قادية عبد الله
أستاذة محاضرة قسم "أ"
بكلية الحقوق والعلوم السياسية –
جامعة معسكر
رئيسة فرقة السياسات الاجتماعية والتنمية الاقتصادية
عضو بمخبر القانون الاجتماعي –

لطفي صور
أستاذ محاضر قسم "ب"
بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة معسكر
عضو بمخبر القانون الاجتماعي

سياسة التّشغيل في الجزائر
مقاربة تحليلية للأطر القانونية –آليات دعم التّشغيل نموذجا –

ملخص

عرف مسار سياسة التشغيل في الجزائر منحى متصاعد منذ اعتماد مخطط مكافحة البطالة وترقية التشغيل، والذي صيغت نتائجه بعد تشخيص موضوعي ومعياري لمسبّبات فشل البرامج السابقة التي اعتبرت مجرد برامج، لم ترق إلى سياسات تشغيل فعلية، وبين تسيير البطالة أو مكافحتها أضحت ضرورة اعتماد سياسة تشغيل ضمن السياسة العامة للدولة حتمية لا بديل لها، لمواجهة تبعات التحوّل الاقتصادي بل أصبحت الدولة مطالبة بترشيد أداء السّياسة العامة للتّشغيل من خلال محافظتها على دورها التقليدي المتمثل في الإشراف والمراقبة واشراك الفواعل السياسة العامة متمثلة في القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني للعب الدور المنوط بها.

Abstract

The course of the employment policy in Algeria has been characterized by an upward trend since the adoption of the unemployment control plan and the promotion of employment. Its results were formulated following an objective and standard diagnosis of the causes of the failure of previous programs which were considered just programs that did not live up to actual employment policies and the management or control of unemployment. The public policy of the state is an inevitable alternative to face the consequences of economic transformation. The state is required to rationalize the performance of the employment policy by maintaining its traditional role of supervision and control and the involvement of public policy actors such private sector and civil society to play the role assigned.

Keywords : employment policies, Governance, economic programs.

مقدمة

أضحت سياسة التشغيل منذ أكثر من عقد التحدي الأبرز للسلطات العمومية في الجزائر نظرا لعدد من الاعتبارات التي تتعلق أساسا بتزايد الطلب على العمل بوتيرة تفوق بكثير نمو العرض، وهو ما يعني زيادة مستويات البطالة، وتعتبر إشكالية التشغيل من بين أهم المسائل الجوهرية التي تسعى الدولة الجزائرية لحلها، وهذا راجع لأهمية هذا النوع من السّياسيات القطاعية، ما دفع هذه الأخيرة إلى تبني معايير من أجل ترشيد هذه السياسات. ترتبط سياسة التشغيل أساسا بالسياسة العامة للدولة[1]، حيث يعمد صانعوا القرار إلى رسم سياسات الاجتماعية عن طريق تعبئة كل الوسائل المتاحة

[1] تعرف السياسة العامة للدولة بأنها محصلة عملية منتظمة عن تفاعل المدخلات Inputs والمخرجاتOutputs للتعبير عن أداء النّظام السياسي في قدراته الاستخراجية، والتنظيمية والتوزيعية، والرمزية والاستجابة من خلال القرارات والسياسات المتخذة، وإلى جانب الجهات الرّسمية التي تشارك في صنع السياسة العامة، تشارك فواعل أخرى غير رسمية مثل الجماعات المصلحة Interest groups والأحزاب السياسية وجماعات الضغط pressure groups. فالسياسة العامة تعتبر من المداخل الحديثة في دراسة طبيعة النظم

وتكون المصلحة العامة هدفا أساسيا تسعى لتحقيقه الحكومة عن طريق السياسة العامة. حيث يعد التشغيل مطلبا اجتماعيا يحقق طموحات الأفراد والحكومات والمجتمعات على حد سواء، ومؤشرا مهما في عملية الحراك الاجتماعي، وعلى أساسه يتم وضع إيديولوجية معينة للنظام السياسي القائم، وذلك باعتباره أحد مخرجات النظام السياسي المرتبطة بالحاجات الأساسية للمواطنين، وبما تطرحه من تأثيرات على أداء النّظام السياسي وفاعليته وشرعيته بتعبير دافيد استون David Easton.

الملاحظ لسياسة التشغيل في الجزائر، يدرك أنّها لا تخرج عن إطار مسار التنمية المنتهج، والمتتبع لهذا المسار يرى أن هناك توجهين أساسيين تم الاعتماد عليهما في مجال التنمية، وهما النّظام الاشتراكي الذي انتهج بعد الاستقلال وإلى غاية نهاية عقد الثمانينيات، ثم التحول نحو اقتصاد السوق كآلية من آليات النظام الرأسمالي، بعد ما تم إجراء جملة من الإصلاحات الاقتصادية بداية من إعادة الهيكلة المالية والعضوية، ثم استقلالية المؤسسات، فالخوصصة، محطات أساسية ضمن التوجه نحو اقتصاد السوق.

وبعيدا عن المقومات الأساسية التي يتطلبها نجاح اقتصاد السوق، اختارت الجزائر كدولة حديثة العهد بالاستقلال المحافظة على جملة من المقومات أبسطها وأهمها ضمان رسم سياسات اجتماعية كفيلة بالمحافظة على السلم و الأمن الاجتماعيين وقادرة على التصدي للانعكاسات السلبية التي قد يخلفها التحوّل في النّظام الاقتصادي المنتهج، وما سياسة التشغيل إلا أحد أهم المنافذ التي تضمن من خلالها الدولة الموازنة بين مقتضيات اقتصاد السوق والمقومات الاجتماعية للدولة .

يعالج التشغيل كل المسائل السابقة على الالتحاق بمنصب العمل بالإضافة إلى كل التدابير التي تأخذها الدولة بهدف الحفاظ على مناصب العمل الموجودة وتلك التي تهدف إلى ضمان توفير مناصب عمل ،كما يتضمن كل ما يتعلق بمصالح التشغيل، المسؤول الأول عن مهمة التنصيب من خلال تعداد الهيئات المكلفة بذلك وحجم المسؤولية التي تعهد لها بالمناسبة والعلاقة التي تجمعها بطالبي العمل وعارضيه وقبلها الدولة، لتحديد العلاقة التي يتم من خلالها تنظيم سوق الشغل بعد معرفة متطلبات سوق العمل، كما ينظم موضوع تشغيل الأجانب والإمكانيات المفتوحة لحماية اليد العاملة الوطنية من منافسة اليد العاملة الأجنبية والإمكانيات الممكنة للاستفادة المادية والمهنية من الاستثمارات الأجنبية التي تنفذ في الجزائر وأخيرا الحفاظ على الشغل وحماية الأجراء الذين يفقدون عملهم لسبب لاإرادي، وهي كلها آليات أو تدابير تتخذ في إطار سياسة التشغيل التي تعتمدها الدولة ولا يمكن تنفيذها دون إشراك فعلي للمؤسسة الاقتصادية .[2]

إنّ المتتبع لواقع التشغيل في الجزائر، يجزم على وجود نقلة نوعية وكمية في البرامج والآليات التي أطرتها مختلف النصوص القانونية وتوالت تنفيذها عديد المؤسسات التي اختلفت في طبيعتها القانونية، لكنه يسجل في الوقت نفسه خللا يؤكّده اللا استقرار في المناصب، وقتيتها وتفشي العمل الموازي وهي كلها مؤشرات تهدّد الاستقرار الاجتماعي والتنمية الاقتصادية، الهدف الحقيقي الذي تسعى السياسات الاجتماعية بلوغه.

ليطرح الإشكال الرئيسي حول الخلل الذي صاحب مختلف سياسات التشغيل التي اعتمدتها الجزائر منذ أكثر من عقد من الزمن على الرغم من أن أخرها انتقل من تشخيص جدي لأسباب فشل السياسات السابقة.

تعمل الورقة البحثية المقدمة على الإجابة على الإشكالية السابقة من خلال توظيف الاقتراب الكوربوراتي ***corporatist approach*** لدراسة وتقويم سياسة التشغيل في الجزائر، وذلك للوقوف على دور الفواعل الرسمية في صنع السياسة التشغيلية، وتوضيح شبكة العلاقات والتفاعلات بين الفواعل الرسمية وغير الرسمية وهو ما يطلق عليه بـ شبكة السياسة ***policy network***

السياسية وقياس قوة أداء النظام السياسي، إلى جانب تحديد القوى المؤثرة في البيئة السياسية والمجتمعية، ورصد أهم توجهات المواطنين وفهم طبيعة القوى الاجتماعية التي لها تأثير كبير على السلطة، وكذا التعرف على خريطة المصالح والقوى المتنافسة، وآليات النّظام في التعامل مع المطالب المتنوعة ومدى القدرة على إشباعها.

[2] عبد الله قادية الدور الاجتماعي للمؤسسة الاقتصادية :تفعيل للمسؤولية الاجتماعية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد الرابع العدد 02، 2018، ص 60.

ومن أجل توضيح ومعرفة تأثير ودور هذه الفواعل غير الرسمية في صنع السياسات التشغيلية، بعد تحديد الأطر القانونية الناظمة لها وصولا إلى تحديد انعكاساتها وأبعادها المختلفة ضمن السياسة العامة للدولة.

I. الإطار القانوني المنظم لسياسة التّشغيل في الجزائر

أكدّت الدولة إثر التعديل الدستوري لسنة 2016 والمدرج بموجب القانون رقم 16-01 على موقفها من الاعتراف بالحق في العمل أو ضمانه، عندما نصت صراحة على أنّ العمل حق يعترف به القانون ويحميه وأنّ الدولة تضمنه بطريقة غير مباشرة، من خلال وضع سياسات لترقية التمهين والمساعدة على استحداث مناصب العمل.[3]

وعلى ذلك أصبح موقف الدولة القانوني واضح إثر اعتمادها لسياسات اجتماعية، هدفها تقديم الدعم المادي والمعنوي اللازم لكل قادر على العمل تتوفر فيه شروط العمل، وهو ما يعني اهتمامها وكسائر الدول بضرورة التحكّم المنتظم في البطالة. حيث أوحت الصياغة الأخيرة للمادة الاستمرارية لمختلف البرامج والآليات التي اعتمدتها الدولة سابقا، تحديدا بعد نشر تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لمخطط مكافحة البطالة وترقية التشغيل سنة 1998.

استهدف المخطط السابق إقناع السلطات العمومية بضرورة أن يكون منطلقها محاربة البطالة بدل تسييرها، وهو ما يمكن اعتباره انطلاقة فعلية لاعتماد خطط عمل منتظمة تستشرف تحقيق أهداف محدّدة على مراحل مختلفة، بعد أن تسخّر لها الوسائل المالية والمادية والبشرية اللازمة ويضبط الإطار القانوني والمؤسساتي الذي ينظمها، ومن هنا يمكن الحديث عن سياسة للتشغيل.

عرفت سياسة التّشغيل كخطة عمل منتظمة، مسارا متصاعدا خطّت وتيرته الإصلاحات الاقتصادية التي باشرتها الجزائر منذ تحوّلها اقتصاديا، لذلك فمن البديهي أن ترتبط سياسة التّشغيل في طبيعتها وأهدافها بالمخططات التّنموية المطبقة منذ 1999.

حظي التشغيل بمكانة بارزة في مخططات النمو المتعاقبة ليتم إسقاطه في المخطط الثالث مباشرة على الإصلاحات المطبقة، من منطلق أن الدولة عليها أن تضطلع من خلال وظيفتها التقليدية الانتقالية بمهام ومسؤوليات أبسطها القضاء على البطالة أو توقيف الارتفاع المسجل في نسبها.حيث بدا واضحا الاقتناع من أن البطالة آفة تحارب ولا تسير،كما ساعد الاستقرار في تبعية قطاع التّشغيل للعمل من اعتماد سياسة تشغيل واضحة، بدءا من إصلاح الإدارة وعصرنتها واعتماد النصوص القانونية الجديدة، إذ تعلق الأمر بداية بالقانون رقم 06-21 المتضمن التدابير التشجيعية لدعم وترقية التشغيل[4] الذي نص على الإعفاء أو التخفيف من الأعباء الاجتماعية لفائدة المستخدمين الذين يساهمون في توفير مناصب العمل وتبعا له صدر المرسوم التنفيذي رقم 07-386 ليحدد مستوى وكيفيات منح الامتيازات المنصوص عليها في القانون 06-21 والأهم هو الفصل بين المعالجة الاجتماعية والمعالجة الاقتصادية ومن ثمة الفصل بين آليات العمل المأجور وآليات العمل الحر أو ما عرف بالمقاولة والتّشجيع على صيغة المؤسسة المصغرة، وهو ما سنحاول توضيحه في هذا الجزء.

وعليه تمثل الإطار القانوني لسياسة التشغيل في سنّ مجموعة من النصوص القانونية والتّنظيمية تتوزع على مختلف الفئات وتشمل كل القطاعات وتغطي كل أشكال العمل القانوني وهو ما أفضى إلى تبني آليات لتشجيع العمل المأجور وأخرى لبعث العمل الحر، تشرف على تسييرها الوزارة المكلفة بالقطاع بمشاركة قطاعات أخرى. غير أنّ ذلك لا يعني قطعا أن الآليات والبرامج المطبقة ناتجة عن تبني سياسة تشغيل فعلية.

1- الإطار القانوني المنظم لآليات دعم العمل المأجور:

إنّ الحديث عن آليات دعم العمل المأجور يعني الحديث عن استحداث مناصب عمل في إطار التبعية التي تحدّدها القوانين لاسيما قانون العمل وقانون الوظيفة العمومية، يوفرها القطاع الاقتصادي وقطاع الوظيف العمومي على حدّ السواء، وبما أن الدولة قررت عند معالجتها للبطالة الفصل بين المقاربة الاقتصادية والمقاربة الاجتماعية، تم الفصل بالتبعية بين الإدارة المكلفة بمكافحة البطالة و تلك التي يمكنه أن تكتفي بتسييرها لأسباب اجتماعية وعلى ذلك ركّزت البرامج المطبقة

---

[3] المادة 69 من القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 14 .

[4] القانون رقم 06-21 المؤرخ في 11 ديسمبر 2006 ،يتعلق بالتدابير التشجيعية لدعم وترقية التشغيل،جريدة رسمية عدد 80 ،سنة 2006

حاليا على ذلك، ومن دون إغفال نقائص البرامج السابقة لاسيما برنامج عقود ما قبل التشغيل وغيرها من البرامج التي طبقت منذ 1990.[5] لذلك سنكتفي في هذا الجزء بالحديث عن آليتين أحدهما تتكفل بها وزارة العمل والتشغيل عن طريق الوكالة الوطنية للتشغيل ومديرية التشغيل ويتعلق الأمر بجهاز المساعدة على الإدماج المهني والثانية يعود تطبيقها لوكالة التنمية الاجتماعية ويتعلق الأمر بجهاز الإدماج الاجتماعي.

1.1 – جهاز المساعدة على الإدماج المهني.

جهاز المساعدة على الإدماج المهني للشباب آلية من آليات دعم العمل المأجور التي تم تنظيمها موجب المرسوم التنفيذي رقم 08-126،[6] والموجّهة للشباب طالبي العمل لأول مرة ،يهدف الجهاز إلى تفادي الثغرات الناتجة عن تطبيق آليات التشغيل السابقة، في وجود التنسيق بين عمل مختلف الأجهزة والتشجيع على التكوين المؤهل مع التركيز على النقص المسجل في سوق التشغيل من اليد العاملة وضرورة توفيرها عن طريق ترجيح رفع الاستثمارات المنتجة المولدة لمناصب العمل، بدلا من الاعتماد على قطاع الخدمات أو النشاط التجاري.

وعلى ذلك احتوى الجهاز على صيغتين أساسيتين، صيغة عقود المساعدة على الإدماج المهني وصيغة العقود المدعمة.

1.1.1 –عقود المساعدة على الإدماج المهني

يستفيد من صيغة عقود المساعدة على الإدماج المهني ثلاث فئات من طالبي العمل لأول مرة، مع اختلاف في طبيعة العقود التي تبرمها كل فئة.حيث تستفيد فئة الشباب حاملي شهادات التعليم العالي والتقنيين الساميين خريجي المؤسسات الوطنية للتكوين المهني من عقد إدماج حاملي الشهادات .بينما يتم إدماج خريجي التعليم الثانوي للتربية الوطنية ومراكز التكوين أو الذين تابعوا تربصا تمهينيا في إطار ما يسمى بعقد الإدماج المهني .ليضمن التعدد والتنوع في صيغ العقود من إمكانية التكفل بخريجي التكوين المهني على اختلاف مستوياتهم وهي الفئات التي تم إغفالها في عمليات الإدماج المطبقة في البرامج السابقة، لاسيما عقود ما قبل التشغيل. وحرصا على التكفل الشامل بالشباب، تستفيد الشريحة التي تفتقر لأدنى مستويات التعليم والتأهيل بعقد صيغته، تكوين – إدماج.

تطالب كل من المؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة والإدارات العمومية بالمساهمة في تنفيذ عقود إدماج حاملي الشهادات وعقود الإدماج المهني .بينما يرتكز الاهتمام في النوع الثالث على التكوين، لذا يتعين على ورشات الأشغال المختلفة التي تبادر بها الجماعات المحلية ومختلف قطاع النشاط بما في ذلك قطاع الحرف من المشاركة، لتأمين صيغة تكوين – إدماج ، قصد تمكين الشاب المبتدئ من تكوين لائق يمكنه من اكتساب خبرة مهنية مستقبلا.

تتكفل الدولة في صيغة عقود المساعدة على الإدماج المهني بالأجر والالتزامات الجبائية وشبه جبائية من قبل الدولة، طيلة فترة العقد التي تتباين حسب نوع العقد والفئات المستفيدة كما يلي:

–ثلاث سنوات قابلة للتجديد في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية وكذا في المؤسسات وفي الهيئات العمومية ذات التسيير الخاص وسنة واحدة قابلة للتجديد في القطاع الاقتصادي بالنّسبة لعقود حاملي الشهادات وعقود الإدماج المهني.

في حين تقدّر المدّة بالنسبة لعقود تكوين– إدماج بستة أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة بطلب من المستخدم بالنسبة للورشات ذات المنفعة العمومية.

- سنة واحدة غير قابلة للتجديد بالنسبة للتكوين لدى الحرفين المعلمين.
- سنة واحدة غير قابلة للتجديد في مؤسسات الإنتاج.[7]

2.1.1 – صيغة العقود المدعمة:

---

[5] كبرنامج تشغيل الشباب وبرنامج الإدماج الاجتماعي للشباب الذي طبق في صورتين هما التشغيل المأجور بمبادرة محلية وإنشاء النشاطات بواسطة التعاونيات، وأشغال المنفعة العامة ذات الاستعمال المكثف لليد العاملة وعقود ما قبل التشغيل.

[6] المرسوم التنفيذي رقم 08 – 126المؤرخ في 19 ابريل 2008 المتضمن المساعدة على الإدماج المهني،جريدة عدد 22.

[7] حسب المادة 2 من المرسوم التنفيذي 13-142 المؤرخ في 10 أبريل 2013 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 126-08 المتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني

تندرج آلية العقود المدعمة في إطار جهاز المساعدة على الإدماج المهني كصيغة من صيغ التكوين التعاقدي غير التقليدي، الذي يجمع بين المؤسسة الاقتصادية والمستفيد من طالبي العمل، تلتزم فيه الدولة بدعم تكلفة العمل من خلال مساهمتها الثابتة في دعم الأجر.[8]

يركز الدعم في إطار عقد العمل المدعم على مساهمة الدولة في دفع الأجر بالنّسبة للفئات الثلاث المستفيدة ومن تخفيض بنسب متفاوتة في حصة اشتراك المستخدم لدى مصالح الضمان الاجتماعي والضرائب كالأتي:

- 12 000 دينار جزائري شهريا للجامعيين وذلك لعقد مدته ثلاثة سنوات غير قابلة للتجديد.
- 10 000 دينار جزائري شهريا للتقنيين الساميين لعقد مدته ثلاثة سنوات غير قابلة للتجديد
- 8000 دينار جزائري شهريا بالنسبة للحاصلين على عقد العمل المدعم المبرم في إطار عقد الإدماج المهني لمدة ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد.
- 6000 دينار جزائري شهريا لصيغة تكوين- إدماج لمدة سنة واحدة غير قابلة للتجديد[9].

على أن يتحمل المستخدم الفارق على أساس أجر المنصب المقرر في المؤسسة المستخدمة. وأهم ما يميّز العقود المدعمة أنّها صيغة تستفيد منها المؤسسات الاقتصادية دون غيرها، أي تستثنى الإدارات العمومية.

أمّا عن التخفيضات الشبه جبائية فتتراوح بين 2.5 بالمائة إلى 5 بالمائة إلى 15 بالمائة عوض 25 بالمائة المقررة في الحالات العادية، وفي نفس السياق تم استحداث صيغة عقد تكوين –تشغيل الذي تتحمل بموجبه الدولة 60 بالمائة من تكلفة التكوين لمدة أقصاها 06 أشهر شريطة التزام المستخدم توظيف المستفيد لفترة لا تقل عن سنة عند انتهاء التكوين، دون الإخلال بالاستفادة من الإعانة الشهرية المقدرة بـألف دينار جزائري لكل توظيف بعقد عمل غير محدد المدة.

أمّا عن أخر مستجدات هذه الصيغة فهو الجدل الذي صاحب تطبيقها من قبل المؤسسات الاقتصادية التي راحت تتحايل على القانون إما بتحويل الاستفادة إلى عمال سبق تعاقدهم معها بمعنى أنهم من عمال المؤسسة أو إنهائها لعلاقة العمل بمجرد انتهاء مدة الدعم، ما كثف من تدخلات مفتشي العمل الذين باشروا أعمالهم و أسّسوا تدخلاتهم على التعليمة رقم 684 لسنة 2017 الصادرة عن المفتش العام للعمل و التي اعتبرت عقود العمل المدعمة عقود عمل غير محددة المدة بمجرد انتهاء مدة الدعم المقدرة بثلاث سنوات غير قابلة للتجديد.[10] علما أن وثيقة التعهد التي كانت تمضيها المؤسسة الاقتصادية عند بداية التعاقد كانت تعتبرها عقود محددة المدة وهو ما يؤدي إلى طرح العديد من التساؤلات الجوهرية بالتبعية.

2.1 – جهاز الإدماج الاجتماعي المهني

تنوعت صيغ الاستفادة من تدابير دعم العمل المأجور التي تعتمد على المقاربة الاجتماعية عند معالجتها لملف البطالة، حيث تضمن جهاز الإدماج الاجتماعي المهني الذي تشرف عليه الدولة ممثلة في وكالة التنمية الاجتماعية ومديريات النشاط الاجتماعي، صيغة الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات PID وجهاز نشاطات الإدماج الاجتماعي DAIS.

1.2.1 –عقود الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات

---

[8] المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 08-126 .

[9] المادة08 من المرسوم التنفيذي رقم 13-142 المؤرخ في 10 أبريل 2013 المعدل والمتمم المرسوم التنفيذي رقم 08-126 المؤرخ في 19 أبريل 2008 المتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني.

[10] أفضت التعليمة الأخيرة بمجرد الإعلان عنها إلى عزوف أغلب المؤسسات الاقتصادية عن توظيف طالبي العمل الجدد بمقتضى صيغة العقود المدعمة.

نظم برنامج الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-127[11]، المتضمن جهاز المساعدة على الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات تزامنا مع تبني جهاز المساعدة على الإدماج المهني للشباب.

يبرم العقد المسمى عقد الإدماج بين الشاب المستفيد والهيئة المستقبلة ومدير النشاط الاجتماعي والتضامن للولاية لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد مرة واحدة، يتقاضى خلالها المعني مقابل أصطلح على تسميته بمنحة الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات، تتراوح ما بين 10.000دج لحاملي شهادات التعليم العالي و8000 دج للتقنيين السامين .

كما يضمن الجهاز إمكانية الاستفادة من تعويض شهري لكل مستفيد يثبت تلقيه تكوين تأهيلي لدى أحد مؤسسات التكوين المعتمدة والذي يكون الهدف منه تحقيق الإدماج الاجتماعي لمدة أقصاها ستة أشهر، سواء كان التكوين قبل فترة الإدماج أو بعدها،[12]ودون الإخلال من الاستفادة المقررة من أحكام قانون الضمان الاجتماعي فيما يتعلق بالتأمينات الاجتماعية وحوادث العمل والأمراض المهنية.[13]

تتولى وكالة التنمية الاجتماعية بالاتصال مع مديرية النشاط الاجتماعي والتضامن للولاية، مهمة تسيير الجهاز ومراقبة تنفيذه من قبل المستفيد والمؤسسات المستقبلة التي يتعين عليها احترام كل الالتزامات المقررة عليها، خاصة تلك المتعلقة بإدماج المستفيدين في نشاطات تتوافق مع مؤهلاتهم.

2.2.1- عقود نشاطات الإدماج الاجتماعي

نظّم جهاز نشاطات الإدماج الاجتماعي بموجب المرسوم التنفيذي رقم09-305،[14] كآلية من آليات المساعدة الاجتماعية غير التقليدية لفائدة الأشخاص في حالة هشاشة اجتماعية،كما جاء من أجل دعم السياسة الاجتماعية للدولة الرامية إلى محاربة الفقر والتهميش موازاة مع بقية التدابير المعلن عنها في إطار نفس السياسة.

عنيت هذه الصيغة من الدعم عند تحديدها للمجالات التي توجّه إليها بمختلف النشاطات ذات الصبغة المحلية والنّشاطات المتعلقة بالمنفعة العمومية والتراث الثقافي والأهم مختلف نشاطات المساعدات الاجتماعية الموجهة لفائدة الأشخاص المسنين ومساعدة المعوقين في المنزل[15]، من جهة أخرى رفعت نفس الصيغة في السن المقرّرة للاستفادة والتي تراوحت بداية من 18 سنة إلى 40 وصولا إلى 60 سنة في أول تعديل أدرج على الجهاز بعد ثلاث سنوات من تطبيقه، وهو ما يتماشى مع المرونة التي يقرها القانون بشأن شرط السن بالنّسبة لبعض الفئات.[16]

تتم الاستفادة من جهاز نشاطات الإدماج الاجتماعي، عن طريق إبرام عقد مدته سنتين قابلة للتجديد مرتين،[17] يجمع بين الشاب المستفيد و مديرية النشاط الاجتماعي والتضامن للولاية و وكالة التنمية الاجتماعية، باعتبارها الهيئة المكلفة بتسيير الجهاز والإشراف عليه من جهة والهيئة المستقبلة من جهة أخرى ، هذه الأخيرة قد تكون جماعات محلية، إدارات عمومية،مؤسسات عمومية وخاصة، مؤسسات وهيئات متدخلة في الميدان الاجتماعي والخدمات، حرفيون أو جمعيات وتعاونيات فلاحيه.[18] تشرف مديرية النشاط الاجتماعي والتضامن للولاية على الجهاز في إطار المهام العامة الرامية إلى

---

[11] المرسوم التنفيذي رقم 08-127 ، المؤرخ في 19 افريل 2008 ، المتضمن جهاز الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات، جريدة رسمية عدد 23 ، سنة 2008 .

[12] المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 08-127 .

[13] المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08-127.

[14] المرسوم التنفيذي رقم 09-305، المؤرخ في 10 سبتمبر 2009، المتضمن جهاز نشاطات الإدماج الاجتماعي، جريدة رسمية عدد54.

[15] المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 09-305 .

[16] المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 12-78 ، المؤرخ في 12 فبراير 2012 ،المتضمن تعديل المرسوم التنفيذي رقم 09-305، المتضمن ،جهاز نشاطات الإدماج الاجتماعي ، جريدة رسمية عدد 09.

[17] المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 12-78.

[18] المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 09-305 المعدل والمتمم.

ترقية نشاطات الإدماج والاندماج المدرسي والاجتماعي،[19] حيث تتولى بالمناسبة تأطير جهاز المساعدة والدعم المباشرين لصالح الفئات الاجتماعية الهشة والمحرومة[20]، بعنوان النشاط الاجتماعي للدولة.

2- الإطار القانوني المنظم لآليات دعم العمل الحر

تنوعت آليات دعم التشغيل التي وظفتها الدولة في إطار سياسة التشغيل المنتهجة و تنوعت اهتماماتها ، غير إن تقديم الدعم اللازم للشباب البطال على اختلاف مستوياته كان محور الأولويات ليتوسع الدعم القانوني للتشغيل إلى تفعيل الدعم الخاص الذي أخذ شكل آليات مختلفة موجهة لدعم الاستثمار ،خاصة المصغر منه.

تستهدف سياسة الدعم القانوني الخاص المطبقة إلى تغطية كل فئات المجتمع القادرة على العمل، لذلك تم اعتماد آليات متنوعة وجهت إلى فئة الشباب على اختلاف مستوياتهم العلمية و المهنية .هدفها زرع روح المبادرة المقاولتية من خلال المؤسسة المصغرة كوسيلة لتنفيذ السياسة العمومية للتشغيل في جانبها الاقتصادي، مستفيدة، بذلك من جملة التحفيزات الجبائية والاجتماعية المخصصة في إطار التشجيع على الاستثمار المنتج المولد لمناصب الشغل[21].

أدى تنوع الفئات الشبانية المعنية بعملية التشغيل وعدم تساويها في المؤهلات العلمية والمهنية المطلوبة إلى إعمال مبدأ التخصص في الأطر القانونية والمؤسساتية المعتمدة، حيث استهدفت كل من الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر والصندوق الوطني للتأمين على البطالة الفئات الشبانية ذات التأهيل المحدود، بينما وجهت الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، للفئات الشبانية التي تتوفر على المؤهلات العلمية أو المهنية المطلوبة.

1.2 -آلية المؤسسة المصغرة في إطار الصندوق الوطني للتأمين على البطالة

أنشئ الصندوق الوطني للتأمين على البطالة سنة 1994 حيث صدر المرسوم التشريعي رقم **94-188** المنظم لقانونه الأساسي الذي اعتبره من الهيئات العمومية المسؤولة على ضبط سوق التشغيل

وإلى جانب مهامه التقليدية والمتمثلة في تغطية أداءات التأمين على البطالة، أسندت له مهام أخرى تختلف نسبيا عن المهام الأصلية .ويتعلق الأمر بمشاركته في تنفيذ جملة من التدابير الرامية إلى إعادة الإدماج المهني طبقها تدريجيا، لتنتقل مهمته من مجرد تسيير البطالة إلى المساهمة في الرجوع إلى العمل أو خلق مناصب للعمل في إطار المهمة الأخيرة المتمثلة في آلية خلق المؤسسات المصغرة لحساب البطالين البالغين ما بين 30 و 50سنة.حيث أطرت بداية بأربع نصوص تنظيمية،[22]

وجهت هذه الصيغة بداية إلى فئة الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين خمسة وثلاثون (35) وخمسون سنة (50) أغلبهم أرباب عائلات وذووا تأهيلات وخبرات يمكن الاستفادة منها، حيث أطر الجهاز بموجب أربعة نصوص تنظيمية، بداية من سنة 2004.

أظهر التطبيق العملي لترتيبات جهاز دعم إحداث النشاطات عديد النقائص على مستوى التنظيم وشروط الاستفادة، إضافة إلى قيمة التمويل و صيغه،ما دفع المشرع الجزائري إلى ضرورة التدخل باعتماد جملة من التعديلات والإضافات، حيث تزامن هذا التدخل مع الإعلان الرسمي لمخطط دعم النمو الاقتصادي المعول على تنفيذه خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2014 وما تضمنته قوانين المالية لاسيما **قانون المالية التكميلي لسنة 2009** وقانون المالية لسنة 2010 وهي

---

[19] المادة 02 فقرة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 10-128 ،المؤرخ في 28 أفريل 2010 ،المتضمن تعديل تنظيم مديرية النشاط الاجتماعي للولاية، جريدة رسمية عدد 29.

[20] المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 10-128 .

[5] أكد رئيس الجمهورية خلال ترؤسه لاجتماع مجلس الوزراء العارض لقانون المالية التكميلي لسنة 2009 ، من أن سياستنا في محاربة البطالة مكلفة، غير أنها ستمكننا شيئا فشيئا من التكفل بالتطلعات الشبيبة هي الشريحة الأكثر إقبال على طلب الشغل وتوفير مناصب كافية لنتاج سياستنا المكثفة في مجال التعليم والتكوين و خفض أعداد المحرومون اجتماعيا ،فالمطلوب إذن هو معالجة المسألة الهامة من منظور شامل.

- .بيان مجلس الوزراء العارض لقانون المالية التكميلي لسنة2009 ، الملف ،الاقتصادية، سبتمبر 2009 ،العدد 15 ، ص 44 .

[1]-المرسوم الرئاسي رقم :03-514 المؤرخ في 30-12-2003 المتعلق بدعم استحداث نشاطات من طرف البطالين ذوي المشاريع البالغين مابين 35-50 سنة

المرسوم التنفيذي رقم 04-01 المؤرخ في 03-01-2004 المتمم للمرسوم رقم 94-188 المؤرخ في 06 -07 -1994 المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين على البطالة

المرسوم التنفيذي رقم 04-02 المؤرخ في 03-01-2004 المحدد لشروط إعانات الممنوحة للبطالين ذوي المشاريع البالغين مابين 35-50 سنة ومستوياتها

المرسوم التنفيذي رقم 04-03 المؤرخ في 03-01-2004 المتضمن إحداث صندوق الكفالة المشتركة لضمان أخطار قروض استثمارات البطالين البالغين ما بين 35-50 سنة.

كلها إجراءات تؤكد حرص السلطات العمومية على دعم التشغيل ترقيته 1 .لتتضمن أهم التعديلات خفض الحد الأدنى لسن المستفيدين من 35 سنة إلى 50 سنة، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-104[23]، ثم المرسوم التنفيذي رقم 13-126[24] الذي خفض نسبة الفائدة على القروض لتصل إلى 100 بالمائة في مناطق الجنوب ،لتعمم على كل الشباب المستفيد عقب الإجراءات الإستعجالية التي اتخذت لصالح بطالي الجنوب.

2.2 –آلية المؤسسة المصغرة في إطار الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب

جاءت نشأة الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب كبديل حتمي على آليات تشغيل الشباب الموظفة خلال الفترة الممتدة من 1989 إلى 1996 والتي أثبتت عدم مرد وديتها على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي .وقوفا عند نقائص البرامج السابقة وبهدف تفعيل دور وسائل السياسة العمومية للتشغيل في إضفاء المرونة و الحركية على سوق العمل ،صدر المرسوم الرئاسي رقم 96-234،محددا الإطار العام لأشكال الدعم وطرق الاستفادة .معبرا في الوقت ذاته عن الإرادة السياسية الجادة والهادفة إلى ترقية التشغيل من خلال تشجيع وتنمية المبادرة المقاولتية في أبسط وأنجع صورها. وعملا بأحكام المادة 16 من الأمر رقم96 - 14 ،المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة1996 التي تقضي بفتح حساب تخصيص خاص يحمل الرقم 87- 302تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 96-296 الذي نص بدوره على إنشاء هيئة ذات طابع خاص تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تسمى الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب .

تتمثل مهامها الأساسية في تهيئة الأرضية الملائمة للاستثمار الموجه للفئات المؤهلة من خريجي الجامعات والمعاهد العليا في إطار تنفيذ صيغة المؤسسة المصغرة.

عرف تنظيم الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب قفزات نوعية من ناحيتي الهيكلة والتسيير، صبت في مجملها على تحقيق الهدف المسطر والمتمثل في النوعية في تنفيذ المهام المسندة خاصة تلك المتعلقة بإنشاء المؤسسات المصغرة،بعدما أثبت نمط التسيير المنتهج خلال السنوات العشرة التي طبق فيها، عدم ملائمته والتحولات التي عرفها الاقتصاد الوطني والعالمي، ليتم سنة2007 اعتماد إصلاحات جذرية مست الجوانب التنظيمية والهيكلية ضمانا للسرعة والجوارية في عمل آلية مرافقة الشباب أصحاب المشاريع .

بالموازاة مع ذلك تم تحيين النصوص القانونية المطبقة بناءا على الاجتماعات التي عقدها مجلس الوزراء لمرات متعاقبة سنة 2011 والتي ترجمت بعديد النصوص التي نتجت عن دراسات ميدانية لنقائص هذا الجهاز في محاولة للرفع من مردوديته،أهم هذه النصوص:

- المرسوم التنفيذي رقم 11 - 102 ،المؤرخ في 06 مارس 2011 ،يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 96-296 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب وتحديد قانونها الأساسي.

- المرسوم التنفيذي رقم 11-103، المؤرخ في 06 مارس 2011، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم03-290 الذي يحدد شروط الإعانة المقدمة للشباب ذوي المشاريع ومستواها.

- المرسوم التنفيذي رقم 13-125 يعدل ويتمم المرسوم رقم 03-290 الذي يحدد شروط الإعانة المقدمة للشباب ذوي المشاريع.

وصولا إلى المرسوم التنفيذي الذي يعفي كل الشباب أصحاب المشاريع من دفع الفائدة على القروض البنكية.

II. أبعاد سياسة التشغيل وسبل ترشيدها

تكتسي سياسات التشغيل أهمية خاصة ضمن السياسات الاجتماعية والمخططات التنموية للدولة، وسنحاول خلال هذا المحور التركيز على أبعاد سياسات التشغيل ومكانتها ضمن السياسات الاجتماعية وكذا إبراز جهود الدولة الرامية لترشيدها وفق مقتضيات ومتطلبات الحوكمة.

1. سياسة التشغيل ضمن خريطة السياسات التنموية والاجتماعية

[23] – المرسوم التنفيذي رقم 11 – 104 ،المؤرخ في 06 مارس 2011 ،يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 04-02 الذي يحدد شروط الإعانات الممنوحة للبطالين ذوي المشاريع البالغين مابين 30 و 50 سنة ومستوياتها.

[24] المرسوم التنفيذي رقم 13-126 المؤرخ في 06 أفريل 2013 ،يعدل ويتمم المرسوم رقم 04-02 الذي يحدد شروط الإعانات الممنوحة للبطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين 30-50 سنة ومستوياتها، جريدة رسمية عدد 19.

كانت سياسة التشغيل دوماً جزءاً هاما من سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، على اعتبار أنه لا يمكن الاهتمام بالجوانب المادية دون الجوانب البشرية، بحكم أن الهدف من التنمية في النهاية هو توفير القدر الكافي من سبل العيش الكريم للمواطن، وهو ما يتأتى إلا بتوفير فرص العمل لكل القادرين على العمل، والباحثين عنه. ووضع البرامج الناجعة للتكفل بالقادمين إلى سوق العمل من الجامعات ومعاهد التكوين المختلفة.

إنّ تجربة الجزائر في إدارة سوق العمل تعود إلى مرحلة الاقتصاد الموجه على الرغم من أنّ هذا السوق آنذاك لم يكن يعاني من اختلالات عديدة، لا يما في ظل ضخامة حجم الاستثمارات التي أدت إلى الخلق المستمر للوظائف، ما يعني أنّ إشكالية البطالة لم تكن تطرح بالشكل الذي يستدعي وضع إستراتيجية قائمة بذاتها، غير أن تبعات الأزمة الاقتصادية السلبية، أدت إلى بروز البطالة، والتي وفي مدة قصيرة أصبحت تشكل إحدى أهم الانشغالات والتحديات الاقتصادية والاجتماعية للمؤسسات الرسمية. وأمام هذا المعطى الاجتماعي الاقتصادي يضاف له المتغيرات الاضطرابية الحاصلة على مستوى البيئة الدولية، بتكريس الانفتاح على اقتصاد السوق في ظل هيمنة الأحادية القطبية، فقد تبنت الجزائر مجموعة من البرامج والمشاريع، كمحاولة سريعة منها للتأقلم مع الوضع الجديد، ما جعل من هذه الأخيرة ضئيلة الفعالية في الحد من تنامي هذه الأزمة[25].

وإذا كان من الصعب استعراض مختلف الأبعاد والأهداف الرئيسية لسياسات التشغيل، التي تم انتهاجها خلال الفترات السابقة، والتي كانت تحكمها عوامل ومحددات متعددة، من المؤكد أنّها تختلف عن العوامل والمحددات الحالية، بغض النظر عن نجاحها أو فشلها. فإنّه يمكن القول أن أبعاد سياسة التشغيل الحالية متعددة الجوانب، منها ما هو اجتماعي، ومنها ما هو اقتصادي، وما يتعلق بالجانب التنظيمي والهيكلي، وما إلى ذلك من الجوانب الأخرى.

1.1– البعد الاجتماعي لسياسات التشغيل

بالنّسبة للبعد الاجتماعي، فيركز على ضرورة القضاء على مختلف الآفات الاجتماعية الناتجة عن ظاهرة البطالة لاسيما بالنسبة للشباب عامة، وذوي المؤهلات الجامعية والمتوسطة خاصة، والعمل على توفير الظروف المناسبة لإدماج الشباب في المجتمع، وإبعادهم عن كل ما يجعلهم عرضة لليأس والتهميش والإقصاء والإحباط، وما يترتب على ذلك من أفكار وسلوكات تخلق حركيات التناطح والصراع الاجتماعيين، وبالتالي تنامي التهديدات الصلبة من جريمة منظمة وهجرة سرية[26].

حيث تشير التحاليل الميكرو–سوسيولوجية **microsociologique** إلى أن تفاقم الوضع الاقتصادي بالنسبة للشباب البطال قد يفتح الباب على مصراعيه لظهور نوع آخر من النشاطات المشكلة للاقتصاد غير الرسمي **l'emploi informel**، فأمام وضعية البطالة يتبنى الشباب أحد حلين، فإمّا أن يبقى تحت كفالة عائلته وإما أن يلجأ إلى نشاطات منحرفة كالسرقة، أو العمل في السوق السوداء كحل بديل لغياب فرص العمل في القطاع الرسمي. فالبطالة تفقد الفرد المعرض لها دوره ومكانته الاجتماعية، حيث أن افتقار الفرد لدور محدد وواضح المعالم في المجتمع يؤدي إلى غياب الوعي بقيم المجتمع والمسؤولية نتيجة التهميش. إن هذه الآثار وغيرها للبطالة على البنى الاجتماعية تجعلنا ندرك حجم خطورتها ويبقى الفرد المتضرر الأكبر منها.

2.1 – البعد الاقتصادي لسياسات التشغيل

---

[25] عبد الرزاق نذير، نوة بن يوسف، "انعكاسات الإصلاحات الاقتصادية على التشغيل والبطالة في الجزائر"، ورقة مقدمة للملتقى الدولي حول إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، 15 و 16 نوفمبر 2011.

[26] Voir https://tradingeconomics.com/algeria/unemployment-rate

بينما يرتكز البعد الاقتصادي على ضرورة استثمار القدرات البشرية لاسيما المؤهلة منها في خلق الثروة الاقتصادية عن طريق توظيفها في مختلف المجالات وقطاعات النشاط بما يسمح بإحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وتطوير أنماط الإنتاج، وتحسين النوعية والمردودية ومنافسة المنتوج الأجنبي، والإفادة من التكنولوجيا الحديثة السريعة التطور[27].

لقد حققت سياسات التشغيل في الجزائر بعض النتائج الايجابية بفضل العديد من العوامل التي ساعدت على تقليص نسبة البطالة والتي يتمثل أبرزها فيما يلي:

– تنفيذ برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي ما بين 2010 و2014 الذي سمح باستكمال العديد من المشاريع العالقة، وانطلاق عدة ورشات، والتي تُرجمت بخلق عدد هام من مناصب الشغل الصافية.

– تطبيق برنامج تكميلي لدعم النمو 2005-2009 ، إضافة إلى البرامج الخاصة التي مست الهضاب العليا والجنوب، والفترة التي عرفت استحداث عدد هام من مناصب الشغل الصافية[28].

– تحسين مستوى الاستثمار الوطني وكذلك الأجنبي.

– نتائج أجهزة التشغيل المؤقت وأجهزة خلق النشاطات التي تدخل في إطار ترقية تشغيل الشباب، والتي سمحت بتمويل مليوني منصب عمل في فترة ما بين 1999-2007 .[29]

إجمالا، يمكن القول أن انعكاسات سياسات التشغيل على الفقر كانت واضحة في الجزائر في السنوات العشر الأخيرة، حيث أن مستوى المعيشي في الجزائر تحسن بكثير لاسيما من خلال انخفاض معدل البطالة في الاقتصاد الجزائري، وحيث أن معظم الأسر والعائلات الجزائرية أصبحت تملك دخل أو اجر من خلال عمل احد أفرادها مكنها من تحسين مستوى معيشتها عن طريق، توفير التعليم، الرعاية، الصحة...التنقل الترفيه والسياحة وبالتالي عن طريق التشغيل أي سياسات التشغيل في الجزائر استفاد البطالين الجزائريين من تغيير نمط حياتهم وتحسين مستوى معيشتهم.

3.1 البعد –التنظيمي والهيكلي لسياسات التشغيل

بينما ترمي الأبعاد التنظيمية والهيكلية لسياسة التشغيل إلى تحقيق مجموعة من الأهداف يمكن استخلاصها من وثيقة المخطط الوطني لترقية التشغيل ومحاربة البطالة المعتمد من قبل الحكومة، والتي ترمي في إلى تحقيق مجموعة من الأهداف المتعددة الأبعاد، يمكن إيجاز أهمها فيما يلي:

. الوصول إلى تنظيم أحسن لسوق العمل وبالتالي رفع مستوى عروض العمل، تحسين المؤهلات المهنية بغرض إيجاد التوازن بين العرض والطلب في مجال التشغيل.

. تكييف الطلب على التشغيل وبالتالي المؤهلات مع حاجيات سوق العمل، للوصول تدريجيا على توافق بين مخرجات التكوين وسوق الشغل.

. العمل على تصحيح الاختلالات الواقعة في سوق العمل، وتوفير الشروط المناسبة للتقريب بين حجم عرض العمل وحجم الطلب عليه. بغرض إيجاد التوازن بين العرض والطلب في مجال التشغيل.

. تحسين المؤهلات المهنية بهدف تحقيق تحسين قابلية التشغيل لدى طالبي العمل.

. دعم الاستثمار في القطاع الاقتصادي لخلق مناصب شغل دائمة[30].

---

[27] عبد الرزاق نذير، نوة بن يوسف، مرجع سابق.

[28] بوشامة مصطفى، محفوظ مراد، ظاهرة الفقر في العالم العربي والإسلامي، أسبابها، وآثارها، جامعة سعد دحلب البليدة، ص ص7-8.

[29] بقة شريف، العايب عبد الرحمان، العمل والبطالة كمؤشرين لقياس التنمية المستدامة حالة الجزائر ، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الرابع، ديسمبر 2008 ، ص ص 102-103.

[1] مدني بن شهرة، الإصلاح الاقتصادي وسياسة التشغيل التجربة الجزائرية، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى،2009، ص 275.

. ترقية التكوين المؤهل، لاسيما في موقع العمل وفي الوسط المهني، لتيسير الإدماج في عالم الشغل.
. ترقية سياسة تحفيزية باتجاه المؤسسات تشجع على خلق مناصب الشغل.
. محاربة البطالة عن طريق المقاربة الاقتصادية، والعمل على تخفيضها إلى أدنى مستوى ممكن.
. تنمية روح المقاولة لاسيما لدى الشباب.
. ترقية اليد العاملة المؤهلة على المديين القصير والمتوسط. وتكييف فروع وتخصصات التكوين حسب حاجيات سوق العمل. ودعم التنسيق بين المتدخلين على مستوى سوق العمل.
. دعم الاستثمار الخلاق لفرص ومناصب العمل، ودعم ترقية تشغيل الشباب وتحسين نسبة التوظيف الدائم.
. مراعاة الطلب الإضافي للتشغيل، وعصرنة آليات المتابعة والمراقبة والتقييم، وإنشاء هيئات قطاعية لتنسيق جهود مختلف المتدخلين في مجال التشغيل.
. العمل على التحكم في مختلف العناصر الأساسية التي تتحكم في تسيير سوق العمل ومعرفته أحسن عن طريق نظام المعلومات والإحصائيات وبنوك المعطيات ومختلف الأدوات الضرورية لإدخال التصحيحات والتعديلات اللازمة على مخطط العمل[31].

يتضح مما سبق أن سياسة التشغيل في الجزائر في السنوات الأخيرة، أصبحت تقوم على مجموعة من الأبعاد المتعددة الجوانب، ترمي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، والتنظيمية والهيكلية، الأمر الذي يجعلها تعتمد في تحقيق هذه الأهداف على مجموعة من الآليات القانونية والتنظيمية، والبرامج والمخططات العملية.

2. نحو ترشيد سياسة التشغيل في الجزائر ودور الفاعلين:

في هذا الصدد سنركز على أهم الفاعلين في صنع السياسة العامة التشغيلية، والذين يضطلعون بأدوار هامة في خلق مناصب الشغل ويتعلق الأمر بالدولة كفاعل أساسي والقطاع الخاص وكذا منظمات المجتمع المدني.

1.2 – دور الدولة : الإشراف والمراقبة :

تجمع الأدبيات الاقتصادية ولسياسية على الأهمية والمكانة التي تحوزها العوائد النفطية في رسم السياسات و الاستراتيجيات الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الحكومات الجزائرية منذ الاستقلال، فبرامج التنمية الاقتصادية قديما وحديثا تمول بفضل هذه العوائد، في ظل عدم وجود بديل للدخل ناتج عن قطاعات منتجة تغطي متطلبات الاقتصاد الوطني[32]. إنّ هذا الارتباط بمورد وحيد زائل معرض لتقلبات الأسواق الدولية يجعل من الاقتصاد الوطني بدوره غير قار، فهو ليس في منآي عن الصدمات الاقتصادية التي قد تحدث جراء احتمال تهاوي أسعار النفط[33].

وباعتبار أن الدولة هي الفاعل الأساسي في وضع السياسات العامة في مختلف المجالات، فهي تهدف إلى تحفيز المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وتعمل على تعزيز دور المجتمع المدني، ودفع القطاع الخاص نحو المشاريع الأكثر إنتاجية.

إنّ الوظائف الرئيسية للدولة فيما يتعلق بالسياسة التشغيلية، لابد أن تتضمن التطبيق السليم للقواعد التي تصدرها السلطات التنفيذية والتشريعية في الدولة في شكل قوانين ولوائح وقرارات. أما عن الدور الذي ينبغي أن تضطلع به الدولة في مجال التشغيل ومكافحة البطالة فيتعلق أساسا بالدور الإشرافي و التحفيزي و الرقابي، بالإضافة إلى التأمين الاجتماعي للخدمات، وعليه فإن دور الدولة من هذا المنظور يركز على الدور الإنمائي الفعال للحكومة في إطار توجيه الاقتصاد من خلال توسيع عدد المشاركين والمساهمين

---

[31] المرجع نفسه، ص 277.

[32] تمثل صادرات النفط والغاز رافدا حيويا لميزانية الدولة الجزائرية، إذ تشكل نحو 97% من إجمالي قيمة صادرات البلاد، وقد تراجعت عائداتها من 60 مليار دولار في عام 2014 إلى 35.7 مليار دولار في 2015 ثم إلى 27.5 مليار دولار في 2016.

[33] زين العابدين معو ومبروك ساحلي، "سياسات التشغيل في الجزائر وسبل حوكمتها"، دفاتر السياسة والقانون، العدد. 11، جوان 2014، ص ص 156-158.

في صنع القرارات في المجال الاقتصادي والاجتماعي وتوقع آثار السياسات العامة مسبقا ومنها سياسة التشغيل، بالإضافة إلى الاهتمام أكثر بالنمو والاستثمار الخالق لفرص العمل، والذي يساهم في معالجة مشكلة البطالة والتشغيل في الدولة[34].

بالمقابل، يشير عدد الباحثين إلى أن انفراد الدولة بعملية التشريع في القطاع الاقتصادي قانون المالية مثلا، وإقصاء القطاع الخاص الذي يعد فاعل أساسي ورئيسي في الاقتصاد، وهذا ما أحدث تأخر التنمية والتطور في الجزائر، وعزوف الخواص عن الاستثمار خارج قطاع المحروقات أو الخدمات، فمثلا في مجال الصناعة نجد أن مشكل العقار الصناعي يعد أهم مشكل تعاني منه المؤسسات القطاع الخاص، نتيجة صعوبة الحصول عليه سواء من حيث توفر الإجراءات الإدارية للحصول عليه، السعر وطرق الدفع والتسوية القانونية، إضافة إلى غياب سوق عقاري حر وشفاف[35].

2.2- القطاع الخاص: شريك استراتيجي

وفي خضم محيط اقتصادي واجتماعي وسياسي متغير، يمكن للقطاع الخاص أن ينمو بشكل يساهم في استقرار الجبهة الاجتماعية، لاسيما من خلال دوره الفاعل في بناء قاعدة متينة لتحقيق نشاط اقتصادي حقيقي قائم على إنتاج الثروة استحداث مناصب الشغل بشكل يسمح بخلق وتيرة نمو وتطور على المدى الطويل يسير وفقها النشاط الاقتصادي[36]. حيث صار القطاع الخاص يشكل محور العملية التنموية، بمختلف أبعادها الاجتماعية الاقتصادية في العديد من بلدان العالم المتقدم والنامي تشير العديد من الدراسات إلى وجود علاقات إيجابية بين أنشطة القطاع الخاص النمو الاقتصادي والتشغيل، ذلك أن تفعيل دور هذا الأخير يؤدي إلى زيادة وتيرة الاستثمارات الخاصة ما يؤدي إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي كما أن إنتاجية القطاع الخاص تفوق إنتاجية القطاع العام، إذ تؤكد تجارب عدد من الدول على أن هناك تأثير إيجابي واسع على النمو مصاحب للاستثمارات الخاصة مقارنة بتأثير الاستثمارات العامة ما يعني أن الاستثمار الخاص يساعد في الحد من البطالة ذلك أن وجود قطاع محلي قوي و فعال من شأنه أن يشكل قاعدة أساسية لنمو الاقتصاد من خلال توفير فرص العمل وفرص توليد الدخل والثروة[37]. وبالتالي على الدولة الدفع بالقطاع الخاص إلى مجال الاستثمار الحقيقي، لكي يكون حضوره الاجتماعي إلى جانب حضوره الاقتصادي كشريك استراتيجي للدولة في بناء مجتمع متقدم ينتمي إليه الجميع على حد سواء[38].

نظرا للدور الذي أصبح يقوم به القطاع الخاص على مستوى الدولة، من خلال توفير مناصب الشغل، وزيادة قوة الاستثمارات ومساعدة الدولة أي القطاع العام، على الحد من مشكل البطالة، فإن إشراكه في عملية صنع السياسة التشغيلية، وتجسيد مبادئ الحوكمة من شفافية ومساءلة وحكم للقانون...لا يعتبر تقليصا لدور الدولة، بل العكس تماما فهو يعمل على دعمها وتقويتها، وبالتالي تتحقق سياسة تشغيلية جيدة، ومنفعة متبادلة.

3.2 المجتمع المدني: المشاركة و المتابعة

وكذلك الأمر بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني التي تتمتع بتأثير قوي بشكل خاص في التّنمية الاقتصادية والاجتماعية، عندما تعمل بالتعاون مع قطاع الحكومة والقطاع الخاص، من خلال تبنى البرامج والسياسات الاقتصادية التي تسعى للتقليل من

---

[34] حمزة عبد القادر، "ترشيد السياسة العامة التشغيلية في الجزائر"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2013-2014، ص ص 176.

[35] Christophe Asselineau, Investing in Algeria – Any progress? In, https://www.insideafricalaw.com/blog/investing-in-algeria-any-progress

[36] Azzedine Layachi, "The Private Sector in the Algerian Economy: Obstacles and Potentials for a Productive Role," Journal Mediterranean Politics , Vol. 6, Issue 2, 2010, pp. 30-32.

[1] حمزة عبد القادر، مرجع سابق، ص ص 176-178.

[38] **Omar** Derras, « Place du secteur privé industriel national dans l'économie algérienne », *Insaniyat* consulté le 18 juillet 2018.
http://journals.openedition.org/insaniyat/11473

حدة البطالة، كما أن اتحادات العمال والنقابات المهنية وجمعيات رجال الأعمال، الجمعيات الصناعية، وجماعات المصالح وكذا مؤسسات الصحافة والإعلام، كلها تساهم وتؤدي دورا هاما في خلق الظروف الاجتماعية المساهمة في تنمية سوق العمل[39].

إن فعالية ودرجة استقلالية المجتمع المدني هي التي تصوغ شكل ونوعية الأداء الرشيد للدولة. فالمجتمع المدني الفعال النشيط يستطيع توجيه اهتمام الدولة ومحور تركيزها إلى مجالات الاهتمام الكبرى لدى الجمهور العام ويكبح تدخلات سلطة الدولة في المجالات التي تقيد وتحد من حرية القطاع الخاص[40].

بالنظر إلى التجربة الجزائرية في رسم وتنفيذ سياسات التشغيل، نجد أن السياسات الاجتماعية وتحديدا سياسات التشغيل المعتمدة والتي أقرتها الحكومات الجزائرية منذ 1999 تتسم بالاتي:

– محاكاة عدد من الدول في تجربتها المتعلقة بالسياسات العامة للدولة وفي أنماط رسم السياسات العامة من ناحية إقرار سياسات تتسم بالشعبية ارضاءا للمواطنين.

–عدم وجود تغذية استرجاعية Feed Back حول السياسات المنتهجة وآثارها، حيث يجري تقييم السياسات العامة من طرف الحكومة ودون إيلاء أهمية لرد فعل المواطنين وقياس مستوى الرضى الشعبي.

–التناقض بين السياسات المعلنة كالسياسات التي يتم تنفيذها أو ما يشار إليه في أدبيات الإدارة العامة بالشكلية Formalism وبالنّسبة للأطر والهياكل التنظيمية الخاصة بوضع السياسات العامة، في مجال التوجيه، التخطيط الاستراتيجي، وفي مجالات الرقابة والضبط وإدارة النشاطات.

– تتيح ممارسات الحوكمة فرصة الشراكة المتساوية لمختلف القوى المجتمعية، لرسم السياسات العامة –الدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني،– بالشكل الذي يسهم في تعزيز الشفافية، المساءلة، الاستجابة، الإنصاف والتمكين، وهو ما باتت تدركه السلطات العمومية وتراهن عليه في السنوات الأخيرة من خلال مختلف آليات وأنماط التشغيل، ويشترط لنجاح الشراكة بين الفواعل الثلاث، تطبيق ديمقراطية اتخاذ القرار. ومن ناحية ثانية فإن الشراكة الناجحة تتطلب كذلك توفير إطار مؤسسي يحدد أسس التعاون بين الدولة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص مع مراعاة مراجعة هذا الإطار باستمرار في ضوء التّغيرات التي تطرأ على المجتمع.

الخاتمة

أصبح ترشيد السياسة العامة التشغيلية في الجزائر حتمية يفرضها الواقع، أكثر من أن تكون قناعة نحو تبني الأفضل، مع التركيز على دور الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني خصوصا في مجال التشغيل، بهدف تحليل أدوار هذه الأخيرة، و مدى مساهمتها في نجاح وفعالية السياسات المطبقة في هذا المجال وهو ما يتطلب رؤية إستراتيجية شاملة، استشرافية وطويلة الأمد ومتعددة الأبعاد، وهو ما تفتقر إليه السياسات الحالية المعتمدة في هذا المجال بالجزائر. حيث وعلى الرغم من أن مضمون الخطاب السياسي

---

[39] زين العابدين معو ومبروك ساحلي، مرجع سابق، ص 159.

[40] عبد الناصر جابي، "العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر : واقع وآفاق" ،الفكر البرلماني، العدد 15، 2007، ص153 .

يؤكد على ترقية سياسات التشغيل وفق مضمون اقتصادي من خلال برامج التنمية ومن خلال خلق اقتصاد خارج المحروقات وتنويع مصادر الدخل، إلا أن الواقع يبقى بعيدا عن ذلك.

اعتمدت الجزائر على جملة من الإجراءات و التدابير لتدبير سياسة التشغيل تحقق من خلالها الغايات التنموية من جهة و تلبي في ظلها الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية لأفراد المجتمع من جهة أخرى واندرجت مختلف الإجراءات التدابير المتخذة منذ الاستقلال تحت طبيعة النظام الاقتصادي المنتهج، فالاشتراكية كنظام اقتصادي واجتماعي أفرزت سياسة اقتصادية تعتمد على تلبية المطالب الاجتماعية بشكل واسع ولو على حساب الجانب الاقتصادي، ومنه فالتشغيل أخذ الطابع الاجتماعي خلال هذه الفترة، حتى ولو كان في السنوات الأولى للاستقلال الحاجة الكبيرة لليد العاملة أو في إطار السياسة التنموية التي اعتمدت على مؤسسات القطاع العام سياسة التصنيع، التي استقطبت العدد الهائل من اليد العاملة، في غياب توازن لتوزيع مناصب العمل بين القطاعات. أمّا في مرحلة الانتقال نحو اقتصاد السوق لجأت الدولة إلى جملة من الإجراءات والتدابير، خاصة أمام الوضعية الاقتصادية والاجتماعية التي آل إليها الاقتصاد الوطني بعد أزمة19 ، فاعتمدت الدولة على بعض الأجهزة مثل الصندوق الوطني للتأمين على البطالة، والوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب وغيرها لتنظيم سوق العمل، كما حاولت أن تشجع القطاع الخاص الوطني على الاستثمار، قصد المساهمة في خلق مناصب الشغل.

قائمة المراجع:

- القانون رقم 06-21 المؤرخ في 11 ديسمبر 2006، يتعلق بالتدابير التشجيعية لدعم وترقية التشغيل، جريدة رسمية عدد 80، سنة 2006.
- القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 14.
- المرسوم الرئاسي رقم 03-514 المؤرخ في 30-12-2003 المتعلق بدعم استحداث نشاطات من طرف البطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين 35-50 سنة
- المرسوم التنفيذي رقم 04-01 المؤرخ في 03-01-2004 المتمم للمرسوم رقم 94-188 المؤرخ في 06 -07 -1994 المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين على البطالة، جريدة رسمية عدد03
- المرسوم التنفيذي رقم 04-02 المؤرخ في 03-01-2004 المحدد لشروط الإعانات الممنوحة للبطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين 35-50 سنة ومستوياتها، جريدة رسمية عدد 03 .
- المرسوم التنفيذي رقم 04-03 المؤرخ في 03-01-2004 المتضمن إحداث صندوق الكفالة المشتركة لضمان أخطار قروض استثمارات البطالين البالغين ما بين 35-50 سنة، جريدة رسمية عدد 03 .
- المرسوم التنفيذي رقم 08 - 126المؤرخ في 19 ابريل 2008 المتضمن المساعدة على الإدماج المهني، جريدة عدد 22.
- المرسوم التنفيذي رقم 08-127 ، المؤرخ في 19 افريل 2008 ، المتضمن جهاز الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات، جريدة رسمية عدد 23 ، سنة 2008 .
- المرسوم التنفيذي رقم 09-305 ،المؤرخ في 10 سبتمبر 2009 ، المتضمن جهاز نشاطات الإدماج الاجتماعي، جريدة رسمية عدد 54.
- المرسوم التنفيذي رقم 10-128، المؤرخ في 28 أفريل 2010 ،المتضمن تعديل تنظيم مديرية النشاط الاجتماعي للولاية، جريدة رسمية عدد 29.

المرسوم التنفيذي رقم 11 - 104 ،المؤرخ في 06 مارس 2011 ،يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 04-02 الذي يحدد شروط الإعانات الممنوحة للبطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين 30 و 50 سنة ومستوياتها،جريدة رسمية عدد 14.

- المرسوم التنفيذي رقم 12-78، المؤرخ في 12 فبراير 2012 ،المتضمن تعديل المرسوم التنفيذي رقم 09-305، المتضمن، جهاز نشاطات الإدماج الاجتماعي، جريدة رسمية عدد 09.

- المرسوم التنفيذي رقم 13-126 المؤرخ في 06 أفريل 2013، يعدل ويتمم المرسوم رقم 04-02 الذي يحدد شروط الإعانات الممنوحة للبطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين 30-50 سنة ومستوياتها، جريدة رسمية عدد 19.

المرسوم التنفيذي 13-142 المؤرخ في 10 أبريل 2013 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 126-08 المتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني، جريدة رسمية عدد 21.

- عبد الناصر جابي، "العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر: واقع وآفاق" ،الفكر البرلماني، العدد 15، 2007

- بقة شريف، العايب عبد الرحمان، العمل والبطالة كمؤشرين لقياس التنمية المستدامة حالة الجزائر ، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الرابع، ديسمبر 2008 .

- مدني بن شهرة، الإصلاح الاقتصادي وسياسة التشغيل التجربة الجزائرية، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى،2009.

- عبد الرزاق نذير، نوة بن يوسف، "انعكاسات الإصلاحات الاقتصادية على التشغيل والبطالة في الجزائر"، ورقة مقدمة للملتقى الدولي حول إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، 15 و 16 نوفمبر 2011.

- زين العابدين معو ومبروك ساحلي، "سياسات التشغيل في الجزائر وسبل حوكمتها"، دفاتر السياسة والقانون، العدد. 11، جوان 2014.

- حمزة عبد القادر، "ترشيد السياسة العامة التشغيلية في الجزائر"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2013-2014.

- عبدالله قادية، الدور الاجتماعي للمؤسسة الاقتصادية: تفعيل للمسؤولية الاجتماعية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد الرابع العدد 02، 2018.

Azzedine Layachi, "The Private Sector in the Algerian Economy: Obstacles and Potentials for a Productive Role," Journal Mediterranean Politics , Vol. 6, Issue 2, 2010.

Internet

- https://tradingeconomics.com/algeria/unemployment-rate
- Christophe Asselineau, Investing in Algeria – Any progress? In, https://www.insideafricalaw.com/blog/investing-in-algeria-any-progress.
- Omar Derras, « Place du secteur privé industriel national dans l'économie algérienne », *Insaniyat* consulté le 18 juillet 2018. http://journals.openedition.org/insaniyat/11473.