

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
قسنطينة 2

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 المقاوالتية تبقى منخفضة نتيجة لجملة من العوامل منها البيروقراطية، جمود القوانين، ضعف تنافسية المنتج الوطني و ضعف ثقافة تسيير المؤسسة لدى المقاولين.

مقدمة:

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

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.

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:

أولاً: خصائص المقاربة الاقتصادية و المقاربة الاجتماعية.

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

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

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

خامساً: 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 شأنها التقليل من العراقيل التي تعيق نشاطها¹ 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 حولا 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 لها²؛ و هو ما يعرف بالبطالة المقتعة. كما يمكن أن تلجأ إلى توفير مناصب عمل مؤقتة، أو دفع تعويضات البطالة أو التقاعد المبكر³. و بناء على ذلك، يجب التفرقة بين مفهومي سياسة التشغيل و سياسة محاربة البطالة⁴. فإذا كانت الأولى تهدف إلى وضع تدابير ايجابية تفعل آليات سوق العمل و تحسن شروطه بالاعتماد على مقارنة اقتصادية. فان سياسة محاربة البطالة تبنى على مقارنة 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 و غيرها 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 أحييت 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 الخصخصة 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، و ذلك 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 الجماهيرية⁵.

و كمحاولة للتصدي للآثار الاجتماعية السلبية لبرامج الإصلاح الاقتصادي و التخفيف من وطأتها تم وضع جملة من الأجهزة و البرامج ممثلة في الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة الذي أنشئ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-188 المؤرخ في 06 جوان 1994 كجهاز مختص في تقديم تعويضات للعمال المتضررين من عملية الخصخصة⁶، و كذلك الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب أنشئت بموجب المرسوم الرئاسي 96-234 المؤرخ في 02 جويلية 1996 كجهاز مختص في دعم إنشاء المؤسسات المصغرة⁷. إضافة إلى هذين الجهازين توجد الوكالة الوطنية للتشغيل التي تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي 90-259 المؤرخ في 08 سبتمبر 1990 المعدل و المكمل 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 طلبيه⁸.

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 1996⁹. 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 بمبادرة 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 تنمية 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 للتأمين 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 أكبر 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 حلا 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 توجهها 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 المقاوالاتية؛
- تكييف مخرجات التعليم و التكوين مع متطلبات سوق العمل؛
- تحسين و تعزيز آليات الوساطة في سوق العمل؛
- تدعيم الاستثمار المولد لمناصب الشغل؛
- عصرننة 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 و شبه جبائية لفائدة المؤسسات الإنتاجية القائمة و تلك المنتظر قيامها في إطار الاستثمارات المنتجة. و تضم هذه التحفيزات على وجه الخصوص تخفيف أعباء الضمان الاجتماعي، و تخفيض الضريبة على الدخل الإجمالي (IRG) و الضريبة على أرباح الشركات (IBS).
4. تحسين و عصرننة 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 عصرننة 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) برئاسة 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 تركز 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 المقاوالاتية و التي تركز على جهازي الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب و الصندوق الوطني للتأمين 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 لطلبي العمل لأول مرة من حاملي الشهادات الجامعية و التقنيين الساميين الحاصلين على شهادات من المؤسسات الوطنية للتكوين المهني. و لقد عوض هذا البرنامج 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 - 10.000 دج للتقنيين الساميين | |
| عقد إدماج خريجي التعليم لثانوي 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 | منحة شهرية للتشجيع على البحث عن التكوين قيمتها 3.000 دج خلال مدة أقصاها 06 أشهر |
| 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 | |

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

المصدر : عطية مفيدة، محاولة لتقييم سياسة التشغيل في الجزائر للفترة (2008-2012)، 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 كالاتي: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 5% 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 أبريل 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 اقتضت 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 فتجد 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 مستواها¹⁷. 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 | 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) |
| 396796 | 332000 | 406980 | 419305 | برامج التشغيل الانتظاري (IAIG, TUP-HIMO,) ESIL |
| 1935031 | 672324 | 1459898 | 1124761 | المجموع |

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 أقل 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 و عليه فإن الانخفاض المسجل في معدلات البطالة لا يعبر عن المستويات الحقيقية لها على اعتبار أن الجهات المسؤولة عن نظام المعلومات الخاص بالتشغيل تستنتج 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 الأجيال؛ 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 أنه، 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 أنه 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 الإجتماعية 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 شأنه 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 مراقبة المشاريع الابتكارية؛
- التخفيف من الإجراءات البيروقراطية التي تعيق إنشاء المؤسسات و إعطاء مرونة أكبر للقوانين؛
- وضع صيغة حمائية للمؤسسات المصغرة المنشأة 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

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

| | | |
|----------|--|--|
| 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 للتأمين عن البطالة |
| CNE | Commission Nationale de l'Emploi | اللجنة الوطنية للتشغيل |
| CNES | Conseil National Economique et social | المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي |
| 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 Revenu 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، داخلية 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://icfpedia.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 06/06/1994، الجريدة الرسمية العدد 44.
7. المرسوم الرئاسي رقم 96-234 المؤرخ في 02/07/1996، الجريدة الرسمية العدد 41.
8. المرسوم التنفيذي رقم 90-259 المؤرخ في 08/09/1990، الجريدة الرسمية العدد 39.

9. المرسوم التنفيذي رقم 96-232 المؤرخ في 29/06/1996، 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 التحسيس 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 4^{ème} trimestre (2010- 2011) , www.ons.dz consulté le 04/02/2014 à 11:35 .