الجديد الذي أرسى مبادئ الحوكمة التشاركية وقيمها فحسب، مثل الحوكمة الرشيدة والمسؤولية والأداء والمساءلة وتقييم السياسات العامة بصفتها من المبادئ الدستورية، بل أيضاً في سبيل إنشاء خدمة عامة مرنة وإنسانية قائمة على الكفاءة وتكافؤ الفرص تكون حقاً في خدمة التنمية والإبداع والجودة والتميز.

## مقدمة

في بلدان العالم كافة، تعتمد الإدارة على مجموعة من الوسائل لأداء نشاطها، وقد تكون هذه الوسائل قانونية (القرار الإداري، والعقود الإدارية)، أو مادية (المالية العامة، والضرائب، والأموال العامة)، أو بشرية تتجسد في الموظفين العموميين أو ما يسمى بالوظيفة العمومية التي تخضع بدورها لنظامين أساسيين عبر العالم: نظام الوظيفة العمومية المفتوحة ونظام الوظيفة العمومية ذات الطابع المغلق. وقد اختار المغرب النموذج الثاني الذي يُسمى أيضاً بالسلك الوظيفي (Le système de carrière)، إذ تعتبر الوظيفة بموجب هذا النظام مهنة يخضع للمنتهي إليها إلى قانون خاص له طبيعته الخاصة التي تختلف عن قانون الشغل (أو قانون العمل).<sup>١</sup> بينما يترك النظام المفتوح مجالاً أمام الإدارة للجوء إلى نظام التعاقد كما في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وإيطاليا وسويسرا.

يكتسي نظام الوظيفة العمومية في المغرب، موضوع هذه الدراسة، أهمية بالغة لعدة اعتبارات، منها: أولاً، أن هذا النظام يرتبط بدور الدولة ككل وبتطورها عبر السنين، وخصوصاً منذ الاستقلال (١٩٥٦) عندما أصبحت الوظيفة العمومية، كأداة أساسية في يد الدولة، من أهم المرافق التي لها ارتباط بمسألة التنمية في جميع تجلياتها (المؤسسية، والسياسية، والإدارية، والاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية، وغيرها)، وبتوفير الخدمات وتقديمها للمواطنين والمتعاملين مع الإدارة من خلال المرافق العامة (الأمن، والبنى التحتية، والصحة، والترفيه، والتعليم، والماء، والكهرباء، والتطهير، والسكن، والشغل، إلخ...)، وبالنشاط الإداري الذي يقوم به الموظفون في مختلف مستويات الإدارات العمومية؛ ثانياً، لأن موضوع الوظيفة العمومية كان مدار دراسات وتقارير متعددة وضعت الإصبع على الإكراهات والمشاكل التي يعرفها هذا النظام، وعلى التحولات والإصلاحات التي طالت، والتي ظلت حتى اليوم جزئية أو قطاعية؛ ثالثاً، لأن هذا النظام مطالب بتحوّلات جذرية وعميقة، في إثر ما سُمّي بـ "الربيع العربي" الذي كان مناسبة لإبراز "أزمة الثقة" التي تعيشها الإدارة العامة والمرافق العامة في مختلف الدول العربية، وفي إطار تنزيل مضمون دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١،<sup>٢</sup> الذي يشكل تحوّل تاريخياً حاسماً في مسار استكمال بناء دولة الحق والقانون، وترسيخ مبادئ الديمقراطية التشاركية والحوكمة الجيدة.

تتمحور أسئلة هذه الدراسة حول مكانة الوظيفة العمومية في المغرب والتطورات التي شهدتها، فضلاً عن المكتسبات والإكراهات التي يعرفها هذا النظام، وتسعى للإحاطة بالإصلاحات المعتمدة أو المرتقبة من طرف الدولة للارتقاء بالوظيفة العمومية والرفع من مردوديتها. علماً بأن هذه الدراسة ستركز فقط على الوظيفة العمومية التابعة للدولة، أي الوظيفة العمومية المدرجة في الميزانية العامة للدولة والخاضعة لسلطة الحكومة وللوزراء المعيّنين، وقد تكون على مستوى الوحدات الإدارية المركزية أو الوحدات الإدارية الترابية.<sup>٣</sup>

## Keywords:

Morocco – civil service – the general status – phases of change – the role of the public administration – the 2011 Constitution – A new and global approach for the reform – good governance – the project of a complete revision.

## الكلمات المفتاح:

المغرب – الوظيفة العمومية – النظام الأساسي – مراحل التغيير – دور الإدارة العامة – دستور ٢٠١١ – مقارنة حديثة وشمولية للإصلاح – الحوكمة الجيدة – مشروع المراجعة الشاملة.

## أولاً: مكانة الوظيفة العمومية في المغرب

يرتبط مفهوم الوظيفة العمومية أساساً بطبيعة الخيارات التنموية للبلد المعني والعوامل المؤثرة فيه، سواء أكانت تاريخية أم ظرفية أم اقتصادية أم سياسية أم ثقافية، الأمر الذي ينعكس على النشاط الإداري أو الخدمات الإدارية أو المرفق العام، وعلى الموظفين الذين يقومون بهذا النشاط ويقدمون هذه الخدمات. كذلك يتجلى هذا الأمر في إطار النظام الأساسي للوظيفة العمومية، ولا سيما الإطار القانوني المتحكّم في المسار الوظيفي للموظف وطريقة تسيير الإدارة<sup>٦</sup>. وعملاً بقاعدة مفادها أن "ليس هناك وظيفة عمومية مثالية أو نموذجية بقدر ما هناك تجارب وممارسات جيدة يمكن الاستفادة منها"<sup>٧</sup>، نرى أن نظام الوظيفة العمومية في المغرب قد عرف تطوراً تدريجياً منذ ما يزيد على نصف قرن، إذ وُضع النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية بمقتضى الظهير الشريف رقم ١٠٥٨.٠٠٨ في ٢٤ شباط/فبراير ١٩٥٨، أي بعد عامين فقط من حصول المغرب على الاستقلال من نظام الحماية الفرنسية الذي دام ٤٠ سنة. ويسري تطبيق هذا النص على كافة موظفي الإدارات المركزية للدولة والمصالح الخارجية التابعة لها وكذا موظفي الجماعات الترابية، باستثناء رجال القضاء وجنود القوات المسلحة الملكية وهيئة متصرفي وزارة الداخلية. كما استكمل هذا القانون بمجموعة من النصوص القانونية في شكل ظهائر وقوانين ومراسيم وقرارات وزارية<sup>٨</sup>.

### أ. أهم محاور النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية

يتضمن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية كما جرى تغييره أو تنميته، والذي يندرج في إطار اختصاصات السلطة التشريعية ومجال القانون كما نصّت على ذلك جميع الدساتير التي اعتمدها المغرب منذ سنة ١٩٦٢، بما فيها دستور ٢٠١١ (الفصل ٧١) الذي يستأنس في معظمه من النموذج الفرنسي لسنة ١٩٤٦، ٧ أبواب و٨٩ فصلاً، تحدد حقوق وواجبات الموظفين وشروط الولوج للوظيفة العمومية وكذلك صيرورة الحياة الإدارية بما فيها شروط الترقّي و التنتيق و منظومة الأجور. ويمكن تلخيص أهم هذه المحاور كما هو مبين في الجدول الآتي<sup>٩</sup>.

ومن أهم السمات التي تميّز النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية في المغرب أن التوظيف يتم من جانب الإدارات المركزية التي تعمل على تطبيق قواعد شغل الوظائف العمومية من أجل ملء مناصب شاغرة، أو بعد إحداث مناصب جديدة في ميزانية الدولة، وفق قانون واحد وموحد لإجراءات التوظيف في كل القطاع الحكومي. علماً بأن التوظيف يتسم بطابع الديمومة تماشياً مع رغبة المشرّع في خلق نوع من الاستقرار الوظيفي للموظفين من خلال استمرارية الوظيفة التي تشكّل الركن الأول في تعريف الموظف، في حين أن الركن الثاني هو ترسيمه/تثنيته في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة بعد انتهاء فترة الاختبار.

إن علاقة الموظف بالدولة ليست علاقة تعاقدية، وإنما تخضع للنظام المنصوص عليه في القانون العام (une situation statutaire ou réglementaire) مع إرساء نظام مغلق، ذلك بأن الاهتمام، في مجال الوظيفة العمومية، ينصب على شخص الموظف ذاته ومؤهلاته ومركزه، على حساب الوظيفة ومتطلباتها، إذ لم يتطرق النظام الأساسي العام إلى مواصفات الوظيفة. والأمر نفسه ينطبق على تصنيف موظفي الإدارات العمومية ضمن هيئات إدارية تتكوّن من أطر ودرجات مع التركيز على الجانب المالي، بدل مهمات الموظف، كما هي الحال في مختلف الدول التي تأخذ بالنظام المغلق. ويخضع الموظف لأحكام عامة موجودة سلفاً لا دخل له في وضعها، أو في تحديد محتواها، وهي تسري على جميع الموظفين. و"يعود تعديل أحكام الوظيفة العمومية للإدارة وحدها دون انتظار قبول أو رفض الموظف لها، حتى وإن كان التعديل يمسّ بوضعيته القانونية، ويجب أن يكون التعديل عاماً ومجرداً، كما يجب أن يتم هذا التعديل بمقتضى قواعد تشريعية من نفس درجة القواعد المعدلة"<sup>١٠</sup>.

### ب. أهم مقتضيات النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية

الباب الأول: قواعد عامة وأحوال قانونية للموظفين (من الفصل ١ إلى الفصل ٧)

- مبدأ المساواة في الولوج إلى الوظائف العمومية بالنسبة لكل مغربي الجنسية، وخاصة المساواة بين الجنسين؛
- الموظف في حالة قانونية ونظامية إزاء الإدارة، علماً أنه يمكن للإدارات العمومية أن تشغل متعاقدين بموجب عقود عند الاقتضاء؛
- تكريس نظام وظيفة عمومية ذات المسار المهني (la fonction publique de carrière)؛
- وجود أنظمة أساسية خاصة وأنظمة أساسية تفرضها خصوصيات بعض القطاعات الوزارية؛
- لا يمكن الوصول إلى مختلف الوظائف القارة (positions statutaires titularisées) إلا ضمن الشروط المحددة في القانون الأساسي، علماً أن التعيين في بعض المناصب العليا يكون بظهير من طرف الملك؛ (Le Roi du Maroc exerce ses pouvoirs par voie de Dahir)، باقتراح من الوزير المعني بالأمر.

#### الباب الثاني: تنظيم الوظيفة العمومية (من الفصل ٨ إلى الفصل ١٢)

- تختص بالأجهزة التي يعهد إليها تنظيم الوظيفة العمومية؛
- المصلحة المكلفة بالوظيفة العمومية والتابعة حالياً إلى الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة؛
- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية؛
- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

#### الباب الثالث: حقوق وواجبات الموظفين (من الفصل ١٣ إلى الفصل ٢٠)

- الواجبات: احترام سلطة الدولة والعمل على احترامها؛ يمنع على الموظف أن يزاول بصفة مهنية أي نشاط حر أو تابع للقطاع الخاص يدر عليه دخلاً كيفما كانت طبيعته؛ يمنع على الموظف أن تكون له مصالح من شأنها أن تمس بحريته؛ المسؤولية الشخصية للموظف؛ الالتزام بسر المهنة؛
- الحقوق: الحريات النقابية؛ حرية الرأي؛ حماية الموظف من طرف الإدارة وتوفير ضمانات أساسية له لم يتطرق النظام الأساسي العام لحق الإضراب، علماً بأن هذا الحق مضمون دستورياً منذ سنة ١٩٦٢.

#### الباب الرابع: الانخراط في الوظيفة العمومية ونظام الحياة الإدارية (من الفصل ٢١ إلى الفصل ٦٤)

- التوظيف؛ الأجرة؛ النقط والترقية؛ الوضعيات (القيام بالوظيفة - الرخص (الإذن بالتغيب) - الإلحاق - التوقيف المؤقت عن العمل - وضعية الجندي).

#### الباب الخامس: العقوبات التأديبية (من الفصل ٦٥ إلى الفصل ٧٥ مكرر)

- تختص بحق التأديب والسلطة التي لها حق التسمية في المبدأ؛
- تقوم اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بدور المجلس التأديبي؛
- تترتب العقوبات حسب تزايد الخطورة: الإنذار - التوبيخ - الحذف من لائحة الترقّي - الانحدار من الطبقة - القهقرة من الرتبة - العزل من غير توقيف حق التقاعد - العزل المصحوب بتوقيف حق التقاعد؛
- تنظيم مسطرة التأديب، علماً بأن للموظف مجموعة من الضمانات كالحق في الاطلاع على ملفه الشخصي أو المثل أمام المجلس التأديبي.

#### الباب السادس: الخروج من العمل (من الفصل ٧٦ إلى الفصل ٨٦)

- الاستقالة المقبولة بصفة قانونية - الإعفاء - العزل - الإحالة على التقاعد؛
- يمكن للموظف الذي ينقطع بصفة نهائية عن عمله أن يخول المنصب الشرفي إما في رتبته وإما في الرتبة التي تفوقها مباشرة. (l'honorariat)؛
- الباب السابع: مقتضيات مختلفة وانتقالية (من الفصل ٨٧ إلى الفصل ٨٩)؛
- ضمانات الوفاة لذوي الحقوق في حالة وفاة الموظف أثناء القيام بعمله؛
- كفاءات دخول النظام الأساسي العام حيز التنفيذ.

تعتبر الوظيفة العمومية من أهم المرافق الإدارية التي تعنى بشؤون الموظفين والموظفات، بدءاً بالتوظيف وانتهاءً بالتقاعد ومروراً بكل الواجبات والحقوق التي تربط الموظف بمشغله المتجسد في الدولة. كما تعتبر من أهم المرافق التي تقدم خدماتها باسم الدولة للمواطنين بواسطة النشاط الإداري الذي يقوم به الموظفون على مستوى مختلف الإدارات العمومية والجماعات المحلية، مركزياً وجهياً ومحلياً.

## ثانياً: تطوّر الوظيفة العمومية في المغرب

في البداية لا بد من التركيز على أن الدول التي اختارت نهج المرفق العام لتحقيق التنمية من خلال بلورة وتنفيذ السياسات العمومية والتدبير العمومي، ولا سيما الدول النامية التي خضعت للاستعمار أو للحماية الفرنسية (المغرب، وتونس، والجزائر، والدول الأفريقية الفرنكوفونية...)، تعتبر الوظيفة العمومية من أهم المرافق الإدارية حيث تتولى هذه الدول إدارة شؤون الموظفين، بدءاً من عملية استقطابهم وانتهاءً بالتقاعد، مروراً بكل الواجبات والحقوق التي تربط الموظف بالدولة المشغلة.

لقد عرف نظام الوظيفة العمومية في المغرب تطوراً مهماً على عدة مراحل ارتبطت بشكل وطيد، أولاً وقبل كل شيء، بتطور دور الدولة في تحقيق الاستقرار والتنمية والتماسك الاجتماعي، وفي توفير الخدمات للمواطنين، وثانياً بتطور الإدارة المغربية بحسب السياق الذي يندرج فيه نشاطها الإداري. وبالتالي، يمكننا أن نميز بين ثلاث محطات أساسية هي:

## فترة بناء الإدارة المغربية وهيمنتها على عملية التنمية

في أعقاب الاستقلال، واجه المغرب عدة مشاكل اقتصادية، من ضمنها انخفاض كبير في الاستثمارات وهروب رؤوس الأموال وتسارع الهجرة من الريف ونمو البطالة. وكان على الدولة أن تجري تحولاً عميقاً وجذرياً في الهياكل الاقتصادية، من نظام استعماري يخدم بالدرجة الأولى مصالح المستعمر إلى نظام يسعى لإيجاد الظروف السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية بغية تحقيق الإقلاع الاقتصادي. ومنذ الستينيات، تم تنفيذ ثلاثة مخططات وطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية،<sup>١١</sup> علماً بأن هذه المرحلة تعتبر أيضاً بداية التجربة المغربية في إدارة شؤونها الداخلية عبر "مغربة"<sup>١٢</sup> الإدارة ووضع النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية<sup>١٣</sup>، والحد من التعقيدات التي كان يعرفها في السابق. وقد واجهت الدولة آنذاك مشكلة قلة الأطر/الكوادر المغربية الكفوءة، الأمر الذي اضطرها، من جهة، إلى الاستعانة بأطر أجنبية في عدة مجالات، نخص منها مجال التربية والتعليم، ومن جهة أخرى، إلى إعطاء مسألة تكوين وإعادة تكوين الأطر أهمية قصوى.<sup>١٤</sup>

” منذ الستينيات، تم تنفيذ ثلاثة

مخططات وطنية للتنمية

الاقتصادية والاجتماعية

يمكن القول أنه خلال هذه الفترة، كانت الدولة، كسائر الدول السائرة في طريق النمو، هي الفاعل والمسؤول

الوحيد عن عملية التنمية في البلاد فيما يتعلق بتشديد البنى التحتية والاستثمارات وتبوير القطاعات الإنتاجية كالصناعة والفلاحة والسياحة وسواها، في انتظار تأهيل الفاعلين الآخرين، وخصوصاً القطاع الخاص. كذلك تم تحديث وتنظيم وتحديد مهمات الإدارة التي ستعنى بالوظيفة العمومية كجهاز محوري في دوليب الدولة يبرز مدى عمق تدخل الإدارة العمومية في آليات تدبير الشأن العام وفي التكفل بكل مناحي الحياة،<sup>١٥</sup> إلى جانب إصلاحات متعددة هدفها تبسيط هياكل الأطر، وتوحيد الإجراءات المتعلقة بالحياة الإدارية، وإحداث نظام موحد للتسيير، وإصلاح نظام الرواتب والأجور، وإصلاح وتنظيم الهياكل الإدارية، وتبسيط الإجراءات الإدارية.

## الوظيفة العمومية بين الإصلاح وإكراهات التقويم الهيكلي

على غرار الدول النامية التي عرفت ابتداءً من الثمانينيات أزمت مالية جبراً الاقتراض المفرط من الخارج لتمويل التنمية، اضطرت المغرب إلى نهج سياسة التقويم الهيكلي (le plan d'ajustement structurel) بمساعدة صندوق التمويل الدولي والبنك الدولي، والتي سيكون لها انعكاسات مهمة على الإدارة العمومية ككل وعلى الوظيفة العمومية بصورة خاصة. بيد أن إصلاح الإدارة العمومية لم يكن أولوية آنذاك، إذا نصبت جهود الدولة على إعادة التوازنات المالية العمومية عبر القيام بعدة إصلاحات هدفت إلى تدبير المالية العامة، كالضرائب وإصلاح القطاعات المنتجة والاستثمار (الصناعة، والفلاحة، والتجارة الخارجية، والسياحة، وسواها) وتقليص ميزانيات القطاعات الاجتماعية (التربية والتعليم، والبحث العلمي، والصحة، والثقافة)، وخصوصاً تقويت/تحويل عدّة منشآت عمومية إلى القطاع الخاص، الوطني والأجنبي، عبر ما سمي ببرنامج الخوصص/الخصخصة، ابتداءً من سنة ١٩٨٩.<sup>١٦</sup>

وانطلاقاً من المكانة التي تحتلها الإدارة العمومية داخل جهاز الدولة، فضلاً عن مهماتها التقليدية، بدأت تواجه هذه الإدارة تحديات من نوع جديد وتقلبات سريعة وتعقيدات في التدبير، في سياق تسود فيه العولمة والليبرالية والانفتاح على الخارج، وتحرير التجارة العالمية، والمنافسة الجامحة بين الدول، وبروز الثورة الرقمية وما تتطلبه من تأهيل تكنولوجي.

وفي هذا السياق، بدأت الدولة بإيلاء مزيد من الاهتمام لمسألة إصلاح الإدارة، ولا سيما بعد صدور تقرير البنك الدولي بهذا الشأن سنة ١٩٩٥، كذلك استأثرت هذه المسألة باهتمام أعلى سلطة في البلد، فضلاً عن السلطات العمومية والمهتمين بالشأن العام والرأي العام. وقد كان تقرير البنك الدولي بمثابة تشخيص دقيق سلط الأضواء على أهم المشاكل التي تعاني منها الإدارة العامة في المغرب، كالتركز المفرط في عملية صنع القرار الروتينية والبيروقراطية، والتكاليف الباهظة التي يتطلبها تدبير الوحدات الإدارية مقارنة بالنتائج والوقوع على مسلسل التنمية، وانعدام الشفافية في الرواتب، ومحدودية التعاون والشراكة في عمل الإدارة تجاه القطاع الخاص... إلخ.<sup>١٧</sup> علاوة على ذلك، بدأ الحديث عن تحديث الدولة والإدارة مع التركيز على أن الوظيفة العمومية هي في صلب المعوقات، وأن أي مبادرة في هذا الشأن يجب أولاً وقبل كل شيء أن تبدأ بإصلاح نظام الوظيفة العمومية.

” كان تقرير البنك الدولي بمثابة تشخيص دقيق سلط الأضواء على أهم المشاكل التي تعاني

منها الإدارة العامة في المغرب، التركز المفرط في عملية صنع القرار الروتينية والبيروقراطية،

التكاليف الباهظة التي يتطلبها تدبير الوحدات الإدارية مقارنة بالنتائج والوقوع على مسلسل التنمية،

وانعدام الشفافية في الرواتب، ومحدودية التعاون والشراكة في عمل الإدارة تجاه القطاع الخاص

بعض العيوب التي تشوب نظام الوظيفة العمومية بصفة عامة

- هيمنة نظام الوظيفة العمومية ذات المسار المهني؛
- محدودية المساطر/الإجراءات التقليدية للتوظيف وعدم فعاليتها؛
- تعقيد نظام الأجور وأهمية كتلة الأجور في موازنة الدولة؛
- تواجد التوظيف المباشر بناءً على الشهادات المحصل عليها؛
- لا يدخل التكوين (التدريب) ضمن تحفيزات الموظف؛
- سوء تدبير الفترة التربصية/الاختبار؛
- لا يتم الترسيم في أسلاك الوظيفة العمومية بناءً على معايير الكفاءة؛
- محدودية نظام الترقية في الإطار والرتبة والدرجة، إذ اعتبره النظام العام للوظيفة العمومية حقاً من حقوق الموظفين، بناءً إما على امتحان الكفاءة المهنية وإما وفق الأقدمية، حسب اختيار الموظف؛
- سلبيات نظام التنقيط الذي أصبح بلا جدوى؛
- عدم التوافق بين الوظيفة والرتبة؛
- المشاكل التي يعرفها نظام الرواتب الذي لم يحدده القانون بدقة؛
- انتشار وكثرة وتشعب الأنظمة الخاصة (les statuts particuliers) ومحدوديتها؛
- الاختلال والتراخي في بعض أحكام النظام الأساسي العام؛
- محدودية حركية الموظفين بين الوزارات والمنشآت العامة والإدارة الترابية والجماعات الترابية؛
- عدم التحكم في أعداد الموظفين ووجود الموظفين الأشباح؛
- النظام التأديبي ليس رديعاً ويخضع لمساطر تعجيزية إزاء التصرفات السلبية واللاقانونية للموظفين كالتغيب أو التسبب أو عدم احترام أوقات العمل، والتقاعد؛
- عدم إشراك الموظف في إصلاح الوظيفة العمومية.

في هذا الإطار، تم وضع برنامج طموح لإصلاح الإدارة ابتداءً من سنة ١٩٩٨، بالتعاون والشراكة مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية وبدعم من البنك الدولي، في شكل ميثاق لحسن التدبير<sup>١٧</sup> يهدف، بصورة خاصة، إلى بث الروح في الحياة العامة وترشيد التدبير العمومي والتواصل مع المحيط والانفتاح عليه، إلى جانب سياسة اللامركزية واللاتركيز.<sup>١٨</sup>

ج. ١٩٩٩ - حتى اليوم:

### الوظيفة العمومية في ظل المفهوم الجديد للسلطة والحكمة الجيدة

في ظل العولمة والليبرالية والانفتاح على الخارج والمنافسة، أصبح لزاماً على الدولة أن تؤدي دوراً جديداً يقتصر على تسهيل عملية التنمية عبر الإشراف والمساعدة والمواكبة والتنظيم، بدلاً من التدخل المباشر في عملية الإنتاج، وعلى التقنين بدل مباشرة التسيير ودعم المبادرة الخاصة وتنشيطها مندون خنقها وتقليصها، الأمر الذي يستوجب نوعاً جديداً من التدبير العمومي وأنماطاً جديدة من العمل داخل الإدارة العمومية تكون فيها القدرة على التوقع والتدخل السريع والفعالية والنجاعة والاحترافية والشفافية هي الشغل الشاغل للموظفين العموميين،<sup>١٩</sup> إلى جانب العمل بمبادئ وقواعد الحكامة الجيدة.

أضف إلى ذلك أن محيط الإدارة العمومية والوظيفة العمومية (سواء أكان دولياً أم قارياً أم جهوياً أم وطنياً أم محلياً) بدأ يعرف تطوراً ملحوظاً وسريعاً في مواجهة أزمات متعددة الأبعاد لها ارتباط بالهوية، والدين، والقيم، والتنمية ككل، وانفجار الحاجات، وتشابك القضايا وتعقدها (التركيبة السكانية بين المجالين الحضري والقروي، والتحضر السريع، والهجرة القروية، والشغل، والبطالة ولا سيما بطالة حملة الشهادات الجامعية، وغيرها)، بالإضافة إلى مطالب المواطنين المتزايدة التي يتم التعبير عنها بواسطة التظاهرات والإضرابات والاعتصامات والثورات،<sup>٢٠</sup> والتي تلج وتطالب بتوفير خدمات سريعة ذات جودة عالية يسهل الوصول إليها، وبالحد من الفساد الإداري. ناهيك عن ارتباط هذه الأزمات باستعمال وتأثير التكنولوجيا الحديثة في مجالات التواصل والإعلام والشبكات الاجتماعية، وبالإكراهات العميقة التي لها ارتباط بندرة الموارد المالية و/أو مظاهر التبدد والفساد وسوء الإدارة والتدبير.<sup>٢١</sup>

إن هذه العوامل مجتمعة من شأنها أن تدفع كل الدول عبر المعمورة - أكانت نامية أم في طور النمو - بما فيها المغرب، إلى إعادة النظر في دور الإدارة العمومية وفي السياسات العامة وفي أساليب الحكم والحكومة، سواء على صعيد الدولة أو على الصعيدين الجهوي والمحلي، عبر الانتقال من "إدارة إدارية نحو إدارة مواطنة وذلك بتأصيل وإشاعة ثقافة المرفق العام داخل الإدارة وجعل التواصل مع جميع مكونات المجتمع من الانشغالات المركزية والدائمة للإدارات العمومية".<sup>٢٢</sup>

## في سنة ٢٠٠٥، صدرت عدة نصوص

وجرى تطبيق عدد من الإصلاحات  
كان الغرض منها تحديث الإدارة،  
والرفع من مردودية المرفق العام،  
وتثمين الموارد البشرية،  
والتقليص من ثقل كتلة الأجور  
في ميزانية الدولة، إذ بلغت ١٣٪  
من الناتج الداخلي الخام

أهم المؤشرات المرتبطة بكتلة الأجور (٢٠٠٧-٢٠١٥)

- كتلة الأجور (بملايين الدراهم): ١٠٥,٥٠٩
- تطور كتلة الأجور: ٥,٩٣٪
- ١٠,٥٥٪ من الناتج الداخلي الخام
- ٣٣,٤٣٪ من الميزانية العامة
- ٥٣,٥٦٪ من ميزانية التسيير

حسب تقرير وزارة الاقتصاد والمالية حول الموارد البشرية - مشروع قانون المالية لسنة ٢٠١٦

ففي سنة ٢٠٠٥، صدرت عدة نصوص وجرى تطبيق عدد من الإصلاحات كان الغرض منها تحديث الإدارة،

والرفع من مردودية المرفق العام، وتثمين الموارد البشرية، والتقليص من ثقل كتلة الأجور (la masse

salariale) في ميزانية الدولة، إذ بلغت ١٣٪ من الناتج الداخلي الخام.<sup>٢٣</sup> ويُعتبر برنامج المغادرة الطوعية أو ما سُمي ببرنامج "انطلاقة" من ضمن الإصلاحات التي قيل فيها الكثير، والتي كان لها انعكاسات متنوعة على الإدارة العمومية وعلى القطاعات الحيوية فيها. ومن أهداف هذه العملية، معالجة إشكالية توزيع الموظفين عبر تقليص الفائض، وتمكين الدولة من استعادة إمكاناتها في التوظيف، ولاسيما على مستوى توظيف الكفاءات، ومعالجة آثار تخلي الإدارة عن بعض المهمات لمصلحة الفاعلين الآخرين كالقطاع الخاص (l'externalisation de certaines activités)، وإيجاد مؤسسات عمومية متخصصة، والتحكم في كتلة الأجور وفي النفقات العمومية وضبط تطورها في مستويات معقولة تنسجم مع الإمكانيات المالية، وتشجيع الإدارة عن طريق فتح المجال أمام الموظفين الشباب للترقي وتحمل المسؤولية، وفتح المجال أمام الموظفين المغادرين للقيام بانطلاقة جديدة في حياتهم المهنية من خلال خلق مقاولات صغيرة ومتوسطة، والمساهمة في تنمية المبادرة الحرة وإيجاد مناصب الشغل. كذلك قدم البرنامج عدة حوافز لموظفي القطاع العام لحثهم على مغادرة الإدارة،<sup>٢٤</sup> فمن أصل ٥٠,٨٦٥ طلباً، تم قبول ٢٨,٧٦٣ طلباً، علماً بأن نسبة ٦٧٪ من أعداد المغادرين هي من القطاعات الثلاثة التالية: التربية الوطنية، والداخلية، والفلاحة، ويشكل الإناث نسبة ٣٥,٣٪ منهم.

وتبين هذه الإصلاحات في معظمها، وإن شكلت قفزة نوعية وأعطت بعض النتائج النسبية، أن إصلاح الإدارة ليس أمراً سهلاً التحقيق. فإلى جانب المكانة المهمة التي تحتلها الإدارة في جهاز الدولة، تحظى الوظيفة العمومية بأهمية قصوى في المجتمع المغربي، الأمر الذي أكدته رئيس الحكومة المغربية بقوله: "إن ولوج الوظيفة العمومية في المغرب يعتبر حالة نفسية، حيث ارتبط بذهن المواطن المغربي أن التوظيف بالقطاع العام هو المجال الأمثل والمضمون لتقلد الوظائف، ولا يتم اللجوء إلى القطاع الخاص إلا في بعض الحالات القليلة".<sup>٢٥</sup> بالإضافة إلى الإكراهات التي يعرفها حاملو الشهادات الجامعية الحائزون على شهادات ومؤهلات عليا لكنها لا تلائم حاجات سوق العمل والقطاع الخاص، سواء أكان وطنياً أم أجنبياً. أمام هذا الوضع، نجد أن الدولة مضطرة إلى توظيف شباب في مختلف المرافق العمومية خدمة للسلم الاجتماعي وتحت ضغط النقابات، من دون مراعاة حاجات الإدارة وإكراهاتها.

## د. الوظيفة العمومية في أرقام

انطلاقاً من المقولة التالية "ما لا يمكن قياسه ليس هاماً جداً في الحقيقة"، لا يمكن الحديث عن إصلاح فعّال في الوظيفة العمومية من دون معرفة دقيقة وشاملة لحجم العاملين لديها ومواصفاتهم وتطورهم. فحتى الأعوام الأخيرة لم يكن هناك أنظمة معلوماتية فيما يتعلق بالموارد البشرية، وتعمل وزارة الاقتصاد والمالية على إصدار تقرير سنوي عن الموارد البشرية يرافق مشروع قانون المالية لكل سنة.<sup>٢٦</sup> ويُستنتج من المصادر السابقة أن العدد الإجمالي للموظفين المدنيين في الإدارة العمومية في سنة ٢٠١٥ بلغ ٥٨٥,٥٠٣ موظفين،<sup>٢٧</sup> موزعين بنسب متفاوتة على مختلف الأنظمة الأساسية والقطاعات والجهات.

### أهم محاور الإصلاح الإداري في سنة ٢٠٠٥

تتمين تدبير الموارد البشرية ووضعها في صلب الإصلاح - وضع إطار مرجعي للوظائف والكفاءات - وضع منظومة لتقييم الموظفين وترقيتهم - تطوير منظومة التكوين المستمر - مراجعة المقترضات المتعلقة بالتوظيف - تجميع وتبسيط الأنظمة الأساسية - إعادة تنظيم الهياكل الإدارية - تعزيز اللامركزية واللاتركز - تشجيع الحركية وإعادة الانتشار - اعتماد التوقيت المستمر - مراجعة منظومة الأجور - المغادرة الطوعية عبر "برنامج انطلاقة"

ويبرز الجدول التالي ارتباط الزيادة في نسبة الموظفين المدنيين بالزيادة في عدد السكان بين سنتي ٢٠٠٧ و ٢٠١٥، إذ استقرت تقريباً نسبة أعداد الموظفين المدنيين مقارنة بعدد السكان على ١,٧٠٪، في حين ارتفعت نسبة أعداد الموظفين المدنيين بالمقارنة مع عدد السكان النشيطين من ٤,٧١٪ إلى ٥,٠٢٪ بفضل الجهود التي تبذلها الدولة لتأهيل الإدارة العمومية وتقويتها:

### الجدول رقم ١:

#### الزيادة في نسبة الموظفين المدنيين بالنسبة لعدد السكان بين سنتي ٢٠٠٧ و ٢٠١٥

| سنة ٢٠١٥        | سنة ٢٠٠٧        |  |
|-----------------|-----------------|--|
| ٣٤,٢٠٦,٠٠٠ نسمة | ٣٠,٨٥٠,٠٠٠ نسمة | مجموع السكان   |
| ١١,٦٧٠,٠٠٠      | ١١,١٤٨,٠٠٠      | مجموع السكان النشيطين                                  |
| ٥٨٥,٥٠٣         | ٥٢٥,٠٤٩         | عدد الموظفين المدنيين                                  |
| ١,٧١٪           | ١,٠٪            | نسبة الموظفين المدنيين بالنسبة إلى عدد السكان          |
| ٥,٢٠٪           | ٤,٧١٪           | نسبة الموظفين المدنيين بالنسبة إلى عدد السكان النشيطين |

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية، مشروع قانون المالية لسنة ٢٠١٦، تقرير حول الموارد البشرية، ص. ٤.

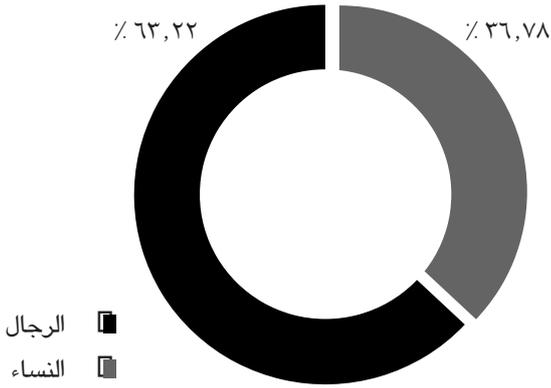
من جهة أخرى فقد أدخل إصلاح سنة ٢٠١٠، أنظمة جديدة يخضع لها الموظفون العموميون بحسب وظيفتهم وعددها لـ ٣٦ نظاماً أساسياً موزعين كالتالي.

### الجدول رقم ٢:

#### الأنظمة الجديدة التي يخضع لها الموظفون العموميون بحسب وظيفتهم بحسب إصلاح سنة ٢٠١٠

| الأنظمة                   | عدد الأنظمة | الموظفون المعنيون   |
|---------------------------|-------------|---|
| الأنظمة الأساسية المشتركة | ١١          | تشمل هيئات المتصرفين والمهندسين والأساتذة الباحثين في مؤسسات تكوين الأطر والأطباء والصيادلة وجراحي الأسنان والأطباء البيطريين والمكونين والموظفين المكلفين بتدبير مؤسسات التكوين المهني والتقنيين والمحريين والمساعدين الإداريين والمساعدين التقنيين. |
| الأنظمة الأساسية الخاصة   | ١٨          | تهم بعض فئات الموظفين ولا سيما التابعين لقطاعات العدل والداخلية والشؤون الخارجية والتعليم العالي والتربية الوطنية والصحة والاقتصاد والمالية.  |
| الأنظمة الخصوصية          | ٧           | تخص القضاء وقضاة المحاكم المالية ومتصرفي وزارة الداخلية ورجال السلطة والقوات المساعدة وموظفي غرفتي البرلمان (مجلس النواب ومجلس المستشارين).   |

## نسبة التأنيث في الوظيفة العمومية - ٢٠١٥



ويظهر من توزيع العدد الإجمالي لموظفي الدولة المدنيين بحسب القطاعات لسنة ٢٠١٥ أن أكثر من ٩٠٪ منهم يتمركزون في سبعة (٧) قطاعات وزارية، هي التربية الوطنية (٤,٥٠٪) والداخلية (١٩,٧٪) والصحة (٨,٣٪) والتعليم العالي (٤,١٪) والعدل والحريات (٣,٥٪) والاقتصاد والمالية (٣,٢٪) وإدارة السجون (١,٨٪) وباقي القطاعات (٩٪). وتبلغ نسبة التأطير/الكوادر في الإدارة العمومية المغربية ٦٤٪ وهي تعتبر نسبة عالية جداً.

كذلك بلغت نسبة التأنيث في الوظيفة العمومية ٣٦,٧٨٪، وخصوصاً في قطاعات التربية الوطنية (٥٦,٤٠٪) والصحة (١٣,٤٠٪) والداخلية (٨,٠٠٪) والعدل (٤,١٠٪) والتعليم العالي (٤,١٠٪) والاقتصاد والمالية (٣,٥٠٪) وباقي القطاعات (١٠,٣٠٪).

٨٪ من موظفي الدولة المدنيين لا يتجاوزون الـ ٢٥ سنة، في حين أن أكثر من ٥٤٪ من الموظفين المدنيين تفوق أعمارهم الـ ٤٥ سنة، وهو ما يدل على أن الإدارة العمومية تواجه مشكلة شيخوخة أطرها،

وهناك أيضاً نسبة عالية جداً من الموظفين العموميين المدنيين في المصالح الخارجية على صعيد الولايات والعمالات والأقاليم (٨٩,٢٪)، في حين تتبع نسبة ١٠,٨٪ المصالح المركزية بفضل الاستثمار في سياسات اللامركزية واللامركزية، فضلاً عن تعزيز المصالح الخارجية بالموارد البشرية الضرورية لضمان حسن تدبيرها. غير أنه يُلاحظ، في الوقت نفسه، تمركز الأطر في جهتي الرباط - سلا - القنيطرة (العاصمة الإدارية) والدار البيضاء الكبرى - سطات (العاصمة الاقتصادية) بنسبة ٣٠٪.

أخيراً، واستناداً إلى الشرائح العمرية للموظفين، يلاحظ أن ٨٪ من موظفي الدولة المدنيين لا يتجاوزون الـ ٢٥ سنة، في حين أن أكثر من ٥٤٪ من الموظفين المدنيين تفوق أعمارهم الـ ٤٥ سنة، وهو ما يدل على أن الإدارة العمومية تواجه مشكلة شيخوخة أطرها، الأمر الذي يستلزم منها اتخاذ التدابير اللازمة بطريقة استباقية، والعمل على تهمين ورسملة التجربة والخبرة المتركمتين لدى هؤلاء الأطر.

## ثالثاً: نحو مقاربة حديثة وشمولية لإصلاح نظام الوظيفة العمومية

يعتبر موضوع الإصلاح الشمولي للوظيفة العمومية ضمن أولويات أجندة الحكومة المغربية، علماً بأن الإدارة العمومية مطالبة بملاءمة ثقافتها وقيمتها ونصوصها ومسايرها وأساليب تدبيرها مع مقتضيات دستور ٢٠١١. فبالنسبة إلى وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة<sup>٢٦</sup> تشكل المراجعة الشاملة للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية أهم المراكز التي يقوم عليها إصلاح الإدارة العمومية، ورهاناً كبيراً لتطوير التدبير العمومي وفق متطلبات الحكامة الجيدة، وتهدف إلى جعل الكفاءة والخبرة والتخصص في إدارة الشأن العام أهم الأسس التي تستند إليها الإدارة العمومية من أجل إعادة ثقة المواطنين في إدارتهم<sup>٢٨</sup>.

### أ. أهم مستجدات دستور ٢٠١١ فيما يخص الوظيفة العمومية

يتضمن الدستور باباً كاملاً عن مسألة الحكامة الجيدة التي أصبحت مبدأً دستورياً، كما يتضمن عدة مقتضيات تهم الوظيفة العمومية، وبالأساس تكريس ميثاق للمرافق العمومية من شأنه تحديد المبادئ التي يجب أن تخضع لها الهيئات العمومية كافة، المركزية منها والترابية (الفصل ١٥٧).<sup>٢٩</sup> كما تم تكريس أو إحداث مؤسسات وهيئات عدة مكلفة بحماية حقوق الإنسان والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية.<sup>٣٠</sup> فبحكم الدستور، أصبحت الوظيفة العمومية تخضع لمبادئ وحقوق جديدة، كعدم التمييز بناء على الجنس أو اللغة أو المعتقد أو الإعاقة، والنزاهة، والمشاركة، والجودة، والشفافية، والمحاسبة، والمسؤولية، والشرعية، والمنصفة، والمراقبة، والتقييم، والتصريح بامتلاكات كل شخص يمارس الوظيفة العمومية سواء أكان منتخِباً أم معيناً، والحق في الولوج إلى المعلومة، وتأمين دور المجتمع المدني، واعتماد مقاربة النوع عند التنصيب في المناصب العليا، وتخصيص نسبة من المناصب لفائدة الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، إلى جانب المبادئ الكلاسيكية لتسيير المرفق العام، كالمصلحة العامة والمساواة والحياد والاستمرارية. بعبارة أخرى، نحن بصدد ثقافة جديدة لتنظيم الشأن العام وتدبيره.

تشكل المراجعة الشاملة للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية أهم المرتكزات التي يقوم عليها إصلاح الإدارة العمومية، ورهاناً كبيراً لتطوير التدبير العمومي وفق متطلبات الحكامة الجيدة، وتهدف إلى جعل الكفاءة والخبرة والتخصص في إدارة الشأن العام أهم الأسس التي تستند إليها الإدارة العمومية من أجل إعادة ثقة المواطنين في إدارتهم

- تعميم الدلائل المرجعية للوظائف والكفاءات في جميع المرافق الوزارية؛
- تجديد نظام التقييم والتنقيط؛
- اعتماد نظام جديد للترقية على أساس الاستحقاق والأداء والمردودية؛
- تجديد شروط التعيين في الخدمة العامة (المباراة والعقود)؛
- تعزيز حركية الموظفين العموميين من خلال تبسيط المساطر والوضع رهن الإشارة؛
- وضع سياسة متماسكة للتكوين؛
- ملاءمة الأنظمة الخاصة؛
- وضع نظام جديد للأجور والرواتب في الوظيفة العمومية.

ب. أهم الإصلاحات المتعلقة بالوظيفة العمومية المنجزة في إطار تنزيل مضمون دستور ٢٠١١

هناك عدة إصلاحات تم إنجازها أو هي في طور الإنجاز، إلى جانب ورش المراجعة الشاملة للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، وهي: <sup>٢١</sup>

١. تكريس الحكامة الجيدة والتدبير الحديث والمعتلن للموارد البشرية

- وضع منظومة متكاملة للتعين في المناصب العليا بالإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، لضمان المساواة وتكافؤ الفرص وترسيخ الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة ورفع من جودة الخدمات العمومية وتكريس معايير الكفاءة والنزاهة والتجربة المهنية والمؤهل العلمي، وتفعيلاً للفصول ٤٩ و ٨٩ و ٩٠ و ٩٢ من الدستور؛ <sup>٢٢</sup>
- بالنسبة إلى الوظيفة العمومية، يجب إرساء وتعميم المباراة كوسيلة "وحيدة" <sup>٢٣</sup> لولوج الوظائف العمومية، تكريساً لمبادئ المساواة والاستحقاق وتكافؤ الفرص، مع تبسيط المساطر المتعلقة بتنظيم المباريات وفتح إمكان التشغيل بموجب عقد لاستقطاب الكفاءات في التخصصات النادرة. إذ من شأن هذه الإصلاحات أن تضع حداً للممارسات السابقة التي كانت تقوم على الازدواجية، من خلال اعتماد المباراة في التوظيف إلى جانب التوظيف المباشر، ناهيك عن الامتيازات والزيونية والمحسوبية، تدعياً لتنشيط الحياة العامة؛
- تبسيط مسطرة معادلة الشهادات المطلوبة لولوج الوظائف العمومية؛
- اعتماد اليتين مهمتين للترقي، هما امتحان الكفاءة المهنية والاختيار؛
- منع الجمع بين الوظائف وبين أجرتين وأكثر؛
- هناك أيضاً إصلاحات همت إعادة الانتشار والوضع رهن الإشارة؛
- مأسسة الحوار الاجتماعي عملاً بمبدأ الديمقراطية التشاركية (الفصل ١٣ من الدستور)؛
- إعطاء إشارة الانطلاق لإنجاز دراسة متعلقة بوضع الدليل المرجعي الشامل لوظائف الإدارة العمومية، بعد أن أنجزت عدة وزارات وإدارات عمومية دلائل مرجعية للوظائف والكفاءات المتعلقة بموظفيها (les référentiels des emplois et des compétences ou REC)، فضلاً عن الدليل المرجعي للوظائف المشتركة بين الوزارات، والدليل المنهجي، بالإضافة إلى إعطاء إشارة الانطلاق للدراسة المتعلقة بوضع نظام نمونجي للمسار المهني للموظفين. ومن شأن هذه الآليات مجتمعة أن تساعد على تطوير وتحديث تدبير الموارد البشرية ورفع من التدبير التوقعي لها؛
- إدماج مقارنة النوع في مجال تدبير رأس المال البشري، عملاً بالالتزامات الدولية وبالخطة الحكومية للمساواة في أفق المناصفة (٢٠١٢-٢٠١٦)؛
- محاربة ظاهرة التغيب غير المشروع من خلال إصدار منشور رئيس الحكومة رقم ١٦،٢٠١٢ بتاريخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ عن التغيب غير المشروع عن العمل، والذي تضمن إجراءات عملية ووقائية؛
- مراجعة الإطار القانوني والتنظيمي للتكوين المستمر؛
- دعم الإدارة الإلكترونية واستعمال التقنيات الحديثة في التواصل والإعلام، كإحداث بوابة وزارة الوظيفة العمومية والمواقع الإلكترونية المتعلقة بالمرجع العام والتشغيل العمومي؛ <sup>٢٤</sup> ووضع أرضية للتكوين عن بعد، وإنجاز قاعدة معلوماتية مركزية للموارد البشرية في الإدارة العمومية.

## ٢. انطلاق مشروع المراجعة الشاملة للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية

في سبيل ملاءمة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية مع مقتضيات دستور ٢٠١١، اعتمدت وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة مقارنة شمولية وتشاركية استثنائياً بالتجارب الدولية (Benchmark). وفي هذا الصدد، تنكب حالياً لجنة موضوعاتية على صعيد هذه الوزارة على إصلاح هذا النظام الأساسي ومنظومة الأجور. وشكلت المناظرة الوطنية بشأن المراجعة الشاملة لهذا النظام، التي نُظمت في حزيران/يونيو ٢٠١٣، فرصة للخروج بمقترحات وتوصيات لها ارتباط بجوانب مؤسساتية وتبديرية واجتماعية متعددة.<sup>٣٥</sup> ومن شأن هذه المقاربة أن تحدّ من الإصلاحات الجزئية والقطاعية والظرافية، وفي بعض الأحيان "الترقيعية" التي عرفها نظام الوظيفة العمومية حتى الآن، لمصلحة إعادة النظر في النظام ككل. وإذا كان هذا النظام مطابقاً لزماته وساهم إلى حد كبير في بناء الدولة وتحقيق التنمية والاستقرار والتماسك الاجتماعي، فإنه لم يعد يليق بالتحديات التي تعرفها الإدارة العمومية لربح رهان التنمية بأبعادها الثلاثة: الاجتماعية والاقتصادية والمستدامة. فكل شعوب العالم تطالب اليوم بـ "مؤسسات ذات جودة، تؤمن العناصر المكونة الأساسية لإعداد مستقبل مزدهر ودائم: سيادة القانون، وحرية التعبير ووسائل الإعلام، وتنوع الاختيارات السياسية والمشاركة الفعالة للمواطنين، والوصول إلى العدالة، وموقف مسؤولاً وغير تمييزي من جانب الحكومات، والمساهمة في تطوير المؤسسات العامة والخاصة".<sup>٣٦</sup>

” أي إصلاح للإدارة العمومية يجب أن ينطلق أولاً وقبل كل شيء من التعجيل في تنزيل مضمون الدستور وتفعيله، والقيام بتشخيص وطني دقيق وموضوعي لوضعية الإدارة العمومية وللوظيفة العمومية مبني على مقارنة تشاركية، مع إعطاء العناية القصوى لقنوات التواصل والتشاور والحوار البناء المبني على حسن النوايا وخدمة الصالح العام.“

## ملاحظات ختامية

يمكن للقرن الواحد والعشرين أن يشكل "الحقبة الذهبية"<sup>٣٧</sup> للوظيفة العمومية إذا ما توفرت الشروط اللازمة وُجد المناخ الملائم الذي ليس من الضروري أن يكون مرتبطاً بالنصوص القانونية أو بالبنين الإداري أو بالموارد المالية، فأى إصلاح للإدارة العمومية يجب أن ينطلق أولاً وقبل كل شيء من التعجيل في تنزيل مضمون الدستور وتفعيله، والقيام بتشخيص وطني دقيق وموضوعي لوضعية الإدارة العمومية وللوظيفة العمومية مبني على مقارنة تشاركية فعليه تعتمد بالأساس على جميع الفاعلين والمعنيين بالأمر، مع إعطاء العناية القصوى لقنوات التواصل والتشاور والحوار البناء المبني على حسن النوايا وخدمة الصالح

العام. كذلك يجب تحديد دور الإدارة العمومية التي نريد بناءً على مبدأ تفريع السلطات (Principe de Subsidiarité) الذي أصبح دستورياً،<sup>٣٨</sup> لمعرفة آية وظيفة عمومية تليق بالسياق الحالي، قدرة ومؤهلة للمساهمة في مسلسل التنمية (من دون أن توقعه)، مع الأخذ بعين الاعتبار كل الأبعاد المرتبطة بالوظيفة العمومية عند إصلاحها، كالأستثمار في رأس المال ذي القيمة الأعلى في كل بلد، أي رأس المال البشري، وإزالة القيود عن الطاقات البشرية في القطاع العام وتمكينها من تحقيق مزيد من الابتكار والإبداع، والرفع من أدائها وقدرتها التنافسية.<sup>٣٩</sup>

### ” وضع استراتيجية وطنية للتكوين

وللتكوين المستمر ولبناء قدرات

الموظفين ودعمهم لاكتساب المهارات

اللازمة وللرفع من المهنية والاحترافية

والكفاءة عند ولوج الإدارة وطوال

### ” المسار المهني

المواطنين والأجيال الصاعدة على قيم المواطنة والانضباط واحترام القانون والاستقامة والنزاهة، لأن لهم دور مهم جداً في نجاح أو فشل الوظيفة العمومية؛ وضع استراتيجية وطنية للتكوين وللتكوين المستمر ولبناء قدرات الموظفين ودعمهم<sup>٤١</sup> لاكتساب المهارات اللازمة وللرفع من المهنية والاحترافية والكفاءة عند ولوج الإدارة وطوال المسار المهني؛ بناء الاستمرارية في الإصلاحات وضمانها، ورسملة النتائج والاستفادة القصوى من الخبرات الماضية وتجنب تكرار ما سبق في كل مرة، بالإضافة إلى اللجوء عند الحاجة إلى الخبرة الأجنبية في إطار تبادل التجارب الرائدة والمعلومات التي لها قيمة مضافة، وتجنب نقل أو زرع تجارب وممارسات الآخرين من دون مراعاة خصوصيات المجتمع المغربي والإدارة المغربية.

# هوامش

١. بوعلام السنوسي، "قانون الوظيفة العمومية التابعة للدولة، للجماعات المحلية، للبرلمان والوظيفة العمومية المؤقتة" (الدار البيضاء: مطبعة دار النشر المغربية، ٢٠٠٨).
٢. انظر الموقع الإلكتروني الرسمي للمغرب: <https://www.maroc.ma/fr>.
- وأيضاً نص الدستور الصادر في ٢٩ تموز/يوليو ٢٠١١ بمقتضى الظهير الشريف رقم ١٠١١،٩١ (صادر في ٢٧ شعبان ١٤٣٢هـ/٢٩ تموز/يوليو ٢٠١١م) بتنفيذ نص الدستور.
٣. للتذكير، ثمة نصوص خاصة بموظفي الجماعات الترابية، علماً بأن المغرب لم يعتمد بعد نظاماً أساسياً وعماماً بالنسبة إلى هذه الوحدات الإدارية كما في فرنسا منذ الثمانينيات، وثمة أيضاً نصوص خاصة بالبرلمان وبالوظيفة العمومية المؤقتة، انظر: السنوسي، مصدر سبق ذكره.
٤. انظر المراجع المتعلقة بالقانون الإداري، وخصوصاً في فرنسا.
٥. بحسب سيرج لافين (Serge Lasvign)، الأمين العام للحكومة الفرنسية، خلال مداخلة له في ورشة عمل بعنوان "المنظرة الوطنية حول المراجعة الشاملة للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية" التي نظمتها وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، الصحيرات (٢١ حزيران/يونيو ٢٠١٣)، التقرير العام: [www.mmsp.gov.ma](http://www.mmsp.gov.ma).
٦. تقوم "المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية" بتجميع النصوص القانونية، انظر: قانون الوظيفة العمومية رقم ٧٩ (٢٠٠٣)، رقم ١٨٣ (٢٠٠٧) ورقم ٢٢٠ (٢٠٠٩) باللغة العربية. الموقع الإلكتروني للمجلة: <http://www.remald.com/publications.cfm>.
٧. انظر الترسانة القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية على الموقع الإلكتروني لوزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة: <https://www.mmsp.gov.ma>؛ تقرير عن الدراسة التي تناولت النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية (وزارة الشؤون الإدارية وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD)، كانون الثاني/يناير ١٩٩٨)؛ السنوسي، مصدر سبق ذكره؛ احمد لفروجي (إعداد وتقديم)، "نصوص قانونية محينة" قانون الوظيفة العمومية وفق آخر التعديلات مع النصوص التطبيقية، الطبعة الأولى (٢٠١٣)؛ "المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، سلسلة دلائل التسيير"، دليل تدبير الموارد البشرية للوظيفة العمومية، تسييق د. محمد بنيحي، رقم ١١ (٢٠٠٢)، انظر الموقع الإلكتروني للمجلة: <http://www.remald.com/publications.cfm>.
٨. الوظيفة العمومية دراسة مقارنة بين المغرب وفرنسا على الموقع الإلكتروني التالي: <https://www.facebook.com/permalink.php>.
٩. يخول للموظف الحصول على رخص للتغيب عن العمل لأسباب صحية، قد تكون قصيرة أو متوسطة أو طويلة الأمد، أو رخصة الولادة، أو الرخص الاستثنائية في حالة التمثيل النقابي، إلخ....
١٠. يتعلق الأمر بالمخطط الخماسي (١٩٦٠-١٩٦٤)، والمخطط الثلاثي (١٩٦٥-١٩٦٧)، والمخطط الخماسي (١٩٦٨-١٩٧٢).
١١. **Processus de marocanisation de l'administration**
١٢. من بين الأهداف الرئيسية القضاء على الاختلاف الذي كانت تعرفه الأوضاع النظامية للموظفين خلال عهد الحماية (أطر مختلطة تخص الفرنسيين وأطر خاصة بالمغاربة وأطر ملحقه بإدارة الخزينة).
١٣. إلى جانب المدرسة الوطنية للإدارة التي تأسست سنة ١٩٤٨ في الرباط، تم استحداث مراكز جهوية للتكوين ومدرسة استكمال تكوين الأطر في القنيطرة.
١٤. بين سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٦٦، عملت الدولة على تعيين المسؤولين عن الوظيفة العمومية، وعلى تحديد مهمات الوزارة المعنية بهذا القطاع وتنظيمها، انظر الموقع الإلكتروني التالي: <https://www.mmsp.gov.ma>.
١٥. **Programme National de privatisation**؛ انظر: نجاة زروق، رسالة نهاية التدريب في المدرسة الوطنية للإدارة العمومية (السلك العالي) عن "حصيلة

الإلكتروني لوزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، مصدر سبق ذكره. وبموجب هذه النصوص، ثمة لائحتان فيما يخص التعيين (la nomination) في الوظائف العليا: لائحة أولى يتم التداول بشأن التعيين فيها في مجلس الوزارة، أي من طرف الملك، بناءً على اقتراح رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني، ولائحة ثانية يتم التداول بشأن التعيين فيها في مجلس الحكومة، أي من طرف رئيس الحكومة. ويُطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداوات مجلس الحكومة. وبالنسبة إلى اللائحة الثانية، يتم العمل بمسطرة فتح باب الترشيح (appel à candidature) على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.emploi-public.ma>

٣٣. إذا كانت المباراة هي الوسيلة بامتياز، فإن المشرع ترك المجال أمام الإدارة للجوء إلى وسائل أخرى كالتعاقد والتوظيف المباشر، انظر: الفصل ٢٢ من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي تم تعديله وتتميمه بالقانون ٥٠.٠٥ الذي ينص على ما يلي " يجب أن يتم التوظيف في المناصب العمومية وفق مساطر تضمن المساواة بين جميع المترشحين لولوج نفس المنصب، ولاسيما حسب مسطرة المباراة." وكذا المرسوم رقم ٢.١١.٦٢١ بتاريخ ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ بتحديد شروط وكيفيات تنظيم مباريات التوظيف في المناصب العمومية.

٣٤. انظر الموقع الإلكتروني: <https://www.mmsp.gov.ma> والموقع الإلكتروني: <http://www.emploi-public.ma> و <http://www.service-public.ma>

٣٥. انظر التقرير عن الموارد البشرية في الوظيفة العمومية، مصدر سبق ذكره.

٣٦. مقتطف من تقرير بعنوان "من أجل شراكة عالمية جديدة"، عن مجموعة من الشخصيات الرفيعة المستوى المكلفة ببرنامج التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ - هيئة الأمم المتحدة.

٣٧. أنيسه لوبور (Anicet Le Pors)، وزير فرنسي سابق للوظيفة العمومية، "يمكن للقرن الواحد والعشرين أن يصبح الفترة الذهبية للمرفق العام" (٢٠٠٨).

٣٨. يعمل الاتحاد الأوروبي بهذا المبدأ في مجال توزيع الاختصاصات بين الاتحاد والدول المنتمية إليه. ويعني أن كل قرار يجب أن يؤخذ على أقرب مستوى من المعني بهذا القرار، وأن المستوى الأعلى (سياسياً أو إدارياً) لا يجب أن يتدخل إلا في حالة عجز المستوى الأدنى. انظر: الفصل ١٤٠ من دستور ٢٠١١.

٣٩. قطاع الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لدى هيئة الأمم المتحدة، "إزالة القيود عن الطاقات البشرية لتعزيز أداء القطاع العام"، التقرير العالمي عن القطاع العام لسنة ٢٠٠٥، على الموقع الإلكتروني التالي: <https://www.unpan.org>.

٤٠. نجد الحكمة نفسها لدى الفيلسوف أرسطو الذي قال إن "الأفضل هو الذي ينبغي أن يكون خادماً للدولة".

٤١. الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة خبراء الإدارة العامة، الدورة الثالثة عشرة، الوثيقة التي أعدتها د. نجات زروق بعنوان "بناء القدرات الوطنية والمحلية في مجال إدارة التنمية المستدامة" (نيويورك: ٧-١١ نيسان/أبريل ٢٠١٤)، موجودة على الموقع الإلكتروني التالي: <https://www.unpan.org>.

## Abstract

# The Civil Service System in Morocco: Achievements, Constraints, Challenges and Future Prospects

Dr. Najat Zarrouk\*

Established in 1958, just two years after the independence of the Country, the Moroccan civil service - based on a system of careers with a closed nature and where call to the contract remains the exception - has played a fundamental role in socio-economic development and social cohesion. From the 1980s, the State began experiencing deep transformations, not only due to financial constraints and the impact of the structural adjustment program for the restoration of the fundamental balances, but also due to the effects of globalization and liberalization.

In addition to the limitations from which the general status of the civil service suffers, this status is no longer adaptable to the new national and international environment of the country since the emergence of new actors in the development process (private sector, local authorities, and civil society).

The state has since become one which facilitates

supports, regulates, privatizes and outsources an important part of its activities. Citizens and users have become equally more demanding for quality services, professionalism in public service delivery, efficiency in public management, and above all a public administration that is inclusive and opened to its environment.

The Moroccan civil service is called upon to pursue the overall reform which was launched in recent years by the Government, not only to adapt itself to the principles of the new Constitution of 2011 which established participatory governance, good governance, performance, responsibility, accountability, and assessment of public policies as constitutional principles, but also to establish a flexible and human civil service based on merit and equal opportunities, one that would truly be at the service of development, creativity, innovation and excellence.

*\* Dr. Najat Zarrouk is a lifetime public servant in the Moroccan government. She has over 31 years of experience in the Ministry of the Interior (MOI) where she worked from 1983 to 2014. Appointed several times by His Majesty Mohammed VI King of Morocco, her last position was Governor, Director of Training for Local Collectivities. She was also appointed, in 2009, by United Nations Secretary General Ban Ki Moon to the U.N. Committee of Experts on Public Administration (CEPA) where she is one of 24 Members of this global Committee. She was elected in 2012 and 2013, Chair of the CEPA to lead the XI and XII Sessions. She is the author of many essays on Public Administration and International Trade (Trade and Development: from the GATT to the WTO, Foreworded by the former General Director of the WTO, Mr. Pascal LAMY, 2008).*

*This biography is a shorter edited version. For a more detailed version of her biography, please consult: "Dr. Najat Zarrouk", The Women in Public Service Project. URL: <https://womeninpublicservice.wilsoncenter.org/2013/08/21/dr-najat-zarrouk/>*

## Résumé

# Le Système de la fonction publique au Maroc: les avantages, les contraintes, les défis et les perspectives d'avenir

Dr. Najat Zarrouk\*

Instituée en 1958, soit deux ans après l'Indépendance du Maroc, la fonction publique -basée sur un système de carrière de nature fermée et où le recours au contrat demeure l'exception, a joué un rôle fondamental, en matière de développement socio-économique et de cohésion sociale. A partir des années 1980, l'Etat connaîtra des mutations profondes, dues non seulement aux contraintes financières, à l'impact du Programme d'ajustement structurel pour le rétablissement des équilibres fondamentaux, mais aussi aux effets de la mondialisation et de la libéralisation.

Outre les limites dont souffre le Statut général de la fonction publique, ce Statut ne paraît plus adapté au nouvel environnement national et international du pays, d'autant plus que face à l'émergence de nouveaux acteurs dans le processus de développement (secteur privé, collectivités territoriales, société civile), l'Etat est devenu dorénavant un Etat qui facilite, qui appuie,

qui régule, qui privatise et qui externalise une bonne partie de ses activités. Les citoyens et les usagers pour leur part sont devenus aussi plus exigeants, réclamant des services de qualité et une administration performante à l'écoute de son environnement.

La fonction publique marocaine est appelée ainsi à connaître une réforme globale et profonde, lancée depuis ces dernières années par le Gouvernement, non seulement pour l'adapter aux principes et contenu de la nouvelle Constitution de 2011 qui a érigée la gouvernance participative, la bonne gouvernance, la performance, la responsabilité, la reddition des comptes et l'évaluation des politiques publiques, en principes constitutionnels, mais aussi pour asseoir une fonction publique flexible et humaine, basée sur le mérite et l'égalité des chances et qui soit réellement au service du développement, de la créativité, de l'innovation et de l'excellence.

*\*Dr. Najat Zarrouk compte à son actif 31 années d'expérience en gestion dans la fonction publique, en tant que fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur du Royaume du Maroc où elle a servi entre 1983-2014. Nommée à plusieurs reprises par Sa Majesté le Roi MOHAMMED VI, sa dernière position a été Gouverneur, Directrice de la Formation des Cadres Administratifs et Techniques. Depuis 2009, elle a été nommée par Monsieur le Secrétaire Général de l'ONU en tant que membre du Comité des Experts de l'Administration Publique (CEPA) ; Comité dont elle a assuré la présidence en 2012 et 2013. Auteure de nombreux essais et articles sur les questions relatives à l'administration publique, elle a également publié, en 2008, un livre sur « Commerce et développement: du GATT à l'OMC » qui a été préfacé par Monsieur Pascal Lamy, ancien Directeur Général de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).*

Ceci est un extrait. Pour une biographie plus détaillée, veuillez consulter: "Najat Zarrouk", MENAPAR <http://www.arabgovernance.org/conference-2015/fr/speaker/najat-zarrouk/>

The GIFT-MENA ([www.gift-mena.org](http://www.gift-mena.org)) Governance Working Papers is a series of articles and research papers on state-building and the civil service in the MENA region, published by the network's permanent secretariat, the Institut des Finances Basil Fuleihan, Beirut, Lebanon  
Website: [www.institutdesfinances.gov.lb](http://www.institutdesfinances.gov.lb)

The GIFT-MENA Working Papers aims at complementing the GIFT-MENA's knowledge exchange platform and at strengthening cooperation ties among member institutions. It falls in line with the knowledge dissemination mission of the network and reflects the commitment of member institutions to its objectives, particularly in what relates to fostering dialogue on state modernization, encouraging the co-production of public policies, and documenting and disseminating successful regional experiences.

You can copy, download or print the content of this paper for your own use, and you can include excerpts, figures and tables from the GIFT-MENA Working Papers in your documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgement of the source and proper citation of GIFT-MENA as copyright owner is given. All submissions for publication, as well as requests for usage rights can be communicated to [publications@finance.gov.lb](mailto:publications@finance.gov.lb)

The opinions expressed and the arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of GIFT-MENA members or the secretariat.

This publication is available online at:  
<http://www.gift-mena.org/publications>  
For hard copies: [Bibliotheque@finance.gov.lb](mailto:Bibliotheque@finance.gov.lb)

How to cite this paper:

Zarrouk, N. (2016), "The Civil Service System in Morocco: Achievements, Constraints, Challenges and Future Prospects", The GIFT-MENA Governance Working Papers, no.1, Beirut, Lebanon.

إن سلسلة أوراق شبكة GIFT-MENA ([www.gift-mena.org](http://www.gift-mena.org)) هي عبارة عن سلسلة من المقالات والدراسات في مجال بناء الدولة والخدمة العامة التي تندرج في إطار رؤية متجددة للسياسات العامة لا سيما تلك المتعلقة بإدارة المال العام في بلاد الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يقوم بنشرها معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الأمانة الدائمة للشبكة في بيروت، لبنان:

[www.institutdesfinances.gov.lb](http://www.institutdesfinances.gov.lb)

تهدف هذه السلسلة إلى استكمال نشاط الشبكة كمساحة لتبادل المعارف فضلاً عن تعزيز التعاون بين المؤسسات الأعضاء. تندرج هذه المبادرة في سياق أهداف الشبكة الرامية إلى نشر المعرفة وتعكس التزام المؤسسات الأعضاء بهذه الأهداف، خاصة تلك الأهداف الرامية إلى تعزيز الحوار حول تحديث الدولة، تشجيع الإصدار المشترك لبعض السياسات العامة، وتوثيق ونشر التجارب الإقليمية الناجحة

يمكنكم نسخ، تحميل أو طباعة المحتوى للاستخدام الخاص، أو تضمين المقطعات والجدول والبيانات في المستندات والعروض التقديمية، و«البلوغر (blogs)» والمواقع الإلكترونية والمواد التعليمية شرط الإشارة إلى المصدر «سلسلة أوراق شبكة GIFT-MENA». لجميع المساهمات وتقديم الأبحاث كما للطلبات المتعلقة بحق الاستخدام، يرجى التواصل عبر البريد الإلكتروني التالي:  
[publications@finance.gov.lb](mailto:publications@finance.gov.lb)

إن الآراء المعبر عنها في هذه الأوراق لا تعكس بالضرورة آراء الأمانة العامة أو أعضاء الشبكة.

الأوراق البحثية متوفرة على موقع شبكة: GIFT-MENA  
<http://www.gift-mena.org/publications>  
للنسخة الورقية: [bibliotheque@finance.gov.lb](mailto:bibliotheque@finance.gov.lb)

يرجى الاستشهاد بالمصدر على الشكل التالي:

زرّوق، ن. (٢٠١٦)، «نظام الوظيفة العمومية في المغرب: المكتسبات والإكراهات والتحديات والآفاق المستقبلية»، سلسلة أوراق غيفت-مينا، رقم ١، بيروت، لبنان

حقوق الطبع والنشر © معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي ٢٠١٦

COPYRIGHT © Institut des Finances Basil Fuleihan 2016



## The GIFT-MENA Network

The Governance Institutes Forum for Training in the Middle East and North Africa - GIFT-MENA - is a consortium of schools and institutes working to improve the capacity to govern at all levels of the State by investing in sustainable capacity and promoting dialogue among stakeholders concerned with governance and state modernization.

The primary mission of GIFT-MENA is to help improve the strategic role and operational capacities of civil service training institutions to become actors of policy reforms and active contributors to the agenda of sustainable governance and peace building.

The network also seeks to foster innovation and responsiveness. It is an instrument of development cooperation, it nurtures bilateral and multilateral cooperation, mainly South-South, as well as peer-to-peer learning, dialogue, partnership-building and exchange.

Launched in Beirut, in March 2006, the network brings together 60 schools and institutes from 20 countries across the MENA region and the Mediterranean, in addition to 20 partners from leading regional and international organizations.

## شبكة غيفت-مينا

تضمّ شبكة GIFT-MENA مجموعة من المعاهد والمراكز التدريبية المتخصصة بتعزيز قدرات الموظفين والعاملين في القطاع العام في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وهي تُعنى بتعزيز وتشجيع الحوار بين الجهات المعنية بالحوكمة وتحديث الدولة.

يرتكز عمل الشبكة على تطوير الدور الاستراتيجي والعملية للمعاهد الأعضاء بحيث يُفعل دورها كشريك مساهم في مسار تعزيز دولة القانون، والحكم الرشيد والتنمية المستدامة في بلدان المنطقة.

تشكّل الشبكة أداة لتعزيز التعاون بين الأعضاء على المستويين الثنائي والمتعدّد الأطراف، لاسيّما التعاون بين بلدان الجنوب، والتعلّم بين الأقران، والحوار وتبادل الخبرات والممارسات الجيدة وبناء الشراكات.

تأسست في بيروت عام ٢٠٠٦، وهي تضم أكثر من ٦٠ معهداً في ٢٠ بلداً من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والمتوسط، بالإضافة إلى ٢٠ شريكاً من المنظمات الإقليمية والدولية.

© Institut des Finances Basil Fuleihan – 2016  
512, Corniche El Nahr  
P.O.Box: 16-5870 | Beirut, Lebanon  
Tel: +961 1 425146/9 | Fax: +961 1 426860  
Email: Institute@finance.gov.lb  
www.gift-mena.org | www.institutdesfinances.gov.lb

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي – ٢٠١٦  
٥١٢، كورنيش النهر  
ص.ب: ١٦-٥٨٧٠ | بيروت، لبنان  
هاتف: +٩٦١ ١ ٤٢٥١٤٦/٩ | فاكس: +٩٦١ ١ ٤٢٦٨٦٠  
البريد الإلكتروني: Institute@finance.gov.lb  
www.gift-mena.org | www.institutdesfinances.gov.lb

