

Distr.: General  
20 January 2016  
Arabic  
Original: French

# المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة  
الدورة الخامسة عشرة

نيويورك، ١٨-٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٦  
البند ٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت\*

الانتقال من قطع الالتزامات إلى تحقيق النتائج: تحويل  
المؤسسات العامة من أجل تيسير صياغة سياسات  
شاملة للجميع وتحقيق التكامل بينها في معرض تنفيذ  
أهداف التنمية المستدامة ورصدها: كفالة تحديد  
الأولويات واتخاذ قرارات تتسم بالإنصاف وتفي  
بالاحتياجات وتشمل الجميع وتقوم على المشاركة  
وتخضع للمساءلة على جميع المستويات

التنوع وعدم التمييز في الإدارة العامة: ركائز استراتيجية لتحقيق  
التنمية المستدامة

مذكرة من الأمانة العامة

تحال إليكم طيه الورقة المعنونة "التنوع وعدم التمييز في الإدارة العامة: ركائز  
استراتيجية لتحقيق التنمية المستدامة"، التي أعدها العضوة في اللجنة، نجاة زروق، وفقا  
لجدول الأعمال المؤقت المشروح للدورة الخامسة عشرة للجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة  
(انظر E/C.16/2016/1). وتعكس محتويات الورقة والآراء الواردة فيها آراء كاتبها ولا تعبر  
بأي حال عن رأي الأمم المتحدة.

\* E/C.16/2016/1.



الرجاء إعادة استعمال الورق

110216 100216 16-00657 (A)



## التنوع وعدم التمييز في الإدارة العامة: ركائز استراتيجية لتحقيق التنمية المستدامة

موجز

تشير مسألة التنوع انشغال جميع المجتمعات منذ مدة طويلة كما تمثل إحدى اهتماماتها الرئيسية وذلك بصرف النظر عن مستوى تنمية هذه المجتمعات أو طريقة تنظيمها السياسي. وعملياً، يشمل تعزيز التنوع مجموعة المبادرات التي وُضعت من أجل النظر في الاختلافات فيما بين الأفراد والجماعات وفهمها والتعامل معها، ويضم الجهود المبذولة لمكافحة جميع أشكال التمييز القائمة على سمات متأصلة أو غير متأصلة. ويثير احترام التنوع، باعتباره مسألة متعددة الجوانب في عالم يزداد تعقيداً، تحديات عملية كبيرة، من بينها استيعاب الكم الهائل من أسباب التمييز المحظورة، وتنوع السياقات الثقافية، واختلاف الأفكار بشأن الشكل الذي ينبغي أن تتخذه الجهود الرامية إلى تعزيز التنوع داخل الإدارة وعلى مستوى تنفيذ السياسات العامة ككل.

وتذكر الكاتبة بأن المساواة وعدم التمييز واحترام التنوع عناصر أساسية في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وتنوه إلى أن عدداً كبيراً من الصكوك والهياكل قد وُضعت من أجل النهوض بهذه المبادئ، بما في ذلك خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وتقرّ الكاتبة بأن كل بلد مختلف عن غيره، لكنها تلفتُ الانتباه إلى نماذج متعددة للتعامل مع التنوع يمكن استخدامها كأمثلة على الممارسات الجيدة، ولا سيما في المواقع التي تكون الإدارة العامة فيها ضعيفة نسبياً.

وتختتم الكاتبة بتوجيه دعوة إلى أتباع نهج متكامل وشامل وتدرجي إزاء التنوع يقوم على المسؤولية المشتركة عن تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ وعلى مشاركة الجميع في تحقيق الأهداف المشتركة. وينبغي أن تقترن الجهود المبذولة على الصعيد الدولي بتهيئة بيئة ملائمة للتنوع، وإدخال إصلاحات جريئة على الإدارة العامة على الصعيد الوطني تستخدم الركائز الاستراتيجية للتغيير في تعزيز التنوع وعدم التمييز.

## أولا - مقدمة

١ - تطرح مسألة التنوع المطروحة منذ بداية التاريخ الموثق تقريبا، واحدة من الإشكاليات الأكثر أهمية التي تركت أثرا على تاريخ الإنسانية. فعلى مر الزمان، اضطر الإنسان إلى التأقلم مع الطابع المعقد الذي تتسم به عمليات تشكيل هوية المجتمعات والأفراد، وسعى باستمرار إلى فهم هذا "التلاقي بين الاختلافات"<sup>(١)</sup> وإلى التعامل مع "الآخر"، في إطار حرصه على التعايش مع الآخرين. واليوم أكثر من أي وقت مضى، يتضح أن التنوع مسألة حاسمة في حياة جميع المجتمعات، أيما كان مستوى تطورها أو أسلوب تنظيمها. كما أن التنوع، وهو هاجس عالمي مطروح باستمرار منذ نشأة الأمم المتحدة، يجسد أيضا رهانا رئيسيا في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

٢ - غير أن مفهوم التنوع مفهوم معقد ومتعدد المعاني ويعكس واقعا متعدد الأشكال، ولم يتم بعد الإجماع على تعريف له، لأنه كثيرا ما يتم الخلط بينه وبين مفاهيم أخرى، ولا سيما مفهوم عدم التمييز<sup>(٢)</sup>. ومن هذا المنطلق، تتطلع هذه الوثيقة إلى تقديم إجابات عن الأسئلة التالية:

- ما هو المقصود بالتنوع وعدم التمييز؟
- ما هي التحديات والرهانات التي يمثلها هذا المفهوم بالنسبة للإدارة العامة؟
- ما هو السبب الذي يدعو إلى الاهتمام به؟
- هل هناك نماذج أو ممارسات جديدة يمكن الاستناد إليها أو استلهام حلول منها؟
- وفي خضم التنافس والاختلافات والتعقيدات والقيود، كيف يمكن للإدارة العامة أن تستفيد بشكل أفضل من حصيلة الاختلافات التي تميز آلياتها وبيئتها لتوفير دعم أفضل لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة؟

(١) Karina Jean: "La gestion de la diversité: caractéristiques et implantation", University of Sherbrooke, *Interactions*, vol. 4, No. 2, Fall 2000, Available at the following address: <https://www.usherbrooke.ca>

(٢) Aurore Haas and Sakura Shimada, "(Re)définir la diversité: de la représentativité à la gestion de l'altérité", and Maria Giuseppina Bruna and Mathieu Chauvet, "La diversité, levier de performance ..., sous condition de management, *Cahiers de recherche* No. 1, under the direction of Stephanie Dameron and Jean-François Chanlat, Chaire Management et Diversité, University of Paris-Dauphine, available at the following address: [www.fondation.dauphine.fr](http://www.fondation.dauphine.fr).

## ثانياً - ما هو المقصود بالتنوع وعدم التمييز؟

٣ - يتماشى مفهوم التنوع مع منطق التكيف مع البيئة أو مع الوسط الذي نعمل فيه، والذي تميزه مجموعة من السمات التي تساهم في تشكيل هوية كل فرد أو فئة اجتماعية. وعملياً، تعني مراعاة التنوع مجموعة المبادرات المنفذة بهدف النظر في الاختلافات وفهمها والتعامل معها والاستفادة منها بأكثر قدر ممكن<sup>(٣)</sup>، وتعد هذه الاختلافات صفة مشروعة تميز الأفراد أو المجموعات المستهدفة<sup>(٤)</sup>، نظراً لارتباطها بمبادئ الأخلاقيات والإنصاف والعدالة والمساواة وعدم التمييز. ويمكن بالتالي أن تستشف فيها أبعاد فردية وجماعية، تجمع في آن معا الصفات الغيرية والتصورات وأساليب التفكير الفردية الخاصة بكل إنسان، ناهيك عن الركائز الظرفية الخاصة بكل مجتمع، وبالعلاقة مع الآخر، وبطريقة التعامل مع الاختلافات والعلاقات بين الثقافات.

٤ - ويعرف التمييز بأنه المعاملة المححفة والمضرة التي يخضع لها شخص أو مجموعة من الأشخاص بسبب معايير غير مشروعة ذات صلة بسمات متأصلة في الشخص. وقد يمارس التمييز أشخاص طبيعيين أو شخصيات اعتبارية، أو موظفون في الدولة أو مؤسسات عامة أو خاصة<sup>(٥)</sup>، ويكون هذا التمييز على شكل تفرقة أو إقصاء أو تقييد، وقد يكون مباشراً أو غير مباشر، معيارياً أو سلوكياً، نتيجة لفعل أو الامتناع عن الفعل، سواء إيجابياً أو سلبياً، بحكم الواقع أو بحكم القانون، ويستند إلى إحدى تلك السمات، ويكون تأثيره أو هدفه الحيلولة دون الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية والتمتع بها وممارستها في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية<sup>(٦)</sup>.

(٣) Sonia Ospina, "Managing Diversity in Civil Service: A Conceptual Framework for Public Organization"

اجتماع فريق خبراء الأمم المتحدة بشأن إدارة التنوع في الخدمة المدنية، نيويورك (أيار/مايو ٢٠٠١).

(٤) "La diversité, levier de performance ..." (انظر الحاشية ٢).

(٥) Conseil national des droits de l'homme du Maroc and United Nations Entity for Gender Equality and Empowerment of Women (UN-Women), "Vers la mise en place de L'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination, Étude comparative sur les expériences internationales dans le domaine de l'institutionnalisation de la lutte contre la discrimination" Rabat, November 2011, p.8, Available at the following address: [www.cndh.ma](http://www.cndh.ma)

(٦) Annie Cornet and Philippe Warland: *La gestion de la diversité des ressources humaines dans les entreprises et organisations, Le guide pratique à destination des employeurs*, (ed. Université de Liège, 2008), glossary pages 89-91؛ انظر أيضاً التعريف الوارد في المادة الأولى من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

٥ - وهكذا فإن مراعاة التنوع تقترن بالتصدي لجميع أشكال التمييز، وهو أحد الأبعاد الضرورية للقيمة المضافة التي يولدها كيان جماعي متنوع ولكنه غير كاف ولا يشكل ضمانة لتلك القيمة المضافة. وبالتالي فإن حصر التنوع في التصدي لأشكال التمييز يكسبه معنى ضيقا جدا، في حين أنه يجسد تقدما ديمقراطيا ويكتسي معنى إيجابيا أعم، يصبو إلى احترام الاختلافات وتثمينها وإدماجها في دينامية التنمية في بلد معين، وفي إطار هيكل اجتماعي وتوجه نحو رؤية مشتركة<sup>(٧)</sup>.

٦ - ولقد تعززت إدارة التنوع بفضل مفهوم آخر شاع في أوساط المجتمع الدولي في أواخر التسعينات من القرن العشرين، بعد انعقاد مؤتمر في بيجين بشأن وضع المرأة في العالم، وهو قريب من مفهوم التنوع ولكنه يسعى في الآن ذاته إلى تجاوزه، ألا وهو مفهوم النهج المتكامل والمتباين إزاء المساواة<sup>(٨)</sup>.

٧ - وبصرف النظر عن الدلالات اللغوية للتنوع ومعانيه، فإننا نواجه حالات معقدة وتحديات ورهانات عديدة.

### ثالثا - التحديات والرهانات التي لا يمكن للإدارة العامة تفاديها

٨ - تواجه الإدارة العامة ظروفًا صعبة ومعقدة وفي حضم مجتمعات متأزمة تشهد العديد من التحولات والظواهر والتدفقات والاضطرابات. فمن ناحية أولى، نجد أن العولمة قد حققت ازدهارا سريعا باعتبارها تغييرا اقتصاديا أسفر عن تحول كبير في المشهد العالمي، في إطار ظروف تتسم بانعدام الاستقرار المتزايد وبيئة دولية تسودها النزاعات. ومن ناحية أخرى، سجلت زيادة في الاتصالات بين المجتمعات أو المنظمات أو الأشخاص أو المجموعات التي تنتمي لثقافات مختلفة، وتكثف التنقل والترابط وموجات الهجرة، مما أدى إلى تباين في العلاقات بين الثقافات.

(٧) M. Vatz et al., *Les défis de la diversité, Enjeux épistémologiques, méthodologiques et pratiques*, (Paris, L'Harmattan, *Espaces interculturels*, 2013, p.13

(٨) Council of Europe, *L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des bonnes pratiques*, (Strasbourg, May 1998), pp. 7-8, available at the following address: [www.coe.int](http://www.coe.int); Annie Cornet, "L'approche différenciée selon les sexes et le mainstreaming: quels impacts pour la gestion des organisations?" *Revue Management International*, (Montreal, HEC) November 2002

٩ - وهكذا أصبح العالم كقرية مكونة من فسيفساء من المجتمعات المختلطة والمتعددة العناصر<sup>(٩)</sup>، ومن الدول والمنظمات والمؤسسات التي يديرها، ويؤثر عليها، أشخاص ينحدرون من جميع أنحاء العالم، ومن أصول إثنية وثقافية ودينية وسياسية مختلفة. وهذا يعني وجود نفس القدر من الرهانات والتحديات والقيود التي يتجاوز حجمها وتعقيدها أي مستوى سابق، ولا سيما على مستوى قطاع بأهمية القطاع العام.

#### ألف - وجود طائفة من السمات التي أصبح أي تمييز ضدها محظورا

١٠ - إن تحديات التنوع لا تنتهي أبدا. وبالتوازي مع التقدم الإيجابي الذي يحرزه المجتمع الدولي في مجال حقوق الإنسان وضمان احترامها في جميع أنحاء العالم وفي مجالات الديمقراطية والحكم الرشيد والتنمية المستدامة، وبالتوازي مع تبني الدول والمجتمعات لهذا التقدم وتطورها معه، تتحول مراعاة التنوع إلى مسألة بديهية شائعة نظرا للزيادة التدريجية الملاحظة على الصعيد العالمي في عدد السمات التي أصبح أي تمييز ضدها محظورا.

١١ - واليوم، أصبحت معايير التمييز المحظورة، على مستويات متباينة، تشمل طائفة واسعة من السمات التي تندرج ضمن قائمة لم تكتمل بعد. وقد تكون هذه السمات متأصلة أو وراثية أو مكتسبة، وقد تكون بدنية ظاهرة للعيان أو وظيفية، أو فردية متصلة بقصة حياة الفرد، أو اجتماعية أو تنظيمية<sup>(١٠)</sup>، على غرار الأصل، أو الحالة المدنية، أو اللقب العائلي، أو الجنس، أو النوع، أو السن، أو اللون، أو البشرة، أو الطول، أو الوزن، أو الميول، أو الهوية الجنسية أو الميل الجنسي، أو الوضع الصحي الراهن أو المستقبلي، أو الإعاقة، أو حالة الحمل، أو الجنسية، أو الولادة، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الوضع الاقتصادي، أو الثروة، أو اللغة، أو الوضع العائلي، أو التقاليد، أو التعليم، أو أسلوب التخاطب، أو أسلوب العمل، أو الانتماء أو عدم الانتماء الفعلي أو المفترض إلى أمة أو مجموعة إثنية أو عرق، أو الآراء السياسية أو أية آراء أخرى، أو الانتماء إلى منظمة نقابية أو تعاونية، أو تبني قناعات دينية أو روحانية أو فلسفية<sup>(١١)</sup>.

(٩) Paul Pascon, "La formation de la société marocaine" *Bulletin économique et social du Maroc*, 1971

(١٠) Annie Cornet and Philippe Warland: "La gestion de la diversité des ressources humaines" (انظر الحاشية ٦).

(١١) انظر الموقع الشبكي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

## باء - التحدي المتمثل في البعد الظرفي

١٢ - تتميز كل أمة ومجتمع وكيان بتاريخ ومظاهر هوية وثقافة تشكل مجموعة السلوكيات والقيم والمعتقدات وأنماط التفكير التي يتعلمها المرء عندما ينشأ في مجموعة اجتماعية، والتي تحدد رؤيته لنفسه وللآخرين. وأضحى التنوع الثقافي الذي يتسم به العالم تحدياً عالمياً<sup>(١٢)</sup>، على غرار التنوع الاقتصادي والاجتماعي والبيولوجي. ومن الناحيتين الاجتماعية والإثنوغرافية، يتفق الرأي أيضاً على أن الإنسان تحركه "غريزة القطيع" فتجعله يفضل العيش والتواصل عموماً مع أمثاله بدلاً من يختلفون عنه "وربط ما هو مألوف بالإحساس بالراحة وما هو غير مألوف بالإحساس بعدم الراحة"<sup>(١٣)</sup>. وفي حياتنا اليومية أيضاً، تجعلنا هذه الغريزة نعبر عما نفضله، سواء كان الأمر يتعلق بأشخاص أو فئات من الأشخاص أو بضائع أو خدمات أو أماكن<sup>(١٤)</sup>.

١٣ - وانطلاقاً من هذا المنظور، طبقت طائفة من النصوص والنماذج والنهج<sup>(١٥)</sup> المختلفة باختلاف الظروف والاستراتيجيات والترتيبات التنظيمية، إما بغرض تبسيط بيئة معينة وتنظيمها أو لإقصاء أفراد أو جماعات تميزهم سمات معينة باطنية أو ظاهرية.

١٤ - وللإلمام بمفهوم التنوع من جميع جوانبه، لا بد أولاً من فهم عميق للسياق الذي يحدث فيه وللواقع والتصورات المحلية من الناحية الاجتماعية الثقافية، لأن أي طريقة في التعامل مع الاختلاف هي نتاج تصور المجتمع لهوياته الإثنية والثقافية والدينية، وهو تصور لا ينطبق إلا على سياق معين وفترة تاريخية معينة وبيئة اجتماعية ثقافية محددة.

## جيم - تعدد مستويات الفهم

١٥ - مر القطاع العام بتغيرات هامة لم تؤد إلى الإحلال بمفهوم التنوع فحسب بل حتى إلى التشكيك فيه. فمن وجهة النظر التقليدية، كان القطاع العام يقوم على مبادئ أساسية تتمثل في تكافؤ الفرص والاستمرارية والحياد. ومع تطور المجتمعات، ظهرت مبادئ أخرى، مثل قرب الخدمات وثقة مستخدميها فيها وبساطتها وموثوقيتها وشفافيتها وجودتها وسهولة

(١٢) منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، تقرير اليونسكو العالمي، الاستثمار في التنوع الثقافي والحوار بين الثقافات، صدر في عام ٢٠١٠، ويمكن الاطلاع عليه في الموقع الشبكي: [unesdoc.unesco.org](http://unesdoc.unesco.org).

(١٣) European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe and European Court of Human Rights, "Handbook of European Law on Non-discrimination", Luxembourg, 2010, p. 23 للاطلاع: <http://europa.eu>.

(١٤) Emmanuelle Le Texier, Olivier Esteves and Denis Lacorne, "Les politiques de la diversité, expériences anglaise et américaine", Presses de Sciences Po, (Paris), 2010.

الوصول إليها، وعلى وجه الخصوص، الانفتاح على المستخدمين والاستماع إلى آرائهم وإشراكهم واحترام تنوعهم وكفالة مشاركتهم، مما أوجد تحديات وقيود جديدة.

## ١ - إدارة أبعاد متعددة في الوقت نفسه

١٦ - إن القطاع العام ملزم بإيلاء الاهتمام إلى أبعاد متعددة في كثير من الأحيان، ومراعاتها في الوقت نفسه، وتلك الأبعاد هي:

(أ) الأبعاد الفردية أو الجماعية أو الاثنان معاً؛

(ب) الأبعاد السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والديموغرافية، والبشرية، والثقافية، والإدارية، والمالية، والتكنولوجية، والتاريخية، والبيئية؛

(ج) الأبعاد التجارية وغير التجارية؛

(د) الأبعاد المادية والافتراضية؛

(هـ) الإقرار بوجود جهات فاعلة أخرى في إطار الدولة، أي السلطات المحلية، وعالم الأعمال، والمواطنون، والمجتمع المدني، والمستخدمون، والعُملاء، والشركاء، وأصحاب المصلحة، والأقليات، والأجانب، واللاجئون؛

(و) الإقرار بوجود مستويات متعددة للمسؤولية والإدارة والحكم في إطار عمليات الأخذ باللامركزية، والإقرار بوجود مستويات مختلفة في السلطات المحلية، وتعزيز الاستقلالية المحلية<sup>(١٥)</sup>؛

(ز) وأخيراً، يشار إلى أن القطاع العام يستخدم أساليب إدارية شتى، منها تولى مهام تقديم الخدمات العامة أو تفويضها أو إسنادها إلى جهات خارجية أو تنظيمها أو، بكل بساطة، خصخصتها.

## ٢ - التنوع المتزايد في بيئة القطاع العام

١٧ - يجب على الإدارة العامة، في تفاعلها مع بيئتها المكونة من مجتمعات تتسم بتزايد تعقيدها وتباينها وتعدد الجهات الفاعلة فيها، أن تضاعف جهودها لكفالة حماية المصلحة العامة، واحترام القانون، ورصد سائر الجهات المشاركة في عملية التنمية وتنظيمها ودعمها. ويتعين عليها أن تستثمر موارد شحيحة ومحدودة أصلاً للتعامل مع هذا الواقع ومواكبته

(١٥) انظر الموقع الشبكي لمنظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة (l'organisation Cités et gouvernements locaux unis) :  
www.uclg.org

وتلبية احتياجاته والتنبؤ بها. غير أن الحكومات كثيرا ما تقتصر في هذا المجال. وعلاوة على إسهام السياسات العامة في ظاهري الإقصاء والتفاوت الاجتماعي، فإن تلك السياسات غالبا ما تُصاغ، إن لم تكن "تُفرض"، من جانب واحد وبشكل موحد من المركز إلى الأطراف دون أخذ وقت كافي لمعرفة هذا الواقع وفهمه واستيعابه.

١٨ - وفي جميع أنحاء العالم، لا تقتصر التحديات التي تتصدى لها الإدارة العامة على ظهور أزمات متعددة الأبعاد تعزى، في جملة أمور، إلى التحولات الديموغرافية والتوسع العمراني السريع<sup>(١٦)</sup>، والمشاكل التي يعاني منها الشباب والبطالة وضروب التمييز التي لا تزال تعاني منها فئات معينة من المجتمع، بل تشمل أيضا تزايد المطالب وانفجار الاحتجاجات في شكل مظاهرات شعبية.

### ٣ - التنوع المتزايد الذي تتسم به اليد العاملة في سوق العمل

١٩ - تعزى هذه الظاهرة إلى تحول الحياة المهنية وتزايد تنقل الأفراد خلالها، ومشكلة الخريجين العاطلين عن العمل، وتزايد أعداد النساء في سوق العمل، ونجاح الفتيات في التعليم العالي ومن ثم زيادة تطلعاتهن المشروعة إلى تولي مناصب قيادية، ومشكلة الإعاقة، ووصول الأجانب واللاجئين.

٢٠ - ولئن كان على البلدان الغربية أن تتكيف مع شيخوخة سكانها ونقص اليد العاملة المؤهلة وارتفاع معدلات البطالة الطويلة الأجل، فإن الحكومات في معظم البلدان النامية، ولا سيما في أفريقيا والعالم العربي، تجابه من جانبها تحديات تتمثل في غلبة الشباب على سكانها وتزايد أعداد الشباب والخريجين العاطلين عن العمل. ويضاف إلى ذلك صعوبة تحليل سوق العمل ووضع سياسات عامة فعالة تكفل توفير فرص العمل نظرا إلى تعقيد هاتين العمليتين وتكلفتها.

### ٤ - تنوع موظفي الخدمة العامة

٢١ - بما أن قطاع الخدمة العامة يعكس صورة المجتمع وتركيبته السكانية، فهو يتسم بتنوع رأس المال البشري من حيث اختلاف شخصيات الموظفين والموظفات، وخلفياتهم، ومؤهلاتهم، وأعمارهم، وأصولهم، وأماكن إقامتهم، وحالتهم الصحية، وثقافتهم، ومعتقداتهم الدينية والروحية. وينعكس هذا التنوع أيضا على الصُعد التنظيمي والهيكلي

(١٦) وفقا للبنك الدولي، سيعيش ثلاثة أشخاص من كل خمسة أشخاص من سكان العالم في المناطق الحضرية بحلول عام ٢٠٥٠.

والوظيفي. لذا أضحي قطاع الخدمة العامة يولي أهمية حاسمة لمسألة التنوع عند استقدام الموظفين أو تعيينهم أو انتخابهم على الصُّعد الوطني أو المحلي أو الدولي، باعتبارها شرطاً أساسياً لا غنى عنه لتعزيز الإدارة والأداء.

٢٢ - ويفرض ذلك تحديات ملحة على القطاع العام الذي يواجه في جميع المجالات تنوعاً متزايداً في الجهات الفاعلة والأشخاص والمناطق والمصالح على حد سواء<sup>(١٧)</sup>. فهل تدرك الإدارة العامة، التي تستند إلى نماذج تقليدية جامدة، ومحافظة أيضاً، في إدارة مؤسسات الخدمة العامة، هذه التحديات ومدى تأثيرها على أدائها وعلى نتائجها؟

#### دال - التحديات والصعوبات في إدارة التنوع

٢٣ - يمكن لإنكار التنوع أو إساءة فهمه أو تجاهله أو إساءة إدارته أن يوجد مرتعاً للقوالب النمطية، والأحكام المسبقة، والسلوكيات الإقصائية، والمشابهات، والقيود، والانطواء على الذات، والتصنيفات المتبادلة، والانحياز، والمعاملة التمييزية المححفة على أساس السمات المذكورة أعلاه.

٢٤ - والتاريخ البشري حافل بأمثلة لا حصر لها في هذا الصدد، ناهيك عن الأثر السلبي الذي تخلفه هذه السلوكيات، ولا سيما على الإدارة العامة. ففي مكان العمل، تطرح هذه السلوكيات طائفة من التحديات التي تؤثر على رؤية العمل وتنظيمه وإدارته وعلى إنتاجية الموظفين وأدائهم وقدرتهم على التنافس، مما يضر بسمعة الإدارة ويعكس عنها صورة "إدارة لا يطيب العمل فيها".

٢٥ - أما في علاقة الإدارة العامة مع مستخدميها، فإن هذه السلوكيات تولد في معظم الحالات انطباعاً لدى الفئات المعرضة للتمييز بأنها إدارة تركز فيها كل المساواة<sup>(١٨)</sup>، مما يؤدي إلى فقدان الثقة في المؤسسات العامة، وتكون صورة سلبية عن سلك الخدمة العامة

(١٧) Gérard Timsit, "La gestion de la diversité dans les pays européens. Partie II: Stratégies," United Nations Expert Group Meeting on Managing Diversity in the Civil Service, New York, May 2001; Belgium, "Diversité et ressources humaines: bonnes pratiques en Belgique et à l'étranger", 2010, available at the following address: [www.fedweb.belgium.be](http://www.fedweb.belgium.be) ; and Annie Cornet and Philippe Warland, *GHR et gestion de la diversité*, (Paris, ed. Dunod, 2008)

(١٨) "Les États-Unis, modèle multiculturel?", interview with Denis Lacorne, *Revue de la Gendarmerie nationale*, 2nd quarter 2010, pp. 45-50 and بقلم نفس المؤلف: *La crise de l'identité américaine, du melting-pot au multiculturalisme*, (Gallimard, 2003)

وما يقدمه من خدمات<sup>(١٩)</sup>، والشعور بالذل والانسلاخ والإححاف والظلم والإقصاء وضعف الحال وأوجه الضعف الاجتماعي الموجودة أصلاً أو المكتسبة، والفقر، وصعوبة الحصول على فرص العمل، والبطالة، وتفكك الروابط الاجتماعية والأسرية، والجريمة، والجريمة الإلكترونية، وعجز مرافق الخدمة العامة عن أداء مهامها أو تفكيكها أو تدميرها أو تخريبها؛ وحصر أماكن إقامة فئات أو أقليات اجتماعية معينة في أحياء معينة بمنأى عن بقية السكان فتصبح تلك الأماكن في نهاية المطاف معازل يُقبَل وجودها كشكل من أشكال الفصل والإقصاء بحكم الأمر الواقع، والسكن غير اللائق، ونمو القطاع غير الرسمي، وانتشار الأمراض والأوبئة، بالإضافة إلى طائفة أخرى من الانحرافات والتجاوزات، مثل الانطواء على النفس، والتطرف، والتزمت، والأصولية، والإرهاب، وما إلى ذلك، مما يعكس صورة عالم تسوده الفوضى، والخوف من الغد، ولا سيما الخوف من الآخر.

٢٦ - وفي المقابل، يمكن لاحترام التنوع ومراعاته وحسن إدارته أن تشكل هدفاً أسمى يُطمح في تحقيقه وشعاراً للحياة اليومية وممارسة راسخة وثقافة تنظيمية<sup>(٢٠)</sup> تقوم، من جهة، على احترام الاختلاف بجميع أشكاله ما دام متماشياً مع القيم والأسس الديمقراطية للمجتمع المعني، ومن جهة أخرى، على الالتزام بتشجيع الاختلاف لا احترامه فحسب.

#### رابعاً - الأسس الراسخة التي يستند إليها في التعامل مع مسألة التنوع

٢٧ - تقتضي معالجة هذه الإشكاليات مراعاة العديد من الاعتبارات، التي يعد ارتباطها فيما بينها عاملاً أساسياً لنجاح أي سياسة لتدبير التنوع ولكفافة جميع أشكال التمييز.

#### ألف - المساواة وعدم التمييز واحترام التنوع: عناصر أساسية من القانون الدولي لحقوق الإنسان

٢٨ - تستمد مبادئ المساواة ومكافحة التمييز واحترام التنوع شرعيتها في المقام الأول من مبادئ حقوق الإنسان المعترف بها عالمياً. ولا يمكن إعمال الديمقراطية وسيادة القانون والحكم الديمقراطي والتشاركي والتنمية والتماسك الاجتماعي والسلام أو تحقيقها دون الإقرار بهم قانوناً وممارسة، ودون المشاركة الفعلية الفاعلة، ودون الاعتراف بقدر جميع مكونات بلد ما وإمكاناته ورأس ماله البشري وإشراكهم ودمجهم في عملية تطوير هذا البلد

(١٩) رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في المغرب حول "حكامه المرافق العمومية" - إحالة ذاتية رقم ١٣-٢٠١٣ - www.cese.ma.

(٢٠) انظر ديباجة دستور الولايات المتحدة.

وفي حركة تنميته وتقدمه. ولقد جعل المجتمع الدولي من هذه الانشغالات مسعى يناضل من أجله يوميا، وأولويةً تحظى باهتمام خاص، وأفرد لها طائفة من النصوص القانونية ذات البعد الدولي، وكرّس لها العديد من الأجهزة، وعمل على اكتساب الخبرة الواسعة بشأنها، ووضع لها أدوات وممارسات جيدة.

٢٩ - وتقوم مختلف الأجهزة المكرسة لهذا الغرض في الأمم المتحدة، كمفوضية حقوق الإنسان وهيئة الأمم المتحدة للمرأة ومفوضية شؤون اللاجئين، بأعمال هامة تُبذل في إطارها جهود ملموسة بشأن مجموعة من المواضيع التي يتركز عليها اهتمام المجتمع الدولي من الآن فصاعدا والتي تندرج في الوقت نفسه إلى حد كبير ضمن اختصاص ومسؤولية الدول والمؤسسات العامة، ومنها: المشاركة في الشأن العام والشأن السياسي على قدم المساواة، والإدماج والاندماج الاجتماعيين، ومكافحة التمييز ضد الشعوب الأصلية، وكبار السن، والشباب، والعمالة والعمل اللائق، ووضع المرأة وحقوقها، والأشخاص ذوو الإعاقة، والأقليات، والمهاجرون، والأطفال واللاجئون، وعديمو الجنسية، والنازحون، والتمييز العنصري والديني والتمييز على أساس التوجه الجنسي والهوية الجنسية، وأشكال الرق المعاصرة، والصحة، والتعليم، والحق في السكن اللائق، والاتجار بالبشر، والقيم التقليدية، والحياة الخاصة، والحقوق الثقافية.

٣٠ - ولمواجهة الرهانات التي يطرحها التنوع الثقافي والتي ازدادت من حيث العدد ودرجة التعقيد في مستهل القرن الحادي والعشرين، لا بد من الاستمرار في تحديد الشروط التي تعتبر ضرورية لكي يصبح التنوع رصيда بدلا من أن يكون تهديدا، ولكي يكون مصدرا لتحديد السياسات العامة التي تخدم التنمية والتماسك الاجتماعي والسلام<sup>(٢١)</sup>.

٣١ - وهذه المجموعة الشارعة العالمية مُلزَمة في مجملها للدول، وهو ما يمثل في حد ذاته تحديا كبيرا بالنظر إلى ضخامة هذه المجموعة وتنوع السياقات، وقد أُلقت بعبء كبير من حيث الموازنة بينها وبين التشريعات الوطنية، وترتب عنها أيضا وضع العديد من الصكوك الإقليمية ومجموعة متنوعة من الممارسات المؤسسية الرامية إلى مكافحة التمييز أو تشجيع احترام التنوع.

(٢١) تقرير اليونسكو العالمي، (انظر الحاشية ١٢)، الصفحة ٢٦٠؛ والإعلان العالمي لليونسكو بشأن التنوع الثقافي، الذي اعتمد بالإجماع في الدورة الثانية والثلاثين لليونسكو؛ M. Vatz et al., *Les défis de la diversité* (انظر الحاشية ٧)، الصفحة ١١.

## باء - طريقة لمعالجة الشواغل المتعلقة بالتنمية المستدامة

٣٢ - بادئ ذي بدء، يتعين على مؤسسات الإدارة العامة، بوصفها أداة من أدوات الدولة تؤدي دور حلقة الوصل مع المجتمع ومهمتها خدمة السكان والأقاليم والمصالح الوطنية، أن تقدم خدمات عامة تكفل تمثيلاً أفضل للسكان وأن تعكس التنوع المتعدد الأبعاد الذي يتسمون به.

٣٣ - وبالإضافة إلى ذلك، تجسد خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ رؤية جديدة وبرنامجا طموحا سيُنفذ على مدى السنوات الخمس عشرة المقبلة في مجالات ذات أهمية جوهرية بالنسبة للبشرية، وأيضاً بالنسبة للتنمية البيئية والاجتماعية والاقتصادية. ويتبين عند قراءة أهداف التنمية المستدامة الـ ١٧ وغاياتها الـ ١٦٩ أن الشواغل المتعلقة بالتنوع، وما يلزمه من مبادئ الكرامة وعدم التمييز والإنصاف والعدالة والتسامح والمساواة في الحقوق والمعاملة وتكافؤ الفرص والإدماج والاندماج والانفتاح، تمثل الركيزة الأساسية للتنمية المستدامة وعمادها (انظر القرار ١/٧٠، الفقرة ٨).

## جيم - طريقة لمعالجة الشواغل المتعلقة بالإدارة العامة

٣٤ - يمكن تفسير الجانب الأكبر من أزمة انعدام الثقة في سلك الخدمة العامة في جميع أنحاء العالم بأوجه القصور في الحوكمة بوصفها "منظومة القيم والسياسات والمؤسسات التي يدير بها المجتمع شؤونه الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، من خلال التفاعل بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وكذلك من خلال التفاعل داخل كل كيان من هذه الكيانات"<sup>(٢٢)</sup>. ومن المسلّم به أن وجود مؤسسات قوية فعالة ومسؤولة وشفافة وتوحي حسن الإدارة على جميع المستويات عاملان يدفعان بعجلة التنمية المستدامة، إلى درجة أن المجتمع الدولي يعطيها الأولوية باعتبارهما غاية في حد ذاتيهما (انظر القرار ١/٧٠، الهدف ١٦). ويقتضي ذلك إقامة "نظام لرسم السياسات يتسم بالانفتاح والتنوّر، وإدارة لا تقبل إلا بالكفاءة المهنية العالية وتعمل لما فيه الصالح العام، وإعلاء سيادة القانون، وكفالة الشفافية في تسير الأعمال، وإقامة مجتمع مدني قوي يشارك في الشأن العام"<sup>(٢٣)</sup>، على مستوى جميع الجهات الفاعلة والجهات صاحبة المصلحة في بلد ما، آخذاً في الاعتبار أن

(٢٢) O.P. Dwivedi, "Les défis de la diversité culturelle pour la bonne gouvernance", United Nations Expert Group Meeting on Managing Diversity in the Civil Service, New York (May 2001).

(٢٣) .Frederickson H.G., *The Spirit of Public Administration*, (San Francisco, Jossey-Bass, 1997)

التعامل مع التنوع يتم على مستويين: أولهما فيما بين مختلف هذه الجهات الفاعلة والجهات صاحبة المصلحة، وثانيهما ضمن كل منها.

٣٥ - وبالفعل، يتم تدبير شؤون التنوع في مؤسسات الإدارة العامة من جهة أولى "بتنفيذ سياسة لإدارة الموارد البشرية ترمي إلى إتاحة فرص للعمل وللارتقاء في المسار المهني للجميع وفقا للاختصاص والتطلعات، وفي ظل احترام تكافؤ الفرص والمساواة في معاملة جميع العاملين وعلى أساس مكافحة جميع أشكال التمييز"<sup>(٢٤)</sup>، ويتمثل من جهة أخرى في وضع مبادئ وسياسات وأدوات تكفل انفتاح القطاع العام وشموليته ومواكبته لمحيطه. غير أن تدبير التنوع ومواكبته لا يعني إطلاقا إثاره وتشجيعه بإفراط لأن ذلك سيهدد الوحدة الوطنية والتماسك الجماعي، كما أنه لا يعني تشجيع التفكك والتجزئة<sup>(٢٥)</sup>.

٣٦ - وبما أن المسألة أصبحت عنصرا أساسيا في حياة كل مؤسسة، وجزء لا يتجزأ من مسألة النمو، فإنها تبرز بوصفها ركيزة استراتيجية لإحراز التقدم ومحورا من محاوره بداعي تلبية احتياجات متعددة تقترب بالرغبة في تغيير الأمور إلى الأحسن في مجالات التنظيم والحوكمة والإدارة، ومن ذلك:

(أ) الامتثال للالتزامات الدولية، وسيادة القانون والشرعية، وبذلك تجنب الإضرار بالسمعة؛

(ب) توطيد المؤسسات العامة التي تلبي التطلعات وتميز بالشفافية والشمول، وتعزيز الحوكمة الرشيدة على جميع المستويات بحيث تكون ديمقراطية وتشاركية. بما في ذلك على مستوى صنع القرارات، وفقا لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٣٢٧/٦٩ بشأن تعزيز الخدمات العامة الشاملة للجميع والخاضعة للمساءلة من أجل تحقيق التنمية المستدامة، ولا سيما الفقرتان ١٢ و ١٣ منه؛

(٢٤) Belgium, "Diversité et ressources humaines": (see footnote p. 17) R. Roosevelt Thomas, founder of the American Institute for Managing Diversity in 1984, "From Affirmative Action to Affirming Diversity", Harvard Business Review, vol. 68 (No. 2), (1990) p. 107-117; Harvey C. and Allard M. J., *Understanding Diversity, Readings, Cases and Exercises* (New York, Harper Colling College Publishers), p. 40

(٢٥) Gérard Timsit, "La gestion de la diversité" (انظر الحاشية ١٧).

(ج) التزام المؤسسات بأنها مؤسسات مسؤولة من الناحية الاجتماعية، تسير على نهج المسؤولية الاجتماعية المنوطة بالمؤسسات<sup>(٢٦)</sup> عن طريق بلورة صورة إيجابية وإنسانية وأخلاقية داخل مكوناتها وفي علاقاتها مع محيطها؛

(د) تحديث سلك الخدمة العامة وتحسين إدارة الموارد البشرية، عن طريق وضع ممارسات إدارية تتمحور حول الفرد والإمكانات والمهارات والمواهب، مع كفاءة ألا تصبح الفروق بين العاملين وتنوعهم الاجتماعي والثقافي عائقاً، بل رصيذاً للإثراء المتبادل ومخزناً "للذكاء الجماعي" وميزة تنافسية تُفيد النمو؛

(هـ) وتحسين الأداء في مؤسسات الإدارة العامة، بالاستعانة بفريق متنوع من العاملين يمكنون المؤسسات من فهم التوقعات المختلفة لعملائها على أنواعهم بصورة أفضل، ومن دخول أسواق جديدة، وتطوير القدرات الإبداعية، والتكيف بشكل أفضل مع التغيرات، وتعزيز الكفاءة والفعالية في القيام بمهام الخدمات العامة، وتحسين جودة الخدمات العامة، وإدارة المنازعات والمخاطر، وكفاءة القدرة على المواجهة<sup>(٢٧)</sup>؛

(و) يتعين تحسين الصورة والانطباع السائدين عن مؤسسات الإدارة العامة وعن طريقها في تقديم الخدمات العامة، باعتبارها أحد عوامل التواصل مع الجمهور.

٣٧ - والسؤال المطروح هو ما هي الكيفية التي يمكن أن يسهم بها احتواء التنوع في ترسيخ الترابط الوثيق فيما بين احترام حقوق الإنسان، والتنمية المستدامة، والحوكمة الرشيدة على جميع المستويات، والسلم، والتماسك الاجتماعي؟

## خامساً - النماذج المثالية والممارسات الجيدة الموجودة على الصعيد العالمي

٣٨ - غالباً ما تشكل إدارة التنوع شاغلاً محورياً في البرامج السياسية والأخلاقية للبيروقراطية التمثيلية، بيد أنه يُنظر إليها أحياناً كما لو كانت ترفاً، وخاصة في الدول التي لا تزال فيها الخدمة العامة في مرحلة البداية أو في الدول الفقيرة أو التي هي في حالة نزاع. أما في بلدان أخرى، فيتبين أنها التزام حقيقي بالاستناد إلى عمليات لتحديد الجهات الفعالة

(٢٦) انظر القاعدة ISO 26000 التي اعتمدها المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس في عام ٢٠١٠، والقاعدة التي اعتمدها المفوضية الأوروبية في عام ٢٠١١، في الموقعين: [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr) و [www.international.gc.ca](http://www.international.gc.ca).

(٢٧) Maria Giuseppina Bruna and Mathieu Chauvet, "La diversité, Levier de performance" (انظر الحاشية ٢)؛ "Diversité, un enjeu de performance dans le secteur public", *Perspectives – Gestion publique* (Institut de la gestion publique et du développement économique, no. 22, February 2007).

وإشراكها لإيجاد ظروف للعيش المشترك تكون أكثر تناغمًا وتسعى إلى محاربة أشكال الإقصاء المرتبطة بالاختلاف مهما تكن طبيعته<sup>(٢٧)</sup>. وينجم عن ذلك تنوع النماذج والممارسات الجيدة على الصعيد العالمي التي قد تُستخدم كنماذج مثالية، مع مراعاة ظروف كل بلد وخصائصه.

#### ألف - النماذج الأنكلوسكسونية

٣٩ - في حالة الولايات المتحدة الأمريكية التي يكتسب مفهوم التنوع فيها طابعاً رسمياً في القانون وفي الممارسة القضائية على السواء، يبدو من الواضح أن المفهوم يتخذ شكل مؤسسة حقيقية لا بد من أخذها في الاعتبار، وهو يشير إلى "رؤية للعالم يتمتع كل شخص فيها بنفس الحقوق، وبنفس القدر من الحرية على الخصوص، ويُلقى فيها كل تمييز. ويحيل مفهوم التنوع إلى مفهوم تمثيل شتى المجتمعات المحلية في المنظمات والمؤسسات"<sup>(٢٨)</sup>، وذلك ابتغاء إعادة التوازن مع المجموعات السكانية أو المجتمعات المحلية التي عانت من التمييز الثقافي أو الاجتماعي أو القانوني. ومع ذلك، يجب ألا ننسى أن الأمر يتعلق هنا بـ "أمة متعددة الشعوب"<sup>(٢٩)</sup> تعودت منذ نشأتها استقبال مجموعات سكانية ذات أصول مختلفة ولغات وثقافات خاصة. والولايات المتحدة، علاوة على ذلك، دولة اتحادية تتعدد فيها مستويات السيادة. وقد تطلب الأمر أيضاً تطوراً تاريخياً طويلاً ورؤية لأمة في حالة تكوين متواصل لكي تبلغ هذه المرحلة التي يُعترف فيها بالاختلافات وتُعطى لها قيمة، لكن النجاح في أعمال هذا الاعتراف وهذه القيمة لم يكتمل بعد (كما يتبين من تعدد القضايا بين أجهزة الشرطة ومجموعات الأمريكيين السود في ولايات عدة) وهكذا تم الانتقال من أيديولوجية "بوتقة الانصهار" الرامية إلى إخفاء الاختلافات، إلى خطاب الاستيعاب ثم نظرية التعددية الثقافية، إلى أن استقر الأمر على التنوع<sup>(٣٠)</sup>.

٤٠ - أما على المستوى المؤسسي والقانوني، فقد مرّت مسألة التنوع بمحطتين بارزتين. ففي الستينات من القرن الماضي، كُرس مفهوم تكافؤ فرص العمل في مجموعة من القوانين تعتبر التمييز في شتى المستويات أمراً غير قانوني، ومن أهمها قانون الحقوق المدنية الفيدرالي، الذي اعتُمد في عام ١٩٦٤؛ وتلاه مفهوم التمييز الإيجابي، وهو ضرب من السياسة الرامية

(٢٨) Aurore Haas and Sakura Shimada "(Re)définir la diversité" (انظر الحاشية ٢).

(٢٩) Les États-Unis, modèle multiculturel? حوار مع دنيس لاکورن (انظر الحاشية ١٨).

(٣٠) المرجع السابق.

إلى استدرارك ما فات بعض المجموعات المستبعدة حتى تتكافأ مع غيرها<sup>(٣١)</sup> وخصّصها بمعاملة تفضيلية وتعويضية. والتمييز الإيجابي أداة قوية مكّنت من إدخال التنوع إلى الشركات وكان لها الفضل في جعل الولايات المتحدة الأمريكية البلد الذي يوجد به أكبر عدد من المديرات في العالم. بيد أن هذه الممارسة، وإن كانت ذات طابع إيجابي أو خيّر وتشكل استثناءً مؤقتاً من حيث التطبيق ينبغي قبوله، فهي، في حد ذاتها، تمييز مناقض لمبدأ المساواة أمام القانون، وقد أعيد النظر فيها في الثمانينات من القرن الماضي، وأفضى ذلك إلى الكثير من الجدل والاعتراض<sup>(٣٢)</sup>.

٤١ - وفي التسعينات من القرن الماضي، وكتكملة لمفهوم التمييز الإيجابي ومشروع مضاد له، برز مفهوم التنوع، بوصفه عملية تسمح بالتعبير عن الكيان الجماعي المتنوع، وذلك من مدخلين: أولهما، التسويق والاتصال بالعملاء والمستخدمين، سعياً إلى الإنصات لمجموعات متنوعة من السكان ذات تنوع ثقافي متزايد والاقتراب منها وتلبية احتياجاتها؛ وثانيهما، تحقيق المساواة من خلال أيديولوجية ليبرالية فردانية تتأسس على احترام الاختلافات ولكنها تبني أيضاً على الجدارة والاعتراف بالمهارات لا غير.

٤٢ - أما بالنسبة لبلدان أنكلوسكسونية أخرى، مثل كندا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وأستراليا، فمفهوم التعددية الثقافية هو المفهوم السائد والرسمي بوصفه وسيلة لمعالجة الاختلافات وتدبرها، من خلال الاعتراف بها وتممينها والتشجيع على الاحتفاظ بها والإشادة بها. وهذا هو الحال بالنسبة للهجرة التي تُعتبر مساهمةً ديمغرافية واقتصادية وثقافية مهمة<sup>(٣٣)</sup> أو بالنسبة لإدماج التنوع على مستوى الخدمة العامة. ومن الأمثلة على ذلك خطة العمل التي وضعتها حكومة المملكة المتحدة في عام ٢٠٠٤، والتي ترمي إلى زيادة وجود الفئات المستهدفة في شتى مستويات الإدارة وتُلزم جميع الوزارات والهيئات بتسمية أبطالها في مجال التنوع. وهؤلاء يشكلون شبكة لتحسين أفضل الممارسات إلى أقصى حد ممكن وتقاسمها وتبادلها، وللتعاون في ما بينهم ابتغاء البقاء في طليعة المبادرات

(٣١) Gwénaële Calvès, "Qu'est-ce qu'une politique de discrimination positive? Que peut-on en attendre?" *Alternatives Économiques*, January 2005; Amanda de Montal, "Étude de Benchmark sur la diversité aux USA", Association française de management de la diversité, available at the following address: [www.afdm.fr](http://www.afdm.fr)

(٣٢) Marc de Vos, *Beyond formal equality, through affirmative action*: انظر تطبيق هذه الممارسة في أوروبا: *under Council Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, (Luxembourg, Official Publications Office of the European Communities, 2008)

(٣٣) Belgium, "Diversity and human resources" (انظر الحاشية ١٧).

في هذا المجال، وللمساعدة في تحقيق التغيير الثقافي والسلوكي لتحقيق التنوع داخل المنظمات<sup>(٣٤)</sup>.

## باء - النماذج الأوروبية

٤٣ - يعالج القانون الأوروبي المتعلق بعدم التمييز حالتين، تتعلق أولاهما بالتمييز المباشر الذي يتم عندما يعامل شخص، بسبب انتمائه العرقي أو الإثني، معاملة أقل مما يعامل أو عومل أو سيعامل غيره في حالة مماثلة وعندما يستند هذا الاختلاف في المعاملة إلى سمة محددة تدرج ضمن أسباب التمييز المحظورة؛ وتعلق الحالة الثانية بالتمييز غير المباشر الذي يتم "عندما يُحتمل أن ينتج عن إجراء أو معيار أو ممارسة، محايدة في الظاهر، استبعاداً معيناً لأشخاص من أصل عرقي أو إثني بعينه، وذلك مقارنة بغيرهم من الأشخاص".

٤٤ - ومن ثم، يتبين وجود ثلاثة نماذج أساسية على الأقل للتعامل مع التنوع في سلك الخدمة المدنية الأوروبية، استلهمت جميعها من المبادئ الديمقراطية الأصيلة، وكلها مبني على تصور للمجتمع كمجموعة معقدة أداها الإدارة التي توضع في خدمة الجميع، سواء كانت هذه الإدارة مكلفة بالحفاظ على وحدة المجتمع، أو تقرّ بعدم تجانسه، أو كانت تمتنع عن أي تدخل قد يُظهر أنها تفضل إحدى المجموعات المشكّلة للمجتمع عن غيرها<sup>(٣٥)</sup>. ويتوقف اعتماد شتى الدول الأوروبية لأي من هذه النماذج، إلى حد كبير، على ثقافتها وعلى طبيعة التنوعات التي تتعامل معها.

## ١ - نموذج عدم التمايز

٤٥ - هذا النموذج راسخ في مبدأ وحدة الجسم الاجتماعي ويرفض، على هذا الأساس، الاعتراف بأشكال التنوع في ذلك الجسم. وهذا هو الحال في فرنسا التي تنطلق من تقليد سياسي ومن مفهوم الأمة الواحدة التي لا تقبل التجزئة<sup>(٣٦)</sup>، فُيدخل الاهتمام بالتنوع في إطار توحي المساواة والاندماج ومكافحة أشكال التمييز. ويقتضي التاريخ الفرنسي، باسم المساواة بين المواطنين أمام القانون، ألا يؤخذ في الاعتبار أي اختلاف بين الأشخاص إلا على أساس الكفاءة. ويتجسّد هذا الأمر بشكل واضح في سلك الخدمة العامة التي تتخذ

(٣٤) المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، National Audit Office, *Equality, Diversity and Inclusion in the Civil Service*, 2015، على الموقع: [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk).

(٣٥) وفقاً للتصنيف الذي اعتمده جيرار تيمسي (انظر الحاشية ١٧).

(٣٦) *Declaration of the Rights of Man of 1789; French Constitution of 4 October 1958*, article 1.

من "عدم قابلية الجمهورية للتجزئة والسيادة الوطنية والمساواة أمام القانون" عقيدة لها<sup>(٣٧)</sup>. وإذا كانت السياسات الفرنسية في مجال التنوع قد استوعبت العديد من المبادرات (واعتمدت علامة للتنوع (٢٠٠٨) وتدابير للتمييز الإيجابي أو التعويضي)، فإن الهوس بالوحدة لا يزال ماثلاً<sup>(٣٨)</sup>، وذلك من خلال الاعتراف بالتمييز لا بالهويات المجتمعية.

## ٢ - نموذج التمايز

٤٦ - في البلدان التي تهيمن فيها الثقافة الليبرالية، كما هو الحال في دول شمال أوروبا، يُؤخذ في الاعتبار عدم تجانس المجموعات المكوّنة للكيان الجامع، وذلك بفضل نماذج للتمييز المعمّم وتنوع أشكال معاملة هذه المجموعات بحسب موقع والوضع الخاص لكل منها داخل الكيان الجامع. ويلاحظ إدماج التنوع في ما يتعلق بالأراضي والمصالح والأشخاص، على حد سواء، حيث يوجد هناك العديد من المبادرات والممارسات الجيدة، كما هو الحال في السويد والدانمرك مثلاً<sup>(٣٩)</sup>.

## ٣ - نموذج الفصل

٤٧ - يتمثل هذا النموذج، الذي يستجيب لمنطق مختلف تماماً، في إقامة نوع من الجدار الفاصل بين المجموعات والدولة التي لا تتدخل، من حيث المبدأ وبأي شكل من الأشكال، في إدارة تلك المجموعات وتكتفي بضمان استقلاليتها وحرية عملها. وينطبق هذا الأمر على مبدأ العلمانية، أي الفصل التام بين الانتماء المذهبي والمواطنة<sup>(٤٠)</sup>، الذي يُعترف به كوسيلة للتعامل مع أشكال التنوع الديني، وهو ما يكاد يكون مرادفاً لمفهوم التعددية الذي تتقاسمه جميع البلدان الأوروبية تقريباً. غير أن تطبيق العلمانية أبعد ما يكون عن الوضوح في القطاع العام. ففي واقع الأمر، كيف يتسنى التوفيق بين حرية المعتقد وتعددية القناعات وعدم التمييز

(٣٧) Aurore Haas and Sakura Shimada, "(Re)définir la diversité: de la représentativité à la gestion de l'altérité" (انظر الحاشية ٢).

(٣٨) رفض المجلس الدستوري في قراره رقم ٩١-٣١٢ المؤرخ ٩ أيار/مايو ١٩٩١ بشأن القانون المتعلق "بوضع المجموعة الإقليمية في كورسيكا" ("Statut de la collectivité territoriale de Corse") مبدأ تحديد شعب كورسيكي منفصل عن الشعب الفرنسي، وعزى ذلك إلى عدم القبول بالخصوصيات وأن هناك شعب واحد هو الشعب الفرنسي. انظر أيضاً "Les États-Unis, modèle multiculturel?"، حوار مع دنيس لاكورن (انظر الحاشية ١٨)، و "La gestion de la diversité" (انظر الحاشية ١٧)، و Charte de la diversité de 2004 في الموقع: www.charte-diversite.com.

(٣٩) "Diversité et ressources humaines" Belgium، (انظر الحاشية ١٧).

(٤٠) "La gestion de la diversité" Gérard Timsit، (انظر الحاشية ١٧).

والكتمان وبين إرادة إظهار الدين، الذي يُعتبر مصدراً للالتزام ويمثل بعداً أساسياً من أبعاد الهوية؟ واليوم، تتصارع شتى قطاعات الإدارة العامة، على المستوى المركزي أو المحلي، مع مشاكل ومعوقات معينة تتعلق بهذه القضية، علاوة على مخاطر استغلال تلك المشاكل والمعوقات على حساب احترام الآخر والسلام والعيش المشترك والتماسك الاجتماعي<sup>(٤١)</sup>.

### جيم - النموذج العربي - الأفريقي المختلط

٤٨ - لا بد من التنويه في البداية إلى أن المجتمع الأفريقي متنوع جدا على مختلف المستويات والصعد. ويقوم التوازن الاجتماعي على هذه السمات في المجتمع الأفريقي التقليدي على الأقل، فتنشأ عنه بيئة من الوثام والتسامح لا تلقى اعتراضا ولا تنفكك إلا إذا تعرض التنوع ذاته للتهديد أو إذا اتخذت أشكال التمييز أبعادا مثيرة للقلق. وقد كان هذا الأمر اعتياديا خلال حقبة الاستعمار، وبقي على منواله هذا في أحيان كثيرة بعد ذلك، لا سيما عندما يحاول الزعماء فرض بعض الممارسات التمييزية من جانب واحد أو بالقوة، بتفضيلهم للإثنية التي ينتمون إليها أو لعائلتهم أو لغتهم أو معتقداتهم أو دينهم أو رؤيتهم السياسية، فيسفر ذلك عن المشاكل والآثار السلبية المشار إليها آنفا، بل وقد تندهور الأمور لتؤدي إلى نشوب نزاعات أو أعمال إبادة جماعية<sup>(٤٢)</sup>.

٤٩ - ومن بين البلدان التي نجحت في التعامل مع مسألة التنوع، يمكن الإشارة إلى المغرب، وهو بلد خليط ومتعدد التراكيب تأثر بدوره بشعوب وثقافات وحضارات عديدة، وكُرس فيه مفهوم التنوع كأحد المبادئ التي يقوم عليها دستور البلاد لعام ٢٠١١. ويحرص المغرب، في إطار النهج الذي يتبعه في التعامل مع الاختلافات التي يتسم بها على جميع الأصعدة، لا على إشراك جميع الجهات الفاعلة ومكونات المجتمع وأصحاب المصلحة في إطار "دولة حديثة، مرتكزتها المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة"<sup>(٤٣)</sup> فحسب، بل مراعاة جميع الأبعاد المتجسدة في الأشخاص والمصالح والأراضي.

٥٠ - بيد أن على المرء أن يجتنب التوحيد والتعميم في معالجة الأمور، أو أن ينقل دون تغيير ممارسات قد تتحول إلى مغامرة خطيرة محفوفة بالصعاب لا تثمر عن نتائج أو عن أي آثار ملموسة.

(٤١) "La Ligue de l'enseignement, "La laïcité pour "faire société"", 6 April 2012 (٤١) www.laligue.org.

(٤٢) Mamosi Lelo, "La prise en compte de la diversité dans la fonction publique africaine"

(٤٣) ديباجة الدستور المغربي.

## سادسا - السعي إلى وضع رؤية ونهج جامعين ومتكاملين يتسمان بالشمول والتقدمية والاستدامة

٥١ - ثمة ثلاثة نهج يمكن استخدامها للتعامل مع التنوع في صفوف سلك الخدمة المدنية، وهي نهج يمكن أن تكون تراكيبية أو أن تكون نتيجة لتطور مجتمعي، أولها استراتيجية إنكار المشكلة، وثانيها الاستراتيجية التفاعلية المتبعة في حل مشاكل ينجم عنها حالات توتر أو نزاعات مؤقتة، منها التحرش أو الإقصاء. أما الاستراتيجية، الثالثة فهي استراتيجية تؤمن بقدرة الإنسان على إحداث التغيير وهي استراتيجية استباقية ومنفتحة وشاملة ومدججة وجامعة تتماشى روحا ونصا مع برنامج التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ الذي يتمحور حول الإنسان ويحمل في طياته بذور التغيير.

٥٢ - وحيث أن الهدف المتوخى هو تغيير طريقة التفكير والبيئة والثقافة التنظيمية على جميع المستويات، وحيث أن التحديات والمسائل المطروحة هي تحديات ومسائل متعددة الأبعاد وأن التنوع يعتبر ظاهرة اجتماعية لا بد من التعامل معها كاملة، فلا بد من اتباع طريقة مختلفة للتفكير في الاختلافات وتصورها والتعامل معها، ولوضع مسألة التنوع في صميم أي عملية تحول تنظيمي عن طريق اختيار نهج شاملة ومنظمة وتقديمية تجمع بين عدة ركائز وعدة مستويات من الالتزام والمسؤولية والإصلاح ويُحشد لها ما يلزم من وسائل.

## ألف - على المستوى الدولي

٥٣ - لا بد من تقاسم برنامج التنمية المستدامة الجديد ونشره وتعميمه ونقله ومواكبته لما فيه فائدة لجميع الجهات الفاعلة وأصحاب المصلحة، لكي لا يبقى حكرا على بعض الهيئات الإدارية المركزية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال برامج الإعلام والتوعية والمواكبة والتأهيل وتعزيز القدرات، بما يفسح المجال لنشأة ثقافة للتنوع ولتبادل الممارسات الجيدة في هذا المجال<sup>(٤٤)</sup> والاعتراف والإشادة بها في آن معا.

(٤٤) انظر المشاريع التي حازت على جائزة الأمم المتحدة للخدمة العامة منذ عام ٢٠٠٣، والمشاريع الحائزة على الجائزة الأوروبية للخدمة العامة؛ و Neil. E. Reichenberg, "Best Practices in Diversity Management", United Nations Expert Group Meeting on Managing Diversity in the Civil Service, New York, (May 2001) و "Diversité et ressources humaines" (الحاشية ٣١)؛ و Amanda de Montal, "Étude de benchmark sur la diversité aux USA" (الحاشية ١٧)؛ و Royal Bank of Canada, "Rapport sur la diversité et l'intégration"

باء - إيجاد بيئة ملائمة وميسرة لإدماج مسألة التنوع على المستوى الوطني والكلبي

٥٤ - ولتكوين هذه البيئة، لا بد من توافر عدد من الشروط، من بينها إطار مؤسسي وقانوني متين على جميع مستوياته ليكفل إدماج مفهوم التنوع، وبنية حكم مسؤولة وديمقراطية وشاملة وتشاركية، وسياسات عامة، وعمليات لصنع القرار، وهياكل وآليات كفؤة للإدماج والتنسيق والمواءمة، والاستثمار لتحقيق التزام المواطنين، وقيادة قوية تتمتع بالكفاءة وتلتزم بالمبادئ الأخلاقية على جميع المستويات، والالتزام والمسؤولية في قمة السلم التراتبي أو في صفوف الإدارة، وإدخال التغييرات اللازمة، وإجراء التشخيص الكمي والكيفي للسياق الداخلي والخارجي ولتصورات كل قطاع أو سمة، وإنشاء نظم للإعلام والإحصاء ووضع مؤشرات وإنشاء قواعد بيانات موثوقة، وتصميم استراتيجيات وخطط عمل محددة، وإنشاء هياكل مخصصة<sup>(٤٥)</sup>، وزيادة منتديات الإعلام والتداول والتفاوض، والمعايرة والتوحيد والتبني، والمتابعة والمراقبة والتقييم والمساءلة، ووضع خطط للتواصل الداخلي والخارجي، وتوفير ضمانات بإيجاد رأس المال اللازم وكفالة ديمومة هذه التوجهات والإصلاحات واستمرارها.

جيم - إصلاح سلك الخدمة العامة وتحديثه والارتقاء بقيمته عن طريق إدماج التنوع

٥٥ - آن الأوان لكي يخلع القطاع العام عنه ثوب الطفل الأقل حظا الذي يميزه في معظم الدول، وأن يكف عن أداء دور المؤسسة الخيرية أو الجهة المانحة لفرص الثراء دون سبب. لكن هذا الأمر لن يتحقق إلا إذا ابتعد عن النماذج القديمة ودخل بعزم وتصميم في عملية إصلاح جذري لسلك الخدمة العامة تطال المبادئ التي يقوم عليها وهياكله وبنائه الأساسية وموارده البشرية وأساليب إدارته وعمليات صنع القرار فيه وعلاقته بمحيطه أو كيفية تقديم خدماته. ويمكن للتنوع ومكافحة جميع أشكال التمييز، إذا ما أحسنت إدارتهما وإدماجهما، أن يساهما على نحو كبير في إكساب هذا القطاع دوره كمحرك فعلي للتغيير والتنمية والأداء، وفقا لما يشير إليه التقرير العالمي عن القطاع العام لعام ٢٠١٥<sup>(٤٦)</sup>. ولتحقيق ذلك، لا بد للقطاع العام من أن يستمد قوته من رأسماله البشري وما له من قواسم مشتركة وسمات فريدة.

(٤٥) انظر التعداد والتحليل المقارن للتجارب الدولية الرئيسية في مجال إضفاء الطابع المؤسسي على مكافحة التمييز، Conseil national des droits de l'homme et ONU-Femmes, "Vers la mise en place de l'Autorité pour la parité" (الحاشية ٥).

(٤٦) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لدى الأمم المتحدة، "Responsive and Accountable Public Governance: 2015 World Public Sector Report"، ص ٣٥-٣٦.

٥٦ - ولكي يتمكن القطاع العام من شحذ قدراته والارتقاء بأدائه وقدرته على التنافس، لا بد له من أن يحرص على أن يوفر للعاملين فيه بيئة عمل مواتية ومريحة واجتماعية وجاذبة وحاثة يؤدي فيها القادة دور القدوة والمحفز، ويلهمون الأمل والثقة التي تطلق عنان الموهبة بدلا من أن تكتمها، وحيث يمكن للعاملين أن يشحذوا مهاراتهم وأن يأتوا بأفكار جديدة وأن يستثمروا كامل إمكاناتهم لتوليد قيمة مضافة داخل مكان العمل، ولما فيه مصلحة جميع المستفيدين من خدماتهم بصورة خاصة.

٥٧ - ويضطلع القطاع العام بالجزء الأكبر من المسؤولية عن توفير بيئة مفيدة وسليمة تعمل على نحو يستفيد منه الجميع، وعن نشر الشعور بالعدل والإنصاف والانتماء، وعن إيجاد الفرص للنماء والنمو والتطور والتقدم. وثمة عدد من الممارسات الجيدة التي ظهرت في هذا المجال، منها مفهوم المجتمع التشاركي، وتنمية الإحساس بالمسؤولية لدى المواطنين، والآليات المبتكرة كالإبداع المشترك والإنتاج المشترك، والاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للارتقاء بمستوى الخدمات العامة وللتواصل بصورة أفضل مع الجمهور، وردم الصدع الرقمي، وتحقيق الإدماج الرقمي، والمعايرة والتوحيد وما إلى ذلك، مع إعطاء الأولوية للمرأة والمسنين والشباب وذوي الإعاقة وغيرهم من المجموعات الضعيفة.

٥٨ - وختاما، لا بد من التذكير بأن مسألة التنوع ليست إلا جزءا من كل، وأن العنصر الأهم هو إعمالها بحصافة باعتبارها عاملا مميزا وورقة رابحة. ومن المحتم أن هذا الأمر سيتطلب التزاما طويل الأجل وكبير التكلفة إذا ما أردنا تحسين الواقع فعلا وجعل التنوع محورا استراتيجيا وشاغلا أساسيا.