

صيغ التشغيل في إطار نظام التأمين عن البطالة بالجزائر في ظل التحولات**Unemployment insurance system and its employment modes in the context of the transformations that Algeria has experienced****الدكتور بلكرشة مولاي محمد****أستاذ محاضر "ب"****كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم الجزائر****bel1.mm@outlook.fr****تاريخ النشر: 2019/12/ 25****تاريخ القبول: 2019/12/02****تاريخ الاستلام: 2019/11/18****الملخص:**

يتركز موضوع الدراسة أساسا على جانب مهم من جوانب العمل وما يشكل حقا من حقوقه الأساسية. وهو نظام التأمين عن البطالة. بالتركيز على حالة الجزائر من خلال التفصيل في شتى التدابير والأحكام التي تقرها النصوص القانونية والتنظيمية بشأنه، لا سيما تلك المتعلقة منها بالصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، وآلياتها في تسيير هذا النظام. كل هذا في سياق تاريخي حاولنا فيه الرجوع الظروف الأولى التي ظهرت فيها الحاجة إلى تأمين العمال الفاقدين للعمل لا إراديا ولأسباب اقتصادية عرفت الجزائر في تسعينيات القرن الماضي مع كل الاحتمالات التي تحسب لها المشرع لمثل هذه الأوضاع مستقبلا. و قد آثرنا في سياق هذه الدراسة اقامة بعض المقارنات من خلال نماذج دولية سبقة في هذا الجانب (بريطانيا، ألمانيا، الولايات المتحدة الأمريكية، كندا...).

الكلمات المفتاحية: الحق في العمل، البطالة اللاإرادية، التأمين عن البطالة، التشغيل، المسار المهني.

Abstract :

This study focuses mainly on an important aspect of work and what constitutes one of its fundamental rights. It is the unemployment insurance system. To focus on the situation of Algeria through detailing the various measures and provisions approved by the legal and regulatory texts on it, especially those relating to the National Unemployment Insurance Fund, and its mechanisms for the operation of this system. All this in a historical context in which we tried to revert the first circumstances in which the need to provide workers who lost work involuntarily and for economic reasons known to Algeria in the nineties of the last century, with all the possibilities that the legislator calculated for such conditions in the future. In the course of this study, we have chosen to make some comparisons through leading

international models in this aspect (Britain, Germany, USA, Canada ...). In conclusion of this work we suggested some solutions because of the shortcomings and disadvantages.

Key Words: Right to work, involuntary unemployment, unemployment insurance, employment, professional career.

المؤلف المرسل: بلكرشة مولاي ، الإيميل: bel1.mm@outlook.fr

مقدمة:

إن اقرارَ شتى النصوص (الدولية و الوطنية) للإنسان - على اختلاف عرقه، دينه، جنسه، انتمائه الإيديولوجي و السياسي و المناطقي، مستواه الاجتماعي و العلمي - بحقه الأساسي و الأصل في العمل قد أفضى في الأخير إلى الاعتراف له كعامل بحقوق أخرى ذات صلة. و يعتبر التأمين على البطالة - كمبدأ ثم نظام عملي - تكريسا لهذا الحق الأساسي فأضحى هو أيضا من مُركباته (إلى جانب حقوق أخرى أساسية في العمل Droits fondamentaux au travail مثل: الحق في اختيار العمل بحرية، الحق في العمل اللائق، الحق في أجر يساوي عدد ساعات العمل المؤدى، الحق في حد أدنى للأجر، الحق في تساوي الأجر بتساوي العمل، الحق في ظروف عمل مقبولة، الحق في الحماية الاجتماعية، الحق في العمل النقابي...).

لقد ارتبط التأمين عن البطالة Assurance-chômage (أو ما يسمى أيضا بالتأمين على الشغل Assurance-emploi) تاريخيا بنضالات الحركات والاتحادات العمالية في الغرب خاصة ما نهاية القرن التاسع عشر. وهو يعتبر ثمرة لها. ومن ثمة، فإنه أبعد ما يكون مكسبا يعود فيه السبق لمنظومة دولية على أخرى، مما عرفه مجال حقوق الإنسان من انتقائية على خلفية إيديولوجية بعد الحرب العالمية الثانية. ذلك، لأنه علاوة على كونه متطلبا إنسانيا يرتبط بالطبيعة البشرية فهو من مستلزمات الاقتصاد الحيوية، ومتطلب اجتماعي يكفل الاستقرار والتنمية المستدامة من حيث أنه يحول دون الفقر ويحقق التضامن الاجتماعي في إطار مبدأ الربط بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية، و يعتبر تنظيما Managérialment عاملا من عوامل التحفيز المعنوي للعامل، على قلة الكسب الذي يضمنه.

و منه - و بغض النظر عن مستويات التنمية و دون جعلها معيارا و شرطا - فإن هذه الأسباب و غيرها جعلت أغلب الدول - إن لم نقل كلها - يتبنى نظام التأمين ضد البطالة بصيغ، شروط، و آليات مختلفة و في سياق ظروف (اقتصادية، سياسية، اجتماعية...) هي أيضا مختلفة.

إشكالية الدراسة:

الجزائر كغيرها من الدول عمدت إلى هذا الأسلوب من الحماية الاجتماعية (ذات الأبعاد الإقتصادية) بآليات و لغايات معينة. فما هي خصوصية التجربة الجزائرية في ذلك بالنظر إلى ما عرفته من تحول في السياسات و النماذج؟

أهداف الدراسة: نروم من خلال هذا العمل بلوغ ما يلي:

- إبراز شتى التفاصيل القانونية و التقنية المتعلقة بنظام التأمين عن البطالة في الجزائر مما لا يعرفه الكثير؛

- من خلال النماذج التي سقناها حاولنا توجيه القارئ و كذا صاحب القرار إلى الإحاطة بما خبره الغير من قبل في هذا الجانب؛

- تكوين فكرة - و لو أولية - عن آليات التشغيل و كذا المساعدة، المرافقة، و تمويل نشاطات المشاريع لفائدة الشباب على وجه الخصوص؛

أهمية الدراسة:

تتأسس أهمية هذه الدراسة على الأهداف التي يمكن أن تحققها مما أشرنا إليه أعلاه، و كذا بالنظر إلى حساسية الموضوع الذي يتعلق أساسا بمصلحة العامل و مصيره المهني، و الشباب العاطل، و بالنتيجة المنطقية من حيث علاقة ذلك أيضا بالوضع الاجتماعي و الإقتصادي للدولة ككل.

المناهج: اعتمدنا في هذه الدراسة إلى المتمازجة بين المنهج التاريخي - من خلال تتبع نشأة و تطور نظام التأمين ضد البطالة في الجزائر و من خلال بعض النماذج الدولية العريقة - و المنهج المقارن حينما قارنا بين شتى أنظمة التأمين هذه لديها. و أخيرا منهج دراسة الحالة عندما تفرغنا لتفاصيل التجربة الجزائرية.

تقسيمات الدراسة: تتوزع الدراسة - بعد المقدمة التي تضمنت: إشكالية الدراسة، أهمية الدراسة، أهدافها، و المناهج المستعملة فيها - على مبحثين أساسيين (بمطالب و عناصر فرعية)، و خاتمة. على النحو الآتي:

- المبحث الأول: النشأة التاريخية لنظام التأمين عن البطالة و مصادره الدولية

- المبحث الثاني: نشأة نظام التأمين عن البطالة في الجزائر

و فيما يلي عرض مفصل للوضع.

المبحث الأول: النشأة التاريخية لنظام التأمين عن البطالة ومصادره الدولية

قبل الإمعان في تتبع أهم المحطات المتعارف عليها فيما يتصل بالتأسيس تاريخيا لهذا النوع من أنظمة الحماية الاجتماعية للعمال من خطر فقدان العمل، وكذا مصادره الدولية فقد ارتأينا - توخيا منا ضبط الجانب المنهجي للدراسة - الوقوف على أهم مصطلح مفتاحي فيها ألا و هو التأمين على البطالة.

المطلب الأول: تعريف التأمين عن البطالة

يعرف قاموس لاروس Larousse الفرنسي التأمين عن البطالة بأنه "إشتراكات يدفعها المستخدمون و العمال الأجراء للهيئة التي تمول تعويضات التأمين عن البطالة".¹

حسب جيل نيزوزي Gilles Nezosi في عمل له بعنوان: "الضمان الاجتماعي" La protection sociale (2016) فإن التأمين عن البطالة هو "نظام حماية اجتماعية يتضمن مهمتين: تعويض البطالين، و مساعدتهم في الرجوع إلى العمل".²

هو - وفق منطق اتفاقية المنظمة الدولية للعمل في جوان 1934 المتعلقة بضمان تعويضات أو اعانات للعاطلين رغم ارادتهم- "نظام (إلزامي أو اختياري أو جامع بينهما) يكفل للعاطلين رغم ارادتهم - ممن كانوا يتقاضون أجورا أو رواتبا أو فئات أخرى ترتبها النصوص و اللوائح الوطنية للدول - تعويضا يدفع بنسبة أقساط الاشتراك المدفوعة عن استخدام المستفيد سواء في نظام إلزامي أو اختياري". أو اعانة تكون بمثابة أجر (على أساس شروط معينة كدفع نسبة معينة من أقساط الاشتراكات قبل البطالة، استكمال فترة انتظار، الالتحاق بدورة تكوينية، الاستخدام في أعمال الإغاثة...). أو أن يكفل لهم هذا النظام التعويض والإعانة معا.³

¹- <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/ch%C3%B4mage/15627>. Consulté le 12/11/2019.

²- Gilles Nezosi, La protection sociale, <https://www.vie publique.fr/catalogue/22814-la-protection-sociale>. Consulté le 12/11/2019.

³- المواد: 1-2-3-4-5-6-7-8-9، إتفاقية رقم 44 تتعلق بضمان تعويضات أو اعانات للعاطلين رغم ارادتهم. (جنيف- سويسرا: المنظمة الدولية للعمل، مجلس ادارة مكتب العمل الدولي، 1934)، www.ilo.org.

هذا، و يعرف الموقع الرسمي للحكومة الكندية التأمين على الشغل Assurance-emploi (و هي التسمية الرسمية المستعملة في هذه الدولة مرادفة لما يعرف بالتأمين عن البطالة) بأنه " نظام يمنح دعماً من خلال دخل مؤقت للعمال بدون شغل خلال الفترة التي يكونون فيها بصدد البحث عن عمل أو دورات تحسين المهارات. إنه يوفر أيضاً أدعاءات خاصة للعمال الذين يتغيّبون عن العمل بسبب حوادث معيّنة في الحياة (مرض، حمل، علاج مولود جديد، طفل جرى تبنيه حديثاً أو طفل في حالة مرضية خطيرة، علاج فرد من أفراد العائلة في حالة مرضية خطيرة تهدد حياته). لا يتلقّ العمال أدعاءات التأمين على الشغل إلا إذا كانوا يساهمون في نظام الإشتراك خلال السنة الأخيرة و يستوفون شروط القبول. يمكن للعمال المستقلين Les travailleurs indépendants المشاركة في نظام التأمين على الشغل و الحصول على أدعاءات خاصة.¹

تعريف آخر للتأمين عن البطالة مؤداه أنه " نظام تأمين اجتماعي يهدف إلى تعويض المؤمنين عن المداخل التي يُحرمونها بسبب فقدان الشغل بطريقة غير ارادية أو لا. إن إخضاع العمال لهذا النظام - حسب الدول - يمكن أن يكون اجبارياً، و تخويل الحقوق يمكن أن تشترط فيه مُدد دنيا للشغل و اشتراكات مسبقة. إن الدخل التعويضي Revenu de remplacement الذي يسمى "أدعاءات البطالة" أو "منح البطالة" Allocations chômage يمكن أن يعوض - كلياً أو جزئياً - فقدان مداخل العمل، حسب أنماط التعويض المعمول بها و حقوق كل مؤمن.²

وهكذا، تكاد تتلاقى هذه التعاريف المتنوعة المصادر في فلسفة التأمين عن البطالة لا سيما من حيث عدم اكتفائها بمعالجة مشكل العجز المالي للعامل المحال على البطالة دون ارادته - بسبب انخفاض الدخل أو فقدانه الكلي - عن طريق أسلوب أدعاءات البطالة (التعويض و الإعانة) بل تطرح أيضاً حلولاً عملية كفيلة بإعادة دمجهم في مجال الشغل بشتى الصيغ البديلة المتاحة (بعث نشاطات جديدة لأجل إعادة التشغيل فيها، تمويل استثمارات لصالح العمال المسرحين، تقديم مساعدات مالية في شكل قروض - بتسهيلات اجرائية - لفائدة المؤسسات التي تواجه مشاكل مالية تضطرها لتسريح عمالها...).

¹- Assurance-emploi, <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/assurance-emploi.html>. Consulté le 12/11/2019.

²- Assurance chômage, http://www.assufrance.com/assurance_chomage.php. Consulté le 12/11/2019.

المطلب الثاني: نشأة نظام التأمين عن البطالة ومصادره الدولية

الفرع الأول: النشأة

نشير من خلال هذا العنصر -المتعلق بنشأة نظام التأمين ضد البطالة -إلى التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال، مما سيلي توضيحه.

1- بريطانيا: لقد كان من نتائج الأزمة الاقتصادية الكبرى (1880-1890) أن وجد الآلاف من العمال أنفسهم بدون عمل و اتخذوا من الطرقات مأوى لهم. و قد كان المجتمع الإنجليزي ينظر إليهم بدونية شديدة تصل لدرجة التحقير و اللفظ. فلم يكن يعتبر حينها البطالة ظاهرة تتعلق بأسباب اقتصادية مرحلية بل وضعاً ارادياً اختاره صاحبه. وهي فناعة كانت سائدة منذ سنة 1601. وحتى على المستوى الفكري فقد كانت المقاربة الاقتصادية الكلاسيكية تلقى رواجاً وقبولاً لدى النخبة الحاكمة. والتي كان من أهم طروحاتها بهذا الشأن أن سبب الرئيسي للبطالة هو رفض العامل للأجر. و من ثمة فإن القانون الطبيعي الذي يوجّه السوق بإمكانه معالجة هذا الخلل، دون أي تدخل للدولة ذي صبغة اجتماعية.

في ظل هذا المنطق السائد تم اصدار ما عرف حينها بقانون الفقير The Poor Law سنة 1834 الذي وجد على إثره هؤلاء العمال الفاقدين للشغل بطريقة لا ارادية أنفسهم في محتشدات لجوء جماعية إلى جانب الفقراء والشيوخ نظير "اعانة" لا تحفظ كرامتهم ولا تتجاوز ما يعرف في علم الإقتصاد "بحد الكفاف".

أمام هذا الوضع اللانساني عمدت التنظيمات النقابية - لا سيما الفدرالية الإجتماعية الديمقراطية SDF - إلى تنظيم العديد من الإحتجاجات و المسيرات خلال سنتي 1885-1886 للضغط على الحكومة.

كان يجب الإنتظار إلى غاية 1905/08/04 - في خطوة جريئة سبقت بها بريطانيا فرنسا و أمريكا - بصدور قانون العمال العاطلين عن العمل Unemployed Workmen Act كي يُعترف رسمياً بحقيقة البطالة و بوضع هذه الفئة الخارج عن ارادتها. ليعززها في سنة 1911 صدور قانون التأمين الصحي و عن البطالة Health and Unemployment Insurance Act. إذ أصبح التأمين و الإدخار فيه يخضه لاشتراك: العمال، أصحاب العمل، و الدولة. و أصبح العمال المحالون على البطالة يتلقون مقابلاً مالياً عن ذلك.¹

¹- Joëlle Harel, De l'émergence du concept de chômage involontaire à la loi sur l'assurance-chômage en Grande-Bretagne, <https://books.openedition.org/psn/5439?lang=fr#tocfrom1n1>. Consulté le 13/11/2019.

2- ألمانيا: يرجع تاريخ اقامة نظام تأمين ضد البطالة في ألمانيا إلى سنة 1927. و قد كان يسمى بنظام "ترقية العمل" قبل اصلاحات سنة 1998. ثم عرف اصلاحا آخرأ مهما سنة 2003 تحت مسمى "إصلاحات هارتز" (كان بيتر هارتز Peter Hartz مديرا للمستخدمين في شركة فولكسفاغن للسيارات) بإعادة تنظيم ما كان يعرف حينها "بالديوان الفدرالي للعمل" و الذي أصبح فيما بعد "الوكالة الفدرالية للشغل". ثم اصلاحا آخرأ سنة 2005 تحت مسمى "هارتز 2".

التأمين ضد البطالة Arbeitslosengeld في ألمانيا حاليا هو نظام يستفيد منه العامل الأجير الذي يفقد عمله. مع وجود تأمين ضد البطالة الجزئية Teilarbeitslosengeld (و هي شكل من أشكال البطالة التقنية) في حالة تخفيض ساعات العمل لأسباب اقتصادية، و كذا التأمين ضد البطالة الجزئية الموسمية Saisonkurzarbeitergeld. و هو نظام يخضع له عمال البناء لارتباطه بالظروف المناخية و هذا في حالة تخفيض ساعات العمل لأسباب لا يمكن تجاوزها.¹

3- الولايات المتحدة الأمريكية: تمت اقامة أول نظام Unemployment Insurance - UI في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1935. و هو خاضع لتسيير الدولة، لا سيما وزارة العمل/مصلحة التأمين ضد البطالة Federal Department of Labor - Unemployment Insurance Service - من خلال "الصندوق الوطني للتأمين ضد البطالة" Federal Unemployment Trust Fund في اطار ما يعرف ب Unemployment Tax Act (FUTA) - و كذا تشريعات كل ولاية وفق خصوصياتها. يستفيد من هذا النظام أساسا العمال الأجراء و في حالة الكارثة العظيمة العمال المستقلين، في اطار ما يعرف "بالحماية من البطالة الناتجة عن الكوارث" Disaster Unemployment Assistance - DUA. كما يمكن أن يستفيد منه الخواص الذين يدفعون الإشتراكات اللازمة (Self-Employment Assistance).

¹-Otto Kaufmann (HDR), La protection sociale en Allemagne,
<https://www.europaong.org/.../EUROPA-CEPSE-ALLEMAGNE.pdf>, Consulté le
 13/11/2011

يتم دفع أداوات التأمين ضد البطالة على مدى ست و عشرين 26 أسبوعا. و قد تصل إلى ثلاثة عشرة 13 أسبوعا اضافيا في حالة ارتفاع نسبة البطالة في منطقة ما. و يتكفل بتمويل قيمة ذلك خزينة الدولة و كذا المستخدمين الذين يتحملون نصيبا كبيرا من ذلك.¹

4- فرنسا:

بغض النظر عن بعض آليات التأمين ضد البطالة التي أقامتها النقابات العمالية التي رُخص لها بتشكيل صناديق عمالية و كذا نقابات أرباب العمل بعد سنة 1884 - تاريخ اعتماد هذه التنظيمات رسميا بمبادرة من بيار فالديك روسو Pierre Rousseau Waldeck الذي كان وزيرا للداخلية و الديانات حينها - تعتبر سنة 1958 فاصلة في هذا الجانب بأن تم رسميا - على أساس اتفاقية جماعية - وضع نظام يدمج التأمين عن البطالة مع مرافقة البطالة Assistance chômage (التأمين عن البطالة كان مكملا لمرافقة البطالة) بما في ذلك ما تعلق بالتعويض. غير أنه ابتداء من سنة 1984 تم الفصل بين النظامين، و تم توسيع مجال و مهام التأمين عن البطالة بأن أصبح يمتد إلى آليات اعادة التشغيل و كذا عصرنه سوق العمل و تأمين المسارات المهنية Sécurité des parcours professionnels.²

مما تجدر الإشارة إليه أنه ابتداء من يناير 2019 تم تعديل التأمين عن البطالة في فرنسا، و ذلك استجابة لضغوط و مطالب الحركة المسماة "السترات الصفراء" (Les Gilets jaunes). فأصبح خاضعا لاشتراكات المستخدم فقط. و قد تم الغاء اشتراكات الأجراء. علما أن هناك هيتان تُعنيان بتنظيم و تسيير هذا النظام، هما: الإتحاد الوطني لما بين المهن لأجل الشغل في الصناعة و التجارة Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) الذي تشرف عليه النقابة و كذا على تسيير اشتراكات التأمين عن البطالة، و جهاز آخر هو "قطب التشغيل" Pôle emploi (الذي يمارس أيضا مهام أخرى في مجال التشغيل).³

¹- Le régime américain de sécurité sociale, https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_etatsunis.html. Consulté le 13/11/2019.

²- Jean-Paul Domergue, Histoire de l'assurance chômage, <https://www.vie-publique.fr/catalogue/38788-histoire-de-lassurance-chomage>. Consulté le 15/11/2019.

³- V - Assurance-chômage, https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france5.html. Consulté le 15/11/2019.

الفرع الثاني: المصادر الدولية لنظام التأمين عن البطالة

تتعدد المصادر التي يرجع إليها فيما يتصل بمبدأ ونظام التأمين عن البطالة. فمنها الأساسي ومنها ما هو عام جرى فيه التطرق لهذا المبدأ عرضاً أو في سياق ربطه بمبادئ أخرى في مجال حقوق الإنسان عامة أو حقوق العامل على وجه التخصيص.

كنا قد لفتنا الاهتمام في مواضع سالفة من هذه الدراسة إلى أن الحق في التأمين عن البطالة وفي نظام عادل يكرسه هو أمر ينطوي على الإقرار أولاً بالحق في العمل. وهو ما حظت وحثت عليه وثائق ونصوص ترقى إلى مصاف المراجع العالمية التي تشكل اجماعاً إنسانياً أو تكاد على أحكامها ومضامينها، على النحو الذي سيأتي بيانه.

- ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في 10 ديسمبر 1948 صراحة على ذلك في موضعين: المادة 23، و المادة 25 منه. و في ذلك دلالة بالغة على أهمية هذا الحق في منظور الهيئات الأممية و المجتمع الدولي.

أما المادة 23- الفقرة الأولى منها فقد قضت بأنه " لكلّ شخص حق في العمل، وفي حرية اختيار عمله، و في شروط عمل عادلة و مرضية، و في الحماية من البطالة".

المادة 25- الفقرة الأولى منها تشير هي أيضاً إلى حق الإنسان في أن يؤمّن على معيشته في حالة البطالة. إذ ورد فيه بأنه " لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته. ويتضمن ذلك التغذية والملبس والسكن والعناية الطبية وكذا الخدمات الاجتماعية اللازمة، وله الحق في تأمين معيشته في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وغير ذلك من فقدان وسائل العيش الكريم نتيجة لظروف خارج عن إرادته".¹

- العهد الدولي للحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ل 16 ديسمبر 1966 في المادة السادسة منه - الفقرة الأولى ينص على أن " تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بالحق في العمل، الذي يشمل ما لكل شخص من حق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وتقوم باتخاذ

¹- United Nations Department of Public Information, NY, Universal Declaration of Human Rights, <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=arz>, Consulté le 15/11/2019.

تدابير مناسبة لصون هذا الحق". كما نص في المادة السابعة منه على أن "تتعترف الدول الأطراف في هذا العهد بما لكل شخص من حق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية..."¹

- الميثاق الاجتماعي الأوروبي لسنة 1961 المعدل في سنة 1996 أقر الحق في التأمين عن البطالة وفق مضمون المادتين 24، 25 منه. فقد أتى في مضمون المادة 24 المتعلقة "بالحق في الحماية في حالات إنهاء التوظيف": "... يتعهد الأطراف بحق العمال الذين أنهى توظيفهم دون سبب وجيه في تعويض كاف أو إعانة مناسبة أخرى. و من أجل هذا الهدف - يتعهد الأطراف بضمان أن يكون للعامل الذي يعتبر إنهاء توظيفه كان دون سبب وجيه في اللجوء لهيئة عادلة". أما المادة 25 المتضمنة "حق العمال في حماية مطالباتهم في حالة إفلاس صاحب العمل" فقد ورد فيها أنه "بهدف ضمان الممارسة الفعالة لحق العمال في حماية مطالباتهم في حالة إفلاس صاحب يتعهد الأطراف بالنص على أن مطالبات العمال التي تنشأ عن عقود التوظيف أو علاقات التوظيف يتم ضمانها عن طريق مؤسسة ضمان أو بأي شكل آخر فعال من أجل الحماية".

و منه، فكلتا المادتين تشيران إلى حق العامل في التعويض أو الإعانة في حالة التسريح التعسفي أو لأسباب مالية تتعلق بصاحب العمل، و في أن تكفل له ذلك مؤسسة ضمان أو نظام آخر.²

- تعتبر ما تعرف بالصكوك الدولية في مجال الحماية من البطالة الصادرة عن المنظمة الدولية للعمل مصادرا قانونية أولية بامتياز بالنظر إلى مجال التخصص و دقة التشخيص و التفصيل، و هذا بغض النظر عن طابعها الدولي التعاقدية.

و هي تتمثل أساسا في: اتفاقية و توصية ضمان تعويض أو بدلات للمتقاعدين رغم إرادتهم سنة 1934، توصية البطالة (الأحداث) سنة 1935، توصية ضمان الدخل سنة 1944، إتفاقية المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي سنة 1952، اتفاقية و توصية سياسة العمالة سنة 1964، إتفاقية و توصية تنمية الموارد البشرية سنة 1975، اتفاقية و توصية إدارة العمل سنة 1978، توصية سياسة العمالة

- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية"، الأمم المتحدة، مكتب المفوض السامي لحقوق ¹
<https://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> الإنسان،
 Consulté le 15/11/2019.

² - " الميثاق الاجتماعي الأوروبي"، جامعة منيسوتا- مكتبة حقوق الإنسان،
<http://hrlibrary.umn.edu/arab/eu-soc-charter.html>. Consulté le 16/11/2019.

سنة 1984، و كذا الاتفاقية رقم 168 للنهوض بالعمالة و الحماية من البطالة سنة 1988 - التي جاءت في سياق ظروف أزمة اقتصادية عالمية كان لها بالغ الأثر على أغلب الدول بتسريح أعداد كبيرة جدا منهم و ضعف العمالة. إذ تم التأكيد في مقدمة هذه الاتفاقية على أنها جاءت معدلة لبعض الأحكام الحساسة الواردة في الاتفاقيات السابقة و مستدركة لبعض جوانبها، إذ أضحت - بالنظر إلى ما كانت تعتمده من معايير دولية للعمل و الحماية و البطالة تتعلق بتلك الفترة - غير صالحة لمسايرة الظروف المستجدة، بما يستدعي مراجعتها.

و بهذا، فقد قضت بتعديلات مهمة مست على وجه الخصوص إتفاقية ضمان تعويض أو بدلات للمتعطلين رغم ارادتهم سنة 1934، إتفاقية المستويات الدنيا للضمان الإجتماعي سنة 1952. هذا، و قد وَجَّهت إتفاقية النهوض بالعمالة و الحماية من البطالة إلى أن "تقوم كل دولة عضو بما يلي:

- تغطية حالة البطالة الجزئية (وكذا حالة توقف أو نقص الكسب بسبب ايقاف مؤقت عن العمل) مثلما قضت به المادة 10- الفقرة 2 من الاتفاقية).
- زيادة عدد الأشخاص المحميين (مما تضمنه المادة 26 من ذات الإتفاقية بتوسيع ذلك إلى 10 فئات).
- زيادة مبلغ الإعانات (بنسبة تتراوح ما بين 45 إلى 50 بالمائة من الكسب السابق أو من الأجر الأدنى القانوني (حسب الحالات مثلما حددته المادة 15 من ذات الإتفاقية)؛
- تقصير مدة الانتظار بألا تتجاوز 07 أيام إلى 10 أيام كأقصى تقدير بالنسبة لحالة البطالة الكاملة مثلما نصت عليه المادة 18 من ذات الإتفاقية؛
- إطالة فترة دفع الإعانات.
- السعي لتوفير الرعاية الطبية للأشخاص الذين يتلقون اعانة بطالة و لمن يعولون.
- السعي إلى ضمان الأخذ بعين الاعتبار المَدَد التي تدفع فيها هذه الإعانة لأغراض اكتساب الحق في اعانات الضمان الإجتماعي - و عند الاقتضاء - لحساب اعانات العجز أو الشيخوخة أو الورثة".¹

1- المادة 5- الفقرة 4، الإتفاقية رقم 168 تتعلق بالنهوض بالعمالة و الحماية من البطالة. (جنيف- سويسرا: المنظمة الدولية للعمل، مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، 1988)،
www.ilo.org .Consulté le

هذا، و تعتبر النصوص الوطنية للدول (لا سيما القوانين و التنظيمات) هي الأخرى مصدرا مهمة يتم الرجوع إليها في تنظيم مجال التأمين عن البطالة بكيفية و شكل أنسب من حيث أخذها بعين الاعتبار خصوصية البلد و طبيعة النشاط الإقتصادي و قطاع العمالة فيه، و لاسيما بالنظر إلى طابعها الإلزامي الذي يجعلها أكثر قابلية للتطبيق.

يبقى في الأخير مشكل ملاءمة و جدوى تطابق التشريع الوطني مع التشريع الدولي مطروحا في هذا المجال من عدمه، في ظل اختلاف الأولويات و تفاوت الإمكانيات بين الدول.

المبحث الثاني: نشأة نظام التأمين عن البطالة في الجزائر

نعالج في هذا السياق الظروف الاقتصادية و الاجتماعية خاصة التي مرت بها الجزائر في فترة ما عرف بالتحول السياسي العميق، و من ثمة ربط ذلك بآلية التأمين عن البطالة - و ما اتاحه من تدابير في مجال التشغيل - كبديل من بين البدائل الأخرى الاجتماعية التي لجأت إليها الدولة بغرض التخفيف من وطأة تلك الظروف و كذا وطأة ما اتخذ من اجراءات قاسية في حق عمال القطاع الإقتصادي - على وجه الخصوص - لمواجهتها.

المطلب الأول: الظروف العام والأسباب

لقد خبرت الجزائر كسائر الدول - لا سيما الضعيفة منها - أزمة اقتصادية خانقة في أواسط ثمانينات القرن الماضي بسبب ما عرف حينها بالصدمة البترولية Le choc pétrolier بسبب الهبوط المتسارع لأسعار النفط فكانت تبعات ذلك شديدة على الاقتصاد كما على الجبهة الاجتماعية. هذا، و لما كان اعتمادها يكاد يكون كلياً على مداخيل هذه المادة التي تدرجت قيمتها في السوق الدولية فقد اضطررها ذلك إلى البحث عن مخارج تعويضية تستدرك بها الفارق السحيق الحاصل بين الإيرادات التي أضحت هزيلة و مستوى الطلب على النفقات العمومية، في ظل غياب مصادر دخل أخرى أو قطاع خاص - وطني و أجنبي - حقيقي يمكن التعويل عليه في هكذا ظروف أزمة.

كان المخرج - في حالة الجزائر كما في حالة عديد الدول ممن تقوم اقتصاداتها على الريع البترولي - هو القبول بحزمة من الالتزامات مع المؤسسات المالية الدولية - لا سيما البنك العالمي، صندوق النقد الدولي - بغرض الاقتراض. و مما هو معلوم فإن السياسة التي تعتمدها هذه المؤسسات في هذا الجانب تقوم على مطالبة الطرف الآخر بالموافقة على مباشرة مجموعة من الإجراءات التعديلية التي

تصفها "بالإصلاحية" على المستوى الإقتصادي أساسا و في قطاعات أخرى تراها حساسة (السياسة الاجتماعية، التربية و التعليم، السياسة الخارجية...) بما لا يتعارض و فلسفتها الرأسمالية.

و هكذا، تم تبني ما عرف بالإصلاح الهيكلي للاقتصاد - مع بداية الثمانينات إلى غاية 1998 - بغرض تحقيق التوازنات الكبرى له. فكان تجسيد ذلك من خلال مراجعة كل المنظومة القانونية التي كان يقوم عليها الطابع الاجتماعي للدولة الجزائرية بما أفضى إلى التخلي عن سياسة الدعم المنتهجة منذ السبعينات على وجه الخصوص (في إطار سياسة التسيير الذاتي منذ سنة 1963 التي شملت أيضا قطاع الفلاحة في إطار مشروع الثورة الزراعية بمقتضى القانون رقم 73/71 المؤرخ في 08 نوفمبر 1971، ثم التسيير الاشتراكي للمؤسسات العمومية بمقتضى القانون رقم 74/71 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات. فكان أن التزمت الجزائر بتحرير العملة، رفع الدعم عن المواد الواسعة الاستهلاك، تحرير التجارة الخارجية، التقليل من نسبة العمالة بالنظر إلى الوضعية المالية السيئة للمؤسسة الاقتصادية العمومية. فكانت نتيجة ذلك هو إعادة النظر في منظومة القطاع العام لا سيما المؤسسات ذات الطابع الإقتصادي (بإقامة مراجعة جذرية و تبني ما عرف باستقلالية المؤسسات)¹، مقابل تشجيع القطاع الخاص،² رفع القيود عن الاستثمارات الأجنبية... كل هذه الإجراءات و غيرها بمبرر شرط التقليل من نسبة التضخم و تقليل العجز المالي بما يساعد في الأخير على الإيفاء بالدين. و هذا كله قد أفضى إلى تداعيات خطيرة على المستوى الاجتماعي (ارتفاع نسبة البطالة، تدهور القدرة الشرائية بسبب غلاء الأسعار و ندرة كثير من المواد الاستهلاكية، أزمة سكن و

¹ - قانون رقم 01/88 يتضمن القانون التوجيهي لمؤسسات العمومية الاقتصادية، قانون رقم 02/88 يتعلق بالتخطيط، قانون رقم 03/88 يتعلق بصناديق المساهمة، قانون رقم 04/88 يعدل و يتم الأمر رقم 59/75، و يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية. (قوانين صادرة في 22 جمادى الأولى عام 1408 الموافق ل 12 يناير 1988م. (الجريدة الرسمية، العدد رقم 2، في 23 جمادى الأولى عام 1408 الموافق ل 13 يناير 1988م).

² - شهد القطاع الخاص تطورا ملحوظا ابتداء من سنة 1988 بأن أصبح يهيمن على 98% من النشاط الاقتصادي مقابل 1.8% بالنسبة للقطاع العام. أنظر بهذا الخصوص:

- MUNETTE Mohamed Saib, LABDELAOUI Hocine, LASSASSI Mounir, Algérie: Avenir de l'Entreprise et Avenir de l'Emploi (Rapport final) (Alger : Confédération générale des entreprises Algériennes, 2017) p.11.

انتشار العشوائيات، ارتفاع نسبة الطلاق و التسرب المدرسي، هشاشة النظام الصحي و انتشار الأمراض، استفحال غير مسبوق للفقر، ارتفاع نسبة الجريمة و الجريمة المنظمة...).

و هكذا، و وعيا من السلطة السياسة آنذاك بالآثار السيئة و الخطيرة لما وصفته بالإصلاحات - لا سيما ما تعلق منها بسياسة الخصخصة في مقابل تفكيك المؤسسات العمومية الاقتصادية، مما جعل القدرات الإنتاجية تنحدر إلى ما نسبته 30 %¹ - حاولت التخفيف من حدة ذلك ببعض التدابير من قبيل نظام التأمين عن البطالة. و هو نظام على الرغم من ايجابيته على المستوى الإجتماعي كما على المستوى الإقتصادي (في اطار ما يعرف بدورة الاقتصاد) فهو مؤشر أزمة لأن التجارب الدولية على اختلافها تظهر بأنه اجراء غالبا ما يتم الركون إليه في حالة الأزمة الاقتصادية مثلما أوضحناه سابقا بخصوص نشأة هذا النظام في بريطانيا (بمناسبة الأزمة الاقتصادية الكبرى 1880-1890) و في كندا (بمناسبة أزمة الكساد العالمي 1929).

المطلب الثاني: الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة CNAC

بغرض التكفل بالعمال الأجراء - الذين جرى تسريحهم في سياق الظروف و بالنظر إلى الأسباب المبينة سلفا - تم انشاء الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 188/94 في 06 يوليو 1994 المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة. و هذا في اطار أحكام المرسوم التشريعي رقم 09/94 المؤرخ في 26 ماي 1994 المتضمن الحفاظ على الشغل وحماية الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية، و كذا على وجه الخصوص بموجب المادة 30 من المرسوم التشريعي الصادر في نفس اليوم رقم 11/94 المحدث للتأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب اقتصادية.

يتمتع الصندوق الوطني للتأمين على البطالة - الذي يخضع لوصاية الوزير المكلف بالضمان الإجتماعي - بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي.² و يشرف على تسييره مجلس ادارة يرأسه مدير عام يحوز صفة الأمر بالصرف. يتكون هذا المجلس من 19 عضوا - يعينهم الوزير المكلف بالضمان الإجتماعي لمدة أربعة 04 سنوات قابلة للتجديد - و هذا على النحو التالي:

- تسعة 09 ممثلين عن الأجراء؛

¹- MUSETTE Mohamed Saib, LABDELAOUI Hocine, LASSASSI Mounir, op.cit., p.15.

²- المادة الأولى، مرسوم تنفيذي رقم 188/94 مؤرخ في 26 محرم عام 1415 هـ الموافق ل 06 يوليو 1994م المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة. (الجريدة الرسمية، العدد رقم 44، في 26 محرم عام 1415 هـ الموافق ل 06 يوليو 1994).

- خمسة 05 ممثلين عن المستخدمين؛
- ممثلين اثنين 02 عن السلطة المكلفة بالوظيف العمومي؛
- ممثل واحد 01 عن الإدارة المركزية للميزانية؛¹
- ممثل واحد 01 عن الإدارة المركزية للتشغيل؛
- ممثل واحد 01 عن مستخدمي الصندوق (المادتين: 06-07-8).
- تتمثل مهام المجلس - وفق المادتين 04 و 05 منه - أساسا في:
- ضبط بطاقة المنخرطين وتحصيل الاشتراكات المحصلة لتمويل أداءات التأمين عن البطالة، ومراقبة هذه العملية و كذا منازعاتها؛
- المساعدة على التشغيل ودعمه بالتنسيق مع المصالح العمومية للتشغيل وكذا مصالح الولاية والبلدية؛
- إعادة دمج البطالين المستفيدين من التأمين عن البطالة في الحياة المهنية؛
- ينظم الرقابة في مجال التأمين على البطالة؛
- يؤسس و يحافظ على صندوق الاحتياط الضروري لتغطية أداءات التأمين على البطالة.
- التمويل الجزئي للدراسات المتعلقة بالأشكال غير النموذجية للعمل والأجور و تشخيص مجالات التشغيل؛
- التكفل بالدراسات التقنية الاقتصادية لمشاريع استحداث أشغال جديدة لفائدة المؤمنين على البطالة؛
- تقديم المساعدة للمؤسسات التي تواجه مشاكل حفاظا على اليد العاملة فيها.
- يضم الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة ثلاثة عشرة 13 وكالة جهوية و ثمانية و أربعين 48 و وكالة ولائية (بحسب عدد الولايات الجزائرية).
- لقد جاء في الموقع الرسمي للصندوق أنه تمكن - إلى غاية سنة 2006- من دفع تعويضات عن البطالة لأكثر من 189.830 عاملا مسرحا من مجموع 201.505 مسجلا (أي بنسبة استجابة بلغت 94%).²

¹- ص.و.ت.ب، "تعريف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة"،
https://www.cnac.dz/site_cnac_new/Web%20Pages/Ar/AR_PresentationCNAC.
 Consulté le 17 /11/2019.

² - ص.و.ت.ب، "تعريف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة"،
https://www.cnac.dz/site_cnac_new/Web%20Pages/Ar/AR_PresentationCNAC.
 Consulté le 17 /11/2019.

ما يستحق التنويه به من جهة أخرى هو أن فلسفة الصندوق في تسيير نظام التأمين عن البطالة في الجزائر تتماشى - إلى حد ما - مع فلسفة المنظمة الدولية للعمل في هذا المجال. و في ما يلي تفصيل عن هذا النظام الذي يديره الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة.

الفرع الأول: شروط وأحكام التأمين عن البطالة

يستفيد من التأمين عن البطالة في الجزائر -أساسا -الأجراء المنتمين للقطاع الاقتصادي المسرحين لأسباب اقتصادية و بشكل غير ارادي (أو ما يعرف بالبطالة الإجبارية)¹ ، بسبب التقليل من عدد العمال أو انتهاء نشاط المستخدم. كما جعل هذا النص الحق في التأمين عن البطالة ممكنا أيضا لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.²

تتكفل الخزينة العمومية - بالتنسيق مع هيئات الضمان الاجتماعي، لا سيما الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة - بدفع نسبة من الاشتراكات اللازمة للتعويض عن البطالة (إضافة إلى اشتراكات العمال و الهيئات المستخدمة).³ كما يتحمل نظام التأمين عن البطالة دفع ما نسبته خمسة عشرة 15 بالمائة من الأجر الوطني الأدنى المضمون عن كل أجير معني بهذا النظام نظير قيمة الاشتراكات المطلوبة من أرباب العمل لدى الضمان الاجتماعي.⁴

¹- رمزي زكي، الاقتصاد السياسي للبطالة - تحليل لأخطر مشكلات الرأسمالية المعاصرة، عالم المعرفة، العدد رقم 226، الكويت، أكتوبر 1997، ص.22.

²- المادة 02، مرسوم تشريعي رقم 11/94 مؤرخ في 15 ذي الحجة عام 1414هـ موافق ل 26 ماي 1994م المحدث للتأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب اقتصادية (الجريدة الرسمية، العدد 34، في 21 ذي الحجة عام 1414هـ موافق ل 01 جوان 1994م).

³- المادة 18، مرسوم تشريعي رقم 09-94 مؤرخ في 15 ذي الحجة عام 1414هـ موافق ل 26 ماي 1994، المتضمن الحفاظ على الشغل وحماية الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية (الجريدة الرسمية، العدد 34، في 21 ذي الحجة عام 1414هـ موافق ل 01 جوان 1994 م)؛ المادة 02، مرسوم تشريعي رقم 12/94 مؤرخ في 15 ذي الحجة عام 1414هـ موافق ل 26 ماي 1994م يحدد نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي (الجريدة الرسمية، العدد 34، في 21 ذي الحجة عام 1414هـ موافق ل 01 جوان 1994م)؛ المادة الثانية، مرسوم تنفيذي رقم 187/94 مؤرخ في 26 محرم عام 1415هـ موافق ل 06 يوليو سنة 1994م يحدد نسبة توزيع الاشتراك في الضمان الاجتماعي. (الجريدة الرسمية، العدد رقم 44، في 27 محرم عام 1415هـ موافق ل 07 يوليو سنة 1994).

⁴- المادة 12، المادة الثانية، مرسوم تشريعي رقم 11/94 مؤرخ في 15 ذي الحجة عام 1414هـ موافق ل 26 ماي 1994م المحدث للتأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب اقتصادية (الجريدة الرسمية، العدد 34، في 21 ذي الحجة عام 1414هـ موافق ل 01 جوان 1994م).

يُحسب تعويض الأجير المسرح لأسباب لا ارادية اقتصادية على أساس أجر مرجعي يتم تحديده بجمع معدل الأجر الشهري الخام مع الأجر الوطني الأدنى المضمون مما كان يتقاضاه خلال الإثني عشرة شهرا الأخيرة قبل التسريح.¹

يستفيد الأجير من التعويض عن البطالة - بنسب تنازلية - على أربعة فترات متساوية ، على ألا تتعدى

مدة التكفل بالتعويض على البطالة ستة و ثلاثين 36 شهرا.² هذا، اضافة إلى الإستفادة من أداءات الضمان الإجتماعي المتعلقة بالأجراء لمدة سنة قابلة للتمديد بمقتضى اتفاق جامعي.³

ما يلاحظ بخصوص مضمون هذا المرسوم أنه قصر التعويض عن البطالة فقط لفائدة من تعرض لا اراديا لما يعرف بالبطالة الكلية لأسباب اقتصادية. في حين أنه اعتبر البطالة الجزئية (تخفيض مؤقت لساعات العمل العادية) حلا اجتماعيا استباقيا لوضعية البطالة الكلية (بمقتضى المادة 06 منه) و ليست وضعية تتطلب التعويض عنها في اطار التأمين عن البطالة. مما قضت به المادة 10 من إتفاقية المؤتمر العام للمنظمة الدولية للعمل للنهوض بالعمالة و الحماية من البطالة سنة 1988 المشار إليها سلفا.

الفرع الثاني: دور الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة في مجال التشغيل

كما هو معمول به في أغلب أنظمة التعويض ضد البطالة في العالم فإن الأجهزة التي يقع عليها الإشراف على التأمين عن البطالة تطرح - لمن تتوفر فيهم الشروط، مما تقضي به المنظومة القانونية لكل دولة في هذا الجانب - آليات للتشغيل و اعادة الإدماج أو آليات أخرى من شأنها تعويض المتضررين عن مناصب الشغل التي فقدوها ببدايل أخرى علاوة على التعويض عن البطالة.

¹ - المادتين: 22-23 من المرسوم التشريعي رقم 09/94، مرجع سابق؛ و كذا المادتين: 10-13 من المرسوم التشريعي رقم 11/94، مرجع سابق.

² - المادة 15 من المرسوم التشريعي رقم 11/94، مرجع سابق؛ و كذا المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 189/94 مؤرخ في 26 محرم عام 1415هـ الموافق ل 06 يوليو 1994م يحدد مدة التكفل بتعويض التأمين عن البطالة و كفاءات حساب ذلك. (الجريدة الرسمية العدد 44، في 27 محرم 1415هـ الموافق ل 07 يوليو 1994م).

³ - المادة 28 من المرسوم التشريعي رقم 09/94، مرجع سابق؛ و كذا المادة 11 من المرسوم التشريعي رقم 11/94، مرجع سابق.

في حالة الجزائر فإن الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة يوفر لمنتهقيه ما يلي من مساعدات و تحفيزات في مجال التشغيل.

- تكوين في مجال البحث عن الشغل يوفره مستشارون-منشطون مختصون. إذ استفاد منه ما قوامه 11.583 خلال الفترة 1998-2004؛

- مرافقة البطالين لخلق مؤسسات مصغرة خاصة بهم. و قد استفاد من هذا البرنامج حوالي 2.311 بطالا لنفس الفترة؛

- برامج تكوين لاكتساب معارف بغرض التأهيل المهني لأجل اعادة الإدماج التي استفاد منها أكثر من 12.780 بطالا منذ سنة 1998.¹

- استحداث، ابتداء من سنة 2004، آلية دعم خلق نشاطات من قبل البطالين ذوي المشاريع الذين تتراوح أعمارهم ما بين 35 و 50 سنة (حاليا السن المقبولة تتراوح ما بين 30 و 50 سنة)، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02/04 المؤرخ في 03 جانفي 2004 الذي يحدد شروط الإعانات الممنوحة للبطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين خمس و ثلاثين (35) و خمسين (50) سنة.² بما في ذلك نشاطات السلع و الخدمات بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 01/04 في 03 جانفي 2004 المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 188/94 (المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، المشار إليه سلفا). و يتمثل هذا الدعم في:

- الإستفادة من قرض - في شكل هبة - يتراوح ما بين 28 إلى 29 % من تكلفة المشروع الذي تبلغ قيمته في كل الأحوال عشرة 10 مليون دج؛

- التخفيض في نسبة الفوائد البنكية على التمويل البنكي الذي يساعد الصندوق على اقتنائه من خلال تبسيط الإجراءات؛

- الإعفاء من ضريبة القيمة المضافة والتخفيض في التعريفات الجمركية قيد الإنشاء والإعفاء الضريبي أثناء مرحلة الإستغلال .

- التدريب و التكوين في مجال تسيير المؤسسات؛

¹- https://www.cnac.dz/site_cnac_new/Web%20Pages/Ar/AR_PresentationCNAC, op.cit. Consulté le 18/11/2019.

²- مرسوم تنفيذي رقم 02/04 مؤرخ في 10 ذي القعدة عام 1424هـ الموافق ل 03 يناير سنة 2004 الذي يحدد شروط الإعانات الممنوحة للبطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين خمس و ثلاثين (35) و خمسين (50) سنة. (الجريدة الرسمية، العدد رقم 03، في 18 ذي القعدة عام 1424هـ الموافق ل 11 يناير سنة 2004).

- التصديق على المكاسب المهنية.¹

إن سياسة الدولة الجزائرية في التشغيل ليست وليدة الظروف الاقتصادية التي عرفت في فترة نهاية ثمانينيات إلى تسعينيات القرن الماضي. إنها تمتد إلى فترة الستينات حينما تم انشاء الديوان الوطني لليد العاملة ONAMO في 29 نوفمبر 1962 لتنظيم حركة العمالة الجزائرية اتجاه فرنسا و ألمانيا الديمقراطية إلى غاية سبعينيات القرن المنقضي. و هي فترة تدنت فيها نسبة البطالة من 34 % إلى أقل من 10%. و مرد ذلك بالأساس - حسب تقرير أعده موزات محمد صايب و آخرون لصالح الكونفدرالية العامة للمؤسسات الجزائرية - إلى الأسباب التالية:

- التوظيف المكثف الذي كانت تعتمد إليه المؤسسات العمومية (بما يقارب ثلاثة مرات احتياجاتها الفعلية).

- التركيز على العمالة الذكورية و حرمان النساء من الحق في العمل.

- إتفاقيات الشراكة التي أبرمت مع عدة دول لتصدير العمالة الجزائرية برعاية الديوان الوطني لليد العاملة، كما أسلفنا.²

منذ تلك الفترة تتالت الجهود و تعددت الأجهزة و الآليات التي رصدت لأجل المساعدة على التشغيل و امتصاص البطالة، على اختلاف أنواعها و مسبباتها. بسبب المنحى الخطير الذي اتخذته واقع البطالة في الجزائر. و فيما يلي عرض موجز عن ذلك:

- إستحداث جهاز الشبكة الإجتماعية Dispositif du Filet social بشقيه: "التعويض الجزافي للتضامن" AFS و "منحة النشاطات ذات النفع العام" IAIG ابتداء من سنة 1990. و لا زال جهاز الشبكة الإجتماعية قائما إلى يومنا هذا، و لو أن الخدمات التي يوفرها تبقى جد متواضعة بالنظر إلى متطلبات الحياة اليومية. و كذا خلق "جهاز الإدماج المهني للشباب" DIPJ في ذات السنة.

- الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب ANSEJ التي أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي 296/96 في 08 سبتمبر 1996 بغرض توعية، تكوين، و مرافقة الشباب في مجال المشاريع الإستثمارية (في شكل

¹- https://www.cnac.dz/site_cnac_new/Web%20Pages/Ar/AR_PresentationCNAC, op.cit. Consulté le 19/11/2019.

²- MUSETTE Mohamed Saib, LABDELAOUI Hocine, LASSASSI Mounir, op.cit., p.14.

مؤسسات مصغرة) التي تساعدهم الوكالة في تمويلها، من خلال بعض الإعانات و تخفيض في نسبة الفائدة أو قروض بدون فائدة، وكذا القروض البنكية...¹

- الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر ANGEM، إذ تم انشاؤها سنة 2004 و هذا لتحقيق الغايات التالية: منح القروض بطريقة لامركزية، تخفيف شروط التأهيل، تكييف الإجراءات مع طرق تطبيق الشروط الموضوعية للفئات المحرومة، سيولة آليات الموافقة والمنح الفعلي للقروض من أجل تفعيل الدعم ومساهمة الفئات المحرومة، إعفاءات ضريبية عديدة...²

- الوكالة الوطنية للتشغيل ANEM التي حلت محل الديوان الوطني لليد العاملة. إذ تم انشاؤها بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 77/06 المؤرخ في 18 فبراير سنة 2006 الذي يحدد مهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيرها.³ (كما أشار إليها قبل ذلك القانون رقم 19/04 المؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2004 والمتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل).⁴ ومن مهامها تنظيم و متابعة وضعية و تطور سوق العمل. وهي وسيط حصري بين طالب العمل والمستخدم (ما يسمى بنشاط التنصيب).

- جهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIP، الذي تسيره الوكالة الوطنية للتشغيل بالتنسيق مع المديرية الولائية للتشغيل. و هذا بغرض ادماج الشاب (ممن لا تكوين لهم CIF، خريجي الثانويات و مراكز التكوين المهني CIP، و كذا حاملي الشهادات الجامعية و التقنيين السامين CID) مهنيا و بتمويل من الدولة على مستوى مختلف القطاعات (العمومية و الخاصة).⁵

¹ - المادة 06، مرسوم التنفيذي رقم 296/96 مؤرخ في 24 ربيع الثاني عام 1417 هـ الموافق ل 08 سبتمبر سنة 1996 يتضمن انشاء الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب و تحديد قانونها الأساسي (الجريدة الرسمية، العدد رقم 52، في 27 ربيع الثاني عام 1417 هـ الموافق ل 11 سبتمبر سنة 1996م).

² - " الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر - السياق العام"،

<https://www.angem.dz/ar/article/contexte-de-creation>. Consulté le 19/11/2019.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 77/06 مؤرخ في 16 محرم عام 1427 هـ الموافق ل 18 فبراير سنة 2006، يحدد مهام الوكالة الوطنية للتشغيل و تنظيمها و سيرها (الجريدة الرسمية، العدد رقم 09، في 20 محرم عام 1427 هـ الموافق ل 19 فبراير سنة 2006).

⁴ - قانون رقم 19/04 مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1452 هـ الموافق ل 25 ديسمبر سنة 2004 م يتعلق بتنصيب العمال و مراقبة التشغيل (الجريدة الرسمية، العدد رقم 83، في 14 ذي القعدة عام 1452 هـ الموافق ل 26 ديسمبر سنة 2004 م).

⁵ - المادة 03، مرسوم تنفيذي رقم 126/08 مؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1429 هـ الموافق ل 19 أبريل سنة 2008 م يتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني. (الجريدة الرسمية، العدد رقم 22، في 24 ربيع الثاني عام 1429 هـ الموافق ل 30 أبريل سنة 2008 م)؛ و كذا المرسوم التنفيذي المعدل و المتمم له رقم 277/10 المؤرخ

- جهاز الإدماج الإجتماعي للشباب حاملي الشهادات PID (ممن تتراوح أعمارهم ما بين 19 و 35) الذي حل محل "جهاز عقود ما قبل التشغيل" CPE - بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 127/08 المؤرخ في 30 أبريل 2008 - بغرض اكساب الشباب الجامعي مهارات مهنية على مستوى كل القطاعات المهنية (لمدة سنة قابلة للتجديد مرة واحدة).¹ علما أن الحكومة قد قررت في هذا الشهر (نوفمبر 2019) ترسيم كل أعوان عقود ما قبل التشغيل. و قد تزامن هذا القرار مع اقتراب تنظيم الإنتخابات الرئاسية بتاريخ 12 ديسمبر 2019 المقبل.

الخاتمة:

مما يستدعي التذكير به أن البدائل المتاحة أمام الدولة بخصوص وضع العمال و مستقبلهم - لا سيما في القطاع الإقتصادي بالنظر إلى أهميته الاستراتيجية بالنسبة لكل القطاعات الأخرى - كثيرة لجهة تمكينهم من الحقوق الأساسية في العمل بما تتوفر عليه الجزائر من امكانات و تجربة في التسيير ليست بالهينة بما في ذلك ما خبره المسيرون من أزمات مر بها الاقتصاد الجزائري عززت تجاربهم. و إذ نعتقد بهذا كله فإن مكنم الخلل - حسب ظننا - ليس في المنظومة القانونية بل في معايير اسناد الحقوق و خلفياتها مما شاع اتّباعه في واقع التسيير الفعلي، و درجت الأغلبية على التعامل وفقه و كأنه أمر طبيعي و غيره الاستثناء. إن في الأمر مدعاة لمحاربة الفساد بكل أنواعه و مهما كانت مستوياته. و ليس أدل على ذلك - فيما يتعلق بموضوعنا هذا - معايير التشغيل (الفعلية و ليس القانونية) التي باتت تحرم من هو أولى به لصالح غيره ممن لا تتوافر فيه الشروط أو لا يشكل وضعه أولوية مقارنة بغيره.

نقترح أيضا تبني مسعى جاد للإنتفاع الحقيقي من المبادرات الناشئة الناجحة في مجال المؤسسات المصغرة لتلبية احتياجات الإقتصاد الوطني منها. و نرى أيضا أن البحث العلمي يجب أن تركز

في 27 ذي القعدة عام 1431هـ الموافق ل 04 نوفمبر سنة 2010. (الجريدة الرسمية، العدد رقم 68، في 10 نوفمبر 2010).

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 127/08 مؤرخ في 24 ربيع الثاني عام 1429هـ الموافق ل 30 أبريل سنة 2008 م يتعلق بجهاز الإدماج الإجتماعي للشباب حاملي الشهادات (الجريدة الرسمية، العدد رقم 23، في 28 ربيع الثاني عام 1429هـ الموافق ل 04 مايو سنة 2008 م).

مواضيعه و اهتماماته على قطاع العمالة و أن تتفتح المؤسسات الإقتصادية هي الأخرى على الجامعة. و ننبه على وجه الخصوص إلى التوظيف السياسي للحق في العمل L'instrumentalisation politique du droit au travail (و لحقوق الأساسية فيه) لغايات تتعلق برهانات سلطوية. من قبيل التشغيل المناسب، الإعفاءات المالية و الضريبية... (لأهداف انتخابية أو حسابات حزبية).

قائمة المصادر و المراجع:

أولا- الوثائق الرسمية:

- 1- قانون رقم رقم 01/88 يتضمن القانون التوجيهي لمؤسسات العمومية الإقتصادية، قانون رقم 02/88 يتعلق بالتخطيط، قانون رقم 03/88 يتعلق بصناديق المساهمة، قانون رقم 04/88 يعدل و يتم الأمر رقم 59/75، و يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الإقتصادية. (قوانين صادرة في 22 جمادى الأولى عام 1408 هـ الموافق ل 12 يناير 1988م). (الجريدة الرسمية، العدد رقم 2، في 23 جمادى الأولى عام 1408 هـ الموافق ل 13 يناير 1988م).
- 2- مرسوم تشريعي رقم 94-09 مؤرخ في 15 ذي الحجة عام 1414 هـ الموافق ل 26 ماي 1994، المتضمن الحفاظ على الشغل وحماية الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية (الجريدة الرسمية، العدد 34، في 21 ذي الحجة عام 1414 هـ الموافق ل 01 جوان 1994 م).
- 3- مرسوم تشريعي رقم 94/11 مؤرخ في 15 ذي الحجة عام 1414 هـ الموافق ل 26 ماي 1994م المحدث للتأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب اقتصادية (الجريدة الرسمية، العدد 34، في 21 ذي الحجة عام 1414 هـ الموافق ل 01 جوان 1994م).
- 4- مرسوم تشريعي رقم 94/12 مؤرخ في 15 ذي الحجة عام 1414 هـ الموافق ل 26 ماي 1994م يحدد نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي (الجريدة الرسمية، العدد 34، في 21 ذي الحجة عام 1414 هـ الموافق ل 01 جوان 1994م).
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 94/187 مؤرخ في 26 محرم عام 1415 هـ الموافق ل 06 يوليو سنة 1994م يحدد نسبة توزيع الاشتراك في الضمان الاجتماعي. (الجريدة الرسمية، العدد رقم 44، في 27 محرم عام 1415 هـ الموافق ل 07 يوليو سنة 1994)
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 94/188 مؤرخ في 26 محرم عام 1415 هـ الموافق ل 06 يوليو 1994م المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة. (الجريدة الرسمية، العدد رقم 44، في 26 محرم عام 1415 هـ الموافق ل 06 يوليو 1994).

7- المرسوم تنفيذي رقم 189/94 مؤرخ في 26 محرم عام 1415 هـ موافق ل 06 يوليو 1994م يحدد مدة التكفل بتعويض التأمين عن البطالة و كفايات حساب ذلك. (الجريدة الرسمية العدد 44، في 27 محرم 1415 هـ موافق ل 07 يوليو 1994م).

8- مرسوم التنفيذ رقم 296/96 مؤرخ في 24 ربيع الثاني عام 1417 هـ موافق ل 08 سبتمبر سنة 1996 يتضمن انشاء الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب و تحديد قانونها الأساسي (الجريدة الرسمية، العدد رقم 52، في 27 ربيع الثاني عام 1417 هـ موافق ل 11 سبتمبر سنة 1996م).

9- مرسوم تنفيذي رقم 02/04 مؤرخ في 10 ذي القعدة عام 1424 هـ موافق ل 03 يناير سنة 2004 الذي يحدد شروط الإعانات الممنوحة للبطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين خمس و ثلاثين (35) و خمسين (50) سنة. (الجريدة الرسمية، العدد رقم 03، في 18 ذي القعدة عام 1424 هـ موافق ل 11 يناير سنة 2004).

10- قانون رقم 19/04 مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1452 هـ موافق ل 25 ديسمبر سنة 2004 م يتعلق بتنصيب العمال و مراقبة التشغيل (الجريدة الرسمية، العدد رقم 83، في 14 ذي القعدة عام 1452 هـ موافق ل 26 ديسمبر سنة 2004 م).

11- مرسوم تنفيذي رقم 77/06 مؤرخ في 16 محرم عام 1427 هـ موافق ل 18 فبراير سنة 2006، يحدد مهام الوكالة الوطنية للتشغيل و تنظيمها و سيرها (الجريدة الرسمية، العدد رقم 09، في 20 محرم عام 1427 هـ موافق ل 19 فبراير سنة 2006).

12- مرسوم تنفيذي رقم 126/08 مؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1429 هـ موافق ل 19 أبريل سنة 2008 م يتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني. (الجريدة الرسمية، العدد رقم 22، في 24 ربيع الثاني عام 1429 هـ موافق ل 30 أبريل سنة 2008 م)؛ و كذا المرسوم التنفيذي المعدل و المتمم له رقم 277/10 المؤرخ في 27 ذي القعدة عام 1431 هـ موافق ل 04 نوفمبر سنة 2010. (الجريدة الرسمية، العدد رقم 68، في 10 نوفمبر 2010).

13- مرسوم تنفيذي رقم 127/08 مؤرخ في 24 ربيع الثاني عام 1429 هـ موافق ل 30 أبريل سنة 2008 م يتعلق بجهاز الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات (الجريدة الرسمية، العدد رقم 23، في 28 ربيع الثاني عام 1429 هـ موافق ل 04 مايو سنة 2008 م).

ثانيا - المقالات:

1- رمزي زكي، الإقتصاد السياسي للبطالة- تحليل لأخطر مشكلات الرأسمالية المعاصرة، عالم المعرفة، العدد رقم 226، الكويت، أكتوبر 1997.

ثالثا - التقارير:

1- MUSETTE Mohamed Saib, LABDELAOUI Hocine, LASSASSI Mounir, Algérie: Avenir de l'Entreprise et Avenir de l'Emploi (Rapport final) (Alger : Confédération générale des entreprises Algériennes, 2017)