

سياسة التشغيل من اضافة المرونة على قانون العمل نحو تشجيع وترقية الاستثمار

Employment policy, from the flexibility of labor law to the encouragement and promotion of investment

موزاوي علي *

جامعة مولود معمري - تيزي وزو

ali.mouzaoui@ummt0.dz

تاريخ القبول: 2023-11-12

تاريخ الإيداع: 2022-06-28

ملخص:

عند دخول الجزائر اقتصاد السوق عجزت الدولة من حل أزمة البطالة بوسائلها الخاصة، بسبب كونها الفاعل المركزي للتنمية، وأن السوق كانت عاجزة على توفير الشغل، فكانت بحاجة إلى اشراك القطاع الخاص في عملية التنمية واستحداث مناصب الشغل. فقامت في البداية بتفكيك قانون العمل واطفاء مرونة عليه لأجل تحرير سوق العمل، ثم قامت بإعادة الاعتبار لدور ومكانة المؤسسة الخاصة، عبر إعادة تكييف الأحكام المنظمة لها مع اقتصاد السوق. إلا أن ذلك لم يكن كافيا، حيث أنه وبطلب من الشركاء الاجتماعيين قامت الدولة باتخاذ تدابير تشريعية وتنظيمية لتشجيع الاستثمار الخلاق للشغل، كتخفيضات جبائية وجمركية ومالية واجتماعية للمستثمرين الذين يخلقون مناصب عمل ويحافظون عليها. وإلى جانب ذلك تم وضع تدابير وترتيبات بهدف تزويد سوق العمل بها منها عصرنه إدارة التشغيل لتستجيب لمتطلبات السوق وتزويدها بأليات أكثر فعالية ومرونة، بالإضافة إلى إصلاح التكوين المهني نظرا لما يلعبه من دور في تسهيل اندماج الشباب في عالم الشغل. الكلمات المفتاحية: الشغل؛ البطالة؛ تشجيع الاستثمار؛ المؤسسة؛ مرونة.

Abstract:

When Algeria entered the market economy, the state was not able to solve the unemployment crisis by its own means, because it was the central player in development, and the market did not was unable to provide employment, so the private sector had to be involved in the process of development and job creation.

Initially, it dismantled labor law and gave it flexibility in order to liberalize the labor market, then it reconsidered the role and place of private enterprise, readapting the provisions regulating it to the 'market economy

However, this was not enough, because at the request of the social partners, the State took legislative and regulatory measures to encourage creative investment in employment, such as tax, customs, financial and social privileges for investors who create and maintain jobs.

In addition, measures and mechanisms have been put in place with the aim of providing it to the labor market, in particular by modernizing the employment administration to meet market requirements and by providing it with more efficient and flexible, in addition to reforming vocational training in view of the role it plays in facilitating the integration of young people into the world of work..

Key words: Employment; unemployment; investment promotion; enterprise; flexibility.

* المؤلف المرسل.

مقدمة:

إن موضوع التشغيل من المواضيع البالغة الأهمية في سياسات الدول الاقتصادية والاجتماعية، فهو موضوع قديم ولكنه متجدد بسبب ارتباطه بالتحولات الاقتصادية السريعة التي تنتهجها لمواجهة الازمات الاقتصادية وما أفرزتها من بطالة وعدم استقرار سوق العمل، واتفقت أغلب الدراسات على أنه مشكلة اقتصادية واجتماعية وحتى سياسية. والبحث عن انعاش سوق العمل وخلق فرص الشغل أصبح يسمى ب "سياسة التشغيل".

أهمية الدراسة:

عرفت سياسة التشغيل في الجزائر بعد تبني اقتصاد السوق على غرار العديد من الدول تكريس عدة إصلاحات اقتصادية وقانونية بهدف مكافحة البطالة وترقية الشغل عبر مقاربات متعددة تستحق الدراسة والتقييم.

عند شروع الدولة في التوجه نحو اقتصاد السوق اتهم الكثير من الفاعلين الاقتصاديين من مستثمرين وخبراء "قانون العمل" على أنه السبب في فشل سياسة التشغيل، على أساس أن أحكامه الجمائية للعمال تحد من حرية الاستثمار، وطالبوا بضرورة مراجعته، وحتى تفكيكه لأجل إضعاء المرونة على التوظيف وتحرير سوق العمل كشرط أولي للتوجه نحو النظام الليبرالي.

وتنفيذا للمقاربة الاقتصادية أقدمت الدولة على فرض الكثير من التعديلات على قانون العمل من سنة 1990 الى 1996، ومن أهمها إضعاء نظام التعاقد، ونظام العقود المحددة المدة، ونظام التسريح، والتفاوض على الأجور، توقيت العمل ومدته، العمل الجزئي...إلخ، إلا أن سوق العمل بقيت جامدة ونسبة البطالة مرتفعة. لكن النتيجة أثبتت للجميع أن المشكلة ليست في قانون العمل، وإنما تركز في الاقتصاد عبر حل المشاكل المعيقة للاستثمار الخلاق لمناصب الشغل.

لكن لما بدأت الدولة للاستماع لانشغالات أرباب العمل والمستثمرين وكذلك لنقابات العمال من خلال الحوار الاجتماعي الذي تجسد في مختلف لقاءات الحكومة مع الشركاء الاجتماعيين عبر الثلاثيات المختلفة، فهمت أن تفعيل سق العمل وتشجيع أرباب العمل على التوظيف والمحافظة على مناصب الشغب مرتبط بقدر التحفيزات والتسهيلات التي تمنحها لهم في سبيل إنجاح سياسة التشغيل. وكذلك في وضع تدابير وترتيبات بهدف تزويد سوق العمل بها منها عصرنة إدارة التشغيل لتستجيب لمتطلبات السوق وتزويدها بأليات أكثر فعالية ومرونة، بالإضافة إلى إصلاح التكوين المهني نظرا لما يلعبه من دور في تسهيل اندماج الشباب في عالم الشغل.

إن مسألة التكوين والتشغيل تعتبر من ضروريات تطوير الإنتاج وتحقيق الفعالية الاقتصادية بالنسبة لأرباب العمل ومن ضمن التزامات الدولة كذلك. لذا فقد أدرج التعديل الدستوري لسنة 2016 موضوع " التمهين والشغل" لأول مرة ضمن التزامات الدولة، حيث ورد في الفقرة الأخيرة من المادة 69 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: " تلتزم الدولة بالعمل على ترقية التمهين ووضع سياسات للمساعدة على استحداث مناصب الشغل"⁽¹⁾.

إذ أن التزام الدولة باستحداث مناصب الشغل أمرٌ طبيعيٌّ لأن صعوبة الحصول على مناصب عمل ومشكلة البطالة خطر اجتماعي يسأل عنه الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، ولا يسأل عنه صاحب العمل إلا بصفة

1- أنظر: الفقرة الأخيرة من المادة 69 مستحدثة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 01-16 مؤرخ في 6 مارس 2016 (ج، ر عدد 14 لسنة 2016).

جزئية، وفي بعض الأحيان فقط، فالمؤسس الدستوري لم يلزم أرباب العمل بخلق مناصب الشغل، بل وضع الالتزام على عاتق الدولة، ويتمثل الالتزام في تدخل الدولة عن طريق التوفيق والضبط بين الحاجة إلى تشجيع المقابلة مقابل خلق والحفاظ على مناصب الشغل.

الإشكالية:

وبعد ثلاثين سنة من دخول اقتصاد السوق، وتبني الدولة عدة إصلاحات ذات بعد قانوني واقتصادي، شملت أساسا ادخال عدة تعديلات على قانون العمل تنفيذيا لمطالب أرباب العمل، ثم توسع ليشمل تقديم تحفيزات للمستثمرين بهدف خلق مناصب الشغل عبر اصلاح قوانين الاستثمار، وهنا أتساءل عن أثر اصلاح قانوني العمل والاستثمار في على سياسة التشغيل في الجزائر؟

المنهج والخطوة:

للإجابة عن هذه الإشكالية، اعتمدت على المنهجين التحليلي والاستدلالي في الدراسة، والتي سأتناول في البداية (ميلاد قانون التشغيل بعد اضعاء المرونة على قانون العمل)، عبر إزالة كافة العقبات القانونية الحمائية وذات الطابع الاجتماعي التي تثقل كاهل المستثمرين والمقاولين باعتبارهم الخلائق لمناصب العمل في الاقتصاد الحر، ثم أتناول (ارتباط نجاح سياسة التشغيل بأهمية التدابير التشريعية المتعلقة بدعم الاستثمار والموجهة لأرباب العمل).

1- ميلاد قانون التشغيل بعد اضعاء المرونة على قانون العمل:

إن ميلاد قانون التشغيل في الجزائر لم يكن بالأمر السهل، نتيجة بطء الإصلاحات الاقتصادية التي شرعت فيها الدولة بداية من 1988، بسبب صعوبة التخلص من تبعيات السياسة الاشتراكية، لاسيما ضرورة القيام بإعادة هيكلة المؤسسات الاقتصادية العمومية، لاسيما مصير عمالها، ثم صعوبة المضي قدما في تحرير سوق العمل بسبب قواعد قانون العمل الذي اعتبرها الاقتصاديين كابحة للاستثمار.

فأقدمت الدولة على إزالة التنظيم منها تفكيك قانون العمل بإضعاء المرونة عليه وتحرير سوق العمل، ثم قامت بإعادة الاعتبار للقطاع الخاص قصد المساهمة في التنمية الاقتصادية الوطنية وخلق مناصب الشغل.

1-1- اضعاء المرونة على قانون العمل كضرورة لتحرير سوق العمل:

اعتمدت الدولة على تحرير الاقتصاد من كافة العوائق القانونية لأجل السماح ببروز القطاع الخاص كشريك للدولة في التنمية عبر آلية إزالة التنظيم، ومست هذه العملية عملية تفكيك قواعد قانون العمل بإدخال تعديلات كثيرة عليه قصد اضعاء المرونة عليه بهدف تحرير سوق العمل.

1-1-1- إزالة التنظيم أساس تحرير سوق العمل مع بداية الإصلاحات الاقتصادية: لقد نتج عن تبني سياسة اقتصاد السوق تبني سياسة سوق العمل، ولضبط سوق العمل وجب إقحام الشركاء الاجتماعيين بعد أن كانت الإدارة هي من يقوم بدراسة مشاكل الشغل والبحث عن الحلول لها⁽¹⁾. وتقوم هذه السياسة عبر توسيع حالات العقود المحددة

¹ - KORICHE (Mohammed Nasr-Eddin), Droit de travail, les transformations du droit Algérien du travail entre statut et contrat, relation d'emploi et de travail une contractualisation relative, T.1, OPU, Alger, 2009.p.33.

المدة وإدراج العمل الجزئي والمؤقت، تخفيض مدة العمل الأسبوعية بموجب القانون والاتفاقيات الجماعية... إلخ⁽¹⁾. وتشجيع العمل المستقل على حساب العمل المأجور المحمي بقانون العمل⁽²⁾. وكان ذلك ميلاد لقانون سوق العمل. في الأنظمة المبنية على اقتصاد السوق يعتبر الحوار الاجتماعي وإشراك الشركاء الاجتماعيين أنجع وسيلة لحل الأزمات الاقتصادية⁽³⁾ وأفضل وسيلة لتحقيق متطلبات إعادة الهيكلة والنظر في بعض الانجازات الاجتماعية المرتبطة بميدان العمل كالمناصب الدائمة والأجور والتكفل الاجتماعي والصحة وبصفة عامة الضمانات الاجتماعية. فهو "وسيلة للانتقال الهادئ من مستوى إلى آخر بالتوافق وبالمقابل المقنع به في شكل تنازلات"⁽⁴⁾، حيث يتفق الشركاء على التضحية ببعض الامتيازات من أجل المحافظة على أكبر عدد ممكن من مناصب العمل⁽⁵⁾.

ولذلك قامت الحكومة منذ 1990 بمباشرة جلسات حوار مع الشركاء الاجتماعيين الممثل للعمال، ثم شجعت أرباب العمل على تنظيم أنفسهم في منظمات مهنية سواء في القطاع الخاص أو القطاع الاقتصادي العمومي تميدا للحوار والتشاور حول الإصلاحات المزمع القيام بها.

كانت البداية بالتشاور حول الإصلاحات الليبرالية التي أقدمت الدولة على تجسيدها والتي مست إعادة هيكلة المؤسسات العمومية وسن الترتيبات الاجتماعية للتخفيف من آثارها الاجتماعية استجابة لمطالب النقابات العمالية وبالأخص المركزية النقابية بصفتها الوحيدة في القطاع الاقتصادي وأرباب العمل الوطنيين العموميين والخواص، وتم شرعت في إصلاحات أخرى مست قانون العمل وهذا لإضعاف مرونة على قواعد العمل⁽⁶⁾ بضغط المستثمرين الأجانب وصندوق النقد الدولي⁽⁷⁾ وأراء الخبراء وللمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي للتجاوب مع سياسة اقتصاد السوق لأجل التكيف مع الوضع الاقتصادي الجديد⁽⁸⁾.

2-1-1- طبيعة التعديلات التي مسها قانون العمل لأجل تحرير سوق العمل: انتهجت الجزائر هذه السياسة عن طريق مراجعة وتعديل قانون علاقات العمل عدة مرات، خلال سنتي 1991 و1997 عبر إزالة الطابع التنظيمي لعلاقات العمل، ويقصد بـ "إزالة التنظيم في قانون العمل، أن القواعد القانونية تمنح شكل ومضمون لعلاقات العمل أكثر سهولة في حيث التسيير مقارنة بالأعباء والعوائق... وهو في الحقيقة إخضاع علاقات العمل للقانون الاقتصادي"⁽⁹⁾،

1 - SERGE(Milano), « les politique d'emploi en REA », in S/D de BARBIER (Jean Claude) et GAUTE (Jérôme) : « les politique de l'emploi e, Europe et aux Etats-Unis », puf, Paris, 1998.p.31.

2 - KORICHE (Mohammed Nasr-Eddin), op.cit., p.22.

3- أحمية سليمان، "حق التنظيم والمفاوضة الجماعية: المفهوم... الخلفية التاريخية والقانونية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 4، ص89.

4 - LE GOFF (Jacques), Droit du travail et société, 2-les relations collectives de travail, les PUR, Paris, 2002p.465.

5- أحمية (سليمان)، المرجع السابق، ص90.

6 - KORICHE (Mohammed Nasr-Eddin), op.cit., p.22.

7- من بين الإجراءات التي فرضها الصندوق النقد الدولي على الجزائر: تحرير الأسعار، وتخفيض قيمة الدينار، وتحرير التجارة الخارجية، رقابة الكتلة النقدية، وتخفيض النفقات العمومية، وتخفيض هيمنة القطاع العام عبر الخصخصة، انظر:

-BOUDJEMA (Rachid). Economie du développement de l'Algérie 1962-2010, Vol.2,Dar El Halazounia, Alger,2011, p.99.

8- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول "نظام علاقات العمل سياق التعديل الهيكلي"، لجنة علاقات العمل. الدورة العامة العاشرة، الجزائر، أبريل 1998، ص34.

9 - LYON-CAEN (Gérard), « Un droit sans papiers d'identité », Archives de la philosophie de droit », Vol.41, Sirey, Paris, 1997, p. 190., <http://www.philosophie-droit.asso.fr/APDpourweb/152.pdf>, consulté le 01-03-2022.

بعد أن كانت قواعد قانون العمل في بداية نشأتها خاضعة للقانون المدني. ويعتبر بعض الفقهاء أن "إزالة التنظيم في الواقع ما هي إلا استبدال قواعد قانونية بأخرى"⁽¹⁾، فبعد التراجع عن التنظيم اللائحي لعلاقات العمل بموجب القانون 11-90 تعرض هذا الأخير مرات أخرى للتعديل والمراجعة لاحقاً، ومن أهم المسائل التي مسها، نذكر:

أول تعديل لقانون علاقات العمل كان بموجب القانون 29-91⁽²⁾ كان يهدف تقييد سلطة المستخدم في مجال التسريح التآديبي، عن طريق حصر الأخطاء الجسيمة التي تستدعي التسريح التآديبي⁽³⁾، وتقييد سلطة المستخدم في التسريح⁽⁴⁾، وإدراج إمكانية تحديد اجراءات التآديب عن طريق الاتفاقيات الجماعية⁽⁵⁾.

وكان الهدف من هذا التعديل منح ضمانات للعمال من تعسف المستخدم، وكأنه تعبير عن حسن نية المشرع اتجاه النقابات. وهذا التعديل كان ثمرة معارضة الاتحاد العام للعمال الجزائريين للنص الأصلي الصادر سنة 1990 الذي كثيراً ما نددت بالطابع الليبرالي للتسريح بسبب غياب الضمانات القانونية فيه⁽⁶⁾.

ثم لجأ المشرع سنة 1996 مرة أخرى إلى تعديل قانون علاقات العمل لأجل تحرير سوق العمل بتوسيع نطاق حالات اللجوء إلى عقد العمل المحدد المدة⁽⁷⁾ لأجل التكيف مع السوق والبحث عن الفعالية والتنافسية⁽⁸⁾. ومنح دور الرقابة لمفتشية العمل للتأكد من مطابقة اللجوء إلى حالاته وفقاً للقانون. وإحالة حالات اللجوء إلى التوقيت الجزئي إلى التنظيم. واستحداث إمكانية زيادة الساعات الإضافية عن طريق الاتفاقيات والاتفاقيات الجماعية. منح عمال ولايات الجنوب عطلة إضافية لا تقل عن 10 أيام عن سنة العمل الواحدة. وتوسيع استفادة العمال من ثلاثة أيام غياب مدفوعة الأجر بمناسبة الأحداث والمناسبات العائلية⁽⁹⁾.

أما في مجال تنظيم مدة العمل، فقد تم إلغاء المواد من 22 إلى 26 من الفرع الأول الخاص بالمدة القانونية للعمل تحت عنوان الفصل الثالث (مدة العمل)، وتنظيمها بنص مستقل عن قانون علاقات العمل والمتمثل في الأمر رقم 03-97 الذي يحدد المدة القانونية للعمل⁽¹⁰⁾ حيث خفض هذا الأمر مدة العمل من 44 إلى 40 ساعة وإسند تنظيم المدة الأسبوعية للعمل للاتفاقيات الجماعية⁽¹¹⁾.

إلى جانب ما سبق، قام المشرع بالنص على إنشاء صندوق وطني لتعويض العطل السنوية لعمال المهن والفروع وقطاعات النشاطات الذين لا يشتغلون بصفة مستمرة. وإسناد تنظيمها وتسديدها للتنظيم⁽¹²⁾.

1 - Ibid.

2- القانون رقم 29-91 مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، يعدل ويتمم القانون رقم 11-90، المتضمن علاقات العمل (ج.ر. عدد 68 لسنة 1991)

3- المادة 73 من القانون رقم 11-90 متممة بالمادة 2 من القانون رقم 29-91، المرجع السابق.

4- انظر المواد 73، 73 مكرر، 1، 73 مكرر، 2، 73 مكرر، 3، 73 مكرر، 4، 73 مكرر، 5، و73 مكرر، 6 من القانون رقم 29-91، المرجع السابق.، وقد عدلت المادة 73 مكرر من القانون رقم 11-90 بالمادة 9 من الأمر رقم 21-96، المرجع نفسه.

5 - KORICHE (Mohammed Nasr-Eddine), op.cit., p.229.

6 - Idem.

7- انظر المادة 12 من القانون رقم 11-90 المعدلة والمتممة بالمادة 2 من الأمر رقم 21-96 مؤرخ في 9 جويلية 1996، (ج.ر عدد 43 لسنة 1996).

8 - KORICHE (Mohammed Nasr-Eddin), op.cit., p.28.

9- انظر المواد 12 مكرر، و13، و31 و42 و54 من القانون رقم 11-90 معدل ومتمم.

10- الأمر 03-97 المؤرخ في 11 جانفي 1997، المحدد للمدة القانونية للعمل، ج ر عدد 3 لسنة 1997

11- المادة 2 من المرجع نفسه.

12- المادتين 52 مكرر و52 مكرر، و52 مكرر 3، مستحدثة بالمواد 2 و3 و4 من والأمر رقم 02-97 المؤرخ في 11 جانفي 1997، ج ر عدد 4 لسنة 1997.

وإذا كان الهدف الذي سعت منه الدولة من خلال تعديل قانون العمل غايته البحث عن فعالية المؤسسات لتجاوز أزماتها المالية وتسهيل التشغيل وامتصاص البطالة، فظهر أنها وظفت قانون العمل لغايات أخرى. هذا التوجه شهدته الكثير من البلدان بما فيها فرنسا، حيث كتب في هذا الشأن الأستاذ « Lyon-Caen » : "...إن قانون العمل الذي كانت وظيفته تكمن في تنظيم علاقات الأشخاص في العمل، أصبح دوره منح العمل للذين يبحثون عنه"⁽¹⁾. ومع ذلك سمحت هذه التدابير من الناحية الاقتصادية لسوق العمل الجزائري أن يكون أكثر مرونة بعد تكييف علاقات العمل مع اقتصاد السوق من حيث نظام التوظيف والتعاقد وشروط العمل وتنظيم الوقت ومدته والتفاوض ونظام الأجور وخاصة في مجال التسريح⁽²⁾. هذا الأخير سمح بتخفيف الضغط المالي على المؤسسات، وكانت قيمة الأجر الوطني الأدنى المضمون جذابة للمستثمرين مقارنة بالدول المجاورة، وكذلك الكثير من التدابير الأخرى التي كانت من ضمن مطالب المستثمرين وحوافز مشجعة على خلق المؤسسات⁽³⁾.

وعن دور توظيف قانون العمل لمواجهة الأزمات الاقتصادية، كتب « Lyon Caen » " إن القانون مجرد أداة، لكن أخطئنا في الأداة "قانون العمل"، فالحقائق موجودة، من الصعب إخفاءها أو تقليصها أو تليينها، فالبطالة لم تنخفض، والتوظيف لم يتم، والتسريحات أصبحت متتالية، وهذا ما يؤكد أن قانون العمل الذي ينظم علاقات اقتصادية خاصة والمحددة بدقة، لم يكن مناسباً للتدخل في النشاط الاقتصادي العام، والاستثمارات وتطوير التنافسية"⁽⁴⁾.

2-1- إعادة الاعتبار للقطاع الخاص كشريك للدولة لأجل استحداث مناصب الشغل:

لقد عجزت الدولة في الجزائر من حل أزمة البطالة بوسائلها الخاصة، بسبب كونها في المرحلة الانتقالية الفاعل المركزي للتنمية، وأن السوق كانت عاجزة على تحقيق التوفير الأمثل للموارد البشرية وضمان متوازن لها⁽⁵⁾، فتولدت الحاجة نحو إعادة الاعتبار للمؤسسة الخاصة وضرورة إشراك متعاملي الحياة الاقتصادية في إنعاش الشغل والتنمية، والارتكاز حول تحسين ظروف الاستثمار والإنتاج والارتقاء نحو اقتصاد السوق وحركيات النمو⁽⁶⁾. عبر سياسة تركز على ترقية الشغل ومحاربة البطالة وفق أسس تتجسد في تنشيط دور الدولة في الصياغة والتنظيم والتأطير والتمويل عن طريق مكافحة البطالة، ذلك من خلال مقارنة اقتصادية وتحسين مؤهلات اليد العاملة الوطنية، وكذلك الحث على تنمية ثقافة المقاولة واعتماد إجراءات تحفيزية فيما يخص المؤسسات واعتماد وخلق آليات تنسيق بين القطاعات، وثم دعم تطوير المقاولات من متابعة ومراقبة وتقييم سياسة تسيير سوق الشغل⁽⁷⁾.

1 - LYON-CAEN (Gérard), « Un droit sans papiers d'identité », Archives de la philosophie de droit », Vol.41, Sirey, Paris, 1997., <http://www.philosophie-droit.asso.fr/APDpourweb/152.pdf>, consulté le 01-03-2022, p.18

2- عجة (الجيلالي)، قانون العمل والحماية الاجتماعية، دار الخلدونية، الجزائر، 2005، ص 244. 245.

3 -OUAGUENOUNE Hind, « La politique de promotion et d'attraction de l'investissement en Algérie », Thèse de Doctorat, discipline : Economie, Université Paris 3, Sorbonne Nouvelle présentée et soutenue le : 14 déc.2014.p.174.175.

4 - LYON-CAEN (Gérard), op.cit.,p.190.

5- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، " تقرير حول تقويم أجهزة التشغيل"، الدورة العامة العاشرون، جوان 2002، ص 5.

6- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، " رأي حول مشروع المخطط الوطني لمكافحة البطالة"، المرجع السابق، ص 97. 98.

7- الأمانة العامة للحكومة، تقرير حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، نوفمبر 2008، ص 281. 280.

1-2-1- إعادة النظر في دور المؤسسة الخاصّة والأحكام المنظّمة لها: بالموازاة مع برنامج التصحيح الهيكلي قامت الحكومة خلال مرحلة إعادة الهيكلة تنفيذا لالتزاماتها اتجاه الاتحاد العام للعمال الجزائريين خاصّة ببعث عمليات التّشغيل لأجل التكفل بالعمال المسرحين وإنعاش سوق العمل عن طريق إنشاء مؤسسات ووكالات لدعم ترقية الشّغل خاصّة لفئة الشّباب أو تلك الترتيبات المتعلّقة بالمساعدة الاجتماعية وهو ما يسمى بقانون التّشغيل، الذي كان إطارا لتسيير البطالة الظرفية.

كما قامت الدّولة، في إطار تعزيز دور ومكانة المؤسسة الخاصّة في الاقتصاد الوطني، بإعادة تكييف الأحكام المنظّمة لها مع اقتصاد السّوق، وإضعاء المرونة على قواعد إنشائها وممارستها للنشاط الاقتصاديّ في المرحلة الأولى، ثم تم تكريس الإطار القانوني لدعمها وترقيتها لتساهم في ترقية الشّغل.

أ- مكانة المؤسسة الخاصّة في التنمية ودورها في مكافحة البطالة: من المسلم به أن الاستثمار يشكل الركيزة الأساسية لأية تنمية اقتصادية، لأنه يساهم في رفع معدّلات النمو ويساهم في حجم الدخل الداخلي، كما يساعد على ضمان استغلال الموارد المتاحة بما في ذلك الموارد البشرية، وبالتالي يرفع من مستوى التّشغيل و يمتص جزءاً من البطالة⁽¹⁾.

ولأجل حث الدول على تشجيع القطاع الخاص لأجل التنمية، ورد في تقرير مشروع الألفية التابع للأمم المتحدة سنة 2005⁽²⁾ بأن تتضمّن استراتيجيات الحدّ من الفقر المسندة إلى الأهداف الإنمائية للألفية، إستراتيجية من شأنها تعزيز القطاع الخاصّ المحلي وتوليد الدخل للفقراء، وجوب تحفيز وتنمية القطاع الخاصّ المحلي في الدول النامية وإشراكه في عملية تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية الذي صار يشكل عنصراً أساسيا في جدول العمل الإنمائي، حيث يؤدي دعمه إلى زيادة التوظيف وارتفاع مستوى الدّخل وزيادة الإنتاجية وارتفاع الإنفاق على الصّحة والإسكان والتعليم.

ب- ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كوسيلة لمكافحة البطالة: إنّ التحول الذي عرفته السياسة الاقتصادية بالجزائر خلال العشرية الأخيرة من القرن العشرين أفرز تغييرات هامة في هيكل الاقتصاد الوطني، فبعد التجارب الفاشلة في مجال تنظيم وتسيير المؤسسات الوطنية، أعطت الدّولة مجالا أوسع ودعمًا أكبر لتنمية وترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ممّا ساعد على زيادة معدّل النمو الاقتصاديّ وخلق آلاف مناصب الشّغل⁽³⁾. وأصبح ينظر إلى هذا النوع من المؤسسات كوسيلة لمكافحة الفقر، وامتصاص البطالة بشكل خاص والمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وفي سنة 2001 تمّ تزويد القطاع بقانون توجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الذي وفر إطارا قانونياً لأنشطة ترقية هذه المؤسسات وتدعيمها وحدد لها المبادئ التي تقوم عليها وآليات تطويرها، وتظهر أهمية المؤسسات

1- عدون (ناصر دادي) والعايب (عبد الرحمان)، البطالة وإشكالية التّشغيل ضمن برامج التعديل الهيكلي للاقتصاد، من خلال حالة الجزائر، د.م.ج، الجزائر، 2010، ص 16.

2- منظمة الأمم المتحدة، تقرير عن الأهداف الإنمائية للألفية، نيويورك، 2005، ص 36.

3- زيدان (محمد)، "الهياكل والآليات الداعمة لتمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بالجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، جامعة الشلف، العدد

السابع، سنة 2010، ص 121.

الصغيرة والمتوسطة في إعادة إدماج الكثير من العمّال المسرحين لأسباب اقتصادية، مما يسمح باستغلال التجارب والكفاءات وتجسيد أفكارهم في الواقع، ويساعد على امتصاص البطالة باستحداث فرص عمل في شتى القطاعات. ونظرا لأهمية هذا النوع من المؤسسات، فإنّ المشرّع من خلال القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة قد أقرّ بتدابير من أجل دعمها ومساعدتها عبر عدة آليات من مرافقة وتأهيل، زيادة على التحفيزات والامتيازات الواردة في قوانين أخرى

2-2-1- ربط دعم استثمار القطاع الخاصّ باستحداث مناصب الشغل: "إن تغيير القواعد القانونية الخاصة بقانون العمل لم تتمكن من استحداث مناصب الشغل، لذا وجب بدون أدنى شك النظر في مكان آخر وخاصة في مجال الضرائب، حوكمة الشركات ومجمعات رأس المال والمدخرات والمؤسسات النقدية والعلاقات الاقتصادية الدولية، أما قانون العمل فوجب إرجاعه إلى مكانته وعدم دفعه للخروج"⁽¹⁾. بمعنى يجب على الدولة البحث عن آليات أخرى لدعم المؤسسات بإشراك الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، عوض المزيد من الضغط وتفكيك قانون العمل وتوظيفه لضبط الاقتصاد.

وانطلاقا من فكرة أن القواعد تكون أكثر قبولا لما يتم وضعها بالاتفاق مع الذين يستقبلونها، لذلك فالشركاء الاجتماعيين في العديد من البلدان كانوا أكثر قابلية لتنفيذ سياسة التشغيل حين يتم مشاورتهم من طرف الدولة على مسائل التشغيل وتقديم تشجيع لهم مقابل ذلك⁽²⁾.

ويرتبط التشغيل بحجم الاستثمار الذي يعتبر الركيزة الأساسية لأية تنمية اقتصادية، لأنه يساهم في رفع معدلات النمو، ويساعد على رفع مستوى وحجم الإنتاج الداخلي، كما يساعد على ضمان استغلال الموارد المتاحة بما في ذلك الموارد البشرية، إذ يرفع من مستوى التشغيل ويمتص جزءاً من البطالة، لذلك يربط أرباب العمل رفع نسب التوظيف بقدر التحفيزات التي تقدمها لهم الدولة وهذا ما اتضح في العديد من نقاشات الثلاثية.

لذلك بات من الضروري على الدولة وضع إطار قانوني للاستثمار وتفعيل دور الاستثمار في التنمية الاقتصادية واستحداث مناصب الشغل عن طريق انتهاج وتبني سياسات طموحة في مجال الاستثمار، ومنح المزيد من الإغراءات والحوافز في شكل امتيازات للقطاع الخاص وتذليل المعوقات والحوافز التي تعترض الاستثمار.

أ-وضع الإطار القانوني للاستثمار: يهدف قانون الاستثمار بالأساس إلى تجميع وتوحيد ضمانات وحوافز الاستثمار الموجودة في قوانين عديدة في قانون واحد وتوحيد تعامل المستثمرين مع جهة واحدة وذلك بتحرير الاستثمار من القيود الإدارية والإجرائية، ويأخذ تشريع الاستثمار بعين الاعتبار قيمة رأسمال الأموال المستثمرة عند منحه للتسهيلات، ومدى مساهمة المشروع في تحقيق التنمية وتوجه نحو المشاريع الخلاقة لمواطن الشغل، ثم نحو القطاعات الخلاقة لمواطن الشغل بتكاليف معتدلة.⁽³⁾

1 - LYON-CAEN (Gérard), op.cit.p.190.

2 - PETIT (Franck), et BAUGARD (Drik), Droit de l'emploi, étude juridique des politiques d'emploi, Gualino, lextenso éd, Paris, 2010, p.36.

3- منصوري (زين)، "واقع وآفاق سياسة الاستثمار في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، جامعة حسبية بن بوعلوي، العدد2، 2005، ص128.

بعد ثلاث سنوات من صدور قانون النقد والقرض جاء المرسوم التشريعي رقم 93-12⁽¹⁾، لبيّن الإرادة الواضحة للدولة من أجل ترقية الاستثمارات، وكذا تحقيق سياسة الانفتاح الاقتصادي، حيث أحدث عدّة تغييرات، وبذلك فهو يركز على المعاملة المماثلة لكل المستثمرين على حد سواء. وإعفاء القطاع الخاصّ الوطني والأجنبي من القيود التي كانت في ظل القوانين السابقة.

وضمن مسعى تحسين مناخ الاستثمار خلال هذه المرحلة جاء الأمر رقم 01-03 المؤرّخ في 20 أوت 2001 المتعلّق بتطوير الاستثمار المعدّل والمتّم⁽²⁾ ثم القانون رقم 16-09 المتعلّق بالاستثمار⁽³⁾، حيث أصبح بموجبه تدخل الدولة لا يتم إلا بهدف تقديم الامتيازات التي طلبها المستثمر، كما أكّد هذا القانون على ضمان تحويل رؤوس الأموال والأرباح وإمكانية اللجوء إلى التحكيم الدولي في حال نشوب نزاع بين الأطراف المتعاقدة.⁽⁴⁾

وأوجب المشرّع على المستثمرين عند التصريح بالاستثمار أن يخصّ التصريح المعلومات المتعلّقة بالمشروع بالإضافة إلى هويّة المستثمر وطبيعة النشاط المراد انجازه، وقيمة الرأس المال يلتزم المعني بالتصريح بعدد مناصب الشغل المزمع استحداثها.

ب- الامتيازات المرتبطة بالاستثمار: استناداً إلى المادتين 09 و10 من الأمر 01-03 المعدّل والمتّم، منح المشرّع الجزائري صنفين من المزايا، أدرجها ضمن نظامين هما: النظام العام الذي يمنح استفادة المستثمر من الحوافز الجبائية والجمركية، والنظام الاستثنائي (الخاص)، الذي يستفيد المستثمر من خلاله من مزايا وإعفاءات خاصّة، لاسيّما عندما يستعمل تكنولوجيا خاصّة من شأنها المحافظة على البيئة، وحماية الموارد الطبيعية، وادّخار الطاقة، والمساعدة على تحقيق تنمية مستدامة.

تمثل الحوافز التي تندرج ضمن النظام العام في الحوافز الضريبية، وشبه الضريبية والجمركية الممنوحة للمستثمرين سواء في مرحلة بدء الانجاز أو خلال مرحلة استغلال المشروع ومن الامتيازات المرتبطة أساسا باستحداث مناصب شغل، استفادة المستثمر لمدة سنة إلى ثلاث سنوات إذا قام بإنشاء أكثر من 100 منصب شغل عند انطلاق النشاط منها: إعفاء من الضريبة على أرباح الشركات، وإعفاء من الرسم على النشاط المهني. ويمكن أن ترفع هذه المدة من 3 سنوات إلى 5 سنوات بالنسبة للاستثمارات التي تنشئ أكثر من مائة 100 منصب شغل عند انطلاق النشاط⁽⁵⁾.

أما حوافز النظام الخاصّ فتتجسد في منح مزايا لفائدة الاستثمارات التي تنجز في المناطق التي تتطلب تنميته مساهمة خاصّة من الدولة، وكذا الاستثمارات ذات الأهمية بالنسبة للاقتصاد الوطني، لاسيّما عندما تستعمل تكنولوجيا من شأنها المحافظة على البيئة، وتحمي الموارد الطبيعية وتدخر الطاقة وتفضي الى تنمية مستدامة.

كما تمنح مزايا أخرى ذات طابع جبائي (ضرائب، رسوم) تمنح عن طريق التفاوض بين المستثمر والوكالة لما تكون الاستثمارات ذات أهمية بالنسبة للاقتصاد الوطني وأوردتها المادة 12 مكرر المعدلة بموجب الأمر 06-08، السالف الذكر،

1- مرسوم تشريعي رقم 93-12 ملغى جزئياً بالقانون رقم 16-09 مؤرّخ في 3 أوت 2016 يتعلق بترقية الاستثمار، (ج ر عدد 46 لسنة 2016).

2- ج ر عدد 17 لسنة 2001.

3- مرجع سابق.

4- منصوري (زين)، المرجع السابق، ص 130.

5- لا يطبق هذا الشرط المتعلّق بإنشاء مناصب الشغل على الاستثمارات المتواجدة في المناطق المستفيدة من اعانة الصندوق الخاصّ للجنوب والهضاب العليا) الفقرة الأخيرة من المادة 9 من الأمر 01-03 معدّل ومتّم بالأمر 10-01، المؤرّخ في 26 أوت 2010 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010. (ج ر عدد 49 لسنة 2010).

حيث تتصرف الوكالة باسم الدولة تحت إشراف الوزير المكلف بترقية الاستثمار، وهو ما يُوسع من إمكانية استفادة المستثمر من المزايا بمختلف صورها، مما يمنح ثقة أكبر للمستثمر الأجنبي خاصة⁽¹⁾.

2- ارتباط نجاح سياسة التشغيل بأهمية التدابير التشريعية والتنظيمية المتعلقة بدعم الاستثمار:

ارتكزت هذه التدابير على تشجيع الاستثمار الموجه والمساهم في استحداث مناصب الشغل وتمويل المؤسسات الاقتصادية وتزويد السوق بآليات لتسهيل الاندماج المهني، وهذا ما يشجع المتعاملين الاقتصاديين لأجل توفير فرص عمل أكثر، كما يؤثر ايجابيا حتى العمال الذين هم في حالة شغل.

1-2- التدابير المشجعة للاستثمار المنشئ لمناصب الشغل:

بعد أن قررت الدولة الانسحاب من الحقل الاقتصادي، ظهر أنها عادت بصورة هجومية إلى مجال التدخل في الاقتصاد بعد فشل سياسة الإصلاح الاقتصادي الأولى عن طريق آلية الضبط الاقتصادي والاجتماعي⁽²⁾.

إن الالتزام بتوفير مناصب العمل هو في الحقيقة التزام يقع على الدولة، كما قال الأستاذ « Lyon-Caen » «... إن الدولة ملزمة بأن تكون لها سياسة، فإن لم تكن للعمل، على الأقل للتشغيل لأجل مكافحة البطالة، أو أي شيء سوى أن تكون مكتوفة الأيدي (abstentionniste)، بنوع من الإجماع على الأقل ضمني لاستخدامها كسياسة التشغيل...»⁽³⁾.

من ضمن التدابير التي جاء بها المشرع بعد 2006 من أجل تحفيز المؤسسات الخاصة من أجل ترقيةها بقصد دعم قدراتها على استحداث مناصب شغل جديدة والحفاظ عليها تلك التي أوردها في قوانين المالية والمتعلقة بتحفيزات ذات طابع اجتماعي وتحفيزات ذات طابع جبائي ومالي.

1-1-2- التدابير ذات الطابع الاجتماعي: تتمثل التدابير ذات الطابع الاجتماعي والتي كثيرا ما طالب بها المتعاملون الاقتصاديون في تلك التدابير المتعلقة بتخفيض نسب الاشتراك في الضمان الاجتماعي، ومن هذه التدابير نذكر:

- التخفيض التكميلي لحصة أرباب العمل للاشتراك في الضمان الاجتماعي لفائدة كل هيئة مُستخدمة توظف تسعة عمال أو أكثر وتضاعف تعادها الأصلي، حيث يستفيد من هذا التخفيض لمدة سنة.

- تكفل الدولة بحصة أرباب العمل في الضمان الاجتماعي بنسبة 7% من الراتب الخام لفائدة الهيئات المُستخدمة والمعلمين الحرفيين الذين يوظفون أشخاصا في إطار ترتيب المساعدة من أجل الاندماج المهني⁽⁴⁾.

- تخفيض حصة اشتراك أرباب العمل في الضمان الاجتماعي في عملية توظيف طالبي الشغل والتي تتم في قطاعات السياحة، الصناعة التقليدية والثقافة، والفلاحة، وفي ورشات البناء والأشغال العمومية وشركات الخدمات

1- إقلولي (محمد)، "عن اعتماد الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد الوطني في قانون الاستثمارات الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، العدد 2، 2010، ص.55.

2 - تظهر العودة القوية للدولة في مجال العلاقات الخاصة من خلال سياسة التشغيل:

« Un retour offensif de l'État au coeur de relations d'ordre purement privé », LYON-CAEN (Gérard), op.cit.p.189.

3 - Ibid., p.188.

4- أنظر: المادة 60 من الأمر رقم 02-08 مؤرخ في 24 جويلية 2008، يتضمن قانون المالية التكميلي ج.ر عدد 42 لسنة 2008.

لمدة 6 أشهر. وتخفيض حصة اشتراك أرباب العمل في الضمان الاجتماعي على كل عملية توظيف تتم لمدة 12 شهرا على الأقل في مناطق الهضاب العليا والجنوب، خلال فترة أقصاها ثلاث سنوات⁽¹⁾.

2-1-2- التدابير ذات الطابع الجبائي والمالي: تتمثل التحفيزات التي أقرتها الدولة لصالح المستثمرين والتي ربطتها بحجم مناصب الشغل المستحدثة، في التدابير ذات الطابع الجمركي والجبائي وكذلك في تقديم تسهيلات منح القروض للمؤسسات وتخفيض نسبة الفوائد، والتحفيزات نفسها تضمنها القانون رقم 09-16 المتعلق بالاستثمار الذي منح مزايا إضافية ذات طابع جبائي ومالي لفائدة النشاطات ذات الامتياز والمنشئة لمناصب العمل في قطاع النشاطات السياحية والنشاطات الصناعية والفلاحية، ورفع مدة الاستفادة من المزايا من ثلاث إلى خمس سنوات لما تنشئ هذه الاستثمارات أكثر من مائة منصب شغل دائم⁽²⁾.

وجاء المرسوم التنفيذي رقم 17-105 المؤرخ في 5 مارس 2017، ليحدد كليات تطبيق المزايا الإضافية للاستغلال الممنوحة للاستثمارات المنشئة لأكثر من مائة منصب عمل، حيث اشترط ديمومة عقود العمل، بعدما لوحظ في الميدان أن معظم المناصب التي توفرها هذه الاستثمارات عقود محددة المدة وعدم التصريح بأصحاب هذه العقود لدى الضمان الاجتماعي⁽³⁾، واشترط كذلك إلزام التصريح بالعمال لدى الضمان الاجتماعي وأن يكون التوظيف عبر الوكالة الوطنية للتشغيل⁽⁴⁾، وفي حالة عدم الالتزام بذلك وعدم الاحتفاظ بالمناصب المنشأة سيؤدي إلى التوقيف الفوري للمزايا⁽⁵⁾. ومن التدابير ذات الطابع المالي كذلك منح تسهيلات ذات الصلة بمنح القروض وتمويل المشاريع، وإقرار تخفيض نسب فوائد القروض ودعم تأهيل المؤسسات واستحداث أدوات جديدة لتمويل هذه المؤسسات.

-تسهيلات متعلقة بمنح القروض للمؤسسات-

لا وجود للاستثمار دون وجود أموال كافية لتجسيده في الميدان وتوسيعه، وكان المستثمرون ومن خلال مختلف نقاباتهم كثيرا ما طالبوا الحكومة بضرورة تسهيل منح القروض لأجل تمويل استثماراتهم أو توسيعها، لذلك أورد قانون المالية لسنة 2009 وقانون المالية التكميلي للسنة نفسها مجموعة من التدابير المالية بهدف تشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

-تخفيض نسب فوائد القروض:

تطبيقا لأحكام المادة 86 من قانون المالية لسنة 2005، والمعدلة بموجب المادة 80 من قانون المالية لسنة 2006، صدر المرسوم التنفيذي رقم 06-319، الذي يحدد تخفيض نسب الفائدة على القروض الممنوحة من البنوك

1- المادة 106 من الأمر 09-01 مؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، (ج ر رقم 44 لسنة 2009).

2- انظر المادتين 15 و16 من القانون رقم 09-16، المرجع السابق.

3- حسين (فريدة) وإريزل (الكاهنة)، " تعليق على أهم ما جاءت به النصوص المنظمة للاستثمار على ضوء مستجدات القانون رقم 09-16"، مداخلة في الملتقى الوطني الثالث، حول مستجدات الاستثمار في الجزائر في ظل القانون رقم 09-16 المتعلق بترقية الاستثمار، كلية الحقوق، بومرداس، 8 ماي 2017، ص60. (غير منشور).

4- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 17-105 مؤرخ في 5 مارس 2017، يحدد كليات تطبيق المزايا الإضافية للاستغلال الممنوحة للاستثمارات المنشأة لأكثر من مائة(100) منصب شغل. ج.ر عدد 16 لسنة 2017

5- انظر المواد من 8 إلى 11 من المرجع نفسه.

والمؤسسات المالية إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وكيفيات منحه⁽¹⁾، وشملت هذه التدابير تخفيض نسب الفائدة نظامين: نظام استحداث النشاط وتوسيعه ونظام تأهيل المؤسسات.

وفي سنة 2020 مع مجيء رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون، أتى ببرنامج جديد يتمثل في دعم إنشاء المقاولات الشبانية تحت تسمية "المؤسسات الناشئة" «Start-up» والمؤسسات "الحاضنة" «Incubateur»، المنجزة من طرف الشباب عن طريق قانوني المالية التكميلي لسنة 2020 وقانون المالية لسنة 2021. وهي خطوة من طرفه لإزاحة أرباب العمل الفاسدين وكسر احتكارهم للنشاط الاقتصادي، ومنح فرصة للشباب المقاول لأجل تنمية ثقافة المقاول الشبانية. وتضمن القانون إعفاءات لمدة أربعة سنوات للمؤسسات الناشئة وستين للحاضنات من الرسم على النشاط المهني والضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على الأرباح، كما يعفى الرسم على القيمة المضافة وتخفيض الحقوق الجمركية على اقتناء تجهيزات تدخل في إنجاز المشاريع⁽²⁾، وتم إنشاء حساب خاص "صندوق دعم وتطوير المنظومة الاقتصادية للمؤسسات الناشئة" بموجب قانون المالية لسنة 2021⁽³⁾.

ونشير إلى أن قوانين المالية لسنة 2020 وقانون المالية التكميلي لنفس السنة وللسنة 2021 صدرت دون أن تسبقهما عقد لقاءات ثلاثية كما جرت العادة وهذا بسبب الظروف والتغيرات السياسية التي عرفتها الجزائر سنة 2019 والمتمثلة أساسا في الحراك الذي أسقط الشركاء الاجتماعيين التقليديين، وما نتج عنه عن توقف مؤقت للحوار الاجتماعي بسبب عدم اتضاح سياسة السلطة في هذا الشأن.

2-2- تزويد سوق العمل بآليات لتسهيل الاندماج المهني:

تتمثل الآليات التي تم من خلالها تزويد سوق العمل بها انطلاقا من 2006 في عصرنة إدارة التشغيل لتستجيب لمتطلبات السوق وتزويدها بآليات أكثر فعالية ومرونة، بالإضافة إلى إصلاح التكوين المهني نظرا لما يلعبه من دور في تسهيل اندماج الشباب في عالم الشغل ويساهم ذلك في رفع إنتاجية المؤسسات وتحسين ظروف العمل وأجور العمال، ويخفف من حدة النزاعات الجماعية.

2-2-1- إعادة تنظيم أجهزة التشغيل: بهدف إعادة تنظيم سوق العمل ودعم وترقية التشغيل، وضعت

الحكومة مجموعة من التدابير التشجيعية عن طريق تخفيف الأعباء الاجتماعية لفائدة المستخدمين، في شكل امتيازات لتشجيع التوظيف والاحتفاظ بمناصب العمل⁽⁴⁾، وتكليف الوكالة الوطنية للتشغيل بمتابعة ومراقبة عملية التشغيل والتنصيب⁽⁵⁾ وكانت هذه التدابير ضمن مطالب منظمات أرباب العمل خلال الثلاثيات والتي تضمنها العقد الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

1- مرسوم تنفيذي رقم 319-06 مؤرخ في 18 ديسمبر 2006، يحدد تخفيض نسب الفائدة على القروض الممنوحة من البنوك والمؤسسات المالية إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وكيفيات منحه، (ج ر عدد 58، لسنة 2006).

2- أنظر: المادتين 86 و87 من القانون رقم 20-16 مؤرخ في 31 ديسمبر 2020، يتضمن قانون المالية لسنة 2021، ج.ر عدد 83 لسنة 2020.

3- أنظر: الملحق المرفق بقانون المالية لسنة 2021، المرجع السابق.

4- أنظر: أحكام القانون رقم 06-21، المؤرخ في 11 ديسمبر 2006، يتعلق بالتدابير التشجيعية لترقية التشغيل، ج.ر عدد 80 لسنة 2006.

5- المادة 7 من قانون رقم 04-19 مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل، ج ر عدد 83 لسنة 2004، معدل ومتمم بالقانون بالقانون رقم 20-04، مؤرخ في 30 مارس 2020، ج.ر عدد 20 لسنة 2020.

لقد أعيد تحديد تنظيم الوكالة الوطنية للتشغيل سنة 2006⁽¹⁾ بهدف تبسيط آليات عملها وعصرنة إدارتها⁽²⁾، أسند لها جهاز الإدماج المساعدة على المهني للشباب⁽³⁾، والذي يهدف إلى تشجيع الاندماج المعني للشباب طالبي العمل المبتدئين، وتشجيع أيضا كافة أشكال النشاط والتدابير الزامية إلى تشغيل الشباب، وهو جهاز موجه لثلاث فئات من جامعيين، وذوي المستوى الثانوي والتكوين المهني والفئة الثالثة هي الشباب بدون تكوين⁽⁴⁾، ويسعى هذا الجهاز الذي استحدث عدة نماذج عقود تشغيل⁽⁵⁾، تتكفل خلالها الدولة بجزء من تكاليف الأجور عند توظيف هؤلاء الشباب من طرف المؤسسات العمومية والخاصة لاسيما في القطاع الاقتصادي مقابل تدابير محفزة للتشغيل موجهة للمؤسسات المستخدمة.

2-2-2- إصلاح نظام التمهين وعصرنته: تنفيذًا لأحكام العقد الوطني الاقتصادي والاجتماعي، لاسيما الأحكام المتعلقة بالتزامات الدولة اتجاه الشركاء الاجتماعيين والمتمثلة في تقوية وتأقلم آلية التكوين المهني لتحسين نوعية الموارد البشرية وربطها باحتياجات سوق العمل، وكذلك الاتفاق الإطار لتطوير المؤهلات المهنية وتعزيز كفاءات العمال المبرم سنة 2014 أقدمت السلطات العمومية على إصدار قانون جديد للتمهين، والمتمثل في القانون رقم 10-18 المؤرخ في 10 جويلية 2018، المحدد للقواعد المطبقة في مجال التمهين، والذي ألغى أحكام القانون رقم 07-81، الصادر سنة 1981⁽⁶⁾، بسبب أنه لم يعد يتماشى مع الوضع الاقتصادي للبلاد.

تضمن القانون الجديد شروط الالتحاق بالتمهين وتنصيب المتتمهين⁽⁷⁾، وأحكام التكوين النظري في مراكز التكوين والجانب التطبيقي في المؤسسات المستخدمة ومدته⁽⁸⁾، والأحكام المطبقة على عقد التمهين⁽⁹⁾ وكذا التزامات الأطراف (متتمهين، ومركز التكوين والمستخدم)⁽¹⁰⁾.

ومن ايجابيات هذا القانون الجديد هو تضمنه تحفيزات لكل من المتتمهين لأجل تشجيع الشباب للالتحاق بالتكوين المهني، وكذلك للمستخدمين والتي منها الإعفاء من اشتراكات الضمان الاجتماعي الواجب دفعها عن المتتمهين⁽¹¹⁾،

- 1- أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 06-77 مؤرخ في 18 فيفري 2006، يحدد مهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيرها، (ج ر عدد 09 لسنة 2006)، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 19-140 مؤرخ في 29 أفريل 2019 (ج.ر. عدد 29 لسنة 2019).
- 2- أنظر: قرار مؤرخ في 25 جاني 2007، يتضمن التنظيم الداخلي للوكالة الوطنية للتشغيل، ج ر عدد 32 لسنة 2007.
- 3- استحدث الجهاز بموجب مرسوم تنفيذي رقم 08-126 مؤرخ في 19 أفريل 2008، يتعلق بجهاز المساعدة على الاندماج المهني. (ج.ر. عدد 22، لسنة 2008). معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 10-277 مؤرخ في 4 نوفمبر 2010 (ج.ر. عدد 68، لسنة 2010)، والمرسوم التنفيذي رقم 11-105 مؤرخ في 6 مارس 2011، (ج.ر. عدد 14، لسنة 2011)، والمرسوم التنفيذي رقم 13-42 مؤرخ في 10 أفريل 2013، (ج.ر. عدد 21، لسنة 2013)، والمرسوم التنفيذي رقم 22-84 المؤرخ في 27 فيفري 2022، (ج.ر. عدد 11 لسنة 2022).
- 4- أنظر: المواد من 4 إلى 6 من المرجع نفسه.
- 5- أنظر: قرار مؤرخ في 24 جويلية 2008، يحدد لنماذج عقود الإدماج وعقود التكوين-تشغيل وعقود العمل المدعم. (ج.ر. عدد 49 لسنة 2008)، معدل ومتمم بالقرار المؤرخ في 24 جويلية 2015. (ج ر عدد 48 لسنة 2015).
- 6- ملغى بموجب المادة 76 من قانون رقم 10-18 مؤرخ في 10 جوان 2018، يحدد القواعد المطبقة في مجال التمهين، ج.ر. عدد 35 لسنة 2018.
- 7- أنظر: المواد من 7 إلى 11 من المرجع نفسه.
- 8- أنظر: المواد من 13 إلى 16 من المرجع نفسه.
- 9- أنظر: المواد من 22 إلى 33 من المرجع نفسه.
- 10- أنظر: المواد من 36 إلى 62 من المرجع نفسه.
- 11- أنظر: المادة 41 من المرجع نفسه.

والاستفادة من امتيازات وتدابير تحفيزية وفق التشريع والتنظيم كالتخفيضات والإعفاءات الضريبية والجبائية أو الأحكام الخاصة بالتمويل البنكي⁽¹⁾، وفقا لعدد المتهمين الذين يتكفل بهم المستخدمون⁽²⁾.

خاتمة:

من خلال التجارب المختلفة يظهر أن الدولة قد أسست لقانون التشغيل، عبر عدة إصلاحات وتدابير قائمة على تحرير سوق العمل وإعادة الاعتبار للمؤسسة الخاصة وتشجيع الاستثمار الخلاق لمناصب الشغل:

- تحرير سوق العمل عبر إضعاء المرونة على قواعد قانون العمل بما يسمح بسهولة التوظيف والتسريح واستحداث أنظمة متعددة للتعاقد وأنظمة العمل وتوقيته بما يسمح بالتوظيف أكثر.

- اصلاح نظام الاستثمار وإعادة الاعتبار للمؤسسة الخاصة بهدف اشراكها في التنمية والوطنية وخلق مناصب الشغل، من خلال نظام تأسيسها، وأنواعها من مؤسسات متوسطة، ومؤسسات صغيرة ومؤسسات صغيرة، وحديثا تم استحداث نظام للمؤسسات الناشئة والحاصنات.

- عصرنه إدارة التشغيل لتستجيب لمتطلبات السوق وتزويدها بآليات أكثر فعالية ومرونة، منها عصرنه الوكالة الوطنية للتشغيل واستحداث آليات الوساطة الخاصة بعروض العمل وتنصيب العمال وفق اطر متطورة.

- وضع تدابير وتحفيزات لصالح المستثمرين وربط الاستفادة منها باستحداث مناصب الشغل ذات طابع جبائي ومالي واجتماعي وغيرها، عبر قوانين المالية ومختلف القوانين الاقتصادية.

ويظهر أن الدولة توصلت إلى إتمام بناء قانون للتشغيل قائم بذاته، إلا أن سياسة التشغيل مازال تعاني من عدة عوائق ونقائص.

باعتبار سياسة التشغيل مرتبطة بحجم المناصب المستحدثة من طرف المستثمرين، فجدوى نجاح سياسة التشغيل مرتبطة بنجاح سياسة الاستثمار، ويبدو أن الاستثمار بدور يعاني من جمود بسبب عدة مشاكل منها وأهمها:

- البيروقراطية في منح الامتيازات المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، وخاصة الخاصة بمنح العقار الصناعي، النظام الضريبي والجبائي، نظام التمويل البنكي البيروقراطي. أضف الى ذلك ظاهرة الفساد التي تنخر في جسد مؤسسات الدولة المعنية بالسياسة.

- عدم إقحام الكثير من الفاعلين في نظام الاستثمار والتشغيل لاسيما الجامعة ومراكز التكوين المهني والجماعات المحلية، لاسيما في المناطق النائية الصحراوية والجبالية.

- ضعف النظام الاحصائي ونقص المعلومات.

- منافسة الاستيراد للإنتاج الوطني، الأمر الذي قضى على كافة المبادرات المقاولاتية وخاصة الشبانية منها.

1- أنظر: المواد: 63 و64 و66 و67 من المرجع نفسه.

2- أنظر: المواد: 37 و73 من المرجع نفسه.

الاقتراحات:

- إن مسألة استحداث مناصب الشغل في اقتصاد السوق هي مهمة يقوم بها أساسا المستثمرين الخواص الوطنيين والأجانب، فنجاح أي سياسة اقتصادية بما فيها سياسة التشغيل مرتبطة بمدى اشراك الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين في النقاشات حول وضع السياسة الاقتصادية الوطنية والاستماع إليهم، ومشاورتهم حول جدوى التدابير المقترحة قبل اتخاذها، ذلك كفيل لكسب رضا المستثمرين بتلك الأدوات والأليات لتحقيق فعاليتها، فالحوار الاجتماعي الثلاثي أو الثنائي يسمح بتقديم تنازلات متبادلة بين الأطراف لأجل تشجيع الاستثمار ومنه خلق مناصب عمل أكثر والمحافظة عليها.

- تجسيد مطالب نقابات أرباب العمل والمستثمرين من خلال تفعيل التأكيد على حرية الصناعة والتجارة والاستثمار، وتحسين مناخ الأعمال، وتشجيع الاقتصاد الوطني وتنويعه خارج المحروقات، وترقية المؤسسات الاقتصادية، ومحاربة الاقتصاد الموازي ومحاربة الرشوة والفساد اللذين يعيقان التنمية الوطنية، وكذلك ضبط السوق، ومحاربة الاحتكار والمنافسة غير النزيهة، مع دعم المؤسسات لأجل خلق مناصب الشغل عن طريق تحفيزات مالية وضريبية وجمركية، ومحاربة التهريب الضريبي وتهريب الأموال وكل التصرفات التي تعيق النشاطات الاقتصادية

- ضرورة إشراك الجامعات في كل ولاية في اعداد دراسات ميدانية حول فرص الاستثمار في كل ولاية وفقا لخصوصيتها، وتحديد فرص التكوين الجامعي وفقا لحاجة سوق العمل في كل ولاية، واشراك مراكز التكوين المهني في كل دائرة بمناصب تكوين وفقا لحاجة السوق المحلية للعمل.

- اشراك الجماعات المحلية (البلديات والولاية) في تشجيع الاستثمار وترقية الشغل، عبر خلق فضاءات التشاور والحوار مع المستثمرين وجمعيات طالبي العمل، لأجل تذليل الصعوبات لاسيما مشاكل الاستثمار كالعقار والبيئي التحتية كشبكة الطرقات والماء والكهرباء وغيرها.

- تخفيف حجم الاستيراد لحماية المنتج الوطني أو فرض رسوم جمركية عالية على السلع المستوردة، خاصة في مجال السلع الاستهلاكية، النسيج، البلاستيك...

- تحديد مجالات ذات الأولوية في الاستثمار كضرورة توجيه الاستثمار الخلاق لمناصب الشغل نحو القطاع الفلاحي، واحياء نظام العمل الأجير فيه، وقطاع السياحة والصناعات التقليدية.

قائمة المراجع:

أولا: المراجع باللغة العربية

1-الكتب:

1. عدون (ناصر دادي) والعايب (عبد الرحمان)، البطالة وإشكالية التشغيل ضمن برامج التعديل الهيكلي للاقتصاد، من خلال حالة الجزائر، د.م.ج، الجزائر، 2010.
2. عجة (الجيلالي)، قانون العمل والحماية الاجتماعية، دار الخلدونية، الجزائر، 2005.

2- المقالات:

1. أحمية سليمان، " حق التنظيم والمفاوضة الجماعية: المفهوم... الخلفية التاريخية والقانونية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 4، ص ص464. 444.
2. إقْلولي (محمد)، " عن اعتماد الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد الوطني في قانون الاستثمارات الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، العدد 2، 2010، ص ص 60. 48.
3. حسين (فريدة) وإريزيل (الكاهنة)، " تعليق على أهمّ ما جاءت به النصوص المنظمة للاستثمار على ضوء مستجدات القانون رقم 09-16"، مداخلة في الملتقى الوطني الثالث، حول مستجدات الاستثمار في الجزائر في ظل القانون رقم 09-16 المتعلق بترقية الاستثمار، كلية الحقوق، بومرداس، 8 ماي 2017، ص ص54. 66، (غير منشور).
4. زيدان (محمد)، " الهياكل والآليات الداعمة لتمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بالجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، جامعة الشلف، العدد السابع، سنة 2010. ص ص 121. 138.
5. منصّوري (زين)، " واقع وآفاق سياسة الاستثمار في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا"، جامعة حسيبة بن بوعلي، العدد 2، 2005، ص ص 125.-152.

3- المصادر القانونية:

أ-الدستور:

- التّعديل الدّستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 01-16 مؤرخ في 6 مارس 2016 (ج، ر عدد 14 لسنة 2016).
- التّعديل الدّستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التّعديل الدّستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر. عدد 82 لسنة 2020.

ب-النصوص التشريعية:

1. قانون رقم 90-11 مؤرخ في 21 أفريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، (ج ر عدد 17 لسنة 1990)، معدل ومتمم
2. مرسوم تشريعي رقم 93-12 ملغى جزئياً بالقانون رقم 16-09 مؤرخ في 3 أوت 2016 يتعلق بترقية الاستثمار، (ج ر عدد 46 لسنة 2016).
3. أمر رقم 96-21 مؤرخ في 9 جويلية 1996، يعدل ويتمم القانون رقم 90-11، المتضمن علاقات العمل، (ج.ر عدد 43 لسنة 1996).
4. أمر رقم 97-03 المؤرخ في 11 جانفي 1997، المحدد للمدة القانونية للعمل، ج ر عدد 3 لسنة 1997.
5. أمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، (ج ر عدد 17 لسنة 2001)، معدّل ومتمّم بالأمر 01-10، المؤرخ في 26 أوت 2010 يتضمّن قانون المالية التكميلي لسنة 2010. (ج، ر عدد 49 لسنة 2010).
6. قانون رقم 03-22 مؤرخ في 28 ديسمبر 2003، يتضمّن قانون المالية لسنة 2004. (ج.ر عدد 83 لسنة 2003)

7. قانون رقم 19-04 مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل، ج ر عدد 83 لسنة 2004، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-20، مؤرخ في 30 مارس 2020، ج.ر. عدد 20 لسنة 2020.
8. قانون رقم 21-04 مؤرخ في 29 ديسمبر 2004، يتضمن قانون المالية لسنة 2005. (ج.ر عدد 85 لسنة 2004).
9. قانون رقم 16-05 مؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006. (ج.ر عدد 85 لسنة 2005).
10. قانون رقم 21-06، المؤرخ في 11 ديسمبر 2006، يتعلق بالتدابير التشجيعية لترقية التشغيل، ج.ر. عدد 80 لسنة 2006.
11. قانون رقم 26-06 مؤرخ في 26 ديسمبر 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007. (ج.ر عدد 85 لسنة 2006).
12. أمر رقم 02-08 مؤرخ في 24 جويلية 2008، يتضمن قانون المالية التكميلي ج.ر عدد 42 لسنة 2008.
13. أمر رقم 01-09 مؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، (ج ر رقم 44 لسنة 2009).
14. قانون رقم 08-13 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014 (ج ر عدد 68 لسنة 2013).
15. قانون رقم 10-18 مؤرخ في 10 جوان 2018، يحدد القواعد المطبقة في مجال التميين، ج.ر. عدد 35 لسنة 2018.
16. قانون رقم 16-20 مؤرخ في 31 ديسمبر 2020، يتضمن قانون المالية لسنة 2021، ج.ر عدد 83 لسنة 2020.

ج-النصوص التنظيمية:

1. مرسوم تنفيذي رقم 77-06 مؤرخ في 18 فيفري 2006، يحدد مهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيورها، (ج ر عدد 09 لسنة 2006)، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 140-19 مؤرخ في 29 أفريل 2019 (ج.ر. عدد 29 لسنة 2019).
2. مرسوم تنفيذي رقم 319-06 مؤرخ في 18 ديسمبر 2006، يحدد تخفيض نسب الفائدة على القروض الممنوحة من البنوك والمؤسسات المالية الى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وكيفيات منحه، (ج ر عدد 58، لسنة 2006).
3. مرسوم تنفيذي رقم 126-08 مؤرخ في 19 أفريل 2008، يتعلق بجهاز المساعدة على الاندماج المهني. (ج.ر. عدد 22، لسنة 2008). معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 10-277 مؤرخ في 4 نوفمبر 2010 (ج، ر عدد 68، لسنة 2010)، والمرسوم التنفيذي رقم 11-105 مؤرخ في 6 مارس 2011، (ج، ر عدد 14، لسنة 2011)، والمرسوم التنفيذي رقم 13-42 مؤرخ في 10 أفريل 2013، (ج، ر عدد 21، لسنة 2013)، والمرسوم التنفيذي رقم 22-84 المؤرخ في 27 فيفري 2022، (ج.ر عدد 11 لسنة 2022).
4. مرسوم تنفيذي رقم 105-17 مؤرخ في 5 مارس 2017، يحدد كيفيات تطبيق المزايا الإضافية للاستغلال الممنوحة للاستثمارات المنشأة لأكثر من مائة (100) منصب شغل. ج.ر عدد 16 لسنة 2017.
5. د-القرارات الوزارية:
6. قرار مؤرخ في 25 جانفي 2007، يتضمن التّنينم الداخلي للوكالة الوطنية للتشغيل، ج ر عدد 32 لسنة 2007.
7. قرار مؤرخ في 24 جويلية 2008، يحدّد لنماذج عقود الإدماج وعقود التّكوين-تشغيل وعقود العمل المدعم. (ج.ر عدد 49 لسنة 2008)، معدل ومتمم بالقرار المؤرخ في 24 جويلية 2015. (ج ر عدد 48 لسنة 2015).

4- التقارير:

1. المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول "نظام علاقات العمل سياق التعديل الهيكلي"، لجنة علاقات العمل، الدورة العامة العاشرة، الجزائر، أفريل 1998.

2. المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "رأي حول مشروع المخطط الوطني لمكافحة البطالة"، الدورة 11، الجزائر، جويلية 1998.
 3. المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "تقرير حول تقويم أجهزة التشغيل"، الدورة العامة العشرون، جوان 2002.
 4. الأمانة العامة للحكومة، تقرير حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، نوفمبر 2008.
 5. منظمة الأمم المتحدة، تقرير عن الأهداف الإنمائية للألفية، نيويورك، 2005.
<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Goals2005/Arabic.pdf>
اطلع عليه في 2022-2-12.
- ثانيا: المراجع (باللغة الفرنسية)

1-Ouvrages :

1. BOUDJEMA (Rachid). **Economie du développement de l'Algérie 1962-2010**, Vol.2, Dar El Halazounia, Alger, 2011.
2. KORICHE (Mohammed Nasr-Eddin), **Droit du travail, les transformations du droit Algérien du travail entre statut et contrat, relation d'emploi et de travail une contractualisation relative, T.1**, OPU, Alger, 2009.
3. LE GOFF (Jacques), **Droit du travail et société, 2-les relations collectives de travail**, les PUR, Paris, 2002.
4. PETIT (Franck), et BAUGARD (Drik), **Droit de l'emploi, étude juridique des politiques d'emploi**, Gualino, lextenso éd., Paris, 2010.
5. VERDIER (Jean-Maurice), COEURET (Alain), et SOURIAIC (Marie-Armelle), **Droit du travail, Vol.1, Rapports collectifs**, 15^{em} éd, Dalloz, Paris, 2009.

2-These :

- OUAGUENOUNE Hind, « **La politique de promotion et d'attraction de l'investissement en Algérie** », Thèse de Doctorat, discipline : Economie, Université Paris 3, Sorbonne Nouvelle présentée et soutenue le : 14 déc.2014.

3- Articles :

1. LYON-CAEN (Gérard), « Un droit sans papiers d'identité », **Archives de la philosophie de droit**, Vol.41, Sirey, Paris, 1997, pp. 181.190., <http://www.philosophie-droit.asso.fr/APDpourweb/152.pdf> , consulté le 01-03-2022,
2. SERGE(Milano), « les politique d'emploi en REA », in S/D de BARBIER (Jean Claude) et GAUTE (Jérôme) : « **les politique de l'emploi e, Europe et aux Etats-Unis** » , puf, Paris, 1998.