

جامعة الجزائر -03-

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

قسم التنظيم السياسي والإداري

تحليل وتقييم سياسة مكافحة البطالة في الجزائر

في الفترة 2000-2014

أطروحة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة دكتوراه علوم في العلوم السياسية

تخصص: تنظيم سياسي وإداري

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:

عبد الكريم نايت عبد الرحمان

اعداد الطالبة:

فلة كحلي

أعضاء لجنة المناقشة:

- أ.د. سعاد شليغم..... رئيسا
- أ.د. عبد الكريم نايت عبد الرحمان..... مقرا
- أ.د. مبروك كاهي عضوا
- د. مرابط عبد الحكيمعضوا
- د. كريمة لعرايبي عضوا
- د. سميرة تغليلت فرحاتعضوا

السنة الجامعية: 2023_2024

إهداء

إلى أمي فاطمة، هي الغائبة التي لا تحضر وأنا المشتاقة التي لا تنسى، رحمة الله عليك.

إلى أطهر قلبين في حياتي... والديّ العزيزين.

إلى إخوتي وأخواتي وكل فرد من عائلتي.

إلى زميلاتي وزملائي الذين أُكِنُّ لهم كل الاحترام.

إليكم جميعا أهدى ثمرة جهدي.

شكر وتقدير

الحمد والشكر لله سبحانه وتعالى الذي وفقني لإتمام هذا العمل البحثي.

أتقدم بالشكر والإمتنان للأستاذ الدكتور " عبد الكريم نايت عبد الرحمان " لقبوله الإشراف على هذا العمل وعلى توجيهاته وصبره عليا طيلة سنوات عديدة.

كما لا يفوتني أن أتقدم بشكري الخالص للأستاذتين الفاضلتين عكاش فضيلة ولعرابي كريمة والسيدة تيلوين ليلي على مساعدتهن لي الى غاية إخراج هذا العمل في نسخته الأخيرة.

أتوجه بالشكر إلى الأساتذة الكرام الذين لم يبخلوا علينا بعلمهم.

وفي الأخير أتقدم بالشكر الجزيل الى كل من ساعدني وساندني وحفزني من قريب أو بعيد في إنجاز هذه الدراسة.

مقدمة

تُعدُّ مشكلة البطالة من المشكلات الأساسية التي تُعاني منها مختلف اقتصاديات الدول على اختلاف درجة تقدُّمها؛ لما لها من ارتباط وثيق بالتنمية الاقتصادية والرُّقِّي الاجتماعي والاستقرار السياسي، حتى أضحت مسألة مكافحتها تحديًا مُهمًّا ألزَمَ حُكومات هذه الدول بضرورة رسم سياسات ملائمة وفعالة سعيًا منها لإيجاد حلول لها والتقليل من آثارها السلبية.

وعلى غرار العديد من الدول، لم تكن الجزائر بمنأى عن الآثار السلبية للبطالة، لهذا جعلت من مكافحتها أولويةً من أولويات أجندتها الحكومية منذ استقلالها سنة 1962، وبخاصة أنها ورثت وضعًا اقتصاديًا وسياسيًا واجتماعيًا مُعقدًا، فمن الجانب الاجتماعي مثلاً مسَّت البطالة سنة 1963 نحو مليوني شخصٍ بسبب عودة الجزائريين المهاجرين، وبخاصة الموجودون في فرنسا بسبب قلة فرص العمل هناك نتيجة رجوع الفرنسيين إلى بلادهم وما نتج عن ذلك من غلق للمصانع والمؤسسات التابعة لهم، وهذا ما جعل السلطات الجزائرية آنذاك تُشرِّع مجموعة قوانين لتنظيم سوق العمل منها مرسوم 63-153 المتعلق بمراقبة استخدام ونقل اليد العاملة بوصفها إجراءً أوليًا لمعالجة مشكلة عودة المهاجرين.

وبُغية تحسين الأوضاع السائدة -وبخاصة الاجتماعية- تم تبني استراتيجية اقتصادية تنموية ذات نزعة اشتراكية ركزت على الجانب الاجتماعي بتبنيها لشعار (العمل حق الجميع)، الذي أنتج سوق عمل هشّة وعُرضة للصدمات؛ بسبب الاعتماد على مداخل الدولة التي جنتها من عوائد المحروقات.

في منتصف الثمانينيات، تلقت الجزائر كغيرها من الدول الريعية النفطية صدمةً قويةً بسبب انهيار أسعار النفط من 40 دولارًا للبرميل سنة 1981 إلى 14 دولارًا سنة 1986، وتزامن هذا مع انخفاضٍ حادٍ لقيمة الدولار؛ مما سبَّب دخولها في أزمة اقتصادية حادة بسبب توقف العديد من المشاريع التنموية. كانت نتائجها وخيمةً على جميع الأصعدة وبخاصة الاجتماعية حيث ارتفعت معدلات البطالة من 16 % سنة 1984 إلى 17.2 % سنة 1987؛ فاضطرت السلطات لاحقًا إلى إجراء إصلاحاتٍ اقتصاديةٍ أمَلَّتْها الهيئات المالية الدولية تمثلت في إجراء تعديلات هيكلية في اقتصادها بتحرير التجارة الخارجية واعتماد مُخططٍ للتصحيح الهيكلي وخصخصة الشركات العمومية وتسريح جماعي للعمال.

غير أنّ هذه الإصلاحات قد تزامنت مع ظروفٍ سياسية وأمنية أدت إلى تراجع الاستثمارات المحلية والأجنبية، مما أدى إلى ارتفاع معدلات البطالة وبلوغها نحو 29 % سنة 2000، وبالتالي اختلال توازن سوق العمل.

لكنّ حرصَ الدولة الجزائرية على ضرورة تصحيح التأثيرات السلبية للإصلاحات الاقتصادية على سوق العمل، والحدّ من البطالة باستحداث مناصب عمل جديدة ولأئمة للشباب العاطلين عن العمل، وإدماجهم في الحياة العملية، جعلها تُركز اهتمامها على مكافحة البطالة بإنشاء أجهزة ووضع سياسات تساهم في دعم سوق العمل وتنظيمها وتحقيق توازنها. وساعدها على ذلك الرخاء المالي، الذي شهدته بداية سنة 2000، بسبب ارتفاع أسعار المحروقات في الأسواق العالمية، ما أدى إلى تحسن مواردها المالية، فانتهجت سياسةً تنمويةً توسعيةً في الفترة ما بين (2001-2014) كان الهدف منها تحسين معدلات النمو الاقتصادي ومكافحة البطالة.

وستتضمن مقدمة الدراسة العناصر التالية:

1- أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في طبيعة الموضوع بحدّ ذاته؛ فموضوع التشغيل ومكافحة البطالة من المواضيع التي تحظى بالأهمية في أدبيات العلوم السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، وموضوع سياسة مكافحة البطالة بوصفه موضوعًا سياسيًا، يتبع في تحليله خطوات تحليل السياسة العامة، انطلاقًا من تحليل أسباب وواقع البطالة والتشغيل في ظل الخيارات التنموية الجزائرية، وبخاصة في الفترة التي شملتها الدراسة (2000-2014)، إضافةً إلى تأثير البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية على معدّلات البطالة في الجزائر من جهة، وردّ الفعل الحكومي على هذا الارتفاع من جهةٍ أخرى.

كما تبرز أهميته أيضًا في التعرف على مختلف الآليات والبرامج التي وضعتها الدولة الجزائرية بغرض مكافحة البطالة، وبخاصة في فترة الإنعاش الاقتصادي (2001-2014)، ومحاولة تقييم مخرجاتها لمعرفة مدى لياقة مناصب العمل المستحدثة في إطارها من حيث مدد العقود، والأجور، وعدد المناصب المستحدثة وغيرها.

2-مبررات اختيار الدراسة :

إن اختيار الأطروحة لدراسة هذا الموضوع لم يكن من باب الصدفة، وإنما عائد لجُملة من الأسباب الموضوعية والذاتية. ويمكن توضيح ذلك في ما يلي:

أ- مبررات موضوعية:

- الاهتمام الذي أولته السلطات لتصحيح الآثار التي خلفها برنامج التعديل الهيكلي على سوق العمل الجزائرية (قدرت نسبة البطالة سنة 1990 نحو 19% لتبلغ سنة 1999 نحو 29%)، حيث وضعت عدة أجهزة وبرامج لمكافحة البطالة، وساعدها في ذلك ارتفاع أسعار المحروقات في الأسواق الدولية، مما أدى إلى انخفاض تدريجي لمعدلات البطالة ابتداء من سنة 2000 الى غاية 2014.

- مقارنة السياسة الإنفاقية في الفترة (2000-2014) المخصصة لمكافحة البطالة وترقية التشغيل بنوعية المناصب المُستحدثة، وبعبارة أخرى هل معدلات البطالة التي بدأت تشهد انخفاضاً مع سنة 2001 هي معدلات حقيقية فعلاً بالنظر إلى عدد ونوعية مناصب العمل المُستحدثة، مقارنة مع ما أنفق من المال العام؟

- الاحتجاجات الشعبية التي شهدتها الجزائر في بداية سنة 2011 بسبب غلاء الأسعار وتفشّي ظاهرة البطالة بين الشباب وبخاصة خريجو الجامعات وحاملو الشهادات، التي دفعت بصناع القرار آنذاك إلى تبني تعديلات جوهرية في ما يخصّ مكافحة البطالة وترقية التشغيل. وهنا يطرح سؤال جوهري عن نوع المقاربة التي تبناها صناع القرار في الجزائر في محاولتهم لتهدئة الشارع والتي كلفت الخزينة العمومية أموالاً معتبرة.

- دعم الرصيد العلمي، وبخاصة لتخصص العلوم السياسية بدراسة تحليلية تقييمية لسياسة مكافحة البطالة في الجزائر في الفترة (2000/2014)، التي يمكن أن تساعد كل مهتم بالموضوع أن يطلّع على كل ما له علاقة بالبطالة والتشغيل، وكذا سوق العمل في الجزائر.

ب- مبررات ذاتية:

- الإحساس بشعور الفرد العاقل عن العمل، وبخاصة إذا كان من حاملي الشهادات العليا، ونظرة المجتمع له، وأثر ذلك على نفسيته وأسرته خصوصاً إذا كان المُعيل لها. لهذا اختار العديد من الشباب

امتطاء قوارب الهجرة غير الشرعية نحو الضفة الأخرى مُعْرِضِينَ حياتهم للموت ورافضين بذلك شبح البطالة في دولة تزخرُ بثروات طبيعية وبشرية هائلة.

3- الدراسات السابقة:

استندت هذه الدراسة إلى مجموعة من الدراسات السابقة التي اهتمت هي أيضًا بالموضوع، وتطرقت إليه من زوايا مختلفة، وأبرزها:

- الدراسة الأولى: كتاب (الاقتصاد السياسي للبطالة)¹ للدكتور رمزي زكي، الذي تناول فيه تحليل أخطر مشكلات الرأسمالية، حيث تطرّق إلى كل ما له علاقة بمشكلة البطالة في خطة تضمّنّت مدخلًا وثلاثة أبواب.

انطلق من الجانب المفاهيمي حيث كانت له إطلالة على المفاهيم الأساسية، فتناول البطالة في المعنى وقياسها ثم أنواعها. بعدها تطرّق في الباب الأول إلى مخنة البطالة في عالم اليوم حيث خصّصه لدراسة مختلف النماذج، إذ بدأ بالبلدان الصناعية الرأسمالية، ثم الدول الاشتراكية والدول النامية، وأخيرًا الدول العربية، أما في الباب الثاني فقد تناول تفسير البطالة في الفكر الاقتصادي وتطرّق إلى مختلف النظريات العلمية وتفسيرها للبطالة، في حين حاول المؤلف في الباب الثالث والأخير تقديم حلول للخروج من مأزق البطالة وأهم تحدياتها.

أما بخصوص دراسة هذا البحث فستتناول هي أيضًا الإطار المفاهيمي للبطالة، والمفاهيم ذات العلاقة بها حيث سيوظف هذا الكتاب في إطارها النظري وبخاصة في ما يتعلق بمفهوم البطالة، وخصّصت الدراسة أكثر لسياسة مكافحة البطالة بالتحليل والتقييم في الجزائر باعتبارها دولة عربية نامية عانت وما زالت تعاني من البطالة على غرار باقي الدول الأخرى.

- الدراسة الثانية: كتاب تقييم السياسات العمومية (Evaluation Des Politiques Publiques)² لمؤلفه Jacques Fontanel.

¹ رمزي زكي، الاقتصاد السياسي للبطالة: تحليل لأخطر مشكلات الرأسمالية المعاصرة. الكويت: عالم المعرفة، 1998.

² Jacques Fontanel, *Evaluation Des Politiques Publiques*, France : Office des Publication Unuversitaires.2005.

تناولت الدراسة عرضًا لتقييم السياسات العمومية من الجانب النظري، حيث تناول أهم المقاربات المعتمدة في تقييم السياسات العمومية، ومراحل العملية التقييمية المعتمدة من إدارات الدولة، وأخيرًا تطرق إلى جملة من التساؤلات المطروحة بخصوص العملية التقييمية.

لخص الكتاب العملية التقييمية للسياسات العمومية بصفة عامة، لذا سيوظفه هذا البحث في الجانب النظري الخاص بتقييم السياسة العامة، وبخاصة أن دراسة البحث هي دراسة تحليلية تقييمية لسياسة عامة ممثلة في مكافحة البطالة في الجزائر.

- الدراسة الثالثة: كتاب (البطالة وإشكالية التشغيل ضمن برامج التعديل الهيكلي للاقتصاد من خلال حالة الجزائر)¹ للأستاذين ناصر دادي عدون، وعبد الرحمن العايب.

تناول الكتاب عرض وضعية سوق العمل الجزائرية وتحليلها وتشخيصها في فترة الإصلاحات الاقتصادية وبخاصة تأثير برنامج التعديل الهيكلي عليه، كما تطرق إلى تقييم دور القطاع العام والخاص في استيعاب العمالة الزائدة.

كما أشار إلى تجارب بعض الدول في مجال التشغيل، وركز على مكافحة البطالة في الجزائر بعرض مختلف الأجهزة والبرامج التي استحدثتها الجزائر قبل سنة 2000. واستخلص في الأخير أن فترة ما بعد الإصلاحات الاقتصادية قد شهدت ارتفاعًا واضحًا في معدلات البطالة نتيجة انخفاض حجم الاستثمارات العمومية، التي كانت توظف قدرًا كبيرًا من الأيدي العاملة وتركت المبادرة للقطاع الخاص. أما بخصوص دراسة هذا البحث ستركز على تحليل وتقييم آليات مكافحة البطالة في الفترة 2000-2014 هذه الآليات التي أنشأ أغلبها في فترة التسعينيات بغرض تحقيق توازن سوق العمل التي شهدت اختلالًا كبيرًا في تلك الفترة. ولكن بسبب تحسن الوضعية المالية في الجزائر بداية من سنة 2000 قامت السلطات بإدخال تعديلات وتحفيزات جديدة على هذه الآليات والبرامج وإنشاء أجهزة جديدة وسن جملة من القوانين بهدف تقليل معدلات البطالة وخلق مناصب عمل أكثر.

¹ ناصر دادي عدون، عبد الرحمن العايب، البطالة وإشكالية التشغيل ضمن برامج التعديل الهيكلي للاقتصاد من خلال حالة الجزائر. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.

إن هذه الدراسة تثري البحث حيث يتم الاعتماد عليها في الفصل الثاني، الذي سيتناول واقع البطالة والتشغيل في فترة المخططات التنموية والتصحيحات الاقتصادية.

- الدراسة الرابعة: أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية للباحث دحماني محمد أدريوش الموسومة بـ (إشكالية التشغيل في الجزائر: محاولة تحليل)¹.

تناول الباحث في هذه الأطروحة محاولة لتحليل إشكالية التشغيل في الجزائر خلال الفترة الممتدة من 1980 إلى 2010، وطرح إشكالية علمية جاءت في شكل سؤال مفاده هل يمكن لمعدلات النمو الاقتصادي الحالي في الجزائر استيعاب معدلات البطالة الفعلية في الاقتصاد، والتي لا تزال عند مستويات مرتفعة خاصة بين الشباب؟

وتمت الإجابة عليها من خلال تصميم للدراسة جاء في ثلاثة أجزاء؛ جزءان نظريان عنون الأول بـ التشغيل والبطالة: الجدل النظري حول المفاهيم المرتبطة بسوق العمل، أين تطرق الباحث بنوع من التفصيل للمفاهيم الخاصة بالتشغيل، البطالة وسوق العمل، أما الثاني فتناول تفسير البطالة عبر المدارس الاقتصادية المختلفة، وبالنسبة للجزء الثالث والأخير فقد جاء تطبيقيا حيث تضمن دراسة تحليلية وقياسية لسوق العمل في الجزائر.

توصل الباحث إلى جملة من النتائج مفادها أن معدل النمو الاقتصادي الجزائري لا يساهم في خلق مناصب عمل جديدة، وأن البطالة في الجزائر هي بطالة هيكلية لم تساهم السياسات الاقتصادية المتبعة في القضاء عليها، وإنما يكمن دورها في التأثير فقط على معدلاتها على المدى القصير، وبالتالي تمس جزءا من البطالة الكلية.

وقدم الباحث في خاتمة دراسته حلول لظاهرة البطالة في الجزائر تمثلت في ضرورة تنشيط الاقتصاد مما سيساهم في زيادة الطلب على العمالة، إضافة إلى ضرورة إصلاح النظام التعليمي والتدريب مما سيعمل على التنسيق بين العرض والطلب، وأخيرا أكد على ضرورة تطوير أداء سوق العمل من خلال الحد من تجزئته وجموده، والعمل على توفير حماية للعامل واجر مقبول وتوفير كل الظروف الملائمة للعمل.

¹ دحماني محمد أدريوش، " إشكالية التشغيل في الجزائر: محاولة تحليل "، (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -، 2012-2013).

والى جانب التركيز على الجانب المفاهيمي للبطالة و المفاهيم ذات العلاقة بها كالتشغيل وسوق العمل ، وكذا تحليل إشكالية البطالة والتشغيل في الجزائر بعرض مختلف الأسباب التي أدت الى إنشار البطالة و مختلف الحلول المساعدة على مجابتهها (موضوع الدراسة السابقة)، ستحاول هذه الدراسة التركيز على الجانب المفاهيمي لمصطلح السياسة العامة، تحليلها وتقييمها، لأن موضوع البحث يتضمن دراسة سياسة عامة الا وهي سياسة مكافحة البطالة هذا من جهة، و من جهة اخرى سيتم توظيف جملة المؤشرات الكمية و الكيفية التي وضعتها منظمة العمل الدولية لتقييم سوق العمل، والتي سنقوم بإسقاطها على سوق العمل الجزائرية في الفترة ما بين 2000-2014 بغرض تقييم مختلف الأجهزة والبرامج التي سطرته الدولة الجزائرية لمكافحة البطالة.

- الدراسة الخامسة: أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية للباحثة شليغم سعاد الموسومة بـ (أزمة البطالة وسياسة التشغيل في الجزائر)¹.

تناولت فيها الباحثة دراسة تحليلية للبطالة والتشغيل منذ الاستقلال إلى غاية سنة 2015، ولذلك طرحت إشكالية مفادها إلى أي مدى تلاءمت سياسة التشغيل الموضوعة في الجزائر في مختلف مراحل تطورها مع طبيعة البطالة، وحاولت الإجابة عنها من خلال خطة للدراسة قسّمت إلى ثلاثة أبواب؛ استُهلّت في البداية بدراسة مفاهيمية ونظرية لمتغيرات الدراسة كالبطالة وسياسة التشغيل وسوق العمل، أما في الباب الثاني، فقد تناولت واقع البطالة والتشغيل في الجزائر منذ الاستقلال حتى نهاية التسعينيات، بالتركيز على المخططات الاقتصادية التي تبنتها الجزائر في العهد الاشتراكي تم الانتقال إلى أزمة 1986 وكيف أثرت هذه الأخيرة على معدلات البطالة في الجزائر، أما في الباب الثالث والأخير فقد عالجت فيه تأثير البرامج الإنفاقية التي تبنتها الجزائر في إطار الوفرة المالية التي عاشتها في بداية 2000 وكيف أثرت هذه البرامج على معدلات البطالة والتشغيل مع دراسة تقييمية لفعاليتها والاجتهاد في تقديم بدائل لتفعيل سياسات التشغيل في الجزائر مستقبلاً.

¹ سعاد شليغم، " أزمة البطالة وسياسة التشغيل في الجزائر"، (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2015-2016)

وتوصّلت الباحثة في نهاية دراستها إلى أنّ سياسة التشغيل في الجزائر يغلب عليها الطابع الظرفي والمنطق الاجتماعي لأنها مرتبطة بمورد واحد وهو المحروقات التي أصبحت عوائدها تستعمل كورقة لشراء السلم الاجتماعي.

إن دراسة بحثنا هذا تقاطعت مع تلك الدراسة من حيث تحليل واقع البطالة، والتشغيل في الجزائر منذ الاستقلال حتى 2014. ولكن الإضافة التي سيقدمها هذا البحث تتمثل في كونه يوظف مؤشرات كمية ونوعية لتقييم سياسة مكافحة البطالة في الجزائر في الفترة 2000-2014، مما سيبيّن مدى فاعلية الآليات والبرامج التي سطرته الدولة للرفع من معدلات التشغيل، وخلق مناصب عمل حقيقية تساهم في تحقيق التنمية.

– الدراسة السادسة: رسالة ماجستير في العلوم السياسية للباحث قميحة رابح والموسومة بـ (سياسات التشغيل في الجزائر في ظل برامج التنمية 2001-2012)¹.

تناول الباحث هذا الموضوع بالدراسة والتحليل لسياسات التشغيل التي اعتمدتها الجزائر في الفترة ما بين 2001-2012، وطرح إشكالية بحثية تمثلت في إلى أي مدى ساهمت برامج التنمية التي تم تبنيها منذ سنة 2001 في ترقية سياسات التشغيل في الجزائر؟ وجاءت في ثلاثة فصول؛ تضمن الفصل الأول سياسة التشغيل في الجزائر من الاقتصاد الموجه إلى الانفتاح الاقتصادي، حيث حدّد الباحث ملامح سياسة التشغيل التي اعتمدتها الجزائر في ظل المخططات التنموية التي انتهجتها في المرحلة الاشتراكية، كما ركّز على أهم الاختلالات التي عانت منها سوق العمل إثر الإصلاحات الاقتصادية، في حين تطرّق الفصل الثاني إلى دوافع ومضامين البرامج التنموية في الجزائر، وتطرّق بالتفصيل إلى البرامج الثلاثة (برنامج الإنعاش الاقتصادي، والبرنامج التكميلي لدعم النمو وأخيرًا برنامج توطيد النمو الاقتصادي)، أما في الفصل الثالث والأخير فقد عالج الباحث تأثير البرامج التنموية على أداء سياسات التشغيل في الجزائر مبررًا ديناميكية سياسات التشغيل وأهم التحديات التي تواجهها، وقام أخيرًا بإعطاء

¹ رابح قميحة، "سياسات التشغيل في الجزائر في ظل برامج التنمية 2001-2012"، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2013-2014).

بدائل لتفعيل هذه السياسات كَرَدَّ اعتبارٍ للقطاع الخاص والاهتمام بالقطاع الفلاحي بوصفه بديلاً لتوفير مناصب شغل أو فرص عمل جديدة.

في نهاية الدراسة توصلَ الباحثُ إلى جُملة من النتائج، أهمُّها تأثُّرُ سياسة التشغيل بالطابع الريعيّ للدولة الجزائرية، حيث أصبحت سياسةً ظرفيةً تعتمد على مداخل المحروقات، إضافة إلى ذلك توصلَ إلى الدور الذي لعبته البرامجُ التنمويةُ في امتصاص البطالة وتوفير مناصب شغل أو فُرص عمل جديدة لكن تميّزت بكونها فرص عمل مؤقتة وذات أجور زهيدة لا تراعي أدنى متطلبات الحياة الكريمة للمواطن الجزائري.

المُلاحظُ أن هذه الدراسة تناولت جانباً تحليلياً لسياسة التشغيل في الجزائر في الفترة ما بين 2001-2012، وهو نفس النهج الذي سيتبع في هذا البحث لكن حتى سنة 2014، كما سيعتمد البحثُ إضافةً لتحليل السياسة العامة الممثلة في مكافحة البطالة في الجزائر دراسةً تقييميةً لها وفق مؤشرات سوق العمل.

4-إشكالية الموضوع:

صُنفت قضيةُ مكافحة البطالة ضمن القضايا ذات الأولوية في الجزائر، بسبب معدلات البطالة التي سجّلت نسباً مرتفعة مما أدى إلى اختلال سوق العمل في نهاية التسعينيات، نتيجة تطبيق سياسة الإصلاح الاقتصادي.

ولكن مع بداية سنة 2000 بدأت الأوضاعُ تتحسن، والسبب في ذلك الوفرة المالية التي شهدتها الدولة آنذاك نتيجة لارتفاع أسعار المحروقات في الأسواق العالمية. فوضعت الجزائر ثلاثة برامج استثمارية في الفترة ما بين (2001-2014)، تضمنت هذه الأخيرة عدة مشاريع إنفاقية خُصِّصَتْ لها مبالغ مالية ضخمة كان الهدفُ منها تحسين معدلات النمو الاقتصادي ورفع القدرة الشرائية للمواطنين، والحدّ من ظاهرة البطالة بوضع مجموعة من الآليات والبرامج الخاصة بالتشغيل التي ترمي إلى توفير فُرص عمل تستجيب لمؤشرات العمل اللائق، وتُساهم فعلياً في تحقيق توازن سوق العمل.

وعلى ضوء ما سبق يطرح البحث الإشكالية كالتالي:

ما مدى فعالية الآليات والبرامج التي وضعتها الدولة الجزائرية في إطار سياسة مكافحة البطالة (2000-2014) في خلق مناصب عمل لائقة كمًّا ونوعًا؟

وبناءً على الإشكالية الرئيسية، يطرح البحث التساؤلات الفرعية التالية:

-بمَ تتمثل أسباب البطالة في الجزائر؟ وما واقعها؟

-كيف أثرت المرحلة الانتقالية، التي مرَّ بها الاقتصاد الجزائري في إطار التحول من الاقتصاد المُوجَّه إلى اقتصاد السوق على معدلات البطالة وتوازن سوق العمل الجزائرية في تلك الفترة؟

-بمَ تتمثل مضامين البرامج الاقتصادية التي وضعتها الدولة الجزائرية في الفترة ما بين 2001-2014؟

- هل ساهمت سياسة مكافحة البطالة التي سطرته الدولة الجزائرية في الفترة (2000-2014) في تقليص حجم البطالة وخلق مناصب عمل دائمة؟

أما بخصوص **حدود المشكلة**، فكما هو معلوم أن لكل دراسة حدودًا زمانية ومكانية تساعد الباحث على التحكم في بحثه. وتظهر حدود دراسة البحث من خلال:

الحدود المكانية: اختصت دراسة البحث بتناول موضوع من مواضيع السياسة العامة، يتمثل في دراسة تحليلية وتقييمية لسياسة مكافحة البطالة في إطارٍ مكانيٍّ واحدٍ وهو الجزائر.

الحدود الزمانية: إن الإطارَ الزمنيَّ الذي تتمحور حوله دراسةُ البحث هو الفترة المحددة بـ 2000 - 2014، ويرجع هذا إلى عدة أسباب:

الأولُ يعود لإنخفاض معدلات البطالة من 29.49% سنة 2000 إلى 10.6% سنة 2014 وهي الفترة المعنية بالدراسة، أما السبب الثاني الوفرة المالية التي عرفتتها الدولة الجزائرية ابتداءً من سنة 2000 بسبب ارتفاع أسعار المحروقات في الأسواق الدولية، والسبب الأخير يكمنُ في جملة المخططات التنموية الاستثمارية التي وضعتها الدولة في تلك الفترة بسبب الوفرة المالية والهادفة إلى الرفع من مستويات التشغيل للتقليل من حدة البطالة.

لكن هذا لم يمنعنا من التطرق بنوع من التفصيل أحيانا لمختلف الآليات والإجراءات المبرمجة للتشغيل ومكافحة البطالة، التي تم تأسيسها قبل سنة 2000 لأنها تخدم هذا الموضوع البحثي.

5-الفرضيات:

لمعالجة إشكالية الدراسة والإجابة عن التساؤلات المطروحة لا بد من صياغة مجموعة من الفرضيات كالتالي:

الفرضية الأولى: نقص فاعلية سياسات التشغيل وانتشار البطالة المُقنَّعة هي نتاج المعالجة الاجتماعية للبطالة في فترة الاقتصاد الاشتراكي.

الفرضية الثانية: التحول من الاقتصاد الاشتراكي إلى اقتصاد السوق، وإخضاع سوق العمل لمنطق السوق الليبرالية ساهم في اختلال سوق العمل الجزائرية.

الفرضية الثالثة: تأثر الإجراءات والآليات الداعمة للتشغيل ومكافحة البطالة في الفترة 2001-2014، بالنمط الريعي للدولة الجزائرية وبخاصة في ما يتعلق بالسياسات التوزيعية.

الفرضية الرابعة: كلما غلب الطابع السياسي على القرارات المتعلقة بمكافحة البطالة في الجزائر، غلب الطابع الكمي، وغاب النوعي عن مناصب وفرص العمل المستحدثة.

- منهجية الدراسة:

أ- مناهج واقتربات الدراسة:

تطلّبت هذه الدراسة ضرورة الاستعانة بمناهج علمية تتلاءم مع مقتضيات البحث العلمي الأكاديمي. وتتمثل في:

- **المنهج الوصفي:** يعتمد هذا المنهج على دراسة الواقع أو الظاهرة كما توجد في الواقع ويهتم بوصفها وصفاً دقيقاً ويُعبر عنها تعبيراً كيفياً أو كمياً، فالتعبير الكيفي يصف لنا الظاهرة ويوضح خصائصها،

أما التعبير الكمي فيُعطيها وصفاً رقمياً يُوضِّح مقدار هذه الظاهرة أو حَجَمها ودرجات ارتباطها بالظواهر المختلفة الأخرى¹.

وقد جَرَت الاستعانة بهذا المنهج في هذا البحث بغرض وصف وتشخيص الظاهرة محل الدراسة مُمَثَّلةً في سياسة مكافحة البطالة، حيث قام البحثُ بتشخيص أسباب البطالة وخصائصها، ومختلف الآليات والبرامج التي وضعتها الدولة الجزائرية بغرض مكافحتها، وبخاصة في الفترة التي شملتها الدراسة. وهذا بالاعتماد على مختلف البيانات الكمية والإحصائيات التي وفرتها الجهات الرسمية خصوصاً لأن الدراسة تحليلية وتقييمية طبعاً.

- منهج دراسة الحالة: يُعرف بأنه:

" المنهج الذي يتجه إلى جمع البيانات العلمية المتعلقة بأية وحدة سواء أكانت

فرداً أو مؤسسة أو نظاماً اجتماعياً أو مجتمعاً محلياً أو مجتمعاً عاماً، وهو يقوم

على أساس التعمُّق في دراسة مرحلة مُعينة من تاريخ الوحدة أو دراسة جميع

المراحل التي مرت بها، وذلك بغرض الوصول إلى تعميمات علمية متعلقة بالوحدة

المدرسة بغيرها من الوحدات المشابهة لها"².

وُظِفَ هذا المنهج بغرض معالجة تحليل سياسة مكافحة البطالة في الجزائر وتقييمها في الفترة ما بين 2000 و2014 معالجةً مُعمقةً ودقيقةً في إطار البيئة والظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. حيث تضمنت هذه الدراسة جملةً من الأجهزة التي اعتمدتها الدولة الجزائرية بوصفها حالة

¹ عمار بوحوش، محمد محمود الذنبيات، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث. ط4، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص 138.

² محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج والاقترايات والأدوات. ط5، الجزائر: دار هومة، 2007، ص 87.

للدراصة في مكافحة البطالة التي شهدت معدلاتها تذبذباً عبر فتراتٍ زمنيةٍ مختلفةٍ كانت مرتفعةً تارةً ومنخفضةً تارةً أخرى.

- المنهج الإحصائي: يعتبر الأستاذ عمار بحوش في كتابه دليل الباحث في منهجية وكتابة الرسائل الجامعية أن "الإحصائيات تُمثل القاعدة الرئيسة لتخطيط السياسة العامة للدولة في المستقبل".¹ لهذا وجد البحث أنه من الضرورة توظيف هذا المنهج القائم على لغة الأرقام في وصف موضوعه وصفاً دقيقاً، وبخاصة أن دراسته قد اعتمدت على مؤشراتٍ كميةٍ في تقييم سياسة مكافحة البطالة تضمنتها سجلاتٍ وبياناتٍ رسميةٌ أعدّها كلّ من الديوان الوطني للإحصائيات والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، إضافةً إلى عديد من الجهات الوصيّة ذات العلاقة بالبطالة والتشغيل وسوق العمل.

وبهدف إضفاء الطابع التحليلي العلمي للموضوع المدروس وتفسيره، وجد البحث ضرورةً توظيف اقترابات ملائمةٍ له وتتمثل في:

- الاقترب القانوني: يقوم هذا الاقترب بوصف الأحداث والمواقف والعلاقات بناءً على الأطر القانونية الموضوعية من طرف المشرّع، تمت الاستعانة به عند دراسة مختلف القوانين المتعلقة بسياسة مكافحة البطالة في الجزائر، سواء تلك المتعلقة بالعمل المأجور وشروط الاستفادة منه ومدة العقود إضافةً إلى مهام وأجر المستفيدين، أو ما يتعلق بالتشغيل الذاتي عند حديثنا عن شروط ومهام الأجهزة التشغيلية، وكذا كلّ ما يتعلق بالخصخصة والاستثمار... وغيرها.

- الاقترب (النسقي) النظامي: لقد استمدّ هذا الاقترب فكرته من "النظرية العامة للنظم" التي طُبقت في علم الأحياء والفيزياء الحديثة، وانتقلت بعدها إلى حقل الدراسات السلوكية والاجتماعية، أما بالنسبة للسياسة فيعود الفضل في تبنيها وتطويرها إلى "ديفيد إستون" الذي رأى أن الحياة السياسية "نظام سلوك موجود في بيئة يتفاعل معها أخذاً وعطاءً من خلال فتحتي المدخلات والمخرجات".²

¹ عمار بحوش، دليل الباحث في منهجية وكتابة الرسائل الجامعية. ط2، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، من دون ذكر السنة، ص 33.

² محمد شلبي، مرجع سابق، ص 131.

وبما أنّ سياسة مكافحة البطالة تعتبر سياسة عامة، تُعبّر عن ردّ فعل الحكومات الجزائرية إزاء مطالب الشباب العاطلين الباحثين عن العمل والراغبين فيه ولكنهم لا يجدونه لأسباب عديدة، وردّ الفعل هذا جاء في شكل مُخرجات تمثلت في تشريع جملة من النصوص القانونية وكذا إنشاء العديد من الأجهزة الداعمة له.

ب- خطة الدراسة:

لمعالجة إشكالية هذا البحث، قُسمت خطة الدراسة كما يلي:

خُصّص الفصل الأول للإطار المفاهيمي والتأصيل النظري للدراسة، وقام على ثلاثة مباحث؛ حيث سيتم التطرّق إلى السياسة العامة من زاوية المقاربة المعرفية والإجراءات العملية في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فقد خُصّص للبحث في مفهوم السياسة العامة ومراحلها، والمبحث الثالث قد خُصّص للدراسة المفاهيمية لكلّ من البطالة، التشغيل، وسوق العمل.

بينما تضمّن الفصل الثاني من الدراسة الموسوم بـ " واقع البطالة والتشغيل في ظل الخيارات التنموية الجزائرية " ثلاثة مباحث؛ حمل الأول عنوان واقع البطالة وسبل مكافحتها في ظل المخططات التنموية (1967-1989)، أما المبحث الثاني فقد خُصّص لدراسة مكانة التشغيل ومكافحة البطالة في إطار تدابير السياسات التصحيحية للاقتصاد (1989-1998)، في حين تضمن الثالث وضعية البطالة في ظلّ الاستثمارات العمومية (2001-2014).

ويأتي الفصل الثالث ليتناول "سياسة مكافحة البطالة، الآليات والمضامين"، من خلال ثلاثة مباحث؛ خُصّص المبحث الأول لدراسة استراتيجية الحكومة لترقية التشغيل ومكافحة البطالة، ترقية العمل المأجور، بينما تضمّن المبحث الثاني عملية دعم الاستثمار الخاص بوصفه آلية لمكافحة البطالة باعتبار القطاع الخاص شريكاً في خلق مناصب العمل، أما المبحث الثالث فتضمن مكافحة البطالة في ظل الدور التضامني للدولة.

وأخيراً، الفصل الرابع الذي حملَ عنوان "تقييم فعالية سياسة مكافحة البطالة في الجزائر وفق مؤشرات سوق العمل"، تضمّن ثلاثة مباحث؛ خُصّص المبحث الأول للإطار المفاهيمي والنظري لتقييم

السياسة العامة، أما المبحث الثاني فتناول المؤشرات الكمية في تقييم فعالية سياسة مكافحة البطالة، وتضمن المبحث الثالث تقييم طبيعة مناصب العمل المُستحدثة وفقًا لمؤشرات كيفية لسوق العمل.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي والتأصيل النظري لسياسة العامة والبطالة

يعتبر موضوع السياسة العامة من المواضيع التي لاقت اهتماما بالغاً في أدبيات العلوم السياسية، نظراً لحدائته. فالسياسة العامة تمثل أداة من أدوات التدخل الحكومي في مجالات الحياة العامة والخاصة لتحقيق المصلحة العامة والسلم الاجتماعي.

أما تحليل السياسة العامة فيعتبر أهم خطوة في رسم هذه السياسة، وضروري في كل مرحلة من مراحلها، ويهدف إلى دراسة مختلف القضايا السياسية، الاقتصادية والاجتماعية كالبطالة مثلاً، التي سنركز في دراستنا على التعرف على مفهوميها وأنواعها، وكذا العلاقة بين سياسة مكافحتها وسياسة التشغيل، إضافة إلى مفهوم سوق العمل الذي يلتقي فيه طالبي العمل وعارضيه، وكذا أهم مؤشراتهم حسب تصنيف منظمة العمل الدولية.

ضمن هذا الإطار سنسلط الضوء على دراسة المفاهيم الأساسية للموضوع؛ حيث سنقوم بضبط مفاهيم الدراسة كالسياسة العامة والبطالة، التشغيل وسوق العمل من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول- السياسة العامة: المقاربة المعرفية والإجراءات العملية.

المبحث الثاني- تحليل السياسة العامة وخطوات إعدادها.

المبحث الثالث- البطالة، التشغيل، سوق العمل: دراسة مفاهيمية.

المبحث الأول: السياسة العامة: المقاربة المعرفية والإجراءات العملية

يعتبر تحديد المفاهيم عاملاً أساسياً لفهم الظاهرة محل الدراسة، لهذا ارتأينا التطرق إلى مفهوم السياسة العامة بنوع من التفصيل في مطلبين، نركز في الأول على مفهوم السياسة العامة وخصائصها، أما الثاني سنتناول فيه أنواع السياسات العامة وخطوات إعدادها.

المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة وخصائصها

قبل التطرق إلى مفهوم السياسة العامة وخصائصها، من الأهمية بمكان التركيز على مفهوم السياسة أولاً.

أولاً - تعريف السياسة:

يوظف عامة الناس كلمة السياسة للتعبير عن مختلف الأحداث السياسية، وأحياناً الإقتصادية التي تحدث في حياتهم اليومية، ويقصدون بها أنشطة الدولة والأجهزة الممثلة لها وحتى العلاقات بين الدول. لكن في واقع الأمر، مهما بدا المصطلح سهلاً وواضحاً إلا أن المعنى العلمي له يختلف عن المعنى العامي كثيراً، ويظهر ذلك جلياً في كثرة التعاريف وتباينها نتيجة حداثة هذا العلم مقارنة بالعلوم الإجتماعية الأخرى من جهة، وتداخله معها من جهة أخرى (علم الإقتصاد وعلم النفس وعلم الإجتماع وغيرها من العلوم)، إضافة إلى إختلاف المنطلقات الفكرية لعلماء السياسة والباحثين في مواضيعها.

يعود أصل كلمة السياسة إلى الإغريق لأنهم أول من استخدم كلمة السياسة Politics، للدلالة على إجتماع المواطنين الذين يكونون المدينة، وهي ترجمه لكلمة Politique في اللغة الفرنسية وكلمة Politics في اللغة الإنجليزية ومردّها إلى اللغة اليونانية Epolis، أي الحاضرة Cite، والحاضرة غالباً ما تعتبر مرادفة لكلمة مدينة Ville، والتي تحمل معني مادي (مجموع الأبنية والشوارع وغيرها)، أما بالمفهوم الإنساني والحقوقى فهي مجموع المواطنين القاطنين بالمدينة¹.

إن السياسة عند الإغريق تعني الدولة أو دولة المدينة التي كانت معروفة في عصرهم.

¹ حسن صعب، مقدمة لدراسة علم السياسة، بيروت: منشورات الكتب التجارية، 1961، ص29.

أما الإستخدام العربي للكلمة وأصلها، فقد اختلف فيه الأقدمون هل هي عربية؟ أم أعجمية؟ مع العلم أنها ذُكرت في أهم المعاجم العربية كلسان العرب لابن منظور، حيث تشير السياسة حسبها إلى مصدر الفعل ساس يسوس، وساس الأم سياسة أي قام بها، وسوسه القوم أي جعلوه يسوسهم¹. فكلمة سياسة من مصدر الفعل (ساس) مشتقة من كلمة (س.و.س)، حسب أهل اللغة إنها مشتقة من (س.ي.س)، والسوس بالفتح تعني الرياسة والمقصود بها هي القيام على الشيء بما يصلحه.

تعود نشأة مصطلح السياسة عند العرب إلى العصر الجاهلي، ويقول الدكتور لؤي بحري في ذلك أن الشاعرة العربية الخنساء تعتبر أقدم العرب الذين استعملوا كلمة السياسة في التعبير السياسي، فقد ورد في آخر بيت لها من قصيدتها تصف قومها قائلة:

ومعاصم للهالكين وساسة قوما محاشيد

وتعني الخنساء بالسياسة هنا فئة المدافعين، وبذلك تكون السياسة بمفهومها الأصلي تعني الدفاع².

الملاحظ أن الكلمة اختفت بعد ذلك لمدة من الزمن حتى نزل القرآن الكريم، الذي لم ترد فيه كلمة السياسة صراحة بل احتوى كلمات ذات دلالات سياسية كالخلافة والملك والحكمة...الخ.

أما فيما يخص السنة النبوية فقد نسب حديث إلى الرسول صلى الله عليه وسلم وإستعملت فيه الكلمة (كان بنو إسرائيل تسوسهم أنبياءهم)³ والمقصود بها هنا الحكم والإدارة، أو تولي الأمور طبعاً. فالسياسة في اللغة العربية تعني الرياسة والكياسة والدهاء.

كما تناولت مختلف القواميس والمعاجم تعريف السياسة، فعلى سبيل المثال عرفت الانسيكلوبديا الكبيرة بأنها "فن حكم الدول، وعلم حكم الدول، أو دراسة المبادئ التي تقوم عليها الحكومات، والتي توجه هذه الحكومات في علاقتها بالمواطنين وبالدول الأخرى".

¹ ابن منظور، لسان العرب. بيروت: دار إحياء التراث العربي، ج6، 1996، ص429.

² عبد العزيز بن سطاتر بن عبد العزيز ال سعود، "تعريف السياسة الشرعية: حقيقته وما تجري المناظرة فيه" الجمعية الفقهية السعودية، عدد19، 2014، ص29.

³ هشام محمود الأقداحي، الفلسفة السياسية المعاصرة: رواد الفكر السياسي. الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2010، ص88.

أما معجم الأكاديمية فجاء فيه أن *Politique* اسم مؤنث وهي " معرفة كل ماله علاقة بفن حكم الدولة وإدارة علاقاتها الخارجية، وتعني أيضا الشؤون العامة، الأحداث السياسية، والتحدث بالسياسة، إضافة إلى السياسة الداخلية، والسياسة كصفة هي ماله علاقة بالشؤون العامة، وحكم الدولة، والعلاقات المتبادلة بين الدول".

في حين عرفها معجم أكسفورد الموجز بأنها " فن الحكم وعلمه، والعلم الذي يتعامل مع شكل وتنظيم وإدارة الدولة أو جزء منها، وكذا تنظيم علاقاتها مع الدول".

الملاحظ أن هذا التعريف ركز على الدولة في تعريف السياسة فاعتبرها الأساس¹.

إن تعدد التعاريف التي تناولت مصطلح السياسة يعكس الاختلافات الفكرية والتوجهات الإيديولوجية للباحثين، وكذا المناهج والأساليب المستخدمة، فالاختلاف والتشابه بين التعاريف ساهم في تصنيفها في اتجاهات متعددة، يركز كل منها على متغير مختلف.

ومن بين هذه الاتجاهات نجد:

- الاتجاه الأول (السياسة مرادف للسلطة وإدارة شؤون الحكم): ارتبطت السياسة ارتباطا وثيقا بالدولة، وتُعرف من المنظور الأكاديمي بأنها علم الدولة أو العلم الذي يهتم بكيفية إدارة شؤون الدولة، من رواد هذا الاتجاه عالم السياسة الأمريكي دافيد استون (D. Easton) الذي عرف السياسة بأنها تخصيص سلطوي للقيم، ويقصد بذلك أنها تشمل كل الأنشطة التي تتجلى من خلالها سلطة الدولة، والحكومة كرد فعل أو استجابة للضغوط الواقعة عليها من طرف الجماعات المختلفة وأحيانا المتصارعة.

فحسب إستون، تصبح العملية السياسية مرتبطة ارتباطا عضويا بالسياسات الحكومية أي بالقرارات التي تتخذها السلطة السياسية في إطار خططها وأنشطتها لإدارة شؤون الدولة والمجتمع².

- الاتجاه الثاني (السياسة فن الحكم): يرى رواد هذا الاتجاه أن السياسة هي فن حكم الناس، ومنهم سقراط (496 ق م - 399 ق م)، الذي اعتبر أن السياسة هي "فن الحكم، والسياسي هو من يعرف هذا

¹ ستيفن تاكسني، نايجل جاكسون، أساسيات علم السياسة. ترجمة محي الدين حميدي، دمشق: دار الفرق، 2016، ص 29

² حسن نافعة، مبادئ علم السياسة. ط3، القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2007، ص 15.

الفن". كما يضيف أيضا بقوله "إن السياسة هي فن يتفاوت الناس في كسبهم له، فمنهم السياسي البارِع الذي يجيده ومنهم من لا يجيده".

أما أفلاطون (428 ق م-347 ق م)، فذهب في تعريفه للسياسة بأنها "فن حكم الناس برضاهم".

المتمعن في هاذين التعريفين يستنتج أن أسلوب القوة في حكم الناس مستبعد، وإنما يحكمون برضاهم وقبولهم، لذا يركز هذا الاتجاه على ما يعرف بالرضا الشعبي.

- الاتجاه الثالث (السياسة فن الخداع): هناك من يرى أن السياسة هي فن حكم البشر عن طريق خداعهم، وتعتبر السياسة مكر ومساومة وخداع، كما يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه كلما كان السياسي مخادعا وماكرا أكثر، كلما كان ناجحا في حكم الناس لمدة أطول.

- الاتجاه الرابع (السياسة مرادفة للصراع على الحكم): يرى أصحاب هذا الاتجاه أن السياسة هي الصراع بين الأفراد والجماعات، بهدف الوصول إلى السلطة أو الحكم، وهذا ما ذهب إليه ميكافلي حين عرفها بأنها "معركة مستمرة تتمثل في الصراع على السلطة".

وهو نفس المبدأ الذي تبناه محمود إسماعيل حيث عرفها بأنها "تتناول دراسة الصراع والتنافس من أجل القوة والحكومة"، ويواجه مفهوم السياسة هنا مشكلتين مترابطتين تتمثلان في¹:

- لماذا وكيف يتخذ القادة والحكام قراراتهم؟

- لماذا يطيع المواطنون معظم هذه القرارات ويعارضونها أحيانا أخرى؟

ثانيا- تعريف السياسة العامة وأسباب الاهتمام بها:

علق أحد المسؤولين السامين البريطانيين على مفهوم السياسة العامة فقال:

(Une politique publique, c'est un peu comme un éléphant- vous le reconnaissez quand vous le voyez, mais vous ne pouvez pas facilement le définir)².

¹ فوزي عبد الغني، مدخل إلى علم السياسة. القاهرة: دار النهضة العربية، 2006، ص16.

² Daniel Kubler, Jacques De Maillard, Analyser Les Politiques Publiques. Grenoble: Presses Universitaires, 2009, p8.

توضح هذه المقولة مدى صعوبة تحديد تعريف للسياسة العامة بالرغم من البساطة التي يظهر عليها المصطلح، لذا إرتأينا عرض أهم التعاريف التي تناولته فيما يلي:

1- تعريف السياسة العامة:

مما لاشك فيه أن مصطلح السياسة العامة حضي باهتمام الكثير من علماء وباحثي العلوم السياسية والإدارة العامة، الاقتصاد وعلم الاجتماع ، ويظهر ذلك في كم التعاريف التي أحصاها جون كلود تونيغ (Jean- Claude Thoenig) إلى ما يزيد عن 40 تعريفاً¹، وتعود هذه الكثرة إلى إختلاف المنطلقات الفكرية والتخصصات العلمية للباحثين والمفكرين، لهذا إرتأينا في إطار تناولنا لتعريف المصطلح التطرق إلى التصنيف المعتمد من طرف الأستاذ عبد الفتاح ياغي في كتابه (السياسة العامة بين النظرية والتطبيق)، حيث حدد أربع مداخل لتعريفها تتمثل في :

أ_ التعريف العام:

يركز على رد فعل الحكومة، حيث يُعتبر اتخاذها لقرار أو فعل من عدمه سياسة عامة، وهو ما يركز عليه توماس داي (Tomas Dye) في قوله "السياسات العامة هي كل ما تقرر الحكومة عمله أو عدم عمله".²

ووفقا لهذا التعريف فالسياسة العامة التي تنتهجها الحكومة يمكن أن تكون واحدة من ثلاث:³

✓ حالة الصمت: يمكن أن يكون موقف الحكومة حياديا وغير مستجيب لمختلف الضغوطات التي تتطلب تدخلها، أو إظهار رأيها تجاه قضية مجتمعية أو مشكلة مثارة للنقاش والجدل، هذا الموقف بحد ذاته يعتبر سياسة عامة.

✓ حالة الإيماء: تلجأ الحكومة وفق هذه الحالة إلى الإشارة أو التصريح المختزل للخيار أو البديل عن طريق مسؤوليها لحل المشكلة التي تواجهها دون تدخل مباشر.

¹ صالح بلحاج، تحليل السياسات العامة: الديناميكيات والمعارف الأساسية، الجزائر: دار نشر بن مرابط، 2005، ص 07.

² عبد النور ناجي، مبروك ساحلي، تحليل السياسة العامة للدولة، تأثر السياسة التشغيلية للدولة بالوضع السياسي والايديولوجي، الجزائر نموذجاً. ط1، القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2016، ص27.

³ حسن ابشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات. القاهرة: دار الثقافة للنشر، 2000، ص ص33-34.

✓ حالة التدخل المباشر: وهي الحالة التي تعبر عن رد الفعل الغالب للدولة تجاه المشكلة المثارة لتحديد أبعادها والآثار المترتبة عنها، وكذا صياغة سياسة عامة لعلاجها وإصدار القوانين ومختلف المراسيم التي تحدد أهدافها وأساليب تنفيذها، ومن ثم الإشراف الفعلي والمباشر على مراحل تنفيذها، وما تتطلبه من متابعة وإعادة صياغة للسياسة وفق ما تقتضيه الظروف المستجدة.

ب _ التعريف الإداري:

وصف بي غاي بيترز (B Guy Peters) السياسة العامة بأنها "مجموع النشاطات الحكومية التي تؤثر على حياة الناس، سواء قامت الحكومة بهذه النشاطات بنفسها أو قامت بها من خلال مندوبين أو وكلاء".

يبين هذا التعريف أن متطلبات الناس وحاجياتهم التي كانت تقوم بها الحكومة، بإعتبارها المسؤول الأول عن تطبيق السياسة العامة، أصبحت تشرك فيها أطراف أخرى كالقطاع الخاص مثلاً، نتيجة إنتهاجها سياسة الخصخصة والتفويض لها بتسيير وإدارة السياسة العامة، والتي منحت لها السلطة والشرعية التي تساويها بالحكومة، ومثال ذلك هو تعاقد الحكومة مع المؤسسات القائمة بالتنظيف أو تزويد السكان بالكهرباء والغاز، تشييد الطرقات... الخ

ج _ التعريف الاقتصادي:

يركز هذا التعريف على الجانب الإقتصادي للسياسة العامة، كما وصفها هارولد لازويل (Harold Lasswell) في عبارته المشهورة من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟¹، فسياسة الدولة ينظر إليها على أنها عملية توزيع الموارد المالية مع ما يلحق بها من مصادر القوة والنفوذ والمزايا، لذا نجد أنه في الكثير من الأحيان تعرف السياسة العامة من منظور ممارسة القوة، على أنها توزيع المكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية بفعل ممارسة القوة من قبل المستحوزين عليها.

¹ احمد رشيد، نظرية الإدارة العامة. ط3، القاهرة: دار المعارف لمصر، 1988، ص75.

نستخلص مما سبق أن تعريف السياسة العامة يركز على جانب الموازنة العامة للدولة وكيفية إنفاقها على مؤسسات الدولة وبرامجها، فعلي سبيل المثال نجد وزارات تخصص لها ميزانيات ضخمة نتيجة لمكانتها، وأخرى تخصص لها ميزانيات أقل.

د -التعريف الخدمي: هو الذي قدمه كل من مايكل كرافت وسكوت فيرلونج (Kraft / Furlang)، حيث عرفا السياسة العامة بأنها " عملية تصرف الحكومة أو عدم تصرفها عند التجاوب مع مشكلة اجتماعية ما"، ويتضمن هذا التعريف جانبين، يعتبر الأول أن السياسة العامة تمثل استجابة الحكومة لمشاكل المجتمع ومحاولة علاج أثارها، أما الثاني فيرى أن تدخل الدولة عن طريق صنع سياسات عامة جعلها تلعب دور المصلح الاجتماعي لا أكثر.¹

ومنه يتضح أن جل تعاريف الباحثين سواء التي تم التطرق إليها أو لم يتم ذكرها، نظرا لكثرتها، تجمع بينها قواسم مشتركة ساهمت في وضع تعريف شامل للسياسة العامة التي تعبر عن كل عمل، أو تعهد بالقيام به، أو امتناع مقصود عن القيام به، أو تعبير عن موقف تقوم به الحكومة بشكل مباشر أو غير مباشر، يهدف لمعالجة مشكلة عامة متوخية بذلك الوصول للحلول للحد من أثارها وتفايدها مستقبلا، وذلك بالاعتماد على الطرق العلمية وأفضل الوسائل والأساليب المتاحة.

2- العناصر المكونة للسياسة العامة:

بغرض فهم السياسة العامة أكثر، ارتأينا الإشارة إلى العناصر المكونة لها، والتي لاقت إجماع الباحثين والمفكرين والمتمثلة في:

- **مطالب السياسة**: تتمثل في كل ما يطرح (الانشغالات) من طرف أفراد المجتمع أو الأهالي، وكذا الفاعلين الرسميين في النظام السياسي على المسؤولين الحكوميين، بغرض التحرك أو عدمه إزاء القضية أو المشكل المطروح، كما تعمل المصالح والتنظيمات الموجودة في النظام السياسي كالجماعات

¹ عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة بين النظرية والتطبيق. الإمارات العربية المتحدة: جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2009، ص20.

المصلحية والأحزاب السياسية، وقادة الرأي ووسائل الإعلام على تنظيم وتقدير حجم وعدد هذه المطالب المطروحة.¹

• **قرارات السياسة:** تتمثل فيما تصدره الجماعات الرسمية (المسؤولين الحكوميين) المخولة قانونيا ورسميا بالإيجاب أو السلب على المشكلة أو القضية المطروحة، التي تشغل الأهالي أو الرأي العام، ويكون ذلك بوضع مجموعة من القرارات والأطر التشريعية في شكل قوانين وأوامر ولوائح.

• **تصريحات السياسة:** ممثلة في الخطابات، التفسيرات والإعلانات الرسمية، التصريحات الحكومية، وكذا الأوامر الشفهية، التفسيرات القانونية والضوابط المحددة للسلوك وأراء الحكام، وحتى خطب المسؤولين كلها تعبر عن مقاصد السياسة العامة.²

كما تمثل التصريحات التي ينتظرها المواطنون من الحكومة بمثابة محصلة النتائج الناجمة عن تنفيذ السياسة العامة، والتي يمكن معاينتها والتحقق من أثارها في واقع الحياة العملية.

• **مخرجات السياسة العامة:** هي مؤشرات ملموسة تمثل الأعمال المنجزة نتيجة القرارات المتخذة جراء تنفيذ السياسات العامة، كما تمثل مجموعة الأفعال والقرارات الملزمة التي تعبر عن ردود أفعال الحكومة المزمع تنفيذها بشكل حقيقي وظاهر للعيان كما يمكن تقييمها وتقويمها.³

• **عوائد السياسة:** هي "النتائج التي يحصل عليها أفراد المجتمع من تطبيق السياسة العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة، والتي تنجم عن الفعل أو الامتناع عن الفعل".⁴

كما تمثل صدى السياسة العامة في المجتمع وما تحققه من عوائد سواء بالرضي أو بالرفض، فكل سياسة أثار نتائج من تطبيقها، فإذا كانت ناجحة وإيجابية فإنها حققت المصلحة العامة ورضى الشعب، في حين إذا كانت أثارها سلبية وأدت إلى ظهور مضاعفات سلبية حينها لابد من سياسة بديلة تكون قائمة على نتائج تقييم وتقويم السياسة السابقة.

3-أسباب الاهتمام بالسياسة العامة:

¹ محمد شلبي، مرجع سابق، ص 135.

² رياض بوريش، "السياسات العامة من منظور حكومي" مجلة الحوار المتوسطي. العدد 05، مارس 2013، ص 138.

³ احمد طييب، " دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر: دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي"، (رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، 2007 م)، ص 21.

⁴ جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة. ترجمة: عامر الكبيسي، ط1، عمان: دار المسيرة، 1999، ص 18.

يُرجع توماس داي أسباب الاهتمام بالسياسة العامة إلى ثلاث مجموعات أساسية هي:¹

أ- أسباب علمية محضة:

السياسة العامة يمكن تناولها كمتغير تابع، عندئذ يثار التساؤل حول ماهية القوى البيئية والخصائص المؤسسية التي تساعد في تشكيل السياسة وتحديد مضمونها، هذا من جهة. ومن جهة أخرى قد ينظر إليها كمتغير أصيل، فيتعلق السؤال بالنتائج التي تطرحها السياسة العامة على البيئة والنظام السياسي، ومثل هذه التساؤلات تثري المعرفة بالروابط بين البيئة والتفاعلات السياسية والسياسة العامة، وهو ما يساعد على التطوير النظري للعلم الإجتماعي بصفة عامة.

ب- أسباب مهنية:

إن دراسة السياسة العامة يهيئ للباحث السياسي إمكانية توظيف معلوماته ومعارفه العلمية في حل المشكلات العملية، بحيث أنه في كثير من الأحيان تنتهي هذه الدراسات بتوصيات بشأن ماهية السياسات الملائمة لتحقيق الأهداف المبتغاة.

ج- أسباب سياسية:

هنا ينصرف غرض الدراسة إلى التأكد من أن الدولة تتبنى الأفضل من بين السياسات لتحقيق الأهداف العامة، فكثيرا ما يتردد أن علم السياسة لا بد له من دور يلعبه في مواجهة الأزمات التي يمر بها المجتمع، وأن علماء السياسة ملزمون أدبيا بالعمل على تطوير السياسة العامة، وإثراء النقاش السياسي عن طريق دراسة الأداء الحكومي في مختلف الميادين.

ثالثا- خصائص السياسة العامة:

تتميز السياسة العامة بمجموعة من السمات والخصائص من أبرزها نجد:

¹ ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة: دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة. ط1، عمان: دار مجدلاوي للنشر والاشهار، 2004، ص30.

✓ السياسة العامة هي بمثابة نشاطات الحكومة وأعمالها وكذا خياراتها، والنشاطات الرسمية المستمرة التي تؤديها مؤسساتها، فالحكومة هي التي تتبنى سياسة عامة معينة، إزاء مشكلة أو قضية مجتمعية تصدر بشأنها قوانين أو تعليمات نظامية، أو قرارات تحدد المسارات والأنشطة والأهداف التي ستكون من مهام المؤسسات الحكومية المعنية بتلك المشكلة أو القضية.¹

✓ تتصف السياسة العامة بالشرعية، بمعنى أن إقرار أي سياسة عامة يتبعه قرار بصدور قانون أو مرسوم، بشأنه أن يكسبها الصفة الشرعية وقوه الإلزام القانوني لتنفيذها.

✓ تتميز السياسة العامة بكونها منطقية وعقلانية، فهي ليست حلما أو طموحا بل هي تفرز أفضل بديل يمكن تحقيقه على أرض الواقع في ظل الإمكانيات والموارد المتوفرة.

✓ تعتبر السياسة العامة عملية دينامية ومستمرة دائمة التطور والتغيير، وتتطلب في كثير من الأحيان التعديل من وقت لآخر نتيجة تغير الظروف والحاجات.

✓ تعتبر عملية صنع الساسة العامة عملية سياسية بالدرجة الأولى فهي تتصف بالتعقيد والصعوبة، كما تتميز بالاختلاف في إجراءات رسمها في الدول حسب طبيعة النظام السياسي، وكذا دور الأجهزة الحكومية فيها.

✓ تضعها الحكومة في إطار تشاركي وتشاوري مع الفواعل الرسمية وغير الرسمية من جهة، كما أنها ذات تطبيق عام وشامل من جهة أخرى²، أي يتم تطبيقها على جميع الأفراد بشكل متساوي دون تمييز بينهم، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار خصوصية بعض السياسات العامة التي تكون موجهة لفئة معينة دون أخرى مثل وضع سياسات خاصة بفئة الفقراء والمحتاجين.

المطلب الثاني: أنواع السياسات العامة وخطوات إعدادها

يتضمن هذا المطلب دراسة أنواع السياسة العامة، إضافة الى خطوات إعدادها.

¹ فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001، ص 49.

² سعد العنزي، "رسم السياسة العامة"، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية. <https://www.politics-dz.com>. تم الاطلاع : 30 نوفمبر 2018.

أولاً-أنواع السياسات العامة:

لقد استخدم تشارلز كوشران (Charles Cochran) عنصر التحكم في تصنيفه للسياسات العامة، وعلى هذا الأساس صنفها إلى ثلاث مجموعات تمثلت في:

- السياسات التحفيزية.
- السياسة التنظيمية.
- سياسات إعادة التوزيع.

لكن من ناحية أخرى توسع جيمس أندرسون (James Anderson) في تصنيفه للسياسات العامة معتمداً على طبيعة السياسة، وحدد مجموعة من التصنيفات تضم التصنيفات السابقة، وتتمثل في:

- السياسات الفعلية والإجرائية: وتنقسم بدورها إلى نوعين هما: ¹
 - سياسات على أساس المحتوى: تحدد هذه السياسات ما سوف تتجزه الحكومة كتعبيد الطرقات ودفع إعانات الرعاية الاجتماعية، وكذا توزيع المنافع على المواطنين، وبالتالي فهي تمثل مجالاً للنزاع واختلاف الرأي.
 - السياسات الإجرائية: وتتعلق بتنفيذ القوانين وبالكيفية التي يجب أن يتم بها عمل شيء، أو من يقوم بعمل شيء، وتشمل هذه السياسات المسائل التنظيمية كالأجهزة المسؤولة عن القيام بشيء أو تقديم خدمة معينة، ونوعية الإجراءات التي يجب أن تتبع في تنفيذ الأنشطة.
- السياسات التوزيعية والتنظيمية:
 - السياسات التوزيعية: هي السياسات العامة المانحة أو التحفيزية كما سماها كوشران، تتحقق بموجبها منافع مادية أو خدمية أو رمزية لشرائح عديدة من المجتمع، وفي كثير من الأحيان تكون هذه الفئات متضررة أو منكوبة أو محدودة الدخل، ويراد رفع الظلم والإهمال عنها، كأن يكونوا فقراء أو مرضى أو من الأقليات المهاجرة فتعوضهم هذه السياسات عما خسروه.

¹ أحمد مصطفى الحسين، مدخل لتحليل السياسات العامة. ط1، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، 2002، ص35.

أما سياسات إعادة التوزيع فتعبر عن مراجعة عملية توزيع هذه المنافع والخدمات، إما لزوال السبب أو لتجدد الظروف، أو لحصول الخلل في المحتوى أو التطبيق.¹

- السياسات التنظيمية: يطلق عليها السياسات الضابطة أو القانونية، وتعني إصدار النظام السياسي للوائح والقوانين التي يتم تطبيقها على أفراد المجتمع بغرض تنظيم الحياة العامة، وإجبار الأفراد والجماعات على الامتثال لها.²

• السياسات المادية والرمزية:

يعتمد هذا التصنيف على طبيعة المنافع، ويمكن توضيحها فيما يلي:³

- السياسات المادية: تقوم بصورة فعلية بتقديم موارد مادية، أو سلطة حقيقية للمستفيدين منها، أو تقدم تكاليف فعلية للذين يتضررون منها كالتشريعات التي تحدد حداً أدنى للأجور.

- السياسات الرمزية: هي السياسات التي ليس لها تأثير مادي محسوس، ولا تخصص منافع مادية محدودة، وليس لها مضار مادية معينة، فهي دائماً توجه للقيم الاجتماعية العليا مثل السلام، العدالة والوطنية. ومن أمثلة هذه السياسات الاتفاقيات الدولية لتحريم الحرب وحقوق الإنسان وغيرها.

• السياسات الجماعية والخاصة:

- السياسات العامة أو الجماعية: هي تلك السياسات التي لا يمكن تجزئتها وتقديمها على أساس فردي، مثل خدمات الدفاع والأمن.

- السياسات الخاصة: هي تلك التي تقبل التجزئة وإمكانية تقديمها بصورة منفردة، أي أنها تخضع لمبدأ الاستبعاد، والمقصود بها إمكانية استبعاد شخص أو مجموعة من الأشخاص من التمتع بسلعة أو خدمة معينة.⁴

• السياسات الليبرالية والسياسات المحافظة:

¹ عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات. القاهرة: إصدارات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008، ص 23.

² عبد اللطيف باري، "السياسات العامة والتنمية في النموذجين الماليزي والجزائري". مجلة العلوم الإنسانية، عدد 39/38، مارس 2015، ص 154.

³ أحمد مصطفى الحسين، مرجع سابق، ص 40.

⁴ نفس المصدر الأنف الذكر، ص 41.

- السياسات الليبرالية: تركز هذه السياسات دائما على تدخل الحكومة عن طريق سياسات تحقق المساواة والعدل الاجتماعي، وهذا ما يتطلب زيادة الضرائب على الطبقات الغنية.
- السياسات المحافظة: تركز دائما على حصر نطاق السياسة العامة في مجال السلع والخدمات الجماعية التقليدية، مثل الأمن والنظام. فالمحافظون دائما راضون على الوضع الراهن ولا يسعون إلى تغييره.

ثانيا- خطوات إعداد السياسة العامة:

تشتمل عملية صنع السياسة العامة كغيرها من العمليات على مجموعة من الخطوات، والتي سنستعرضها في هذا العنصر كالتالي:¹

1- المعرفة بالمشكلة: تبدأ عملية إعداد السياسة العامة بمبادرة من الحكومة، إثر إحاطتها بموقف أو مسألة أو مشكلة معينة، من طرف أحد صانعي السياسة في السلطة التشريعية أو الجهاز التنفيذي أو الجماعات الضاغطة أو الإعلام وحتى الشعب بوجه عام. وقد يتطلب ذلك مراجعة القوانين أو السياسات المطبقة فعليا، أو القيام بترتيبات بخصوص موضوع جديد لم يسبق للحكومة أن تناولته أو اقتربت منه.

2- جمع الحقائق والتشاور مع الأطراف المعنية بالمشكلة قيد الاهتمام: إن معالجة المشكلة المثارة يتطلب جمع الحقائق والمعلومات والبيانات عنها، ويكون ذلك بإجراء مشاورات مع الجماعات المصلحية المنظمة وغيرها من الهيئات، وتشكيل لجان برلمانية ووزارية بغرض التحقيق والتحري وكذا سماع آراء الخبراء. كما يجب أن تتوقف نوعية الفئة المشورة على طبيعة المشكلة المثارة، ومثال ذلك إذا كانت المشكلة تتعلق بالتلوث فمن واجب صانع السياسة العامة الاستعانة برأي الهيئات الصحية والأطباء وكذا المهندسين والهيئات المختصة بالبيئة.

¹ السيد ياسين، السياسات العامة القضايا النظرية والمنهجية. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988، ص ص 23-24.

3- صياغة السياسة البديلة: وهو ما تقوم به الأطراف صاحبة المصلحة والمؤسسات العامة والإداريين الذين لهم معرفة بالمشكلة، أو الذين تدخل المشكلة في نطاق اختصاصهم، والأغلب أن تشهد هذه المرحلة بروز مؤيدين ومعارضين وتحديد نقاط الاتفاق والخلاف.

4- النقاش العام: حيث يتم إخضاع مختلف البدائل المقترحة للنقاش داخل المؤسسات الحكومية، وهذا طبقاً للإجراءات الدستورية المعمول بها، وكذا داخل مؤتمرات تعقدها الأحزاب السياسية أو جماعات الضغط، وعلى صفحات الجرائد والمجلات، دون أن ننسى الحملات الانتخابية.

5- إتخاذ القرار: تعتبر هذه المرحلة مهمة جداً، إذ يتم فيها الحسم في اختيار البديل الأفضل من بين البدائل المقترحة، ليصبح بمثابة سياسة عامة على شكل مشروع قانون تتقدم به الحكومة أو مبادرة من قبل أعضاء البرلمان.

وحتى تتم العملية في ظروف جيدة وجب تحديد مجموعة من المعايير المعتمدة في المفاضلة بين البدائل المقترحة منها: تكلفة البديل المترتبة عنه حينما يتم تنفيذه، قدرة البديل على استغلال الموارد المتاحة، نوعية المعالجة سواء كلية أو جزئية التي يقدمها إزاء المشكلة، مدى انسجام البديل مع أهداف السياسة العامة، مدى السرعة والتوقيت المطلوب في تحقيق الحل ونتائجه، درجة المخاطرة المتوقعة من البديل في حالة عدم تحقيقه للهدف المرجو منه¹.

6- تطبيق البديل الذي تم اختياره: يجب على محلل السياسة العامة إخضاع البديل المختار إلى التطبيق التجريبي، وذلك للتأكد من سلامة وحسن اختياره وضمان جدوى نتائجه وانعكاساته التأثيرية تمهيداً لتطبيقه مستقبلاً لحل المشكلة التي وجد لأجلها، ويجب على محلل السياسة العامة أن يأخذ بعين الاعتبار مدى توافر أسس الكفاءة والفعالية إضافة إلى العدالة والمساواة، كما يجب عليه أن يكون ملماً بالأهداف الجوهرية التي تشكل محصلة ايجابية مترابطة فيما بينها لجهوده.

7- تنفيذ السياسة: تتطلب هذه المرحلة توفر الوسائل الكافية والإجراءات التنظيمية والكفاءة الإدارية اللازمة للانتقال إلى عملية التنفيذ (تنفيذ السياسة العامة)، هذه الأخيرة التي قد تغفل أو ينتابها القصور

¹ عبد النور ناجي، مبروك ساحلي، مرجع سابق، ص 74.

بسبب تقصير واضعي السياسة في توفير الاعتمادات المطلوبة أو أساليب الثواب والعقاب أو بسبب تقصير القائمين على التنفيذ سواء كانوا إداريين أو ضباط شرطة أو جيش.

8- متابعة التنفيذ أو التغذية العكسية: في إطار هذه المرحلة يدرك واضعي السياسة العامة أوجه القوة والضعف فيها والآثار المترتبة عنها، سواء المتوقعة أو غير المتوقعة، عن طريق التقارير التي يرفعها المسؤولون عن التنفيذ والشكاوي المقدمة من الأطراف التي تخاطبها السياسة، ومن ثم فإن التغذية العكسية تتكفل بإعادة فتح دائرة السياسة العامة، إذ من خلالها تعلم الحكومة بكل تفاصيل السياسة القائمة مما يدفعها إلى إجراء مشاورات وتحريات جديدة تؤدي إلى صيغة بدائل تعدل أو تلغي تلك السياسة، ويعقب ذلك اختيار أحد البدائل ليكون بمثابة سياسة جديدة تباشر الحكومة تنفيذها ومتابعة أثرها.

المبحث الثاني: تحليل السياسة العامة: البحث في المفهوم والمراحل

إن الدارس لعملية تحليل السياسة العامة يرى أن في جوهرها عملية ممنهجة تهدف لاختيار أفضل البدائل المتاحة لحل المشاكل العامة التي يعاني منها المجتمع. وتعتبر كتجربة علمية قديمة الظهور بالمقارنة مع بروزها كحقل علمي مستقل يقوم على أساليب وأدوات مختلفة.

وعلى هذا الأساس ولتوضيح ذلك تناول هذا المبحث مطلبين عالج الأول الدلالة الاصطلاحية لمفهوم تحليل السياسة العامة، أما الثاني فتطرق إلى مراحل تحليل السياسة العامة.

المطلب الأول: الدلالة الاصطلاحية لمفهوم تحليل السياسة العامة

سنحاول التطرق إلى مفهوم تحليل السياسة العامة بالتركيز على مختلف الاتجاهات التي عملت على دراسته والوصول إلى مختلف العناصر الأساسية له، مع التركيز أولاً على التطور التاريخي لنشأة تحليل السياسة العامة والأهمية العلمية والعملية له.

أولاً-التطور التاريخي لنشأة علم تحليل السياسة العامة:

شهدت الحضارات العريقة التي احتضنها وادي النيل وما بين الرافدين، وكذا الصين والهند تجارب لتحليل السياسات العامة، واختيار البدائل المناسبة للمشكلات المجتمعية التي عرفتتها تلك الحضارات¹.

لكن عند الحديث عن تحليل السياسات العامة كعلم، يظهر أنه يتصف بالحدثة مقارنة مع باقي العلوم الأخرى، فقد ظهر كمصطلح علمي بعد الحرب العالمية الثانية، ويرجع الفضل في ذلك إلى عالم الاقتصاد هارولد لازويل (H. Lasswell) ودانيل ليرنر (Lerner Daniel) في كتابهما الصادر في خمسينيات القرن الماضي "The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Méthode"

ظل الاهتمام بهذا العلم يزداد حتى ظهور المدرسة السلوكية وإتجاهها للإهتمام بمنهج التحليل النسقي، الذي ركز على تحليل مدخلات النظام السياسي ومخرجاته، وما يلفت الانتباه أنه في نهاية الستينيات ومع تنامي المشكلات الاجتماعية في الولايات المتحدة الأمريكية بدأ العمل على تحليل مخرجات السياسات العامة، بهدف محاولة الوصول إلى صياغة أفضل السياسات المتاحة لمواجهة المشكلات.

ولكن زاد الاهتمام بمجال تحليل السياسات العامة نتيجة الإهتمام به من طرف رواد الحقول العلمية الأخرى، كعلم الاقتصاد والاجتماع والرياضيات وكذا علم الإدارة العامة، وذلك لاستنباط أساليب يمكن الإعتماد عليها كأدوات تساهم في إثراء عملية تحليل السياسات العامة للخروج بأفضل البدائل المتاحة لحل المشكلات التي تواجه المجتمع والمتوقع حدوثها مستقبلاً.²

أما حالياً فقد أصبح علم تحليل السياسات العامة يعرف بعلم التشوف المستقبلي، هذا ما أشار إليه محمود زايد حين قال:

¹ حسن ابشر الطيب، مرجع سابق، ص202.

²مها يحيى محمد احمد حسين، " تحليل السياسات العامة: التطور والمنهجية ". مجلة كلية التجارة، عدد1، مجلد55، يناير 2018، ص21.

"أن المستقبل لم يسبق له أن اعتبر علما إلا في العصور الحديثة، وفي بدايات القرن العشرين على وجه التحديد، حيث برز إلى الوجود شكل جديد من الجهد الإنساني يختلف نوعيا عما سبقه".

ومن كل ما سبق نجد أن علم تحليل السياسات العامة في إطاره الأساسي كمنهج فكري للدراسات المستقبلية يعتبر من أهم علوم الحاضر والمستقبل لأنه يستنبط الاستكشاف والابتكار المبدع بهدف تحديد الحل الأفضل للمشاكل المجتمعية الآنية والمستقبلية.¹

إذن اكتسب تحليل السياسة العامة كعلم أهمية باعتباره أسلوبا علميا يساعد في تحليل المشكلات العامة الواقعة أو المنتظر حدوثها مستقبلا، لإختيار أفضل السياسات البديلة لحلها، الأمر الذي أعطى مكانة هامة لمهنة محلل السياسة العامة، فضلا عن إنشاء مؤسسات ومعاهد تقوم بعملية تحليل السياسات العامة.²

ثانيا- مفهوم تحليل السياسة العامة:

1-تعريف تحليل السياسة العامة لغة واصطلاحا:

لقد تنوعت الإجهادات الفكرية في تعريف تحليل السياسة العامة، فكل مفكر وباحث يعرف هذا العلم من زاوية تخصصه ورؤيته الفكرية، وفي هذا الجزء من البحث سنتطرق بنوع من التفصيل لمجموعة من التعاريف على سبيل المثال وليس الحصر.

فكلمة التحليل بإعتبارها "عملية" هي قديمة قدم الإنسان، لكن أساليبها ووسائلها هي التي عرفت جملة من التغيرات؛ ففي العصور القديمة كانت عبارة عن أسئلة إستفهامية وجمل تعجبية عن بعض الظواهر كالفيضانات، الموت، الحياة، الأمطار.... الخ، وكانت الإجابات بمثابة التحليل لها. لكن مع تراكم المعارف لدى الأفراد والتمكن من تطوير أدواتها المادية وغير المادية، تطورت عملية التحليل حتى وصلت إلى أسمى مراحل تطورها في القرن العشرين، حيث ساهم التطور التكنولوجي

¹ حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص ص 204-205.

² مها يحيي محمد احمد حسين، مرجع سابق، ص 22.

خاصة في مجال الحواسيب مثل الكمبيوتر إلى نقلة نوعية في عملية التحليل العلمي.¹

يشير التحليل لغة إلى الفك والفتح (حل - حلل) العقدة أي فتحها (فانحلت)، بمعنى (كل ما هو مركب)، أو كلي إلى أجزائه أو العناصر المكونة له، ويقابلها كلمة التركيب والمقصود بها بناء كل أجزائه أي ربط وجمع عناصر الكل المنفصلة أو الصغيرة إلى وحدة شاملة.²

أما اصطلاحاً فهو:

" بحث علمي تطبيقي يستخدم مناهج بحثية متعددة لكي يتيح معلومات أساسية تتعلق بسياسة ما، ومن شأن هذه المعلومات أن تؤدي إلى حل المشكلة الخاصة بالفعل السياسي من خلال الآثار المترتبة على إختيار حل واحد أو حلول عدة على المستقبل القريب أو البعيد".³

إذن فالتحليل هو الهدم من أجل إعادة البناء، وتقسيم الشيء إلى أجزاء من عناصر أو صفات أو خصائص، وعزل بعضها عن البعض، ومن ثم التطرق إلى دراستها جزءاً بجزء للوصول إلى معرفة العلاقة القائمة بينها وبين غيرها.

أما بخصوص مصطلح تحليل السياسة العامة، وبعد البحث الأكاديمي تم التوصل إلى جملة من التعاريف المختلفة أحياناً، والمتشابهة أحياناً أخرى، لذا تم تصنيفها انطلاقاً من خصائص كل تعريف والفكرة الأساسية التي يقوم عليها، وتم التوصل إلى ما يلي:

• اتجاه ركز على متغير المنهج: يضم هذا الاتجاه العديد من التعاريف التي ركزت على الأسلوب أو المنهج المتبع لتحليل السياسة العامة، ومنها تعريف بانتيل (M.A Bentil) الذي يرى بأنه " منهج يساعد

¹ سعدي الابراهيم، "مقال التحليل السياسي"، المركز الديمقراطي العربي، www.democratie.de، تم الاطلاع: 2018/01/12.

² معتز إسماعيل خلف الصبحي، "ماهية التحليل السياسي"، https://www.uoanbar.edu.iq/CStrategicS/News_Details، تم الاطلاع: 23 مارس 2024.

³ احمد شكر الصبحي، معتز إسماعيل الصبحي، التحليل السياسي للأنظمة السياسية المعاصرة وأزماتها. ط1، برلين: المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية، 2019، ص 04.

متخذ القرار لاختيار البديل الأفضل لحل مشكلة عامة ذات أهمية مستعينة في ذلك الطرق العلمية الرشيدة".¹

فحسب رأيه، إن تحليل السياسات العامة منهج متكامل، يساعد متخذ القرار على إختيار أفضل بديل من مجموع البدائل المتاحة أمامه لحل المشاكل العامة التي تحدث في المجتمع المطروحة والموضوعة محل النقاش، وبالاغتماد في ذلك على أساليب كمية وكيفية وبطريقة رشيدة.

● اتجاه ركز على متغير الطبيعة: ما يميز هذا الاتجاه أن باحثيه ركزوا على طبيعته الشمولية والعقلانية في تعريفهم لتحليل السياسة العامة، أمثال نيل جلبرت (N.Gilbert) الذي رأى أن مصطلح تحليل السياسة العامة هو "مصطلح شمولي متكامل يعني البحث الهادف لتحديد بدائل السياسات العامة التي يمكن أن تؤمن أقصى درجة من الأهداف المطلوبة في إطار الظروف والصعوبات البيئية الماثلة".²

نستنتج من كل ما سبق أن عملية تحليل السياسات العامة هي جل الجهود المنظمة والمنسقة للبحث والدراسة، والتمحيص والتحليل في طبيعة المشكلات والقضايا المجتمعية محط اهتمام السياسات العامة، والنظر في أسبابها وبواعثها ومن تم تحديد البدائل المناسبة لمواجهتها، مما يؤدي إلى تخفيف آثار المشكلات ومواجهة القضايا وإزالة الانعكاسات السلبية الناجمة عنها تماما وإقامة التوازن الطبيعي أو إعادته إلى المجتمع.

2-أهمية وأهداف تحليل السياسة العامة:

أ -أهمية تحليل السياسة العامة:

تكمن أهمية تحليل السياسة العامة في³:

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 95.

² نفس المصدر الانف الذكر، نفس الصفحة.

³ نجاه الصائغ، " تحليل السياسات التربوية وتخطيط التعليم المداخل والتطبيقات ". نقلا عن الموقع الالكتروني.

www.aberwasblogger.blogspot.com. تم الاطلاع : 2020/01/28.

- يسمح تحليل السياسات العامة بفهم مستوى ونوعية الفوائد التي تحصل عليها المؤسسات الحكومية من جراء تبني سياسة معينة، لحل مشكل أو قضية مطروحة على الصعيد المجتمعي.
- تهتم عملية تحليل السياسات العامة بالتعامل مع المشكلات الصعبة والمعقدة وحتى الغامضة التي قد تهدد الحياة اليومية للأفراد، وبالتالي تعتبر عملية حل العقد المستعصية أو ما يطلق عليها العقدة الجوردية*، والتي تقاوم الحل بمثابة التعبير المثالي لصعوبة عملية تحليل السياسات.
- يعتبر تحليل السياسات عملية مهمة خاصة في مناقشة وتحليل القضايا السياسية التي تتبناها المؤسسات السياسية المختلفة في الدولة.
- إن عملية تحليل السياسات العامة تعتبر أداة أو وسيلة لتحديد كيفية تطبيق الأهداف الديمقراطية تطبيقاً جيداً في المجتمعات.
- أهمية تحليل السياسات تبدو في أن نتائجها تتمثل في تقديم النصيحة لصانع السياسات في شكل بيان يربط بين العمل المقترح ونتيجته المحتملة.

ب-أهداف تحليل السياسات العامة:

يسعى تحليل السياسة العامة إلى تحقيق جملة من الأهداف العملية، التي يمكن دراستها من ثلاث زوايا:²

- الزاوية الأولى (وجهة نظر المستفيد من التحليل):

يعتبر تحليل السياسة العامة أداة وأسلوباً علمياً هدفه خدمة أغراض شخص معين أو جماعة أو جهاز، والمستفيدون من هذه العملية هم:

✓ المواطنون سواء كانوا أفراد أو أعضاء في منظمات أهلية أو جماعات ضاغطة.

*العقدة الجوردية: هي عقدة عقدها ملك يوناني وتقول الأسطورة أن من يحلها سيحكم أسيا، وحسب الروايات تمكن الاسكندر الأكبر من حل العقدة الجوردية ببساطة حيث قطعها بسيفه، وأصبح يستخدم هذا المصطلح للدلالة على مشكلة صعبة الحل ويتم حلها بعمل جريء.

² أمينة سالم، صناع القرار والسياسات العامة. ط01، القاهرة: المكتب العربي للمعارف، 2016، ص ص118-120.

- ✓ المسؤولين الحكوميين في السلطات الثلاث التشريعية - التنفيذية - القضائية.
- ✓ العلماء والأساتذة الجامعيين والباحثين المتخصصين: يستعمل العلماء والمختصون الأكاديميون أسلوب تحليل السياسة العامة للقيام ببحوث ودراسات علمية هدفها توسيع المعارف المتعلقة بالأداء الحكومي، وحقل دراسة السياسة العامة كعلم مستقل أو بتطبيق هاذ العلم على نشاط حكومي.
- الزاوية الثانية (وجهة نظر التحليل ذاته):

لتحليل السياسة العامة هدف ذاتي موضوعي يتمثل في الإرتقاء بكفاءة التحليل وفعاليته كوسيلة لدراسة وحل المشاكل العامة، والكشف عن العوامل والمتغيرات التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند تحليل السياسة العامة وهي:

- ✓ متغيرات ترتبط بمدى سهولة التحكم في المشكلة التي تعالجها السياسة العامة.
- ✓ المتغيرات المتعلقة بالتشريع نفسه، ويكون المشرع قد قام بتوفير المقومات اللازمة لنجاح تنفيذ السياسة العامة في تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها.
- ✓ متغيرات تتضمن عوامل هامة من غير القانون الذي يرسم السياسة العامة كالأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

- الزاوية الثالثة (وجهة النظر المتعلقة بالغرض الذي من أجله يعد التحليل):

هنا نتحدث عن استعمال تحليل السياسة العامة كوسيلة لإقناع البيئة بجدوى السياسات المتخذة من طرف الحكومة، أو كوسيلة لإثبات فشل تلك السياسات التي تستخدمها المعارضة في صراعها على السلطة.

إن فتحليل الساسة العامة له جملة من الأهداف التي يصبو إلى تحقيقها ممثلة في:

- إثبات نجاعة أو فشل سياسة معينة من خلال تقديم تقارير عنها.
- تعتبر عملية تحليل الساسة العامة كأداة لقياس ومراقبة التطور الذي يحدث في مشكلة عامة أثناء تنفيذ السياسة العامة.
- إستعمال تحليل السياسة العامة كأداة لاتخاذ قرارات بشأن سياسة عامة معينة.

- يمكن الإعتماد على تحليل السياسة العامة لتقييم نتائج تنفيذ السياسة والآثار التي ترتبت عنها.
- إستعمال دراسات تحليل السياسة العامة لتقييم النتائج بعيدة المدى لسياسة مطبقة فعلا.

3-تحليل السياسة العامة بين التحليل العلمي والإرتجالي:

قبل التطرق لهذا العنصر، إرتأينا الحديث على ركيزة أساسية يَعمد عليها في تحليل السياسة العامة، ألا وهي القائم بالعملية التحليلية من هو؟ وفيما يكمن دوره؟

لقد تعددت التسميات التي تطلق على القائم بتحليل السياسة العامة كالخبير والمستشار.. الخ، ويعرف محلل الساسة العامة بأنه ذلك " الشخص الذي يمتحن القيام بتحليل ومناقشة خيارات السياسة العامة قبل صنعها وإقرارها"، ويعرف كذلك بأنه " الشخص الذي يقدم الآراء والنصائح التي تستخدم للتأثير في السياسات"¹.

ومن أسباب اللجوء لمحلل السياسة العامة هو زيادة عدد المشكلات وتعقيدها، مما صعب على السياسيين ورجال الحكومة دراستها وجمع المعلومات حولها للقيام ببحثها والتعرف على أسبابها، واقتراح البدائل الممكنة لحلها، ومن جهة أخرى عدم امتلاك الشخص العادي للمؤهلات التي تمكنه من تشخيص المشكلة والتعرف على أسبابها وأعراضها، وكذا أثارها، مما استوجب وجود أشخاص مؤهلين يتمتعون بالكفاءة وحسن استعمال الأساليب العلمية في التحليل. كما أن تطور المفاهيم والنظريات والأساليب التقنية التي أصبح بإمكان أصحاب التخصص أن يوظفوها لحل مشكلاتهم العامة، وصياغة بدائل الحلول التي يمكن أن تعالجها وتحد من أثارها.

ويمكن عرض أهم المهام التي يقوم بها محللو السياسة العامة في النقاط التالية:

- ✓ جمع المعلومات والبيانات والمواد المعرفية عن المشكلات والقضايا المطروحة، بغرض بناء المؤشرات وتحليلها وتقديمها بصورة علمية ومنهجية متكاملة طبعا.
- ✓ العمل على تحديد وتحديث تبادل المعلومات، وإختبار صحتها ومن ثم الحفاظ عليها لتكون في متناول صناع القرار وراسمي السياسة العامة وفي متناولهم كذلك.

¹ عبد النور ناجي، مبروك ساحلي، مرجع سابق، ص 86.

- ✓ المساهمة في نشر الوعي وتعميق الفهم لأبعاد المشكلات العامة لدى الجمهور والأطراف ذات العلاقة والمصالح المتعارضة، لكي يتعرف كل منهم على وجهات نظر الطرف الآخر.
- ✓ تحليل الاتجاهات العالمية السياسية والاقتصادية وتأثيراتها المحتملة وبدائل التعامل معها.
- ✓ مد يد المساعدة للسياسيين والمسؤولين الحكوميين عن طريق تقديم التصورات ومختلف البدائل لتمكينهم من الاختيار بينهم للوصول للحل الأفضل والأمثل، أو لتحذيرهم من اتخاذ قرارات في شأن سياسات عامة معروفة أثارها مسبقا.
- ✓ الحرص على متابعة الأطر النظرية والعملية ونتائج البحوث والدراسات وكل ما يستجد في الساحة، وعبر بنوك المعلومات والدوريات المتخصصة والوقوف على التجارب الناجحة والرائدة كل في مجال تخصصه واهتمامه.¹

وحتى نتمكن من التمييز بين التحليل العلمي للسياسات العامة والتحليل غير العلمي أو ما يعرف بالارتجالي، وجب علينا التركيز على مجموعة من العناصر تتمثل في:²

أ- من حيث الأسباب والنتائج: يقوم التحليل العلمي للسياسة العامة بالبحث عن الأسباب وراء حدوث المشكلة في المجتمع، وكذا النتائج المترتبة عنها، وأثارها على المدى القصير والبعيد، بغرض معالجتها والحد منها خاصة السلبية طبعاً، في حين نجد أن التحليل الارتجالي يظهر نقاط قوة وضعف الحكومة في تصديها للمشكلة المطروحة وكذا عن العجز في حلها أحياناً.

ب- من حيث الدور: يكمن دور التحليل العلمي للسياسة العامة في إيجاد حلول واضحة للمشكلات من خلال قيام محلي السياسات بالبحث والاستقصاء لإيجاد بدائل مختلفة تساهم في حل المشكلة أو القضية محل الدراسة والمعالجة، لذا نجد أن تحليل الساسة العامة يساعد الحكومة للنهوض والعمل على حل المشاكل التي يعانيتها المجتمع، وذلك بالتحليل العلمي الدقيق والموضوعي لجوانب المشكلة.

¹ عامر خضير الكبيسي، مرجع سابق، ص ص 213-214.

² عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص ص 33-35.

في حين يكمن دور التحليل الارتجالي في انتقاد الحكومة والتعالي على دورها عن طريق ما يعرف بالتنظير، وهو أسلوب لا يقدم حلول عملية ومقاربات سياسية مفصلة وإنما يكون بصفة الحديث عن الحكومة بأنه يجب عليها القيام بكذا وكذا فقط.

ت- من حيث الأساليب المستعملة: يستخدم التحليل العلمي للسياسات العامة أساليب البحث العلمي من استقصاء ومقارنة ومراجعة، وتطبيق التحليل الإحصائي والنوعي. الخ، كما يستخدم أشخاص مختصين. بينما التحليل الارتجالي أو غير العلمي للسياسات العامة فيقوم به أي شخص دون أية شروط علمية وأكاديمية فلا يكون تنظيره مبني على حقائق علمية أو أساليب علمية ناجحة.

ث- من حيث الهدف: يهدف التحليل العلمي للسياسات العامة للارتقاء بشأن المجتمع وحل المشكلات التي يعاني منها، فمحلل السياسة العامة يقوم بتوظيف علمه ومعارفه من أجل تطوير مبادئ علمية تستعمل كمناهج تعتمد عليها الحكومة في حل المشكلات الآنية والمستقبلية، حيث أصبحت تملك قاعدة للمعلومات والبيانات حول المشكلات المتشابهة.

أما التحليل الارتجالي يهدف إلى انتقاد أداء الحكومة دون بذل أي جهد حقيقي لفهم المشاكل أسبابها، أعراضها... الخ.

ح- من حيث دور محلي السياسة العامة: يعتبر دور محلي الساسة العامة استشاري وإرشادي، فهم لا يملكون سلطة صنع أو تنفيذ الساسة العامة، إنما السلطة هي التي تضطلع بهذا الدور. رغم هذا، فإنهم يستمرون في عملهم ويحاولون تحسين أساليبهم العلمية حتى ينالوا ثقة المؤسسات الحكومية، وبالتالي تصبح توصياتهم أكثر تأثيراً في السياسة العامة مستقبلاً.

أما بالنسبة لأصحاب التحليل الارتجالي، فإنهم يعتقدون أنه على الحكومة ومراكز السلطة الرضوخ لمطالبهم، ويجب أن تحتل آراءهم الصدارة في عمل الحكومة حيث أنهم يروجون لأفكار معينة يسعون من خلالها إلى إضعاف الحكومة للأخذ بها.

ثالثاً: مستويات تحليل السياسة العامة ومناهج تحليلها

1- مستويات تحليل السياسة العامة:

تساعد عملية تحليل السياسة العامة في التعرف على نمط أداء النظام السياسي، وكذا مدى فاعلية أجهزته ومؤسساته، وقد أولى الباحثين اهتمامهم بدراسة تحليل السياسات العامة عبر عدة مستويات، وهي:

المستوى الأول: رصد وتحليل الأطر الدستورية والقانونية التي تحكم عملية صنع السياسات العامة، حيث تعتبر هذه الأطر القواعد والضوابط والإجراءات المؤسساتية والقانونية، التي لها صلة بالسياسات العامة من مرحلة الرسم إلى مرحلة التقييم، لأن عملية تحليل الأطر والقيام بمقارنتها بما يجري فعلاً على أرض الواقع، يساهم في التعرف على حدود التطابق أو التضاد بين السياق القانوني والسياق العملي الذي يحكم عملية تنفيذ السياسات العامة.¹

المستوى الثاني: رصد وتحليل وتقويم الأدوار الفعلية للفاعلين الرئيسيين في صنع السياسات العامة سواء على الصعيد الحكومي أو غير الحكومي مثل تحليل أدوار كل من رئيس الدولة ومجلس الوزراء والبرلمان والأحزاب السياسية، جماعات الضغط المعنية بالسياسات موضع التحليل، وذلك في ضوء الأطر القانونية من جهة، والواقع العملي من جهة أخرى، حيث تشير الظواهر والمؤشرات إلى إمكانية تواجد فجوة بين القوانين والممارسة العملية.²

المستوى الثالث: تحليل محتوى أو مضمون السياسة محل الدراسة بغرض الوقوف على أهدافها وأولوياتها، والكشف عن حدود التوافق الداخلي في بنيتها، ومدى تكامل عناصرها وطبيعة تداخلها مع سياسات أخرى.

المستوى الرابع: رصد وتحليل عملية تنفيذ السياسة العامة، ويتم ذلك بواسطة طبيعة الأجهزة التي تقوم بالتنفيذ (كيفية التنفيذ - أجهزة التنفيذ)، وهنا ينصرف الحديث إلى دور الجهاز الإداري أو البيروقراطي المعني بتنفيذ السياسة العامة، ومدى فاعليته وكفاءته في تنفيذها.

¹ منى جلال عواد، "مفردات السياسة العامة - منهجية جديدة في دراسة النظم السياسية" مجلة العلوم السياسية، العددان 38/39، عدد خاص بالذكرى الخمسين لتدريس العلوم السياسية في العراق، ص 392-393.

² عبد النور ناجي، مبروك ساحلي، مرجع سابق، ص 91.

المستوى الخامس: تقويم السياسة العامة، وذلك من خلال رصد وتحليل نتائجها في ضوء أهدافها المعلنة، مع ضرورة تحليل العوامل التي أسهمت في نجاحها، وتلك التي أدت إلى تعثرها. وبعبارة أخرى يكمن دور محلل السياسة هنا في إبراز عوامل نجاح السياسة العامة، وفيما تكمن الظروف والأدوات التي ساعدت على التوافق بين أهدافها والنتائج المتوصل إليها، أو إظهار أسباب التناقض فيما بينها، مع ذكر أهم العثرات التي أدت إلى ذلك.¹

2- مناهج تحليل السياسة العامة:

هناك العديد من المناهج المستعملة في تحليل السياسات العامة من طرف المحللين والباحثين وكذا أساتذة الجامعات، وتتشترك هذه الأخيرة في أنها عمليات منظمة ولها أهداف واضحة ومن أهمها:²

أ- منهج التحليل التسلسلي: يمتاز هذا المنهج بالتوافق مع ميول الفرد لإيجاد أفضل الحلول لمشاكله، وتحليل السياسة العامة بطريقة عقلانية تؤدي إلى تطوير الحلول المثلى لمشاكل المجتمع، وفي نفس الوقت يصطدم هذا الميول بالواقع المعقد لمشاكل المجتمع وصعوبة التوصل إلى الحلول المثالية.

ويمر هذا النوع من التحليل بستة مراحل أولها التعريف بالمشكلة أو القضية المطروحة، ومن ثم التعرف على البدائل المتاحة بغرض حلها، بعدها نصل لمرحلة تحديد معايير تقييم الأداء بغرض مقارنة البدائل فيما بينها، وصولاً إلى مرحلة اختيار أفضل بديل من البدائل المتاحة، وأخيراً تأتي مرحلة تقييم الآثار والنتائج.

ب- منهج التحليل المالي: يتميز المنهج المالي بربطه بين الإنفاق الحكومي ونتائج السياسة العامة، ويرى أحمد منصور الحسين أنه يقوم على فكرة أن كل السياسات العامة لها انعكاسات محددة في الموازنة العامة للدولة.

وتتطلب عملية تحليل السياسة العامة وفق هذا المنهج، معرفة تامة بحجم المصروفات والعوائد للسياسة وكذلك التحالفات والصراعات التي واكبت عملية تبني السياسة وتنفيذها. والمطلوب من المحللين

¹ نفس المصدر الانف الذكر، ص 92.

² عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص ص 207-209.

البحث عن مصادر تمويل كل سياسة حكومية، ومن ثمة تطوير بدائل للمشكلات التي تحاول الحكومة حلها بناء على قدراتها المالية، ونجاح تحليل السياسة العامة هنا يرتبط بالقدرة على تحديد مصادر التمويل لأي بديل تقترحه.

ج -منهج التحليل الفلسفي: حسب بوريك وشافريتز (Borich and Shafritz) إن تحليل السياسات العامة مرتبط بالفلسفة التي تؤمن بها الحكومة، لأن القرارات المتخذة والسياسات المبنية تعكس الرؤى الفلسفية لصناعها، لذا وجب على محلل السياسة العامة فهم فلسفة الحكومة قبل البدء بتحليل سياستها.

د -منهج التحليل التكاملي: يقوم هذا الأسلوب على مبدئين أساسيين هما:

- إن تحليل السياسة العامة يستند لأصول علمية ونظرية، ولهذا يصلح استعماله من طرف الطلاب الجامعيين والباحثين الأكاديميين.
- تحليل السياسة العامة يجب أن يلتزم بالمهنية والاحترافية بحيث يقوم المحلل بإجراء بحث علمي حول السياسة المراد تحليلها.

المطلب الثاني: مراحل تحليل السياسة العامة

إن عملية تحليل السياسات العامة تشمل جمع وتفسير المعلومات التي تتناول المشكلة المطروحة، واستخدام أساليب مختلفة لحلها، ومحاولة إكتشاف الآثار المترتبة على إختيار البديل المناسب من البدائل المطروحة.

ومنه فإن عملية تحليل السياسة العامة تتضمن مراحل متتالية تتمثل في:

المرحلة الأولى: تشخيص المشكلة وتكامل المعلومات

وتتضمن بدورها مرحلتين أساسيتين هما:

أولاً -تحديد وتصور مشكلة السياسة العامة:¹

¹ صالح بلحاج، مرجع سابق، ص47.

قبل التطرق إلى تعريف المشكلة يجب أن نميز بينها وبين مصطلح الأوضاع السيئة، لأنه ليس كل وضع سيئ هو مشكلة، خاصة مع إدراكنا أن الناس يعيشون في حياتهم اليومية العديد من الأوضاع السيئة، لكن لا يطلقون عليها تسمية مشاكل، كالبرد والأمراض غير القابلة للعلاج، لأن هذه الأوضاع هي أشياء موضوعية، في حين أن المشاكل هي تسمية تطلق على جزء من هذه الأوضاع.

إن مصطلح المشكلة له معنى خاص من منظور السياسة العامة، وقد تعددت تعاريفه فهناك من يقول انه " مادام أننا لا نرى بأن عملا ما يمكن القيام به لتغيير الأشياء، هنا لا توجد مشكلة وإنما وضع فقط". ويعرف بأنه "طرف أو موقف يثير الحاجات وعدم الرضا لدى الأفراد، وربما جعلهم يطلبون العون والمساعدة لمواجهة ما يعانون".

للمشكلة مجموعة من الخصائص إذا تعلق الأمر بالسياسة العامة:¹

- التبادلية: حيث تؤثر وتتأثر هذه المشاكل ببعضها البعض، فهي متشابكة، معقدة وذات أجزاء متعددة.
- الذاتية: تصنيف وتفسير الظروف التي تنشأ عنها مشاكل السياسات العامة، يتم وفق الخبرات الذاتية أو الشخصية للقائمين على صناعة القرارات لتلك السياسات.
- الوضعية: وتكون من صنع الأفراد والجماعات فهي توجد أينما وجدت المجتمعات الإنسانية.
- الديناميكية: وتعني أنها متحركة ليس لها حدود بيئية.

وتصنف المشكلة ضمن خانتي هما:

- **المشاكل الخاصة:** هي مجموعة الصعوبات أو المطالب التي تخص فردا واحدا من أفراد المجتمع مثل تسريح عامل من عمله.
- **المشاكل العامة:** هي التي تتأثر بها مجموعة من الأفراد، وكلما زاد عددهم أخذت أهمية لدى صانعي السياسات العامة، مثل عدم توفير الخدمات الصحية، الفقر، البطالة...الخ. وتعتبر المشاكل العامة جزء

¹ أمين المشاقبة، " السياسة العامة إطار تحليلي"، نقلا عن الموقع الإلكتروني: www.politics-dz.com، تاريخ الاطلاع: 15-

من المشاكل الاجتماعية، فقد عرفها جيمس اندرسون بأنها "المشاكل التي يكون تأثيرها واسعا وشاملا، وتثير اهتمام الأشخاص خارج دائرة المتأثرين بها".¹

أما جون غوستاف باديلو (J. GPadioleau) فيري بأنها "جميع المشاكل التي تعتبر مستحقة لنقاش عام، ولتدخل السلطات السياسية والشرعية أيضا"، ويقول جون كينغدون (John Kingdon) أن:

" المشكلة العامة حين يبدأ الناس في التفكير بأن شيئا ما يمكن أن يعمل لتغيير الوضع، وحسبه إن الحل ليس أمر حتمي للمشكلة العامة، وإنما اعتقاد الناس بإمكانية إيجاد حل لها وإمكانية تغيير الوضع هو أمر كافٍ ".²

ومن أهم الصفات التي تميز المشاكل العامة التي تطلق عليها صفة العمومية في وقتنا الحاضر نجد²:

- في حالة ما إذا جندت المشكلة فئات مختلفة من الجمهور، وظهرت من أجلها أعمال في الساحة العمومية وتعبئة جماعية لمختلف الفاعلين المهتمين والمعنيين بها.
- إذا دخلت المشكلة المجال العام وأصبحت موضوع نقاش عام، ويتجسد هذا في الغالب بوضعها في سجل الاهتمامات الإعلامية.
- إذا تكفلت بها السلطات العمومية السياسية وغير السياسية أو طلب منها التدخل لمعالجتها.
- تصبح المشكلة عامة إذا تم إدراجها في جدول أعمال السياسة أي جدول أعمال الحكومة، وأصبحت محل معالجة سياسية.

خلاصة القول أنه ليس كل وضع سيئ في حد ذاته مشكلة، وليست كل مشكلة تسمى مشكلة عامة، وليست كل مشكلة عامة هي مشكلة سياسية، ولكن هناك صيرورة وتدرج في ظهور المشاكل

¹ جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص78.

² صالح بلحاج، مرجع سابق، ص49.

وتحولها إلى مشاكل سياسية وفق أطوار وعمليات يقوم بها الفاعلون المعنيون بالمشكلة، وهذه الأطوار أو المراحل تتمثل فما يلي:

- من الوضع إلى المشكلة: وهو طور بناء المشكلة، ويتضمن إحساس عدد من الفواعل أن وضع معين غير طبيعي، ويعطونه وصفا خاصا يمكن أن يلفت انتباه أحد الفاعلين في المجال العام، ويقوم بهذا الأمر صنفان من الفواعل هما النخب السياسية الإدارية والحركات الاجتماعية.

- من المشكلة الخاصة إلى المشكلة العامة: هي الانتقال من الدائرة الخاصة إلى العامة، وتتعلق بكيفية دخول المشكلة إلى المجال العام، وحتى تصبح المشكلة عامة لا بد من استدعاء كفاءات السلطات العامة، وأن تكون إحدى الحالات المتقدمة المذكورة لها أبعاد صفة العمومية.

- من المشكلة العامة إلى المشكلة السياسية: التأسيس أو الإدراج في قائمة الاهتمامات والأعمال الحكومية هو دخول المشكلة أو القضية المسجلة للمعالجة من قبل السلطات العمومية الشرعية. فتحديد طبيعة المشكلة، الأسباب التي أدت إلى حدوثها، وكذا العناصر المؤثرة فيها وأثارها، يعتبر جوهر عملية تحليل السياسة العامة، لأن العكس يساهم في حل أعراض المشكلة وليس حلها، مما قد يعيق التوصل إلى الحلول الجذرية الواجبة باعتبارها حلول فعلية وليست آنية وسطحية مما قد يساهم في فشل معالجة المشكلة.

ثانيا- تكامل المعلومات (تجميع المعلومات المتكاملة):

تساهم المعلومات المتوفرة في التعرف على طبيعة المشكلة وأسبابها، لذا وجب أن تكون المعلومات وافية وحقيقية كما ونوعا، وحتى يتمكن محلل السياسة العامة من الاعتماد عليها في اختيار البدائل الممكنة وللاستفادة منها وجب توافر الخصائص التالية¹:

- الموضوعية والدقة.
- الشمولية: يجب ألا نأخذ بعين الاعتبار كمية المعلومات المتوفرة حول المشكلة المطروحة بقدر ما يهمنا نوعية المعلومات التي يجب أن تكون متصلة بالمشكلة والعناصر المؤثرة فيها وكذا المتأثرة بها.

¹ حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص 212.

- الملائمة: هي أن تكون المعلومات ذات دلالة وذات أثر في تحديد أفضلية البدائل الممكنة لها.

وهناك العديد من الأساليب والطرق المعتمدة في جمع المعلومات منها:

- الملاحظة: تعتبر أسلوباً لجمع مختلف البيانات والمعلومات عن الحالة أو الموضوع المدروس، وتعرف بأنها المشاهدة العينية المقصودة للظاهرة موضوع البحث، وتدوين ما تتمحور عنه هذه الملاحظة، بغية اكتشاف أسبابها وفهم قوانين حدوثها.¹

- الاستبيان: أحد أدوات جمع المعلومات والبيانات، يأتي في شكل مجموعة من الأسئلة، يطلب من كل مشارك في عينة الدراسة الإجابة عليها بنفسه.

وحتى يتمكن محلل السياسة من جمع المعلومات التي هو بحاجة إليها لتحليل وإيجاد الحلول للمشكلة المطروحة وجب عليه الاعتماد على ثلاث ركائز أساسية تكمن في²:

أ- التفكير الدقيق والمستمر بالمشكلة المطروحة: إن ما يساعد محلل السياسة على تحديد مصادر المعلومات المرتبطة بالقضية محل الدراسة هو ضرورة التفكير الدقيق بها.
ب- بغرض الحصول على المعلومات الإضافية حول طبيعة المشكلة وأسبابها وأهدافها وجب إشراك الفاعلين ذوي الاختصاص بغرض استشارتهم والأخذ برأيهم.

ج- إن عملية جمع المعلومات تستخدم أساليب عديدة كالإحصاء مثلاً، وذلك لتوظيف المعلومات ذات الدلالات الواضحة بالرجوع إلى مقاييس موضوعية تمتاز بالصدق والثبات بما يضمن فاعليتها في إعطاء القرارات والتقييمات الجيدة للخيارات والتفضيلات.

المرحلة الثانية: طرح واختيار البديل

وتتضمن هذه المرحلة بدورها مجموعة من الخطوات تتمثل في:

¹ صلاح احمد مراد، امين علي سليمان، الاختبارات والمقاييس في العلوم النفسية والتربوية. القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2005، ص 288.

² فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 110.

أولاً-إستكشاف البدائل الممكنة: تتطلب هذه المرحلة قدرا كبيرا من المهارة والدقة، والكفاءة في تحليل المعلومات بوضع كافة البدائل المتاحة لمواجهة المشكلة العامة، بالتزامن مع تحديد تكلفة كل بديل مقارنة بالمنفعة المتوقعة من تنفيذه. ويجب على محلل السياسة العامة أن يعتمد على أكثر من بديل واحد، ويعود ذلك إلى قدرته على اقتراح وضع العديد من البدائل لحل المشكلة المطروحة في المجتمع مثل¹:

- البديل أ: الإبقاء على الوضع الراهن.

- البديل ب: عدم التدخل في مجريات الأحداث بما يساهم في احتواء الموقف حتى لا تتعارض الحلول المتوصل إليها مع المستقبل.

وتتطلب عملية ترشيح البديل مجموعة من الأساليب التي تناولناها سابقا، وتعتبر الركيزة الأساسية في مساعدة محلل السياسة العامة على اختيار البديل الأفضل عن طريق تحليله وتقصي نتائج وأثار تطبيقه.

ثانياً- تقييم البدائل الممكنة: يجب الاختيار بين البدائل المتاحة وذلك بتحديد مزايا وعيوب كل بديل على حدى، للوصول إلى البديل ذو المزايا الأكثر والعيوب الأقل، ويجب أن يتصف بصفتين أساسيتين تكمن الأولى في درجة إسهامه في حل المشكلة المطروحة، أما الثانية في مدى جاهزيته للتطبيق من الناحية العملية والتنفيذية.

إن الهدف من هذه المرحلة هو وضع معايير وعناصر للمفاضلة لاختيار الأحسن بين البدائل المعروضة، ومن معايير المفاضلة التي يمكن الاعتماد عليها نجد الوقت والتكلفة المترتبة عن عملية التنفيذ إضافة إلى المعالجة الكاملة أو الجزئية للمشكلة المطروحة.

ثالثاً-تحديد البديل الأفضل: يقوم محلل السياسة العامة باختيار البديل الأفضل من بين البدائل المتاحة الأخرى، باعتباره أكثرهم نجاعة في حل المشكلة مع إمكانية تطبيقه وفق الطاقات والإمكانات المادية والفنية المتوفرة ووفق الظروف البيئية ومتطلبات الزمان.

¹ نفس المصدر الأنف الذكر، ص 112.

المرحلة الثالثة: تنفيذ البديل ومتابعته

يتم خلال هذه المرحلة عملية تطبيق البديل الذي تم اختياره وكذا متابعة عملية التنفيذ كما يلي:¹

أولاً-تطبيق البديل الذي تم اختياره (التطبيق الفعلي للبديل):

تتطلب عملية تطبيق البديل مجموعة من الإجراءات اللازمة ومنها:

- صياغة البديل بوصفه قراراً دالاً على مضمونه بشكل جيد واضح، فلا يقبل اللبس أو تعدد التفسيرات.
- اختيار الوقت المناسب لإعلان هذا البديل، وفق ما يسمى بحالة التوقيت، وبأسلوب الإعلان المناسب والفاعل.
- تهيئة البيئة الداخلية المعنية بتنفيذ القرار والاستعداد لعمل ذلك، وتهيئة الموارد والإمكانات اللازمة والإدارات والأقسام.
- تهيئة البيئة الخارجية كالرأي العام والمجتمع، لضمان الالتزام وحسن التجاوب والتفاعل مع القرار وتنفيذه على أحسن صورة.
- كما يفضل تطبيق البديل الذي يتم اختياره على نحو تجريبي أو جزئي، وذلك قصد التعرف على النتائج الإيجابية المترتبة عليه وإجراء أية تعديلات ضرورية قبل تطبيقه بصورة كلية.

ثانياً- متابعة التنفيذ:

يقوم محلل السياسة العامة بدور المتابعة والرقابة في آن واحد، ففي الوظيفة الأولى يعني بعملية ملاحقة التنفيذ وتحديد درجات النجاح أو الفشل، وكذا التنبؤ بإحتمالات الخروج عن النهج المسطر عند وقوعها، أما الوظيفة الثانية فانه يقوم بتحليل النتائج النهائية للعمل والتنفيذ وبالتالي تقدير ما مدى اتفاقها مع الأهداف التي كان يعمل أو يهدف البديل لتحقيقها.

¹ نفس المصدر الأنف الذكر، نفس الصفحة.

المبحث الثالث: البطالة، التشغيل، سوق العمل: دراسة مفاهيمية

بالرغم من أن صلب موضوع الدراسة يتمثل في سياسة مكافحة البطالة، إلا أننا ارتأينا في هذا المبحث التطرق بنوع من التفصيل لدراسة المفاهيم المرتبطة به، كل على حدى، حيث سنتطرق إلى مفهوم البطالة، قياسها وأنواعها إضافة إلى التشغيل وسياساته، وسوق العمل وأهم مؤشرات.

المطلب الأول: البطالة مفهومها وأنواعها

يرتبط مفهوم البطالة بوصف حالة المتعطلين عن العمل، وهم القادرين عليه والباحثين عنه إلا أنهم لا يجدونه، هذا ما أجمعت عليه أغلب التعاريف التي تناولته سواء من طرف الباحثين أو الهيئات الرسمية دولية كانت أو وطنية.

أولاً- مفهوم البطالة:

تعني البطالة من الناحية اللغوية العربية التعطل والضياع، فقد جاء في لسان لعرب، بطل الشيء يبطل بطلا وبطولا وبطلانا: ذهب ضياعا وخسرا، فهو باطل، وأبطله هو. والتبطل فعل البطالة وهو إتباع اللهو والجهالة. وبطل الأجير (بالفتح) يبطل بطالة وبطالة أي أعطل فهو بطل والبطل الذي لا يجد عملا.¹

أما في اللغة الفرنسية chômage تعني العاطلين عن العمل، هي مشتقة من الفعل chômer والمقصود به (ne pas travailler /en pratique pas/ manque d'emploi)، أي يقصد بها عدم العمل بسبب نقص الشغل أو العمل.² فالبطالة هنا تعني التوقف لا إراديا عن العمل بسبب نقصه، فالبطل هنا ليس عاطلا بمحض إرادته وإنما لأسباب أخرى.

¹ إبراهيم محمود عبد الراضي، حلول إسلامية لمشكلة البطالة، مع نماذج لبعض المشروعات الصغيرة والمتوسطة الناجحة للشباب.

الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2005، ص39.

² Le petite Larousse illustre. Éditions françaises. paris1991.p212

وفي اللغة الانجليزية تقابل البطالة كلمة The Unemployment ولا تعني أكثر من الإنقطاع عن العمل، وبالتالي الشخص المتعطل (Out of Works) يمر في حياته بمرحلة من عدم النشاط يمكن أن تعقبها فترة تتسم بالنشاط المكثف¹.

أما البطالة اصطلاحاً فتعددت التعاريف التي تطرقت إليها سواء من طرف المفكرين والخبراء كل حسب مجال تخصصه، أو من طرف المراكز الدولية والوطنية.

1- حسب المراكز الرسمية (دولية ووطنية):

أ- تعريف المكتب الدولي للعمل:

في سنة 1954 عرف المؤتمر الدولي لإحصاءات العمل البطالة على أنها " جميع الأفراد الذين هم أكبر من سن معين، وكانوا في يوم محدد أو خلال أسبوع محدد بدون عمل ويبحثون عليه (معا) "². يوضح هذا التعريف الذي عدل فيه فيما بعد أن الفرد العاطل عن العمل يجب أن يتوفر فيه شرطان أساسيان معا أولهما أن يكون بدون عمل وثانيهما أن يبحث عنه، مع الأخذ بعين الاعتبار أنه قد بلغ سن معين.

لكن في سنة 1982 وخلال المؤتمر الثالث عشر لإحصاءات العمل المنعقد في جنيف وضع تعريفاً آخر تم الاتفاق عليه دولياً، حيث اعتبرت البطالة بأنها:

" وجود شخص أو مجموعة أشخاص في مجتمع معين، قادرين على العمل ومؤهلين (بالنوع والمستوى المطلوب) وراغبين فيه وباحثين عنه، وموافقين على الدخول فيه في ظل الأجر السائد ولكن لا يجدونه خلال فترة زمنية"³.

¹المركز الثقافي بالمنتزه، ندوة الثلاثاء الاقتصادية السابع عشر حول التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سوريا. دمشق: المركز الثقافي بالمنتزه، 23 مارس 2004.

² نداء حسين عبد الله، " واقع البطالة في بغداد "، (بحث مقدم كجزء من متطلبات الحصول على شهادة الدبلوم العالي في الإحصاءات التطبيقية، المعهد العربي للتدريب والبحوث الإحصائية، تشرين الأول 2006)، ص12.

³ عبد الوهاب نجا، مشكلة البطالة وأثر برنامج الإصلاح الاقتصادي عليها -دراسة تحليلية تطبيقية. القاهرة: دار الكتاب الجامعية، 2005، ص04.

ويعتبر الفرد بطالا إذا توفرت فيه الشروط الثلاثة التي حددها جيروم غوتي (Gautie Jérôme) في كتابه البطالة¹ (Le chômage)، وتتمثل في:

أولا - أن يكون الشخص بدون عمل: يدخل في إطار هذا الشرط الأفراد الذين تجاوزت أعمارهم السن المحدد لقياس السكان النشطين اقتصاديا، ولا يقومون بأي نشاط ولو جزئيا يمكنهم من الحصول على أجر، أو بدون أجر خلال فترة مرجعية تقدر بأسبوع².

لكن الملاحظ أنه لا يوجد اتفاق حول الفئة العمرية أو الفترة المرجعية التي تقاس من خلالها البطالة، ففي الولايات المتحدة الأمريكية وحسب المكتب الأمريكي للعمل نجد أن خانة البطالة تضم الأفراد الذين يتراوح سنهم ما بين 16 و59 سنة، وعاطلون عن العمل خلال فترة مرجعية تقدر بـ 4 أسابيع، في حين نجد أن الفئة العمرية في فرنسا حددت حسب المعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية بـ 15 سنة فما فوق، وتتغير الفترة المرجعية حسب الفئة المعنية بالأمر (العاطلة عن العمل طبعا)، في حين نجد أن البطالة في اليابان تشمل الأفراد الذين تتجاوز أعمارهم 15 سنة، والفترة المرجعية حددت بالأسبوع الرابع من كل شهر (السبعة أيام الأخيرة من كل شهر)³.

نستنتج مما سبق أن كل من الفئة العمرية والفترة المرجعية للإحصاء تختلف من دولة إلى أخرى حسب خصوصية كل واحدة.

ثانيا - أن يكون مستعد للعمل فورا: أي استبعاد كل الأفراد الذين يبحثون عن عمل لمباشرته في فترة قادمة، أو الأفراد غير القادرين على العمل فورا كالمريض. وقد وضعت أسس تحدد مفهوم العامل المتاح، وتتمثل في⁴:

¹ Jérôme Gautie, *Le chômage*. Paris :Editions La Découverte, 2009, P6.

² وردة عويسي، " البطالة واتجاهات النمو الاقتصادي والاستثمار العمومي وأسعار النفط: حالة الجزائر"، مجلة التواصل في الإدارة والقانون، عدد 39، سبتمبر، 2014، ص12.

³ سحر عبد الرؤوف سليم، عبير شعبان عبده، قضايا معاصرة في التنمية الاقتصادية. الإسكندرية: جامعة الإسكندرية، 2013، ص116.

⁴ وردة عويسي، مرجع سابق. ص12

- الاستعداد والرغبة في العمل عند بلوغ سن معينة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الشخص لا يمتلك منصب عمل.

- خريجي مراكز التعليم والتكوين، وكذا العمال المسرحين نتيجة لتغيرات هيكلية إقتصادية.

- الفرد الذي يشغل منصب عمل ويتطلع إلى منصب أفضل يتناسب ومؤهلاته العلمية.

ثالثاً- أن يكون باحث عن العمل: على الباحث عن العمل اتخاذ خطوات جادة في البحث عنه، وقد حددت هذه الأخيرة وفق مقاييس دولية ممثلة في:¹

- التسجيل في مكاتب التشغيل (وكالات التشغيل) حكومية كانت أو خاصة.

- نشر إعلانات البحث عن الوظيفة.

- طلب الحصول على الموارد المادية والمالية لتمويل المشاريع الذاتية.

ب- تعريف مكتب إحصاءات العمل الأمريكي:

يعتبر الفرد عاطلاً عن العمل إذا كانت سنه تتراوح ما بين 16-59 سنة، ولم تكن لديه وظيفة خلال فترة مرجعية، وقام بالبحث عن العمل خلال أربع أسابيع الماضية وحالياً هو متاح ويبحث عنه بجد بطريقة من الطرق التالية²:

- الاتصال بصاحب العمل مباشرة أو إجراء مقابلة عمل معه.

- الاتصال بوكالات التوظيف في القطاع العام أو الخاص.

- الأصدقاء والأقارب أو مراكز التوظيف الجامعي.

- إرسال السيرة الذاتية أو ملأ طلبات العمل.

¹ نفس المصدر الانف الذكر، ص13.

² محمد ادريوش دحماني ، " إشكالية التشغيل في الجزائر: محاولة تحليلية"، (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2012/2013)، ص30.

إضافة إلى العديد من الطرق والوسائل التي قد يلجأ إليها بغرض حصوله على العمل.

ج- تعريف المعهد الفرنسي للإحصاء والدراسات الاقتصادية (I.N.S.S.E) الفرنسي:

تستمد الإحصائيات عن البطالة في فرنسا من مصدرين أساسيين هما:

- الإحصائيات الشهرية لوزارة العمل والتي يتم إعدادها انطلاقاً من سجلات طالبي العمل المسجلين في مختلف أقطاب التشغيل.
- إحصائيات المعهد الوطني للإحصاء الاقتصادي الذي يعتمد على مقاييس المكتب الدولي للعمل. فتعرف البطالة حسب هذا المعهد بأنها "كل الأشخاص البالغين 15 سنة أو أكثر والمحرومين من العمل ولكنهم يبحثون عنه"¹.

في سنة 2003 قام المعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية بإنجاز دراسة ميدانية أو تحقيق حول الشغل "Enquête Emploi"، وحدد 05 فئات إحصائية تساعد في التمييز بين الأفراد الذين هم بدون شغل وهؤلاء الذين يبحثون عنه:²

الفئة A: شخص عاطل عن العمل، لكن ملزم عليه القيام بأعمال إيجابية متعلقة بالبحث عن العمل مهما كانت طبيعة عقده.

الفئة B: الشخص الذي سبق وأن مارس نشاطاً محدوداً مقدراً بـ 78 ساعة في الشهر كحد أقصى، وهو ملزم بالقيام بأعمال إيجابية متعلقة بالبحث عن العمل.

الفئة C: الشخص الذي سبق وأن مارس نشاطاً محدوداً مقدراً بأكثر من 78 ساعة في الشهر كحد أقصى، وملزم عليه القيام بالأعمال الإيجابية والمتعلقة بالبحث عن العمل.

الفئة D: شخص بدون عمل تحت التصرف فوراً هو غير ملزم على القيام بالإعمال الإيجابية المتعلقة بالبحث عن العمل (طالب عمل في دورة تكوينية أو عطلة مرضية وغيره).

¹ [www.insee.fr/fr/metadonne/definition/c1303.\(definitions.methodes et qualite : chômage\).consulté 10/03/2017.](http://www.insee.fr/fr/metadonne/definition/c1303.(definitions.methodes%20et%20qualite%3A%20ch%C3%B4mage).consult%C3%A9%2010/03/2017)

² Voir : Claude Daniel échaude. Economie : Manuel et application. 3éditions. Paris : maison groupe revue fiduciaire.

الفئة E: شخص يملك عمل وهو بذلك غير ملزم للقيام بأعمال ايجابية متعلقة بالبحث عن العمل.

مع العلم أن هذه الإحصائيات أصبحت تقدم شهريا حول عدد البطالين المسجلين تحت صيغة طلب تشغيل بعدما كانت في السابق تجري مرة واحدة في السنة، الأمر الذي سمح بتقييم فصلي للبطالة وفقا لمقاييس المكتب الدولي للعمل بعدما كان التقييم سنويا، مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذه العملية تجري في الفصل الثاني من السنة في أقاليم ما وراء البحار.

د- تعريف الديوان الوطني للإحصائيات (O.N.S) الجزائري:

يعتبر الشخص عاطلا عن العمل أو بطالا إذا توفرت فيه المواصفات التالية¹:

- أن يسمح له السن بالعمل ويكون ما بين 16 و 60 سنة.
- لا يملك عملا عند إجراء التحقيق الإحصائي، والشخص الذي لا يملك عملا هو الذي لم يزاول عملا ولو لمدة ساعة واحدة خلال فترة إجراء التحقيق.
- شخص اتخذ كل الإجراءات للعثور على العمل (في حالة بحث عن العمل).
- مؤهلا للعمل ومستعدا له.

بالرغم من تعدد الأجهزة الرسمية التي عرفت البطالة، وإن اختلفت فيما بينها خاصة فيما يتعلق بالفئة العمرية والفترة المرجعية للإحصاء لحصر الأفراد، إلا أنه من حيث المفهوم العام تم الاتفاق على أن البطال هو ذلك الشخص القادر عن العمل (مع مراعاة سنه)، ويستعمل مختلف الطرق (التي تم عرضها سابقا) للبحث عنه والحصول عليه مع الأخذ بعين الاعتبار أنه لا يملك مصدر رزق يعتمد عليه.

2- حسب التخصصات العلمية:

اهتمت العديد من العلوم الاجتماعية والإنسانية والاقتصادية، بمشكلة البطالة نتيجة لأبعادها التي تمس مختلف جوانب الحياة الإنسانية، وترجم ذلك الاهتمام بالكم الهائل للأبحاث والدراسات التي

¹ <https://www.ons.dz/img/pdf/ch2-emploi.pdf>, CHAPITRE - II - EMPLOI- CHAPTER - II - EMPLOYMENT. p 72. Consulté le 15-12-2023.

قام بها الخبراء والمفكرون كل حسب زاوية تخصصه ومجال دراسته لمعرفة أسبابها، أبعادها ومحاولة وضع حلول للتقليل من أثارها، ومن بين التعاريف التي وضعت لها نجد:

أ- حسب علم الاقتصاد:

عرفت البطالة إقتصاديا بأنها "التوقف الجبري لجزء من القوى العاملة في مجتمع ما برغم القدرة والرغبة في العمل والإنتاج"¹، والمقصود هنا بالقوى العاملة هم السكان الموجودين في سن العمل (يختلف تحديدها من دولة إلى أخرى)، ويساهمون فعلا بمجهوداتهم الجسدية أو العقلية في أي عمل يتصل بإنتاج السلع والخدمات، والقادرين على أداء العمل ويرغبون فيه ويبحثون عنه²، لكن رغم توفر عنصر الرغبة في الإنتاج والعمل لدى الأشخاص إلا أنهم يجدون أنفسهم عاطلين عن العمل لأسباب مختلفة.

أما الإقتصادي فالنتينو بيانا (V.Piana) فعرف البطالة بأنها تضم "الناس الذين يرغبون في العمل ولا يجدونه حاليا"³. وبالتالي تشمل كل الأشخاص الذين يفوقون سن معينة خلال الفترة المرجعية المحددة، إضافة إلى ثلاثة شروط أساسية هي⁴:

- عدم وجود عمل، بمعنى الذين ليس لهم وظيفة مدفوعة الأجر أو يعملون أعمالا حرة.
- البحث عن العمل بمعنى إتخاذ الإجراءات للحصول على وظيفة مدفوعة الأجر.
- الرغبة في قبول الوظيفة مدفوعة الأجر أو العمل الحر.

ب- حسب علم القانون:

¹ جميل احمد محمود خضر، مصطفى شلابي محمد غانم، متولي عبد المومن محمد مرسى، البطالة الأسباب والآثار وتقييم السياسات الحالية واليات العلاج المقترحة في ضوء المستجدات: دراسة حالة المملكة العربية السعودية. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2013، ص 17.

² أحمد زكي بدوي، معجم مصطلحات القوى العاملة، التخطيط، التنمية، الاستخدام: انجليزي، فرنسي، عربي. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، 1984، ص 120.

³ محمد ياسر الخواجة، علم اجتماع البطالة: تحليل لأخطر مشكلات الاقتصاد الحر. ط 01، القاهرة: العربية للنشر والتوزيع، 2011، ص 13.

⁴ نفس المصدر الانف الذكر، نفس الصفحة.

إن وجهة النظر القانونية للبطالة ترى بأنها "حالة تعطل غير إرادي عن العمل بالنسبة لشخص قادر على العمل، ولا يجد عملاً مناسباً"¹، أول ما وضع هذا التعريف شمل بمعناه العام فئات العمال الكادحين ولكن توسع المفهوم فيما بعد ليشمل جميع الأفراد القادرين على العمل في المجتمع ولكن لا يجدون العمل المناسب لهم.

ج-حسب المنظور الإسلامي:

يحث الإسلام على العمل لقول الله عز وجل في كتابه العزيز "وقل اعملوا فليسرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون، وستردون إلى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون"²، وينهي عن البطالة لقوله الرسول صلى الله عليه وسلم "لأن يغدو أحدكم فيحتطب على ظهره، فيتصدق منه ويستغني به عن الناس، خير من أن يسأل رجلاً، أعطاه، أو منعه ذلك، فإن اليد العليا خير من اليد السفلى، وابدأ بمن تعول"³.

وقال عمر بن الخطاب رضي الله عنه "أن السماء لا تمطر ذهباً ولا فضة"، إذن فالإسلام يحث على العمل الجاد ويعتبره عبادة وجزء لا يتجزأ من الدين، لذا على المسلم أن يعمل لمحاربة الفقر ويساهم في بناء مجتمعه بالعمل، وقد أحاط أبو حامد الغزالي بمفهوم البطالة وربطها بالاضطرابات والانحرافات التي يعاني منها المجتمع.

يعتبر ابن سينا من الرواد الأوائل الذين بحثوا موضوع العمالة الكاملة وطالبوا الدولة بأن تبذل قصارى جهدها لتشغيل أكبر عدد من الأفراد حتى لا يبقى الناس بدون عمل، كما جاء في كتابه الشفاء "من واجب الحاكم أن يحرم البطالة والتعطل، فلا يكون في المدينة إنسان معطل ليس له مقام محمود،

¹ جميل احمد محمود خضر، مصطفى شلابي محمد غانم، متولي عبد المومن محمد مرسي، مرجع سابق، ص16.

² سورة التوبة، الآية (105).

³ محمد عبد الله مغازي، البطالة ودور الوقف والزكاة في مواجهتها: دراسة مقارنة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2005، ص17.

بل يكون لكل واحد منهم منفعة في المدينة"، حتى أنه يرى أن إيجاد عمل لكل شخص يقف في سبيل تحقيق بعض المنافع.¹

إذن فالبطالة من وجهة نظر التشريع الإسلامي هي ليست من العجز بل هي العجز عن العمل، مع القدرة عليه فهي بطالة الفكر وضعف الهمة، وإن الرزق مضمون ومكفول ومقسوم للعبد وهو في رحم أمه وإن الأعمال المتوفرة جميعا يمكن كسب الرزق منها.²

ثانياً: قياس البطالة

حتى نتمكن في معرفة حجم وأبعاد مشكلة البطالة وجب علينا حساب معدل البطالة، أي حساب نسبة الأفراد العاطلين على قوة العمل المتاحة، والمعادلة الرياضية التالية توضح ذلك:

معدل البطالة = (عدد العاطلين عن العمل / إجمالي القوى العاملة "السكان النشطين") * 100.
وسنحاول توضيح مفهوم كل متغير في المعادلة:

1- القوى العاملة (السكان النشطين): هم السكان القادرين والراغبين في العمل، وهم فئتين:³

أ_ السكان المشتغلون (العاملون): وهم الأفراد الذين يزاولون عملاً مقابل أجر عند الغير أو في مؤسسات خاصة ويعملون بتوقيت كلي أو بعض الوقت في فترة إجراء التحقيق.

ب_ العاطلين عن العمل: يعرف العاطل عن العمل حسب منظمة العمل الدولية بأنه "الفرد الذي يكون فوق سن معينة بلا عمل، وقادر على العمل وراغب فيه، ويبحث عنه عند مستوى أجر سائد لكنه لا

¹ إبراهيم محمود عبد الراضي، مرجع سابق، ص 44.

² محمد عبد الرحيم بن حمادي، " الخصائص الاقتصادية وأزمة البطالة في موريتانيا مقارنة ببعض الدول العربية ". مجلة بحوث اقتصادية عربية، عدد 47، 2009، ص 157.

³ نوال بن فايزة، " إشكالية البطالة ودور مؤسسات سوق العمل في الجزائر خلال الفترة 1990-2005 حالة الوكالة الوطنية للشغل ANEM"، (رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2008/2009)، ص 8.

يجده "،¹ فالعاطل هو شخص في سن العمل قادر عليه ويبحث عنه بالأجر السائد ولكنه لا يجده، يمكن أن يكون قد عمل من قبل أو أنه لم يقم بأي عمل من قبل ويبحث عنه.

مع العلم أنه يتم إستبعاد الفئات التالية من السكان النشطين:

✓ الأفراد دون سن معينة: يختلف السن من دولة إلى أخرى، لكن في غالب الأحيان يكون 15 سنة فما أقل.

✓ الأفراد فوق سن معينة: ونشير هنا إلى سن التقاعد الذي يتراوح بين 60 و65 سنة.

✓ الأفراد من فئات معينة: هم الأفراد غير القادرين عن العمل لأسباب معينة كالمرض، العجز وطالبي العلم.

✓ الأفراد الذين لا ينافسون غيرهم في مجال العمل: كربات البيوت مثلاً.

ولحساب معدل البطالة الذي تطرقنا إليه سابقاً يتم اعتماد طريقتان أساسيتان:²

✓ الطريقة الأولى قائمة على معيار التسجيل: حيث يتم التعرف على عدد المتعطلين عن العمل وحساب معدل البطالة من خلال عدد المسجلين في سجلات التأمين ضد البطالة من جهة، والمسجلين في قوائم الباحثين عن العمل من جهة أخرى، ولكن ما يعاب على هذه الطريقة أنها غير دقيقة في حصر كل العاطلين عن العمل لأنه لا يمكن الجزم أنهم قاموا بتسجيل أنفسهم في سجلات التأمين ضد البطالة أو القوائم البحث عن العمل.

✓ الطريقة الثانية قائمة على معيار نتائج التعداد: أو تعرف بمسوح القوى العاملة بالعينة، ولكن اعتبرت هذه الطريقة غير عملية خاصة إذا تعلق الأمر بتعداد عام للسكان للحصول على معلومات وبيانات عن العاطلين، وهذا التعداد يتطلب ترتيبات عديدة يتعذر إجراؤها إلا في فترات زمنية متباعدة،

¹ سفيان دلفوف، عبد السلام حطاطش، " أثر السلوك الاستثماري العمومي على البطالة في الجزائر دراسة تحليلية فترة 2001-2014"، أبحاث المؤتمر الدولي تقييم آثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها في التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة 2001/2014، جامعة سطيف 01، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 11/12 مارس 2013، ص 55.

² حسن بن ابراهيم المهدي، " حالة البطالة وخصائص المتعطلين في دولة قطر". فعاليات ورشة عمل البطالة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية. الدوحة: 21/23 أكتوبر 2008، ص 1-41.

ويؤخذ بهذه الطريقة في الولايات المتحدة الأمريكية ودول الاتحاد الأوروبي، حيث يتم مسح القوى العاملة كل عام أو كل شهر، وتعتبر أفضل طريقة لأنها تسمح بتحديث البيانات بصفة دورية.

لكن رغم أهمية حساب معدل البطالة خاصة في الدول المتقدمة الصناعية بإعتباره مؤشرا على الأداء الاقتصادي، يصعب حسابه بدقة، وتختلف عملية قياسه من دولة إلى أخرى وفقا للمعايير المتبعة من طرفها خاصة فيما يتعلق ب¹:

- الفئة العمرية: حيث نلاحظ تباين واختلاف السن المحددة لقياس السكان النشطين اقتصاديا، فقد رأينا أن بعض الدول تتخذ السن الأدنى 15 سنة وفما فوق للعمل، في حين الأخرى حددت 16 سنة فما فوق، ونفس الشيء بالنسبة لسن التقاعد.

- الفترة المرجعية أو الفترة الزمنية للبحث عن العمل (أسابيع - أشهر): أو ما يطلق عليها بدورية إعلان معدل البطالة، فهل يتم الإعلان عليها كل شهر أم ثلاثة شهور أم كل سنة؟ خاصة وأن هناك اختلاف بين الدول في هذا الأمر نتيجة اختلاف الإمكانات المادية والإحصائية لكل واحدة، حيث نجد مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية تعلن عن معدل البطالة شهريا، في حين نجد أن الدول النامية تكتفي بتقدير إعلان هذا المعدل كل سنة.

- الاختلاف في مصادر البيانات المستخدمة: فهناك من تعتمد على تعداد السكان، وهناك من تعتمد على المسوح العمالية بالعينة، كما يمكن الاعتماد على قوائم الأفراد الذين يحصلون على إعانات التعطل وإحصائيات مكاتب العمل.

- وجود صعوبات إحصائية متعلقة بكيفية التعامل إحصائيا مع الخريجين الجدد والأفراد الذين لا يعملون بصفة منتظمة أو ما يطلق عليه بالعمالة الموسمية أو المؤقتة، إضافة إلى ذلك صعوبة الحصر الدقيق للمتعطلين عن العمل.

- صعوبة تحديد مفهوم أو معنى واحد للعاطل عن العمل.

¹ رمزي زكي، مرجع سابق، ص 16.

إن الملفت للانتباه هو صعوبة عملية قياس البطالة في الدول النامية والتي تعود إلى عدة أسباب منها:

- عدم توافر البيانات لدى الجهات الرسمية، والتي يستدل منها على حجم البطالة نتيجة عدم وجود إغانات تحفز المتعطلين على تسجيل أنفسهم من ناحية، وعدم توافر وسائل لجمع المعلومات على نحو يسمح بتكوين قواعد للبيانات يمكن الاعتماد عليها من ناحية أخرى.¹
- اعتماد هذه الدول على التعدادات السكانية في حساب المعدل، حتى أن بعضها تخشى أن يؤدي الإفصاح عن حقيقة الظاهرة (نسبة البطالة) إلى إحداث ضغوط اجتماعية تتطور إلى أزمات سياسية، نتيجة الأثر الذي يخلفه عدم عمل الأفراد عملاً لائقاً ومستمرًا يضمن لهم الحياة الكريمة.
- عدم شمولية المسح لكل المناطق خاصة النائية مما يقلل من مصداقية معدلات البطالة المعلن عنها بواسطة الأجهزة الرسمية.
- تعدد القطاعات في الجانب الاقتصادي، حيث نجد العام والخاص من جهة، والقطاع غير الرسمي (الحرفين، عمال المقاهي والمحلات التجارية، البائعين الفوضويين... الخ) مما يصعب عملية جمع البيانات وحساب معدل البطالة بغرض قياسها.²

ثالثاً: أنواع البطالة

صنفت الدراسات الأكاديمية البطالة إلى عدة تصنيفات منها ما هو قائم على أساس الشكل والسبب، ومنها على الطبيعة سواء عامة أو خاصة.

وسنحاول فيما يلي التطرق لتصنيف أقسام البطالة إلى ثلاثة أنواع هي:³

1- النوع الأول: البطالة حسب نمط التشغيل

¹ بشرى عبد الكريم حمود حسن راوية، "مشكلة البطالة في الجمهورية اليمنية الأسباب والحلول"، (رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، القاهرة، 2004)، ص 09.

² سعاد شليغم، مرجع سابق، ص 28.

³ معهد الدراسات المصرفية، "البطالة Unpoloyment"، نشرة توعوية تحت عنوان ااضاءات مالية ومصرفية. دولة الكويت: عدد 03، السلسلة 06، أكتوبر 2013، ص 2.

أ - البطالة السافرة: وهي حالة التعطل الظاهر التي يعاني منها جزء من قوه العمل المتاحة، أي وجود عدد من الأفراد القادرين على العمل والراغبين فيه والباحثين عنه عند مستوى الأجر السائد لكن دون جدوى، لذا يعتبرون في حالة تعطل كامل بما أنهم لا يمارسون أي عمل لفترة قد تطول أو تقصر. ويظهر هذا النوع بصفة مستمرة نتيجة لجمود أو ضعف الاستثمارات في مختلف مجالات الأنشطة الاقتصادية للدولة.

ب- البطالة الجزئية أو نقص التشغيل: وتدل على حالة مجموعة من الأفراد يعملون لساعات أو أيام غير مرغوب فيها من جهة، أو من خلال عقود وأماكن عمل غير مناسبة لهم، مما يؤثر على إنتاجهم وأداءهم لعملهم، ويصبح دون المستوى المرغوب.

ج - البطالة المقنعة: يظهر هذا النوع نتيجة فشل الحكومات في خلق مناصب عمل حقيقية وقادرة على الإمتصاص الفعلي للبطالة، ويقصد بها تكديس عدد كبير من العمال بشكل يفوق الحاجة الفعلية للعمل، ويعني ذلك وجود عمالة زائدة أو فائضة لا تنتج تقريباً أي شيء ولكنها تتقاضى أجراً¹.

ويتضح لنا أن هذا النوع له مفهومين ينصرف الأول إلى الأفراد الذين يعملون، ولكن ليس بكامل طاقاتهم أو يعملون في أعمال إنتاجيتهم فيها أقل مما يمكن أن تكون عليه في أعمال أخرى. بينما يعبر الثاني عن الأفراد الذين يعملون في أعمال تكون فيها الإنتاجية الحدية للعمل ضئيلة جداً أو منعدمة وقد تكون سالبة.²

هذا النوع من البطالة واسع الانتشار في الدول النامية لأن حكوماتها غير قادرة على الامتصاص الحقيقي للشباب البطال، وتلجأ إلى تشغيل عدد من العاملين في وظائف ومناصب عمل وهمية لتحقيق أهداف سياسية واجتماعية دون مراعاة نتائج وعواقب ذلك.

¹ محمد جلال مراد، " البطالة والسياسات الاقتصادية"، في: www.mafhoum.com/syr/article-08/mard.pdf، تاريخ الاطلاع: 2019-12-20.

² احمد السعودي، أحمد طاهر، البطالة المشكلة والحل. ط01، القاهرة: مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات المقطم، 2008، ص 22.

إضافة إلى الانعكاسات السلبية التي تنجر عن هذا النوع ممثلة في زيادة الإنفاق العمومي وتحميل الميزانية العمومية لأعباء مالية كبيرة نتيجة وجود يد عاملة تفوق الحاجة الفعلية مما يساهم في ظهور التسبب الوظيفي، الإهمال، التكاليف والفساد الإداري.¹

2- النوع الثاني: البطالة حسب طبيعة النشاط الاقتصادي السائد

أ - البطالة الاحتكاكية (الفنية): المقصود بها التوقف المؤقت عن العمل وذلك بسبب الانتقال من وظيفة إلى أخرى، أو التوقف المؤقت للبحث عن وظيفة أخرى أو بغرض الدراسة. لذا نجد أنها تشمل الأفراد الذين ينتقلون بين الوظائف أو الذين يدخلون سوق العمل لأول مرة أو سبق لهم أن عملوا من قبل.

لقد قسم الأفراد الموجودين في وضعية البطالة الاحتكاكية إلى مجموعتين:

- المجموعة الأولى: تضم الأفراد الذين يبحثون عن وظائف جديدة تتلاءم فيها قدراتهم ومهاراتهم مع تخصصات معينة بغية الاستقرار فيها.

- المجموعة الثانية: تضم الأفراد المنتقلين من عمل إلى آخر ويقبلون أي عمل متاح أمامهم، لكن وبعد فترة معينة يتركونه لأنهم وجدوا عمل أحسن منه ويبقون على هذه الوتيرة حتى يجدوا عملاً يناسبهم بالمواصفات التي يريدونها.²

ب - البطالة الدورية: يطلق عليها الدورية لأنها ترتبط بالدورة الاقتصادية، كما تسمى بالبطالة الإنكماشية لأنها تقترب بالإنكماش المترتب على الدورات الاقتصادية. وحسب هيئة الأمم المتحدة البطالة الدورية هي نتيجة فشل الطلب الاقتصادي بسبب تغيرات في مستويات النشاط خلال فترة زمنية.³

¹ خالد الخفاجي، " من سمات الحكومات الفاشلة - البطالة المقنعة والوظائف الوهمية - " ، في: www.kitabet.2628.PDF ، تاريخ الاطلاع: 2018-09-30.

² عبد الكريم البشير، "تصنيفات البطالة ومحاولة قياس الهيكلية والمحبطة من خلال عقد التسعينيات". مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا (جزائرية)، عدد 01، 31 ديسمبر 2004، ص 152.

³ خالد الزواوي، البطالة في الوطن العربي (المشكلة والحل). ط 01، القاهرة: مجموعة النيل العربية، 2004، ص 19.

الملاحظ أنها تنتشر في البلدان الرأسمالية المتقدمة التي تعرض اقتصادها الوطني لأزمات ناتجة عن انخفاض الطلب الفعلي بسبب تعطيل جانب كبير من الطاقة الإنتاجية لاقتصادها، مما يؤدي إلى تفشي البطالة بين العمال¹.

ويمكن علاج هذا النوع عن طريق إتباع سياسات اقتصادية كلية، زيادة الإنفاق الحكومي ومعدل الاستثمارات عن طريق تشجيعه مع الأخذ بضرورة تقليص الضرائب والواردات.

ج - البطالة الهيكلية:

يرتبط هذا النوع بالاختلالات الهيكلية في الاقتصاد²، تحدث نتيجة عدم الموائمة بين مخرجات التعليم ومتطلبات سوق العمل، وتعرف بأنها حالة التعطل الناتجة من واقع الاختلاف وعدم الملاءمة بين فرص التوظيف والعمل المصاحبة لبنية النشاط الاقتصادي الحديث للدولة من جهة، وتأهيل ومهارات القوى العاملة الراغبة في العمل والباحثة عنه من جهة أخرى³.

ويحدث هذا في حالات انخفاض الطلب على المنتجات والسلع بسبب تغيير هيكل الإنتاج إضافة إلى استخدام التكنولوجيا والتقنية الحديثة في المؤسسات وأماكن العمل مما يستوجب تسريح اليد العاملة غير المؤهلة أو اليدوية من العمل، والبحث عن اليد العاملة ذات النوعية العلمية والفنية من جهة أخرى، وإحلال الآلة محل الإنسان من ناحية أخرى⁴.

وكذا حدوث تغيرات هيكلية في سوق العمل بسبب انتقال الصناعات إلى أماكن جديدة، والذي تجسد عن طريق نشاط الشركات المتعددة الجنسيات التي حولت صناعات كثيرة من البلدان المتقدمة

¹ المجلس الأعلى للشباب والرياضة، الإدارة المركزية للبحوث الشبابية والرياضة، بطالة الشباب وعمالة النشأ وأثرهما على التنمية الشاملة، جزء 1، 1993، ص 39.

² Jean-Baptiste Noé, "Le Chômage". www.jbnoe.fr/IMG/pdf/chomage.pdf. Consulté le 13-07-2023.

³ محمد بن عبد الله بكر، " البطالة والآثار النفسية: دراسة ميدانية تحليلية ". المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، عدد 51، المجلد 26، ص 156.

⁴ عيسى أيت عيسى، " سياسة التشغيل في ظل التحولات الاقتصادية في الجزائر: انعكاسات وأفاق اقتصادية واجتماعية "، (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2010)، ص 64.

إلى الدول النامية لما توفره هذه الأخيرة من إعفاءات ضريبية ويد عاملة رخيصة، لذا فالعمال الذين كانوا يعملون بهذه الشركات سيجدون أنفسهم في حالة بطالة هيكلية.

وبالنظر إلى أسباب ظهور هذا النوع نستنتج أن وسائل علاجها أو مكافحتها تكون عن طريق الاهتمام بالمشاكل المتعلقة بالمهارات والخبرات، وذلك بإعطاء أهمية لعملية تكوين وتدريب العمال، وتحسين مستواهم لمواكبة التطورات التكنولوجية والتقنية، وجعلها من الأولويات في البرامج الحكومية. هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضرورة إيجاد حلول لعدم التوافق الجغرافي بين الوظائف والعمال خاصة في ظل سياسات الشركات المتعددة الجنسيات.

3- النوع الثالث: تقسيم البطالة حسب طبيعتها الخاصة:

أ - البطالة الموسمية: وهي الحالة التي يتعطل فيها جزء من القوة العاملة نتيجة انكماش الطلب على سلعة أو منتج معين خلال فترة زمنية معينة، وفي غير مواسم ازدهارها ونماءها¹. ويقصد بها أيضا عدم انتظام العمل بالنسبة لفئات معينة من الشباب والكبار في مواسم معينة.

ب - البطالة الاختيارية: هي حالة يختارها الشخص بمحض إرادته بعدم مزاولة أي نشاط أو عمل أو أن يستقيل من منصب عمله إن كان عاملا، لأسباب عدة منها كان يبحث عن فرص عمل أحسن أو انه يرغب في قضاء وقته دون عمل.

ج - البطالة الاجبارية: ويقصد بها الحالة التي يتعطل فيها الشخص عن العمل بشكل قسري، أي دون إرادته أو اختياره، وتحدث هذه الأخيرة إما عن طريق تسريح العمال بشكل قسري بالرغم من رغبتهم في العمل وقادرين. أو عدم توفر مناصب شغل كافية للوافدين الجدد لسوق العمل بالرغم من حصولهم على مؤهلات له.

المطلب الثاني: سياسة التشغيل ومكافحة البطالة: أية علاقة؟

¹ محمد بن عبد الله بكر، مرجع سابق، ص 21.

في كثير من الأحيان يتم الخلط بين المفهومين سياسة التشغيل وسياسة مكافحة البطالة، لذلك قمنا بالبحث عن العلاقة التي فيما بينهم فيما يلي:

أولاً- البحث في مفهومي التشغيل ومكافحة البطالة:

قبل التطرق إلى تعريف السياسة التشغيلية ارتأينا تعريف مصطلح التشغيل، خاصة وأننا قد عرفنا فيما سبق مصطلح السياسة، حيث عرف باتريك بولرو التشغيل بأنه "يتمثل في القدرة النسبية لأي شخص في الحصول على شغل نظرا للتداخل بين مميزات الفردية والظروف المتغيرة لسوق العمل"¹.

أما المنظمة الدولية للعمل فتربطه بقابلية الفرد للتشغيل عندما²:

- يمكنه الحصول على منصب عمل.
- يحافظ عليه ويتطور في عمله ويتكيف مع التغيير الذي يحدث.
- يتحصل على منصب آخر إذا كان يرغب في ذلك أو تم تسريحه.

ويطلق مصطلح التشغيل على جميع الموظفين بمن فيهم أشخاص فوق سن محدد كانوا خلال فترة الإحصاء في وظيفة مدفوعة الأجر أو يعملون لحسابهم الخاص، وبعبارة أخرى الأفراد الذين هم في سن العمل ولديهم وظائف.

أما بخصوص أنواعه فيمكن أن نميز بين نوعين من التشغيل³:

- 1_ التشغيل الدائم: ويتمثل في حصول الفرد على منصب عمل دائم بموجب عقد عمل غير محدد المدة. ومن مميزات هذا النوع انه يمنح الفرد الشعور بالاستقرار والأمان الوظيفي.
- 2_ التشغيل المؤقت: هو التحاق الفرد بمنصب عمل لمدة محددة ومؤقتة، تربط بينه وبين المنظمة المستخدمة عقد محدد المدة لأسباب معينة، كاشتغال أثناء فترات العطل والإجازات ليحل العامل محل

¹ احمد درديش، كويل فاروق، " فعالية برنامج عقود ما قبل التشغيل في إدماج خريجي الجامعة الجزائرية مهنيًا "، مجلة التنمية وإدارة الموارد البشرية - بحوث ودراسات -، عدد 02، المجلد 09، 2022 ص 05.

² نفس المصدر الانف الذكر، نفس الصفحة.

³ سعاد شليغم، مرجع سابق، ص 71.

المتغيين أو بسبب نقص اليد العاملة، والملاحظ أن هذا النوع يهدف إلى تعويض عامل غائب عن مكان عمله لأسباب مختلفة، أو نمو مفاجئ واستثنائي للعمل، وكذا تشغيل فئات معينة كان قليلا ما يتم تشغيلها من بين طالبي العمل.

أما سياسة التشغيل فيقصد بها حسب كل من Barbier و Gautie بأنها " مجمل التدخلات الحكومية في سوق العمل التي تستهدف تصحيح الاختلالات الممكنة و / أو الحد من الآثار غير المرغوبة فيها والمترتبة عنها ". فسياسة التشغيل إذن تتمثل في مختلف المبادرات التي تقوم بها الحكومة من خلال وضع برامج وآليات أو أطر قانونية مختلفة لتحقيق توازن سوق العمل القائم على متغيرين رئيسيين هما العرض والطلب على العمل، وهذا في إطار الموارد المتاحة طبعا¹.

في حين عرفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأنها " مجموع الوسائل المعتمدة من أجل إعطاء الحق في العمل لكل إنسان وكذا تكييف اليد العاملة مع احتياجات الإنتاج ".

مع العلم هذه السياسات التشغيلية تتعلق بالتدابير المصاحبة والمساعدة في البحث عن العمل، وكذا تدابير دعم العاملة أو ما يعرف بالعمالة المدعومة².

ويمكن أن نوضح ذلك من خلال مبدئين أساسيين تضمنهما التعريف أعلاه، وهما:³

1- المبدأ الأول: الاهتمام بتوجيه السياسات إلى الفئات التي تواجه صعوبات في سوق العمل دون تحديد نوع معين من المستفيدين، ويستثني هذا المفهوم المعايير العامة التي تهدف إلى زيادة فرص التشغيل الكامل كنوع من تدابير الإعفاء من الضمان الاجتماعي الهادفة إلى زيادة الطلب على العمل أو معايير تشجيع العمل من خلال آليات فرض الضريبة السلبية تقاديا لظاهرة فخ الخمول.

2- المبدأ الثاني: قامت المنظمة بتوزيع سياسات التشغيل إلى تسعة أصناف تتمثل في خدمة التوظيف الحكومية، التكوين المهني، الدوران الوظيفي وتشارك العمل، التشجيع على التوظيف، حماية الشغل

¹ Abderrahmane Laib "Les politiques spécifiques de l'emploi Comme moyen de lutte contre le Chômage en se référant au cas de l'Algérie," Revue DIRASSAT. Numéro économique, V8, N0 1, Janvier 2017, p276.

² Jérôme Gautie.op.cit, p89.

³ محي الدين عبد القادر مغراوي، محمد تاري، حنان لقام، " التشغيل في الجزائر: قراءة تحليلية للسياسات التشجيعية ". مجلة التنظيم العمل، عدد 01، المجلد 7، 2018، ص12.

وإعادة التأهيل، خلق مباشر للوظائف، إعانات لإنشاء المؤسسات، دعم الدخل والحفاظ عليه عند غياب التشغيل، التقاعد المبكر.

كما تعرف سياسات التشغيل على أنها " مجمل التشريعات والقرارات والاتفاقيات الهادفة إلى تنظيم ووضع الضوابط والمعايير لأداء سوق العمل".

إضافة إلى اعتبارها:

" منهاج يتمثل في مجموعة من البرامج تعتمد على السلطة المختصة في مجال الاستفادة من الطاقة البشرية، وتشغيل الباحثين عن العمل بما يصب في اتجاه الحد من مستويات البطالة المرتفعة وتحقيق التشغيل الأمثل"¹.

والواضح من هذا التعريف أن سياسة التشغيل تتمثل في مختلف المبادرات والتدخلات الحكومية في سوق العمل والتي تعمل على تحسين آليات العمل والتقليل من آثاره غير المرغوبة.

كما يمكن تعريف السياسة التشغيلية وفق الإيديولوجية المتبعة التي تعتبر انعكاسا واضحا لها ولنظام الحكم السائد، فنجد²:

ـ سياسة التشغيل في إطار الاقتصاد الاشتراكي: حيث يعتبر العمل مصدرا لكل القيم وحق لكل مواطن، بل إنه من الواجب عليه، ويجب على الدولة التدخل في توفير فرص العمل لأفراد القوة العاملة الراغبين فيه مع ضمان حرية الاختيار والاستقرار.

ـ سياسة التشغيل وفق النظام الاقتصاد الرأسمالي: تعتبر قوة العمل سلعة يتحدد ثمنها انطلاقا من العرض والطلب في سوق العمل، وبهذا فهي تعارض فكرة التدخل في توفير فرص العمل لأفراد القوى العاملة.

¹ معتصم دحو، " سياسات التشغيل والوساطة في سوق العمل بالجزائر بين حتمية تنفيذ البرامج ومنطق الاستجابة لاحتياجات سوق العمل ". منشورات البحث الحكومية والاقتصاد الاجتماعي، العدد 02، 2016، ص 33.

² بو عبد الله رابحي، " مساهمة البرامج التنموية في تقليص معدل البطالة دراسة الحالة الجزائر للفترة 2001-2014 ". مجلة معارف قسم العلوم الاقتصادية، العدد 19، السنة 10، ديسمبر 2015، ص 288.

ثانيا-أنواع ونماذج سياسات التشغيل:

عند الحديث عن أنواع سياسات التشغيل المعتمدة للحد من البطالة يمكن التفريق بين صنفين منها، هما:

الصنف الأول-سياسات التشغيل الإيجابية (النشطة):

تتضمن مجموعة البرامج الهادفة إلى تحسين قدرات ورفع مهارات الباحثين عن عمل، والتدريب وفقا لاحتياجات سوق العمل والتشغيل الذاتي، إعانات التشغيل ومساعدة العاملين لحسابهم الخاص.

كما تضم أيضا تدابير التشغيل التي تهدف إلى إعادة نشر اليد العاملة بسرعة، وتطوير الكفاءات الجديدة وتحسين حظوظ العمال في الحصول على فرص عمل¹.

وتشمل هذه السياسات كل من²:

1- خدمات التشغيل العامة (خدمات الوساطة): تعرف بالهيئات العامة للتشغيل، تقدم مجموعة من الخدمات كتسجيل الباحثين عن العمل، والتدريب على البحث عن العمل، تقديم المشورة وخدمات التوجيه المهني للباحثين عن العمل وكذا خدمات الوساطة لأرباب العمل، وتهدف هذه الخدمات إلى تعزيز كفاءة البحث عن الوظائف ومطابقة جودتها.

2- التدريب على سوق العمل: إن الهدف الرئيسي لبرامج التدريب يتمثل في تحسين إنتاجية الباحثين عن عمل وقابليتهم للتشغيل، ومعالجة نقص المهارات في بعض القطاعات المهنية، وتعمل هذه البرامج على توفير المهارات الأساسية كالقراءة والكتابة ومهارات الحاسوب والإعلام الآلي.

وحتى يكون التدريب فعالا يجب أن يلبي احتياجات سوق العمل التي تتطلب تحسين احتياجاتها ومهارتها في إطار تحقيق التنمية الاقتصادية للبلاد طبعا، مع العلم أن عملية التدريب وإعادة تدريب

¹ محمد فتحي فرج الزليتي، سياسات التشغيل والعمل في ليبيا ودورها في مواجهة مشكلة البطالة، (أطروحة دكتوراه الاجتماع، كلية الآداب، جامعة عين شمس، 2012)، ص 95.

² ربيعة صلاح، سامي بن جدو، "سياسات سوق العمل النشطة في الجزائر: عرض وتقييم للفترة (2008-2014)". مجلة أبعاد اقتصادية، عدد 01، المجلد 09، ص ص 200-201.

الأشخاص العاطلين عن العمل والمسجلين والأفراد الذين تشملهم الخدمات العامة للتشغيل يكون مجانياً في الكثير من البلدان.

3_ الخلق المباشر للوظائف: ويتمثل في تقديم منح وقروض تفضيلية لصاحب العمل لتغطية تكلفة خلق الوظائف، لكن بشرط أن يوظف الأفراد العاطلين عن العمل والمسجلين، والذين عادة ما ينتمون إلى فئات يصعب تشغيلها من الباحثين عن العمل، على أن يتم الاحتفاظ بهم لفترة معينة وفي حالة عدم مراعاة الشروط تسحب منهم المنحة أو القرض.

4_ دعم التشغيل (حوافز التشغيل): وتكون هذه الحوافز في شكل برامج تسهل عملية تعيين العاملين الجدد والمحافظة على وظائف العاملين الذين كان يمكن أن يسرحوا من العمل، بسبب ارتفاع تكاليف تشغيل العمال الجدد.

وتقدم هذه البرامج في شكل حوافز مالية مثل الدعم المباشر للأجور أو الرواتب أو الإعفاءات من الضمان الاجتماعي أو تخفيض ضرائب عن العمل. والمتفق عليه أن هذه الحوافز تكون مناسبة لمجموعات محددة ومستهدفة في مناطق وقطاعات محددة طبعاً. مع العلم أن برامج الحوافز تكون أكثر فعالية إذا كانت مصحوبة ببرامج أخرى كالتدريب خلال العمل مثلاً.

5_ الأشغال العامة: توفر برامج الأشغال العامة فرص عمل مباشرة ومؤقتة لكن بمعدلات أجور منخفضة، وتكون هذه الوظائف عادة في مشاريع البنية التحتية التي تحتاج لكثافة عمالية مثل مد الطرقات وصيانتها، تنظيف الأماكن العامة. والمشاركون في هذه الوظائف عادة من المسجلين الباحثين عن العمل أو الذين يقومون بعمل لفترة قصيرة أو طلاب أو متقاعدين.

6_ دعم التشغيل الذاتي (دعم ريادة الأعمال): يتراوح الدعم الذاتي بين الإجراءات التي تتضمن مساعدة مالية واستشارية وبرامج القروض المصغرة لإنشاء شركات صغيرة. وحتى تتمكن هذه البرامج من توفير فرص للعمل وجب أن تكون شاملة وأن تقدم مزيجاً من الإجراءات المختلفة كالتدريب على التشغيل الذاتي والوصول إلى صناديق القروض والضمانات.

نستخلص من كل ما سبق أن سياسات التشغيل النشطة يمكن أن تساعد على تحسين فرص العمل لبعض طالبيه، وإمكانية توظيفهم بعد إشراكهم في عملية التدريب أثناء العمل، والمساعدة في البحث عن عمل وإعانات دعم الأجور.

والملاحظ أنه إذا تم الاهتمام بهذه البرامج من خلال تصميمها وتوجيهها وتنفيذها بعناية يمكن أن تؤدي إلى تحسين فرص العمل لبعض العمالة.

الصنف الثاني-سياسات التشغيل السلبية (الخاملة): هي التي تعني بتوفير الدخل البديل أثناء فترات البطالة أو البحث عن وظيفة،¹ كما تعتبر مجموعة من الإجراءات والتدابير السلبية التي تمكن على المدى القريب من تخفيض تكاليف سياسات التكيف الاقتصادي للأفراد والجماعات عن طريق إقامة برامج دعم مادي، والمحافظة على الوضع دون تدهور². وتشمل هذه السياسات على:

1-إعانات البطالة: تكون في شكل إعانات مؤقتة في غالب الأحيان شهرية، تقدم للعاطلين عن العمل والمسجلين كباحثين عن العمل. وتساهم هذه الإعانات في الحد من آثار فقدان الدخل والتقليل من حدة البطالة دون علاجها.

2- التقاعد المبكر: وهو الخاص بالأشخاص الذين سبق لهم العمل لفترة طويلة نسبياً تؤهلهم للحصول على معاش الشيخوخة بصفة منتظمة وتمول إما من صناديق التقاعد أو إعانات البطالة.

أما بخصوص نماذج سياسات التشغيل فقد طرحت دراسات Eeping-Anderson المهيمنة في مجال الدراسات المقارنة بين سياسات التشغيل المعتمدة وطنياً، ثلاث نماذج لسياسات التشغيل تتوافق وأنظمة الحماية الاجتماعية³:

1-النموذج الليبرالي: يشمل كل من استراليا، الولايات المتحدة الأمريكية، كندا، بريطانيا، اليابان وكوريا، إضافة إلى دول من الاتحاد الأوروبي، يتميز هذا النموذج بتدني مستوي النفقات الإجمالية للعمالة، كما

¹ مكتب العمل الدولي، لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية الدورة 288، وثيقة تحت عنوان سياسات سوق العمل النشطة، جنيف (سويسرا): مكتب العمل الدولي، 2003، ص3.

² محمد فتحي فرج الزليطني، مرجع سابق، ص 100.

³ محي الدين عبد القادر مغراوي، محمد تاري، حنان لقام، مرجع سابق، ص ص. 14-15.

تقتصر سياسات التوظيف فيه على نسب ضعيفة لتعويضات البطالة، وتحسين أداء سوق العمل، والتدابير الرامية إلى تشجيع استئناف النشاط كالضريبة السلبية والمنح المقدمة عند استئناف العمل.

2- النموذج التعاوني-المحافظ: يضم هذا النموذج كل من ألمانيا، بلجيكا، اسبانيا، فرنسا وإيطاليا، حيث يتميز بارتفاع معدل الإنفاق على العمالة، واعتمدت هذه الدول في بادئ الأمر على سياسات التشغيل السلبية كتعويضات البطالة أو التقاعد المبكر، تم إعادة توجيهها لتكون سياسات هادفة تهدف إلى التقليل من تكلفة العمل.

3- النموذج الاجتماعي - الديمقراطي: تتبناه خاصة الدول الاسكندنافية نتيجة اهتمامها الشديد بالحقوق الاجتماعية واتخاذها لتدابير هادفة لسياسة التشغيل، إضافة إلى اعتمادها على نظم تعويضات طويلة المدى وقوية للبطالة، وحرصها على خلق التوافق القوي مع السياسات التشغيل الإيجابية.

أما بخصوص مفهوم سياسة مكافحة البطالة، الملاحظ أن المصطلح يتكون من ثلاث كلمات هي سياسة، مكافحة، بطالة. لقد تطرقنا بنوع من التفصيل إلى مفهومين بسبب أهميتهما في الموضوع محل الدراسة، لذا ارتأينا شرح كلمة مكافحة حتى نقرب أكثر إلى تعريف مصطلح ككل:

فكلمة **مكافحة** جاءت في معجم الرائد من مصدر كافح، ومكافحة الغلاء أو غيره: أي مواجهته والقضاء عليه. أما في معجم لسان العرب فكفح، المُكَافَحة أي مصادفة الوجه بالوجه مفاجأة. وكَفَّحَهُ كَفَّحاً وكَفَّحَهُ مُكَافَحةً وكَفَّحاً: لقيه مواجهة. ولفيه كَفَّحاً ومُكَافَحةً وكَفَّحاً أي مواجهة.¹

إن مكافحة البطالة هي مواجهتها والتصدي لها بكل ما يلزم من سياسات وأطر قانونية وإجراءات.

يجب التفرقة بين مفهومي سياسة التشغيل وسياسة مكافحة البطالة فالأولى تهدف إلى وضع تدابير إيجابية تفعل آليات سوق العمل وتحسن شروطه، أما سياسة مكافحة البطالة فتقوم على مقاربة شاملة تتبنى فيها الدولة تدابير لحل مشكلة البطالة.

المطلب الثالث: مفهوم سوق العمل ومؤشراته

¹معجم المعاني الجامع، معجم عربي-عربي، من الموقع: <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-arD9>، تم الاطلاع 2019/11/30.

أولاً - تعريف سوق العمل وخصائصه:

يعتبر العمل (العمالة، التشغيل، الاستخدام، التوظيف، الأعمال، الخدمة) كل جهد جسمي أو فكري يبذله المستخدم مقابل أجر إما بشكل دائم أم عرضي، يكون مؤقت أو موسمي.

أما سوق العمل فهو سوق افتراضي ونوع من أنواع الأسواق الاقتصادية، يجتمع فيه كل الأفراد الذين يبحثون عن وظائف مناسبة إضافة إلى أصحاب هذه الوظائف من أصحاب الشركات والمؤسسات المختلفة، ويمثل هذا السوق حلقة وصل بين كل الأشخاص المرتبطين ارتباطاً مباشراً بالعمل.

ويعد مصطلح سوق العمل من المصطلحات الموظفة حديثاً، وبالتحديد أثناء الحرب العالمية الثانية حيث استخدم من طرف اللجنة الأمريكية لتنظيم شؤون العمال وعرفته بأنه:

"المكان الذي تتفاعل فيه مختلف العوامل التي تؤثر في عناصر التوظيف، أي المكان الذي يبحث فيه أصحاب العمل عن العمال أو يبحث فيه العمال عن العمل، وهو المجال الذي توجد فيه أنواع عديدة من ظروف العمل التي توفر وتوجه من خلاله العلاقات المختلفة للعمل كحالات عرض العمل والطلب عليه والاختلافات المهنية في الأجور وساعات العمل وغير ذلك من ظروف تشغيل العمال"¹.

كما يعرف بأنه:

"تلك الأماكن التي تعرض وتطلب فيها قوى العمل لقاء أجر، وإذا كان سوق العمل محصوراً في مكان أو منطقة جغرافية معينة في السابق فقد أصبح اليوم بطابع المكان الاقتصادي من جهة والعالمية من جهة أخرى.

¹ محمد ناصر إسماعيل ناصر، عدوية ناجي عطوي، " سوق العمل وتخطيط القوى العاملة في العراق باستخدام برنامج SPECTRUM الديمغرافي للمدة (1997-2007) "، Journal of Baghdad College of Economic Sciences University. عدد 16، 2008، ص2.

فسوق العمل هو السوق المسؤول عن توزيع العمل على الوظائف والمهن والتنسيق بين قرارات التوظيف المتاحة¹.

كما عرف المكتب الدولي للعمل (2007) سوق العمل بأنه:

"الميدان حيث يطابق بين العاملين والوظائف، أو حيث يجري تبادل العمل مقابل أجر أو يقايض عينيًا، فيما تشكل القوى العاملة الزاد الحيوي الذي يمد السوق بالعاملين. وسوق العمل هو تحديد الإطار الذي تتشكل فيه القوى العاملة، أو كما يقال، هو المحيط الذي تسبح فيه القوى العاملة. لكن القوى العاملة تتأثر بالضرورة باتجاهات سوق العمل كالعولمة وكذا تنامي السمة غير المنظمة في العمل"².

وبما أن سوق العمل هو ذلك المكان الذي تتلاقى وتتفاعل فيه قوى العرض والطلب، ويتم فيه بيع وشراء خدمات العمل، فإنه يتميز عن غيره من الأسواق بمجموعة من الخصائص تتمثل في:

- خدمات العمل تؤجر ولا تباع.
- إرتباط الخدمة بالعامل ولا يمكن فصلها عنه.
- ظروف العمل لا تقل عن السعر في تفسير قرارات العرض والطلب والحركة.
- الطلب على العمل طلب مشتق أي هو طلب من أجل إنتاج سلع وخدمات يتم بيعها.
- تعدد المؤسسات والتشريعات التي تحدد وتنظم آلية عمل السوق إضافة إلى الحكومة، فهناك مؤسسات تؤمن الاتصال بين المشتريين والبائعين لخدمات العمل، وتحث على تبادل المعلومات وإجراء التعاقدات.

¹ حمديّة شاكر مسلم الايدامي، نادية لطفي جبر الجبوري، " الاستثمار في المورد البشري وفق متطلبات سوق العمل في العراق"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 107، المجلد 24، 2018، ص 450.

² عادل لطفي، "مؤشرات سوق العمل"، ورشة للعمل الإقليمية التدريبية حول تنمية وتطوير المشروعات الصغيرة والمتوسطة بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية. مسقط 12/8 ديسمبر 2007. (القاهرة: منظمة العمل العربية، مكتب العمل العربي)، ص3.

- يجب الأخذ بعين الاعتبار أن سوق العمل يتكون من مجموعة من الأطراف المتأثرة والمؤثرة على بعضها، وعلى قرارات سوق العمل كالرواتب ومزايا العمل والمهارات، ومن بين هذه الأطراف¹:
- العمال والراغبون في الحصول على عمل مهما كانت مهاراتهم وخصائصهم.
 - أصحاب الأعمال ذوي الحاجة إلى خدمات العمل، لإنتاج ما يرغبون به من سلع وخدمات في مشروعاتهم.
 - التنظيمات العمالية العاملة على ضمان فرص وشروط العمل لأعضائها بما في ذلك تحديد الأجور.
 - التنظيمات المهنية ومنها تنظيمات أصحاب الأعمال.
 - الجهات الحكومية والتي تمثل صاحب العمل الأكبر في السوق من جهة والحكم بين فئات العرض والطلب من جهة أخرى، لأنها المسؤولة عن تنظيم السوق وتصرفات الأطراف المنخرطة فيه، من خلال سن التشريعات القانونية وكذا القيام بدراسات أو بما تتخذه من سياسات اقتصادية واجتماعية وتعليمية.

ثانياً- عناصر سوق العمل:

يقوم سوق العمل على عنصرين أساسيين هما:

أولاً- عرض العمل: هو مقدار قوة العمل المستعدة والمهيأة للبدل والأداء في مجتمع معين، حسب قواعد العمل التنظيمية بالنسبة للحد الأدنى والحد الأعلى لسن العمل (يختلف من بلد إلى آخر ولكن يحدد بين 15 و65 سنة)، إضافة إلى شروط أخرى لممارسة العمل.

ويتحدد المعروض من سوق العمل في ضوء جملة من العوامل منها العوامل الديمغرافية ممثلة في الحجم الكلي للسكان ومعدل النمو السكاني، وكذا طبيعة الهرم السكاني، إضافة إلى العوامل الاقتصادية التي تتضمن من جهة معدلات أجور العمال لأنه حسب النظرية الاقتصادية هناك علاقة طردية بين مقدار العرض من السلعة أو سعرها في الأحوال الاعتيادية وبثبات العوامل الأخرى، ومثال ذلك العلاقة الطردية بين أعداد اليد العاملة ومستويات الأجور. ومن جهة ثانية حالة الدورة الاقتصادية

¹ نفس المصدر الأنف الذكر، ص4.

فإذا كان الاقتصاد يمر بمرحلة انتعاش فستعرف الأجور ارتفاعاً مما سيؤدي إلى زيادة المعروض من العمل والعكس صحيح في مرحلة الركود. أخيراً المستوى العام للأسعار، حيث يتأثر عرض العمل بالمستوى العام للأسعار حيث كلما ارتفع هذا الأخير يصاحبه انخفاض في مستوى المعيشة بسبب انخفاض الدخل الحقيقي، مما يؤدي بالعمال إلى زيادة ساعات عمله أو إدخال أفراد من عائلته إلى سوق العمل وبالتالي زيادة العرض¹.

أما العوامل الاجتماعية فقد تضمنت مجموعة من المتغيرات تتمثل في:

- مركز ومكانة العمل في المجتمع، وموقفه من عمل المرأة.

- فاعلية التأمينات الاجتماعية.

- المستوى الثقافي، إضافة إلى متغيرات أخرى كالصحة والمعتقدات الدينية.

أما بالنسبة للعوامل السياسية التي تؤثر على عروض العمل فتتمثل في مجموعة العوامل السياسية الداخلية كالضغوط التي تمارسها النقابات العمالية على السلطات الحكومية لتخفيض ساعات العمل اليومية أو رفع الحد الأدنى للعمل وتخفيض عروض العمل بهدف الرفع من الأجور.

وفيما يخص العوامل القانونية فإنها تتضمن التشريعات الخاصة بتنظيم سوق العمل من حيث:

- تحديد ساعات العمل اليومية.

- تحديد الحد الأدنى والأعلى لسن العمل للرجال والنساء.

- التشريعات الخاصة بالسماح بالهجرة من وإلى المدن خاصة فيما يتعلق بمكاتب تنظيم العمل².

ثانياً-الطلب على العمل: وهو مقدار قوة العمل المعدة والمهياة المطلوبة للبذل والأداء في مجتمع ووقت معينين حسب قواعد العمل التنظيمية فيها. ويتأثر الطلب على العمل بالعديد من المؤشرات أهمها³:

¹ خالد حيدر عبد علي، "دراسة اقتصادية حول سوق العمل ومشكلة البطالة المقنعة في إقليم كردستان - العراق". مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 86، 2011، ص 199.

² نفس المصدر الأنف الذكر، ص 200.

³ محمد ناصر اسماعيل ناصر، عدوية ناجي عطوي، مرجع سابق، ص 3-4.

- حجم الوعاء السكاني الذي يحدد حجم المعروض من قوة العمل بالإضافة إلى النمو الديمغرافي الذي يعبر عن زيادة الطلب على قوة العمل لمواكبة تطور الإنتاج واتساع أفاقه.
- نوع النظام الاقتصادي السائد والذي تتحدد فيه الأسس التي تؤثر في تحديد حجم الطلب على قوة العمل.
- تطور الفن الإنتاجي والتطور التكنولوجي والتوسع في استخدام الآلات والمكننة المتطورة.
- فرص العمل البديلة في الخارج.

ثالثا- مؤشرات سوق العمل:

- مؤشرات سوق العمل هي عبارة عن أدوات كمية أو نوعية تستعمل لرصد التغيرات أو التقدم في ظاهرة تنتمي لمنظومة سوق العمل، وقد ترتبط بمنظومة أخرى، فهي أدوات لتخليص حالة سوق العمل، نتيجة التحركات المستمرة بين مكوناته. تتعدد استخدامات مؤشرات سوق العمل لنجدها: ¹
- توظف مؤشرات سوق العمل لتقييم مدى كفاءة منظومة سوق العمل من جهة، وكفاءة منظومات أخرى كالتعليم والتدريب مثلا من جهة أخرى.
 - تستخدم هذه المؤشرات لمقارنة الظواهر بين المناطق الجغرافية المختلفة في البلد الواحد، أو بالمقارنة على المستويين الإقليمي والدولي، بالتالي مقارنة كفاءة منظومة سوق العمل المحلي مقارنة بأسواق العمل الخارجية.
 - تستخدم كأداة للحكم على أداء جزء من المنظومة، في حين الحكم على الأداء الكلي للمنظومة يحتاج إلى مجموعة من المؤشرات التي تربطها علاقة بهذه المنظومة. فمؤشر البطالة يوظف للحكم (جزئيا) على أداء منظومة سوق العمل، فإذا كانت نسبها مرتفعة فيدل على وجود خلل في منظومة سوق العمل وقد يكون سببه خلل في منظومة التعليم أو التكوين.

ونتيجة لأهمية استخدامات مؤشرات سوق العمل قامت منظمة العمل الدولية سنة 1999 باقتراح 18 مؤشرا ذا أولوية لسوق العمل، وارتفع العدد فيما بعد إلى 20 مؤشرا. ويتمحور تركيز اهتمام هذه

¹ عبد الحليم جلال، "اتجاهات سوق العمل في الجزائر". مجلة وحدة البحث في تنمية وإدارة الموارد البشرية، العدد 02، المجلد 08، ديسمبر 2017، ص 279.

المؤشرات حول الأفراد ضمن سن العمل، فيصنفهم (الأفراد ضمن سن العمل) إما داخل أو خارج قوة العمل أي إلى عاملين أو متعطلين. وتقسم مؤشرات سوق العمل إلى ستة مجموعات كما يوضح الجدول التالي:

جدول رقم (1): مؤشرات سوق العمل¹.

المؤشرات	تصنيفها
المؤشرات العامة	- مؤشر المؤهل التعليمي والأمية. - مؤشر معدل غير النشيطين. - مؤشر المشاركة في قوة العمل.
مؤشرات التشغيل	- مؤشر نسبة العاملين إلى السكان. - مؤشر الحالة العملية. - مؤشر النشاط الاقتصادي. - مؤشر العاملين بدوام جزئي. - مؤشر التشغيل في القطاع غير المنظم. - مؤشر التشغيل الناقص المرئي. - مؤشر ساعات العمل.
مؤشرات البطالة	- مؤشر معدل البطالة. - مؤشر بطالة الشباب. - مؤشر البطالة طويلة الأمد. - مؤشر البطالة حسب المؤهل التعليمي .
مؤشرات الدخل والأجور والتعويضات	- مؤشر الأرقام القياسية للأجور في الصناعة التحويلية. - مؤشر الأرقام القياسية للأجور حسب الدخل والمهنة. - مؤشر الفقر وتوزيع الدخل. - مؤشر تكاليف التعويض المالي للعاملين بالساعة.
مؤشرات الانتاجية	- مؤشر انتاجية العمل وتكاليف وحدة العمل.
مؤشرات حراك سوق العمل	- مؤشر التدفق لسوق العمل.

¹ انظر: عادل لطفي، مرجع سابق.

خلاصة واستنتاجات:

قد يكون للعديد من المفاهيم والمصطلحات أكثر من معنى وتفسير. لهذا ارتأينا في هذا الفصل تناول الإطار المفاهيمي والنظري لمتغيرات الدراسة، فاستخلصنا أن السياسة هي علم دراسة وتحليل الظواهر السياسية، بالرغم من تعدد الاتجاهات التي حاولت وضع تعريف لها كل حسب اتجاهاته الفكرية والأيدولوجية.

أما تحليل السياسة العامة فيعتبر وسيلة وأداة لفهم أسباب المشاكل والقضايا المطروحة في المجتمع بغرض اقتراح الحلول المناسبة لها. ويكون ذلك عن طريق عدة مراحل تبدأ بمرحلة تشخيص المشكلة وتكامل المعلومات، تليها مرحلة طرح البدائل واختيار البديل المناسب وأخيرا مرحلة تنفيذ البديل المختار ومتابعته.

أما فيما يخص مصطلح البطالة فقد أجمعت اغلب التعاريف الصادرة عن الباحثين والهيئات الرسمية على أنه مصطلح يطلق على وصف حالة المتعطلين عن العمل، والقادرين عليه والباحثين عنه ولكن لا يجدونه. وهذا رغم وجود بعض الاختلافات في الشروط كالسن على سبيل المثال.

كما صنفت الدراسات لأكاديمية البطالة إلى ثلاثة أنواع كل نوع حسب معيار محدد، فالنوع الأول صنفت البطالة فيه حسب نمط التشغيل، أما النوع الثاني فحسب طبيعة النشاط الاقتصادي، وأخيرا صنفت البطالة حسب طبيعتها الخاصة.

وبغرض مكافحة البطالة تم اعتماد سياسة تشغيلية تضم جملة من المبادرات التي تسطرها الدولة عن طريق وضع برامج وآليات وسن منظومة قانونية بغرض تحقيق توازن سوق العمل، وتكون هذه الأخيرة في شكلين إما سياسة خاملة أو سياسة نشطة.

الفصل الثاني:

واقع البطالة والتشغيل في ظل الخيارات
التنموية الجزائرية

تعاني دول العالم سواء المتقدم أو النامي وبدرجات متفاوتة من ظاهرة البطالة، التي أضحت من أهم المشكلات الاقتصادية والاجتماعية. والجزائر هي الأخرى لم تكن بمنأى عن هذه الظاهرة وآثارها السلبية على جميع الأصعدة، فبعد إستقلال الجزائر سنة 1962 كان تبني الخيار الاشتراكي بمثابة أول خطوة في سبيل تحقيق التنمية الشاملة، ضمن جملة من المخططات التنموية التي حملت في طياتها ضرورة النهوض بقطاع التشغيل.

لكن في بداية التسعينات ومع ما شهدته الساحة الدولية من تغيرات كان أبرزها إنهيار المعسكر الاشتراكي، بدأت الجزائر في التوجه نحو إقتصاد السوق الذي كانت عواقبه وخيمة نتيجة تبنيها إصلاحات اقتصادية تضمنت برنامجين للتثبيت الاقتصادي، وبرنامج التعديل الهيكلي الذي أفرز جملة من الآثار على رأسها إرتفاع معدلات البطالة وتراجع سياسة التشغيل في تحقيق أهدافها.

ونظرا للوفرة المالية في بداية الألفية الجديدة بسبب إنتعاش أسعار المحروقات في السوق الدولية تبنت الجزائر سياسة إنفاقية توسعية، ترجمت إلى عدة مشاريع استهدفت تحقيق ثلاث نقاط أساسية تمثلت في؛ الدخل وتوزيعه، التشغيل ومكافحة البطالة، وتحسين القدرة الشرائية لضمان العيش الكريم للمواطن الجزائري وذلك في إطار ثلاث برامج تنموية أو ما يعرف بـ "سياسة الإنعاش الاقتصادي"، والتي سطرت للفترة ما بين 2001-2014.

وضمن هذا الإطار، سنسلط الضوء في هذا الفصل على دراسة واقع البطالة والتشغيل في ظل الخيارات التنموية الجزائرية، من خلال التطرق إلى المباحث التالية:

المبحث الأول-واقع البطالة وسبل مكافحتها في ظل المخططات التنموية (1967-1989).

المبحث الثاني-مكانة التشغيل ومكافحة البطالة في إطار تدابير السياسات التصحيحية للاقتصاد (1989-1998).

المبحث الثالث-وضعية البطالة في ظل الاستثمارات العمومية (2001-2014).

المبحث الأول: واقع البطالة وسبل مكافحتها في ظل المخططات التنموية (1967-1989).

إن الحديث عن التنمية يقودنا إلى ذلك التعريف الذي نشرته منظمة اليونسكو، والذي اعتبرها عملية متعددة الأبعاد، تشمل كل مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بهدف تحقيق الإزدهار للأفراد.

عرفها فرنسوا بيرو (F Perroux)، عالم الاقتصاد بأنها "تركيبية التغيرات الذهنية والاجتماعية التي تجعل الأمة قادرة على رفع إنتاجها الإجمالي الحقيقي بصورة متراكمة و مستديمة"¹. وتوصل الان برير (A . Barrere) إلى أنها " تدل على التحولات الكمية التي تحدث الانتقال من نظام إلى نظام آخر، ويعتبر هذا الانتقال كتقدم حسب سلم معين من القيم"². كما يرتبط مفهوم التنمية في معنى آخر بالعدالة الاجتماعية والديمقراطية والتعليم، والصحة، والسكن، والتشغيل. وكذا ضرورة تعزيز قدرة الأفراد والجماعات على المشاركة بشكل فعال في اتخاذ القرارات التي تمسهم، كل هذه العوامل تعتبر شروطا أساسية لتحقيق التنمية، فهي مجتمعة، بمثابة دعائم لها، لا يمكن الاستغناء على أي عامل منها.

وقد سعت الجزائر كباقي دول العالم، إلى تحقيق التنمية الشاملة، خاصة في ظل وضعها الاستثنائي غداة إستقلالها بعد 132 سنة من إحتلالها من طرف المستعمر الفرنسي، الذي ساهم في تأخر كل المؤشرات التنموية، وقد ظهرت عواقبه الاجتماعية مثلا من خلال عدم دمج حوالي مليونين ونصف مليون عامل من الأهالي في دائرة النشاط الاقتصادي، حيث وجد ما يقارب 990.000 عاطل عن العمل في المدن ونصف مليون عاطل في الأرياف، إضافة الي تواجد 223,000 ألف عامل جزائري يعملون في فرنسا.³

¹ François Perroux, *l'économie du xx siècle*. Paris : 2e Editions, PUF, 1964, p.155.

² Alain Nonjon, *Concepts et mécanismes de géographie économique contemporaine*. Paris : Editions, Ellipses, 1992, p.256.

³ Abdellatif Benachenhou. " INFLATION ET CHÔMAGE EN ALGÉRIE: Les aléas de la démocratie et des réformes économiques " . *Ruue La Monde arabe*. N : 139, jan –Mars 1993, P29.

لقد سطرت الجزائر غداة استقلالها مجموعة من المخططات التنموية بهدف تحقيق إستقلالها الإقتصادي والإستغلال الأمثل لثرواتها ومواردها المادية والبشرية وضمان السيادة الوطنية على أراضيها وثرواتها للتخلص من التبعية لإقتصاديات الدول الرأسمالية.

المطلب الأول: الأسس الإقتصادية والإجتماعية للمخططات التنموية في ظل التوجه الاشتراكي

اختارت الجزائر غداة الإستقلال نموذج تنموي يتماشى وطموحاتها في بناء دولة مستقلة، عانت من ويلات الإستعمار الفرنسي ، وورثت عنه إرثا ثقيلا اتسم بتخريب ممنهج على جميع الأصعدة خاصة الإقتصادية والإجتماعية؛ فبالنسبة لسكان القرى والمدامر، بينت الإحصائيات أن هناك ما يقارب 3 ملايين جزائري قد طردوا من قراهم ليتم جمعهم داخل مراكز ومحتشدات خصصت لذلك الغرض، بالإضافة إلى تسجيل ما يزيد عن 700.000 شخص هجروا من الأرياف إلى المدن. مع العلم أن فرنسا دمرت حوالي 8000 قرية تدميرا كاملا¹. كما عملت على تبني سياسات اجتماعية تخدم مصالح المعمرين على حساب الأهالي وكرست من خلالها الفوارق الاجتماعية بين الفئتين، خاصة في مجال الأجور والحماية الاجتماعية.

لقد أثرت هذه السياسات الاستعمارية على وضعية سوق العمل خاصة مع عودة المهاجرين الجزائريين من تونس والمغرب وغيرهما، حيث قدر عدد البطالين سنة 1963 بحوالي 2 مليون بطل، ووصف الدكتور عبد الحميد الابراهيمى الاقتصاد الجزائري آنذاك انه:

"اقتصاد مدمر وتابع، وغير متوازن، وحدد أهم جوانب الاختلال فيه والذي مس كل القطاعات بما فيها قطاع التشغيل، بسبب حالة الشغور الاقتصادي والاجتماعي التي تسبب فيها رحيل المعمرين قبل إعلان الاستقلال حيث

¹ Pierre Bourdieu ,Le déracinement, La crise de L'agriculture Traditionnelle en Algérie.Paris: Edition de minuit, 1964, P13.

بلغ عددهم حوالي 900 ألف معمر أوروبي، ما أدى إلى فقدان مناصب عمل العديد منهم وتوقف معظم المؤسسات الصناعية".¹

أولا - معالم النهج التنموي بعد الاستقلال:

إعتمدت الدولة الجزائرية على الاقتصاد الاشتراكي المدار مركزيا وفق منهج التخطيط، أو ما يعرف بالاقتصاد الموجه، فمذ الاستقلال اتخذت مجموعة من الإجراءات والتدابير الرامية إلى بناء أسس الدولة المستقلة كإصدار الدينار الجزائري بديلا للفرنك الفرنسي، وتأميم المؤسسات البنكية كالبنك المركزي والأراضي التي كانت تحت يد المعمرين، إضافة إلى تأميم بعض الصناعات الإستراتيجية مثل الصناعات المنجمية والكيماوية، والإسترجاع التدريجي للثروات الطبيعية.

ويمكن توضيح معالم النهج التنموي المتبع خلال عهد النظام الاشتراكي في النقاط الآتية:

1- اعتماد استراتيجية الصناعات المصنعة في مجال التنمية الصناعية: أساس هذه الإستراتيجية هو إعطاء الأولوية للصناعات الثقيلة. وواضع هذه الإستراتيجية هو المفكر الاقتصادي الفرنسي "ج.د.دبرنيس" اعتمادا على نظرية أقطاب النمو، حيث يرى بضرورة الإعتماد على الصناعات المصنعة كقطب نمو باعتبارها الكفيلة بتزويد القطاعات الأخرى بالمعدات الضرورية التي تسمح بزيادة إنتاجية العمل، وبالتالي تؤدي إلى إعادة هيكلة الاقتصاد، والملاحظ أن ما جاءت به هذه الإستراتيجية كفيل ببناء قدرة إنتاجية ذاتية في الدول النامية، إضافة لإيجاد تكامل اقتصادي على المدى البعيد.²

أما بالنسبة للجزائر فقد بدأت في تطبيق هذه الاستراتيجية سنة 1965، بعدما أقرت اختيارها في المواثيق، أين برز توجهها في ميثاق طرابلس 1962 الذي وضع المعالم الكبرى للسياسة الاقتصادية

¹ عبد القادر خليل، "محاولة تقييم فعالية الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر: 1990-2006". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، 2007-2008)، ص 158.

² محمد زوزي، "استراتيجية الصناعات المصنعة والصناعة الجزائرية". مجلة الباحث، عدد 08، 2010، ص 170.

الجزائرية غداة الاستقلال ودعا الى ضرورة تبني الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج ورفض النظام الرأسمالي كنمط للتسيير¹، ويعود اختيار الجزائر لهذه الإستراتيجية إلى عوامل ثلاث هي²:

- العامل الأول، سياسي، ويتمثل في مخالفة النهج الاستعماري الذي لم تر الجزائر في إطاره إلا الاستعباد والإذلال.

- العامل الثاني، قائم على توفر المقومات الطبيعية لإقامة مثل هذه المشاريع وخصوصا النفط والغاز الطبيعي.

- العامل الثالث، ونظرا لانعدام الإطارات المؤهلة التي تحتاجها الصناعة، تم استبدال ذلك بالاعتماد على صناعات كثيفة رأس المال .

ويتجسد هذا التوجه الذي اختارته الجزائر في مجال تنمية صناعاتها بالتركيز على الصناعات الكبرى التي تخدم الصناعات الصغرى ومختلف الأنشطة الاقتصادية، فركزت على إقامة الصناعات الثقيلة واستيراد المركبات الصناعية.

2- اعتماد سياسة الثورة الزراعية: إن الإستراتيجية الصناعية التي انتهجتها الجزائر كانت مصحوبة بثورة زراعية نتيجة للوضع التي آلت إليها الفلاحة في البلاد آنذاك من جهة، ونتيجة للوضع الاجتماعي المتدهور للسكان والتباين الموجود بينهم من جهة ثانية. وبالعودة إلى " دوبرنيس" الذي انطلق من حجة اعتمادها قبله بعض المفكرين السوفييت في الفترة ما بين 1920-1930 والذين كانوا من أنصار قاعدة إعطاء الأولوية لإنتاج وسائل الإنتاج، الذي كان يعتقد أن له مفعولا تعاقبيا أو تسلسليا في تحريك الاقتصاد، ويقصد بذلك أن إنشاء صناعات ثقيلة يؤدي إلى ظهور صناعات خفيفة وإلى تحريك العمل في الزراعة تدريجيا، مما يؤدي حتما إلى امتصاص البطالة، وتثبيت سكان المناطق

¹ Mohamed el Hocine Benissad, Economie de Développement de L'Algérie : sous-développement et socialisme.2 Edition, Algérie : OPU ,1982, pp18-19

² محمد زوزي، مرجع سابق، ص 171.

الريفية في قراهم ومداشرهم، هذه الفرضية التي وضعها "دوبرنيس" واعتمدتها الجزائر، وراهنّت على مفعولها السحري¹.

فبعد مضي سنوات قليلة على بداية تشكيل الأقطاب الصناعية، ظهر الإصلاح الزراعي عام 1971، وعرف في الخطاب الرسمي بالثورة الزراعية، وإثر هذا صدر ميثاقها في 07/14/1971 وشرع في تطبيقه في شهر جوان 1972. وقد جاء في المادة الأولى من قانون الثورة الزراعية "الأرض لمن يخدمها، ولا يملك الحق في الأرض إلا من يفلحها ويستثمرها".

ويعتبر هذا الميثاق كمبدأ سياسي وإجتماعي وإقتصادي في آن واحد إذ يهدف إلى القضاء على التباين في توزيع الملكية، وكذلك دمج المواطنين البسطاء في التنمية الاقتصادية القومية، والرفع من مداخيلهم الشخصية، كما يهدف إلى تنظيم الانتفاع بالأرض والوسائل الفلاحية بشكل ينجم عنه تحسين الإنتاج بواسطة تطبيق التقنيات الفعالة. وتم بموجبه تأمين الأراضي وتشكيل تعاونيات زراعية تمثلت في 7000 تعاونية موزعة على مليون هكتار، وتم منح هذه الأراضي المؤممة وكذا الأراضي التابعة لملك الدولة أو البلديات إلى الفلاحين المحرومين لخدمتها. كما تم تكوين حوالي 700 تعاونية للخدمات على مستوى البلاد و730 تعاونية زراعية للاستغلال الجماعي والمكلفة بالاستعمال المشترك لوسائل الإنتاج، وكذا تشكيل تعاونيات لتربية المواشي².

3- احتكار السوق الوطنية من قبل المؤسسات العمومية الى غاية التسعينيات القرن الماضي، أين تم خوصصة وحل العديد منها بسبب فشلها، مقابل ذلك تم فتح المجال أمام القطاع الخاص في ظل هيمنة القطاع الأول خاصة على مستوى البنوك العمومية المسيطرة على السوق المصرفية بحوالي 90%³.

¹ ادريس بولكعبيات، "تجربة الجزائر في التنمية قراءة في الانتقال من نموذج إلى نموذج مضاد". مجلة العلوم الإنسانية، عدد 17، 2002، ص 120.

² جمال جعفري، العجال عدالة، "مبادرات إصلاح القطاع الزراعي في الجزائر وأثرها على الناتج الزراعي: دراسة تحليلية وقياسية لفترة (2000-2015)". مجلة دفاتر اقتصادية، عدد 02، المجلد 10، 2018، ص 100-101.

³ رحيم حسين، "دور السياسات التنموية في مكافحة البطالة ودعم التشغيل في الجزائر نموذج التنمية الريفية والسياحية"، النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة في الدول العربية: سياسات التنمية وفرص العمل: دراسات قطرية، ط 01، بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، مارس 2013، ص 429.

4-احتكار التجارة الخارجية من طرف الدولة، والذي استمر إلى غاية مطلع التسعينيات.

ثانيا-آلية المخططات التنموية في ظل التوجه الاشتراكي:

تجسدت معالم النظام التنموي ذو التوجه الاشتراكي الذي تبنته الدولة الجزائرية، من خلال سلسلة

من المخططات التنموية، تضمن كل مخطط منها مجموعة من المبادئ والركائز.

وقد صنف المخططات وفق فترات زمنية كما يلي:

1- فترة اقتصاد الخطط المركزية (1967-1978):

تضمنت هذه الفترة ثلاث مخططات هي ¹:

أ- تجربة مخطط الاستثمار الوطني (1967-1969):

اعتبرت كفترة تجريبية استندت إلى مجموعة من البرامج الموضوعة قبل الاستقلال (إبان الحقبة الاستعمارية)، وشهدت هذه الفترة انطلاق الصناعة الجزائرية عن طريق إنشاء شركات وطنية وتوجيه الاستثمار نحو الصناعات التحويلية بغرض خلق مناصب شغل للسكان.

ب- المخطط الرباعي الأول (1970-1974):

خصص للمخطط قيمة 9.1 مليار دولار للاستثمار البترولي (تزامنا وقرار تأميم المحروقات سنة 1971) من مجموع الاستثمارات الوطنية البالغة 20.1 مليار دولار. وقد أخذ القطاع الصناعي الحيز الأكبر من الغلاف الاستثماري للتنمية، حيث تم التركيز على الصناعات المعدنية والمحروقات والعمل على الإسراع في إنهاء مركبات الحجار للصلب بعنابة والمحروقات بأرزيو وهران، ومعامل سكيكدة. لكن غياب الكوادر والكفاءات أدى إلى عرقلة المبادرات الاستثمارية في كلا القطاعين العام والخاص.

ج- المخطط الرباعي الثاني (1974-1977):

¹ محمد الطاهر قادري، التنمية المستدامة في البلدان العربية بين النظرية والتطبيق، ط01، لبنان: مكتبة حسن العصرية، 2013، ص ص 91-92.

خصص له مبلغ مالي مرتفع قدره 110 مليار دج، نظرا للإيرادات البترولية الهامة، والمقدرة ب 60 مليار دولار، التي حصلت بها الجزائر نتيجة الصدمة البترولية الناجمة عن الحرب العربية الإسرائيلية سنة 1973.

تضمن المخطط إعادة هيكلة قطاع الزراعة من الناحية المؤسساتية في شكل إصلاح زراعي عميق خصصت له نسبة 15% من الاستثمارات. أما بخصوص المحروقات فقد اتجهت الجزائر إلى اختيار صناعة التميع التي تتطلب رأسمال كثيف بغرض التحكم في عملية تصدير الغاز الطبيعي المميع.

2- فترة التخطيط اللامركزي (1980-1989):

وقد تضمنت هذه الفترة المخططين التاليين:

أ- المخطط الخماسي الأول (1980-1984):

انبثق هذا المخطط عن توجيهات المؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني في جوان 1980، واستهدف إعادة تنظيم الاقتصاد الوطني من خلال تبني خيارات تنموية جديدة قائمة على نتائج تقييم العشريتين التنمويتين السابقتين. وقد تم تحديد مجموعة من الأهداف تمثلت أساسا في ¹:
 - استكمال إنعاش القطاعات التي لم تعط لها الأولوية والأهمية الكافية في المخططات السابقة، والاهتمام أكثر بالهياكل القاعدية كالطرق السريعة والسدود.
 - تدعيم الاقتصاد الوطني، ومعالجة الاختلالات التي ميزته أثناء فترة السبعينيات.
 - الاهتمام أكثر بالجانب الاجتماعي للمواطن وتحسين معيشته، وتوقع المخطط خلق 1175.000 منصب شغل جديد.

لكن الملاحظ أنه خلال هذه الفترة، عرفت الجزائر إنخفاض معدل متوسط النمو بفارق ثلاث نقاط؛ حيث بلغ نسبة 4%، بعدما كان في حدود 7% خلال فترة المخططات (1967-1979)، وهذا بالرغم

¹ عبد الرحمن تومي، الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر الواقع والأفاق، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2001، ص 27-28.

من التطور الذي شهده الاقتصاد الوطني آنذاك، إذ بلغ عدد الشركات بين سنتي 1963-1980 حوالي 150 شركة وطنية.

ب -المخطط الخماسي الثاني (1985-1989): جاء هذا المخطط لإتمام مسار المخطط الخماسي الأول ومواصلة تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لكنه تزامن مع الأزمة البترولية لمنتصف الثمانينات، والتي أدت إلى انخفاض أسعار النفط وقيمة الدولار، التي تعتبر عملة التعامل في مجال المحروقات آنذاك، مما أدى إلى انخفاض كبير في إيرادات الجزائر.

الأمر الذي دفع بالدولة الجزائرية إلى تدعيم احتياجات التنمية الاقتصادية بما يتلاءم ومستوى الموارد الوطنية المتاحة. ولقد حظي القطاع الصناعي بحصة استثمارات بلغت 20.174 مليار دج من النفقات الإجمالية المقررة.

المطلب الثاني: سياسة التشغيل بين القطاعين العام والخاص

أولاً-مكانة القطاع العمومي في التشغيل خلال فترة الاقتصاد الموجه:

اتسمت الفترة الممتدة ما بين نهاية الستينات والنصف الأول من عشرينات الثمانينات بارتفاع نسبة الاستثمارات المنجزة في القطاع الاقتصادي، حيث عرفت هذه الفترة انتهاج سياسة جد نشيطة للاستثمار العمومي ترتب عنها تطور كبير في الهياكل القاعدية الصناعية ممثلة بإنشاء العديد من المصانع والمؤسسات الصحية والتربوية (الجانب الاجتماعي)، وكذا شبكة الطرقات والطرقات السريعة والمطارات (قطاع النقل).

فالسياسة الاقتصادية المتبعة خلال السبعينيات أفرزت نسبا معتبرة من النمو الاقتصادي تراوحت بين 6% و7% سنويا، الأمر الذي ساهم في انخفاض نسب البطالة بشكل مستمر حيث انتشر التشغيل في قطاع الوظيف العمومي، وكذا القطاع الصناعي وقطاع البناء والأشغال العمومية، أين تم إنشاء 100.000 منصب شغل دائم في المتوسط سنويا، في الفترة الممتدة بين أواخر الستينيات وأواخر السبعينيات.

وفي النصف الأول من الثمانينيات تم إنشاء حوالي 140.000 منصب عمل سنويا، بالرغم من تباطؤ نسبة الاستثمار التي تراجعت من معدل يتراوح بين 40 و45% خلال السبعينيات إلى 33% بداية الثمانينات. وقد انجر عن هذا التطور انخفاض معتبر ومستمر لنسبة البطالة، حيث انتقلت من 33% سنة 1969 إلى 22% سنة 1977، ثم إلى 16% سنة 1985. وهذا ما سنحاول تفصيله فيما يلي:

1- مرحلة المخططات الرباعية:

إن الارتفاع الكبير لنسبة الاستثمارات المنجزة في القطاع العمومي، خلال الفترة الممتدة بين العقد الأخير من عشرية الستينيات ونهاية السبعينيات أدى إلى ارتفاع محسوس للغاية في عدد مناصب الشغل الجديدة، قدر بنسبة 4,4% سنويا. ويوضح الجدول التالي حجم الاستثمارات المتوقعة والمنجزة حسب القطاعات.

جدول رقم (02): حجم الاستثمارات المتوقعة والمنجزة بين 1967-1978.

1978-1967				القطاعات
المنجزة		المتوقعة		
النسبة %	القيمة بالمليار دج	النسبة %	القيمة بالمليار دج	
8.7	19.29	11.0	27.05	الفلاحة، الري و الصيد البحري
60.2	132.38	49.9	121.45	مجمل الصناعات:
28.6	63.00	24.7	60.74	(1) المحروقات
27.3	60.09	20.9	51.52	(2) الصناعات
4.2	9.29	3.7	9.19	(3) الطاقة و المناجم
10.0	21.92	10.8	26.51	الخدمات المنتجة (البناء و الاشغال العمومية ،النقل ، السياحة ، الاتصالات السلكية .. الخ)
21.1	46.41	28.8	70.79	الاستثمارات الاجتماعية والهياكل القاعدية:
5.8	12.79	9.0	22.21	(4) التربية
6.9	15.26	9.9	24.34	(5) الإسكان
100	220.0	100	245.8	المجموع العام

المصدر : المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التقرير الوطني حول التنمية البشرية 1998. الجزائر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي. (التقرير غير مرقم).

من معطيات الجدول أعلاه يتضح لنا أن قطاع الصناعة استحوذ على أكبر نصيب من الاستثمارات بـ 60.2% من إجمالي الاستثمارات، تصدره قطاع المحروقات بنسبة 28.6% بهدف تحقيق أكبر قدر من الإيرادات الطاقوية قصد إيجاد موارد لتمويل الاستثمارات، الأمر الذي جعل قطاع الصناعة يساهم في خلق حوالي 306.000 منصب عمل أي ما يعادل 28% من مناصب الشغل المتوفرة في تلك المرحلة.

أما قطاع الخدمات المنتجة فقدرت نسبة الاستثمارات فيه بنسبة 10% من المجموع الكلي حيث ساهم قطاع البناء والأشغال العمومية بإنشاء 328.000 منصب عمل خاصة مع تطبيق برنامج بناء القرى الريفية وإعمار المدن، بما يعادل 30% من المناصب المستحدثة. أما بالنسبة للإدارة، فقد بلغت حصتها 23% من مناصب العمل الجديدة، و19% لقطاع الخدمات خارج الأشغال العمومية.

بالنسبة للقطاع الفلاحي فتجدر الإشارة إلى الانخفاض الطفيف لعدد العمال نظرا لتحويل مناصب العمل نحو القطاعات الاقتصادية والإدارة، على حساب قطاعي الزراعة والصناعات التقليدية، حيث عرف تراجعاً قدر بـ 17.000 منصب شغل ما بين 1966 و1977، نتيجة تراجع الاهتمام بالقطاع وتفاقم الهجرة من الوسط الريفي نحو الوسط الحضري¹.

تجدر الإشارة إلى أن نسبة تغطية عروض العمل لطلبات العمل قدرت بـ 35.17% سنة 1971 لتتراجع إلى 31.91% سنة 1972، ثم 30.95% سنة 1973، بالرغم من تذبذب النسب إلا أنها عموماً تميزت بالاستقرار.

إضافة إلى عامل تزايد حجم الاستثمارات، هناك عوامل أخرى ساهمت في هذا الانخفاض المحسوس لنسبة البطالة في هذه الفترة نجد²:

- إحتلال القطاع العمومي الصدارة في إنشاء مناصب العمل.
- إضطلاع الصناعة بدور المحرك.

¹ فتيحة داود، " إشكالية التشغيل في الجزائر في ظل النموذج الجديد لسياسة التشغيل ". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة جيلالي ليايس، 2014-2015)، ص 293.

² التقرير الوطني حول التنمية البشرية 1998، مرجع سابق. (التقرير غير مرقم)

- بروز العمل النسوي.

- وضع نظام خاص بعلاقات العمل، يقم العمال في تسيير مؤسساتهم (التسيير الاشتراكي للمؤسسات الذي اعتمد في نوفمبر 1971، وطبق تدريجيا في القطاع العمومي).

- تنظيم الهجرة إلى أوروبا من طرف الدولة، خاصة نحو فرنسا التي سجلت حوالي 250000 هجرة عمالية عن طريق تنظيم سوق العمل بإنشاء هيئات تنظم عملية التوظيف والهجرة.

2 -مرحلة المخططات الخماسية:

على غرار مرحلة السبعينات أين عرف التشغيل نموا ملحوظا، تميزت سوق العمل الجزائرية في فترة الثمانينات بالانكماش والتقليص، حيث نجد أن التطور المسجل خلال مرحلة المخططات الخماسية، يختلف كثيرا عما كان عليه في المرحلة السابقة، حيث عرفت هذه الفترة مرحلتين فرعيتين متميزتين:

أ - فترة المخطط الخماسي الأول (1980 - 1984): رغم تراجع وتيرة الاستثمار المسجل اعتبارا من سنة 1980، إلا أن العدد الهائل من البرامج السابقة الباقي إنجازها، وتوجيه الاستثمارات الجديدة نحو قطاعات ذات مردودية ضعيفة (قطاعات اجتماعية، سكن، هياكل قاعدية اقتصادية)، سمحت باستمرار وتيرة خلق مناصب شغل حيث تم توفير 140.000 منصب شغل جديد سنويا، جزء منها مناصب شغل مؤقتة، أي بمعدل زيادة سنوية قدرها 4,2%، وقد وزعت كما يلي¹:

- قطاع الإدارة الذي استحوذ على أعلى نسبة قدرت ب 33% من مناصب الشغل الجديدة أغلبها في قطاع التربية والتعليم والتكوين المهني والصحة العمومية، فالدولة كانت تمول عملية خلق مناصب شغل واعتبرت الإدارة أسهل قطاع لذلك مقارنة بالقطاعات الأخرى، إضافة إلى ارتفاع نسبة النمو السكاني الذي قدر ب 3.2% سنويا.

- قطاع البناء والأشغال العمومية الذي ساهم بنسبة 31% في توفير مناصب العمل، وهذا راجع إلى عزم الدولة إنهاء التأخر الذي طال الأشغال والمشاريع السكنية المتبقية من المخطط الرباعي وإنجاز سكنات إجتماعية جديدة في إطار البرنامج الخماسي.

- قطاع الخدمات الذي ساهم بنسبة 24% في خلق مناصب عمل جديدة.

¹مدني بن شهرة، "سياسات التعديل الهيكلي والشغل: التجربة الجزائرية"، (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة وهران، 2006-2007)، ص 168.

- قطاع الصناعة ساهم بنسبة أقل من 12% في توفير مناصب عمل جديدة، ويعود ذلك إلى بداية الأزمة الاقتصادية والانخفاض التدريجي لأسعار النفط في الأسواق العالمية، وتراجع الاستثمارات المنتجة نظرا لصعوبة تمويل المؤسسات الاقتصادية الكبرى.

بالمقابل، عرف قطاع الفلاحة ركودا في توفير مناصب الشغل حيث فقد ما يقارب 9000 منصب عمل، حيث تمت إعادة هيكلة القطاع الفلاحي وتحويل معظم العمال الدائمين إلى عمال مؤقتين، إضافة إلى هجرة العديد من الفلاحين نحو المدن للعمل بقطاعات أخرى بسبب انخفاض المستوى المعيشي لهم مقارنة بالعمال الآخرين، وصعوبة العمل الفلاحي.

ب- المخطط الخماسي الثاني (1985-1989):¹ تأثرت معدلات التشغيل في هذه الفترة بمجموعة من العوامل صنفّت إلى عوامل خارجية تمثلت في الصدمة النفطية لسنة 1986 التي أدت إلى انخفاض شديد في أسعار المحروقات وانخفاض قيمة الدولار باعتباره العملة الرئيسية في المعاملات التجارية مع الخارج، وعوامل داخلية تضمنت جملة من الإصلاحات الاقتصادية الجذرية كوضع إطار مؤسسي لترقية استثمار القطاع الخاص الوطني عن طريق سن القانون رقم 25/88 الصادر بتاريخ 13 جويلية 1988 والمتضمن توجيه الاستثمارات الخاصة الوطنية²، وكذا إصدار قوانين خاصة باستقلالية المؤسسات العمومية منها القانون رقم 01/88 الصادر بتاريخ 13 يناير 1988 المتعلق بتوجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية³.

كما عرفت هذه المرحلة انخفاض نسبة الاستثمار حيث سجلت نسبة نمو ضعيفة جدا قدرت بأقل من 1%، وانخفاض محسوس في عدد مناصب الشغل الجديدة بمعدل 75.000 منصب شغل جديد سنويا، أي بمتوسط زيادة سنوية قدرها 1,9%. وقد سجل قطاعا الصناعة والبناء والأشغال العمومية تراجعا كبيرا، وأصبح قطاع الإدارة هو المساهم الأول في خلق مناصب الشغل بنسبة 56%

¹ التقرير الوطني حول التنمية البشرية 1998، مرجع سابق.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " القانون رقم 25/88 الصادر بتاريخ 12 جويلية 1988 المتضمن توجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية "، (الجريدة الرسمية، عدد 28، الصادرة بتاريخ 13 جويلية 1988).

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " القانون رقم 01/88 الصادر بتاريخ 12 جانفي 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية العمومية "، (الجريدة الرسمية، عدد 02، صادرة بتاريخ 13 جانفي 1988).

من مجمل مناصب الشغل الجديدة. كما عرفت هذه المرحلة ظهور بوادر طرح نقاش مسألة الارتفاع المفرط لعدد عمال المؤسسات، والشروع في تنفيذ إجراءات تقليص عددهم.

وفي ظل هذه الظروف، ازدادت معدلات البطالة ارتفاعا وعرفت وضعية التشغيل تأزما أين سجل عجز في مناصب الشغل قدر بـ 565000 منصب¹، ليصبح من الضروري تسطير برامج خاصة للحد من إنتشارها، لاسيما عند فئة الشباب. ويدل إستفحال هذه الظاهرة عن أزمة اقتصادية حادة تمثلت في إنخفاض عدد مناصب الشغل في القطاع العمومي التجاري وإرتفاع مناصب الشغل الجديدة في الإدارة وقطاع الخدمات، إلى جانب انتشار القطاع غير الرسمي وتغشي البطالة التي مست حتى حاملي الشهادات الجامعية.

من كل ما سبق نتوصل إلى أن السياسة الاقتصادية المتبعة في فترة الاقتصاد الموجه ساهمت في خلق عدد كبير من مناصب العمل في القطاع العمومي مما أدى إلى ارتفاع نسبة العمال الأجراء الدائمين في مجمل الوظائف، حيث أصبح الأجراء يمثلون نسبة 66,5% من مناصب الشغل سنة 1982، بينما لم تتجاوز هذه النسبة 35% سنة 1966، مما يفسر أن المعالجة الاجتماعية طغت على المعالجة الاقتصادية في مجال مكافحة البطالة، ونتج عن تطبيق شعار (العمل حق الجميع) تكديس للعمال في الشركات والإدارات وتدني مستوى الإنتاجية في ظل بطالة تعتبر مقنعة حيث بدأت نسبها في الارتفاع ابتداء من منتصف الثمانينيات لتصل سنة 1993 إلى 23%².

ثانيا -مدى مساهمة القطاع الخاص في خلق مناصب عمل:

لم يحظ القطاع الخاص في الجزائر بمكانة كبيرة في ظل المخططات التنموية ذات التوجه الاشتراكي بالرغم من تبنيه لشعار "الإنتاجية، الكفاءة والفعالية"³، وهذا من منطلق أنه يعبر عن فلسفة رأسمالية ستعزز من إنتشار الإستغلال وظهور الطبقة المجتمعية.

¹ -Djlali Sari, " Deux décennies d'urbanisation sans précédent en Algérie ", **croissance démographique et urbanisation : politique de peuplement et aménagement du territoire**. Séminaire international de Rabat (15-17 mai 1990). Editions : AIDELF, N°05 p. 376.

² رحيب حسين، مرجع سابق، ص 430.

³ Ahmed Dahmani, **L'Algérie à l'épreuve : Economie politique des réformes 1980- 1997**. Alger : Editions Casbah, 1999, p 62.

فبعد الاستقلال أصدر المجلس التأسيسي في عهد الرئيس أحمد بن بلة أول قانون للاستثمار بصيغة اشتراكية حمل رقم 63 - 277 المؤرخ في 26 جويلية 1963¹، والذي سمح للمستثمرين الخواص بممارسة نشاطهم مع التقيد بحدود تخضع لإجراءات النظام العام وهذا ما جاء في المادة 03 منه والتي تنص على أن حرية الاستثمار معترف بها للأشخاص الطبيعيين والمعنويين الأجانب-دون القطاع الخاص الوطني-وذلك حسب إجراءات النظام العام، كما تم اشتراط توطين هذه الاستثمارات وضرورة تحديث وتجديد عوامل الإنتاج، وتكوين وترقية العمالة.

كما أكد القانون على دور الدولة كمسؤولة عن تنظيم، متابعة وتوجيه القطاع الخاص نحو النشاطات المنتجة التي ترغب فيها، مما شكل حاجزا أمام الاستثمارات الخاصة التي كانت تفضل النشاطات الأكثر ربحية والأقل تكلفة ومخاطرة كالتجارة مثلا. لذا تمركز نشاط القطاع الخاص في الصناعات التي اعتبرتها الدولة ثانوية، مقارنة بالصناعات الثقيلة التي رأت فيها الركيزة الأساسية للتنمية الاقتصادية الوطنية مما يدعو للقول بأن الدولة قد تبنت نزعة تهميشية للقطاع الخاص، على حد قول الأستاذ جيلالي اليابس:

" القطاع الخاص لم يشجع من طرف الدولة كان مهماشا، مما أدى إلى تأخر تشكل فئة المقاولين بالمفهوم الدقيق للمصطلح ومع ذلك فقد تمت هيكلة القطاع الخاص، وأخذ يتطور، ولكن في ظل القطاع العام " ².

بالنظر إلى الثغرات التي عرفها هذا القانون ولسدها وضعت الحكومة قانون ثاني للاستثمارات جاء في شكل الأمر رقم 66-284 المؤرخ في 15 سبتمبر 1966 المتضمن قانون الاستثمارات³، تطبيقا لتعليمات المجلس الوطني للثورة الذي طلب توضيحات أكثر حول دور الرأسمال في إطار التنمية

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " القانون رقم 63-277، المؤرخ في 26 جويلية 1963، المتعلق بالاستثمار، (الجريدة الرسمية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 02 أوت 1963).

² ليليا بن صويح، " قراءة تحليلية في مسار تطور تجربة القطاع الخاص بالجزائر ". مجلة كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، العدد 08، السنة 2012، ص 79.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "الأمر رقم 66-284 المؤرخ في 15 سبتمبر 1966 المتضمن قانون الاستثمارات"، السنة الثالثة، (الجريدة رسمية، عدد 80، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 1966).

الاقتصادية ومكانته وأشكاله والضمانات الخاصة به¹، حيث جاء في المادة الأولى منه أن هذا الأمر " يدخل في نطاق تنظيم تدخل رأس المال الخاص في تحقيق التنمية الاقتصادية الوطنية"².

كما حدد نوع الأنشطة التي يمكن أن يستثمر فيها الخواص رأسمالهم حيث نصت المادة الرابعة صراحة على ذلك وجاء فيها أن " الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الجزائريين أو الأجانب يمكنهم إحداث أو إنماء مؤسسات صناعية أو سياحية من شأنها زيادة الجهاز الإنتاجي للأمة والاستفادة من كل أو جزء من الضمانات المخصصة لها في الباب الثاني من هذا القانون "³.

لقد منح المشرع الجزائري من خلال القانونين السابقين الفرصة للاستثمار الخاص الوطني والأجنبي لكن مع التركيز على الدور الأساسي للدولة في مجال الاستثمار خاصة القطاعات الحيوية منها. فنجد انه خلال الفترة ما بين 1967 و1978، بلغ إجمالي المشروعات الاستثمارية الخاصة 881 مشروعا موزعة جغرافيا على النحو التالي:

- 330 مشروعا في الجهة الوسط من الوطن، ما يعادل نسبة 37.45 % من إجمالي المشروعات الاستثمارية.

- 438 مشروعا استثماريا في الجهة الغربية، بنسبة 49.71 % من إجمالي المشروعات الاستثمارية.

- 113 مشروعا استثماريا في الجهة الشرقية من الوطن، بنسبة 12.84 % من إجمالي الاستثمارات.

ساهمت هذه المشاريع الاستثمارية الخاصة في تشغيل 28966 عاملا مقابل 1.889.000 عامل يشتغلون في القطاع العام وخارج القطاع الفلاحي، أي أن مكانة القطاع الخاص في التشغيل في تلك الفترة هامشية حيث أنه لا يمثل سوى 01.02 % فقط من مجموع مناصب الشغل خارج القطاع المذكور. وقد بلغت نسبة التشغيل في القطاع العمومي خارج القطاع الفلاحي 98.98 % مقارنة بالقطاع الخاص دون احتساب شغلي القطاع الفلاحي.

وأخيرا نستنتج أن دور القطاع الخاص في تحقيق التنمية الاقتصادية بصفة عامة والمساهمة في التشغيل بصفة خاصة منذ الاستقلال إلى غاية نهاية السبعينات، كان هامشيا لأنه تحول إلى قطاع

¹ نفس المصدر الانف الذكر ص 1202.

² نفس المصدر الانف الذكر، ص 1204

³ نفس المصدر الانف الذكر، نفس الصفحة.

يعيش في ظل القطاع العام، وأفرغ من مضمونه المتمثل في خلق الثروة وتوفير فرص العمل مما جعله قطاعا مستفيدا من ثروة المجتمع من خلال استفادته من الربح البترولي في شكل سياسات دعم الأسعار التي تبنتها الدولة بشكل شعبي ودون تحديد الفئات التي ينبغي أن تستفيد منها دون غيرها.

غير أنه في بداية الثمانينات شهدت سياسة الاستثمار منعطفا جديدا وفقا للاستراتيجية التنموية الجديدة القائمة على اللامركزية في النشاط الاقتصادي بإشراك القطاع الخاص. حيث عرفت سنة 1982 ثلاث قوانين خاصة بالصناعة التقليدية والشركات المختلطة والاستثمار، جاءت نتيجة للمناقشات التي جرت على مستوى مختلف الهيئات السياسية والنقابية، وكللت بإنشاء اللجنة متساوية الأعضاء لدراسة ملف القطاع الخاص¹. وقد دعمت بإطار قانوني جديد هو القانون رقم 82-11 المؤرخ في 21 أوت 1982 المتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني²، والذي وسع دائرة الأهداف التي توكل إليه في إطار مسار التنمية الاقتصادية الوطنية مقارنة بالمرحلة السابقة، ومن أهمها المساهمة في توسيع القدرات الإنتاجية الوطنية وإنشاء مناصب العمل وتعبئة الادخار وتلبية حاجيات المواطنين من الموارد، إضافة إلى المشاركة في تحقيق سياسة التنمية الجهوية المتوازنة لتثبيت السكان في المناطق المحرومة أو المعزولة، وإستعمال اليد العاملة والموارد المحلية.

إن ما يهمننا في مجمل الأهداف المرجو تحقيقها هما العنصرين اللذان ذكرناهما أعلاه، حيث يعتبر خلق مناصب العمل هدفا أساسيا بمقتضاه يمكن للمستثمر الحصول على الاعتماد لإنشاء مشروعه. بالإضافة الى الهدف الآخر والمتمثل في العمل على تحقيق التوازن الجهوي بين المناطق الأربعة للبلاد من جهة، وتثبيت سكان المناطق الداخلية والمحرومة في مناطق سكناهم، من جهة أخرى بهدف الحد من الهجرة الداخلية نحو المدن الكبرى عن طريق إطلاق مشاريع استثمارية توفر مناصب عمل محلية وتوفير البيئة المناسبة للعيش.

¹ عيسى مرازقة، "الإطار التشريعي لاستثمار الخاص في الجزائر". مجلة الإحياء، العدد 01، المجلد 07، ص 463.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "القانون رقم 82-11، المؤرخ في 21 أوت 1982، المتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني"، السنة 19، (الجريدة الرسمية، العدد 34، الصادرة بتاريخ 24 أوت 1982).

الملفت للانتباه أن الغاية من سن هذا القانون هو تحفيز القطاع الخاص على خلق مناصب شغل والمساهمة في سياسة مكافحة البطالة، ويظهر ذلك من خلال نص المادة 18 منه، والتي اعتبرت شرط إنشاء مناصب العمل هو المقياس الأول الذي تدرس على أساسه المشاريع المقدمة من طرف الخواص للاعتماد، كما حدد المشرع في المادة 11 من القانون المذكور أعلاه المجالات المتاحة لإنشاء المشاريع الخاصة، والمتمثلة في:

- نشاطات تأدية الخدمات المتمثلة في التصليح الصناعي وصيانة الآلات الخاصة الصناعية والتجهيزات الصغيرة.
- تحويل ومعالجة الموارد الأولية الزراعية المصدرة والمنتجات المعدة لاستهلاك العائلات والصيد البحري.
- البناء والأشغال العمومية.
- النقل البري للمسافرين ومختلف مجالات السياحة والفندقة والإطعام وغيرها.

تجدر الإشارة، أن نسبة الاستثمارات في الصناعات الغذائية والنسيجية حازت على أكثر من نصف الاستثمارات المنجزة سنة 1982، حيث كان متوقع منها استحداث 16601 منصب عمل ما بين 1983 و 1987. كما استفادت قطاعات أخرى من هذه الاستثمارات كالصناعات الحديدية والميكانيكية والالكترونية والسياحة. حيث كان ينتظر من حوالي 4348 مشروع معتمد استحداث حوالي 75000 منصب عمل منها 18700 منصب دائم¹.

بالرغم من التسهيلات التي قدمت إلى القطاع الخاص في إطار هذا القانون حتى يكون مساهما وشريكا في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلى جانب الدولة، إلا أن المشرع حدد مجالات تدخله حيث لم يسمح له بالاستثمار في كافة القطاعات وذلك لاعتبارات عديدة. ضف إلى ذلك الصعوبات التي أعاققت جهود المستثمرين الخواص لإنجاز مشاريعهم والمساهمة في خلق مناصب شغل، ويظهر ذلك في الفرق الشاسع بين توقعات خلق مناصب العمل من طرفه وإنجازاته المحققة. ويعود ذلك إلى الصعوبات التي اعترضته لتجسيد المشاريع والحصول على التجهيزات والوسائل والتي كانت تمول عن

¹ مدني بن شهرة، مرجع سابق، ص 170.

طريق الاستيراد من الخارج، وما يصاحب ذلك من تعقيدات بيروقراطية ساهمت في تجميد العديد من المشاريع الاستثمارية الخاصة، الأمر الذي انعكس بالسلب على خلق مناصب العمل بالسلب طبعاً. كما نجد أن اليد العاملة المؤهلة كانت سبباً هي الأخرى في تقليص مناصب العمل حيث أن العديد من المشاريع الاستثمارية التي تستخدم مؤهلات عالية كانت نادرة في نهاية الثمانينيات.

المطلب الثالث: تنظيم سوق العمل وأهم ميزاتِه.

أولت السلطات العمومية الجزائرية اهتماماً بالغاً لمشكلة البطالة وسياسة التشغيل حيث تدخلت في عملية تنظيم سوق العمل عن طريق إنشاء هيئات تنظم عملية توظيف اليد العاملة المحلية، كما حددت طرق استقطاب اليد العاملة الوطنية والأجنبية الموجودة خارج الوطن، ولم ينسَ المشرع الجزائري فئة الجزائريين الراغبين في الهجرة للعمل في الخارج خاصة نحو أوروبا وبالضبط إلى فرنسا. فوضع مجموعة من القوانين لذلك منها المرسوم 63-153 المؤرخ في 25 أبريل 1963 المتعلق بمراقبة استخدام وتنقل اليد العاملة، والأمر رقم 71-42 المؤرخ في 17 يونيو 1971 المتضمن تنظيم المكتب الوطني لليد العاملة، وقد استحدث هذا المكتب سنة 1971 بموجب الأمر رقم 71-42 المؤرخ في 17 يونيو 1971 المتضمن تنظيم المكتب الوطني لليد العاملة¹، يعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع إداري وشخصية مدنية واستقلالية مالية وجد مقره بمدينة الجزائر العاصمة، ويقع تحت وصاية وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

أنشئ هذا الجهاز بغية تطبيق سياسة الحكومة فيما يتعلق باستخدام اليد العاملة داخلياً وخارجياً وتتحصر مهامه في:²

- جمع المعلومات والبيانات المتعلقة بالإحتياجات والموارد الوطنية من اليد العاملة.
- تأمين اليد العاملة وتشغيلها في نطاق التشريع المعمول به.
- تأمين حركة ونقل اليد العاملة تبعاً لإحتياجاتها الجهوية.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " الأمر رقم 71-42 المؤرخ في 17 يونيو 1971، المتضمن تنظيم المكتب الوطني لليد العاملة " السنة 08، (الجريدة الرسمية، عدد 53، الصادرة بتاريخ 29 يونيو 1971).

² نفس المصدر الانف الذكر، ص 883.

وكما اهتمت السلطة بتسيير اليد العاملة داخل الوطن، ركزت أيضا على اليد العاملة المؤهلة للعمل في الخارج، حيث تطرق إليها المشرع الجزائري من أول ما يتم اختيارها للعمل إلى غاية وصولها إلى البلد المستقبل كما يلي:

- اختيار المترشحين للإغتراب وتوجيههم وتسليمهم الوثائق، طبقا لسياسة الحكومة في هذا المجال ولأحكام الإتفاقيات والبرتوكولات الدولية التي وقعتها الجزائر.
- جمع طلبات الاستخدام الصادرة من الدول الأجنبية وإعداد عقود عمل خاصة بالمترشحين للإغتراب.
- اتخاذ جميع التدابير المساعدة على اندماج العمال في بلد الإستقبال، بما فيها تزويدهم بكل المعلومات المساعدة على ذلك.
- المساهمة في تطبيق سياسة الحكومة والإتفاقيات الدولية الرامية إلى إعادة التقييم المهني لليد العاملة المغتربة وتحسين ظروف معيشتها، داخل بلد إستقبال المغتربين الجزائريين.
- الجدير بالذكر عند قراءتنا لهذا الأمر أن صناع القرار لم ينسوا اليد العاملة الوطنية والمؤهلة المتواجدة في الغربة، بل حدد المشرع إمكانية الاستفادة منها لخدمة البلاد والمساهمة في تحقيق التنمية في جميع المجالات. ويظهر هذا الاهتمام فيما يلي:
- البحث عن اليد العاملة الوطنية المغتربة وتشغيلها، وعن إمكانيات التكوين للهيئات الوطنية المختصة وذلك في مختلف قطاعات الاقتصاد.
- اقتراح واتخاذ كل التدابير الرامية لتشغيل اليد العاملة الوطنية المغتربة.

كما لم يهمل الأمر عملية استقطاب اليد العاملة الأجنبية المؤهلة والكفؤة للمساعدة في عملية البناء الوطني والتنمية، حيث جاء في المادة 03 من الامر 71-42 "البحث عن اليد العاملة الأجنبية المختصة وذات الاختصاص العالي وتشغيلها، والعمل على اتخاذ كافة التدابير والإجراءات لاستقدامها من توفير لأذون الدخول ورخص التشغيل وتجديدها إن تطلب الأمر وفق متطلبات الإنتاج".

بعد عرضنا لما جاء في الأمر أعلاه يتضح لنا أن السلطات الجزائرية آنذاك، سعت من وراء هذا المكتب تسيير سوق العمل، وجعله يتماشى ومتطلبات التنمية الوطنية من خلال إحصاء الأفراد طالبي العمل وتأمين مناصب عمل لهم داخل الوطن وخارجه، من خلال عقود عمل مبرمة في إطار

اتفاقيات دولية، مع إعطاء الفرصة لليد العاملة المغتربة بالعودة إلى الوطن للاستفادة من خبرتها أي تأمين الهجرة العكسية للإطارات الوطنية، كما أكد على إمكانية الاستفادة من اليد العاملة الأجنبية المتخصصة في كل المجالات لتحقيق التنمية.

وفي نفس السياق قامت الحكومة سنة 1987 بإدراج ترتيبات أخرى لتنظيم سوق العمل الذي عرف حالة من التدهور نتيجة ارتفاع معدلات البطالة، حيث وضعت أجهزة بديلة للتشغيل والإدماج المهني للشباب (تضم كل من المناصب المؤجرة بمبادرة محلية التي تسير من طرف مندوب تشغيل الشباب (مندوبية تشغيل الشباب/الولاية)، وجهاز أشغال المنفعة العامة ذات الكثافة العالية من اليد العاملة، إضافة إلى نشاطات "البحث عن العمل" أو ما يعرف بالتشغيل المؤقت للشباب البطال الذين تتراوح أعمارهم بين 16-30 سنة، مع العلم أن هذه الأجهزة باشرت عملها سنة 1988 حيث تم إستحداث مناصب العمل في ورشات المنفعة العامة، التي تنظم من طرف الجماعات المحلية والمديريات الوزارية المكلفة بقطاعات الري والفلاحة والغابات والبناء والأشغال العمومية وتكوين طالبي العمل لأول مرة دون أي تأهيل مهني خاص، بغية تسهيل عملية إدماجهم في الحياة المهنية، خاصة أن غالبيتهم من الراسبين في المنظومة التربوية. ومن بين أهم الأهداف التي سعت البرامج إلى تحقيقها نجد:

- تخفيض معدلات البطالة التي كانت تعرف ارتفاعا متزايدا، وإدماج أكبر عدد ممكن من الشباب البطال في مناصب عمل.
- إعادة الاعتبار للعمل.
- تطوير الحركة التعاونية.

أما من حيث التمويل، فكانت هذه البرامج تمول من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية مع تلقيها إعانات من صندوق المساعدة على تشغيل الشباب، وتحدد قيمة الإعانات المقدمة وفق عدد المستفيدين ومستوى الأجر الذي يرتبط تحديده بقيمة الأجر الوطني الأدنى المضمون الساري المفعول.

تجدر الإشارة إلى أنه عند البدء في تطبيق هذه البرامج سجلت مجموعة من النقائص أهمها¹:

- هامشية الإجراءات التنظيمية على المستوى المحلي بسبب غياب هيئة تتكفل بتوجيه وتنسيق نشاطات مختلف المتدخلين ومتابعتها.
- المناصب المستحدثة هي مناصب عمل مؤقتة، واعتبرت أنها غير محفزة وغير مؤهلة أصلا، حتى إن الأجور التي يتلقاها البطال في إطارها تدخل ضمن الأجر الوطني الأدنى المضمون.
- ونتيجة لهذه النقائص التي أفرزتها عملية التقييم، تقرر إنشاء جهاز جديد مع بداية سنة 1990، والتي سيتم التطرق إليه في المبحث الموالي.

المبحث الثاني: مكانة التشغيل ومكافحة البطالة في إطار تدابير السياسات التصحيحية

للاقتصاد 1998-1989

إعتبرت سنة 1985 السنة الفاصلة بالنسبة للجزائر، الدولة الريعية التي تعتمد على عوائد أسعار المحروقات في تسيير شؤونها، هذه الأخيرة التي عرفت انهيارا أثر لاحقا على كل جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية، السياسية وحتى الأمنية، مما أدى بالدولة إلى تبني جملة من الإصلاحات الاقتصادية والسياسية.

يتطرق هذا المبحث الى دراسة أهم ما جاءت به هذه الإصلاحات خاصة في الجانب الاقتصادي، أين وجدت الجزائر نفسها أمام حتمية الانتقال الى إقتصاد السوق والإنصهار في الوضع الاقتصادي العالمي²، وكيف أثرت هذه الإصلاحات على سياسة التشغيل؟ وهل ساهمت في إستحداث مناصب عمل جديدة؟

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول تقويم أجهزة الشغل، الجزائر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الدورة العامة، جوان 2002.

² Lahcène Seriak, Le rôle de l'Etat dans une société en transition vers l'économie de marché. Alger : AGS Corpus et Bibliographie, 2007, p 10.

المطلب الأول: مضمون إصلاحات برامج التثبيت الاقتصادي والتعديل الهيكلي

عرفت الجزائر تحولات اقتصادية هامة اتسع نطاقها منذ إنهيار أسعار البترول سنة 1986، وبدأ دور الدولة الطموح في التراجع منذ بداية الثمانينات، خاصة ما تعلق بتطوير الصناعات الثقيلة وإنشاء مجموعة من المشروعات الضخمة التي كانت مبرمجة في إطار المخطط التنموي 1980-1984.

كما شرع في تفكيك شركات القطاع العام إلى شركات أصغر في إطار سياسة إعادة هيكلة الشركات العمومية، واعتماد المخطط التنموي 1985-1989 لمجموعة من الإصلاحات الاقتصادية والمالية والتنظيمية، لكن هذا لم يمنع من تفاقم أزمة متعددة الجوانب شهدتها البلاد غداة انهيار أسعار النفط.

أولا - مظاهر الأزمة متعددة الأبعاد:

من الجانب الأمني، عاشت الجزائر أزمة أمنية في تسعينيات القرن الماضي إذ بلغ عدد الضحايا في الفترة ما بين 1993-2000 حوالي 32134 قتيل و29857 جريح، إضافة إلى خسائر مادية كبيرة بسبب تخريب وتدمير البنى التحتية والمباني والمؤسسات الحكومية، وتبين معطيات الجدول التالي عددها.

جدول رقم (03): الخسائر المادية اللازمة للأمنية الجزائرية.¹

السنة	1995	1996	1997
البلديات التي أغلقت	46	26	00
المساكن الفردية المدمرة	1017	707	276
المؤسسات المدمرة	717	210	59
المؤسسات التربوية المدمرة	452	107	53
المرافق الصحية المدمرة	94	45	13
البلديات التي تم تخريبها كليا	25	10	03
البلديات المخربة جزئيا	73	25	11
البلديات المخربة عدة مرات	732	597	596

¹ مني غبولي، " من الإرهاب الي المصالحة الوطنية: دراسة قانونية تحليلية حول الأزمة الأمنية الجزائرية ". مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، عدد 03، المجلد 04، السنة 2021، ص ص 186-187.

وفي الجانب الاقتصادي، تطورت المديونية الخارجية للجزائر بشكل سريع، حيث بلغت حوالي 19.17 مليار دولار سنة 1980 وارتفعت إلى 25.07 مليار دولار سنة 1988، لتصل سنة 1999 إلى 28.3 مليار دولار، إضافة إلى الارتفاع الخطير لمعدلات خدمة الدين التي أصبحت تتجاوز حصة الصادرات، حيث ارتفعت خدمة الدين من 0.3 مليار دولار سنة 1970 إلى 5 مليار دولار سنة 1987، لتبلغ 07 مليار دولار سنة 1989، وتقف 9 مليار دولار سنة 1992 و9.05 مليار دولار سنة 1993.

أما من الجانب الاجتماعي فقد تفاقت مشكلة البطالة التي لم تظهر إلا بعد سنة 1984 أين كانت مناصب الشغل المستحدثة قبل هذه السنة تزداد من مخطط تنموي إلى آخر كما رأينا سابقا، ففي سنة 1990 كان الرصيد الصافي لخلق مناصب العمل سالبا حيث خسرت الجزائر ما يقارب 150.000 منصب عمل بالمقارنة مع سنة 1989 أين كان عدد المشتغلين 4432.000 عامل ليتراجع إلى 4283.000 عامل.

كل هذا أدى بالحكومة الجزائرية إلى اعتماد برنامج موسع للإصلاحات بدعم باتفاقيين احتياطيين تم توقيعهما مع صندوق النقد الدولي، سنة 1989 / 1990 بالنسبة للاتفاق الأول و1991 بالنسبة للاتفاق الثاني، أعقبهما إتفاق ثالث وقع عام 1994، تلاه إتفاق آخر على المدى المتوسط سمي باتفاق تسهيل التمويل الموسع للفترة الممتدة بين 1995 إلى 1998¹.

إن هذه الاتفاقيات مهدت لعقد اتفاقيات إعادة جدولة وساعدت على توفير تمويل من قبل صندوق النقد الدولي والبنك العالمي خلال الفترة من 1994 إلى 1998 قدر بـ 3 مليار دولار، فضلا عن إعادة جدولة أكثر من 16 مليار دولار من الديون العامة والخاصة، وهذا ما يعني إتاحة تمويل مشروط تتجاوز قيمته 19 مليار دولار خلال الفترة 1994/1998.

¹ إيمان زوين، " دور الجيل الثاني من الإصلاحات الاقتصادية في تحقيق التنمية -دراسة حالة الجزائر ". (رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير، جامعة الأخوة منتوري قسنطينة، 2010-2011)، ص 90.

ثانيا-برامج التثبيت الاقتصادي:

تعددت التعاريف التي تناولت مصطلح التثبيت أو الاستقرار الاقتصادي من بينها التعريف الأوسع انتشارا الذي وضعه صندوق النقد الدولي حيث عرفه بأنه:

"الوضعية التي تمكن الدولة من تفادي الأزمات الاقتصادية والمالية، وتجنب التقلبات الحادة في النشاط الاقتصادي، والتضخم المرتفع والتقلب المفرط في أسعار الصرف والأسواق المالية".

إن التقلبات التي أشار إليها التعريف من شأنها أن تعرقل النمو الاقتصادي مما سيؤثر سلبا على المستويات المعيشية للأفراد.

أما التعريف المتداول في أروقة الأمم المتحدة فيصف حالة الاستقرار الاقتصادي بكونها:

"الحالة التي يكون فيها الاقتصاد المحلي قادرا على امتصاص أثر الصدمات التي يتعرض لها من خلال التصدي لمواطن الضعف، ومن ثمة ضمان تعافي الاقتصاد منها بسرعة"¹.

يتضمن التثبيت الاقتصادي عادة حزمة من الإجراءات التي تستهدف تحقيق التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي بغرض القضاء على الإختلالات الاقتصادية القائمة، من خلال خفض مستويات الطلب الكلي مع التوجه نحو أعمال آليات السوق، ويتم ذلك عن طريق إستخدام كل من السياسات

¹ هبة عبد المنعم، " أداء الاقتصاديات العربية خلال العقدين الماضيين: ملامح وسياسات الاستقرار"، الموقع الإلكتروني لصندوق النقد العربي: www.amf.org.ae/sites/default/files/publications/2021-12/performance-arab-economies، تم الاطلاع بتاريخ 2022/07/10.

* اتفاقات الاستعداد الائتماني: تمثل هذه الاتفاقيات جوهر رؤية الاقتراض في الصندوق، وهي بمثابة تأكيد للعضو بأنه يستطيع السحب من موارد الصندوق إلى حد معين وعلى مدى فترات تتراوح بين 12 و18 شهرا، لمعالجة ما يواجهه من مشكلات قصيرة الأجل في ميزان المدفوعات.

* حقوق سحب خاصة: تعبر عن نقد احتياطي دولي يستخدم كوسيلة جديدة لدعم أصول السيولة الدولية التقليدية كالذهب والدولار واحتياطيات العملة الأجنبية القابلة للتبادل.

المالية والنقدية وسياسات سعر الصرف، حيث تهدف الإصلاحات على صعيد السياسة المالية لإحتواء العجز في الموازنة العامة من خلال:

- خفض وترشيد الإنفاق الجاري، ورفع مستويات كفاءته عبر تقييد الأجور ومزايا الضمان الاجتماعي.
- إعادة النظر في مختلف أنواع النفقات التحويلية، ولاسيما نظم دعم السلع الاستهلاكية والخدماتية، باتجاه تحرير أسعارها، وتبني نظم أكثر فاعلية لإستهداف الفقراء وتعزيز دور شبكات الأمان الاجتماعي.
- زيادة مستويات كفاءة الإنفاق الرأسمالي عن طريق التركيز على مشروعات البنية الأساسية وتشجيع مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ المشروعات.

وقد خضعت الجزائر إلى ثلاث برامج تثبيت اقتصادي، كما يلي:

(1) الاستعداد الائتماني الأول * (stand by1):

لتخطي أزمة المديونية التي واجهتها الجزائر جراء انهيار أسعار النفط، لجأت إلى صندوق النقد الدولي، وأبرمت إتفاقها الأول سنة 1989، في سرية تامة وحصلت على 155.7 مليون وحدة حقوق سحب خاصة*، كما استفادت من تسهيل تمويل تعويضي بمبلغ 315.2 مليون وحدة حقوق سحب خاصة.

وتضمن هذا الاتفاق مجموعة من الشروط كان أهمها، مراقبة توسع الكتلة النقدية بالحد من التدفق النقدي وتقليص حجم الموازنة العامة وبالتالي الحد من التضخم وتخفيض قيمة الدينار، وتسهيل تدفق رؤوس الأموال الأجنبية وإصلاح المنظومة الضريبية.

كما ساهم بإحداث تغيير جذري على مستوى المنظومة التشريعية في المجال النقدي، إذ بعد سنة تقريبا من توقيعه، تم إصدار قانون النقد والقرض عام 1990 والذي أعاد للبنك المركزي سلطته في تسيير السياسة النقدية¹.

(2) الاستعداد الائتماني الثاني (stand by 2):

1 هناء بن جميل، "تأثير الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر على تحقيق أهداف السياسة النقدية خلال الفترة 1990-2016" مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 19، جوان 2016، ص 20.

عقد هذا الاتفاق بتاريخ 3 جوان 1991 لمدة ثمانية عشر شهرا، تحصلت الجزائر إثره على قرض قيمته 400 مليون دولار، وزعت على أربع شرائح تم سحب ثلاثة منها في حين لم تسحب الرابعة لعدم احترام بنود الاتفاقية. وقد تضمن هذا الاتفاق مجموعة من الشروط تتمثل في:

- إصلاح المنظومة المالية عن طريق إصلاح النظام الضريبي وإعطاء البنك المركزي كامل الاستقلالية في اتخاذ القرارات على أسس قواعد السوق.

- التخفيض المستمر لقيمة العملة الوطنية (الدينار الجزائري)، مع تقليص دور الخزينة في تمويل العجز.

- تحرير التجارة الخارجية وإحلال سياسة التعريفات الجمركية.

- حرية تحديد الأسعار والمراقبة الكمية للقروض.

اتخذت الجزائر بموجب هذه الاتفاقية مجموعة من الإجراءات تمثلت في إصلاح نظام الأجور ونظم الدعم وكذا إلغاء التمييز بين القطاع العام والخاص فيما يخص القروض وأسعار الفائدة، إضافة إلى تمكين القطاع الخاص من المشاركة في التجارة الخارجية، ووقف التمويل المباشر من طرف الدولة للبناء السكني¹.

وقد تمّ في هذه الفترة تحقيق مجموعة من النتائج تمثلت في²:

- الانخفاض المتواصل لقيمة المديونية الخارجية من 28.379 مليار دولار سنة 1990 إلى 27.67 مليار دولار سنة 1991 وصولا إلى 26.7 مليار دولار سنة 1992. بالمقابل، ارتفعت خدمة المديونية لتنتقل من 73.9% من الصادرات سنة 1991 إلى 76.5% سنة 1992.

- بلوغ رصيد الخزينة حوالي 14 مليار دولار نتيجة للسياسة المتبعة فيما يخص ترشيد النفقات العامة.

- فائض الميزان التجاري حيث قدر بـ 4.70 مليار دولار، وبلغت قيمة الصادرات 12.73 مليار دولار مقابل 8.03 مليار دولار للواردات.

¹ نفس المصدر الانف الذكر، ص 21.

² مدني بن شهرة، مرجع سابق، ص 134.

بالرغم من النتائج المحققة وجهد السلطات الجزائرية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي دون اللجوء إلى المؤسسات المالية الدولية ما بين 1992 و1993، فقد سجلت عجزا في الخزينة بلغ 100 مليار دينار سنة 1993 أي ما يعادل 7.4% من إجمالي الناتج الداخلي الخام. ويعود ذلك إلى قرار الحكومة الجزائرية برفع أجور ورواتب العمال في سبتمبر 1991 وكذا إلى المساعدات الممنوحة إلى فئة المستفيدين من الشبكة الاجتماعية ابتداء من فيفري 1992، حيث انتقلت الكتلة النقدية الخاصة بالأجور من 71 مليار دينار عام 1991 إلى 110.3 مليار دينار سنة 1992 أي بزيادة قدرها حوالي 50% بالقيمة الجارية¹.

لقد تميزت السياسة النقدية خلال هذه الفترة بضعف فعاليتها نظرا لعدم قدرتها على التحكم في المؤشرات الاقتصادية الكلية، حيث إرتفعت معدلات التضخم، كما تفاقمَت البطالة التي بلغت نسبة 23.2%، وفي ظل هذه الظروف الصعبة وجدت الجزائر نفسها مرة أخرى بين يدي صندوق النقد الدولي.

(3) الاستعداد الائتماني الثالث (stand by):

وهو برنامج قصير المدى، إنطلق في الفاتح أبريل 1994 بسبب تدهور أسعار النفط من جديد سنة 1993، حيث إنخفض سعر البرميل من 20 دولار سنة 1993 إلى 14.19 دولار سنة 1994، وكذا نتيجة تراكم خدمة الدين الخارجي التي أصبحت تلتهم أكثر من 80% من حصيللة الصادرات. ومع مرور الوقت بدأت ملامح الأزمة تتفاقم، وبرزت معها عدة ضغوطات كعجز المؤسسات المالية وارتفاع التضخم بنسبة 30% وكذا ارتفاع خدمات الديون.

ولتخفيف هذه الضغوطات قامت السلطات الجزائرية باللجوء إلى صندوق النقد الدولي حيث أرسلت له رسالة حسن النية تضمنت مجموعة من الإصلاحات التي تنوي تجسيدها في إطار إستراتيجية

¹ نفس المصدر الانف الذكر، ص 136.

جديدة تهدف من خلالها إلى الدخول في اقتصاد السوق والتخفيف من المشاكل التي يعاني منها المواطن الجزائري خاصة السكن والبطالة. ومن أهم بنود الاتفاق نجد:

- العمل على تحقيق معدل نمو يتراوح بين 3 % سنة 1994 و 6 % سنة 1995 عن طريق تشجيع زيادة إنتاج قطاعات الزراعة والبناء والأشغال العمومية والتصنيع.
- العمل على تقليص معدل التضخم وتحقيق النمو الاقتصادي.
- تحرير التجارة الخارجية برفع القيود المفروضة والمتمثلة في الرسوم الجمركية.
- ترسيخ قواعد اقتصاد السوق وتشجيع الاستثمارات الأجنبية المباشرة.
- إعادة هيكلة مؤسسات الدولة وتعميق الإصلاحات الهيكلية للاقتصاد.
- تخفيض سعر صرف الدينار في أبريل 1994 بنسبة 17.40 % (36 دينار مقابل دولار واحد) في انتظار بلوغ مرحلة التحويل الكامل للدينار.
- تسريع عملية تحرير الأسعار وتوسيعها للمواد القاعدية (كالأدوية والمياه الصالحة للشرب)، مع إبقاء الدعم خلال فترة البرنامج لثلاث منتجات: الفرينة، السميد، الحليب بغرض الحفاظ على القدرة الشرائية للفئات الهشة.

ثالثا-برنامج التعديل الهيكلي (1995-1998):

يعرف التعديل أو التصحيح الهيكلي على أنه " مجموعة من السياسات والإجراءات الهادفة إلى رفع الطاقة الإنتاجية ودرجة مرونة الاقتصاد"، وقد أبرمت الجزائر إتفاقها مع المؤسسة المالية الدولية في ماي 1995، حيث أرسلت رسالة حسن النية تضمنت محتوى الإصلاحات التي ترمي إلى تنفيذها خلال الثلاث سنوات الموالية بهدف إعادة الاستقرار للاقتصاد الوطني، وقد تحصلت بموجبها على قرض قيمته 1169 مليون حقوق سحب خاصة أي ما يعادل 127.9% من حق الجزائر في السوق.

ويتضمن التعديل الهيكلي مجموعة من المحاور تتمثل في¹:

1- إصلاح مؤسسات القطاع العام وتنمية القطاع الخاص:

¹مدني بن شهرة، "سياسات التعديل الهيكلي في الجزائر: البرنامج والأهداف"، في <http://mohmaidi.blogspot.com/> تاريخ الاطلاع: 2020/07/24.

يتم الإصلاح عن طريق تخفيض قيمة النفقات الجارية للحكومات للتخفيف من إجراء تعبئة الموارد العمومية، وترشيد استعمالها بطرق مثلى لتغطية الالتزامات العمومية.

ومن بين إجراءات تقليص الإنفاق العمومي نجد تجميد الأجور والمرتبات، وتخفيض عدد عمال القطاع العام، وتعديل سياسة التشغيل الكامل المطبقة آنذاك، وتجميد كل أنواع الإعانات والدعم للموارد الغذائية والطاقة والابتعاد عن آليات التمويل الداخلي، وتركيز الاهتمام على الاستثمار العائدي والجديد، وإجراء إصلاح لنظام الضريبي مع تطبيق الضريبة على الدخل الإجمالي على الأجور، وتغيير قيمة الضرائب على الأرباح بما يتناسب والإصلاحات العامة، كما يجب رفع الضرائب العقارية والأملاك المدنية.

بالنسبة للجزائر، لقد عرفت عملية إصلاح المؤسسات العمومية عدة إصلاحات بعد سنة 1988 منها التجربة الفاشلة في إنشاء صناديق المساهمة الثمانية والتي كانت تعتبر الممثل الشرعي والوحيد للدولة في ممارسة حقها في ملكية رأس المال العام، وهدفت إلى تمكين كل مؤسسة من تحمل مسؤولياتها وإجبارها على تحسين مردوديتها، وقد تم حلها بتاريخ 1995/12/24.

بعد فشل هذه الصناديق أصدر المجلس الوطني لمساهمات الدولة قرارا بضرورة تحويل إدارة رؤوس الأموال السلعية المملوكة للدولة إلى شركات قابضة عمومية أو ما يعرف ب (هولدينغ)، وقد ساهم استحداث هذه الآلية الجديدة بوضع إطار جديد للاقتصاد الوطني عن طريق المرسوم 25/95 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، حيث تتولى الشركات القابضة تسيير وإدارة الأسهم أو السندات أو شهادات الاستثمار أو أي قيم منقولة أخرى تحوزها الدولة، أو مكتتبة باسمها. كما تتولى أيضا تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، باعتبارها شركة مالية، وتعمل على تنفيذ السياسة الاقتصادية للحكومة في إطار الاتفاقيات المبرمة من قبل المجلس الوطني لمساهمات الدولة.

تجدر الإشارة إلى سعي السلطات العمومية لإنعاش بعض المؤسسات في إطار برنامج التصحيح الهيكلي، عن طريق مخطط التقويم الداخلي الذي يهدف إلى وضع كل الوسائل والميكانيزمات التي من شأنها أن تحسن من مستوى الإنتاجية والاستعمال الأفضل للموارد.

وقد ارتكز المخطط على العناصر التالية¹:

- ضرورة تركيز المؤسسات على المسؤوليات الأساسية، والتخلص من الثانوية.
- إدخال ثقافة مرتبطة بالتسيير الحديث ترتكز على تحقيق الأداء الحسن والتحكم في تقنيات التسيير.
- تحديد إستراتيجية الإنتاج والتسويق.
- التسيير الأفضل للموارد البشرية مما يستوجب التخلص من العمالة الزائدة.

أما ما تعلق بتنمية القطاع الخاص، فقد منح صندوق النقد الدولي الأولوية لهذا القطاع بإعتباره صاحب الكفاءة الاقتصادية في استخدام الموارد، وقد تضمن برنامج التعديل الهيكلي شروطا تتعلق بضرورة تصفية وغلق المؤسسات العمومية العاجزة، أو خصصتها وفتح رأسمالها إلى المشاركة الخاصة بغية تحسين مقاييس التسيير والمراقبة العامة والمحاسبة. لقد أكد الصندوق إذن، على وجوب إحداث جملة من التغييرات العميقة كالاستقلالية والخصوصية وتصفية المؤسسات المفلسة وتقليص تدخل الدولة في الأنشطة الإنتاجية وترشيد الدعم لها.

ولتفعيل ذلك، أصدرت السلطات العمومية جملة من النصوص التشريعية المتعلقة بخصخصة القطاع العام في الجزائر، وتم ذلك لأول مرة من خلال قانون المالية التكميلي لسنة 1994، حيث نصت المادتين (24) و (25) منه على إمكانية التخلي عن أسهم المؤسسات العمومية لصالح القطاع الخاص².

وفي سنة 1995، تم إصدار أول نص قانوني متعلق بخصخصة المؤسسات العمومية، تمثل في الأمر 95-22 المؤرخ في 26 أوت 1995، والمتعلق بخصخصة المؤسسات العمومية، وقد جاء فيه أنه يتعين على الدولة أن تتخلى عن بعض المؤسسات وتتركها للقطاع الخاص، وبعد سنتين من صدور أول أمر متعلق بالخصوصية تم إصدار أمر ثاني هو الأمر 97/12 معدل للأمر رقم 95/22، نظرا لكثرة القيود البيروقراطية التي فرضها أمر 95/22 على عملية الخصوصية مما جعلها جد معقدة. تضمن

¹ سعاد شليغم، مرجع سابق، ص 147.

² عبد القادر مشدال، "تجربة الجزائر في الانتقال الي اقتصاد السوق وإشكالية تطور الصناعة"، Revue D'économie et de Statistique Appliquée، العدد 01، المجلد 12، ص 63.

الأمر 22/97 في مادته الأولى أن القواعد العامة للخصوصية ملكية الرأسمال الإجتماعي للمؤسسات المملوكة بصفة مباشرة أو غير مباشرة من طرف الدولة و/أو الأشخاص المعنويين التابعين للقانون العام وكذا الأصول المكونة لوحدة مستمرة مستقلة عن المؤسسات التابعة للدولة، كما تطرق ذات الأمر إلى الامتيازات التي يمكن أن يستفيد منها المالك الجديد، في حال تنفيذه للتعهد بإصلاح المؤسسة أو تحديثها أو الحفاظ على كل مناصب العمل المأجورة فيها أو بعضها، وكذا الحفاظ على استمرارية نشاط المؤسسة.¹

2- إصلاح سياسة الأسعار :

من الشروط التي وضعها صندوق النقد الدولي، ضرورة الوصول إلى أسعار تنافسية حقيقية من خلال تحريرها داخليا وخارجيا، على أن تكون الأسعار العالمية هي المرجعية لهذه الأسعار. إن أغلبية الدول النامية تعاني من ظاهرة الدعم الكامل أو الجزئي لكثير من مواد الاستهلاك المباشر أو السلع الوسطية.

في حالة الجزائر، حدد البرنامج مدة 03 سنوات لتحرير معظم الأسعار كالأسعار الفلاحية الوسطية ومواد البناء، كما ألغيت هوامش الربح المؤقتة لجميع الأسعار ماعدا خمس مواد (السكر، الحبوب، الزيت، اللوازم المدرسية والأدوية) سنة 1994.

وفي سنة 1995 تم إلغاء مراقبة هوامش الربح وإلغاء تقنين أسعار السكر والحبوب، عدا القمح والزيت والأدوات المدرسية، نتيجة لذلك، ارتفعت أسعار المنتجات البترولية بين 1994-1996 إلى ما يقارب 200 % تماشيا مع الأسعار العالمية، بعدما كانت هذه المنتجات خاضعة لنظام الأسعار المدعومة قبل 1994.

ومن بين التدابير المتخذة في إطار برنامج التعديل الهيكلي لتحرير الأسعار، نجد أيضا:

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "الأمر رقم 12/97 المؤرخ في 19/03/1997، المعدل والمتمم للأمر 22/95 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية"، (الجريدة الرسمية، عدد 15، الصادرة بتاريخ 19 مارس 1997)، ص 9.

- تحرير أسعار بناء المساكن وكذا الحد من أسعار الدعم الموجهة للقطاع الفلاحي خاصة منتج البطاطا، البذور، القمح، سنة 1994.

- إلغاء الإعانات المعممة على الاستهلاك خاصة المنتجات البترولية، ورفع إيجار السكن العمومي بنسبة 30%، سنة 1995.

3_تحرير التجارة الخارجية والتحكم في نظام المصرفية:

يسعى صندوق النقد الدولي إلى تشجيع التجارة الخارجية بواسطة آليات سعر الصرف وإزالة العقبات أمام التدفقات السلعية والخدمات، تماشيا مع أهداف منظمة التجارة العالمية، لذلك فإن برنامج التعديل الهيكلي يوصي بانتهاج سياسة أسعار الصرف تتماشى والإصلاحات الليبرالية التي يفرضها، بحيث يلعب سعر الصرف دورا أساسيا في تثبيت العجز في ميزان المدفوعات.

يعتبر الصندوق أن العديد من البلدان التي تعاني من العجز تقوم بتحديد أسعار صرفها بطريقة حكومية وتحكومية، لا تعكس وضعية السوق المحلي، لذا يؤكد صندوق النقد الدولي على ضرورة تخفيض قيمة العملة الوطنية من أجل توحيد سعر الصرف في السوق الرسمية الموازية مما يساهم في منع تدفق النقد الأجنبي للأسواق الموازية بحثا عن الربح،¹ إضافة أنه يؤدي إلى الاستخدام الأمثل للنقد الأجنبي من خلال بيعه في الأسواق الرسمية .

في الجزائر عمل برنامج التعديل الهيكلي لصندوق النقد الدولي، على جعل الاقتصاد الجزائري أكثر انفتاحا سواء بتحرير بعض المواد الأساسية، وإلغاء رخص التصدير أو ترخيص عودة بعض الواردات التي كانت ممنوعة من قبل، والعمل على تحفيز الصناعات التصديرية الجزائرية، وفي سنة 1997، تم تبني إجراء قابلية تحويل الدينار بالنسبة للصفقات الخارجية الجارية، وقبول الجزائر للالتزامات المفروضة من قبل صندوق النقد الدولي.

¹مدني بن شهرة، سياسات التعديل الهيكلي والشغل: التجربة الجزائرية، مرجع سابق، 39.

المطلب الثاني: ارتفاع معدلات البطالة: إشكالية التشغيل في مرحلة التعديل الهيكلي

خلفت سياسة التعديل الهيكلي لصندوق النقد الدولي آثارا اجتماعية هامة، أثرت بشكل مباشر وغير مباشر على سوق العمل؛ فقد أسفرت الخصخصة وسياسات تقليص الإنفاق العام عن غلق العديد من المؤسسات العمومية وتصفياتها وتسريح عمالها. كما ترتب عن بعض الإجراءات الإصلاحية كتخفيض قيمة العملة النقدية، وما إنجر عنه من انخفاض الواردات من المواد الأولية والسلع الوسيطة والاستثمارية، انخفاض حجم الاستثمار وتعطل الآلة الإنتاجية وما لذلك من آثار بالغة على حجم العمالة.

ففي مصر مثلا تشير التقديرات الرسمية لجهاز التعبئة العامة والإحصاء، إلى أن السنتين الموالتين لتطبيق برنامج التكييف الهيكلي قد شهدتا انخفاضا مطلقا في عدد المشتغلين، حيث ارتفع معدل البطالة بين 1990-1995 من حوالي 8% إلى 11.5%.

أولا - الإنعكاس السلبي لسياسة التعديل الهيكلي على قطاع التشغيل:

عرفت الجزائر تدهورا ملحوظا نتيجة سياسة التعديل الهيكلي، حيث عرفت نسبة البطالة تزايدا ملحوظا بسبب تراجع الاستثمارات العمومية وقلة الاستثمارات الخاصة، إضافة إلى عمليات التسريح الجماعي لعمال المؤسسات العمومية التي تمت إعادة هيكلتها أو حلها.

انقسمت المؤسسات العمومية في تلك الفترة إلى نوعين؛ النوع الأول، تمثل في المؤسسات التي حققت نتائج استغلال إيجابية، وقد استطاعت الإستمرار بعد الإقتراب من البنوك، التي سمحت بتخفيض مستوى الديون المترتبة على المؤسسات بمقدار 122 مليار دينار، أو وافقت على إعادة جدولة ديونها وتحويلها إلى قروض متوسطة الأجل. أما النوع الثاني، فقد ضم المؤسسات غير قابلة للاستمرار من الناحية الهيكلية كونها عاجزة عن دفع الديون المترتبة عليها، وضمن عوامل الإنتاج وأجور عمالها، فهي تستهلك أكثر مما تنتج. وقد تمت معالجة وضعية عدة مؤسسة عمومية مستها الترتيبات الجديدة، حيث أن¹:

¹ زكرياء مسعودي، "تقييم فعالية برامج الإصلاحات الاقتصادية بالجزائر وانعكاساتها على سياسة التشغيل -دراسة تحليلية"، (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2018-2019)، ص197.

- 339 مؤسسة إستقادت من تحويل جزء من عجزها إلى قروض متوسطة الأجل ومن دعم قدمته الخزينة في شكل شراء جزء من ديونها.
 - 38 مؤسسة عالجت البنوك وضعيتها المالية.
 - 138 مؤسسة تدخلت الخزينة للتخفيف عنها من الجانب الاجتماعي.
 - 193 مؤسسة لم يتم معالجة ديونها لأنها تقدم نتائج استغلال سلبية.
- وقد قدر الدعم المالي المرافق لهذه الإجراءات بمبلغ 3160 مليار دينار، من بينها 60 مليار دينار مثلت مساهمة الخزينة العمومية، و3100 مليار دينار تحملتها البنوك.
- إن هذه الإجراءات أثرت بالسلب على التشغيل بدليل مستويات البطالة التي ارتفعت نسبتها سنة 1993 من 24% إلى 29% سنة 1997. كما يوضحه الجدول أدناه:

الجدول رقم (04): الشغل والبطالة في سنتي 1994-1997 (بالآلاف والنسبة %).¹

	1997		1994	
	النسبة %	العدد	النسبة %	العدد
الفئة النشطة		8069		6814
فئة المشتغلين	100	5710	100	5154
موزعين كما يلي :				
الشغل المنظم	83.1	4743	84.0	4325
الفلاحة	21.0	1200	19.8	1023
الصناعة	8.8	500	10.3	528
البناء و الأشغال العمومية	12.3	700	13.0	667
الخدمات و الاتصال	17.8	1016	17.4	896
الإدارة	23.2	1327	23.5	1211
العمل في المنازل	16.6	967	16.0	829
البطالون		2359		1660
نسبة البطالة	29.2		24.4	

كما بينت حصيلة أعدتها المفتشية العامة للعمل، أنه إلى غاية 30 جوان 1998، أنه تم تسريح 212.900 عامل لأسباب اقتصادية، كما أحيل 50.700 عاملا على التقاعد المسبق، و100.800

¹ المجلس الوطني الاجتماعي والاقتصادي، تقرير حول الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التعديل الهيكلي، الجزائر: المجلس الوطني الاجتماعي والاقتصادي، الدورة العامة الثانية عشر، نوفمبر 1998، ص127.

على البطالة التقنية. وفي نفس التاريخ، أشارت الحصيلة إلى أن 815 مؤسسة تم حلها، منها 134 مؤسسة اقتصادية عمومية و679 مؤسسة عمومية محلية ومؤسسات من القطاع الخاص¹. وقد ساهم كل هذا في ارتفاع عدد البطالين في هذه الفترة إلى حوالي 2.3 مليون بطل منهم 80% شباب تقل أعمارهم عن 30 سنة.

والجدول التالي يبين لنا حصيلة العمال المسرحين حسب قطاع نشاطهم.

جدول رقم (05): حصيلة العمال المسرحين حسب قطاع النشاط (السداسي الأول من 1998)².

قطاع النشاط	مؤسسات اقتصادية	النسبة بالمئة	مؤسسات محلية	النسبة بالمئة	مؤسسات خاصة	النسبة بالمئة	المجموع	النسبة بالمئة
الفلاحة	2.205	1.7	1.234	1.5	370	35.6	3.819	1.8
البناء و الاشغال العمومية و الري	76.514	59.6	51.557	61.7	195	18.8	128.262	60.2
الخدمات	19345	15.1	24522	29.3	150	14.5	44017	20.7
الصناعة	30235	23.6	6310	7.5	323	31.1	36868	17.3
المجموع	128299	100	83623	100	1038	100	212970	100

من معطيات الجدول أعلاه يتبين لنا أن عمال قطاع البناء والأشغال العمومية والري يمثلون أعلى نسبة للعمال المسرحين حيث قدر عددهم بـ 128.262 عامل أي ما يعادل 60.2% من العمال المسرحين، ويعود ذلك إلى جملة من الأسباب منها ركود قطاع السكن بسبب تخلي الدولة نسبيا عن التكفل بالسكن الاجتماعي وتجميد الترقية العقارية بسبب تقييد النفقات العمومية، الأمر الذي أدى إلى توقف العديد من الورشات، وبالتالي زيادة عدد المسرحين،

في حين إحتل عمال قطاع الخدمات المرتبة الثانية بنسبة قدرت بـ 20.7%، أما الفلاحة فقد بلغت نسبة المسرحين فيها 1.8% ويعتبر القطاع الأقل تضررا مقارنة بالقطاعات الأخرى.

بالنسبة للطبيعة القانونية للمؤسسات فنجد أن عمليات التسريح شملت عمال المؤسسات الاقتصادية العمومية بنسبة 60% مقارنة بالمؤسسات الاقتصادية الخاصة حيث لا تتعدى نسبة التسريح 01%، في حين تتوسط المؤسسات العمومية المحلية التصنيف بنسبة قدرت بـ 39% من مجموع عمليات التسريح التي شملت المؤسسات الاقتصادية.

¹ نفس المصدر الانف الذكر، ص126.

² نفس المصدر الانف الذكر، ص 84.

أما بالنسبة لنشاط المؤسسات المنحلة حسب قطاع النشاط والإطار القانوني فقد جاءت حسب تقرير المفتشية العامة للعمل كما يلي:

جدول رقم(06): توزيع المؤسسات المنحلة حسب قطاع نشاطها وإطارها القانوني إلى غاية 1998/06/30.¹

القطاعات	مؤسسات اقتصادية عمومية	مؤسسات عمومية محلية	مؤسسات خاصة	المجموع
الزراعة	05	18	2	25
الصناعة	60	383	-	443
البناء والأشغال العمومية والري	54	195	-	249
الخدمات	15	83	-	98
المجموع	134	679	2	815

من بيانات الجدول أعلاه يظهر لنا أن القطاع الذي سجل أكبر عدد من المؤسسات التي أفلست، هو قطاع الصناعة (54 % من عمليات حل المؤسسات، 86 % منها مؤسسات عمومية محلية)، يليه قطاع البناء والأشغال العمومية والري الذي يمثل 30 % من المؤسسات المحلّة، 78 % منها مؤسسات عمومية محلية.

من المعطيات السابقة، يتضح لنا أن عدد العمال المسرحين يعادل حوالي 5% من السكان المشتغلين في القطاع المهيكّل المنظم عام 1997، مما يبين لنا الانعكاس السلبي لسياسة التعديل الهيكلي على قطاع التشغيل.

ثانيا- مميزات البطالة في مرحلة التعديل الهيكلي:

تزامن تطبيق برنامج التعديل الهيكلي مع إرتفاع معدلات البطالة، مما أدى إلى تميزها بجملة من الخصائص، تتمثل في:

- بطالة مرتبطة بالأشخاص المسرحين من مناصب عملهم جراء سياسة إعادة الهيكلة التي نتجت عن حل المؤسسات العمومية، حيث تعود أسباب البطالة التي مست الأشخاص الذين سبق لهم أن اشتغلوا عموما إلى غلق الوحدات الاقتصادية أو الورشات، وتسريح العمال ، بسبب تطبيق برنامج التعديل.²

¹ نفس المصدر الانف الذكر، ص86.

² نفس المصدر الانف الذكر، ص133.

- بطالة تخص غالبا طالبي العمل غير المؤهلين بنسبة 70%، لكن في نفس الوقت تخص حاملي شهادات التعليم العالي حيث قدر عددهم بـ 80 ألف بطل سنة 1996.
- 75.4% من الشباب البطال، يعتبرون طالبي عمل للمرة الأولى، أي لا يمتلكون أي خبرة مهنية سابقا.
- بطالة نسوية، حيث نجد أن خمس طالبي العمل من فئة النساء الماكثات في البيوت، حيث بلغت نسبتهن حوالي 38% سنة 1995.
- بطالة ساهمت في تفاقم مظاهر التهميش الاجتماعي نتيجة عدول نسبة كبيرة من الشباب البطال في البحث عن العمل.
- أصبحت البطالة ظاهرة منتشرة خاصة في الأوساط الحضرية.
- انتشار العمل المؤقت على حساب العمل الدائم الذي كان يشكل، إلى وقت قريب، الصيغة التعاقدية الأكثر شيوعا.
- اتجاه البطالة نحو بطالة طويلة المدى، الشيء الذي أكد خطورة الموقف فقد ارتفعت مدة البحث عن العمل من 23 شهرا عام 1989 إلى 27 شهرا سنة 1996، كما استغرق أكثر من 55% من طالبي العمل سنة كاملة للحصول على منصب شغل و 35.4% منهم أزيد عن سنتين، وبلغت مدة البحث حوالي 30 شهرا سنة 1998.

المطلب الثالث: برامج التشغيل ومكافحة البطالة: أية نجاعة؟

بالرغم من توفيق برنامج التعديل الهيكلي في إعادة التوازن الاقتصادي الكلي والموازنة العامة، إلا أنه فشل فيما يخص التشغيل الذي عرف تراجعا هاما نتيجة لتراجع الاستثمارات العمومية والخاصة، مما تسبب في التسريح الجماعي للعمال وتفاقم معدلات البطالة منذ البدء في إجراءات وتدابير التعديل الهيكلي.

وبغرض التقليل من حدتها والتحكم في ارتفاع مستوياتها، سطرت الدولة مجموعة من الأجهزة وجهت لفئة محدودة من البطالين أو عدة فئات، وشملت كل من:

أولا: برنامج الوظائف المأجورة بمبادرة محلية (ESIL):

تبنّت الحكومة هذا البرنامج في مطلع التسعينات خصيصا للتخفيف من حدة البطالة وذلك بإنشاء صيغة جديدة لإدماج الشباب البطال الذي لا يتمتع بمؤهلات كبيرة في الحياة المهنية بتوظيفهم في مناصب عمل مؤقتة أنشأتها الجماعات المحلية، تتراوح مدتها بين ثلاثة أشهر واثنى عشرة شهرا،¹ ويهدف هذا البرنامج إلى تمكين الشباب من اكتساب خبرة مهنية داخل وحدة إنتاجية أو إدارية. تقدم الاعتمادات المالية لهذا البرنامج من طرف الصندوق الوطني لدعم وتشغيل الشباب (FNSEJ) الذي استحدث سنة 1996، بعدما كان صندوق مساعدة تشغيل الشباب (FAEJ) هو المسؤول عن ذلك، أما بخصوص التمويل المالي فقد خصصت ميزانية قدرت بـ 2,6 مليار دينار، استهلك 80 % منها إلى غاية 31 ديسمبر 1997، أي ما يعادل نفقة قدرها 14000 دينار في المتوسط للمنصب الواحد، في إطار هذا البرنامج. وحسب حصيلة الفصل الأول من سنة 1998، تبين أن 65.000 شاب استفاد من برنامج الوظائف المأجورة بمبادرة محلية، خصص لهم مبلغ 1 مليار دينار، أي ما يعادل قيمة 15.400 دينار للمنصب الواحد.²

وفيما يلي تحليل خصائص المستفيدين بإعتماد المؤشرات التالية:

- ✓ مؤشر جنس المستفيدين: نجد أن فئة الشباب الذكور هم الذين استفادوا أكثر مقارنة بالعنصر النسوي حيث لم تتعد نسبة المستفيدات 29.9 % سنة 1997، لتبلغ 34.8 % سنة 1998.
- ✓ مؤشر ديمومة المناصب: وهو مرتبط بالمساعدة التي تشمل نفقات الأجور والتي تم وضعها كشرط أساسي لتوفير مناصب عمل دائمة. والواقع، أن نسبة توفير مناصب عمل دائمة ظلت ضعيفة، حيث لم يستند من هذا الإجراء سوى نسبة تتراوح بين 3 % و 4 % من الشباب.
- وفي سنة 1997، ارتفع عدد الشباب الذين استفادوا من هذا الجهاز إلى 185.160 شابا، منهم 8.300 فقط في إطار الوظائف الدائمة أي ما يعادل 4,5 % من مجموع المستفيدين.
- ✓ مؤشر قطاع النشاط: بالنسبة للتوزيع حسب قطاعات النشاط، فالجدول التالي يبين لنا ذلك:

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "تقرير حول تقويم أجهزة الشغل"، مرجع سابق.

² المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "تقرير حول آثار الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التعديل الهيكلي"، مرجع سابق،

الجدول رقم (07): يبين توزيع مناصب العمل حسب القطاعات لسنة 1997.¹

قطاع النشاط	الخدمات	البناء والاشغال العمومية	الإدارة	القطاع الفلاحي	القطاع الصناعي
النسبة المئوية	38.7%	29.5%	22%	7.5%	2.3%

من خلال معطيات الجدول أعلاه يتبين أن أعلى نسبة من المناصب الموزعة في إطار الوظائف المؤجرة بمبادرة محلية كانت من نصيب قطاع الخدمات بنسبة 38.7%، وقد يعود سبب هذه الهيمنة إلى غلبة الحصة التي يحتلها السكان في المناطق الحضرية من البرنامج، علما أنهم في حاجة دائمة للمرافق الخدماتية بنسبة أكبر مقارنة بالمناطق الأخرى نظرا لكثافتهم السكانية. كما احتل قطاع البناء والاشغال العمومية النصيب الثاني من المناصب بنسبة 29.5 % وهذا راجع لصيانة الهياكل الاجتماعية والعمل علي تحسين إطار المعيشة.

وبالنسبة لقطاع الإدارة، الذي استحوذ على نسبة 22% من المناصب في هذا البرنامج، وهي نسبة معتبرة، يمكن تفسيرها بلجوء البلديات والدوائر والولايات لهذا الجهاز لتعويض العجز في المناصب المالية الناتج عن الأزمة الاقتصادية والمالية التي كانت تعاني منها البلاد وما صاحبها من إجراءات التعديل الهيكلي التي قيدت الإنفاق العمومي.

أما بخصوص القطاع الفلاحي والقطاع الصناعي اللذان نالا أقل نصيب من هذه الصيغة، فيرجع إلى سببين؛ يشير الأول إلى التوزيع الجغرافي للمناصب، فوفقا لتقرير 1998 يتبين أن غالبية مناصب البرنامج ارتكزت في ولايات وسط وشرق البلاد مقابل ضعف نصيب الولايات الجنوبية، الأمر الذي يمكن تفسيره بتناسب الاستفادة من البرنامج والكثافة السكانية وما يصاحبها من ارتفاع طلبات العمل في كل منطقة، كما يلي:²

- الوسط: 35%
- الشرق: 31%
- الغرب: 20 %

¹ نفس المصدر الانف الذكر، نفس الصفحة.

² المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، " تقرير حول تقويم أجهزة الشغل"، مرجع سابق.

- الجنوب: 14 %

أما السبب الثاني فيمكن في كون القطاع الفلاحي آنذاك أصبح جله تابعا للقطاع الخاص، أما القطاع الصناعي العمومي فكان معظمه يعاني عجزا هيكليا جعله يضطر لتقليص عماله مما يفسر ضعف استفادتهما من البرنامج من جهة أخرى.

من كل ما سبق وعلى الرغم من كون هذا البرنامج يمول أساسا وظائف مؤقتة ولا تتجاوز مدتها السنة كحد أقصى، فإنه سمح للشباب العاطلين عن العمل والذين هم في انتظار الحصول على منصب عمل دائم، بالحصول على دخل مادي، رغم ضآلته واعتباره دخلا رمزيا، إضافة إلى اكتساب خبرة مهنية أولية.

ثانيا: برنامج الأشغال ذات المنفعة وذات الاستعمال المكثف لليد العاملة بمبادرة محلية (TUPHIMO):

أنشئ هذا الجهاز سنة 1997 بهدف تحقيق المعالجة الاقتصادية للبطالة خاصة في أوساط الشباب، من جهة، وتقديم المساعدات الإجتماعية للفئات المعوزة والمتضررة من الوضعية الاقتصادية السائدة من جهة أخرى.

الملاحظ أن هذا البرنامج لا يختلف عن سابقه سواء من حيث الفئات المستهدفة حيث أنه يشمل الشباب طالبي العمل لأول مرة، وكذا من حيث الطبيعة المؤقتة لمناصب العمل المعروضة، غير أنه يختلف عن سابقه، من حيث المستوى التعليمي للفئات التي يستهدفها هذا البرنامج، الأعلى نسبيا مقارنة بالبرنامج الأول، ومن حيث محتوى عروض العمل التي تشمل في إطار هذا البرنامج أعمال الصيانة والترميم على مستوى البلديات أي النشاطات البسيطة التي لا تستدعي مستوى عال من التقنية ولا المعدات الكثيرة كصيانة شبكة الطرقات وشبكة صرف وتوزيع المياه... الخ.

لقد تم إنشاء برنامج الأشغال ذات المنفعة العامة والإستعمال المكثف لليد العاملة على شكل مجموعات منظمة وفق مؤسسات مصغرة فردية وفي إطار تنافسي، على أن تمثل الأجور 60 % من مجموع تكلفة المشروع ويمول هذا البرنامج من طرف الصندوق الاجتماعي للتنمية، وتتولى تسييره وكالة التنمية الاجتماعية (ADS).¹

¹ناصر دادي عدون، عبد الرحمان العايب، مرجع سابق، ص 287

تم تطبيق هذا البرنامج على مرحلتين، وما يهمنا هنا هو المرحلة الأولى كونها تقع ضمن المجال الزمني المدروس في هذا المبحث.

سميت المرحلة الأولى بالمرحلة النموذجية، وقد تم الشروع فيها سنة 1997 لتنتهي سنة 2000، وقام البنك الدولي لإعادة الإنشاء والتعمير بتمويل هذه البرامج عن طريق قرض خارجي قيمته 50 مليون دولار، أي ما يعادل 4.13 مليار دج، موجهة لتمويل 3846 ورشة. وتخص المشاريع الميادين الكبيرة المستعملة لليد العاملة كما يلي¹:

- الأشغال العمومية: 42%

- الزراعة - الري: 30%

- منشآت الري الصغرى: 24.3%

- العمران وأشغال التهيئة: 3.5%

بذلك فقد تم تشغيل في إطار هذا البرنامج 140.000 شخص، أي بمتوسط يقدر بحوالي 36 شخص لكل ورشة، كما تم إنشاء 42.000 منصب دائم.

ويتميز المستفيدون من هذا الجهاز بالخصائص التالية:²

- ثلثي الأشخاص الموظفين تتراوح أعمارهم ما بين 18-30 سنة، ويتميزون بمستوى علمي حسن، مع العلم أن الأشخاص المقبولين في الورشات هم صغار السن حيث لم يبلغ 70% منهم سن الأربعين، منهم 20% منهم بحوزتهم شهادات جامعية.

- حوالي 60% من الأشخاص الموظفين عانوا من البطالة منذ أكثر من سنة وعملوا في قطاع البناء والأشغال العمومية. في حين أن 40% منهم يبحثون عن العمل لأول مرة، و50% يبحثون عن عمل منذ أكثر من سنتين.

من خلال الخصائص السابقة يمكن أن نتوصل إلى أن هذا الجهاز ساهم بتوفير مناصب عمل مؤقتة، وبتكلفة زهيدة نتيجة المنافسة بين المشروعات في القيام بالأعمال وإعتماد نسبة ضئيلة من المواد

¹ نفس المصدر الانف الذكر، نفس الصفحة.

² المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، " تقرير حول تقويم أجهزة الشغل"، مرجع سابق. (غير مرقم).

والمعدات، وكثافة اليد العاملة، كما أنه سمح بتوسيع فكرة تقبل العمل من طرف الحائزين على الشهادات الجامعية، وبإشراك مكاتب الدراسات ومنحها مهمة متابعة الورشات.

ثالثا: برنامج التعاقد ما قبل التشغيل (CPE):

تبنت الجزائر برنامج عقود ما قبل التشغيل في شهر جويلية من 1998، وهو برنامج موجه للشباب العاطلين عن العمل من ذوي الشهادات، سواء الجامعيين منهم أو التقنيين السامين خريجي المعاهد الوطنية للتكوين¹، والذين تتراوح أعمارهم بين 19 و35 سنة، كما يدمج هذا البرنامج ضمن مستفيديه فئة البطالين الذين سبق لهم أن إشتغلوا في إطار برامج العمل المؤقت، كالوظائف المأجورة بمبادرة محلية أو النشاطات ذات المنفعة العامة بهدف التكفل بعروض العمل وتشجيعها. وتدوم مدة العقد سنة كاملة (12 شهرا)، يمكن تمديدتها بصفة استثنائية مرة واحدة ولمدة ستة أشهر، بطلب من رب العمل الذي سيساهم بنسبة تقارب 20% من الأجر الممنوح للمستفيد من العقد.

ويتم تمويل العقود من طرف حساب الخزينة الخاص الذي يكرس لتشغيل الشباب وهو الصندوق الوطني لدعم وتشغيل الشباب، وتحدد قيمة الأجور الممنوحة لكل فئة، وفقا لمدة التعاقد والتأهيل العلمي، كما يلي:

✓ يمنح المتعاقد الجامعي أجر قيمته 6.000 دج شهريا (أي ما يعادل الأجر الوطني الأدنى المضمون آنذاك) بالنسبة للسنة الأولى، وفي حالة التمديد لمدة لا تتجاوز 06 أشهر يستفيد المتعاقد من مبلغ قدره 4500 دج.

✓ يمنح مبلغ 4.500 دينار شهريا للتقنيين السامين خلال السنة الأولى من التعاقد، وفي حالة التمديد لفترة لا تتجاوز 6 أشهر يستفيد المتعاقد من مبلغ قدره 3000 دج.

ويقتطع من هذه الأجور نسبة 7 % في إطار اشتراكات الضمان الاجتماعي، في حين تتكفل وكالة التنمية الاجتماعية بنسبة 8 % التي يفترض أن يساهم بها رب العمل.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "المرسوم رقم 89-402 المؤرخ في 02/12/1998 المتضمن الاندماج المهني لحاملين شهادات التعليم العالي والمتمتهنين السامين خريجي المعاهد الوطنية للتكوين"، (الجريدة الرسمية، عدد 91، الصادرة في 06-12-1998).

تجدر الإشارة أن التكلفة المالية لهذا البرنامج قد بلغت في سنة 1998، 0.25 مليار دج لترتفع سنة 1999 إلى 1.14 مليار دج، وفقا لمعطيات وكالة التنمية الاجتماعية، مع العلم انه منذ انطلاق العملية خلال السداسي الثاني من سنة 1998 والى غاية 1999، سجلت الوكالات المحلية 70.834 طلب تشغيل.

الجدول رقم (08): يتضمن عدد المسجلين في برامج عقود ما قبل التشغيل 1998 - 1999.

السنوات		1998 السداسي الثاني		1999	
		العدد	النسبة	العدد	النسبة
عدد المسجلين		45.228	63.85%	25.606	36.194%

المصدر: معطيات تقرير صدر عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي حول تقويم أجهزة التشغيل. (التقرير غير مرقم)

توضح معطيات الجدول أعلاه أن نسبة المسجلين في برنامج عقود ما قبل التشغيل بالنسبة للسداسي الثاني لسنة 1998 سجلت نسبة حوالي 63% من مجموع المسجلين مقابل حوالي 36% سنة 1999، ويعود هذا التراجع إلى إدراك الأشخاص بقلّة الامتيازات المقدمة من البرنامج.

لقد وضع هذا البرنامج خصيصا لامتناس بطالة خريجي الجامعات وذوي المؤهلات العلمية العالية، وبعد انقضاء السنة المحددة، يتحصل المستفيد من عقد ما قبل التشغيل على شهادة عمل يمكن تقديمها لاحقا عند أي عملية توظيف (تعتبر كخبرة مكتسبة يحتاجها طالبي العمل في سيرهم الذاتية). تجدر الإشارة، أن عروض العمل كانت ضعيفة جدا مقارنة بطلبات العمل في إطار هذا البرنامج، ففي السداسي الثاني من سنة 1998، تم توفير 7.025 عرضا في مجال الشغل معظمها من الإدارات العمومية، التي وفرت 6.025 منصب شغل، مقابل 1.000 منصب شغل في القطاع الاقتصادي (من بينها 300 منصب عمل في القطاع الخاص).

أما المستفيدون من البرنامج فقد كان أغلبهم من فئة الجامعيين بنسبة 57 %، مقابل 43% من التقنيين السامين.

رابعا: برنامج المساعدة على إنشاء مؤسسات مصغرة:

تعتبر المؤسسات المصغرة كيانا اقتصاديا بحد ذاته يعمل على إنتاج السلع والخدمات التجارية، وتنشيط النسيج الاقتصادي المحلي، فهي تشجع على ترقية روح المبادرة والمقاولة وإنشاء مناصب

عمل، تم اعتماد هذا البرنامج ضمن سياسة مكافحة البطالة في السداسي الثاني من سنة 1997، ووجه أساسا لفئة الشباب الراغبين في إنشاء مؤسساتهم الخاصة ذات الطابع الإنتاجي أو الخدماتي، من أجل توفير مناصب شغل من جهة والقضاء على التهميش الاجتماعي الذي يعاني بعضهم منه من جهة ثانية، بإشراكهم في المجتمع واعتبارهم فاعلين أساسيين فيه. كما يخص هذا البرنامج أيضا فئة الإطارات المسرححة من عملها لأسباب اقتصادية.

إن تمويل مشاريع إنشاء المؤسسات المصغرة مؤمن كما يلي:¹

- 1- المستثمر: يقدم تمويل شخصي يتراوح بين 5% إلى 20% حسب تكلفة المشروع ومنطقة إنشائه.
 - 2- الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب: منح قروض بدون فائدة تصل نسبتها إلى 25% من كلفة الاستثمار، والتكفل بمبالغ تخفيض نسب الفوائد من قروض الاستثمار التي تمنحها البنوك والتي يمكن أن تصل إلى 90%، ويتم تحديد تخفيض الفوائد إلى:
 - أ- 75% من نصيب المستثمر تطبقها مؤسسات القرض إذا كان المشروع الممول في قطاع الفلاحة، والمياه والصيد البحري.
 - ب- 50% من قيمة القرض تتكفل بها مؤسسات القرض إذا كانت الاستثمارات المنجزة في كل قطاعات النشاطات.
 - 3- البنك: يقدم البنك قرضا يمكن أن يصل إلى 70% من تكلفة المشروع مع نسب فوائد منخفضة.
- إضافة إلى ما سبق، يمكن للصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب أن يمول كذلك:
- المصاريف المرتبطة بدراسات وخبرات نشاطات التكوين، والمنجزة في إطار مساعدة المستثمرين الجدد.
 - منحة لا تتجاوز نسبة 10% من كلفة الاستثمار تقدم لصالح المشاريع ذات الخصوصية التكنولوجية التي تؤثر بوضوح على الاقتصاد المحلي أو الوطني.

في أواخر شهر مارس من سنة 1998، بلغ عدد الملفات المودعة لدى الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب المكلفة بتسيير ملفات الطلب 22.700 ملفا، حظي منها ما يزيد عن 16.000 ملف

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، " تقرير حول تقويم أجهزة الشغل"، مرجع سابق. (بدون ترقيم الصفحات)

بالموافقة على الاستفادة من الامتيازات التي تمنحها الدولة. كما بلغ عدد الملفات المدروسة 3.160 ملفا بالنسبة للمشاريع التي ستستفيد من تمويل عمومي، و3980 بالنسبة للمشاريع ذات التمويل الذاتي أو التمويل المشترك.

من جهة أخرى، تبين الحصيلة المعدة إلى غاية 31 ديسمبر 1997 أن 3.570 مؤسسة مصغرة وظفت 8.280 شخصا، انطلقت في العمل فعلا.¹

إن أجهزة مكافحة البطالة أو ترقية الشغل التي استحدثتها الدولة الجزائرية في هذه الفترة بغرض التخفيف من حدة أزمة البطالة الناجمة عن تراجع الاستثمارات الاقتصادية، وحل المؤسسات الاقتصادية العمومية وتسريح عمالها، كانت غير كافية للحد من ظاهرة إقصاء الشباب من الحياة العملية، حيث أنها كانت تقترح علاجا اجتماعيا أكثر منه اقتصاديا لمسألة البطالة.

المبحث الثالث: وضعية البطالة في ظل برامج الاستثمارات العامة (2001-2014).

عرفت الجزائر بحلول سنة 2000 تحقيق فوائض مالية بسبب ارتفاع أسعار المحروقات في الأسواق العالمية، فقررت ضرورة توظيفها في إعادة بعث النمو الاقتصادي بتبني سياسة الإنعاش الاقتصادي القائمة على رفع الطلب الكلي عن طريق زيادة الإنفاق الاستثماري. لذلك إرتأينا التطرق الى مضمون هذه البرامج التنموية من سنة 2001 الى 2014، وواقع البطالة في ظل هذه الفترة.

المطلب الأول: محتوى برامج الاستثمارات العمومية (2001-2014)

سطرت الدولة الجزائرية في الفترة الممتدة من 2001-2014 برامج تنموية مست عدة قطاعات نفذتها في ثلاث استراتيجيات إقتصادية، تتمثل في:

أولا -برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 2001-2004:

جاءت ملامحه من خلال البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة، ثم ظهر كمحور ثالث في برنامج حكومي وكهدف استراتيجي تم إقراره في شهر افريل 2001 بهدف تحسين

¹المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي. " تقرير حول اثار الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التعديل الهيكلي"، مرجع سابق، ص 210.

المستوى المعيشي للمواطنين وتحقيق التطور الاقتصادي والتوزيع العادل للثروة التي سيجنيها النمو. ففي ظل ارتفاع أسعار المحروقات اتجهت الجزائر نحو بناء فضاء اقتصادي ملائم، والعمل على تعزيز قدرات الإنتاج المحلية، وإنعاشها عن طريق دعم المؤسسات والأنشطة الإنتاجية بما فيها الفلاحية باعتبارها المصدر الأساسي للثروات، خاصة وأن نسبة 3.2 % كمتوسط لمعدل النمو الناتج المحلي الحقيقي الخام خلال الفترة 1995-2000 كانت غير كافية لتلبية حاجيات السكان، خاصة في مجال الشغل والسكن وظروف المعيشة، لذا تم وضع برنامج من أجل إطلاق النمو والحفاظ عليه يتضمن تحقيق نمو للناتج الداخلي الخام لا يقل عن 5% سنويا، وتوفير ما يقارب 850000 منصب عمل خلال الفترة الممتدة من 2001-2004.

هدف هذا البرنامج إلى تحقيق جملة من الأهداف، صنفنا بين العملية والنوعية، فالنسبة للأهداف العملية تمثلت في تنشيط الطلب عن طريق ترقية المستثمرة الفلاحية ومؤسسة الإنتاج الصغيرة والمتوسطة، وكذا رد الاعتبار للمنشآت القاعدية وتحسين تغطية حاجات السكان فيما يتعلق بتنمية الموارد البشرية.

أما بخصوص الأهداف النوعية فتتمثل في الحد من الفقر وتحسين المستوى المعيشي للمواطنين، خلق مناصب شغل للحد من البطالة، وأخيرا تحقيق التوازن الجهوي وإنعاش الاقتصاد الوطني.¹ وقد خصصت له قيمة إجمالية قدرت ب 7 مليار دولار، أي ما يعادل 525 مليار دينار جزائري وزعت سنويا كما يلي:

جدول رقم (09): المبالغ المالية المخصصة لبرنامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2004).²

السنوات	المبالغ المالية المرصودة (مليار دج)	نسبة المبالغ %
2001	205.4	39.12%
2002	185.9	35.41%
2003	113.2	21.56%
2004	20.5	3.90%
المجموع	525	100%

¹ أناجية صالح، صبيحة حناش، "واقع استراتيجية النمو المحلية في الجزائر 2001-2014 وأفاق النمو الاقتصادي". مجلة رؤى الاقتصادية، العدد 3، ديسمبر 2012، ص 169.

² نفس المصدر الانف الذكر، نفس الصفحة.

الملاحظ من الجدول أعلاه أن المبالغ المالية المرصودة للسنتين 2001-2002 كانت مرتفعة مقارنة بالمبالغ المخصصة للسنوات الأخرى التي يشملها البرنامج، ويفسر هذا برغبة السلطات وحرصها على انجاز المشاريع في اقل وقت ممكن وفي أحسن الآجال، تطبيقا للمقاربة العمومية في تسيير مشاريع الدولة التي تستدعي ضرورة الانجاز والتجسيد بأفضل الطرق وفي أقصر الأزمنا الممكنة.

ويمكن أن نبين التوزيع القطاعي للمبالغ المخصصة لبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي وفق معطيات الجدول التالي:

جدول رقم (10): التوزيع القطاعي لبرنامج دعم النشاط الاقتصادي 200-2004.¹

المجموع (النسب %)	المجموع (مليار دج)	2004	2003	2002	2001	السنوات القطاعات
40.1%	210.5	2.0	37.6	70.2	100.7	أشغال كبرى وهياكل قاعدية
38.8%	204.2	6.5	53.1	72.8	71.8	تنمية محلية وبشرية
12.4%	65.4	12.0	22.5	20.3	10.6	دعم قطاع الفلاحة والصيد البحري
8.6%	45.0	/	/	15.0	30.0	دعم الاصلاحات
100%	525.0	20.5	113.2	185.9	205.4	المجموع

ومن بين ما يشير إليه الجدول انطلاقا من المعطيات المذكورة فيه، نذكر:

- قطاع الأشغال الكبرى والهياكل القاعدية: استحوذ هذا القطاع على نسبة 40.1% من المبلغ الإجمالي للبرنامج و المقدرة بـ 210.5 مليار دج، ما يبين رغبة الدولة في تدارك التأخر والعجز الذي عرفه القطاع في السنوات السابقة، بسبب ما خلفته الأزمة الاقتصادية والأمنية التي عاشتها الجزائر في فترة التسعينيات من القرن الماضي أو ما يعرف بالعشرية السوداء والتي نتج عنها دمار في الهياكل القاعدية للدولة وتلف وتضرر العديد من المنشآت، مما استوجب ضرورة إعادة الاعتبار للبنى التحتية للدولة ممثلة في المدارس والجامعات والطرق السريعة والجسور.

إن ما يجب التركيز عليه هو أن دعم هذا القطاع سيساهم في دعم المؤسسات الإنتاجية العامة والخاصة، ومن ثم توفير البيئة المناسبة للاستثمار والإنتاج مما سينعكس بالإيجاب على تقليص نسبة البطالة عن طريق توفير مناصب عمل جديدة، حيث كانت من أولويات القطاع توفير حوالي

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للجزائر خلال السداسي الثاني من 2001، الدورة العامة التاسعة عشر، نوفمبر 2001، ص123.

148800 منصب عمل منها 146000 منصب عمل مؤقت و 102800 منصب عمل دائم من إجمالي 850000 منصب عمل يهدف المخطط إلى تحقيقها في الفترة 2001-2004¹.

- قطاع التنمية المحلية والبشرية: يتجلى الاهتمام بهذا القطاع من خلال المبلغ المالي المخصص له والمقدر بـ 204.2 مليار دج، أي استحوذ على ما نسبته 38.9% من الميزانية الكلية ووزع كما يلي:

* برنامج التنمية المحلية: الاهتمام بهذا القطاع كان واضحا من قيمة المبالغ المالية المخصصة لتمويل مشاريع الجماعات المحلية ودعم النمو الاقتصادي والاجتماعي والتي جاءت في شكل مخططات للتنمية المحلية؛ وتضمنت المخططات البلدية للتنمية PCD وصندوق الجماعات المحلية لتمويل التنمية FCCL².

* التشغيل والحماية الاجتماعية: خصص لهذا البرنامج غلاف مالي قدر بـ 16 مليار دج، خصصت بالأساس للولايات المحرومة من أجل دعمها باليد العاملة بهدف تحقيق نوع من التوازن في تنمية الموارد البشرية، وكذا تأطير سوق العمل بتطوير الوكالة الوطنية للتشغيل ANAM حيث خصص لها حوالي 3 مليارات دج.

أما بخصوص الحماية الاجتماعية فقد ارتكز نشاط هذا البرنامج على مختلف مجالات التضامن تجاه الشرائح الأكثر فقرا وهشاشة في المجتمع كالتكفل بفئة المحرومين والعجزة وذوي الاحتياجات الخاصة. وقد خصص ما مقداره 03 مليار دج لذلك، ونفس المبلغ لإعادة تأهيل المؤسسات المتخصصة في حين تم تخصيص مبلغ 0.7 مليار دج لاقتناء 500 حافلة نقل مدرسي للبلديات المعزولة³.

* برنامج تنمية الموارد البشرية: خصص له مبلغ 90.2 مليار دج بهدف تحسين مؤشرات التنمية البشرية، والتي ستعكس على المستوى المعيشي للسكان، وذلك بالرفع من المستوى التعليمي وتحسين القطاع الصحي مع الاستعانة بالتكنولوجيا الحديثة وترقية عنصر المعرفة لدى الأفراد. ويتحقق ذلك

¹ زكرياء مسعودي، مرجع سابق، ص 178.

² سفيان دلفوف، عبد السلام حططاش، "أثر السلوك الاستثماري العمومي على البطالة في الجزائر دراسة تحليلية للفترة 2001-2014، مرجع سابق. ص 60.

³ فاروق كويل، "السياسات الجزائرية الاجتماعية الاقتصادية لمواجهة البطالة". حوليات جامعة الجزائر 01، العدد 32، الجزء الاول، 2018، ص 169.

بالعمل على زيادة المؤسسات التعليمية والجامعات والهياكل الثقافية والرياضية، ويتوقع استحداث حوالي 13680 منصب عمل موزعة على القطاعات التي يشملها البرنامج.

• قطاع الفلاحة والصيد البحري: لم يحظ هذا القطاع باهتمام كبير في ظل برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي حيث خصص له مبلغ 65.4 مليار دج أي ما يعادل نسبة 12.4 % من المبلغ الإجمالي، والذي يعتبر مبلغ دعم وفقط نتيجة استفادة القطاع من البرنامج الوطني للتنمية الفلاحية PNDA ابتداء من سنة 2000. وسعت الحكومة من وراء تخصيص هذا المبلغ إلى الحد من النزوح الريفي نحو المدن خاصة بعد الوضع الأمني المتلازم والأعمال الإرهابية التي استهدفت سكان القرى والمناطق الجبلية ببعض ولايات الوطن، والعمل على الرفع من الإنتاج الفلاحي والاستغلال الأمثل للثروات البحرية التي تزخر بها السواحل الجزائرية.

• دعم الإصلاحات: قدرت ميزانيتها حسب الجدول أعلاه بـ 45 مليار دج أي بنسبة 8.6 % من إجمالي المبلغ، وجهت أساسا لتمويل الإجراءات والسياسات المصاحبة لهذا البرنامج التي تهدف إلى دعم وترقية القدرة التنافسية للمؤسسات الوطنية العامة والخاصة¹.

ثانيا - البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي 2005-2009:

إن تحسن الوضعية المالية في الجزائر نتيجة إرتفاع أسعار النفط الذي بلغ سعره في أكتوبر 2004 بـ 39.70 دولار للبرميل²، ما أدى بالحكومة إلى تبني هذا المشروع الاقتصادي الذي أعلنت عنه في شهر أبريل 2005 استكمالا لبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي بغية تحريك عجلة الاقتصاد وخلق ديناميكية اقتصادية جديدة تسمح بمواصلة مسار إعادة بناء الاقتصاد الوطني.

تندرج سياسة دعم النمو الاقتصادي ضمن برنامج المصالحة الوطنية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة التي قدمها رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة عقب فوزه في الإنتخابات الرئاسية

¹ نبيل بوفلج، "دراسة تقييمية لسياسة الانعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر في الفترة 2000-2010". الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 9، 2013، ص ص 46-47.

²<https://prixdubartil.com/comprendre-petrole-cours-industrie/3892-prix-du-petrole-brut-brent-depuis-1990.html>. consulté le 27 mars 2024.

التي جرت في 08 أفريل 2004، وركزت هذه السياسة على محاور أساسية للنمو والتنمية، من خلال العمل بجدية لخلق مناصب شغل كافية للقوة العاملة التي يزداد عددها كل سنة¹.

سطرت الحكومة الجزائرية هذا البرنامج بغية تحقيق جملة من الأهداف تتمثل في:²

- العمل على رفع معدلات النمو الاقتصادي، والعمل على الحفاظ على نسبة نمو تفوق ما تم تحقيقه خلال فترة البرنامج الأول (2001-2004).

- توفير مليوني منصب عمل جديد سواء عن طريق صيغة الاستثمار الذاتي أو صيغ البرامج العمومية (العمل المأجور) الأخرى.

- إنشاء 150.000 محل تجاري، بمعدل متوسط 100 محل لكل بلدية عبر التراب الوطني.

- تحسين ظروف معيشة السكان بتوفير مليون م مكعب يوميا من المياه الصالحة للشرب عن طريق عملية التحلية وكذا الأصناف الأخرى للتعبئة.

- دعم التنمية الاقتصادية خاصة في ولايات الجنوب والهضاب العليا، بغرض فك العزلة عنها.

- تطوير الموارد البشرية والبنية التحتية بإنجاز المنشآت الجديدة في المجالات التربوية والاجتماعية والثقافية والطاوقية، وكذا الهياكل القاعدية التي تساهم بدون شك في تحسين رفاة المواطنين.

بالعودة إلى الميزانية المخصصة لهذا البرنامج نجد أنها قدرت بـ 4202.7 مليار دج أي ما يعادل 155 مليار دولار أمريكي، وزعت على مجموعة من القطاعات صنفت في خمسة برامج فرعية، يمكن توضيحها من خلال الجدول التالي:

جدول رقم (11): توزيع الغلاف المالي للبرنامج التكميلي لدعم النمو 2005-2009.³

البرنامج	المبلغ مليار دج	النسبة المخصصة للبرنامج
برنامج تحسين ظروف معيشة السكان	1908.5	45.5%
برنامج تطوير الهياكل القاعدية	1703.1	40.5%
برنامج دعم التنمية الاقتصادية	337.2	8%
برنامج تطوير الخدمة العمومية	203.9	4.8%
برنامج تطوير التكنولوجيا الحديثة	50.0	1.2%
مجموع البرنامج 2005-2009	4202.7	100%

¹شارف عتو، حدو محمد. "تحليل أثر سياسة الانعاش الاقتصادي على النمو في الجزائر خلال الفترة 2000-2014"، Ruve، volume3.N2، finance è marche، ص 199.

² عبد الرحمان تومي، مرجع سابق، ص 245-246.

³ سفيان دلفوف، عبد السلام حططاش، مرجع سابق، ص 62.

بتحليل معطيات الجدول يتضح أن أهم اعتماد مالي خصصته الحكومة لبرنامج تحسين ظروف معيشة السكان بمبلغ 1908.5 مليار دج، ليكمل بذلك ما جاء به البرنامج الاقتصادي السابق فيما يخص التنمية المحلية والبشرية بغرض تحسين الجانب الصحي والتعليمي، وكذا الأمني أين خصص للتربية والتعليم العالي والتكوين المهني مبلغ قدره 399.5 مليار دج من الميزانية لهذا القطاع. مع التركيز على ضرورة تنمية مناطق الهضاب العليا والمناطق الجنوبية أين خصص ما قدره 200 مليار دج بغرض فك العزلة عنها وتحسين ظروف العيش فيها، إضافة إلى الاهتمام بالسكن وتزويد السكان بالماء والكهرباء والغاز وكذا البرامج التنموية للبلدية.

أما القطاع الثاني الذي ركزت عليه الدولة هو قطاع الأشغال العمومية والهيكل القاعدية حيث خصص له مبلغ 1703.1 مليار دج، أي ما يعادل 40.5 % من إجمالي البرنامج بهدف التسريع من وتيرة انجاز وتطوير المنشآت القاعدية التي تتطلب يد عاملة، كإنجاز الطريق السريع شرق - غرب بطول إجمالي يزيد عن 1720 كلم وفق المواصفات الدولية والذي رصد له ما يفوق 11 مليار دولار أمريكي، وإقامة حوالي 500 دار صيانة للطرقات. دون أن ننسى استكمال مشروع مترو الجزائر بطول 9 كلم و الذي دشن سنة 2011، إضافة إلى انجاز عدد من السدود حيث بلغ عددها 68 سدا سنة 2010 بعدما كان لا يتجاوز عددها 48 سدا مطلع الألفية، وانجاز 8 محطات لتحلية المياه¹.

القطاع الثالث الذي إستحوذ على إهتمام السلطات هو القطاع الإقتصادي والذي خصص له مبلغ مالي قدر بـ 337.2 مليار دج، تضمن دعم التنمية فيه 05 مجالات منها الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري أين خصصت له ما قيمته 312 مليار دج، إضافة إلى تطوير وترقية المؤسسات المتوسطة والصغيرة والسياحة وكذا الصناعات التقليدية.

قطاع الخدمة العمومية هو الآخر استفاد من البرنامج بهدف تطوير وإصلاح الهيآت الحكومية كالعدالة والداخلية، المالية والتجارة. وجعلها في مستوى التطلعات والتطورات الإجتماعية والإقتصادية

¹ حسين رحيم، "دور السياسات التنموية في مكافحة البطالة ودعم التشغيل في الجزائر: نموذج التنمية الريفية والسياحية". النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة في الدول العربية. سياسات التنمية وفرص العمل: دراسات قطرية. ط 01. بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، مارس 2013، ص 441.

للجزائر، ونظرا لذلك خصصت له ما قيمته 203.9 مليار دج، أي ما يعادل 4.8% من ميزانية البرنامج.

وأخيرا خصصت 50 مليار دج أي ما يمثل نسبة 1.2% من إجمالي البرنامج التكميلي لدعم النمو لتطوير التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال.

إضافة إلى ذلك تم رصد ميزانية أخرى لتنمية مناطق الجنوب والهضاب العليا لتكملة مجموع

الاستثمارات العمومية بمراعاة الميزة الجغرافية لها. وتضمن البرنامج التكميلي ما يلي¹:

- برنامج تنمية مناطق الجنوب: أعد هذا البرنامج وفق تعليمات رئيس الجمهورية لولايات الجنوب الجزائري ممثلة في الاغواط، ادرار، بسكرة، بشار، تمنراست، ورقلة ايليزي، الوادي، غرداية، وخصص له حوالي 432 مليار دج، ومن محاوره²:

أ- تحسين مستوى المعيشة: خصص له أزيد من 296 مليار دج وتضمن انجاز 60 ألف مسكن، توصيل البيوت بالغاز الطبيعي، وتخصيص أزيد من 15 مليار دج لقطاع الصحة بغرض بناء 9 مستشفيات وتعزيز منظومة التشغيل.

ب- التنمية الاقتصادية: أين تم رصد مبلغ 74 مليار دج للقيام بتعزيز وتطوير شبكات الطرقات، النقل والفلاحة، تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعات التقليدية والسياحة مع اعتماد نظام تخفيض نسب الفوائد على القروض المصرفية الموجهة للاستثمارات.

أما برنامج تنمية مناطق الهضاب العليا فقد سطر لتعزيز عزم الدولة على تحسين ظروف معيشة المواطنين أينما وجدوا عبر التراب الوطني وتثبيتهم بإقليمهم عن طريق توفير الجو الملائم لهم وتلبية

¹ فوزية خلوط، "برامج التنمية بين الأهداف المنشودة والنتائج المحدودة". مجلة العلوم الإنسانية، العدد 29، فيفري 2013، ص 110-111.

² زكرياء مسعودي، مرجع سابق. ص 182.

مختلف حاجياتهم الاقتصادية والاجتماعية بما فيها توفير مناصب عمل لهم. ولتحقيق كل هذا خصص له 620 مليار دج.

ثالثا-برنامج توطيد النمو الاقتصادي 2010-2014:

يعرف برنامج توطيد النمو الاقتصادي بمخطط الإستثمارات الضخمة رصدت له الحكومة الجزائرية تكلفة قدرها 21214 مليار دج، ما يعادل 286 مليار دولار أمريكي، وتضمن مشاريع ضخمة مست البنى التحتية، الصحة السكن، التشغيل ومكافحة البطالة وغيرها.

جاء هذا البرنامج لاستكمال مسار التنمية التي شرعت الجزائر في تطبيقها منذ سنة 2001، ومن الأهداف التي سعى إلى تحقيقها نجد¹:

- مواصلة تطوير المنشآت القاعدية الأساسية وتحسين الخدمات العمومية.
- تحسين مستوى التنمية البشرية بإعتبارها الركيزة الأساسية للبرنامج الإقتصادي والاجتماعي من خلال تحسين معدلات التمدرس والرعاية الصحية. وكذا تحسين ظروف العيش في المناطق الريفية بتزويدها بالماء والكهرباء والغاز وكذا شق الطرقات بهدف فك العزلة عنها.
- السعي لتخفيض معدلات البطالة عن طريق خلق أكبر عدد من مناصب الشغل الدائمة والمؤقتة باستحداث حوالي 3 ملايين منصب شغل، عن طريق المبادرات الفردية أو العمل المأجور في مختلف القطاعات الاقتصادية ومن قبل الإدارات.
- دعم تنمية الاقتصاد عن طريق توسيع وتنويع النسيج الاقتصادي خارج قطاع المحروقات.
- ترقية إقتصاد المعرفة وتطويره عن طريق دعم البحث العلمي وتعميم التعليم واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال داخل المنظومة التعليمية وكذا المرافق العمومية.

ولقد جاءت اعتمادات هذا البرنامج في محورين أساسيين هما:

¹ ساعد بن فرحات، وداد عباس، "فعالية سياسة التشغيل في الجزائر". مرجع سابق، ص 6.

- إكمال المشاريع الكبرى الجاري إنجازها، بالخصوص قطاع السكك الحديدية والطرق والمياه بمبلغ قدره 9.700 مليار دج أي ما يعادل 130 مليار دولار.

- إطلاق مشاريع جديدة بمبلغ 11.534 مليار دج أي ما يعادل 156 مليار دولار.

ارتكز البرنامج الخماسي باعتباره إستراتيجية تكاملية مع البرنامجين السابقين، على محاور أساسية يبينها الجدول أدناه، من أهمها:

جدول رقم (12): التوزيع القطاعي لبرنامج الخماسي 2010-2014.

البرامج	المبالغ دينار دج	النسب %
تحسين التنمية البشرية: تربية، التعليم العالي، التكوين المهني، الصحة، السكن، المياه، الطاقة، الشباب والرياضة، الثقافة، الاتصال، الشؤون الدينية، التضامن الاجتماعي، المجاهدين	10182	46.63%
تحسين الخدمة العمومية: الجماعات المحلية، العدالة، إدارة الضرائب، التجارة	1800	8.24%
تنمية الاقتصاد الوطني: التنمية الريفية والفلاحية، ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، تسيير القروض البنكية، التنمية الصناعية.	3450	15.80%
المنشآت القاعدية: الطرقات، قطاع النقل، تهيئة الإقليم والبيئة.	6400	29.31%
	21832	99.98%

المصدر: بيان مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة الصادر 24 ماي 2010.

بالعودة إلى تحليل الأرقام المرصودة في الجدول أعلاه يتبين لنا أن:

- برنامج تحسين ظروف معيشة السكان والتنمية البشرية: اخذ حصة الأسد من البرنامج الخماسي بميزانية قدرت ب 9903 مليار دج أي ما يعادل 45.42%، ويبين لنا هذا الأهمية التي توليها الدولة لتحقيق الاحتياجات الأساسية للسكان من جهة، وكذا العمل على تحقيق التنمية الاقتصادية من جهة أخرى بتوفير يد عاملة مؤهلة، حيث ركزت على محور التعليم بكل فروع، إضافة إلى العمل على تعزيز التماسك الوطني المستعاد جراء معاناة الشعب في فترة العشرية السوداء، لذا كان من أولويات الحكومة العمل على إنجاز ما يلي:¹

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بيان اجتماع مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، بتاريخ 24 ماي 2010، ص 2.

- 5000 منشأة للتربية الوطنية تضم 1000 إكمالية و 850 ثانوية، وحوالي 600.000 مقعد بيداغوجي جامعي و 400.000 سرير لإيواء الطلبة. وفي قطاع التكوين المهني انجاز أكثر من 300 مؤسسة للتكوين والتعليم المهنيين.

- انجاز أكثر من 1500 منشأة قاعدية صحية منها 172 مستشفى و 45 مركبا صحيا متخصصا و 377 عيادة متعددة التخصصات وأكثر من 70 مؤسسة لفائدة ذوي الاحتياجات الخاصة.

- مليوني وحدة سكنية عبر القطر الوطني وبمختلف الصيغ.

- توصيل مليون مسكن بشبكة الغاز الطبيعي وتزويد 220.000 سكن ريفي بالكهرباء.

- انجاز 35 سدا و 25 منظومة لتحويل المياه وإنهاء الأشغال بمحطات تحلية مياه البحر.

- أكثر من 5.000 منشأة قاعدية موجهة للشبيبة والرياضة: منها 80 ملعبا و 160 قاعة متعددة الرياضات و 400 مسبحا وأكثر من 200 نزلا ودار شباب.

- برامج لقطاعات المجاهدين والشؤون الدينية والثقافة والاتصال.

• تحسين الخدمة العمومية: استفاد هذا المحور من ميزانية قدرها 1800 مليار دج أي ما يعادل 8.24%، وزعت كما يلي:

- توجيه ما قدره 379 مليار دج لقطاع العدالة لإنجاز 110 مجلس قضاء ومحاكم، ومدارس تكوينية وأزيد من 120 مؤسسة عقابية إضافة إلى العمل على عصنة قطاع العدالة. كما أعطى رئيس الجمهورية تعليمات بتوظيف 450 قاضى خلال الفترة 2010-2014.

- تخصيص 895 مليار دج لتنمية قطاع الجماعات المحلية والأمن الوطني والحماية المدنية حيث تمت برمجة انجاز 4 مقرات ولائية و 103 مقر دائرة و 6 مراكز لتكوين المستخدمين وحوالي 450 مقر للأمن الوطني، أما فيما يخص قطاع الحماية المدنية فقد استفادت من غطاء مالي لتشييد حوالي 330 وحدة موزعة عبر القطر الوطني.

- المالية خصص لها أكثر من 195 مليار دج لإنجاز أزيد من 250 هيكلا للضرائب و 70 خزانة عمومية، و 50 هيكلا للجمارك إضافة إلى مصالح جديدة لمسح الأراضي.¹

¹ ياسين بن الجاج جلول، شريط عابد، "تقييم برنامج التنمية الخماسي 2010-2014 وانعكاساته على أداء الاقتصاد الجزائري". مجلة التكامل الاقتصادي، العدد 04، مجلد 04، 2016، ص 212.

- برنامج دعم وتنمية الاقتصاد الوطني: خصص لهذا المحور 3450 مليار دج، وزعت كالتالي:
 - رصد 1.000 مليار دج لدعم التنمية الفلاحية والريفية وذلك بغرض إدخال التقنيات الحديثة للقطاع الفلاحي وتوسيع المساحات الزراعية والغابية. إضافة إلى إعطاء الفلاحة المكانة التي تستحقها لتحقيق التنمية الاقتصادية وتنويع الصادرات خارج قطاع المحروقات.
 - تخصيص ما يقارب 150 مليار دج لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال إنشاء مناطق صناعية، والدعم العمومي للتأهيل وتسيير القروض البنكية التي قد تصل إلى 300 مليار دج لنفس الغرض.
 - برنامج تطوير المنشآت القاعدية الأساسية: هو الآخر خصص له ما قدره 6400 مليار دج أي ما يعادل 29.31% من قيمة البرنامج الخماسي (باستثناء الميزانية المخصصة لمكافحة البطالة التي سنتطرق إليها لاحقا) ، ووزعت كما يلي:
 - رصد 3100 مليار دينار لقطاع الأشغال العمومية لمواصلة توسيع وتحديث شبكة الطرقات كإتمام شبكة الطريق السيار شرق-غرب، واستكمال ربطها ب 830 كلم من الطرق وإنجاز طرق وطنية ازدواجية على طول 700 كلم، إضافة إلى إنجاز أكثر من 2500 كلم من الطرق الجديدة وتحديث وإعادة تأهيل أزيد من 8000 كلم من الطرق وإنجاز وتحديث حوالي 20 ميناء للصيد البحري والقيام بتعزيز 25 ميناء و 3 مطارات.
 - تخصيص 2800 مليار دج لقطاع النقل من أجل تحديث ومد شبكة السكك الحديدية وتحسين النقل الحضري والعمل على تجهيز 14 مدينة بالترامواي إضافة إلى تحديث الهياكل القاعدية للمطارات.
 - خصصت ما قيمته 500 مليار دج لتهيئة الإقليم والبيئة، لإنجاز مدن جديدة وإعادة التهيئة وتسيير النفايات.
- بعد قراءة مضمون البرنامج الخماسي، بدا واضحا أن الفاعلين السياسيين أرادوا تجسيد مخطط تنموي ذو ثلاثة أبعاد أساسية؛ أولها البعد الاجتماعي الذي يظهر في الاهتمام بالفرد الجزائري والعمل على تحسين مستوى معيشته بالتركيز على تحسين محور التنمية البشرية من خلال مؤشرات الصحة والتعليم. .

أما البعد الثاني هو البعد الاقتصادي والذي بدا واضحا في إستراتيجية إعادة الإعمار الاقتصادي أين ركز الفاعلون على ضرورة الاهتمام بالفلاحة والتنمية الريفية كقطاع حساس يمكن الاعتماد عليه لبناء اقتصاد قوي، إضافة إلى الصيد البحري خاصة وأن الجزائر تملك شريطا ساحليا بطول 1200 كلم غني بالثروات السمكية المختلفة.

أما البعد الثالث فهو بعد الاقتصاد المعرفي ويبدو ذلك في المكانة التي خصت بها التكنولوجيا وعصرنة القطاعات المختلفة.

لكن عند قراءة البرنامج تم التوصل إلى جملة من الاعتبارات تبين أن المقاربة المعتمدة في جميع البرامج لم تتغير، ومنها:¹

- طغيان الجانب القطاعي على البرنامج الخماسي 2010-2014 الذي يعتبر مجموعة من المشاريع سطرته كل وزارة على حدى مع ما يخدم قطاعها، والعمل على جمع هذه المشاريع في برنامج موحد دون وجود إستراتيجية تنموية شاملة واضحة المعالم لدى الحكومة الجزائرية، ومن الأمثلة على ذلك الاهتمام بعدد المدارس والجامعات والمساكن... الخ التي تم إنشاؤها دون الحديث عن سياسات وأهداف معلنة ومدرسة له. إذن من الواضح أن تركيز السلطات كان على الجانب الكمي الذي تغلب على الجانب الكيفي.

- رصد مبلغ 130 مليار دولار، وهو ما يعادل 45% من الميزانية الإجمالية للبرنامج الخماسي 2010-2014 لإنجاز مشاريع سبق أن برمجتها الحكومة في إطار مخططها السابق للفترة 2005-2009 والتي لم تنفذ. وربما يعود السبب في رصد هذا المبلغ الإضافي الضخم إلى أخطاء في تقدير تكاليف المشاريع، كما قد يكون مردّه الضعف في وتيرة إنجاز المشاريع المبرمجة والتي تجاوزت السقف الزمني التي حدد لها، وفي كلتا الحالتين فإن رصد 130 مليار دولار لاستكمال مشاريع كانت ضمن البرنامج السابق، إشارة قوية إلى خلل عميق في البرمجة والتدبير.

¹الحسن العياشي، " مقال حول البرنامج الخماسي الجزائري: فرصة لإقلاع اقتصادي أم استمرار نهج التبذير"، نقلا عن الموقع الإلكتروني: <https://carnegie-mec.org/2010/08/05/ar-pub-41344>، الاطلاع عليه بتاريخ 2021/01/02.

- تعتبر الاستثمارات العمومية شرطا ضروريا، لكنه غير كافٍ بمفرده لتحقيق التنمية الاقتصادية في المديين المتوسط والبعيد والتي تبقى رهناً بمدى انخراط القطاع الخاص في الاستثمار والإنتاج والتشغيل. لذا كان من الواجب إشراك القطاع الخاص عبر الحوار والتشاور حول أولويات الاستثمار العمومي في إطار من استراتيجية محددة للتنويع الاقتصادي.

كما أنه من الضروري أن تعمل الحكومة على خلق البيئة القانونية الملائمة من أجل تشجيع المبادرة الفردية، والاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية على حد سواء. وهذه شروط لا تزال في مجملها غير متوفرة. وتكفي هزالة الميزانية المخصصة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، والتي لا تتجاوز 0.7% من مبلغ البرنامج، لتبيان مدى عدم مركزية القطاع الخاص في دائرة اهتمامات الحكومة.

- ضرورة تفعيل أجهزة الرقابة والمحاسبة، وتعزيز الدور الرقابي للبرلمان وتمكينه من تشكيل لجان لتقصي الحقائق على أثر فضائح التلاعب بالمال العام والفساد، وكذا العمل على تعزيز استقلال القضاء وتمكينه من القيام بدوره كاملاً في التحقيق ومتابعة المتورطين بهدف تحقيق نجاعة الاستثمار العمومي طبعاً.

المطلب الثاني: أسباب تفاقم مشكلة البطالة في الجزائر

تعتبر البطالة مشكلة إقتصادية وإجتماعية تنتشر في أغلب المجتمعات، وتعاني منها اقتصاداتها بالرغم من تفاوت معدلاتها من دولة إلى أخرى. وتعتبر الجزائر من الدول التي تعاني من أثارها بالرغم من الإجراءات الحكومية التي تتبعها للتخفيف من حدتها والوصول إلى التشغيل الكامل. لذا سنتطرق في هذا المطلب الى عنصرين أساسيين، الأول يتناول البطالة كأزمة عالمية تعاني منها دول العالم كما قلنا سابقاً، والثاني يتناول الأسباب التي أدت الى انتشارها في الجزائر.

أولاً - البطالة أزمة عالمية:

أوضحت دراسة للمكتب الدولي للعمل الموسومة بـ " التوجهات العالمية للشغل "، أن كل دول العالم عرفت ارتفاعاً لنسبة البطالة بين سنتي 1999 و 2002، مع العلم أنها بلغت في سنة 2002 حوالي 6.9% في الدول الصناعية، مقابل 3.4% في دول جنوب آسيا، أما في إفريقيا جنوب الصحراء

فقد قدرت بـ 14.4%، وسجلت أعلى نسبة للبطالة في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بـ 18%، مع العلم أن هناك تفاوت بين النسب بالنسبة للدول¹. ويمكن توضيح ذلك في الجدول التالي:

جدول رقم (13): نسب البطالة في بعض الدول الأوروبية والعربية لسنة 2002.

الدول	فرنسا	المانيا	بلجيكا	إيطاليا	هولندا	المملكة المتحدة	الو.م.أ.	سلوفينيا	بولندا	موريتانيا	تونس	المغرب
النسبة %	9.6%	9.3%	8.1%	11.3%	4%	4.9%	5.9%	18.6%	19.9%	24%	15.6%	13.9%

المصدر: ادريس الكراوي، إشكالية التشغيل: مقاربات وتوجهات، (المغرب: جمعية الدراسات والأبحاث للتنمية، ط01، مارس 2014).

تظهر معطيات الجدول أن البطالة أصبحت أزمة عالمية وليست مرتبطة بدولة أو اقتصاد معين، ويرجع ارتفاع وتفاوت معدلات البطالة من دولة إلى أخرى حسب الدراسة التي أجراها المكتب الدولي للعمل إلى وضعية الاستقرار التي يعرفها الاقتصاد العالمي من جراء الحروب، وإلى احتدام المنافسة في ظل اقتصاد منفتح، إضافة إلى تخلي الدولة عن مجال التشغيل، وغياب قاعدة للبيانات والمعلومات الدقيقة عن أسواق العمل لمعرفة عدد طالبي الوظائف من جهة والوظائف المعروضة من جهة أخرى، حتى تسهل عملية إحصاء العاطلين عن العمل. وحسب هذه الدراسة فإن العالم الاقتصادي مطالب بخلق أزيد من مليار منصب عمل جديد بغرض القضاء على الفقر في العالم في أفق 2015.²

بالنسبة للدول العربية على وجه الخصوص تبين الإحصائيات المتوفرة أن متوسط معدل البطالة في المنطقة العربية عرف تفاقمًا مستمرًا إذ أنه ارتفع من 14% في عام 2008 إلى 14.8% في عام 2009، وإلى ما يزيد عن 16% سنة 2013. وحسب التقرير العربي الأول الصادر سنة 2013 الموسوم بـ "التشغيل والبطالة في الدول العربية: نحو سياسات وآليات فاعلة"، أن معدل البطالة يتباين بين الدول العربية في كل من آسيا وإفريقيا، حيث بلغ في الأولى 13.8% مقابل 16.1% في الثانية.³

¹ ادريس الكراوي، إشكالية التشغيل: مقاربات وتوجهات. ط01، المغرب: جمعية الدراسات والأبحاث للتنمية، مارس 2014، ص 15.

² نفس المصدر الأنف الذكر، ص 16.

³ التقرير العربي الأول حول التشغيل و البطالة في الدول العربية: نحو سياسات و آليات فاعلة ، الجيزة :منظمة العمل العربية ، 2013، ص 47.

وتعود الأسباب الرئيسة لتفاقم البطالة في هذه الدول إلى¹:

- 1- تراجع القطاع العام في استيعاب الارتفاع المستمر لليد العاملة الوافدة لسوق العمل مع العلم أنه يشغل حوالي ثلث العاملين في المنطقة حيث يعاني من كبر الحجم وانخفاض الإنتاجية.
- 2- محدودية حجم القطاع الخاص وعدم قدرته على توفير فرص عمل كافية للباحثين عنه في المنطقة بسبب القيود المفروضة على الاستثمار، إضافة إلى عدم توفر البيئة الاقتصادية والسياسية المناسبة. كما تشكل سيطرة الدولة على الاقتصاد عثرة أساسية أمام توسع هذا القطاع وقيامه بدور فعال في دفع عجلة التنمية وتوفير فرص العمل للأعداد المتزايدة للوافدين إلى أسواق العمل العربية.
- 3- افتقار النظام التعليمي للمناهج التعليمية المتعلقة بالجوانب الفنية والمهنية والتي تمثل الركيزة الأساسية التي تحتاجها الأنشطة الاقتصادية المتعددة، لذا نجد أن أغلب المخرجات التعليمية في الكثير من الدول العربية لا تتوافق مع احتياجات أسواق العمل.

ثانيا - أسباب البطالة في الجزائر:

هناك العديد من الأسباب التي تساهم في تفاقم معدلات البطالة في أي مجتمع كان، سنحاول في هذا العنصر تناول مسببات البطالة في الجزائر التي تشترك فيها معظم الدول العربية كما أشرنا سابقا. ومن بين هذه الأسباب نجد:

- 1- الأسباب ذات الطبيعة الاجتماعية "سرعة النمو الديمغرافي": يعبر النمو السكاني على زيادة عدد الولادات بوتيرة سريعة مقارنة بانخفاض عدد الوفيات لأسباب مختلفة. بالنسبة للجزائر فقد بلغ عدد سكانها بعد الاستقلال حوالي 10.674.000 نسمة، ليصل نهاية الثمانينيات إلى 24.409.000 نسمة، أي تضاعف بأكثر من مرتين². بسبب تحسن الوضع الأمني نتيجة انتهاء الحرب التحريرية وحصول الجزائر على استقلالها، وانخفاض نسبة الوفيات لمختلف الفئات العمرية وتحسن المستوى المعيشي، نتيجة الخيار الاشتراكي المتبع من طرف الدولة والقائم على الإنفاق العام والمنفعة العامة والسعي لتلبية الحاجيات الأساسية للسكان، الذين حرّموا من أبسط حقوقهم في الفترة الاستعمارية كالرعاية

¹ نفس المصدر الانف الذكر، نفس الصفحة.

² عبد القادر قداوي، النمو السكاني والنفقات العامة الجزائر أنموذجا: دراسة تحليلية قياسية. تلمسان: النشر الجامعي الجديد، 2017، ص181.

الصحية المجانية للسكان، والحماية الاجتماعية والتشغيل، كما ساهم تحسن الوضع الاجتماعي بعد الاستقلال في ارتفاع معدلات الزواج ومعه الولادات.

لكن مع بداية التسعينيات ووصولاً إلى 2015 لاحظنا زيادة معتبرة في عدد السكان من سنة إلى أخرى مع تذبذب في نسبة الزيادات، ففي الفترة ما بين 1990-1992 عرفت معدل نمو متذبذب بين الصعود والهبوط بسبب المرحلة التي كانت الجزائر تعيشها، لكن من بداية سنة 1993 وصولاً إلى 2000 أخذ معدل النمو السكاني بالانخفاض نتيجة للوضع الأمني الذي مرت به البلد والذي عرف ارتفاعاً في نسبة الوفيات جراء الأعمال الإرهابية والمجازر الجماعية لاسيما في أوساط الشباب وكذا الوضع الاقتصادي المزري للأسر وتدني المستوى المعيشي وانخفاض القدرة الشرائية، وتفشي البطالة التي بلغت في سنة 2000 حسب الأرقام الرسمية 49,29 % .

في المقابل عرف النمو السكاني سنة 2001 استقراراً بلغ 1.56%، حيث قدر عدد السكان الجزائريين المقيمين سنة 2008 بـ 34.76% مليون نسمة، ليرتفع سنة 2014 إلى 39.5 مليون نسمة، نتيجة تحسن الوضع الأمني للبلاد، وتحسن المستوى المعيشي للسكان، موازاة مع عودة الرفاه المالي بفعل ارتفاع الإيرادات النفطية مما أدى لتسطير الجزائر لبرامج تنموية، ركزت على البنى التحتية وتحسين الوضع الاجتماعي للسكان وتعزيز القدرة الشرائية¹.

2- الأسباب الاقتصادية: تعتبر هذه الأسباب أساسية في بروز مشكلة البطالة في الجزائر لأنها مرتبطة بالوضع الاقتصادي للبلاد وتتمثل في:

أ- ضعف الأداء الاقتصادي:

إختارت الجزائر بعد استقلالها تبني سياسة اقتصادية ذات توجه اشتراكي، هدفت من خلالها إلى تحقيق تنمية اقتصادية وتحسين مستوى معيشة أفرادها، فاعتمدت بين 1967-1979 سياسة التصنيع المكثف أو ما يعرف بالصناعات المصنعة للإقتصادي " جيرارد ديستان ديبرنيس Gerard Destanne De Bernis"، (والذي عرف التصنيع بأنه عملية شاملة لمجموعة اجتماعية تحت تأثير مركب متناسق من

¹ نفس المصدر الأنف الذكر، ص.184

الآلات)¹ بغية تحقيق تنمية مستقلة عن طريق خلق أقطاب صناعية تعتمد على مستوى عال من التكنولوجيا ورؤوس أموال صغيرة.

اعتبر صناع القرار آنذاك أن الصناعة هي وحدها الكفيلة بضمان الاندماج الاقتصادي فيما بين القطاعات، وكذا توفير فرص العمل بالقدر الكافي لتلبية الحاجيات المتزايدة بالنظر إلى الارتفاع المتوقع للوافدين لسوق العمل. فعمدت الدولة الجزائرية إلى الاهتمام المطلق بقطاع المحروقات والصناعة الثقيلة لضمان عملية التراكم الرأسمالي، على أساس أن انعكاسات النمو الصناعي ستؤدي إلى تحديث وتوسيع القطاع الفلاحي، هذا القطاع الذي بلغت نسبة مساهمته في الإنتاج الداخلي الخام 16.5% سنة 1966 لترتفع بنهاية عقد الستينات إلى 20.7%، ليسجل تراجعا ملحوظا إلى 12% سنة 1973، ثم 7.3% سنة 1977.

واتخذت السلطات العمومية عدة إجراءات منها إصدار جملة من القوانين متعلقة بإصلاح القطاع الفلاحي، كتقسيم الأراضي الفلاحية إلى مزارع فردية ومستثمرات فلاحية جماعية، وإعادة تنظيم الأملاك الفلاحية للدولة بهدف تشجيع القطاع الذي كان مهمشا مقارنة بالقطاعات الأخرى.²

لقد عرفت السياسات التنموية جملة من النقائص، من بينها ضعف الانجاز والتمركز النسبي للصناعات في المناطق الساحلية على حساب المناطق المحرومة التي بقيت تعاني من البطالة ونقص في التأطير وفي مستوى التأهيل المهني، وهما عاملان أساسيان يفسران ضعف تطور مستويات إنتاجية العمل وقلة اليد العاملة المؤهلة.

أما فترة الثمانيات فقد شهدت توجهها إقتصاديا جديدا استهدف تحسين الإنتاجية واعتمد إعادة هيكلة المؤسسات الكبيرة وإعطاء الأولوية لإنجاز ما تبقى من المشاريع المقررة في المخطط الثلاثي الأول والمخططين الرباعيين الأول والثاني، غير أنه مع منتصف الثمانيات بدأ الوضع الاقتصادي يسجل تدهورا متواصلا بفعل تقلص الإيرادات النفطية خاصة وإن برامج التنمية تمول أساسا من مداخله.

¹ سعدون بوكبوس، الاقتصاد الجزائري: محاولتان من أجل التنمية 1962-1990، 1989-2005. ط 01، القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2012، ص 133.

² الياس ميدون، "تقييم التجربة الجزائرية في الإصلاح الاقتصادي الهيكلي". مجلة ايليزا للبحوث والدراسات، عدد 01، ص 25.

فالاقتصاد الجزائري يتميز بالتبعية لقطاع المحروقات الذي يعتبر أنشط قطاع بنسبة نمو تراوحت ما بين 6% و8% قبل سنة 2000، وبالرغم من مجهودات الحكومات المتعاقبة على الحكم منذ بداية سنة 1990 لدعم نسب النمو في القطاعات الأخرى، إلا أنه وإلى غاية سنة 1998 لم تتجاوز الصادرات خارج المحروقات أزيد من 5% من إجمالي الصادرات.

ب- برامج التثبيت والتكيف الهيكلي وتأثيرها على سوق العمل:

من بين الأسباب التي ساهمت في معاناة الإقتصاد الجزائري هو تبعيته المالية للخارج، حيث يبين تطور قيمة الديون الخارجية، لجوء الجزائر نحو الاستدانة الخارجية أين بلغت المديونية الخارجية الجزائرية 1.9 مليار دولار سنة 1974، لتنتقل إلى 17 مليار دولار سنة 1985، و25.724 مليار دولار سنة 1993 ثم 33.651 مليار دولار سنة 1996.

والملاحظ أن خدمة الديون كانت تعرف ارتفاعا متواصلا مقابل انخفاض العائدات الخارجية للدولة، مما نتج عنه صعوبة في تسديد الديون التي بلغت قيمتها 29.486 مليار دولار أمريكي سنة 1994، نتيجة لذلك قررت الجزائر انتهاج سياسة إعادة جدولة ديونها وتطبيق برنامج التعديل الهيكلي وفق الشروط التي أملاها صندوق النقد الدولي¹ كما تم تفصيله سابقا.

ت- ضعف وتيرة الاستثمارات وعدم كفاية فرص العمل في القطاع الخاص:

يعتبر الاستثمار الحل الأساسي والفعلي لامتناس البطالة، فهو يساهم في تحريك عجلة التنمية مما يؤدي حتما إلى خلق مناصب شغل للعاطلين. هذا ما أدركته الجزائر فأعطت له مكانته الحقيقية التي يستحقها بمقابل عرف الاستثمار الخاص معاداة السلطات له وعدم إعطائه مكانته التي يستحقها. فإذا عدنا إلى سنة 1963 التي شهدت صدور أول قانون للاستثمار رقم 227/63 المؤرخ في 26 جويلية 1963²، والذي عمل على إقناع الشركات الأجنبية بعدم مغادرة الجزائر، والمساعدة في إعادة بنائها كما جاء في المادة 23 منه: *إن الدولة تتدخل بواسطة الاستثمارات العمومية بإنشائها لمؤسسات وطنية أو مؤسسات ذات اقتصاد مختلط بمشاركة الرأس مال الأجنبي والوطني، من أجل*

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "تقرير حول تقويم اجهزة الشغل"، مرجع سابق.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "القانون رقم 227/63 المؤرخ في 26 جويلية 1963، المتعلق باستثمارات، (الجريدة الرسمية، العدد 08، الصادرة في 2 اوت 1963).

جمع الشروط الأساسية لتحقيق اقتصاد اشتراكي، خاصة في القطاعات والنشاطات التي تمثل أهمية حيوية للاقتصاد الوطني".

كما وضع القانون 284/66 المؤرخ في 15 سبتمبر 1966 سبل تدخل القطاع الخاص والامتيازات والضمانات الموفرة له، لكن اصطدم النصاب القانونيان بمحيط سياسي واقتصادي يتعارض مع بقاء الشركات الأجنبية، ويؤيد إقصاء وتهميش دور القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية، مما أثر سلبا على الاستثمارات الأجنبية المباشرة.¹

ومع بداية الثمانينيات شهدت السياسة الاستثمارية منعطفا جديدا تمثل في التوجه نحو لا مركزية النشاط الاقتصادي مع إشراك القطاع الخاص في المجهود التنموي، وفي نفس الفترة لوحظت اختلافات في مجال التوظيف بين القطاع العام والخاص واصبحت معدلات النمو السنوي للعمالة في الفترة 1985-1989 في شركات الصناعة والتشييد والبناء مملوكة للقطاع الخاص وبلغت في المتوسط ما بين 6% و 10% على التوالي بالرغم من ان قاعدتها كانت محدودة،² مع العلم ان عدد الباحثين عن فرص عمل حوالي مليون طالب شغل فيما بين 1991-1995.

3- التعليم والتكوين المهني: تكوين بغرض التكوين.

عند الحديث عن جهاز التكوين في الجزائر وعلاقته بسوق العمل فإننا نشير هنا إلى مخرجات قطاعي التعليم العالي والتكوين المهني ومدى استجابتهما لمتطلبات سوق العمل. يعاني قطاع التكوين الجامعي من مشاكل عديدة تؤثر على واقع سوق العمل وتتمثل أساسا في عدم استجابة مخرجاته لمتطلبات المؤسسات الاقتصادية، بسبب انعدام التكامل بين المؤسسة الاقتصادية والمؤسسة الجامعية، مما أدى إلى صعوبة إدماج الطالب الجامعي المتخرج في الجهاز الإنتاجي مما خلق نوع من التصادم بين التكوين والتشغيل.

¹ عميروش محند شلغوم، دور المناخ الاستثماري في جذب الاستثمار الاجنبي المباشر في الدول العربية. ط1، لبنان: مكتبة حسن العصرية، 2012، ص 219.

² كريم الناشبي، بتريشيا الونوزو - جامو وآخرون، الجزائر: تحقيق الاستقرار والتحول الي اقتصاد السوق (دراسة خاصة لصندوق النقد الدولي)، واشنطن: 1998، ص 80.

كما نلاحظ أن الجزائر تعاني من التفاوت في العملية التعليمية، إذ توجد نسبة مرتفعة من خريجي العلوم الاجتماعية الذين يجب توظيفهم في الإدارات والمؤسسات العامة، في حين أن النظام التعليمي لم يأخذ بعين الاعتبار احتياجات القطاع الخاص، مما استوجب على المؤسسات الخاصة المستقبلية تخصيص أغلفة مالية لإعادة هيكلة ورسكلة إداراتها، وهو ما لا تسمح به الظروف في كثير من الأحيان خاصة في ظل الأزمات الاقتصادية.

إضافة لما سبق، يمكن تسجيل النقائص التالية فيما يخص القطاع في العملية التعليمية:¹

- غياب المرونة في التسيير الإداري والمالي والبيداغوجي والعلمي.
 - إنقطاع العلاقة التي تربط المكون والمكون.
 - ظهور نظام لا يتماشى إطلاقاً والأهداف المسطرة في الإستراتيجية التنموية للمؤسسة الجزائرية.
- لقد أضحت الجامعة مسؤولة عن تخرج عدد هائل وبشكل غير عقلاني من الشباب حاملي الشهادات، فغالبيتهم وجدوا أنفسهم دون وظائف إطلاقاً، أو دون وظائف تناسب ومؤهلاتهم ويعود هذا للعديد من العوامل منها عدم ملائمة التكوين مع متطلبات سوق العمل، والضعف في لغات التدريس والوسائل المادية والمحتوى، وكذا في المناهج المتبعة التي تعتبر تقليدية ووصفية إلى حد كبير، وفي نظام الانتقال ونوعية الأساتذة، وغيرها من النقائص.

ويمكن توضيح أهم مؤشرات قطاع التعليم العالي التي تبين مدى اهتمام السلطات بهاد القطاع مقارنة بنسبة بطالة خريجه، فنجد انه فيما بين 1999-2000²:

✓ ميزانية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي: بلغت حوالي 38 مليار دينار جزائري، خصص نصفها لتغطية الخدمات الجامعية أي حوالي 17 مليار دينار جزائري، خصصت منها 08 مليار دينار للمنح الجامعية والباقي يقسم بين أجور الموظفين وميزانية الإطعام والإيواء للطلبة الجامعيين.

¹ أسعدية قصاب، "سوق التشغيل وجهاز التكوين في ظل الإصلاحات الاقتصادية الجديدة في الجزائر". مجلة الاقتصادي عدد 07، سنة 2002 ص ص 41-42.

² محمد بوعشة، أزمة التعليم العالي في الجزائر والعالم العربي: بين الضياع وأمل المستقبل. ط1، بيروت: دار الجيل، 2000، ص ص 32-33.

✓ عدد الطلبة: بلغ عددهم 423.000 طالب، منهم 89.000 طالب جديد أي بزيادة قدرت بـ 11 % مقارنة بالسنة السابقة، وقد التحق أكثر من 120.000 طالب بالجامعات الأربعة الكبرى: الجامعة المركزية بالعاصمة، جامعة باب الزوار، جامعة قسنطينة، وجامعة وهران.

✓ عدد الأساتذة: قدر عددهم بـ 17.130 أستاذ جامعي، من بينهم أساتذة جامعيين أجانب خاصة من العالم العربي، 15.04% من بينهم يمثلون أساتذة تأطير من الصنف العالي، أي ما يعادل أستاذ محاضر واحد لكل 152 طالب، والباقي أساتذة مساعدين ومعيدين.

✓ عدد المؤسسات: بلغ عددها 57 مؤسسة تعليم عالي في السنة الجامعية 1999-2000، منها 17 جامعة و 13 مركزا جامعيًا، معظمها ليس لها الإمكانيات البيداغوجية ولا المادية اللازمة للعمل، من ضمنها بعض معاهد تكوين الأطباء.

ورغم جميع الإمكانيات المتوفرة التي سردناها سابقا نجد أن نسبة البطالة في هذه الفترة مست ما لا يقل عن 400 ألف من حاملي الشهادات الجامعية والشهادات المتوسطة منهم المهندسين، وخريجي مختلف التخصصات خاصة الأدبية والعلوم الإنسانية.

أما بخصوص التكوين المهني الذي يعبر عن المدة الزمنية التي يقضيها المتكون في أحد المراكز المهنية لتحضيره وإعداده مهنيًا للتحكم في منصب عمل معين، فالمعلوم أن التأخر في الإعتناء بقطاع التكوين المهني سينعكس سلبًا على تنمية القطاعات الأخرى.

وتعتبر مراكز التكوين المهني الأرضية الصلبة والمحرك الأساسي للآلة الاقتصادية باعتبارها تساهم في تهيئة وتكوين أحد عوامل الإنتاج. ويمكن أن نميز بين نوعين من التكوين المهني:

النوع الأول: وهو التكوين الخاص والموجه لسد حاجات المؤسسات الاقتصادية والصناعية من اليد العاملة المدربة والمؤهلة لشغل مناصب عمل محددة.

النوع الثاني: ويعتبر تكوينًا عامًا في مجالات مختلفة، يكون التشغيل فيها غير مضمون لكنه يفتح فرص للعمل سواء في القطاع العام أو الخاص، إضافة إلى إمكانية إنشاء مشاريع فردية أو جماعية خاصة، في إطار المبادرات الحرة وهذا ما تعمل الدولة على تشجيعه.

وقد مرت سياسة التكوين المهني في الجزائر بمرحلتين أساسيتين الأولى من 1962 إلى 1990، وقد تميزت بالتركيز على الجانب الكمي فعملت على تحقيق مجموعة من الأهداف منها:¹

- تكوين أكبر عدد ممكن من التلاميذ.
- ضمان تأهيل وتكوين العاملين داخل المؤسسات الاقتصادية.
- تعميم التكوين وتطبيق سياسة لا تتماشى ومدخلات الجهاز الإنتاجي.

أما المرحلة الثانية، فقد تزامنت مع بداية تطبيق سياسات التكيف والإصلاح الهيكلي، وقد تميزت بالاعتماد على الرشادة الاقتصادية في تسيير الموارد البشرية، ومحاولة تسطير سياسة تكوينية لتدارك الأخطاء السابقة.

4- عدم توفر المعلومات والإحصائيات الكافية عن سوق العمل الجزائرية، أي أنه لا توجد معطيات دقيقة سواء تعلق الأمر بالطلب أو العرض على العمل، إضافة إلى نقص المعلومات على فرص وإمكانيات الاستثمار.

5- عدم إقبال الشباب البطال على المبادرات الفردية وإقامة المشاريع المصغرة والصغيرة والمتوسطة، خاصة لدى خريجي الجامعات بسبب غياب روح المبادرة في إنشاء المؤسسات ومن جهة، ومن جهة ثانية طبيعة القروض التي يرى بعض الشباب أنها رباوية تتعارض مع تعاليم الدين الإسلامي.

المطلب الثالث: تحليل ودراسة حالة البطالة في الجزائر

بغرض دراسة البطالة في الجزائر، تم الاعتماد على جملة من المؤشرات الخاصة بسوق العمل والصادرة عن منظمة العمل الدولية. والتي تشمل ما يلي:

أولا - مؤشرات تحليل البطالة:

1 - مؤشر معدل البطالة:

حسب المعلومات المقدمة في تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي يتضح أن معدلات البطالة في الجزائر عرفت منحيين، الأول كان تصاعديا من سنة 1990 إلى غاية 1999 بسبب الأزمة

¹ سعدية قصاب، مرجع سابق، ص 45.

الاقتصادية وتطبيق برامج التعديل الهيكلي، حيث تضاعفت نسبة البطالة في أقل من عشر سنوات لتنتقل من 12.8% سنة 1990، إلى 29.49% سنة 1999.

أما المنحى الثاني فقد كان تنازليا، وقد تكرر خلال الفترة الممتدة بين سنة 2000 وإلى غاية سنة 2014، كما هو موضح من خلال معطيات الجدول أدناه.

الجدول رقم (14): معدلات البطالة في الجزائر في الفترة 2000-2015.¹

السنوات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
نسبة البطالة	29.49%	28.43%	26.65%	23.7%	17.7%	15.3%	12.3%	11.8%
السنوات	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
نسبة البطالة	11.3%	10.2%	10%	10%	9.7%	9.8%	10.6%	11.2%

بداية من سنة 2000، بدأت الوضعية المالية تعرف تحسنا ملحوظا نتيجة ارتفاع عائدات صادرات المحروقات، نظرا لارتفاع أسعار النفط في السوق العالمي، هذا التحسن في الوضعية المالية الخارجية من جهة، وتبني المقاربة الكينزية القائمة على تدعيم الطلب عن طريق إجراءات تحفيزية للاستهلاك من جهة ثانية، ساعد المؤسسات الإنتاجية على مضاعفة الإنتاج بغرض تلبية هذا الطلب، ما أدى إلى خلق فرص عمل جديدة للشباب البطل.

ومنه فإن انتهاج الجزائر سياسة إنفاق توسعية لمحاربة البطالة بتطبيق مجموعة من الإجراءات والتدابير ضمن أطر مؤسساتية تخضع لأحكام تشريعية وإنشاء مجموعة من الأجهزة الخاصة بعملية التشغيل ومكافحة البطالة أدى إلى تفعيل سوق العمل وتراجع في معدلات البطالة بمستويات كبيرة حيث انخفضت من 29.49% سنة 2000 إلى 9.8% سنة 2013.

لكن بعد سنة 2013 بدأت معدلات البطالة في الارتفاع مرة أخرى، حيث قدرت سنة 2014 بـ 10.6%، لتبلغ 11.2% سنة 2015، وصولا إلى 11.6% سنة 2017. ويعود سبب هذا الارتفاع إلى عدة أسباب أولها الأزمة المالية الجديدة التي واجهتها الجزائر بفعل انهيار أسعار النفط انطلاقا من

¹Conseil national économique et social, **Rapport sur l'état économique et social de la nation 2011-2012**. Mai 2013. P95

سنة 2014، حيث انتقل متوسط سعر البرميل النفط الجزائري من 112 دولار سنة 2011 إلى 54 دولار سنة 2017. وقد انجر عن ذلك تبني السلطات العمومية لجملة من الإجراءات التقشفية أهمها يكمن في تقليص التوظيف في القطاع العمومي وتجميده في بعض القطاعات الأخرى، إضافة إلى تراجع الإنفاق العمومي بالنسبة لبعض الاستثمارات المولدة لمناصب الشغل، حيث تم تجميد العديد من المشاريع، كل هذا انعكس سلبا على الوضع الاجتماعي للبلاد، ويفسر عودة ارتفاع معدل البطالة.

2- مؤشر بطالة الشباب:

يعتبر هذا المؤشر من المؤشرات الهامة التي تعتمد عليها اقتصاديات الدول، نامية كانت أو متقدمة، في تحليل سياساتها التشغيلية، وتشمل فئة الشباب حسب منظمة الأمم المتحدة فئة السكان الذين تتراوح أعمارهم ما بين 15-24 سنة¹، أما الناضجين فهم الأفراد من سن 25 سنة فما أكثر. وتتميز الفئة الشبابية بكونها الفاعل الأساسي في عملية التنمية لأنها تمتلك داخلها طاقة إنتاجية هائلة. ويمكن أن نتعرف على نسب بطالة الشباب في الجزائر من معطيات الجدول التالي:

¹ الأمم المتحدة، "السلام والكرامة والمساواة علي كوكب ينعم بالصحة، قضايا عالمية الشباب". الموقع الإلكتروني: www.un.org ، تاريخ الاطلاع 2023/05/25.

جدول رقم (15): معدل البطالة حسب الفئات العمرية لسكان الجزائر. (الوحدة بالآلاف).

العمر / السنة	19-15	24-20	29-25	34-30	39-35	44-40	49-45	54-50	59-55	المجموع
2000 (جوان)	640136	761933	554975	254264	112245	70818	47976	49512	19004	2510863
2001 (سبتمبر)	393441	687958	578984	280890	155896	93287	72662	58163	18196	2339449
2003 (سبتمبر)	329136	666872	509289	245568	133532	75108	62516	40295	15945	2078270
2004 (سبتمبر)	256907	505378	462633	206447	104297	58291	41583	24577	11422	1671534
2005 (سبتمبر)	205417	481169	398779	176666	84257	43096	31613	19498	7791	1448288
2006 (أكتوبر)	166414	369982	333483	170394	91115	48942	28415	25544	6553	1240841
2007 (أكتوبر)	175245	421404	393024	187488	93151	48364	22192	24182	9613	1374663
2008 (ديسمبر)	140000	388000	348000	149000	69000	34000	19000	15000	7000	1169000
2009 (أكتوبر)	125000	342000	320000	142000	65000	32000	19000	17000	10000	1072000
2010 (سبتمبر)	116000	349000	336000	140000	58000	32000	22000	13000	10000	1076000
2011 (سبتمبر)	95000	342000	323000	134000	74000	36000	32000	14000	12000	1062000
2012 (سبتمبر)	129000	408000	337000	159000	91000	57000	38000	17000	17000	1253000
2013 (سبتمبر)	129000	373000	306000	163000	87000	50000	31000	23000	13000	1175000
2014 (سبتمبر)	114000	365000	354000	178000	88000	53000	34000	20000	8000	1214000
2015 (سبتمبر)	137000	382000	390000	198000	95000	64000	33000	25000	14000	1338000

المصدر: احصائيات الديوان الوطني للإحصاء - تقرير الجزائر بالأرقام -

ما يلاحظ من معطيات الجدول أعلاه ارتفاع عدد البطالين بالنسبة للفئة العمرية الأقل من 29 سنة مقارنة بباقي الفئات التي تعرف عددا منخفضا والتي يفوق سنها 30 سنة فما فوق. فنجد أن فئة الشباب الأقل من 20 سنة بلغ عددهم سنة 2000 حوالي 640136 بطل وصولا إلى 114000 بطل سنة 2014، مع ارتفاع العدد في نهاية سبتمبر 2015 أين وصل إلى 137000 بطل مقارنة بنسبة المشتغلين الذين بلغ عددهم سنة 2000 حوالي 316810 شاب.

إن ما يفسر هذا الارتفاع في عدد البطالين لدى هذه الفئة أن أغلبها متسربين من المدارس أو الذين لم يتحصلوا على شهادة البكالوريا ووجهوا نحو الحياة العملية ودخولهم لسوق العمل لأول مرة مع العلم أن السن الإلزامية للتعليم في الجزائر حددت من 06 سنوات إلى 16 سنة حسب ما جاء في المادة 12 من القانون التوجيهي للتربية الوطنية والمؤرخ في 23 جانفي 2008. إضافة إلى ذلك نجد أن المشرع الجزائري في قانون العمل 90-11 اشترط في المترشح لشغل وظيفة في القطاع الاقتصادي أن لا يقل العمر الأدنى له عن 16 سنة إلا في الحالات التي تدخل في إطار عقود التمهين أو بناء

على رخصة من وليه الشرعي، أما وفق ما جاء في الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة فقد حدد السن بـ 18 سنة كاملة للحصول على منصب عمل في الإدارات والمؤسسات العمومية. أما بخصوص فئة الشباب الذين تقل أعمارهم عن 25 سنة فتعتبر الفئة الأكثر عرضة للبطالة فقد بلغ عدد الشباب البطل البالغ من العمر بين 20 و 24 سنة، 761933 سنة 2000، ليتراجع إلى 382000 شاب بطل سنة 2015.

وبناء على ما سبق توصنا الى أن أعلى قيمة عددية للبطالة بين الفئات العمرية المختلفة هي تلك المسجلة لدى فئة الشباب الذين تتراوح أعمارهم ما بين 20-30 سنة حيث عرفت أعلى قيمة لها والتي قدرت بـ 1316908 شاب بطل من مجموع 2510863 بطل، لتتراجع سنة 2014 إلى 719000 شاب مع إرتفاعها من جديد سنة 2015 إلى 772000 بطل.

ويعود ذلك إلى جملة من الأسباب تكمن في ان عمر هذه الفئة يتوافق مع فترة تخرجهم من الجامعات ومعاهد ومراكز التكوين المهني هذا الإرتفاع خاصة بالنسبة للشباب الذكور يعود إلى ضرورة تسوية وضعيتهم تجاه الخدمة العسكرية لأن توظيفهم مرهون بذلك من جهة، وكذا سنوات الخبرة المطلوبة في التوظيف والتي أضحت تشكل عائقا أمام الشباب من جهة أخرى.

3- مؤشر البطالة حسب المستوى التعليمي:

إن النظام التعليمي في الجزائر إلزامي ومجاني منذ أن يبلغ الطفل السادسة من عمره إلى بلوغه 16 سنة، وهو مقسم إلى ثلاث أطوار تعليمية يتمثل الأول في الطور الابتدائي والثاني المتوسط أما الثالث فهو الطور الثانوي، ويتوج التلميذ في إطاره بشهادة البكالوريا التي تفتح له الآفاق للالتحاق بالجامعة أو المدارس المتخصصة.

وتقدم إحصائيات الديوان الوطني للإحصاء والمبينة في الجدول التالي معطيات حول عدد التلاميذ والطلبة المسجلين في قطاعي التربية والتعليم العالي.

جدول رقم (16): عدد التلاميذ والطلبة المسجلين في قطاع التعليم من 1999-2011¹

السنوات المستوى	2000-1999	2001-2000	2002-2001	2003-2002	2004-2003	2005-2004
التعليم الابتدائي	4843	4721	4692	4613	4508	4362
التعليم المتوسط	1896	2015	2116	2186	2222	2256
التعليم الثانوي	976	976	1041	1096	1122	1123
التعليم العالي	905.9	1027.3	1186.7	1294.9	1374.1	1573.3
السنوات المستوى	2006-2005	2007-2006	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010
التعليم الابتدائي	4179	4079	3932	3247	3308	3346
التعليم المتوسط	2221	2443	2596	3158	3053	2980
التعليم الثانوي	1176	1036	975	975	1171	1199
التعليم العالي	1620.6	1787.2	2067.9	2279	2259.5	2345.8

الملاحظ من معطيات الجدول أعلاه أن عدد التلاميذ والطلبة المسجلين في المدارس والجامعات عرف ارتفاعا ملحوظا من سنة إلى أخرى، حيث سجل تضاعف عدد تلاميذ المستوى المتوسط والثانوي من سنة 1999 إلى غاية سنة 2011، ونفس الشيء بالنسبة لعدد طلبة الجامعات الذي ارتفع في الموسم الدراسي 2000-1999 من 905.9 ألف طالب إلى 2345.8 ألف طالب في الموسم الدراسي 2010-2011، خاصة وأن سنتي 2001 و2003 عرفت دورتين للبيكالوريا. ويعود هذا الارتفاع إلى عدد من الأسباب منها:

- تحسن الوضع الأمني للبلاد وعودة الاستقرار والأمن وتراجع الأعمال الإرهابية التي كانت سببا في حرق وتخريب العديد من المنشآت التعليمية على مستوى العديد من ولايات الوطن، كما سمح الاستقرار الأمني بعودة تلاميذ المدارس النائية للدراسة بعدما كانوا محرومين منها، خاصة الإناث اللواتي منعن من الدراسة بسبب التهديدات التي واجهوها نتيجة تحريم الدراسة بالنسبة لهن، وخوف الأولياء على أولادهم من القتل والاختطاف جراء التحاقهم بمقاعد الدراسة. نفس المشكل واجه الأساتذة، الذين اضطروا العديد منهم إلى الانقطاع عن العمل التعليمي في بعض المناطق النائية خوفا من القتل والتفكيك.

¹ الديوان الوطني للإحصاء، حوصلة إحصائية 1962-2001 - الفصل السادس قطاع التعليم. الجزائر: الديوان الوطني للإحصاء. ص ص 114-115.

- تحسن الإيرادات العمومية نتيجة إرتفاع أسعار المحروقات مع مطلع سنة 2000، وتبني الدولة لبرنامج الإنعاش الاقتصادي وما له من آثار واضحة على الجانب الاجتماعي بما فيه التعليم، حيث تضمنت هذه البرامج إنشاء هياكل تعليمية تابعة للتربية والتعليم العالي.

وبالعودة إلى تحديد المستوى التعليمي كمؤشر للبطالة، يمكن أن نصنف البطالين إلى خمس فئات، يتضمن الجدول الصادر عن الديوان الوطني للإحصائيات نسبها كما يلي:

جدول رقم (17): تطور نسبة البطالة حسب المستوى التعليمي في الجزائر 1992-2013

السنة	1992	2005	2008	2010	2011	2012	2013
دون تعليم	9.55%	2.28%	2.1%	1.9%	2.5%	3%	2.7%
الابتدائي	25.4%	17.33%	14%	7.6%	6.3%	8.3%	6.7%
التعليم المتوسط	31.02%	43.02%	43%	10.7%	12.3%	13.3%	11.1%
التعليم الثانوي	19.11%	25.28%	21.1%	8.9%	8.6%	9.7%	9.7%
المستوي الجامعي	3.17%	19.8%	19.8%	20.3%	15.2%	14.6%	14%

حسب المعلومات الواردة في الجدول أعلاه يتبين لنا أن في سنة 1992، مست البطالة بشكل أكبر الفئات ذات المستوى الإبتدائي والمتوسط، حيث أنها تمثل أزيد من 56% من البطالين، من بينهم 25.4 % من البطالين ذوو مستوى ابتدائي، و31.02% بالنسبة لفئة التعليم المتوسط. وقد استمرت سيطرة فئة التعليم المتوسط، لتسجل أرقاما قياسية خاصة سنة 2005 أين بلغت 43.02%.

أما بالنسبة لبطالة حاملي المستوي الجامعي، فنجد أنها سجلت أدنى مستويات لها سنة 1992 وأعلى نسبة لها سنة 2010 أين بلغت 20.3 %. كما نلاحظ أن بطالة حاملي الشهادات الجامعية تجاوزت بطالة كل من التعليم الثانوي والابتدائي وكذلك فئة "دون تعليم". ونلاحظ أن الارتفاع يرتبط بالبطالة نفسها خاصة مع تبني نظام ليسانس - ماستر -دكتوراه، حيث يواجه الطالب المتخرج في طور الليسانس شبح البطالة، الأمر الذي يجبره على مواصلة الدراسة في طور الماستر، وفي الكثير من الأحيان دون رغبة لكن الوضع حتم عليه ذلك.

تعتبر بطالة المتعلمين من حاملي الشهادات الجامعية من أهم التحديات التي تواجه الحكومة الجزائرية وتشير هذه الفئة من البطالة إلى وجود خلل هيكلي في علاقة أنظمة التعليم العالي وسوق العمل حيث أن هنالك عدم توافق بين المهارات والكفاءات التي تطرحها أنظمة التعليم وسوق العمل.

ثانيا- خصائص البطالة في الجزائر:

إن إستئصال ظاهرة البطالة في المجتمع الجزائري، جعلها تتميز بجملة من الخصائص أبرزها:¹
بطالة شبابية: قد بينت إحصائيات الديوان الوطني للإحصائيات للثلاثي الرابع من 2010 أن نسبة البطالة في أوساط الشباب قاربت 25% مع العلم أن 72% من طالبي العمل تقل أعمارهم عن 30 سنة، كما أن معدل البطالة لهذه الفئة سجل سنة 2004 نسبة 49% لدى الشباب الأقل من 20 سنة و 44% لدى الفئة ما بين 20 و 24 سنة. وقد سجلت نفس السنة 2004 ما يقارب 83% هم اقل من 30 سنة مقابل 42% سنة 1996، جميعهم دون أي تأهيل للتوظيف.

هذا ما يبين لنا مدى التهميش الذي تعاني منه الفئة الشبابية، والذي يعود الى عدة أسباب منها قلة عروض العمل مقارنة بالطالبات المقدمة، نقص في الخبرات والمهارات التي يتطلبها سوق العمل للفئات الشبابية خاصة تلك التي لم يسبق لها العمل.²

بطالة نسوية: سجلت البطالة عند فئة النساء إرتفاعا ملحوظا، حيث قدرت نسبتها ب 38% سنة 1995 وانخفضت في سنة 2000 إلى 29.72%، أما في سنة 2010 فقدّر معدل البطالة لدى الفئة النسوية ب 19.1% ، ومن بين أسباب اقتحام المرأة عالم الشغل هو إفتقار العديد من الأسر خاصة في سنوات التسعينات مما أدى بالمرأة إلى إمتهان وظائف أصبحت حكرا عليها كالتنظيف والخياطة في مستودعات ملك للخواص وغير مصرح بها خاصة التي لا تمتلك مستوى علمي. بالمقابل نجد العديد من النساء المتعلّقات تمتلكن مؤهلات علمية لكن يتم حصرهن في وظائف لا تتلاءم مع مؤهلاتهن وفي كثير من الأحيان دون ضمان إجتماعي أو حقوق اجتماعية.

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول تقويم أجهزة التشغيل، مرجع سابق.

² Salima Benyahia, " Le chômage en Algérie : Caractéristiques, Causes et Conséquences" Revue de l'Ijtihad D'études Juridiques et Economiques, volume 08 Numéro 01, 2019, p17.

- التأهيل الضعيف للعاطلين عن العمل: ويقصد به نقص تأهيل البطالين والذي يمس حوالي 75% من طالبي العمل، بالرغم أن البطالة عند حاملي الشهادات في ارتفاع مستمر، فبعد أن كان عددهم يقدر بحوالي 80.000 سنة 1996، قارب سنة 2000 عتبة 100.000 بطل حامل شهادة.

- البطالة على المدى الطويل: من خصائص البطالة في الجزائر في التسعينات طول مدتها، حيث أصبحت مدة البحث عن العمل طويلة، فبعد أن بلغت 23 شهرا سنة 1989، قدر معدلها بـ 27 شهرا سنة 1996، حيث نجد أن 55% من العاطلين يبحثون عن العمل منذ أكثر من سنة، و35% منهم منذ أكثر من سنتين، هذا ما أثر على نفسية عدد كبير من العاطلين عن العمل حيث فقدوا الإرادة في البحث عن منصب عمل بسبب ندرة مناصب العمل من جهة، وعدم فعالية خدمات التشغيل في إحداث التقارب بين العرض والطلب.

- بطالة إعادة الإدماج: ويخص هذا النوع من البطالة العمال المسرحين لأسباب اقتصادية، حيث مثلت هذه الشريحة ثلث العاطلين عن العمل سنة 1997، بينما استقرت في حدود 15% بعد ذلك. وقد بلغت نسبة المسرحين لأسباب اقتصادية إلى غاية 30 جوان 2000 حوالي 260.000 عامل مسرح، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الدولة لم تتخذ أي إجراء من شأنه أن يتكفل بهم.

- بطالة حضرية: حيث عرفت معدلات البطالة في المدن إرتقاعا أكثر من الريف بسبب الهجرة الإجبارية الواسعة للريف الجزائري نتيجة استفحال ظاهرة العنف المسلح¹. وعدم استقرار الوضع الأمني.

¹اسماعيل قيرة وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر. ط1 بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002، ص 220.

خلاصة واستنتاجات:

لقد عالج هذا الفصل، واقع البطالة والتشغيل في ظل الخيارات التنموية التي تبنتها الجزائر إلى غاية 2014، فكما هو معلوم أن الجزائر مرت بتجربتين إقتصاديتين تخللتها مرحلة إنتقالية كانت نتائجها وخيمة على جميع الأصعدة خاصة الاقتصادية والاجتماعية؛ فالنسبة للبطالة نجد أنها سجلت معدلات عالية ومتسارعة في أواخر سنوات التسعينات لتبلغ سنة 1999 أكثر من 29 %، لهذا عمدت السلطات إلى تبني سياسة لمكافحتها.

ومن النتائج التي تم التوصل إليها بعد تحليلنا نجد:

- تبنت الجزائر منذ استقلالها توجهها اشتراكيا، ترجم لاحقا وبالضبط في الفترة ما بين 1967 إلى غاية 1989 في جملة من المخططات التنموية التي لعبت فيها الدولة الدور الأساسي في التسيير، كان الهدف منها تحقيق التنمية الشاملة بصفة عامة والنهوض بقطاع التشغيل بصفة خاصة، ويظهر ذلك في حجم الاستثمارات العمومية النشطة والمنجزة في القطاع الاقتصادي التي أدت إلى رفع مستوى النمو الاقتصادي، و بالتالي خلق مناصب شغل الأمر الذي ساهم في انخفاض معدلات البطالة التي تراجعت إلى حوالي 18% سنة 1980 بعدما كانت تقدر بنسبة 31 % سنة 1966. لكن مع تراجع أسعار البترول في سنة 1986، والتي أثرت بدورها على حجم الاستثمارات العمومية التي عرفت هي الأخرى تراجعا مما أدى إلى تضائل مستويات التشغيل وارتفاع معدلات البطالة.

- ساهمت مرحلة التصحيح الاقتصادي وتنفيذ برنامج التعديل الهيكلي في منتصف التسعينيات في ارتفاع مذهل لمعدلات البطالة بسبب غلق العديد من المؤسسات العمومية وتسريح أكثر من 400 ألف عامل. هذا ما أثر على وضعية التشغيل التي بدأت تتعقد أكثر فأكثر بالرغم من تسيير العديد من برامج لتشغيل الشباب.

- مع بداية الألفية الجديدة سجلت البطالة معدلات عالية بلغت سنة 2000 حوالي 30%، وكانت بمثابة حصيلة للإصلاحات الاقتصادية التي قامت بها السلطات، إضافة للوضع الأمني الذي ساد فترة

التسعينات أو ما يعرف بـ "العشرية السوداء" والذي كانت نتائجه وخيمة على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي، ولكن مع ارتفاع أسعار المحروقات سطرت السلطات ثلاث برامج اقتصادية للانعاش الاقتصادي للفترة 2001-2014 ، خصصت لكل برنامج غلاف مالي كبير بهدف إلى تنشيط الطلب الكلي و بالتالي زيادة الإنفاق لتحفيز المؤسسات على الاستثمار مما سيساهم في امتصاص البطالة و ترقية التشغيل .

الفصل الثالث:

سياسة مكافحة البطالة: الآليات والمضامين

سجلت معدلات البطالة في الجزائر ارتفاعا كبيرا في أواخر التسعينات وبداية الألفية الجديدة، ويعود ذلك لجملة من الأسباب منها تبني إصلاحات اقتصادية وبرامج للتعديل الهيكلي، لكن مع تحسن الوضعية المالية نتيجة انتعاش أسعار المحروقات في الأسواق الدولية، سطرت الحكومة ثلاثية من البرامج الاقتصادية هدفها تهيئة البني التحتية وخلق الثروة واستحداث مناصب عمل للبطالين. ولتحقيق هذا الهدف الأخير، إعتمدت الدولة الجزائرية جملة من البرامج والأجهزة بغرض إدماج البطالين سواء عن طريق ترقية العمل المأجور أو المبادرات الفردية للشباب.

وقد إرتأينا في هذا الإطار تسليط الضوء على دراسة الآليات والبرامج التي إعتمدتها الدولة في مكافحة البطالة في الفترة ما بين 2000-2014، موازاة مع فترة تطبيق برنامج الإنعاش الاقتصادي من خلال التطرق إلى المباحث التالية:

المبحث الأول- إستراتيجية الحكومة لترقية التشغيل ومكافحة البطالة - ترقية العمل المأجور-.

المبحث الثاني-دعم الاستثمار الخاص كآلية لمكافحة البطالة - القطاع الخاص كشريك في خلق مناصب العمل -.

المبحث الثالث -مكافحة البطالة في ظل الدور التضامني للدولة.

المبحث الأول: إستراتيجية الحكومة لترقية التشغيل ومكافحة البطالة: ترقية العمل المأجور

في إطار سياسة العمل المأجور، يتم تنصيب الفرد البطال في منصب عمل لمدة معينة سواء في الإدارات والمؤسسات العمومية أو القطاع الاقتصادي بشقيه العام والخاص، حيث يتم إبرام عقد بين هذه الأخيرة والجهاز المشرف على التشغيل ممثلا في مكتب للوساطة (عمومي أو خاص)، فيكتسب المعني بالأمر راتبا وخبرة مهنية تمكنه من الإدماج في مؤسسته أو في مؤسسات أخرى.

وحتى نتمكن من معرفة طبيعة العمل المأجور في الجزائر ومكانته في مكافحة البطالة، قمنا بدراسة طريقة الإستفادة من منصب عمل في إطار هذه الصيغة، أين يتم تناول الوساطة في تسيير سوق العمل الجزائرية سواء العامة أو الخاصة، إضافة الى ذلك تطرقنا الى آلية ترقية التشغيل ومكافحة البطالة في ظل الإستراتيجية الجديدة والقائمة على جهاز المساعدة على الادماج المهني.

المطلب الأول: الوساطة في تسيير سوق العمل الجزائرية بين العمومية والخاصة

يتضمن هذا المطلب دراسة آلية الوساطة باعتبارها المسؤول المسير لسوق العمل الجزائري، سواء تعلق الأمر بالوساطة الرسمية التي تقوم بها الوكالة الوطنية للتشغيل، أو الوساطة الخاصة عن طريق وكالات تابعة للقطاع الخاص التي أصبحت تشكل شريكا في العملية التسييرية لعروض وطلبات العمل.

أولا - مفهوم الوساطة في تسيير سوق العمل:

يشير مصطلح الوساطة في سوق العمل إلى الآليات والمؤسسات التي تتوسط بين الباحثين عن الوظائف وبين أرباب العمل، والتي توفق بين المعروض من الوظائف والمطلوب منها. أما الوساطة في الأدبيات الاقتصادية، فالمقصود منها " معالجة اختلال التوازن في سوق العمل عرضا وطلبا "، في حين تعني الوساطة لدى أصحاب القرار السياسي والقائمين على سوق العمل بالتوظيف المباشر أو

المطابقة بين العرض والطلب في إطار حيادي. بعبارة أخرى جعل الطلب والعرض يلتقيان عن طريق توفير المعلومات الكافية حول طالبي العمل وعارضيه¹.

وقد تم التمييز بين ثلاثة نماذج من الوساطة تتمثل في:²

1. النموذج الإعلامي: حيث يلعب الوسيط دور الحياد في العلاقة بين العرض والطلب، ويتدخل فقط في نقل المعلومات بينهما بمنتهى الشفافية والحياد.
2. النموذج الانتقائي: تقوم الوساطة هنا على التدخل التعديلي، مما يعني توجيه العروض والطلبات نحو هدف معين كأولوية تشغيل حاملي الشهادات مثلاً.
3. النموذج المهيكلي: تبنى الوساطة على مستوى صياغة عرض أو طلب الشغل بشكل أفضل، كأن يطلب من صاحب العمل أن يحدد بصفة دقيقة المواصفات المهنية المطلوبة، في مقابل ذلك يحدد طالب الوظيفة المهارات والقدرات التي يمتلكها. ويعتبر هذا النموذج المفضل لدى الوسطاء الخواص مقارنة بالنموذجين السابقين.

ثانيا -الوكالة الوطنية للتشغيل كوسيط رسمي في تسيير سوق العمل الجزائرية:

عقب إستقلالها، بادرت الجزائر إلى إعتماد آليات بغرض تسيير سوق العمل، واتبعت منهج الوساطة بإنشاء مؤسسات وطنية تقوم بعملية الربط بين العرض والطلب، وكانت المبادرة الأولى في إطار سياسة ترقية التشغيل ومكافحة البطالة، إنشاء الديوان الوطني لليد العاملة بموجب المرسوم 62-99 المؤرخ في 29 نوفمبر 1962، والذي أصبح سنة 1971 مؤسسة عمومية ذات طابع إداري بموجب الأمر 71/42 المؤرخ في 17 جوان 1971، والمتضمن تنظيم المكتب الوطني لليد العاملة³، وقد تغيرت تسميته مرة أخرى سنة 1990 ليصبح الوكالة الوطنية للتشغيل.

¹ على حمدي، " خدمات ومكاتب التشغيل ودورها في الحد من مشكلة البطالة "، التقرير العربي الرابع حول التشغيل والبطالة في الدول العربية، أفاق جديدة للتشغيل، الجيزة: منظمة العمل العربية، 2014، ص271.

² نفس المصدر الأنف الذكر. ص272

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " الأمر رقم 71-42 المؤرخ في 17 يونيو 1971 المتضمن تنظيم المكتب الوطني لليد العاملة "، (الجريدة الرسمية، عدد 53، الصادرة بتاريخ 29 يونيو 1971).

في سنة 2006 وبموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 06/ 77 المؤرخ في 17 محرم 1427 الموافق إلى 18 فيفري 2006، أصبحت الوكالة الوطنية للتشغيل مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتعمل تحت وصاية وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، كما إستفادت من إعادة تطوير شبكتها الخدماتية الولائية والمحلية إضافة إلى تقوية المهارات الإدارية لإطاراتها لاسيما تطوير وسائل التسيير وتقديم الخدمات.¹

تقوم الوكالة بتنفيذ سياسة الدولة للتشغيل في إطار ترقية التشغيل ومحاربة البطالة حيث تلعب دور الوساطة بين عروض وطلبات العمل المسجلة على مستوى بطاقتها، كما تساعد على تنظيم معرفة وضع سوق العمل الوطني وتطوره، وتعتبر الأداة الفعلية للدولة في أداء مهامها كوسيط في سوق الشغل، إضافة إلى متابعة تطور اليد العاملة الأجنبية الموجودة بالجزائر. وتضم الوكالة الوطنية مجموعة من الهياكل تتمثل في:²

1. المديرية العامة: تقوم بتطبيق العلاقات والاستشارات القانونية والمراقبة التقنية، وجمع المعلومات حول سوق الشغل من خلال هياكلها الخارجية ليتم معالجتها.
2. الوكالات الجهوية للتشغيل: يمتد اختصاصها الإقليمي إلى عدة ولايات، وتعد جسر امتداد بين المديرية العامة والهياكل الخارجية (وكالات ولائية، وكالات محلية)، تعمل على ضمان التسيير اللامركزي للمناصب والموارد الموضوعة حسب سياسة تقاسم المسؤولية بين المديرية العامة والهياكل الخارجية.

إضافة إلى توفير الدعم التقني والتسييري للوكالات الولائية والمحلية للتعامل مع المشاكل المعروضة عليها يوميا لضمان السير الحسن للنشاطات.

3. الوكالات الولائية للتشغيل: تعتبر الخلية الأساسية في تنظيم الوكالة الوطنية للتشغيل حيث تقوم بإستقبال المتعاملين معها سواء من طالبي العمل أو عارضيه، والبحث عن عمل لكل شخص يطلب

¹الموقع الرسمي للوكالة الوطنية للتشغيل <http://www.anem.dz/ar/pages/historique-ar.html> تم الاطلاع بتاريخ 2021/12/08.

²نفس المصدر الأنف الذكر، نفس الصفحة.

ذلك حسب مؤهلاته، وهذا من اختصاص "مصلحة طالبي العمل"، المتكونة من موظفين متخصصين تقع على عاتقهم مهمة التنصيب وتقديم المشورة والمعلومات والتوجيه، إضافة إلى تنفيذ البرامج الخاصة بالتشغيل على المستوى المحلي مع الشركات يقدم هذا العمل من طرف مصلحة المستخدمين، إضافة إلى تقديم الدعم التقني في المتابعة الإدارية كمعالجة عروض العمل، استدعاء ومتابعة طالبي العمل.

4. دور الوكالات المحلية: تعتبر كملاحق أو مرافق للولاية، تأتي في المستوى الأخير من مستويات تنظيم هياكل الوكالة الوطنية للتشغيل، حيث تتواجد على مستوى الدوائر أو البلديات، وتتخصص في البحث عن فرص العمل أينما كانت وتوجيه عروض العمل إلى السكان المقيمين.

إن فهم الوكالة الوطنية للتشغيل تتمثل في تنظيم وتوفير وتطوير سوق العمل الوطنية واليد العاملة والتأكد من أن لكل طالب عمل أو مستخدم خدمة توظيف فعالة وذات طابع شخصي.

ثالثاً: دور الهيئات الخاصة في تسيير سوق العمل:

بغرض إنهاء إحتكار الدولة لخدمات التشغيل طالبت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بضرورة إلغاء المكاتب العمومية، وإحالة برامج التشغيل إلى المكاتب الخاصة، لكن تم التوصل إلى اعتماد مبدأ المزوجة بين العمومي والخاص.

ظهرت الوكالات الخاصة منذ عدة عقود في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، وانتشرت في عقد التسعينيات في أغلب البلدان الأوروبية كالبرتغال سنة 1989، والدنمارك في 1990، هولندا سنة 1991 وفرنسا في 2005. كما تبنت الدول العربية كالمغرب وتونس والسعودية مبدأ المزوجة في تسيير قطاع العمل بإنشاء هيئات خاصة إلى جانب العمومية.

وبالرجوع إلى الاتفاقيات الدولية حول مكاتب التشغيل الخاصة، نجد الاتفاقية رقم 96 لسنة 1949 حول "مكاتب التشغيل الخاصة بمقابل" والتي عدلت بالاتفاقية الدولية رقم 181 حول وكالات التشغيل الخاصة التي اعتمدها منظمة العمل الدولية سنة 1997. وقد حدد المهمة الأساسية لهذه الوكالات والمتمثلة في الوساطة بين العرض والطلب، إضافة إلى المهام الأخرى التالية¹:

- الوساطة في إيفاد العمال إلى الخارج، أو انتداب عمال وافدين من الخارج.
- "التعاقد من الباطن" لليد العاملة.

¹ علي حمدي، مرجع سابق، ص 283.

- العمل الوقتي والمتمثل في انتداب عمال ووضعهم على ذمة منشآت أخرى.
- استئجار اليد العاملة للمؤسسات الاقتصادية خاصة الصغرى.
- البحث عن الكوادر البشرية وانتقائها لفائدة المؤسسات الاقتصادية.
- مساعدة المفصولين عن العمل بغية إعادة إدماجهم المهني.
- الاستشارة في إدارة الموارد البشرية.
- نشر إعلانات العمل.
- التدريب والتأهيل وتقديم الخدمات اللازمة لفائدة طالبي الشغل والعمل على تشغيلهم.

على خطى الدول التي إعترفت بمكانة الهيئات الخاصة للتشغيل في تسيير سوق العمل، صادقت الجزائر سنة 2006 على الإتفاقية السابقة رقم 181، والتي بموجبها صدر المرسوم التنفيذي رقم 123/07 المؤرخ في 24 أفريل 2007، الذي يضبط شروط وكيفيات منح الإمتياز للهيئة الخاصة لتتصيب العمال وسحبه منها، ويحدد دفتر الأعباء النموذجي المتعلق بممارسة الخدمة العمومية لتتصيب العمال¹.

بعدما كانت الوساطة حكرا على الوكالة الوطنية للتشغيل باعتبارها الوسيط الرسمي الوحيد في سوق العمل الجزائرية، سمحت السلطات الرسمية بإشراك القطاع الخاص في هذه العملية حيث أقر المشرع الجزائري مجموعة من الشروط الواجب توفرها في الأشخاص سواء الطبيعيين أو المعنويين الراغبين في إنشاء وكالاتهم الخاصة، فكما جاء في المادة 07 من المرسوم التنفيذي، يشترط في كل شخص يرغب في استحداث هيئة خاصة معتمدة لتتصيب العمال أن يكون مقيما في الجزائر بتقديم طلب بذلك للوزير المكلف بالتشغيل مرفقا بملف إداري وتقني يتضمن الوثائق التالية²:

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "مرسوم التنفيذي رقم 07/123 المؤرخ في 24 أفريل 2007 يضبط شروط وكيفيات منح الامتياز للهيئة الخاصة لتتصيب العمال وسحبه منها، ويحدد دفتر الأعباء النموذجي المتعلق بممارسة الخدمة العمومية لتتصيب العمال"، (الجريدة الرسمية، عدد 28 الصادرة بتاريخ 02 ماي 2007).

² نفس المصدر الأنف الذكر، ص 05.

أ- بالنسبة للشخص الطبيعي:

- مستخرج من شهادة الميلاد.
- شهادة الجنسية.
- مستخرج من السوابق العدلية.
- بيان وصفي للوسائل البشرية والمادية التي يجب أن يوفرها طالب الاعتماد، حيث حددت المادة 09 الشروط الواجب توافرها في الكوادر البشرية التي توظيفها الهيئة المستحدثة، فاشتترطت أن يكونوا مستخدمين متمتعين بالأخلاق الحسنة وليس لهم سوابق عدلية تتضمن عقوبة مشينة إضافة إلى كونهم ذوي كفاءات قادرين على القيام بمهامهم علي أكمل وجه ولهم تكوين في مجال التشغيل أو تسيير الموارد البشرية مع امتلاك خبرة ما بين 03 سنوات و05 سنوات في المجالين.
- تقرير زيارة يعد مسبقا بصفة مشتركة بين مديرية التشغيل للولاية والمصالح المحلية للوكالة الوطنية للتشغيل.

ب- بالنسبة للشخص المعنوي:

- الملاحظ أن الشخص طالب التصريح لإنشاء الوكالة الخاصة مطالب بتوفير الشروط المذكورة أعلاه بإعتباره هو الجهة المؤسسة، إضافة إلى شرط آخر وهو نسخة من القانون الأساسي للهيئة.
- بعد توفير الشروط السابقة وتحضير الملف الإداري والتقني، يجب على طالب الإعتماد أن يودعه مرفقا بالاككتاب في دفتر الأعباء النموذجي لدى مديرية التشغيل للولاية، التي تتأكد من مطابقته لدفتر الأعباء لتسلمه في الأخير إعتمادا مؤقتا، ويمنح الإعتماد النهائي بقرار من الوزير المكلف بالتشغيل لمدة قدرت بـ 03 سنوات قابلة للتجديد، على أن تقوم هذه الهيئة الخاصة المعتمدة للتصويب بـ:

- التقيد بالأحكام المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- الحرص على القيام بالواجبات المتعلقة بالوقاية الصحية والأمن ونظافة المحلات والإستقبال والأخلاقيات وأدبيات المهنة.
- الإبتعاد عن الاحتكار بحصر أدائها لفائدة مستخدم واحد بعينه، وإنما يجب احترام وخدمة كل من يقدم عروض وطلبات للهيئة.

تساهم هذه الهيئات الخاصة المعتمدة في تنصيب العمال (بلغ عددها سنة 2009، بـ 07 وكالات موزعة وطنيا بين الجزائر العاصمة التي ضمت 04 وكالات ووكالة في ولاية باتنة ووكالتين في كل من بجاية وتيارت، ليرتفع هذا العدد ويبلغ 42 وكالة خاصة سنة 2021) في إطار تنفيذ السياسة العامة للتشغيل ومكافحة البطالة، عن طريق القيام بتسجيل العمال وإنقائهم وتقديمهم للهيئات المستخدمة قصد تنصيبهم في وظائفهم، وكذا القيام بعملية البحث عن عروض الشغل واستقبالها وجمعها وتوزيعها. وقد عرفتها المادة 02 من المرسوم التنفيذي 123/07 بأنها¹:

" كل شخص من القانون الخاص يكلف بتقديم خدمات تتعلق بسوق العمل، خاصة فيما يتعلق بالتقريب بين عروض وطلبات العمل، مع مراعاة شرط عدم دخول هذه الهيئة كطرف في علاقة العمل المبرمة، زيادة على ذلك البحث عن الشغل للأفراد باستثناء تنصيب الجزائريين في الخارج وتنصيب اليد العاملة الأجنبية في الجزائر وكذا وضع أشخاص تحت تصرف الغير".

لكن تبقى الوكالة الوطنية للتشغيل الهيئة الرسمية والفعلية المكلفة بالوساطة في تسيير سوق العمل، وقيامها بعملية تنفيذ السياسة العامة للتشغيل. بالمقابل، ينحصر دور الهيئات الخاصة للتنصيب في عملية التنصيب لا أكثر، وكان إنشاؤها بغرض تخفيف العبء والضغط عن الآلية الرسمية ومشاركتها في أداء مهامها.

المطلب الثاني: آلية ترقية التشغيل ومكافحة البطالة في ظل الاستراتيجية الجديدة: جهاز المساعدة على الإدماج المهني

يتضمن هذا المطلب عنصرين أساسيين يتطرق الأول الى محاور الإستراتيجية التي سطرته الدولة بغرض ترقية التشغيل ومكافحة البطالة، في حين يتناول الثاني الرؤية الاقتصادية لمكافحة البطالة ممثلة في جهاز المساعدة على الإدماج المهني بغرض ترقية العمل المأجور.

¹ نفس المصدر الأنف الذكر، نفس الصفحة.

أولاً - محاور إستراتيجية ترقية التشغيل ومكافحة البطالة لسنة 2008:

برز إهتمام السلطات بفئة الشباب وضرورة توفير مناصب شغل لهم في المؤتمر الوطني للشباب الذي انعقد سنة 2007، وشارك فيه ممثلو الشباب وخبراء من مختلف القطاعات المعنية بفئة الشباب بهدف تحديد إستراتيجية جديدة قائمة على ضرورة تدعيم عمليات التكوين والتربية مع منح الأولوية القصوى لمكافحة البطالة. الأمر الذي جعل الحكومة تتبنى خطة للعمل، انطلاقاً من سنة 2008، تهدف من خلالها إلى تعزيز التشغيل ومكافحة البطالة.

وتنقسم الخطة التي وضعت إلى سبعة محاور يحتل فيها دعم توظيف الشباب مكانة متميزة من خلال إنشاء مؤسسات، ودعم أجهزة التشغيل المختلفة، كما يلي¹:

- دعم الاستثمار في القطاع الاقتصادي الذي يخلق فرص العمل: تم التركيز على الجانب الاقتصادي وضرورة الاستثمار فيه بإعتباره المسؤول الأول عن خلق مناصب عمل شاغرة لامتصاص البطالة، عن طريق تنفيذ إستراتيجية صناعية هادفة، والإسراع في إصلاح كلا من العقار الصناعي، ونمط تنظيم الأراضي الفلاحية العمومية وإستغلال المنتوجات الفلاحية، وتحويلها إلى منتجات صناعية تساهم في تحقيق الأمن الغذائي، ومصدراً أساسياً للدخل الوطني من خلال عمليات التصدير، وتحفيز سياسة دعم التنمية لمختلف القطاعات.

- تشجيع التدريب المؤهل من أجل تيسير الإدماج في سوق العمل: إن تحقيق إدماج الشباب في سوق العمل يتطلب العديد من الإجراءات التحفيزية المتعلقة بالجانب التكويني، حيث ركز المسؤولين على ضرورة الإهتمام بالتكوين في الوسط المهني وتقديم الدعم للمؤسسات المشاركة في النشاطات التكوينية التي تعرف عجزاً في سوق العمل، عن طريق إبرام اتفاقيات للتكوين في مكان العمل من أجل التشغيل، بهدف تكوين يد عاملة وطنية كفؤة وذات مستوى عالي في مجال تخصصها، مما سيساهم في التقليل من اليد العاملة الأجنبية وبالتالي فتح المجال أمام توظيف اليد العاملة المحلية والتقليل من النفقات المالية بالعملة الأجنبية التي تقدم للأجانب.

¹ بلقاسم سعودي، " إستراتيجية الحكومة في تطوير التشغيل والمساهمة في محاربة البطالة "، الملتقى الدولي حول إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، (15-16 نوفمبر 2011)، ص ص 2-3.

كما يجب التركيز على مخرجات التعليم العالي والتكوين المهني التي يجب أن تتلاءم مع احتياجات سوق العمل، وتحفيز وتشجيع الأفراد الراغبين في الدخول إلى سوق العمل لتكوينهم في الحرف الصغيرة عن طريق تقديم الدعم لهم من طرف الدولة.

- تشجيع سياسات التحفيز تجاه المؤسسات من أجل تعزيز توفير خلق فرص العمل:

إن اعتماد سياسة محفزة على إنشاء مناصب الشغل يكون من خلال تحسين المجال الجبائي ومجال تشجيع تنمية الاستثمارات، وتتمثل هذه التحفيزات خاصة في تخفيض أعباء الضمان الاجتماعي، وتخفيض الدخل الإجمالي وكذا الضريبة على أرباح الشركات.

فقد تضمنت قوانين المالية التكميلية لسنتي 2009-2011¹، تخفيضات في مساهمات أرباب العمل في الضمان الاجتماعي لفائدة المؤسسات التي توظف طالبي العمل من الدرجة الأولى، مع ضرورة تمويل الفارق في هذه المساهمات من ميزانية الدولة.²

- تحسين إدارة سوق العمل وتحديثها: وذلك عن طريق مواصلة برنامج إعادة تأهيل الوكالة الوطنية للتشغيل بفضل إتمام انجاز المخططات المبرمجة وإعادة تأهيل مديريات التشغيل الولائية، حيث استقادت الوكالة الوطنية في الفترة ما بين 1999-2008 من برنامج موسع للتحديث وإعادة التأهيل تضمن على سبيل المثال ضرورة تنمية الشراكة بين وكالات التشغيل الخاصة والفاعلين في مجال التكوين، وكذا اعتماد نظام التعاقد بشأن الأهداف المحددة لإدماج حاملي الشهادات مع مراعاة التخصص المطلوب طبعا.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "قانون رقم 11-11 مؤرخ في 18 يوليو 2011، يتضمن قانون المالية التكميلي"، (الجريدة الرسمية، عدد 40، الصادرة بتاريخ 20 يوليو 2011)، نصت المادة 05 منه على «تعديل وتنتم المادة 138 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة تحرر كما يلي: - تستفيد النشاطات التي يمارسها الشباب ذو المشاريع المؤهلون للاستفادة من إعانة الصندوق الوطني لدعم التشغيل أو الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر أو الصندوق الوطني للتأمين على البطالة، من إعفاء كلي من الضريبة على أرباح الشركات لمدة 03 سنوات ابتداء من تاريخ الشروع في الاستغلال. ترفع مدة الإعفاء إلى 06 سنوات إذا كانت النشاطات ممارسة في منطقة يجب ترقيةها، وذلك ابتداء من تاريخ الشروع في الاستغلال. وتمدد فترة الإعفاء ب 02 سنتين عندما يتعهد المستثمرون بتوظيف 03 عمال على الأقل لمدة غير محددة ""، ص 5.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية"، التقرير المرحلي الثاني حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الجزائر: جويلية 2012، ص 42.

- متابعة آليات إدارة سوق العمل ومراقبتها وتقييمها: وتتم هذه المتابعة عن طريق لجان متخصصة، كاللجنة الوطنية للتشغيل واللجنة القطاعية المشتركة لترقية التشغيل وكذا الوزارة المكلفة بالعمل والتشغيل، بواسطة هيكلها غير المتمركزة والمرفق العمومي للتشغيل.

- إنشاء هيئات التنسيق بين القطاعات وتفعيلها: وتتمثل في كل من اللجنة الوطنية للتشغيل برئاسة الوزير المكلف بالعمل والتشغيل، وتضم ممثلي وزراء القطاعات المعنية، إضافة إلى لجنة قطاعية مشتركة لترقية التشغيل يرأسها الوزير المكلف بالتشغيل ذات امتدادات على مستوى الولايات برئاسة الوالي.

- تشجيع توظيف الشباب: ويكون ذلك عن طريق تنمية روح المبادرة المقاولاتية عند الشباب من خلال إتخاذ إجراءات لتعزيز عملية مرافقة المبادرين، وتجسيد أكبر قدر ممكن من المشاريع القابلة للتمويل لاستحداث أكبر قدر ممكن من مناصب العمل على مجموعة من الأجهزة المرافقة لها، إضافة إلى إطلاق إجراءات جديدة فيما يخص العمل المأجور حيث تم استحداث جهاز للمساعدة على الإدماج المهني.

إن المحاور السبعة السابقة تبين لنا أن سياسة ترقية التشغيل ومكافحة البطالة تقوم على ركيزتين أساسيتين بغية خفض معدلات البطالة، هما دعم كل من تنمية المبادرات المقاولاتية وترقية الشغل المأجور، وذلك بهدف تحقيق جملة من الأهداف تكمن في؛ مكافحة البطالة من خلال وضع مقاربة اقتصادية تؤدي إلى خفض معدلاتها، والعمل على تحسين مؤهلات اليد العاملة الوطنية عن طريق تكوينها في مدد قصيرة ومتوسطة وفي أماكن عملها بهدف تسهيل عملية إدماجها في الوسط المهني بصفة خاصة، وعالم الشغل بصفة عامة، مع ضرورة تكييف البرامج التكوينية مع التخصصات التي تعرف نقصا في اليد العاملة من جهة، ويكون سوق العمل بحاجة ماسة إليها من جهة ثانية.

إضافة إلى العمل على تنمية ثقافة المقاول لاسيما لدى الشباب وتحفيزهم لإنشاء مؤسساتهم الخاصة عن طريق التسهيلات المقدمة لهم، وسياسة دعم الاستثمار التي تبنتها الدولة خاصة في القطاع الإقتصادي بهدف خلق مناصب عمل دائمة وتحسين التوظيف الدائم لهم.

ثانيا -جهاز المساعدة على الإدماج المهني- رؤية اقتصادية لترقية العمل المأجور:-

محاولة منها للقضاء على مشكلة البطالة في إطار عقود ما قبل التشغيل وخلق فرص عمل لمختلف فئات الشباب، خاصة خريجي الجامعات وحاملي الشهادات العلمية العليا، تبنت السلطات إستراتيجية جديدة مبنية على مقارنة اقتصادية من خلال وضع هذه المشكلة في سياقها الاقتصادي ومحاولة توفير الحلول الاقتصادية الفعالة لها، عن طريق وضع تدابير تسمح بتوفير مناصب عمل حقيقية تتناسب مع المؤشرات التي وضعها المكتب الدولي للعمل. وطبعاً لن يتحقق ذلك إلا بتهيئة الظروف المناسبة للهيئات والمؤسسات الإنتاجية حتى تتمكن من ممارسة نشاطها وتوسيعه، وهو ما يسمح لها بتوفير مناصب عمل جديدة وحقيقية ودائمة، وبالرغم من أن هذا الجهاز يدخل ضمن عقود ما قبل التشغيل غير أننا ارتأينا إدراجه هنا لأنه جاء في إطار تنفيذ المحور الرابع من الإستراتيجية الجديدة المكرسة لتشغيل الشباب ومكافحة البطالة.

تعددت التعاريف التي تناولت مصطلح الإدماج المهني، فعرفه كل من فوريني ومونات (Fournier et Monette) بأنه " الحالة التي يجد بها الأفراد منصب عمل مأجور "، الواضح من هذا التعريف ان الإدماج المهني يشير الى منصب العمل الذي يتحصل عليه الفرد في مؤسسة او إدارة ما . أما فريني فيعتبره "عملية تمكن الشخص من دون تجربة مهنية من احتلال مكانة مستقرة ضمن منظومة الشغل".¹

أما في الجزائر، فقد تم استحداث جهاز المساعدة على الإدماج المهني بموجب المرسوم التنفيذي رقم 126/08 المؤرخ في 19 أفريل 2008²، من طرف الوكالة الوطنية للتشغيل، بالتنسيق والتعاون مع مختلف المديريات الولائية للتشغيل.

ويعتبر برنامجا موجهاً لطالبي العمل لأول مرة والمسجلين لدى الوكالة الوطنية للتشغيل، بهدف إدماجهم في الإدارات والمؤسسات الاقتصادية عمومية كانت أو خاصة، مع ضرورة توفر مجموعة من الشروط في طالب العمل للاستفادة منه، إضافة إلى الشروط التقليدية كالجنسية وتسوية الوضعية إزاء

¹محمود سمايلي، " معوقات الإدماج المهني لخريجي التعليم العالي في سوق العمل من وجهة نظر مستشاري التشغيل العاملين ضمن جهاز المساعدة على الإدماج المهني DIAP في ولاية ميلة ". مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 21، ديسمبر 2015، ص 2010.

²الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "المرسوم التنفيذي 126/08 المؤرخ في 19 افريل 2008، المتضمن جهاز المساعدة على الإدماج المهني"، (الجريدة الرسمية، عدد 22، الصادرة بتاريخ 30 أفريل 2008).

الخدمة الوطنية للشباب، وعدم الاستفادة من أي خدمة مقدمة من طرف الأجهزة التي تسعى لمكافحة البطالة والتشغيل، حدد المشرع شروطا جديدة تتعلق بالسن فحدده بـ 18 إلى 35 سنة مع وجود استثناء بتخفيض السن بالنسبة للأشخاص الأقل سنا والبالغين 16 سنة إذا اختاروا تخصصات تعرف نوعا من العجز في سوق العمل. إضافة إلى حيازة البطال لشهادات تعليمية وتأهيلية ومؤهلات مهنية لازمة للمنصب الذي سيستفيد منه في إطار الجهاز.

مع العلم أن هذا الجهاز استحدث بغرض تحقيق هدفين أساسيين نصت عليهما المادة 02 من المرسوم التنفيذي السابق الذكر، وهما:

- تشجيع الإدماج المهني للشباب طالبي العمل المبتدئين.
- تشجيع كافة أشكال النشاط والتدابير الرامية إلى ترقية تشغيل الشباب لاسيما عن طريق برامج تكوين -توظيف-.

في إطار عقود التشغيل، يستفيد الشباب المدمج في جهاز المساعدة على الإدماج المهني من الأجر إضافة إلى التأمينات الاجتماعية في مجال المرض والأمومة وحوادث العمل والأمراض المهنية. في حين تستفيد المؤسسة المشغلة من مزايا تشجيعية في شكل إعفاء ضريبي ولا تكون المؤسسة مجبرة على إدماج الشخص بعد نهاية مدة عقده.

وقد صنفت آليات عمل الجهاز إلى ثلاث فئات، تتمثل في:

1. عقود إدماج حاملي الشهادات (CID): يستفيد منها الشباب طالبي العمل للمرة الأولى، حاملي شهادات التعليم العالي والتقنيين السامين خريجي المؤسسات الوطنية للتكوين المهني، وقد حددت أجرتهم الشهرية حسب المادة 16 من المرسوم التنفيذي 126/08، حيث يتقاضى حاملي الشهادات التعليم العالي أجرا يقدر بـ 55% للصنف 11 الرقم الاستدلالي 498، و 50% للصنف 10 الرقم الاستدلالي 453 بالنسبة للتقنيين السامين. مع العلم أن مبلغ الأجر يحتفظ به المستفيد عند تمديد عقد إدماجه طبعاً في الإدارات والمؤسسات العامة.

2. عقود الإدماج المهني (CIP): موجهة للشباب ذوي مستوى التعليم الثانوي وخريجي مراكز التكوين المهني أو الذين تابعوا تربصاً مهنيًا، يتقاضون أجراً حسب القطاع القانوني الذي ينتمون إليه ويحدد

بالأجر القاعدي الملحق بالصنف 08 والرقم الاستدلالي 379 من سلم أجور الوظيف العمومي، حددت نسبته حسب القطاع.

3. عقود تكوين /إدماج (CFI): أو ما يعرف بعقود الورشات، حيث يستفيد منها الشباب بدون تكوين ولا تأهيل معلمي، من منحة شهرية مبلغها 4000 ج عندما يتابعون تربصا تكوينيا لدى حرفيين مؤطرين لمتابعة التكوين¹. مع العلم أن هذه المنحة تتحول إلى أجر يقدر بـ 12000 للشهر² يدفع من ميزانية الدولة عندما يتم إدماج المستفيدين في إطار انجاز الورشات ذات المنفعة العمومية التي تبادر بها القطاعات والجماعات المحلية.

أما بخصوص مدة العقود والهيئات المستخدمة فيوضحها الجدول التالي:

جدول رقم (18): مدة عقود جهاز المساعدة على الإدماج المهني والقطاعات المستقبلة.

الهيئات المستخدمة	مدة العقد	حالات التجديد
القطاع الإداري والمتضمن المؤسسات العمومية والإدارات	3 سنوات	قابلة للتجديد
المؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة	1 سنة	//
الحرفيين ومؤسسات الإنتاج	1 سنة	غير قابلة للتجديد
ورشات ذات المنفعة العامة	6 أشهر	قابلة للتجديد حسب رغبة المستخدم.

ثالثا: اللجنة الوطنية لترقية التشغيل ومكافحة البطالة كأداة لتنفيذ السياسة العامة للتشغيل.

أسست اللجنة الوطنية لترقية التشغيل ومكافحة البطالة³ لتكملة مسار تنفيذ محاور مخطط العمل لترقية التشغيل ومكافحة البطالة المبادر به من طرف وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، والمصادق عليه سنة 2008، وتعتبر هذه اللجنة أداة جديدة لتنفيذ السياسة العامة للتشغيل وعرفت حسب المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 10-101 المؤرخ في 29 مارس 2010، المتضمن إنشاء اللجنة الوطنية لترقية التشغيل وتنظيمها وسيرها، بأنها "جهاز استشاري للتشاور والتقييم حول كل المسائل

¹ نفس المصدر الألف الذكر، ص 22

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "مرسوم التنفيذي رقم 277/10 المؤرخ في 4 نوفمبر 2010، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 126/08 المؤرخ في 19 أفريل 2008 والمتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني". (الجريدة الرسمية، عدد 68، صادرة بتاريخ 2010/11/10)، ص 18.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "مرسوم التنفيذي رقم 10-101 مؤرخ في 29 مارس 2010 المتضمن إنشاء اللجنة الوطنية لترقية التشغيل وتنظيمها وسيرها". (الجريدة الرسمية، العدد 21 الصادرة بتاريخ 31 مارس 2010).

المرتبطة بالتشغيل " ¹ ، وتوضع هذه اللجنة لدى الوزير المكلف بالعمل والتشغيل الذي يترأسها وتتشكل من حوالي 27 ممثلاً عن مختلف القطاعات المعنية بالتشغيل بغية التشاور وإبداء الاقتراحات الضرورية لتنفيذ السياسة الوطنية للتشغيل، من بينهم: ممثل وزارة الداخلية والمالية ومدراء الوكالات الوطنية المتعلقة بخلق النشاطات، كالوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب والوكالة الوطنية للقرض المصغر الخ.

ويعين الأعضاء بقرار من الوزارة المعنية لمدة أربع سنوات كما يمكن للجنة الوطنية الاستعانة بأي شخص يمكن أن يقدم المساعدة لتحقيق أهدافها بحكم كفاءته.

أما فيما يتعلق بمهام اللجنة الوطنية للتشغيل فتتمثل في إبداء الآراء والاقتراحات والتوصيات خاصة ما يتعلق ب:²

- الأعمال والمخططات والبرامج المتعلقة بترقية التشغيل والمحافظة عليه، والقيام بمتابعة تنفيذ التدابير المتخذة في إطار السياسة الوطنية لترقية التشغيل ومحاربة البطالة بالعلاقة مع القطاعات الأخرى.
- ضبط سوق العمل خاصة ما يتعلق بتطوير التأهيل والمعادلة بين التكوين والتشغيل. وتحديد معايير تطوره.
- اعداد قائمة المهن والحرف وعروض التأهيل وتحليل تطورها وتحسينها.
- تنمية التآزر الضروري بين مختلف القطاعات المعنية بترقية التشغيل وكذا تقييم برامجها الرامية الى مكافحة البطالة.
- الدراسات والتقييم الدوري على المستوى الكمي والنوعي حول تنفيذ مختلف محاور مخطط العمل لترقية التشغيل ومكافحة البطالة.
- تطوير نظام جمع المعلومات الإحصائية حول التشغيل والبطالة على المستوى الوطني والجهوي والمحلي ومعالجتها ونشرها.
- الدراسات والتحليل المتعلقة بظاهرة العمل غير المنظم.

¹ نفس المصدر الآنف الذكر، ص5.

² نفس المصدر الانف الذكر، نفس الصفحة.

- تحسن نظام المعلومات الإحصائية حول سوق العمل، خاضه المعلومات المتعلقة بإنشاء مناصب الشغل في مختلف قطاعات النشاط وكذا تقلبات سوق العمل.
- توحيد مفاهيم سوق العمل ومنهجيته ومؤشراته وتقييمها.
- تحليل الإحصائيات الاجمالية والقطاعية لليد العاملة وتقييمها.

المبحث الثاني: دعم الاستثمار الخاص كآلية لمكافحة البطالة: القطاع الخاص كشريك في خلق مناصب العمل.

بهدف القضاء على البطالة عمدت الدولة الجزائرية إلى إتباع سياسة التشغيل الذاتي، حيث تلعب دور المرافق والداعم للشباب الحامل للأفكار الاستثمارية والراغب في إنشاء مشاريعه الخاصة، مما سيوفر لهم مناصب عمل. وبذلك، تهدف سياسة التشغيل الذاتي إلى خلق النشاط وخلق مناصب عمل على حد سواء. وبغرض تجسيد هذه السياسة تم استحداث مجموعة من الأجهزة والبرامج التي تتولى تقديم القروض لتشجيع الشباب الذي يعاني البطالة على إقامة مشاريع الاستثمار.

حاولنا في هذا المبحث تناول أهم هذه الأجهزة إضافة الى مكافحة البطالة بين الاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر ودور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تحقيق ذلك، وأخيرا ركزنا على دعم الاستثمارات القطاعية كاستراتيجية للتشغيل أين تناولنا نموذج التنمية الريفية.

المطلب الأول: أجهزة دعم التشغيل الذاتي

إرتأينا في هذا المطلب عرض الأجهزة المخصصة لدعم التشغيل ومكافحة البطالة، والتي يكمن دورها في تقديم قروض مالية للشباب البطال بغرض خلق مشاريعهم الخاصة، وتتمثل هذه الأجهزة في:

أولاً: الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب (ANSEJ):

تأسست الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب سنة 1996 بموجب المرسوم التنفيذي 296/96 المؤرخ في 08 سبتمبر 1996، وهي بمثابة هيئة وطنية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، تهدف إلى تشجيع الصيغ التمويلية لدعم التشغيل عن طريق إنشاء مشاريع استثمارية مصغرة¹ * للشباب ذوي المشاريع قصد استحداث أنشطة إنتاجية وخدمائية أو توسيعها وفق مقاربة اقتصادية تهدف إلى خلق الثروة ومناصب الشغل².

وضعت هذه الوكالة تحت سلطة رئيس الحكومة، ويتولى الوزير المكلف بالشغل متابعة جميع نشاطاتها، ولاحقاً أسندت وصايتها إلى وزارة المؤسسات الصغيرة والمؤسسات الناشئة واقتصاد المعرفة، كما نصت عليه المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 110/20 الصادر في 2020/05/05 تسند سلطة الوصاية على الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب إلى وزير المؤسسات الصغيرة والمؤسسات الناشئة واقتصاد المعرفة، لتضيف المادة 2 من المرسوم ذاته أنه:

" تستبدل عبارة الوزير المكلف بالعمل والتشغيل بعبارة وزير المؤسسات الصغيرة

والمؤسسات الناشئة واقتصاد المعرفة في جميع أحكام المرسوم التنفيذي الصادر

في 8 سبتمبر سنة 1996، والمتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب

وتحديد قانونها الأساسي المعدل والمتمم".

وحددت مهام الوكالة³ في تقديم المشورة والنصح للشباب حول المشاريع الاستثمارية بغرض إدماجهم في الحياة الإقتصادية والإجتماعية، إضافة إلى إعلام الشباب البطالين أصحاب المشاريع

¹ * إنشاء مؤسسات مصغرة جديدة في جميع الأنشطة، باستثناء النشاط التجاري من طرف شباب تتوفر فيهم شروط معينة تؤهلهم للاستفادة من الوكالة.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " مرسوم تنفيذي رقم 296/96 المؤرخ في 08 سبتمبر 1996، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب وتحديد قانونها الأساسي". السنة 33، (الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة بتاريخ 1996/09/11).

³ فريدة بن شنهو، شعيب بغداد، " إستراتيجية دعم ومرافقة المؤسسات المصغرة عن طريق الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب كحل لمحاربة البطالة - دراسة ميدانية لحالة وكالة تلمسان 1999-2003". Revue du lareiid، عدد 01، 2014، ص 97.

المرشحة للاستفادة من القروض المقدمة من طرف البنوك والمؤسسات المالية، وتقديم الإعانات والمساعدات عن طريق الصندوق الوطني لدعم وتشغيل الشباب. كما لعبت الوكالة دورا في مكافحة البطالة وترقية التشغيل عن طريق تشجيعها للأعمال المؤدية إلى توفير مناصب الشغل، وزيادة الاستثمارات وترقية الشباب عن طريق برامج التكوين والتشغيل والتوظيف الأولي. حيث يخول لها بهذه الصفة القيام بـ:

- توفير كل المعلومات الاقتصادية والتنظيمية والتشريعية والتقنية المتعلقة بالمشاريع الاستثمارية للشباب ذوي المشاريع.
- إنشاء بنك خاص بالمشاريع المفيدة اقتصاديا واجتماعيا.
- تقديم الاستشارة ويدا المساعدة للشباب ذوي المشاريع في مسار التركيب المالي وتعبئة القروض.
- إقامة علاقات متواصلة مع البنوك والمؤسسات المالية في إطار التركيب المالي للمشاريع وتطبيق خطة التمويل ومتابعة انجاز المشاريع واستغلالها.
- إبرام اتفاقيات مع كل هيئة، أو مقولة أو مؤسسة إدارية عمومية يتمثل هدفها في أن تطلب لحساب الوكالة، انجاز برامج التكوين والتشغيل و/أو برامج التشغيل الأولي للشباب لدى المستخدمين العموميين أو الخواص.

إضافة إلى ذلك تلعب الوكالة دورا توجيهيا وإعلاميا بواسطة فروعها المتواجدة عبر القطر الوطني التي تقوم بحملات إعلامية تحسيسية متواصلة لفائدة الشباب الراغب في إنشاء المشاريع، واعتماد أسلوب المرافقة الفردية مع كل الشباب المبادر بالمشاريع.

تسعى الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب لإنشاء مناصب عمل دائمة موجهة لفئة الشباب البطالين والحائزين على مؤهلات مهنية أو مهارات معرفية ضمن النشاط الذي يقترحونه، والبالغين من العمر 19-35 سنة، ويمكن أن يصل السن إلى 40 سنة في بعض الحالات الاستثنائية كأن يكفل المستفيد 03 مناصب عمل دائمة، ومن الشروط الأخرى للاستفادة من التمويل نجد:

- تقديم مساهمة مالية شخصية من طرف الشخص البطال.

- ضرورة عدم شغل الشاب أي وظيفة مأجورة عند تقديمه استمارة طلب الإعانة من جهة ومسجل كبطال طالب للعمل لدى الوكالة الوطنية للتشغيل من جهة أخرى.
- عدم استفادة الشاب من إعانات بعنوان استحداث النشاطات.
- عدم تسجيل الشاب في أي مركز تكوين أو معهد أو جامعة عند طلب الإعانة مع إمكانية قيامه بدورات لتحسين المستوى.

1- أشكال الدعم المالي والتسهيلات التي تمنحها الوكالة:

وتتم الصيغ التمويلية للمشاريع وفق ثلاثة أشكال¹:

- التمويل الذاتي: يتكفل به صاحب المشروع كليا أي بنسبة 100% عن طريق إحضاره للحصص العينية المادية والمعنوية، ويتم بعد ذلك تقديم الدعم له ومساعدته بالإعانات الجبائية وشبه الجبائية.
- التمويل الثنائي: حيث يتكون رأسمال المشروع من المساهمة الشخصية للشاب صاحب المشروع، وقرض بدون فائدة تمنحه الوكالة، وينقسم هيكل هذا النوع من التمويل إلى مستويين حسب المساهمة الشخصية.
- التمويل الثلاثي: ويتضمن المساهمة المالية لصاحب المشروع، والقرض بدون فائدة الذي تمنحه الوكالة وقرض بنكي تتحمل الوكالة تغطية جزء من فوائده، مع الأخذ بعين الاعتبار أن مستوى التغطية مرهون بطبيعة النشاط ومكانه، ويتم ضمانه من طرف صندوق الكفالة المشتركة لضمان اخطار القروض الممنوحة. ويتعلق هذا النوع من التمويل بمستويين يختلفان حسب نسبة المساهمة الشخصية والقرض بدون الفائدة.

¹ منشورات الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، <http://www.ansej.org.dz/inde> الاطلاع: 2019/11/27.

جدول رقم (19): صيغ التمويل الثنائي والثلاثي في إطار الوكالة.

القرض البنكي	قرض بدون فوائد من طرف الوكالة	المساهمة الشخصية	قيمة الاستثمار	الصيغة
/	%29	%71	5 ملايين فأقل	التمويل الثنائي
/	%28	%72	أكثر من 5 ملايين دج إلى أقل من 10 ملايين دج	
%70	%29	%1	5 ملايين فأقل	التمويل الثلاثي
%70	%28	%2	أكثر من 5 ملايين إلى أقل من 10 ملايين دج	

المصدر: منشورات الموقع الرسمي للوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب. www.ansej.org.dz

2- الإعانات المالية والامتيازات الجبائية:

تمنح الإعانات المالية المقدمة من طرف الوكالة على مرحلتين:

أ_ مرحلة الإنجاز: في إطار هذه المرحلة تمنح إعانات مالية أخرى في شكل ثلاث قروض بدون فائدة لصاحب المشروع (إضافة إلى القرض السابق) وهي:

- قرض بدون فائدة يقدر بـ 500.000 دج موجه للشباب حاملي شهادات التكوين المهني لغرض اقتناء ورشات متنقلة لممارسة نشاطات كالترخيص وكهرباء العمارات، والتدفئة وميكانيك السيارات.

- قرض بدون فائدة بقيمة 500.000 دج موجه للتكفل بعملية تأجير المحلات المخصصة للأنشطة المستقرة.

- قرض بدون فائدة يمكن أن يبلغ 1000.000 دج يقدم لفائدة الشباب حاملي شهادات التعليم العالي للتكفل بإيجار المحلات الموجهة لإحداث مكاتب جماعية لممارسة النشاطات المتعلقة بمجالات طبية، خبراء ومحاسيين.

- التخفيض من نسبة فائدة القرض البنكي: ففي إطار التمويل الثلاثي تدفع الوكالة جزء من الفوائد على القروض البنكية، والملاحظ أن قيمة نسبة التخفيض ترتبط بطبيعة ومكان النشاط، والجدول أدناه يبين لنا ذلك:

جدول رقم (20): التخفيض من قيمة نسب الفائدة على القرض البنكي حسب القطاعات والمناطق.¹

المناطق القطاعات	المناطق الخاصة	المناطق الأخرى
القطاعات ذات الأولوية: الزراعة، الري، الصيد البحري، البناء والأشغال العمومية، الصناعات التحويلية	%95	%80
القطاعات الأخرى	%80	%60

أما بخصوص الامتيازات الجبائية فتشمل²:

- الإعفاء من الرسم على القيمة المضافة للحصول على معدات التجهيز والخدمات التي تدخل مباشرة في انجاز الاستثمار.
 - تطبيق تخفيض في الحقوق الجمركية نسبته 5 % على معدات التجهيز المستوردة والتي تدخل مباشرة في انجاز المشروع.
 - الإعفاء من حقوق التسجيل على العقود المنشئة للمؤسسات المصغرة.
 - الإعفاء من حقوق تحويل الملكية في الحصول على العقارات المخصصة لممارسة النشاط.
- ب- مرحلة الاستغلال: وتضم الامتيازات الجبائية الممنوحة للمؤسسة المصغرة لمدة 03 سنوات بداية من انطلاق النشاط أو 06 سنوات بالنسبة للمناطق الخاصة. وتمتد فترة الإعفاء لمدة سنتين عندما يتعهد الشاب المستثمر بتوظيف 03 عمال على الأقل لمدة غير محددة. وتتمثل الامتيازات في:
- الإعفاء الكلي من الضريبة على أرباح الشركات والدخل الإجمالي والرسم على النشاطات المهنية.
 - الإعفاء من الرسم العقاري على البناءات والمنشآت الإضافية المخصصة لنشاطات المؤسسات المصغرة.
 - الإعفاء من الكفالة المتعلقة بتحسين التنفيذ بالنسبة للنشاطات الحرفية.

¹ نفس المصدر الانف الذكر، نفس الصفحة.

² الطاهر بن يعقوب، أمال بن مهري، "تقييم نتائج الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب من حيث التمويل والإنجازات المحققة"، المؤتمر الدولي لتقييم آثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة 2001-2014. جامعة سطيف 01، 11-12 مارس 2013، ص 281.

ثانيا-الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر(ANGEM):

1-فكرة القرض المصغر:

تعود فكرة القروض المصغرة إلى الخبير الاقتصادي " محمد يونس" الذي كان يعمل في كلية الاقتصاد في جامعة " شيتا كونغ" دكا (عاصمة جمهورية البنغلادش)، ففي سنة 1974 استخلص فكرة أن النساء غير قادرات على الحصول على القروض البنكية المحلية نتيجة ارتفاع نسب الفوائد، فقام بمنح قروض صغيرة لهن بغرض تمويل مشاريعهن الصغيرة، ووجد أن نسبة تسديد الديون بلغت حوالي 99 %، مما ساهم في منح القروض لعشرات المزارعين، من دون ضرورة للضمانات التي عادة ما تتطلبها البنوك التجارية، والتي تؤدي إلى استبعاد الفقراء من المشاركة الاقتصادية لعدم امتلاكهم أي أصول تصلح لأن تشكل ضمانا لما يحصلون عليه من قروض، وافتقارهم إلى المال الذي يسمح لهم بالقيام بنشاط اقتصادي ، ثم أطلق مشروع " غرامين بنك " Grameen Bank " وتعني بالبنغالية "مصرف القرية" في عام 1977 الذي نال صفته المصرفية سنة 1983 وقدم منذ نشأته حوالي 69.4 مليار دولار كقروض صغيرة سدد المقترضون 99 % منها.¹

يعرف القرض المصغر بأنه قرض شخصي أو مهني يمنح للأشخاص الذين لا يستطيعون الحصول على القروض المصرفية التقليدية². كما عرف أيضا بأنه:

" سلفة صغيرة الحجم مخصصة لاقتناء عتاد بسيط يتم تسديده على مرحلة قصيرة، تمنح لفئة المواطنين بدون دخل و /أو ذوي الدخل الضعيف غير المستقر وغير المنتظم، تهدف إلى الإدماج الاقتصادي والاجتماعي للمواطنين المستهدفين عبر استحداث الأنشطة المنتجة والخدمات وكذا الأنشطة التجارية"³.

¹ مبروك ساحلي، عدالة توزيع الفرص الاجتماعية في سوق العمل في الجزائر، الجزائر إشكاليات الواقع ورؤى المستقبل. ط 1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، سبتمبر 2013، ص399.

² <https://infonet.fr/lexique/definitions/microcredit-finances/>. Consulté le 15-06-2023.

³ محفوظ رضا جلجال، "القروض المصغرة كألية لتوفير مناصب الشغل". مجلة قانون العمل والشغل، العدد 01، المجلد 05، جوان 2020، ص 406

وبذلك يعتبر القرض المصغر آلية جديدة لترقية الشغل الحر أو الشغل الذاتي.

في الجزائر، رافق إنشاء القروض المصغرة سنة 1999 إطلاق برامج وطنية في مجالات الإسكان والصحة والتعليم، والزراعة، صيد الأسماك، والأشغال العمومية، بسبب توفر البيئة الاقتصادية والاجتماعية الملائمة والتي تميزت بانخفاض قيمة الديون الخارجية على المدى الطويل والمتوسط، وتسجيل فائض في الميزان التجاري مع بلوغ معدلات النمو السنوية لقيمة 5%.

في السياق نفسه، وضعت الدولة إستراتيجيات ومشاريع طموحة تهدف إلى تحسين أداء برامج مكافحة البطالة والفقر في المناطق الريفية والحضرية في المرتفعات والجنوب العميق. وقد صممت هذه البرامج لتحفيز العمل في هذه المناطق وإعطاء دفعة لهذه العملية لخلق الثروة والقيمة المضافة.¹

بعد خمس سنوات وبالضبط سنة 2004، أنشئت هيئة لمنح القروض المصغرة تحت اسم الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر تحت وصاية وزارة الأسرة والتضامن الوطني، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-14 المؤرخ في 22 جانفي 2004، من أجل استكمال الإطار العام للهيئات الموجهة إلى الإدماج الاقتصادي للأشخاص الذين لم يستفيدوا من التمويلات البنكية. وعليه، فقد أبدت الحكومة إستعدادها وعزمها على مكافحة الفقر والبطالة بوضع إستراتيجية وطنية تتطلع إلى تحقيق جملة من المتطلبات المتمثلة في²:

- منح القروض بطريقة لامركزية، وتخفيف شروط التأهيل كذلك.
- تكييف الإجراءات مع طرق تطبيق الشروط الموضوعية للفئات المحرومة.
- سيولة آليات الموافقة والمنح الفعلي للقروض من أجل تفعيل الدعم ومساهمة الفئات المحرومة.
- استدامة النظام عن طريق إنشاء قواعد عملية كافية.

¹ الموقع الرسمي للوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر - السياق العام-، في: www.angem.dz/ar/article/contexte-de-creation

تم الاطلاع عليه بتاريخ (2020-01-11)

² نفس المصدر الأنف الذكر، نفس الصفحة.

- القدرة على تلبية الطلب القوي، وخاصة من ربات البيوت، الأسر المنتجة من الحرفيين وصغار المزارعين ومربي المواشي.

ويكمن دور الوكالة الوطنية في تحقيق جملة من الأهداف على رأسها المساهمة في مكافحة البطالة والفقر في المناطق الحضرية والريفية عن طريق تشجيع العمل الحر، والعمل في البيت والحرف والمهن، ولاسيما الفئة النسوية، إضافة إلى نشر الوعي بين سكان الريف في مناطقهم الأصلية وحثهم على إبراز منتجاتهم الاقتصادية والثقافية، من السلع والخدمات المولدة للمداخيل والعمالة. مما يساهم في تنمية روح المقاوالتية لديهم لتحل محل الإتكالية على الغير، وبالتالي تساهم الوكالة بطريقة غير مباشرة في تحقيق التنمية الفردية للأشخاص وإدماجهم اجتماعيا.

تلعب وكالة تسيير القرض المصغر دورا محوريا في تحفيز التشغيل عن طريق القروض المقدمة للأشخاص البطالين البالغين 18 سنة فما فوق والمستقرين سكنيا، ولا دخل لهم أو يمتلكون دخلا ضعيفا وغير مستقر، إضافة إلى العديد من المهام والتي تتمثل في:

- تسيير جهاز القرض المصغر وفقا للقوانين والتشريعات المعمول بها.
- دعم، توجيه ومرافقة المستفيدين في تجسيد أنشطتهم، لاسيما فيما يتعلق بتمويل مشاريعهم.
- إبلاغ المستفيدين الذين قبلت مشاريعهم في الجهاز، بمختلف الإعانات الممنوحة.
- متابعة الأنشطة المنجزة من طرف المستفيدين مع الحرص على احترام الاتفاقيات والعقود المتعلقة بالوكالة ومساعدتهم لدى المؤسسات والهيئات المتعلقة بتجسيد مشاريعهم بما في ذلك الشركاء الماليون للبرنامج.
- الحفاظ على العلاقة المستمرة مع البنوك والمؤسسات المالية فيما يخص تمويل المشاريع، وتنفيذ مخطط التمويل ومتابعة تنفيذ واستغلال الديون المستحقة في الوقت المحدد.
- تكوين حاملي المشاريع والمستفيدين من القروض المصغرة فيما يخص تقنيات تمويل وتسيير الأنشطة المدرة للمداخيل.

وقد إعتمدت الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر في تمويل المشاريع المصغرة على صيغتين تتمثلان في¹:

1-الصيغة الأولى : قرض شراء المواد الأولية (الوكالة - المستفيد) :

تمنح القروض بدون فوائد مباشرة من طرف الوكالة بغرض شراء مواد أولية لا تتجاوز قيمتها 100.000 دج، وتهدف إلى تمويل الأشخاص الذين لديهم أدوات ومعدات صغيرة، ولكنهم غير قادرين على شراء المواد الأولية لإعادة أو إطلاق نشاطاتهم، وقد تصل قيمتها على مستوى ولايات الجنوب الجزائري إلى 250.000 دج. في حين حددت مدة تسديد هذه السلفة في فترة لا تتعدى 36 شهرا.

2-الصيغة الثانية: التمويل الثلاثي المقدم من طرف الوكالة (البنك-المستفيد):

وهي عبارة عن قروض تمنح من قبل البنك والوكالة بعنوان إنشاء نشاط، تكلفة المشروع قد تصل إلى 1.000.000,00 دج، أما مدة تسديدها فقد حددت بـ 08 سنوات. ويكون التمويل وفق هذه الصيغة كما يلي:

- قرض بنكي بنسبة 70 %.

- سلفة الوكالة بدون فوائد 29 %.

- 1 % مساهمة شخصية.

وأثر الوضع الذي عرفته البلاد في بداية سنة 2011 على قيمة القروض المقدمة للشباب البطال الذي خرج في احتجاجات، أقرت السلطات بموجبها إجراءات وتسهيلات نتج عنها صدور المرسوم الرئاسي رقم 11-133 المعدل والمؤرخ في 22 مارس 2011، الذي تضمن إدخال تعديلات على قيمة التمويل، حيث ارتفعت من 30000 دج إلى 100000 دج، بالنسبة للقروض الموجهة لشراء المواد

¹ نفس المصدر الانف الذكر، نفس الصفحة.

الأولية (250000 دج بالنسبة لولايات الجنوب والهضاب العليا)، ومن 400000 دج إلى 1000000 دج بالنسبة للقروض الموجهة لإنشاء النشاطات (صيغة التمويل الثلاثي).

ثالثا: الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة (CNAC):

أنشئ هذا الصندوق بموجب المرسوم التشريعي رقم 94-11 المؤرخ في 26 ماي 1994،¹ بغرض تخفيف الآثار الاجتماعية الناتجة عن تطبيق برنامج التعديل الهيكلي، حيث كلف بتقديم تعويضات للعمال الأجراء المسرحين من القطاع الاقتصادي آنذاك. وقد جاء في المادة 30 منه أن إدارة نظام التأمين عن البطالة يسيرها ما يسمى " صندوق "، هذا الأخير الذي يحدد قانونه الأساسي ومهامه وطريقة تسييره بمرسوم تنفيذي وهو المرسوم الذي صدر في نفس السنة ويحمل رقم 94-188 المؤرخ في 06/07/1994، المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة.²

بالرغم من أن هذا الصندوق أنشئ بغرض تعويض فئة معينة ولفترة محددة، إلا أن صلاحياته عرفت تطورا عبر الزمن حيث دعم مهمة تعويض المتضررين من عمليات التسريح الجماعي، بمهمة ثانية تتمثل في خلق النشاطات، كما سنبين ذلك فيما يلي:³

1- التعويض عن البطالة (1994): شرع الصندوق في تطبيق مهامه سنة 1994 وذلك بتعويض العمال الأجراء الذين فقدوا مناصب عملهم بصفة لا إرادية ولأسباب اقتصادية. وقد لوحظ تسجيل أكبر نسبة تسجيل في نظام التأمين عن البطالة خلال الفترة الممتدة بين سنتي 1996 و 1999 التي سايرت تنفيذ إجراءات مخطط التعديل الهيكلي، ليبدأ منحى الانتساب إليه في التراجع بعد ذلك.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "مرسوم التشريعي رقم 94-11 المؤرخ في 26 ماي 1994، المتضمن استحداث التأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب اقتصادية"، (الجريدة الرسمية، عدد 34، الصادرة بتاريخ 1 جوان 1994).

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " المرسوم التنفيذي رقم 94-188 المؤرخ في 06/07/1994، المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة "، (الجريدة الرسمية، عدد 44، الصادرة بتاريخ 07/06/1994).

³ منشورات الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، في www.cnac.dz/site_cnac_new/entationCNAC، تم الاطلاع بتاريخ 20/01/2020.

ولقد دفع الصندوق إلى غاية 2006 تعويضات إلى حوالي 94% من مجموع العمال المسرحين أي ما يعادل من 189830 عامل مسرح من مجموع 201505 شخص. وقد ناهز عدد المستفيدين الذين تمّ توقيف تعويضاتهم جراء عودتهم إلى العمل بعقود محدّدة المدّة أو بقاءهم بالمؤسّسات المؤهلة للتصفية 5.275 مستفيدًا.

2- إعادة إدماج البطالين (1998-2004): قام الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة في هذه الفترة بتنفيذ إجراءات احتياطية بإعادة إدماج البطالين المستفيدين من مستحقاته، عن طريق المرافقة في البحث عن الشغل والمساعدة على العمل الحرّ تحت رعاية المستخدمين، ليتّم توظيفهم وتكوينهم خصيصا ليصبحوا مستشارين- منشطين على مستوى مراكز مزودة بتجهيزات ومعدّات مخصّصة لهذا الشأن، وقد تمّ تسجيل النتائج الآتية خلال ذات الفترة:

- قيام المستشارين المنشطين في مجال تقنيات البحث عن الشغل بتكوين أكثر من 11.583 بطل.
- مرافقة أكثر من 2.311 بطل في استحداث مؤسساتهم المصغرة.
- تكوين أكثر من 12.780 بطل لإكسابهم معارف جديدة تؤهلهم لإعادة إدماجهم في الحياة المهنية.

3- دعم إحداث النشاطات من طرف البطالين ذوي المشاريع: في إطار سياسة مكافحة البطالة قامت السلطات بمنح صلاحيات جديدة للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة تمثلت في تقديم إعانات للشباب البطال والذين يتراوح سنهم ما بين 35 و50 سنة. حيث نص المرسوم التنفيذي 04-02 المؤرخ في 03 جانفي 2004، المحدد لشروط الإعانات الممنوحة للبطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين 35 سنة و50 سنة ومستوياتها¹.

وقد وضع المشرع الجزائري مجموعة من الشروط التي تؤهل الفرد للإستفادة من القروض الممنوحة من طرف الصندوق وتتمثل حسب ما جاء في المادة 02 منه:²

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " المرسوم التنفيذي 04-02 المؤرخ في 03 جانفي 2004، المحدد لشروط الإعانات الممنوحة للبطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين 35 سنة و50 سنة ومستوياتها "، (الجريدة الرسمية، عدد 03 الصادرة بتاريخ 11 جانفي 2004).

² نفس المصدر الانف الذكر، ص 06.

- أن يكون سن المستفيد من 35 سنة إلى 50 سنة، ومقيما في الجزائر.
 - أن لا يكون موظفا في منصب عمل مأجور عند وضعه طلب الإعانة، ولا مارس نشاطا لحسابه الخاص منذ 12 شهرا على الأقل.
 - على الشاب البطال أن يكون مسجلا في الوكالة الوطنية للتشغيل منذ ستة أشهر على الأقل كطالب للشغل، أو أن يكون مستفيدا من التعويض المقدم من طرف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة.
 - تمتع طالب الإعانة بمؤهل مهني أو امتلاكه لملكيات معرفية ذات صلة بالنشاط المراد القيام به.
 - يجب على الشخص البطال أن لا يكون مستفيدا من قبل من تدابير الخاصة بإحداث النشاطات.
 - أن يكون الشخص قادرا على توفير موارد مالية كافية للمساهمة في تمويل مشروعه.
- 4- جهاز دعم إحداث وتوسيع النشاطات لصالح البطالين ذوي المشاريع:** بحلول سنة 2010 أضاف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة امتيازات جديدة للمستفيدين منه خاصة فيما يتعلق بالسن ومبلغ الاستثمار، حيث جاء ذلك في المرسوم الرئاسي رقم 10-156 المؤرخ في 20 يونيو 2010، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 03-514 المؤرخ في 30 ديسمبر 2003 والمتعلق بدعم وإحداث النشاطات من طرف البطالين ذوي المشاريع البالغين من العمر ما بين 35 سنة و 50 سنة¹، فنصت المادة 08 منه أن تعوض العبارة (البالغين ما بين 35 سنة و 50 سنة) بعبارة (البالغين ما بين 30 سنة و 50 سنة)²، أي تم خفض سن الاستفادة من الصندوق إلى فئات شبابية أقل مما كان عليه في السابق .

أما بالنسبة للمبلغ المحدد للاستثمار فقد عرفت قيمته زيادة مضاعفة عما كان عليه سابقا ويبرز ذلك من خلال المرسوم التنفيذي 10-158 المؤرخ في 20 يونيو 2010، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 04-02 المؤرخ في 03 يناير 2004 الذي يحدد شروط الإعانات الممنوحة للبطالين

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "المرسوم الرئاسي رقم 10-156 المؤرخ في 20 يونيو 2010، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 03-514 المؤرخ في 30 ديسمبر 2003 والمتعلق بدعم وإحداث النشاطات من طرف البطالين ذوي المشاريع البالغين من العمر ما بين 35 سنة و 50 سنة"، (الجريدة الرسمية، عدد 39، الصادرة بتاريخ 23 يونيو 2010).

² نفس المصدر الانف الذكر، ص 09.

وذوي المشاريع البالغين ما بين 30 سنة و 50 سنة ومستوياتها¹، حيث حدد المبلغ الأقصى للاستثمارات بـ 10 ملايين دينار جزائري.

كما خصّصت لصالح ذوي المشاريع المؤهلين إمتيازات متمثلة في:

- تخفيض نسب فوائد القروض البنكية.
- تخفيض نسب الرسوم الجمركية.
- الإعفاء الضريبي وشبه الضريبي.
- الاستفادة من قرض غير مكافئ (بدون فائدة) ممنوح من طرف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة. أما بخصوص شروط الاستفادة، فيستفيد الشاب البطال من إعانة الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة إذا توفرت فيه الشروط التالية²:
- أن يكون سنه يتراوح ما بين 30 إلى 50 سنة.
- أن يكون من جنسية جزائرية.
- عدم شغل وظيفة مأجورة أو القيام بنشاط لحسابه الخاص عند تقديم الملف للصندوق.
- أن يكون مسجلا لدى مصالح الوكالة الوطنية للتشغيل كطالب عمل على الأقل مدة شهر (01) واحد قبل طلب الإعانة أو أن يكون مستفيدا من تعويض الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة.
- يتمتع بكفاءة مهنية أو مهارة متصلة بنشاط المشروع.
- القدرة على حيابة المبلغ المالي الكافي للمساهمة في تمويل المشروع.
- ألا يكون قد سبق له الاستفادة من إعانة إنشاء نشاط.

تجدر الإشارة إلى أن تمويل المشاريع التي يستفيد منها الشباب البطال يتم من خلال تقدير التكلفة الإجمالية للإستثمار والتي يجب أن لا تتجاوز عشرة ملايين دينار جزائري كحد أقصى، بينما يتحدد

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " المرسوم التنفيذي رقم 10-158 المؤرخ في 20 يونيو 2010، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 04-02 المؤرخ في 03 يناير 2004 الذي يحدد شروط الإعانات الممنوحة للبطالين وذوي المشاريع البالغين ما بين 35 سنة و 50 سنة ومستوياتها، (الجريدة الرسمية، عدد 39، الصادرة بتاريخ 23 يونيو 2010).

² نفس المصدر الانف الذكر، ص 16.

الحد الأدنى للمساهمة الشخصية على مبلغ الاستثمار الخاص بالمشروع المراد إحداثه أو توسيعه، حسب المستويين الآتيين:¹

➤ المستوى الأول: 5% من المبلغ الإجمالي للاستثمار عندما يقل هذا الاستثمار عن خمسة (05) ملايين دج أو يساويها.

➤ المستوى الثاني: 10% من المبلغ الإجمالي للاستثمار عندما يزيد هذا الاستثمار عن خمسة (05) ملايين دج ويقل عن عشرة (10) ملايين دينار أو يساويها.

وحسب المادة السابعة (07) من المرسوم فإن مبلغ القروض يتغير بحسب كلفة استثمار إحداث النشاط أو التوسيع والتي لا يمكن أن تتجاوز:

- 25% من الكلفة الإجمالية للاستثمار عندما يقل هذا الاستثمار عن خمسة (05) ملايين دينار أو يساويها

- 20% من الكلفة الإجمالية للاستثمار عندما يزيد هذا الاستثمار عن خمسة (05) ملايين دينار ويقل عن عشرة ملايين دينار أو يساويها.

المطلب الثاني: مكافحة البطالة بين الاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر

يعتبر الاستثمار البنية الأساسية لأية تنمية إقتصادية لأنه أساس رفع معدلات نمو الإنتاج الوطني، كما يساعد على ضمان الإستغلال الأمثل للموارد المتاحة بما فيها الموارد البشرية، مما سيقلل من معدلات البطالة ويرفع مستوى التشغيل عن طريق خلق مناصب شغل جديدة.

أولت الجزائر أهمية للعلاقة بين الاستثمار والتشغيل، فبعد إنتهاء الإصلاحات الاقتصادية التي قامت بها السلطات الجزائرية في 1998، بادرت إلى إعتماد مجموعة من البرامج التنموية التي شملت عددا من المحاور، من أهمها دعم القطاع الخاص والاستثمار الأجنبي بتوفير كل الظروف الملائمة له. هذا ما سوف نتطرق اليه في هذا المطلب من خلال التركيز على أهم التدابير الواردة في قانون الإستثمار الصادر في سنة 2001، إضافة الى دور القطاع الخاص والإستثمار الأجنبي بصفة خاصة في استحداث مناصب العمل.

¹ نفس المصدر الانف الذكر، نفس الصفحة.

أولاً: قراءة في التدابير الواردة في قانون الاستثمار 03/01 الصادر في 20 أوت 2001.

في سنة 2001 وضمن مسعى تحفيز الإستثمار صدر الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الإستثمار والذي حدد النظام الذي يطبق على الإستثمارات الوطنية والأجنبية المنتجة للسلع والخدمات. عرف هذا الأمر الإستثمار بكونه " إما إقتناء أصول تتدرج في إطار إستحداث نشاطات جديدة، أو توسيع قدرات الإنتاج، أو إعادة الهيكلة والتأهيل، أو المساهمة في رأسمال مؤسسة في شكل مساهمات نقدية أو عينية، أو إستعادة النشاطات في إطار خوصصة جزئية أو كلية¹.

وبناء على هذا الأمر تم إنشاء هيئتين لتسيير ملف الإستثمار وتطويره، هما:

1. المجلس الوطني للإستثمار: جهاز يشرف عليه رئيس الحكومة، مكلف بالمسائل المتصلة بإستراتيجية ودعم الإستثمارات، وبكل المسائل المتعلقة بالأحكام التي جاء بها الأمر المذكور. والملاحظ أن مهام المجلس وتشكيلته لم تحدد فيه بل تركت للتنظيم، أي إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 355/06 المؤرخ في 09 أكتوبر 2006 المتعلق بصلاحيات المجلس الوطني للاستثمار وتشكيلته وتنظيمه وسيره². وتتمثل بعض هذه المهام كما جاءت في المادة (03) منه في:

- اقتراح إستراتيجية تطوير الإستثمار وأولوياته.
- دراسة البرنامج الوطني لترقية الإستثمار.
- اقتراح مواءمة التدابير التحفيزية للاستثمار مع التطورات الملحوظة.
- إبداء الرأي حول المناطق التي يمكن أن تستفيد من النظام الاستثنائي.
- الحث على إستحداث مؤسسات وأدوات مالية ملائمة لتمويل الإستثمارات، وتطويرها.

2- الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار: تلعب هذه الوكالة *دورا أساسيا في عملية الاستثمار لأنها تقوم بعرض فرص الاستثمار وخدمة المستثمرين المحليين والأجانب من خلال إستقبالهم وإعلامهم وتوجيههم،

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون الاستثمار، الجزائر: الأمانة العامة للحكومة، 2007، ص2.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي 355/06 المؤرخ في 09 أكتوبر 2006، المتعلق بصلاحيات المجلس الوطني للاستثمار وتشكيلته وتنظيمه وسيره، (الجريدة رسمية، رقم 64، 2006).

وهي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتخضع لوصاية الوزير المكلف بترقية الاستثمارات كما جاء في المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 356/06، وبالرغم من أن دور الوكالة إنحسر في البداية في الإشراف والرقابة ومنح الرخص للمستثمرين إلا أنها تمكنت من الاضطلاع بمهام أخرى كالإعلام والتسيير إضافة إلى ترقية الاستثمار وتسهيله للمستثمرين المحليين والأجانب، وكذا المتابعة البعدية للمشاريع الاستثمارية.¹

والملاحظ أن هذا الأمر تضمن تسهيلات ومزايا هامة صنفّت إلى:

- مزايا النظام العام: والمتعلقة بتخفيض التعريفات الجمركية على التجهيزات المستوردة والتي تدخل مباشرة في العملية الإنتاجية إضافة إلى التخليص من الرسم على القيمة المضافة للسلع والخدمات التي تدخل في الإنجاز، والإعفاء من رسوم النقل والمقتنيات العقارية المحصل عليها في إطار الاستثمار.
- مزايا في إطار النظام الاستثنائي: وهي المتعلقة بالاستثمارات التي تتم في مناطق معينة تتطلب مساهمة من الدولة لتطويرها وتنميتها، وكذا الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد الوطني خاصة تلك التي تستعمل تكنولوجيا تحافظ على البيئة وتحمي الموارد الطبيعية وتسمح بتوفير الطاقة.²

¹ نفس المصدر الآنف الذكر، نفس الصفحة.

² فضيلة عكاش، " الحوار الاجتماعي في الجزائر: دور الفاعلين الاجتماعيين في وضع السياسة التنموية ". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، 2010)، ص214.

* أنشئت الوكالة الوطنية للتطوير الاستثمار بموجب المادة 21 من الأمر 03/01 المؤرخ في 20 أوت 2001، ولكن تعريفها ومهامها جاءت في المرسوم التنفيذي 356/06 المؤرخ في 9 أكتوبر 2006 والمتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها.

في سنة 2006، وضع المشرع الجزائري الأمر 08/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006¹ الذي أكد على أهمية الاستثمارات بالنسبة للاقتصاد الجزائري ودور الدولة في توجيهها.

وقد تضمن هذا الأمر مجموعة من التعديلات التي مست الأمر 03/01، ومنها²:

- تخفيض مدة رد الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار عن طلبات المستثمرين والخاصة بإمكانية الاستفادة من المزايا ذات الطابع الإستثنائي من 30 يوما إلى 72 ساعة.
- خضوع المزايا التي يستفيد منها المستثمرون الأجانب والخاصة بالمشاريع ذات الأهمية الكبيرة للاقتصاد الوطني إلى المفاوضات بين الوكالة والمستثمرين الأجانب.
- أكد الأمر على ضرورة مراعاة المستثمرين للتشريعات المحلية الخاصة بحماية البيئة والموارد الطبيعية وتحقيق التنمية المستدامة.

لكن يبقى أهم تعديل جاء به الأمر هو تحديده لقائمة النشاطات المستثناة من الإستفادة من المزايا المنصوص عليها، بحجة أنها لا تشكل أولوية في المجال التنموي كما أنها نشاطات جلبت الكثير من الإستثمارات في السابق مما جعل الدولة لا تسعى لتحفيزها، ومن بينها: تجارة الجملة، تجارة التجزئة، المخازن التقليدية، أكشاك الخدمات الهاتفية... الخ.³

إن التدابير التي مست قانون الإستثمار الجزائري دلت على رغبة السلطات العمومية بتهيئة المناخ الملائم لتشجيع الاستثمارات المحلية وجلب الاستثمارات الأجنبية وتحفيزها، خاصة فيما يتعلق بالمزايا الضريبية، وهذا لخدمة الأغراض التنموية المسطرة والعمل على التقليل من حدة البطالة. لكن التساؤل المطروح هو: هل حقيقة هذه التحفيزات والمزايا ساهمت في خلق مناصب شغل مع العلم أن نسبة البطالة قاربت على 30 % في سنة 2000؟

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " الأمر 08/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المعدل والمتمم للأمر 03/01 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار"، (الجريدة الرسمية، عدد 47، الصادرة بتاريخ 2006/07/19).

² عميروش محند شلغوم، مرجع سابق، ص 241.

³ فضيلة عكاش، مرجع سابق، ص 215.

ثانيا - القطاع الخاص كشريك في استحداث مناصب العمل

يلعب القطاع الخاص دورا محوريا في تحقيق التنمية المستدامة ويعود ذلك إلى الإمكانيات التي تؤهله للمشاركة الفعالة في مختلف مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية. ونظرا لذلك، فقد عمدت السلطات العمومية الجزائرية إلى إعادة الاعتبار له عن طريق إزالة القيود التنظيمية والقانونية التي كانت تشكل حاجزا أمام نشاطه في ظل عهد الاقتصاد الموجه، ليتحول في ظل اقتصاد السوق إلى شريك أساسي في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

تعتبر مكافحة البطالة مسؤولية الدولة بالدرجة الأولى إلا أن للقطاع الخاص جزء من هذه المسؤولية، ومعطيات الجدول التالي تبين لنا مدى مساهمته في خلق مناصب للعمل:

الجدول رقم (21): تعداد المشاريع ما بين القطاع الخاص والعام والمختلط في فترة 2001-2010¹.

القطاع	الخاص	العام	المختلط	المجموع
عدد المشاريع	67344	411	53	67808
عدد مناصب العمل	904476	29471	6885	940832

الملاحظ من معطيات الجدول أن القطاع الخاص استحوذ على أعلى عدد من المشاريع المنجزة في الفترة ما بين 2001-2010، وهذا ما انعكس بالإيجاب على عدد مناصب العمل المستحدثة، حيث نجد أن نسبة المشاريع التي خلقها القطاع الخاص بلغت 99.31% وهي نسبة عالية جدا مقارنة بنسبة عدد المشاريع التي خلقها القطاع العام والمختلط حيث بلغت في الأول 0.60% أما الثاني فقدرت بـ 0.07% من نسبة المشاريع المنجزة. أما بالنسبة لعدد مناصب العمل فنلاحظ أن مساهمة القطاع الخاص والتي قدرت نسبته بـ 96.13%، قد فاقت مساهمة القطاعين الآخرين مجتمعين، حيث قدرت نسبة مساهمتها بـ 03.86%.

ثالثا: مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في استحداث فرص العمل

¹ الطاهر بن يعقوب، أمال بن مهري، مرجع سابق، ص 277.

1. تطور التدفقات الاستثمارية الأجنبية المباشرة في الجزائر في الفترة 2000-2013.

تتسابق مختلف الدول على استقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة لزيادة مستوى التشغيل والتقليص من حدة البطالة. والجزائر على غرار هذه الدول حاولت توفير المناخ المناسب للإستثمار، وتبنت شعار الباب المفتوح أمام الإستثمارات الأجنبية مع بداية التسعينيات، حيث أصدرت العديد من التشريعات التي توفر الضمانات والمزايا الكافية لذلك، ولكن تدهور الوضع السياسي وحالة اللاستقرار التي أدت إلى انتشار الأعمال الإرهابية التي تسببت في تدمير وإغلاق العديد من المؤسسات والمصانع الإنتاجية العامة والخاصة، الوطنية والأجنبية ومغادرة اليد العاملة لها ، إضافة إلى تهديد الأجانب واستهداف ممتلكاتهم، أثر بالسلب على الإستثمار وجعله ضربا من الخيال في تلك الفترة.

لكن ومع بداية الألفية الثالثة بدأت الجزائر تخرج من عزلتها بسبب بوادر الاستقرار الأمني التي بدأت تعيشها نتيجة لاستعادة الاستقرار السياسي، إضافة إلى تعديل قوانين الاستثمار بما يتناسب مع رغبات المستثمرين الأجانب مما ساهم ولأول مرة في تحسن إستقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر، ويمكن توضيح ذلك من خلال معطيات الجدول التالي.

جدول رقم (22): تدفقات الاستثمارات الأجنبية في الجزائر 2000-2013(الوحدة: مليار دولار امريكي).¹

السنوات	حجم التدفقات	السنوات	حجم التدفقات
2000	0.28	2007	1.661
2001	1.101	2008	2.593
2002	1.065	2009	2.746
2003	0.633	2010	2.246
2004	0.881	2011	2.571
2005	0.081	2012	1.484
2006	1.795	2013	1.691

¹ جمال بلخباط، " جدوى الاستثمارات الأجنبية المباشرة في تحقيق النمو الاقتصادي دراسة مقارنة الجزائر والمغرب"، (أطروحة دكتوراه كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014-2015)، ص 152.

تبين لنا معطيات الجدول أعلاه أن حجم التدفقات الإستثمارية كان متذبذبا ابتداء من سنة 2000 رغم إستعادة الإقتصاد الوطني لتوازناته الكبرى، حيث انتقل الحجم من 0.28 مليار دولار الى 1.017 مليار دولار سنة 2001 بسبب ولوج شركة أوراسكوم المصرية قطاع الاتصالات وخصوصة شركة الصناعات الحديدية بالحجار لشركة الهندية Ispat. لكن في سنتي 2003 و 2004 عرف حجم التدفقات انخفاضا محسوسا بالرغم من دخول كل من الشركة المصرية للإسمنت والشركة الكويتية للاتصالات 2004 للاستثمار في الجزائر.

ولكن ابتداء من سنة 2008 عرف حجم التدفقات الاستثمارية ارتفاعا بالرغم من الأزمة المالية العالمية التي شهدتها العالم، وكانت تداعياتها شديدة خاصة فيما يتعلق بجذب الاستثمارات الأجنبية لكن الجزائر وبسبب محدودية إدماج نظامها المالي في النظام العالمي لم تتأثر بتداعياتها كثيرا، حيث بلغ حجم التدفق الاستثماري 2.593 مليار دولار وهي أعلى قيمة منذ سنة 2000، وعاود الانخفاض سنة 2013 ليبلغ 1.691 مليار دولار. ومن الشركات الأجنبية التي اختارت الاستثمار في الجزائر، الشركة الفرنسية التي استثمرت خارج قطاع المحروقات وهي شركة دانون Danone، وشركة Pfiser من الولايات المتحدة الأمريكية في الكيمياء والصيدلة. والملاحظ أن اغلب الاستثمارات اقتصر على قطاع الاتصالات والحديد والصلب مع بقاء قطاعات المحروقات في صدارة جلب الاستثمارات مقارنة بالقطاعات التي شهدت عزوف المستثمر الأجنبي بسبب وجود عراقيل كالبيروقراطية مثلا رغم الإمكانيات المتوفرة لها كقطاع الفلاحة وقطاعي السياحة والنقل أيضا. حيث حصد قطاع المحروقات حصة الأسد بنسبة 80% من نسبة الاستثمارات نتيجة توافد العديد من الشركات منها PetroleumsITD و Burlington resources، والشركة البريطانية Lasmo.¹

إذن، فالإستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر ركز على قطاع المحروقات مقارنة بالقطاعات الاقتصادية الأخرى واحتكر عملية جلب المستثمرين الأجانب. لذلك يمكن أن نتساءل عن مدى مساهمة

¹ عميروش محند شلغوم، مرجع سابق، ص ص 246-247.

هذا الاستثمار في تحريك عجلة التنمية الاقتصادية وبالتالي خلق فرص عمل جديدة تساهم في الحد من مشكلة البطالة؟

2. فرص العمل المستحدثة من الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر:

يلعب الاستثمار الأجنبي المباشر دورا هاما في خلق مناصب الشغل في الدولة المضيفة له ويرتبط عدد هذه المناصب بحجم وطبيعة الإستثمارات إضافة إلى مرونة سوق العمل طبعاً ، والجزائر كغيرها من الدول قدمت العديد من الحوافز بغية جلب هذه الإستثمارات كما وقطاعيا بغرض تحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة، ومن ورائها خلق فرص العمل للحد من ظاهرة البطالة التي امتدت آثارها السلبية إلى كافة المجالات خاصة المجالين الإقتصادي والإجتماعي، وسنحاول من خلال بيانات الجدول أدناه معرفة ما أثر هذه الاستثمارات على التشغيل في الجزائر وهل حقا كانت فاعلا أساسيا ساهم في امتصاص البطالة؟

جدول رقم (23): فرص العمل الناتجة عن الاستثمارات المحلية والأجنبية في الجزائر 2000-2012¹

المشاريع الاستثمارية	عدد المشاريع	النسبة %	المبلغ (مليون دج)	النسبة %	عدد مناصب العمل	النسبة %
الاستثمار المحلي	52739	99.1%	6050318	74.9%	759361	89%
الاستثمار الأجنبي	468	0.9%	2022164	25.1%	94043	11%
المجموع	53207	100%	8072482	100%	853404	100%

تؤكد الإحصائيات الواردة في الجدول أعلاه والمقدمة من طرف الوكالة الوطنية للاستثمار، أن ما تم استقطابه من مشاريع في إطار الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة إلى الجزائر قد قدرت بـ 468 مشروع استثماري خلال الفترة (2000-2012)، وقد كان لها انعكاسا إيجابيا على خلق مناصب العمل والتي بلغت في نفس الفترة 94043 منصب، مع العلم أنه في الفترة ما بين 2001 و 2002 تم تسجيل خلق أكثر من 10000 منصب خاصة مع دخول شركة اوراسكوم المصرية للاتصالات. رغم التطور الحاصل في عرض المؤسسات الأجنبية إلا أنه لم يتمكن من تجاوز نسبة 11 % من إجمالي المناصب

¹ إحصائيات مقدمة من الوكالة الوطنية لترقية للإستثمار.

المستحدثة في الجزائر خلال الفترة 2000-2012 مع تسجيل سيطرة المؤسسات المحلية بنسبة لا تقل عن 89% بالنسبة لمناصب العمل المستحدثة.

ولكن تبقى مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر على مستوى التشغيل ضعيفة خاصة مع استحواذ قطاع المحروقات على أغلب الإستثمارات بنسبة فاقت 80 % منها مقارنة بباقي القطاعات الأخرى، والتي تملك الجزائر كل المؤهلات والموارد اللازمة للإستثمار فيها كقطاع السياحة والفلاحة والصيد البحري، مما أدى إلى خلق فرص عمل تتناسب مع القطاع الذي يستحوذ على نسبة 35.99% من العمالة مقارنة بقطاع الزراعة الذي كانت نسبة العمالة به ضعيفة جدا وقدرت بـ 0.69% في حين بلغت في قطاع النقل حوالي 2.12% من مناصب العمل المستحدثة.

المطلب الثالث: المؤسسات الصغيرة والمتوسطة: آلية للتشغيل الذاتي

سينتظر هذا المطلب لتعريف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ووضعيتها في الجزائر في الفترة 2001-2014، باعتبارها من اليات التشغيل الذاتي التي أعطتها الدولة الجزائرية أهمية بالغة نظرا للدور الذي تلعبه في خلق الثروة ومناصب شغل جديدة مما سيؤثر إيجابا على معدلات البطالة.

أولا-تعريف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

إن الإتفاق على تعريف موحد لمصطلح المؤسسات الصغيرة والمتوسطة يعتبر معقدا نوعا ما فكل دولة تعرفه مقارنة بدرجة نموها الإقتصادي، فيمكن أن يكون التعريف قانونيا كتعريف الولايات المتحدة الأمريكية واليابان، أو إداريا كتعريف ألمانيا وهولندا، كما إعتمدت المجموعات الدولية كالاتحاد الأوروبي وإتحاد دول جنوب آسيا تعاريف خاصة بها، والسبب في ذلك راجع لوجود عدة رؤى ترتبط بمجموعة من المعايير، وفيما يلي سنحاول تناول بعض التعاريف:

1. التعريف الأمريكي: وضع المشرع الأمريكي في 1953 قانون خاص بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة يطلق عليه قانون "المنشأة الصغيرة" والذي يركز على عدد العمال داخل المؤسسة كمعيار لتعريفها وتصنيفها. على أساس هذا المعيار تم تصنيف هذه المؤسسات إلى أربع منشآت هي¹:

- المؤسسة المتناهية الصغر توظف أقل من 20 من عاملا.

- المؤسسة الصغيرة توظف من 20 إلى 99 عاملا.

- المؤسسة المتوسطة وهي التي توظف من 100 إلى 499 عاملا.

- المؤسسة الكبيرة وهي التي يتعدى عدد عمالها 500 عاملا.

الواضح من هذا التصنيف إعتداد معيار عدد العمال لتصنيف المؤسسات، حيث تعتبر المؤسسة ذات الطبيعة الصغيرة إذا كان عدد عملها محصورا بين 20-99 عاملا أما المتوسطة إذا كان عدد عمالها أكثر من 100 وأقل من 500 عاملا.

2. تعريف الاتحاد الأوروبي: في سنة 1996، عرف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بأنها²:

- المؤسسات الصغيرة جدا: تتكون من 1-9 عمال.

- المؤسسات الصغيرة: عدد عمالها من 10-99 عاملا

- المؤسسات المتوسطة : تتكون من 100-499 عاملا.

3. التعريف الياباني: إعتبر القانون الأساسي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بمثابة أول خطوة لتشجيع وتنمية وتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في اليابان إلى درجة إعتبره دستور هذه الأخيرة. وقد نص في آخر تعديل له في 03 ديسمبر 1999 على ضرورة العمل على تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ومحاربه كل العوائق والحواجز التي قد تعرقلها عن أداء عملها، وقد صنفها كما يلي:³

¹ رابح قميحة، " مكانة قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في ظل السياسة العامة للتشغيل الجزائر نموذجا 2018-2001". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2018-2017)، ص40.

² أنيسة حمادوش، " التكيف القانوني للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في ظل التشريع الجزائري "، الملتقى الوطني حول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في ظل مستجدات القانون الجزائري، الجزائر: جامعة مولود معمري تيزي وزو، 28/11/2019، ص 69.

³ عثمان لخلف، "مفهوم المؤسسات الصغيرة وسيماتها". مجلة معهد العلوم الاقتصادية، عدد02، مجلد08، ص 134.

جدول رقم (24): التصنيف الياباني للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة (1999).

القطاع	رأسمال (مليون ين)	عدد العاملين
الصناعة وقطاعات أخرى	300 مليون ين أو أقل	300 عامل أو أقل
مبيعات بالجملة	100 مليون ين أو أقل	100 عامل أو أقل
مبيعات بالتجزئة	50 مليون ين أو أقل	50 عامل أو أقل
الخدمات	50 مليون ين أو أقل	50 عامل أو أقل

ما يمكن استنتاجه من التعاريف السابقة هو تركيزها على المعايير الاقتصادية كعدد العمال، وحجم رأسمال في تصنيف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، هذا ما يبين الطابع الاقتصادي لهذه الأخيرة.

4. التعريف الجزائري: على غرار باقي دول العالم عرفت الجزائر إشكالية في وضع تعريف لقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، فظهرت أول محاولة لتعريف هذه المؤسسات والتي تضمنها التقرير الخاص ببرنامج التنمية لفترة 1974 - 1977، والذي يرى أن المؤسسة الصغيرة والمتوسطة هي كل وحدة إنتاجية تتميز بالاستقلالية القانونية وتشغل أقل من 500 عامل، إضافة إلى تحقيقها رقم أعمال سنوي أقل من 15 مليون دج، ويتطلب إنشائها استثمارات أقل من 10 مليون دج. بالنسبة للمحاولة الثانية لتعريفها، فقد تقدمت بها المؤسسة الوطنية للهندسة وتنمية المؤسسات الخفيفة-EDIL- بمناسبة الملتقى الأول حول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، المنعقد في أفريل سنة 1983 حيث يركز التعريف المقترح على المعيارين الكميّين، اليد العاملة ورقم الأعمال، فتعرف المؤسسة الصغيرة والمتوسطة على أنها تلك المؤسسة التي:

- تشغل أقل من 200 عامل.

- تحقق رقم أعمال أقل من 10 مليون دج.

أما بخصوص التعريف المعتمد فهو الذي نص عليه القانون رقم 01 - 18 الصادر في 12 ديسمبر 2001¹، والمتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الذي اعتمدت فيه الجزائر على معياري عدد العمال ورقم الأعمال حيث عرفت حسب المادة الرابعة من القانون المذكور

¹الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " القانون رقم 18/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة "، (الجريدة الرسمية، عدد77، الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2001).

بأن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة مهما كانت طبيعتها القانونية هي مؤسسة إنتاج السلع و/أو الخدمات:¹

- تشغل من 1 إلى 250 شخصا.
- لا يتجاوز رقم أعمالها السنوي 2 مليار دينار جزائري، أو لا يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية 500 مليون دينار.
- تستوفي معيار الاستقلالية والمقصود به كل مؤسسة لا يمتلك رأسمالها بمقدار 25% فما أكثر من قبل مؤسسة أو مجموعة من المؤسسات الأخرى.

كما إعتد المشرع الجزائري في إطار هذا القانون اضافة إلى التعريف الرسمي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، معايير كمية لتصنيفها:²

- المؤسسة المتوسطة: وهي تلك المؤسسة التي يبلغ عدد موظفيها بين 50 و 250 شخص، ويتراوح رقم أعمالها بين 200 مليون وملياري (02) دينار جزائري، أو يكون مجموع حصيلتها السنوية لا يتجاوز 100 مليون إلى 500 مليون دينار جزائري.
- المؤسسة الصغيرة: هي مؤسسة تضم ما بين 10 إلى 49 عامل، ولا يتجاوز رقم أعمالها السنوي 200 مليون دينار جزائري، أو لا يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية 100 مليون دينار جزائري.
- المؤسسة المصغرة: تعرف بأنها المؤسسة التي تشغل بين 01 إلى 09 عمال، وتحقق رقم أعمال أقل من 20 مليون دينار جزائري، أو مجموع حصيلتها السنوية يتجاوز 10 مليون دينار جزائري.

ويمكن أن تلخيص التصنيفات السابقة في الجدول التالي:

¹ نفس المصدر الانف الذكر، ص05.

² نفس المصدر الانف الذكر، ص06.

جدول رقم (25): تصنيف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر وفق القانون 18/01.

التصنيف	المعيار	عدد العمال	رقم الأعمال السنوية (بمليون دينار دج)	الحصيلة السنوية (بمليون دينار دج)
المؤسسة المتوسطة		250-50	2000- 200	500-100
المؤسسة الصغيرة		49-10	100	100
المؤسسة المصغرة		09-01	20	10

المصدر: من إعداد الطالبة بناء على مواد القانون رقم 18/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية، عدد 77، الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2001.

المستخلص من التعاريف السابقة أن جلها يتفق على جملة من المعايير يتم إعتماؤها لتصنيف المؤسسات صغيرة كانت أو متوسطة، كمعيار عدد العمال، حجم الميزانية، الأصول الثابتة، الأموال الخاصة، تجهيزات الإنتاج، الحصة في السوق، وعدد الزبائن وغيرها من المعايير. لكن يبقى التصنيف الأكثر شيوعا، وفق ذات المعيار هو المعيار الثلاثي الذي يشمل عدد العمال، ورقم الأعمال ومجموع الميزانية، وأخيرا درجة الإستقلالية التي تحظى بها المؤسسة. وعلى العموم، يمكن أن نستنتج أنه لا يوجد تعريف دقيق وشامل للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، فالمؤسسات التي تعتبر لدى دول صغرى، تعتبرها الدول أخرى على أنها كبرى، كما يوجد لها أكثر من تعريف في الدولة الواحدة.

ثانيا-وضعية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر (2001-2014):

بداية من سنة 2000 بدأت أسعار النفط تعرف ارتفاعا في الأسواق العالمية، الأمر الذي أدى إلى تحقيق وفرة مالية في خزينة الدولة الجزائرية مما انعكس إيجابا على قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والذي عرف ديناميكية جديدة خاصة مع صدور القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ممثلا في الأمر 18-01.

بالعودة إلى المعطيات المتواجدة في الجدول أدناه والمتضمن تطور تعداد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر في الفترة الممتدة من 2000-2014.

جدول رقم (26): عدد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر 2001-2014.¹

الصنف السنة	المؤسسات الخاصة	المؤسسات العامة	الحرف والصناعات التقليدية	المجموع
2001	179893	778	64677	245348
2002	189552	788	71523	261863
2003	207949	788	79850	288587
2004	225449	778	86732	312959
2005	245842	874	96072	342788
2006	269806	739	106222	376767
2007	293946	666	116347	410959
2008	392013	626	126887	519526
الصنف السنة	المؤسسات الخاصة	المؤسسات العامة	الحرف والصناعات التقليدية	المجموع
2009	455398	591	169808	625069
2010	618515	557	135623	616072
2011	511856	572	146881	659309
2012	550511	557	160764	711832
2013	601583	557	175676	777816
2014	656949	542	194562	852053

يتضح لنا أن المنحى العددي كان متزايدا باستمرار، وهذا يعود للعديد من الأسباب، ويمكن أن نوضح هذا التطور بتقسيم إحصائيات الجدول إلى 03 مراحل تعكس برامج الإنعاش الاقتصادي:

عرفت المرحلة الأولى الممتدة من 2001-2004 إرتفاع عدد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من 245348 إلى 312959 مؤسسة أي بزيادة مقدرة ب 67611 مؤسسة، كانت تابعة للقطاع الخاص.

¹www.industrie.gov.dz/IMG/pdf/bulletin-d-information-statistique-no12.pdf. consulte le 20-10-2019.

ويرجع هذا الارتفاع إلى إهتمام السلطات في تلك الفترة بالجانب الاجتماعي والإقتصادي في ظل مخلفات العشرية السوداء، حيث عملت السلطات على رسم سياسات قطاعية كان هدفها تحسين مستوى معيشة المواطنين ومحاربة الفقر والبطالة وتحسين وتشديد البنى التحتية، وتقوية النشاط الاقتصادي. وقد تم ذلك بتخصيص ما قدره 155 مليار دج، وحظيت المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بجانب من هذا الاهتمام الذي يظهر من خلال:

• الإطار التشريعي الذي تضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة رقم 01-18 الصادر في 12 ديسمبر سنة 2001، وهو القانون الذي أعطى الشرعية للإستراتيجية المتخذة لصالح المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، حيث حددت أحكامه المفهوم الدقيق للمؤسسات والذي على أساسه يتم دعم هذه الأخيرة وترقيتها من قبل مختلف السلطات العمومية، عن طريق اتخاذ عدة تدابير أهمها تحسين نوعية المعلومات الصناعية والتجارية الإقتصادية والمهنية المتعلقة بالقطاع، مع تسهيل الوصول إليها وتشجيع بروز مؤسسات جديدة والحث على تنافسيتها والمساعدة على تحسين أدائها بتوفير المناخ الاستثماري الملائم، ومساعدة المؤسسات بتكوين الموارد البشرية اللازمة، وتشجيع روح المقاولنة والإبداع فيها.

ولتحقيق ذلك، تم إبرام بروتوكول تعاون بين وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغرض ربط المؤسسة بالبحث العلمي وتسهيل حصول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على الخدمات المالية اللازمة لاحتياجاتها عن طريق تحسين أداء البنوك في معالجة ملفات تمويلها، وتسويق وتصدير السلع والخدمات التي تنتجها المؤسسات بترقية نوعية منتجاتها لتحسين معايير الإنتاج الدولية¹.

¹ نور الهدى برنو، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر مراحل تطورها ودورها في التنمية، في: <https://democraticac.de/?p=40830>، المركز العربي الديمقراطي، الاطلاع عليه بتاريخ 2021/10/23.

- تأسيس أدوات مالية كصناديق ضمان القروض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والتي أنشئت في 2002/11/11 بهدف ضمان الاستثمارات في قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وكذا إنشاء المؤسسات وتجديد التجهيزات والتوسع لتشجيع الاستثمارات. وتتمثل أهم الأدوات المالية في:¹
 - 1- صندوق دعم الاستثمارات برأس مال قدره 301 مليار دج لتمويل البنى التحتية لتحقيق الاستثمار.
 - 2- الصندوق الخاص بتشجيع التصدير برأس مال قدره 02 مليار دج بهدف تكثيف جهود التنمية التجارية للمؤسسات العامة بالأسواق الخارجية.
 - 3- إنشاء العديد من الهيئات الداعمة مثل الوكالة الوطنية لتنمية الاستثمارات سنة 2001 بهدف ترقية الاستثمارات الوطنية والأجنبية.
 - 4- المجلس الوطني الاستشاري لصالح المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والذي أنشئ سنة 2003، وظيفته الأساسية تتمثل في ترقية الحوار والتشاور بين المؤسسات وجمعياتهم المهنية من جهة والهيئات والسلطات العمومية من جهة أخرى.
 - 5- مجموعة الإصلاحات الجبائية والضريبية التي أعطت ديناميكية لعملية إنشاء المؤسسات، فمثلا كانت الضريبة على رأس المال 01% ثم خفضت إلى 0.8%، أما الضريبة على الأرباح فقد خفضت إلى النصف فبعدما كانت 06% أصبحت 03%، أما الضريبة على الأرباح فقد قلصت بـ 20% فبعدما كانت 50% أصبحت 30%.
- أما بالنسبة للمرحلة الثانية والمحددة من 2005 إلى 2009، فالملاحظ أن عدد المؤسسات قد ارتفع بحوالي الضعف، حيث قدر بـ 282281 مؤسسة جديدة، معظمها في قطاع البناء والأشغال العمومية، ويعود ذلك إلى أن البرنامج الاقتصادي المسطر في تلك المرحلة منح الأولوية لضرورة تحسين مستوى معيشة الفرد الجزائري وخلق المؤسسات الصغيرة والمتوسطة .

¹ رابح قميحة، "مكانة قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في ظل السياسة العامة للتشغيل الجزائر نموذجاً 2001-2018". مرجع سابق، ص 95.

وقد تم تخصيص ما قدره 11.7 مليار دينار لترقية الاستثمار والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والنشاطات الحرفية،¹ كما تم إنشاء مجموعة من الآليات المدعمة لخلق النشاطات والمبادرات الفردية، تتمثل في:

- 1- الوكالة الوطنية للقروض المصغر والتي أنشئت سنة 2004 بهدف تقديم قروض مصغرة بدون فوائد للأفراد المستثمرين خاصة من ذوي الدخل المنخفض.
- 2- الوكالة الوطنية لتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والتي أنشئت في 03 ماي 2005 ومهمتها الأساسية هي تنفيذ برنامج التأهيل، حيث تقوم بدراسة طلبات المؤسسات الراغبة في الاستفادة من البرنامج.
- 3- تعديل قانون الاستثمار بموجب الأمر 08/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والذي تضمن تعديلات مهمة خاصة فيما يتعلق بالإنجاز والاستغلال.

أما خلال المرحلة الثالثة بين 2010-2014، وفي إطار برنامج توطيد النمو الإقتصادي فقد تم تخصيص حوالي 35000 مليار دج لدعم قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مما ساهم في زيادة عددها مقارنة بالفترة السابقة، حيث قدر عددها سنة 2010 بـ 616072 مؤسسة وفي 2014 بـ 852053 مؤسسة أي بزيادة 235981 مؤسسة جديدة، ويعود ذلك إلى حزمة من الإصلاحات الاقتصادية التي قامت بها الحكومة الجزائرية سنة 2011 كرد فعل عن الغضب الشعبي الذي اخذ شكل احتجاجات شعبية قادها الشباب بسبب الأوضاع الاجتماعية والمعيشية. لهذا عمدت السلطات بغرض امتصاص الغضب وإسكات الشارع إلى إدخال إصلاحات قانونية وتشريعية على سياسات التشغيل المعتمدة، رفع وتيرة منح القروض للشباب البطل للقيام بمشاريعهم الاستثمارية في إطار الوكالات المختلفة ANSAJ-CNAC-ANGEM، إضافة إلى توسيع تميمات الاستفادة من قروض البنوك لإنشاء مشاريع مختلفة، وتوسيع التخفيضات الجبائية والامتيازات الضريبية، بالنسبة للشباب

¹ مراد مرمي، مكانة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ضمن السياسة العامة للتشغيل ومكافحة البطالة، الملتقي الدولي تقييم آثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة 2001-2014، جامعة سطيف، 11-12 مارس 2013، ص452.

أصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة.¹

المطلب الرابع: دعم الاستثمارات القطاعية كاستراتيجية لخلق مناصب الشغل: التنمية الريفية نموذجا
يتضمن هذا المطلب دراسة ثلاث عناصر يتمثل الأول في إعطاء لمحة عن السياسات القطاعية بإعتبارها إستراتيجية فاعلة في دعم التشغيل، أما الثاني والثالث فتتاولا قراءة لسياسات التنمية الريفية في الجزائر كنموذج للسياسات القطاعية المساهمة في خلق مناصب شغل للبطالين.

أولا - لمحة عن السياسات القطاعية كإستراتيجية لدعم التشغيل.

أضحت سياسة مكافحة البطالة وخلق مناصب للشغل من أولويات الأجندة الحكومية في الجزائر، فبالرغم من أن وزارة العمل والضمان الاجتماعي هي المسؤولة عن وضع السياسة العامة للتشغيل، لكن يبقى تنفيذها مهمة تتقاسمها كل الوزارات والقطاعات الأخرى من خلال خطط وبرامج التنمية المطبقة. لهذا عمدت الدولة إلى تفعيل الاستثمارات القطاعية التي بات التشغيل طبعاً أحد الأهداف الأساسية لها.

فعلى سبيل المثال، ظهر الإهتمام بالتشغيل في قطاع البناء والأشغال العمومية بشكل ملحوظ بسبب مباشرة عملية إنجاز المشاريع ذات الإستعمال المكثف لليد العاملة، مما وضعه في المرتبة الثالثة من حيث توفير الثروات وخلق مناصب شغل للبطالين، حيث تم سنة 2011 تزويد القطاع بقانون يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية بإعتبارها مجموعة من العمليات التي تساهم في إنجاز المشاريع المخصصة للبيع والإيجار أو تلبية الحاجات الخاصة، كما يمكن لأي شخص طبيعي كان أو معنوي أن يبادر بمشروع عقاري معد للبيع أو الإيجار، بشرط إلزامه أن يستعين بخدمات مقول مؤهل قانونا عبر عقد المقاولة.

وبهدف تشجيع المقاولين خاصة الشباب منهم، بادرت الدولة بمنحهم تحفيزات خاصة في إطار البرامج المدعمة والتي تضم السكنات التي تتكفل بها كل من وكالة ترقية السكن وتطويره والصندوق الوطني للتوفير والاحتياط والسكنات الاجتماعية التساهمية.²

¹ راجع قميحة، مكانة قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في ظل السياسة العامة للتشغيل الجزائر نموذجا 2001-2018". مرجع سابق، 103.

² علي موزاوي، " دور الدولة في مكافحة البطالة من خلال قوانين غير قانون التشغيل ". مجلة قانون العمل والتشغيل، عدد 02، جوان 2016، ص ص 164-165.

كما حظي قطاع السياحة هو الآخر باهتمام السلطات، نتيجة مكانته في تطوير الاقتصاد الوطني، عن طريق جلب العملة الأجنبية وخلق مناصب شغل، حيث استفاد من المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية (2025SDAT)، ويعتبر هذا المخطط جزء من المخطط الوطني للتهيئة الإقليمية، وتصبو الدولة من خلاله إلى تحديد المحطات الرئيسية للتنمية السياحية الوطنية على فترات مختلفة، وتحسين التوازنات الاقتصادية الكلية (التشغيل، الميزان التجاري، الاستثمار)، إضافة إلى المساهمة في المبادلات والانفتاح على الصعيد الوطني والدولي.

بالعودة إلى فترة ما قبل سنة 2000 نجد أن قطاع السياحة عرف تذبذبا في جلب السياح بسبب الأوضاع السياسية والأمنية التي عاشتها البلاد، فقد بلغ عدد السياح سنة 1999 حوالي 748 ألف سائح ليرتفع العدد سنة 2004 إلى مليون و 233 ألف سائح، ليصل سنة 2008 إلى حوالي مليون و 858 ألف سائح، والفضل في هذه الزيادة يعود إلى تنفيذ المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية الصادر بمقتضى القانون 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتضمن تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، المحدد لكيفيات تطوير الأنشطة السياحية ومنشآتها الأساسية، وفي سنة 2003 صدر القانون رقم 03-01 المتعلق بالتنمية المستدامة في السياحة والهادف إلى تحديد شروط التنمية المستدامة للأنشطة السياحية وكذا كل التدابير وأدوات تنفيذها بغرض إحداث مناخ ملائم ومحفز من خلال :

- ترقية وتنمية الشغل في الميدان السياحي.
- ترقية الاستثمار وتطوير الشراكة السياحية.
- تنويع العرض السياحي وتطوير أشكال جديدة للأنشطة السياحية.
- ترقية الصورة السياحية للجزائر بغرض إدماجها في السوق الدولية للسياحة.

كل هذا كان محفزا لمساهمة القطاع السياحي في خلق مناصب شغل فحسب الديوان الوطني للإحصاء ساهم قطاع السياحة في خلق مناصب شغل قدرت سنة 2008 بـ 320000 منصب بعدما

في كانت سنة 2001 تقدر بحوالي 95000 منصب لتبلغ عدد المناصب 364000 منصب سنة 2013.¹

ثانيا -قراءة في سياسات التنمية الريفية في الجزائر:

يعتبر القطاع الفلاحي من أهم القطاعات المنتجة والمولدة لمناصب العمل إذا تم التخطيط لتنميته بأسلوب مدروس ووفرت له الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة، في ظل توفر الإرادة الحقيقية للنهوض به باعتباره قطاعا محوريا.

بالنسبة للجزائر وكما جاء على لسان السيد رشيد بن عيسى وزير الفلاحة والتنمية الريفية (2008-2013) " تشخيص العالم الريفي الذي تم خلال سنة 2000 قد مكن من معاينة أن هناك عددا هاما من السكان وتنوعا يجب مرافقته والحفاظ عليه "،² فعالم الريف الذي إقترن دائما بالتخلف والتهميش أصبح اليوم خزانا للطاقات يجب تنميته، وللنهوض بالإنتاج الفلاحي في الجزائر وتحسين مستوى الاستثمارات الفلاحية شرع سنة 2000 في تطبيق المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، وفي سنة 2002 عرف هذا الأخير توسعا ليشمل التنمية الريفية بإعتبارها العملية الرامية إلى زيادة الإنتاج وضمان الأمن الغذائي والوصول بالمجتمع إلى حياة أفضل عن طريق تحقيق تنمية شاملة مستمرة.

تري منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) أن التنمية الريفية هي:

"عملية تهتم وتضع تحت جناحها الزراعة والتعليم والصحة والبنية التحتية وبناء

القدرات والمؤسسات الريفية، والفئات المحرومة والتي تهدف إلى تحسين معيشة

سكان الريف بصفة عادلة ومستديمة".³

¹ خديجة يحيوي، "قراءة تحليلية للمخطط التوجيهي للتهيئة السياحية آفاق 2025". مجلة معارف للعلوم الاقتصادية، عدد 22، جوان 2017، ص 131.

² مقال حول "التجديد الريفي لأزيد من 07 ملايين شخص خلال أربع سنوات". في <https://www.ennaharonline.com>، نُشر في 23 جويلية 2013، تم الاطلاع عليه في 2021/11/5.

³ فاروق اهناني، رابح لعروسي، "إستراتيجية الجزائر للتنمية الفلاحية والريفية". مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 09، 02 جوان 2018، ص ص، 364-365.

في شهر أكتوبر 2006 تم اعتماد برنامج التجديد الريفي، وشرع في تطبيقه جزئياً بين عامي 2007-2008، وعمم في الفترة ما بين 2009-2013، ونفذ بتاريخ 2013 تحت شعار "من أجل حكم أفضل للأقاليم"، لأنه يهدف أساساً إلى تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة ومستدامة للأقاليم الريفية¹، فسياسة التجديد الريفي تطمح إلى تعزيز التماسك الاجتماعي والتنمية المتوازنة للأقاليم مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصياتها وإمكانياتها وتحدياتها، وهذا ما يسمح بالمساهمة في تحقيق شروط أهداف الألفية للتنمية التي وضعتها الأمم المتحدة. وتهدف سياسة التجديد الريفي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل في:

- 1- المساهمة في إحياء المناطق الريفية بتحسين ظروف التشغيل عن طريق خلق مناصب شغل جديدة لقاطنيها، وضمان مستوى معيشي عادل لسكان الريف يتوفر على شروط الحياة الكريمة كالصحة والتعليم.
- 2- تثبيت السكان في قراهم والحد من الهجرة الداخلية للمدن الكبرى والحفاظ على عالم ريفي حي وفاعل، وذلك بتحسين ظروف الحياة وتيسير الحصول على الموارد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهذا يتأتى من خلال تطبيق نموذج تنموي للأقاليم الريفية قصد تدعيم تنافسيتها.
- 3- تدعيم قابلية المؤسسات الريفية للحياة، وتعزيز دور الفلاحة التي ما تزال مكوناً رئيسياً في الاقتصاد الريفي.
- 4- المساهمة في حماية الإمكانات والموارد المتوفرة في المناطق الريفية ورد الاعتبار للتراث الثقافي، وقطاع السياحة الريفية.

مر إعداد برنامج التجديد الريفي بالعديد من المراحل، قبل أن يعلن عن الشروع في تنفيذه سنة 2007، بدءاً من مرحلة التشخيص وصولاً إلى مرحلة المصادقة على المشروع، والبدء في تنفيذه. و تسلسلت هذه المراحل كالتالي:

¹ كهيئة معزوز، "تقييم مؤشرات التنمية الريفية المستدامة في الجزائر في إطار إستراتيجية التجديد الفلاحي والريفي خلال الفترة 2009-2019"، مجلة التنمية والاستشراف للبحوث والدراسات، جامعة البويرة، العدد 02، المجلد 06، ديسمبر 2021، ص 69.

- المرحلة الأولى (2002-2003): تعتبر مرحلة التشخيص و الإستشارة، وتتضمن الدراسات الميدانية، وصبر الآراء والزيارات الميدانية وتحديد حاجات ومطالب السكان، ثم تقديم النتائج لمجلس الحكومة في جويلية 2003.

- المرحلة الثانية (2003-2004): هي مرحلة تحليل النتائج وصياغة مشروع الإستراتيجية الوطنية للتنمية الريفية المستدامة 2004، وقدمت من طرف الوزير المنتدب المكلف بالجماعات المحلية والوزير المنتدب المكلف بالتنمية الريفية.

- المرحلة الثالثة (2004-2005): تُعرف بمرحلة التجريب وإعداد المخططات الولائية، حيث تم فيها تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للتنمية الريفية المستدامة على أساس تجريبي، وكذا إنجاز الولايات لاستراتيجياتها للتنمية الريفية المستدامة واستغلال معلومات المرحلة التجريبية.

- المرحلة الرابعة (2006): وتم فيها عرض سياسة التجديد الريفي كوثيقة نهائية على مجلس الحكومة في فيفري 2006، باعتبارها مشروعا وطنيا، بما يتضمنه من مفاهيم ومبادئ وإجراءات ومقاربات وأدوات التنفيذ والمتابعة والتقييم والبرمجة، مع القيام بتنصيب اللجنة الوطنية للتنمية الريفية و 48 خلية لتنشيط التنمية في الولايات في مارس 2006، وإنجاز وثيقة التجديد الريفي في أوت 2006.

- المرحلة الخامسة (2006-2007): تضمنت هذه المرحلة المصادقة على برنامج التجديد الريفي من قبل رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة، وإعطائه الضوء الأخضر لبدء الإنجاز في الفاتح من أكتوبر 2006، وبداية تنفيذها مدخل 2007.

- المرحلة السادسة (2007-2008): وقد تم خلالها تحديد أهم الأهداف كالتشخيص الكامل لوضعية المناطق الريفية، ودراسة الآليات والطرق المقترحة في إطار برنامج التجديد الريفي، وتقييم قدرات الاندماج القطاعي على المستوى الإقليمي، لتنسيق الجهود بين سياسات القطاعات المعلنة في السابق، وتحقيق الانسجام في كفاءات التنفيذ مع تنسيق الجهود، ليتم تعزيز كل الإجراءات بالمصادقة على

قانون التوجيه الفلاحي 16/08 المؤرخ في 03 أوت 2008 الذي سطر برامج دعم التجديد الريفي، ومحاور التنمية المستدامة للفلاحة وعالم الريف بصفة عامة.¹

- المرحلة السابعة (2009-2014): انطلقت مع خطاب رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة الذي ألقاه خلال الندوة الوطنية للفلاحة في شهر فيفري سنة 2009 بولاية بسكرة، والذي تم على ضوئه وضع أسس برنامج التجديد الفلاحي والريفي، والذي حرص على ضرورة تحويل قطاع الفلاحة إلى محرك حقيقي للنمو الاقتصادي الشامل، مع تكثيف الإنتاج في الفروع الفلاحية.

وتقوم سياسة التجديد الريفي على أربعة مجالات رئيسية تتمثل في:²

أولاً: العمل على تحديث وعصرنة القرى والمداشر عن طريق تحسين ظروف المعيشة للسكان والقضاء على السكنات الهشة والأكواخ، وتعويضها بمساكن تتوفر على متطلبات الحياة الكريمة للبشر (كهرباء، ماء، صرف صحي)، وكذا توفير المرافق الضرورية كتلك المتوفرة في المدن كالمدارس والمراكز الصحية.

ثانياً: تطوير وتنويع الأنشطة الاقتصادية في الوسط الريفي كالتجارة، وخلق وتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وكذا تشجيع السياحة الريفية وتثمين المنتجات المحلية، وتهيئة المناطق الريفية بالطرق والإضاءة والمرافق الرياضية حتى تصبح أكثر جاذبية.

ثالثاً: حماية وتثمين الموارد الطبيعية المتمثلة في الغابات، والسهوب، والواحات، والجبال، والخط الساحلي، والأراضي الفلاحية وتسييرها ضمن التنمية الدائمة.

¹ سعيدة بوسعدة، عادل مستوي، "مساهمات القطاع الفلاحي في التنمية المحلية في الجزائر ولاية معسكر نموذجاً". مجلة المؤسسة، العدد 04، 2015، ص 64.

² وردة بوقبال، علاوة بولحواش، "التوجه التجديدي لسياسة التنمية الريفية في الجزائر - سياسة التجديد الريفي بين النظرية والتطبيق". مجلة الأفق العلمية، العدد 14، مجلد 04، جانفي 2019، ص 331.

رابعاً: حماية وتثمين الممتلكات والثروة الريفية المادية والمعنوية المتمثلة في المنتجات الزراعية والمباني، والقيام بتظاهرات ثقافية في المناطق الريفية.

ثالثاً- أهم برامج التنمية الريفية المخططة لتوفير مناصب العمل في الجزائر:

إن مشروع العمالة في المناطق الريفية الذي تبنته الجزائر جاء ضمن إستراتيجية تنمية المناطق الريفية التي إعتمدها البنك الدولي وكذا إستراتيجية الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والتي تشجع التنويع ومؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة الحجم في القطاع الخاص، كما تتناول المشكلة الاجتماعية المتمثلة في الفقر وقلة العمالة التي أدت إلى تفشي ظاهرة البطالة.

وحتى تتحقق هذه الأهداف على أرض الواقع سطرت السلطات مجموعة من البرامج في إطار التنمية الريفية، من بينها برامج تستهدف توفير مناصب العمل لليد العاملة الريفية التي تعاني من التهميش. ومن أهم هذه البرامج نجد:

1- برنامج التشغيل الريفي: ما يميز المناطق الريفية هو ارتفاع نسبة الفقر والبطالة حيث بينت معطيات سنة 1995 أن 70% من الفقراء الجزائريين يعيشون في المناطق الريفية، ويعود ذلك إلى قلة اليد العاملة في المجتمعات الريفية نتيجة تأثرها بالتغيرات الموسمية في الأنشطة الزراعية، لهذا تبنت الجزائر في سنة 2000 خطة وطنية لتنمية الزراعة والمناطق الريفية بهدف تشجيع الأمن الغذائي، مع تحديد واستغلال الموارد المؤثرة في عملية التنمية، وحماية البيئة. وسطرت جملة من الحلول على المدى القصير والطويل لوضع البطالة في المجتمعات الريفية. ويتضمن مشروع العمالة ما يلي:¹

• مشروع العمالة الأول: إنطلق هذا البرنامج سنة 1997، وهو مشروع إستفادت منه المناطق الواقعة شمال غرب الجزائر، وقد نجح في إشراك المجتمعات المحلية وزيادة العمالة من خلال خلق مناصب عمل لسكان هذه المناطق.

¹ وثيقة قرض من البنك الدولي لمكافحة الفقر في المناطق الريفية الجزائرية من خلال فرص العمل، موقع البنك الدولي: worldbank.org

• مشروع العمالة الثاني: جاء في إطار مكافحة الفقر في المناطق الريفية الجزائرية عن طريق خلق فرص عمل مناسبة، حيث منح البنك الدولي قرضا للحكومة الجزائرية قدر بـ 95 مليون دولار أمريكي بتاريخ 29 أبريل 2003، يستفيد منها سكان المناطق الجبلية في شمال غرب وشمال وسط الجزائر، وعلى مستوى 6 ولايات (تيارت، تيسمسيلت، الشلف، عين الدفلى، المدية، البويرة). وقد وضع هذا المشروع لتحقيق جملة من الأهداف تتمثل في:

- معالجة المشكلة المباشرة بالبطالة عن طريق خلق فرص عمل باستخدام الأشغال المدنية الكثيفة التي تتطلب استخدام اليد العاملة من أجل إدارة الموارد الطبيعية.
- إشراك العنصر النسوي في عملية التنمية الريفية، عن طريق الإستجابة لمختلف احتياجاتهن بما في ذلك التدريب المهني والأنشطة المدرة للدخل كالمشاريع الصغيرة في تربية الدواجن والمواشي وزراعة الأشجار المثمرة.

2- مشروع تنمية المناطق الجبلية: إنطلق العمل به سنة 2004 وفقا لما نص عليه القانون 03/04 المتضمن حماية المناطق الجبلية.¹ يهدف إلى خلق مناصب الشغل في الجبال وفي الحوض المنحدر لوادي الصفصاف. وقد خصصت له مساحة مقدرة بـ 34110 هكتار داخل ولاية سكيكدة ضمت 03 بلديات منها بلدية واحدة في ولاية قسنطينة مع العلم أن فئة الشباب البطال المستهدفة قدرت بـ 23000 شاب.

3- البرنامج الوطني للتشجير: برنامج هدفه المحافظة على الثروة الغابية وتوسيعها من خلال القيام بعملية غرس الأشجار خاصة المثمرة، إضافة إلى خلق مناصب شغل دائمة ومؤقتة للبطالين في الأرياف. حيث تم وضعه لفترة تمتد إلى عشرين سنة ليتكفل بجزئية مكافحة التصحر وحماية الأحواض المنحدرة، وتعطى الأولوية فيه للسدود الجاري استغلالها، والسدود قيد البناء، حيث يستهدف هذا البرنامج في مجمله 600.000 هكتار منها 265000 هكتار أي حوالي 45% للإنجاز في إطار حماية وتثمين محيط الأحواض المنحدرة في المناطق الجبلية

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " القانون رقم 03/04 المؤرخ في 23 يونيو 2004، المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة "، (جريدة رسمية، عدد 41، الصادرة بتاريخ 27 يونيو 2004).

4- برنامج تكثيف انجاز السكنات الريفية: حاولت من خلاله السلطات الجزائرية الحد من النزوح الريفي وتثبيت سكان الأرياف في قراهم، حيث بلغت عدد المساكن التي تم إنجازها حتى نهاية 2007 حوالي 529000 سكن.

ساهمت مشاريع التنمية الريفية في خلق عدد معتبر من مناصب الشغل لفائدة سكان الأرياف بالرغم من أن الاستفادة لم تكن متكافئة بين الأقاليم بسبب اختلال توزيع المشاريع بينها. وذلك ما يبينه لنا الجدول التالي:

جدول رقم (27): التوزيع الجهوي لمشاريع التنمية الريفية (2003-2005).¹

عدد مناصب الشغل		عدد المشاريع		المناطق
النسبة %	العدد	النسبة %	العدد	
13	22635	22	793	الشمال
35	58520	25	878	الهضاب العليا
52	87574	53	1649	الجنوب
100	168726	100	3121	المجموع

الواضح من معطيات الجدول أن عدد مناصب الشغل المستحدثة مرتبط بعدد المشاريع المنجزة، فالنسبة لمنطقة الجنوب فقد عرفت خلق حوالي 87574 منصب عمل في إطار 1649 مشروع في الفترة 2003-2005، ويعود هذا إلى عمليات استصلاح الأراضي في الجنوب الكبير الذي يمثل 85% من أرض الوطن ، والمنجزة في إطار برنامج الدعم الريفي مما بين أن جل المشاريع كانت فلاحية، لتأتي منطقة الهضاب العليا في المرتبة الثانية من حيث عدد مناصب الشغل المستحدثة والمقدرة بـ 58520 منصب أي بنسبة 35% من مناصب العمل المستحدثة في إطار 878 مشروع أغلبها يدخل في إطار ترقية الفلاحة الجبلية .

¹ حسين رحيم، مرجع سابق، ص 487.

المبحث الثالث: مكافحة البطالة في ظل الدور التضامني للدولة.

عمدت الدولة الجزائرية الى تبني سياسة حمائية للطبقات الهشة في المجتمع، لهذا سطرت مجموعة برامج تشغيلية الغاية منها محاربة الفقر والتهميش الاجتماعي بتوفير مناصب شغل للأشخاص البطالين والذين في الغالب لا يمتلكون مؤهلات علمية كافية، وكذا فئة ذوي الاحتياجات الخاصة في المجتمع. وسنحاول في هذا المبحث التطرق جهاز الوكالة الوطنية للتنمية الاجتماعية كمطلب أول ثم برامج التنمية الاجتماعية، وأخيرا التشغيل كألية للإدماج الاجتماعي كمطلب ثالث.

المطلب الأول: الوكالة الوطنية للتنمية الاجتماعية-النشأة والمهام-

تم إنشاء وكالة التنمية الاجتماعية عام 1996 بهدف التخفيف من حدة تأثير برنامج التعديل الهيكلي والتقليص من تأثيراته على الفئات الهشة في المجتمع، حيث تتكفل بتنفيذ البرامج الاجتماعية الموجهة للفئات الأكثر هشاشة بوضع تدابير وبرامج لمحاربة البطالة والفقر والتهميش.

استحدثت هذه الوكالة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 96-232 المؤرخ في 2 جوان 1996¹، وهي هيئة عمومية ذات طابع خاص، تتمتع باستقلالية إدارية ومالية تضمن لها المرونة والشفافية في التسيير. كانت خاضعة لوصاية رئيس الحكومة،² ليسندها المشرع الجزائري بعد ذلك لوصاية الوزارة المكلفة بالعمل والتشغيل والتضامن الاجتماعي، وفي سنة 2008 أصبحت تنشط تحت وصاية وزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة بحيث تخضع مختلف نشاطاتها للمتابعة الميدانية.³

أوكلت لوكالة التنمية الاجتماعية العديد من المهام منها ترقية وإختيار وتمويل كل العمليات والأنشطة الموجهة للفئات الاجتماعية المحرومة والهشة بالدرجة الأولى، إضافة إلى المساهمة في تطوير المؤسسات المصغرة، كما تتولي تمويل كل المشاريع أو الخدمات ذات المنفعة العمومية

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " المرسوم التنفيذي رقم 96-323 المؤرخ في 29 جوان 1996، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتنمية الاجتماعية ويحدد قانونها الأساسي"، (جريدة رسمية، عدد 40، صادرة بتاريخ 30 جوان 1996).

² المادتين (01)، (02)، نفس المصدر الانف الذكر، ص 19

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " المرسوم الرئاسي 09/08 المؤرخ في 27 يناير 2008، يسند الي وزير التضامن الوطني سلطة الوصاية على وكالة التنمية الاجتماعية"، (الجريدة رسمية، عدد 05، 2008)

والإجتماعية والإقتصادية التي تتطلب الإستعمال المكثف لليد العاملة المبادر بها من طرف الجماعات المحلية، أو المجموعات السكانية أو أي هيئة عمومية أو خاصة قصد ترقية وتنمية التشغيل، إضافة إلى كونها المكلفة بالبحث وجلب وجمع كل أنواع المساعدات المالية والتبرعات والهبات، سواء كانت ذات طابع وطني أو أجنبي أو متعدد الأطراف، من أجل تحقيق مشاريعها التنموية الاجتماعية.¹

إن مكافحة البطالة من المهام الأساسية لوكالة التنمية الاجتماعية، حيث جاء في التقرير التمهيدي المتعلق بمشروع المالية لسنة 2016 أن قطاع التضامن الوطني يساهم لأول مرة إلى جانب وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي في الإدماج المهني لطالبي الشغل، ويتعلق الأمر بالأشخاص غير المؤهلين أو الأشخاص الحائزين على الشهادات الجامعية، وذلك عن طريق توظيفهم في الإدارات والمؤسسات العمومية، أو عن طريق تخصيص مشاريع ذات منفعة عامة لفائدتهم. وقد كلفت الوكالة من طرف الوزارة بالإشراف على كل البرامج ذات الصيغة الاجتماعية سواء في التشغيل أو الحماية الاجتماعية.

المطلب الثاني: برنامج الشبكة الاجتماعية

يقدم هذا البرنامج الذي شرع في تطبيقه في سنة 1992 إعانات وتعويزات مالية للفئات الاجتماعية المتضررة من آثار الإصلاح الهيكلي، وجاء في صيغتين الأولى هي المنحة الجزافية للتضامن هذه الصيغة لا تهدف إطلاقاً إلى تشغيل الأفراد أو خلق مناصب عمل، بل تهدف إلى تحقيق الإدماج الاجتماعي للفئات الاجتماعية الهشة والمعوزة وكذا تحسين ظروف التكفل بها، ومحاربة كل أشكال التهميش والإقصاء لها ومرافقتها من خلال تخصيص إعانة مباشرة على شكل منحة شهرية لكل شخص مسجل. بالإضافة إلى ضمان التغطية والحماية الاجتماعية للمستفيدين كما تمكن ذوي الحقوق من الاستفادة من بطاقة الشفاء والمزايا المتعلقة بها لاسيما الرعاية الطبية والأجهزة والمعدات والمساعدة الفنية في هذا المجال بالنسبة للأشخاص المعوقين، كما يجسد الجهاز مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في الاستفادة من المزايا الممنوحة حيث يستهدف أرباب العائلات والأفراد من كلا الجنسين دون تمييز.

¹ المادتين (06)، (07)، "المرسوم التنفيذي 96-232 المؤرخ في 29 جوان 1996"، مرجع سابق، ص 19.

أما الصيغة الثانية التي تخدم موضوعنا فهي تعويض مقابل نشاطات ذات المنفعة العامة (IAIG) تساهم وكالة التنمية الاجتماعية في إدماج الفئات السكانية التي تعيش الهشاشة وعدم الاستقرار على مستوى النسيج الاجتماعي، عن طريق القيام بنشاطات الإدماج الاجتماعي والتنمية الجماعية في إطار برنامج التعويض مقابل نشاطات ذات المنفعة العامة¹. حيث تم الشروع في إنشاء أنشطة ذات منفعة عامة من خلال تقديم منح بدعم وموافقة من طرف البنك العالمي منذ أكتوبر 1994، وذلك بغرض توفير مداخل للأشخاص البالغين السن القانونية للعمل، والعاطلين عن العمل. ويتم تشغيل هؤلاء الأشخاص في نشاطات ذات منفعة عامة، في ورشات البلديات ضمن نفس شروط التشغيل العادي فيما يخص المدة القانونية للشغل والاستفادة من الحماية الاجتماعية.

تحدد الاستفادة من هذا البرنامج بشخص واحد لكل عائلة، ويمنح حق الاستفادة من أجر زهيد قيمته 3000 دج/ شهريا، مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذا النوع من الشغل لا يمثل علاقة عمل مأجور، حتى وإن كانت مؤقتة، بل هي حل مؤقت قائم على أساس تضامني.

المطلب الثالث: التشغيل كآلية للإدماج الاجتماعي.

خصصت وزارة التضامن الوطني والأسرة مجموعة من الأجهزة والبرامج بغرض إدماج الفئات الهشة والفقيرة عن طريق تشغيلهم. وتضمنت:

أولا _ برنامج الأشغال ذات المنفعة العامة والاستعمال المكثف لليد العاملة (TUP.HIMO):

يُعتبر هذا البرنامج من السياسات النشيطة للتشغيل ومكافحة البطالة، لقد تم إنشاؤه بموجب المرسومين التنفيذييين التاليين: المرسوم التنفيذي رقم 96-232 المؤرخ في 29 جوان 1996، المتضمن إنشاء وكالة التنمية الاجتماعية وتحديد قانونها الأساسي، والرسوم التنفيذي رقم 96-330 المؤرخ في 07 أكتوبر 1996 المتضمن المصادقة على اتفاقية القرض رقم AL4006، المبرم بين الجزائر والبنك العالمي للإنشاء والتعمير (BIRD) بغرض تمويل مشروع دعم الشبكة الاجتماعية (الفترة بين 1997-2000)، وقد قدرت القيمة المالية للقرض ب 50 مليون دولار أي ما يعادل 4.13 مليار دينار لصالح 3864 ورشة.

¹ محمد دحماني أدريوش، إشكالية التشغيل في الجزائر: محاولة تحليل، (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بوبكر بلقايد تلمسان، 2012-2013)، ص 222.

كما تم إبرام اتفاقية أساسية بين قطاعات العمل والحماية الإجتماعية والتكوين المهني، والداخلية والجماعات المحلية والبيئة، والتجهيز والتهيئة العمرانية، والفلاحة والصيد البحري حددت بموجبها مسؤولية القطاعات التي يعهد لها بالتسيير وتنفيذ البرامج بعد تعيينها. وقد إستمر تنفيذ إجراءات هذا الجهاز منذ سنة 2001 على نطاق أوسع إعتقادا على الأموال العمومية للدولة.¹

وجه هذا الجهاز خصيصا للفئات السكانية الموجودة بالولايات والبلديات ذات نسبة بطالة مرتفعة، والتي تقتقر إلى المنشآت القاعدية، ويتوجه نحو المؤسسات المصغرة والمقاولين الصغار في الولايات المعنية.

ويرمي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، تتمثل أساسا في المعالجة الاقتصادية للبطالة في الأوساط الشبابية، وإنشاء مناصب شغل مؤقتة بفتح ورشات وأشغال كبرى مرتبطة بتنمية وتحديث الهياكل القاعدية لمختلف البلديات، كصيانة شبكات الصرف الصحي وتوزيع المياه، وكذا تنمية وتطوير المجتمعات السكانية الأقل نموا عن طريق تقديم مساعدات اجتماعية للفئات الاجتماعية المعوزة والمتضررة من الوضع الاقتصادي السائد.²

وبذلك، يستهدف هذا الجهاز المناطق والفئات التالية:

- الولايات والبلديات التي تعاني نسبة عالية من البطالة ومن نقص المنشآت الضرورية.
- بطالي البلدية التي إستفادت من المشروع.
- المؤسسات الصغيرة والمقاولين في الولايات المعنية.

تجدر الإشارة أن الأشغال المنجزة في إطار هذا البرنامج تتميز بأنها نشاطات بسيطة لا تستدعي كثافة تكنولوجية عالية بقدر ما تستدعي كثافة في اليد العاملة، إذ أنها تتم في شكل عدد من المشاريع المخصصة للمقاولين الموزعين على مستوى عدة ولايات، كما أنها تسمح بترقية القطاع الخاص وإبراز المقاولات والمؤسسات المصغرة التي تنشط في هذا المجال.

ثانيا-برنامج الجزائر البيضاء:

¹ منشورات الوكالة التنموية الاجتماعية، في: http://www.ads.dz/tup_himo.html#counters1-1ka ، تاريخ الاطلاع

2020/08/11.

² ناصر دادي عدون، عبد الرحمان العايب، مرجع سابق، ص 287.

تم إنشاء هذا الجهاز لخلق مؤسسات مصغرة جدا بغرض إدماج البطالين الذين لا يمتلكون مستوى علمي، أو الذين تم إقصاؤهم من المؤسسات التربوية، في مناصب عمل. حيث يمكنهم تولي تنظيف الأحياء والشواطئ في موسم الإصطياف عن طريق عقود عمل حددت بثلاث أشهر قابلة للتجديد 03 مرات.

ومن أهم الشروط الواجب توفرها للإستفادة من منصب عمل في إطار هذا البرنامج، أن يكون الشخص بطالا ومسجلا في البلدية بهذه الصفة، وان يتراوح سنه ما بين 18 و 59 سنة وبطبيعة الحال أن يكون دون تأهيل علمي. بالمقابل، يستفيد العامل من مزايا كالتغطية الاجتماعية والأجر لمدة 12 شهرا واكتساب خبرة في الميدان.

أما بالنسبة للمقاول الحامل لفكرة إنشاء مؤسسة مصغرة جدا، فانه يجب أن يتراوح سنه ما بين 18 و 40 سنة، له مستوى علمي ومسجل كبطل في بلديته. في هذا الإطار، يستفيد المعني من إبرام عقود لمدة 03 أشهر وبالتالي يتحصل على بطاقة حرفي إضافة إلى التغطية الاجتماعية لمدة سنة كاملة.

ثالثا_ من الإدماج المهني للشباب إلى الإدماج الاجتماعي لحاملي الشهادات (PID):

بغرض إدماج الشباب حاملي الشهادات سواء الجامعيين أو خريجي معاهد ومراكز التكوين المهني، والذين يعانون من البطالة نتيجة الارتفاع المستمر لعددهم، بادرت الدولة الجزائرية نهاية تسعينيات القرن الماضي إلى خلق مناصب عمل لهذه الفئات في الإدارات أو المؤسسات الاقتصادية العمومية أو الخاصة.

وقد سطرت برنامجين لذلك، أولهما كان مخصص للإدماج المهني ممثلا في البرنامج الوطني لعقود التشغيل الأولية لمكافحة البطالة لدى أوساط الشباب، والذي تأسس بموجب المرسوم التنفيذي رقم 402-98 المؤرخ في 2 ديسمبر 1998، المتضمن الإدماج المهني لحاملي شهادات التعليم العالي والتقنيين السامين، وخريجي المعاهد الوطنية للتكوين والجامعيين في مناصب عمل فعلية تتناسب مع مستوياتهم العلمية والتكوينية لدى الهيئات المستخدمة العمومية (المؤسسات والإدارات العمومية

(والخاصة¹). وقد اشترط للاستفادة من هذا البرنامج أن يتراوح سن المترشحين بين 19 و35 سنة، إضافة للجنسية الجزائرية والإعفاء من التزامات الخدمة الوطنية مع ضرورة أن يكون المترشحون من طالبي التشغيل للمرة الأولى².

لقد حدد المشرع الجزائري خطوات تسجيل الشباب حاملي الشهادات، والذين تتوفر فيهم الشروط السابقة، في إطار البرنامج الوطني لعقود التشغيل الأولية لدى الوكالات المحلية للتشغيل، أو على مستوى هياكل محددة من طرف وزير التشغيل في شكل تعليمية في حالة انعدام وكالات التشغيل المحلية، في بعض المناطق التي تسلم بدورها شهادات التسجيل للشباب حاملي الشهادات كخطوة أولى. أما الخطوة الثانية فتتمثل في تسجيل عروض التشغيل الأولية لدى مصالح مندوب تشغيل الشباب المسؤول عن جمع هذه الطلبات على مستوى الولاية.

أما بالنسبة لمدة الإدماج والأجور فقد تضمنتها المواد 5-6-7-8 من المرسوم 98-402 المؤرخ في 2 ديسمبر 1998، حيث حددت مدة عقد التشغيل الأولي بسنة واحدة قابلة للتجديد بصفة استثنائية بطلب من المستخدم لمدة ستة أشهر إضافية، وبعد انقضاء فترة 18 شهرا من الإدماج يلتزم المستخدم بإبرام عقد عمل مع الشاب الحامل للشهادة لمدة لا تقل عن سنة واحدة. أما مستويات الأجور والتعويضات التي يتقاضها الشباب في إطار هذا البرنامج فصنفت إلى فترتين كما يلي:

- الفترة الابتدائية: وقد حددها المشرع بسنة واحدة، يتقاضى خلالها الشباب الجامعيين (ما قبل التدرج) أجر قدره 6000 دج للشهر، مقابل 4500 دج للتقنيين السامين، مع تقديم امتياز للشباب المدمج في هذه الفترة حيث يستفيدون من نظام للتعويضات التي تقع على عاتق المستخدم، مع إمكانية رفع الأجور من طرف الهيئة المستخدمة لقيمة الأجر المطبق في الشركة أو المؤسسة.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " المرسوم التنفيذي رقم 98-402 المؤرخة في 13 شعبان 1419 الموافق 2 سبتمبر 1998. يتضمن الإدماج المهني للشباب الحاملين لشهادات التعليم العالي والتقنيين السامين خريجي المعاهد الوطنية للتكوين".

السنة 35، (جريدة رسمية، عدد 91، الصادرة بتاريخ 1998/12/06)
² المادتين (01)، (02)، نفس المصدر الانف الذكر، ص ص 28-29.

- فترة التمديد: وتم تحديدها بستة أشهر، وقدر أجر الجامعيين خلالها ب 4000 دج للشهر مقابل 3000 دج إجمالي الشهر بالنسبة للتقنيين السامين.

أما فيما يخص تمويل هذا البرنامج فيتم عن طريق الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب، كما تخصص اعتمادات مالية للوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب في إطار النشاطات المرتبطة بالبرنامج، وكل ذلك يكون في إطار الإتفاقيات السنوية المبرمة بين وكالة التنمية الإجتماعية والوكالة الوطنية لتشغيل الشباب، طبقا للمرسوم التنفيذي 96-296 المؤرخ في 08 سبتمبر 1998.

لقد سطر برنامج عقود ما قبل التشغيل لتحقيق مجموعة من الأهداف سواء للشباب البطالين حاملي الشهادات أو المستخدمين، ويمكن أن نوجزها فيما يلي: ¹

1- بالنسبة للشباب:

- معالجة مشكل بطالة الشباب الحائزين على شهادات جامعية وشهادات من معاهد ومراكز التكوين المهني المقصيين من البرامج السابقة لتشغيل الشباب.
- السماح للشباب الحائزين على شهادات، الاستفادة من خبرة مهنية ومهارة توافق اختصاصاتهم.
- الرفع من إمكانيات الإدماج المهني الدائم بعد فترة ما قبل التشغيل من خلال تحسين تشغيل الشباب الذين يتوفر لديهم تكوين أولي.

2- بالنسبة للمستخدم: تتمثل في تحسين نسبة التأطير بإدخال التقنية من خلال توظيف يد عاملة مؤهلة نتيجة توظيف الشباب ذوي المؤهلات العلمية، إضافة الى :

- دعم تكلفة الأجور عن طريق منح مزايا جبائية وشبه جبائية مرتبطة بعملية التوظيف كخفض التعويض الجزافي، وتسديد الدولة للأعباء الاجتماعية.
- توطيد العلاقة المفقودة بين التكوين، والتعليم والشغل. ²

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول تقويم أجهزة التشغيل، مرجع سابق. (المرجع غير مرقم)

²ناصر دادي عدون، عبد الرحمان العايب، مرجع سابق، ص 282.

وبالرغم من أن برنامج عقود التشغيل الأولية كان من أهم البرامج التي تم توجيهها لإدماج الشباب المتحصلين على شهادات علمية، والذين سيدخلون عالم الشغل للمرة الأولى، إلا أنه تم إلغاؤه بنص المادة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 126/08 المتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني¹، وتم تقسيمه إلى برنامجين مختلفين، هما: برنامج المساعدة على الإدماج المهني والذي يدخل في اختصاص الوكالة الوطنية للتشغيل، وبرنامج الإدماج الاجتماعي الذي جاء في صيغة جهاز جديد سنة 2008. وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 127/08 المؤرخ في 30 أفريل 2008 أصبح يطلق عليه اسم جهاز الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات (PID)²، والذي يغطي مجالات النشاطات ذات المنفعة العامة والإجتماعية، ولاسيما النشاطات المرتبطة بالتراث المادي وغير المادي، وحماية البيئة، والفلاحة والصناعة التقليدية، والسياحة والثقافة والخدمات، إضافة إلى ترقية المهارات وتطوير النشاطات ذات المصلحة المحلية كما نصت عليه المادة الرابعة من المرسوم.³ يتم تسييره من طرف الوكالة الوطنية للتنمية الإجتماعية بالتواصل مع مديرية النشاط الاجتماعي للولاية بموجب إتفاقية خاصة، أما بخصوص تمويله فهو يقع على عاتق ميزانية الوزارة المكلفة بالتضامن الوطني.

ويهدف هذا الجهاز أساسا إلى إدماج خريجي الجامعات والحائزين على شهادة تقني سامي من مؤسسات التكوين العمومية أو الخاصة المعتمدة، لاسيما حاملي الشهادات بدون دخل وفي وضعية هشّة أو بدون نشاط أو ذوي الإعاقات. والملاحظ هنا إضافة ذوي الاحتياجات الخاصة فئة المعاقين في عملية الإدماج لتحقيق المساواة في عملية التشغيل وإعطائهم الفرصة كغيرهم من المواطنين، بغية إدماجهم اجتماعيا وتحسين أوضاعهم المعيشية.

ويرمي هذا الجهاز إلى تحقيق جملة من الأهداف الأخرى تتمثل في:

- الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "مرسوم تنفيذي رقم 126/08 مؤرخ في 30 ابريل 2008، يتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني"، (جريدة رسمية، عدد 22).

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "مرسوم تنفيذي رقم 127/08 مؤرخ في 30 ابريل 2008، يتعلق بجهاز الإدماج المهني للشباب حاملي الشهادات"، السنة 45، (جريدة رسمية عدد 23).

³ نفس المصدر الانف الذكر، ص3.

- ترقية نشاطات التنمية ذات المصلحة المحلية، لاسيما في المناطق أو المجالات ذات التغطية غير الكافية أو غير المستغلة.

- محاربة الفقر والإقصاء والتهميش.

في حين أضاف المشرع الجزائري مجموعة من الالتزامات التي يتوجب على المستفيد والهيئة المستخدمة احترامها، وتتمثل في:¹

1- بالنسبة للشباب المستفيد:

- إنهاء فترة الإدماج طبقا للعقد مع ضرورة الاستفادة من صيغة واحدة من صيغ الإدماج التي تقرها الدولة.

- احترام النظام الداخلي للهيئة المستخدمة سواء إدارية أو اقتصادية عامة كانت أو خاصة.

- في حالة حصوله على منصب عمل، ضرورة تصريح المستفيد من الإدماج بذلك لمصالح مديرية النشاط الاجتماعي للولاية.

2- بالنسبة للهيئة المستخدمة:

- ضرورة توفير الشروط المناسبة للإدماج الاجتماعي للشباب المستفيدين.

- مرافقة وتأطير الشباب المستفيدين خلال فترة الإدماج.

- في حالة فسخ العقد يتوجب إخطار مديرية النشاط الاجتماعي للولاية ووكالة التنمية الاجتماعية في أجل حدد بشهر واحد قبل فسخ العقد.

عند الحديث عن مدة الإدماج والأجور نجد أن المشرع الجزائري حدد مدة العقد حسب المادة 14،

بسنة واحدة قابلة للتجديد مرة واحدة في القطاعات الإدارية، والاقتصادية العمومية والخاصة، ويتقاضى خلالها المستفيدون منحة قدرت بـ:

- حاملو شهادات التعليم العالي: 10.000 دج في الشهر.

- التقنيون السامون: 8.000 دج في الشهر

¹ المادتين (20)، (21)، نفس المصدر الانف الذكر، ص 4.

ومن المزايا الممنوحة للمستفيدين المدمجين في إطار جهاز الإدماج الاجتماعي لحاملي الشهادات (PID)، فتتمثل في الاستفادة من أداءات الضمان الاجتماعي في مجال التكفل بالمرض، والأمومة، وحوادث العمل والأمراض المهنية، وفقا للتنظيم المعمول به.

رابعا-برنامج المساعدة على الإدماج الاجتماعي(DAIS):

يعمل هذا البرنامج على تدعيم الشراكة المحلية فيما يخص مشكل التكفل بالإدماج المهني للشباب، والممول من طرف وزارة التضامن الوطني والمسير من قبل وكالة التنمية الاجتماعية.

يرتكز هذا البرنامج على إدماج البطالين غير المؤهلين في مناصب عمل مؤقتة، حسب ما جاء في المرسوم التنفيذي 305-09 المؤرخ في 10 سبتمبر 2009 المتعلق بجهاز نشاطات الإدماج الاجتماعي¹، الهادف إلى إدماج الشباب بدون دخل والذين تتراوح أعمارهم ما بين 18 سنة إلى 40 سنة، والموجودين في وضعية هشاشة اجتماعية كالمترسبين مدرسيا. إضافة إلى تثمين نشاطات التنمية ذات المصلحة المحلية لاسيما في البلديات والمجالات ذات التغطية غير الكافية أو المستغلة بطريقة غير كافية، ومحاربة الفقر والتهميش.

يتم تنصيب هؤلاء الشباب المدمجين لدى هيئات مستقبلية ممثلة في الجماعات المحلية والإدارات العمومية، والمؤسسات العمومية والخاصة، إضافة إلى المؤسسات والهيئات المتدخلة في الميدان الاجتماعي والخدمات، وكذا الحرفيين والجمعيات والتعاونيات الفلاحية.

تجدر الإشارة أن هذا البرنامج مس مجالات النشاطات ذات المنفعة العمومية والإجتماعية خاصة فيما يتعلق بحماية البيئة والنشاطات المرتبطة بالتراث المادي، والفلاحة والصناعة التقليدية والسياحة، والثقافة والخدمات وتشجيع المهارات، وتطوير النشاطات ذات المصلحة المحلية ومساعدة الأشخاص المسنين والمعوقين ومرافقتهم في المنزل.²

¹الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "المرسوم التنفيذي 305-09 المؤرخ في 10 سبتمبر 2009، والمتعلق بجهاز نشاطات الإدماج"، (جريدة رسمية، عدد 54، الصادرة بتاريخ 16 سبتمبر 2009).

² المادة 03، نفس المصدر الانف الذكر، ص 12.

أما بالنسبة لمدة العقد والأجور فنجد أن المشرع حدد مدة الإدماج بسنة واحدة 1 قابلة للتجديد مرة واحدة، ويتم إبرامه بين المستفيد والهيئة المستقبلية ومديرية النشاط الاجتماعي للولاية ووكالة التنمية الاجتماعية على أن يلتزم كل من الطرفين بما يلي:

1- بالنسبة للمستفيد:

يتعين عليه إنهاء فترة الإدماج كما حددها العقد مع إعلام مديرية النشاط الاجتماعي في حالة حصوله على منصب شغل، وضرورة احترام القانون الداخلي للمنظمة.

2- بالنسبة للهيئة المستخدمة:

يجب عليها توفير الشروط الملائمة للإدماج الاجتماعي للمستفيدين ومرافقتهم وتأطيرهم خلال فترة إدماجهم، مع ضرورة إخطار المستفيد ومديرية النشاط الاجتماعي للولاية ووكالة التنمية الاجتماعية بفسخ العقد شهر قبل ذلك.

ويستفيد المدمجون في جهاز المساعدة على الإدماج الاجتماعي من تكوين يتوافق مع المهام الموكلة إليهم، إضافة إلى استفادتهم من خدمات التأمينات الاجتماعية في مجال المرض وحوادث العمل والأمراض المهنية، ويتقاضون كما جاء في المادة 13 من نفس المرسوم تعويضا شهريا قدره ستة آلاف دينار جزائري 6000 دج.

خلاصة واستنتاجات:

على ضوء ما تم تناوله في هذا الفصل، حاولنا توضيح المكانة التي أولتها الدولة الجزائرية لمكافحة البطالة من خلال البرامج والآليات التي سطرته بهدف التقليل من معدلاتها، والتي سجلت أعلى مستويات لها في نهاية التسعينيات. حيث توصلنا إلى:

- اهتمام الدولة الجزائرية بموضوع البطالة والتشغيل بدليل اعتمادها جملة من الآليات والبرامج التي تستهدف فئات تختلف في ميزاتها، لكن تتشابه في كونها بدون عمل وتبحث عنه، ويبرز هذا الاهتمام أيضا في كون هذه الآليات جاءت في إطار تحقيق التنمية لاقصادية والاجتماعية عن طريق المخططات والبرامج الاستثمارية المسطرة في الفترة ما بين 2001-2014.

- اعتماد المقاربة الاقتصادية في مكافحة البطالة عن طريق تسطير برامج سواء فيما يتعلق بالعمل المأجور أو المبادرات الفردية، تضمنتها الاستراتيجية التي اعتمدتها الحكومة لترقية التشغيل ومكافحة البطالة ابتداء من 2008، فبالنسبة لترقية العمل المأجور أين تتولى الدولة عملية توظيف الشباب البطال في مناصب عمل، فقد تم تسطير العديد من البرامج الجديدة وإدخال تعديلات على تلك التي كانت موجودة حتى تواكب التغيرات الحاصلة كالوكالة الوطنية للتشغيل باعتبارها الوسيط الرسمي في تسيير سوق العمل الجزائرية، إضافة إلى جهاز المساعدة على الإدماج المهني. أما فيما يخص ترقية الشغل عن طريق المبادرات الفردية أين يكون الشباب البطال هو المسؤول عن خلق فرص عمل وتلعب الدولة دور الداعم والمرافق لهم عن طريق مجموعة من الأجهزة منها الوكالة الوطنية للتشغيل والوكالة الوطنية للقرض المصغر إضافة إلى الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة.

- إن الآثار التي خلفتها برامج التصحيح الاقتصادي والتعديل الهيكلي التي قامت بها الدولة في فترة التسعينيات، أفرزت مجتمعا منهكا اقتصاديا واجتماعيا، لهذا ما كان على الدولة إلا أن تلعب دور الحامي لهم، فعمدت إلى وضع برامج جديدة وإدخال تعديلات على برامج أخرى من حيث شروط الاستفادة بغرض القضاء على الفقر والهشاشة وتحسين المستوى المعيشي للحفاظ على كرامة المواطن الجزائري.

الفصل الرابع:

تقييم فعالية سياسة مكافحة البطالة في الجزائر
وفق مؤشرات سوق العمل

لم تقف السلطات العمومية مكتوفة الأيدي أمام نسب البطالة المرتفعة في نهاية التسعينيات وبداية الألفية الثالثة، وإنما عملت على توفير الإمكانيات الضرورية لمواجهة تدهور سوق العمل الجزائرية حيث قامت برسم سياسات ووضع آليات بغرض تحسين التشغيل ومكافحة البطالة، وساعدها على ذلك ضخامة الاستثمارات العمومية التي سطرته، بدليل تراجع معدلات البطالة في الفترة ما بين 2001-2014، لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا: ما طبيعة مناصب العمل المستحدثة في تلك الفترة؟ وهل تلبي حاجات سوق العمل من الناحية الكمية وكذا النوعية؟

لهذا ارتأينا في هذا الفصل تسليط الضوء على دراسة تقييم فعالية الآليات والبرامج التي إعتمدتها الدولة لمكافحة البطالة من الجانب الكمي والكيفي (النوعي). لكن قبلها تطرقنا إلى عملية تقييم السياسة العامة من الجانب النظري (تم إعتداد جانب نظري خاص بتقييم السياسة العامة)، من خلال التطرق إلى المباحث التالية:

المبحث الأول-الإطار المفاهيمي والنظري لتقييم السياسة العامة.

المبحث الثاني-المؤشرات الكمية في تقييم فعالية سياسة مكافحة البطالة.

المبحث الثالث-تقييم طبيعة مناصب العمل وفق المؤشرات النوعية.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والنظري لتقييم السياسة العامة.

يهدف هذا المبحث إلى تحديد ماهية تقييم السياسة العامة من خلال التطرق إلى الإطار المفاهيمي والنظري لها، وتحديد الجهات المسؤولة عن العملية التقييمية وصعوباتها، إضافة إلى معايير ومؤشرات تقييم السياسة العامة، مع ذكر بعض التجارب الدولية التي اعتمدت عملية تقييم لسياساتها الحكومية.

المطلب الأول: تقييم السياسة العامة-دراسة مفاهيمية -

يتناول هذا المطلب عنصرين أساسيين يتعلقان بمصطلح تقييم السياسة العامة من حيث المفهوم، وكذا أهداف وأنواع هذه العملية التقييمية.

أولاً- مفهوم تقييم السياسات العامة والشروط الواجب توافرها:

قبل الخوض في سرد وتحليل البعض من الكم الهائل للتعريف التي تناولت مفهوم تقييم السياسة العامة، ارتأينا أن نقوم بتعريف مصطلح التقييم والمصطلح المشابه له كثيرا في المعنى ألا وهو التقييم، وذلك لفك اللبس الذي يشوب المصطلحين لأنه في كثير من الأحيان يتم توظيفهما على أنهما متشابهان بالرغم من اختلافهما.

1- تعريف مصطلحي (التقييم) و(التقويم):

التقييم لغتا من قيم الشيء تقيما أي قدر قيمته وثمنه¹، باللغة الفرنسية Évaluation أي تقويم، تقييم، تقدير.²

أما إصلاحا فقد تعددت تعاريفه، منها تعريف بلوم الذي يرى بأنه " صياغة أحكام في شأن قيمة أفكار أو أعمال أو وضعيات أو طرق أو وسائل لهدف محدد"، في حين توصل لونجندر إلى معنيين

¹ أروجي البعلبكي، قاموس المورد الوسيط: عربي انجليزي. لبنان: دار العلم للملايين، 1995، ص222.

² Reda Youssef. AL Kamal-EL Wasit plus. Dictionnaire Français Arabe. Liban : Librairie du Liban Publisher. 2005. P334.

(عام وخاص) لمصطلح للتقييم، فالمعنى العام هو ما توصل إليه بلوم في تعريفه، أما المعنى الخاص فهو:

"المسعى أو المسار الذي يؤدي إلى إصدار حكم أو اتخاذ قرار، كما أنه حكم نوعي أو كلي في شأن قيمة شخص أو مسار أو وضع أو منظمة، بواسطة إجراء مقارنة للمميزات القابلة للملاحظة بمعايير محددة انطلاقاً من مقاييس واضحة بغية الحصول على معطيات من شأنها أن تسهل اتخاذ القرار في إطار متابعة هدف أو مقصد".

1

من التعريفين السابقين يتضح أن الغاية من التقييم هي إصدار أحكام أو اتخاذ قرارات بشأن قضايا أو وضعيات معينة، بغرض تحقيق أهداف معينة باستعمال أساليب علمية مختلفة.

أما سكريفين ومارك وهينري عرفوا التقييم بأنه "عملية حساب قيمة كل نتيجة من نتائج تطبيق شيء ما".² الملاحظ من هذا التعريف أن التقييم عملية نتيجتها كمية تشبه معادلة رياضية نتيجتها محسومة، لكن من المعروف أن كثيراً من السياسات العامة ليست اقتصادية، بل هناك سياسات عامة إجتماعية تتناول الصحة والتعليم والبطالة، ومنه لا يمكن حصر التقييم بالتقييم العددي أو الحسابي لنتائج السياسة.

ومن خلال التعاريف السابقة نستخلص أن التقييم هو العملية التي من خلالها يتم قياس ومعرفة مدى تحقيق الأهداف والغايات المطلوبة، بالاعتماد على دراسة المعلومات والمعطيات في إطار ظروفها كميًا ونوعيًا، وباستخدام معايير وأساليب علمية وتتوج هذه العملية في الأخير بإصدار الأحكام على البرنامج.

¹ بدر الدين بن تريدي، تقييم التعليم وأنواعه وأساليبه وأدواته بين النظرية والتطبيق. الجزائر: المعهد الوطني للبحث والتربية، 1999، ص ص 6-7.

² أسماء صالح، "تقييم السياسات العامة بين الاستخدام النوعي والكمي". مجلة الناقد للدراسات السياسية، عدد 01، أبريل 2004، ص 195.

أما التقييم لغتا فهو من قوم الشيء أي عدله وأزال اعوجاجه ودراه، في حين باللغة الانجليزية نطلق عليه Evaluation وتعني تقييم، تقدير، تقييم. كما له معنى ثاني وهو Rectification أي الإصلاح والتعديل¹.

التقييم إصطلاحاً هو " عملية تقييم منظمة لعمليات البرنامج ونواتجه، أو سياسة معينة يتبناها البرنامج في ضوء مجموعة من المحاكاة الصريحة كوسيلة للإسهام في تحسين البرنامج أو السياسة التي يتبناها "². الواضح من هذا التعريف ان العملية التقييمية تتضمن نتائج العملية التقييمية لبرنامج او سياسة معينة، للإعتماد على نتائج هذه الأخيرة لإصلاح والقضاء على السلبات والمعوقات التي كانت عائق للبرنامج او السياسة في تحقيق الأهداف المسطرة سابقا.

انطلاقاً مما سبق سنحاول التعرف على العلاقة بين المصطلحين التقييم والتقييم هل هما متشابهان في المعنى أم مختلفان؟

بالعودة إلى التعاريف السابقة يتبين أن التقييم يقصد به التثمين أي إعطاء نتيجة قياس ما، أو منح علامة ما بالنسبة لمرجع محدد من قبل، ويتم إصدار الحكم على هذه النتيجة. في حين نجد أن التقييم هو زيادة على ما تقوم به العملية التقييمية يجب أن يضبط في النهاية مخطط يرجى منه تقدير الاعوجاج ونزع الأخطاء وإصلاحها وتدعيم الحس والصحيح.

إذن فالتقييم أشمل من التقييم ودراستنا تقييمية لمخرجات سياسة مكافحة البطالة لهذا ارتأينا وضع الجانب النظري الخاص بالتقييم في هذا الفصل لأنه خاص بالتقييم الكمي والنوعي لهذه السياسة.

2 - مفهوم تقييم السياسة العامة :

بالنسبة لموضوع الدراسة والمتعلق بالتقييم في مجال السياسة العامة، فعرفها قاموس السياسة العامة Dictionnaire des Politiques Publiques في طبعته الثالثة، على أنها:

¹ مجموعة من المؤلفين، المنجد في اللغة والإعلام. بيروت: دار المشرق، 1991، ص 222.

² الدوسري راشد حماد، القياس والتقييم التربوي الحديث. ط1، عمان: دار الفكر، 2004، ص 45.

" المرحلة الأخيرة التي تغلق دورة حياة السياسة العامة، أي المرحلة التي تعطى فيها دفعا جديدا وإن كان التقييم تكوينينا يمكن اعتباره مرحلة من حلقة السياسة العامة فلن تكون في كل مرة محددة بنشاط محقق بعد عملية التنفيذ، هذا من جهة، ومن جهة ثانية انطلاق عملية التقييم تستطيع أن تكون مرافقة للتنفيذ الإداري (تقييم ملازم)".¹

نستنتج من هذا التعريف أن السياسة العامة عبارة عن دورة حياة تنتهي بالتقييم، والذي يعتبر في نفس الوقت سبب بداية حلقة جديدة لحياة سياسة عامة أخرى. وفي نفس الوقت مثلما يكون التقييم في النهاية يمكن أن يكون منذ البداية أي مع انطلاق التنفيذ يكون التقييم، أي عمليتان متلازمتان.

ويعرف جاك فونتال (Jacques Fontanel) تقييم السياسة العامة بأنها " عملية منظمة تستهدف تقييم نشاطات الحكومة، لتقديم معلومات متكاملة عن الآثار بعيدة وقريبة المدى لهذه البرامج الحكومية ".² إذن فالتقييم هنا مرتبط بالمعلومات التي ستقدم حول الآثار التي خلفتها النشاطات الحكومية على المدين البعيد والقريب.

أما فيما يخص علاقة التقييم بتحليل السياسة العامة، فعرفت على أنها " نشاط يستند على أساس علمي يهدف إلى تقييم العمليات المرتبطة بالسياسات العامة، آثارها، والبرامج الفعلية المصاحبة للتنفيذ ". إذن، فالتقييم حسب هذا التعريف مرتبط بكل مراحل السياسة العامة وعملياتها من صنع وتطبيق إلى غاية الآثار المترتبة عنها وليس فقط مرحلة معينة فقط.

كما عرفها خيرى عبد القوي بأنها " إتباع أساليب علمية هدفها الحكم على ما إذا كانت سياسات الحكومة وبرامجها التنفيذية تحقق الأهداف المطلوبة بالقدر المرغوب فيه من الفعالية والكفاءة والاقتصاد ".³

¹ عقيلة حاج ميهوب سيدي موسي، "مضامين عملية تقييم السياسة العامة: المعايير والمؤشرات". المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، العدد 02، مجلد 06، 2019/12/18، ص162

² Jacques Fontanel, op.cit, p34.

³ مني طواهرية، "تقييم السياسات العامة: بحث في المفهوم والآليات". المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، العدد 01، مجلد 05، ص 07.

وهنا تبرز أهمية تقييم السياسة العامة باعتبارها أسلوب علمي لقياس آثار ونتائج تطبيق السياسة العامة بأكبر قدر من الدقة.

وقد قدم توماس داي مجموعة من التعاريف لتقويم السياسة العامة، مثل:¹

- أن تقويم السياسة العامة يعني تقديرا لأثر السياسة العامة.
- أن تقويم السياسة العامة، هو تقدير الفاعلية أو التأثيرات الكلية للبرنامج الوطني في بلوغه لأهدافه.
- فيعتبر تقييم السياسة العامة بمثابة عملية من عمليات السياسة العامة والتي تقسم إلى جانبين علمي وعملي، ويمكن تحديد معناها من خلال عدة تساؤلات تتضمنها، تتمثل في:²

- هل حققت السياسة العامة أهدافها؟
 - هل أحدثت السياسة العامة فعلها وأثرها؟
 - هل تنفيذ السياسة العامة قد حقق رضا الجهات المستفيدة؟
 - هل هنالك نتائج ومخرجات غير مقصودة أو غير نافعة قد نتجت عن السياسة العامة؟
 - هل ينبغي الاستمرار في السياسة العامة، أم هناك حاجة لتعديلها أو إلغائها؟
- ومن كل ما سبق يمكننا القول أن عملية تقييم السياسة العامة هي عملية ممنهجة تتم بطريقة علمية، الهدف منها معرفة الآثار المترتبة عن تنفيذ السياسة العامة، وما مدى تحقيق هذه الأخيرة للأهداف التي وضعت من أجلها أم لا؟ لإعادة النظر فيها بغرض تعديلها وإصلاح أخطائها أو إلغائها والبدء في رسم سياسة أخرى.

3-شروط تقييم السياسة العامة:

تتطلب عملية التقييم مجموعة من الشروط العلمية والعملية، حتى تتمكن من تحقيق أهدافها، والتي تتمثل في:³

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 329.

² مثنى فائق مرعي العبيدي، مقاربات نظرية في السياسات العامة. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2019، ص 176.

³ مقال "" مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية ""،

- وضع خطة متكاملة للقيام بالعملية التقييمية تشمل ضرورة تحديد أهدافها وطبيعتها المشكلة المراد تقييمها، وكذا مختلف الإجراءات والأساليب المعتمد عليها إضافة إلى التوقيت المناسب لها.
- ضرورة اختيار مجموعة من المختصين المؤهلين للقيام بالعملية التقييمية، وتهيئة المستلزمات المادية والمالية اللازمة لهم.
- تحديد الأدوات والمعايير والمؤشرات المستخدمة في تقييم السياسة العامة.
- تحديد الأطر والإجراءات الإدارية والتنظيمية المتضمنة فعاليات عملية التقييم.
- تحديد المستفيدين من تطبيق السياسة العامة.
- ضرورة وصف السياسات العامة المراد تقييمها بالتطرق إلى أهداف السياسة وغايتها وكذا الأطراف المكلفة برسمها وتنفيذها.
- جمع البيانات اللازمة لتقييم هذه الأخيرة، والتي يمكن أن تكون نوعية أو كمية أو مزيج من الاثنين معا، مع العلم أن العملية التقييمية هي التي تحدد نوعية البيانات الواجب جمعها.
- ضرورة تحرير تقرير الاستنتاجات، والذي يتضمن توصيات محددة لتغييرات إيجابية في السياسة أو تحسينات للبرامج.

ثانيا- أهداف وأنواع عملية تقييم السياسة العامة:

1- الأهداف:

- يعد تقييم السياسة العامة نشاطا علميا يسعى لتحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل في¹:
- أهداف سياسية: حيث يعتبر التقييم أداة لقياس مدى نجاح السياسة العامة في الوصول إلى عدالة توزيع الثروة، وكذا تنمية الشعور العام بالرضا عن الحكومة وتأييد قراراتها من طرف أفراد المجتمع والصحافة بتثمين جهودها المبذولة في الحد من المشاكل وإيجاد حلول للقضايا المطروحة.

<http://mediateurddh.org.ma/storage/app/media/principes-et-approches-dans-la-politique-publique-devaluation-livret.pdf>، تم الاطلاع : 2019/04/15.

¹ مقال " تقييم السياسة العامة "، نقلا عن: http://research1506.blogspot.com/2015/01/blog-post_31.html تم الاطلاع عليه بتاريخ 30 مارس 2018.

- أهداف بيروقراطية:

تستهدف قياس كفاءة الجهاز الإداري وما يتمتع به من تأييد شعبي لأنه الجهاز المسؤول عن التنفيذ، ويعتمد على التقييم كأداة للحكم على ما حققه تنفيذ السياسة العامة من زيادة أو نقص في التأييد الشعبي والحكومي للجهات البيروقراطية المسؤولة عن التنفيذ، وأحياناً قد تؤدي عملية التقييم هنا إلى رفع مكانة الأجهزة التنفيذية القائمة على تنفيذ سياسة عامة ورفع مراكز العاملين فيها وقوتهم ونفوذهم.

- أهداف موضوعية:

حيث تركز العملية التقييمية على صلب موضوع السياسة العامة من حيث تحقيقها للأهداف التي رسمت من أجلها، والتحقق من مدى نجاحها في حل المشكلات العامة وتحديد ومعرفة أسباب القصور في حال عدم نجاح السياسة.

بالإضافة إلى هذه الأهداف المذكورة أعلاه، لدينا جملة أخرى منها نذكر:¹

- قياس آثار تطبيق السياسة العامة على البيئة الاجتماعية وعلى الجماعات المختلفة من المواطنين بصفة خاصة.

- إكتشاف الآثار غير المقصودة للسياسة العامة "الآثار الجانبية".

- قياس التكلفة المباشرة وغير المباشرة للبرامج التنفيذية ومقارنتها بالمنفعة التي تتحقق من السياسة العامة.

2- أنواع تقييم السياسات العامة:

يرجع تعدد أنواع تقييم السياسات العامة إلى إختلاف أنواعها وكذا مراحل إعدادها والأهداف المنتظرة منها تحقيقها، لذلك ارتأى المختصون في مجال السياسات العامة إلى تصنيفها حسب معايير مختلفة كما يلي:²

¹ ورقة عمل حول "المعيار INTOSAI GOV9400 المتعلق بتقييم السياسات العمومية، <http://www.arabosai.org/A> الاطلاع عليه بتاريخ 2015/01/20.

² فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 337.

أ- التقييم حسب المعيار الزمني:

قسم هذا التصنيف تقييم السياسات العامة حسب الزمن أو التوقيت، وهناك من يطلق عليه اسم التقييم حسب توقيتات السياسة العامة. وذلك ما سنبينه فيما يلي:

- تقييم دوري: يتم هذا التقييم بصفة دورية من طرف أجهزة الدولة بشكل منتظم وفي فترات محددة، فقد يكون شهريا، سداسيا أو سنويا، وذلك بغرض تمكين المسؤولين في الحكومة وصانعي القرار من تتبع مختلف مراحل تنفيذ السياسة العامة، مما يساعد في الكشف عن مختلف الاختلالات والمعوقات التي عرفتھا العملية بغرض تصحيحها في الوقت المناسب.

- تقييم طارئ أو مفاجئ: ويكون هذا التقييم في الحالات الاستثنائية كحصول كوارث أو أزمات أو تعاظم الشكاوى والتظلمات حول تنفيذ سياسة عامة معينة، وهنا تكلف لجنة خاصة يتم تشكيلها لهذا الغرض من طرف أي جهاز في الدولة ويعتبر تقويما رسميا.

- التقييم السابق: يسمى كذلك بالتقييم القبلي أو التمهيدي، يعنى هذا النوع بدراسة الجدوى قبل عملية اتخاذ القرار والإعداد للسياسة العامة، كما يمثل أداه ارتكازية في التخطيط اللازم لها. يركز هذا التقييم التمهيدي على تحليل مختلف المعطيات والبيانات حول طبيعة السياسة العامة والإمكانات المادية والبشرية المتوفرة لتنفيذها، وتحقيق الأهداف المنتظرة منها بنجاح مع ضرورة حصر العقبات التي قد تواجهها.

- التقييم الملازم أو الموازي: أي يرافق دورة السياسات، وظيفته الأساسية تغذية المعلومات ذات الصلة بكل مراحل تنفيذ السياسة من أجل تعديل أو تصحيح أو إعادة توجيه عملية التنفيذ أو حتى القرارات الأساسية المتعلقة بها، ويتم ذلك بتحليل العمليات التنفيذية المحددة للسياسات العامة من حيث الإستراتيجية، عمليات التشغيل، و التكاليف.¹

¹ عقيلة حاج ميهوب سيدي موسى، مرجع سابق، ص 164.

- التقييم اللاحق: يجري تقييم السياسة العامة بعد الانتهاء من تنفيذها مباشرة، ويمكن الغرض منه في التعرف على مدى نجاح السياسة العامة المطبقة في تحقيق الأهداف المرسومة ومدى تطابقها مع النتائج المحققة.

ب- التقييم حسب الجهة المعنية بإجرائه:

ويشمل التقييم حسب هذا الاتجاه على الآتي¹:

- التقييم الخارجي: هو التقييم الذي تقوم به كيانات أو أفراد غير المؤسسات المانحة والمنفذة، أي خارج المؤسسة، مثلا إذا قام البرلمان بتقييم سياسة معينة كالسياسة التعليمية أو التشغيلية أو الصحية فإن عمله هو تقييم خارجي، ويرتبط هذا الأخير بالتغيير التنظيمي والمصادقية، لذلك تعتمد فيه الدولة على التعاقد مع مراكز الأبحاث وخبراء خارج المؤسسة من أجل تقييم السياسات والبرامج الحكومية. ويهدف ذلك التعاقد إلى الحصول على مقترحات وأفكار جديدة في الموضوع محل التقييم، كما يهدف إلى ضمان المصادقية والموضوعية والحصول على توصيات حيادية لا يوجد فيها تحيز لمنصب معين أو مسؤول معين.

- التقييم الداخلي: ويطلق عليه كذلك مصطلح التقييم الذاتي أو الشخصي، بحكم أن الجهة التي تجريه هي وحدة أو أفراد تابعين للجهاز أو الإدارة المنفذة للسياسة العامة، مثلا عندما يكلف الوزير أحد أعوانه أو مستشاريه بتقييم سياسة معينة (قرار أو قانون) فإن ذلك التقرير يعتبر تقييما داخليا، فهو يضمن استدامة المراجعة والتقييم ليحافظ على فعالية أداء الجهاز.

ج- التقييم حسب مراحل السياسة العامة:

وتشمل مايلي²:

- تقييم عملية صنع السياسة العامة: إن الهدف من التقييم في هذه المرحلة هو معرفة مدى كفاءة وفعالية السياسة العامة، من خلال توفير البيانات والمعلومات عن نتائجها وأثارها المتوقعة على المجتمع

¹ نفس المصدر الأنف الذكر، نفس الصفحة.

² مثلى فائق مرعي العبيدي، مرجع سابق، ص186.

ككل مما يساعد في اختيار أفضل بديل من البدائل المتاحة خاصة في ظل توفر المعطيات الكافية عن سلبيات ونقائص باقي البدائل المقترحة، فالنشاط التقييمي يمكن أن يكون له مردود على تطوير صنع السياسة واختيار البدائل، أي أن العملية التقييمية في هذه المرحلة تعتبر مدخلا مؤثرا في صنع السياسة العامة التي تشمل على الاستجابة، العدالة، المساواة، وتخفيف ضغط المطالب المساندة، والتوازن بين القوى والمعلومات والبعد المعلوماتي كمدخل في عملية صنع السياسات، خاصة وأن نوعية ومصادقية المعلومات المتوفرة تؤثر على فعالية السياسات العامة.

- تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة: ويطلق عليها مصطلح تقييم المتابعة، ويعرف التقييم بأنه "مط متتابع من النشاط يسهم في تقييم السياسات العامة ويكمل حلقة الصنع والمضمون والنتائج".

- تقييم أثار السياسة العامة: تجرى هذه العملية من خلال جمع البيانات الوصفية عن البرنامج أو السياسة بغرض دراسة نتائجها على المدى القصير، ويتم التركيز على المهام التي تصف الناتج من النشاط، وهنا تظهر الآثار المباشرة لإجراءات محددة وتساعد على تحديد التغيرات في المواقف ومعرفة نوايا الأفراد والسلوك والسياسات وكذا التغيرات المؤسسية، إذن فالغاية من هذا التقييم هو معرفة فعالية السياسة العامة وهل نجحت في تحقيق الأهداف المسطرة أم لا؟

المطلب الثاني: الجهات المعنية بتقييم السياسات العامة

أولاً-الجهات المعنية بتقييم السياسات العامة:

تتولى عملية تقييم السياسات العامة فواعل مختلفة منها الرسمية وغير الرسمية، سنعرض فيما يلي دورها في هذه العملية بنوع من التفصيل.

1- الهيئات التشريعية وأجهزة الرقابة المركزية التابعة لها:

تمثل الهيئات التشريعية سلطة الإقرار والتشريع للسياسات العامة، وفي نفس الوقت سلطة للمتابعة وتقييم الأداء الحكومي أثناء التنفيذ وبعده، فتمارس عملية تقييم السياسات والبرامج العامة أجهزة ولجان متخصصة تابعة للسلطة التشريعية مهمتها القيام بالعملية التقييمية، مثل مكتب المحاسبة العام في الولايات المتحدة الأمريكية، ودواوين المحاسبة في كل من الكويت والأردن.

والملاحظ أن دور هذه الهيئات والأجهزة يتركز في الغالب على تقييم الأمور المالية فقط ولا تقوم بالتقييم الفعلي المطلوب وإنما تقييمها يكون لبعض الوزراء أو الأجهزة التنفيذية، خاصة في حالة الإخفاق أو ارتفاع حالات الشكاوى ضد وزارات ومؤسسات معينة، والتي تنتهي في الكثير من الأحيان بسحب الثقة من الوزراء أو تقديم استقالتهم لا أكثر.

لكن في السنوات الأخيرة أصبحت تأخذ منحى يركز على نوعية وجدوى البرامج الحكومية والسياسات العامة ومدى تحقيقها للأهداف الموضوعة.¹

2- الحكومة نفسها:

تحاول الحكومة معرفة مدى تقبل الناس للسياسات العامة التي يجري تنفيذها، وما مدى تحقيقها لأهدافها، وذلك إما عن طريق توثيق ما تنشره وسائل الإعلام وقادة الرأي بشأن هذه البرامج والسياسات أو بتوظيف مراكز متخصصة للتعرف على رأي الجمهور حول البرامج الحكومية بصفة دورية منتظمة.²

3- منفذو السياسة العامة:

حرصا على كسب الدعم وتأييد الأجهزة التنفيذية يقوم منفذو السياسة العامة بتقييمها، بالاعتماد على العديد من الأساليب، منها الأسلوب الانتقائي أين يركزون في العملية التقييمية على البرامج التي تم تنفيذها بفعالية وكفاءة، ويدركون نجاحها بغرض حصولهم على برامج دعم جديدة وفرصة لزيادة نفوذهم، في حين يتم تجاهل البرامج التي لا تنفذ بطريقة جيدة.³

4- الجامعات والمعاهد الخاصة والحكومية:

توكل مهمة تقييم السياسات العامة لبعض الأعضاء والأساتذة والطلبة المنتسبين لهذه المعاهد، سواء كانوا منفردين أو مجتمعين. وتتم عملية التقييم عن طريق إجراء دراسات واستطلاعات أو متابعات

¹ محمد قاسم القريوتي، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة. 01، عمان: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، 2006، ص 296.

² أسماء صالح، مرجع سابق، ص 199.

³ محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 297.

ميدانية لما تحققه بعض السياسات والبرامج من آثار ايجابية أو سلبية، حيث يمكن أن تقوم بذلك مقابل مبالغ مالية أو عقود توقعها مع بعض الشركات أو الأحزاب السياسية وكذا جمعيات المجتمع المدني المهتمة بهذا الجانب.

5- وحدات الرقابة والتقييم داخل الوزارات والأجهزة التنفيذية:

قد تكون هذه الوحدات في شكل هيئات رئاسية مختلفة كمجلس الوزراء على المستوى الوطني، أو الوزير على المستوى القطاعي كوزير الزراعة على مستوى وزارة الزراعة مثلا، أو مختلف الأجهزة التنفيذية التي تعتبر وسيلة فعالة لمعرفة الأداء الحكومي.

6- أجهزة الرقابة غير الرسمية:

وتتمثل في وسائل الإعلام وكذا المؤسسات الأكاديمية ومراكز البحث المتخصصة، والتي تتولى عملية تقييم السياسة العامة فيها خبراء وأساتذة متخصصون في مجال السياسات العامة إضافة إلى الأحزاب السياسية وجماعات الضغط.

ثانيا- الصعوبات المعيقة لتقييم السياسات العامة:

تواجه عملية تقييم السياسات العامة مجموعة من الصعوبات والإشكالات التي تتنوع حسب طبيعة السياسة العامة، وكذا برامجها وأهدافها، وحتى الجهات المشاركة في عملية تنفيذها. وقد صنفت هذه المشكلات إلى:¹

1- المشكلات المنهجية المندرجة في التقييم الفني والتخصصي: وتتمثل في الصعوبات التي تحول

دون قيام الجهات المكلفة بإجراء التقييم الموضوعي، ومنها:

- صعوبة تحديد أهداف البرنامج من قبل صانعي السياسة العامة، مما يجعله عرضة لتفسيرات المسؤولين عن العملية التقييمية، وكذا اختلاف وجهات النظر والتي قد تؤدي لاحقا إلى تعقيد مهمتهم، والوقوف موقف الشك والحيرة إزاء ما يريده صناع السياسة العامة.

¹عدنان عبد الأمير مهدي الزبيدي، "تقييم السياسة العامة"، نقلا عن <https://democraticac.de/?p=4853> ، تاريخ الاطلاع 2015/03/20.

- صعوبة وصف أنشطة البرامج بلغة الأهداف على اعتبار أن البرنامج يمثل جهدا مركزا ومنظما يكرس في الأساس لتحقيق أهداف معينة من جهة، وعدم ملائمة البرنامج المعد لتحقيق الأهداف من جهة أخرى، مما يؤدي إلى تبديد الأموال والموارد دون فائدة.
- صعوبة جمع المعلومات وتوفير المستلزمات ومصادر التحكم بها إذ تسود النظرة إلى اعتبار التقييم أو المقيمين على أنهم جهات خارجية عن الوسط الطبيعي للبرنامج، مما يدفع بالمنفذين إلى إخفاء المعلومات والسجلات والدعم المالي والاستفادة من الوقت.

2- المشكلات التقييمية المندرجة ضمن محيط البرنامج محل التقييم: تتمثل هذه المشكلات في:¹

- يواجه الفرد الذي يريد أن يقوم البرنامج العام، مشكلة في تحديد أو معرفة الأهداف المتوخاة من ذلك البرنامج.
- العديد من البرامج والسياسات العامة لها قيم رمزية بشكل أساسي وهي لا تؤدي إلى إحلال تغيرات ملموسة في حياة وأحوال المجموعات المتعامل معها، بقدر ما تترك فيها شعورا أن الحكومة مهتمة بقضايا تلك المجموعات.
- الاهتمام القوي للإدارات الحكومية لإثبات أن برامجها تتمتع بالإيجابية في التأثير، حيث يسعى الإداريون وفق هذه النظرة إلى تقديم البرامج بالشكل الذي يؤكد ذلك الأثر الإيجابي لها.
- متطلبات العملية التقييمية من أموال وتسهيلات ووقت وأشخاص يعملون بانتظام وتفرغ تام للعملية.

3- المشكلات التقييمية المندرجة ضمن طبيعة السياسة العامة: وتتمثل فيما يلي:

- صعوبة تفسير علاقات السبب بالنتيجة، إزاء التغيير الذي تحدثه السياسات العامة خاصة ضمن مجالات القضايا الاجتماعية والأوضاع الاقتصادية المعقدة.
- صعوبة الحصول على المعلومات اليقينية والمؤكدّة، ضمن مجال العلوم الاجتماعية والسياسية كما يحصل في العلوم الطبيعية مما يؤدي إلى عدم التوصل إلى حقائق تفسير السلوك عند التعامل مع السياسة العامة وآثارها.

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 349.

4 -المشكلات المتعلقة بنتائج التقييم: وهي تتمثل في المشكلات الآتية:¹

- اتسام عملية التقييم بمحدودية المعطيات والمنفعة.
- في الكثير من الأحيان تواجه نتائج التقييم معارضة، بسبب عدم توافقها مع المعتقدات الإدارية والسياسية.

5-المشكلات المتعلقة بالبيئة والمحيط الخارجي: وتتمثل في الآتي:²

- حصول التداخل بين أكثر من منطمتين إداريتين تعنيان ببرنامج تنفيذ السياسة العامة، نظرا لتماثل بعض جوانب الأهداف لديهما.
- عدم توفر أو وجود الظروف البيئية والاستقرار والأمان بشكل يتيح للمنظمات الإدارية معرفة أحوالها وواقعها جيدا.
- عدم قدرة المنظمات على الحد من احتمالية حدوث كوارث وأزمات، والتي من شأنها عرقلة برامجها واختلاط الأوراق إزاء مستقبلها وموقفها من العملية التقييمية للسياسة العامة.

المطلب الثالث: معايير تقييم السياسات العامة وبعض التجارب الدولية

أولا -معايير ومؤشرات تقييم السياسة العامة:

لقد تعددت وتنوعت المعايير المعتمدة في عملية تقييم السياسة العامة، والملاحظ أن المفكرين والباحثين في هذا المجال لم يركزوا على معيار واحد وأهملوا آخر، وإنما اعتمد كل واحد منهم على مجموعة من المعايير حتى تكون العملية التقييمية موضوعية. ومن بين المعايير المعتمدة نجد على سبيل المثال وليس الحصر:

1_الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية:

حددت ثلاث معايير أساسية لتقييم السياسة العامة تتمثل في:

¹ نفس المصدر الانف الذكر، ص 351.

² نفس المصدر الانف الذكر، نفس الصفحة.

- الفاعلية: ترتبط بالأهداف التي تم تحقيقها أولاً، وتحديد أسباب نجاح أو فشل السياسات المطروحة.
- الأهمية: وتكمن في معرفة مدى مساهمة الأهداف التي وضعت في تحقيق التنمية الاقتصادية، وفي تعزيز أغراض البرنامج المرسوم من خلال اختيار أحسن البدائل، والتعرف على الآثار الجانبية المترتبة عن ذلك.

- الكفاءة: وتتمثل في معرفة إذا ما كانت العوائد تبرر التكاليف؟ وهل هناك وسائل أكثر كفاءة يمكن أن تحقق نفس الأهداف والأغراض؟

2- سبارو (Sparu): طرح مجموعة من معايير لتقويم السياسة العامة تتمثل في:¹

- الفاعلية: وتشمل إختيار الأهداف لتحقيق القيم المرجوة بالتركيز على الأثر الشامل للعمل، وليس حجم العمل المنجز. وبعبارة أخرى القدرة على تحقيق النتائج.
- الكفاءة: والمقصود بها تحقيق التأثير الأكبر في الاتجاه المطلوب، وفي كثير من الأحيان يكون التشدد على تنفيذ الأفعال المخطط لها وفق المواصفات المطلوبة، وتترجم إلى قدرة الجهد على تحقيق النتائج.²
- الكفاية: من حيث قدرة الإمكانيات على تحقيق النتائج وحل المشكلات.
- العدالة: من حيث التوزيع العادل للتكاليف والمنافع بين مختلف الجماعات.
- المسؤولية: وهي قدرة نتائج السياسة على إشباع الحاجات ودعم قيم الجماعات المعنية بها.
- الملائمة: من حيث النتائج المرغوبة بصورة موضوعية وفعالية وقيمة فضلى.

لكن أغلب أدبيات تقييم السياسة العامة ركزت على مجموعة من المعايير صنفنا إلى رئيسية وأخرى ثانوية، وذلك على النحو التالي:³

1- المعايير الرئيسية: وتشمل على:

أ_ المخرجات المباشرة: وتتمثل في التشريعات بدءاً بالدستور والقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات والقرارات، والمعايير التي تقيم بها هذه المخرجات. وتتمثل في:

¹ أسماء صالح، مرجع سابق، ص 200.

² ستيفن تانسى، نايجل جاكسون، مرجع سابق، ص 307.

³ محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 281.

- الوضوح والتعريف بشكل إجرائي.
 - الإنسجام الداخلي بما تتضمنه السياسات من جهة، والإنسجام الخارجي ما بين السياسات المختلفة من جهة أخرى.
 - الإنسجام مع القيم السائدة في المجتمع.
 - الشمولية ودرجة قبول المعنيين بالسياسات لها.
 - القدرة على تنفيذ السياسات من النواحي الاقتصادية والبشرية والمعلوماتية.
- ب-صافي المخرجات: يتم الاعتماد على هذا المعيار لقياس النتائج النهائية للسياسة العامة، وذلك بطرح المدخلات من المخرجات، والملاحظ أن هذا المعيار يتناسب مع القطاعات الاقتصادية (الصناعية والإنتاجية) أكثر من قطاع الخدمات والسلع الذي يعتبر أساس السياسات العامة. ومثال ذلك عند القيام بإجراء تقييم للسياسة التعليمية لا يمكن قياس مخرجاتها المتمثلة في المعرفة والمهارات والقيم.
- ج-الآثار أو النتائج: يجب الإشارة إلى الاختلاف الموجود بين مصطلحي النتائج والآثار المترتبة عن تطبيق سياسة عامة معينة، فالنتائج تدل على ما تم القيام به فعلا من أنشطة وبرامج وضعت لتنفيذ السياسة العامة، أما الآثار فهي التغيرات التي تحدث نتيجة تنفيذ السياسة العامة. ولها مجموعة من الأبعاد تتمثل في:
- الأثر العام المقصود وغير المقصود على المشاكل العامة التي إستهدفت السياسات حلها.
 - التأثيرات الإيجابية أو السلبية على فئات غير المستهدفة من السياسات العامة.
 - التأثيرات المستقبلية والآنية.
 - التكاليف المباشرة وغير المباشرة من حيث صعوبة وسهولة قياسها.

2 - المعايير الثانوية:

تعتبر معايير غير مباشرة ولا تقيس النتائج النهائية لتطبيق السياسة العامة، وإنما تقيس بعض الجوانب الجزئية التي ترتبط ايجابيا بالمعايير الجوهرية المباشرة. وتقسم بدورها إلى:

أ - المعايير الإجرائية: إن صحة رسم السياسة العامة مرتبطة بمجموعة من المعايير الإجرائية الواجب توفرها ومنها:

- وجود إستراتيجية واضحة المعالم تتضمن أهدافا إجرائية محددة.
- اعتماد منهجية علمية في تحديد المشكلات وتحديد البدائل للسياسات الممكن إتباعها.
- تحديد طرق عقلانية لتحسين القرارات باستمرار مع ضرورة توفير المعلومات والوسائل الإبداعية وكذا الاستفادة من التجارب السابقة.

ب-المعايير التنظيمية:

وتتضمن التحقق من وجود آليات تنظيمية بالشكل التالي:

- وجود وحدات تنظيمية متخصصة في التقييم، والقيام بالتخطيط طويل المدى، وإجراء البحوث فيما يخص السياسات العامة.
- وجود علاقات تكاملية بين مختلف الوحدات المعنية برسم وتنفيذ السياسة العامة وتقييمها.
- وجود أفراد وجماعات ومنظمات ومراكز بحث متخصصة برسم وتحليل السياسات العامة.

3-المعايير الخاصة بالمدخلات اللازمة لرسم السياسات العامة:

والتي تضم القوى العاملة المؤهلة والمتمتعة بالخصائص والخبرات اللازمة والمناسبة، إضافة إلى ضرورة توفر معلومات ومصادر من مكاتب وخدمات استشارية وبحثية في مجال صنع السياسة العامة من جهة، وتوفر المعدات ووسائل الاتصال والإمكانيات المالية اللازمة والعمل على توفير الحوافز الكفيلة لتشجيع العاملين على المشاركة والإبداع.¹

ثانيا-التقييم في التجارب الدولية المقارنة:

ارتأينا في هذا العنصر التطرق إلى أهم التجارب الدولية التي ركزت على العملية التقويمية لسياساتها وبرامجها الحكومية.

¹ مثنى فائق مرعي العبيدي ، مرجع سابق، ص 184.

والملاحظ أن كل تجربة تختلف عن الأخرى خاصة إذا تعلق الأمر بالجهة المكلفة بالتقييم، وهذا ما سوف نتعرف عليه أكثر فما يلي:¹

أ_ التجربة الأمريكية: فيما يخص السياسات العامة نجد أن هذه التجربة أو النموذج يختلف عن غيره من النماذج من حيث تأثير الفواعل الرسمية وغير الرسمية في كل من عمليتي صنع وتنفيذ السياسة العامة وتقييمها.

وتعتبر الحالة الأمريكية في مجال التقييم، متقدمة بقوة على باقي التجارب، فقد ظهر التقييم في مطلع القرن المنصرم، كمحاولة لإخضاع القرار العمومي لنوع من العقلانية العلمية. وفي هذا السياق ينبغي استحضار المكانة المركزية للمكتب العام للحسابات من الناحية المؤسساتية والذي يعد وكالة تابعة للكونغرس، مما منحه باستقلالية تامة عن الجهاز التنفيذي، وبقوة هائلة على مستوى الموارد البشرية والمالية التي يستطيع تعبئتها.

ب_ التجربة البريطانية: تأتي هذه الأخيرة في مستوى ثان، وإن كانت ليست بالعمق التاريخي السابق، فهي تندرج في محيط مؤسساتي مغاير، إذ يتموقع التقييم داخل السلطة التنفيذية، وتنشطه وزارة رائدة هي وزارة المالية، ورغم ذلك فأوجه التشابه موجودة بين التجربتين على صعيد المرجعية المنهجية والمذهبية.

لقد تأثر حقل التقييم بمجموعة من العوامل منها العودة للاهتمام بأدوات القياس داخل العلوم الاجتماعية منذ مطلع الثمانينات، وبالجدل الكبير حول ما عرفه تخفيض النفقات العمومية، ثم ظهور عدة مقاربات وأفكار حول التسيير العمومي، والتسيير العمومي الجديد. وفي إطار هذا السياق تركز التجربة البريطانية في موضوع التقييم حول مفهومين مركزيين:

❖ الأول هو المساءلة والمقصود منه ربط المسؤولية بالمحاسبة.

¹ مقال "مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية" <http://mediateurddh.org.ma/storage/app/media/principes-et-approches-dans-la-politique-publique-devaluation-livret.pdf> ، تم الاطلاع: 2019/04/15

❖ الثاني هو القيمة مقابل المال بمعنى فحص السياسات من زاوية الكفاية من خلال قياس العلاقة بين الكلفة والنتائج.

ج _ التجربة الفرنسية: تعتبر هذه الأخيرة متأخرة كثيرا (عقد الثمانينات) مقارنة بالتجربة الأنجلوساكسونية. ورغم هذا، لم تخف طموحها المجسد في تعدد الأهداف والمواضيع والممارسات. وبعد أن انطلقت من فشل تجربة "عقلنة الخيارات المرتبطة بالميزانية"، وبمبادرات شهيرة لحكومة ميشيل روكار، ثم من خلال المكتب البرلماني لتقييم الاختيارات سنة 1982- والذي تميز بضعف اهتمام البرلمانين به-، تم التصويت سنة 1996 على قانونين يضمنان بنيتين (لم يكتب لهما النجاح) داخل كل من مجلسي البرلمان وهما مكتب برلماني لتقييم التشريع، ومكتب برلماني لتقييم السياسات العمومية، ثم بعد ذلك أنشأت الجمعية الوطنية ما سيعرف بمهمة التقييم والرقابة، وفي عام 2000 تم إنشاء اللجنة الخاصة بتقييم السياسات العمومية، وإضافة دور الجهاز البرلماني المكلف بالتقييم. تتميز التجربة الفرنسية كذلك بممارسات تقييمية على مستوى الجهات التي تهتم بتتبع السياسات المطبقة في إطار التعاقد مع الدولة والتمويلات الأوروبية.

المبحث الثاني: المؤشرات الكمية في تقييم فعالية سياسة مكافحة البطالة

حتى نتمكن من إبراز مدى فعالية سياسة مكافحة البطالة التي وضعتها السلطات الوصية في الجزائر، وجب علينا الاعتماد على بيانات تضمنتها إحصائيات رسمية للمؤشرات الكمية لسوق العمل. وتتمثل المؤشرات التي اعتمدناها في هذا المبحث في مؤشر نسبة المشتغلين إلى مجموع السكان ومؤشر التوزيع المتكافئ قطاعيا وإقليميا لمناصب العمل، وأخيرا مؤشر التوافق بين العرض والطلب.

المطلب الأول: التقييم وفق مؤشر نسبة المشتغلين إلى مجموع السكان

حسب منظمة العمل الدولية تشمل نسبة المشتغلين، فئة العاملين أي الأشخاص الذي عملوا ولو لمدة ساعة واحدة في الأسبوع (أو اليوم) السابق لزيارة الباحث الإحصائي الخاص بجمع البيانات، وكذا الأشخاص الغائبين عن العمل بشكل مؤقت.

بالعودة إلى نسبة المشتغلين في الجزائر مقارنة بمجموع السكان ابتداء من سنة 2000 نلاحظ أنها عرفت منحى تصاعدي سنة بعد أخرى، ومعطيات الجدول التالي تبين ذلك:

جدول رقم (28): عدد السكان النشطين والمشتغلين خلال الفترة 2000-2014.¹

الفئات السنوات	عدد السكان النشطين*		عدد السكان المشتغلين**		نسبة الشغل ***
	العدد	النسبة %	العدد	النسبة %	النسبة
2000(جوان)	8690855	%40.2	6179992	%71.1	%30.5
2001 (سبتمبر)	8568221	%41.0	6228772	%72.70	%29.8
2003(سبتمبر)	8762326	%39.8	6684056	%76.3	%30.4
2004(سبتمبر)	9469946	%42.1	7798412	%82.3	%34.7
2005(سبتمبر)	9492508	%41.0	8044220	%84.7	%34.7
2006(أكتوبر)	10109654	%42.5	8868804	%87.7	%37.2
2007(أكتوبر)	9968906	%40.9	8594243	%86.2	%35.3
2008(ديسمبر)	10315000	%41.7	9146000	%88.7	%37.0
2009(أكتوبر)	10544000	%41.4	9472000	%89.8	%37.2
2010(سبتمبر)	10812000	41.7%	9736000	90.0%	%37.6
2011(سبتمبر)	10661000	%40.0	9599000	%90.0	%36.0
2012(سبتمبر)	11423000	%42.0	10170000	%89.0	37.4%
2013(سبتمبر)	11964000	%43.2	10789000	%90.2	39.0%
2014(سبتمبر)	11453000	%41.5	10239000	%90.2	36.4%

* نسبة السكان النشطين بالنسبة إلى السكان البالغين سن العمل.

** نسبة السكان المشتغلون إلى إجمالي السكان.

*** نسبة الشغل تمثل السكان المشتغلون بالنسبة إلى السكان في سن الشغل (15 سنة فما فوق). وتحدد بـ السكان المشتغلون /السكان في سن الشغل.

المصدر: - حوصلة إحصائية 1962-2011 الديوان الوطني للإحصائيات / www.ons.dz

- تقرير الجزائر بالأرقام نتائج 2012-2014 رقم 45. نشرة 2015 الديوان لوطني للإحصائيات.

تبين لنا معطيات الجدول أعلاه أن عدد السكان النشطين عرف تزايدا مستمرا في الفترة الممتدة ما بين (2000-2014)، باستثناء سنتي (2005-2007) حيث تم تسجيل انخفاض قدر بـ 1.1% و 1.6% على التوالي. ويدل هذا الارتفاع على تزايد نسبة النمو الديمغرافي من سنة إلى أخرى.

ونفس الملاحظة بالنسبة لعدد السكان المشتغلين الذي سجل هو الآخر ارتفاعا ماعدا في سنة 2007 أين انخفض بنسبة 1.5%، هذا الارتفاع دليل على تحسن واستقرار عملية التشغيل في الجزائر بدليل الانخفاض المحسوس لمعدلات البطالة خلال العشرية الأولى من الألفية الجديدة، حيث سجل ارتفاع نسبة الشغل فبلغت سنة 2000 حوالي 30 % لتصل سنة 2013 إلى أكثر من 39% مع تسجيل تذبذب طفيف سنة 2007 كذلك، ويعود هذا الارتفاع للدور الذي لعبته سياسات التشغيل ومكافحة البطالة التي اعتمدتها السلطات الجزائرية في الفترة (2001-2014)، والتي ساهمت في امتصاص البطالة بدليل انخفاض نسبتها، حيث أنها تراجعت من حوالي 30% سنة 1999 إلى حوالي 10 % سنة 2011.

لكن حسب دراسة لصندوق النقد الدولي حول " إشكالية سوق العمل والبطالة في الجزائر " التي جاءت ضمن تقرير (Algérie : rapport sur les questions générales.2006) وضع المحلل Kpodar-Kangni جملة من الأسباب التي ساهمت في رفع نسبة السكان المشتغلين وإنخفاض معدلات البطالة ابتداء من سنة 2001¹ ممثلة في النمو الاقتصادي حيث عرف الاقتصاد الجزائري نموا مشجعا ساهم في تخفيض معدلات البطالة إذ انخفضت بمعدل 50 % خلال الخمس السنوات الأولى (2000-2005) وحتى بطالة الشباب عرفت هي الأخرى تراجعا من 48% سنة 2001 إلى 31% سنة 2005.

كما أكد المحلل أن دور البرامج الاستثمارية العمومية لم يكن السبب في تراجع معدلات البطالة لأن المعلومات المتوفرة غير كافية لإطلاق أحكام عن مدى العلاقة بين البرامج وحجم التشغيل والبطالة.

¹ فتحة داود، " إشكالية التشغيل في الجزائر في ظل النموذج الجديد لسياسة التشغيل ". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجيلالي ليابس، 2014-2015)، ص 278.

الأمر الذي نختلف فيه معه بحكم أن للبرامج التنموية التي سطرته الدولة أثر على زيادة حجم المشتغلين وتراجع البطالة دون الحديث عن نوع المناصب المستحدثة هل دائمة أم مؤقتة. ويمكن أن نستخلص أثر السلوك الاستثماري العمومي في خلق مناصب شغل في الآتي:

- 1- الفترة الأولى (2001-2004): انتهجت الدولة في هذه الفترة سياسة توسعية في الاستثمارات العمومية فسطرت برنامج الإنعاش الاقتصادي بغرض تحقيق جملة من الأهداف لاسيما في مجال مكافحة البطالة فخصصت ما قدره 357.39 مليار دج سنة 2001، و639.05 مليار دج سنة 2004 مما يبين زيادة الإنفاق العمومي سنويا والذي أثر إيجابا على حجم العمالة المشتغلة والتي عرفت ارتفاعا حيث بلغت سنة 2001 حوالي 6228772 منصب عمل، وقدرت سنة 2004 بـ 7798412 منصب.
- 2- الفترة الثانية (2005-2009): عند الحديث عن حجم الإنفاق العمومي الذي خصص لهذه الفترة الموسومة باسم البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي نجد أن الدولة خصصت اعتمادات مالية معتبرة للاستثمارات العمومية حيث بلغت سنة 2005 بـ 806.84 مليار دج لترتفع سنة 2009 إلى 1926 مليار دج. أما من جهة حجم المشتغلين فقد لاحظنا ارتفاعه من 8044220 منصب شغل سنة 2005 إلى 9472000 منصب شغل سنة 2009.

هذا ما يوصلنا إلى القول أن الزيادة في قيمة الاستثمار العمومي من خلال برنامج دعم النمو الاقتصادي رافقته زيادة في حجم المشتغلين وبالتالي ارتفاع نسبة الشغل والتي بلغت 37.0% سنة 2009.

- 3- الفترة الثالثة (2010-2014): خصصت الدولة الجزائرية ما قدره 21214 مليار دج لهذه الفترة في إطار تجسيد برنامج توظيف النمو الاقتصادي بهدف دفع عجلة التنمية الشاملة مما سيساهم في خلق مناصب شغل بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. الملاحظ أن حجم السكان المشتغلين عرف ارتفاعا من 9735000 منصب عمل سنة 2010 ليبلغ سنة 2014 حوالي 10738000 منصب، مع العلم أن هذا الارتفاع في حجم التشغيل تتناسب مع ازدياد حجم السكان النشطين الذي ارتفع سنة 2010 هو الآخر من 10812000 الي 11802000 شخص سنة 2014.¹

¹ سفيان دلفوف، عبد السلام حطاطش، مرجع سابق، ص 73.

من خلال ما سبق يتضح لنا أن ارتفاع النفقات العمومية المسطرة للاستثمار العمومي في الفترة (2001-2014) رافقه زيادة في حجم المشتغلين مما يدل على أن مساعي الدولة الجزائرية في مكافحة البطالة بمساعدة القطاع الخاص الوطني والأجنبي ساهمت في توفير حوالي مليون منصب عمل، ما يمثل ثلث مناصب العمل التي وضعت الخطط لاستحداثها والمقدرة بـ ثلاث ملايين منصب في آفاق 2014.

المطلب الثاني: التقييم وفق مؤشر التوزيع المتكافئ قطاعيا وإقليميا.

أولا -توزيع المناصب المستحدثة حسب القطاعات الاقتصادية:

بغرض إثراء الموضوع أكثر ارتأينا التطرق في إطار هذا المطلب إلى المساهمة القطاعية في خلق مناصب العمل، ويمكن أن نفسر نمو التشغيل حسب القطاعات الاقتصادية انطلاقا من الجدول.

جدول رقم (29): تطور معدلات التشغيل في الجزائر حسب القطاعات في الفترة 2000-2014

القطاع	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007
الفلاحة	%14.12	%21.06	%21.13	%20.74	%17.16	%18.15	%13.62
الصناعة	%13.37	%13.82	%12.03	%13.60	%13.16	%14.25	%11.96
البناء والأشغال العمومية	%9.99	%10.44	%11.97	%12.41	%15.07	%14.08	%17.73
التجارة والخدمات والإدارة	%30.49	%54.68	%54.87	%53.25	%54.61	%53.42	%56.69
القطاع	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
الفلاحة	%13.69	%13.11	%11.67	%10.77	8.79%	10.58%	8.78%
الصناعة	%12.48	%12.61	%13.73	%14.24	13.13%	%13.04	12.06 %
البناء والأشغال العمومية	%17.22	%18.14	19.37%	%16.62	16.35%	16.60%	17.83%
التجارة والخدمات والإدارة	%56.61	56.14%	55.23%	58.37%	61.55%	59.78%	60.79%

المصدر: بيانات الديوان الوطني للإحصائيات

احتل قطاع التجارة والخدمات (الخدمات تتضمن النقل والاتصالات والسياحة) والإدارة، الصدارة في استقطاب اليد العاملة خلال الفترة (2000-2014) محل الدراسة، ولكن المتفق عليه أن هذا القطاع ليس بقطاع منتج للثروة وإنما يساهم بقدر ضئيل نسبيا في الناتج المحلي الإجمالي. وما يفسر هذا الارتفاع في نسبة نمو التشغيل، هو النمط الريعي للدولة الجزائرية التي انتهجت سياسة توزيع عشوائية لعوائد المحروقات لخلق مناصب عمل لا تتوافق مع مواصفات العمل اللائق وفقا لمنظور المنظمة العالمية للشغل، وذلك بغرض امتصاص البطالة التي أضحت تشكل إزعاجا للسلطة الحاكمة مما استوجب عليها إيجاد حلول لها، مع العلم أن هذا القطاع هو قطاع غير منتج للسلع، كما قلنا سابقا خاصة في الشق المتعلق بالجهاز الإداري، ولكن يبقى قطاعي النقل ثم الاتصالات هما المبرران لهذا الاستقطاب، مقارنة بقطاع السياحة .

منذ سنة 2000 أصبحت الجزائر بمثابة ورشة كبيرة، حيث أولت السلطات اهتماما كبيرا لتشييد البنى التحتية كالطريق السريع شرق غرب، والمطارات، وانجاز سكنات بصيغ مختلفة عبر القطر الوطني منها صيغة عدل 1 و 2، هذا ما أدى إلى احتلال قطاع البناء والأشغال العمومية المرتبة الثانية من حيث استقطاب اليد العاملة. فالإستثمارات المنجزة في الفترة (2001-2013) أظهرت هيمنة قطاع الأشغال العمومية والبناء على باقي القطاعات حيث تم استحداث أكثر من مليون ونصف منصب شغل، من بينها حوالي 900 ألف منصب في إطار المخطط الأول (2001-2004) وما يقارب 561 ألف منصب عمل في المخطط الخماسي الثاني (2005-2009). لكن رغم هذا تبقى مساهمة قطاع الأشغال العمومية والبناء في التشغيل الإجمالي متوسطة في حدود 15.32% خلال الفترة (2001-2011) إذ ارتفعت من 10.44% إلى 16.62%، مثلما تبين معطيات الجدول التالي:

جدول رقم(30): نمو التشغيل في قطاع البناء والأشغال العمومية في الجزائر 2000-2008¹

السنوات	2000	2002	2004	2006	2008
عدد العمال (مليون)	0.781	0.86	0.98	1.16	1.371
معدل النمو (%)	0.497%	0.504%	0.523%	0.525%	0.53%

¹سمير شرقوق، " دور قطاع البناء والأشغال العمومية في النمو والتشغيل في الجزائر خلال الفترة 2001-2013 "، ملفات الأبحاث في الاقتصاد والتسيير، العدد الثالث، سبتمبر 2014، ص 28.

أما القطاع الصناعي، فمساهمة في مجال التشغيل كانت في حدود 20 % وتعتبر نسبة ضعيفة، مقارنة بالمجهودات التي بذلتها الدولة لترقية القطاع الصناعي الذي شهد نموا بطيئا مقارنة بزيادة عدد السكان النشطين والعمل غير المستقر. وتعكس هذه النسبة محدودية مساهمة القطاع الصناعي في مجال التوظيف وخلق فرص العمل، حيث شهدت العمالة الصناعية خلال هذه الفترة حركة متذبذبة بين الانخفاض والارتفاع من سنة إلى أخرى ويمكن أن يفسر ذلك بما يلي:¹

- ❖ أثر تطبيق سياسة التعديل الهيكلي التي انجر عنها غلق العديد من المؤسسات الصناعية وتسريح عدد كبير من العمال والمقدر عددهم بـ 405.000 عامل، أي ما يقارب 45% من قطاع الصناعة.
- ❖ جل المؤسسات ذات الطابع الصناعي المنشأة خلال فترة التسعينيات وبداية الألفية الجديدة تنتمي إلى القطاع الخاص الذي يعتبر في هذه الفترة في مرحلة الانطلاق خاصة بعد انسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي، مع الأخذ بعين الاعتبار ضعف الاستثمار الأجنبي الصناعي المباشر باستثناء مجال المحروقات.
- ❖ ساهم الانفتاح الاقتصادي في انخفاض معدل نمو القطاع الصناعي بسبب منافسة المنتج الأجنبي، الذي عجزت الصناعة المحلية عن تقديم منتج تنافسي له مما أدى إلى فقدان جزء مهم من الحصة السوقية لها.
- ❖ غياب سياسة حمائية ونقص التحفيزات للصناعات المحلية.

بالنسبة للقطاع الفلاحي، عرف هو الآخر تذبذبا كبيرا في استقطاب اليد العاملة رغم الإصلاحات التي عرفها. فرغم ارتفاع نسبة التشغيل في هذا القطاع بين سنتي 2000 و 2003، حيث انتقلت نسبة التشغيل من 14 % من مجموع المشتغلين إلى 21.13 % في سنة 2003، خاصة في ظل تنفيذ المخطط الوطني للتنمية الفلاحية في شهر سبتمبر 2000، والذي ساهم في خلق مناصب شغل للبطالين في المناطق الريفية (ساهم في خلق حوالي 822187 منصب عمل منها 45% مناصب دائمة). لكن بعد سنة 2004 بدأت نسب التشغيل تعرف انخفاضا محسوسا سنة بعد أخرى بالرغم من تبني برنامج

¹ حسين رحيم، مرجع سابق، ص 443

التجديد الفلاحي والريفي لترقية القطاع الفلاحي حيث سجلت أدنى نسبة للتشغيل بنسبة 8.78% سنة 2014. ويمكن تفسير تراجع استقطاب هذا القطاع لليد العاملة بمجموعة من الأسباب تتمثل في:

❖ أثرت آليات التشغيل ومكافحة البطالة التي اعتمدتها الجزائر بطريقة مباشرة وسلبية على القطاع الفلاحي، حيث لجأ الشباب البطال إلى مختلف الصيغ التشغيلية بدلا من العمل في الفلاحة، هذا ما أكدته محمد عامر دواجي الخبير في الفلاحة، حيث قال أن:

" الحكومة شاركت من حيث لا تدري في ارتفاع العجز في اليد العاملة في قطاع الفلاحة، بعد إطلاقها لبرنامج دعم وتشغيل الشباب المعروف باسم الأونساج، حيث سهلت على الشباب الحصول على قروض لإنشاء شركات صغيرة دون مراعاة الطابع الجغرافي ولا التكوين الدراسي والمهني للشباب. وبالتالي أصبح الشباب يفضل الحصول على قروض بنكية طويلة الأمد عوض دخول الحقول والمزارع " ¹.

وهو نفس ما ذهب إليه محمد مجبر رئيس اللجنة الوطنية لممثلي أسواق الجملة للخضر والفواكه حيث صرح أن " مشاريع دعم تشغيل الشباب أونساج قضت على اليد العاملة في القطاع الفلاحي " ².

❖ موسمية العمل، حيث يتم خلق مناصب شغل ذات طابع موسمي تعمل خاصة في موسمي غرس وجني المنتج، حيث يحتاج القطاع إلى يد عاملة موسمية معتبرة لهاتين العمليتين كموسم جني محصول العنب والبطاطا مثلا، أين يعمل الأفراد في فترة زمنية معينة بأجرة يومية وبمجرد انتهاء جني المحصول يعودون للبطالة.

❖ العمل في القطاع الفلاحي ليس منظما، حيث أنه يفتقر للحوافز المادية، كرواتب مغرية أو ثابتة وإنما مرتبطة في بعض الأحيان بنجاح المنتج بالرغم من أن الشاب الذي يعزف عن العمل في القطاع الفلاحي في الجزائر يقبل العمل فيه في الدول الأوروبية.

¹ مقال حول " عزوف اليد العاملة"، في: <https://www.alaraby.com>، تم الاطلاع 2022/10/15.

² مقال "مشاريع تشغيل الشباب قضت على اليد العاملة في الفلاحة"، في: <https://www.elhiwar.dz/national/1091>، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/10/15.

❖ نظرة الفرد الجزائري الدونية للعمل الفلاحي عامة، واعتباره عملاً شاقاً، هذه النظرة التي تتغير بمجرد سفر الشاب من موطنه الأصلي إلى دول أجنبية خاصة الأوربية كما قلنا سابقاً، إضافة إلى عدم إعطاء الفلاح والقطاع الفلاحي قيمته الحقيقية كأى قطاع اقتصادي له دوره المهم والأساسي في التنمية.

إن، كل من قطاعي الصناعة والفلاحة عرفا تراجعاً في استقطاب اليد العاملة خلال الفترة نفسها، وهو ما يدل على ضعف جذب اليد العاملة في هذين القطاعين وتناقص نموها، مما ينبأ في الوقت نفسه بمخاطر اقتصادية في الأمدن المتوسط والبعيد، وهو ما يتطلب إعادة النظر في الاستراتيجيات هذان القطاعان.

وقبل الحديث عن التشغيل في قطاع التوظيف العمومي، يجدر بنا الحديث عن نظام الوظيفة العامة في الجزائر، هذه الأخيرة التي تبنت نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة التي تعتبر الوظيفة بمثابة حياة مهنية تضمن للموظف الاستقرار الوظيفي.

ظهر مصطلح الوظيفة العامة في اللغة القانونية الفرنسية في مطلع القرن العشرين وتم ربطه بخدمة المرفق العام، وينصرف معناه عند إطلاقه على مجموع الأشخاص العاملين في الإدارة وتستعين بهم الدولة في تأدية مهامها.¹

عرفت الجزائر منذ استقلالها عدة قوانين خاصة بالوظيفة العمومية لتسيير المسار المهني للموظفين العموميين كانت أولها الأمر 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 والمتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، وآخرها الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الذي وضع المكانة التي خص بها المشرع الجزائري الموظف العمومي، سواء من حيث الشروط الواجب توفرها فيه للالتحاق بالمرافق العمومية أو من حيث تحديد حقوقه وواجباته وكل ما يخص مساره المهني. مع العلم أن نظام الوظيفة العمومية قسم أعوان الدولة إلى ثلاثة فئات، تتمثل في:

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 15.

- الموظفون الدائمون: جاء في الأمر 03/06 أن الموظف العام هو كل "عون عين في وظيفة عمومية على وجه الاستمرارية والدوام، ورسم في رتبة في ظل السلم الإداري الذي ينطبق على رتبته".

وبالتالي فالشروط الأساسية التي على أساسها يكتسب العون صفة الموظف العام تتمثل في:

* التعيين في وظيفة عمومية دائمة.

* الترسيم في إحدى رتب السلم الإداري.

- الأعوان المتعاقدون: هم أعوان يمارسون نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية التي يلتحقون بها، عن طريق المشاركة في مسابقات التوظيف لشغل منصب عمل مؤقتة مقابل أجر. لا يطلق عليهم اسم موظفين لأن مناصب عملهم لا تتميز بالديمومة، وإنما هم خاضعين لنظام التعاقد حسب حاجة الإدارة لهم سواء بعقود محددة المدة أو غير محددة المدة، بالتوقيت الكامل أو الجزئي.¹

- الأعوان المؤقتون: هم الأشخاص الذين وظفوا في مناصب عمل مؤقتة للقيام بمهامهم سواء في الحراسة أو النظافة أو الأشغال العادية بعقود عمل محددة وغير محددة المدة، وفق القرار الوزاري المشترك الصادر في 22 فبراير 1993 المحدد لشروط توظيف الأعوان المؤقتين في المؤسسات والإدارات العمومية ودفع رواتبهم. لكن في سنة 2008 تم إدماجهم وإعادة ترتيبهم في سلك الأعوان المتعاقدين رتبة حارس أو رتبة عامل مهني من المستوى الأول، وفق ما جاء في مضمون المراسلة الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومي بتاريخ 2008/06/01، وبالتالي نهاية ما يسمى بأعوان الدولة المؤقتين.

ويشمل قطاع التوظيف العمومي مستخدمي الإدارات المركزية ومصالحها غير الممركزة للدولة إضافة إلى مستخدمي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ومستخدمي الجماعات المحلية الولائية والبلدية.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "مرسوم رئاسي 308/07 مؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد كفايات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم". (جريدة رسمية، عدد 61، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 2007).

أما بالنسبة لمستخدمي القطاع ككل فارتأينا وضع الجدول التالي:

جدول رقم (31): تطور عدد المشتغلين في قطاع الوظيفة العمومية (1996-2008).¹

السنة	موظف دائم	موظف متعاقد	موظف مؤقت	العدد الإجمالي
1996	1122238	112477	130858	1386904
1997	1181429	110760	106332	1398521
1998	1199308	134685	99277	1433270
1999	1204825	130837	99044	1434706
2000	1217981	129024	93330	1440335
2001	1231387	130032	94386	1455805
2002	1279138	130612	96097	1505847
2003	1260421	130669	98953	1490043
2004	1277975	130775	102909	1511659
2005	1289460	129949	107301	1526710
2007	1298115	139371	116060	1553546
2008	1336736	156097	111161	1603994

توضح معطيات الجدول أعلاه تطور نسبي في عدد مستخدمي القطاع من سنة إلى أخرى، فالنسبة للفترة 1996-1999 نلاحظ أن عدد مناصب العمل المستحدثة ارتفعت في الفترة ما بين 1996-1999 بـ 47802 منصب، هذا ما يدل على أن الإصلاحات الاقتصادية لم تؤثر على عملية التوظيف في قطاع التوظيف العمومي إضافة إلى أن القطاع لم يعرف عملية تسريح للموظفين شأنه شأن القطاع الاقتصادي بدليل أن العدد الإجمالي للمناصب في تلك الفترة عرف ارتفاعا محسوسا. أما في فترة 2000-2008، فبالرغم من تحسن الوضعية المالية للدولة وتأثيرها على السياسة الانفاقية فمناصب العمل ارتفعت هي الأخرى بشكل محسوس. وبلغت سنة 2014 حسب إحصائيات المديرية العامة للتوظيف العمومي 2.202.172 موظف، استحوذ الموظفون الدائمون على 79.64% مناصبا مقابل 20.35% للأعوان المتعاقدين.

ثانيا- توزيع المشتغلين حسب المناطق:

¹ عيسى أيت عيسى، مرجع سابق، ص 163.

لقد أثر التمايز التتموي بين المناطق الحضرية والريفية على خلق مناصب الشغل، حيث صاحب هذا التمايز إختلاف في نسبة اليد العاملة المستقطبة. ويمكن ملاحظة ذلك في بيانات الجدول التالي:

جدول رقم (32): تطور مناصب الشغل حسب المناطق الحضرية والريفية في الجزائر.

المكان	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007
المناطق الريفية	%38.8	%42.36	%41.86	%41.68	%40.01	%40.35	%38.46
المناطق الحضرية	%61.2	%57.64	%58.14	%58.32	%59.99	%59.65	%61.54
المكان	*2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
المناطق الريفية	%15.27	%30.04	%34.67	%34.40	%32.5	32.8%	33.4%
المناطق الحضرية	%84.73	%69.96	%65.33	%65.60	%67.5	67.2%	66.6%

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات، الجزائر بالأرقام رقم 45-46-47. الموقع: <https://www.ons.dz>

تبين لنا معطيات الجدول أعلاه الاختلال في توزيع المشتغلين بين المناطق الحضرية والريفية حيث نجد أن نسبة كبيرة من مناصب الشغل المستحدثة تركزت بشكل واضح في المناطق الحضرية مقارنة بالريفية، ويفسر هذا الاختلال بتمركز المشاريع الاقتصادية والخدمات الاجتماعية من جهة والتوزيع الجغرافي للسكان من جهة أخرى. فالملاحظ من المعطيات السابقة أن عدد المشتغلين في المناطق الحضرية يفوق عدد المشتغلين في المناطق الريفية بدليل أن النسب المئوية المسجلة في المناطق الحضرية مرتفعة عن تلك المسجلة في المناطق الريفية. ويعود هذا إلى تواجد المشاريع الاستثمارية بالمناطق الشمالية التي استحوذت سنة 2010 على 69% من مجموع المشاريع، مقارنة بمناطق الهضاب العليا التي لم تحظى سوى علي نسبة 18.5%، في حين جاءت منطقة الجنوب في ذيل ترتيب الاستفادة إذ بلغت نسبة استفادة الجنوب بـ 13.7%¹، هذه المنطقة التي تتواجد بها العديد من الشركات الوطنية والأجنبية التي تستثمر في حقول النفط، والتي عرفت سنة 2011 العديد من الاحتجاجات بسبب البطالة علي سبيل المثال ما حدث في ولاية ورقلة أين اقتحم مجموعة من الشباب البطل مكتب مدير التشغيل يوم 11 ماي 2011 وأرغموه على الاستقالة وطالبوا بحقهم في مناصب عمل في الشركات البترولية المتواجدة في المنطقة .

¹رحيم حسين، "سياسات التشغيل في الجزائر: تحليل وتقييم". بحوث اقتصادية عربية، العددان 61-62، شتاء -ربيع 2013. ص 144.

المطلب الثالث: التقييم وفق مؤشر التوافق بين العرض والطلب (عدد المناصب المستحدثة).

أولا - مؤشر التوافق بين المطلوب والمحقق:

حتى نتمكن من القيام بعملية التقييم العددي لمناصب العمل المستحدثة في فترة الدراسة من 2000 الى 2014، ارتأينا التطرق إلى مختلف المبادرات الهادفة لمكافحة البطالة.

1-مناصب الشغل المستحدثة في إطار العمل المأجور:

أ- البرامج التابعة لوكالة التنمية الاجتماعية:

بغرض التقييم الكمي لأداء وكالة التنمية الاجتماعية في مكافحة البطالة خاصة في أوساط الفئات الهشة والعائلات المعوزة وضحايا المأساة الوطنية، ومعرفة عدد مناصب الشغل المستحدثة تحت وصايتها وجب علينا التطرق إلى البرامج التالية:

❖ برنامج التعويض مقابل النشاطات ذات المنفعة العامة:

خصص هذا البرنامج لمساعدة الفئات الاجتماعية معدومة الدخل بهدف محاربة الفقر من جهة والتخفيف من حدة البطالة التي ارتفعت نتيجة برنامج التعديل الهيكلي من جهة أخرى، إلا أن الملاحظ أنه لم يوفر مناصب عمل حقيقية "Emploi" بل مجرد شغل مؤقت "Occupation" للوافدين الجدد.

وفيما يلي سنحاول تقييم حصيلة البرنامج وفق مرحلتين:

• المرحلة الأولى قبل سنة 2000:

لقد بلغ عدد المستفيدين من هذا البرنامج حسب تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي كما يبين الجدول التالي:

جدول رقم (33): المستفيدين من برنامج التعويض مقابل النشاطات ذات المنفعة العامة إلى غاية 1999¹.

المؤشر	عدد المستفيدين	عدد الورشات	المبالغ المجددة (بالدينار جزائري)
			السنوات
1995	588.200	31500	غير متوفر
1996	283.100	17200	غير متوفر
1997	114.00	8.500	3.820.325.000
1998	129680	غير متوفر	4.527.794.000
1999	134.000	غير متوفر	4.527.794.000

الملاحظ من الأرقام الموجودة في الجدول أعلاه أن نسبة المستفيدين من البرنامج عرفت انخفاضا ما بين سنة 1995 إلى غاية سنة 1999، حيث قدرت قيمة التراجع بـ 454.2 ألف شخص وذلك بسبب انخفاض عدد الورشات المفتوحة من جهة، وكذا تطهير القوائم التي كانت تسجل عددا كبيرا من المستفيدين الذين لا يملكون شروط الاستفادة من البرنامج نتيجة غموض الأهداف وغياب المراقبة والمتابعة من جهة أخرى.

• المرحلة الثانية 2000-2011: عرفت عدد المناصب المستحدثة في إطار هذا البرنامج قفزة نوعية في هذه الفترة مقارنة بتلك المسجلة في المرحلة الأولى، ومعطيات الجدول التالي توضح ذلك:

جدول رقم(34): مناصب الشغل المستحدثة في إطار برنامج التعويض مقابل النشاطات ذات المنفعة العامة(2000-2011).²

السنوات	عدد المناصب المستحدثة	السنوات	عدد المناصب المستحدثة
2000	125000	2006	217590
2001	132255	2007	252980
2002	155814	2008	262655
2003	180000	2009	267601
2004	180100	2010	259872
2005	185275	2011	271918

من معطيات الجدول أعلاه يتضح لنا أن عدد المناصب المستحدثة سنة 2000 بلغ عددها حوالي 125000 منصبا ليرتفع سنة 2002 إلى 155814 منصب، تم لتبلغ 185275 منصب سنة 2005

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقييم أجهزة الشغل، مرجع سابق، ص 111

² محمد دحماني أدريوش، مرجع سابق، ص 222.

و262655 منصب سنة 2008 وبلغت في 2011 حوالي 271918 منصب. ما يدل على إقبال شريحة البطالين على هذا النوع من البرامج، بسبب ارتفاع المنحة المقدمة للمستفيدين فبعدما كانت 3000 دج أصبحت 6000 دج كما جاء على لسان المدير العام لوكالة التنمية الاجتماعية محمد فؤاد راشدي لوكالة الأنباء الجزائرية أنه "في إطار الإجراءات الجديدة التي أقرها مجلس الوزراء في 22 فبراير الماضي سيستفيد الأشخاص الذين لا يتوفرون على دخل والذين يستفيدون من برنامج النشاطات ذات المنفعة العامة من تعويض شهري ابتداء من شهر جويلية يقدر ب 6.000 دينار و يبلغ حاليا 3.000 دينار."

❖ الأشغال ذات المنفعة العامة ذات الكثافة في اليد العاملة:

المتفق عليه أن هذا الجهاز أنشئ كسابقه بغرض التخفيف من آثار الإصلاحات الاقتصادية على الفئات السكانية المحرومة بتقديم المساعدة الاجتماعية لهم من جهة، ومن جهة أخرى لخلق مناصب عمل مؤقتة بكثافة وترقية المقاولات المحلية الصغيرة.

والملاحظ أن هذا البرنامج نفذ على عدة مراحل تتمثل في:

المرحلة الأولى: سميت بالمرحلة النموذجية التي امتدت من 1997 إلى 2000، حيث انطلقت بصدور المرسوم الرئاسي رقم 96-330 بتاريخ 1996/10/07 والمتعلق بالموافقة على اتفاقية القرض رقم 4006 al، والتي تم توقيعها بين الجزائر والبنك الدولي لتمويل مشروع الدعم بقرض قدرته قيمته بـ 50 مليون دولار لتأسيس 3846 ورشة. وتخص هذه المشاريع الميادين الكبيرة المستعملة لليد العاملة كما يلي¹:

- الأشغال العمومية وتشمل صيانة طرقات البلدية والولائية: 42%
- الزراعة كغرس الأشجار والتخفيف من ظاهرة الجفاف ومكافحة التصحر: 30%
- منشآت الري الصغرى: 24.3%
- العمران وأشغال التهيئة: 3.5 %

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "تقرير حول تقييم أجهزة التشغيل"، مرجع سابق.

بالنظر إلى المشاريع المبرمجة في هذه الفترة نجد أن أغلبها تم إنجازه خلال سنتي 1998-1999. أما بالنسبة لسنة 2000 فبقيت الأعمال التكميلية في إطار الأموال المتبقية التي لم تصرف. والجدول التالي يبين حصيلة الأشغال ذات المنفعة العامة وذات الاستعمال المكثف لليد العاملة إلى غاية 30 سبتمبر 2000.

جدول رقم (35): عدد المشاريع ومناصب الشغل المستحدثة إلى غاية 30 سبتمبر 2000.¹

المكونات	عدد المشاريع			الوظائف		
	التقديرات	الانجازات	النسبة	التقديرات	الانجازات	النسبة
الطرق	1638	1622	%99	70399	56670	%93.3
الغابات	1130	1149	%101.6	42517	40037	%94.2
الفلاحة	10	5	%50	457	471	%103
الري	931	933	%100	30097	29581	%98
التهيئة	137	137	%100	5333	4210	%79
المجموع	3846	3846	%100	148803	139969	%94

إن المعطيات المبينة في الجدول أعلاه تبين أن حجم الاستثمارات في هذه المرحلة مست أساسا البنية التحتية والقطاعات ذات العلاقة بالتنمية الفلاحية كقطاع الغابات والري. فالمشاريع التي برمجت أنجزت بصفة كلية عند المقارنة بين حجم التقديرات والانجازات خاصة فيما تعلق بالري والتهيئة، مقارنة بالقطاع الفلاحي الذي عرف تأخرا حيث أنجزت منه 5 مشاريع في ظل 10 مشاريع تقديرية. أما فيما يخص مكافحة البطالة نجد أن البرنامج ساهم في تشغيل 139969 شخص أي حوالي 36 شخص لكل ورشة، استولى فيها قطاع الطرق على أعلى عدد مناصب شغل بنسبة 40.48%. أي أنه حقق نسبيا الأهداف التي وضع من أجلها خاصة فيما يتعلق باستحداث مناصب العمل وترقية القطاع الخاص ولاسيما في المجال المتعلق بالمقاولة الصغيرة.

❖ المرحلة الثانية: إرتبطت هذه المرحلة بتجديد الجهاز سنة 2001 الذي عمل على خلق مناصب شغل مؤقتة، عن طريق إنشاء مشاريع الصيانة والبنى التحتية والأنشطة الأخرى ذات المنفعة العامة بواسطة تشجيع وتطوير العمل بالمقطوعية المحلية الذي سمح بظهور روح ريادة الأعمال بين الشباب،

¹ مدني بن شهرة، مرجع سابق، ص 283.

مع العلم أنه في سنة 2005 تم تصميم برنامج الجزائر البيضاء¹ لتشجيع الشباب الباحثين عن منصب شغل بالدرجة الأولى دون مؤهلات والمهتمين بإنشاء مشروعات متناهية الصغر حيث يتم اختيار المستفيدين بالتعاون مع خلايا التضامن الجوارية والجمعيات والجماعات المحلية . والجدول التالي يتضمن عدد المناصب والمشاريع بالنسبة للجهازين مع الغلاف المالي المخصص لهما في الفترة 2008-2014.

جدول رقم(36): يتضمن حصيلة جهازي الأشغال ذات المنفعة العامة والجزائر البيضاء.²

ل مؤش السنوات	عدد مناصب الشغل المستحدثة	عدد المشاريع المنجزة	الغلاف المالي المخصص بالمليار دج
2008	13201	4059	4.12
2009	15964	4916	5.07
2010	12098	4314	4.29
2011	12308	4616	4.63
2012	21987	9052	9.29
2013	36327	16671	15.71
2014	44827	20871	19.44
المجموع	156712	64499	62.6

من بيانات الجدول يتضح لنا أن قيمة الغلاف المالي المخصص في الفترة 2008-2014 بلغت 62.6 مليار دج، وتحصلت سنة 2014 على أعلى نسبة تمويل والمقدرة بـ 19.44 مليار دج، تصب كلها في تحقيق التنمية المحلية وإعادة تهيئة البنى التحتية على المستوى المحلي سواء عن طريق تشغيل الشباب البطال في مناصب عمل مباشرة أو استفادتهم من قروض للقيام بإنشاء مؤسسات.

أما بالنسبة لمناصب الشغل المستحدثة فحسب الديوان الوطني للإحصائيات فقد بلغ عددها بين 2008 و2014 حوالي 156712 منصب عمل جديد، وتعتبر سنة 2012 سنة التحول حيث إرتفع عدد المناصب من 12308 منصب سنة 2011 إلى حوالي الضعفين سنة 2014 حيث بلغت 44827

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " قرار رقم 48 مؤرخ 13 جوان 2005، المتعلق بإنشاء وتركيب اللجنة التوجيهية لمشروع الجزائر البيضاء".

²Conseil National Economique et Social, **Rapport National sur le Développement Humain 2013-2015**.Rouiba ANEP,2016, P 193.

منصب، نفس الملاحظة بالنسبة لعدد المشاريع المنجزة حيث بلغت سنة 2008 أكثر من 4000 منصب مشروع، لترتفع إلى 20871 مشروع.

❖ برنامج المساعدة على الإدماج الاجتماعي (DAIS):

كما هو معلوم أن هذا الجهاز حل محل برنامج الشغل المأجور بمبادرة محلية والذي أنشئ سنة 1990 بغرض تحقيق الإدماج الاجتماعي والمهني للشباب، عن طريق خلق مناصب شغل مؤقتة. وقد أنشأته الجماعات المحلية لفائدة الشباب البطال الذي لا يتمتع بمؤهلات كبيرة.

الملاحظ أنه في الفترة ما بين 1990-1994 ساهم هذا الأخير في توظيف ما يقارب 332 ألف بطل في مختلف القطاعات الاقتصادية والإدارية. لكن مع بداية سنة 1997 بدأت عدد المناصب في التراجع نتيجة تأثره بالقيود المالية الناجمة عن تقليص النفقات المالية، حيث بلغت عدد المناصب المستحدثة في 1997 حوالي 181 ألف منصب لتصل سنة 2001 إلى 178.05 ألف منصب، وما ميز الجهاز في هذه الفترة هو: ¹

- عمليات الإدماج عرفت انخفاضا بنسبة 9.8 % سنويا.
- عمليات إدماج العنصر النسوي عرفت ارتفاعا حيث قدرت سنة 1997 بـ 29.9 % لتنتقل إلى 37.8 % سنة 2001.

- مستوى التمويل المالي انخفض من 2.6 مليار دج سنة 1997 إلى 2.4 مليار دج سنة 2001. إذن، من خلال ما سبق نجد أن البرنامج ساهم إلى حد ما في مكافحة البطالة وتشغيل اليد العاملة، ولكن في سنة 2009 حل محله برنامج جديد هو برنامج المساعدة على الإدماج الاجتماعي يستفيد منه طالب العمل. وقد استحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-305 المؤرخ في 10 سبتمبر 2009، والذي عدل وتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-79 المؤرخ في 12 فيفري 2012، يهدف هذا الجهاز إلى ضمان الإدماج الاجتماعي للأشخاص في حالة هشاشة اجتماعية (لاسيما منهم المتسربين من المدارس)، البالغين من العمر بين 18 وأقل من 60 سنة، في مناصب شغل مؤقتة ناتجة عن أشغال أو خدمات المنفعة العمومية والاجتماعية المبادر بها من طرف كل من الجماعات المحلية،

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول تقويم أجهزة الشغل. مرجع سابق.

المصالح التقنية التابعة للقطاعات وكذا شركاء آخرين في التنمية المحلية ومؤسسات عمومية وخاصة، حرفيون من القطاع الخاص... الخ.

مع العلم يستفيد الشخص البطال في إطاره من عقد لمدة سنتين قابلة للتجديد مرتين حيث يتقاضى مبلغ 6000 دج، مع اقتطاع مصاريف التأمين تصبح 5460 دج. وفيما يخص عدد مناصب الشغل المستحدثة يوضحها الجدول التالي:

الجدول رقم(37): مناصب الشغل المستحدثة في إطار جهازي (DAIS- ESIL).¹

الآلية للسنوات	برنامج الشغل المأجور بمبادرة محلية ESIL		برنامج المساعدة على الإدماج الاجتماعي DAIS	
	عدد مناصب العمل المستحدثة	المستفيدين الأقل من 30 سنة	عدد مناصب العمل المستحدثة	المستفيدين الأقل من 30 سنة
2008	132484	87.6%	/	/
2009	143414	89.2%	/	/
2010	/	/	62161	62.8%
2011	/	/	175588	59.8%
2012	/	/	488609	30.0%
2013	/	/	502842	36.3%
2014	/	/	512818	34.1%

من معطيات الجدول يتضح أن عدد المناصب المستحدثة عرف تزايدا سنة بعد أخرى، حيث بلغ سنة 2009 أكثر من 62 ألف منصب ليتضاعف العدد حوالي 8 مرات ويبلغ 488609 منصب، ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى التغيرات التي عرفها البرنامج بموجب المرسوم التنفيذي 79/12 خاصة فيما يتعلق بالسن الذي ارتفع إلى أقل من 60 سنة وكذا مدة العقد إلى 06 سنوات.

ب- الآلية التابعة للوكالة الوطنية للتشغيل:

❖ جهاز الإدماج المهني للشباب (DAIP):

في إطار مكافحة البطالة ودعم التشغيل إعتمدت السلطات خطة عمل وطنية لترقية التشغيل ومكافحة البطالة تضمنت سبعة 07 محاور أساسية، ركز المحور الرابع منها على ترقية تشغيل الشباب،

¹ Conseil National Economique et Social, Rapport National sur le Développement Humain 2013-2015.op.cit, p192

والذي شرع في تنفيذه في الفاتح من جوان سنة 2008 بإطلاق مجموعة من الإجراءات الجديدة للمساعدة على الإدماج المهني الموجه للباحثين عن العمل لأول مرة، والمؤهلين حاملي الشهادات العليا أو دون تأهيل علمي. وتصنف عقود المستفيدين إلى ثلاث فئات هي:

- عقود إدماج حاملي الشهادات والتي يستفيد منها حاملو شهادات التعليم العالي (CID)
 - عقود الإدماج المهني ويستفيد منها الشباب المتخرجون من مؤسسات التعليم المتوسط وحاملو شهادات التكوين والتعليم المهنيين (CIP)
 - عقود التكوين والإدماج موجهة للشباب غير المؤهلين (CFI).
- وفيما يلي جدول يبين تطور عدد المناصب المستحدثة في إطار الجهاز في الفترة ما بين 2008-2014.

جدول رقم (38): عدد المناصب في جهاز المساعدة على الإدماج المهني للمستفيدين الأقل من 35 سنة¹

سنوات العقود	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	المجموع
CID	84002	89101	99691	269746	75671	43548	39745	701504
CIP	29721	75937	85114	226284	95333	43939	37566	593894
CFI	86573	112544	88336	164780	70989	51486	36106	610814
المجموع	164296	277618	273141	660810	241993	138973	113417	1906212

يتضح لنا من معطيات الجدول أعلاه أن عدد المناصب المستحدثة عرف منحى تصاعدي بالنسبة لجميع العقود إلى غاية سنة 2011 التي تعتبر المنعرج الحاسم أين بلغت حصيلة المناصب 660810 منصب عمل بعدما كانت 164296 هذا الارتفاع يعود بالدرجة الأولى إلى التسهيلات التي إعتمدتها السلطة في ظل الأحداث التي عاشتها الجزائر سنة 2011، إضافة إلى الفئة التي إستهدفها الجهاز وهي حاملي الشهادات الجامعية مع العلم وأن هذه الفئة أصبحت تعاني البطالة خاصة في ظل تغيير النظام التعليمي الذي تقلصت مدته إلى 3 سنوات في الليسانس بعدما كان أربع سنوات في النظام الكلاسيكي. تجدر الإشارة أن القيم الضئيلة التي سجلت سنة 2008 تعود إلى حداثة الجهاز أصلا. والذي أنشئ في نفس السنة (2008).

¹ Ibid, p193

2 - مناصب الشغل المستحدثة في إطار المبادرات الفردية:

❖ الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب:

إن الغاية من إنشاء الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب هو مرافقة الشباب البطال ذوي المشاريع في خلق مؤسساتهم وفقا لمقاربة اقتصادية هدفها خلق مناصب عمل من جهة، وخلق الثروة من جهة أخرى. والملاحظ وفق إحصائيات الديوان الوطني للإحصاء أن عدد المشاريع الممولة عرف تذبذبا بين الزيادة والنقصان من فترة إلى أخرى، حيث قدرت حصيلة المشاريع الممولة في إطار الوكالة من سنة 2000 إلى غاية سنة 2014 بأكثر من 311 ألف مؤسسة و740 ألف منصب عمل. ويمكن أن نلاحظ ذلك من أرقام الجدول أدناه.

جدول رقم (39): تطور المشاريع الممولة ومناصب الشغل المستحدثة من طرف الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب (2000 - 2014).¹

السنوات	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
عدد المشاريع	69	10359	7279	7087	5664	6691	10549	8645
مناصب الشغل	386	28735	20152	19631	14771	19077	30376	24500
السنوات	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
عدد المشاريع	8102	10634	20848	22641	42832	65812	43039	40856
مناصب الشغل	22685	31418	57812	60132	92682	129203	96233	93140

إن الملاحظ في معطيات الجدول أعلاه هو النسبة الضئيلة المسجلة في عدد المشاريع التي أنشئت سنة 1997 والتي بلغت 69 مشروعا قابله 386 منصب عمل مستحدث، ويعود ذلك في غالب الأمر إلى حداثة الجهاز وارتفاع حجم المساهمة الشخصية.

لكن في الفترة من 2001-2014 بدأت حصيلة الجهاز تعرف منحنى تصاعديا من سنة إلى أخرى سواء من حيث المشاريع الممولة أو مناصب العمل المستحدثة، بالرغم من أن وتيرة التطور العددي كانت طفيفة أو عموما شبه ثابتة فيما بين 2001-2008 رغم التركيز على ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة للحد من البطالة.

¹ الديوان الوطني للإحصائيات، الجزائر بالأرقام، نتائج 2014-2016 رقم 47 نشرة 2017. مرجع سابق. ص14

أما سنة 2009 فعرفت إرتفاع عدد المشاريع الممولة إلى أكثر من 20 ألف مشروع قابله تسجيل أكثر من 57 ألف منصب عمل مقارنة بسنة 2008 أين سجلت حوالي 10 آلاف مشروع و31418 منصب عمل، ويرجع هذا الإرتفاع إلى المبادرات الحكومية لإستقطاب الشباب البطال الحاملين للمشاريع وتسهيل عملية إستفادتهم من الدعم الذي تقدمه الوكالة، فكانت أول خطوة هي رفع سقف الاستثمار إلى 10 ملايين دينار جزائري وكذا رفع التجميد عن نشاطات معينة. وتجدر الإشارة إلى أنه رغم زيادة عدد المشاريع إلا أنها تتميز بكونها مؤسسات مصغرة لا يتعدى متوسط عمالها 3 عمال لكل مشروع.

يعود الفارق الكبير المسجل في عدد المشاريع الممولة ومناصب الشغل المستحدثة الذي تم تسجيله ابتداء من سنة 2011، إلى جملة التدابير التي إتخذتها الحكومة الجزائرية والتي أقرها مجلس الوزراء المنعقد في 22 فيفري 2011، والتي جاءت نتيجة الإحتجاجات الشعبية التي عرفتها الجزائر في أواخر سنة 2010 وبداية 2011، والتي انطلقت من الغرب الجزائري وبالضبط في مدينة وهران لتمتد بعد ذلك إلى باقي القطر الوطني. هذه الأحداث كانت سببا في وضع مجموعة من المحفزات التي ساهمت في ارتفاع عدد المشاريع الممولة ومن ثم مناصب العمل المستحدثة، منها:

- تخفيض نسبة المساهمة الشخصية للشباب البطال من 10% إلى 2% عن الاستثمارات التي تصل إلى 10 ملايين دينار ومن 5% إلى 1% بالنسبة للاستثمارات التي لا تتجاوز 05 ملايين دينار.

- رفع نسبة القروض بدون فائدة مع تمديد مدة الإعفاء من التسديدات البنكية إلى 03 سنوات بعدما كانت سنة واحدة.

- منح قروض دون فوائد إضافية تصل إلى 500.000 دج من أجل كراء محلات أو شراء مركبات لممارسة نشاطات معينة كدهن العمارات، وميكانيك السيارات، والتدفئة والتكييف. كما تم منح قروض تصل إلى 1.000.000 دج من أجل فتح مقرات لممارسة النشاطات كإحداث مكاتب جماعية طبية ولخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات ومكاتب الدراسات والمتابعة التابعة لقطاعات البناء والأشغال العمومية والري.

إذن، فالتحفيّزات السابقة كانت سببا مباشرا في ارتفاع عدد المشاريع الممولة سنة 2011 إلى أكثر من 42 ألف مشروع واستحداث حوالي 92682 منصب عمل، والتي تعتبر أكبر قيمة سجلت منذ 1997 غير أن الملاحظ أن أثر الوكالة على التشغيل بلغ أكثر من 93 ألف منصب عمل بالرغم من أن عدد المشاريع الممولة بلغ أكثر من 40 ألف مشروع. إعادة صياغة

إن تقييم دور الوكالة الوطنية لدعم التشغيل فيما يتعلق بعدد مناصب العمل التي إستحدثتها، يسمح باستخلاص مجموعة من الملاحظات منها:

- أن التمويل الحكومي للجهاز منذ نشأته إلى غاية نهاية شهر سبتمبر 2015، بلغ حوالي 311 مليار دج من ميزانية الدولة، مولت من خلاله حوالي 345 ألف مؤسسة كانت السبب في خلق ما يزيد عن مليون منصب عمل جديد¹. لكن عن أية مناصب عمل نتحدث خاصة وان قطاع الخدمات إستحوذ على أكبر نسبة من المشاريع بلغت نسبتها من سنة 1996 إلى 2013 حوالي 31 %، شملت الخدمات الموجهة للمؤسسات وللأفراد كمحلات الحلاقة وقاعات الشاي ومراكز الهاتف أو ما يعرف بـ الطاكسي فون، بالإضافة إلى تسجيل عزوف الشباب البطال عن الاستثمار في المجالات المهمة كالصناعة والفلاحة. هنا يجب علينا التساؤل عن أي ثروة يمكن أن تخلق هذه المشاريع وكيف تساهم في تنويع الاقتصاد وهل حقيقة تخلق مناصب شغل دائمة؟

- أن التحفيّزات المالية والجباية التي قدمتها السلطة من خلال الجهاز لجذب أكثر عدد من الشباب البطال كانت بمثابة وسيلة للحفاظ على النظام وشراء السلم الاجتماعي خاصة التدابير التي اتخذتها سنة 2011، بسبب الأوضاع الداخلية والإقليمية والتي حتمت عليها ضرورة تبني إستراتيجية تمكنها من إبعاد شبّح ثورات الربيع العربي عنها خاصة وكما نعلم أن نهاية 2010 وبداية 2011 كانت منعرج التغيير في الدول العربية التي عرفت احتجاجات انطلقت من تونس وامتدت لباقي إلى العديد من الدول كمصر وليبيا، وكانت سببا في سقوط العديد من الأنظمة. ذلك ما يؤدي بنا إلى الحكم على أن جل المشاريع في تلك الفترة لم تكن مدروسة من طرف الوكالة وفق مقاربة اقتصادية والغاية منها خلق

¹ قناة النهار "حصة ضيف الاقتصاد" استضافت السيد مراد زمالي المدير العام للوكالة الوطنية لدعم التشغيل، 2015/10/12 تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/05/17، الساعة 15.30.

مؤسسات صغيرة ومتوسطة تساهم في تنمية الاقتصاد الوطني وتحسين الإنتاج والخدمات وخلق مناصب عمل دائمة وإنما كان هدرًا للمال العام وفقط، والدليل على ذلك تصريح السيد مراد زمالي المدير العام لوكالة دعم تشغيل الشباب الذي أكد في تصريح له سنة 2015 "أن العديد من المشاريع تم تجميدها خاصة تلك المتعلقة بالنقل وكرء السيارات ونقل البضائع والمخابز والحلويات نتيجة وجود فائض في المشاريع في بعض المناطق هذا ما يدل على تقديم التمويلات من طرف الدولة بطريقة عشوائية وغير مدروسة".

❖ الوكالة الوطنية للقرض المصغر:

تعتبر وكالة القرض المصغر التي أنشأت في 2004 وبأشرت مهامها سنة 2005 بمثابة أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وضعت لتجسيد السياسة الحكومية فيما يتعلق بمحاربة الفقر والهشاشة الاجتماعية، هدفها الأساسي محاربة البطالة والهشاشة في المناطق الحضرية والريفية بتشجيع العمل الذاتي والمنزلي إضافة إلى الصناعات التقليدية والحرف لدى السكان خاصة الفئة النسوية عن طريق خلق وتنمية روح المقاوله لديهم.

لعبت الوكالة دورا في مكافحة البطالة حيث ساهمت في عملية التوظيف سنة 2005 بنسبة 0.06% وهي نسبة ضئيلة تعود لحدثة الجهاز، لترتفع النسبة إلى 3.03% سنة 2010، والجدول التالي يبين ذلك:

جدول رقم(40) : مساهمة وكالة القرض المصغر في عملية التوظيف 2010-2005¹

السنوات	نسبة مساهمة الوكالة في التوظيف (%)
2005	0.06%
2006	0.43%
2007	0.75%
2008	1.40%
2009	2.30%
2010	3.03%

ولقد خصصت الدولة مبلغا ماليا قدره 200 مليون دج في إطار آلية وكالة القرض المصغر من شأنه أن يخلق 20000 منصب شغل، ويمكن أن نتتبع تطور عدد هذه المناصب من خلال معطيات الجدول التالي:

جدول رقم (41): عدد مناصب الشغل المستحدثة في إطار وكالة القرض المصغر (2016-2005).²

سنوات النشاط	عدد المناصب	سنوات النشاط	عدد المناصب
2005	4994	2011	161417
2006	33331	2012	219641
2007	25847	2013	166053
2008	63148	2014	176315
2009	91101	2015	126152
2010	77934	2016	32045

¹ ناصر مغني، "القرض المصغر كإستراتيجية لخلق مناصب شغل في الجزائر". نقلا عن: <https://iefpedia.com> تم الاطلاع عليه بتاريخ 20/12/2022.

² منشورات الديوان الوطني للإحصائيات، - الجزائر بالأرقام- نتائج 2014-2016، رقم 47، نشرة 2017، مرجع سابق، ص 13.

إن الملاحظة الأولى بعد قراءة معطيات الجدول أعلاه هي الإرتفاع المستمر لعدد مناصب العمل المستحدثة حيث قدرت سنة 2005 بحوالي 4994 منصب لتبلغ 176315 منصب سنة 2014، ويدل هذا على إرتفاع عدد القروض المقدمة للقيام بالمشاريع من طرف الوكالة حيث تعتبر سنة 2005 هي سنة الانطلاقة الفعلية لها أين بلغت عدد المشاريع 3329 مشروع ممول لتبلغ سنة 2014 ما قدره 117543 مشروع. ويمكن أن نوزع عدد المناصب حسب القطاعات كما يلي:

-قطاع الفلاحة: 142654 منصب

-قطاع الصناعة الصغيرة جدا: 377636 منصب.

-قطاع البناء والأشغال العمومية: 85896 منصب.

-قطاع الخدمات: 213009 منصب

-قطاع الصناعة التقليدية: 177609 منصب.

-قطاع التجارة: 2112 منصب.

- قطاع الصيد: 865 منصب.

الواضح أن قطاعي الخدمات والصناعة ساهما في خلق العديد من مناصب الشغل ويعود ذلك لإستفادتهما من أكبر نسبة من القروض الممولة للمشاريع، مقارنة بقطاعي التجارة والصيد التي لم تخلقا سوى 2977 منصب مجتمعتين وهو عدد ضئيل.

بالعودة إلى معطيات الجدول أعلاه يتضح لنا التطور الحاصل في عدد مناصب الشغل المستحدثة والذي عرف سنة 2011 نقلة نوعية حيث ازدادت بالضعف، فبعدما كانت سنة 2010 تفوق 77 ألف منصب أصبحت في 2011 تقدر بـ 161417 في حين فاقت في سنة 2012 أكثر من 219 ألف منصب.

ويفسر هذا من خلال جملة من الأسباب أهمها التسهيلات التي اعتمدتها الوكالة فيما يخص الخدمات المالية المقدمة حيث كانت في سنة 2004 تشمل في 40 مليون سنتيم جزائري لإنشاء المشاريع و3 ملايين سنتيم لشراء المواد الأولية.

في حين في سنة 2011 ارتفعت القروض المقدمة للفئات الهشة والمتمثلة في 100 مليون سنتيم لإنشاء المشروع و10 ملايين سنتيم لشراء المواد الأولية، إضافة إلى التسهيلات المالية لمنطقة الجنوب الجزائري التي عرفت هي كذلك زيادة في القروض المقدمة لشباب المنطقة والتي قدرت بـ 25 مليون سنتيم لشراء المواد الأولية. إضافة إلى تقليص مدة دراسة الملفات المقدمة من طرف الأفراد في مدة لا تتجاوز 03 أشهر، ولا ننسى اهتمام المرأة خاصة المرأة الريفية بهذا النوع من التمويل الذي ساهم في زيادة عدد المشاريع وبالتالي في ارتفاع عدد اليد العاملة النسوية حيث بلغت نسبتها 60 % من نسبة المستفيدين من الوكالة.

لكن تبقى مساهمة الوكالة بالرغم من أهمية الأهداف التي وضعت من أجلها خاصة فيما يتعلق بمكافحة البطالة وتحسين المستوى المعيشي للفئات الهشة في المناطق الريفية أو المعزولة ضئيلة نوعا ما في مكافحة البطالة وربما يعود ذلك إلى:

- غياب ضمانات المستفيدين من القروض في إطار القرض المصغر، مما يدفع في الكثير من الأحيان إلى الامتناع عن الإقراض، مما يؤدي إلى تقليص الاستثمار المؤدي إلى خلق مناصب شغل.
- الاهتمام بقطاعات دون أخرى كالقطاع الخدمات الذي لا يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية ومن ثم عدم خلق مناصب شغل مقارنة بالقطاع الفلاحي الذي ترفض البنوك الموافقة على القروض الصغيرة بحكم خطورة الظروف المناخية ونقص الإنتاج.
- نقص الكفاءة المهنية للكثير من المستفيدين من القروض المصغرة أو الطالبين لها.
- انعدام الرقابة والتوجيه في إطار برنامج القرض المصغر، خاصة ما بين سنتي 2011-2012، لاعتبارات سياسية وأمنية، دفع بالمستفيدين إلى الاتكالية وعدم تسديد الديون المستحقة عليهم في آجالها.

❖ الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة:

كانت الغاية الأساسية من إنشاء الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة سنة 1994 حماية العمال الأجراء، عن طريق تطبيق نظام لتعويضهم في حال فقدان مناصب عملهم لا إراديا لأسباب اقتصادية. فقد أنتجت الأزمة الاقتصادية لمنتصف الثمانينات وما تبعها من تطبيق إصلاحات هيكلية،

غلق العديد من المؤسسات الاقتصادية العمومية، وتسريح آلاف العمال، حيث شهدت الفترة الممتدة من 1996 إلى 1999 أكبر موجة تسجيل في نظام التأمين عن البطالة منذ إنشائه ليتوسع دوره فيما بعد ليشمل تشجيع وتمويل مشاريع البطالين الشباب بهدف ترقية التشغيل ومكافحة البطالة.

إن استحداث مهام جديدة للصندوق ساهم في خلق العديد من المؤسسات المصغرة من طرف الشباب البطالين الحاملين للأفكار التي من شأنها المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما سمح بخلق العديد من مناصب العمل للشباب البطال في إطار إستراتيجية الحكومة في الحد من البطالة.

ويمكن أن نتتبع أداء الصندوق في خلق هذه المناصب في الفترة ما بين سنة 2004، باعتبارها السنة الأولى التي أدرجت فيها المقاولاتية ضمن المهام الجديدة للصندوق، إلى غاية سنة 2014، كما تبينه معطيات الجدول التالي:

جدول رقم(42) : عدد المشاريع الممولة و مناصب الشغل المستحدثة من طرف الصندوق 2004-2015.¹

السنوات	2004	2005	2006	2007	2008	2009
عدد المشاريع	13	1901	2236	2574	2429	4221
مناصب الشغل	34	5159	6078	6949	5781	9574
السنوات	2010	2011	2012	2013	2014	2015
عدد المشاريع	7465	18490	34801	21412	18823	15449
مناصب الشغل	35953	59125	41786	42707	42707	37921

تبين معطيات الجدول أن عدد المشاريع الممولة ومناصب الشغل المستحدثة في إطار الصندوق سجلت أدنى حصيلة سنة 2004 أين بلغت 13 مشروعاً ساهم في خلق 34 منصب عمل جديد، ويعود ذلك للدور الجديد الذي أوكل له، والمتمثل في مرافقة الشباب البطال في إنشاء مؤسسات مصغرة بعدما كان دوره ينحصر منذ سنة 1994 في تعويض العمال الأجراء المسرحين.

لكن في الفترة من 2005 إلى 2009 عرفت حصيلة المشاريع ارتفاعاً قدر بأكثر من 13 ألف مؤسسة مصغرة ساهمت في خلق 33541 منصب عمل، ويعود ذلك إلى عمل الجهاز على دعم إحداث النشاط لفائدة البطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين خمسة وثلاثين (35) والخمسين (50)

¹ نفس المصدر الانف الذكر، ص03.

سنة، لغاية شهر جوان 2010 تطبيقا لبرنامج رئيس الجمهورية الخاص بمحاربة البطالة ضمن مخطط دعم التنمية الاقتصادية.

ابتداء من سنة 2010 عرفت النتائج المسجلة فيما يتعلق بخلق المؤسسات المصغرة تطورا هاما، حيث تم إنشاء 7465 مؤسسة مصغرة ساهمت في خلق أكثر من 15 ألف منصب عمل، واستمر التطور العددي بنفس الوتيرة إلى غاية سنة 2014 أين سجل خلق أكثر من 42 ألف منصب عمل، مع العلم أن عدد المناصب المستحدثة في الفترة بين 2010 و2014 بلغ 195385 منصب عمل جديد. ويعود ذلك إلى جملة من الأسباب أهمها:

1- خفض السن القانوني للشخص البطل للاستفادة من خدمات الجهاز، حيث كان سابقا يتراوح ما بين 35 و50 سنة ليصبح ما بين 30 إلى 50 سنة. من جهة أخرى فقد سمح الصندوق للعديد من البطالين بإنشاء مشاريعهم الخاصة رغم كبر سنهم الذي كان عائقا أمام استفادتهم من خدمات الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب التي تشترط أن لا يتجاوز سن المستفيد 35 سنة مع إمكانية رفعه إلى 40 سنة بشروط تطرقنا إليها سابقا.

2- رفع قيمة الامتيازات المالية المقدمة للشباب حاملي الأفكار والراغبين في إنشاء مؤسساتهم المصغرة، حيث ارتفع مبلغ الاستثمار الإجمالي إلى حدود عشرة (10) ملايين دج بعدما كان لا يتعدى خمسة (05) ملايين دج، إضافة إلى إمكانية توسيع إمكانات إنتاج السلع والخدمات لذوي المشاريع النشطة.

تجدر الإشارة إلى أن ارتفاع عدد المشاريع لم ينجر عنه ارتفاع متوسط عدد مناصب الشغل التي تم خلقها لكل مشروع والتي لا تتعدى ثلاث مناصب كأقصى تقدير.

المبحث الثالث: تقييم طبيعة مناصب الشغل المستحدثة وفق المؤشرات الكيفية.

إن الهدف من تناول هذا المبحث هو معرفة مدى تطابق مخرجات سياسة مكافحة البطالة المسطرة من طرف السلطات الوصية مع الأهداف المرجو تحقيقها على أرض الواقع والمتمثلة في خلق فرص عمل حقيقية ومستقرة تتوافق ومؤشرات المنظمة العالمية للعمل.

المطلب الأول: العمل اللائق ومناصب العمل المستحدثة.

أولا - مفهوم العمل اللائق:

بهدف القضاء على الفقر وضمان الأمن والسلام والإزدهار لكل سكان المعمورة تبنت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة عام 2015 مجموعة من الأهداف العالمية التي تضمن تحقيق التنمية المستدامة والمسطرة إلى غاية 2030. ومن بين هذه الأهداف نجد الهدف الثامن الذي جاء تحت عنوان "العمل اللائق ونمو الاقتصاد"، ويتضمن تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع.

يعتبر مفهوم العمل اللائق، مفهوم حديث نسبيا، ظهر في أواخر القرن الماضي. ويقصد به العمل المنتج الذي يوفر دخلا مجزيا ويضمن الحقوق والحماية الاجتماعية للعمال ويكون متوفرا بفرص متكافئة للجميع رجالا ونساء.

وقد بدأ الترويج لهذا المفهوم سنة 1999 من طرف منظمة العمل الدولية، حيث جاء كرد فعل إزاء التحولات العالمية، وما حملته من تأثيرات سلبية على عالم الشغل والعلاقات التشغيلية، ويساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية دون النيل من حقوق العمال والمعايير الاجتماعية.

وقد تم تحديد شروط تحقيق العمل اللائق فيما يلي:¹

1- احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: يتطلب تحقيق العمل اللائق على أرض الواقع الإهتمام بالمعايير الدولية للعمل ووسائل تحقيقها، كما نص عليها إعلان المبادئ الصادر عن منظمة العمل

¹ Abdessalam Naciri, Relations Professionnelles et Travail Décent, Opinions Syndicales. Tunis : Département des Etudes et de la Documentation, 2015, p15-16

الدولية للعمل سنة 1998، والذي ألزم جميع الدول العضوة فيها بضرورة باحترام وتشجيع المبادئ والحقوق المتعلقة بـ:

- الحرية النقابية.
- المفاوضة الجماعية.
- القضاء على كل أشكال العمل الجبري.
- القضاء على عمالة الأطفال.
- القضاء على التمييز في ميدان العمل.

2- خلق المزيد من فرص العمل والدخل: هناك ترابط بين العمل اللائق وخلق فرص العمل لأنه كلما ارتفعت نسبة البطالة قلت مناصب العمل عموماً، والعمل اللائق على وجه الخصوص.

3- تعزيز الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي: يعتبر العمل اللائق ضروري للتصدي لتآكل منظومة الحماية الاجتماعية وتقليص دورها، لأن ارتفاع نسب البطالة وتقدم السكان في السن وارتفاع معدلات الفقر، يساهم في الضغط على منظومة الحماية الاجتماعية للعمال مما يؤدي إلى تقليص نطاق تدخلها من خلال انحسار نطاق علاقات العمل.

4- تعزيز الحوار الاجتماعي: يعتبر الحوار الاجتماعي من أفضل الوسائل للحصول على سوق عمل منظم ومرن وقوي يساهم في تحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي. عرفت منظمة العمل الدولية بأنه " يتضمن كافة أنواع التفاوض أو المشاورات أو ببساطة تبادل المعلومات بين ممثلي الحكومات، وأصحاب العمل، والعمال بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك المتصلة بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية " ¹.

ثانيا - مدى لائقية فرص العمل المستحدثة:

حتى نتمكن من تقييم مدى لياقة مناصب العمل المستحدثة من الناحية الكيفية، إرتأينا التركيز في أول الأمر على العنصر الخاص بضرورة إحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل خاصة فيما

¹ مقال حول " الحوار الاجتماعي: مفتاح تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030 " ، صادرة بتاريخ 11 سبتمبر 2018 .
نقلا عن الموقع https://www.ilo.org/beirut/media-centre/fs/WCMS_718291/lang--ar/index.htm، تم الاطلاع بتاريخ 2023/08/25.

يتعلق بمعيار القضاء على كل أشكال العمل الجبري، حيث حددت الإتفاقية الدولية لمناهضة العمل القسري وأشكاله، والتي تعهد كل عضو في منظمة العمل الدولية المصادق عليها بحظر أي شكل من أشكال عمل السخرة أو العمل القسري، وبعدم اللجوء إليه¹:

1. كوسيلة للإكراه أو التوجيه السياسي أو كعقاب على إعتناق آراء سياسية أو آراء تتعارض مذهبيا مع النظام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي القائم، أو على التصريح بهذه الآراء.
2. كأسلوب لحشد اليد العاملة واستخدامها لأغراض التنمية الاقتصادية.
3. كوسيلة لفرض الانضباط على العمال.
4. كعقاب على المشاركة في إضرابات.
5. كوسيلة للتمييز العنصري أو الاجتماعي أو القومي أو الديني.

نلاحظ فيما يخص صيغ العمل المأجور خاصة فيما يتعلق بعقود الإدماج المهني التي أنشأتها السلطات الجزائرية، أنها تدخل في إطار العمل القسري وإعتبارها آلية لحشد اليد العاملة نتيجة إرتفاع معدلات البطالة التي أصبحت تؤثر على الإستقرار الاجتماعي والسياسي وهذا باستخدامها لأغراض التنمية الاقتصادية في إطار تطبيق برامج الإنعاش الاقتصادي التي تبنتها الدولة الجزائرية في الفترة ما بين (2001-2014). فالشخص في ظل الظروف الاجتماعية والاقتصادية التي يعيش فيها وإرتفاع معدلات البطالة التي فاقت في نهاية التسعينيات 29 % مجبر على الدخول إلى سوق العمل في إطار أية صيغة من الصيغ المستحدثة، حتى ولو لم تتناسب مع مؤهلاته وكفاءته العلمية، فلو قمنا بمقارنة بسيطة بين الموظف الدائم والموظف في إطار العقود التشغيلية المستحدثة في إطار سياسة مكافحة البطالة نجد أن الموظف في قطاع الوظيف العمومي وضع له المشرع جملة من الحقوق والضمانات التي يتمتع بها والتي جاءت في حوالي 28 مادة قانونية تضمنها القانون الأساسي للوظيفة العامة 03/06 ، مقارنة بالموظف المتعاقد الذي لم تحدد حقوقه باستثناء الأجر والتأمين الصحي وإمكانية تجديد مدة الاستفادة من العقد لمدة معينة. نفس الشيء تقريبا لطرق الالتحاق بالوظيفة؛ فالموظف الدائم حددت له جملة من الشروط والطرق التي يلتحق على أساسها برتبته إما عن طريق المسابقة على أساس

¹ منظمة العمل الدولية، " الاتفاقية الدولية رقم 105 الخاصة بتحريم السخرة "، الصادرة ب 25 يونيو 1957.

الاختبارات، أو على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين، إضافة إلى الفحص المهني والتوظيف المباشر لبعض الرتب. هذا ما لم نجده في إطار صيغ العمل المأجور المتنبئة بغرض مكافحة البطالة، مما يبين أن الوظائف المستحدثة لها خصوصية تختلف عن تلك التي تخلق في إطار قطاع الوظيفة العامة أو القطاع الاقتصادي العمومي وحتى الخاص.

المطلب الثاني: مؤشر الأجر العادل

نصت الاتفاقية الخاصة بحماية الأجور لعام 1949، على وجوب دفع الأجور في مواعيد منتظمة،¹ فالأجر العادل هو "الذي نحصل عليه في حالة عدم وجود احتكار"². ويعتبر من أهم ركائز العمل اللائق، ويستوجب أن يكون هنالك أجر متكافئ مقابل عمل متكافئ.

إن المعنى الاقتصادي للأجر يقصد به قيمة قوة العمل البشري أو ما يقابله ماديا كان أو غير مادي. في حين عرف المشرع الجزائري الأجر وفق ما نصت عليه المادة 80 من القانون 11/90، التي تضمنت أن "للعامل الحق في الأجر مقابل العمل المؤدى ويتقاضى بموجبه راتباً أو دخلاً يتناسب ونتائج العمل".

فمن التعريف يتضح لنا أن الأجر مرتبط بالمهام التي يقوم بها الشخص ويتحصل على مقابل في شكل راتب أو دخل وكأن الأجر يتضمن الراتب أو الدخل.

لكن الملاحظ أن هناك خلط في توظيف المصطلحات حيث تم استعمال مفاهيم الأجر، والتعويض، والمنحة للدلالة على المبلغ المالي الذي يتقاضاه البطال جراء إستفادته من منصب عمل في إطار سياسة العمل المأجور كآلية من آليات مكافحة البطالة.

¹ نقلا عن الموقع <https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/abolition-forced-labour-convention-1957-no-105>

convention-1957-no-105، تاريخ الاطلاع 2018/11/10.

² Friedrich A Hayek, La Route de la Servitude. Traduction de G. blumberg. 5^e édition, Paris : Presses Universitaires de France, 2010, p83.

وبالعودة إلى القيمة المالية نجد أنها لا ترق إلى الأجر الوطني الأدنى المضمون والمقدر بـ 18000 دج سنة 2014¹ * وإنما هي أقل منه ولا يمكن أن توفر الحياة الكريمة للمواطن الجزائري فبالنسبة للمستفيدين من جهاز الإدماج المهني مثلاً نجد هناك فجوة كبيرة بين معدل الأجور التي يحصل عليها المستفيدون وبين كفاية هذه الأجور لتلبية متطلبات الحياة الكريمة لهم ولأسرهم، فالملاحظ أن الأجور الممنوحة لهم رغم إختلاف مؤهلاتهم العلمية غير متكافئة من جهة مع الجهود المبذولة من طرفهم في أداء عملهم، ومن جهة أخرى فإن قيمة هذه الأجور ضعيفة مقارنة بأجور الموظفين الذين يقومون بنفس مهامهم ويحملون نفس مؤهلاتهم وشهاداتهم العلمية.

وتقدر الأجور الممنوحة للمستفيدين من مناصب الشغل المستحدثة في إطار العمل المأجور بما يلي:

- يتقاضى المستفيدون من عقود إدماج حاملي الشهادات أجرة شهرية صافية تحدد بـ 15.000 دج بالنسبة لحاملي شهادات التعليم العالي و 10.000 دج بالنسبة للتقنيين السامين.
- يتقاضى المستفيدون من عقود الإدماج المهني أجرة شهرية صافية تقدر بـ 8.000 دج.
- يتقاضى المستفيدون من عقود تكوين - إدماج أجرة شهرية تقدر قيمتها بـ 12.000 دج للشباب المدمج في إطار الورشات المختلفة المبادر بها من طرف القطاعات والبلديات.
- منحة شهرية تقدر بـ 4.000 دج بالنسبة للشباب المنصب لدى الحرفيين المعلمين.

إن الملاحظة الأولية لطبيعة هذه الأجور تبين أنها عبارة عن مبلغ نقدي ثابت ومحدد المقدار بالنسبة لكل فئة من الفئات الثلاث السابقة الذكر لا تتغير قيمته عبر الوقت بسبب الترقية مثلاً. كما أنه تم اعتماد معيار المدة الزمنية عند دفعها والتي حددت بالشهر.

إذن فالأجر المقدم للمستفيدين من عقود الإدماج المهني لا يساهم في تحسين المستوى المعيشي لهم وإنما يعتبر منحة تقدم لهم مقابل أدائهم لمهام يمكن أن يؤديها موظفون عيّنوا بصفة دائمة. ويعود

* عرف الحد الأدنى للأجور في الجزائر منحي تصاعدي منذ سنة 2001 حيث كان يقدر بـ 8000 دج، ليرتفع سنة 2004 إلى 10000 دج ويصل الي 12000 دج سنة 2007. في 01 جانفي 2012 قدر بـ 18000 دج، وحدد المشرع الجزائري هذه القيمة لمدة عمل قانونية أسبوعية قدرها بـ 40 ساعة.

ذلك إلى كون عقود العمل هذه لا ترقى لأن تكون عقود عمل وفقا لأحكام قانون العمل 11/90 وذلك لعدم توفر شرطي التبعية والأجر. ويرجع سبب إضفاء الخصوصية على عقود عمل هذا الجهاز إلى التقليل من نسبة البطالة بإقحام الشباب في سوق العمل ولو بصفة تدريجية.

أما بالنسبة للنوع الثاني من العقود التابعة لهذا الجهاز، وهو عقد العمل المدعم، الذي صنفته وزارة العمل والتشغيل بكونه عقد عمل بمفهوم القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 والمتعلق بعلاقات العمل ويدخل في إطار تشجيع توظيف الشباب المدمج لدى المؤسسات العمومية والخاصة، ويتقاضى الشباب البطال طالبي الشغل المبتدئين الموظفين في هذا الإطار أجورا تتوافق وسلم الأجور للهيئة المستخدمة، مع مساهمة الدولة بنسبة معينة في هذه الأجور، يضاف إليها مجموعة من التحفيزات المقدمة للقطاع الخاص بغرض تشجيعه على توظيف الشباب البطال، وتعود تسمية هذا العقد بالعقد المدعم لكون أن جزءا من الأجرة المقدمة للمستفيد من العقد تقدمها الدولة كدعم للقطاع الاقتصادي المشغل سواء كان قطاعا عاما أو قطاعا خاصا.

أما ما يتعلق بالأجهزة التابعة لوكالة التنمية الاجتماعية، فالمستفيد من برنامج المساعدة على الإدماج الاجتماعي يتلقى تعويضا ماليا مقدرا ب 6000 دج، مقابل المهام التي يقوم بها حسب ما نصت عليه المادة 13 من المرسوم التنفيذي 09-305 المتعلق بجهاز نشاطات الإدماج الاجتماعي. هنا يبقى السؤال المطروح كيف يتلقى المستفيد تعويضا ماليا مقابل مهام تلقى هذا الأخير تكويننا عليها؟ ولماذا لم يتلق أجرا بالرغم من وجود عقد مبرم بين الأطراف الأربعة أي: الوكالة، والمستفيد، ومديرية النشاط الاجتماعي والهيئة المستقبلة؟

الواضح أن تلك الأجهزة ذات طابع تضامني وليس تشغيلي، فالغاية منها ليست المساهمة في خلق الثروة وتحقيق التنمية الاقتصادية عن طريق استحداث مناصب شغل دائمة وبأجور مناسبة تحفظ الكرامة الإنسانية للمواطن الجزائري.

إن الصيغ المعتمدة في إطار مكافحة البطالة هي صيغ تضامنية الهدف منها مكافحة الفقر وضمان مدخول للعائلات فقط.

المطلب الثالث: مؤشر التشغيل في القطاع غير الرسمي.

لقد تم تناول القطاع غير الرسمي لأول مرة في سنة 1971 في إطار ندوة عقدت في معهد دراسات التنمية حول البطالة داخل المدن في افريقيا، وفي سنة 1972 إقترح رسميا المفهوم من طرف المكتب الدولي للعمل ممثلا بالخبير سينقر (H. SINGER) إثر إجتماعه في كينيا لدراسة إشكالية العجز في ميدان العمل في افريقيا بهدف وضع استراتيجية شاملة حول التشغيل وطبيعة القطاع غير الرسمي في كينيا، وتم التوصل الى مفهوم هذا القطاع وفق تقرير كينيا¹ والذي حدد مجموعة من الخصائص الواجب توافرها فيه، وتتمثل في:

- سهولة الحصول على نشاط او سهولة دخول سوق العمل.
- استعمال الموارد والمصادر المحلية.
- الملكية العائلية للمؤسسات الخاصة بالنشاط (وسائل الإنتاج).
- اليد العاملة هي أهل عوامل الإنتاج.
- الخبرة والمؤهلات الفنية مكتسبة خارج مجال التعليم المدرسي الرسمي.
- خروج السوق عن كل قانون ومفتوح على المنافسة.

في سنة 2003 تمت صياغة المفهوم الرسمي في المؤتمر الدولي السابع عشر المنعقد من طرف خبراء إحصاءات العمل أين تم إعتقاد توسيع نطاق مفهوم "القطاع غير الرسمي" حيث تم إدماج بعض أنواع التشغيل المأجور الممارس خارج إطار مؤسسات "القطاع غير الرسمي" وتطور ذلك إلى مصطلح جديد هو "التشغيل غير الرسمي" أو "العمالة غير الرسمية".

وفي 2008 توصل خبراء إحصاءات العمل خلال ندوة تضمنت عدة محاور منها عمالة الأطفال والاقتصاد الغير رسمي الي ضرورة إعادة صياغة مفهوم "العمل"، حيث أصبح "التشغيل غير الرسمي" يعرف بخصائص المنصب المشغول وتميزه بما يلي:

¹ عبد الحفيظ عطار، " التشغيل غير الرسمي بين الدافع الاجتماعي والاقتصادي في الجزائر". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، 2009-2010). ص 26.

- عدم التسجيل.
- غياب أي عقد مبرم.
- غياب الحماية الاجتماعية.

فالتشغيل غير الرسمي يشير الي العمالة دون حماية قانونية واجتماعية داخل قطاع غير رسمي وخارجه، وتسعى الهيئات الدولية والحكومات إلى إعداد تقارير دورية لتحديد حصيلة تقريبية لحجم العمالة في القطاعات غير الرسمية، وبالنسبة للجزائر قام الديوان الوطني للإحصاء بدراسة إحصائية خاصة بالعمالة والديموغرافيا، وتوصلت إلى تحديد الفئات العاملة في القطاع غير الرسمي ممثلة في:

- الأشخاص المصرحين كبطالين غير أنهم يمارسون أنشطة تدر دخلا.
- النساء العاملات بالبيوت.
- المساعدات العائلية أو الجوارية التي يقدمها الأشخاص.
- العمال بالمؤسسات غير المؤمنين اجتماعيا.

كما تضمنت الدراسة فئات أخرى تعمل بشكل غير رسمي مثل الفئة المتمدرسة التي تمارس أنشطة معينة لفترة محدودة من الزمن، إضافة إلى المتسربين من المدارس وخريجي التكوين المهني والتعليم العالي الذين يشكلون جزءا مهما في التشغيل غير الرسمي نظرا لصعوبة دمجهم في مناصب عمل لائقة بهم بسبب قلة فرص العمل المتاحة.¹

إن المتفق عليه هو كون الإحصائيات التي تتضمنها هذه التقارير والدراسات تتميز بنوع من المصادقية إن وجدت طبعاً كون الممارسات الاقتصادية في القطاع غير الرسمي تتميز بالسرية والغموض لأنها تتم في الخفاء بغية تقليل التكاليف واستغلال الفرص لزيادة ومضاعفة الأرباح. وسنحاول من خلال المعطيات المتوفرة التطرق إلى النسب والمؤشرات المتعلقة بالظاهرة في الجزائر كما بينه الجدولين التاليين:

¹ رضا دحماني، محمد بن ربيعة. سوق العمل بين حتميات الشغل غير الرسمي وتحديات سوق العمل، يوم دراسي لطلبة الدكتوراه حول تحولات سوق العمل في الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، ص 12.

جدول رقم(43): تطور التشغيل غير الرسمي في الجزائر 1992-1999 (بالألف).¹

السنة	1992	1997	1999
التشغيل غير رسمي	688	1131	911
إجمالي التشغيل	4974	5815	6073
ت غ ر %	%13	%19.4	%15

إن معطيات الجدول أعلاه تبين مدى تطور التشغيل غير الرسمي في الجزائر من 1992 إلى 1999، حيث انتقلت نسبته من 13% سنة 1992 إلى 15% سنة 1999 من إجمالي التشغيل ويعود سبب هذا الارتفاع إلى الأوضاع التي عرفت الجزائر في نهاية الثمانينات كالأزمة المالية الحادة والاضطرابات السياسية والاقتصادية، إلى جانب تطبيق ثلاث برامج استقرار مع صندوق النقد الدولي، في 1989 و 1991 و 1994، والتي أفضت إلى إعادة جدولة المديونية الخارجية في سنة 1994. كل هذا ساهم في بروز ظواهر وسلوكيات متمثلة في:

- تقلص سوق التشغيل وغياب التنظيم في سوق العمل.
- دخول الشباب والبطالين في "الطرابندو" والبازار لتدبر امورهم.
- زيادة ملحوظة لعدد النساء المشتغلات جزئيا في الأعمال بالمنزل، والتي لا تخضع لأي نوع من أنواع التنظيم والمعايير.
- انتشار عمل الأطفال في المدن الصغيرة والقرى والمراكز الحضرية الكبرى، نتيجة حالة الفقر التي أصابت العديد من الأسر.
- التشغيل غير المستقر للأشخاص المسنين والعمال الدائمين و/ أو المسرحين من طرف القطاعات المنظمة العمومية والخاصة، إثر تقليص العمال والتقاعد المسبق والذهاب الإرادي، لأسباب اقتصادية. اذن كل هذا ساعد على انتشار التشغيل غير الرسمي وارتفاع نسبته في هذه الفترة.

¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مشروع تقرير حول القطاع غير الرسمي: أوهام وحقائق. الجزائر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، لجنة علاقات العمل، دورة العادية 24، جوان 2004، ص102.

أما بخصوص التشغيل غير الرسمي في فترة دراستنا 2000-2014، فمعطيات الجدول التالي تبين لنا نسب تطوره مقارنة بالتشغيل الرسمي.

جدول رقم (44): تطور التشغيل غير الرسمي في الجزائر خلال الفترة 2003-2014 (بالآلاف)¹

السنوات	التشغيل الرسمي		التشغيل غير رسمي		إجمالي التشغيل (خارج الفلاحة)	
	العدد	%	العدد	%	العدد	%
2003	3 387	64.2	1 885	35.8	5 272	100
2004	3 617	58.5	2 564	41.5	6 181	//
2005	3 911	58.7	2 752	41.3	6 663	//
2006	3 994	55.0	3 265	45.0	7 259	//
2007	4 172	56.2	3 251	43.8	7 423	//
2008	4 412	55.9	3 482	44.1	7 894	//
2009	4 558	55.4	3 672	44.6	8 230	//
2010	4 679	54.4	3 921	45.6	8 600	//
2011	5 079	59.3	3 486	40.7	8 565	//
2012	5 765	62.3	3 493	37.7	9 258	//
2013	6 044	62.7	3 603	37.3	9 647	//
2014	5 823	62.3	3 517	37.7	9 340	//

لقد بلغ عدد المشتغلين في القطاع غير الرسمي سنة 2014 حوالي 3 ملايين و517 ألف مشتغل غير منخرطين في نظام الحماية الاجتماعية، وهذا ما يمثل 38.7 % من مجمل اليد العاملة عدا القطاع الفلاحي.

إن بيانات الجدول أعلاه تبين أن معدلات التشغيل الرسمي عرفت تذبذبا حيث ترتفع تارة وتنقص تارة أخرى، هذا ما أدى بنا إلى تقسيمها إلى مرحلتين:

-المرحلة الأولى (2003-2010): عرفت نسب التشغيل غير الرسمي ارتفاعا كبيرا حيث قدرت سنة 2003 بنسبة 35.8%، لترتفع سنة 2010 إلى أعلى نسبة حيث بلغت 45.6%.

¹ محمد دحو، " أثر سياسات سوق العمل النشطة على التشغيل في الجزائر: دراسة تحليلية وقياسية (2000-2018) "، (أطروحة دكتوراه، العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2020)، ص 200.

-المرحلة الثانية (2011-2014): تراجعت نسب التشغيل غير الرسمي سنة بعد أخرى حيث بلغت في 2011 حوالي 40.7% من إجمالي التشغيل لتصل إلى 37.7% سنة 2014، ويعود ذلك إلى جملة من الأسباب منها: تزايد التشغيل في القطاع الحكومي إضافة إلى التحفيزات التي عرفتتها سياسات دعم التشغيل التي تبنتها الدولة الجزائرية في سنة 2011 خاصة بعد الاحتجاجات الشعبية في تلك الفترة.

كما نلاحظ من خلال مقارنة نسب تطور التشغيل الرسمي والتشغيل غير الرسمي بين سنتي 2003-2014، الارتفاع المحسوس للنوع الثاني بمعدل نمو يقارب 86.6% في حين سجل النوع الأول نسبة نمو مقدرة ب 81.9% هذا ما يبين مكانة سوق العمل غير الرسمي في إستقطاب اليد العاملة مقارنة بسوق العمل الرسمي ونسبة نمو كليهما، ذلك بالرغم من غياب الحماية الاجتماعية.

إذن إن ارتفاع عدد مناصب العمل في القطاع غير الرسمي دليل على نسبية دور آليات التشغيل المعتمدة في توفير مناصب عمل تضمن الحياة الكريمة للأفراد، رغم أن حجم التشغيل المعلن عنه ليس رقما دقيقا لعدة اعتبارات منها أن عددا معتبرا من اليد العاملة المشغلة في السوق غير الرسمية قد تعد من فئة العاطلين عن العمل عند إجراء التحقيقات الخاصة بالعمل.

ظاهرة التشغيل غير الرسمي في الجزائر عرفت تنامي بالرغم من مختلف الجهود المبذولة من طرف الحكومات المتعاقبة، التي سارعت إلى اعتماد سياسات ضريبية واجتماعية هدفها تحويل اليد العاملة النشطة في القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي، غير أن هذه الجهود لم تصل إلى الأهداف المرجوة، وهذا ما أدى إلى بقاء معدلات التشغيل غير الرسمي مرتفعة في الاقتصاد بعد سنة 2014 ، حيث وصلت نسبتها في المتوسط نحو 45% بسبب تراجع أسعار المحروقات التي يعتمد عليها الاقتصاد الجزائري بشكل كبير والتي أثرت على سياسة التوظيف ومكافحة البطالة .

خلاصة واستنتاجات:

تكملةً لمضمون الفصول السابقة حول واقع البطالة واليات مكافحتها، ارتأينا التركيز في هذا الفصل على تقييم سياسة مكافحة البطالة التي سطرته الدولة الجزائرية في الفترة 2000-2014 وفق مؤشرات سوق العمل التي حددتها منظمة العمل الدولية، حتى نتمكن من معرفة مدى فعالية الاليات والأجهزة في التقليل من نسب البطالة التي سجلت اعلى معدلاتها في بداية سنة 2000، وقد خلصنا الي جملة من الاستنتاجات تتمثل في:

- إن العملية التقييمية للسياسة العامة تعتبر أسلوب علمي يعتمد لقياس اثار ونتائج تطبيق هذه الاخيرة، إضافة الى ذلك تقوم ايضا بتقييم العمليات المرتبطة برسم السياسة العامة والبرامج المصاحبة لتنفيذها وأخيرا اثارها للتعرف على مدى تحقيق الأهداف المطلوبة بالقدر المرغوب فيه من الفعالية والكفاءة.
- يرتبط نجاح سياسة عامة ما بحجم ونوعية الاثار الناتجة عن تنفيذها، وسياسة مكافحة البطالة في الجزائر كانت لها اثار واضحة وملموسة علي ارض الواقع، فظهرت فعاليتها من جانب الكمي في عدد مناصب العمل المستحدثة سواء عن طريق سياسة العمل المأجور او المبادرات الفردية وخير دليل علي ذلك تراجع معدلات البطالة من 29.49% سنة 2000 الي 10.6% سنة 2014 ويعود ذلك الي حجم الاستثمارات العمومية التي سطرته الدولة في اطار برامجها الاقتصادية، وعلى إثر اعتماد مؤشرات كيفية لتقييم مناصب العمل المستحدثة اتضح أن أغلبها مناصب مؤقتة و ذات أجور منخفضة لان المنطق الغالب في مكافحة البطالة في الجزائر طغي عليه الجانب السياسي و الاجتماعي لضمان الاستقرار الاجتماعي و الإصلاحات التي تضمنتها اليات مكافحة البطالة سنة 2011 أحسن دليل.

خاتمة

تطرقت دراستنا الى سياسة مكافحة البطالة في الجزائر، هذه السياسة التي تؤثر على جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. حيث تم تحديد أسباب البطالة في الجزائر وواقعها وأهم المحطات التاريخية التي مرت بها منذ الاستقلال الى غاية سنة 2014، وفيما تتمثل الأجهزة والبرامج التي سطرت من طرف السلطات العمومية لمكافحتها سواء في ظل الاقتصاد الموجه او اقتصاد السوق وبتقييمها توصلنا الي التعرف على ميزات مناصب العمل المستحدثة خاصة في فترة الانتعاش الاقتصادي 2000-2014.

وبناء على ذلك فإن دراستنا هذه مرت بعدة محطات أساسية؛ كان أولها تقديم الإطار المفاهيمي والنظري لكل من تحليل السياسة العامة والبطالة، سياسة التشغيل وسوق العمل، وتوصلنا الى أن عملية تحليل السياسة العامة تعتبر بمثابة أداة لفهم أسباب المشاكل والقضايا المطروحة في المجتمع بغرض اقتراح الحلول المناسبة لها. وذلك بإتباع جملة من المراحل تبدأ بمرحلة تشخيص المشكلة وتكامل المعلومات، تليها مرحلة طرح البدائل واختيار البديل المناسب وأخيرا مرحلة تنفيذ البديل المختار ومتابعته.

أما البطالة فهي مصطلح يطلق على وصف حالة المتعطلين عن العمل، والقادرين عليه والباحثين عنه ولكن لا يجدونه، وصنفت إلى ثلاثة أنواع كل نوع حسب معيار محدد، فالنوع الأول صنفت البطالة فيه حسب نمط التشغيل، أما النوع الثاني فحسب طبيعة النشاط الاقتصادي، وأخيرا صنفت البطالة حسب طبيعتها الخاصة. في حين اعتبرت سياسة التشغيل بمثابة جملة من التدابير والقرارات التي تتخذها السلطات العمومية بغرض تحقيق التشغيل الكامل للسكان الناشطين، أما سوق العمل فهو فضاء أو مكان التقاء الباحثين عن العمل والعارضين له كل حسب احتياجاته الخاصة وشروطه.

ثاني محطة تناولتها دراستنا تضمنت واقع البطالة والتشغيل في ظل التجربتين الاقتصاديتين التي تبنتهما الجزائر منذ استقلالها الي غاية سنة 2014، فكما هو معلوم أنها اختارت في أول الأمر توجهها إشتراكيا صيغ من الناحية الاقتصادية في مجموعة من المخططات التنموية انطلقت سنة 1967 وانتهت سنة 1989، اعتبرت الدولة خلالها المحرك الأساسي للتسيير بغرض تحقيق التنمية المنشودة على جميع الأصعدة بصفة عامة، وعلى صعيد التشغيل ومكافحة البطالة بصفة خاصة، وظهر ذلك

في حجم الاستثمارات العمومية المنجزة في القطاع الاقتصادي التي أدت إلى رفع مستوى النمو الاقتصادي، و بالتالي خلق مناصب شغل مما ساهم في انخفاض معدلات البطالة التي تراجعت إلى حوالي 18% سنة 1980 بعدما كانت تقدر بنسبة 31% سنة 1966. لكن مع تراجع أسعار البترول في سنة 1986، والتي أثرت بدورها على حجم الاستثمارات العمومية التي عرفت هي الأخرى ترجعا أدى إلى تضائل مستويات التشغيل وارتفاع معدلات البطالة.

أما خيارها الثاني فكان التوجه نحو اقتصاد السوق في بداية التسعينيات والذي تميز بالانسحاب التدريجي للدولة مما تسبب في ارتفاع مذهب لمعدلات البطالة بسبب غلق العديد من المؤسسات العمومية وتسريح أكثر من 400 ألف عامل.

ومع بداية الألفية الجديدة إزدادت الأمور حدة أين سجلت البطالة معدلات عالية بلغت سنة 2000 ما يقارب 30%، وكانت بمثابة حصيلة للإصلاحات الاقتصادية التي قامت بها السلطات، ومع ارتفاع أسعار المحروقات تم تسطير ثلاث برامج اقتصادية للإنعاش الاقتصادي للفترة 2001-2014، خصصت لكل برنامج غلاف مالي كبير بهدف تنشيط الطلب الكلي وبالتالي زيادة الإنفاق لتحفيز المؤسسات على الاستثمار مما سيساهم في إمتصاص البطالة وترقية التشغيل.

أما المحطة الثالثة التي جاءت في سياق دراستنا فتعلقت بآليات مكافحة البطالة في الجزائر ومضامينها فبالرغم من إتخاذ جملة من القرارات وإنشاء العديد من الأجهزة والبرامج كبرنامج الوظائف المأجورة بمبادرة محلية، وبرنامج الأشغال ذات المنفعة، وذات الاعمال المكثفة لليد العاملة بمبادرة محلية، في فترة التسعينات بغرض خفض معدلات البطالة إلا أن دورها بقي محدودا.

لكن بداية من سنة 2000 و انطلاق برامج الإنعاش الاقتصادي التي كان من بين أهدافها مكافحة البطالة و ترقية التشغيل ، بدا واضحا اهتمام الدولة الجزائرية بموضوع البطالة والتشغيل بدليل اعتمادها جملة من الآليات والبرامج التي استهدفت فئات تختلف في ميزاتها، لكن تتشابه في كونها بدون عمل وتبحث عنه، وفق مقارنة اقتصادية قائمة على تسطير برامج مختلفة سواء فيما تعلق بالعمل المأجور أو المبادرات الفردية، تضمنتها الاستراتيجية التي اعتمدتها الحكومة لترقية التشغيل ومكافحة البطالة ابتداء من 2008، فبالنسبة لترقية العمل المأجور أين تتولى الدولة عملية توظيف الشباب

البطال في مناصب عمل، فقد تم تسطير العديد من البرامج الجديدة وإدخال تعديلات على تلك التي كانت موجودة حتى تواكب التغيرات الحاصلة كالوكالة الوطنية للتشغيل باعتبارها الوسيط الرسمي في تسيير سوق العمل الجزائرية، إضافة إلى جهاز المساعدة على الإدماج المهني.

أما فيما يخص ترقية الشغل عن طريق المبادرات الفردية أين يكون الشاب البطال هو المسؤول عن خلق فرص عمل وتلعب الدولة دور الداعم والمرافق لهم عن طريق مجموعة من الأجهزة منها الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، والوكالة الوطنية للقرض المصغر وكذا الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة. إضافة إلى دور السياسات القطاعية التي رسمتها السلطات العمومية بغرض خلق الثروة كالسياسة السياحية وسياسة التنمية الريفية والتي كان لها دور في خلق مناصب عمل جديدة وامتصاص البطالة.

تجدر الإشارة أن الدور الذي لعبته الدولة الجزائرية في حماية الفئات الهشة والفقيرة تضمن وضع برامج جديدة وإدخال تعديلات على برامج أخرى تم انشاؤها في الفترات السابقة من حيث شروط الاستفادة بغرض القضاء على الفقر والهشاشة وتحسين المستوى المعيشي للحفاظ على كرامة المواطن الجزائري. ولأن دراستنا تقييمية لسياسة مكافحة البطالة، فكان الجزء الأخير منها يبحث في مدى فعالية البرامج والآليات في تقليص معدلات البطالة التي سجلت أعلى معدلاتها في بداية سنة 2000 بالاعتماد على مؤشرات كمية (كمؤشر المشتغلين إلى مجموع السكان و مؤشر التوزيع المتكافئ قطاعيا و إقليميا و أخيرا مؤشر التوافق بين العرض و الطلب)، وأخرى نوعية (مؤشر العمل اللائق والأجر العادل إضافة إلى مؤشر التشغيل في القطاع غير الرسمي) التي حددتها منظمة العمل الدولية؛ والواضح أن سياسة مكافحة البطالة التي تم اعتمادها في الجزائر كانت لها اثار واضحة وملموسة، ظهرت فعاليتها من الجانب الكمي في عدد مناصب العمل سواء تلك المستحدثة عن طريق سياسة العمل المأجور أو المبادرات الفردية في اطار الاستثمارات القطاعية العمومية او الخاصة ، حيث تراجع معدلات البطالة من 29.49% سنة 2000 إلى 10.6% سنة 2014. أما من الجانب الكيفي فتقييم مخرجات سياسة مكافحة البطالة بين لنا ان أغلب مناصب العمل المستحدثة هي مناصب مؤقتة وذات أجور منخفضة لأن المنطق الغالب في مكافحة البطالة في الجزائر طغيان الأهداف الاجتماعية والسياسية على العقلانية الاقتصادية لضمان الاستقرار الاجتماعي والسياسي للبلاد.

ومن هذا كله يمكن عرض نتائج إختبار فرضيات الدراسة على النحو التالي:

الفرضية الأولى فحواها أن انتشار البطالة المقنعة ونقص فاعلية سياسات التشغيل هي نتاج المعالجة الاجتماعية للبطالة في فترة الاقتصاد الاشتراكي. نؤكد صحة هذه الفرضية إذ ان في هذه الفترة تم تبني شعار " العمل حق الجميع"، ويعود ذلك الى معاناة الشعب الجزائري من ويلات استعمار مارس كل أنواع التمييز ضده حتى بعد نيله استقلاله، حيث ورثت الجزائر اقتصاد مدمر ومجتمع منهك وجاهل محروم من أبسط حقوقه في الحياة كالتعليم والعمل خاصة في المؤسسات والإدارات. وبعد الاستقلال تم غلق العديد من المؤسسات التي كانت ملك للمعمرين الذين غادروا نحو وطنهم مما ساهم في ارتفاع معدلات البطالة بين او ساط السكان هذا من جهة، ومن جهة أخرى فقد العديد من الجزائريين لمناصب عملهم في فرنسا بسبب رجوع الفرنسيين الى بلادهم مما أدى الى عودتهم الى الجزائر وعمق مشكل البطالة. كل هذا وغيره من الأسباب أدت بصناع القرار آنذاك الى اتباع سياسة مكان ممنوع أصبح ممكن ومتوفر كتعويض عن المأسي والحرمان الذي عاشه الشعب طيلة فترة الاستعمار وأصبحت المؤسسات والادارات العمومية مكان لممارسة هذه السياسة من خلال توظيف الجميع بالرغم من عدم امتلاكهم للمؤهلات العلمية او التكوين التخصصي والخبرة أو حتى الحاجة لليد العاملة بسبب التشبع. فالسياسة التشغيلية في فترة الاقتصاد الموجه القائم على جملة من المخططات التنموية كانت قائمة على مبدأ التشغيل المكثف لليد العاملة بدافع اجتماعي لم تراعى فيه نوعية مناصب العمل المطلوبة في ظل اتباع سياسة تصنيعية ثقيلة بحاجة ماسة الى مؤهلات علمية عالية وخبرات غير متوفرة آنذاك.

أما الفرضية الثانية ومفادها أن التحول من الاقتصاد الاشتراكي إلى اقتصاد السوق، واخضاع سوق العمل لمنطق السوق اللبرالي ساهم في اختلال سوق العمل الجزائرية. ومن خلال دراستنا نؤكد صحة هذه الفرضية لما لاحظناه من تأثير إجراءات برامج التصحيح الاقتصادي والتعديل الهيكلي التي باشرتھا الدولة الجزائرية بسبب انخفاض أسعار البترول في 1986 حيث انخفضت الإيرادات وزادت معدلات التضخم وتفاقت أزمة المديونية الخارجية والتي دفعت بها الى تبني سياسة اقتصاد السوق مما أثر سلبا على سوق العمل الجزائرية التي سجلت اختلالات نتيجة تسريح العمال حيث تم تسجيل تسريح 180 ألف عامل بين 1996-1998 وحل 134 مؤسسة اقتصادية وطنية دون ان ننسى تزايد الوافدين الجدد الى سوق العمل.

وفيما يخص الفرضية الثالثة والتي تتعلق بتأثر الإجراءات والآليات الداعمة للتشغيل ومكافحة البطالة في الفترة 2001-2014، بالنمط الريعي للدولة الجزائرية خاصة فيما يتعلق بالسياسات التوزيعية. فهي فرضية صحيحة فالجزائر التي عرفت تأخرا في فترة التسعينيات جراء انهيار أسعار البترول في 1986 وتداعيته على جميع الأصعدة السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية فمعدلات البطالة بلغت في سنة 1999 حوالي 29%، لكن مع انتعاش أسعار البترول في الأسواق الدولية وارتفاع احتياطي الصرف الى أكثر من 11 مليار دولار، تبنت الجزائر سياسة تنموية توزيعية جسدت في ثلاث برامج اقتصادية من 2000 الى 2014، تضمنت عدة مشاريع إنفاقية ذات مبالغ ضخمة كان هدفها الأساسي والمباشر هو الاهتمام بالمواطن الجزائري من خلال التركيز على التشغيل - الأسعار - الاجر .

اذن التركيز على زيادة معدلات التشغيل ومكافحة البطالة كان محل اهتمام السلطات التي عمدت الى جعله هدفا أساسيا لأغلب المشاريع الاستثمارية التي تبرمجها مختلف القطاعات كقطاع الفلاحة من خلال المخطط الوطني لتطوير الفلاحة ومختلف برامج وأجهزة تشغيل الشباب سواء تلك المتعلقة بالعمل المأجور او المبادرات الفردية.

الفرضية الرابعة مفادها انه كلما غلب الطابع السياسي على القرارات المتعلقة بالتشغيل ومكافحة البطالة في الجزائر، كلما غلب الطابع الكمي وغاب النوعي عن مناصب العمل المستحدثة. وبما ان البطالة اضحت تشكل هاجسا يهدد الاستقرار الاجتماعي والسياسي للدولة فالقرارات التي اتخذت في سنة 2011 أكبر دليل على ذلك ويؤكد صحة الفرضية، ففي بداية سنة 2011 عرفت الجزائر احتجاجات شعبية سميت بـ " احتجاجات الزيت والسكر " انتشرت في فترة وجيزة لتشمل حوالي 32 ولاية، وهددت استقرار البلاد موازاة مع الاحداث التي كانت سائدة في المنطقة العربية آنذاك. مما أدى الى تحرك السلطات العمومية بتوظيف مداخلها المنتعشة بفعل ارتفاع أسعار النفط في محاولة شراء الامن الاجتماعي هذا ما كان واضحا في القرارات الصادرة عن المجلس الوزاري الذي انعقد في 03 فيفري 2011 ومن أهمها ادخال تعديلات ومنح امتيازات جديدة على القروض الممنوحة للشباب وتوظيف الشباب البطل في إطار التعاقد. فكانت هذه القرارات بمثابة إغراء اجتماعي لشراء السلم الاجتماعي

المهدد، فساهمت في تهدئة الشارع وتركيز اهتمام الشباب المحتج بملف الاستثمار والتشغيل حيث أعلن الوزير الاول السيد أحمد أويحيى لاحقا في 10 اوت 2011 عن استحداث مليون منصب عمل في ستة أشهر. والملفت للانتباه انه لم يحدد مواصفات هذه المناصب هل هي مناصب دائمة أم مؤقتة، نوعية ومستوى المؤهلات العلمية المطلوبة للالتحاق بها، وكذا الأجر الذي سيتلقاه البطالون بعد التحاقهم بهذه المناصب. غير انه اتضح لاحقا ان مناصب العمل المستحدثة في إطار مختلف الأجهزة والبرامج تميزت بكون اغلبها مناصب مؤقتة لفترات ومدد زمنية حددها المشرع حسب كل برنامج، إضافة الى أن الأجور كانت منخفضة جدا بالمقارنة مع الاجر الوطني الأدنى المضمون. إضافة الى ذلك مطالبة الشباب المتحصل على قروض لإنشاء مؤسساتهم الخاصة عن طريق مسيرات بمسح الديون كاملة وليس مساعدة المؤسسات المتعثرة فقط بحجة ان البترول هو ثروة الشعب وليس السلطة. حتى ان هذا المطلب أصبح من الوعود الانتخابية للانتخابات الرئاسية في الجزائر فإذا عدنا مثلا الى سنة 2019 نرى من بين الوعود الانتخابية لاحد المترشحين ممثلا في السيد علي بن فليس هو مسح ديون لونساج، فكافة البطالة في الجزائر أصبحت قرار سياسي تستخدمه السلطة لتحقيق الامن وشراء السلم الاجتماعي والاستقرار السياسي ويستخدمه الشباب كورقة ضغط على السلطة، في حين يستخدمه السياسيين كوعود للوصول إليها.

فهرس الجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
01	مؤشرات سوق العمل	63
02	حجم الاستثمارات المتوقعة و المنجزة بين (1978-1967)	74
03	الخسائر المادية اللازمة للأمنية الجزائرية	87
04	الشغل و البطالة في سنتي (1997-1994)	99
05	حصيلة العمال المسجلين حسب قطاع النشاط (السداسي الأول من 1998)	100
06	توزيع المؤسسات المنحلة حسب قطاع نشاطها و اطارها القانوني الي غاية 1998/06/30	101
07	توزيع مناصب العمل حسب القطاعات لسنة 1997	104
08	عدد المسجلين في برامج عقود ما قبل التشغيل (1999-1998)	108
09	المبالغ المالية المخصصة لبرنامج الإنعاش الاقتصادي (2004-2001)	111
10	التوزيع القطاعي لبرنامج دعم النشاط الاقتصادي (2004-2001)	112
11	توزيع الغلاف المالي للبرنامج التكميلي لدعم النمو (2009-2005)	115
12	التوزيع القطاعي للبرنامج الخماسي (2014-2010)	119
13	نسب البطالة في بعض الدول الأوربية و العربية لسنة 2002	124
14	معدلات البطالة في الجزائر في الفترة (2015-2000)	133
15	معدل البطالة حسب الفئات العمرية لسكان الجزائر	135
16	عدد التلاميذ و الطلبة المسجلين في قطاع التعليم (2011-1999)	137
17	تطور نسبة البطالة حسب المستوى التعليمي في الجزائر (2013-1992)	139
18	مدة عقود جهاز المساعدة علي الادماج المهني و القطاعات المستقبلية	157
19	صنع التمويل الثنائي و الثلاثي في اطار الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب	163
20	التخفيض من قيمة نسب الفائدة علي القرض البنكي حسب القطاعات و المناطق	164
21	تعداد المشاريع ما بين القطاع الخاص و العام و المختلط في الفترة (2010-2001)	177
22	تدفقات الاستثمارات الأجنبية في الجزائر (2013-2000)	178
23	فرص العمل الناتجة عن الاستثمارات المحلية و الأجنبية في الجزائر 2012-2000	180
24	التصنيف البابائي للمؤسسات الصغيرة و المتوسطة (1999)	183
25	تصنيف المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في الجزائر وفق القانون 18/01	185
26	عدد المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في الجزائر (2014-2001)	186
27	التوزيع الجهوي لمشاريع التنمية الريفية (2005-2003)	198
28	عدد السكان النشطين و المشتغلين لال الفترة (2014-2000)	231
29	تطور معدلات التشغيل في الجزائر حسب القطاعات في الفترة (2014-2000)	234
30	نمو التشغيل في قطاع البناء و الاشغال العمومية في الجزائر (2008-2000)	235
31	تطور عدد المشتغلين في قطاع الوظيفة العمومية (2008-1996)	240
32	تطور مناصب الشغل حسب المناطق الحضرية و الريفية في الجزائر	241
33	المستفيدين من برنامج التعويض مقابل النشاطات ذات المنفعة العامة الي غاية (1999)	243
34	مناصب الشغل المستحدثة في اطار برامج التعويض مقابل النشاطات ذات المنفعة العامة (2011-2000)	244

245	عدد المشاريع و مناصب الشغل المستحدثة الي غاية 30 سبتمبر 2000	35
246	حصيلة جهازي الاشغال ذات المنفعة العامة و الجزائر البيضاء	36
248	مناصب الشغل المستحدثة في اطار جهازي (DIAS- ESIL)	37
249	عدد المناصب في جهاز المساعدة علي الادماج المهني للمستفيدين الأقل من 35 سنة	38
250	تطور المشاريع الممولة و مناصب الشغل المستحدثة من طرف الوكالة في الفترة ما بين (2014-2000)	39
254	مساهمة وكالة القرض المصغر في عملية التوظيف (2010-2005)	40
254	عدد مناصب الشغل المستحدثة في اطار وكالة القرض المصغر (2016-2005)	41
257	عدد المشاريع الممولة و مناصب الشغل المستحدثة من طرف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة (2004-2015)	42
267	تطور التشغيل غير رسمي في الجزائر (1999-1992)	43
268	تطور التشغيل غير رسمي في الجزائر (2014-2003)	44

قائمة المراجع

أولاً-المراجع باللغة العربية:

أ - الكتب:

- أبشر الطيب، حسن، الدولة العصرية دولة مؤسسات، القاهرة: دار الثقافة للنشر، 2000.
- أندرسون، جيمس، صنع السياسات العامة، (ترجمة الكبيسي عامر)، ط01، عمان: دار المسيرة، 1999.
- الخزرجي، ثامر كامل محمد، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة: دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة، ط01، عمان: دار المجدلاوي للنشر والاشهار، 2004.
- الحسين، أحمد مصطفى، مدخل لتحليل السياسات العامة، ط01، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، 2002.
- الخواجة، محمد ياسر، علم اجتماع البطالة: تحليل لأخطر مشكلات الاقتصاد الحر، ط01، القاهرة: العربية للنشر والتوزيع، 2011.
- الزواوي، خالد، البطالة في الوطن العربي (المشكلة والحل)، ط01، القاهرة: مجموعة النيل العربية، 2004.
- السعودي، أحمد، طاهر، أحمد، البطالة المشكلة والحل، ط01، القاهرة: مركز المحروسة للنشرة والخدمات الصحفية والمعلومات، 2008.
- الصبحي، أحمد شكر، الصبحي، معتز إسماعيل، التحليل السياسي للأنظمة السياسية المعاصرة وأزماتها، ط01، برلين: المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، 2019.
- الكبيسي، عامر خضير، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، القاهرة: إصدارات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008.
- الكراوي، إدريس، إشكالية التشغيل: مقاربات وتوجهات، ط01، المغرب: جمعية الدراسات والأبحاث للتنمية، مارس 2014.
- الناشبي، كريم، وآخرون، الجزائر: تحقيق الاستقرار والتحول الي اقتصاد السوق (دراسة خاصة لصندوق النقد الدولي)، واشنطن: 1998.
- الفهداوي، فهمي خليفة، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001.
- بلحاج، صالح، تحليل السياسات العامة: الديناميكيات والمعارف الأساسية، برج الكيفان: دار نشر بن مرابط، 2005.

- بن تيريدي، بدر الدين، تقييم التعليم وأنواعه وأساليبه أدواته بين النظرية والتطبيق. الجزائر: المعهد الوطني للبحث والتربية، 1999.
- بوحوش، عمار، دليل الباحث في منهجية وكتابة الرسائل الجامعية، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب بدون ذكر السنة.
- (—)، (—)، محمود الذنبيات، محمد، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث، ط4، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
- بوعشة، محمد، أزمة التعليم العالي في الجزائر والعالم العربي: بين الضياع وأمل المستقبل، ط01، بيروت: دار الجيل، 2000.
- بوكابوس، سعدون، الاقتصاد الجزائري: محاولتان من أجل التنمية 1962-1989-1990-2005، ط01، القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2012.
- تاكسني، ستيفن، جاكسون، نايجل، أساسيات علم السياسة، (ترجمة حميدي محي الدين)، سوريا: دار الفرقد، 2016.
- تومي، عبد الرحمان، الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر الواقع والأفاق، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2001.
- حماد، الدوسري راشد، القياس والتقييم التربوي الحديث، ط01، الأردن: دار الفكر، 2004.
- خضر، جميل أحمد محمود، غانم، مصطفى شلابي محمد، مرسى، متولي عبد المؤمن محمد، البطالة الأسباب والآثار وتقييم السياسات الحالية واليات العلاج المقترحة في ضوء المستجدات: دراسة حالة المملكة العربية السعودية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2013.
- دادي عدون، ناصر، العايب، عبد الرحمان، البطالة وإشكالية التشغيل ضمن برامج التعديل الهيكلي للاقتصاد من خلال حالة الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- رشيد، أحمد، نظرية الإدارة العامة، ط03، مصر: دار المعارف لمصر، 1988.
- زكي، رمزي، الاقتصاد السياسي للبطالة: تحليل لأخطر مشكلات الرأسمالية المعاصرة، الكويت: عالم المعرفة، 1998.
- ساحلي، مبروك، عدالة توزيع الفرص الاجتماعية في سوق العمل في الجزائر، الجزائر إشكاليات الواقع ورؤى المستقبل، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، سبتمبر 2013.
- سالم، أمينة، صناع القرار والسياسات العامة، ط01، القاهرة: المكتب العربي للمعارف، 2016.

- سليم، سحر عبد الرؤف، عبده، عبير شعبان، قضايا معاصرة في التنمية الاقتصادية، الإسكندرية: جامعة الإسكندرية، 2013.
- شلبي، محمد، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، والإقتربات والأدوات، ط5، الجزائر: دار هومة، 2007.
- شلغوم، عميروش محند، دور المناخ الاستثماري في جذب الإستثمار الأجنبي المباشر في الدول العربية، ط01، لبنان: مكتبة حسن العصرية، 2012.
- صعب، حسن، مقدمة لدراسة علم السياسة، بيروت: منشورات الكتب التجاري، 1961.
- عبد الراضي، إبراهيم محمود، حلول إسلامية لمشكلة البطالة مع نماذج لبعض المشروعات الصغيرة والمتوسطة الناجحة للشباب، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2005.
- عبد الغني، فوزي، مدخل الى علم السياسة، القاهرة: دار النهضة العربية، 2006.
- قادري، محمد الطاهر، التنمية المستدامة في البلدان العربية بين النظرية والتطبيق، ط01، لبنان: مكتبة حسن العصرية، 2013.
- قيرة، إسماعيل، وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، ط01، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002.
- محمود الأقداحي، هشام، الفلسفة السياسة المعاصرة: رواد الفكر السياسي، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2010.
- مراد، صلاح أحمد، سليمان، أمين علي، الاختبارات والمقاييس في العلوم النفسية والتربوية، مصر: دار الكتاب الحديث، 2005.
- مغازي، محمد عبد الله، البطالة ودور الوقف والزكاة في مواجهتها: دراسة مقارنة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2005.
- مقدم، سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- ناجي، عبد النور، ساحلي، مبروك، تحليل السياسة العامة للدولة، تأثير السياسة التشغيلية بالوضع السياسي والأيدولوجي، الجزائر نموذجاً، ط1، القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2016.
- نافعة، حسن، مبادئ علم السياسة، ط3، القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2007.

- نجا، عبد الوهاب، مشكلة البطالة وأثر برنامج الإصلاح الاقتصادي عليها-دراسة تحليلية تطبيقية-، مصر: دار الكتاب الجامعية، 2005.
- نصار، هبة أحمد، تقييم السياسات العامة: قضايا للمناقشة -تحليل السياسات العامة قضايا منهجية، مصر: مكتبة النهضة المصرية.
- ياسين، السيد، السياسات العامة القضايا النظرية والمنهجية، مصر: مكتبة النهضة المصرية، 1988.
- ياغي، عبد الفتاح، السياسات العامة بين النظرية والتطبيق، الامارات العربية المتحدة: جامعة الامارات العربية المتحدة، 2009.

ب-القواميس:

- ابن منظور، لسان العرب، بيروت: دار إحياء التراث العربي، جزء 06، 1996.
- البعلبكي، روجي، قاموس المورد البسيط: عربي انجليزي، لبنان: دار العلم للملايين، 1995.
- بدوي، أحمد زكي، معجم مصطلحات القوى العاملة، التخطيط، التنمية، الاستخدام: انجليزي، فرنسي، عربي، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، 1984.
- مجموعة من المؤلفين، المنجد في اللغة والاعلام، بيروت: دار المشرق، 1991.

ج-المقالات:

- المجلات

- البشير، عبد الكريم. "تصنيفات البطالة ومحاولة قياس الهيكلية من خلال عقد التسعينيات". مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد (01)، 31 ديسمبر 2004
- ال سعود، بن سطاتم بن عبد العزيز، عبد العزيز. "تعريف السياسة الشرعية: حقيقته ومتجري المناظرة فيه". الجمعية الفقهية السعودية، العدد (19)، 2014.
- الإيدامي، حمدية شاكر مسلم، الجبوري، نادية لطفي جبر. "الاستثمار في المورد البشري وفق متطلبات سوق العمل في العراق". مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد (24)، العدد (107)، 2018
- اهناني، فاروق، لعروسي، رابح. "إستراتيجية الجزائر للتنمية الفلاحية والريفية". مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد (02)، 09 جوان 2018.

- باري، عبد اللطيف. "السياسات العامة والتنمية في النموذجين الماليين والجزائري". مجلة العلوم الإنسانية العددان (38-39)، مارس 2015.
- بكر، محمد عبد الله. "البطالة والآثار النفسية: دراسة ميدانية تحليلية". المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد (26)، العدد (51).
- بن جميل، هناء. "تأثير الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر على تحقيق أهداف السياسة النقدية خلال الفترة 1990-2016". مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد (19)، جوان 2016.
- بن حمادي، محمد عبد الرحيم. "الخصائص الاقتصادية وأزمة البطالة في موريتانيا مقارنة ببعض الدول العربية". مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد (47)، 2009.
- بن صويلح، ليليا. "قراءة تحليلية في مسار تطور تجربة القطاع الخاص في الجزائر". مجلة كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، العدد (08)، 2012.
- بوريش، رياض. "السياسات العامة من منظور حكومي". مجلة الحوار المستقبلي، عدد (05)، مارس 2013.
- بوسعدة، سعيدة، مستوي، عادل. "مساهمات القطاع الفلاحي في التنمية المحلية في الجزائر ولاية معسكر نموذجا". مجلة المؤسسة، العدد (04)، 2015.
- بوقبال، وردة، بولحواش، علاوة. "التوجه التجديدي لسياسة التنمية الريفية في الجزائر-سياسة التجديد الريفي بين النظرية والتطبيق". مجلة الأفاق العلمية، المجلد (04)، العدد (14)، جانفي 2019.
- بن شنهو، فريدة، بغداد، شعيب. "إستراتيجية دعم ومرافقة المؤسسات المصغرة عن طريق الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب كحل لمحاربة البطالة -دراسة ميدانية لحالة وكالة تلمسان 1999-2003". Revue du Lareiid، العدد (01)، 2014.
- بوفلج، نبيل. "دراسة تقييمية لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر 2001-2014". الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد (09)، 2013.
- بولكعيبات، إدريس. "تجربة الجزائر في التنمية قراءة في الانتقال من نموذج الى نموذج مضاد". مجلة العلوم الإنسانية، العدد (17)، 2010.
- حسين، رحيم. "سياسات التشغيل في الجزائر: تحليل وتقييم". بحوث إقتصادية عربية، العددان (61-62)، 2013.
- جعفري، جمال، عدالة، العجال. "مبادرات إصلاح القطاع الزراعي في الجزائر وأثرها على الناتج الزراعي: دراسة تحليلية وقياسية للفترة (2000-2015)". مجلة دفاتر إقتصادية، المجلد (10)، العدد (02)، 2018.

- جلال، عبد الحليم. "إتجاهات سوق العمل في الجزائر". مجلة وحدة البحث في تنمية وإدارة الموارد البشرية، المجلد (08). العدد (02)، ديسمبر 2017.
- جلول، ياسين بلحاج، عابد، شريط. "تقييم برنامج التنمية الخماسي 2010-2014 وانعكاساته على أداء الاقتصاد الجزائري". مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد (04)، العدد (04)، 2016.
- خلوط، فوزية. "برامج التنمية بين الأهداف المنشودة والنتائج المحدودة". مجلة العلوم الإنسانية، العدد (29)، فيفري 2013.
- دحو، معتصم. "سياسات التشغيل والوساطة في سوق العمل بالجزائر بين حتمية تنفيذ البرامج ومنطق الاستجابة لإحتياجات سوق العمل". منشورات البحث الحكومية والاقتصاد الاجتماعي، العدد (02)، 2016.
- رابحي، بوعبد الله. "مساهمة البرامج التنموية في تقليص معدل البطالة: دراسة الحالة الجزائر للفترة 2001-2004". مجلة معارف قسم العلوم الاجتماعية السنة (10)، عدد 19، 12-2015.
- زوزي، محمد. "استراتيجية الصناعات المصنعة والصناعة الجزائرية". مجلة الباحث، العدد (08)، 2010.
- سيدي موسى، عقيلة حاج ميهوب. "مضامين عملية تقييم السياسة العامة: المعايير والمؤشرات". المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد (06)، العدد (02)، 2019.
- سمايلي، محمود. "معوقات الادماج المهني لخرجي التعليم العالي في سوق العمل من وجهة نظر مستشاري التشغيل العاملين ضمن جهاز المساعدة على الادماج المهني DIAP في ولاية ميلة". مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 21، ديسمبر 2015.
- شرقوق، سمير. "دور قطاع البناء والأشغال العمومية في النمو والتشغيل في الجزائر خلال الفترة 2001-2013". ملفات الأبحاث في الاقتصاد والتسيير، العدد الثالث، سبتمبر 2014.
- صلاح، ربعة، بن جدو، سامي. "سياسات سوق العمل النشطة في الجزائر: عرض وتقييم للفترة (2008-2014)". مجلة أبعاد إقتصادية، المجلد (09)، العدد (01).
- صالح، ناجية، حناش، صبيحة. "واقع إستراتيجية النمو المحلية في الجزائر 2001-2014 وأفاق النمو الاقتصادي". مجلة رؤى الاقتصادية، العدد (03)، 03 ديسمبر 2012.
- صالح، أسماء. "تقييم السياسات العامة بين الاستخدام النوعي والكمي". مجلة الناقد للدراسات السياسية، العدد (01)، أبريل 2004.
- طواهرية، منى. "تقييم السياسات العامة: بحث في المفهوم والآليات". المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد (05)، العدد (01).

- عبد علي، خالد حيدر. "دراسة إقتصادية حول سوق العمل ومشكلة البطالة المقنعة في إقليم كوردستان العراق". مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد (86)، 2011.
- عواد، منى جلال. "مفردات السياسة العامة -منهجية جديدة في دراسة النظم السياسية". مجلة العلوم السياسية، العددان (38) (39)، عدد خاص بالذكرى الخمسين لتدريس العلوم السياسية في العراق.
- عويسى، وردة. "البطالة واتجاهات النمو الاقتصادي والاستثمار العمومي وأسعار النفط: حالة الجزائر". مجلة التواصل في الإدارة والقانون، العدد (39)، سبتمبر 2014.
- عتو، شارف. "تحليل أثر سياسة الإنعاش الاقتصادي على النمو في الجزائر خلال الفترة 2000-2014". Revue Finance e Marche، المجلد (03)، العدد (02).
- غبولي، منى. "من الإرهاب الى المصالحة الوطنية: دراسة قانونية تحليلية حول الأزمة الأمنية الجزائرية". مجلة طينة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد (04)، العدد (03)، 2021.
- قصاب، سعدية. "سوق التشغيل وجهاز التكوين في ظل الإصلاحات الاقتصادية الجديدة في الجزائر". مجلة الاقتصاد، العدد (07)، 2002.
- كويحل، فاروق. "السياسات الجزائرية الاجتماعية الاقتصادية لمواجهة البطالة". حوليات جامعة الجزائر 01. الجزء الأول، العدد (32)، 2013.
- لخلف، عثمان. "مفهوم المؤسسات الصغيرة وسمياتها". مجلة معهد العلوم الاقتصادية، المجلد (08)، العدد (02).
- مرازقة، عيسى. "الإطار التشريعي للاستثمار الخاص في الجزائر". مجلة الإحياء، المجلد (07)، العدد (01).
- مشدال، عبد القادر. "تجربة الجزائر في الإنتقال الى إقتصاد السوق وإشكالية تطور الصناعة"، Revue D'économie et de Statistique Appliquée، المجلد (12)، العدد (01).
- معهد الدراسات المصرفية. "البطالة Unpoloyement"، نشرة توعوية تحت عنوان إضاءات مالية ومصرفية، دولة الكويت: السلسلة 06، العدد (03)، أكتوبر 2013.
- مغراوي، محي الدين عبد القادر، تاري، محمد، لقام، حنان. "التشغيل في الجزائر: قراءة تحليلية للسياسات التشجيعية". مجلة تنظيم العمل، المجلد (07)، العدد (01)، 2018.
- ميدون، الياس. "تقييم التجربة الجزائرية في الإصلاح الاقتصادي الهيكلي". مجلة ايليزا للبحوث والدراسات، العدد (01).

- يحي، مها محمد أحمد حسين. "تحليل السياسات العامة: التطور والمنهجية". مجلة كلية التجارة (المصرية)، مجلد 55، العدد (01)، يناير 2018.
- يحيوي، خديجة. "قراءة تحليلية للمخطط التوجيهي للهيئة السياحية أفاق 2025". مجلة معارف للعلوم الاقتصادية، العدد (22)، جوان 2017.
- الملتقيات والمؤتمرات والندوات:
- المركز الثقافي بالمنتزه، ندوة الثلاثاء الاقتصادية السابع عشر حول التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سوريا. سوريا: المركز الثقافي بالمنتزه، 23 مارس 2004.
- بن يعقوب، الطاهر، بن مهري، أمال، "تقييم نتائج الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب من حيث التمويل والإنجازات المحققة"، المؤتمر الدولي لتقييم آثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة 2001-2014. جامعة سطيف، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 11-12 مارس 2013.
- دلفوف، سفيان، حطاطش، عبد السلام، "أثر السلوك الإستثماري العمومي على البطالة في الجزائر دراسة تحليلية فترة 2001-2014"، المؤتمر الدولي لتقييم آثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة 2001-2014، جامعة سطيف، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 11-12 مارس 2013.
- مرمي، مراد، "مكانة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ضمن السياسة العامة للتشغيل ومكافحة البطالة"، المؤتمر الدولي لتقييم آثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة 2001-2014. جامعة سطيف، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 11-12 مارس 2013.
- سعودي، بلقاسم، "إستراتيجية الحكومة في تطوير التشغيل والمساهمة في محاربة البطالة"، الملتقى الدولي حول إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 15-16 نوفمبر 2011.
- حمادوش، أنيسة، "التكيف القانوني للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في ظل التشريع الجزائري"، الملتقى الوطني حول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في ظل مستجدات القانون الجزائري، تيزي وزو: جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 28 نوفمبر 2019.

- لطفي، عادل، "مؤشرات سوق العمل"، ورشة للعمل الإقليمية التدريبية حول تنمية وتطوير المشروعات الصغرى والصغيرة والمتوسطة بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، مسقط 8-12 ديسمبر 2007، القاهرة: مكتب العمل العربي، منظمة العمل العربية.
- المهندي، حسن بن إبراهيم، " حالة البطالة وخصائص المتعطلين في دولة قطر"، فعاليات ورشة عمل البطالة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الدوحة: 21-23 أكتوبر 2008.
- دحماني، رضا، بن ربيعة، محمد، "سوق العمل بين حتميات الشغل غير الرسمي وتحديات سوق العمل"، مداخلة في إطار يوم دراسي لطلبة الدكتوراه حول تحولات سوق العمل في الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة لجزائر 03.
- التقارير:
- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي. التقرير الوطني حول التنمية البشرية 1998. الجزائر المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.
- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي. تقرير حول تقويم أجهزة الشغل. الجزائر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الدورة العامة، جوان 2002.
- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي. تقرير حول الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التعديل الهيكلي. الجزائر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الدورة العامة الثانية عشر، نوفمبر 1998.
- الالية الافريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية. التقرير المرحلي الثاني حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحاکمة. الجزائر: جويلية 2012.
- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي. مشروع تقرير حول القطاع غير الرسمي: أوهام وحقائق. الجزائر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، دورة العادية 24، جوان 2004.
- حمدي، علي. "خدمات ومكاتب التشغيل ودورها في الحد من مشكلة البطالة". التقرير العربي الرابع حول التشغيل والبطالة في الدول العربية، افاق جديدة للتشغيل. مصر: منظمة العمل العربية، 2014.
- دحماني، رضا، بن ربيعة، محمد. "سوق العمل بين حتميات الشغل غير الرسمي وتحديات سوق العمل"، يوم دراسي لطلبة الدكتوراه حول تحولات سوق العمل في الجزائر. جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير.

د- الوثائق الرسمية:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. " القانون رقم 277/63 المؤرخ في 26 جويلية 1963 المتعلق بالاستثمار"، (الجريدة الرسمية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 02 أوت 1963).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. " القانون رقم 227/63 المؤرخ في 26 جويلية 1963 المتعلق بالاستثمارات"، (الجريدة الرسمية، العدد 08، الصادرة بتاريخ 02 أوت 1963).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. " القانون رقم 08/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة"، (الجريدة الرسمية، العدد 77)، الصادر بتاريخ 15 ديسمبر 2001).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. " الامر رقم 284/66 المؤرخ في 15 سبتمبر 1966 المتضمن قانون الاستثمارات"، السنة الثالثة، (الجريدة الرسمية، عدد 80، الصادرة بتاريخ 18 بتاريخ 1966).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. " الأمر رقم 42/71 المؤرخ في 17 يونيو 1971 المتضمن تنظيم المكتب الوطني لليد العاملة"، السنة 08، (الجريدة الرسمية، عدد 53، الصادرة بتاريخ 29 يونيو 1982).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. " القانون رقم 11/82 المؤرخ في 21 أوت 1982 المتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني"، السنة 19، (الجريدة الرسمية، عدد 34، الصادرة بتاريخ 24 أوت 1982).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. " القانون رقم 25/88 الصادر بتاريخ 12 جويلية 1988 المتضمن توجيه الإستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية"، (الجريدة الرسمية، عدد 28، الصادرة بتاريخ 13 جويلية 1988).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. " القانون رقم 01/88 الصادر بتاريخ 12 جانفي 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية العمومية"، (الجريدة الرسمية، عدد 02، صادرة بتاريخ 13 جانفي 1988).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. " قانون رقم 11/11 مرخ في 18 يوليو 2011 يتضمن قانون المالية التكميلي"، (الجريدة الرسمية، العدد 40)، الصادرة بتاريخ 20 يوليو 2011).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. " القانون 03/04 المؤرخ في 23 يونيو 2004 المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة"، (الجريدة الرسمية، العدد 41)، الصادر بتاريخ 7 يونيو 2004).

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "الأمر رقم 12/97 المؤرخ في 19 مارس 1997 المعدل والمتمم للأمر 22/95 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية"، (الجريدة الرسمية، العدد (15)، الصادرة بتاريخ 19 مارس 1997).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "المرسوم رقم 402/89 المؤرخ في 02 ديسمبر 1998 المتضمن لادماج المهني لحاملين شهادات التعليم العالي والممتهنيين السامين خريجي المعاهد الوطنية للتكوين"، (الجريدة الرسمية، العدد (91)، الصادرة بتاريخ 06 ديسمبر 1998).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "المرسوم الرئاسي رقم 156/10 المؤرخ في 20 يونيو 2010، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 514/03 المؤرخ في 30 ديسمبر 2003 والمتعلق بدعم وإحداث النشاطات من طرف البطالين ذوي المشاريع البالغين من العمر ما بين 35 سنة و50 سنة"، (الجريدة الرسمية، العدد (39)، الصادر بتاريخ 23 يونيو 2010).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي 09/08 المؤرخ في 27 يناير 2008، يسند وزير المتضمن الوطني سلطة الوصاية على وكالة التنمية الاجتماعية"، (الجريدة الرسمية، العدد (05)، 2008).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "الامر رقم 42/71 المرخ في 17 يونيو 1971 المتضمن تنظيم المكتب الوطني لليد العاملة"، (الجريدة الرسمية، العدد (53)، الصادرة بتاريخ 29 يونيو 1971).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "المرسوم التشريعي رقم 11/94 المؤرخ في 26 ماي 1994 المتضمن استحداث التأمين عن البطالة لفائدة الاجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب إقتصادية"، (الجريدة الرسمية، العدد (34)، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1994).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "مرسوم تنفيذي رقم 07/123 المؤرخ في 24 أبريل 2007 يضبط شروط وكيفيات منح الامتياز للهيئة الخاصة لتتصيب العمال وسحبه منها ويحدد دفتر الأعباء النموذجي المتعلق بممارسة الخدمة العمومية لتتصيب العمال"، (الجريدة الرسمية، العدد (28)، الصادرة بتاريخ 02 ماي 2007).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "المرسوم التنفيذي 126/08 المؤرخ في 19 أبريل 2008 المتضمن جهاز المساعدة على الادماج المهني"، (الجريدة الرسمية، العدد (22)، الصادرة بتاريخ 30 أبريل 2008).

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "المرسوم التنفيذي 126/08 المؤرخ في 19 أفريل 2008 المتضمن جهاز المساعدة على الإدماج المهني للشباب حاملي الشهادات"، السنة 45، (الجريدة الرسمية، العدد (23)، الصادرة بتاريخ 30 أفريل 2008).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "المرسوم التنفيذي 305/09 المؤرخ في 10 سبتمبر 2009 والمتعلق بجهاز نشاطات الإدماج"، (الجريدة الرسمية، العدد (54)، الصادرة بتاريخ 16 سبتمبر 2009).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "قرار رقم 48 مؤرخ في 13 جوان 2005، المتعلق بإنشاء وتركيب اللجنة التوجيهية لمشروع الجزائر البيضاء.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "مرسوم تنفيذي 277/10 المؤرخ في 4 نوفمبر 2010، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 126/08 المؤرخ في 19 أفريل 2008 والمتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني"، (الجريدة الرسمية، العدد (68)، صادرة بتاريخ 10 نوفمبر 2010).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "المرسوم التنفيذي رقم 101/10 مؤرخ في 29 مارس 2010 المتضمن إنشاء اللجنة الوطنية لترقية التشغيل وتنظيمها وسيرها"، (الجريدة الرسمية، العدد (21)، الصادرة بتاريخ 31 مارس 2010).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "مرسوم تنفيذي رقم 296/96 المؤرخ في 08 سبتمبر 1996، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب وتحديد قانونها الأساسي"، السنة 33، (الجريدة الرسمية، العدد (52)، الصادرة بتاريخ 11 سبتمبر 1996).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "المرسوم التنفيذي رقم 188/94 المؤرخ في 06 جويلية 1994 المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة"، (الجريدة الرسمية، العدد (44)، الصادر بتاريخ 07 جويلية 1994).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "المرسوم التنفيذي رقم 323/96 المؤرخ في 29 جوان 1996، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتنمية الاجتماعية ويحدد قانونها الأساسي"، (الجريدة الرسمية، العدد (40)، الصادر بتاريخ 30 جوان 1996).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "المرسوم التنفيذي 02/04 المؤرخ في 03 جانفي 2004 المحدد لشروط الإعانات الممنوحة للبطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين 35 سنة و50 سنة ومستوياتها"، (الجريدة الرسمية، العدد (03)، الصادر بتاريخ 11 جانفي 2004).

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. " المرسوم التنفيذي رقم 158/10 المؤرخ في 20 يونيو 2010 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 02/04 المؤرخ في 03 يناير 2004 الذي يحدد شروط الإعانات الممنوحة للبطالين وذوي المشاريع البالغين ما بين 35 سنة و50 سنة ومستوياتها "، (الجريدة الرسمية، العدد (39)، الصادر بتاريخ 23 يونيو 2010).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. " المرسوم التنفيذي 355/06 المؤرخ في 09 أكتوبر 2006 المتعلق بصلاحيات المجلس الوطني للاستثمار وتشكيلته وتنظيمه وسيره"، (الجريدة الرسمية، العدد (64)، 2006).
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. " الامر 08/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المعدل والمتمم للأمر 03/01 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المعدل والمتمم لأمر 03/01 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار "، (الجريدة الرسمية، العدد (47)، الصادرة بتاريخ 19 جويلية 2006).
- د-الدراسات غير المنشورة:**
 - أدريوش، دحماني محمد. " إشكالية التشغيل في الجزائر: محاولة تحليلية ". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012-2013).
 - أيت عيسى، عيسى. "سياسة التشغيل في ظل التحولات الاقتصادية في الجزائر: إنعكاسات وأفاق إقتصادية واجتماعية". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2010).
 - الزليطني، محمد فتحي فرج. "سياسات التشغيل والعمل في ليبيا ودورها في مواجهة مشكلة البطالة ". (أطروحة دكتوراه، كلية الآداب، جامعة عين شمس، 2012).
 - بن شهرة، مدني. "سياسات التعديل الهيكلي والشغل: التجربة الجزائرية ". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة وهران، 2006-2007).
 - بلخباط، جمال. "جدوى الاستثمارات الأجنبية المباشرة في تحقيق النمو الاقتصادي دراسة مقارنة الجزائر والمغرب". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامع الحاج لخضر باتنة، 2014-2015).
 - خليل، عبد القادر. "محاولة تقييم فعالية الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر 1990-2006". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، 2007-2008).
 - داود، فتيحة. " إشكالية التشغيل في الجزائر في ظل النموذج الجديد لسياسة التشغيل ". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة جيلالي ليابس، 2014-2015).

- دحو، محمد. "أثر سياسات سوق العمل النشطة على التشغيل في الجزائر: دراسة تحليلية وقياسية 2000-2018". (أطروحة دكتوراه، العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2020).
- شليغم، سعاد. "أزمة البطالة وسياسة التشغيل في الجزائر". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2015-2016).
- عكاش، فضيلة. "الحوار الاجتماعي في الجزائر: دور الفاعلين الاجتماعيين في وضع السياسة التنموية". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2010).
- عطار، عبد الحفيظ. "التشغيل غير الرسمي بين الدافع الاجتماعي والاقتصادي في الجزائر". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2009-2010).
- مسعودي، زكرياء. "تقييم فعالية برامج الإصلاحات الاقتصادية بالجزائر وانعكاساتها على سياسة التشغيل -دراسة تحليلية-". (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2018-2019).
- حسين، عبد الله نداء. "واقع البطالة في بغداد". (بحث مقدم كجزء من متطلبات الحصول على الدبلوم العالي في الإحصاءات التطبيقية، المعهد العربي للتدريب والبحوث الإحصائية، تشرين الأول 2006).
- بن فايزة، نوال. "إشكالية البطالة ودور مؤسسات سوق العمل في الجزائر خلال الفترة 1990-2005: حالة الوكالة الوطنية للشغل ANEM". (رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2008-2009).
- راوية، بشري عبد الكريم حمود حسن. "مشكلة البطالة في الجمهورية اليمنية الأسباب والحلول". (رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، 2004).
- زوين، إيمان. "دور الجيل الثاني من الإصلاحات الاقتصادية في تحقيق التنمية -دراسة حالة الجزائر -". (رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2010-2011).
- طليب، أحمد. "دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر: دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي". (رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة بن يوسف بن خدة، 2007).

هـ -المواقع الالكترونية:

- العنزي، سعد. "رسم السياسة العامة"، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية". تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 30 نوفمبر 2018.

<https://www.politics-dz.com>

- الابراهيم، سعدي. "التحليل السياسي". تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 12/01/2018.

<https://www.democratice.de>

- الصانع، نجا. "تحليل السياسات التربوية وتخطيط التعليم: المداخل والتطبيقات". تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 28/01/2022.

<https://www.aberwasblogger.blogspot.com>

- المشاقبة، أمين. "السياسة العامة: إطار تحليلي". تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 15/12/2019.

<https://www.politics-dz.com>

- الأمم المتحدة، "السلام والكرامة والمساواة علي كوكب ينعم بالصحة، قضايا عالمية الشباب". تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 25/05/2023.

<https://www.un.org>

- الموقع الرسمي للوكالة الوطنية للتشغيل. تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 08/12/2021

<http://www.anem.dz/ar/pages/historique-ar.html>

- الموقع الرسمي للوكالة الوطنية لتسيير للقرض المصغر - السياق العام. تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 11/12/2019.

www.angem.dz/ar/article/contexte-de-creation/

www.ons.dz

- الديوان الوطني للإحصائيات

- الخفاجي، خالد. "من سمات الحكومات الفاشلة -البطالة المقنعة والوظائف الوهمية-". تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 30/09/2018.

<https://www.kitabet.2628.PDF>

- منشورات الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب. تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2019/11/27.

<http://www.ansej.org.dz/inde>

- منشورات الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2020/01/20

- www.cnac.dz/site_cnac_new/entationCNAC

- منشورات الوكالة التنموية الاجتماعية، تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2020/08/11.

http://www.ads.dz/tup_himo.html#counters1-1ka:-

- مراد، محمد جلال. " البطالة والسياسات الاقتصادية ". تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2019/12/20.

<https://www.mafhoum.com/syr/article-08/mard.pdf>.

- هبة عبد المنعم، " أداء الاقتصاديات العربية خلال العقدين الماضيين: ملامح وسياسات الاستقرار ". صندوق

النقد العربي. تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2022/07/10.

<https://www.amf.org.ae/sites/default/files/publications/2021-12/performance-arab-economies>

- معجم المعاني الجامع، معجم عربي-عربي. تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2019/11/30.

<https://www.almaany.com/ar/dict/ar-arD9>

- مدني بن شهرة، "سياسات التعديل الهيكلي في الجزائر: البرنامج والأهداف"، تم الاطلاع على الموقع بتاريخ

2020/07/27.

<http://mohmaidi.blogspot.com/l>

- مقال " مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية ". تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2019/04/ 15.

- <http://mediateurddh.org.ma/storage/app/media/principes-et-approches-dans-la-politique-publique-devaluation-livret.pdf>

- مقال حول "التجديد الريفي لأزيد من 07 ملايين شخص خلال أربع سنوات". نُشر في 23 جويلية 2013

تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2021/11/ 15.

<https://www.ennaharonline.com>.

- مقال "مشاريع تشغيل الشباب قضت على اليد العاملة في الفلاحة"، تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2022/10/15.
- <https://www.elhiwar.dz/national/1091>
- مقال حول " عزوف اليد العامل"، تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2022/10/15.
<https://www.alaraby.com>
- مقال حول " الحوار الاجتماعي: مفتاح تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030"، صادرة بتاريخ 11 سبتمبر 2018 تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2023/08/25.
https://www.ilo.org/beirut/media-centre/fs/WCMS_718291/lang--ar/index.htm
- ورقة عمل حول "المعيار INTOSAI GOV9400 المتعلق بتقييم السياسات العمومية"، تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2015/01/20.
<http://www.arabosai.org/A>
- عدنان عبد الأمير مهدي الزبيدي، "تقويم السياسة العامة"، تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2015/03/20.
<https://democraticac.de/?p=4853>
- نور الهدى برنو، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر مراحل تطورها ودورها في التنمية، تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2021/10/23.
<https://democraticac.de/?p=40830>

ثانيا-المراجع باللغة الأجنبية:

A- Les livres :

- Bourdieu, Pierre, Le déracinement, La crise de L'agriculture Traditionnelle en Algérie.Paris: Edition de minuit, 1964.
- El Hocine Benissad, Mohamed, Economie de Développement de L'Algérie : sous-développement et socialisme.2 Edition, Algérie : OPU ,1982.
- Echaude, Claude Daniel, Economie : Manuel et application. 3éditions. Paris : maison groupe revue fiduciaire.

- Dahmani, Ahmed, L'Algérie à l'épreuve : Economie politique des réformes 1980-1997. Alger, Editions Casbah, 1999.
- Fontanel, Jaques, Evaluation des Politique Publiques, France : Office des Publication Unuversitaires.2005.
- Gautie, Jérôme, Le chômage .Paris :Editions La Découverte, 2009.
- Kubler, Daniel, Jacques De Maillard, Analyser Les Politiques Publiques.Grenoble: Presses Universitaires, 2009.
- Megg, David, Macroeconomie.2^{eme} Editions, Paris : dunod, 1999.
- Nonjon, Alain, Concepts et mécanismes de géographie économique contemporaine. Paris : Editions, Ellipses, 1992.
- Perroux, François, l'économie du xx siècle. Paris : 2^{eme} Editions, PUF.1964.
- Seriak, Lahcène, Le rôle de l'Etat dans une société en transition vers l'économie de marché. Alger : AGS Corpus et Bibliographie, 2007.

B- Dictionnaires :

- Le Petite Larousse illustre. Paris : Edition Francaises.1991.
- Reda Youssef. AL Kamal-EL Wasit plus. Dictionnaire Français Arabe. Liban : Libraire du Liban Publisher. 2005.

C- Articles :

- Ben Yahia, Salima, " Le chômage en Algérie : Caractéristiques, Causes et Conséquences" Revue de l'Ijtihad D'études Juridiques et Economiques, volume 08 Numéro 01, 2019.
- Benachenhou Abdellatif ." INFLATION ET CHÔMAGE EN ALGÉRIE: Les aléas de la démocratie et des réformes économiques ". Ruue La Monde arabe. . Numéro : 139, jan –Mars 1993,
- Laib, Abderrahmane, Laib "Les politiques spécifiques de l'emploi Comme moyen de lutte contre le Chômage en se référant au cas de l'Algérie," Revue DIRASSAT. Numéro économique, V8, N0 1, Janvier 2017.
- Merzouk, Farida, "Ansej : quel bilan après 20ans d existence ?" . Revue Maaref. N24, juin 2018.

D- Communications:

- Djilali Sari, " Deux décennies d'urbanisation sans précédent en Algérie,« croissance démographique et urbanisation : politique de peuplement et aménagement du territoire. Séminaire international de Rabat (15-17 mai 1990). Editions : AIDELF, N°05.

E-Rapports:

- Conseil national économique et social, **Rapport sur l'état économique et social de la nation 2011-2012**. Mai 2013.
- Conseil National Economique et Social, **Rapport National sur le Développement Humain 2013-2015**. Rouiba ANEP, 2016.
- O.N.S, **l'emploi et le chômage**, données statistiques, n226, Alger, 1995.

- O.N.S, **L'Algérie en Quelques Chiffres, Resultats**.1998- 1999, N30, édition 2001, Alger.
- O.N.S, **L'Algérie en Quelques Chiffres, Resultats**.N44, édition 2014, Alger.
- O.N.S, **L'Algérie en Quelques Chiffres, Resultats**.2013 -2015, N46, édition 2016, Alger.
- O.N.S, **CHAPITRE - II – EMPLOI- CHAPTER - II –EMPLOYMENT**. Statistical Rétrospective 1962 – 2011.

F-Sites Internet :

- <https://www.industrie.gov.dz/IMG/pdf/bulletin-d- information statistique no12.pdf>
- <https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/abolition-forced-labour-convention-1957-No-105>.
- www.insee.fr/fr/metadonne/definition/c1303.(definitions.methodes et qualité : chômage).
- www.jbnoe.fr/IMG/pdf/chomage.pdf. Jean-Baptiste Noé," Le Chômage".
- <https://infonet.fr/lexique/definitions/microcredit-finances/>.

الفهرس

المحتوى	الصفحة
مقدمة.....	أس

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والتأصيل النظري للسياسة العامة والبطالة.....01

المبحث الأول: السياسة العامة: المقاربة المعرفية والإجراءات العملية.....	02
المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة وخصائصها.....	02
المطلب الثاني: أنواع السياسات العامة وخطوات إعدادها.....	11
المبحث الثاني: تحليل السياسة العامة: البحث في المفهوم والمراحل.....	16
المطلب الأول: الدلالة الاصطلاحية لمفهوم تحليل السياسة العامة.....	16
المطلب الثاني: مراحل تحليل السياسة العامة.....	28
المبحث الثالث: البطالة، التشغيل، سوق العمل: دراسة مفاهيمية.....	35
المطلب الأول: البطالة مفهومها وأنواعها.....	35
المطلب الثاني: سياسة التشغيل ومكافحة البطالة: أية علاقة؟.....	50
المطلب الثالث: مفهوم سوق العمل ومؤشراته.....	57
خلاصة وإستنتاجات.....	64

الفصل الثاني: واقع البطالة والتشغيل في ظل الخيارات التنموية الجزائرية.....65

المبحث الأول: واقع البطالة وسبل مكافحتها في ظل المخططات التنموية (1967-1989).....	66
المطلب الأول: الأسس الاقتصادية والاجتماعية للمخططات التنموية في ظل التوجه الاشتراكي.....	67

المطلب الثاني: سياسة التشغيل بين القطاعين العام والخاص.....	73
المطلب الثالث: تنظيم سوق العمل وأهم ميزاته	83
<u>المبحث الثاني: مكانة التشغيل ومكافحة البطالة في إطار تدابير السياسات التصحيحية للاقتصاد(1989-1998)</u>	86
المطلب الأول: مضمون إصلاحات برامج التثبيت الاقتصادي والتعديل الهيكلي.....	86
المطلب الثاني: إرتفاع معدلات البطالة: إشكالية التشغيل في مرحلة التعديل الهيكلي	98
المطلب الثالث: برامج التشغيل ومكافحة البطالة: أية نجاعة؟	102
<u>المبحث الثالث: وضعية البطالة في ظل الاستثمارات العمومية (2001-2014)</u>	110
المطلب الأول: محتوى برامج الاستثمارات العمومية.....	110
المطلب الثاني: أسباب تفاقم مشكلة البطالة في الجزائر.....	123
المطلب الثالث: تحليل ودراسة حالة البطالة في الجزائر.....	132
خلاصة واستنتاجات	141

الفصل الثالث: سياسة مكافحة البطالة – الآليات والمضامين -.....144

<u>المبحث الأول: استراتيجية الحكومة لترقية التشغيل ومكافحة البطالة – ترقية العمل المأجور-.....</u>	145
المطلب الأول: الوساطة في تسيير سوق العمل الجزائرية بين العمومية والخاصة.....	145
المطلب الثاني: الية ترقية التشغيل ومكافحة البطالة في ظل الاستراتيجية الجديدة – جهاز المساعدة على	
الاندماج المهني -.....	151

المبحث الثاني: دعم الاستثمار الخاص كألية لمكافحة البطالة - القطاع الخاص كشريك في خلق مناصب

العمل - 159

المطلب الأول: أجهزة دعم التشغيل الذاتي..... 159

المطلب الثاني: مكافحة البطالة بين الاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر..... 173

المطلب الثالث: المؤسسات الصغيرة والمتوسطة -ألية للتشغيل الذاتي -..... 181

المطلب الرابع: دعم الاستثمارات القطاعية كاستراتيجية للتشغيل: التنمية الريفية أنموذج 189

المبحث الثالث: مكافحة البطالة في ظل الدور التضامني للدولة 199

المطلب الأول: الوكالة الوطنية للتنمية الإجتماعية-النشأة والمفهوم -..... 199

المطلب الثاني: برنامج التنمية الإجتماعية 200

المطلب الثالث: التشغيل كألية للإدماج الاجتماعي..... 201

خلاصة واستنتاجات 210

الفصل الرابع: تقييم فعالية سياسة مكافحة البطالة في الجزائر وفق مؤشرات سوق العمل...211

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والنظري لتقييم السياسة العامة 212

المطلب الأول: تقييم السياسة العامة - دراسة مفاهيمية -..... 212

المطلب الثاني: الجهات المعنية بتقييم السياسة العامة..... 221

المطلب الثالث: معايير ومؤشرات تقييم السياسة العامة وبعض التجارب الدولية..... 225

المبحث الثاني: المؤشرات الكمية في تقييم فعالية سياسة مكافحة البطالة 230

المطلب الأول: التقييم وفق مؤشر نسبة المشتغلين لمجموع السكان..... 230

المطلب الثاني: التقييم وفق مؤشر التوزيع المتكافئ قطاعيا وإقليميا.....	234
المطلب الثالث: مؤشر التوافق بين العرض والطلب (عدد المناصب المستحدثة)	242
<u>المبحث الثالث: تقييم طبيعة مناصب العمل المستحدثة وفق المؤشرات الكيفية.....</u>	259
المطلب الأول: العمل اللائق ومناصب العمل المستحدثة.....	259
المطلب الثاني: مؤشر الاجر العادل.....	262
المطلب الثالث: مؤشر التشغيل في القطاع غير الرسمي.....	265
خلاصة واستنتاجات	270
خاتمة	272
فهرس الجداول.....	278
قائمة المراجع.....	280
الفهرس.....	301

ملخص الدراسة

ملخص:

إن هذه الدراسة تهدف إلى تسليط الضوء على تحليل سياسة مكافحة البطالة التي سطرته الدولة الجزائرية في الفترة ما بين 2000-2014، خاصة وأن هذه الأخيرة عرفت انتعاش ميزانيتها بسبب ارتفاع أسعار النفط العالمية، وما رافق ذلك من بحبوحة مالية ساعدت على تبني سياسات ووضع برامج وإنشاء أجهزة لخلق مناصب عمل جديدة تساهم في تحقيق توازن سوق العمل الذي عرف اختلالا كبيرا في فترة التسعينيات، إضافة إلى ذلك، يكمن الهدف الآخر لها في تقييم مدى فعالية هذه السياسة العامة الهادفة إلى ترقية التشغيل وخلق مناصب عمل ذات مواصفات كمية و نوعية تساهم فعلا في تحقيق الغاية التي وضعت من أجلها ألا وهي خلق مناصب عمل لائقة كما دعت إلى ذلك منظمة العمل الدولية .

وخلصت الدراسة إلى أن سياسة مكافحة البطالة التي تم اعتمادها في الجزائر في فترة ما بين 2000-2014 ساهمت من الناحية الكمية في إنعاش سوق العمل والحد من تزايد معدلات البطالة بدليل انخفاضها إلى 10.6 % سنة 2014، بعدما كانت تقارب 30% سنة 2000، لكن الأشكال كان من الناحية النوعية أي نوعية مناصب العمل التي تم استحداثها خاصة وأنه تم اعتماد جملة من المؤشرات في تقييم طبيعة هذه المناصب، أين تم التوصل إلى أن جلها كانت مؤقتة وفق عقود محددة المدة و إن كانت قابلة للتجديد، إضافة إلى أن الأجور كانت زهيدة مقارنة بالقدرة الشرائية للفرد الجزائري بغض النظر عن مواصفات الشخص البطال من حيث السن و الوضع الاجتماعي و المؤهل العملي، خاصة فيما يتعلق العمل بالمأجور ، دون أن ننسى الحيز الكبير الذي أخذه سوق العمل غير الرسمي إلى جانب الرسمي.

الكلمات المفتاحية: مكافحة البطالة، التشغيل، تقييم سياسة العامة، مؤشرات سوق العمل، العمل بالمأجور، المبادرات الفردية.

Abstract:

This study aims to analyze the policy of fight against unemployment put in place by the time Algerian government between 2014 and 2000. During this period, the country experienced a recovery in budgetary income due to the high global oil prices and the attendant financial affluence facilitated adoption of policies, programming, and establishment of bodies with a view towards generating new job opportunities. This was aimed at fixing the significant perturbations that had arisen in the job market in the 90s. Additionally, its other aim is to assess the effectiveness of this public policy aimed at promoting employment and creating job opportunities that have quantitative and qualitative specifications that contribute effectively towards achieving the objective, which is the creation of decent jobs, as called for by the International Labor Organization.

The study concluded that the policy of fight against unemployment that was adopted in Algeria between 2014 and 2000 succeeded in quantitatively boosting the labor market and reducing the rising rates of unemployment. For instance, the rate of unemployment decreased to 10.6% in 2014 from nearly 30% in 2000. Yet, the issue remained on a qualitative level. That is, the quality of the jobs that were created, especially since various indicators were used to assess the nature of these jobs. It has been found that the majority of these jobs were temporary and provided on a fixed-term contract basis, although they had renewal options. Moreover, wages were inadequate vis-à-vis the purchasing power of the unemployed Algerian citizen, regardless of their age, social status, and academic qualifications, particularly in the context of paid employment, while taking into account the significant space occupied by the informal labor market alongside the formal one.

Keywords: Fight Against Unemployment, Employment, Public Policy Assessment, Labour Market Indicators, Paid Employment, Individual Initiatives.

Résumé:

Cette étude porte sur l'analyse de la politique de lutte contre le chômage mise en place par le gouvernement algérien entre 2014 et 2000. Au cours de cette période, le pays a vu une relance concernant son budget grâce à la hausse des prix mondiaux du pétrole et l'affluence financière qui en a résulté a facilité l'adoption de politiques, élaboration des programmes, et la création d'organes visant à créer de nouvelles opportunités d'emploi. Cela visait à remédier aux perturbations significatives survenues sur le marché de l'emploi dans les années 90. En outre, le but de cette étude est d'évaluer l'efficacité de cette politique publique en faveur de l'emploi et de la création d'emplois qui répondent aux normes quantitatives et qualitatives permettant la création d'emplois décents, conformément aux normes de l'Organisation internationale du travail.

D'après l'étude, la politique mise en place en Algérie entre 2014 et 2000 pour lutter contre le chômage a permis de stimuler quantitativement le marché du travail et de freiner la hausse du taux de chômage. Le taux de chômage a chuté de près de 30 % en 2000 à 10,6 % en 2014. Cependant, le problème est resté d'ordre qualitatif. La qualité des emplois créés a été mise en question, notamment lorsqu'on tient compte des divers indicateurs utilisés pour évaluer la nature de ces emplois. Il a été observé que la plupart de ces emplois étaient temporaires et offerts sur un contrat à durée déterminée, bien qu'ils étaient renouvelables. En outre, les salaires étaient insuffisants par rapport au pouvoir d'achat des citoyens algériens au chômage, indépendamment de leur âge, de leur statut social et de leurs qualifications académiques, surtout en considérant l'emploi rémunéré, tout en prenant en compte l'importance du marché du travail informel en parallèle avec celui formel.

Mots-clés: lutte contre le chômage, emploi, Évaluation de la politique publique, indicateurs de marché du travail, emploi rémunéré, initiatives individuelles.