

عبدالله قادية

أستاذة محاضرة-أ-

بكلية الحقوق والعلوم الاقتصادية - جامعة معسكر

عضو بمحبر القانون الاجتماعي

دور الوكالة الوطنية للتشغيل

بين الوساطة والمراقبة عند تشغيل الأجانب

الملخص:

إنّ الحديث عن ضبط سوق التشغيل في الجزائر، يعني الحديث عن الوكالة الوطنية للتشغيل، لاعتبارها المرفق العمومي الذي أوكلت له بمناسبة ذلك عدة مهام أهمها، تنظيم ومعرفة السوق الوطنية للتشغيل واليد العاملة وتطويرها وضمان ذلك، بالإضافة إلى متابعة تطور اليد العاملة الأجنبية في إطار التشريع والتنظيم المتعلقين بتشغيل الأجانب وتنظيم البطاقة الوطنية للعمال الأجانب وتسييرها مع الحرص على ضمان تطبيق الاتفاقيات والاتفاقات الدولية في هذا المجال.¹

Résumé :

Qui dit régulation du marché national de l'emploi, dit l'ANEM le service public de l'emploi, L'ANEM est un établissement public à gestion spécifique auquel plusieurs missions ont été attribuées, dont l'organisation et l'assurance de la connaissance de la situation et de l'évolution du marché national de l'emploi et de la main d'œuvre.

En outre, l'ANEM est chargé du suivi de l'évolution de la main d'œuvre étrangères en Algérie dans le cadre de la réglementation et la législation relatives à l'emploi des étrangers ainsi que l'organisation et la gestion du fichier national des travailleurs étrangers, en veillant sur la garantie de l'application des mesures découlant des conventions et accords internationaux en matière d'emploi¹.

¹ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 06-77، المؤرخ في 18 فبراير 2006، يحدد مهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيرها، جريدة رسمية عدد 09 .

Résumary :

When we speak of labor market regulation in Algeria, we speak of ANEM, a public service to which several missions have been allocated, including regulation and knowledge of the national employment market and the hand work with the development and ensured that last. Furthermore, ANEM is responsible for monitoring the hand of foreign work in the framework of regulations and legislation on employment of foreigners and the organization and management of the national register of foreign workers, ensuring on ensuring the implementation of international conventions and agreements in this field.

مقدمة:

تحدد طبيعة المهام التي تقوم بها مصالح التشغيل في أية دولة بطبيعة سوق العمل ودرجة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية،² ولطالما شكل موضوع تشغيل الأجانب محور اهتمام الدول على اختلاف توجهاتها الاقتصادية والسياسية، لما يترتب عليه من آثار. الجزائر كغيرها من الدول خصصت له منذ الاستقلال حيزا معتبرا من الاهتمام، ترجمته جملة النصوص التشريعية والتنظيمية وعدد الهياكل والإدارات على المستوى المركزي والمحلي.

يعتبر الأمر رقم 211-66،³ المتعلق بوضعية الأجانب القانون الإطار الذي نظم حركة الأجانب بالجزائر بصفة عامة، ما استدعى إصدار العديد من النصوص التنظيمية الموضحة له، أهمها المرسوم رقم 212-66، وبما أن دخول الأجانب قد يكون لأسباب متعددة تطلب الأمر تدخلا خاصا يضبط شروط تشغيل هؤلاء، فكان الأمر رقم 60-71⁴ المتعلق بشروط استخدام الأجانب.

ثم القانون رقم 10-81⁵، المتضمن شروط تشغيل الأجانب. وبين الاستخدام والتشغيل فرق كبير راعاه وأكده القانون رقم 10-81 وتضمنه القانون رقم 11-08⁶، من خلال إقراره لمبدأين أساسيين تمثلا في:

² «, Manuel d'éducation ouvrière, BIT, RECCA Sergio, «Introduction aux services de l'emploi» Genève 1999.

³ الأمر رقم 211-66، المؤرخ في 21 جويلية 1966، المتعلق بوضعية الأجانب.

⁴ الأمر رقم 60-71، المؤرخ في 05 أوت 1970، المتعلق بشروط استخدام الأجانب، بالإضافة إلى المرسوم رقم 148-69 المؤرخ في 02 أكتوبر 1969 المتضمن شروط توظيف المستخدمين الأجانب في مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية.

⁵ القانون رقم 10-81، المؤرخ في 11 جويلية 1981، يتعلق بشروط تشغيل العمال الأجانب.

المبدأ الأول: ضرورة حيازة الأجنبي لرخصة تسمح له بممارسة العمل المأجور وفق الإجراءات التي نص عليها المرسوم رقم 82-510،⁷ والتي تسلم بناءا عليها تأشيرة العمل للأجنبي وفق ما نص عليه المرسوم الرئاسي رقم 03-251،⁸ الذي جاء ليعدد وينظم أنواع التأشيرات التي تمنح للأجانب بمناسبة تواجدهم على الإقليم الجزائري، حيث ذكرت الفقرة السادسة والسابعة من المادة الخامسة مكرر منه، الحالات التي تمنح بناءا عليها تأشيرات العمل والالتزامات الأساسية للهيئة المستخدمة، أهمها إلزامها بتحرير تعهد مكتوب بترحيل العامل الأجنبي بمجرد انتهاء علاقة العمل. وهي الأحكام التي أكدتها مواد القانون رقم 08-11، التي جاءت لتضفي نوع من التجديد على النصوص التي صدرت في عهد الاقتصاد الموجه، في ظل التكفل التام للدولة بضمان توفير مناصب العمل، تأميننا للحق في العمل المكفول دستورا.

المبدأ الثاني: أن يتم تشغيل الأجنبي وفقا لاحتياجات التنمية الوطنية ومع مراعاة الأولوية لليد العاملة الوطنية⁹، غير أن هذا المبدأ لا يطبق على إطلاقه بل تقيدته الاتفاقيات أو الاتفاقات الدولية التي تبرمها الجزائر مع الدولة الأجنبية.

يهدف العرض السريع لتكنولوجيا تنظيم وضعية الأجانب بصفة عامة والتشغيل بصفة خاصة إلى إظهار طبيعة تعامل الدولة مع هذا النوع من المواضيع في الحالات العادية وفي حالة وجود اتفاقيات دولية سواء تلك المنبثقة عن المنظمات أو تلك التي تدخل في إطار التعاون والشراكة، لذلك فإن دراسة هذا النوع من المواضيع في جانبه المتعلق بالرقابة، تتحكم فيه أولويات وقيود أهمها:

- احترام الاتفاقيات الدولية، لاسيما تلك التي تنص على ضرورة احترام مبدأ المعاملة بالمثل والذي تم الإعلان عنه في الاتفاقية رقم 97 والتوصية رقم 86 لسنة 1949 حول العمال المهاجرين، وتم التأكيد عليه في الاتفاقية رقم 143 لسنة 1975 التي جاءت بأحكام تكميلية.

- تشجيع الاستثمار المولد لمناصب العمل.

- حماية مبدأ منح الأولوية عند تشغيل الأجانب لليد العاملة الوطنية.

⁶ القانون رقم 08-11، المؤرخ في 25 ماي 2008، يتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها، جريدة رسمية عدد 36.

⁷ المرسوم رقم 82-510، المؤرخ في 25 ديسمبر 1982، الذي يحدد كفاءات منح جواز أو رخصة العمل المؤقت للعمال الأجانب، جريدة رسمية 56.

⁸ المرسوم الرئاسي رقم 03-251، الذي يعدل ويتمم المرسوم رقم 66-212 المتضمن تطبيق الأمر رقم 66-211 المتعلق بوضعية الأجانب في الجزائر، جريدة رسمية، عدد 43.

⁹ المادة 01 والمادة 05 من القانون رقم 81-10.

فكيف يمكن للدولة أن توفق بين هذه القيود والأولويات في سوق عمل مليء بالاختلالات، أهمها وأبسطها نقص التأهيل الكافي؟

يستدعي تحقيق المعادلة السابقة، اعتماد مجموعة من الهيئات والهيكل التي تكفل التطبيق الصحيح للنصوص المنظمة لعمل الأجانب. الوكالة الوطنية للتشغيل واحدة من الهيئات المتدخلة، باعتبارها المرفق العمومي المكلف بضبط سوق العمل وتحديد احتياجاته وتنظيم حركية اليد العاملة فيه سواء كانت وطنية أو أجنبية وهي مهام تقليدية إضافة إلى المهام الحديثة التي طولبت بها منذ 1990 والمتمثلة في المساهمة الفعلية في تنفيذ السياسة العمومية للتشغيل مع ضمان منح الأولوية لليد العاملة الوطنية وتمكينها من التأهيل المطلوب.

لذا سنتنصر الإجابة على الإشكال السابق في معرفة علاقة الوكالة الوطنية للتشغيل في تطبيق التشريع السابق في هذه النقطة تحديدا من خلال:

- تحديد ماهية السلطات المكلفة بمنح ترخيص تشغيل الأجانب.
- تحديد صور تدخل الوكالة الوطنية للتشغيل من أجل تطبيق تشريع تشغيل الأجانب.
- الصعوبات التي يواجهها تطبيق تشريع تشغيل الأجانب والحلول والتوصيات الممكنة.

أولا- السلطات المكلفة بمنح ترخيص تشغيل الأجانب

يخضع توظيف الأجانب كقاعدة عامة إلى ترخيص من قبل الإدارة وهو ما يعبر عنه برخصة العمل التي أوكل القانون صلاحية منحها إلى وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، عن طريق مصالح التشغيل التابعة لها.

تضبط هذه المهمة في الحالات العادية من خلال القوانين المحددة لشروط إقامة وعمل الأجانب وفي هذا الإطار نصت المادة 28 من القانون رقم 11-08 على مايلي: "على كل شخص طبيعي أو معنوي يشغل أجنبيا بأية صفة كانت، أن يصرح به خلال مدة ثمان وأربعين ساعة، لدى المصالح المختصة إقليميا للوزارة المكلفة بالتشغيل، وفي حالة عدم وجود هذه المصالح لدى بلدية محل التشغيل أو محافظة الشرطة أو فرقة الدرك الوطني المختصة إقليميا. ويجب استيفاء نفس الإجراء عند إنهاء علاقة العمل...".

كما نصت المادة 02 من القانون رقم 10-81 على وجوب حيازة الأجنبي الذي يريد ممارسة نشاط مأجور على جواز أو رخصة العمل المؤقت التي تسلمها المصالح المختصة التابعة للسلطة المكلفة بالعمل.

فما هي المصالح المختصة المكلفة بالتشغيل؟

يقصد بالمصالح المختصة المكلفة بالتشغيل، المصالح المركزية التابعة لوزارة العمل والتمثلة في المديرية العامة للتشغيل والإدماج¹⁰ والتي تقوم بدورها بتنسيق العمل بين مصالح التشغيل المختلفة على المستوى المحلي والتمثلة في مديريات التشغيل على مستوى الولاية والوكالات الولائية للتشغيل.

1- ماهية الوكالة الوطنية للتشغيل

هي مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص EPGs تخضع لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 06 - 77 تمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، موضوعه تحت وصاية وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي. مهمتها الأساسية ضبط سوق العمل من خلال، الوساطة، التتقيب، مراقبة التنصيب ومتابعة تطور اليد العاملة الأجنبية.

تعتبر الوكالة الوطنية للتشغيل امتداد للمكتب الوطني لليد العاملة الذي تم تنظيمه بموجب الأمر رقم 71-42¹¹، وقد تدخل المشرع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-259¹²، ليعدل ويتم النص السابق مغيرا بذلك تسمية الهيئة المكلفة بضبط سوق التشغيل، من مكاتب اليد العاملة إلى الوكالة الوطنية للتشغيل مع اعتبارها في النصين مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.

عرفت هذه الهيئة تغييرا ملحوظا في النظام القانوني المطبق عليها. فبموجب المادة السابعة من القانون رقم 04-19¹³ أصبحت الوكالة مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص. ومع هذا استمر العمل بالنظام القديم للوكالة- مؤسسة عمومية ذات طابع إداري إلى غاية 2006 ، تاريخ إصدار المرسوم رقم 06-77¹⁴، المتضمن تحديد الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيرها، الذي ألغى¹⁵ صراحة في كل الأحكام المخالفة لاسيما أحكام الأمر 71-42.

¹⁰ تقوم بإعداد التشريع والتنظيم المتعلق باستعمال اليد العاملة الأجنبية. المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-125 المؤرخ في 05 أفريل 2005 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، جريدة رسمية عدد 22 .

¹¹ الأمر رقم 71-42، المؤرخ في 17 جوان 1971 ، المتضمن تنظيم المكتب الوطني لليد العاملة، جريدة رسمية عدد 53 -أما النص الأصلي الذي احدث المكتب الوطني لليد العاملة، كان المرسوم رقم 62-99 المؤرخ في 29 نوفمبر 1962.

¹² المرسوم التنفيذي رقم 90-259، المؤرخ في 08 سبتمبر 1990 المتضمن تنظيم المكتب الوطني لليد العاملة وتغيير تسميته، جريدة رسمية، عدد 39.

¹³ القانون رقم 19 -04، المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 ، المتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل، جريدة رسمية عدد 83 ، سنة 2004.

¹⁴ -المرسوم التنفيذي 06 - 77 ، المؤرخ في 18 فيفري 2006 المتضمن تحديد مهام، عمل وتنظيم الوكالة الوطنية للتشغيل، جريدة رسمية، عدد 09.

2 - أهداف إصلاح الوكالة الوطنية للتشغيل

عبرت الإرادة السياسية، صراحة على ضرورة النهوض بالهياكل المادية والبشرية لمثل هذه الهيئات من أجل تحضيرها كليا للقيام بالمهام المنوطة بها. قد ترجمت ذلك من خلال الشروع في تنفيذ برنامج لإصلاح الوكالة الوطنية للتشغيل ابتداء من الثلاثي الرابع من سنة 2006 إلى نهاية 200 ، هدفه النهوض بها وجعلها آلية فعالة لا مناص عنها، في رسم السياسة الوطنية للتشغيل، مسطرا لذلك عدة أهداف أهمها:

- إنماء حصة الوكالة من عروض التشغيل في سوق العمل.
- رفع نسبة الاستجابة للعروض التي تجمعها الوكالة.
- تقليل أجال الاستجابة للعروض وتخفيضها إلى أقل من 21 يوما.
- تمكين المتعاملين من الوصول إلى المعلومة والتسجيل والإطلاع على عروض العمل بالإضافة إلى الاستشارة والتوجيه.
- تحسين نسبة تأطير السكان العاملين ونسبة تأطير البطالة.
- تحسين ظروف استقبال الباحثين عن العمل.

ثانيا - صور تدخل الوكالة الوطنية للتشغيل في تطبيق تشريع تشغيل الأجانب

يرتبط تقديم الرخصة للعامل الأجنبي الذي يريد ممارسة نشاط مأجور في الجزائر بضرورة استكمال جملة من الإجراءات، تستهل بتقديم ملف على مستوى مديرية التشغيل للولاية، هذه الأخيرة تعتمد في دراستها للملف على جملة من المعلومات، منها ما يتعلق بالوضعية القانونية للمؤسسة اتجاه هيئات الضمان الاجتماعي والضرائب ومنها ما يتعلق بنوعية وطبيعة اليد العاملة الموظفة، الأمر الذي يتطلب الاستعانة بالوكالة الولائية للتشغيل التي يتنوع دورها من الرقابة والمتابعة إلى الإعلام والتوجيه والتنسيق.

1 - الرقابة القبلية للوكالة الوطنية للتشغيل على تشغيل الأجانب

تتمثل في كل التدخلات التي يتعين على الوكالات الولائية إتمامها قصد تقديم نظرة إحصائية عن الوضعية الحقيقية لسوق العمل في شقه المتعلق بالمؤهلات المتوفرة وطلبات العمل المسجلة، قصد تقرير

¹⁵ المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 06-77 .

منح أو عدم منح بما يسمى الموافقة المبدئية والرخص الاستثنائية مع التحيين الدوري للبطاقيات المختلفة.

1.1- الموافقة المبدئية

الموافقة المبدئية هي النتيجة التي يرغب المستخدم الذي يشغل عمال أجنب، تحقيقها بعد تقديم طلبه المرفق بملف يحتوي العديد من الوثائق التي تبين الوضعية القانونية والإدارية للهيئة المستخدمة، إلى المديرية العامة للتشغيل والإدماج المهني عبر مديرية التشغيل للولاية، التي تلتزم بدورها الرجوع إلى الوكالة الولائية للتشغيل التي تقدم لها عرض كامل وإحصائي عن طبيعة مناصب العمل المخصصة للأجانب بعد مقارنتها بالمؤهلات الوطنية النشطة المسجلة.

2.1- الرخص الاستثنائية

تعتبر الرخص الاستثنائية، استثناء على مبدأ منح الأولوية لليد العاملة الوطنية، فالأصل أن تمنح الموافقة على قائمة المناصب التي لا تتوفر فيها يد عاملة وطنية كالتخصصات غير الموجودة أو تلك التي تستدعي تقنيات خاصة، أمّا الاستثناء فهو منح الترخيص لعمال أجنب في تخصصات يتوفر عليها السوق الجزائري، غير أن هذا الاستثناء لا يطبق على إطلاقه وإنما ينحصر على تخصص التقنيين وفق ما أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة الثالثة من القانون 10-81.

وفي ذات السياق صدرت التعليم رقم 006 بتاريخ 05 فيفري 2004، لتبين كيفية تطبيق الأحكام المتعلقة بتشغيل الأجانب لاسيما الفقرة 02 من المادة 03 من القانون 10-81، والمادة 05 مكرر فقرة 06 و07 من المرسوم الرئاسي رقم 03-251 عندما يتعلق الأمر بتخصص التقنيين والتي أكدت على أن القرار النهائي لمنح الرخص الاستثنائية من صلاحية المديرية العامة للتشغيل، تتخذ بعد إتباع الإجراءات التالية:

- إلزام مدير التشغيل للولاية بإرسال طلبات الاستثناء الخاص لمستوى تقني المتعلقة بتشغيل عمال أجنب إلى رئيس الوكالة الولائية للتشغيل، الذي يقوم بدراستها بما يكفي لإجراء المقارنة بتسجيلات طالبي العمل لدى وكالته والوكالات المجاورة في أجل أقصاه 15 يوما.
- إلزامية توقيع الرخص الاستثنائية من قبل مدير الوكالة الولائية للتشغيل قبل إرسالها إلى المديرية العامة للتشغيل التي تتخذ بناء على ذلك القرار النهائي.
- عدم قانونية الترخيص الاستثنائي في حالة عدم احترام الإجراءات السابقة.

يبلغ القرار النهائي الذي تتخذه المديرية العامة للتشغيل بناء على ما سبق إلى مدير التشغيل الذي يلزم بإرسال نسخة منه إلى رئيس الوكالة الولائية ومفتش العمل المختص إقليمياً، كما يتم إعلام الوكالة الوطنية للتشغيل قصد تحيين المعلومات الإحصائية واستغلال الموجود ببطاقات الرخص الاستثنائية بهدف دراسة احتياجات السوق الوطنية من التخصصات الناقصة مستقبلاً.

استدعت كثرة الورشات التنموية ضرورة الاستعانة بشركات أجنبية، هذه الأخيرة وجدت المجال مفتوحاً لاستخدام عمالتها في كل التخصصات حتى الموجودة في سوق العمل الجزائري وهو ما كشف عن غياب التنسيق الفعلي بين المديرية الولائية للتشغيل والوكالة فيما يخص منح الموافقة المبدئية والرخص الاستثنائية،¹⁶ السبب الذي حتم على الإدارة الوصية التدخل مرة أخرى بالتعليمات المؤرخة في 03 ديسمبر 2007 التي شددت على الأهمية العملية للمشاركة الفعلية للوكالة الولائية للتشغيل، عندما يتعلق الأمر بتوقعات التوظيف الموزعة حسب مناصب العمل المخصصة لليد العاملة الأجنبية والوطنية، وهذا بعد فرز كل القوائم الإسمية لطلبات العمل المسجلة على مستوى الوكالة الولائية مع أعمال التنسيق بين وكالات الولايات المجاورة والوطنية.

تحدد بناء على المعطيات التي تقدمها الوكالة الولائية للتشغيل القائمة النهائية للتخصصات المقدمة واليد العاملة الوطنية المؤهلة لشغلها، شريطة احترام الأجل المحددة.

2 - الإعلام الدوري

يلتزم مدير التشغيل للولاية في إطار عمليات التنسيق الهادفة إلى المراقبة، بضمان الإعلام الدوري الكافي لرئيس الوكالة الولائية للتشغيل عن طريق إرسال كل المعلومات المتعلقة بتسيير اليد العاملة الأجنبية من جواز العمل، رخص العمل المؤقتة الممنوحة، المجددة والمسحوبة.

3 - الالتزام بالحسن لتنفيذ المشاريع

ألزمت نفس التعليمات كل من رئيس الوكالة الولائية للتشغيل والمدير الولائي باتخاذ كل التدابير لضمان الصرامة واحترام الأجل عند دراسة ملفات اليد العاملة الأجنبية لتفادي تعطيل إنجاز المشاريع خاصة الكبرى والحيوية منها.

¹⁶ حيث كان يتم التنسيق في صورة رأي إيجابي أو سلبي شكلي غير مدروس، ليتحمل بذلك مدير التشغيل كامل المسؤولية اتجاه المؤسسة والمديرية المركزية.

أدى هذا الالتزام إلى تقييد التنفيذ الصحيح للتشريع المتعلق بتشغيل الأجانب من خلال عدم التحكم في تحايل المؤسسة التي تستخدم عمالاً أجانب، فكيف يمكن توقع الرقابة وما مدى نجاعتها؟

4 - التطبيق العملي للرقابة القبلية والإجراءات المتخذة لتفعيلها

أدى غياب التنسيق بين مصالح التشغيل على مستوى الولاية وانحصاره في مجرد منح موافقة مشتركة، مختصرة وبسيطة حول محتوى الجدول المتعلق بتنبؤات التشغيل المقدم من طرف الهيئة المستخدمة¹⁷، إلى تدخل آخر للمديرية العامة للتشغيل والإدماج المهني، بموجب تعليمة صدرت بتاريخ 09 ماي 2013¹⁸، والتي عاينت أهم النقائص المسجلة عند دراسة الملفات والمتمثلة على وجه الخصوص في:

- المبالغة في تنبؤات توظيف اليد العاملة الوطنية بخصوص تأهيلات تعرف عجزاً في سوق العمل الوطنية،
 - تكرار تأهيلات ومناصب عمل مع تقديرات مختلفة وفي بعض الأحيان مع تسميات مختلفة،
 - تضخيم عدد المناصب المتعلقة باليد العاملة الوطنية أو الأجنبية لاسيما فيما يتعلق بمناصب المسؤولية والتأطير (في حين أنها تتطلب شخص واحد فقط كمسير)
 - مناصب مخصصة في المقام الأول لليد العاملة الوطنية ومع ذلك تمنح للأجانب،
 - توقعات تفوق العدد الفعلي المخصص من قبل المؤسسة المستخدمة،
 - عدم تطابق بعض المناصب مع طبيعة الأعمال والأشغال المراد إنجازها.
- ساهمت الاختلالات السابقة في إعادة النظر في طريقة التنسيق وكيفية تنفيذها، حيث طالبت الإدارة المركزية بضرورة تقديم توقعات تشغيل اليد العاملة الوطنية والأجنبية ضمن جدول نموذجي يرفق بقرص مضغوط تخزن فيه كل المعلومات على أن يضاف إلى الملف المتعلق بطلب الموافقة المبدئية، هذا الأخير -الطلب- يحرر من قبل المدير الولائي للتشغيل في آخر مرحلة بعد أن يمر على:

¹⁷ أنظر الوثيقة رقم 01.

على الرغم من التذكير بضرورة أن يتم التنسيق في شكل رقابة قبلية.

¹⁸ التعليمية رقم 2524، الصادرة بتاريخ 09 ماي 2013 عن المديرية العامة للتشغيل والإدماج، حول التنسيق بين مصالح التشغيل في مجال دراسة طلبات الموافقة المبدئية لتشغيل اليد العاملة الأجنبية.

- الهيئة المستخدمة كمرحلة الأولى، إذ يتعين عليها الإعلان عن احتياجاتها من اليد العاملة الوطنية والأجنبية وفق تقديرها، من خلال ملئ الجدول النموذجي المتعلق بها والمتضمن مناصب العمل الشهادات المطلوبة، الخبرة المهنية، وشروط أخرى...¹⁹

- الوكالة الولائية للتشغيل كمرحلة الثانية، التي تستهل عمليات التنقيب والتعويض الضروريين، بدءاً من المستوى المحلي فالجهوي ثم الوطني مباشرة بعد أن ترسل إليها المعلومات السابقة، على أن تحصي اليد العاملة الوطنية المسجلة والمتوفرة ثم تقوم بإرسالها إلى المديرية الولائية للتشغيل في أجل لا يتجاوز 08 أيام من تاريخ استلام الطلب، وفق الجدول النموذجي المحدد مسبقاً²⁰ والمعنون بنتائج استغلال الوكالة الولائية للتشغيل لبطاقية طالبي العمل (تنقيب محلي، جهوي، وطني).

- المرحلة الثالثة: تسمح المرحتين السابقتين بتوفير المعطيات الضرورية حول اليد العاملة الموجودة والمناصب المفتوحة وهو ما يعطي الحق للمدير الولائي بتعديل التقديرات المعلن عنها من قبل المؤسسة المستخدمة في جانب اليد العاملة الأجنبية وفق ما يخدم اليد العاملة الوطنية، على أن تدرج وفق جدول نموذجي²¹ معنون بـ: تقديرات المديرية الولائية للتشغيل فيما يخص تشغيل اليد العاملة الأجنبية والوطنية والذي يتضمن منصب العمل، تقديرات التشغيل المضبوطة والمقترحة من مديرية التشغيل للولاية بالنسبة لليد العاملة الوطنية والأجنبية وأي ملاحظة أخرى، على أن يرسل إلى المديرية العامة للتشغيل في أجل أقصاه 15 يوماً من تاريخ إستلامه للبت فيه.

5 - الرقابة البعدية للوكالة الوطنية للتشغيل

تنفذ المراقبة البعدية في شكل متابعات مستمرة، تجدد أساسها في نص التعليمات الوزارية الصادرة بتاريخ 08 فيفري 2012 التي ربطت قرار منح الموافقة المبدئية بالإستجابة الفعلية للاحتياجات الحقيقية للسوق الوطنية من اليد العاملة الوطنية والأجنبية، لكن السؤال الذي يجب أن يطرح هو ما مدى استغلال ذلك من الناحية العملية وبعبارة أخرى هل فرض التوقعات الحقيقية على المؤسسة المستخدمة يضمن أنها تنفذ المشروع باليد العاملة الوطنية ؟

جاءت التعليمات السابقة تجسيدا للقاء الوطني الذي جمع وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي بمصالح التشغيل بتاريخ 26 سبتمبر 2011 والذي شدد على ضرورة التفاوض على أكبر عدد ممكن من

¹⁹ أنظر الوثيقة رقم 01 .

²⁰ أنظر الوثيقة رقم 02 .

²¹ أنظر الوثيقة رقم 03 .

مناصب العمل لليد العاملة الوطنية عند تنفيذ المشاريع التنموية العمومية التي تباشرها الدولة، سواء أتم التنفيذ من قبل مؤسسات وطنية تلجأ لخبرات أجنبية أو من قبل مؤسسات أجنبية تجلب عمال أجنب.

تبدأ المراقبة البعدية للوكالة الوطنية للتشغيل بعد تحرير جوازات العمل للعمال الأجانب من قبل مدير التشغيل وتقديم عروض العمل بالنسبة لليد العاملة الوطنية.

ولنفس السبب الذي صدرت لأجله التعليمات الأخيرة-2013- أكدت تعليمات 2012 على ضرورة المتابعة الميدانية لجداول تقديرات التوظيف التي تتقدم بها المؤسسة المستثمرة قصد الحصول على الموافقة المبدئية، وهنا تتأكد المراقبة البعدية للوكالة الولائية للتشغيل والتي تتم في ثلاث حالات:

-الحالة الأولى: توظيف يد عاملة أجنبية مع التعهد بتوظيف يد عاملة وطنية دون تحديد دقيق للتقديرات الحقيقية للتوظيف

يلتزم المستخدم في هذه الحالة بإيداع عروض العمل في أجل شهر من تاريخ تبليغه بالموافقة المبدئية من قبل مدير التشغيل، في حالة انتهاء الأجل دون إيداع عروض العمل يلتزم المدير الولائي للوكالة بإعلام مدير التشغيل ومفتش العمل المختص إقليمياً مع إرسال نسخة لإعلام الوكالة الوطنية للتشغيل، قصد إحاطتها بالتجاوزات في مجال تشغيل اليد العاملة الوطنية.

-الحالة الثانية: تحديد تقديرات التشغيل المقدمة من قبل المستخدم بناء على جدول معد مسبقاً

يلتزم المستخدم بكل تاريخ توظيف وفي حالة عدم احترام تطبيق جدول التقديرات دون مبرر، تلتزم الوكالة الولائية للتشغيل بتذكيره في غضون الأسبوع الذي يلي التاريخ المرتقب للتوظيف وفي حالة عدم الالتزام، يبلغ مدير التشغيل ومفتش العمل المختص من قبل الوكالة الولائية للتشغيل.

-الحالة الثالثة: عندما يبرر المستخدم عدم تنصيب اليد العاملة الوطنية، بعدم بداية نشاط المؤسسة

أو عدم بداية الأشغال

يلتزم مدير الوكالة الولائية بالتأكد من صحة التبرير المقدم من خلال تكثيف المراقبة الميدانية عن طريق زيارات دائمة وفجائية. مع تحرير تقارير دقيقة عن المعايير الميدانية المنفذة وإعلام مدير التشغيل والإدارة الوصية كلما تطلب الأمر ذلك.

يجب أن تكون الإجراءات المتخذة في الحالات الثلاثة موضوع تنسيق مشترك بين الوكالات الولائية، مديريات التشغيل للولاية، المدراء الجهويين، مديرية اليد العاملة الأجنبية والتنصيب بالخارج على مستوى الوكالة الوطنية للتشغيل وهذا منذ تاريخ منح الموافقة المبدئية على تشغيل العمال الأجانب.

تلتزم الهيئات السابقة بالإعلام الدوري للمديرية العامة للتشغيل والإدماج، عن كل التجاوزات والمخالفات المرتكبة من قبل المؤسسات، قصد إعلام السلطات المركزية لاتخاذ الإجراءات المناسبة، التي قد تصل إلى حد سحب المشروع.

6 - دور الوكالة الوطنية للتشغيل في مراقبة اليد العاملة الأجنبية

لا تملك الوكالة الوطنية للتشغيل من الناحية القانونية صلاحية المراقبة المباشرة لليد العاملة الأجنبية، بعد الشروع الفعلي في تنفيذ علاقة العمل بالمؤسسة المستخدمة، لكنها بالمقابل تراقب التنصيب الفعلي لليد العاملة الوطنية في نفس المؤسسة، قد يكتشف أعوان الوكالة أثناء قيامهم بمهامهم مخالفات تتعلق بتشغيل الأجانب كعدم حيازتهم لجوازات العمل، عدم احترامهم للمنصب المحدد بالبطاقة، انتهاء مدة صلاحية البطاقة، خاصة وأن التشريع المتعلق بتشغيل الأجانب والتشريع المنظم لوضعية الأجانب في الجزائر يلزما المؤسسة عند تقديمها لطلب الموافقة المبدئية تحرير تعهد بترحيل الأجنبي بمجرد انتهاء سبب تواجده بالجزائر - انتهاء علاقة العمل-، وهنا يتعين على المرفق العمومي للتشغيل تحرير عرض حال وإعلام الجهات التي لها صلاحية المتابعة والتمثلة في مفتش العمل ومدير التشغيل وهو الدور الذي قد تشارك فيه مصالح الأمن أو الدرك أو الفرق المختلطة.

ثالثا- صعوبات تطبيق التشريع المتعلق بتشغيل الأجانب والحلول المقترحة

يرتبط تشغيل الأجانب بمجموعة من الإشكالات والرهانات، يمكن تقديمها كالآتي:

فمن جهة نحن في طريقنا لبناء الاقتصاد الوطني من خلال تجهيزه بالبنى التحتية والمرافق الضرورية في وجود نقص فادح لليد العاملة المؤهلة في أبسط التخصصات كالبناء والسباكة والتلحيم. وفي المقابل نطالب بتوفير مناخ الأعمال المناسب لتشجيع الاستثمار الخالق للثروة والمولد لمناصب العمل تحديدا الأجنبي والخاص.

ومن جهة أخرى، لدينا احتياجات اقتصادية وحتميات اجتماعية لأننا لم نبلغ بعد اقتصاد السوق بل نحن في طريقنا إليه وهنا تتأكد إشكالية الدور الحقيقي للدولة؟ خاصة عندما تؤكد الدراسات والتقارير التي تقدمها مصالح التشغيل المختلفة على تسجيل تحايل مستمر في جانب المؤسسة الأجنبية تحديدا الصينية منها مقابل عزوف شبه تام لليد العاملة الوطنية التي لا تملك أي تأهيل، وهو ما يفسر بالتناقض المسجل في شبابيك الوكالة عندما تحصي مجموعة من عروض العمل دون ملاءمتها للطلبات الموجودة أو رفضها من قبل الفئة المسجلة من اليد العاملة الوطنية.

فالذي يحدث من الناحية العملية أن المؤسسة الأجنبية تلتزم عند تقديمها لطلب الموافقة المبدئية، بفتح مناصب معتبرة لليد العاملة الوطنية وفي كل التخصصات بل وتوافق على كل التعديلات التي تلحق بتقديراتها فيما يخص اليد العاملة الأجنبية وتنصب اليد العاملة الوطنية، هذه الأخيرة تتخلى طواعية ومن دون إكراه عن العمل، بحجة كثافته أو صعوبته وعدم تناسبه مع المقابل المادي الذي لا يخرج عن الأجر الوطني الأدنى المضمون وهنا تلجأ المؤسسة الأجنبية لتشغيل ضعف ما تقدمت به من اليد العاملة الأجنبية.

والسؤال يطرح في نفس السياق عن القانون المطبق على علاقات العمل في مثل هذه الحالات وما هو دور مفتش العمل في هذا المجال؟

الإجابة المؤكدة أنه القانون الوطني أي القانون رقم 90-11، المتضمن علاقات العمل الفردية والجماعية، لذا يتعين على مفتش العمل التدخل لضمان احترام تطبيقه، لكن نحن في إطار تنفيذ استثمار عمومي ونحن مطالبون بمواعيد وملزومون باتفاقيات، إذن لا بد من إعطاء الأولوية للمردودية الاقتصادية.

ثانياً: سبب العزوف لا يعود في مجمله لقلّة مؤهلات العامل الجزائري، بل يتحمل جزءاً منه المستخدم الأجنبي خاصة الصيني الذي درس مسبقاً سوسيولوجية سوق العمل الجزائرية واليد العاملة الوطنية وبمكره وذكائه، حصر نقاط الضعف، فكانت النتيجة العزوف الإرادي والسيطرة الصينية التي تحولت عمالتها إلى العمل غير المشروع خارج أوقات العمل وبطلب من مواطنين ومقاولين ومستخدمين جزائريين.

الدراسة المسبقة جعلت الصينيين يحددون الأجر الوطني الأدنى المضمون كسقف نهائي لكل المناصب ويقيدون سلطة مفتش العمل الرقابية بدعوى احترام النظام العام في منح الأجر.

فما هي الحلول التي يمكن اعتمادها للحد من هذه التجاوزات أو القضاء عليها نهائياً؟

- يجب القضاء على ثقافة الأجر الوطني لدى المؤسسات الأجنبية واستبدالها بأجر المنصب الذي تؤكد عقود العمل المحررة مسبقاً أو جدول التصنيف المهني للأجور وفق ما نص عليه المرسوم رقم 82 - 510²² وهو ما يتوافق مع موقف جل التشريعات لاسيما المشرع الفرنسي.²³

²² المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 82-510 ألزمت على المؤسسة المستخدمة التي تريد الحصول على الرخصة ضرورة تقديم نسخة من عقد العمل مصادق عليه.

²³ Lexifac octobre 2010 p 201. roit pénal du travailD « C,-O, Planque J Fardoux

■ تشجيع فكرة التكوين في الموقع، من خلال عقد اتفاقيات مسبقة مع المؤسسات، خاصة الأجنبية موضوعها ضمان التكوين المؤهل مع منح شهادة تثبت ذلك. وحتى لا يتعارض ذلك مع تشجيع الاستثمار لأبأس من الاستفادة من برامج دعم التشغيل خاصة جهاز المساعدة على الإدماج المهني لفائدة اليد العاملة الوطنية التي تفتح لها مناصب في المؤسسات الأجنبية، خاصة الفئات التي لا تأهيل لها وهذا تحت صيغة- تكوين - إدماج.

■ وبهذا نساهم في التخفيف من الأعباء المالية للمؤسسة الأجنبية، من خلال استفادتها من امتيازات العقود المدعمة وهو ما يشكل ضمان فعلي لعدم تحايلها والمقابل هو تكوين يد عاملة وطنية تغنيها مستقبلا عن اليد العاملة الأجنبية.

■ تفعيل تطبيق أحكام قانون العمل من خلال التطبيق الصحيح لمبدأ المعاملة بالمثل الذي تنص عليه الاتفاقيات الدولية وهذا بالحرص على المحافظة على الحقوق وتنفيذ الالتزامات.

■ تكثيف المراقبة على اليد العاملة الأجنبية خارج أوقات العمل الفعلية ومحاربة عملها غير المشروع، فالسوق الجزائري في وضعية تغنيه عن تحمل مثل هذه المخالفات.

أما التوصية التي نحرص عليها فهي إعادة النظر في الدور الحقيقي الذي يتعين أن تقوم به الوكالة الوطنية للتشغيل فلا يجب الاكتفاء بالرقابة الإدارية المحتشمة بل يجب أن تكون هي الهيئة الأولى التي يتم إخطارها مباشرة عند التقدم لطلب التأشيرة أي أن تحديد ماهية المنصب وشغله من قبل مواطن أم لا، يجب أن يتحدد قبل منح الموافقة المبدئية، كما أن عملية التفاوض على عدد المناصب التي يمكن فتحها لليد العاملة الوطنية يجب أن يتصدر بنود الاتفاق أو الصيغة التي ينجز بناءا عليها المشروع أو تنفذ بمقتضاها الأشغال وهنا يتضح دور الوكالة ولا يخرج عن التقليدي لأنها المرفق المكلف بالتنصيب وقبلها تلقي العروض والتنقيب عليها ومن ثمة متابعة احترامها، وحتى لا يتعطل دورها يكفي خلق هيكلية جديدة على مستواها تتمثل في وكالة وطنية للأجانب والمهاجرين تتكفل على المستوى الوطني بمرفق التشغيل لكن بالنسبة لكل فرد يحمل جنسية غير الجنسية الجزائرية أو الذي لا يحمل أية جنسية²⁴. مع إعطائها الاستقلالية الحقيقية.

فما تطرقنا له من إجراءات يؤكد على أن السبب الحقيقي في عدم التحكم في العمالة الأجنبية وعدم تحقيق شرط الأولوية لليد العاملة الوطنية، لا يعود لنقص التأهيل فقط بل تساهم في جزء كبير منه، كثرة الهيئات المتدخلة ومركزية القرار، من جهة أخرى فإن الجهة التي لها صلاحية الردع هي مفتشية العمل

²⁴ المادة 03 من القانون رقم 11-08.

فإذا غابت يغيب الردع وتبقى الإجراءات السابقة مجرد إجراءات إدارية قد تفقد مصداقيتها لأسباب لا تخرج كذلك عن سوسيولوجية الفرد الجزائري.

لذلك يجب أن تترك المديرية المركزية للوكالات الولائية مساحة كافية لاتخاذ القرار والمعالجة الفورية للتجاوزات التي قد تحدث، في محاولة لمنح الاستقلالية الحقيقية مع اكتفاء السلطات المركزية بضبط عقودها وشراكاتها وفق ما يخدم الاقتصاد الوطني.

خاتمة:

يعتبر هذا الموضوع من أصعب المواضيع التي يمكن تناولها بالدراسة القانونية، لسبب بسيط هو تحكم رؤى وأولويات مختلفة قد تتدخل عند تطبيقه منها ما يكتسي الطابع السياسي والأمني ومنها ما يظهر في شكل ضغوطات أو تبعية اقتصادية.

وبين الضرورات الاجتماعية والمعطيات التي يتوفر عليها سوق التشغيل في الجزائر لا يمكن الجزم بالتحكم الفعلي في حركة اليد العاملة الأجنبية وتحقيق مبدأ منح الأولوية لليد العاملة الوطنية، لكن هذا لا يمنع من العمل على توجيه المؤهلات والخبرات الأجنبية لخدمة الاقتصاد الوطني مع التركيز على فكرة التكوين في الموقع أي الحصول على يد عاملة وطنية مؤهلة باعتراف قطعي من المؤسسات الأجنبية.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire
وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité Sociale

المديرية الولائية للتشغيل المديرية الولائية للتشغيل
Organisme employeur الهيئة المستخدمة
Projet / Investissement الاستثمار/المشروع
Maître de l'ouvrage (s'il y a lieu) صاحب المشروع (إن وجد)

Formulaire AP n°3 - تقديرات المديرية الولائية للتشغيل فيما يخص تشغيل اليد العاملة الأجنبية والوطنية
PREVISIONS DE LA D. E.I.W. EN MATIERE D'EMPLOI DE TRAVAILLEURS ETRANGERS ET NATIONAUX

رقم N°	Intitulé du poste de travail	تقديرات التشغيل المقترحة والمقرحة من قبل المديرية الولائية للتشغيل		ملاحظات Observations
		Prévisions d'emploi arrêtées et proposées par la Direction de l'Emploi de Wilaya	Prévisions d'emploi arrêtées et proposées par la Direction de l'Emploi de Wilaya	
		الأجانب Etrangers	الجزائريين Algériens	
المجموع الكلي Total				

حرر في

المدير الولائي للتشغيل

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité Sociale

المديرية الولائية للتشغيل لـ.....
 الهيئة المستخدمة
 Organisme employeur
 الاستثمار/المشروع
 صاحب المشروع (إن وجد).....
 Direction de l'Emploi de la Wilaya de
 Projet / Investissement.....
 Maître de l'ouvrage (s'il y a lieu).....

Formulaire AP n°2 نتائج استئصال الوكالة الولائية للتشغيل لمطابقة طالبي العمل (تنقيب عملي جهوي و وطني)
 RESULTATS DE L'EXPLOITATION DE L'AWEM DES FICHIERS DES DEMANDEURS D'EMPLOI
 (Prospection locale, régionale et nationale)

منصب العمل Intitulé du poste de travail	الديبلوم والشهادات المطلوبة Diplôme Titre requis	الخبرة المهنية Expérience Professionnelle	شروط أخرى Autres conditions	احتياجات المؤسسة من اليد العاملة Besoins de l'entreprise en main d'œuvre		اليد العاملة الوطنية المتوفرة حسب الوكالة الولائية للتشغيل Disponibilités de la main d'œuvre nationale
				العمالة الأجنبية Main d'œuvre étrangère	العمالة الوطنية Main d'œuvre nationale	
TOTAL المجموع						

ملاحظة : يجب إرسال المعلومات إلى المديرية الولائية للتشغيل، طبقا للجدول النموذجي في أجل أقصاه ثمانية (8) أيام من تاريخ استلام هذه الوثيقة .

حرر في

(رئيس الوكالة الولائية للتشغيل)

