جامعة البويـرة
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
الملتقى الوطني الثالث
سياسات التشغيل في إطار برامج التنمية والإنعاش الاقتصادي في الجزائر 2001-2014
2014/11/12-11

قراءة تحليلية في الأهداف التشغيلية لسياسات التنمية الريفية بالجزائر

د. رحيم حسين

مخبر الدراسات والبحوث في التنمية الريفية
جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعريريج – الجزائر

rahim_hocine@yahoo.fr

ملخص:
يهدف هذا البحث، بعد استقراء مقتضب للوضع التنموي بالريف الجزائري، إلى تقديم قراءة تحليلية لسياسات التنمية الريفية من زاوية التشغيل، وقد تم التركيز على برنامج الدعم الريفي عبر المشاريع الجوارية للتنمية الريفية المدمجة، محاولين إبراز أثرها على كل من التشغيل والديناميكية الإقليمية.
كلمات أساسية: البطالة، التشغيل، التنمية الريفية، المشاريع الجوارية.

Résumé :
Ce papier a pour objectif, après avoir donné un aperçu sur la situation du développement rural en Algérie, de présenter une lecture analytique sur les politiques de développement rural du point de vue emploi, en se concentrant sur le programme des PPDRI, et en essayant de mettre en évidence leur impact à la fois sur l'emploi et sur la dynamique territoriale.

Mots clés : chômage, emploi, développement rural, PPDRI.

مقدمة:

في الوقت الذي أضحت فيه التنمية الريفية تشكل خيارا تنمويا إستراتيجيا في كثير من البلدان المتقدمة، ما تزال قضايا الريف والريفيين في عديد البلدان النامية عموما تعالج من خلال مداخل يغلب عليها الطابع الاجتماعي، كبرامج مكافحة البطالة والفقر وبرامج الدعم الريفي وغيرها، مما أضفى نقص الفعالية على السياسات الموجهة لتنمية الأقاليم الريفية، حيث لم ترق إلى مستوى خلق ديناميكية اقتصادية حقيقية يندمج ضمنها الريفيون، وهو ما ترك ظاهرة النزوح الريفي نحو المدن في تزايد، نتيجة لاتكافؤ الفرص، وأبرزها فرص العمل، وتفاقم معدلات البطالة وتفشي الفقر والحرمان في الوسط الريفي. وبالمقابل تولّدت عن هجرة الأرياف وضعية اختناق واختلال على مستوى المدن، إن من الناحية العمرانية والديموغرافية، أو من الناحية الاقتصادية والاجتماعية.

يمثل التشغيل الركيزة المحورية لضمان الاستقرار على مستوى الأرياف، إذ لا يكفي إقامة الهياكل الجوارية والمرافق العمومية، على أهمية ذلك، لحث الريفيين على البقاء في أريافهم، فالفقير لا يعبأ بحلية جديدة تهديها إياه وهو في أمس الحاجة إلى طعام. ولذلك فإن التفكير ينبغي أن ينصب على دعم التشغيل بشقيه، أي الشغل المأجور والشغل الذاتي، مع اعتماد معالجة اقتصادية في ذلك، بمعنى استحداث مناصب شغل مولّدة للقيمة.

يعد مؤشر التشغيل من أبرز المؤشرات المعتمدة في تقويم مدى فعالية سياسات التنمية الريفية. غير أن التحليل لا ينبغي أن يتوقف عند عدد مناصب الشغل المستحدثة، بل يتعين أن يتجه أيضا إلى طبيعة هذه المناصب ومدى ملاءمتها ولياقتها وتوزيعها جغرافيا وعمريا وجنسيا، وهذا ما يتطلب دراسات ميدانية نوعية ومعمقة.

يهدف هذا البحث إلى إبراز أهمية التوجه نحو التنمية الريفية بالجزائر في خلق الشغل، ومن ثم امتصاص البطالة عموما، والبطالة الريفية على وجه الخصوص. فهو إذا محاولة للإجابة عن التساؤل التالي: كيف يمكن سياسات التنمية الريفية أن تكون أكثر فاعلية في استحداث مناصب للشغل ومكافحة البطالة والتهميش في الوسط الريفي الجزائري؟

ستتركز معالجتنا للموضوع على فترة ما بعد سنة 2000، وسوف نعتمد في تحاليلنا على البيانات الرسمية من ناحية، والمعاينات والدراسات الميدانية من ناحية ثانية. وستتم معالجتنا للموضوع من خلال المحاور الثلاثة الآتية:

- الريف الجزائري: ريف على هامش التنمية
- سياسات دعم التشغيل في الوسط الريفي
- نحو إستراتيجية لدعم التشغيل الريفي بالجزائر

1- الريف الجزائري: ريف على هامش التنمية

يغطي الفضاء الريفي في الجزائر أكثر من 80% من المساحة الإجمالية، وتشكل البلديات الريفية 63,5% من مجموع البلديات (979 من أصل 1541) ويسكنه قرابة 40% من مجموع السكان. ومن الناحية التوزيع السكاني نجد أن مناطق الصحراء بالجنوب، التي تمثل 85% من مساحة الجزائر (2381741 كم^2) يسكنها نحو 10% من مجموع السكان، بينما يسكن مناطق الهضاب، التي تغطي 9% من المساحة الإجمالية، نحو 25% من السكان، أما منطقة الشمال، التي لا تمثل سوى 4% من مجموع المساحة، فيسكنها 65% من مجموع السكان.

إن هذا الوضع يعكس في الواقع تناقضا صارخا ما بين الجغرافيا والديموغرافيا، حيث إن قرابة ثلثي سكان الجزائر، البالغ 37 مليون نسمة، يسكون في مساحة لا تتعدى العشر، إذا ما اعتبرنا سكان المدن الداخلية. ولاشك أن الوضع له انعكاساته

الاقتصادية والاجتماعية على التوازن الجهوي والتنمية الإقليمية، ذلك أن برامج التنمية غالبا ما يتم توجيهها على أساس معيار الأهمية النسبية لعدد السكان.

وفي ذات السياق تجدر الإشارة إلى أن المجتمع الجزائري يعد مجتمعا ريفيا على الرغم مما يبدو ديموغرافيا من غلبة سكان الحضر على سكان الريف، ذلك أن التحضر وهجرة الأرياف لم يكن سوى نزوحا قسريا فرضته ظروف اقتصادية واجتماعية سابقة، وعمقته الظروف الأمنية التي مرت بها الجزائر خلال عشرية التسعينيات من القرن الماضي. وهذا الاختلال يمكن تداركه من خلال سياسات التنمية الريفية.

لعل نقطة الانطلاق نحو إعادة الاعتبار للأرياف والنهوض بها تبدأ من تجديد النظرة تجاه الريف، الذي ما يزال ينظر إليه على أنه تلك المناطق النائية والمشتتة التي تضيق فيها سبل العيش، وكذا مراجعة تلك النظرة الخاطئة تجاه الريفيين، باعتبارهم مواطنين من الدرجة الثانية يستحقون المآزرة والرأفة. فلو راجعنا تعريف الريف أو الفضاء الريفي في التشريع الجزائري نجد أنه يدل عن: "جزء من الإقليم أقل بناء، يتكون من مساحات مخصصة للنشاط الفلاحي كنشاط اقتصادي أساسي، وكذا المناطق الطبيعية والغابات والقرى"[1]. وهذا التعريف ينطوي في نظرنا على مآخذ، فالأرياف لم تعد أقل بناء، كما أن النشاط الفلاحي في بعض المناطق الريفية، خاصة منها الجبلية، ليس هو النشاط الرئيسي، فثمة أرياف تحولت إلى شبه مدن، ولكن في الواقع صفة الريف ما تزال لصيقة بها، كما أن كثيرا من الأرياف أصبحت منفتحة بفضل وسائل الإعلام والاتصال المختلفة، كما أن مستوى الريفيين في التعليم والتكوين لا يقل عن مستوى الحضريين. مع الإشارة هنا إلى أن التعريف القانوني نتجر عنه آثار في ترتيبات السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تنتهجها الدولة، فالمناطق التي لا يشملها التعريف لن تستفيد من بعض البرامج، كبرنامج التجديد الريفي في الجزائر.

لقد شهد عدد سكان الأرياف بالجزائر تناقصا مستمرا عبر السنين، حيث كانت نسبة سكان الريف من مجموع السكان تصل إلى نحو 73% في سنة 1954، و68,6% في سنة 1965، لتنخفض إلى 59% سنة 1977، وإلى 50,3% في سنة 1987 و40% في سنة 2005[2]، ثم إلى 33.5% في 2010. غير أن هذا التحول ما بين الريف والحضر صاحبه أيضا تغير في نمط العمران والمعاش، إذ أن الريف لم يعد يعني فقط تلك التجمعات السكانية محدودة العدد المتناثرة (éparses) في الجبال والتلال والصحاري والمناطق النائية عموما، بل ثمة تجمعات سكانية معتبرة، عادة ما تكون متاخمة للمدن، تعد أيضا ضمن خانة سكان الريف. فالمناطق الريفية ليست كتلة متجانسة، وهذا يؤخذ في الحسبان عند إجراء المسوح الإحصائية، ولا يكفي اعتبار معيار التركيز السكاني، بالمنطق المالتوسي[3]، للحكم على صفة الريفية.

إن ظاهرة تزايد سكان المدن على حساب الأرياف (تقدير 70% في أفق 2015 على المستوى العالمي) تعد غاية في الخطورة وتهدد الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، ولا مناص من مواجهتها إلا من خلال خلق فرص العمل ووضع تحفيزات شتى لإيجاد نوع من التكافؤ في الفرص ما بين الحضريين والريفيين. فعلى الرغم مما يفترض من أن المناطق الريفية، بما تحتله من مساحات شاسعة وما تتوفر عليه من موارد هائلة، تكون أكثر توليد لفرص العمل، وخاصة العمل غير المأجور عموما، إلا أننا نجد أن نسبة

---

[1] المادة 3 من القانون رقم 08-16 المؤرخ في 03 أوت 2008 المتضمن التوجيه الفلاحي

[2] راجع في ذلك:

- عبد الغني قتالي، عوامل وانعكاسات ظاهرة النزوح الريفي في الجزائر، مذكرة ماجستير، قسم علم الاجتماع والديموغرافيا، جامعة باتنة، الجزائر، 2009-2010

- Omar Bessaoud, "La stratégie de développement rural en Algérie", *Options Méditerranéennes*, Politiques de développement rural durable en Méditerranée dans le cadre de la politique de voisinage de l'Union Européenne- Série A. Séminaires Méditerranéens. N° 7. Décembre 2006. pp 79-89

[3] نقصد بالمنطق الملتوسي التفكير المبني على العملية الحسابية لعدد السكان والبناء عليها في تصنيف التجمعات السكانية ما بين حضرية وريفية.

اليد العاملة المشغلة بها ظلت مستقرة في حدود 40% من إجمالي اليد العاملة المشغلة خلال السنوات الأخيرة كما يبين الجدول التالي:

جدول (1): توزيع اليد العاملة المشغلة بين الريف والحضر 2001–2010

بيان		2001	2003	2005	2006	2007	2010
سكان الحضر	مجموع	3590366	3886288	4826121	5290595	5288588	6360000
	النسبة %	57,64	58,14	60	59,65	61,53	65,33
سكان الريف	مجموع	2638406	2797768	3218199	3578209	3305654	3375000
	النسبة %	42,36	41,86	40	40,35	38,47	43,67
مجموع		6228772	6684056	8044220	8868804	8594243	9735000

المصدر: عن البيانات السنوية للديوان الوطني للإحصائيات

أما توزيع اليد العاملة المشغلة حسب القطاعات الاقتصادية فيدلنا عن عزوف مستمر عن النشاط الرئيسي للريفيين، وهو الفلاحة بشتى أنماطها، لاسيما من فئة الشباب، على الرغم مما ينفق في إطار الدعم الفلاحي. فوفقا لنتائج تحقيق الديوان الوطني للإحصائيات لسنة 2014 لا يتجاوز عدد الريفيين المشتغلين بالزراعة 22%، بينما نجد 47% منهم يمتهنون التجارة والخدمات. الجدول التالي يبين توزيع اليد العاملة المشغلة حسب القطاعات الاقتصادية:

جدول (2): توزيع اليد العاملة المشغلة بين الريف والحضر حسب القطاعات

(النسب من مجموع اليد العاملة المشغلة)

	العدد/ بالآلاف	النسبة %
الحضر		
فلاحة	237	3.4
صناعة	974	13.8
بناء وأشغال عمومية	1011	14.4
تجارة وخدمات	4820	68.4
مجموع ريفي	**7041**	**100**
الريف		
فلاحة	770	21.9
صناعة	355	10.1
بناء وأشغال عمومية	732	20.8
تجارة وخدمات	1667	47.3
مجموع ريفي	**3524**	**100**

المصدر: عن البيانات السنوية للديوان الوطني للإحصائيات

وبغض النظر عن هذه الأرقام والنسب تدلنا المعاينات الميدانية على أن الأرياف الأكثر حظا في مجال الفرص، بما في ذلك فرص العمل، هي تلك المتاخمة للمدن الكبرى، حيث نجد كثيرا من هؤلاء الريفيين يتنقل للعمل في المدن القريبة منه، بينما جل القرى والتجمعات السكانية النائية، إن في الجبال أو في الصحاري، ما يزال يرضخ تحت وطأة التهميش.

وهكذا، وبنظرة أكثر شمولية للأوساط الريفية نجد أن جل الفضاءات الريفية، وخاصة منها المعزولة، ما يزال يعيش على هامش التنمية. فعلى الرغم من برامج التنمية الريفية المتعاقبة تفتقد كثير من المناطق إلى أدنى مقومات التنمية، سواء بالتنمية الاقتصادية أو بالنسبة للتنمية البشرية، ويتجلى ذلك في نقص الوحدات الاقتصادية والمرافق الضرورية للحياة، وإن وجدت هياكل لها (مثلا الصحة، التعليم، التمويل، ...) نجدها عاجزة عن تقديم كثير من الخدمات.

وبالعودة إلى الأرقام تشير بيانات بوابة الفقر الريفي إلى أن عدد سكان الريف الجزائري بلغ قرابة 12 مليون نسمة، أي حوالي ثلث السكان، وبلغت نسبة الفقراء الذين يعيشون باالفضاءات الريفية 53%، وحوالي 23% يعيشون تحت خط الفقر (2010)، في حين لا تتجاوز نسبة الذين يشتغلون في النشاط الزراعي 14% كما يبين الجدول التالي:

جدول (3): عدد الفقراء والمشتغلين بالزراعة في الريف الجزائري (2010)

المؤشرات	العدد	النسبة
إجمالي السكان	35.468,208,0	
سكان الريف	11.881.849,7	33.5% (من إجمالي السكان)
عدد فقراء الريف	6.297.380,34	53% (من سكان الريف)
عدد السكان المشغلين في الزراعة (2009)	1.695.000	14,22% (من سكان الريف)

Source: Rural Poverty Portal, www.ruralpovertyportal.org, 2010

ثمة علاقة عكسية بين الفقر والتشغيل، فتنامي ظاهرة الفقر يعزى بالأساس إلى تضاؤل فرص العمل، ذلك أن مستوى الدخول يمثل المؤشر الأساسي لقياس مستوى الفقر، وبالتالي فارتفاع الفقر بالأرياف إنما هو انعكاس لانحصار عرض العمل، لاسيما في ظل اضمحلال نسبي في الأنشطة الزراعية وبروز تفضيلات أخرى لدى طالبي العمل.

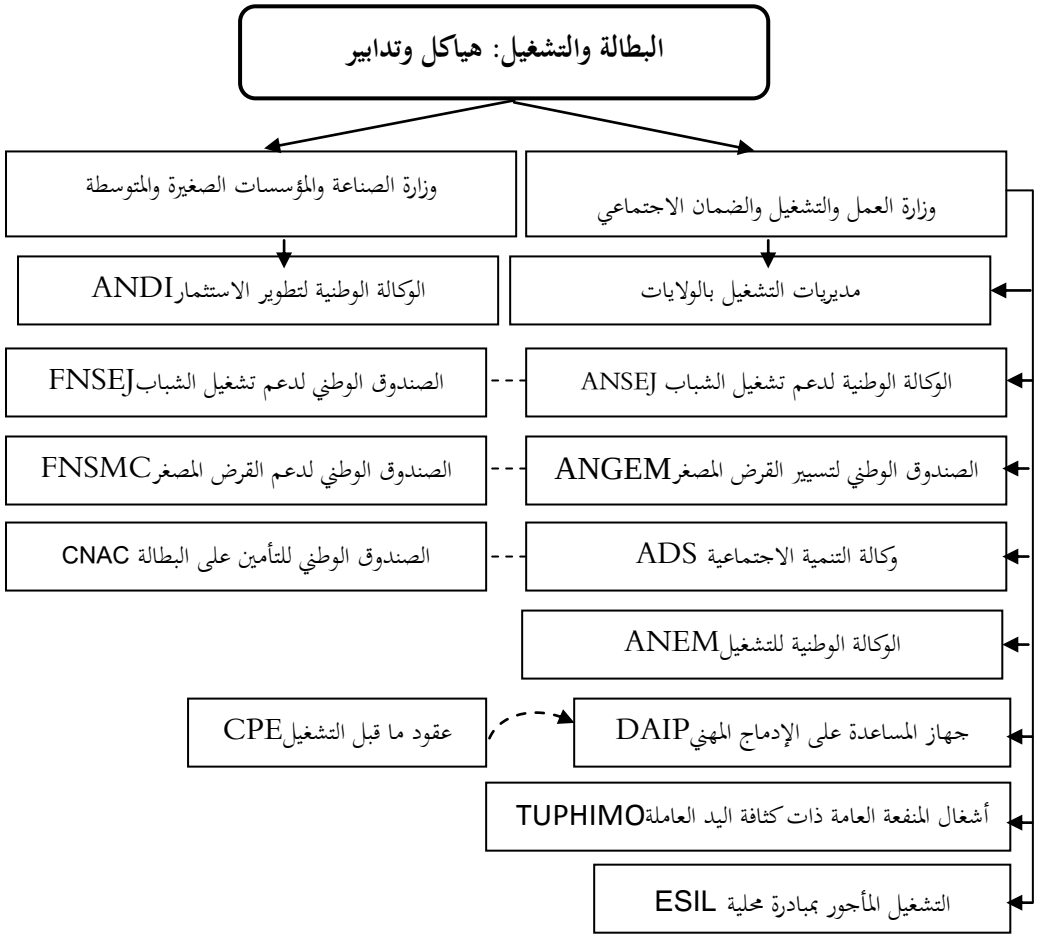
إن إدراج الريفيين ضمن مسرح التنمية كفاعلين، أو بالأحرى إخراجهم من هامشه كمتفرجين، يقتضي دعم كل المبادرات الاستثمارية التي من شأنها تحريك سوق العمل، إن في المجال الفلاحي أو في مجال الحرف والصناعات التقليدية أو في مختلف مجالات الصناعات والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ونشير هنا، على سبيل الأهمية، إلى تشجيع إقامة وحدات للمناولة الصناعية، وكذا وحدات للصناعات الفلاحية الغذائية، التي تدعم الأنشطة الفلاحية، وغيرها.

2- سياسات دعم التشغيل في الوسط الريفي:

لقد تم في إطار سياسة مكافحة البطالة ودعم التشغيل بالجزائر اعتماد حزمة من الآليات والإجراءات الداعمة لاستحداث مناصب شغل جديدة، تجسدت من خلال إنشاء عدة هياكل وصناديق بغرض مساندة ومرافقة البطالين، لاسيما من فئة الشباب، في طريقهم نحو عالم الشغل. غير أنه جدير بالذكر أن عملية التشغيل ليست مرتبطة حصرا بسياسات دعم التشغيل خلال فترة ما، فسياسات دعم الاستثمار، وسياسات الإنفاق العام، المجسدة في مختلف البرامج التنموية المختلفة، وسياسات دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وسياسات الدعم الريفي والدعم الفلاحي، تنطوي كلها على أهداف تشغيلية. ولذلك لا يصح حصر مسألة التشغيل في تلك الآليات.

بصفة عامة تقوم سياسة التشغيل في الجزائر على ركيزتين: ترقية الشغل عن طريق المبادرات المقاولاتية وترقية دعم الشغل المأجور. وإلى جانب مختلف الهياكل المركزية والمحلية المنشأة بغرض دعم التشغيل، تم إنشاء وزارة للشغل تحت اسم "وزارة العمل والتشغيل

والضمان الاجتماعي"[1]، التي أسندت لها مهام التشغيل منذ 2001. المخطط التالي يعطي صورة عن أبرز الهيئات والآليات والصيغ المعتمدة في مجال مكافحة البطالة وترقية التشغيل:



شكل (1): هياكل وآليات مكافحة البطالة ودعم التشغيل في الجزائر

وعلى غرار سكان المناطق الحضرية استفاد سكان المناطق الريفية أيضا من هذه التدابير، سواء في إطار العمل المأجور أو في إطار إنشاء المقاولات، فلقد تم إنشاء عدة ورشات ومؤسسات مصغرة ذات الطابع الحرفي، وكان ذلك حافزا لكثير من الشباب في عدم هجرة أريافهم، وإن كان المشكل الأساسي بالنسبة لهؤلاء يكمن في ضعف الطلب ومشكلة تسويق منتجاتهم.

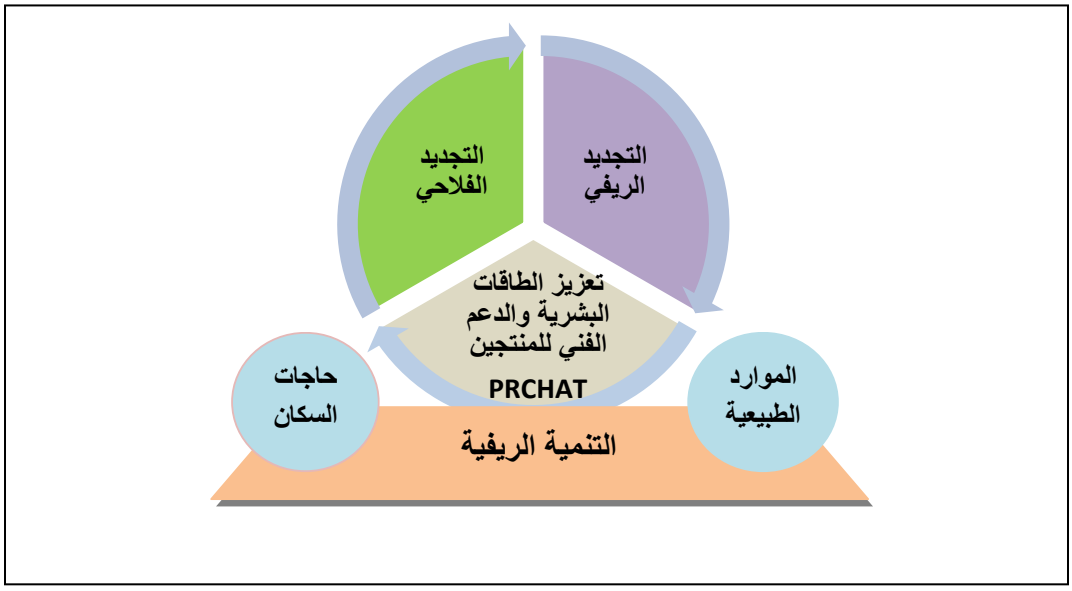
غير أننا، وفي إطار دعم التشغيل الريفي، سنركز هنا على ما يتعلق ببرنامج التجديد الريفي[2]، الذي تم اعتماده في أكتوبر 2006، وشرع في تطبيقه جزئيا في سنتي 2007 و2008، ليتم تعميمه خلال الفترة 2009-2013. ويتم تنفيذ هذا البرنامج تحت شعار "من أجل حكم أفضل للأقاليم"، وهو يمثل دليلا (Guide) لتنفيذ المشاريع الجوارية للتنمية الريفية المدمجة (PPDRI).

وللإشارة فإن المشاريع الجوارية للتنمية الريفية المدمجة" (PPDRI)، التي تم إطلاقها في 2002، تتعلق على وجه الأولوية بالمجتمعات الريفية التي تعيش في مناطق متباعدة ومعزولة. ويمثل هذا المشروع آلية للتدخل قصد تحريك الأقاليم الريفية وإدماج الريفيين عبر الجوارية والمشاركة.

[1] موقع الوزارة هو www.mtess.gov.dz

[2] يمكن مراجعة الموقع الخاص ببرنامج دعم التجديد الريفي على الرابط: http://www.mddr.gov.dz/ppdriStatic/index.htm

ترتكز سياسة التجديد الفلاحي والريفي على قاعدة ثلاثية الأبعاد كما يبين الشكل التالي:



شكل (2): أبعاد سياسة التجديد الفلاحي والريفي بالجزائر

من وجهة نظر التشغيل يهدف برنامج التجديد الريفي إلى:

- إيجاد آليات مرنة وفعالة لإزالة الفوارق في الفرص والدخول والمزايا الفردية والجماعية ما بين سكان المدن وسكان الأرياف، ومن ثم الحد من ظاهرة هجرة الريفيين نحو المدن، مع ما خلف ذلك من ضغط واختلال على كافة الصعد (العمراني، الاقتصادي والاجتماعي)، بل والعمل على استرجاع المهجرين منهم قسرا.
- بعث ديناميكية اقتصادية في أقاليم متعددة وغير متجانسة (مناطق جبلية، صحراوية، سهبية، ساحلية) على مستوى المناطق الريفية واستغلال الموارد المحلية.

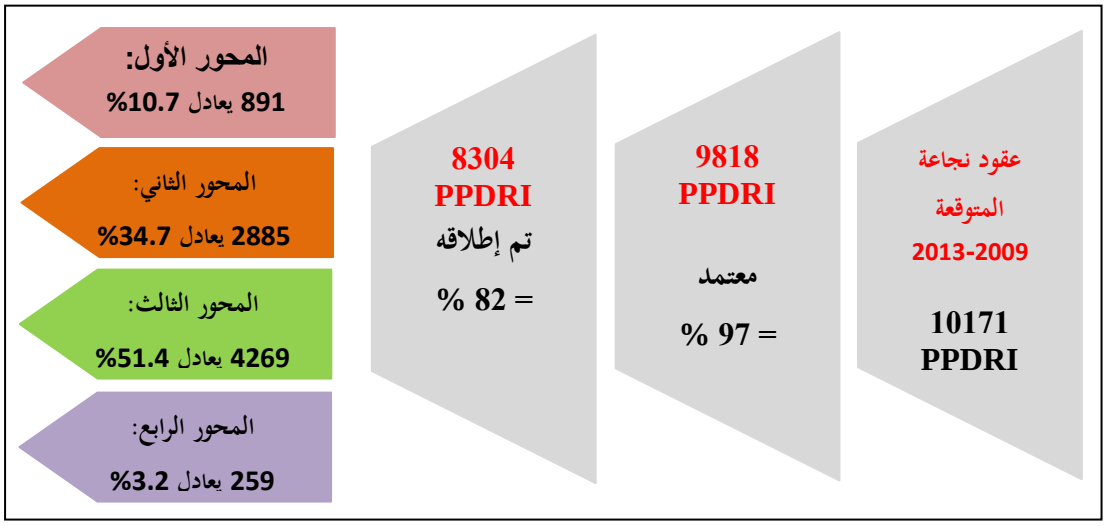
وبالإضافة إلى الأهداف التشغيلية، وبغرض ضمان الاستقرار بالأرياف، يتضمن هذا البرنامج أيضا دعم السكن الريفي، حيث تمنح الدولة مساعدات للبناء والترميم، وكذا تهيئة البنى التحتية وتوصيل البلديات والقرى النائية بشبكة غاز المدينة وغير ذلك من الأشغال ذات المنفعة العامة.

يتم تصميم المشاريع الجوارية للتنمية الريفية على أساس اللامركزية، حيث يتم توزيعها على الولايات، وكل ولاية لها برنامجها الخاص بما يوافق طبيعتها وأولوياتها (عدد البلديات الريفية، طبيعة الأنشطة، ..). وفي هذا الصدد تم توقيع عقود نجاعة (contrats de performance) في حفل توقيع خلال الفترة 14-22 يناير 2009 ما بين وزارة الفلاحة والتنمية الريفية (ممثلة في الأمين العام للوزارة) من جهة، والولايات (ممثلة في مديري المصالح الفلاحية ومحافظي الغابات) من جهة ثانية، حيث حددت أهداف كل ولاية في أفق 2014. وللإشارة فإن عقود النجاعة هذه تتضمن عقدين: عقد التجديد الفلاحي وعقد التجديد الريفي، ويتم تقييم عقود النجاعة هذه كل ثلاثة أشهر.

تشير حصيلة الربع الأول من سنة 2014 لتقييم عقود النجاعة الخاصة ببرنامج الدعم الريفي، والمجزأ إلى أربعة محاور[1]، إلى ما يلي:

[1] المحور الأول: عصرنة القرى والقصور؛ المحور الثاني: تنويع الأنشطة الاقتصادية في الوسط الريفي؛ المحور الثالث: حماية وتثمين الموارد الطبيعية؛ المحور الرابع: حماية وتثمين التراث الريفي المادي والمعنوي.

شكل (3): وضعية المشاريع الجوارية للتنمية الريفية المدمجة 2009-2013



Source : Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Evaluation de la mise en œuvre des programmes de Renouveau Rural, 19e Réunion d'évaluation des cadres, 09/03/2014

لقد مست برامج التنمية الريفية المطلقة هذه (8304 مشروعا جواريا) 8000 منطقة ريفية في 1432 بلدية، واستفادت منها أزيد من 1,1 مليون عائلة ريفية، وأدت إلى خلق ما يزيد عن 268 ألف منصب عمل دائم، منها 107 آلاف منصب تمثل حاملي مشاريع أو مستفيدين من أعمال فردية. مع العلم أن عدد مناصب الشغل المقدر في إطار المشاريع الجوارية للفترة 2010-2014 هو 650 ألف منصب[1].

ومن الواضح أن مناصب الشغل المقصودة هنا تتعلق بالمشاريع المنشأة في إطار عقود النجاعة، أي أنها تندرج ضمن المجالات الأربعة المتضمنة في البرنامج المقصودة بالتقييم، ولكن هناك تشغيلا خارج هذا الإطار، مثل العمل المأجور في الإدارات والمرافق العمومية والمؤسسات (دائمة أو بعقود إدماج)، وكذا المناصب المستحدثة في إطار مشاريع برنامجي تنمية الهضاب وتنمية الجنوب. هذا فضلا عن التشغيل غير المصرح به، وهو منتشر بصورة واسعة في الأوساط الريفية.

أما من حيث التوزيع الإقليمي لهذه المشاريع، المجسدة في عقود النجاعة، فتدلنا بيانات الفترة 2009-2013 على ما يلي:

جدول (4): التوزيع الإقليمي للمشاريع الجوارية للتنمية الريفية 2009- 2013

	عدد الولايات	عقود النجاعة 2009-2013		المشاريع التي تم إطلاقها	
		العدد	النسبة	العدد	النسبة
شمال	25	4668	%46	4029	%52
هضاب عليا	14	4096	%40	2929	%37
جنوب	9	1407	%14	846	%11
مجموع	48	10171	%100	7804	%100

Source : Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Evaluation de la mise en œuvre des programmes de Renouveau Rural, 19e Réunion d'évaluation des cadres, 10/11/2013, p15

[1] MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT RURAL, LE RENOUVEAU RURAL: ETAT DE MISE EN OEUVRE ET PERSPECTIVES, 3 oct. 2010, in : http://www.minagri.dz/pdf/ateliers/COMMUNICATION%20FINALE%20UNCCD_06_OCTOBRE_2.pdf

ويتجلى من هذا التوزيع الإقليمي أن الشمال، الذي لا تتجاوز مساحته 4% من المساحة الإجمالية، يستحوذ على أكثر من نصف المشاريع الجوارية، في حين أن أقاليم الهضاب العليا وأقاليم الجنوب، التي يفترض أن تستحوذ على القدر الأكبر من هذه المشاريع، باعتبار طبيعتها الريفية، حيث جلها مناطق ريفية، أقل حظا في هذا البرنامج. مع التذكير هنا أن حوالي 65% من السكان يقطنون بالشمال وحوالي 28% يقطنون بالهضاب العليا والباقي بالجنوب.

وتجدر الإشارة إلى مشاريع التنمية الريفية هي الأكثر توليدا للشغل، باعتبار كونها أقل اعتمادا على كثافة رأس المال، وهي متنوعة: فلاحة واستصلاح الأراضي، تربية المواشي، تربية النحل، حرف وصناعات تقليدية، الخ. غير أن الأهم من ذلك هو ما تحدثه من آثار إيجابية على المستويات القطاعية والإقليمية والكلية، وما تؤدي إليه من قيمة مضافة في المجال الفلاحي والأمن الغذائي.

3- نحو إستراتيجية لدعم التشغيل الريفي بالجزائر:

إن التشغيل ليس "قضية دولة" بل هو "قضية مجتمع"، أو بالأحرى فهو ليس مجرد قضية سياسية، ولكنه قضية اقتصادية واجتماعية-ثقافية. فالدولة وحدها، مهما كانت فعالية سياساتها، لن تستطيع ضمان الشغل لكل طالبيه، ولاسيما في ظل نظام اقتصادي مرتبك، وفي ظل نظام اجتماعي-ثقافي لا يرقى فيه العمل إلى مرتبة القدسية، حيث الأفراد ألفوا العيش والكسب من دون عمل.

فالتشغيل إذا ليس مجرد آليات وإجراءات تضعها الدولة، ولكنه بالأساس يمثل فلسفة مجتمع. ولذلك فإن النظرة الإستراتيجية في معالجة قضية البطالة والتشغيل تقتضي أصلا مراجعة نظامية، أي مراجعة قواعد العمل والاكتساب، فتحول الدولة إلى هيئة مانحة للأفراد، تحت مسميات متعددة، معتمدة في ذلك على الريوع المتولدة عن المحروقات، وذلك من دون متابعة أو محاسبة أو محاكمة، يولد لدى الأفراد ثقافة الاتكالية ويثبط لديهم وازع العمل.

تقوم الإستراتيجية المقترحة في مجال دعم التشغيل، بما فيها التشغيل الريفي، على سبعة محاور أساسية هي:

- اعتماد مقاربة استراتيجية في معالجة مشكلة البطالة
- تسريع التحول من الاقتصاد السياسي إلى الاقتصاد المؤسساتي
- إشراك المجتمع المدني في تصميم وتنفيذ السياسات
- دعم نظام الوساطة وأنظمة المعلومات في سوق العمل
- تنويع البدائل التمويلية وعدم حصر التمويل في أسلوب القروض المصرفية
- دعم آليات المرافقة: حاضنات الأعمال
- دعم نظام المناولة الصناعية (المقاولة من الباطن)

يمكن تلخيص محاور هذه الإستراتيجية من خلال المخطط التلخيصي التالي:

شكل رقم (4): محاور إستراتيجية مكافحة البطالة وترقية التشغيل

هناك جهودا معتبرة في مجال دعم التشغيل بالجزائر، لكن ثمة نقائص في كل محور المحاور السبعة المذكورة أعلاه، ولو بدرجات مختلفة، نشير إلى أبرزها في ما يلي، والمقترحات الموافقة لها إما تكون صريحة أو ضمنيا:

– في المحور الأول: تتمثل أولى الاقتراحات في تحسين مناخ الاستثمار، باعتباره أساس أي إنعاش اقتصادي، ومراجعة ترتيب الأولويات التنموية والاستثمارية، وكذا الحرص على ضمان متابعة جدية لتنفيذ والبرامج والمشاريع العمومية. ومن جهة ثانية يتعين مراجعة توجه المعالجة الاجتماعية البحتة لمشكل البطالة، إذ أنها لا يمكن أن تشكل حلا إستراتيجيا بقدر ما تمثل استنزافا للموارد الريعية، فبدون إستراتيجية متكاملة (صناعية، فلاحية، سياحية) يظل الاقتصاد ريعيا وراكدا، وسيزيد مشكل البطالة تفاقما.

– في المحور الثاني: لا يمكن تجسيد تحول حقيقي من اقتصاد موجه إلى اقتصاد حر، ومن اقتصاد حاويات إلى اقتصاد صناعات، إلا عبر التحول من اقتصاد سياسي (أي اقتصاد دولة) إلى اقتصاد مؤسساتي (يرتكز على المؤسسات الاقتصادية). ومع إن ثمة مسعى لترقية التشغيل عبر تحفيز الشباب على إنشاء المؤسسات، إلا أن التجربة بينت أن عددا كبيرا من هذه المشاريع إما أنه خدمي، أو أنه هام ولكنه باء بالفشل، أو أنه وهمي ولم يجسد تماما في الواقع. ولذلك نقترح الاعتناء بالنوعية (بدلا من الكم) عند انتقاء المشاريع القابلة للتمويل، وانتهاج منطق تأسيس لصناعات أو حرف متخصصة ومستقرة.

– **في المحور الثالث:** في مجال تعزيز إشراك الشباب في تصميم وسبل تنفيذ سياسات التشغيل نقترح توسيع نطاق التواصل مع تلك الفئة وفي كل المناطق، إن من خلال الدراسات، على غرار الدراسات الميدانية التي يقوم بها المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالسكان والتنمية (CENEAP) في الجزائر، أو بالتعاون من الجمعيات الأهلية، خاصة وأن معظمها مشكل من الشباب، أو من خلال اللقاءات الاستشارية والتقييمية المحلية والوطنية.

– **في المحور الرابع:** نقترح تعزيز هياكل الوساطة وأنظمة المعلومات الخاصة بعالم الشغل من أجل التقريب ما بين العرض والطلب، مع الحرص على أن لا تكون وسيلة للاستغلال أو الاحتكار كما هو حاصل على مستوى بعض شركات التوظيف.

– **في المحور الخامس:** ويتعلق الأمر بتطوير دور آليات الدعم والمرافقة، مع إشراك القطاع الخاص في هذا المجال (هياكل خاصة أو مشتركة)، وكذا إدماج مراكز البحث والمختبرات العلمية كحاضنات أعمال لمشروعات شبانية مبدعة، وهو ما سيدعم روح الابتكار وتحويل الأفكار إلى مشروعات. وللإشارة هناك نصوصا ومحاولات في الجزائر فيما يتعلق بالحاضنات ومشاتل المؤسسات، إلا أنها ما تزال متعثرة.

– **في المحور السادس:** كما هو الشأن في المحاضن والمشاتل هناك أيضا نصوصا ومساع لترقية نظام المناولة الصناعية منذ سنة 2001 (القانون التوجيهي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة)، إلاّ أننا لم نعثر لها في الواقع على أي دور. وفي هذا الصدد نقترح إشراك الخبراء والباحثين الجامعيين ورجال الأعمال حول سبل تفعيل هذه النصوص.

– **في المحور السابع:** بالنظر إلى مركزية التمويل في مجال الاستثمار وإنشاء المشاريع، وبالنظر إلى هيمنة أسلوب القروض البنكية في الجزائر[1]، حتى لا نقول أنها الأسلوب الوحيد، نقترح إعادة التفكير باهتمام بالغ في أسباب شبه غياب شركات التمويل المباشر، على غرار شركات التأجير وشركات رأس مال الاستثمار وشركات رأس المال المخاطر، على الرغم من وجود النصوص التشريعية والتحفيزات المالية الهامة الموجهة لمثل هذا النوع من المؤسسات.

خاتمة:

أضحت قضايا التشغيل والتنمية الريفية من أكثر المواضيع استقطابا في الدراسات المهتمة باقتصاد التنمية، خاصة بعد التحولات الحاصلة في مجال سياسات التنمية، التي احتلت ضمنها السياسات القطاعية والإقليمية مكان الصدارة. وينبثق الاهتمام المتزايد بمسألة التشغيل في الأوساط الريفية، إن من طرف الحكومات أو من طرف المنظمات الدولية، مما أصبحت تشهده الأرياف من نزوح مطرد لأهاليها نحو المدن، نتيجة ما يعانون منه من تهميش وحرمان، وهو ما يمثل خطرا من النواحي العمرانية والاجتماعية والاقتصادية، هذا فضلا عن السعي نحو إرساء نوع من تكافؤ الفرص والحقوق ما بين الريفيين والحضريين.

يمكن الخروج من هذا البحث بالنتائج الآتية:

- يعتبر التشغيل، الذي يمثل الوجه الآخر لمكافحة البطالة، من أكبر التحديات التي تواجه الحكومات في مختلف الأزمنة والأمكنة، وتزداد حدة هذا التحدي في بلدان ذات هياكل اقتصادية هشة، حيث تكون أفق الاستثمار فيها ضيقة، ويغيب التوافق ما بين معدلي نمو كل من العرض والطلب.
- لئن ظل البعد التشغيلي للتنمية الريفية يمثل هدفا أساسيا، لاسيما في ظل ما تعانيه الأقاليم الريفية عموما من تفاقم في مستويات البطالة والفقر بسبب انحصار فرص العمل، بالمقارنة مع الأقاليم الحضرية، إلا أن التشغيل يبقى هدفا وسيطا، إذ أن المبتغى هو تحقيق حركية في هذه الأقاليم وإدماج الريفيين في مسار التنمية وترقية مستوى معاشهم، ومن ثم تنمية

[1] تشير الإحصائيات المقدمة من طرف الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب أن المتوسط الوطني للقروض غير المسترجعة هو 23%، مع العلم أن البنوك تساهم بنحو 40 إلى 60% في تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وأن حجم هذا التمويل بلغ 230 مليار دينار (أكثر من ثلاثة ملايير دولار).

مستوى مساهمة الأرياف في الإنتاج الوطني، هذا فضلا عما تتيحه الفلاحة، كأهم نشاط للريفيين، من تحقيق للأمن الغذائي وتقليص لفاتورة الواردات الغذائية.

- لا يكفي الحكم على فعالية سياسات التشغيل من خلال مناصب الشغل المستحدثة خلال فترة معينة، بل يتعين أيضا مراعاة مدى استقرار هذه المناصب ومستوى إنتاجيتها ومساهمتها في خلق القيمة المضافة، وكذا مدى توافقها ومعايير عمل لائق وفق أجر عادل.
- يمثل الاستثمار المدخل العملي لخلق فرص العمل، وبالتالي فإن أية سياسة لمكافحة البطالة والفقر في الوسط الريفي يجب أن تقوم على دعم الاستثمار وتشجيع المبادرات المنتجة، أما باقي السياسات الاجتماعية فلا تعدو أن تكون مجرد مسكنات للمدى القصير.
- يتعين الحرص على الاستفادة من المساعدات الفنية والمالية الإقليمية والدولية الموجهة للتنمية الريفية بدول الجنوب، وذلك بما يؤدي إلى تحويل الخبرة وخلق فرص عمل دائمة في مجال الفلاحة وغيرها من الأنشطة الريفية.