مجلة العلوم الإنسانية ـــــ عدد 47 جوان 2017،المجلدأ ص. ص 199-211 ـــــ

إستراتيجية ترقية التشغيل و محاربة البطالة في الجزائر: مقاربة اقتصادية أم اجتماعية ؟

أ.مفيدة عطية
أ.د. شريط عثمان
كلية العلوم الاقتصادية
جامعة عبد الحميد مهري
قسنطينة2

ملخص:
تبنت الجزائر منذ سنة 2008 إستراتيجية جديدة لترقية التشغيل و محاربة البطالة حاولت من خلالها التخلي عن المقاربة الاجتماعية و إتباع المقاربة الاقتصادية كبديل ناجع لها. و لكن بالنظر إلى مضمون و نتائج هذه الإستراتيجية، نجد أن التوجه السابق للسلطات العمومية لم يتغير، و إنما تم تدعيمه بجهاز المساعدة على الإدماج المهني الذي هو في الأساس برنامج للتشغيل المؤقت، و بالتالي جهاز لتأجيل البطالة، في حين أن مساهمة أجهزة دعم المبادرة المقاولاتية تبقى منخفضة نتيجة لجملة من العوامل منها البيروقراطية، جمود القوانين، ضعف تنافسية المنتوج الوطني و ضعف ثقافة تسيير المؤسسة لدى المقاولين.
الكلمات المفتاحية: إستراتيجية ; ترقية ; التشغيل ; محاربة البطالة ; الجزائر ; مقاربة اقتصادية ; اجتماعية

Abstract:
Since 2008, Algeria has adopted a new strategy to promote employment and fight against unemployment to put an end to the social approach and replace it with an economic approach. However, the content and the results of this strategy show that the public authorities vision doesn`t change but has been strengthened by helping professional integration device which is basically temporary employment program hence a device to delay the unemployment. While the contribution of the devices that support entrepreneurial initiative remains low because of a number of factors some of them are the bureaucracy, laws rigidity, the local products low competitiveness and the weakness of companies' management culture among entrepreneurs.

مقدّمة:

إن الارتفاع الكبير في معدلات البطالة الذي شهدته الجزائر خلال فترة التسعينات من القرن الماضي كنتيجة للعمليات الواسعة للخوصصة و تسريح العمال، و استمرار هذا الارتفاع جعل السلطات العمومية تتخذ مجموعة من التدابير بغرض معالجة هذه المشكلة. فنجد جملة من الأجهزة منها الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب**(ANSEJ)**، الصندوق الوطني للتامين عن البطالة **(CNAC)** و كذلك الوكالة

© جامعة الإخوة منتوري قسنطينة،الجزائر2017

الوطنية لتسيير القرض المصغر(**ANGEM**)؛ و هي عبارة عن أجهزة تختص في تقديم الدعم المالي لإنشاء مؤسسات مصغرة بمساهمة من المقاول، الوكالة و البنك والتي تهدف الى خلق أنشطة اقتصادية في مختلف المجالات و بالتالي توفير مناصب عمل دائمة للعاطلين عن العمل.

في مقابل أجهزة دعم إنشاء المؤسسات المصغرة نجد برامج أخرى لدعم العمل المأجور تتمثل في عقود ما قبل التشغيل(**CPE**)، الأشغال العمومية ذات الاستخدام المكثف لليد العاملة-(**TUP-HIMO**)، النشاطات ذات المنفعة العامة(**AIG**) و برنامج الوظائف المأجورة بمبادرة محلية(**ESIL**)؛ و هي عبارة عن برامج عمومية تهدف إلى توفير مناصب عمل مؤقتة للعاطلين عن العمل و بأجور منخفضة جدا.

و بناء على تشخيص أعدته السلطات العمومية للتشغيل سنة 2008 تبين بان سياسة الدولة للتشغيل يغلب عليها الطابع الاجتماعي في معالجة البطالة. و هو ما تطلب إعادة النظر في هذه السياسة و اتخاذ التدابير اللازمة في هذا المجال بغرض التحول نحو المقاربة الاقتصادية عن طريق وضع إستراتيجية جديدة لترقية التشغيل و محاربة البطالة. و عليه فان الهدف من هذه الدراسة يتمثل في محاولة معرفة مدى مساهمة الإستراتيجية الجديدة للتشغيل في تصحيح توجه السلطات العمومية في معالجة البطالة.

و على هذا الأساس سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية الإجابة عن الإشكالية الرئيسية التالية:

هل تم فعلا التخلي عن المقاربة الاجتماعية في معالجة مشكلة البطالة و استبدالها بمقاربة اقتصادية من خلال إستراتيجية ترقية التشغيل و محاربة البطالة في الجزائر؟

للإجابة عن هذا التساؤل الرئيسي يمكن طرح التساؤلات الفرعية التالية:

- كيف تم التعامل مع مشكلة البطالة خلال الفترة التي تسبق تطبيق إستراتيجية ترقية التشغيل و مكافحة البطالة ؟
- ما هو مضمون و أهداف إستراتيجية ترقية التشغيل و مكافحة البطالة ؟
- هل ساهمت هذه الإستراتيجية من خلال الإجراءات الجديدة التي تضمنتها في إرساء المقاربة الاقتصادية لمعالجة البطالة ؟

يتمثل الهدف الأساسي لهذه الدراسة في معرفة مدى تمكن السلطات العمومية الجزائرية من تحقيق الهدف المدرج ضمن إستراتيجيتها لترقية التشغيل و محاربة البطالة، و المتمثل في الانتقال و التحول من المقاربة الاجتماعية إلى المقاربة الاقتصادية، و ذلك من خلال مقارنة نتائج تطبيق هذه الإستراتيجية و آثارها على التشغيل و سوق العمل مع الفترة التي تسبقها.

و عليه فان هذه الورقة البحثية تنقسم إلى المحاور الرئيسية التالية:

أولا: خصائص المقاربة الاقتصادية و المقاربة الاجتماعية.

ثانيا: المقاربة الاجتماعية لمعالجة البطالة في الجزائر قبل الإستراتيجية الجديدة.

ثالثا: أهداف و مضمون إستراتيجية ترقية التشغيل و محاربة البطالة.

رابعا: الإجراءات و التدابير الخاصة بالمرفق العمومي للتشغيل في ظل الإستراتيجية الجديدة.

خامسا: تحليل مدى مساهمة الإستراتيجية الجديدة في تطبيق المقاربة الاقتصادية لمعالجة البطالة.

1.- خصائص المقاربة الاقتصادية و المقاربة الاجتماعية في معالجة مشكلة البطالة:

إن الحديث عن المقاربة الاقتصادية و الاجتماعية في معالجة مشكلة البطالة يقتضي التطرق إلى مفهوم هذين المصطلحين و الخصائص المرتبطة بهما.

1.1.- خصائص المقاربة الاقتصادية:

إن معالجة الدولة لمشكلة البطالة بإتباع مقاربة اقتصادية يعني وضع هذه المشكلة في سياقها الاقتصادي و محاولة توفير الحلول الاقتصادية الفعالة لها؛ من خلال وضع تدابير تسمح بتوفير مناصب عمل حقيقية في الاقتصاد. و يتحقق ذلك بتهيئة الظروف المناسبة للمؤسسات الإنتاجية حتى تتمكن من ممارسة نشاطها و توسيعه؛ و هو ما يسمح لها بتوفير مناصب عمل جديدة و حقيقية و دائمة. إضافة إلى وضع إجراءات من شانها التقليص من العراقيل التي تعيق نشاطها [1] كالبيروقراطية و صعوبة الحصول على التمويل.

2.1.- خصائص المقاربة الاجتماعية:

على عكس المقاربة الاقتصادية، تنظر الدولة لمشكلة البطالة من منظور اجتماعي بحث في ظل المقاربة الاجتماعية، و يعني ذلك تبنيها لسياسات و برامج توفر حلولا غير اقتصادية لمشكلة البطالة بما فيها توظيف يد عاملة بكميات تفوق الحاجة الحقيقية لها مما يؤثر سلبا على إنتاجيتها و يحمل تكاليف إضافية ممثلة في الأجور المدفوعة لها[2] ؛ و هو ما يعرف بالبطالة المقنعة. كما يمكن أن تلجأ إلى توفير مناصب عمل مؤقتة، أو دفع تعويضات البطالة أو التقاعد المبكر.[3]

و بناء على ذلك، يجب التفرقة بين مفهومي سياسة التشغيل و سياسة محاربة البطالة[4]. فإذا كانت الأولى تهدف إلى وضع تدابير ايجابية تفعل آليات سوق العمل و تحسن شروطه بالاعتماد على مقاربة اقتصادية. فان سياسة محاربة البطالة تبنى على مقاربة اجتماعية تتبنى فيها الدولة تدابيرا سلبية لا توفر الحلول الجذرية لهذه المشكلة و إنما يراعى فيها الجانب الاجتماعي بالدرجة الأولى.

2.- المقاربة الاجتماعية لمعالجة البطالة في الجزائر قبل الإستراتيجية الجديدة

إن الظروف القاسية التي عاشها الشعب الجزائري خلال الفترة الاستعمارية، و التي دامت أكثر من قرن، شكلت إحدى العوامل القوية التي ساهمت في تحديد الوجهة التنموية للسلطات العمومية. فالبطالة، و الفقر، و الحرمان و الأمية هي مجموعة من العوامل التي كانت سببا في اختيار النظام الاشتراكي نظاما اقتصاديا للدولة الجزائرية بعد الاستقلال. و بناء على ذلك أخذت الدولة على عاتقها عملية الإنتاج و التوزيع، و القيام بالمشاريع الاستثمارية في جميع المجالات (صناعة، زراعة و خدمات) و إنشاء الهياكل الصحية، و التعليمية، و الإدارية، و الثقافية و الترفيهية وغيرها في شكل مخططات ثلاثية، و رباعية و خماسية استمرت إلى غاية نهاية الثمانينات. و قد نتج عن هذا التدخل الواسع للدولة في المجال الاقتصادي و الاجتماعي تحسن في مستوى معيشة الأفراد خاصة مع استتباب الأمن و الاستقرار السياسي، مما أدى إلى حدوث تراجع ملحوظ في مستويات البطالة.

غير أن الأزمة التي عاشتها الجزائر في النصف الثاني من الثمانينات أحيت مشكل البطالة من جديد؛ حيث نتج عن الانخفاض المفاجئ في أسعار البترول انخفاض إيرادات الدولة و هو ما أدى إلى إتباع سياسة إنفاقية انكماشية شملت كل القطاعات بما فيها قطاع التشغيل. و قد تفاقمت هذه المشكلة بتطبيق الإصلاحات الاقتصادية المدعومة من طرف صندوق النقد الدولي و البنك العالمي خلال فترة التسعينات، أين تم تطبيق برنامج الخوصصة الذي كان له أثر مباشر على البطالة من خلال العمليات الواسعة لتسريح العمال. و قد وصل عدد العمال المسرحين في إطار برنامج التعديل الهيكلي إلى أكثر من 500000 عامل بين 1994 و 2000؛ أي ما يعادل 8% من إجمالي اليد العاملة آنذاك ، وذلك حسب تقرير المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي حول تقويم أجهزة التشغيل الصادر سنة 2002، لتصل نسبة البطالة إلى أعلى مستوى لها 29.2% سنة 1998 و هي بذلك- و حسب رأي المجلس- تحمل خصائصا للبطالة الجماهيرية.[5]

و كمحاولة للتصدي للآثار الاجتماعية السلبية لبرامج الإصلاح الاقتصادي و التخفيف من وطأتها تم وضع جملة من الأجهزة و البرامج ممثلة في الصندوق الوطني للتامين عن البطالة الذي أنشئ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-188 المؤرخ في 06 جوان 1994 كجهاز مختص في تقديم تعويضات للعمال المتضررين من عملية الخوصصة[6] ، و كذلك الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب أنشئت بموجب المرسوم الرئاسي 96-234 المؤرخ في 02 جويلية 1996 كجهاز مختص في دعم إنشاء المؤسسات المصغرة [7]. إضافة إلى هذين الجهازين توجد الوكالة الوطنية للتشغيل التي تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي 90-259 المؤرخ في 08 سبتمبر 1990 المعدل والمكمل للأمر 42/71 المؤرخ في 17 جوان 1971 المتضمن تنظيم الديوان الوطني لليد العاملة، و هو جهاز مختص في تسيير سوق العمل و تحقيق التقاء عارضي العمل مع طالبيه.[8]

بالموازاة مع الأجهزة سالفة الذكر، تم وضع جهاز آخر يتمثل في وكالة التنمية الاجتماعية **(ADS)** أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 96-232 المؤرخ في 29 جوان 1996 [9]. توفر هذه الوكالة جملة

من البرامج غرضها الأساسي توفير مناصب عمل مؤقتة للعاطلين عن العمل في أنشطة ذات منفعة عامة؛ و تتمثل هذه البرامج في:

- برنامج عقود ما قبل التشغيل(**CPE**)؛
- برنامج الأشغال العمومية ذات الكثافة العالية لليد العاملة (**TUP-HIMO**)؛
- برنامج الوظائف المأجورة بمبادة محلية (**ESIL**)؛

و على الرغم من توفر كل هذه البرامج و الأجهزة بغرض مواجهة مشكلة البطالة إلا أن هذه الأخيرة استمرت في الارتفاع؛ حيث انتقلت من 10% سنة 1988 إلى 25% سنة 1995، لتصل في نهاية فترة التعديل الهيكلي إلى 29% سنة 1998. و من الملاحظ خلال هذه الفترة أن الوظائف السائدة يغلب عليها الطابع المؤقت من خلال عقود العمل محدودة المدة، حيث بلغ متوسط الوظائف المؤقتة 74.5% سنويا و هي نسبة مرتفعة جدا، ليبقى نصيب الوظائف الدائمة اقل من ذلك بكثير؛ أي 25.5% فقط كمعدل سنوي.[10]

و مع بداية الألفية الثانية التي تزامنت مع نهاية الإصلاحات الاقتصادية المدعومة من طرف صندوق النقد الدولي و البنك العالمي، شرعت الجزائر في تطبيق سياسة تنموية جديدة بداية من سنة 2001 عرفت ببرنامج الإنعاش الاقتصادي. و قد اعتمدت السلطات العمومية في تنفيذها على المقاربة الكينزية التي تتطلب التوسع في الإنفاق الحكومي بغرض الرفع من الطلب الكلي و بالتالي إنعاش الاقتصاد الوطني. و يعتبر التحسن الكبير الذي شهدته أسعار المحروقات خلال هذه الفترة من احد العوامل التي ساعدت على تبني هذا النوع من المقاربات الاقتصادية.

و لقد شكل موضوع البطالة محورا أساسيا ضمن برامج الإنعاش الاقتصادي من اجل التخفيف من حدة الآثار السلبية التي نتجت عن برنامج التعديل الهيكلي. فقد تم تكليف الصندوق الوطني للتامين عن البطالة بمهمة جديدة بداية من سنة 2003، تمثلت في دعم إنشاء المؤسسات المصغرة لفئة العاطلين عن العمل الذين تتراوح أعمارهم بين 30 و 50 سنة. كما تم إنشاء جهاز آخر سنة 2004 هدفه الأساسي تطوير الصناعات التقليدية و الأنشطة الحرفية عن طريق توفير الدعم المالي و المرافقة، و هو جهاز الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر، و ذلك بموجب المرسوم التنفيذي 04-14 المؤرخ في 22 جانفي 2004. و إضافة إلى البرامج و الأجهزة الأخرى المذكورة سابقا، فقد اتجهت معدلات البطالة نحو الانخفاض التدريجي، و هو ما يوضحه الجدول الموالي:

الجدول(1): تطور معدل البطالة في الجزائر خلال الفترة 2003-2007

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
معدل البطالة (%)	23.70	17.70	15.30	12.30	11.80

المصدر : الديوان الوطني للإحصاء www.ons.dz

تظهر لنا بيانات الجدول رقم (1) بان معدل البطالة قد انخفض بشكل ملحوظ خلال الفترات التي تسبق تطبيق إستراتيجية ترقية التشغيل و محاربة البطالة؛ حيث انتقل من نسبة 23.7% سنة 2003 إلى 11.8 سنة 2007 و هي تمثل إنتقالة كبيرة تتطلب الوقوف على العوامل التي ساهمت في تحقيق هذا التحسن. و يمكن توضيح ذلك من خلال الجدول الموالي الذي يتضمن توزيع مناصب العمل المستحدثة في الاقتصاد الوطني على مختلف القطاعات خلال الفترة 2004-2007 :

الجدول(2): مناصب العمل المستحدثة في الاقتصاد الوطني للفترة (2004-2007):

السنوات	2004	2005	2006	2007
المؤسسات العمومية الاقتصادية	11007	149924	114276	135781
الوظيفة العمومية	47670	48616	102920	120335
قطاع الفلاحة	166502	132428	104323	101997
الاستثمارات الممولة من طرف البنوك (خارج الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب و الفلاحة)	30610	15085	36925	32451
عقود ما قبل التشغيل	56056	48684	44101	52899
وكالات القرض المصغر(ANSEJ, ANGEM, CNAC)	15700	35088	71265	59772
برامج التشغيل الإنتظاري (IAIG, TUP-HIMO, ESIL)	267961	254736	387878	396419
المجموع	698506	684561	861688	899654
المجموع الكلي لمناصب العمل المستحدثة خلال الفترة (2004-2007)	3144409			

المصدر: مصالح الوزير الأول، حصيلة المنجزات الاقتصادية و الاجتماعية للفترة 1999-2008 www.premier-ministre.gov.dz

يوضح الجدول أعلاه مناصب العمل المستحدثة في الاقتصاد الوطني خلال الفترة 2004-2007 حسب مصدرها، حيث نلاحظ أنها في ارتفاع مستمر إذ انتقلت من 698506 منصب عمل سنة 2004 إلى 899654 منصب عمل سنة 2007، و بتحليل مساهمة مختلف القطاعات، نجد انه في سنة 2007 كانت المساهمة الأكبر من نصيب برامج التشغيل الانتظاري التابعة لوزارة التضامن الأسرة و قضايا المرأة و ذلك بنسبة 44.06% وهي نسبة مرتفعة جدا، أضف إليها نسبة أخرى و هي نسبة مساهمة برنامج عقود ما قبل التشغيل و التي بلغت 5.88%، لتصبح بذلك نسبة مساهمة برامج التشغيل المؤقت 49.94% أي ما يعادل نصف مناصب العمل المستحدثة في الاقتصاد الوطني. أضف إلى ذلك المساهمة المعتبرة للوظيفة العمومية في توفير مناصب العمل و التي تقدر نسبتها 13.38% و التي هي في الأساس وظائف إدارية غير منتجة و تفوق في الكثير من الحالات الحاجة إليها(بطالة مقنعة). في حين أن نسبة مناصب العمل الدائمة المستحدثة من طرف أجهزة إنشاء المؤسسات المصغرة تقتصر على 6.64% فقط. و إن دلت هذه النسب على شيء، فإنما تدل على الطابع الاجتماعي لمعالجة البطالة في الجزائر، و التي تهدف الدولة من خلالها إلى توظيف اكبر قدر من العاطلين عن العمل كمحاولة لمحو الآثار السلبية التي خلفتها الإصلاحات الاقتصادية. فهذه المقاربة و إن ساهمت في توفير مناصب عمل معتبرة انعكست في شكل انخفاض في معدل البطالة المسجل، إلا أنها، في الواقع، لا تعكس المستويات الحقيقية للبطالة لأنها لا توفر حلولا جذرية

و دائمة؛ فمصير المستفيدين من هذه البرامج هو العودة مرة أخرى للبطالة بعد انتهاء مدة العقد و بالتالي فقدان مصدر الدخل، و هو ما ينعكس سلبيا على مستوى المعيشة للأفراد، كما قد يؤدي إلى التوجه، في بعض الحالات، إلى الانحراف كالسرقة، المتاجرة في الممنوعات، الهجرة غير الشرعية... الخ.

3.- أهداف و مضمون إستراتيجية ترقية التشغيل و محاربة البطالة

بناء على تحليل وضعية سوق العمل في الجزائر-الخصائص و الصعوبات- تبين التوجه الكبير للدولة من خلال برامجها نحو المقاربة الاجتماعية في محاربة البطالة، و عليه تقرر إتباع إستراتيجية جديدة سنة 2008 تتخذ من المقاربة الاقتصادية توجها جديدا لها. و قد أخذت وزارة العمل، و التشغيل و الضمان الاجتماعي على عاتقها، بناء على هذا التوجه، جملة من الأهداف تتمثل في:[11]

- مكافحة البطالة من خلال مقاربة اقتصادية؛
- تحسين مؤهلات اليد العاملة الوطنية لاسيما في التخصصات غير المتوفرة في السوق؛
- تنمية ثقافة المقاولاتية؛
- تكييف مخرجات التعليم و التكوين مع متطلبات سوق العمل؛
- تحسين وتعزيز آليات الوساطة في سوق العمل؛
- تدعيم الاستثمار المولد لمناصب الشغل؛
- عصرنة آليات المتابعة و المراقبة و التقييم؛
- الأخذ في الاعتبار طلبات الشغل الإضافية؛

و في سبيل الوصول إلى هذه الأهداف و تجسيد إستراتيجية ترقية التشغيل و محاربة البطالة تم وضع مخطط عمل يضم سبعة محاور أساسية:[12]

1. دعم الاستثمار في القطاع الاقتصادي المولد لمناصب شغل من خلال اتخاذ بعض التدابير في مجال الصناعة، طرق تسيير و استغلال الأراضي الزراعية العمومية و المؤسسات الصغيرة و المتوسطة.
2. ترقية التكوين التاهيلي في موقع العمل عن طريق دعم المؤسسات التي توفر تكوينات لعمالها في التخصصات التي تعرف عجزا على مستوى سوق العمل خاصة في مجال الحرف و الصناعات التقليدية، عقد اتفاقيات بين المرفق العمومي للتشغيل، و مراكز التكوين و المؤسسات المحلية منها و الأجنبية، و كذلك تكييف مخرجات التعليم العالي و التكوين المهني مع متطلبات سوق العمل.
3. ترقية سياسة تحفيزية لفائدة المؤسسات لخلق مناصب العمل تتمثل في إقرار تحفيزات جبائية وشبه جبائية لفائدة المؤسسات الإنتاجية القائمة وتلك المنتظر قيامها في إطار الاستثمارات المنتجة. و تضم هذه التحفيزات على وجه الخصوص تخفيف أعباء الضمان الاجتماعي، و تخفيض الضريبة على الدخل الإجمال(**IRG**) و الضريبة على أرباح الشركات(**IBS**).
4. تحسين و عصرنة سوق العمل من خلال إتمام برنامج إعادة تأهيل الوكالة الوطنية للتشغيل بتحسين نسبة التأطير، تحديث الوكالات الموجودة و شبكة الوكالات بفتح وكالات جديدة، و تطبيق برنامج عصرنة بواسطة وضع شبكة الانترنت و إعادة تأهيل مديريات التشغيل الولائية.
5. إنشاء هياكل للتنسيق ما بين القطاعات تتمثل في اللجنة الوطنية للتشغيل **(CNE)** التي وضعت تحت إشراف رئيس الحكومة و هي تتكون من وزراء القطاعات المعنية. إضافة إلى اللجنة القطاعية المشتركة لترقية التشغيل **(CIPE)** برآسة الوزير المكلف بالتشغيل و هي تتوزع عبر الوطن في شكل فروع ولائية تحت وصاية الوالي.
6. متابعة، و مراقبة و تقييم آليات تسيير سوق العمل من طرف اللجنة الوطنية للتشغيل **(CNE)**، و اللجنة القطاعية المشتركة لترقية التشغيل **(CIPE)** و الوزير المكلف بالتشغيل من خلال هياكل اللاتمركز و المرفق العمومي للتشغيل.
7. ترقية تشغيل الشباب باعتبارهم يمثلون نسبة 70% من طالبي العمل في الجزائر من خلال نوعين من السياسات؛ سياسة دعم العمل المأجور و التي ترتكز على إنشاء جهاز جديد يسمى جهاز المساعدة على الإدماج المهني والذي يهدف إلى إدماج طالبي العمل لأول مرة من خريجي التعليم العالي

و التكوين المهني و عديمي التأهيل. و سياسة دعم المبادرة المقاولاتية و التي ترتكز على جهازي الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب و الصندوق الوطني للتامين عن البطالة.

4.- الإجراءات و التدابير الخاصة بالمرفق العمومي للتشغيل في ظل الإستراتيجية الجديدة:

لقد تضمنت إستراتيجية ترقية التشغيل و محاربة البطالة التي انطلق العمل بها منذ جوان 2008 إنشاء جهاز جديد يتمثل في **جهاز المساعدة على الإدماج المهني(DAIP)** بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-126 المؤرخ في 19 أفريل 2008 ، و المسير من طرف الوكالة الوطنية للتشغيل بالتنسيق مع مديرية التشغيل على مستوى كل ولاية. و يهدف هذا الجهاز إلى تسهيل و ترقية العمل المأجور للشباب طالبي العمل لأول مرة المسجلين لدى الوكالة الوطنية للتشغيل**(ANEM)** عن طريق إدماجهم في وظائف مؤقتة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد في القطاع الإداري و سنة واحدة قابلة للتجديد في القطاع الاقتصادي وذلك وفق أنواع العقود التالية:[13]

– عقد إدماج حاملي الشهادات **(CID)** و هو برنامج خصص لطالبي العمل لأول مرة من حاملي الشهادات الجامعية و التقنيين الساميين الحاصلين على شهادات من المؤسسات الوطنية للتكوين المهني. و لقد عوض هذا البرنامج برنامج عقود ما قبل التشغيل **(CPE)**؛

– عقد إدماج طالبي العمل لأول مرة و الذين تخرجوا من الطور الثانوي أو مراكز التكوين المهني أو الذين استفادوا من تربص مهني في نشاط معين **(CIP)**؛

– عقد تكوين/ إدماج **(CFI)**، و يوجه إلى طالبي العمل لأول مرة من الشباب غير المؤهلين؛

– عقد العمل المدعم**(CTA)**، يعتبر اللجوء إلى هذا النوع من العقود أمرا اختياريا بالنسبة للمؤسسة و ذلك إذا رأت بأنها في حاجة إلى تجديد عقدها مع الشاب المستفيد لديها من احد العقود سالفة الذكر.

و الجدول الموالي يلخص المزايا التي يوفرها هذا الجهاز من خلال مختلف أنواع العقود التي يحتويها:

الجدول (3): مضمون جهاز المساعدة على الإدماج المهني (DAIP)

العقد	المدة	مساهمة الدولة في أجرة المنصب	ملاحظات
عقد إدماج حاملي الشهادات **(CID)**	– 03 سنوات قابلة للتجديد في القطاع الإداري – سنة واحدة قابلة للتجديد في القطاع الاقتصادي	15.000 دج لحاملي شهادات التعليم العالي – 10.000دج للتقنيين الساميين	منحة شهرية للتشجيع على البحث عن التكوين قيمتها 3.000 دج خلال مدة أقصاها 06 أشهر
عقد إدماج خريجي التعليم الثانوي و مراكز التكوين المهني**(CIP)**	– 03 سنوات قابلة للتجديد في القطاع الإداري – سنة واحدة قابلة للتجديد في القطاع الاقتصادي	8000 دج لخريجي الثانوي و التكوين المهني	
عقد تكوين/ إدماج **(CFI)**	03 سنوات قابلة للتجديد في القطاع الإداري ، سنة واحدة قابلة للتجديد في القطاع الاقتصادي	– 12.000 دج للشباب المدمج في الورشات ، – 4.000 دج للشباب المدمج لدى الحرفيين المعلمين	
عقد العمل لمدعم **(CTA)**	03 سنوات غير قابلة للتجديد بالنسبة لحاملي شهادات التعليم	– 12.000 دج لحاملي شهادات التعليم العالي	

	العالي ، التقنيين الساميين ، خريجي التعليم الثانوي و مراكز التكوين المهني ة واحدة غير قابلة للتجديد لعديمي التكوين	– 10.000 دج للتقنيين الساميين – 8.000 دج لخريجي التعليم الثانوي و التكوين المهني – 6.000 دج لعديمي التكوين	/

المصدر : عطية مفيدة، محاولة لتقييم سياسة التشغيل في الجزائر للفترة (2008-20012)، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير، جامعة قسنطينة 2- عبد الحميد مهري، فيفري 2015، ص 90. .

و يمكن للشباب المستفيدين من جهاز المساعدة على الإدماج المهني الاستفادة أيضا من عقد تكوين / عمل (**CFE**)؛ بحيث تتحمل الدولة نسبة 60% من تكلفة التكوين، مقابل التزام المستخدم بتوظيف الشاب المستفيد لمدة لا تقل عن سنة عند انتهاء فترة التكوين.[14]

أما فيما يتعلق بالامتيازات الممنوحة للمستخدم (صاحب العمل) في إطار هذا الجهاز فهي كالآتي:[15]

– امتيازات ضريبية تتمثل في تخفيض حصة المستخدم في الاشتراك في الضمان الاجتماعي من 25 % إلى 15 % إذا تعلق الأمر بطالب عمل سبق له العمل ، و 05% إذا تعلق الأمر بطالب عمل لأول مرة ، و التي تصل إلى 2,5 % لكل تشغيل في ولايات الهضاب العليا و الجنوب ، و ذلك عن كل توظيف لطالب العمل لمدة لا تقل عن 12 شهرا ، بحيث تستمر هذه التحفيزات لمدة أقصاها ثلاث سنوات طالما أن علاقة العمل متواصلة ؛

– الاستفادة لمدة أقصاها ثلاث سنوات من إعانة شهرية قدرها 1000 دج لكل توظيف بعقد عمل لمدة غير محددة .

أما فيما يتعلق بأجهزة دعم المبادرة المقاولاتية تم الاكتفاء فيها ببعض التعديلات النوعية فقط نذكرها فيما يلي:[16]

– وضع برامج لتكوين الشباب المقاولين في ميدان التسيير خلال مرحلة ما قبل إنشاء المشروع أو ما بعد إنشائه؛

– برامج تكوين لموظفي الوكالات و المتخصصين في مجال مرافقة، توجيه و متابعة المقاولين؛

– إدراج صيغة التمويل الثنائي مع رفع نسبة القرض المقدم من طرف الوكالات و الذي هو عبارة عن قرض بدون فائدة بغرض التشجيع على إنشاء النشاطات؛

– التركيز على التنمية المحلية في إنشاء المشاريع؛

– إضفاء طابع اللامركزية في المساعدات المقدمة من طرف الوكالات؛

– فتح شبابيك متخصصة في التعاملات مع المؤسسات المصغرة على مستوى البنوك و لامركزية منح القروض البنكية على مستوى الفروع الولائية للبنوك؛

– العمل في المستقبل على إنشاء مؤسسة متخصصة في تمويل المشاريع المصغرة كما هو معمول به في البلدان الأخرى كتونس مثلا.

5.- تحليل مدى مساهمة الإستراتيجية الجديدة في تطبيق المقاربة الاقتصادية لمعالجة البطالة:

لقد اتخذت إستراتيجية ترقية التشغيل و مكافحة البطالة هدفا رئيسيا و هو محاربة البطالة بمقاربة اقتصادية، و ذلك يعني، بصورة أساسية، التخلي عن المعالجة الاجتماعية للبطالة عن طريق عقود التشغيل المسبق، برامج التشغيل الانتظاري و تعويضات البطالة، و تعويضها بتدابير تسمح بالمساعدة على تنمية النشاط الاستثماري الذي يخلق مناصب عمل حقيقية و دائمة. غير أن الإستراتيجية الجديدة للتشغيل تحمل في طياتها نوعا من التناقض بين أهدافها و مضمونها؛ ففي الوقت الذي تم فيه الإشارة إلى ضرورة التخلي عن المقاربة الاجتماعية في معالجة البطالة، جاءت لتضع حيز التنفيذ برنامجا جديدا ممثلا في جهاز

المساعدة على الإدماج المهني، الذي تم إنشاؤه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-126 المؤرخ في 19 أفريل 2008، و هو برنامج يكرس من جديد التشغيل المؤقت لدى الشباب و لا يعالج مشكلة البطالة بصورة جذرية، في الحين الذي كان من المفروض إعطاء دعم و اهتمام اكبر بأجهزة دعم المبادرة المقاولاتية. هته الأخيرة التي اقتصرت التعديلات فيها في ظل مخطط العمل المعلن عنه من طرف الوزارة المكلفة بالعمل التشغيل و الضمان الاجتماعي، على بعض الإجراءات البسيطة المتعلقة بتوظيف المزيد من الأعوان على مستوى الوكالات و توفير تكوينات خاصة بكيفية التأطير. أما بالنسبة لصيغ التمويل و آجال تسديد القروض و أسعار الفائدة فنجد بأنها بقيت على ما هي عليه إلى غاية سنة 2011 أين تم إعادة النظر فيها، بصدور المرسوم التنفيذي رقم 11-101 المؤرخ في 6 مارس 2011 المتعلق بوضع تدابير تتعلق بأجهزة إنشاء النشاطات أين تقرر تخفيض المساهمة الشخصية و تمديد آجال تسديد القروض ، يليه التعديل الأخير سنة 2013 بصدور المرسوم التنفيذي رقم 13- 253 الذي يحدد شروط الإعانة المقدمة للشباب ذوي المشاريع و مستواها[17]. و كذلك المرسوم التنفيذي 13-254 المتضمن شروط الإعانات الممنوحة للبطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين (30) و (50) سنة و مستوياتها؛ بحيث تضمن هذين المرسومين تخفيضا لسعر الفائدة على القروض الممنوحة في إطار أجهزة دعم المبادرة المقاولاتية بنسبة 100%.[18]

و لتحليل وضعية التشغيل بعد انطلاق الإستراتيجية الجديدة للتشغيل نشير بداية إلى الانخفاض المستمر لمعدل البطالة مسجلا 9.75% سنة 2012، و 9.8% خلال كل من سنة 2013 و سنة 2014. و الجدول الموالي يوضح أسباب هذا الانخفاض:

الجدول(4): مناصب العمل المستحدثة في الاقتصاد الوطني للفترة (2008-2011)

السنوات	2008	2009	2010 (السداسي الأول)	2011
المؤسسات العمومية الاقتصادية	83034	88782	59949	135284
الوظيفة العمومية	181375	222701	30745	162764
قطاع الفلاحة	83908	243854	24497	213848
الاستثمارات الممولة من طرف البنوك (خارج الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب و الفلاحة)	41365	29284	15785	25666
عقود ما قبل التشغيل	57129	22540	12892	48784
جهاز المساعدة على الإدماج المهني (DAIP)	164296	277618	91344	660810
وكالات القرض المصغر(ANSEJ,	94349	168139	72300	291005

(ANGEM, CNAC				
برامج التشغيل الإنتظاري (IAIG, TUP-HIMO,) ESIL	419305	406980	332000	396796
المجموع	1124761	1459898	672324	1935031

المصدر: مصالح الوزير الأول، تقارير متفرقة www.premier-ministre.gov.dz

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن هناك زيادة متواصلة في مناصب العمل المستحدثة من سنة إلى أخرى؛ حيث تمثل مساهمة برامج التشغيل المؤقت-عقود ما قبل التشغيل، جهاز المساعدة على الإدماج المهني و برامج التشغيل الانتظاري- 640730 منصب عمل سنة 2008، أي ما يعادل 56.97% تمثل منها مساهمة جهاز المساعدة على الإدماج المهني 25.64%، عقود ما قبل التشغيل 24.52% و برامج التشغيل الانتظاري التابعة لوزارة التضامن، الأسرة و قضايا المرأة 65.44% و هي تمثل النسبة الأعلى، و لكنها بدأت في الانخفاض مقارنة بمساهمة جهاز المساعدة على الإدماج المهني التي تشهد ارتفاعا معتبرا؛ حيث سجل هذا الأخير 660810 منصب عمل سنة 2011 مقابل 396796 منصب عمل مسجلة في إطار أجهزة التشغيل الانتظاري نظرا لكون المزايا التي توفرها هذه البرامج اقل بكثير مما يوفره جهاز المساعدة على الإدماج المهني خاصة ما تعلق منها بمدة العقد و الأجر. إلا أنه و على الرغم من المساهمة المتزايدة لنصيب هذا الجهاز في توفير مناصب العمل، يبقى مجرد سياسة لتأجيل البطالة. وعليه فان الانخفاض المسجل في معدلات البطالة لا يعبر عن المستويات الحقيقية لها على اعتبار أن الجهات المسؤولة عن نظام المعلومات الخاص بالتشغيل تستثني العاطلين عن العمل المدمجين في إطار سياسة التشغيل المؤقت و تعتبرهم أشخاصا عاملين في الحين الذي يجب دمجهم؛ لأنهم سيعودون في نهاية المطاف إلى وضعية بطالة بعد انتهاء عقود عملهم؛ و في هذا السياق، بلغت نسبة فقدان العمل الناجم عن انتهاء عقود العمل 32.6% سنة 2011. [19]

من جهة أخرى نلاحظ أن أجهزة دعم المبادرة المقاولاتية هي الأخرى سجلت نموا في نسبة مساهمتها التي انتقلت من 8.39% من إجمالي مناصب العمل المستحدثة في الاقتصاد الوطني سنة 2008 إلى 15.04% سنة 2011. غير أن هذه المساهمة تبقى منخفضة جدا بالنظر إلى المزايا التي توفرها؛ يرجع ذلك إلى جملة من الأسباب منها البيروقراطية، جمود القوانين، ضعف ثقافة تسيير المؤسسة، ضعف تنافسية المؤسسات أمام المنتجات الأجنبية، ضعف الابتكار و الاختفاء التدريجي لليد العاملة الأجيرة؛ و هو ما يؤول ببعض المؤسسات المصغرة المنشأة في إطار هذه الأجهزة إلى الإفلاس و بالتالي فقدان مناصب العمل التي كانت توفرها. أضف إلى ذلك عدم توفر أجهزة عمومية متخصصة في إعادة بعث المؤسسات المفلسة، و ذلك لا يعني خسارة المؤسسة و مناصب العمل التي توفرها فقط؛ و إنما يعني أيضا خسارة و ضياعا للأموال العمومية أيضا؛ حيث انه، و بتصفية المؤسسة، يتم تعويض البنوك بقيمة مساهمتها في المشروع من خلال بيع العتاد في المزاد العلني، في حين أن مساهمة الوكالات الوطنية لدعم إنشاء المؤسسات المصغرة المقدرة ب 28% أو 29% من القيمة الإجمالية للمشروع تبقى دون تعويض.

كما أن غلق هذه المؤسسات يعني المتابعة القضائية لأصحابها، بمعنى آخر إن سياسة الدولة قد ساهمت في تحويل أفراد المجتمع من طالبي عمل و أصحاب مؤسسات إلى أشخاص مطالبين قانونا و متورطين نظرا لعدم قدرتهم على السداد، تظهر هذه المساهمة في السياسة الاجتماعية المتبعة في دراسة المشاريع؛ حيث انه يتم قبول تمويل المشاريع حتى و إن كانت غير مجدية من الناحية الاقتصادية، سواء من حيث مردوديتها أو من حيث تشبع الأسواق منها.

خاتمة:

بناء على ما تم التطرق إليه فيما سبق من مضمون و تطبيق لإستراتيجية ترقية التشغيل و محاربة البطالة يتبين بان إشكالية تكريس الدولة الجزائرية للمعالجة الاجتماعية للبطالة من خلال برامجها العمومية الخاصة بالتشغيل لا تزال مطروحة، و هو ما يعني عدم توصلها لتحقيق الهدف المنشود؛ أي معالجة البطالة بمقاربة اقتصادية، و بالتالي نفي الفرضية التي تم طرحها بداية. حتى و مع كون تدابير التشغيل المؤقت تساهم بشكل كبير في توفير مناصب العمل إلا أنها تلقى المعارضة من طرف المستفيدين منها، الذين يطالبون بتسوية وضعيتهم عن طريق توفير مناصب عمل دائمة. و أمام عجز السلطات العمومية عن التحكم في مشكلة البطالة، يبقى الإحباط هو الحالة الطاغية على العاطلين عن العمل في الجزائر و خاصة منهم الشباب. و في هذا الإطار يمكن تقديم الاقتراحات التالية بغرض تحسين وضعية التشغيل في الجزائر:

– استبعاد الأشخاص المستفيدين من عقود التشغيل المؤقت من فئة الأشخاص العاملين و ضمهم إلى الفئات العاطلين عن العمل بغرض معرفة المستوى الحقيقي للبطالة في الجزائر؛

– إلغاء تدابير التشغيل المؤقت التي تهدف إلى توفير الخبرة اللازمة لطالبي العمل لأول مرة و تعويضها بفترات تكوينية أثناء المسار التعليمي بالنسبة لحاملي الشهادات العليا، و هو ما من شانه أن يختصر الوقت و الجهد على هته الفئة حتى تكون لديها الفرصة في العمل مباشرة دون الحاجة إلى المرور عبر جهاز المساعدة على الإدماج المهني؛

– التركيز على تطوير مهام أجهزة دعم المبادرة المقاولاتية؛

– التشجيع على الابتكار لدى الشباب المقاولين عن طريق وضع جهاز يختص في تمويل، متابعة و مرافقة المشاريع الابتكارية؛

– التخفيف من الإجراءات البيروقراطية التي تعيق إنشاء المؤسسات و إعطاء مرونة اكبر للقوانين؛

– وضع صيغة حمائية للمؤسسات المصغرة المنشاة في إطار أجهزة دعم المبادرة المقاولاتية من خطر الإفلاس الناجم عن التنافسية الكبيرة التي تفرضها المنتجات الأجنبية، و هو ما يسمح بالمحافظة على مناصب العمل.

الملحق(1): قائمة الاختصارات

الاسم الكامل بالعربية	الاسم الكامل بالفرنسية	الكلمة المختصرة
وكالة التنمية الاجتماعية	Agence de Développement social	ADS
النشاطات ذات المنفعة العامة	Activités d'Intérêt Général	AIG
الوكالة الوطنية للتشغيل	Agence Nationale de l'Emploi	ANEM
الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر	Agence Nationale de Gestion du Microcrédit	ANGEM
الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب	Agence Nationale de Soutien à l'Emploi des Jeunes	ANSEJ
عقد تكوين/عمل	Contrat Formation/Emploi	CFE
عقد تكوين/ إدماج	Contrat Formation/Insertion	CFI
عقد إدماج حاملي الشهادات	Contrat d'Insertion des Diplômés	CID

CIP	**Contrat d'Insertion Professionnelle**	**عقد إدماج خريجي التكوين المهني**
CIPE	**Comité Intersectoriel de Promotion de l'Emploi**	**اللجنة القطاعية المشتركة لترقية التشغيل**
CNAC	**Caisse Nationale d'Assurance Chômage**	**الصندوق الوطني للتامين عن البطالة**
CNE	**Commission Nationale de l'Emploi**	**اللجنة الوطنية للتشغيل**
CNES	**Conseil National Economique et social**	**المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي**
CPE	**Contrat de Pré-Emploi**	**عقود ما قبل التشغيل**
CTA	**Contrat de Travail Aidé**	**عقد العمل المدعم**
DAIP	**Dispositif d'Aide à l'Insertion Professionnelle**	**جهاز المساعدة على الإدماج المهني**
ESIL	**Emploi Salarié d'Initiative locale**	**الوظائف المأجورة بمبادرة محلية**
IBS	**Impôt sur les Bénéfices des Sociétés**	**الضريبة على أرباح الشركات**
IRG	**Impôt sur Revenue Général**	**الضريبة على الدخل الإجمالي**
ONS	**Office National des Statistiques**	**الديوان الوطني للإحصاء**
TUP-HIMO	**Travaux d'Utilité Publique à Haute Intensité de Main d'Œuvre**	**الأشغال العمومية ذات الاستخدام المكثف لليد العاملة**

المراجع و الهوامش:

1. لطرش الطاهر، **داخلة بعنوان " الإطار المؤسسي لسوق العمل و سياسة التشغيل في الجزائر : خصائصه الأساسية و أثره على ديناميكية التشغيل "** ، المدرسة العليا للتجارة ، ص.ص 5-6 . **http://iefpedia/com تاريخ الاطلاع:** 2014/04/18.

2. نفسه، ص 6.

3. مولاي لخضر عبد الرزاق، **تقييم أداء سياسات الشغل في الجزائر 2000 – 2011** ، مجلة الباحث ، العدد 2012/10 ، 2012 ص 191.

4. لطرش الطاهر، مرجع سابق، ص.ص 5-6.

5. المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي ، تقرير حول : **تقويم أجهزة الشغل**،الدورة العامة العشرون، جوان 2002، ص 32.

6. المرسوم التنفيذي رقم 94-188 المؤرخ في 1994/06/06، الجريدة الرسمية العدد 44.

7. المرسوم الرئاسي رقم 96-234 المؤرخ في 1996/07/02، الجريدة الرسمية العدد 41.

8. المرسوم التنفيذي رقم 90-259 المؤرخ في 1990/09/08، الجريدة الرسمية العدد 39.

9. المرسوم التنفيذي رقم 96-232 المؤرخ في 1996/06/29، الجريدة الرسمية العدد 40.
10. ناصر دادي عدون، عبد الرحمن العايب، **البطالة و إشكالية التشغيل ضمن برامج التعديل الهيكلي للاقتصاد من خلال حالة الجزائر**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص.ص 205-216.
11. وزارة العمل، التشغيل و الضمان الاجتماعي، **إستراتيجية الترقية التشغيل و محاربة البطالة**،مرجع سابق، ص 3.
12. نفسه، ص.ص 3-5.
13. Agence Nationale de l'Emploi , www.anem.dz , consulté le 11/01/2014 à 10 :37 .
14. Agence Nationale de l'Emploi, www.anem.dz , Op.cit.
15. منشورات الوكالة الوطنية للتشغيل ، في إطار اليوم التحسيسي و الإعلامي حول التشغيل و إنشاء المؤسسات المصغرة ، المركز الثقافي محمد يزيد ، الخروب - قسنطينة ، 6-7 جويلية 2013.
16. وزارة العمل، التشغيل و الضمان الاجتماعي، **إستراتيجية الترقية التشغيل و محاربة البطالة**، مرجع سابق، ص.ص 8-9.
17. المرسوم التنفيذي رقم 13-253 المؤرخ في 2 جويلية 2013 ، الجريدة الرسمية ، العدد 35 .
18. نفسه.
19. Office national des statistiques , **emploi et chômage au 4ème trimestre (2010- 2011)** , www.ons.dz consulté le 04/02/2014 à 11:35 .