سياسات سوق العمل النشطة في الجزائر–عرض وتقييم للفترة (2008– 2014)

Politics Market Of The Active Work In Algeria - Offer And Evaluation During The Period (2008- 2014)

صلاح ربيعة*
أستاذة محاضرة "أ"
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

بن جدو سامي**
أستاذ محاضر "ب"
المركز الجامعي ميلة

تاريخ النشر: 2019/06/30

الملخص:

تهدف هذه الورقة البحثية إلى تحليل وتقييم فعالية سياسات سوق العمل النشطة في الحدّ من ظاهرة البطالة المتنامية في الجزائر. وقد خلص هذا البحث في نتائجه إلى أنه وعلى الرغم من الكم الهائل من برامج سوق العمل النشطة التي اتخذتها الحكومة لتوفير فرص العمل، تبقى نسب المساهمة لهذه البرامج في التشغيل الكلي ضعيفة، مما يدل على قصور هذه البرامج في معالجة ظاهرة البطالة في الجزائر. وبذلك يبقى العمل غير الرسمي مكونا رئيسيا لتشغيل الشباب البطال ومصدرا من مصادر الدخل. ومن ثمّ حتمية تفعيل مجمل الإجراءات المتخذة في مجال سياسات سوق العمل النشطة وغير النشطة والتي تساهم بشكل كبير في استرجاع الوظائف والتشغيل في سوق العمل، وذلك بوضع مجموعة من السياسات الاقتصادية الكلية وسياسات سوق العمل النشطة، إلى جانب معايير العمل الملائمة وخطط الحماية الاجتماعية. بالإضافة إلى دمج عمالة الشباب في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، والتي تتطلب أن تكون تدابير تعزيز قابلية توظيف الشباب عنصرا أساسيا في سياسات سوق العمل النشطة والإصلاحات التعليمية.

الكلمات المفتاحية: الجزائر، البطالة، العمالة، سياسات سوق العمل النشطة.

Abstract: This paper aims to analyze and evaluate the effectiveness of active labor market policies in reducing the unemployment in Algeria. The results show that the contribution rates of these programs in the overall operation are weak, indicating the lack of these programs in addressing the phenomenon of unemployment in Algeria, thus , informal employment remains a key component of the employment to hire the unemployed youth and a source of income. Moreover, all the initiatives under active and passive labor market policies will help

تاريخ الارسال: **2019/05/02** تاريخ القبول: **2019/06/02**

rssouad@yahoo.fr*
samibdj@yahoo.fr**

Revitalize employment and revive the labor market. This requires a combination of macroeconomic and active labor market policies, along with adequate labor standards and social protection schemes. and In order to mainstream youth employment into national development strategies, measures to enhance the employability of youth should be a key component of active labor-market policies and educational reforms.
Key words: Algeria, Unemployment, Employment, Active Labor Market Policies.

مقدمة:

بعد أن فقدت النظرية النيوكلاسيكية مزاعمها بعدم تدخل الدولة في سوق العمل وأن العمل مجرد سلعة كغيرها من السلع، وسوق العمل هو سوق مثل بقية الأسواق بسبب استفحال ظاهرة البطالة، وظهور اختلالات دائمة في توازنات العرض والطلب في سوق الشغل في البلدان المصنعة والنامية على حد سواء، وبخاصة استفحال ظاهرة بطالة طالبي الشغل وحاملي الشهادات، حاولت عديد المنظمات الدولية وفي مقدمتها منظمة العمل الدولية والبنك العالمي تشخيص هذه الظاهرة من أجل التوصل إلى معالجتها. وهكذا وقع شبه إجماع على ضرورة أن تنتهج الحكومات سياسات عمل نشطة تهدف إلى: تحقيق الاستخدام الكامل لقوة العمل، تحقيق التطابق بين العرض والطلب في سوق العمل وتسهيل الإدماج في سوق العمل.

في العديد من البلدان التي تمر بمرحلة انتقال، من بينها الجزائر، تطرح إشكالية سوق العمل بحدة لما لحق سوق العمل والعمالة بصفة عامة من أضرار بحكم آثار سياسات التقشف التي جاءت بها برامج التعديل الهيكلي في الثمانينيات وسياسة تحرير التجارة الخارجية في التسعينيات، مما استوجب الأمر تدخل الدولة تفاديا للتبعات السياسية لاستفحال البطالة واختلالات التوازنات الاجتماعية.

تعرف برامج سوق العمل النشطة على أنها تدخلات في سوق العمل (تشمل خدمات التشغيل، التدريب، الأشغال العامة، إعانات التشغيل ودعم العمل الحر) تستغلها الدولة لتعزيز الأداء الكفء لسوق العمل والاستخدام الفعال للموارد البشرية لتسهيل النمو الاقتصادي، وذلك بتحسين قابلية الباحثين عن عمل للتشغيل، ومن ثمّ تخفيض العدد الإجمالي للعاطلين عن عمل [1]. كما يمكن استخدام برامج سوق العمل النشطة كتدابير لتصحيح إخفاقات سوق العمل، بما في ذلك غياب تدفق المعلومات بين الباحثين عن عمل وأرباب العمل عن طريق تحسين كفاءة مطابقة الوظائف والمهارات. ويمكن لبرامج سوق العمل النشطة أن تهدف إلى التعويض عن تدني مستويات الطلب

على العمالة، وذلك بتعزيز مهارات العمال وإنتاجيتهم وتحسين عملية توليد فرص العمل. ومن جهة أخرى يمكن أن يكون لبرامج سوق العمل النشطة أثر اجتماعي وسياسي كبير، حيث إن من شأنها أن تساهم في تحقيق تنمية اجتماعية أكثر توازنا واندماجا اجتماعيا عندما تستهدف المجموعات الأكثر هشاشة مثل الشباب والنساء، وعندما تصمم لتوسيع فرص العمل في المناطق المهمشة التي تواجه معدلات بطالة أعلى.

وفي الجزائر تشكل برامج سوق العمل النشطة محور سياسة التشغيل، وقد نفّذت برامج تشغيل شباب مختلفة منذ عام 1989. مرّت هذه البرامج بثلاث مراحل تاريخية، فبين عامي 1989 و1996 كانت البرامج تهدف إلى تلبية احتياجات الشباب ودعم الإصلاحات الاقتصادية والتغلب على آثار برامج التعديل الهيكلي (PAS). بين عامي 1997 و2007 تمت مراجعة البرامج بهدف دعم التشغيل ومكافحة البطالة. في عام 2008 تم وضع مسودة لسياسة تشغيل وطنية بهدف تقليص البطالة إلى أقل من 9% بحلول عام 2013 مع توفير 03 ملايين فرصة عمل جديدة.

مشكلة البحث: من خلال ما تم عرضه سابقا تتبين لنا ملامح إشكالية هذا البحث في التساؤل الرئيس التالي:

ما مدى فعالية سياسات سوق العمل النشطة الجزائرية في التخفيف من حدة البطالة وخلق فرص عمل؟

فرضية البحث: باعتبارها سياسات تهدف إلى زيادة معدلات النشاط والتوظيف والحد من البطالة، يفترض أن تكون مساهمة سياسات سوق العمل النشطة في الجزائر فعالة في التحكم في معدلات البطالة المتنامية وبشكل خاص في أوساط الشباب.

أهمية البحث: يكتسي هذا البحث أهمية كبيرة في كونه يسلط الضوء على عنصر التشغيل واستراتيجية امتصاص البطالة، والتعريج على مدى سعي الدولة الجزائرية في اتباع بعض السياسات من أجل ضمان تطبيق الإصلاحات والبرامج المعتمدة.

هدف البحث: يكمن الهدف الرئيس من هذه الورقة البحثية في محاولة تقييم مدى فعالية سياسات سوق العمل النشيطة في الحدّ من معدلات البطالة المتنامية في الجزائر، وهذا من خلال تحليل وتقييم جملة البيانات المتوفرة عن تطبيق هذه السياسات.

منهج البحث: اعتمدنا في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي والذي يتناسب مع الدراسة عند التطرق للمفاهيم الأساسية المرتبطة بسوق العمل والبطالة والتشغيل.

أولا: استعراض عام لسياسات سوق العمل النشطة وغير النشطة

تعرّف سياسات سوق العمل على أنها " السياسات التي توفر الدخل البديل وتدابير الاندماج في سوق العمل للباحثين عن الوظائف، والذين يكونون عادة من العاطلين، ولكنها تعنى أيضا بالبطالة الجزئية بل وبالعاملين الذين يبحثون عن وظائف أفضل"[2].

سياسات سوق العمل نوعان: سياسات محفزة (أو نشطة)، وأخرى سياسات وقائية (سلبية أو غير نشطة). تشمل الأولى تحويلات المداخيل الرامية إلى تعويض فقدان الدخل لبعض الأشخاص أو الفئات من القوى العاملة مثل إعانات البطالة والتعويض عن التقاعد المبكر. وتشمل الثانية مجموعة من السياسات الرامية إلى تحسين قدرة العاطلين على الدخول إلى سوق العمل مثل المساعدة في البحث عن عمل والتدريب وفقا لاحتياجات سوق العمل، والخلق المباشر للوظائف، وإعانات الاستخدام، والأشغال العامة، ومساعدة الذين يعملون لحسابهم الخاص، وتدابير تشجيع الحراك[3].

وبصفة عامة تعتبر تدابير دعم الدخل سياسات سلبية؛ بينما تعتبر التدابير والبرامج الرامية إلى تشجيع الخلق المباشر للوظائف وتعزيز الاستخدام سياسات إيجابية.

1- السياسات غير النشطة (برامج سلبية)

وتتضمن إجراءات تخص تعويض الأشخاص الفاقدين للدخل مثل إعانات البطالة، التعويض عن التقاعد المبكر والتأمين ضد البطالة.

أ- **إعانات البطالة:** في شكل إعانات شهرية تقدم للمستحقين من العاطلين المسجلين.

ب–التأمين من البطالة: الغاية من نظام التأمين من البطالة تكمن في تعويض جزئي للدخل لكافة الأشخاص الذين يفقدون منصب عملهم، وهو جزء من سياسة فعالة في أسواق العمل بما أن المؤمّن له من الوقت ما يكفيه للبحث عن العمل.

ت– التقاعد المبكر: خاص بالأشخاص الذين سبق لهم العمل لفترة تؤهلهم للحصول على معاش شيخوخة منتظم ويقترب سنهم من سن التقاعد. ويتم التمويل إما من نفس المصدر الذي تمول منه إعانات البطالة أو من صناديق التقاعد.

2- السياسات النشطة (برامج إيجابية)

وتشمل كلا من:

أ–خدمات التشغيل العامة (خدمات الوساطة): تعرف أيضا بالهيئات العامة للتشغيل، وهي تشكل واحدة من التدخلات الرئيسة في سوق العمل، والتي تهدف إلى تعزيز كفاءة البحث عن الوظائف ومطابقة جودتها. وتضم إجراءات مختلفة مثل تسجيل الباحثين عن عمل، والتدريب على البحث عن

عمل، وتقديم المشورة وخدمات التوجيه المهني للباحثين عن عمل وخدمات الوساطة لأرباب العمل، والتي تتم بشكل أساسي من قبل خدمات التشغيل العامة.

ب–التدريب على سوق العمل: يقدم التدريب وإعادة التدريب مجانا في العادة للأشخاص العاطلين عن العمل والمسجلين بصفتهم كذلك والذين تشملهم الخدمات العامة للتشغيل. وفي بعض البلدان يقدم التدريب المهني كذلك للأشخاص العاملين للحفاظ على وظائفهم أو لتسهيل إعادة توزيعهم على أعمال أخرى[4]. ويتمثل الهدف الرئيس لبرامج التدريب في تحسين إنتاجية الباحثين عن عمل وقابليتهم للتشغيل، إضافة إلى معالجة نقص المهارات في قطاعات ومهن معينة. ويمكن لبرامج التدريب أن توفر نطاقا واسعا من المهارات الأساسية مثل القراءة والكتابة ومهارات الحاسوب وصولا إلى المهارات المهنية، مضامين هذه البرامج هي أنها على المدى القصير يمكن أن يكون لها آثار سلبية، حيث إن التدريب يستغرق وقتا، لكن وبالنظر إلى تراكم رأس المال البشري فإن الآثار بعيدة المدى إيجابية ومن المرجح تكون كبيرة، في حين أن الآثار السلبية ستحدث إذا كانت محتويات التدريب قديمة أو عديمة الفائدة [5].

لذلك، وحتى يكون التدريب فعالا فإنه ينبغي أن يلبي احتياجات سوق العمل التي تتطلب فهما للاحتياجات من المهارات في سياق منظور التنمية الاقتصادية للبلد.

ت–الخلق **المباشر للوظائف:** تقدم منح أو قروض تفضيلية لصاحب العمل لتغطية تكلفة خلق الوظائف شريطة أن يشغل الوظائف الجديدة المسجلون من المتعطلين عن العمل (الذين ينتمون عادة إلى فئات يصعب تشغيلها من الباحثين عن عمل) وأن يحتفظوا بها لفترة معينة، وإذا لم تتم مراعاة هذه الشروط فإنه يتعين رد المنحة أو القرض الممنوح.

ث–دعم التشغيل (حوافز التشغيل): تسهل برامج حوافز التشغيل تعيين عاملين جدد والمحافظة على وظائف العاملين الذين كان يمكن أن يسرحوا من العمل بسبب ارتفاع تكاليف تشغيل العمال الجدد. ويتم تقديمها بشكل أساسي من خلال حوافز مالية مثل الدعم المباشر للأجور أو الرواتب أو الإعفاء من الضمان الاجتماعي أو تخفيض الضرائب على العمل[6]. إلا أن هناك العديد من الأسئلة حول فعالية هذه البرامج وأثرها على أداء سوق العمل، خصوصا من حيث قدرتها على إحداث آثار تشغيل إيجابية على المدى البعيد والمخاطرة الكامنة في التشوهات التي تحدث لسوق العمل مثل الاستبدال والتسريح من العمل وأن الموظفين كان يمكن تعيينهم حتى بدون الدعم، وهي الآثار التي تزداد كلما اتسع نطاق التدخل.

ولذلك، فإن برامج حوافز التشغيل يمكن أن تكون مناسبة لمجموعات محددة ومستهدفة في مناطق وقطاعات محددة جيدا. فبرامج حوافز التشغيل تصبح أكثر فعالية عندما تكون مصحوبة ببرامج أخرى، مثل التدريب خلال العمل، والمساعدة من خلال تقديم المشورة والبحث عن العمل، وبذلك تساهم بتراكم معارف الشباب خلال مرحلة تحسين قابليتهم للتشغيل وبناء قدرات الشركات[7].

هـ–الأشغال العامة: توفر برامج الأشغال العامة فرص عمل مباشرة ومؤقتة بمعدلات أجور منخفضة. وتكون هذه الوظائف عادة في مشاريع البنية التحتية التي تحتاج لكثافة عمالية مثل مد الطرقات وصيانتها، أو تنظيف الأماكن العامة، أو العمل الاجتماعي أو الأنشطة المماثلة النافعة للمجتمع المحلي. والمشاركون في هذه الوظائف عادة من الباحثين المسجلين عن عمل أو من يقومون بعمل لفترة قصيرة أو طلابا أو متقاعدين.

و–دعم التشغيل الذاتي (دعم زيادة الأعمال): يتراوح دعم التشغيل الذاتي بين الإجراءات التي تنطوي على مساعدة مالية واستشارية وبرامج القروض المصغرة لإنشاء شركات صغيرة. وفي سياق النمو الاقتصادي المتواضع والإحباط العام حول فعالية المقاربات التقليدية لتوفير فرص العمل، فإن دعم التشغيل الذاتي يعد على نطاق واسع ردا ممكنا على بعض التحديات الرئيسة لسوق العمل، وأنها تؤدي دورا محوريا في معالجة بطالة الشباب[8].

كي تحدث برامج دعم التشغيل الذاتي أثرا حقيقيا على توفير فرص العمل ينبغي أن تكون شاملة، وأن تقدم مزيجا من الإجراءات المختلفة، مثل التدريب على التشغيل الذاتي، والوصول إلى صناديق القروض أو الضمانات، إضافة إلى فرصة التشبيك مع رواد أعمال آخرين. علاوة على ذلك ينبغي أن تكون هذه التدابير أكثر تكيفا مع الشباب لضمان تشغيل الخصائص الفريدة للشباب، مثل قدرتهم على اكتساب المهارات الرقمية في تأسيس أعمال ناجحة[9].

ثانيا: خدمات التشغيل وبرامج سوق العمل النشطة في الجزائر

في سبيل تحقيق أهداف سياسات سوق العمل في الجزائر، والتي تعتمد على ركيزتين أساسيتين هما: ترقية الشغل عن طريق تحفيز المبادرات المقاولاتية وترقية العمل المأجور، أوكلت الحكومة مسؤولية تنفيذ سياسات وبرامج سوق العمل إلى عدة إدارات ووكالات من خلال عرض خدمات التشغيل، وكلها تنطوي تحت وصاية وزارتين: وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، ووزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة. فالوكالة الوطنية للتشغيل (ANEM)، الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب (ANSEJ) والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة (CNAC) تحت وصاية وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي؛ في حين أن الوكالة الوطنية للتنمية الاجتماعية (ADS) والوكالة

الوطنية لتسيير القرض المصغر (ANGEM) تحت وصاية وزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة. ولهذه الوكالات ممثلون على المستوى المحلي، لاسيما المديريات الولائية للتشغيل ومديريات الشؤون الاجتماعية.

2-1-خدمات التشغيل الرامية للحد من الضغوط الاجتماعية

توجد وكالتان معنيتان بتخفيف حدة الضغوط في سوق العمل هما: الوكالة الوطنية للتشغيل، ووكالة التنمية الاجتماعية. وقد أصبحت خدمات التشغيل للعاطلين عن العمل النشاط التقليدي للوكالة الوطنية للتشغيل بتمويل من جهاز المساعدة على الإدماج المهني (DAIP)، وتهدف الوكالة إلى دعم الشباب المحرومين اجتماعيا من العمل والباحثين عنه. أما وكالة التنمية الاجتماعية التي أنشئت سنة 1996 فاستراتيجيتها هي الحد من الفقر عن طريق توفير شبكة أمان اجتماعية للتغلب على آثار برامج التعديل الهيكلي المتبعة سنوات التسعينات.

2-1-1- الوكالة الوطنية للتشغيل (ANEM)

الهدف من إنشاء الوكالة الوطنية للتشغيل هو ضمان نجاح عملية التوظيف للمؤسسات وتقديم الدعم لهم على نحو فعال في توظيف المترشحين، إيمانا بأن رأس المال البشري للشركة سيكون عاملا رئيسيا لزيادة قدرتها التنافسية والتنموية [(10)].

خلال سنة 2008 قامت الدولة بوضع جهاز لمساعدة المترشحين على الإدماج المهني، ثم أتبعته بعقد CTA وهو عقد عمل مدعم لمدة ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد.

أ– جهاز المساعدة على الإدماج المهني (DAIP)

يمنح لطالبي العمل المبتدئين فرصة لإدماجهم لدى الشركات العامة والخاصة والإدارات العمومية، وذلك بالدعم الكامل ماليا من قبل الدولة. ويشمل برنامج DAIP ثلاثة عقود هي:

- عقد إدماج لحاملي شهادات التعليم العالي والتقنيين الساميين (CID).
- عقد الإدماج المهني بالنسبة لخريجي التعليم الثانوي للتربية الوطنية ومراكز التكوين المهني **(CIP)**.
- عقد تكوين وإدماج للفئات غير المؤهلة (CFI).

يشير الجدول (01) الآتي إلى حجم الوظائف التي تم خلقها من خلال هذا الجهاز خلال الفترة 2008– 2014.

الجدول رقم (01): عدد الوظائف التي تم خلقها في إطار جهاز المساعدة على الإدماج المهني (DAIP)

وحدة القياس : وظيفة

طبيعة العقود	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
عقد إدماج لحاملي شهادات التعليم العالي والتقنيين الساميين	48002	89101	99691	269746	75671	43548	39745
عقد الإدماج المهني بالنسبة لخريجي التعليم الثانوي للتربية الوطنية ومراكز التكوين المهني	29721	75973	85114	226284	59333	43939	37566
عقد تكوين وإدماج للفئات غير المؤهلة	86573	112544	88336	164780	70989	51486	36106
مجموع القطاع الاقتصادي	120450	210273	208159	301072	167123	113328	94142
مجموع القطاع الإداري	43846	67345	64982	359738	74870	25645	19275
المجموع	164296	277618	273141	660810	241993	138973	113417

Source : Conseil National Economique et Social (CNES), Rapport National Sur le Développement Humain 2015, Quelle Place pour les jeunes dans la perspective du développement humain durable en Algerie ?, P284.

من خلال الجدول رقم (01) السابق، وبالنظر إلى اتجاهات الوظائف التي تم خلقها في إطار جهاز المساعدة على الإدماج المهني ، نجد أن حجم توظيف الشباب عن طريق هذا الجهاز كان كبيرا في 2011 بـ 660810 منصب شغل مقارنة بباقي السنوات الأخرى؛ في حين أن أصغر قيمة في حجم التوظيف سجلت في سنة 2014 بـ 113417 منصب شغل. كما يتضح أيضا أن التوظيف عن طريق هذا الجهاز على طول الفترة 2008- 2014 كان متمركزا بشكل كبير في القطاع الاقتصادي.

وعلى العموم يعتبر أداء جهاز المساعدة على الإدماج المهني ضعيفا، حيث تشير معطيات الجدول (01) إلى وجود نوع من التضييق في استخدام هذا الجهاز في عملية توظيف الشباب، حيث إن حجم التوظيف يتناقص مع مرور الوقت.

ب–عقد العمل المدعم (CTA)

في 2009 أطلقت الدولة عقد العمل المدعم، إذ بموجبه يمكن للشخص المستفيد مسبقا من إحدى العقود الثلاثة المذكورة سابقا (CID, CIP, CFI)، أن يستفيد من عقد عمل مدعم لمدة ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد.

تشير معطيات الجدول (02) إلى أن التشغيل بعقد عمل في إطار (CTA) في تزايد مستمر منذ أن تم الاعتماد عليه في سنة 2009، حيث انتقل مجموع التشغيل بهذا العقد من 8027 سنة 2009 إلى 47262 سنة 2014، أي بزيادة تقدر بحوالي 06 مرات. كذلك تشير معطيات الجدول إلى أن معدل التشغيل في إطار هذا العقد كان كبيرا لدى حاملي الشهادات الجامعية على طول الفترة 2009- 2014، إذ بلغ في المتوسط 54,5% و38,74% لدى خريجي التعليم الثانوي للتربية الوطنية ومراكز التكوين المهني، في حين أن معدل التشغيل للفئات غير المؤهلة (CFI) في إطار هذا العقد بلغ 06,75% في المتوسط على طول نفس الفترة.

الجدول (02): عدد الوظائف التي تم خلقها في إطار عقد العمل المدعم حسب نوعية العقود السابقة.

وحدة القياس : وظيفة

العقود	2009	2010	2011	2012	2013	2014
عقد إدماج لحاملي شهادات التعليم العالي والتقنيين الساميين	4174	10126	13595	21613	26176	25482
عقد الإدماج المهني بالنسبة لخريجي التعليم الثانوي للتربية الوطنية ومراكز التكوين المهني	3390	6258	8855	16156	19474	18107
عقد تكوين وإدماج للفئات غير المؤهلة	463	553	1738	3984	3426	3673
المجموع	**8027**	**16937**	**24188**	**41753**	**49076**	**47262**

Source : CNES, Rapport National Sur le Développement Humain 2015, opcit, 165

وعلى العموم تبقى عملية التشغيل بالعقود في إطار البرامج التي تشرف عليها وكالة ANEM جيدة بالرغم من التراجع الملحوظ في معدل التشغيل منذ 2012، كما يوضحه الجدول (03).

الجدول (03): حجم التشغيل ومعدل التغطية في إطار البرامج التي تشرف عليها وكالة ANEM

وحدة القياس : وظيفة

السنة	2012	2013	2014
حجم التشغيل في إطار ANEM*	256565	309230	304383
معدل التغطية (بـ %)	97,6	97,1	96,9
الحجم الكلي للتشغيل	262990	318497	315205

*– بما فيها التشغيل بعقد العمل المدعم (CTA) في القطاع الاقتصادي.

Source : CNES, Rapport National Sur le Développement Humain 2015, opcit, PP 282- 283

2-1-2- وكالة التنمية الوطنية الاجتماعية ADS

تتمثل المهمة التقليدية للوكالة في التقليل من حدة الفقر، من خلال مجموعة البرامج التي تشرف عليها مستهدفة في ذلك الفئات الفقيرة التي تتراوح أعمارها ما بين 16-65 سنة. وتنقسم هذه البرامج التي تخضع إلى مراقبة وتقييم الوكالة إلى مجموعتين، برامج لتوظيف الفئات المحرومة (CPE, ESIL, TUP-HIMO, IAIG) وبرامج موجهة للإدماج المهني (PID, DAIS) [11].

أ– برامج لتوظيف الفئات المحرومة: وتضم كلا من:

- **برنامج عقود ما قبل التشغيل (CPE)**

يقوم الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب بتمويل جهاز عقد ما قبل التشغيل باعتباره جهاز الإدماج المهني للشباب. وتقوم الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب بتسيير هذا الجهاز. ويقع مركز هذا الجهاز لدى وكالة التنمية الاجتماعية. ويخص هذا البرنامج مكافحة بطالة الشباب للفئة التي يفوق عمرها 19 سنة والحائزين على شهادة التعليم العالي، إضافة إلى المعاهد الوطنية للتكوين (تقني سامي) والباحثين عن منصب عمل لأول مرة [12]. ومنذ عام 2010 تم استبدال هذا البرنامج ببرنامج DAIS [13].

- **برنامج الشغل المأجور بمبادرة محلية (ESIL)**

وهو عقد مؤقت مدته سنتان قابل للتجديد في قطاع الأشغال العمومية. ويخص هذا البرنامج مكافحة بطالة للفئة العمرية 18-59 سنة، ويسير هذا البرنامج بالتنسيق بين وكالات التنمية الاجتماعية ومديريات النشاط الاجتماعي [14].

- **برنامج أشغال المنفعة العمومية ذات الاستعمال المكثف لليد العاملة (TUP-HIMO)**

وهو برنامج يهدف إلى تشجيع إدماج العاطلين عن العمل في المناطق الريفية، ولاسيما في مشاريع الأشغال العمومية. وتتمثل الفئات المستهدفة من طرف هذا البرنامج في:

- الولايات والبلديات ذات نسبة بطالة مرتفعة وتفتقر إلى المنشآت القاعدية.
- البطالين القاطنين بالولاية المعنية بالمشروع.

- **برنامج التعويض مقابل نشاطات ذات المنفعة العامة (IAIG)**

بالإضافة إلى المنحة الجزافية التي تدفعها وكالة التنمية الاجتماعية عن طريق الضمان الاجتماعي للفئات السكانية غير القادرة على ممارسة عمل. تساهم الوكالة أيضا من خلال القيام بنشاطات الإدماج الاجتماعي والتنمية الاجتماعية في إطار برنامج IAIG. وهذا البرنامج موجه

للفئات السكانية التي تعيش حالة الهشاشة وعدم الاستقرار على مستوى النسيج الاجتماعي. ومنذ 2011، وبموجب القرار الوزاري المؤرخ في 22 فيفري 2011 تم استبدال برنامج IAIG ببرنامج DAIS [15].

الجدول (04): حجم ونسب مساهمة الأجهزة المكلفة بتشغيل الفئات المحرومة والمسيرة من التشغيل الكلي من الوكالة الوطنية للتنمية الاجتماعية.

وحدة القياس : وظيفة

السنوات	جهاز CPE		جهاز ESIL		جهاز TUP-HIMO		جهاز IAIG	
	عدد الوظائف المحدثة*	نسبة مساهمة الجهاز في التشغيل الكلي**	عدد الوظائف المحدثة*	نسبة مساهمة الجهاز في التشغيل الكلي**	عدد الوظائف المحدثة*	نسبة مساهمة الجهاز في التشغيل الكلي**	عدد الوظائف المحدثة*	نسبة مساهمة الجهاز في التشغيل الكلي**
2009	14689	0,23	143414	1,38	15964	0,16	255540	2,82
2010	/	/	/	/	12098	0,12	254311	2,66
2011	/	/	/	/	12308	0,12	260895	2,83
2012	/	/	/	/	21957	-	/	/
2013	/	/	/	/	36327	-	/	/
2014	/	/	/	/	44827	-	/	/

Source : CNES, Rapport National Sur le Développement Humain 2015,op.cit,P.283 284.

يلاحظ من خلال الجدول (04) السابق، أن نسب مساهمة الأجهزة المكلفة بتشغيل الفئات المحرومة، والتي تشرف عليها الوكالة الوطنية للتنمية الاجتماعية في التشغيل الكلي ضعيفة ومستقرة نوعا ما على طول الفترة 2008- 2011.

ب–برامج موجهة للإدماج المهني: وتضم كلا من:

- **برنامج الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات:** مسجل في إطار سياسة نشيطة لضمان الإدماج المهني للشباب طالبي الشغل من حاملي شهادات التعليم العالي، وكذا التقنيين الساميين المتخرجين من معاهد التكوين الوطنية لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد مرة واحدة، البالغين من العمر 19 و35 سنة، قصد السماح لهم باكتساب تجربة مهنية وترقية قابلة لتشغيلهم.

- **برنامج نشاطات الإدماج الاجتماعي**: وهو برنامج بديل لبرنامجي ESIL و AIG [16]. ويتمثل الهدف من هذا البرنامج في إدماج البطالين عديمي التأهيل لمدة سنتين قابلة للتجديد مرتين. ويستهدف هذا البرنامج الفئات السكانية عديمة الدخل والتي تتراوح أعمارها ما بين 18 و59 سنة.

وفيما يلي جدول يوضح مدى مساهمة هذه الأجهزة المكلفة من طرف الوكالة الوطنية للتنمية الاجتماعية خلال عدة سنوات.

الجدول (05): حجم ونسب مساهمة الأجهزة المكلفة بالإدماج المهني والمسيرة من طرف الوكالة الوطنية للتنمية الاجتماعية في التشغيل الكلي.

وحدة القياس : وظيفة

السنة		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
جهاز PID	عدد المناصب المحدثة	/	/	48843	46218	34002	46163	48117
	نسبة مساهمة الجهاز في التشغيل الكلي	/	/	/	/	0,1230	0,1450	0,1525
جهاز DAIS	عدد المناصب المحدثة	/	/	62161	175588	488609	502842	512818
	نسبة مساهمة الجهاز في التشغيل الكلي	/	/	/	/	1,85	1,57	1,62

Source : CNES, Rapport National Sur le Développement Humain 2015, opcit, P 284.

من هنا يلاحظ أن نسب مساهمة الأجهزة المكلفة بالإدماج المهني والتي تشرف عليها الوكالة الوطنية للتنمية الاجتماعية في التشغيل الكلي ضعيفة هي الأخرى، ومستقرة نوعا ما على طول الفترة 2008- 2011.

2-2-خدمات التشغيل الرامية لإنشاء أنشطة اقتصادية

توجد ثلاث (03) وكالات معنية بتأطير وتطبيق الخدمات الرامية لإنشاء أنشطة اقتصادية هي: الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب، الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، والوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر.

2-2-1-الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب (ANSEJ) [17]

أنشئ جهاز الدعم والإدماج المهني للشباب سنة 1996، وهو جهاز يقع تحت وصاية وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، والهدف منه المساعدة على خلق نشاطات لصالح الشباب العاطلين عن العمل والطالبين له ضمن الفئة العمرية 19- 35 سنة (مع إمكانية التمديد حتى سن

40 سنة) في شكل مؤسسات مصغرة لا تتجاوز تكاليف إنشائها 10 ملايين دينار. وقد كلفت الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب بتأطير وتطبيق هذا الجهاز.

وتضم الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب مركزا وطنيا واحدا (01)، 11 مركزا جهويا و48 مكتبا ولائيا.

الجدول (06): حصيلة ونسب مساهمة الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب في التشغيل الكلي

وحدة القياس : وظيفة

السنة	2010 -2004	2011	2012	2013	2014
عدد المشاريع الممولة	140503	42832	65812	43039	40856
عدد المناصب المستحدثة	392670	92682	129203	96233	93140
نسبة مساهمة الوكالة في التشغيل الكلي (%)	44,71	10,55	14,71	10,96	10,61

المصدر: موقع وكالة ANSEJ **(www.ansej.org.dz)**

تشير الإحصائيات الواردة في الجدول (06) السابق إلى أن نسبة مساهمة وكالة ANSEJ في التوظيف الإجمالي قد عرفت تذبذبا ملحوظا بين الصعود والهبوط خلال الفترة 2011- 2014، إذ بلغت في المتوسط 11,7% وتبقى هذه النسبة ضعيفة بالنظر إلى حجم المشاريع الممولة من طرف الوكالة.

2-2-2-الصندوق الوطني للتامين عن البطالة (CNAC) [18]

في إطار البرامج المختلفة التي بادرت بها السلطات العمومية من أجل محاربة البطالة والتهميش(بالإضافة إلى مهامه الأصلية بعنوان التأمين عن البطالة)، يعمل الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة على تسيير جهاز دعم إحداث النشاطات لفائدة البطالين أصحاب المشاريع الصغيرة التي لا تتجاوز تكاليف إنشائها 10 ملايين دينار، البالغين ما بين 30- 50 سنة، والذين فقدوا وظائفهم لأسباب اقتصادية (مثل برامج التعديل الهيكلي وخوصصة الشركات وتسريح العمال...).

والفرق الوحيد والبسيط بين مؤسسة CNAC ومؤسسة ANSEJ يكمن في أن الأشخاص الذين ترافقهم مؤسسة CNAC في مشاريعهم هم على العموم أكبر سنا من الأشخاص الذين ترافقهم مؤسسة ANSEJ، أما طرق التمويل للمشاريع فهي تطبّق بنفس الصيغة في المؤسستين.

الجدول (07): مناصب الشغل المستحدثة ونسب مساهمة CNAC في التشغيل الكلي

السنة	2008	2009	2010	2011	2012	2013
عدد المشاريع الممولة	2429	4221	7465	18490	34801	21412
عدد المناصب المستحدثة	5781	9574	15804	35953	59125	41786
نسبة مساهمة البرنامج في التشغيل الكلي (%)*	01,80	02,09	03,34	04,11	11,70	10,13

*– حساب النسبة انطلاقا من بيانات الديوان الوطني للإحصائيات حول التشغيل الكلي

Source : Office National des Statistiques (**ONS**), L'algérie en Quelques Chiffres,Résultats : 2011- 2013, Cahier n^0 44, 2014, P15.

ويتضح من خلال بيانات هذا الجدول أن عدد المشاريع الممولة وعدد مناصب العمل المستحدثة المرافقة لها عن طريق هذه الوكالة في تزايد مستمر خلال الفترة 2008- 2013. وتشير أيضا الإحصائيات الواردة في هذا الجدول إلى أن نسبة مساهمة الوكالة في التوظيف الإجمالي قد انتقلت من 1,8% سنة 2008 إلى 10,13% سنة 2013، وهي نسب لا تزال ضعيفة بالرغم من أن نمو التشغيل في هذا الجهاز كبير.

2-2-3- الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر (ANGEM) [19].

تم إنشاء الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-14 المؤرخ في 22 جانفي 2004 بغية التكفل الجيد بالأعداد الهائلة من الفقراء والمحتاجين المتخرجين من الجامعات والمعاهد ومراكز التكوين المهني، وكذا ضحايا إعادة الهيكلة والمأساة الوطنية.

وتقدم الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر نوعين من الخدمات، مالية وأخرى غير مالية:

- **خدمات مالية:** يمنح الجهاز صيغتين من التمويل، بما فيها واحدة بمساهمة الخمسة (05) بنوك العمومية الشريكة:

– **تمويل ثاني (وكالة– مقاول) لشراء المواد الأولية،** وهي قروض بدون فوائد تمنح مباشرة من طرف الوكالة بعنوان شراء مواد أولية لا تتجاوز قيمتها 100.000 دينار موجهة لتمويل الأشخاص الذين لديهم عتاد صغير، ولكن لا يملكون أموالا لشراء المواد الأولية لإعادة أو إطلاق نشاطهم. وقد تصل قيمتها إلى 250.000 دينار على مستوى ولايات الجنوب. مدة تسديد هذه السلفة لا تتعدى 36 شهرا.

– **تمويل ثلاثي (وكالة– مقاول– بنك)**، هي قروض ممنوحة من قبل البنك والوكالة بعنوان إنشاء نشاط من خلال اقتناء عتاد صغير والمواد الأولية، كذلك دفع المصاريف الضرورية للانطلاق في

النشاط، وقد تصل تكلفة المشروع إلى 1.000.000,00 دينار، بحيث يموّل المشروع من طرف البنك بنسبة 70%، وسلفة تقدمها الوكالة بنسبة 29% ومساهمة شخصية من طرف المقاول بنسبة 01%.

- **خدمات غير مالية:** زيادة على القرض المالي، تسعى الوكالة إلى توفير خدمات غير مالية في مجالات واسعة للمستفيدين. والهدف من ذلك هو دعم إلى أقصى حد ممكن، استمرارية النشاطات، لهذا فالوكالة توفر لهم:
  - الاستقبال في أحسن الظروف المتاحة لحاملي أفكار إنشاء المشاريع؛
  - مرافقة فردية للمقاولين في مراحل إنشاء النشاط؛
  - تنظيم معارض وطنية وجهوية لعرض وبيع المنتجات المنجزة في إطار جهاز القرض المصغر.

الجدول (08): مناصب الشغل المستحدثة ونسب مساهمة ANGEM في التشغيل الكلي

السنة	2008	2009	2010	2011	2012	2013
عدد الملفات الممولة	42099	60734	51956	107611	146427	110702
عدد المناصب المستحدثة	63149	91101	77934	161417	219641	166053
نسبة مساهمة البرنامج في التشغيل الكلي (%)*	1,39	2,31	3,04	4,77	4,91	3,18

*– حساب النسبة انطلاقا من بيانات الديوان الوطني للإحصائيات حول التشغيل الكلي

Source : ONS, L'algérie en Quelques Chiffres,Résultats : 2011- 2013, Cahier n^0 44, .opcit, P14

حيث تشير الإحصائيات الواردة في هذا الجدول إلى أن نسبة مساهمة الوكالة في التوظيف الإجمالي قد عرفت ارتفاعا مطردا من سنة 2008 إلى غاية 2012 لتنخفض قليلا في سنة 2013. وعلى العموم تبقى نسب المساهمة في التشغيل الكلي ضعيفة بالرغم من أن نمو التشغيل في هذا الجهاز كبير.

الخاتمة العامة وأهم الاستنتاجات:

تعد مشكلة التشغيل من أهم المشاكل التي تتخبط فيها معظم الدول، وهي مشكلة قديمة حديثة تتداخل أبعادها الاجتماعية والاقتصادية، كما تتداخل الأبعاد الزمنية لحلها، ومن ثم فإنه لابد من تركيز الجهود على المستوى الكلي وليست بنظرة جزئية لهذه القضية من أجل التوصل إلى حل متوازن، ولقد استهدفت هذه الورقة البحثية في تحليلها إلى تقييم مدى فاعلية سياسات سوق العمل النشيطة في الحدّ من معدلات البطالة المتنامية في الجزائر، من خلال تحليل وتقييم نتائج تطبيق التدابير الحكومية المتبعة في هذا المجال.

كما أن سياسة التشغيل في الجزائر تشكل الانشغال الأول لدى السلطات العمومية، ويعود ذلك أساسا إلى تزايد مستوى الطلب على العمل ونمو معدل البطالة والذي ساهم في انتشار العديد من الآفات والضغوط الاجتماعية، والتي بدورها تهدد الاستقرار الاجتماعي، فضلا عن هدر للطاقات وهروب للكفاءات، وتراجع النمو الاقتصادي. وقصد مواجهة هذا الوضع تم اعتماد مجموعة من الإجراءات وإرساء عدد من الآليات، والتي تهدف إلى دعم سياسة التشغيل في البلاد.

وقد خلصت هذه الورقة في تحليلها إلى جملة النتائج التالية:

- على الرغم من الكم الهائل لبرامج سوق العمل النشطة والميزانيات المخصصة لها من أجل توفير فرص العمل لكل شرائح المجتمع وبشكل خاص شريحة الشباب، إلاّ أن الإحصائيات المتوفرة لدينا في بعض منها تشير إلى أنّ نسب المساهمة في التشغيل الكلي ضعيفة رغم أنّ نمو التشغيل في بعض الأجهزة كبير.
- الاستهداف الخاطئ لبرامج سوق العمل، فكل البرامج مصممة على أساس حجم واحد يناسب الجميع دون الأخذ بعين الاعتبار تنوع مجموعات المستفيدين، وفي كثير من الأحيان تكون البرامج مستهدفة لمجموعات كبيرة، على سبيل المثال الباحثين عن عمل لأول مرة.
- المساهمة الضعيفة لبرامج سوق العمل النشطة في التشغيل الكلي تدل على أنّ هذه البرامج تعمل في بيئة غير ملائمة وصعبة للغاية يقل فيها الطلب على العمل في أسواق العمل الرسمية وترتفع فيها معدلات التوظيف في الاقتصاد غير الرسمي والذي بدوره يحدّ بشكل كبير من تغطية خدماتها، حيث لا تتمكن في كثير من الأحيان من الوصول إلى العمال غير الرسميين لتسهيل وصولهم الى أنظمة البحث عن الوظائف الرسمية.
- اتخذت الجزائر مجموعة من التدابير لمكافحة البطالة، تم توكيلها لمجموعة من الأجهزة الخاصة بعملية التشغيل، لكن كانت أغلبها غير فعالة نتيجة لسوء تسييرها.

- تعتمد سياسات سوق العمل النشطة على الجهد المتواصل من جانب الشركاء الاجتماعيين والحكومات، وهذا لغرض تحقيق الأمن الذي يرافق التغيير والإدماج في سوق العمل. ورغم أنها لا تمثل حلاً جذرياً لمشاكل الاقتصاد إلا أنها تشكل عنصرا أساسيا لتوفير المزيد من الأعمال المتصلة بالمعرفة، والتعاون التقني، وهو ما يهدف إليه برنامج العمالة العالمي.

المصادر والمراجع:

(1)- Jochen kulve,, Active Labour Market Policies with a focus on youth, working paper, European Training Foundation ETF Turin, 2014, p 11.

(2)- مكتب العمل الدولي، لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية، البند الثاني من جدول الأعمال حول سياسات سوق العمل النشطة، الدورة 288، جنيف، نوفمبر 2003، ص 03.

(3)- سامي العوادي، التدريب النقابي حول سياسات التشغيل واستراتيجيات الحد من الفقر، المركز الدولي للتدريب التابع لمنظمة العمل الدولية، تورينو– إيطاليا، 19- 23 سبتمبر 2005، ص ص 5- 6.

(4)- سامي العوادي، مرجع سابق، ص 09.

(5)- Jochen Kulve, Op Cit, P12.

(6)- مؤسسة التدريب الأوروبية، تقرير حول: التحدي الذي تمثله قابلية الشباب للتشغيل في بلدان حوض المتوسط العربية– دور برامج سوق العمل النشطة، تورين– إيطاليا، 2015، ص ص 19- 20.

(7)- Jochen Kulve, Op Cit, P11.

(8)- سامي العوادي، مرجع سابق، ص 37.

(9)- مؤسسة التدريب الأوروبية (2015)، تقرير حول: التحدي الذي تمثله قابلية الشباب للتشغيل في بلدان حوض المتوسط العربية– دور برامج سوق العمل النشطة، مرجع سابق، ص 20.

(10)- European Training Foundation,Anticipating and matching demand and supply of skills in ETF partner countries, ETF position paper, ETF, Turin, 2013, P29.

(11)- European Training Foundation (ETF), Les Politiques de L'emploi et Les Programmes Actifs du Marché du Travail en Algérie, op.cit, P18.

(12)- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مشروع تقرير أجهزة الشغل، الدورة العامة العشرون، جوان 2002، ص 93.

(13)- Conseil National Economique et Social (CNES), Rapport National Sur le Développement Humain 2015, Quelle Place pour les jeunes dans la perspective du développement humain durable en Algerie ?, P284.

(14)- European Training Foundation (ETF), Les Politiques de L'emploi et Les Programmes Actifs du Marché du Travail en Algérie, op.cit, P 23

(15)- Conseil National Economique et Social (CNES), Rapport National Sur le Développement Humain 2015, op.cit , P164

(16)- European Training Foundation (ETF), Les Politiques de L'emploi et Les Programmes Actifs du Marché du Travail en Algérie, op.cit, P23.

(17)- موقع وكالة ANSEJ (www.ansej.org.dz)

(18)- موقع الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة (www.cnac.dz)

(19)- موقع وكالة ANGEM (www.angem.org.dz).