IACE

# مجلة الشغل في ستينيتها

# من دولة الاستقلال إلى اقتصاد المنصات

11 مساهمة تسعة خبراء والاتحاد العام التونسي للشغل واستبيان عدد من أصحاب المؤسسات

# مساهمات

**العميد النوري مزيد**: العميد السابق لكلية الحقوق بصفاقس وخبير متخصص في قانون الشغل والقانون الاجتماعي

**الدكتور حافظ العموري**: أستاذ التعليم العالي في قانون الشغل والضمان الاجتماعي ووزير التشغيل الأسبق

**الدكتور مجدي حسن**: أستاذ التعليم العالي والخبير في السياسات الاقتصادية ومناخ الأعمال والمدير التنفيذي للمعهد العربي لرؤساء المؤسسات

**الدكتورة سناء السويسي**: الأستاذة بكلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس والخبير في القانون الاجتماعي وقانون الشغل

**الدكتورة فدوى القهواجي** : الأستاذة المحاضرة بكلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس والخبيرة في القانون الاجتماعي وقانون الشغل

**الدكتور أحمد عمران**: أستاذ متميز في القانون الخاص والعلوم الجنائية ورئيس سابق لجامعة القيروان

**الدكتور منصور هلال**: الأستاذ الجامعي والباحث في القانون الاجتماعي وقانون الشغل

**الأستاذ سليم الرقيق**: الخبير المستشار في قانون الشغل والتصرف في الموارد البشرية

**البورفسور عبد الرزاق الزواري**: أستاذ متميز في العلوم الاقتصادية بالجامعة التونسية ووزير التنمية الجهوية والمحلية الأسبق

**فخر الدين العويتي**: الأمين العام المساعد للاتحاد العام التونسي للشغل مسؤول عن قسم الشؤون القانونية

**واستبيان لعدد من أصحاب المؤسسات**

# الملخص التنفيذي

تدخل مجلة الشغل عقدها السابع في سياق حراك تشريعي يستهدف إعادة هندسة الأطر القانونية الكبرى للدولة ضمن ما تصفه السلطات بـ"الثورة التشريعية". وقد كان إعداد مجلة جديدة ضمن هذه الأجندة قبل الإعلان في ماي 2026 عن تنقيح جزئي جديد يهدف إلى تعزيز مقومات العمل اللائق. ويعيد هذا الإعلان إلى الواجهة نموذج الإصلاح القائم على التنقيح الجزئي الذي طبع مسار المجلة طيلة 60 عاما. نموذج مكن من تطوير بعض جوانبها لكنه أنتج في المقابل نصا أكثر تعقيدا وأقل انسجاما. وتبرز الورقة حدود هذا النموذج وتبين أن المجلة تواجه تحديات متعددة الأبعاد قانونية وتكنولوجية واقتصادية واجتماعية ومناخية وديمغرافية، تفرض المرور إلى مراجعة شاملة خاصة مع وجود 43.9 في المئة من المشتغلين خارج مظلتها، حسب تقرير للبنك الدولي (القطاع غير المنظم والنمو الشامل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 2023)

الإشكالية المركزية: أصبحت مجلة الشغل تطبق في بيئة اقتصادية تختلف جذريا عن تلك التي نشأت فيها. فقد انتقلت من تنظيم العلاقات المهنية داخل اقتصاد تقليدي تقوده الدولة إلى التعامل مع واقع جديد كليا. وقد تم اعتماد أكثر من 100 تنقيح خلال 6 عقود لحل إشكاليات ظرفية أو للملاءمة مع المعايير الدولية، مما أفرز ما يمكن تسميته بـ" فخ التوازن التشريعي "، وهي حالة يتفق فيها مختلف الفاعلين على وجود اختلالات هيكلية لكن لا أحد يتحرك نحو الإصلاح الشامل تحسبا من ما بعده من جهة وبسبب عدم توفر الشروط اللازمة لإقراره من جهة أخرى.

النتائج الرئيسية: يكشف تحليل 11 مساهمة للخبراء المشاركين في الورقة عن توافق حول 6 محاور أساسية وهي إنهاء العمل بمجلة الشغل الحالية وإصدار أخرى عصرية وتواكب التحولات المتسارعة خاصة التكنولوجية وتستشرف المستقبل، وتنظيم أشكال المهن الجديدة والربط بين قانون الشغل والضمان الاجتماعي ونزع التجريم من المادة الشغلية بالإضافة إلى تفعيل الحوار الاجتماعي والفصل بين الرقابة والمصالحة بالنسبة إلى تفقدية الشغل مقابل تباين حاد حول مصير الاتفاقيات المشتركة وملف المناولة.

كما تطرح المساهمات 3 مقاربات إصلاحية: الأولى تمنح الأولوية لتعزيز الحماية الاجتماعية فيما تدفع الثانية نحو مزيد من المرونة الاقتصادية وأخيرا المقاربة الثالثة أو التوازن بين الحماية والمرونة.

**السيناريوهات:** تعرض الورقة أربعة سيناريوهات للإصلاح: الأول مواصلة التنقيحات الجزئية كآلية للاستجابة للضغوط الآنية (بينت الورقة حدوده). ويقوم الثاني على إصلاح شامل للمجلة (سيناريو واقعي يتطلب بين 5/3 سنوات). أما السيناريو الثالث فيقوم على الفصل بين الشغل والتشغيل (سيناريو طموح بين 4/ 6 سنوات) وأخيرا السيناريو الرابع أو الإصلاح الاستراتيجي الذي يشمل مختلف مكونات المنظومة الاقتصادية والاجتماعية (بين 10/5 سنوات).

## القرار المطلوب

توصي الورقة بإطلاق ثلاث مسارات متوازية: إجراءات فورية ذات توافق مرتفع جلها يتطلب فقط أوامر ترتيبية (من 0 إلى 6 أشهر) وإصلاحات مؤسساتية في أفق 12-36 شهرا ومسار تشاركي نحو مجلة شغل جديدة شريطة أن يكون على قاعدة حوار اجتماعي تشاركي فعلي.

# المقدمة

يتزامن الاحتفال بالذكرى الستين لصدور مجلة الشغل مع تجدد الدعوات لمراجعتها حتى تتكيف خاصة مع التحولات الاقتصادية وتأثيراتها على سوق الشغل. إزاء هذا الواقع المتحرك، يبرز بعض التردد أو التباين في توجهات الدولة التي اعتمدت طيلة 60 عاما على نموذج التنقيح الجزئي كآلية لإدارة التغييرات والأزمات ومعالجة الإخلالات.

فقد طرحت وزارة الشؤون الاجتماعية خلال السنتين الأخيرتين خيارين اثنين: الأول تم تقديمه بمناسبة أيام المؤسسة للمعهد العربي لرؤساء المؤسسات المنعقدة بسوسة (ديسمبر 2024) ويقوم على إعداد مجلة شغل جديدة، والثاني أعلن عنه مؤخرا (في شهر ماي 2026) ويتمثل في اعتماد تنقيح جزئي جديد.

يأتي هذا التباين في خضم عودة قوية لخطاب الدولة الاجتماعية تجلى بالخصوص في بعض الإصلاحات مثل تجريم مناولة اليد العاملة الذي كان محور التنقيح الأخير لمجلة الشغل. وهذا التدخل التشريعي النوعي لا يعد إجراء معزولا بالنظر إلى تقاطعه مع عدة مؤشرات أخرى تكشف أنه جزء من عملية إعادة ضبط التوازنات الاجتماعية فيما لا تزال تداعياته الاقتصادية والاجتماعية في طور التشكل وهي انعكاسات قد تحدد نتائجها بوصلة الإصلاحات القادمة.

من هذا المنطلق تناقش الورقة مدى نجاعة سياسة استمرار آلية التنقيح الجزئي وفق تحليل المسار التاريخي لمجلة الشغل خلال ستة عقود مع تفكيك اختلالاتها وقراءة التباينات في التصورات الإصلاحية بين مختلف المساهمات ثم استشراف السيناريوهات الممكنة للإصلاح.

## السياق العام

تندرج هذه الورقة بمناسبة ستينية مجلة الشغل التي تعد محطة متقدمة من عمر هذا الإطار التشريعي، تستوجب تقييما يشمل البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يتفاعل ويطبق فيها وشكل التوازنات الاجتماعية القائمة.

سياسيا، أصبح إصلاح مجلة الشغل ضمن الأولويات الوطنية تناسقا مع عودة خطاب الدولة الاجتماعية التي يعد مجال الشغل أحد أعمدتها الأساسية. وبذلك تتموقع المجلة في قلب مسارات إصلاحية يفترض أن تكون مترابطة وتتفاعل فيما بينها تأثيرا وتأثرا.

تتضمن هذه الأجندة، إعداد المنوال التنموي 2030/2026 وفق مقاربات جديدة حسب البيانات الرسمية علاوة على طرح مشروع إصلاح منظومة الصناديق الاجتماعية ودمج الاقتصاد الموازي (بين 35 و40 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي حسب صندوق النقد الدولي 2023) وأيضا التعداد السكني 2024 الذي كشف عن تحولات ديمغرافية مهمة. ينضاف إلى ذلك مراهنة السلطة السياسية على الشركات الأهلية كنمط جديد من التنظيم الاقتصادي.

على المستوى الاقتصادي، تفترض التحولات الجارية التوجه نحو عصرنة مناخ الأعمال من خلال تقنين أنماط العمل الجديدة. كما تعتبر مجلة الشغل من بين الأدوات المحفزة للاستثمار أو الطاردة له بما يجعل المجلة بمثابة رافعة تنافسية استراتيجية.

دوليا يشهد العالم موجة وصفت بالتاريخية لإصلاح قوانين الشغل، تجاوزت الـ 100 دولة خلال العقدين الأخيرين، حسب منظمة العمل الدولية. وتمتد رقعة الإصلاحات الجغرافية هذا العام على أكثر من قارة لتشمل 10 من أكبر اقتصادات العالم بهدف التكيف مع التحولات التكنولوجية المتسارعة وخاصة ثورة الذكاء الاصطناعي.

## الورقة وأهدافها

تنطلق هذه الورقة من مفارقة مركزية تتمثل في أن المجلة لم تشهد أي عملية إصلاح شاملة رغم التوافق حول هذا الخيار كضرورة، لذلك ظلت آلية التدخل التشريعي الوحيدة هي التعديل الجزئي.

ويرتبط هذا التعثر بخصوصية قانون الشغل باعتباره إطارا ينظم توازنات اجتماعية واقتصادية وسياسية معقدة تتداخل فيه مصالح الدولة والعمال والأعراف عبر نقاباتهم بشكل يجعل أي تعديل جوهري أقرب إلى إعادة ترتيب لموازين القوى بعد إلغاء أو تعليق العقد الاجتماعي القائم (2013).

## أسئلة الورقة

### السؤال الأول

كيف تفاعلت مجلة الشغل مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية خلال الستة عقود الماضية وما أثر هذا التفاعل التراكمي على بنيتها وقدرتها التنظيمية.

### السؤال الثاني

ما هي أبرز السيناريوهات الممكنة لإصلاح مجلة الشغل في ضوء السياقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الراهنة والتجارب المقارنة الدولية؟

## المنهجية

تعتمد الورقة على 11 مساهمة أعدت خصيصا للمعهد العربي لرؤساء المؤسسات، تتوزّع بين تسع مساهمات لخبراء مختصين في مجالات قانونية واقتصادية واجتماعية مختلفة، ومساهمة نقابية للاتحاد العام التونسي للشغل، ومساهمة في شكل استبيان لعدد من أصحاب المؤسسات، وفق منهجية تحليلية تجمع بين:

### المستوى الأول: التحليل البنيوي للنص التشريعي

يقوم على قراءة مجلة الشغل بهدف تحديد طبيعة الاختلالات ويشكل هذا المستوى المدخل الأساسي لفهم نموذج التعديل الجزئي.

### المستوى الثاني تحليل المساهمات والمو اقف

يهدف إلى تفكيك المساهمات لتحديد التصورات الإصلاحية وتصنيفها مع إبراز نقاط التوافق والتباين. وتحيل الأرقام الواردة بين قوسين في المتن إلى ترتيب المساهمة ضمن قائمة المساهمات المكتوبة بآخر الورقة.

### المستوى الثالث: الربط بالسياق

يسعى إلى وضع التشخيص ضمن سياقه السياسي والاقتصادي والاجتماعي الراهن

### المستوى الر ابع المقاربة المقارنة

تعتمد على الاستئناس بتجارب 5 دول تم اختيارها وفق معيارين: أولا درجة القرب من السياق التونسي اقتصاديا واجتماعيا وثانيا ملاءمة الدروس المستخلصة لإشكاليات الإصلاح المطروحة.

### حدود الورقة

تستند الورقة إلى مساهمات أُعدّت خصيصا لهذا الغرض، تعكس مواقف خبراء واتحاد الشغل وعدد من أصحاب المؤسسات، لا مواقف الأطراف الاجتماعية في مجملها. كما أن استبيان أصحاب المؤسسات ذو طبيعة كيفية تفيد في رصد الاتجاهات لا في قياس نسبها. أما التجارب المقارنة فهي أدوات تفسيرية لا نماذج قابلة للاستنساخ، نظرا لاختلاف مستويات التنمية وهياكل تمويل الحماية الاجتماعية. وأخيرا يظل تقييم أثر تنقيح 2025 تقييما أوّليا باعتبار حداثة دخوله حيز التطبيق

# المحور الأول/ التشخيص: كيف تطورت مجلة الشغل خلال 6 عقود؟

تحمل المجلة بصمة 4 مراحل كبرى عرفها الاقتصاد التونسي وهي محطات حكمت في نفس الوقت تطورها:

| المرحلة | الحقبة | المنطق السائد | الأثر على المجلة |
|---|---|---|---|
| **التعاضد والاقتصاد الموجه** | 1966-1969 | هيمنة الدولة كمشغل ومنظم | صدرت مجلة الشغل سنة 1966 بنصوص ذات صبغة اشتراكية ركزت على الحماية القصوى للأجير وفرض الرقابة الصارمة على المؤجرين وجعلت الترسيم والاستقرار في العمل هما الأصل |
| **الانفتاح الاقتصادي وتشجيع التصدير** | 1970-1986 | التخلي عن التعاضد وجلب الاستثمارات الأجنبية عبر قانون 1972 والاعتماد على اليد العاملة الرخيصة | واجهت المجلة ضغط الواقع الاستثماري وتم ابتداع الاتفاقيات المشتركة القطاعية سنة 1973 كأداة مرنة لتنظيم الأجور والشغل دون الحاجة لتنقيح المجلة |
| **مرحلة الإصلاح الهيكلي والعولمة** | 1987- 2010 | موجة خوصصة وتحرير الأسعار والانفتاح على الأسواق العالمية إثر توقيع برنامج الإصلاح الهيكلي مع صندوق النقد الدولي سنة 1986 والشراكة الأوروبية 1995 | شهدت المجلة أكبر التنقيحات في تاريخها المعروفة بتنقيحات 1994 و1996 لغرض المرونة الشغلية حيث تم تقنين العقود محددة المدة وتسهيل الطرد لأسباب اقتصادية وتشريع المناولة |

والمرحلة الرابعة هي مرحلة ما بعد ثورة 14 جانفي 2011 حتى اليوم، وتميزت بعدم استقرار سياسي واقتصادي وانكماش في النمو وتوسع حجم الاقتصاد الموازي وأزمة المالية العمومية قابلها جمود في مجلة الشغل تواصل 14 عاما حتى تنقيح 2025.

تكشف المساهمات كيف تفاعل النص مع مختلف هذه المحطات الاقتصادية. فقد نشأت المجلة في الرمق الأخير من تجربة التعاضد لذلك عكس النص منطق الاقتصاد الموجه.ثم جاءت أولى التنقيحات عند المرور إلى منوال ليبرالي بإصدار قانون أفريل 1972.

وقد واجه المشرع الواقع الاقتصادي الجديد بإصدار الاتفاقية المشتركة الإطارية ثم الاتفاقيات المشتركة القطاعية عام 1973 والتي أصبحت بمثابة الرئة التي تتنفس منها مجلة الشغل من حيث تنظيم الأجور والترقيات بالقطاع الخاص تماهيا مع متطلبات السوق دون الحاجة إلى تنقيح المجلة وذلك من خلال التفاوض بين نقابات العمال ونقابات الأعراف في مواعيد منتظمة ومتواصلة إلى حدود سنة 2022.

ثم عرفت المجلة موجة تنقيحات كبرى سنتي 1994 و1996 هدفت إلى إقرار مرونة على عقود الشغل محددة المدة. وقد تمت هذه التعديلات دون مساس كلي بالبنية الحمائية للمجلة. كما لا بد من التنويه بأن المجلة عرفت فيما بعد تعديلات متفرقة مست بعض الأحكام المرتبطة بالعقود والهياكل التمثيلية والنزاعات الشغلية.

ثم حلت مرحلة ما بعد الثورة (14 جانفي 2011) وهي فترة زخم اجتماعي وسياسي بامتياز تمت ترجمته بطفرة تفاوضية بين الأطراف الاجتماعية لتأمين الانتقال الديمقراطي وضمان الاستقرار الاجتماعي. فقد تميزت تلك المرحلة باللقاءات الدورية المكثفة والمنتظمة بين الحكومات المتعاقبة والهياكل التمثيلية الكبرى (العمال والأعراف والفلاحين).

أثمر هذا الحراك على توقيع العقد الاجتماعي يوم 14 جانفي 2013 الذي مثل أرضية للحوار حول السياسات الاقتصادية والاجتماعية ثم وقع مأسسة المفاوضات المباشرة عبر بعث لجنة 5زائد 5 في 22 سبتمبر 2014 (5 ممثلين عن الحكومة و5 من الاتحاد العام التونسي للشغل) كأحد أبرز آليات التفاوض حول الملفات الاجتماعية الكبرى وفض النزاعات الشغلية. وتوج هذا المسار التفاوضي بإحداث المجلس الوطني للحوار الاجتماعي سنة 2017 وانعقدت جلسته التأسيسية يوم 27 نوفمبر 2018.

لكن من المفارقات أن ما يمكن اعتباره مرحلة ذهبية للحوار الاجتماعي (2018/2011) لم ترافقها تحديث لمجلة الشغل التي دخلت خلال تلك السنوات وبعدها فترة جمود تشريعي تواصلت 14 سنة لم تعرف طوالها أي تنقيح باستثناء تدخل واحد محدود كان في شكل تنقيح رمزي تم بمرسوم اقتصر آنذاك (جوان 2011) على حذف الإحالة إلى السابع من نوفمبر (7 نوفمبر 1987 بداية نظام بن علي) وتعويضها بـ 14 جانفي (14 جانفي 2011) .

وقد تم كسر هذا الجمود عام 2025 عبر تدخل تشريعي تم بموجبه إعادة ضبط ملفات العقود والمناولة.

إجمالا تبين المساهمات في جانب التشخيص أن النموذج الإصلاحي التعديلي عالج إشكالات وطور المجلة حتى تستجيب لمختلف المحطات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي عرفتها لكنه خلف أيضا الإخلالات الآتي ذكرها:

## أولا: اختلال الهندسة التشريعية

تكشف عملية تفكيك بنية مجلة الشغل عن اختلال في هندستها التشريعية بسبب التعديلات المتراكمة التي تجاوزت المائة تدخّل تشريعي وترتيبي منذ 1966 (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، 1966-2025). (انظر المساهمات 1 و4 و7: مزيد، السنوسي، هلال)

وتعود أعمق إخلالات المجلة إلى لحظة التأسيس التي تمت من خلال تجمع نصوص متفرقة قبل أن تتوسع عبر الزمن بشكل أثر على تنظيمها الداخلي الذي يظهر في غياب التسلسل المنطقي لمراحل علاقة الشغل (تكوين_ تنفيذ_إنهاء-) علاوة على تداخل غير منهجي للأحكام داخل الأبواب والفصول. وتبرز مؤشرات هذا الاختلال في عدة مستويات فعلى المستوى البنيوي يغيب التسلسل المنطقي حيث تتداخل في بعض أبواب الأحكام المتعلقة بالعلاقات الفردية والجماعية. (انظر المساهمتين 1 و4: العميد النوري مزيد، الدكتورة سناء السويسي)

كما يغيب باب تأسيسي جامع للمبادئ العامة المؤطرة للعلاقة الشغلية وعلى المستوى الهيكلي هناك عدم توازن لافت بين الأبواب من خلال تضخم الكتاب السابع المعنون بالأحكام الخاصة. هذا الكتاب يمتد على 20 بابا ويستحوذ لوحده على نصف فصول المجلة مما يتجاوز وظيفته الأصلية كاستثناء تنظيمي. (انظر المساهمتين 4 و7: الدكتورة سناء السويسي، الدكتور منصور هلال) إلى ذلك تخلط المجلة بين الشغل (العمل) كعلاقة تعاقدية والتشغيل كسياسة اقتصادية( انظر المساهمتين 7 و1: الدكتور منصور هلال، العميد النوري مزي) .

من جهة أخرى تفتقد المجلة إلى الانسجام مع المنظومة التشريعية المحيطة بها بداية ببعض المفاهيم المرتبطة بالمؤسسة مثل التباين الوارد في تعريف المؤسسة بمجلة الشغل مقارنة بتعريفها بقانون الاستثمار 2016 وقانون السجل الوطني للمؤسسات 2018 مما يفرز تنافرا تشريعيا يربك التطبيق ويضعف الأمن القانوني. (انظر المساهمة 6: الدكتور أحمد عمران)

ولا تنسجم المجلة، حسب المساهمات، مع المنظومة التشريعية الاجتماعية مثل دستور 2022 فيما يخص الحقوق الأساسية للأجير ومع قانون 2017 المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة في الجزء المتعلق بالعنف الاقتصادي ومع قانوني الاستثمار 2016 والسجل الوطني للمؤسسات 2018، كما لا تزال غير متلائمة مع المعايير الدولية. (انظر المساهمتين 6 و4: الدكتور أحمد عمران، الدكتورة سناء السويسي)

## ثانيا: فجوة تشريعية إزاء التحولات التكنولوجية وفي تغطية القوى العاملة

تغطي مجلة الشغل تقريبا نصف المشتغلين إذ يستوعب القطاع غير المهيكل 43.9 في المئة المتبقية، فيما تبلغ هذه النسبة 36.2 في المئة في القطاعات غير الفلاحية. يعني هذا المعطى أن قرابة نصف سوق الشغل خارج مظلة المجلة (انظر المساهمة 3: الدكتور مجدي حسن).

من جهة أخرى أفرزت التحولات التكنولوجية وطفرة الذكاء الاصطناعي خلال السنوات الأخيرة بروز أنماط شغل جديدة لا تستوعبها المجلة مثل العمل المستقل "freelance" والعمل عن بعد والعمل الهجين المرن والوظائف المستقلة. (انظر المساهمات 3 و8 و11: مجدي حسن، سليم الرقيق، استبيان أصحاب المؤسسات)، فضلا عن أشكال التشغيل المرنة المنتشرة بشكل هام في قطاعي التجارة والخدمات.

## ثالثا: ضعف حماية حق الإضراب ومنظومة التفاوض الاجتماعي

في مسألة التفاوض الاجتماعي تعاني المجلة من فراغ تشريعي على مستوى تنظيم الحوار الاجتماعي وإجراءات التفاوض الجماعي فيما اكتفت بتنظيم نتائجه ومخرجاته لكن دون تأطيره. هذا الخلل يتضح من خلال 5 عناصر تتمثل في غياب مبدأ حسن النية كالتزام قانوني صريح وضعف النفاذ إلى المعلومة الاقتصادية داخل المؤسسة علاوة على غموض معايير التمثيلية النقابية وتهميش التفاوض على مستوى المؤسسة مقابل المستويين القطاعي والوطني. (انظر المساهمة 2: الدكتور حافظ العموري)

كما أنتج هذا الخلل منظومة تفاوض غير متكافئة قائمة على الممارسة وتحكمها موازين القوى أكثر من القواعد القانونية المنظمة. وتشكو المجلة من نقائص هيكلية ومؤسساتية تتمثل في جمود هيكلة المفاوضات الجماعية المعتمدة منذ 1973 وعدم مواكبتها تطور المهن والأنشطة الاقتصادية فضلا عن غياب تعريف قانوني دقيق للتكوين المهني وعدم ملاءمة بعض الاتفاقيات القطاعية التحولات الاقتصادية والتكنولوجية. (انظر المساهمة 2: الدكتور حافظ العموري)

ويعتمد القانون الاجتماعي على مبدأ النظام العام الاجتماعي أي تطبيق القاعدة القانون الأكثر نفعا للعمال وقد يحول اعتماد مبدأ الأفضلية بصورة مطلقة دون التوصل لاتفاق على حلول استثنائية في الحالات التي تواجه فيها المؤسسات أو القطاعات صعوبات اقتصادية. كما بقيت بعض الآليات التي أقرها المشرع دون تفعيل على غرار إمكانية التفاوض حول توزيع مدة العمل على فترة تتجاوز الأسبوع وفق الفصل 79 من المجلة. (انظر المساهمة 2: الدكتور حافظ العموري)

وفيما يتعلق بالتمثيل النقابي داخل المؤسسة، هناك ضعف في الحماية في ظل عدم صدور القانون الأساسي المنظم للنقابات مثلما نص على ذلك الفصل 75 من دستور 2022 ينضاف إلى ذلك غياب معايير تحدد من يمثل العمال ومن النقابة التي لها شرعية التفاوض باسمهم عند تعدد النقابات داخل نفس المؤسسة مما يمنح الإدارة فرصة لتهميش النقابة الحقيقية مقابل التعامل مع نقابات ضعيفة أو موالية لها (المنظمة الأكثر تمثيلا هي القاعدة في تونس) (انظر المساهمتين 1 و2: العميد النوري مزيد، الدكتور حافظ العموري)

وتُقيد المجلة حق الإضراب بشروط معقدة من قبيل وجوب مصادقة المركزية النقابية مسبقا وتنبيه المؤجر بموعد الإضراب قبل عشرة أيام كاملة بالإضافة إلى وجوب القيام بمحاولتي صلح متتاليتين. وينص الفصلان 387 و388 من مجلة الشغل على عقوبات بالسجن في حال المشاركة في أي إضراب يصنف بغير قانوني. (انظر المساهمتين 1 و4: العميد النوري مزيد، الدكتورة سناء السويسي)

## رابعا: اختلال التوازن في العقود

تمنح مجلة الشغل سلطة للمؤجر في إدارة العلاقة الشغلية من خلال نفوذ غير مقيد في ثلاث مجالات أساسية:

**أولا** في الانتداب: يعاب على المجلة غياب معايير يلتزم بها المؤجر عند اختيار العامل وهو فراغ يفتح المجال للتقديرات الذاتية.

**ثانيا** في شروط العقد: يفتح غياب الإطار القانوني المنظم اتساع استعمال بنود أقرب إلى شروط تعسفية مثل الشرط التغريمي واسترجاع مصاريف التكوين في ظل عدم وجود إطار قانوني تفصيلي يضبط التوازن في العقد بين حرية التعاقد وحماية الأجير.

**ثالثا** إنهاء العقد: تعتمد مجلة الشغل في الفصل 23 مكرر على نظام تعويض مالي محدد بسقف أقصى. هذا التسقيف يحول الطرد التعسفي إلى مجرد قرار اقتصادي محسوب التكلفة إذ يمكن للمؤسسة دفع تعويض مالي للتخلص من أي عامل. (انظر المساهمة 1: العميد النوري مزيد، التي تفصّل نفوذ المؤجر في الانتداب وفي شروط العقد وفي إنهائه).

## خامسا: غياب محمولية الحقوق الاجتماعية

تفصل مجلة الشغل بين علاقة الشغل ومنظومة الحماية الاجتماعية في ظل غياب محمولية الحقوق الاجتماعية وبذلك يظل الانتساب إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مرتبطا بالمؤجر لا بالأجير بشكل يُبقي استمرارية التغطية الاجتماعية رهينة استقرار الوضعية التعاقدية إذ يظل الانخراط في الضمان الاجتماعي مرتبطا بملف المؤجر لا بشخص الأجير بشكل مباشر. (انظر المساهمة 7: الدكتور منصور هلال).

ورغم أن التغطية الاجتماعية تستأنف قانونيا بمجرد انتقال العامل إلى مؤسسة جديدة وتسجيلها تحت عنوان المشغل الجديد إلا أن هذا الارتباط الشرطي يؤدي في صورة أي تحول مهني كفترات البطالة المؤقتة بين الوظيفتين أو التأخر في إجراءات التسجيل الجديدة إلى فجوة يتضرر منها الأجير بسبب تعطل أو تعليق حقوقه في التغطية.

ونتيجة لذلك يؤدي أي تحول مهني مثل انتهاء العلاقة التعاقدية إلى انقطاع في التغطية الاجتماعية بدل ضمان انتقال سلسل للحقوق. ورغم أن الفصل 46 من دستور 2022 يكرس الحق في الشغل والحماية الاجتماعية ضمن رؤية مترابطة فإن المجلة لا تكرس هذا التلازم.

## سادسا اختلال في بعض أحكام المجلة

تتضمن المجلة فصولا يستحيل تطبيقها في المؤسسات الكبرى. يتعلق الأمر بالتحديد بالفصلين 130 في الباب التاسع الخاص بالرخص السنوية الخالصة والذي يلزم المؤجر بمسك سجلّ خاص متعلق بالراحة السنوية مع وجوب إمضاء العمال على هذا السجل. (انظر المساهمتين 8 و4: الأستاذ سليم الرقيق، الدكتورة سناء السويسي)

أما الفصل 144 في الباب الثاني فيحتم على المؤجر ترسيم جميع بيانات الأجور بكتاب خاص يعبر عنه بكتاب الدفع. ويمكن لمتفقدي الشغل المطالبة بالاطلاع عليه في كل وقت.

يضع الفصلان المذكوران المؤسسات التي طورت أنظمتها الرقمية في حالة مخالفة قانونية بينما تبدو المؤسسات التي تمسك السجلات الورقية ممتثلة للقانون حيث تصبح المخالفة هي الحالة الطبيعية للمؤسسات الأكثر تنظيما وتطورا رقميا وشفافية.

## سابعا: اختلال في دور تفقدية الشغل

تكشف المساهمات أن دور تفقدية الشغل يميل في أغلب الحالات إلى الوساطة وتسوية النزاعات أكثر من وظيفتها الرقابية والردعية. (انظر المساهمة 7: الدكتور منصور هلال).

أما منظومة التحكيم وتسوية النزاعات الشغلية فتعتبر محدودة الفاعلية بسبب بطء الإجراءات وضعف القدرة على تنفيذ مخرجاتها (الآن تم تعليق المصالحة لفض نزاعات الشغل الجماعية).

## ثامنا: التجريم في المادة الاقتصادية

تتعدد العقوبات الجزائية في مجلة الشغل. هذا المنطق التجريمي يتعارض مع موجبات الأمن القانوني ومع نسق القوانين الاقتصادية الحديثة التي تعتمد سياسة منع التجريم في المخالفات ذات الطابع الاقتصادي لصالح الخطايا المالية. (انظر المساهمات 6 و5 و4: أحمد عمران، فدوى القهواجي، سناء السويسي)

## تاسعا: تنقيح 2025 وأشكال التدرج التنظيمي

أضاف تنقيح 2025 المعروف بتنقيح تنظيم عقود الشغل ومنع مناولة اليد العاملة (القانون عدد 9 لسنة 2025 المؤرخ في 21 ماي 2025، الرائد الرسمي عدد 61 بتاريخ 23 ماي 2025) إخلالا نوعيا في مجلة الشغل يتعلق بمسألتين:

الأولى في عقود الشغل المحددة المدة: حدد تنقيح 2025 الحالات الاستثنائية لاستخدام العقود المحددة المدة لكن بصياغة تعتريها ثغرات على غرار الزيادة غير العادية في حجم العمل وهي عبارات تحتاج إلى التدقيق من منطلق أنها قد تفتح الباب أمام تحكم المؤجر في التأويل بما يخدم مصلحته (انظر المساهمة 5: الدكتورة فدوى القهواجي)

كما أسقط المشرع حالة القيام بالأشغال الأولى لتركيز المؤسسة أو بأشكال جديدة دون تبيان الإسقاط وكذلك حالة الإشغال الطارئة لتفادي حوادث محققة أو لتنظيم عمليات إنقاذ أو إصلاح خلل بالمعدات. ويغيب عن القانون أي تحديد لمدة قصوى للعقود المحددة.

وفي مسألة المناولة: جاء الفصل 28 (جديد) صريحا في منع مناولة اليد العاملة وفي تعريفها بأنها كل عقد أو اتفاق مُبرم بين مؤسسة مؤجّرة لليد العاملة ومؤسسة مستفيدة يتم بمقتضاه إجارة اليد العاملة ووضعها على ذمّة المؤسسة المستفيدة، مع إدراج نشاطي الحراسة والتنظيف ضمن هذا التعريف. أما التجريم فمحلّه الفصل 29 (جديد) الذي ضبط عقوبة جريمة المناولة بخطية قدرها عشرة آلاف دينار لكل شخص طبيعي، تُضاعف إذا كان مرتكب الجريمة شخصا معنويا، وتطال الممثل القانوني للمؤسسة المخالفة أو مسيّرها، وتصل في صورة العود إلى السجن من ثلاثة أشهر إلى ستة أشهر. وتقوم طبيعة التنقيح على الانتقال من غياب التنظيم إلى الحظر متجاوزا مرحلة التنظيم المقيد التي تعتمدها معظم التشريعات المقارنة ومنظمة العمل الدولية التي أقرت بجواز هذه الصيغة في الاتفاقية عدد 181 لسنة 1997 مع ضرورة وضع ضوابط واضحة. (انظر المساهمة 5: الدكتورة فدوى القهواجي)

وفي المقابل أجاز تنقيح 2025 مناولة النشاط لا مناولة اليد العاملة، إذ مكّن الفصل 30 (جديد) المؤسسة المستفيدة من إبرام عقود كتابية مع مؤسسة لإسداء خدمات أو للقيام بأشغال، شريطة ألا تتعلق هذه الخدمات بالنشاط الأساسي والدائم للمؤسسة وألا يكون العمّال المستخدمون تحت إدارتها ومراقبتها. غير أن هذا الشرط الأخير يتعارض مع الفقرة الثانية من الفصل 30 ثالثا التي تجعل المؤسسة المستفيدة مسؤولة تجاه هؤلاء العمّال: فكيف تتحمّل المسؤولية عن عمّال ليسوا تحت إدارتها؟ وقد ضبط قرار وزير الشؤون الاجتماعية الصادر في سبتمبر 2025 شروط تطبيق الفصل 30 رابعا وصيغه وإجراءاته، بإلزام مؤسسة إسداء الخدمات بتأمين ضمان مالي لدى أحد البنوك أو المؤسسات المالية في أجل لا يتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ إبرام العقد، على أن يظل ساري المفعول طيلة مدة تنفيذه. (انظر المساهمة 5: الدكتورة فدوى القهواجي)

يحيل هذا التشخيص إلى التساؤل حول مدى ملاءمة مجلة الشغل مع التحولات التي تشهدها البلاد التكنولوجية، والاقتصادية، والاجتماعية والديمغرافية.

# المحور الثاني: التحولات الكبرى وتأثيرها على مجلة الشغل

تكشف الأرقام الواردة بالجدول المرافق عن عمق التحولات التي عرفها سوق الشغل. وهي تحولات تضع المجلة في مواجهة واقع مغاير تماما للبيئة التي أنشئت فيها:

| المؤشر | النسبة | السنة | المصدر |
|---|---|---|---|
| نسبة البطالة | 14.9 | الثلاثي الثاني 2026 | المعهد الوطني للإحصاء |
| نسبة بطالة حاملي الشهائد العليا | 26.6 | الثلاثي الثاني 2026 | المعهد الوطني للإحصاء |
| نسبة المشتغلين خارج مظلة مجلة الشغل | 43.9 في المئة | 2023 | البنك الدولي |
| التشغيل غير المنظم في القطاعات غير الفلاحية | 36.2 في المئة | 2025 | منظمة العمل الدولية |
| نسبة التشغيل غير المنظم بالدول العربية | 68 في المئة | 2015 | صندوق النقد العربي |
| حجم الاقتصاد غير المنظم من الناتج المحلي | 35-40 في المئة | 2023 | صندوق النقد الدولي |
| تراجع الطاقة التشغيلية بقطاع الصناعة | تراجع بـ 20 في المئة | 2015-1995 | منظمة العمل الدولية (عبر المساهمة 3) |
| ارتفاع الطلب على مواطن الشغل بقطاع الخدمات | 27 في المئة | 2015-1995 | منظمة العمل الدولية (عبر المساهمة 3) |
| المهن المهددة بالأتمتة | 47 في المئة | 2013 | Frey & Osborne، جامعة أكسفورد (تقدير يخص سوق الشغل الأمريكية) |

## التحول الأول: نهاية نموذج العلاقة الشغلية التقليدية

تغير المفهوم التقليدي لعلاقة الشغل مثلما تُعرفها أو تُحددها مجلة الشغل، إذ لم تعد تقتصر علاقة العمل على أجير يعمل لدى مؤجر واحد بعقد ومكان عمل محددين. فقد أفرز الاقتصاد الرقمي أنماط شغل جديدة على غرار العمل عبر المنصات والعمل عن بعد والتعاقد مع مؤسسات خارج الحدود. لذلك سارعت عدة دول إلى تكييف تشريعاتها مع هذه التحولات لحماية هذه الفئات من العمال في حين لا يزال الإطار القانوني التونسي محدود الاستجابة لهذه التطورات (صدرت اتفاقية دولية لتنظيم عمل المنصات بتاريخ 12 جوان 2026، وهي الاتفاقية عدد 193 بشأن العمل اللائق في اقتصاد المنصات) . (انظر المساهمات 3 و8 و11: مجدي حسن، سليم الرقيق، استبيان أصحاب المؤسسات)

كما تعيد الثورة التكنولوجية الحالية تشكيل سوق الشغل مع تزايد الاعتماد على الذكاء الاصطناعي والأتمتة في عديد القطاعات. ويطرح ذلك تحديا مزدوجا يتمثل في تحدي حماية العمال من مخاطر فقدان الوظائف من جهة وتحدي توفير آليات تكوين وإعادة التأهيل المهني من جهة أخرى إضافة إلى حماية حقوق العمال. وتشير تقديرات المنتدى الاقتصادي العالمي إلى أن الذكاء الاصطناعي والأتمتة سيعيدان تشكيل ملايين الوظائف بحلول نهاية العقد الحالي.

وسيكون التحدي الأكبر بالنسبة للاقتصاديين التونسي والعربي نظرا لاعتمادهما المتنامي على اليد العاملة.

ويذهب الدكتور حافظ العموري، وزير التشغيل الأسبق، في دراسته «الأنماط الجديدة للعمل ومدى مساهمة الذكاء الاصطناعي في تطوير أسواق عمل منتجة» (منظمة العمل العربية، جويلية 2026)، إلى أن قوانين الشغل التقليدية لم تعد قادرة على تنظيم علاقات العمل عن بعد، وأن اقتصاد المنصات حوّل في جانب كبير منه العلاقة الشغلية إلى علاقة إسداء خدمات كما حوّل الأجير إلى مسدي خدمة. وهي علاقة لا تخضع في ظاهرها للتبعية القانونية، لكنها تنطوي في باطنها على تبعية

أشدّ من التبعية التقليدية، إذ يضبط المؤجر وقت العمل ويراقب العامل عبر المنصة الرقمية ويقرّر العقوبات التأديبية، ولذلك يقترح العموري تكييفها بـ«التبعية القانونية الرقمية».

كما ينطبق هذا التحول في العلاقات الشغلية التقليدية على الشركات الأهلية التي تمثل النموذج الاقتصادي الجديد للشركات الذي تراهن عليه السلطة السياسية. وتبرز مؤشرات المنوال التنموي 2030/2026 التوجه برمجة إحداث 800 شركة أهلية جديدة في أفق سنة 2030، فيما أعلن وزير التشغيل والتكوين المهني في سبتمبر 2026 عن نية الترفيع فيه إلى 1200 شركة. علما أن هذا النموذج من الشركات يفكك المرتكزات الاقتصادية والقانونية التي بني عليها التشريع الشغلي التونسي.

إذ تقوم الشركات الأهلية على الملكية الجماعية التضامنية بشكل يكون فيه العضو مساهما وعاملا ومستفيدا في آن واحد. يحدث هذا التداخل قطيعة مع الحدود التقليدية لعقد الشغل خاصة مفهوم التبعية بين المؤجر والأجير، علاوة على تداخل بين صفة الخصم والحكم في حين صممت مجلة الشغل لفض نزاعات شغلية عمودية تفترض وجود تضارب مصالح.

## التحول الثاني: التحولات الديمغرافية وتأثيرها على الصناديق الاجتماعية

كشف التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2024 عن تحولات ديمغرافية عميقة للمجتمع التونسي يفترض أن تشكل قاعدة أي خيارات إصلاحية ستعرفها مجلة الشغل. إذ تشير نتائج التعداد إلى أن نسبة السكان الذين تفوق أعمارهم 60 سنة بلغت 16.9 في المئة بعد أن كانت 5.6 في المئة سنة 1966، تنضاف إليها نسبة نمو سكاني ضعيفة (0.87 في المئة سنويا في الفترة 2014-2024 حسب المعهد الوطني للإحصاء)، مع ارتفاع نسبة إعالة الشيخوخة إلى نحو 28 في المئة، أي 28 شخصا تجاوزوا الستين مقابل كل مائة شخص في سن النشاط. تعكس هذه المؤشرات تغيرا جوهريا في الفرضيات التي بنيت عليها مجلة الشغل.

ولهذه المؤشرات تأثير على وضعية الصناديق الاجتماعية التي تشكو من عجز مالي تراكمي فقد بلغ عجز الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية نحو 708 مليون دينار سنة 2024 قبل أن يتجاوز مليار دينار سنة 2025، فيما تُقدَّر الديون المتخلّدة بذمّة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لفائدة الصندوق الوطني للتأمين على المرض بنحو 3 مليارات دينار (معطيات منشورة حول الصناديق الاجتماعية، جانفي 2025). ومن أسباب هذه الأزمة المالية، خلل في مؤشر التغطية إذ يعتمد تمويل الصناديق على نظام التوزيع التضامني الذي يقتضي اقتطاع مساهمات النشطين لدفع جرايات المتقاعدين.

ووفقا لبيانات وزارة الشؤون الاجتماعية شهد هذا المؤشر تراجعا حادا من 5 إلى 6 عمال نشطين لكل متقاعد خلال عقدي السبعينات والثمانينات ليستقر اليوم عند نحو 2.7 عامل نشط فقط لكل متقاعد واحد نظرا للتراجع الكبير للانتداب بالقطاع العام وتوسع القطاع غير المنظم وعجز أصحاب المؤسسات عن دفع المساهمات.

## التحولات المناخية والطاقية: مهن وقواعد شغل جديدة

إذا كانت الرقمنة والذكاء الاصطناعي يعيدان تعريف طرق العمل فإن التغيرات المناخية والتحول الطاقي سيعيدان من جهتهما تشكيل طبيعة المهن والمهارات المطلوبة خلال العقد المقبل. وتواجه تونس تحدي الانتقال نحو اقتصاد منخفض الكربون.

وتكتسب هذه التحولات أهمية خاصة إن توسعت المشاريع المرتبطة بالطاقة الشمسية والريحية وإنتاج الهيدروجين الأخضر. وهي قطاعات مرشحة لاستقطاب استثمارات كبرى وخلق مهن جديدة في مجالات الهندسة والصيانة والتشغيل والتكوين والخدمات اللوجستية

هذه التطورات تحيل إلى مسألة الملاءمة سواء بتعزيز الحماية المهنية للعاملين في القطاعات الأكثر تعرضا للمخاطر المناخية أو عبر توفير إطار قانوني يدعم الانتقال نحو الوظائف الخضراء.

## التحولات الجندرية

تتضمن مجلة الشغل فجوة جندرية يمكن وصفها بالحادة بين مستوى تأهيل المرأة ومستوى اندماجها في سوق الشغل وفق ما يبرزه الجدول التالي:

| المؤشر | المعطى (آخر قيس متاح) |
|---|---|
| **نسبة النساء من حاملي الشهائد العليا** | 67.8 في المئة من حاملي الشهائد العليا إناث مقابل 32.2 في المئة ذكورا (المعهد الوطني للإحصاء، التعداد العام للسكان والسكنى 2024، بلاغ 29 سبتمبر 2025) |
| **نسبة النشاط (المشاركة في القوى العاملة) حسب الجنس** | 27.1 في المئة للإناث مقابل 63.3 في المئة للرجال من السكان البالغين 15 سنة فما فوق (المعهد الوطني للإحصاء، الثلاثي الثاني 2026) |
| **نسبة بطالة النساء** | 21.6 في المئة مقابل 11.8 في المئة للرجال (الثلاثي الثاني من 2026) |
| **سن الانسحاب المبكر من سوق العمل** | تراجع حاد في نسبة نشاط النساء بين سنّ 40 و45 سنة، وهو مؤشر على الانسحاب المبكر (المعهد الوطني للإحصاء، التعداد العام للسكان والسكنى 2024) |
| **تصنيف تونس (البنك الدولي المرأة و أنشطة الأعمال)** | المرتبة 152 من 190 دولة، بـ 64.4 نقطة (نسخة 2024 من التقرير) |

لا تتضمن مجلة الشغل آليات لمكافحة التمييز في الأجر رغم إقرارها مبدأ المساواة لكن دون إلزام بالشفافية في سلم الأجور خاصة في غياب تفعيل الاتفاقية الدولية للعمل رقم 100 (انظر المساهمة 1: العميد النوري مزيد)

رغم صدور قانون 2017 المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة تظل مجلة الشغل غير متلائمة مع المعايير الدولية في علاقة ببيئة العمل. كما لا توفر المجلة أية آلية للتوفيق بين الحياة المهنية والعائلة باستثناء إجازة الأمومة وهو ما تعكسه نسبة الانسحاب المبكر من سوق العمل (انظر الجدول) . (انظر المساهمة 6: الدكتور أحمد عمران)

يمكن اعتبار صمود مجلة الشغل دون أية مراجعة شاملة طيلة 60 عاما ظاهرة تشريعية مثيرة للاهتمام يمكن تفسيرها بجملة من العوامل المتداخلة أبرزها نجاح المجلة في توفير حد أدنى من الاستقرار القانوني بشكل جعل الأطراف الاجتماعية تفضل تعديلها تدريجيا على المغامرة بإلغائها. وقد عايشت المجلة منذ نشأتها حتى اليوم خمسة رؤساء جمهورية منتخبين ورئاستين مؤقتتين وعشرين رئيس حكومة وثلاثة دساتير (1959 و2014 و2022)، وعقدين اجتماعيين (يضمان الحكومة ومنظمة الأعراف واتحاد الشغل) الأول سنة 1977 والثاني سنة 2013.

حيث لم ينجح العقدان الاجتماعيان المذكوران في تحقيق أهدافهما المعلنة: فقد انهار العقد الاجتماعي لسنة 1977 المعروف أساسا بربط الزيادة في الأجور بالإنتاجية بعد أن ساهم عدم التزام حكومة الهادي نويرة باحترام بنوده (يفترض زيادة في الأجور في صورة تجاوز الزيادة في الأسعار 5 في المئة طيلة 4 أشهر متتالية) في الوصول إلى أحداث الخميس الأسود الدامية عام 1978 والمواجهة بين النظام والاتحاد العام التونسي للشغل.

أما العقد الاجتماعي لسنة 2013 الذي قُدم كإنجاز تاريخي خاصة من حيث مأسسة الحوار الاجتماعي، فلم تترجم محاوره الخمسة إلى سياسات عمومية رغم بعدها الاستراتيجي في تحقيق نمو اقتصادي دافع للتشغيل وخالق للثروة وإصلاح منظومة الحماية الاجتماعية والتكوين المهني وأيضا مراجعة مجلة الشغل التي لم تشهد أي مراجعة حتى عام 2025.

هذا الجمود التشريعي يفسر أيضا كصمود للمجلة، وقد ساهمت الاتفاقيات القطاعية المشتركة (54 اتفاقية مشتركة قطاعية) في تعزيزه باعتبارها مكنت من تعديل الأجور والامتيازات وشروط العمل حسب مؤشرات الإنتاجية والنمو واستنادا إلى خصوصية كل قطاع، وأدارت جزءا مهما من العلاقات الشغلية خارج نطاق المجلة. (انظر المساهمتين 2 و7: الدكتور حافظ العموري، الدكتور منصور هلال)

## المحور الثالث: لماذا صمدت مجلة الشغل طيلة ستة عقود؟

كما يمكن تفسير صمود المجلة أيضا من زاوية خصوصيتها التي جعلتها تمثل على امتداد عقود نقطة توازن بين مصالح متعارضة حتى أصبح الإبقاء على هذا توازن مسألة شديدة الأهمية طغت على معطيات أخرى مثل توسع الفجوة بين النص والتحولات الاقتصادية. هنا يبرز " فخ التوازن التشريعي" وهو وضع تفضل فيه الأطراف الاجتماعية الإبقاء على القانون الحالي تجنبا لأي صدام حول القانون الجديد.

وكنتيجة لهذه السياسة، تحول سوق العمل إلى سوق مزدوج منقسم إلى عالمين منفصلين تماما ومحكومين بقواعد مختلفة: عالم السوق المنظم (المحميين) يضم الموظفين بالقطاع العام والوظيفة العمومية والمؤسسات المهيكلة. ويتميز هذا السوق بالأمان الوظيفي المطلق أما العالم الثاني فهو السوق غير المنظم (المهمشين) الذي يضم العاملين في القطاع الموازي والورشات الصغرى والبناء والفلاحة والأنشطة المرتبطة بالرقمنة ويتميز بالهشاشة الشغلية القصوى.

يقود التحليل إلى تحديد المقاربات الإصلاحية وفق ما تقترح المساهمات.

# المحور الرابع: خارطة التوافق والتباين

يعتمد تحليل المساهمات على المقارنة بين المقاربات الإصلاحية المقدمة من قبل المشاركين في هذه الورقة. وبخلاف رصد المواقف والآراء، تعتمد الورقة على تفكيك نقاط الالتقاء والاختلاف مع ترتيبها وفق طبيعتها ودرجة حساسيتها.

## خارطة المقاربات الإصلاحية الثلاث

### المقاربة الأولى: الحماية الاجتماعية والعمل اللائق

المنطق: يرتكز هذا التصور على تعزيز ضمانات الأجير وترسيخ مبادئ العمل اللائق وفق معايير منظمة العمل الدولية مع قبول مرونة مشروطة بضمانات اجتماعية. (تستند هذه المقاربة أساسا إلى المساهمات 10 و1 و6: الاتحاد العام التونسي للشغل، النوري مزيد، أحمد عمران)

المحاور الجوهرية:

- الحد من التشغيل الهش وتقييد العقود المحددة المدة في حالات موضوعية (المساهمتان 10 و1)
- منع المناولة لكن مع مراجعة آليات التجريم وتعويضها بغرامات مالية رادعة (المساهمتان 10 و5)
- إدراج باب الحقوق الأساسية للأجير تفعيلا للفصلين 46 و47 من الدستور (المساهمتان 6 و4)
- مراجعة منظومة التسريح لأسباب اقتصادية بما يكرس البعد الوقائي (المساهمات 10 و1 و7)
- توحيد القانون الاجتماعي بإخضاع العمال الفلاحين لأحكام مجلة الشغل والضمان الاجتماعي (المساهمة 1)
- ضمان المساواة الكاملة في الأجر عند تساوي قيمة العمل (الاتفاقية رقم 100) (المساهمتان 1 و6)

### المقاربة الثانية: المرونة الاقتصادية والتنافسية

المنطق: تنطلق هذه المقاربة من أولوية تحسين مناخ الأعمال وملاءمة الإطار القانوني مع متطلبات التنافسية باعتبار أن القيود المفرطة على الانتداب والطرد تضعف الاستثمار وتفاقم البطالة (تستند هذه المقاربة أساسا إلى المساهمتين 9 و11: البروفسور عبد الرزاق الزواري، استبيان أصحاب المؤسسات)

المحاور الجوهرية:

- إعادة تنظيم المناولة لا منعها المطلق وإبقاء استثناءات للمهن غير المرتبطة بنشاط الشركة (المساهمة 11)
- إدخال مرونة أكبر على إجراءات الانتداب والتكيف مع تقلبات الظرف الاقتصادي (المساهمة 9)
- تبسيط إجراءات التسريح التي تحد الانتداب وتعد من أسباب التشغيل غير الرسمي (المساهمتان 11 و9)
- إنشاء مؤسسات استشارية تتيح للموظف عقدا دائما داخلها مع وضعه تحت تصرف مؤسسات أخرى (المساهمة 9)
- توحيد نظامي العمل 48 ساعة 40 ساعة اللذين يخلقان تمييزا بين القطاعات (المساهمة 11)
- إمكانية ملكية العمال لأسهم كآلية لتوطيد الانتماء المؤسسي (المساهمة 11)

## المقاربة الثالثة: التوازن

المنطق: تقوم هذه المقاربة من منطلق أن لا الحماية ولا المرونة يمكن أن تتحقق ضمن مجلة متهالكة هيكليا لذلك ينطلق الإصلاح من إعادة بناء المنظومة التشريعية ذاتها (تستند هذه المقاربة أساسا إلى المساهمات 7 و4 و2: منصور هلال، سناء السويسي، حافظ العموري)

المحاور الجوهرية:

- مجلة شغل جديدة ذات بنية ثنائية: قسم تشريعي وقسم ترتيبي مع باب تمهيدي للمبادئ الأساسية (المساهمتان 7 و4)
- إدراج نموذج المرونة- الأمان

*Flexicurity*

: مرونة مدعومة بصندوق دعم فقدان العمل وبرنامج إعادة تأهيل (المساهمتان 7 و9)

- تقنين مسار التفاوض الجماعي: مبدأ حسن النية وحق النفاذ إلى المعلومة ومعايير التمثيلية (المساهمتان 2 و1)

إعادة هيكلة الاتفاقيات القطاعية وفق خصوصية كل قطاع. (المساهمة 2)

- تفعيل الفصل 79 من المجلة (توزيع ساعات العمل على أساس سنوي بضمانات للأجراء) (المساهمة 2)
- دمج قانون الضمان الاجتماعي في منظومة الشغل (المساهمة 7)

## جدول التو افق والتباين

| المسألة | مقاربة الحماية | مقاربة المرونة | مقاربة التوازن | درجة التو افق |
|---|---|---|---|---|
| مجلة جديدة | مع | مع | نعم | مرتفع جدا |
| تنظيم العمل عن بعد | مع | مع | نعم | مرتفع جدا |
| إطار قانوني لعمل المنصات | مع | مع | نعم | مرتفع جدا |
| ربط الشغل بالضمان الاجتماعي | مع | مع | نعم | مرتفع جدا |
| نزع التجريم في المادة الشغلية | مع | مع | نعم | مرتفع جدا |
| تفعيل المجلس الوطني للحوار | مع | مع | نعم | مرتفع جدا |
| فصل الرقابة عن المصالحة في تفقدية الشغل | مع | مع | نعم | مرتفع جدا |
| تقنين مسار التفاوض الجماعي | مع | تحفظ | نعم | متوسط -مرتفع |
| التفاوض داخل المؤسسة | حذر | مع | نعم | متوسط |
| المناولة منع أم تنظيم | منع مع تحسين النص | تنظيم لا منع | تنظيم محكم | منخفض-متوسط |
| مرونة ساعات العمل (الفصل79) | تحفظ | نعم | مشروط | متوسط |

## نقاط التقاطع

تتقاطع المساهمات على 6 توافقات تحظى بتأييد واسع لدى المشاركين في الورقة بما يجعلها تشكل أرضية توافق على قاعدة الحد الأدنى المطلوب.

### وتضم قائمة التو افقات

- **إصدار مجلة جديدة تنهي سياسة التعديلات الجزئية**
- **تنظيم أشكال العمل الجديدة (العمل عن بعد، المنصات، العمل الحر متعدد المؤجرين)**
- **الربط بين قانون الشغل وقانون الضمان الاجتماعي في منظومة متكاملة**
- **تعويض العقوبات الجز ائية في المادة الشغلية بغرامات مالية رادعة**
- **تفعيل المجلس الوطني للحوار الاجتماعي بتحديد جدول أعمال ملزم**
- **الفصل بين الرقابة والمصالحة في جهاز تفقدية الشغل**

# المحور الخامس: التجارب المقارنة

تظهر التجارب المقارنة وجود موجة إصلاحات دولية عميقة لقوانين الشغل. ففي أوروبا وأمريكا اللاتينية وآسيا تتوسع الحماية القانونية لتشمل أنماط عمل جديدة مثل العمل عبر المنصات والعمل عن بعد والعمل العابر للحدود بالتوازي مع تشديد قواعد الشفافية في التوظيف واعتماد الذكاء الاصطناعي في إدارة الموارد البشرية.

كما تتجه عدة دول نحو تقليص ساعات العمل دون المس من الأجور مما يعكس انتقالا تدريجيا نحو نموذج أكثر توازنا بين الإنتاجية والحماية. في المقابل تبرز هذه التحولات أن إصلاح قوانين الشغل لم يعد خيارا داخليا صرفا، بل أصبح استجابة لضغوط عالمية متزامنة تنطلق بالتحول الرقمي والمناخي وتغير طبيعة العمل وتوسع الاقتصاد غير المهيكل.

ويعتبر ملف إصلاح مجلة الشغل ملفا بالغ الحساسية، وتبين التجارب المقارنة أن لكل منها سياقاتها وراهنيتها وخصوصيتها.

**معيار الاختيار**: استند اختيار هذه التجارب إلى معيارين اثنين: **الأول** درجة القرب من السياق التونسي **والثاني** مدى الملاءمة المباشرة للإشكاليات المطروحة إذ إنها ليست نماذج قابلة للاستنساخ، بل أدوات تفسيرية تساعد على فهم الخيارات الممكنة وتقدير كلفتها وحدودها.

## التوجهات الكبرى في العالم

أجرت أكثر من 100 دولة، بما في ذلك تونس، خلال العقدين الأخيرين إصلاحات عميقة في تشريعات العمل ويبرز اتجاه عالمي نحو اعتماد ثنائية تقنين تشريعي ترتيبي مع إدراج باب تمهيدي للمبادئ العامة. وقد اعتمدت كوريا الجنوبية وعدد من دول الخليج والعديد من دول أمريكا اللاتينية مقاربة إعادة التأسيس الشامل بدل التعديلات الجزئية أو الترقيعية.

وأرسى توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن العمل عبر المنصات الرقمية مبدأ افتراض صفة الأجير لعمال المنصات مع فرض قواعد جديدة لتعزيز الشفافية في استخدام الخوارزميات. كما عززت الأحكام القضائية الصادرة في المملكة المتحدة ضد" أوبر" سنة 2021 وقانون إسبانيا الخاصة بعمال التوصيل سنة 2021 هذا التوجه التنظيمي. ومنذ سنة 2026 أصبح الاعتراف بحقوق عمال المنصات شبه محسوم في معظم الاقتصادات المتقدمة مع صدور الاتفاقية عدد 193 في 12 جوان 2026 في حين لا تزال مجلة الشغل التونسية تفتقر إلى أي إشارة إلى هذا النمط الجديد من الشغل.

أما على المستوى العربي فما يزال الفراغ قائما في تنظيم العمل عن بعد: فالقانون التونسي لم يضع بعد إطارا قانونيا لهذا النمط، خلافا لقانون العمل المصري الجديد لسنة 2025 وللقانون القطري اللذين أدرجاه ضمن نصوصهما، وفق مداخلة الدكتور حافظ العموري في احتماع لمنظمة العمل العربية (جويلية 2026). ويبرز العموري أن الصعوبات تتجاوز النص التشريعي مستندا في ذلك إلى أنه لا كيان قانوني في الغالب اللمنصات العالمية إلا في دولة المنشأ، مما يصعّب الرقابة وتنفيذ الأحكام حتى في صورة إقرار إطار وطني.

وهذا المعطى بحدّد سقف وحدود ما يمكن أن يحققه أي تنقيح وطني بمفرده، ومن هنا تُبرز وفق العموري أهمية الانخراط في الإطار الدولي والإقليمي، وفي مقدمته الاتفاقية عدد 193 بشأن العمل اللائق في اقتصاد المنصات.

ويتجه النموذج الأوروبي بشكل عام وبدرجات متفاوتة نحو نموذج *flexicurity* وهو نموذج يعني الجمع بين المرونة والأمان على قاعدة ضمانات اجتماعية قوية وتكوين مستمر.

## 5 تجارب مقارنة

### التجربة الأولى: الدنمارك كنموذج مرجعي

| المؤشر | الدنمارك | تونس |
|---|---|---|
| معدل البطالة (2026) | 6.7 في المئة (المعدل المنسّق، Eurostat، جويلية 2026) | 14.9 في المئة (المعهد الوطني للإحصاء، الثلاثي الثاني 2026) |
| تعويضات البطالة | 90 في المئة من الأجر لمدة عامين | محدودة وغير معممة |
| مرونة الانتداب والطرد | مرتفعة جدا | محدودة ومقيدة |
| التكوين وإعادة الإدماج | منظم | غير منظم |

**الدرس المباشر للسياق التونسي:** يُبرز هذا النموذج حدود تنقيح 2025 الخاص بمراجعة العقود ومنع المناولة وتجريمها إذ إن عدم تعزيز الأمان الاجتماعي أنتج ضغطا في الاتجاهين وتسبب في اختلال التوازن بين المرونة الاقتصادية والحماية الاجتماعية. المطلوب هو الانتقال نحو مقاربة أكثر توازنا من خلال إنشاء صندوق لدعم فقدان مواطن الشغل مع تطوير برامج إعادة التأهيل ومنح المؤسسات مرونة أكثر في آليات الانتداب والتصرف في الموارد البشرية.

### التجربة الثانية: ألمانيا إصلاحات هاتز

تصنف إصلاحات هاتز (2005/2003) كأحد أبرز نماذج إصلاح سوق الشغل في أوروبا. فقد ساهمت، مصحوبة بعوامل اقتصادية أخرى، في خفض معدل البطالة من نحو 11 في المئة إلى 5 في المئة خلال عقد واحد. وارتكزت هذه الإصلاحات على أدوات مبتكرة أبرزها اعتماد نظام العمل بتوقيت منخفض يسمح بتقليص ساعات العمل مع تعويض جزء من الأجر من قبل الدولة عوض اللجوء إلى التسريح، علاوة على ما يعرف بـ" اتفاقيات الصائفة" التي تتيح تعديلات مؤقتة للأجور مقابل الالتزام بالحفاظ على مواطن الشغل.

**الدرس المباشر:** من اللافت أن مجلة الشغل أقرت منذ 1996 آلية قريبة من هذا النموذج الإصلاحي من خلال الفصل 79 الذي يسمح بتوزيع ساعات العمل على فترة تتجاوز الأسبوع غير أن هذا الفصل ظل شبه معطل عمليا ومن شأن تفعيله المشروط بضمانات واضحة توفير مرونة للمؤسسات تقلص الحاجة إلى الاعتماد على العقود الهشة.

### التجربة الثالثة: المغرب: استثمار في الحوار الاجتماعي

استغرق إعداد مدونة الشغل المغربية الجديدة 9 سنوات من الحوار والتفاوض شملت مختلف الأطراف الاجتماعية انطلاقا من 1995 حتى عام 2004. وقد مكن هذا المسار الطويل من بناء توافق واسع بين الحكومة والنقابات ومنظمات أصحاب الأعمال بما منح المدونة شرعية تفاوضية قوية وسهّل تطبيقها لاحقا.

الدرس المباشر: تبرز هذه التجربة أن الزمن المخصص للحوار هو أحد شروط نجاح الإصلاح واستدامته وفي غيابه تبرز الإشكالات ويمكن أن نذكر في هذا المجال أنه تم إقرار تنقيحات مجلة الشغل لعام 2025 في مناخ اتسم بضعف الحوار والتشاور مما يفسر جانبا من النقائص والإشكالات التي ظهرت منذ دخوله حيز التطبيق في وقت كانت فيه الدولة التونسية رائدة في التفاوض الجماعي منذ 1973 إلى حدود سنة 2022 .

### التجربة الرابعة: فرنسا ودرس التوافق

فتحت إصلاحات ماكرون 2017 الباب أمام توسع دور التفاوض داخل المؤسسة من خلال السماح لاتفاقيات المؤسسة بتعديل بعض الأحكام الواردة في الاتفاقيات القطاعية ضمن مجالات محددة. ويختلف هذا التوجه عن المنظومة التونسية التي لا تزال من خلال الفصل 44 من مجلة الشغل تفرض قيودا أكبر على "المرونة التفاوضية ". وقد تمت هذه الإصلاحات خارج التوافق.

**الدرس المباشر:** تقدم التجربة الفرنسية درسا آخر لا يقل أهمية عن مضمون الإصلاح نفسه: فقد أثارت هذه الإصلاحات جدلا اجتماعيا واسعا وتحركات نقابية في خريف 2017، ثم خضعت لاحقا إلى سلسلة من التعديلات مما يؤكد أن الإصلاح غير التوافقي والسريع لا ينتج استقرارا تشريعيا دائما. أما حركة السترات الصفراء التي انطلقت في نوفمبر 2018 فيعود سببها المباشر إلى الترفيع في الأداء على المحروقات لا إلى إصلاح مجلة الشغل، وإن عبّرت عن المناخ الاجتماعي نفسه.

## التجربة الخامسة: جنوب أوروبا: فشل الإصلاح تحت ضغط الأزمة

اضطرت دول جنوب أوروبا وعلى رأسها إسبانيا والبرتغال وإيطاليا خلال أزمة منطقة الأورو بين 2010 و2013 إلى تنفيذ إصلاحات تحت ضغط خارجي قبل أن تفرض انعكاساتها الاجتماعية العودة إلى تنقيحها في أقل من عقد. هذه الإصلاحات جاءت في سياق اقتصادي واجتماعي دقيق، إذ بلغ معدل البطالة في إسبانيا نحو 25 في المئة كمعدل سنوي لسنة 2012 (26.02 في المئة في الثلاثي الرابع منها) قبل أن يبلغ ذروته التاريخية عند 27.16 في المئة في الثلاثي الأول من سنة 2013، أي أكثر من 6.2 مليون عاطل لأول مرة في تاريخ البلاد، حسب المسح الإسباني للقوى العاملة (EPA) الصادر عن المعهد الوطني للإحصاء الإسباني، في وقت كانت الحكومة تواجه ضغوطا قوية من المؤسسات المالية الأوروبية والدولية للتسريع في الإصلاح.

**الدرس المباشر:** الدرس الأبرز بالنسبة إلى تونس من هذه التجربة هو أن تأجيل الإصلاحات الضرورية يرفع كلفتها لاحقا إذ إن التغيير تحت ضغط أزمة اقتصادية أو مالية يحد من هامش التفاوض ويضعف قدرة الفاعلين الاجتماعيين على بناء توافقات مستدامة فترتفع بذلك مخاطر التوترات الاجتماعية. ومن هنا يبرز بوضوح أن أفضل الإصلاحات لا تتم زمن الأزمات، بل في فترات الاستقرار النسبي وعلى أرضية توافقية.

هناك تجربة أخرى لا تقل أهمية، وهي تجربة المملكة العربية السعودية التي لم تجر إصلاحا معزولا لقانون الشغل، بل أدرجته ضمن رؤية المملكة 2030 الهادفة إلى تنويع الاقتصاد ورفع جاذبية الاستثمار وجاءت التعديلات الأخيرة لنظام العمل بعد مراجعة موسعة شملت عشرات الأحكام القانونية مع التركيز على تحسين الاستقرار الوظيفي وتطوير التكوين المهني والرقمنة وتعزيز حماية الحقوق التعاقدية. كما رافقت هذه الإصلاحات إجراءات أوسع لتحديث سوق الشغل ومنح المؤسسات قدرا أوسع من المرونة.

| المعيار | تونس | فرنسا | المغرب | المانيا | الدنمارك |
|---|---|---|---|---|---|
| **مبدأ العقد الدائم كأصل** | تم (2025) | موجود | موجود | موجود | موجود |
| **تنظيم العمل عن بعد (القطاع الخاص)** | غائب | الاتفاق المهني الوطني المؤرخ في 26 نوفمبر 2020 (مُوسَّع بقرار 2 أفريل 2021) والفصول L.1222-9 وما بعدها من مجلة الشغل | غائب | لا يوجد قانون خاص — ينظَّم بترتيب أماكن العمل ArbStättV (تنقيح 2016) وبالاتفاقيات المشتركة | موجود |
| **إطار قانوني للمنصات** | غائب | جزئي | غائب | موجود | توجيه أوروبي 2024 |
| **المناولة** | محظورة | منظمة (الفصل L.8231-1 من مجلة الشغل الفرنسية) | منظمة | منظمة | منظمة |
| **نموذج المرونة-الأمان flexicurity** | غير معتمد | جزئي | غائب | موجود | متطور |
| **التفاوض في المؤسسة** | محدودة (الفصل 44) | متطورة (أوامر 2017) | متوسطة | متطورة | متطورة |
| **ربط الشغل بالضمان الاجتماعي** | ضعيف | قوي | متوسط | قوي | قوي جدا |

| المعيار | تونس | فرنسا | المغرب | المانيا | الدنمارك |
|---|---|---|---|---|---|
| معايير التمثيلية النقابية | غير محددة قانونا | قانون 2008 | قانون 2004 | قانون ومفاوضات | قانون ومفاوضات |
| الحد الأدنى للأجر الشهري / SMIG (2026) | 554.736 دينارا (الأمر عدد 67 لسنة 2026، نظام 48 ساعة) | 1.867,02 أورو (منذ 1 جوان 2026؛ 12,31 أورو للساعة) | 3.422 درهما (17,92 درهما للساعة منذ جانفي 2026) | 13,90 أورو للساعة منذ جانفي 2026 (نحو 2.410 أورو شهريا في نظام 40 ساعة) | لا يوجد أجر أدنى قانوني — يُحدَّد بالاتفاقيات المشتركة (ما يعادل 2.750 إلى 3.200 أورو شهريا) |
| معدل البطالة (2026) | 14.9 في المئة (المعهد الوطني للإحصاء، الثلاثي الثاني 2026) | 8.3 في المئة | 13.0 في المئة (المندوبية السامية للتخطيط، النتائج السنوية 2025) | 4.0 في المئة | 6.7 في المئة |
| التشغيل غير المنظم خارج الفلاحة | 36.2 في المئة | أقل من 15 في المئة | 56.9 في المئة | أقل من 9 في المئة | أقل من 5 في المئة |

ملاحظة: يسري توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن العمل عبر المنصات الرقمية (2024) على فرنسا وألمانيا والدنمارك على حد سواء، وتمتد آجال إدراجه في التشريعات الوطنية إلى ديسمبر 2026.

ملاحظة 2: معدلات البطالة الأوروبية الواردة أعلاه هي المعدلات المنسّقة الصادرة عن Eurostat لشهر جويلية 2026 (15-74 سنة، حسب تعريف منظمة العمل الدولية)، ومعدل تونس صادر عن المعهد الوطني للإحصاء للثلاثي الثاني من 2026 وفق التعريف نفسه، حتى تكون البلدان الخمسة على أساس قيس واحد. أما نسب التشغيل غير المنظم فهي محسوبة خارج القطاع الفلاحي وتستند إلى مصادر وطنية متباينة التعريف، فتُقرأ كمؤشرات ترتيب لا كقيم قابلة للمقارنة الحسابية الدقيقة.

تبرز التجارب المقارنة أن الفلسفة الإصلاحية التشريعية لقانون الشغل تعكس رهانات اقتصادية واجتماعية.

ومنها يمكن الانتقال إلى تحديد السيناريوهات ومسارات التوصيات الإصلاحية الأقرب إلى السياق التونسي.

# سيناريوهات الإصلاح

يحيل التشخيص والتحليل السابق لمجلة الشغل إلى 4 مسارات إصلاحية رئيسية. هذه الإصلاحات تعكس تصورات مختلفة لوظيفة قانون الشغل داخل الاقتصاد والمجتمع.

| | السيناريو الأول | السيناريو الثاني | السيناريو الثالث | السيناريو الرابع |
|---|---|---|---|---|
| **التسمية** | مواصلة التنقيح الجزئي | إصلاح شامل | مدونتان: للشغل والتشغيل | إصلاح متكامل للمنظومة |
| **المضمون** | تنقيحات متفرقة تستجيب لضغوط آنية | مجلة شغل جديدة | مدونتان منفصلتان: مدونة علاقات الشغل الفردية والجماعية+ مدونة مستقلة لسياسات التشغيل والتكوين | مجلة الشغل+ مخطط اقتصادي/ تنموي + قانون الضمان الاجتماعي+التكوين المهني+الاتفاقيات القطاعية في رؤية تشريعية متكاملة |
| **الفلسفة** | المجلة قابلة للإصلاح التدريجي | المجلة في حاجة لإعادة بناء كاملة | الخلط بين الشغل والتشغيل إشكال هيكلي يستوجب فصلا تشريعيا جذريا | الإصلاح الاستراتيجي يشمل المنظومة الاجتماعية ككل |
| **الأفق الزمني** | مستمر-لا أجل محدد | 5-3 سنوات | 4 إلى 6 سنوات | 10-5 سنوات |
| **الكلفة السياسية** | منخفضة | متوسطة-مرتفعة | مرتفعة | مرتفعة جدا |
| **الخلاصة التقييمية** | مسار مسدود بنيويا | مسار واقعي | مسار طموح | مسار استراتيجي |

## أولا سيناريو الاستمرار في الإصلاح الجزئي

يقوم هذا السيناريو على مواصلة المنهج المعتمد منذ عقود والقائم على إدخال تعديلات متفرقة لمعالجة الإشكالات الأكثر الحاحا دون إعادة النظر في البنية العامة للمجلة.

ويتميز هذا المسار بأنه الأقل تكلفة سياسية والأسرع تنفيذا لكنه في المقابل لا يعالج الاختلالات البنيوية، بل يعيد انتاجها بصيغة أكثر تعقيدا.

فبعد أكثر من 6 عقود من التنقيحات المتتالية أصبحت مجلة الشغل منظومة شديدة التعقيد تتعايش داخلها أحكام متراكمة تنتمي إلى سياقات اقتصادية واجتماعية مختلفة. وفي مثل هذه الحالة لا يؤدي التنقيح الجزئي الجديد إلى تعزيز الانسجام بل غالبا ما يضيف طبقة جديدة من التشابك والتناقض.

### الأثر المتوقع

يمكن التعديل الجزئي من استقرار شكلي قصير المدى غير أن التناقضات تبرز بشكل واضح على المدى المتوسط.

## ثانيا سيناريو مجلة شغل جديدة

يقوم هذا السيناريو على إعادة صياغة كاملة للمجلة في شكل مدونة جديدة تنطلق من فلسفة تشريعية واضحة على قاعدة التوازن المنشود بين الحماية الاجتماعية والمرونة الاقتصادية. ويفترض هذا الخيار إدراج المبادئ الأساسية في صدر النص وتوحيد الهيكلة والملاءمة مع التحولات الاقتصادية والتكنولوجية الحالية والمستقبلية. (انظر المساهمات 1 و4 و7: مزيد، السنوسي، هلال)

### الأثر المتوقع

يمثل المرور نحو مجلة شغل جديدة إصلاحا عميقا ومستداما لكنه يتطلب توافقا سياسيا واجتماعيا واسعا يعني كلفة تفاوض مرتفعة. ويظل هذا السيناريو الأكثر واقعية باعتباره سيحقق توازنا معقولا بين الطموح والممكن لكن نجاحه يبقى رهين إطلاق حوار اجتماعي فعلي بين مختلف الأطراف المعنية (قوي الإنتاج) .

## ثالثا: سيناريو الفصل التشريعي الجذري والمرور إلى مدونتين اثنتين

يقترح هذا المسار التمييز بين مدونة خاصة بعلاقات الشغل (العمل) الفردية والجماعية ومنظومة أخرى تعنى بسياسات التشغيل والتكوين. ويهدف هذا الفصل إلى تقليص التداخل بين الوظيفة الاجتماعية للقانون ووظيفة السياسات العمومية للتشغيل. (انظر المساهمة 7: الدكتور منصور هلال، الذي يطرح الاختيار بين مجلة موحدة للشغل والتشغيل ومدونتين منفصلتين)

### المدونة الأولى: مدونة علاقات الشغل (العمل) الفردية والجماعية

*travail*

تتولى هذه المدونة تنظيم العلاقات التعاقدية بين الأجير والمؤجر في مختلف أبعادها

| المحتوى | المضمون |
|---|---|
| **العلاقات الفردية** | عقد شغل، إبرامه، تنفيذه، تعديله، إنهاؤه بما في ذلك أشكال العمل الجديدة |
| **العلاقات الجماعية** | التنظيم النقابي، المفاوضات الجماعية، الاتفاقيات المشتركة، حق الإضراب، حق الصد عن العمل |
| **الحماية الأساسية** | مبدأ عدم التمييز، المساواة في الأجر، السلامة المهنية، حماية الفئات الهشة |
| **آليات النزاع (تسوية النزاعات)** | تسوية النزاعات الفردية والجماعية دور تفقدية الشغل، دور القضاء، الوساطة المستقلة |
| **الأمن القانوني** | ربط بقانون الضمان الاجتماعي في منظومة تكاملية |

### المدونة الثانية: تقوم المدونة على فلسفة الشغل باعتباره سياسة عامة للدولة:

التشغيل emploi

| المحتوى | المضمون |
|---|---|
| **الحق في العمل** | الالتزامات الدستورية للدولة (الفصل 46 من دستور 2022)، آليات تفعيلها |
| **سياسات التشغيل** | برامج الانتداب والتشجيع عليه، دور الوكالات العمومية ودور وكالات القطاع الخاص، الحوافز الجبائية |
| **عقود الإدماج المهني** | عقود التشغيل والتربص والتكوين - مدرجة ضمن إطار حمائي واضح لا كآليات هشة |
| **التكوين المهني** | ارتباطه بسوق الشغل، التكوين المستمر وبرامج إعادة التأهيل |
| **التمويل (صناديق الدعم)** | صندوق فقدان العمل، صندوق لدعم آليات التحول المهني، صندوق دعم الفئات الهشة |

### الأثر المتوقع

سيمكن اعتماد هذا السيناريو من توضيح أكبر للأدوار بين المنظومتين لكن مع تحدٍّ يتمثل في تحقيق تنسيق قوي بينها. كما يتيح الفصل لكل منظومة من التطوير فتتجه مدونة علاقات الشغل نحو تعزيز الحقوق والحماية الاجتماعية بينما تكتسب مدونة التشغيل والتكوين مرونة أكبر في بلورة السياسات العمومية (في إعداد الموارد البشرية)

دون التقيد بقواعد النظام العام الاجتماعي الخاصة بعلاقات الشغل.

هذا السيناريو يعتبر الأكثر تعقيدا لأنه سيفتح الباب أمام إعادة هيكلة مؤسساتية وتشريعية واسعة.

## رابعا: سيناريو الإصلاح الاستراتيجي للمنظومة الاجتماعية

يقوم هذا السيناريو على إصلاح شامل يمس مختلف مكونات المنظومة الاقتصادية والاجتماعية المحيطة بالمجلة مثل قانون الضمان الاجتماعي ومنظومة التكوين المهني والاتفاقيات القطاعية والمنوال التنموي ومجلة الصرف. يعتبر هذا السيناريو الأكثر طموحا ويستند إلى التشخيص الذي بين أن المجلة معزولة عن بقية عناصر المنظومة الاجتماعية بشكل يعيق تحقيق النتائج المرجوة على المستوى الكمي.

لكن هذا السيناريو هو الأكثر تعقيدا باعتباره يتطلب توافقا سياسيا واجتماعيا واسعا حول تصور ورؤية استراتيجية للخيارات التنموية الكبرى للدولة بحيث يكون هذا التصور وهذه الرؤية هما مضمون التوافق وأساسه.

## العلاقة بين السيناريوهات الأربعة

تعتبر السيناريوهات الأربعة بدائل متعارضة في منطلقاتها الفلسفية فاختيار سيناريو على حساب آخر يمثل قرارا سياسيا بالغ الحساسية يعكس جرأة ورؤية بالنسبة لمختلف سيناريوهات القطع مع النموذج المعتمد منذ ستينات القرن الماضي الذي بينت الورقة حدوده بشكل تفصيلي وكشفت أنه يعرقل التحديث وأن الاستمرارية على الهيكل العام للمجلة مع تنقيحها جزئيا أضحى شكلا من أشكال التوازن المغشوش بين الأطراف الاجتماعية.

ويعد السيناريو الثاني السيناريو الأكثر واقعية على المدى القريب. وتوصي الورقة باعتماده مع الإبقاء على السيناريو الرابع في الأفق الاستراتيجي. فقد بينت الورقة وجود أرضية توافق يمكن أن تكون قاعدة حوار تشاركي تكون من مخرجاته مجلة جديدة تستجيب للتحولات الكبرى وتكون آلية إدماج فاعلة لقوى الإنتاج بتوازن بين المرونة والحماية الاجتماعية.

## ماهي تكلفة استمرار الوضع الراهن؟

سيكون لاستمرار الوضع الراهن تكلفة مالية واقتصادية واجتماعية يمكن تلخيصها بالشكل التالي:

### الكلفة المالية المباشرة على الصناديق الاجتماعية

تكشف معطيات المعهد الوطني للإحصاء أن إجمالي القوى العاملة يقدر بـ4.14 مليون عامل سنة 2024 (4.19 مليون نشيط في الثلاثي الثاني من سنة 2026، منهم 3.57 مليون مشتغل)، ويُقدَّر عدد العاملين في القطاع غير المنظم بنحو 1.3 مليون عامل، أي 36 في المئة من المشتغلين، حسب الدراسة الوطنية التي أنجزها المرصد الوطني للتشغيل والمهارات بالاشتراك مع المعهد الوطني للإحصاء ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في حين يرتفع التقدير إلى 1.598 مليون عامل (44.8 في المئة من المشتغلين) حسب مسح المعهد الوطني للإحصاء لسنة 2019، وقد اعتُمد التقدير الأدنى في الاحتساب الموالي تحفّظا. فيما بلغ الأجر الأدنى المضمون (SMIG) في نظام 48 ساعة 491.504 دينارا شهريا اعتبارا من ماي 2024، وهو الأساس المعتمد في الاحتساب باعتبار أن التصريح في القطاع غير المنظم يتم عادة في حدود الأجر الأدنى، ويبلغ معدل المساهمة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ضمن النظام العام غير الفلاحي 16.57 في المئة لأصحاب العمل و9.18 في المئة للأجير، أي 25.75 في المئة جملة.

حسابيا، يُمكّن إدماج 30 في المئة فقط من العمال الناشطين بالقطاع غير المنظم (نحو 390 ألف عامل) في المنظومة الرسمية من تعبئة موارد نظرية تُقدّر بنحو 592 مليون دينار سنويا (390 ألف عامل × 491.504 دينارا × 25.75 في المئة × 12 شهرا). وباعتماد نسبة استخلاص فعلي تتراوح بين 40 و50 في المئة، وهي النسبة الواقعية في ضوء تجارب إدماج القطاع غير المنظم، تتراوح الموارد المعبّأة فعليا بين 237 و296 مليون دينار سنويا، أي ما يُعادل بين ربع وثلث العجز السنوي المسجَّل بالصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية سنة 2025. وباعتماد الأجر الأدنى المضمون المعمول به سنة 2026 (554.736 دينارا شهريا في نظام 48 ساعة بمقتضى الأمر عدد 67 لسنة 2026) ترتفع الموارد النظرية إلى نحو 669 مليون دينار سنويا، وتتراوح الموارد المعبّأة فعليا بين 267 و334 مليون دينار سنويا. (انظر المساهمة 3: الدكتور مجدي حسن)

### الكلفة الاستثمارية: سباق التنافس الإقليمي

| المؤشر | تونس | المغرب | مصر |
|---|---|---|---|
| **معدل البطالة** | 14.9 في المئة (المعهد الوطني للإحصاء، الثلاثي الثاني 2026) | 13.0 في المئة (المندوبية السامية للتخطيط، النتائج السنوية 2025) | 6.0 في المئة (الثلاثي الأول 2026) (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء) |
| **التشغيل غير المنظم خارج الفلاحة (منظمة العمل الدولية، والمساهمة 3)** | 36.2 في المئة | 56.9 في المئة | 51 في المئة |
| **جاذبية الاستثمار** | المرتبة 12 إفريقيا (Rand Merchant Bank، Where to Invest in Africa 2026/2025) | المرتبة 5 إفريقيا (Rand Merchant Bank، 2025/2026) | المرتبة 3 إفريقيا (Rand Merchant Bank، 2025/2026) |

تتفوق مصر والمغرب إقليميا في جذب الاستثمارات الرقمية خاصة بفضل مرونة تشريعاتهما الحديثة حيث أقرّت المملكة المغربية تنقيحات في مدونة الشغل لتأطير العمل عن بعد فيما صاغت مصر قانون الشغل الجديد سنة 2025 لتنظيم المهن الجديدة وتسهيل التعاقدات المرنة في المقابل لا تزال مجلة الشغل التونسية متأخرة عن هذا التطور التشريعي وهو ما يؤثر على جاذبيتها الاستثمارية.

## الكلفة الاجتماعية: خسائر في استغلال الرصيد البشري

تمثل النساء 67.8 في المئة من حاملي الشهائد العليا مقابل 32.2 في المئة للرجال (المعهد الوطني للإحصاء، التعداد العام للسكان والسكنى 2024، بلاغ 29 سبتمبر 2025)، فيما لا تتجاوز نسبة نشاطهن في سوق الشغل 27.1 في المئة مقابل 63.3 في المئة للرجال (المعهد الوطني للإحصاء، الثلاثي الثاني 2026). وتبين هذه المؤشرات أن سوق العمل التونسية تخسر جزءا مهما من إمكاناتها بسبب ضعف إدماج النساء. ويقدّر البنك الدولي (تقرير المرأة وأنشطة الأعمال والقانون، نسخة 2026) أن سدّ الفجوة بين الجنسين في التشغيل وريادة الأعمال كفيل برفع الناتج المحلي العالمي بأكثر من 20 في المئة.

كما يبلغ معدل بطالة حاملي الشهائد العليا 26.6 في المئة في الثلاثي الثاني من 2026 (14.2 في المئة للرجال مقابل 35.6 في المئة للنساء)، وهو رقم يمكن اعتباره من بين أبرز مؤشرات إهدار رأس المال البشري.

يقود هذا التحليل إلى محور التوصيات.

# التوصيات

أكدت المساهمات عدم إمكانية إصلاح مجلة الشغل دفعة واحدة وبينت أن الإصلاح هو مسار تتفاوت فيه طبيعة التدخلات المطلوبة ومستوياتها الزمنية والتشريعية. إذ قد تتطلب معالجة بعض الإخلالات أوامر ترتيبية أو قرارات تنفيذية في حين تستوجب أخرى المرور نحو تنقيحات تشريعية عميقة.

وفي هذا الإطار يمكن ترتيب الأولويات الإصلاحية وفق الجدول التالي:

| التوصية | المضمون | مستوى التدخل | الأفق الزمني | درجة التو افق |
|---|---|---|---|---|
| **تحديث الفصلين 130 و144** | اعتماد التوثيق الرقمي بدل السجلات الورقية | أمر ترتيبي | 3-0 أشهر | مرتفع جدا |
| **تحديد سقف زمني للعقد محدد المدة** | عامان بما في ذلك التجديدات | تنقيح الفصل 4-6 | 6-0 أشهر | مرتفع |
| **إصلاح الحالات المسقطة من تنقيح 2025** | أشغال تركيز المؤسسة والأشغال الطارئة | تنقيح الفصل 4-6 | 6-0 أشهر | مرتفع |
| **إنهاء التناقض بين الفصلين 30 و30 ثالثا** | توضيح حدود المسؤولية في عقود إسداء الخدمات | تنقيح الفصلين 30 و30 ثالثا | 6-0 أشهر | مرتفع |
| **تفعيل المجلس الوطني للحوار الاجتماعي** | جدول أعمال ملزم وآجال محددة | قرار تنفيذي | 6-0 أشهر | مرتفع |
| **باب خاص للعمل عن بعد** | حق الانفصال الرقمي، توزيع التكاليف، استمرارية التغطية الاجتماعية | قانون أو أمر ترتيبي | 12-3 شهرا | مرتفع جدا |
| **إصلاح جهاز تفقدية الشغل** | فصل الرقابة عن المصالحة | مرسوم تنظيمي | 18-6 شهرا | مرتفع |
| **العقوبة السجنية في المناولة** | غرامات مالية رادعة متدرجة | تنقيح الفصل 29 (جديد) | 24-6 شهرا | متوسط- مرتفع |
| **إطار لعمل المؤسسات خارج التراب** | حقوق اجتماعية، معالجة ضريبية، اشتراكات | قانون جديد | 36-12 شهرا | مرتفع |
| **تقنين مسار التفاوض الجماعي** | مبدأ حسن النية، حق النفاذ إلى المعلومة، دورية المفاوضات | تنقيح الفصول 31-44 | 36-12 شهرا | متوسط |
| **إلغاء الترخيص المسبق لاتفاقيات المؤسسة** | رفع قيود الفصل 44 | تنقيح الفصل 44 | 36-12 شهرا | متوسط |
| **مجلة شغل جديدة أو مدونتان** | هيكل ثنائي، باب تمهيدي، إدماج الضمان الاجتماعي وكل أشكال العمل الجديدة | مسار تشريعي تشاركي | 60-36 شهرا | متوسط-مرتفع |

## مؤشرات متابعة الإصلاح

**ولا تكتمل هذه التوصيات دون منظومة قيس تسمح بتقييم أثرها بعد التنفيذ، تطبيقا للشرط الثاني الوارد أدناه (تشريع قائم على الأدلة والمعطيات). ويقترح الجدول التالي مؤشرات متابعة قابلة للقيس مع قيمتها المرجعية عند إعداد الورقة ومصدر قيسها ودوريته:**

| مؤشر المتابعة | القيمة المرجعية عند إعداد الورقة | مصدر القيس ودوريته |
|---|---|---|
| نسبة المشتغلين خارج مظلة مجلة الشغل | 43.9 في المئة (2023) | البنك الدولي / المعهد الوطني للإحصاء — سنوي |
| التشغيل غير المنظم في القطاعات غير الفلاحية | 36.2 في المئة | منظمة العمل الدولية — سنوي |
| مؤشر تغطية النشطين للمتقاعدين | 2.7 نشيط لكل متقاعد | وزارة الشؤون الاجتماعية والصناديق الاجتماعية — سنوي |
| عجز الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية | أكثر من مليار دينار (2025) | القوائم المالية للصندوق — سنوي |
| معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة | 27.1 في المئة (الثلاثي الثاني 2026) | المعهد الوطني للإحصاء — ثلاثي |
| بطالة حاملي الشهائد العليا | 26.6 في المئة (الثلاثي الثاني 2026) | المعهد الوطني للإحصاء — ثلاثي |
| الاتفاقيات القطاعية المشتركة المُحيّنة | 54 اتفاقية، آخر جولة تفاوض سنة 2022 | وزارة الشؤون الاجتماعية — عند كل جولة تفاوض |
| نسبة المؤسسات المعتمدة للتوثيق الرقمي (الفصلان 130 و144) | غير مقيسة حاليا | تفقدية الشغل — مؤشر يُستحدث |
| آجال البتّ في نزاعات الشغل | غير مقيسة بصفة منتظمة | وزارة العدل وتفقدية الشغل — مؤشر يُستحدث |

## شروط المرور إلى الإصلاح الشامل

بين تاريخ التشريع الاجتماعي وجوب توفر جملة من الشروط لمنح الإصلاح شرعية ومشروعية. وتحدد هذه الشروط مدى قدرة الإصلاح على الاستمرار والفاعلية. وحددت المساهمات أربعة شروط وهي :

### الشرط الأول: حوار اجتماعي فعلي: درس من تنقيحات 94 و96 و2025

يمثل تنقيح 21 ماي 2025 مثالا واضحا للكلفة التي قد تترتب عن تغييب الحوار الاجتماعي. فبالرغم من مشروعية أهداف هذا التنقيح الاجتماعية، أفرزت صياغته جملة من النقائص التقنية التي كان من الممكن تفادي جانب مهم منها لو تم تشريك الشركاء الاجتماعيين ومختلف المتدخلين في مرحلة الإعداد والنقاش. (انظر المساهمتين 5 و7: الدكتورة فدوى القهواجي، الدكتور منصور هلال)

من المهم التذكير بأن تاريخ التشريع التونسي يبين ضرورة توازن القوى بين مختلف الشركاء الاجتماعيين حتى لا يكون حوارا شكليا على غرار تنقيحات 1994 و1996 التي تعتبر أهم وأكبر مراجعة جوهرية عرفتها مجلة الشغل. وقد جرت في فترة تدجين الاتحاد العام التونسي للشغل كان خلالها النظام في حاجة إلى غطاء المنظمة الشغيلة لاحتواء أي توتر اجتماعي محتمل ناجم عن تمرير الإصلاحات الليبرالية ونجح في فرض ذلك من خلال التدجين ومقايضة الأمن الوظيفي بالمرونة الاقتصادية.

خلال تلك الفترة أيضا، كانت موازين القوى تميل بشكل مطلق إلى نظام الرئيس الراحل زين العابدين بن علي، وآنذاك لم تكن منظمة حشاد في موقع الند القوي مثلما كان الحال في سبعينات القرن الماضي أو " أكبر قوة في البلاد" مثلما أصبح عليه الحال بعد ثورة 2011.

لذلك توصي الورقة بإعلاء راية حوار اجتماعي شامل على قاعدة التوازن بين مختلف الشركاء الاجتماعيين.

### الشرط الثاني: تشريع قائم على الأدلة والمعطيات

أصبح التشريع المبني على تقييم الأثر من المعايير الأساسية للإصلاحات الحديثة التي تسبقها دراسات لتقدير الكلفة الاقتصادية والاجتماعية لكل خيار وانعكاساته المحتملة قبل إصدار النصوص القانونية ومثل هذه الممارسات معتمدة دوليا وموصى بها حتى لا يكون الإصلاح من منطلقات نوايا جميلة لكن غير مدروسة العواقب أشبه بمغامرة محفوفة بالمخاطر ولها بلا شك مفعول عكسي.

كما لا يجب أن تكون الإصلاحات نتيجة لإكراهات فرضتها اتفاقات مالية دولية على غرار تنقيحات التسعينات التي جاءت بعد التوقيع على اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي والإصلاح الهيكلي مع صندوق النقد الدولي.

### الشرط الثالث: الربط باستراتيجية تنموية

يشكل إعداد المنوال التنموي للفترة 2030/2026 فرصة لإعادة طرح الأسئلة الأساسية التي ينبغي أن تسبق الإصلاح التشريعي من قبيل ما القطاعات الاقتصادية التي تراهن عليها الدولة وما أنماط التشغيل التي ستحتاجها هذه القطاعات.

إن الإجابة عن هذه الأسئلة هي التي ينبغي أن تحدد طبيعة المجلة الجديدة لا العكس كما أنها تمثل العامل الحاسم في الاختيار بين خيار الإصلاح الشامل وخيار الفصل بين منظومتي الشغل والتشغيل.

### الشرط الرابع: الاستفادة الفعلية من دروس التجارب المقارنة

تؤكد التجارب المقارنة أن جودة الإصلاح لا تقاس بسرعة اعتماده بقدر ما تقاس بقدرته على الصمود والاستمرار.

والخلاصة التي تبرز من هذه التجارب هي التأكيد على أن الوقت المخصص لبناء التوافقات وصياغة الحلول المتوازنة ليس عبئا إضافيا على الإصلاح وإنما يمثل استثمارا ضروريا في استدامته ونجاعته على المدى الطويل.

# الخاتمة

## نحو عقد اجتماعي جديد لسوق عمل مستدام

تظهر هذه الورقة التي استندت إلى مساهمات متعددة المشارب القانونية والاقتصادية والاجتماعية والنقابية أن كلفة الإبقاء على مجلة الشغل بشكلها الحالي أو استمرار اعتماد نموذج الإصلاح القائم على التنقيح الجزئي، أكبر من المرور إلى مراجعة شاملة.

فهذا النموذج الذي طبع تاريخ المجلة صمد واستمر طيلة 6 عقود كسياسة حذر تشريعي تمنحه السياقات السياسية التي عايشتها المجلة بعضا من المشروعية بسبب حرص الأطراف الاجتماعية على حماية مصالحها التي قد تنسفها مراجعة شاملة، لذلك يفهم لماذا لا أحد يدافع بقناعة تامة عن المجلة كما لا تتجاوز في نفس الوقت دعوات إصلاحها الشامل والجذري سقف المبادرات.

مع ذلك يجب الحذر من مسألتين عاليتي المخاطر: أولا استعجال الإصلاح عند اختلال موازين القوى والثانية أن يفرض بشكل أحادي الجانب، فقد بينت الورقة عبر أمثلة محلية (تنقيح 2025 وتنقيحات 94 و96) ودولية (تعديلات فرنسا) أن أي تنقيح يفرض بالقوة وفي تغييب لحوار تشاركي حقيقي يكون عرضة لانهيار سريع سواء نتيجة بروز إخلالاته أو لتسببه في توترات اجتماعية لاسيما في غياب توافق بخصوصه الذي يعد معطى محدد حتى وإن كان هذا الإصلاح تقنيا جيدا.

وينضاف إلى ذلك، دروس تجربة المملكة المغربية التي سخرت 9 سنوات لمسار إصلاحي طويل وعسير يستخلص منها أهمية الاستثمار في الحوار الاجتماعي والصبر حتى سنوات في سبيل بلورة خيارات مستدامة. في مقابل تكشف تجربة جنوب أوروبا هشاشة الإصلاح تحت ضغط الأزمات التي ترفع من تكلفته الاجتماعية دون أن ينتج استقرارا تشريعيا.

أما ما يمكن اعتباره معطى هاما من رحم هذه الورقة، فهو خارطة التوافق التي تبدو أعمق من التباينات من خلال التقاء خبراء من مرجعيات مختلفة وممثلين عن العمال وأصحاب المؤسسات على 6 ثوابت تشكل أرضية توافق سياسي نادرة في اقتصاد سياسي كثيرا ما عرقلت إصلاحه خلافات حول التفاصيل.

كما قد تمثل هذه التوافقات لبنة لنقاشات حول مسارات إصلاحية عقلانية تستوجب توفر كل الشروط لإطلاقها لاسيما مع ما تكشفه التجارب من حدود عمليات الإصلاح التي تفرض زمن الأزمات.

كما تؤكد الورقة أهمية أن ينظر أي إصلاح قادم إلى المستقبل بنفس قدر معالجته إخلالات الماضي. وتوصي الورقة بتنظيم حوار اجتماعي تشاركي وفق روزنامة واضحة قادرة على إنتاج إطار قانوني للشغل أكثر مرونة ونجاعة في التكيف مع التحولات الاقتصادية والتكنولوجية يكون مشروطا باعتماد آليات قادرة على حسن تقييم أثر التشريعات قبل تعديلها وبعد تطبيقها.

ختاما يتمثل الرهان اليوم في بناء منظومة تُمكن من تحقيق ثلاثة أهداف في آن واحد: حماية العامل من الهشاشة وتوفير بيئة تشريعية تشجع الاستثمار وتستوعب أشكال المهن الجديدة وضمان استدامة تمويل الصناديق الاجتماعية أمام التحولات الديمغرافية والتكنولوجية المقبلة .هذا هو العقد الاجتماعي الذي تحتاجه تونس لا ترقيع ولا قطيعة للقطيعة المطلوب هو إعادة بناء على قاعدة توافق واستنادا إلى رؤية متكاملة ومعطيات مدروسة وعقلانية.

# نصوص المساهمات كاملة

## المساهمات الإحدى عشرة التي بُنيت عليها الورقة، كما وردت على المعهد

تُنشر فيما يلي النصوص الكاملة للمساهمات الإحدى عشرة التي اعتمدت عليها هذه الورقة، كما وردت على المعهد العربي لرؤساء المؤسسات. وقد وُحّد إخراجها الطباعي (خطّ واحد ومقاس واحد وعناوين على مستويين) وصُحّحت فيها الأخطاء المادية والمطبعية الظاهرة، دون أيّ تدخّل في المضمون أو في المواقف، كما أُضيف عنوان بين معقوفتين لكلّ مساهمة وردت دون عنوان في نسختها الأصلية. وقد حُفظ لكل مساهمة رقمها في قائمة «أولاً: المساهمات المكتوبة» الواردة في باب المراجع، وهو الرقم نفسه المستعمل في الإحالات داخل متن الورقة (مثال: «انظر المساهمة 5»)، حتى يتمكّن القارئ من الانتقال مباشرة من التحليل إلى النصّ الأصلي الذي استند إليه.

## فهرس المساهمات

1. النوري مزيد — «من أجل مراجعة شاملة لمجلة الشغل» —

2. حافظ العموري — «مراجعة مجلة الشغل: سدّ الفراغ القانوني في مجال المفاوضات الجماعية» —

3. محدي حسن — «تغيّرات سوق العمل خلال فترة ما بعد الجائحة وأشكال العمل الجديدة في الدول العربية» —

4. سناء السويسي — «من التّدوين إلى التّقنين: في قصور مجلّة الشّغل وضرورة مراجعتها مراجعة شاملة» —

5. فدوى القهواجي — «قراءة نقديّة في أحكام مجلّة الشّغل بعد ستّين سنة من صدورها من أجل التّطوير والإصلاح: قراءة في تنظيم مدّة العقد ومنع المناولة»

6. أحمد عمران— «من أجل تنقيح مجلّة الشّغل (نسخة أوّليّة)»

7. منصور هلال — «À propos de la refonte du Code du travail» —

8. سليم الرقيق — [أحكام تجاوزها التطوّر التكنولوجي: في استحالة تطبيق الفصلين 130 و144 من مجلة الشغل وفي الأنماط الجديدة للعمل]

9. عبد الرزاري الزواري — «Quelques idées d'un économiste pour réformer le marché du travail en Tunisie»

10. الاتحاد العام التونسي للشغل — [نحو مجلة شغل عصرية: رؤية الاتحاد العام التونسي للشغل لمراجعة مجلة الشغل والاتفاقيات القطاعية المشتركة] —

11. عدد من أصحاب المؤسسات — « — «Consultation des chefs d'entreprises sur la révision du Code du travail

## المساهمة 1: النوري مزيد

### «من أجل مراجعة شاملة لمجلة الشغل»

*العميد السابق لكلية الحقوق بصفاقس، خبير في قانون الشغل والقانون الاجتماعي*

يقتضي تطور قانون العمل، كغيره من الفروع القانونية، أن يكون مواكبا للمستجدات التي تحيط به، وخاصة تلك المتعلقة بالتحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسات المتصلة بها. لهذا لا يمكن لقانون العمل التونسي أن يبقى منعزلا عن السياق العام الذي تعيشه بلادنا في هذه المرحلة الحاسمة من تاريخها المعاصر تحت شعار الانتقال نحو الديمقراطية، بما يحمله ذلك من آفاق واعدة وتحديات عسيرة في ذات الوقت.

لقد مرت اليوم أكثر من نصف قرن منذ تاريخ إصدار مجلة الشغل في ظرف استثنائي اتسم بوجود أزمة حادة بين الحكومة والاتحاد العام التونسي للشغل بسبب توجه السلطة نحو السيطرة على المنظمة النقابية ونفي استقلاليتها. ووقع إصدار تلك المجلة بصفة مسقطة، في غياب أي حوار وطني حقيقي حول مضمونها، فكانت مجرد تجميع لنصوص قديمة متناثرة، بدون أي تناسق بينها ودون وجود اختيارات واضحة للمشرع عبر أحكامها.

ورغم إدخال بعض التعديلات الجزئية على تلك المجلة، خاصة خلال سنتي 1994 و1996، فإنها بقيت مجلة تقليدية، مليئة بالنقائص والثغرات وبعيدة عن الاستجابة لمقتضيات التطور الذي عرفته العلاقات المهنية وعن مواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية بصفة عامة.

ونعتقد أنه من الضروري اليوم القيام بإصلاح شامل وجوهري لمجلة الشغل عبر تصور حديث لها بما يتلاءم مع مقتضيات الانتقال نحو الديمقراطية ومتطلبات التنمية والعدالة الاجتماعية. وهذا ما يقتضي القيام بقراءة نقدية لأحكام هذه المجلة، وإبراز النقائص والثغرات العديدة التي تتضمنها، من أجل استنتاج أهم العناصر الرئيسية لمراجعتها على ضوء المبادئ التي تضمنها الدستور وبالتي أقرتها المعايير الدولية للعمل. وتشمل هذه العناصر الأحكام المنظمة للعلاقات الفردية للعمل، من ناحية أولى، والأحكام المنظمة للعلاقات الجماعية للعمل، من ناحية أخرى.

### الجزء الأول: الأحكام المنظمة للعلاقات الفردية للعمل

بصفة عامة تكرس مجلة الشغل توجها ليبراليا يدعم نفوذ المؤجر على حساب الحقوق الأساسية لفائدة العمال. وهذا ما يمكن إبرازه من خلال مختلف المحطات التي تمر بها العلاقة الشغلية، سواء من حيث قيامها أو تنفيذها أو كذلك من حيث انتهائها.

#### أ- قيام العلاقة الشغلية

على هذا المستوى، يجدر التركيز بالخصوص على المسألتين التاليتين:

- تتعلق المسألة الأولى **بالحق في العمل وسياسة التشغيل.** فالحق في العمل يرتبط بصفة وثيقة بسياسة التشغيل، وهو يكتسي مكانة رئيسية ضمن الحقوق الاجتماعية الأساسية التي تقرها المعايير الدولية، وفي مقدمتها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعديد من المعايير الصادرة عن المنظمة الدولية للعمل مثل الاتفاقية رقم 122 التي صادقت عليها تونس منذ سنة 1965. كما أن الدستور التونسي يقر الحق في العمل لكل مواطن ومواطنة، مؤكدا على أن تتخذ الدولة التدابير الضرورية لضمانه على أساس الكفاءة والإنصاف (الفصل 46).

لكن التكريس الفعلي للحق في العمل مازال يصطدم في بلادنا بعدة معوقات تتصل أساسا بفشل الدولة في تحقيق منوال اقتصادي يضمن التنمية الشاملة والمستديمة والعادلة. وقد ترتب عن ذلك تفاقم كبير لظاهر البطالة وهشاشة التشغيل، والتي تبرز حدتها أكثر بالنسبة للشبان الذين لهم مستوى تعليم عالي، وتتضاعف نسبتها ضمن النساء، كما تتفاقم بشكل واضح في الجهات الداخلية نتيجة ما ترتب عن منوال التنمية من إحداث شرخ كبير في التوازن الجهوي.

وإذا كانت مجابهة معضلة البطالة تقع بصفة أولى على عاتق الدولة باعتبارها ملزمة بحكم الدستور والمعايير الدولية بأن تعتمد سياسة متماسكة ونشيطة من أجل ضمان الحق في العمل، فإن ذلك لا ينفي أيضا مسؤولية المؤسسات الاقتصادية في هذا المجال في نطاق وظيفتها الاجتماعية من أجل المساهمة في النهوض بالتشغيل.

غير أن مجلة الشغل تلتزم الصمت تماما حول هذا الموضوع، وذلك على عكس العديد من القوانين الأجنبية التي تحمل المؤسسة دورا هاما في هذا الشأن وتلزمها بأن تحدد برنامجا سنويا دقيقا، يضبط بالتشاور مع ممثلي العمال، وتحدد فيه حاجياتها وتوجهاتها في مجال التشغيل والتكوين المهني. ونعتقد أنه من المفيد أن يقع تبني مثل هذا التوجه في بلادنا عبر عقد إطاري نموذجي يتم ضبطه بين الأطراف الاجتماعية على مبدأ التشاركية كجزء من الاستراتيجية الوطنية للتشغيل التي نص عليها العقد الاجتماعي المبرم في 14 جانفي 2013.

كما أنه من الضروري وضع حد لتشتت النصوص القانونية في مجال التشغيل والتكوين المهني، حيث بقيت تلك النصوص متفرقة ومتناثرة خارج أحكام مجلة الشغل، وهو ما أدى إلى نوع من القطيعة بين قانون الشغل وقانون التشغيل رغم ضرورة وجود ترابط وثيق بينهما. وتبرز هذه القطيعة خاصة بالنسبة لما تسمى بعقود التشغيل والتربص والتكوين والإدماج المهني، والتي أخضعها المشرع لنظام خاص خارج أحكام مجلة الشغل، لكنها صارت في الواقع آليات للتشغيل الهش التي لا تتوفر فيها الحقوق والضمانات التي يوفرها عادة قانون العمل. وفي هذا المجال يكون من المفيد أن تدرج الأحكام المتعلقة بهذه العقود ضمن عنوان خاص بصلب مجلة الشغل، مع ضرورة مراجعة هذه الأحكام من أجل ترشيد استعمال تلك العقود وتدعيم نجاعة الحوافز القانونية والمالية المرتبطة بها وذلك بتقييد هذه الحوافز بمدى مساهمة المؤسسة فعلا في النهوض بالتشغيل.

- وتتعلق المسألة الثانية **بنفوذ المؤجر في مجال الاستخدام**. وفي هذا المجال، نلاحظ أن مجلة الشغل تكرس مرونة واسعة لفائدة المؤجر في الاستخدام على حساب الضمانات التي يتعين توفيرها للأشخاص الذين يمكن أن يقع انتدابهم. فمن ناحية أولى، نستنتج أن مجلة الشغل تلتزم الصمت تماما حول الآليات والمقاييس التي يمكن اعتمادها من طرف المؤسسة في تقييم المرشحين للعمل واختيار طالبي الشغل الذين تعتزم انتدابهم. ولا شك أن هذا الفراغ القانوني من شأنه أن يجعل عملية الانتداب قائمة على اعتبارات ذاتية بحتة ويفتح الباب بالتالي للممارسات التمييزية في مجال التشغيل. لهذا نعتقد أنه من الضروري أن يقع التنصيص بصلب مجلة الشغل على ضوابط قانونية واضحة لتأطير نفوذ المؤجر في هذا المجال حتى تكون عملية الانتداب قائمة على مقاييس موضوعية تتعلق بالكفاءة المهنية للأشخاص وتستجيب لمقتضيات الشفافية والجدوى وتضمن في نفس الوقت احترام مبدأ تكافؤ الفرص في العمل مثلما تقره المعايير الدولية.

ومن ناحية أخرى، تكرس مجلة الشغل مرونة واسعة لفائدة المؤسسة في اختيار صيغ الانتداب، خاصة من خلال اللجوء إلى عقود الشغل المبرمة لمدة معينة استنادا لأحكام الفصل 6-4 من المجلة. فالمشرع التونسي، خلافا لجل القوانين الأجنبية، لا يكتفي بالتنصيص على إمكانية اللجوء إلى هذا الصنف من العقود في الحالات التي تقوم على اعتبارات موضوعية تتعلق بالصبغة الظرفية والمؤقتة للنشاط، وإنما يسمح أيضا بتشغيل العمال بمقتضى عقود وقتية في مواطن الشغل القارة والتي تندرج ضمن النشاط الدائم للمؤسسة، وهو ما ترتب عنه انتشار واسع لهشاشة التشغيل وعدم الاستقرار في العمل. وقد صار ضروريا اليوم القيام بمراجعة جذرية لأحكام مجلة الشغل في هذا المجال، وخاصة منها الفصل 6-4، وذلك عبر التنصيص على قاعدة عامة مفادها أن الأصل هو الانتداب القار بمقتضى عقود شغل لمدة غير معينة وأن اللجوء إلى العقود المبرمة لمدة معينة يبقى استثناء للقاعدة ولا يرخص فيه إلا في حالات محددة تستوجبها الطبيعة الظرفية للنشاط ويقع ضبطها حصرا على أساس مقاييس موضوعية دقيقة.

ومن ناحية ثالثة، تقر مجلة الشغل لفائدة المؤجر أيضا حرية واسعة فيما يتعلق بمحتوى عقد الشغل وما يمكن أن يتضمنه من بنود. وهذا ما فتح المجال واسعا نحو التنويع في تلك البنود وتوظيفها وفق مصلحة المؤسسة وعلى حساب الضمانات والحقوق الأساسية للعمال. وقد اكتفت مجلة الشغل بالإشارة إلى بعض هذه البنود، مثل بند التجربة وبند استرجاع مصاريف التكوين، دون إخضاعها لقواعد دقيقة، وتركت المجال مفتوحا للعديد من البنود الأخرى التي صار استعمالها منتشرا في غياب أي إطار قانون خاص بها، مثل بند عدم المنافسة وبند الشرط التغريمي والبنود المتعلقة بنظام التأجير. ونعتقد أنه من الضروري أن يتدخل المشرع لتنظيم البنود التي يمكن إدراجها في عقود الشغل وإخضاعها لضوابط قانونية واضحة قصد حماية العمال من الصبغة التعسفية في تحديد مضمون تلك البنود.

وعلى صعيد آخر، تكرس مجلة الشغل مرونة كبيرة لفائدة المؤسسات في اللجوء إلى آليات الوساطة في الاستخدام. ورغم أن المجلة تقر مبدأ احتكار مكاتب التشغيل العمومية لعمليات الوساطة في الانتداب (الفصل 280 م.ش.)، فإن المشرع يجيز أيضا اللجوء إلى ما تسمى بمؤسسات اليد العاملة الثانوية، التي تندرج في إطار مناولة النشاط، تطبيقا لأحكام الفصول 28 و29 و30 من مجلة الشغل، لكن دون تنظيم هذه الوضعية بشكل دقيق، ودون التنصيص صراحة على تجريم المتاجرة بالأيدي العاملة وغيرها من أشكال الوساطة غير المشروعة في مجال الاستخدام. وقد ترتب عن ذلك انتشار واسع لظاهرة المناولة غير المشروعة في مجال التشغيل في القطاع الخاص، والتي صارت تعتمد كطريقة صورية للتهرب من ترسيم العمال الذين يقع تشغيلهم بمقتضى عقود مبرمة لمدة معينة. ورغم أن فقه القضاء اتجه نحو التصدي لهذه الظاهرة، فإن ذلك لا ينفي ضرورة تدخل المشرع قصد وضع أحكام رادعة تتعلق بتجريم المتاجرة بقوة العمل وإعارة اليد العاملة بهدف الربح، وذلك استنادا لمبدأ الكرامة البشرية في مجال العمل.

### ب- وضعية العمال ونفوذ المؤجر أثناء تنفيذ عقد الشغل

في هذا المستوى، تتسم أحكام مجلة الشغل أيضا بعدة نقائص وثغرات تدعم نفوذ المؤجر على حساب وضعية العمال وحقوقهم الأساسية. ويبرز نفوذ المؤجر خاصة في المجال التأديبي حيث لا نجد في مجلة الشغل تحديدا واضحا لمفهوم الخطأ التأديبي وما يمكن أن يترتب عنه من عقوبات يسلطها المؤجر على العمال، مثلما لا تتضمن المجلة تحديد دقيقا للإجراءات التأديبية التي يتعين اتباعها في هذا الشأن وخاصة تلك المتعلقة بحقوق الدفاع. وقد تضمنت الاتفاقيات المشتركة بعض الأحكام التي ساهمت جزئيا في سد هذا الفراغ القانوني، لكنها تبقى محدودة ولا تغني عن ضرورة تدخل المشرع لتدعيمها وتعميمها على كافة المؤسسات والقطاعات المهنية.

كما يبرز نفوذ المؤجر أيضا عبر صلاحياته الواسعة في تعديل عقود الشغل وفق ما يتلاءم مع مصلحة المؤسسة. وهو ما يتجلى خاصة من خلال إمكانية نقلة الأجير من مكان عمله الأصلي إلى مكان عمل آخر، وكذلك من خلال إمكانية تكليف العامل بأعمال من صنف أدنى أو أعلى من صنفه حسب ما تقتضيه ضرورة العمل مثلما أقره المشرع في الفصل 76-2 من مجلة الشغل دون أن يحدد ما المقصود بضرورة العمل وما هي الضمانات التي يتعين توفيرها للعامل في هذه الحالة تجنبا لتعسف المؤجر في استعمال نفوذه في هذا المجال.

ومقابل الصلاحيات الواسعة التي يمارسها المؤجر أثناء تنفيذ عقد الشغل، نلاحظ أن موقف المشرع يكتنفه الكثير من الغموض حول المبادئ والحقوق الأساسية التي ترتبط بمفهوم العمل اللائق طبق ما تقره المعايير الدولية. ويكفي أن نشير في هذا الصدد إلى أن مجلة الشغل تفتقر إلى أحكام عامة تقر بصفة صريحة منع كل أشكال التمييز غير المشروعة التي من شأنها أن تؤدي إلى خرق مبدأ المساواة بين العمال. فقد اكتفى المشرع صلب مجلة الشغل بإقرار بعض الأحكام الجزئية التي لها علاقة بهذا الموضوع، وخاصة الفصل 5 مكرر الذي ينص على منع التمييز بين المرأة والرجل في مجال العمل. لكن إقرار هذا المبدأ بقي دون تفعيل حقيقي وذلك لعدة اعتبارات ومنها ما يتعلق بصعوبة إثبات التمييز ومحدودية الجزاء المترتب عنه، والذي حدده المشرع بخطية مالية تتراوح بين 24 و60 دينار.

كما أن مجلة الشغل لا تتضمن إقرارا صريحا بمبدأ المساواة في الأجر عند تساوي قيمة العمل مثلما تنص عليه المعايير الصادرة عن المنظمة الدولية للعمل ومنها الاتفاقية رقم 100 التي صادقت عليها بلادنا منذ سنة 1968.

لهذا صار من الضروري تجاوز كل هذه النقائص والثغرات، وذلك عبر إدراج جملة من الأحكام العامة صلب مجلة الشغل من أجل ضمان المبادئ والحقوق الأساسية التي تندرج ضمن شروط العمل اللائق وفق ما تقره المعايير الدولية، وخاصة منها مبدأ عدم التمييز ومبدأ المساواة في الأجر عند تساوي قيمة العمل، على أن يكون ذلك مشفوعا بقواعد وإجراءات دقيقة تهدف إلى ضمان الاحترام الفعلي لتلك المبادئ والتنصيص على عقوبات رادعة ضد كل الممارسات المخلة بها.

ومن الملفت للانتباه أيضا أن مجلة الشغل مازالت تكرس تفرقة واضحة بين وضعية العمال في القطاع الفلاحي ووضعية العمال غير الفلاحيين، دون أن يكون لهذه التفرقة ذات الرواسب القديمة ما يبررها اليوم. فالمشرع لا يسند للعمال الفلاحيين إلا الحد الأدنى من الحقوق التي لا تضمن لهم الحياة الكريمة، وبقيت وضعية هؤلاء العمال تمثل الحلقة الأضعف في التشريع الاجتماعي سواء على مستوى مجلة الشغل أو على مستوى قانون الضمان الاجتماعي. لهذا نعتقد أنه من الضروري مراجعة كامل الأحكام الخاصة بالعمال الفلاحيين من أجل وضع حد للتهميش الذي يميز وضعيتهم القانونية والاجتماعية وإقرار مبدأ المساواة بين هؤلاء العمال

وغيرهم من الأجراء. ولا شك أن إبرام الاتفاقية المشتركة الإطارية الخاصة بالقطاع الفلاحي في 13 أكتوبر 2015 يمثل خطوة هامة من شأنها أن تمهد لتدخل المشرع نحو توحيد قانون العمل في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي.

### ج- إنهاء العلاقة الشغلية

يعتبر انتهاء عقد الشغل من المسائل الشائكة التي كثيرا ما تشكل عنصرا من عناصر التوتر في العلاقة بين العمال وأصحاب العمل، خاصة في صورة فسخ العقد من طرف المؤجر عبر اللجوء إلى الطرد. وقد تضمنت مجلة الشغل بعض الأحكام التي تهدف إلى ترشيد نفوذ المؤجر في هذا المجال، حيث اشترط المشرع أن يكون الطرد قائما على سبب حقيقي وجدي يبرره، كما أخضع الطرد إلى إجراءات قانونية مسبقة، مثلما أسند للقاضي صلاحيات هامة في مراقبة أسباب الطرد ومدى احترام الإجراءات المتعلقة به. لكننا نلاحظ، من ناحية أولى، أن الإجراءات التي أقرتها مجلة الشغل، خاصة في مجال الطرد لأسباب اقتصادية أو فنية، بقيت محدودة الفاعلية، ونعتقد أنه من الضروري مراجعة النظام الخاص بهذا الشكل من أشكال الطرد عبر توضيح مفهوم الأسباب الاقتصادية والفنية والتنصيص على ضرورة تشريك الهيكل النقابي في معالجة الصعوبات التي قد تتعرض لها المؤسسة وذلك من خلال إلزام المؤجر بوضع برنامج أو مخطط لإنقاذ مواطن الشغل والتفاوض في شأنه مع الهيكل النقابي مثلما تقره الاتفاقية الدولية للعمل رقم 158، وكذلك تشريك الممثلين النقابيين للعمال في مختلف مراحل الإجراءات الجماعية التي تنص عليها المجلة التجارية حيث مازال المشرع يتغافل عن دورهم في هذا المجال رغم مراجعة نظام الإجراءات الجماعية بمقتضى قانون 29 أفريل 2016.

ومن ناحية أخرى، نلاحظ أن صلاحيات القاضي في مراقبة الطرد بقيت محدودة بشكل كبير من حيث الجزاء المترتب عن الطرد التعسفي. فالمشرع لا ينص على إمكانية الحكم ببطلان الطرد وإرجاع الأجير للعمل، حتى لو تبين للقاضي أن قرار المؤجر لم يكن قائما على سبب شرعي يبرره. لهذا يكتفي القاضي بالحكم بغرامات الطرد التعسفي طبق ما حددتها أحكام الفصل 23 مكرر من مجلة الشغل والتي تخلى المشرع من خلالها على مبدأ التعويض الكامل واستبدله بنظام التعويض الجزافي المسقف، وهو ما يسهل عملية الطرد التي صارت تخضع لمنطق حسابي يسمح بتحديد قيمة التعويض القصوى بصفة مسبقة. ولا شك أن هذا الحل يخدم مصلحة المؤسسة ولا يتلاءم مع مقتضيات الحماية القانونية لفائدة العمال، خاصة عندما يتعلق الأمر بطرد الأجير لأسباب غير شرعية تتصل بممارسة حقوقه الأساسية مثل الحق النقابي وحق الإضراب اللذين يندرجان ضمن منظومة العلاقات الجماعية للعمل.

## الجزء الثاني: الأحكام المنظمة للعلاقات الجماعية للعمل

على ضوء المعايير الدولية، تستوجب منظومة العلاقات الجماعية للعمل توفر ثلاث ركائز أساسية ومتكاملة تتجسد من خلال حق التمثيل الجماعي، وخاصة عبر التنظيم النقابي، وحق الإضراب كأداة للدفاع عن المصالح المشتركة للعمال وحق المفاوضة الجماعية الذي يعتبر الأداة الرئيسية لممارسة الحوار الاجتماعي.

ويمكن القول إن هذه الركائز الأساسية متوفرة عموما في منظومة العلاقات المهنية في بلادنا. لكن القانون التونسي مازال يشكو في هذا المجال من عدة نقائص وثغرات من شأنها أن تشكل عائقا أمام تطوير منظومة العلاقات المهنية في مجابهة التحديات الراهنة.

### أ- نظام التمثيل الجماعي

يكرس القانون التونسي نوعا من الازدواجية في نظام التمثيل الجماعي للعمال. فإلى جانب التمثيل النقابي الذي يعتبر الركيزة الأساسية الأولى لمنظومة العلاقات المهنية، تكرس مجلة الشغل ما يسمى بالتمثيل غير النقابي للعمال داخل المؤسسة.

- ويقوم **نظام التمثيل النقابي** على مبدأ أساسي وهو مبدأ الحرية النقابية طبق ما تقره المعايير الدولية للعمل، وخاصة صلب الاتفاقية رقم 87 والاتفاقية رقم 98، اللتين صادقت عليهما تونس منذ سنة 1957، وكذلك طبق ما يقره الدستور في الفصلين 40 و41.

وإذا كان موقف المشرع التونسي في هذا المجال يتلاءم عموما مع المعايير الدولية من حيث الإقرار بمبدأ الحرية النقابية في بعديها الفردي والجماعي، فإن النظام القانوني لممارسة الحق النقابي يبقى في حاجة إلى المراجعة نظرا لوجود بعض النقائص التي تشوبه فيما يتعلق بهذا الموضوع.

فمن ناحية أولى، ليس هناك قانون أساسي يتعلق بالحق النقابي وإنما أدرجت جل الأحكام المتعلقة بالنظام القانوني للنقابات صلب الكتاب السابع من مجلة الشغل التي صدرت بمقتضى قانون عادي، وهو ما يتضارب مع أحكام الفصل 75 من الدستور الذي ينص على أن تنظيم النقابات يندرج ضمن المسائل التي يجب أن تتخذ شكل قوانين أساسية. كما أن الأحكام التي تضمنها الكتاب السابع من مجلة الشغل هي عبارة عن أحكام متفرقة تتعلق بمسائل شتى لا يوجد بينها أي تجانس ولا نرى أي مبرر لأن تحشر ضمنها الأحكام الخاصة بالنقابات. هذا فضلا عن وجود نصوص أخرى خارج مجلة الشغل تتعلق أيضا بالحق النقابي، مما ترتب عنه وجود تشتت في الأحكام القانونية المتصلة بهذا الموضوع. لهذا يتعين التفكير في إعادة الأحكام المتعلقة بالحق النقابي في شكل قانون أساسي يكون مطابقا للدستور ومتلائما مع المعايير الدولية للعمل.

ومن ناحية ثانية، مازال القانون التونسي يفتقر إلى أحكام دقيقة حول موضوع تمثيلية النقابات، حيث إن المشرع لم يضع المقاييس التي يمكن اعتمادها في هذا الشأن ولم يوضح القواعد والآليات الخاصة بتعيين المنظمات الأكثر تمثيلا. ونعلم أن مفهوم التمثيلية النقابية يرتبط ارتباطا وثيقا بمفهوم الديمقراطية الاجتماعية، وهو أداة ضرورية للحد من مخاطر التعددية النقابية التي لا تخدم مصالح العمال وتتسبب في توتر المناخ الاجتماعي.

لهذا صار من الضروري إرساء نظام عصري يحدد معايير التمثيلية النقابية وشروط تعيين المنظمات الأكثر تمثيلا تجنبا لمخاطر التعددية النقابية والانتصاب الفوضوي في المشهد النقابي. ولا شك أن تفعيل دور المجلس الوطني للحوار الاجتماعي من شأنه أن يسهل ذلك كثيرا باعتبار أنه من ضمن صلاحياته النظر في تمثيلية المنظمات النقابية.

ومن ناحية ثالثة، مازال القانون التونسي يفتقر أيضا إلى إطار تشريعي يضمن حضور النقابات داخل أماكن العمل ويقر بصلاحياتها القانونية كهياكل لتمثيل العمال في مواجهة نفوذ المؤجر، حيث إن مجلة الشغل لم تتعرض لهذا الموضوع وكأنها تعتبر المؤسسة مجرد خلية اقتصادية وليست فضاء للحوار الاجتماعي مع الطرف النقابي. وقد ساهمت الاتفاقيات المشتركة في سد هذا الفراغ القانوني جزئيا، لكن الأحكام التي تضمنتها في هذا المجال تبقى محدودة، وهي ليست سوى مصدر ثانوي مكمل للتشريع ولا تغني بالتالي عن ضرورة تدخل المشرع لإرساء نظام قانوني عصري يدعم حضور الهيكل النقابي داخل المؤسسة ويوفر له الضمانات والتسهيلات اللازمة لممارسة مهامه مثلما تقتضيه المعايير الدولية للعمل وخاصة منها الاتفاقية رقم 135 التي صادقت عليها تونس منذ 2007.

كما نلاحظ، من ناحية أخرى، أن القانون التونسي يفتقر عموما إلى آليات من شأنها أن توفر حماية ناجعة للحق النقابي ضد التصرفات أو الأفعال التي تهدف إلى الاعتداء عليه أو تعطيل ممارسته. إذ لا توجد في القانون التونسي أية حماية جزائية لفائدة الأجراء أو ممثليهم ضد الاعتداء على حرياتهم النقابية، وقد اقتصر المشرع على وضع إجراءات شكلية تتعلق بطرد ممثلي العمال من خلال التنصيص على ضرورة استشارة المدير العام لتفقدية الشغل مسبقا حول قرار الطرد، مثلما أقره الفصل 166 من مجلة الشغل. لكن هذه الإجراءات تبقى غير مجدية تماما نظرا لمحدودية الجزاء المترتب عن الإخلال بها حيث لم يقر المشرع بطلان الطرد في هذه الحالة، مثلما سبقت الإشارة له، واكتفى باعتباره طردا تعسفيا يترتب عنه دفع تعويض مالي لفائدة الأجير الذي له صفة ممثل للعمال وذلك في حدود مبلغ لا يتجاوز في كل الحالات المبلغ الأقصى الذي يسند لكل أجير آخر ليست له هذه الصفة ووقع طرده تعسفيا. ولا شك أن هذا الحل لا يمثل حماية ناجعة للحق النقابي باعتباره حقا أساسيا غير قابل لتعويضه نقدا مهما كانت قيمة هذا التعويض. كما أن هذا الحل لا يتلاءم مع مقتضيات الاتفاقية الدولية للعمل رقم 135 والتي تستوجب إرساء "حماية فعلية" ضد كل التصرفات والأفعال التي من شأنها التعدي على ممثلي العمال داخل المؤسسة أو منعهم من ممارسة مهامهم بأي شكل كان.

- ومقابل تغافل المشرع عن دور الهيكل النقابي في أماكن العمل، فإنه يولي اهتماما واضحا بهياكل **التمثيل غير النقابي للعمال داخل المؤسسات**، فوضع لها نظاما خاصا بها حيث أسند للجنة الاستشارية للمؤسسة ونواب العملة عدة صلاحيات وتسهيلات للقيام بمهامهم. لكن هذا النظام القانوني بقي عاجزا عن توفير إطار ملائم لإقامة حوار حقيقي ومتوازن بين أطراف الإنتاج، حيث إن اللجنة المذكورة ليست سوى هيكل استشاري وهي في تبعية واضحة إزاء رئيس المؤسسة، فضلا عن أنها لا توجد إلا في المؤسسات الكبيرة الحجم، وبقي نشاطها عموما متقطعا ويكاد ينحصر دورها عمليا في المجال التأديبي. كما يلاحظ وجود تداخل بين مهامها والصلاحيات التي يختص بها الهيكل النقابي.

لهذا نعتقد أن نظام التمثيل غير النقابي داخل المؤسسة صار في حاجة أكيدة إلى مراجعة جذرية. ويمكن تحديد العناصر الأساسية لهذه المراجعة فيما يلي:

+ إعادة النظر في التركيبة المتناصفة للجنة الاستشارية كي يصبح كل أعضائها منتخبين من طرف العمال مثلما كان الشأن بالنسبة للجنة المؤسسة التي وقع حذفها سنة 1994.

+ التخفيض في الشرط المتعلق بعدد العمال الذي يتوقف عليه إرساء هذه اللجنة لكي يصبح 20 عاملا فقط، سواء كانوا قارين أم لا، عوضا عن 40 عاملا قارا، نظرا لأن النسيج الاقتصادي في تونس مازال يتكون في الغالب من مؤسسات صغيرة.

+ الإقرار بالشخصية القانونية للجنة حتى تكون كيانا مستقلا ولها موارد مالية خاصة بها.

+ إعادة النظر في مهام اللجنة بصفة تجنبها كل تدخل في المجالات التي يختص بها الهيكل النقابي مثل المصالحة من أجل تسوية نزاعات الشغل الجماعية.

+ وضع آليات لتنظيم العلاقة بين اللجنة الاستشارية والهيكل النقابي داخل المؤسسة بصفة تحقق التلاؤم والتكامل بين وظيفة كل منهما.

### ب- الإطار القانوني لممارسة حق الإضراب

يعتبر حق الإضراب امتدادا طبيعيا للحق النقابي، وهو أداة مهمة للدفاع عن المصالح المشروعة للعمال في مواجهة نفوذ المؤجر. وقد جاء دستور 2014 ليقر صراحة بحق الإضراب في الفصل 36، واضعا بذلك حدا للجدل القديم حول المكانة الدستورية لهذا الحق. وهو ما أكده أيضا دستور 25 جويلية 2022 في الفصل 41، لكن موقف المشرع التونسي يتسم بالكثير من الحذر والتشدد في تنظيمه لممارسة حق الإضراب، وهذا ما يتجلى بالخصوص من خلال العناصر التالية:

أولا، يمنع المشرع ممارسة حق الإضراب بالنسبة لبعض الأشخاص بصفة لا تتلاءم مع توجه المنظمة الدولية للعمل التي تعتبر أن ذلك المنع يجب أن ينحصر في الأشخاص الذين لهم صلاحيات استثنائية تتصل بالسيادة والأمن، في حين أن القانون التونسي يتضمن عدة نصوص تحجر ممارسة حق الإضراب خارج تلك الضوابط، مثل الفصل 41 من الدستور الذي يمنع ممارسة هذا الحق بالنسبة لأعوان الديوانة بصفة مطلقة، والفصل 107 من المجلة الجزائية الذي مازال يجرم اللجوء إلى الإضراب في الوظيفة العمومية رغم أن هذا الفصل صار بمثابة نص مهجور وهو في تعارض واضح مع أحكام الدستور ومع المعايير الدولية للعمل.

ثانيا، يقيد المشرع، صلب مجلة الشغل، ممارسة حق الإضراب بعدة شروط وإجراءات ثقيلة تتمثل خاصة في ضرورة مصادقة المركزية النقابية بصفة مسبقة قبل الدخول في الإضراب، وكذلك ضرورة التنبيه المسبق على المؤجر بعشرة أيام على الأقل عبر رسالة مضمونة الوصول مع الإعلام بالبلوغ، على أن يتضمن التنبيه تحديدا لمكان الإضراب وتاريخ الشروع فيه ومدته وسببه، بالإضافة إلى ضرورة القيام بمحاولة لتسوية النزاع بالتصالح قبل شن الإضراب عبر اللجنة الاستشارية للمؤسسة في مرحلة أولى وعبر اللجنة الجهوية أو اللجنة المركزية للتصالح في مرحلة ثانية. وقد رتب المشرع عن عدم احترام هذه الإجراءات عدة آثار خطيرة تتمثل في قطع العلاقة الشغلية لكل من شارك في إضراب غير قانوني (الفصل 387 م. ش.) وتسليط عقوبات جزائية صارمة ضد كل من حرض على هذا الإضراب أو شارك فيه أو مارس أفعالا متفرعة عنه مثل الاعتصام بأماكن العمل، حتى لو كان ذلك بصفة سلمية (الفصل 388 م. ش. والفصل 136 م. ج.). ولا شك أن هذا اللجوء المكثف للقانون الجزائي في مجال يتصل بالنشاط النقابي ليس له ما يبرره، ونعلم أن لجنة الحريات النقابية التابعة للمنظمة الدولية للعمل تؤكد دائما على تجنب اللجوء إلى الأحكام الجزائية في هذا المجال وتقر أنه لا يجب أن يكون أي شخص معرض للسجن لمجرد مشاركته في تحرك سلمي للدفاع عن مصالحه المهنية. لهذا يتحتم اليوم مراجعة تلك الأحكام، خاصة عبر إلغاء تجريم الإضراب والأفعال المتفرعة عنه، علما أن تطبيق تلك الأحكام من شأنه أن يزيد في توتر المناخ الاجتماعي ولا يساعد على إرساء حوار جدي وناجع بين الأطراف الاجتماعية.

ثالثا، يقيد المشرع أيضا ممارسة حق الإضراب من خلال التنصيص على إمكانية اللجوء إلى التحكيم الإجباري (الفصل 381 ثالثا م.ش) واستعمال آلية التسخير (الفصل 389 م.ش) كلما كان التوقف عن العمل من شأنه أن يخل بالسير العادي لمصلحة أساسية. لكن الإطار القانوني يكتنفه الكثير من الغموض في هذا المجال، خاصة من حيث غياب نص يحدد قائمة المصالح الأساسية رغم أن مجلة الشغل نصت منذ 1994 على أن تضبط تلك القائمة بأمر، وكذلك من حيث أن القانون التونسي يفتقر إلى أحكام خاصة تنظم ما يسمى بالحد الأدنى من الخدمات كآلية عملية تسمح بالتوفيق بين حق الإضراب الذي يقره الدستور وضمان استمرارية المرافق الأساسية عبر التشاور بين السلطة العمومية والمنظمة النقابية كما هو الشأن في عدة بلدان أخرى.

## ج- النظام القانوني للتفاوض الجماعي

إلى جانب الحق النقابي وحق الإضراب، يكتسي التفاوض الجماعي أهمية خاصة في نظام العلاقات المهنية. فهو يعتبر أهم أداة لتجسيد مبدأ الحوار الاجتماعي، بل إنه يمثل جوهر الديمقراطية الاجتماعية.

لكن رغم أن التجربة التونسية في هذا المجال تعتبر ثرية ومتميزة بالمقارنة مع غيرها من التجارب في سائر البلدان العربية، فإن الإطار القانوني لممارسة الحوار الاجتماعي عموما، بما في ذلك المفاوضة الجماعية، مازال يشكو من عدة نقائص ترتبط خصوصا بغياب آليات تتعلق بمأسسة هذا الحوار من أجل ضمان استمراره ونجاعته. وقد تضمن العقد الاجتماعي لسنة 2013 اتفاقا بين الحكومة والاتحاد العام التونسي للشغل والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية من أجل إرساء المجلس الوطني للحوار الاجتماعي كهيكل تنظيمي لمأسسة الحوار الثلاثي، وهو ما تم فعلا عبر تدخل المشرع بمقتضى القانون عدد 54 المؤرخ في 24 جويلية 2017. لكن رغم صدور النصوص الترتيبية المتعلقة بتطبيق أحكام القانون المذكور، فإن التجسيد الفعلي لنشاط المجلس وتكريس صلاحياته ما زال غائبا في الواقع لأسباب غير قانونية، مما قد ينم عن عدم توفر إرادة سياسية واضحة من أجل تدعيم دور النقابات في تكريس قيم الديمقراطية الاجتماعية.

كما يلاحظ غياب إطار قانوني ينظم بدقة مسار التفاوض الجماعي وإجراءاته، حيث اكتفى المشرع صلب مجلة الشغل بوضع نظام قانوني للاتفاقيات المشتركة للعمل، أي أنه يهتم بنتائج التفاوض أكثر مما يعتني بسير المفاوضات التي تسبق إبرام تلك الاتفاقيات وتمهد لها. ولا شك أن غياب تنظيم قانوني للمفاوضات الجماعية لا يساهم في تطور الحوار الاجتماعي وديمومته، بل يتسبب في أن المفاوضات الجماعية تبقى خاضعة لميزان القوى بين أطراف الإنتاج، وهو ما يثير في الكثير من الأحيان نزاعات حادة من شأنها أن تأثر سلبا على المناخ الاجتماعي.

وعلى صعيد آخر، يسند المشرع صلاحيات واسعة لوزير الشؤون الاجتماعية في مجال المفاوضات الجماعية، سواء من حيث نفوذه في تعيين المنظمة التي تتولى إبرام الاتفاقية المشتركة، في صورة وجود حلاف حول هذا الموضوع، أو من حيث تدخله للمصادقة على الاتفاقية القطاعية والإذن بنشرها في الرائد الرسمي، علما أنه في صورة عدم مصادقته علي الاتفاقية لا يكون لها أي مفعول قانوني. كما أن المشرع يقيد إمكانية إبرام اتفاقية مشتركة خاصة بالمؤسسة بشرط وجود اتفاقية قطاعية تمت المصادقة عليها وتخضع لها المؤسسة المعنية أو بصدور ترخيص استثنائي من وزير الشؤون الاجتماعية في الغرض. ولا شك أن هذه الصلاحيات الواسعة للسلطة التنفيذية لا تتلاءم مع مبدأ حرية التفاوض طبق ما تقره المعايير الدولية للعمل.

لهذا نعتقد أنه من الضروري إدخال عدة إصلاحات لتدعيم الحوار الاجتماعي وتحديث منظومة المفاوضة الجماعية بصفة تضمن في نفس الوقت نجاعتها وديمومتها وتجسد وظيفتها العصرية كأداة رئيسية للديمقراطية الاجتماعية. وهذا ما يتطلب خاصة:

+ وضع إطار قانوني عصري ينظم بدقة مسار التفاوض الجماعي وإجراءاته ويحدد دورية المفاوضات وتمثيلية المنظمات النقابية المؤهلة للتفاوض من أجل إبرام أو مراجعة الاتفاقيات المشتركة.

+ تدعيم استقلالية الأطراف المتفاوضة، وهو ما يستوجب خاصة مراجعة آلية المصادقة من قبل السلطة العمومية على نص الاتفاقية المشتركة كشرط لإضفاء الصبغة القانونية عليها حسب ما ينص عليه الفصل 38 من مجلة الشغل.

+ وضع آليات لتنويع مستويات التفاوض، التي بقيت شبه منحصرة في المستوى القطاعي، وهذا ما يستوجب خاصة النهوض بالتفاوض الجماعي على مستوى المؤسسة إلى جانب التفاوض على المستوى الوطني والقطاعي.

+ توسيع مجالات التفاوض حتى تشمل كل المسائل المهنية، مثل التشغيل والتكوين المهني والصحة والسلامة المهنية، بالإضافة للمسائل المادية المتعلقة بالأجور والمنح.

وختاما، إن جميع هذه التوصيات تهدف إلى تطوير التشريع الاجتماعي في بلادنا وتعزيز مقومات الديمقراطية الاجتماعية التي تعتبر مكملا ضروريا للديمقراطية السياسية. لكن ذلك لا يتوقف على إدخال إصلاحات قانونية، مهما كانت أهميتها، بقدر ما يستوجب أيضا توفر إرادة صادقة لدى جميع الأطراف وعلى وجود مناخ سليم قائم على الثقة المتبادلة بين تلك الأطراف على أساس الحوار الجدي واحترام مقومات الديمقراطية في مفهومها الشامل.

# المساهمة 2: حافظ العموري

## «مراجعة مجلة الشغل: سدّ الفراغ القانوني في مجال المفاوضات الجماعية»

*أستاذ التعليم العالي في قانون الشغل والضمان الاجتماعي، وزير التشغيل الأسبق*

**مراجعة مجلّة الشّغل من أجل:**

### 1-سدّ الفراغ القانونيّ في مجال المفاوضات الجماعيّة

#### 1-1. إجراءات التّفاوض الجماعيّ: مزيج بين الاتّفاقات والممارسات

فيما يتعلق بالمفاوضات الجماعية اكتفت مجلّة الشّغل بسنّ أحكام خاصة بالاتّفاقيّات المشتركة، حيث نلاحظ فراغ قانوني في مسألة إجراءات المفاوضات الاجتماعيّة. ولم تستعمل المجلّة مصطلح الحوار الاجتماعيّ أو المفاوضات الجماعيّة واقتصرت على تقنين مخرجات هذا الحوار وهذه المفاوضات، المتمثلة في الاتّفاقيّات المشتركة على مستوى مختلف المهن ومستوى القطاع المهني (الفصول من 31 إلى 43) ومستوي المؤسّسة (الفصل 44 وما تلاه) وبالتالي فالمشرع قنن مباشرة نتائج المفاوضات وأهمل الإجراءات التي بدونها قد لا تفضي هذه المفاوضات إلى نتيجة.

وقد حاول القانون الاتفاقي (الاتّفاقات المشتركة) أن يملأ الفراغ القانونيّ في مجال الإجراءات التفاوضية الثّنائيّة أو الثّلاثيّة الأطراف إلا أنّه في غياب تنظيم إجراءات التفاوض في مجلّة الشّغل، تظلّ المفاوضات مهددة بالتعثر والتمطيط في مسارها.

ولكن قد يكون لهذا الفراغ القانوني مزايا تتمثل بالأساس في مرونة إجراءات المفاوضات الجماعيّة باعتبارها ليست خاضعة إلاّ إلى إرادة الشّركاء الاجتماعيّين بالرغم من أنها رهينة موازين القوى بينهم وهو ما يفسر أنه بعد سنة 2011، ولا سيّما في سنتي 2018 و2019، رفضت بعض القطاعات المهنية الّتي تمرّ بصعوباتٍ، التّفاوض حول الزّيادة في الأجور. ونظرا لأن المفاوضات تمت على مستوى مختلف المهن فقد رفضت بعض القطاعات المهنية تطبيق الزّيادة في الأجور الّتي نجمت عن الاتّفاقات المبرمة بين مركزيّة المؤجرين (الاتحاد التّونسيّ للصّناعة والتّجارة والصّناعات التّقليديّة) ومركزيّة الشغالين (الاتّحاد العامّ التّونسيّ للشّغل)، وهو ما وضع مصداقيّة الشّركاء الاجتماعيّين في الميزان، بما بجعل الاتّفاقيّات والاتّفاقات المبرمة غير مفعلة.

إنّ غياب إجراءات قانونيّة للمفاوضات قد أدّى منذ نشأة التفاوض في تونس إلى اعتماد إجراءات تعاقدية. فبمناسبة كلّ مفاوضات جماعيّة دوريّة، يلتقي الشّركاء الاجتماعيّون مسبقا للتفاوض كيف سيتفاوضون والاتفاق حول إجراءات التّفاوض التي أصبحت حسب ما استقر عليه القانون الاتفاقي تمرّعبر المراحل التّاليّة:

+ تحديد المسائل الّتي سيتمّ التّفاوض حولها،

+ تبادل مراجعة المشاريع بين الشّركاء الاجتماعيّين،

+إمضاء اتّفاق إطاريّ للمفاوضات،

+ انطلاق المفاوضات،

+ إمضاء اتّفاق ناتج عن المفاوضات،

+إمضاء الاتّفاقيّات إن كانت جديدة أو ملاحق لها بهدف التّطبيق القانونيّ لها،

+نشر الاتفاقيات أو الملاحق بالرّائد الرّسميّ للجمهوريّة التّونسيّة (باستثناء اتّفاقيّات المؤسّسة الّتي لا تخضع إلى هذا الإجراء).

ورغم تدخّل القانون الاتفاقي واستقرار العمل بجل هذه الإجراءات، فإنّها تظلّ عامّة وغير دقيقة وتفتقر إلى القوة القانونية. خلافا لإجراءات مراجعة الاتّفاقيّات المشتركة أو الاعتراض عليها التي تخضع إلى تراتيب واضحة نصت عليها الاتفاقية الإطارية المشتركة ونقلتها عنها باقي الاتفاقيات المشتركة.

### 2-1. تقنين المفاوضات الجماعيّة صلب مجلّة الشّغل

إنّ حرية المفاوضات الاجتماعيّة مظهر أساسيّ لمبادئ الحرّيّات النّقابيّة ولكن لا شيء يمنع من تقنين الشّروط والإجراءات الأساسيّة من أجل النهوض بها ودعمها.

ورغم الخبرة الكبيرة لتونس في مجال المفاوضات الجماعيّة (بالمقارنة مع باقي البلدان العربيّة والإفريقيّة)، فإنّنا نرى أنّه من الضّروريّ في هذا السّياق للانتقال الدّيمقراطيّ إحداث نظام قانوني من أجل أن يصبح الحوار الاجتماعيّ أكثر فاعليّة ونجاعة، ومؤدّيا إلى حلّ الإشكالات الاقتصاديّة والاجتماعيّة، وتعزيز الحوكمة الرّشيدة، ودعم السّلم والاستقرار الاجتماعيينّ وتحفيز الاقتصاد[1].

إنّ احتداد المنافسة والصعوبات الاقتصادية فرضت على الدّولة الرّاعية أن تتخلّى عن دورها المتدخّل في المفاوضات الاجتماعيّة وأن تقتصر على دور الوسيط والميسر وفقا للمعايير الدّوليّة، وهو ما يبرّر بشكل كبير موقفنا حول توسيع مجالات التفاوض وضرورة وضع الشّروط الأساسيّة لتنظيم المفاوضات. والتي يجب إدراجها في مجلّة الشّغل، وفي غيابها، قد يتعرّض التفاوض لخطر التّحوّل إلى مجرّد شكلية[2].

### 3-1. إدراج واجب التفاوض بحسن نية صلب مجلة الشغل

إنّ النّفاذ إلى المعلومات ذات الصلة بالمفاوضات هو شرط أساسيّ للتفاوض بحسن نية.

ويقرّ القانون المحدث للمجلس الوطنيّ للحوار الاجتماعيّ والقانون المتعلّق بإحداث هيئة التّنمية المستدامة والأجيال القادمة حق هذين الهيكلين في النّفاذ إلى كلّ المعلومات والدّراسات والوثائق ذات الصّلة باختصاصهما والتي أعدّتها المصالح الإداريّة المعنيّة والهيئات والهياكل العموميّة المختصّة، وذلك مع مراعاة الاستثناءات الّتي يحددها التّشريع الجاري به العمل.

ومن خلال ما تصرح به نقابات العمال نتبين أن مشكل النّفاذ إلى المعلومة مازال عائقا على جميع مستويات التفاوض في القطاعين العامّ والخاصّ أمام القيام بمفاوضات بنّاءة ومجدية[3].

وحسب مستوى التفاوض تختلف مطالب نوعية المعلومات الموجهة من طرف النقابات العمالية إلى المنظمات المهنيّة للمؤجرين (في حال مفاوضات قطاعية) أو إلى إدارة المؤسّسة (في حال اتّفاقيّات مؤسّسة). وعلى الدّولة بصفتها مؤجّرة أن تخضع إلى نفس الالتزام.

ويجب أن تشتمل المعلومات عموما على:

+ التّكوين المهنيّ وآفاق ترقية الشّغالين،

+ الظروف العامة للشغل،

[1] للتدقيق، لا يمكن للمشرّع أن يجبر الأطراف المتفاوضة على إبرام اتّفاق أو اتفاقية مشتركة. فالمفاوضات لا تؤدّي بالضّرورة إلى الاتّفاق. وفي هذه الحال، فإنّه يمكن تحرير محضر عدم اتّفاق.

[2] في بعض البلدان، يفرض القانون إطارا قانونيا إلزاميا للمفاوضات الجماعيّة ومجالات يتعين التفاوض بشأنها وعادة في كلّ فرع نشاط مهني، لا بدّ من مفاوضات حول الأجور مرّة في السّنة، والتّصنيفات المهنية وشبكات الأجور كلّ خمس سنوات. وفي كلّ المؤسّسات الّتي فيها فرع نقابيّ، لا بدّ من مفاوضات حول الأجور وظروف العمل مرّة كلّ سنة.

[3] انظر تصريح الأمين العامّ للاتّحاد العامّ التّونسيّ للشّغل لأفريكان ماناجر (جريدة إلكترونيّة) وذلك بمناسبة مفاوضات 2017-2018

+أنظمة السّلامة والصّحّة في العمل والتّعليمات من أجل الوقاية من الحوادث ومن الأمراض المهنيّة،

+ سير المصالح الاجتماعيّة من أجل رفاهة الشّغّالين (المعالجة الطبّيّة، النّظافة، المطاعم، وسائل التّرفيه إلخ)،

+الإجراءات المحدّدة من أجل فحص الاعتراضات، وكذلك أساليب التّعامل معها وشروط استخدامها،

+ الوضع العامّ للمؤسّسة أو للقطاع أو النّشاط المهني وآفاق تطوّره أو مخطّطاته المستقبلية،

+تفسير القرارات القابلة لأن تؤثّر في وضع الشّغّالين بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة.

إنّ اشتراط النّفاذ إلى المعلومة هو أمر ضروريّ حتّى يعكس الاتّفاق أو الاتّفاقيّة واقع الوضع الاقتصاديّ والاجتماعيّ على المستوى الوطنيّ أو القطاعي أو المؤسّسة وذلك حسب مستوى التفاوض.

والنّفاذ إلى المعلومات الموثقة هو مؤشّر أساسيّ من مؤشّرات الصّدق والشّفافيّة لدى الشّركاء الاجتماعيّين للتفاوض بحسن نية في مناخ من الثّقة المتبادلة يحفّز على إبرام اتّفاقات أو اتفاقيات بينما استحالة النّفاذ إلى هذه المعلومات قد تؤدّي إلى مخاطر إبرام اتّفاقات أو اتّفاقيّات مشتركة لا تعكس الواقع جزئيّا أو كلّيا أو يتعطّل تنفيذها. كما إنّ الشركاء الاجتماعيّين الّذين ينطلقون في المفاوضات من معلومات مختلفة، لهم حظوظ ضئيلة للنّجاح في إبرام الاتّفاقات أو الاتّفاقيّات. فالشّرط الأساسيّ للمفاوضات بحسن نية يتمثل إذن في الإرادة الصّادقة للشّركاء الاجتماعيّين لبلوغ التّوافق. والمفاوضات الصّادقة والبنّاءة عنصر ضروريّ من أجل إقامة علاقة ثقة بين مختلف الأطراف والحفاظ عليها.

وتأسيسا على ما سبق، فإنّ مبدأ حسن النية في التفاوض يفترض أن أطراف التفاوض تقوم بمفاوضات صادقة وبنّاءة وتتجنّب أيّ تأخير غير مبرّر في المفاوضات وتبذل جهدها من أجل الاتّفاق، وتحترم الاتّفاقات والاتفاقيات المبرمة وتطبّقها بحسن نية وتخصص لنفسها ما يكفي من وقت لطرح النّزاعات الجماعية للنّقاش من أجل حلّها.

واستنادا إلى مكتب العمل الدّوليّ، فإنّ مبدأ حسن النية في المفاوضات الجماعيّة يستدعي توفر ما يلي:

- الاعتراف بالمنظّمات ذات التّمثيليّة الأكبر،

- بذل الجهود من أجل بلوغ اتّفاق،

- إجراء مفاوضات جدّية وبنّاءة،

- تجنّب كلّ تأخير غير مبرّر في المفاوضات،

- احترام كلّ الأطراف للتّعهّدات الملتزم بها، واحترامها للنّتائج المتوصّل إليها بفضل المفاوضات بحسن النية.

وبمناسبة إعداد الاتّفاقيّة الدّوليّة رقم 154، تمّ التّأكيد على أنّ المفاوضات الجماعيّة لا يمكن أن تكون ناجعة إلاّ إذا تمّت بحسن النية من قبل الطّرفين. وحسن النية لا يمكن فرضه بالقانون، لكن "يمكن أن ينتج عن الجهود المستمرّة المبذولة من كلا الطّرفين"[4].

[4] مكتب العمل الدّولي، تقرير لجنة الخبراء 1981

ولجنة الحرّيات النّقابيّة لم تشر فحسب على الأهمّيّة الّتي تولها لضرورة أن تكون المفاوضات بحسن النية، بل أكدت أيضا صراحة إلى أنّ مبدأ حسن النية يستدعي بذل الجهود من أجل الوصول إلى اتّفاق، نتيجة التفاوض مع النقابات ذات التّمثيليّة لضمان تطبيق ما يتم الاتفاق بشأنه[5].

ومبدأ الاحترام المتبادل للالتزامات الّتي يتمّ اتّخاذها في الاتّفاقيّات المشتركة نصت عليه بوضوح التوصية رقم 91 لمنظّمة العمل الدّولية: "على كلّ اتّفاقية مشتركة أن تكون عقدا محترما بين من أمضوا عليه ومن قبل الأشخاص الّذين أبرمت الاتّفاقيّة باسمهم"[6].

ومن جهتها، لاحظت لجنة الخبراء أنّ عددا من التّشريعات في هذا المجال تشير إلى أنّ المؤجّر يمكن أن يخضع إلى عقوبات في حال رفض الاعتراف بالنّقابة ذات التّمثيليّة. وفي هذا السّياق، تذكّر اللّجنة المذكورة بالأهمّيّة الّتي تولها إلى المبدأ المقرّ بضرورة تفاوض المؤجّرين والنّقابات بحسن النية باذلين كلّ الجهد من أجل الوصول إلى اتّفاق، ويكون ذلك من باب أولى وأحرى في القطاع العامّ أو في المصالح الحيويّة حيث لا يكون اللّجوء إلى الإضراب مسموحا للنّقابات[7].

أمّا فيما يخصّ القطاع الخاصّ، فعلى السّلطات العموميّة ألا تضع عوائق إزاء المفاوضات المشتركة على جميع المستويات، وعليها أن لا تعطّل المفاوضات عبر إجراءات متشدّدة.

ومع ذلك، ففي غياب الحرّيات النّقابيّة وحماية المندوبين النّقابيّين، لا يمكن أن يكون الحوار الاجتماعيّ بما في ذلك المفاوضات الجماعيّة إلاّ زائفا. ذلك أنّ المسؤول النّقابيّ ليس في وسعه أن يتفاوض بحرّيّة إلاّ إذا كان متمتّعا بحماية إزاء إمكان تعرّضه إلى إجراءات عقابيّة من قبل بعض المؤجّرين. والحال أنّ الحماية الحاليّة الّتي تضمنها مجلّة الشّغل هي حماية غير فعّالة، بل شكليّة خالصة، يمكن التفكير في إعادة النّظر فيها حتّى تغدو ناجعة.

## 2- إعادة هيكلة المفاوضات الجماعية القطاعيّة

حان الوقت في رأيي لاعتماد تصوّر جديد وهيكلة مختلفة للمفاوضات الجماعيّة، وذلك من أجل جعلها مواكبة للنّموّ الاقتصاديّ والاجتماعي والتّقني ولتفرع وتفتت عديد المهن.

فمنذ سنة 1973، لم تتطوّر المفاوضات الجماعيّة في القطاع الخاصّ في تصوّرها الهيكليّ القائم على اتّفاقية إطاريّة مشتركة واتّفاقيّات قطاعيّة وبصفة ثانوية اتفاقيات مؤسسات. أمّا فيما يخصّ قطاع الوظيفة العموميّة والمؤسّسات العموميّة، فإنّ الحاجة إلى تجديد المفاوضات الجماعيّة وهيكلتها ليست مطروحة نظرا إلى البطء في تطوّر العلاقات المهنيّة في هذا القطاع.

وللإشارة لا يوجد تعريف قانونيّ دقيق للقطاع المهنيّ. فمن منظور قانون الشّغل، فالشركاء الاجتماعيون في المفاوضات الجماعيّة هم الذين يحدّدون القطاعات المهنيّة التي على مستواها تتم المفاوضات ويضبطون حدود المجال التطبيقي المهني والشخصي لكل اتفاقية مشتركة قطاعية.

غير أننا لاحظنا أنّ عددا كبيرا من الاتّفاقيّات القطاعيّة لم تعد تستجيب للنّموّ الاقتصاديّ والتّكنولوجيّ المتميّز أساسا بتنوّع المهن وتفتتها في القطاع الواحد.

والمثال النّموذجيّ على عدم تلاؤم مجال التفاوض الحالي على المستوى القطاعي مع هذا التطور يتمثل في الاتّفاقيّة القطاعيّة الخاصّة بالكهرباء والإكترونيك والّتي وُضعت في الأصل من أجل تنظيم العلاقات المهنيّة، خصوصا في مجال تصنيع الأجزاء الكهربائيّة والأجزاء الإلكترونيّة، والأسلاك والكابلات والأجهزة الكهربائيّة بالمحرّكات والعربات والمكوّنات الإلكترونيّة. غير أننا لاحظنا أنّ مجال تطبيق هذه الاتفاقية ما انفكّ يتّسع ليشمل قطاعات تختلف اختصاصاتُها وتصنيفُها المهنيّ وحاجاتُ المؤجّرين والأجراء فيها، اختلافا تامّا عن المجال الأصلي لهذه الاتفاقية و الذي لم يتطور بالقدر المطلوب ليستجيب إلى خصوصيات المجالات الجديدة التي

[5] مكتب العمل الدّوليّ، 1996، الفقرة 814-818، ومكتب العمل الدّولي، 1997 ت، الحالة رقم 1919 (إسبانيا)، الفقرة 325

[6] مكتب العمل الدّوليّ، 1985، الفقرة 3، ص252

[7] مكتب العمل الدّوليّ 1994 أ، الفقرة 243

أصبحت تشملها ولا حتى إلى التطور التكنلوجي السريع لمجالاتها الأصلية ومن هذه القطاعات الجديدة صناعة الحاسوب و التجهيزات الإعلامية وتجارة الجملة و الوسطاء التجاريين للتجهيزات الكهربائية المنزلية والمعدات الآلية للمكاتب و أجهزة الإعلامية و توابعها والتجهيزات الكهربائية و الإلكترونية توابعها والخدمات الهندسية والاستشارات و الصيانة و تصليح و تركيب وخدمات أخرى خاصة بالمصاعد الكهربائية والمكيفات وأجهزة الإعلامية و توابعها والخدمات والاستشارة حول منظومات الإعلامية وإنجاز برامج معلوماتية (لوجسيال) ومعالجة المعلومات و النشاط في مجال بنك المعلومات.

ونلاحظ أيضا أنّ مراكز النداء في تونس قد عرفت نسق اتّساع سريع، فهي تشغّل عشرات الآلاف من الأجراء، ولكنّها تظلّ منظمة بهذه الاتّفاقيّة الّتي لا تتلاءم مع حاجياتها ولا مع خصوصيّاتها تصنيفاتها المهنيّة.

ولمزيد نجاعة التفاوض وإبرام اتفاقيات مشتركة تعكس بأكثر دقة خصوصيات كل قطاع مهني وتستجيب لحاجيات مؤجريه إجرائه نوصي بالتّفاوض، حول اتّفاقيّة وطنيّة خاصّة بكلّ قطاع مهني رئيسي يتألّف من عدة مهن متشابهة، واتّفاقيّات خاصة بقطاعات مهنية فرعيّة أو لمهن معينة علاوة على إمكان التّفاوض حول اتّفاقيّات خاصّة بالمؤسّسة.

وإذا طبقنا توصيتنا على قطاع الكهرباء والإلكترونيك مثلا فإنه يجب إبرام اتّفاقيّة قطاعية لقطاع الكهرباء والإلكترونيك واتّفاقيّات المهن التي ليست لها علاقة مباشرة بهذا القطاع كاتفاقية لمهنة تجارة أجهزة المكاتب والمعدّات الإعلاميّة والإكسسوارات، واتفاقية لمهنة صناعة البرمجيّات والإعلامية، واتفاقية لمهنة مراكز الاتّصال والنداء وغيرها من المهن.

والهدف من مقترحنا أخذ هذه اتفاقيات بعين الاعتبار خصوصيّات كل مهنة، ولا سيّما التصنيف المهنيّ للأجراء الذي يجب أن يستجيب للاختصاصات الموجودة في هذه المهن وهذا لا يحول دون إبرام اتفاقيات مؤسسات التي مازالت محدودة العدد.

كما يمكن تصور هيكلة جديدة أخرى للمفاوضات قائمة على اتفاقية إطارية لمختلف المهن في القطاع المهني غير الفلاحي وأخرى في القطاع المهني الفلاحي كما هو الحال حاليا واتّفاقيّات إطارية قطاعية تشمل قطاعات متشابهة كقطاع الكهرباء والإلكترونيك واتّفاقيّات قطاعية كمراكز الاتّصال والنداء واتفاقيات مؤسسات.

ولكن من الضّروريّ قبل ذلك حلّ إشكاليّة التّمثيليّة النّقابيّة في مسار إقناع الشّركاء الاجتماعيّين، ولا سيّما المؤجرين بأهمّية النّهوض بالمفاوضات خاصة في المؤسّسة، وهي مهمّة صعبة في السّياق الاقتصاديّ والاجتماعيّ الحاليّ.

## 4- دعم لامركزيّة التفاوض نحو المؤسّسة في القطاع الخاص مع الحفاظ على المستوى القطاعي كأساس المفاوضات الجماعيّة.

رغم مختلف العوائق الموضوعيّة والذّاتيّة، فإنّنا نوصي الشّركاء الاجتماعيّين بأن يشرعوا في دعم لامركزيّة التفاوض نحو المؤسّسة مع الحفاظ على القطاع بصفته المستوى الأساسي للمفاوضات الجماعيّة[8].

إنّ إرساء اللامركزيّة في مجال المفاوضات الجماعيّة على مستوى المؤسّسة قد غدا توجها تشترك فيه بلدان كثيرة تتشابه منظومة المفاوضات الجماعيّة فيها جزئيّا مع المنظومة التونسية، كما شأن المنظومتين الفرنسيّة والألمانيّة مثلا، وذلك رغم أنّ هذه الأخيرة تتجاهل المستوى المركزي لمختلف المهن[9].

وإلى جانب مستويي المفاوضات الجماعيّة لمختلف المهن والقطاعي اللذان يمثّلان أساس المنظومة التّونسيّة للمفاوضات الجماعيّة، فإنّه على الشّركاء الاجتماعيّين أن يثمّنوا التفاوض في المؤسّسة حول الاتّفاقيّات والاتّفاقات الّتي تعكس مشاغلهم الخصوصية. ولكن يجب قبل ذلك التّخفيف من الحواجز إزاء تحقيق هذه اللاّمركزيّة.

[8] انظر أعلاه

[9] Marine CHEUVREUX et Laurence RAMBERT Dialogue social sectoriel et décentralisation des négociations : Étude comparée France/ Allemagne ; Février 2017.

## 5- إلغاء التّرخيص في المفاوضات حول اتّفاقيّة المؤسّسة

خلافا للنّقابات في جلّ مؤسّسات القطاع الخاصّ، فإنّ نقابات مؤسّسات القطاع العامّ بلغت درجة متقدّمة من القوة والنّضج سمحت بمفاوضات متوازنة ومثرية.

ووهن المفاوضات في المؤسّسات الخاصّة يعود إلى مختلف العوامل المذكورة آنفا، بما في ذلك التّرخيص المسبق من قبل وزارة الشّؤون الاجتماعيّة للمؤسّسات الّتي لا تغطّيها اتّفاقيّة قطاعية.

ورغم أنّ هذا الترخيص من منظور إدارة الشّغل بالوزارة المذكورة مجرّد شكليّة في أغلب الأحيان، فإنّ بعض المؤسّسات قد لا تتفاوض حول اتّفاقيّات مؤسّسة بسببه حيث قد تعتبره عائقا بخلاف المفاوضات حول اتّفاقات المؤسّسات التي أصبحت آليّة لحلّ النّزاعات الجماعيّة دون قيود إجرائية.

والنّسيج الاقتصاديّ التونسي المتكون أساسا من وحدات اقتصادية صغيرة من عوامل تهميش مستوى المفاوضات في المؤسّسة. رغم أن النّموذج التّونسيّ للمفاوضات نظريّا وتاريخيّا نسخة طبق الأصل من النّموذج الفرنسيّ، ولكنّه بدأ يبتعد عنه وغدا مختلفا عنه أكثر فأكثر، وذلك بسبب ركوده القانونيّ والتّخلّف الاقتصاديّ للقطاع الخاصّ ففي فرنسا، وكما هو الشّأن في تونس، تدور المفاوضات الاجتماعيّة على مستويات ثلاث: المستوى الوطنيّ ومستوى فروع النّشاط المهنيّ، ومستوى المؤسّسة، بل حتّى فروع المؤسّسة غير أن شروط التفاوض والتمثيلية النقابية مختلفة كليا على ما هو في تونس.

وإنّه من العسير أيضا أن تحقّق المفاوضات في مستوى المؤسّسة الخاصّة تطوّرا في غياب إرادة لإرساء اللاّمركزيّة في المفاوضات الجماعيّة فكما ذكرنا تفرض مجلّة الشّغل في فصلها 44 ترخيصا مسبقا للمفاوضات في مستوى المؤسّسة الّتي لا تغطّيها اتّفاقيّة قطاعية إذ تنصّ على ما يلي: "لا يمكن إلاّ بصفة استثنائيّة وبقرار من كاتب الدّولة للشّباب والرّياضة والشّؤون الاجتماعيّة إبرام اتّفاقيات مشتركة تتعلّق بمؤسّسة أو جمع من مؤسّسات إلاّ إذا وجدت من قبل اتّفاقيّة مشتركة وقعت الموافقة عليها ومعمول بها في المؤسّسة أو جميع المؤسّسات المذكورة".

لقد أرادت مجلّة الشّغل من خلال هذا الشّرط أن تحمي أجراء المؤسّسات الّذين ليسوا محميّين بالاتّفاقيّات القطاعيّة التي تضمن لهم حدا أدنى من تنظيم الضّوابط الخاصّة بشروط العمل والضّمانات الاجتماعيّة، والتي ينبغي احترامها من طرف اتّفاقات المؤسّسة واتّفاقيّاتها الّتي لا يمكنها إلا إضافة امتيازات وإجراءات لفائدة الأجراء أفضل من تلك الّتي تنصّ عليها الاتّفاقيّة الإطارية في غياب اتفاقية قطاعية تخضع لها المؤسسة[10].

ورغم إرادة المشرّع الحمائية، فإنّ التّرخيص المذكو يمثّل ا تدخّلا في إرادة الشّركاء الاجتماعيّين وتحديدا لحريّتهم في التفاوض.

وهدف إلغاء التّرخيص للمفاوضات على مستوى المؤسّسة هو التّشجيع على الحوار الاجتماعيّ والنّهوض به على هذا المستوى، وذلك من أجل استجابة أفضل لحاجيات هذه المؤسّسات وخصوصيّاتها.

ولا يمكن أن يكون هذا الإلغاء فعّالا بشكل تامّ لتشجيع التفاوض على هذا المستوى إلاّ عندما تؤهّل مجلّة الشّغل الممثّلي غير النقابيين بصفة استثنائيةً، عند غياب النّقابات للتّفاوض ولإبرام الاتّفاقات في مرحلة أولى الاتّفاقيّات في مرحلة ثانية. على أنّه يجب قبل ذلك مراجعة شروط تكوين الهياكل التمثيليّة غير النقابيّة نحو أكثر مرونة.

[10] من أجل تنمية المفاوضات في المؤسّسة التي تمر بصعوبات اقتصادية، سمح المشرّع في بعض البلدان ووفق بعض شّروط معينة بإمكانية إبرام اتّفاقات قد تنصّ على امتيازات هي أقلّ نفعا للأجراء من تلك التي ضبطتها الاتفاقية المشتركة القطاعية.

## 6- وضع مقاييس التّمثيليّة، شرط للنّهوض بالمفاوضات الجماعيّة

لنذكّر أنّ قرار وزير الشّؤون الاجتماعيّة المؤرخ في 26 سبتمبر 2018 المتعلق بضبط مقاييس تحديد منظّمات الشّغّالين والمؤجّرين الأكثر تمثيليّة على المستوى الوطنيّ من أجل تعيينهم بالمجلس الوطنيّ للحوار الاجتماعيّ، قد ضبط لأوّل مرّة مقاييس هذه التّمثيليّة في تونس (انظر أعلاه)

وقد يكون تطبيق هذه المعايير مقبولا في التفاوض على المستوى الوطني لمختلف المهن (اتفاقيات أو اتفاقات إطارية بمفهومها الحالي). ولكن التّمثيليّة على المستوى القطاعي أو على مستوى المؤسّسة، حسب المعايير التي ضبطها القرار المذكور ستثير عديد الإشكاليات القانونيّة منها: هل يجب أن تكون النّقابة القطاعيّة الأكثر تمثيليّة على هذا المستوى منخرطة في المنظّمة الأكثر تمثيليّة على المستوى الوطنيّ أم هل يكفي أن تكون أكثر تمثيليّة على المستوى القطاعيّ دون أن حاجة أن تنتمي إلى المركزية النقابية الأكثر تمثيليّة على المستوى الوطنيّ؟

وللتذكير فإن الفصل 38 من مجلّة الشّغل ينصّ أنه "يجب أن تبرم الاتّفاقيّات المشتركة المبينة بالفصل السّابق بين المنظّمات النّقابيّة للأعراف والعمّال الّتي تمثّل أكثر من غيرها فروع النّشاط المعنيّ في المنطقة الّتي سيقع فيها تطبيقها"

وقد مرت تونس بتجربة وحيدة للتّعدّديّة النّقابيّة عندما تكونت مركزيّة نقابيّة ثانية وهي "الاتّحاد الوطنيّ للعمال التّونسيّين" وقد تفاوضت وأبرمت سنة 1985 الاتّفاقيّة القطاعيّة تحويل البلّور ووالمرآة. وقد اعتمدت وزارة الشؤون الاجتماعية حينها على عدد المنخرطين على المستوى القطاعيّ المهني لمنح للاتّحاد المذكور صفة المنظّمة الأكثر تمثيليّة في هذا القطاع بالرغم من أنه لم يكن الأكثر تمثيليّة على المستوى الوطنيّ وللتذكير فإنّ تلك التّجربة التعددية لم تصمد طويلا (انظر ما سبق).

وبالنّسبة إلى منظّمات الأعراف، فإنّنا نرى أنّ أنّه يجب الاستناد إلى عدد المؤسّسات المنخرطة بالمنظّمة المهنيّة وربما أيضا عدد أجرائها كمقياس أساسيّ لتمثيل قطاع النّشاط المهني[11].

وستطرح نفس الإشكاليّة على مستوى المؤسّسة، بأكثر تعقيدا وهي: هل ينبغي أن تكون نقابة المؤسّسة منتمية إلى المنظّمة النّقابيّة الأكثر تمثيليّة على المستوى الوطني أم الأكثر تمثيليّة على مستوى قطاع النّشاط المهني الّذي تنتمي إليه؟ أم يكفي أن تكون الأكثر تمثيليّة على مستوى المؤسّسة؟

ورغم أنّ هذه الإشكاليّة حديثة العهد، فإنّه من الضّروريّ إيجاد حلّ لها حتّى لا تتعطّل المفاوضات في هذا المستوى المهمّش في القطاع الخاص.

ونوصي على كل المستويات بألا تبرم الاتّفاقيّات والاتّفاقات المشتركة إلا من طرف النقابة الأكثر تمثيليّة على المستوى المعني في حال الاختلاف بين النقابات.

ويجب الاعتراف المتبادل خاصة على مستوى المؤسسة بين أطراف التفاوض. فالأطراف المشروع لها التّفاوض هي تلك الّتي تتّفق على أن تعترف لبعضها بصفة المحاور الأكثر تمثيليّة وبالتالي لها القوة كي تدافع عن حقوق منخرطها التي تستمدها من شرعيتها التمثيلية وعند الاقتضاء من احتكارها حق التنبيه بالإضراب وتنفيذه وهو حسب القانون التونسي حقّ فرديّ يمارس جماعيّا، وتحتكره النّقابات دون غيرها كما هو الشّأن في جل الدول كألمانيا مثلا[12]. والأجراء الّذين يمارسون الإضراب دون أن تكون النّقابة قد دعت له يرتكبون خطأ جسيما.

وإنّنا نرى في السّياق الديمقراطي الذي نتج عنه انتقال تونس من النّقابة الواحدة إلى تعدّد النّقابات، أن النّهوض بالحوار الاجتماعيّ عموما وبالمفاوضات الجماعيّة خصوصا رهين، ضبط معايير لقياس التّمثيليّة النقابية، تستند أساسا إلى عدد الانخراطات في منظّمات الشّغّالين والمؤجّرين عندما يتعلّق الأمر بالمفاوضات على

[11] للاستئناس، انظر القانون الفرنسيّ المؤرّخ في 5 مارس 2014، حول عدد الأجراء بالمؤسّسات المنخرطة والّتي راجعها قانون الشّغل ل8 أوت 2016.

[12] في ألمانيا، يمكن لأجير غير منخرط في النّقابة أن يشارك في إضراب دعت إليه النّقابة، ولكنّه لا يتحصّل على تعويض عن الأجر (بسبب ما خسره من أجر أثناء الإضراب). وهذا التّعويض يموّله صندوق الإضرابات للنّقابة وفي عديد الدول. وهذا النّوع من الصّناديق غير موجود بالمنظّمات النّقابيّة التّونسيّة.

المستوى الوطني لمختلف المهن،[13] وعلى المستوى القطاعيّ عندما يتعلّق الأمر بالمفاوضات القطاعيّة. أمّا على مستوى المؤسّسة، فإنّ المقياس الأساسيّ هو عدد الانخراطات في نقابات المؤسّسة[14].

وإضافة إلى المعيار الكمي المتمثل في عدد الانخراطات، نقترح بالنسبة للمفاوضات الجماعية حسب مستوى التفاوض، أن يتمّ الاستناد إلى قرار وزير الشّؤون الاجتماعيّة المتعلّق بمقاييس تمثيليّة أعضاء المجلس الوطنيّ للحوار الاجتماعيّ، مع إضافة بعض المقاييس:

<u>على المستوى الوطنيّ:</u>

++ الشّفافيّة الماليّة الّتي يثبتها تقرير سنويّ من دائرة المحاسبات.

<u>على المستوى القطاعيّ ومستوى المؤسّسة بالنسبة لنقابات العمال:</u>

++ تأثير النّقابة ولا سيّما من خلال نشاطها في مستوى القطاع أو مستوى المؤسّسة،

++ عدد الأجراء المنخرطين أو عدد نقابات المؤسّسة على مستوى القطاع، وعدد الأجراء المنخرطين بالنّقابة بالنسبة للتفاوض على هذا المستوى في المؤسّسة

وفيما يخصّ منظّمات الأعراف، فإنّ التمثيلية القطاعية تقاس بعدد المؤسّسات في قطاع الأنشطة المعنية والمنخرطة في كلّ منظّمة، ويمكن إضافة معيار عدد الأجراء الذّين يشتغلون في هذه المؤسّسات.

وإلى جانب هذه المعايير الخاصّة بكلّ مستوى نقترح إضافة معيار عامّ ينطبق على جميع المستويات، يتمثل في الاستقلاليّة. فلكي تكون المفاوضات فعليّة ويحقّق الحوار أهدافه، فإنّ مسار التفاوض يجب أن يتم دون تدخّل لا مبرّر له من قبل السّلطات العموميّة أو المؤجرين أو غيرهما. وهذا المعيار يتعلق أساسا بمنظّمات الشّغّالين التي يجب أن تكون مستقلّة عن السّلطات العموميّة وأن لا توضع، ولو بشكل غير مباشر، تحت تأثير مؤجّر أو منظّمة المؤجّرين.

ومن التّوصيات أيضا تجنّب التّشتت النّقابيّ، لا سيّما في المؤسّسات نظرا لنتائجه السلبية على المفاوضات حسب التّجارب الأجنبيّة[15]. ومن هذا المنظور، فإنّنا نقترح رفع سقف التّمثيليّة، وذلك من أجل النهوض بالعمل النقابي الذي قد يفقد مصداقيّته بسبب الانقسامات بين منظّمات متنازعة فيما بينها. وفي كل الحالات، فإنّ التمثيليّة النسبيّة في الحوار والمفاوضات، يجب أن تتحول إلى تمثيليّة مطلقة عندما يتعلق الأمر بإبرام الاتّفاقات والاتّفاقيات.

وبصرف النظر عن المستوى الّذي يتمّ فيه الحوار، فإنّ دعمه المنشود لا يمكن أن يكون ناجعا إلاّ إذا نجحنا في ضبط التّمثيليّة النّقابيّة من خلال مقاييس نوعية وكمّيّة واضحة وبسقف عال[16]. خاصة على مستوى المؤسسة الذي مازال يحتاج فيه التفاوض لإرادة الشركاء الاجتماعيين في لامركزية المفاوضة مع المحافظة على المستوى القطاعي المهني كمرجعية للتفاوض في المؤسسات.

[13] لا يمكن الاستئناس بمقاييس التّمثيليّة النّقابيّة، في القانون الفرنسيّ المنقح في 20 أوت 2008 لأنها تستند إلى شرعيّة مكتسبة أثناء الانتخابات المهنيّة، نظرا إلى غياب الاحتكار النّقابيّ في تقديم المترشّحين إلى انتخابات ممثّلي الأجراء خلافا للقانون التونسي.

[14] في بعض القوانين المقارنة، يكون هذا الاعتراف رهين وجود نسبة مائويّة دنيا من الشّغّالين في المؤسّسة منخرطة في النّقابة. وهذا المقياس يمكن أيضا تحديده عبر استفتاء في مقرّ العمل أو يمكن أن يضبط من قبل سلطة خارجيّة قانونيّة كما هو شأن وزارة الشغل أو الشؤون الاجتماعية.

[15] انظر مثال فرنسا والمغرب.

[16] إنّ هذه التّعدّديّة تقتصر في أوروبا عموما على منظّمتين أو ثلاث منظّمات. بينما في فرنسا، تطمح سبع منظّمات إلى تمثيل الأجراء.

## 7- التّفكير في إمكانية التّفاوض حول إدخال مرونة على مبدأ النظام العام الاجتماعي.

### 7-1. رفض النقابات لإدخال استثناءات على مبدأ الأفضليّة.

يمكن للشركاء الاجتماعيين أن يفكروا في إمكانية التّفاوض حول إدخال جزء من المرونة على مبدأ الأفضليّة (تطبيق الأنفع للأجير) بتحوير تدريجيّ للنظام العام الاجتماعي القائم على عدم إمكان أن ينفي نص ذو درجة دنيا نصا ذا درجة أعلى منه إلاّ إذا كان ذا أفضليّة للأجير.

وفي قانون الشّغل التّونسيّ، يحدّد القانون التّراتيب الدّنيا لعلاقات وظروف العمل، على أنّ الاتّفاقيّات والاتّفاقات المشتركة تحسّن مختلف هذه التّراتيب الدّنيا. والحدود بين مجالي تدخل القانون والاتّفاقات المشتركة ليست واضحة بما فيه الكفاية في تونس، خلافا لما هو الشّأن في بلدان أخر كألمانيا مثلا[17].

وتخضع المفاوضات الجماعيّة في تونس للمبدأ المطلق للأفضليّة في تطبيق الأنفع للأجير والّذي يمثل الرّابط بين مصادر قانون الشغل بما في ذلك الاتّفاقيّات المشتركة وباقي المصادر حيث لا يسمح مبدأ الأفضليّة التنصيص على أي استثناء لتطبيق ما هو أقلّ نفعا للأجير مما نص عليه مصدر آخر حتى ولو كان أعلى منه في الترتيب الهرمي لهذه المصادر.

وتنصّ مجلّة الشّغل بصفة ضمنية بالفصل 31 وما يليه وكذلك الاتّفاقيّتان المشتركتان الإطاريّتان على أوّليّة تطبيق ضمنية للاتّفاقيّات المشتركة القطاعيّة وهذه الأخيرة تنص على أولوية اتّفاقيّات المؤسّسات باعتبار أن كل مصدر أقل درجة في الترتيب الاتفاقي من المفروض أن يكون أنفع للأجير من المصدر الذي سبقه وإن لم يكن كذلك فلا أثر قانوني له، وهو ما أقره فقه القضاء.

وهذا المبدأ يطبّق في القطاع العامّ بين النّظام الأساسيّ العامّ والأنظمة الأساسيّة الخاصة ومسألة المرونة في تطبيقه ليست مطروحة إذ يتعلّق الأمر بقطاع محميّ اقتصاديّا في جزء كبير منه.

ولنذكّر أنّه في القطاع الخاصّ، طالبت بعض المؤسّسات وحتى بعض القطاعات الّتي تعاني صعوبات اقتصادية باستثنائها من الاتّفاقات الوطنيّة للزّيادات في الأجورلكن النّقابات صمدت ورفضت أن يتمّ أي استثناء من مجال تطبيق الاتّفاقات والاتّفاقات بما يتناقض والمبدأ المطلق للأفضليّة.

وخلافا لتونس ودول الأخرى، نلاحظ أنه منذ عدة السّنوات، قوانين بعض البلدان ادخلت استثناءات لمبدأ الأفضليّة بشكل متزايد من ذلك أنّ القوانين الفرنسيّة ولا سيّما قوانين 1982 و2004 و2008 قد سرّعت هذا التّطوّر، بوضع شروط معيّنة، بالاتّفاقات المشتركة الّتي تسمح بالقبول بإمكانيّة إدخال استثناءات على هذا المبدأ. بيد أنّ هذا القبول ليس ممكنا في بعض المسائل الّتي يتمّ التّنصيص عليها صراحة على أنها غير قابلة للاتفاق على خلافها إلا بما هو أفضل للأجير.

وفي السنوات العشر الأخيرة ونتيجة للصعوبات التي يشهدها الاقتصاد العالمي عمّت هذه المرونة المفاوضات الجماعيّة في عديد البلدان العالم بما في ذلك البلدان المتقدّمة والتي لها تشريعات الشّغل الأكثر حماية شأن فرنسا وألمانيا[18]، وربما لا مهرب من أن تُطرح هذه المسألة على التّونسيّ المفاوضات الجماعيّة في تونس عاجلا أم أجلا خاصة في سياق الأزمات الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد الوطني.

وللتذكير سبق أن رفض الاتّحاد العامّ التّونسيّ للشّغل رفضا قاطعا كلّ خروج عن مبدأ الأفضليّة. وقد تجسّم هذا الرّفض في سنة 2019 بمناسبة طلب بعض الجامعات المهنية للأعراف في قطاعات النّشاط الّتي تعاني من صعوبات اقتصاديّة عدم تطبيق الزّيادات في الأجور الّتي كانت موضوع اتّفاق على المستوى الوطني. وقد كانت معارضة المركزيّة النّقابيّة قطعية إلى حدّ تجسيمها عبر التنبيه بإضرابات قطاعيّة في البعض من هذه القطاعات والأنشطة[19].

---

[17] Margot Charrier, le salaire minimum: comparaison franco-allemande, MDE/ Droit du travail, 11- 03-2011.

[18] إنّ النّمط الجديد للرّبط بين الاتّفاقات الجماعيّة النّاتج عن إنهيار مبدأ الأفضليّة أحد العوامل الّتي ساهمت تدريجيّا تعزيز لامركزيّة للمفاوضات الجماعيّة على مستوى المؤسّسة في أغلب البلدان.

[19] انظر أعلاه.

لقد صمد مبدأ الأفضليّة إلى حدّ الآن في تونس، غير أنّه أصبح مهدّدا أكثر فأكثر، وذلك نتيجة الأزمات الاقتصاديّة والاجتماعيّة الّتي ما انفكّت تتعمق كما سلف ذكره.

وربما ينبغي التفكير في استباق أزمات اقتصادية حادة قد تحصل في بعض القطاعات المهنية أو المؤسسات، بالاتفاق بين الشركاء الاجتماعيين على إدراج ضمن هذا المبدأ نسبة من المرونة يتمّ التّفاوض حولها في اتفاقيات قطاعية دون المساس بالحقوق الأساسيّة[20].

ومن المتفق عليه أن النّموذج الألمانيّ في المفاوضات هو مثال للنّجاح في إدراج استثناءات على مبدأ الأفضليّة المطلق الّذي استطاع الحفاظ على سماته المميّزة، وذلك رغم الأزمة الاقتصاديّة لسنة 2008. فعلى إثر الضّغوطات من طرف المؤسّسات بالتّهديد بنقل نشاطها إلى بلدان أخرى، تفاوضت النّقابات في إدراج فصول استثنائيّة بالاتّفاقيّات المشتركة. من ذلك مثلا، إدراج فصول خاصّة بالضّائقة الماليّة تسمح للمؤسّسات بأن تحافظ على مواطن شغل مقابل دفع أجورا أقل من تلك المتفق عليها[21].

ولم نذكر المثال الألمانيّ على سبيل المقارنة، وإلاّ فإنّنا سنسقط في المقارنة بين ما لا يمكن أن يقارَن، وذلك على جميع الأصعدة. ولكنّنا أشرنا إلى ذلك كمثال عن بلد قد نجح في تجربة إدخال درجة من المرونة على المبدأ المطلق للأفضليّة، رغم أنّ هذا البلد له قوانين شغلية وحقوق عمالية مفرطة في الحماية.

ولا شكّ أنّ أشكال المرونة الّتي طالت نموذج المفاوضات الجماعية الألمانيّ والفرنسي وغيرهما لا يمكن تطبيقها في تونس على الأقلّ في السّياق الاقتصاديّ والاجتماعيّ الحالي، ولكن يمكن الاستنارة بها لوضع حدود دقيقة لهذه الاستثناءات في حال الاتفاق على مبدأ الاستثناءات.

### 2-7. الاتفاق على استثناءات لمبدأ الأفضليّة في حدود وبضمانات دقيقة

في حال اتفق الشّركاء الاجتماعيّون على فتح باب التفاوض حول الاستثناءات لمبدأ الأفضليّة، فإنّنا نوصي أن تحاط هذه الاستثناءات بضمانات للأجراء من ذلك:

- إذا افترضنا أنّ مجلّة الشّغل ستنص على هذا الاستثناء، ينبغي التدّقيق على أنّ الاتّفاقيّات المشتركة لا يمكنها إن تكون أقلّ نفعا للأجراء إلاّ في المسائل المشمولة بالاستثناء والمنصوص عليها صراحة وفي قائمة حصرية بهذه الاتفاقيات،

- منع إبرام اتّفاق أو اتّفاقيّة مؤسّسة أقلّ نفعا للأجراء في مجال ظروف العمل، وذلك في حال كانت هذه الظّروف محدّدة باتّفاقيّة مشتركة قطاعية أو إطارية أو في مجلة الشغل باعتبار أن هذا المجال يعتبر إطارا حمائيا للأجراء في العمل،

- منع كل استثناء لمبدأ الأفضليّة إذا تعلّق الأمر بالضّمانات الجماعيّة وبالحقوق الأساسيّة،

- التحديد الصّارم للمجالات الّتي لا يمكن أن تخضع لأيّ استثناء لمبدأ الأفضليّة، ويكون ذلك التّحديد من طرف المشرع في مجلة الشغل أو من طرف الشركاء الاجتماعيين في الاتّفاقيّات المشتركة الإطارية،

- تحديد الاستثناءات في الزّمان والمكان مع إمكانية استعادة الامتيازات التي كانت موضوع اتّفاقات أقلّ نفعا للأجراء، عندما تستعيد المؤسّسة قدراتها التّنافسيّة.[22]

---

[20] لقد أثّر الرّكود الاقتصاديّ الكبير لسنتي 1993-1994 بألمانيا مثلا في منظومة المفاوضات عبر أشكال مختلفة منها التخفيض في الأجور، وإعادة توزيع أوقات العمل بأكثر مرونة.

[21] أنظر على سبيل المثال "المفاوضات الجماعيّة والمرونة الدّاخليّة: المقارنة بين فرنسا وألمانيا"، انظر: Freyssinet J. (2015)

وانظر أيضا: "مفاوضات المؤسّسة حول الشّغل: بعض التّجارب الأوروبية". وثيقة عمل للإيرس رقم 2. 55 (2002) Bosch G

[22] انظر قانون فيون في فرنسا الّذي سمح لمستوى المؤسّسة من أن يتحرّر من المستوى الأعلى إلاّ فيما يخصّ الأجور الدّنيا والتّصنيفات المهنيّة والضّمانات المهنيّة المشتركة أو إذا كان اتّفاق الفرع يمنع الاستثناء. المصدر: القانون رقم 2004-391 بتاريخ 4 ماي 2004 الخاصّ بالمفاوضات حول الاتّفاقات داخل المؤسّسة والتي تنصّ على استثناءات

## 8- مراجعة الاستثناء المنصوص عليه في مجلّة الشّغل حول نظام توقيت العمل لتفعيله

منذ سنة 1996، نصت مجلّة الشّغل على استثناء في توزيع مدة العمل على أن يتم التفاوض في كيفية تطبيقه في إطار الاتّفاقيّات المشتركة حيث نص الفصل 79 (نقّح بالقانون عدد 62 لسنة 1996): "لا يمكن أن تتجاوز مدّة العمل الفعليّ 48 ساعة في الأسبوع أو تحديدا معادلا لذلك يضبط حسب مدّة من الزّمن غير الأسبوع لا تتجاوز العام الواحد". وتطبيقا لهذا الفصل، يمكن أن تعدّل هذه المدّة حسب مدة من الزّمن غير الأسبوع ولا تتجاوز العام الواحد، وذلك من خلال اتّفاقيّات مشتركة أو نصوص ترتيبية، ويكون ذلك بعد التّشاور مع المنظّمات النّقابيّة للمؤجّرين وللشّغّالين.

قوانين الشّغل المقارنة، نصّت في عديد البلدان على إمكان أن تكون الأنظمة القانونيّة المتعلّقة بمدّة العمل موضوع استثناء بواسطة اتّفاق أو اتّفاقيّة مشتركة، وأن تكون في الآن نفسه محترمة لحدود النّظام العامّ المطلق كسقف ساعات العمل، والعطل المختلفة. بينما في تونس، لم يجد هذا الاستثناء إمكانية تطبيقه، بسبب رفض الاتّحاد العامّ التّونسيّ للشّغل أن يتفاوض حول بشأنه[23].

ونرى أنّه من الممكن وضع حدود لتطبيق الفصل 79 من مجلّة الشّغل (الذي أدخل استثناء على قاعدة الاحتساب الأسبوعي لتوقيت العمل)، من شأنها حماية حقوق الأجراء، والسّماح في الآن نفسه بدرجة من المرونة للمؤسّسات فيما يخصّ التّصرّف في ساعات العمل. ومن ذلك:

+ ضمان دفع متوسّط الأجر، في حال استحالة توفير المؤجّر لشغل كامل أو جزئيّ، ومهما يكن مدة مرحلة عدم توفر الشّغل،

+ تعويض الأيّام الّتي لم يتمّ فيها القيام بالعمل بما لا يمكن أن يتجاوز العشر ساعات في اليوم، والسّتّين ساعة في الأسبوع، وذلك وفق ما تقتضيه أحكام مجلّة الشّغل،

+ المحافظة على الحقّ في السّاعات الإضافيّة وعلى نسب الزّيادة في تأجيرها الّتي تنصّ عليها مجلّة الشّغل، بالتّفاوض بين الشّركاء الاجتماعيّين في أساليب احتسابها[24]،

+ عدم المساس بالرّاحة الأسبوعيّة،

+ المحافظة على الحقّ في مختلف العطل الّتي تنصّ عليها مجلّة الشّغل والاتّفاقيّات المشتركة،

+ عدم إدخال اضطراب على حياة الأجراء الاجتماعية والاقتصادية بتغييرات مفاجئة ومباغتة.

ويمكن للاستثناء المذكور الّذي نصّ عليه الفصل 79 من مجلّة الشّغل إذا وضعت له الحدود والضمانات اللاّزمة أن يكون ملائما للأجراء والمؤجرين وللاقتصاد عموما. حيث يمكن أن يسمح ب:

+ المرور من التّوقيت الجماعيّ الجامد إلى توقيت فرديّ أو خاصّ بمجموعة وذلك حسب حاجيات المؤسّسة وظروف الأجير الاجتماعيّة. وهذا من شأنه أن يحسّن من إنتاجيّة الأجير ومن المقدرة التّنافسيّة للمؤسّسة،

[23] لقد أدخل الفصل الثّاني من القانون الفرنسيّ لسنة 2016 تحويرا في جزء مجلّة الشّغل بشأن مدّة العمل، وفق هيكلة جديدة ذات مستويات ثلاث تميّز بين قواعد النّظام العامّ ومجال المفاوضات المشتركة والإجراءات الإضافيّة الّتي تنطبق في حال غياب اتّفاق. وفيما يخصّ مدّة العمل، فإنّ الأولويّة تكون لاتّفاق المؤسّسة الذي يمكنه وفي الحدود الّتي تضبطها مجلّة الشّغل، أن يشتمل على إجراءات أقلّ ملاءمة للأجراء ممّا ينصّ عليه اتّفاق الفروع المهنية. المصدر: القانون رقم 2016-1088 بتاريخ 8 أوت 2016 المتعلّق بالعمل، وبتحديث الحوار الاجتماعيّ.

[24] انظر أعلاه

+ أن تصبح استجابة المؤسّسة سريعة إزاء تقلّبات السّوق المحلّيّة ولا سيّما الأسواق الخارجيّة فيما يخصّ المؤسّسات المصدّرة. فتونس تجلب عددا كبيرا من هذه المؤسّسات، خصوصا في مجالات الكهرباء والإلكترونيك، وذلك بفضل الوفرة والجودة اللّتين تتميّز بهما اليد العاملة إضافة إلى الأجور البخسة، والامتيازات الاجتماعيّة والجبائيّة لهذه المؤسسات.

وفي المقابل هناك خطرّ إمكان مغادرة بعض هذه المؤسّسات لتونس نحو بلدان أخرى اعتمدت النظام السّنوي لساعات العمل شأن المغرب. بما يسمح لها بسرعة التأقلم باعتبار أنّ عديد المؤسّسات لا يمكن أن تعرف طلبيّات التّزوّد إلاّ قبل بضعة أيّام.

+ دعم الاستثمار الوطنيّ وجلب الاستثمار الأجنبيّ بواسطة مرونة تسمح بالترفيع أو بالتخفيض من ساعات العمل في الوقت المناسب.

ونذكّر بأنّ التّشريع الحالي يسمح بذلك، ولكن بعد المرور عبر تفقّديّة الشّغل من أجل برمجة السّاعات الإضافيّة والتي بدورها تستشير الشركاء الاجتماعيّين وخاصة المنظمة النقابية التي تنتمي لها نقابة أو النقابة الأكثر تمثيلا لأجراء المؤسسة المعنية قبل أن تمنح ترخيصا بذلك، وهو ما يحتاج إلى وقت لا يسمح للمؤسّسة التأقلم بالسرعة المطلوبة[25].

وفي حال حاجة المؤسسة للتّقليص في توقيت العمل يتعين احترام إجراءات أكثر تعقيدا وطولا في الزمن حيث يجب المرور بلجنة مراقبة الطّرد الّتي تقدّم رأيها في أجل 33 يوما. ونتيجة للخلافات التي قد تحدث داخل هذه اللّجنة، فإنّه قد يتمّ تجاوز هذا الأجل أحيانا. مع العلم أنّ الاستثناء لوجوب المرور بلجنة مراقبة الطرد والّذي نصت عليه مجلة الشغل إثر مراجعتها سنة 1996، والقاضي بإمكانية إبرام اتّفاق بين المؤجّر والأجراء المعنيّين خارج لجنة مراقبة الطّرد، لم يلق إقبالا من الأجراء الّذين يبحثون عن ضمانات أكبر من خلال اتّفاق يُبرم بين النّقابة والمؤجر في إطار لجنة مراقبة الطّرد.

+ المحافظة على مواطن الشّغل ودعمها، ذلك أنّ المؤجّر الّذي يتوفّر له هذا الهامش من المرونة في التّصرّف في الموارد البشريّة لا يلجأ مبدئيا إلى الطّرد إلاّ في حال الصّعوبات الاقتصاديّة المستمرّة.

+ الحدّ من اللّجوء إلى مواطن شغل تقوم على العقود ذات المدّة المحدّدة أو إلى المناولة. فمثل هذا اللّجوء ناتج غالبا عن الحاجة إلى مرونة سريعة في وقت العمل في حال تقلّبات غير متوقّعة تطال الأسواق المحلّيّة أو العالمية.

وفي غياب المفاوضات حول استثناء نظام ساعات العمل الأسبوعيّة الّتي نصّ عليها الفصل 79 من مجلّة الشّغل، حاولت العديد من المؤسّسات أن تقتصر في التشغيل المباشر على مهنها المركزيّة، وأن تستعين بإجراء عن طريق شركات مناولة فيما يخصّ باقي الخدمات، حتّى يتسنى لها التصرف السريع في الموارد البشرية حسب الحاجة.

إنّنا نعتقد أنّه في تونس، وفي هذا السّياق الاقتصاديّ الصّعب الّذي قد تتجاوز فيه نسبة البطالة العشرين بالمائة في سنة 2021 بسبب الكوفيد 19، قد حان الوقت للتفكير في مدى إمكان اعتماد أنماط جديدة من الاتّفاقات، من أجل التّشجيع على المرونة الدّاخليّة، مقابل الإبقاء على مواطن الشّغل في فترات الأزمات. ومن هذه الاتّفاقات تلك المتعلقة بالمحافظة على مواطن الشّغل وتنميتها والتي يمكن تسميتها بالاتّفاقات الدّفاعيّة لأنها تبرم في حال صعوبات اقتصاديّة هامّة ووقتيّة، تسمح للمؤجّر أن يلتزم، بمقتضى اتّفاق مؤسّسة، بالمحافظة على مواطن الشغل مقابل تعديل أوقات العمل أو الأجور أو الاثنين معا.

وهذه الاتّفاقات تساهم في الحفاظ على مواطن الشّغل. وهي تنصّ عادة على أن يلتزم المؤجّر إمّا بالمحافظة على شغل كلّ أجير معنيّ مقابل التخفيض في الأجر دون النزول به إلى أقل من الأجر الأدنى المضمون القانونيّ أو الاتفاق، وإمّا بتعديل وقت العمل وتنظيمه وتوزيعه أو بالالتزام بكلاهما.

[25] في فرنسا مثلا، يمكن لاتّفاق مؤسّسة أن يخرج عن اتّفاقات الفروع دون أن يكون لها الحقّ في منعه، وذلك في بعض المجالات المتعلّقة بمدّة العمل كالسّاعات الإضافيّة، والعطل التّعويضيّة، والتّصرّف في مدّة العمل الّتي تتجاوز الأسبوع، ولا تتجاوز السّنة.على أنّه في مجالات أخرى تخصّ مدّة العمل، لا يتمّ العمل بأولويّة اتّفاق المؤسّسة في حال منع ذلك باتفاقيات الفروع. المصدر: القانون رقم 2008-789 بتاريخ 20 أوت 2008، مصدر مذكور.

وأهمّ الحدود الّتي يمكن أن التنصيص عليها صلب الاتفاقيات الإطارية فيما يخصّ هذا النّوع من الاتّفاقات هي:

- التّفاوض في سقف مدّة صلاحيّة الاتّفاق،

- استرجاع الأجير لحقوقه الأصليّة المعمول بها قبل تطبيقه، عند انتهاء مدّة الاتّفاق،

ولا يسمح السّياق الاقتصاديّ والاجتماعيّ الحالي بأن نذهب إلى أبعد من ذلك أو المقارنة مع قوانين أخرى مثل القانون الفرنسي الّذي ينصّ على أنّ رفض الأجير لشروط العمل الجديدة الّتي يفرضها الاتّفاق، يجعله عرضة للطّرد لأسباب اقتصادية، كما قد يحرمه من إعادة تصنيفه مهنيّا. باعتبار أن المؤجّر ليس مجبرا على الالتزام بإجراءات التّعديل وإعادة التّصنيف[26].

و في ألمانيا يقتصر اللّجوء إلى هذه الإمكانية على المؤسّسات الّتي تمرّ بصعوبات كبيرة، على أنّه اتّسع شيئا فشيئا لتصبح له دوافع أخرى شأن تحسين القدرة التّنافسيّة. وفي مقابل ذلك، يمنع أيّ طرد طيلة مدّة معيّنة[27].

[26] انظر أيضا حول هذا الموضوع في فرنسا، قانون 6 أوت 2015 المعروف بقانون "ماكرون"

[27] Rambert L. & Fréhaut P. (2012), « Le chômage partiel », Les Cahiers de la DG Trésor.

انظر أيضا.op.ci - Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale, n°2012-02, Partie9

## المساهمة 3: محدي حسن

### «تغيّرات سوق العمل خلال فترة ما بعد الجائحة وأشكال العمل الجديدة في الدول العربية»

*أستاذ التعليم العالي، خبير في السياسات الاقتصادية ومناخ الأعمال، المدير التنفيذي للمعهد العربي لرؤساء المؤسسات*

### مقدمة

تشهد أسواق العمل في الدول العربية تطورات متسارعة ومتباينة في جميع المجالات فرضتها التحولات العالمية الكبرى وأيضا طبيعة النسيج الاقتصادي والاجتماعي القطري. ولقد كشفت تداعيات جائحة كوفيد 19 عن عمق الإشكاليات البنيوية وضعف أسواق العمل في المنطقة العربية وخاصة تفاقم البطالة وتنامي الهشاشة الاجتماعية.

وقد أدّى التطور الديمغرافي المسجل في البلدان العربية وتنوع هيكلة طالبي الشغل في سياق يتسم بضعف المحتوى التشغيلي للنمو من جهة وعدم مواكبة منظومة التعليم والتكوين المهني للمتطلبات الجديدة للتوظيف بالقدر الكافي من جهة أخرى إلى تسجيل ضغوطات كبيرة على أسواق العمل وارتفاع معدلات البطالة خاصة لدى الشباب وحاملي الشهادات العليا وتفشّي ظاهرة العمل غير المهيكل واستشراء الهجرة النظامية وغير النظامية.

وأمام هذه الوضعية، بادرت الدول العربية إلى تجاوز هذه المعضلة واعتماد السياسات والبرامج الإصلاحية والتدابير اللازمة لتحسين القدرة التشغيلية للنمو ومعالجة الإخلالات والإشكاليات المسجلة على مستوى سوق الشغل خاصة بعلاقة مع تكريس الملاءمة بين عروض وطلبات الشغل. وتبقى تطبيقات هذه السياسات النشيطة وغير النشيطة، على أهميتها، محدودة خاصة فيما يتعلّق بإرساء ديناميكية على مستوى سوق الشغل بجوانبه المختلفة.

وبالتوازي، كان للتحوّلات العالمية الكبرى تأثيرات مباشرة على أسواق العمل المهيكلة وغير المهيكلة حيث أدّت الثورة الصناعية والرقمية إلى بروز رهانات جديدة على مستوى تطوير مناهج التعليم وتنمية المهارات وتحديث منظومة التكوين المهني بعلاقة مع تنامي التوظيفات الحديثة التي تتطلب مهارات خصوصية. كما أن بروز أنماط عمل جديدة كالعمل الحرّ أو المستقل أو اقتصاد المنصّات وما شابهها من توظيفات هشة فرض رهانات إضافية تتعلّق أساسا بإدماج العمالة الناشطة في القطاع غير المنظم، المتخصصة ذات الكفاءة العالية أو غير الماهرة، في القطاع المهيكل. وتبرز ضرورة إدراج القطاع غير المهيكل في السّمة المنظمة وتوفير الحماية والتغطية الاجتماعية لمجمل القوى العاملة بالنظر إلى الأهمية البالغة في تحقيق التماسك والسلم الاجتماعي.

ويبرز الدور المحوري للنقابات العربية في هذه الظرفية الاستثنائية من خلال مواكبة التحوّلات الجوهرية على مستوى أسواق العمل وعقود الشغل وتكريس تمثيلية نقابية أكثر توسّعا تضمن الدفاع عن حقوق العمال سواء في القطاع المهيكل وغير المهيكل.

ويتمثّل الرّهان في المحافظة على الإشعاع الاجتماعي للنقابات من خلال مزيد تكريس دورها الاجتماعي باعتبارها عنصرا مؤثرا في تأطير العمالة وخاصة الهشة غير المتعودة على العمل المنظم وغير المدركة بأهمية التمتع بالتغطية الاجتماعية واحترام القوانين ذات الصلة. وفي هذا السياق، تبرز أهمية استقطاب هذه الفئات الضعيفة والهشة التي تمثل القواعد الأكثر تمثيلية على مستوى العمل النقابي بعلاقة مع ما توفره من مخزون نقابي هام.

### خصائص وتحدّيات أسواق العمل في الدول العربية

اتّسمت أسواق العمل في الدول العربية بضعف القدرة على خلق مواطن الشغل بالحجم والنوع الكافي ممّا أدى إلى تسجيل مستويات مرتفعة لنسب البطالة. ولقد أبرزت جائحة كورونا عمق الإشكاليات البنيوية وهشاشة أسواق العمل في الدول العربية وهو ما تبيّن من خلال تدهور المؤشرات الاجتماعية ذات الصلة وتوسّع حصة القطاع غير المنظم.

تشهد أسواق العمل على مستوى العالم تحوّلات كبرى ومتسارعة نتيجة التطور التكنولوجي السريع والذكاء الاصطناعي وما تضمنه من تغيّرات جوهرية على طبيعة عروض الشغل. ولقد اشتدّت حدّة الضغوط المسلّطة على أسواق العمل بتداعيات جائحة كوفيد-19 وما أفرزته من فقدان لمواطن الشغل وتوسّع رقعة الفقر وتدحرج ملحوظ نحو القطاع غير المنظم.

وتواجه الدول العربية تحدّيات إضافية بعلاقة مع ضعف مواكبة منظومة التعليم والتكوين للمتطلبات الجديدة لسوق الشغل وندرة الاختصاصات ذات المهارات العالية والتداعيات المباشرة على اختلال التوازن بين العرض والطلب في سوق الشغل.

والجدير بالذكر أن أسواق العمل في الدول العربية تشهد ارتفاعا متواصلا للقوى العاملة وطالبي الشغل نتيجة النمو السكاني الذي يعتبر من بين أعلى المعدلات في العالم إضافة إلى تزايد معدلات المشاركة في سوق العمل خاصة لدى النساء. علما وأن القوى العاملة تتكون من الأفراد النشيطين اقتصاديا في المجتمع سواء من الذكور أو الإناث وسواء كانوا يعملون أو بصدد البحث عن شغل.

ويقدر عدد العاملين في الأسواق العربية خلال سنة 2019 بنحو 124.4 مليون عامل ما يعادل 29% من عدد السكان في المنطقة العربية يرتكز 77% منهم في سبع دول عربية وهي مصر والسودان والسعودية والجزائر والمغرب والعراق والإمارات العربية المتحدة.

## 1. ضعف قدرة النمو على خلق مواطن الشغل وتفشي البطالة

تواجه أغلب الدول العربية جملة من التحديات التي تحول دون تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المرجوة جراء محدودية منوال التنمية وضعف الاستثمار المنتج والتأثيرات الهامة على نسب البطالة. كما أن خصوصيات السياق الجديد وخاصة تأزم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية نتيجة تفشي الجائحة وبروز أنماط جديدة من الفيروس وتباطؤ عمليات التلقيح وارتفاع منسوب عدم اليقين بشأن الآفاق المستقبلية من شأنها أن تسهم في بروز أنواع جديدة من البطالة وتفاقم الأوضاع الهشة.

تعاني أغلب الدول العربية سواء النفطية أو غير النفطية من تذبذب وضعف معدلات النمو ومحدودية القاعدة الإنتاجية وعدم القدرة على خلق مواطن الشغل بما يتلاءم وهيكلة سوق العمل كمّا وكيفا ممّا أدّى إلى تصدّر المنطقة العربية معدلات البطالة دولياً وخاصة لدى الشباب وأصحاب الشهائد العليا.

وينتظر أن تزداد حدّة هذه الإشكاليات جرّاء الأزمة الصحية وما قد تفرزه من تداعيات إضافية على مستوى البطالة وخاصة البطالة الهيكلية طويلة المدى.

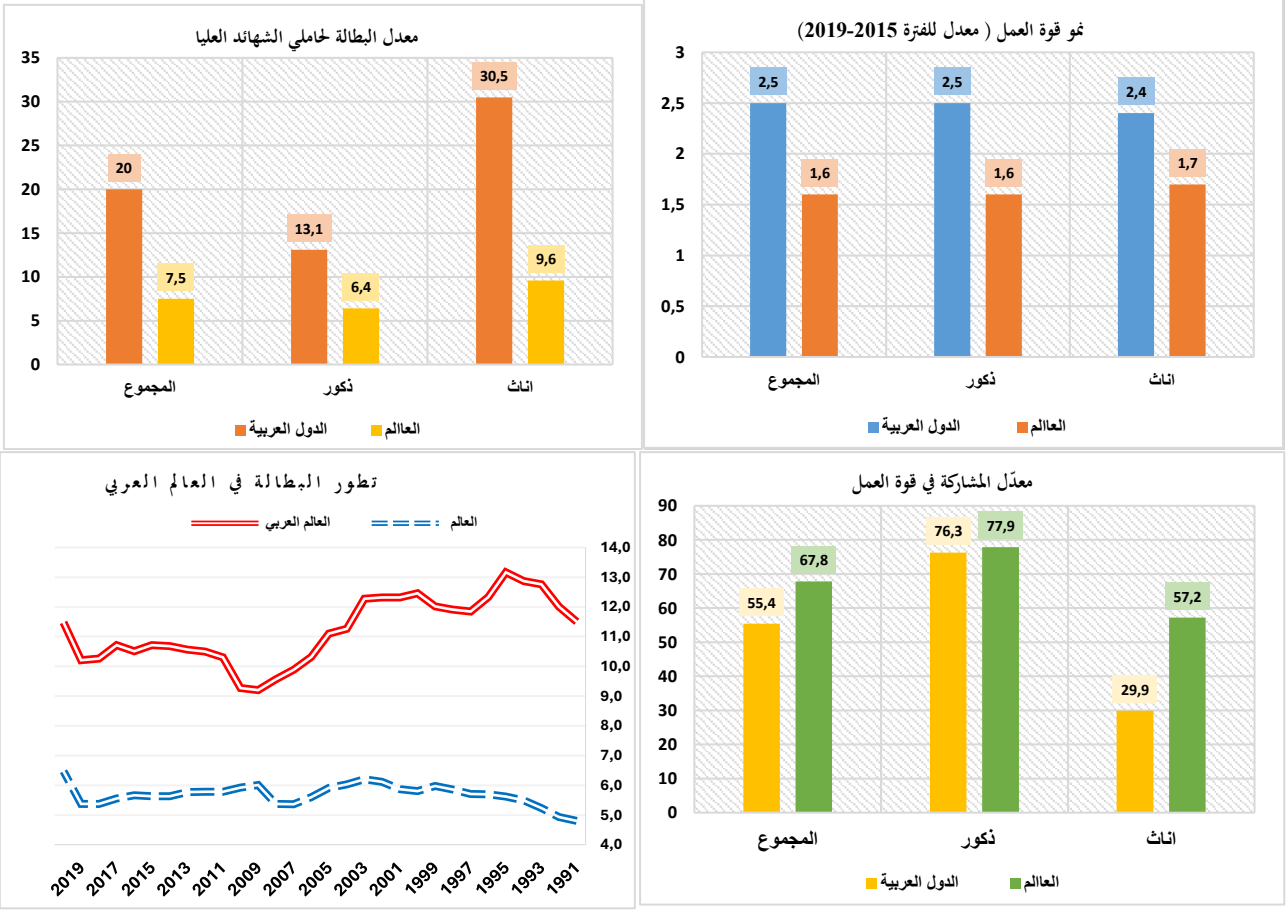
هذا وبلغ عدد العاطلين عن العمل في الدول العربية حوالي 28.3 مليون عاطل[28] يرتكز ما يزيد عن الثلثين منهم في أربع دول هي السودان واليمن ومصر وسوريا. وتجدر الإشارة إلى تضاعف عدد العاطلين عن العمل خلال الفترة2019-2013 وهو ما يعكس عمق الإشكاليات المتعلقة بارتفاع مخزون البطالة وتنامي ظاهرة البطالة الموروثة التي اكتست طابعا هيكليا.

كما ينتظر أن تشهد سنة 2020 زيادة في نسب البطالة بمختلف الدول العربية بسبب التداعيات المباشرة وغير المباشرة لجائحة كورونا على منظومات الإنتاج وأسواق العمل. وتشير التقارير الدولية[29] أن الجائحة ستتسبّب في خسارة ما يزيد عن 1.7 مليون وظيفة في المنطقة العربية خلال سنة 2020 وارتفاع معدل البطالة بحوالي 1.2 نقطة.

[28] تقديرات صندوق النقد العربي (2019).

[29] منظمة العمل الدولية وتقرير منظمة الإسكوا.

خصائص البطالة في الدول العربية مقارنة بالعالم (متوسط الفترة 2015-2019)




ويتبين أن تفشي البطالة لدى العمالة غير المختصة يعزى بقسط وافر إلى الأثر المزدوج لضعف القدرة التشغيلية للمؤسسات وللتغيرات الحاصلة في حاجيات سوق الشغل بالنسبة لهذه العمالة. وفي المقابل، يفسّر ارتفاع البطالة لدى العمالة المختصة بتراجع النشاط الاقتصادي وانخفاض فرص العمل.

واعتبارا لعدم وضوح الرؤى بشأن الآفاق الاقتصادية العالمية والوطنية وتنامي النزعة الحمائية وارتفاع منسوب عدم اليقين بشأن التطورات الفجئية وغير المتوقعة لأسواق العمل فإنّ الرهان يكمن في المحافظة قدر الإمكان على الخبرات الوطنية وتحقيق المعادلة بين تطوير القدرة التنافسية للاقتصاديات العربية والتقليص من الهشاشة الاجتماعية.

## 2. التحدّيات المرتبطة بالثورة الصناعية والتطور التكنولوجي

شهد الاقتصاد العالمي وأسواق العمل تحوّلات كبرى بدفع من الثورة الصناعية الرابعة والتحول الرقمي وفّرت فرصا غير مسبوقة في مجال الاختراع والابتكار وخلقت جملة من التحديات العميقة والمرتبطة أساسا بمهارات المستقبل ومرونة أسواق العمل بعلاقة مع تطور حجم ونوعية التوظيفات الجديدة واتساع الفجوة في المهارات واندثار بعض الوظائف وبروز مهن جديدة.

يعيش العالم اليوم على وقع الثورة الصناعية الرابعة والتحول الرقمي وما تضمنته من تحولات جوهرية على مستوى أسواق العمل من خلال تطور الأتمتة وبروز مجتمعات الذكاء مما ساهم في بروز تقنيات مبتكرة في مجالات الذكاء الاصطناعي والروبوتات وإنترنت الأشياء والبيانات الضخمة والطباعة ثلاثية الأبعاد وتكنولوجيا النانو والتكنولوجيا الحيوية والعملات الرقمية المشفرة وغيرها.

وتفرض عملية الانتقال التكنولوجي والذكاء الاصطناعي والاعتماد على الإنسان الآلي عدة تحديات على مستوى سوق الشغل سواء على الصعيد الدولي أو الوطني باعتبار أن الثورة التكنولوجية ستمكن من خلق وظائف جديدة بمهارات مميزة قد لا تتماشى مع الخبرات المكتسبة للعمال. وينتظر أن تؤدي هذه الوضعية إلى مزيد اتساع الفجوة على مستوى المهارات وارتفاع نسب البطالة خاصة بالنسبة لليد العاملة غير المختصة وما يترتب عنه من انزلاق نحو القطاع غير المنظم.

ويعتبر قطاع الصناعة من أكثر القطاعات عرضة للأتمتة والتحول التكنولوجي والرقمي حيث تم تسجيل انخفاض في الطاقة التشغيلية بحوالي 20% خلال الفترة 1995-2015 فيما ارتفع الطلب على مواطن الشغل في قطاع الخدمات بنسبة 27% خلال نفس الفترة[30].

ويجمع المحللون[31] على التأثر الملحوظ لبعض المهن بالتحول التكنولوجي والرقمنة والأتمتة والذكاء الاصطناعي حيث تشير التقديرات إلى أن نسبة المهن المهددة بالاضمحلال ستكون في حدود 47% في موفى 2035 نتيجة التطور التكنولوجي على أساس فرضية احتساب عمل مهدد إذا كان 70% من مكونات المهنة ستكون مؤتمتة. هذا إلى جانب إمكانية تعرّض 14% من العمالة إلى الأتمتة خلال العشرية القادمة. وفي المقابل ينتظر أن تتطور القطاعات المرتبطة بالتقنيات المبتكرة والأنترنت وأن ترتفع الوظائف في مجال تطوير البرمجيات بنسبة 150%.

وتتضمن الأنشطة التي تقل احتمالية تعرضها للأتمتة إدارة وتطوير الموارد البشرية والخبرات في صنع القرار والتخطيط والعمل الإبداعي. كما تتجلى أهمية التفاعل البشري بشكل واضح في قطاعي الرعاية الصحية والتعليم مما يجعلها أقل عرضة للأتمتة.

وتكمن جسامة التحدّيات على مستوى الدول العربية في حساسية الاقتصادات تجاه تداعيات الأتمتة بالنظر إلى الاعتماد المتنامي لنمط التشغيل كثيف اليد العاملة.

ولقد تباينت الآراء واختلفت المواقف حول التأثيرات الحينية وقصيرة المدى للتحول التكنولوجي على تطور اليد العاملة. وتشير النظريات إلى أن ارتفاع البطالة يؤدّي إلى انخفاض الطلب على السلع وبالتالي تراجع عام للأسعار وتراكم البطالة على المدى القصير وتسجيل بطالة تكنولوجية على المدى البعيد.

وفي المقابل، ينتظر أن تؤدي الزيادة في الإنتاجية بدفع من الأتمتة إلى تحقيق نسب نمو أعلى وبالتالي تسجيل ارتفاع في الطلب على اليد العاملة وخلق فرص تشغيل أكبر في بعض القطاعات في الأفق البعيد. والجدير بالذكر أن هذه التأثيرات تبقى مرتبطة بنسق تطور الطلب ودرجة المنافسة في السوق والتوازن بين رأس المال واليد العاملة.

وإجمالا وإن توافقت الآراء حول التداعيات الإيجابية للأتمتة على المدى البعيد، إلاّ أنه يتعين تكريس التقييم الدوري والعميق لموجات التحول الرقمي بهدف توفير المعالجة الحينية للتأثيرات الممكنة على المدى القصير خاصة بعنوان فقدان مواطن شغل وتوسع رقعة الفقر وتنامي الهشاشة والتهميش خاصة بالنسبة لليد العاملة غير المختصة.

وتتمثل أبرز التداعيات على أسواق العمل والتوظيف خلال السنوات المقبلة في:

- تزايد احتمالية فقدان الوظائف خاصة في غياب استراتيجيات واضحة لإعادة التأهيل حيث يتوقع أن يكون للاستخدام المتزايد للأتمتة الذكية والروبوتات أثر مباشر على الوظائف الروتينية خاصة ذات المهارات المنخفضة. وتختلف التداعيات بحسب اعتماد الاقتصادات على التكنولوجيا والاستثمار فيها وأيضا بحسب هيكلة النسيج الاقتصادي وتوفر المهارات والعمالة المتخصصة.

[30] التقرير السنوي لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

[31] The Future Of Employment: How Susceptible Are Jobs To Computerisation, 17 September 2013.

- إحداث تغير جوهري في حجم ونوعية فرص العمل المتاحة على أساس تزامن انخفاض الطلب على الوظائف التقليدية وذات المهارات الضعيفة مع ارتفاع الطلب على الوظائف التي تتطلب مهارات وخبرات عالية (الوظائف المرتبطة بتحليل البيانات، الوظائف المرتبطة بالتطور التقني، ...). هذا إلى جانب تطور الوظائف التي تتطلب مهارات في التعامل مع الآخرين وغالبا ما يصعب أتمتتها والتي شهدت تطورا مستمرا خلال الفترة الأخيرة.
- اتساع الفجوة في المهارات وعدم المساواة والانعكاسات المحتملة على انخفاض الأجور في المهن التقليدية التي لا تتطلب مهارات عالية (اشتداد المنافسة على الوظائف الأقل أجرا، توجه طالبي الشغل الذين لا يملكون المهارات العالية إلى القطاع غير المهيكل، ...) مقابل زيادة ملحوظة في أجور العمالة ذات المهارات العالية. ومن شأن هذه الوضعيات أن تعمّق الإشكاليات المتعلقة بعدالة الأجور وضمان حقوق العمال وتوفير التغطية الاجتماعية الملائمة.

وتواجه بعض دول العالم وخاصة منها البلدان العربية تحديات أكبر من مجرد مواكبة التكنولوجيا والاستفادة من خصائصها والعمل على الحد من تأثيراتها السلبية على الأفراد. ويتمثل الرهان في التوفق في التفاعل الإيجابي مع هذه التطورات وخلق مناخات محفزة تضمن حسن التملّك ومواكبة أحدث التكنولوجيات من خلال تطوير مهارات البحث والتجديد ودعم وتنويع الاستثمارات في المجال التكنولوجي.

هذا إلى جانب ضرورة بذل مجهودات أكبر لمواكبة التغيير الحاصل على مستوى سوق العمل وضمان تنمية المهارات لمواجهة التحديات التي فرضتها التقنيات الحديثة من خلال تطوير سياسات التشغيل والرفع من كفاءة سوق الشغل وتوفير المعلومات والإحصائيات الضرورية لاحتياجات سوق العمل.

### 3. تنامي ظاهرة العمل غير المهيكل وبروز أشكال جديدة للتوظيف

إنّ تنامي ظاهرة العمل في القطاع غير المنظم تفسّر أساسا بارتفاع نسب البطالة وهشاشة سوق العمل وتوسع رقعة الفقر واشتداد حدّة التفاوت وعدم المساواة. وتتمثل أهم سمات العمل في القطاع غير المهيكل بالنسبة لليد العاملة غير المختصة في ارتفاع ساعات العمل وغياب التمثيلية النقابية إضافة إلى عدم توفر التغطية الاجتماعية وعدم احترام اللوائح المهنية المتعلقة بالسلامة والصحة وغيرها من التشريعات المتعلقة بحماية اليد العاملة.

**هذا إلى جانب تطور ظاهرة العمل المستقل الذي أصبح ملاذا للكفاءات التي تسعى إلى إيجاد فرص عمل بمميزات أفضل ودون الالتزام بوظيفة ثابتة على المدى الطويل.**

بلغ معدّل العاملين في القطاع غير المنظم في الدول العربية 68% حسب البيانات المتاحة لسنة 2018 مع تسجيل نسب متفاوتة حسب البلدان. ويستوعب هذا القطاع حوالي 44% من القوى العاملة في كل من تونس والأردن ونحو 39% في سوريا و36.3% في المغرب.

أما على مستوى التوزيع القطاعي، فتشير المعطيات إلى ارتفاع العمالة غير المهيكلة في القطاعات غير الفلاحية وخاصة في المغرب (56.9%) ومصر (43.5%) وتونس (36.1%).

وتشمل العمالة غير المنظمة على إجمالي عدد الوظائف في وحدات ذات خصائص غير رسمية لاسيما المتعلقة بالوضع القانوني والتسجيل وذلك خلال فترة مرجعية محددة والذين لا يتمتعون بالحماية الاجتماعية أو القانونية الأساسية.

وقد تفشّى الاقتصاد غير المهيكل في جلّ الدّول العربية خلال السنوات الفارطة بصفة ملحوظة وحسب صيغ مختلفة منها الأجراء الذين لا يتمتعون بالصفة الرسمية داخل مؤسسات عملهم وأصحاب مؤسسات ناشطة بصفة غير رسمية سواء كانت فردية أو مشغلة لعدد من العمال وأصحاب المهن والحرف المنتصبين للحساب الخاص والمعينات المنزليات والباعة المتجولون وجامعو النفايات ...

ومن أهم أسباب ومبررات تفشي ظاهرة العمل غير المنظم، وهو ليست بظاهرة هامشية، وجود عوامل طاردة من الإطار المنظم (اشتداد القيود على ممارسة النشاط، ارتفاع الكلفة، ...) وعدم توفّر فرص العمل في القطاع المنظم نتيجة ضعف القدرة التشغيلية للنمو وأيضا الترابط مع استفحال الفساد والتفاوت الكبير في الدخل لدى الأفراد وتزايد النزوح والهجرة الداخلية. وغالبا ما تنشأ ظاهرة العمل غير المنظم في بيئة اقتصادية تتسم بارتفاع نسب البطالة والتهميش والفقر وانعدام المساواة

بين الجنسين حيث إن الخصائص الاجتماعية والديمغرافية قد تدفع بفئة هامة من طالبي الشغل إلى القبول بخيارات صعبة ومعقدة وهو ما يفسر بقسط وافر تنامي الهشاشة الاجتماعية.

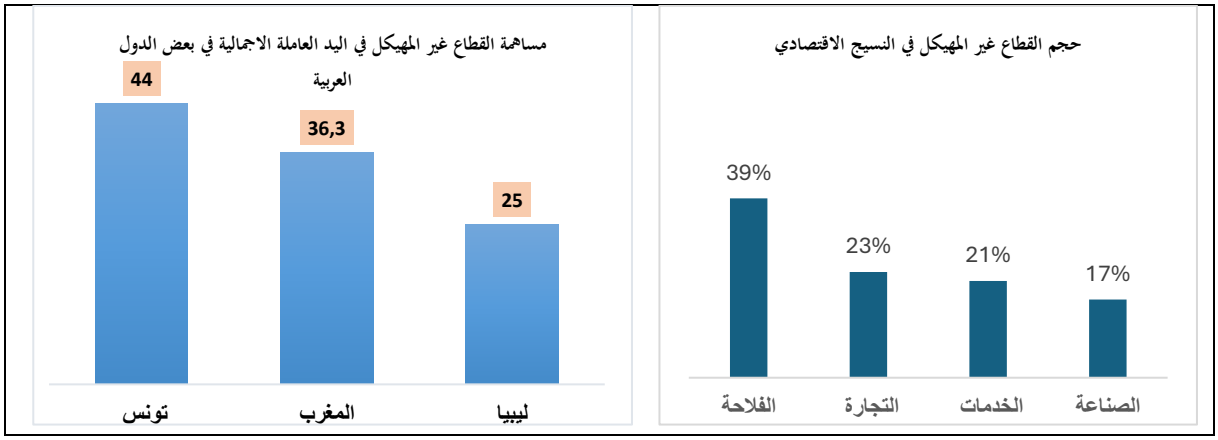
ويمثل القطاع غير المنظم ملاذا اختياريا في بعض البلدان العربية ذات القوى العاملة المتنامية لاستيعاب الأعداد المتزايدة للعاطلين عن العمل وخاصة المنتمين للفئات الاجتماعية الضعيفة ذو وضعيات هشة كالنساء والشباب والمهاجرون وكبار السن وهو ما تسبب في مزيد تفاقم إشكالية عدم التكافؤ وعدم المساواة.

وتختلف هيكلة وتركيبة القطاع غير المنظم في الدول العربية باختلاف الأنظمة الاقتصادية حيث يستقطب القطاع في الدول العربية ذات الدخل المرتفع عديد الوافدين من اليد العملة غير المختصة الذين لا يتمتعون بأبسط الحقوق (حماية اجتماعية، ضمان اجتماعي، تطبيق قوانين العمل، ...).

وعموما لا تستجيب ظروف العمل غير المنظم لأدنى صفات العمل اللائق (ارتفاع ساعات العمل، غياب التمثيلية النقابية، غياب التغطية الاجتماعية، عدم احترام التشريعات المتعلقة بالسلامة والصحة والأمومة، ...).

وتشكل الهيكلة الاقتصادية التقليدية في المنطقة العربية (الاعتماد الكبير على الموارد الطبيعية، شدة الارتباط بالأسواق الخارجية، انخفاض مستويات التصنيع، التفاوت الكبير في الوظائف، ...) من أبرز التحديات التي يواجهها صناع السياسات لاحتواء انتشار الاقتصاد غير المنظم. هذا إلى جانب تحدّي ارتفاع عدد السّكان وخاصة فئة الشباب وتطور معدلات المشاركة في القوى العاملة وارتفاع الوافدين الجدد على سوق الشغل خلال السنوات المقبلة علاوة على تقلص الحيز المالي على مستوى الميزانية العمومية في عديد الدول العربية.

ولقد بادرت أغلب الدول العربية في انتهاج سياسات لإدماج القطاع غير المنظم بطرق مختلفة على غرار تكريس الحوكمة ومقاومة الفساد والتهريب والتخفيف من العبء الجبائي وتسهيل النفاذ إلى التمويل وتوفير التمويلات الملائمة وسن العقوبات الجزائية والردعية في صورة عدم تسجيل المؤسسات أو الامتثال لقوانين الشغل وغيرها. وعلى أهمية هذه المبادرات، إلاّ أن التأثيرات على إدماج القطاع غير المهيكل في الدورة الاقتصادية كانت محدودة[32].




*المصدر: صندوق النقد العربي*

ولقد كان لجائحة كورونا تداعيات سلبية على العاملين في القطاع غير المنظم خاصة في البلدان التي شهدت تراجعا حادا للمؤشرات الاقتصادية واشتداد الضغوط الاجتماعية نتيجة فقدان العديد من مواطن الشغل خاصة الهشة منها. وتشير إحصائيات منظمة العمل الدولية أنّ إجراءات الحجر الصحي التي تم اتخاذها للحد من تفشي فيروس كورونا كانت لها تداعيات سلبية على العمال في القطاع غير المنظم على اعتبار أن أكثر من الثلثين من العمالة في القطاع غير المنظم تنشط في المجالات التي كانت أكثر عرضة لتداعيات الجائحة. وقد عانت العمالة في الاقتصاد غير المنظم خلال فترة الحجر الصحي عديد الصعوبات لإعالة أنفسهم وأسرهم باعتبار فقدان مورد الرزق وغياب التغطية الاجتماعية والصحية.

[32] منظمة الإسكوا (2017).

كما اتسمت أسواق العمل في الدول العربية ببروز أشكال جديدة من التوظيف تعزى أساسا إلى تطور ظروف العمل وخاصة العلاقات الشغلية بين أصحاب العمل والموظفين وعدم انتظامية أوقات العمل وتنامي ظاهرة العمل للحساب الخاص إلى جانب التأثيرات المباشرة لتكنولوجيات المعلومات والاتصالات على طبيعة وأنماط العمل.

ومن أهم الأشكال الجديدة للتوظيف التبادل الاستراتيجي للعمال حيث يقع انتداب عدد من العمال من قبل مجموعة من الشركات على أساس مبدأ التناوب في مباشرة العمل بشكل منتظم والتكافؤ في تقاسم المخاطر. هذا إلى جانب تنامي ظاهرة تقاسم العمل (انتداب عاملان لوظيفة واحدة لوقت كامل) تكريسا للتوازن بين الحياة المهنية والاجتماعية. كما شهدت أسواق العمل تطور العمل العرضي الذي يفتقر إلى عنصري الاستقرار والاستمرار باعتبار أنه عمل غير منتظم أو متقطع لا يمكن أن يؤدي إلى توظيف مستمر. وغالبا ما تكون إعادة تشغيل العمال المؤقتين مرتبط بتوفر العمل. علما وأن هذا النمط يحتوي على نوعان أي العمل الموسمي أو المتقطع والعمل تحت الطلب.

والجدير بالذكر أن التشريعات المنظمة للعلاقات الشغلية لا تغطي هذه التوظيفات وتبقى بنود عقد العمل هي التي تحدد ساعات العمل والأجر وإطار العمل المتفق عليه.

كما شهدت أسواق العمل تطور ملحوظ للعمل المتحرك القائم على استعمال تكنولوجيات الاتصال والمعلومات والذي يمكن اعتباره شكلا من أشكال العمل عن بعد يستند إلى عقود عمل تتضمن دواما كاملا لمدة غير محددة. ويتطلب هذا النوع من العمل جملة من الركائز على غرار إمكانية أداء المهام الموكولة خارج مقر العمل وتوفر نظام تقني وبنية تحتية تكنولوجية تمكّن العمال من التواصل وتبادل المعلومات ذات الصلة.

ويعتبر تنامي اقتصاد المنصّات وما يتضمنه من توظيفات جديدة في سياق يتسم بعدم اليقين بخصوص تطور الأزمة الصحية واحتمال تواصل الركود الاقتصادي في عدد من الدول من أبرز أشكال التوظيفات الجديدة. ولئن يستقطب العمل في المنصّات الكثير من العمالة ذو اختصاصات معينة إلاّ أنه يتضمن على عديد الإشكاليات المتعلقة خاصة بعدم وضوح الجوانب القانونية المنظمة لهذا العمل وخاصة صيغ عقود العمل وساعات العمل إلى جانب تدني بعض الأجور وعدم توفر الحماية الاجتماعية والتمثيل النقابي.

هذا وتشير المعطيات إلى تطور ظاهرة العمل المستقل freelance والذي أصبح ملاذا للكفاءات التي تسعى إلى إيجاد فرص عمل بمميزات أفضل ودون الالتزام بوظيفة ثابتة على المدى الطويل.

ولقد دعمت الأزمة الصحية هذا التوجه حيث أن تحديث الأطر التنظيمية واللوجستية للعمل عن بعد ساهم بقسط وافر في تطوير هذا النمط من الوظائف.

وتجدر الإشارة إلى توفر سوق واعدة وآفاق هامة لتطور العمل المستقل وهو ما يتأكد من خلال التوجه الملحوظ نحو هذا النمط للعمل لغالبية القوى العاملة بالرغم من تعدّد أوجه الإكراهات على غرار تحمّل العامل تقريبا كلّ الالتزامات المتعلقة بالأداء (التسويق، المحاسبة، ...) إضافة إلى عدم استقرار الدخل وغياب الضمانات مع المتعاقدين.

وتعدّ دولة الإمارات هي الدولة العربية الوحيدة تقريبًا التي تدعم العمل الحر حيث تتعامل مع المستقلين من منظور استثماري يهدف إلى التأسيس للمشروعات الصغيرة والمتوسطة واستحثاث المبادرة والريادة ونشر ثقافة العمل الحرّ.

وتتجاوز متطلّبات العمل الحرّ استخدام التقنيات الحديثة حيث يتطلب خبرات غالبا ما تكون تراكمية نتيجة الاحتكاك بالعملاء والتأقلم مع متغيرات سوق العمل وهو ما يفسر توسّع هذه الظاهرة التي تستقطب أكثر فأكثر من الكفاءات.

والجدير بالذكر أن العمل المستقل ولئن يدرّ أرباحا هامة على المدى القصير إلاّ أن اشتداد المنافسة وتعدّد وتنوّع مسدي مثل هذه الخدمات من شأنه أن يؤدّي إلى عدم الاستقرار على المدى المتوسط وبالتالي تسجيل وضعيات هشّة وجب التحوّط لها.

## 4. ضعف نجاعة السياسات الاجتماعية في الدول العربية

بالرغم من أهمية الجهود المبذولة من قبل الدول العربية على مدى عقود لتطوير المناهج التعليمية إلاّ أنّ المؤشرات المتعلقة بجودة التعليم والتكوين ومستوى المخرجات التعليمية ومدى ملاءمتها لمتطلبات سوق الشغل تبقى ضعيفة ودون المطلوب. هذا إلى جانب محدودية سياسات التشغيل سواء النشيطة أو غير النشيطة وضعف التنسيق والدمج بينها. ولرفع التحدّيات المستقبلية في المجال الاجتماعي يتعين اعتماد مسارات جديدة لإصلاح منظومات التعليم لتوفير مقومات نمو إدماجي والتقليص من البطالة.

تشير التقارير والتحاليل المتوفرة إلى تدني مستويات المخرجات التعليمية في الوطن العربي عموما مقارنة بالدول النامية الأخرى وإلى وجود فجوات كبيرة بين ما حققته الأنظمة التعليمية في العالم العربي وبين ما تحتاجه المنطقة في عملية التنمية الاقتصادية. وعلى أهمية الجهود المبذولة على مستوى الدول العربية للقضاء على الأمّية فإنّ معدل الأمية في الوطن العربي يبقى مرتفعا مقارنة مع الدول الأخرى (حوالي 54 مليون أمّي خلال سنة 2018). وتبرز أهمية تحليل مؤشرات الأمية في سياق يتسم بتغيرات جوهرية لهذا المفهوم حيث ينتظر أن تتوسّع الأمية لتشمل عدم اكتساب المعارف والمهارات المتعلقة بالبرمجيات والتكنولوجيات الحديثة والرقمنة وغيرها.

كما أن المؤشرات ذات الصلة لا تعكس الجهود التي بُذلت في مجال تطوير الخدمات التعليمية والتدريبية وإحداث نقلة نوعية في تنمية القدرات البشرية حيث لا زالت اليد العاملة غير الماهرة والضعيفة تستحوذ على النصيب الأكبر من القوى العاملة في أغلب الدول العربية فضلا عن تواضع نسبة الإنفاق العمومي في مجال التعليم من الناتج مقارنة مع البلدان مرتفعة ومتوسطة الدخل الأخرى.

والجدير بالذكر أنه تمّ تسجيل تباين بين الدول العربية بالنسبة للمنجز في تعميم وتطوير التعاليم حيث حققت بعض الدول العربية نجاحات معتبرة فيما لا تزال دول عربية أخرى تعاني من مستوى تعليمي متدني ونظام تعليمي غير متطور.

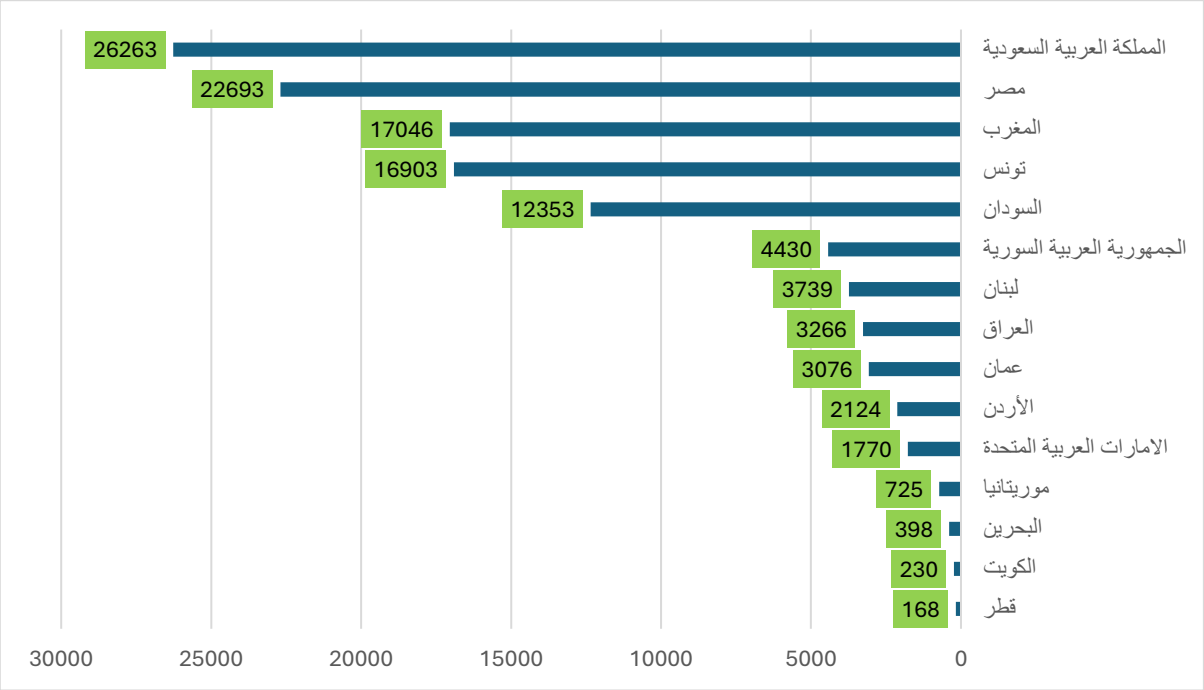
وتتصدر دول الخليج قائمة الدول العربية التي أحرزت نجاحات هامة في ميدان التعليم خاصة خلال العشرية الأخيرة تجلّت من خلال ارتفاع عدد المزاولين للتعليم المدرسي إلى مستويات هامة والارتقاء بكفاءة المدرّسين وتبني مناهج تعليمية متطورة إلى جانب تعصير البنى التحتية للمؤسسات التربوية والجامعات ومراكز البحث والتكوين. ولقد توّجت هذه الإنجازات بتسجيل تقدّم ملحوظ في التقييمات العالمية لعدد من الدّول العربية خلال سنة2015 في مجال جودة التعليم وخاصة قطر (المرتبة 4) والإمارات العربية المتحدة (المرتبة 10) والبحرين (المرتبة 33) والسعودية (المرتبة 54).

وفي المقابل، تفيد المعطيات المتعلقة بمؤشر رأس المال البشري للبنك الدولي إلى أن معدل سنوات الدراسة المتوقعة يبلغ 10.36 سنة2020 في الدول العربية وهو مستوى دون المعدل العام والمقدر بـ 11.31. ويبلغ معدل هذه السنوات المعدلة 6.55 في الدول العربية مقابل معدل عالمي بـ 7.81 (تحتل سنغفورة المرتبة الأولى بحاصل 12.81 سنة 2020). واعتبارا لأهمية هذا المعطى في استقطاب الاستثمارات الخارجية المباشرة وفي تقييم النظم التعليمية عموما وجب على الدول العربية التمعن في أسباب ضعف هذا الترقيم.

أما على مستوى منظومة التعليم العالي فوجب التنسيب حيث شهدت السنوات الأخيرة إحراز بعض الجامعات العربية مراتب متقدمة على مستوى العالم. فبحسب تقييم جامعة شنغهاي الشهير تتقدم الجامعات السعودية جميع جامعات الوطن العربي. وحسب أحدث ترتيب للجامعات في العالم برزت السعودية في قائمة التصنيف بست جامعات محققةً الحصة الأكبر تلتها مصر بجامعتين ومن ثم الإمارات بخمس جامعات وكان لكل من لبنان والأردن جامعتان وجامعة واحدة لكل من عمان وقطر والبحرين بينما غابت عن القائمة جامعات سوريا والعراق والجزائر والمغرب وتونس والسودان وليبيا وموريتانيا واليمن.

ويعود تفوق الجامعات السعودية ودول الخليج إلى الإنفاق على التعليم الذي شهد تطورا مطردا خلال السنوات الأخيرة وأيضا استقطاب عديد الكفاءات والأكاديميين علاوة على تمويل مشاريع بحثية كبرى بالشراكة مع جامعات ذات صيت عالمي.

تطور خريجي الجامعات في مجال التكنولوجيا والهندسة والرياضيات في عدد من البلدان العربية




المصدر: إحصائيات معهد اليونسكو للفترة 2014-2015

أما بالنسبة لسياسات التشغيل، فإنّ جلّ الاقتصادات العربية تشكو من جملة من الإخلالات على مستوى سوق العمل نتيجة محدودية نجاعة الأنظمة والبرامج الوطنية المتعلقة بتنمية المهارات وعدم تناسقها مع متطلبات سوق العمل حيث إنّ أغلب هذه البرامج تنتج مؤهلات تفتقد إلى الكفاءة والمهارة ولا تستند إلى توقّع المهارات المستقبلية التي يحتاجها أصحاب المؤسسات والشركات سواء العمومية منها أو الخاصة.

ورغم العديد من التطورات الإيجابية لإصلاح التعليم الفني والتدريب المهني التي تمّ تبنيها من أغلب الدول العربية والتي من شأنها أن تساعد على توجيه العملية التشغيلية على المستويين الوطني والقطاعي إلاّ أنّ ضعف البنى التحتية يحول دون تكريس مفهوم التعلم مدى الحياة وهو ما يعتبر من الضروريات لكسب الرهانات المتجددة على مستوى سوق العمل.

كما أنّ الأطر القانونية والتنظيمية الصارمة المنظّمة لسوق العمل بالدول العربية أصبحت لا تتناسب والتطورات الاقتصادية والاجتماعية الحديثة ولا تشجّع على دعم الاستثمار والمبادرة الخاصة لا سيما لدى المتخرجين الجدد من الشباب بالإضافة إلى صعوبة النفاذ إلى التمويل وهو ما يفسّر اللجوء المتزايد إلى العمل في القطاع غير المهيكل.

ورغم تعدّد البرامج التشغيلية وتنوّعها إلاّ أنّها تبقى غير قادرة على استيعاب طالبي العمل وخاصة حاملي الشهائد العليا. ولعلّ الاعتماد المتزايد على الآليات الهشة التي تهدف أساسا إلى توفير المعالجات الحينية للوافدين الجدد على سوق العمل والتعويل على تقديم المساعدات الاجتماعية وعدم تطوير الوساطة في هذا المجال يفسّر تنامي البطالة الهيكلية واتّساع الفجوة بين العرض والطلب.

## 5. تداعيات جائحة كورونا على أسواق العمل العربية

تواجه الدول العربية اليوم تحديات اقتصادية واجتماعية غير مسبوقة فرضتها تداعيات أزمة كوفيد-19 التي طبعت الأداء الاقتصادي العالمي والقطري وتسببت في توقف عجلة الإنتاج بصفة فجئية وعلى نحو لم يسبق له مثيل. وينتظر أن تزداد هذه الوضعية حدّة بسبب بروز سلالات جديدة وتأخر عمليات التلقيح وتداعيات برامج الدعم المالي على استدامة المالية العمومية على المدى المتوسط. وقد كان للأزمة الصحية أثر تسارعي جدّ هام على تطور أسواق العمل في الدول العربية بسبب عمق الإشكاليات البنيوية من جهة وأهمية التداعيات المباشرة وغير المباشرة على التشغيل من جهة أخرى.

أمام تفشي الأزمة الصحية، سارعت الدول العربية بشكل متفاوت لتطويق انتشار الفيروس من خلال اعتماد الإجراءات اللازمة لتوفير العناية الصحة والمحافظة قدر الإمكان على النسيج الاقتصادي والاجتماعي. وتشير المعطيات المتوفرة أنّ الحصيلة الاقتصادية والاجتماعية الأولية للجائحة فاقت كلّ التقديرات الأولية. وإن يعود ذلك بدرجة كبيرة إلى البعد العالمي للأزمة فإنّ عمق الإشكاليات البنيوية على مستوى الدول العربية وخاصة ضعف الهيكلة الاقتصادية وتنامي الهشاشات الاجتماعية يفسّر أيضا قوة الصدمة.

وتجاوزت تداعيات هذه الأزمة المنظومات الصحية لتطال جلّ القطاعات الاقتصادية حيث تسببت تدابير الإغلاق الكلي والجزئي والحجر الصحي في تسجيل خسائر جسيمة على مستوى الإنتاج والدخل والتي انعكست على المؤشرات الاقتصادية الكلية حيث تم تسجيل انخفاض غير مسبوق للنمو والتشغيل إضافة إلى تدهور مؤشرات المالية العمومية.

تطور أهم المؤشرات الاقتصادية

| | نمو الناتج | | عجز الميزانية (نسبة من الناتج) | | الدين العام (نسبة من الناتج) | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 |
| الدول العربية | 1.4 | 3.7- | 3.5- | 10.2- | 68.6 | 84.0 |
| الدول النفطية | 1.2 | 3.4- | 2.5- | 12.5- | 46.2 | 62.7 |
| الدول غير النفطية | 1.7 | 4.0- | 5.0- | 7.3- | 98.5 | 11.2 |

*المصدر: الآفاق الاقتصادية العالمية لصندوق النقد الدولي*

أما على الصعيد الاجتماعي، فتشير المعطيات إلى أن تداعيات الأزمة الصحية وضعت فئة كبيرة من العمال عرضة للتسريح وفقدان الوظائف وخاصة الذين لا تشملهم برامج التغطية الاجتماعية.

كما تشير التقديرات إلى ارتفاع معدل البطالة في المنطقة العربية بأكثر من 1.2 نقطة مائوية خلال سنة 2020 حيث أثر فيروس كورونا بشكل كبير على فرص العمل في كافة القطاعات ولا سيما قطاع الخدمات بعلاقة مع اعتماد التباعد الاجتماعي. والجدير بالذكر أن قطاع الخدمات يعتبر المصدر الرئيسي لفرص العمل في المنطقة العربية خاصة في الدول غير النفطية وهو ما يفسّر أهمية التداعيات السلبية على هذا القطاع وخاصة بعنوان فقدان مواطن الشغل.

وفي هذا المجال، تركّزت الإجراءات المعتمدة في مختلف الدول العربية على المحافظة على مواطن الشغل وضمان استمرارية الوظائف موازاة مع إقرار تدابير لحماية ومساندة الفئات الهشة.

هذا وتم تسجيل تباين ملحوظ على مستوى الحزم المالية لمختلف التدخّلات في الدول العربية وأيضا على مستوى التغطية حيث ارتكزت التدخلات بالخصوص على حماية العمالة الوطنية في القطاعين الخاص والعمومي وتوفير التمويل اللازم لمختلف برامج الحماية الأخرى (بعض الاقتصاديات ذات الدخل المرتفع) فيما توسعت رقعة التدخلات لتشمل الفئات الهشة وخاصة العمالة في القطاع غير المنظم على الرغم من تواضع التمويلات مقارنة بحجم هذه الفئات.

والجدير بالذكر أن هذه الأزمة مثلت فرصة لإدماج شرائح جديدة من القطاع غير المنظم تحت مظلة الضمان والحماية الاجتماعية.

كما أثرت الجائحة على الطبقة الوسطى في المنطقة العربية حيث تم تسجيل تدحرج حوالي 8.3 مليون شخص إضافي نحو رقعة الفقر علاوة على التداعيات الهامة على الفئات الضعيفة وخاصة النساء والشباب والعاملين في القطاع غير المهيكل والذين لا يتمتعون ببرامج الحماية والتغطية الاجتماعية.

وكشفت جائحة كورونا أيضا عمق عدم تكافؤ الفرص في مجال التدريس عن بعد خلال فترات الإغلاق والحجر الصحي بسبب ضعف البنية التحتية التكنولوجية وضعف تملّك التكنولوجيا من قبل الإطار التربوي مما زاد في حدّة التفاوت وعدم المساواة بين الفئات وبين الجهات.

وأمام تتالي الموجات وبروز سلالات جديدة للفيروس فإنّ حصيلة التداعيات الاقتصادية والاجتماعية لا زالت قابلة للارتفاع مع احتمال تسريح أعداد إضافية من اليد العاملة وبالتالي تأزم الأوضاع الاجتماعية وتدهور المؤشرات ذات الصلة.

وفي هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أن منظمة العمل الدولية تقدمت بمقترحات للتخفيف من تداعيات الجائحة ترتكز على:

- تنشيط الاقتصاد من خلال اعتماد سياسة مالية نشطة وسياسة نقدية تيسيرية وتسهيل النفاذ إلى التمويل وتوفير الدعم المالي لعدد من القطاعات وخاصة الصحة.
- دعم الوظائف وتعميم الحماية الاجتماعية وإقرار التدابير اللازمة للمحافظة على مواطن الشغل وضبط تسهيلات مالية وضريبية لفائدة المؤسسات الصغرى والمتوسطة.
- حماية العاملين في مكان العمل من خلال تعزيز إجراءات الصحة والسلامة المهنية وتطوير الأطر الترتيبية والتنظيمية خاصة بعنوان العمل عن بعد.
- تعزيز الحوار الاجتماعي المنظم لتطوير وتقييم ومراجعة الحلول القائمة مع التركيز على تعزيز قدرة ومرونة منظمات أصحاب العمل والعمال والحكومات في فترة الأزمات.

وعلى أهمية خصوصيات أسواق العمل في الدول العربية فإنّ الهيكلة التي تعتمد على العمالة الوافدة أثرت بصفة جلية على مرونة سوق الشغل وطبعت نجاعة الإجراءات التي تم اعتمادها لتطويق تداعيات الأزمة الصحة. وتختلف نوعية الوافدين من طالبي الشغل في الدول العربية بحسب الاقتصاديات حيث تشغّل أغلبية الدول العربية عددا كبيرا من العمالة الأجنبية ذات مهارات محدودة وضعيفة على غرار دول مجلس التعاون الخليجي أين بلغ معدّل المهاجرين حوالي 38% من مجموع السكان مع تسجيل مستويات متفاوتة حسب البلدان تتجاوز 70% في كلّ من الكويت وقطر والإمارات العربية المتحدة. وفي المقابل، تستقطب بعض الدول وخاصة الإمارات العربية المتحدة يد عاملة أجنبية ذات مهارات عالية (35%) باعتبارها مركزا للخدمات المالية. وأدّى التفاوت الكبير في الأجور بين العمالة الأجنبية والمواطنين المحليين إلى تسجيل فجوة كبيرة خاصة بالنسبة للعمالة ذات المهارات الضعيفة.

ولقد تزامنت هذه ظاهرة مع تنامي هجرة الأدمغة في الدول العربية التي تعكس عدم التوفّق في المحافظة على الكفاءات والمهارات الوطنية. وتشير الإحصائيات إلى أنّ المنطقة العربية تستأثر بأعلى نسبة لهجرة الأدمغة في العالم وخاصة في ميادين الصّحة، والهندسة وعلم الفضاء والتعليم. وتفسّر هذه الظاهرة بضعف تناسب الاختصاصات مع متطلبات سوق الشغل إضافة إلى عدم الاستقرار السياسي والاجتماعي.

لقد أدّت الأزمة الصحية إلى بروز سياسات حمائية في عديد الدول الصناعية الكبرى من شأنها أن تؤثر سلبا على نسق تطور المبادلات التجارية العالمية خلال الفترات القادمة. أما على مستوى الدّول العربية، فقد تسببت الجائحة في تسجيل انخفاض غير مسبوق للنمو وتسجيل ركود اقتصادي تقني في عدد من الدول العربية وهو ما زاد في تعميق الأزمة الاجتماعية. وينتظر أن تؤدي مجمل التطورات المرتقبة خلال فترة ما بعد كوفيد 19 إلى تغيرات على مستوى حاجيات سوق الشغل وتفاقم البطالة بمختلف تصنيفاتها.

ومن هذا المنطلق، تبرز أهمية تحسين كفاءة أسواق العمل المهيكلة وغير المهيكلة وتيسير نقل مختلف مكونات القوة العاملة من نشاط اقتصادي إلى آخر بأدنى كلفة ومن دون معوقات. هذا إلى جانب ضرورة تدعيم الأطر والآليات الكفيلة بتعزيز التشغيلية ودعم موارد الرزق على غرار تطوير الاقتصاد الاجتماعي والتضامني.

**وفي هذا الإطار، يمثل العمل النقابي حق أساسي وعنصر قوة لتحقيق النجاح الاقتصادي والإنصاف الاجتماعي لا سيما في ظل التطورات والتغيرات العالمية في سوق الشغل.**

## دور النقابات في مواكبة تحوّلات أسواق العمل في الدول العربية

إنّ مواكبة التحوّلات الجوهرية على مستوى أسواق العمل خاصة بعلاقة مع بروز أنماط جديدة من العمل المستقل ومهن الغد تستوجب تكريس تمثيلية نقابية أكثر توسّعا تضمن الدفاع عن حقوق العمال سواء في القطاع المهيكل وغير المهيكل بشقّيه الهشّ والمستجدّ.

ويتمثّل الرّهان في المحافظة على إشعاع النقابات من خلال مزيد تكريس دورها الاجتماعي باعتبارها عنصرا مؤثرا في تأطير العمالة وخاصة الهشة غير المتعودة على العمل المنظم وغير المدركة بأهمية التمتع بالتغطية الاجتماعية واحترام القوانين ذات الصلة. وفي هذا السياق، تبرز أهمية استقطاب هذه الفئات الضعيفة والهشة التي تمثل القواعد الأكثر تمثيلية على مستوى العمل النقابي بعلاقة مع ما توفره من مخزون نقابي هام.

كما يبرز الدور المحوري للنقابات العربية في هذه الظرفية الاستثنائية من خلال ما تتمتع به من قوة ضغط سياسي وشعبي معتبر من شأنها التأثير على مختلف القرارات المرتبطة بالمصالح الاجتماعية والاقتصادية للعمالة.

وعيا بعمق التحولات الصناعية وتسارع التطور التكنولوجي والرقمي وما ستفرزه من بروز أنماط عمل جديدة تتطلب مهارات خصوصية وتحديات إضافية على مستوى أسواق العمل العربية تبرز أهمية بلورة استراتيجيات استباقية لتحسين مرونة ونجاعة سوق العمل وملاءمة عروض وطلبات الشغل مع مراعاة توفير مقومات المهن الجديدة ووظائف القرن الواحد والعشرون.

ويعتبر التمثيل النقابي للعمال من الركائز الأساسية في خلق مناخ اجتماعي وديمقراطي سليم يساهم في تحسين نوعية وشرعية القرارات المتخذة وتعزيز الالتزام بتنفيذها من خلال توسيع نطاق صنع القرار وإضفاء الطابع التشاركي عليه.

وفي هذا الإطار، يبرز الدور المحوري للنقابات في مسايرة مختلف التحوّلات الجوهرية لسوق العمل وحسن إدارة وتنظيم مختلف أشكال المرونة من عقود شغل وعمل مستقل وغيرها وأيضا كقوة اقتراح لمضمون سياسات عمومية أكثر اندماجية.

### 1. التطورات خلال الأزمات ومرونة أسواق العمل وأداء النقابات

اعتبارا لعمق التحوّلات المسجلة على مستوى أسواق العمل وجسامة التحديات المرتبطة بالتوفق في خلق مزيد من فرص العمل اللائق والتي ازدادت حدّتها بتداعيات الأزمة الصحية، تبرز أهمية دور النقابات في إدارة الشأن العام وخاصة كقوة اقتراح في بلورة التوجهات الاستراتيجيات الكبرى ورسم السياسات العمومية الكفيلة بالرفع من القدرة التشغيلية للنمو.

أمّا على الصعيد الاجتماعي، فتتمثل الأولوية ذات البعد الاستراتيجي في استحثاث نسق الاستثمار في رأس المال البشري وخاصة في مجال التعليم موازاة مع دعم نظم الحماية الاجتماعية الموجهة للفئات الضعيفة والهشة. هذا إلى جانب توفير مقتضيات التأقلم مع خصوصيات المهن الجديدة وخاصة امتلاك المهارات والقدرات التكنولوجية اللازمة لمواكبة تحوّل نظم الإنتاج (الذكاء الاصطناعي، الأتمتة، الرقمنة، ...) وأنماط العمل عن بعد وغيرها من التحولات التي فرضتها العولمة. ويعتبر تدعيم الخبرات مجال تحرّك أساسي للنقابات للمحافظة على مواطن الشغل وأيضا في ضبط مكونات برامج لاكتساب مهارات جديدة تتماشى وعروض الشغل وبرامج تكوين متطورة.

اتسمت الفترات الأخيرة بتسجيل تغيّر ملموس في المراجع والأطر الكلاسيكية المنظمة للعمالة حيث أدّى بروز أصناف جديدة من العمل، غالبا غير نمطية مقارنة بالمفهوم التقليدي للتوظيفات المبنية على التشغيل الكفء والراتب الثابت والوقت المحدد، إلى إحداث تطورات جدّ هامة في العلاقات الشغلية.

ويعتبر تنامي أنماط العمل الجديدة ذات المرونة العالية وانتشارها بسرعة كبيرة سواء بدافع ضرورة العمل أو توفّر مناخات ملائمة لفرص تشغيل جديدة مرادفا لتفشي العمل الهش. من ذلك وإذ تتباين النتائج على مستوى خلق فرص العمل وموارد الرزق بحسب النمط الجديد إلاّ أن مختلف هذه التوظيفات تتسم بضعف الحماية الاجتماعية وعدم توفر أدنى الحقوق ذات الصلة.

وأمام هذا التوجه العالمي الواضح يتأكّد دور النقابات العمالية في استباق هذه الظاهرة التي ستنتشر حتما في الدول العربية وتوفير الأطر الكفيلة بتأطير واستيعاب هذه العمالة المحتملة الهشة واستقطابها لضمان الدفاع عن حقوقها.

وبالتوازي، يشكل اللجوء اللامتناهي إلى عقود العمل المرن لتلبية الاحتياجات الموسمية من الكفاءات والمهارات من أبرز التحدّيات المطروحة والتي قد تتطلب تعاطيا مغايرا للنقابات العربية لتأطير هذه الفئة من العمالة من جهة وتوسيع القاعدة العمالية من جهة أخرى.

وغالبا ما يرمز عقد "العمل المرن" إلى صيغة العمل التي تتيح توظيف الخبرات والكفاءات بعقود يحتسب أجرها على أساس الساعة وذلك دون الالتزام بتوفير الحماية الاجتماعية والصحية الضرورية وما تتضمنه من إجراءات ذات الصلة (مقارنة بعقود العمل الثابتة والدوام الكامل). وتختلف عقود العمل المرن حسب البلدان باعتبار الفوارق في تحديد المفهوم والضوابط.

ولقد تمّ الشروع بعد في اعتماد عقود نظام «العمل المرن» في عدد من الدول العربية حيث تمّ اللجوء إلى هذه الصيغة في المغرب لتنشيط سوق العمل والحد من الهشاشة في علاقات التعاقد في سوق العمل خاصة بالنظر إلى التطور الهام للعلاقات التعاقدية غير المكتوبة. كما تم مؤخرا اعتماد هذه الصيغة في المملكة العربية السعودية التي تتيح التعاقد بين المنشأة والمواطن للعمل بساعات محددة بغاية خلق مزيد من التوظيفات الجديدة وتطوير إنتاجية القطاع الخاص من خلال توفير عقود أكثر ملاءمة لحاجيات المؤسسات.

والجدير بالذكر أن فترات الأزمات عادة ما تتّسم بتنامي ظاهرة اللجوء لعقود العمل غير النمطية للحد من البطالة وتوفير موارد الرزق.

ومن هذا المنطلق، تبرز أهمية اعتماد النقابات العربية لرؤى استباقية ترتكز على توسيع مجالات التدخل وإعادة النظر في أوقات العمل والتأقلم مع التحوّلات الجوهرية لأسواق العمل خاصة بعنوان التطورات المتجددة لعقود الشغل. وتعتبر هذه التطورات بعنوان عقود العمل من الإكراهات الهامة التي يستوجب على النقابات العربية التكيف معها بما يضمن ديمومة إشعاعها وخاصة المحافظة على الدور الهام والمحوري في الدفاع عن المنظورين وتوفير الأطر الكفيلة بفرض احترام الحقوق الاجتماعية ذات الصلة.

وأمام هذه المستجدّات والتطورات الحاصلة أصبح من الضروري أن تتحلّى النقابات بروح التجديد في رسم السياسات العامة وتقديم مقترحات موضوعية حول المرونة وإعادة تنظيم أوقات العمل.

وفي سياق متصل، واعتبارا لحتمية معالجة معظلة البطالة خاصة الهيكلية طويلة المدى والارتقاء بالقدرة التشغيلية والتي تعتبر من التحدّيات المشتركة للبلدان العربية، تبرز أهمية الدور الكبير للأطراف الاجتماعية وخاصة النقابات في مناقشة واعتماد الاستراتيجيات والسياسات العمومية الكفيلة بخلق مزيد من التوظيفات الجديدة.

ويتمثل الرهان في دعم القطاعات الواعدة ذات القيمة المضافة العالية والمحتوى التكنولوجي المرتفع والتموقع في سلاسل القيمة بما يتماشى ومتطلبات التحول الرقمي الذي يمكن اعتماده كخيار استراتيجي لتطوير أداء الاقتصاد في الدول العربية.

ومن أبرز مجالات الإصلاح ذات الأثر الاقتصادي والاجتماعي إرساء بيئة أعمال محفزة لاستحثاث المبادرة الخاصة مع التركيز على إزالة المعوقات التي تقوض المبادرة الخاصة واعتماد الاستراتيجيات المناسبة لمحاربة الاحتكارات والاقتصاد الريعي وإرساء قواعد المنافسة النزيهة وتيسير النفاذ للتمويل وغيرها.

ولبلوغ هذه الأهداف، يعتبر دعم المؤسسات الصغرى والمتوسطة من أوكد الاهتمامات خلال الفترات القادمة بالنظر إلى ما تم تسجيله من تداعيات مباشرة وغير مباشرة لجائحة كوفيد-19 والتي قد تطبع أداء هذه المؤسسات خلال المدى القصير والمتوسط. والجدير بالذكر أن المؤسسات الصغرى والمتوسطة تمثل قرابة 90% من النسيج الصناعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وتساهم بحوالي 70% من الناتج المحلي الإجمالي وتوفر نحو 50% من الطاقة التشغيلية.

ومن منظور ضعف نسبة التمثيلية النقابية في المؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة وضعف نجاعة التنظيم المهني، تبرز أهمية الخيارات السياسات النقابية خاصة على مستوى استقطاب العمالة في هذه الشريحة من المؤسسات وتوسيع التمثيلية لتشمل قطاعات منتجة أخرى.

واعتبارا لمحدودية الإمكانيات المالية خاصة على مستوى الدول العربية غير النفطية، تستوجب المرحلة القادمة تكاثف جهود مختلف المتدخلين من سلط وأطراف اجتماعية لتعزيز الإنتاجية والتنافسية وذلك بالتركيز على القطاعات المجددة وذات المحتوى التكنولوجي المرتفع. علما وأن جائحة كوفيد-19 أبرزت أن صمود المؤسسات تجاه الأزمات يرتبط ارتباطا وثيقا بالإنتاجية وهو ما من شأنه أن يشكل نقطة الانطلاق لمزيد تحسين المنحى العام للإنتاجية في الدول العربية. ومن هذا المنطلق، يمكن اعتماد معيار الانتاجية كمرجع في بلورة البرامج العمومية والسياسات القطاعية في الدول العربية.

ولمسايرة التحوّلات العالمية وتكريس الاستفادة المثلى من الفرص التي توفرها الثورة الرقمية يتعين على الدول العربية إعطاء الأولوية القصوى للانتقال الرقمي مع التركيز على تكريس المنافسة في القطاع وضمان الاستفادة من خدمات الانترنت من السعة العالية بكلفة مقبولة مع استهداف التقليص من فجوة المهارات الرقمية من خلال التسريع في الإصلاحات المتعلقة بمنظومة التعليم وسوق الشغل. هذا إلى جانب أهمية تطوير البنية التحتية الداعمة للتحول الرقمي ومحو الأمية الرقمية وتعزيز ثقة المستهلكين في أطر الأمن المعلوماتي وتطوير الهوية الرقمية.

والجدير بالذكر أن الاقتصاديات العربية تتوفر في هذا المجال على منطلقات دافعة تستند إلى مكوّنات الرؤية العربية للاقتصاد الرقمي التي تم الإعلان عنها في مؤتمر الاقتصاد الرقمي العربي سنة 2018.

ولقد بينت أزمة كورونا أهمية خيار التحول الرقمي والتطور التكنولوجي كتوجه كفيل بتعزيز مرونة الاقتصاد حيث ساهمت الرقمنة في المحافظة على الوظائف من خلال تأمين الخدمات والعمل عن بعد. وعليه تأكّدت أهمية تعزيز الانتقال الرقمي كأبرز التوجهات العالمية خلال فترة الجائحة وما بعدها. ومن هذا المنطلق وجب تطوير الإطار الترتيبي والمؤسساتي للعمل والتعليم عن بعد باعتباره أحد رهانات مهن المستقبل وتهيئة وتدريب المُعلمين والمتعلمين وطالبي الشغل والمؤسسات على هذا النمط الجديد وتوفير البيئة المُحفِزة له والمرتبطة بمنظومة خدمات متطورة.

وتتمثل أبرز أولويات العمل في تطوير الإطار الترتيبي والقانوني وتعزيز البنية التحتية الرقمية وتنمية المهارات الرقمية لكل الفئات مع الاهتمام بالفئات المحرومة أو التي تشكو صعوبات في استخدام التكنولوجيا الرقمية إضافة إلى تطوير تكنولوجيات المعلومات في جل القطاعات وخاصة الحيوية منها كالصحة والتعليم والنقل والخدمات المالية والتجارة مع التركيز على تعزيز الأمن السيبرني.

كما تبرز أهمية تسريع رقمنة الإدارة والخدمات العمومية كدافع لتعميم التحول الرقمي في كل القطاعات الاقتصادية وهو ما يتطلب بلورة خطط عمل واضحة المعالم لتركيز الإدارة الرقمية والحكومة الالكترونية والبيانات المفتوحة في مختلف الدول العربية.

وتجدر الإشارة إلى الدور الهام للشركات الناشئة التي تقوم على الابتكار والتجديد واعتماد التكنولوجيات الحديثة خاصة بالنظر إلى ما توفره من مواطن شغل لائق بالنسبة للشباب. ويتعين تحديث الإطار الترتيبي والمؤسساتي المتعلق بالمؤسّسات الناشئة على الصعيد العربي لدعم بعث المؤسسات الناشئة في مجال أنترنت الأشياء. ويعتبر الاستثمار في التكنولوجيا والعلوم والابتكار من الركائز الأساسية لكسب رهان التحول الرقمي والتكنولوجي.

ويكمن دور النقابات في توسيع القاعدة النقابية والترفيع في القدرة التمثيلية لتأطير العاملين في هذا المجال انطلاقا من الطابع الخصوصي المتمثل في تنامي ظاهرة العمل المستقل وأيضا مرونة التشغيل.

وفي هذا السياق، يبدو من الأنسب أن تتضمن أجندة النقابات العمالية العربية إضافة إلى إدارة المشاغل الأساسية للعمل النقابي تنمية القدرة على الصمود خلال فترات الأزمات للدفاع عن حقوق المنظورين.

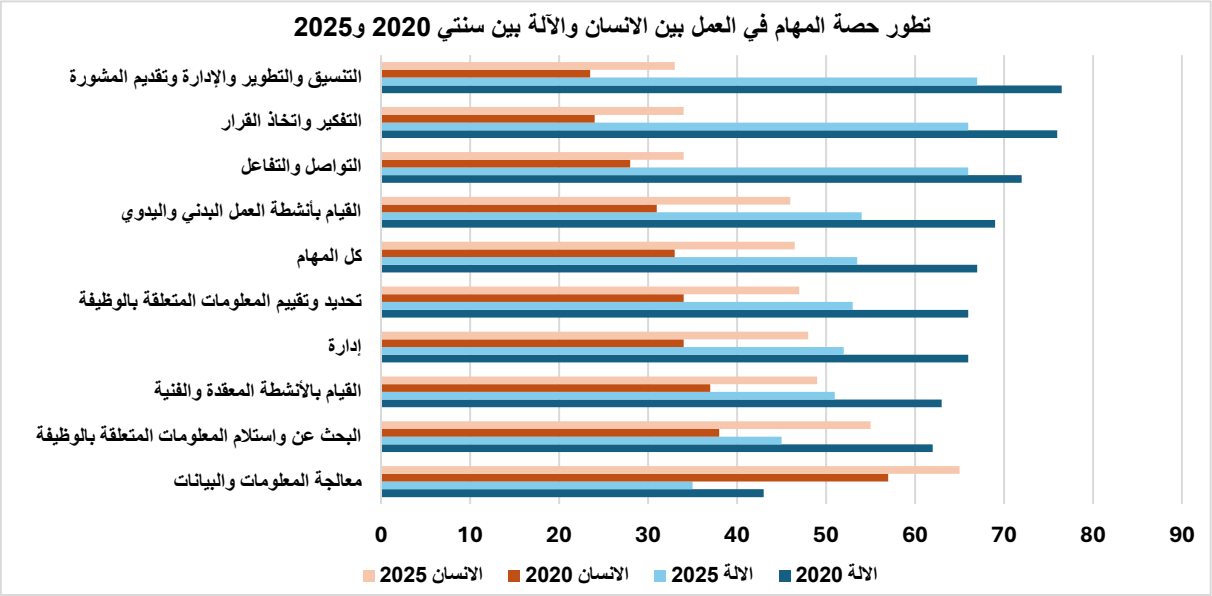
وفي المجال الاجتماعي يستوجب ترتيب الأولويات التنموية خلال فترة ما بعد كوفيد توجيه الإنفاق العمومي نحو قطاعات الصحة والتعليم لدعم الاستثمار في رأس المال البشري وتصويب التحويلات الاجتماعية كرافد لنمو إدماجي على المدى المتوسط. هذا إلى جانب أهمية تجذير مفهوم العمل اللائق والمستدام وإيلاء العنصر البشري قدر الاهتمام بالتكنولوجيا.

واعتبارا لضعف أو غياب هامش الميزانية في عدد من الدول العربية خاصة غير النفطية من جهة وتواصل حالة عدم اليقين بخصوص الخروج من الأزمة الصحية والاقتصادية من جهة أخرى، تبرز أهمية التحكيم ولربما المعادلة بين الزيادة في الأجور ودعم الإنفاق العمومي خاصة في مجالات الصحة والتعليم والتغطية الاجتماعية خاصة على المدى القصير. ومن شأن النقابات أن تلعب دورا حاسما في هذه الوضعية الاستثنائية التي ستؤسس حتما لفترة ما بعد كوفيد.

وتكريسا لهذا التوجه الرامي إلى الرفع من نجاعة وكفاءة الموارد البشرية وإدراجها في إطار خطة متكاملة واضحة المعالم تهدف إلى تعزيز القدرات وتطوير المهارات، تتطلب المرحلة القادمة العمل على:

- تحديث المنظومات التعليمية وفق نظرة استشرافية تأخذ في الاعتبار اليقظة في توقع المهارات المستقبلية لتضمينها في المناهج التعليمية وإكساب التلاميذ والطلاب المهارات اللازمة للتكيف مع متطلبات سوق العمل. وتتمثل أهم المهارات التي تمّ بعد استشرافها في المعرفة الرقمية والمهارات الإدارية والقيادة وريادة الأعمال وغيرها. وبصفة أدق، تتمثل أهم الاتجاهات الكبرى التي تتوفر على فرص لمهن الغد في:

- تعدد استعمالات الأتمتة والروبوتات (من المنتظر أن يشمل حوالي 85 مليون وظيفة في موفى 2025) نتيجة تقاسم العمل بين الإنسان والآلة.




المصدر: دراسة The Future of Jobs Report 2020 - المنتدى الاقتصادي العالمي

- تنامي الحاجة إلى تطوير البرمجيات والتطبيقات على الهواتف الذكية شبكات التواصل الاجتماعي.

- نمو مطرد لقطاع التجارة الالكترونية.

- ازدهار أنترنت الأشياء ومزيد تطوّر الاقتصاد الرقمي حيث يتوقع أن يتم تسجيل لجوء متزايد نحو الدفع الالكتروني في غضون سنة 2035 مقابل تراجع ملحوظ للتعامل بالأوراق المالية والقطع النقدية والشيكات في العالم.

- تنامي استعمال الطاقات البديلة كالطاقة الشمسية وطاقة الريح ورواج الصناعات المرتبطة بها مقابل تراجع إنتاج النفط وتقلص استعمالاته. هذا وينتظر أن تغزو السيارات الكهربائية السوق العالمية لتتجاوز نسبة الاستعمال85% في غضون العشريتين القادمتين.

- الحاجة الملحة إلى تطوير حلول صناعية بديلة في مجال صناعة بطاريات السيارات والهواتف والحواسيب بسبب نفاد مادة الليتيوم التي تنتجها بوليفيا وتستعمل حصريا في صنع البطاريات.
- تطور صناعة تحلية المياه نتيجة النقص في الموارد المائية وبروز مهن جديدة مرتبطة بها.
- تطور مطرد للمهن المتعلقة بالمحافظة على البيئة ومعالجة النفايات حيث يتوقع أن توفّر أكثر من 15 مليون موطن شغل إضافي في موفى 2040.

- تطوير منظومة التكوين المهني واعتماد التدريب مدى الحياة لتحسين المسار المهني واكتساب خبرات إضافية جديدة. وتكمن المسؤولية في عاتق كلّ من المؤسسة والسلط العمومية سواء من خلال تكريس مواكبة منظومة الإنتاج للتطور التكنولوجي وتحسين المنافسة الاقتصادية أو نشر وترسيخ ثقافة التدريب والرسكلة بشكل عام (التلمذة الصناعية، ...).
- الإحاطة بالعمالة المرنة من خلال اكتساب المهارات اللازمة وإرساء ثقافة المرونة في التنقل والتناوب من عمل لآخر وفقا للمهارات المكتسبة واحتياجات العمل.
- تعزيز البحث العلمي وتوفير الموارد المالية والتقنية اللازمة لضمان التموقع الجيد في مجتمع المعارفة.

ومن المنتظر أن تسهم هذه الخيارات بشكل كبير في توفير جيل جديد من طالبي الشغل يمتلك المعارف والمهارات والقدرات اللازمة لوظائف ومهن المستقبل بما يوفر مقومات تنافسية أعلى للاقتصادات العربية.

وعلى أهمية هذه الخيارات وخاصة الوعي بتأثيراتها المباشرة على الأداء الاقتصادي والتقليص من ظاهرة البطالة، إلاّ أن تحقيق هذا الهدف يتطلب إرادة قوية والتزام كامل لصناع القرار في الدول العربية خاصة على مستوى التسريع في التنفيذ حتى يتسنى التقليص من الفجوة الرقمية في سياق عالمي يتميز بسرعة التحوّلات وديناميكية التغيير من جهة وضمان تناسب عروض الشغل مع متطلبات المهن الجديدة ووظائف القرن الواحد والعشرين من جهة أخرى.

ويتمثل المقياس الممكن اعتماده في هذا المجال من قبل النقابات لتقييم مدى نجاعة هذه السياسات والتوجهات في مدى تناسب مخرجات الجهاز التعليمي مع المتطلبات المتجددة لسوق الشغل وخاصة هيكلة طالبي الشغل وتطور البطالة.

وإجمالا، وأمام التراجع الهام وغير مسبوق للنمو الاقتصادي في الدول العربية وما صاحبه من بطالة فنية وفقدان لمواطن الشغل وبالنظر إلى ضعف نجاعة السياسات العمومية المعتمدة واعتبارا للتطور الهام للمرونة كمعطى جديد في العلاقات الشغلية، تبرز أهمية التفاعل النشيط والتعاطي الإيجابي للنقابات العربية مع مجمل هذه الإكراهات والتركيز على توفير برامج تكوينية خصوصية للمنظورين لتعزيز المسارات المهنية بما يضمن استدامة التوظيف. هذا إلى جانب الدور المحوري للنقابات في المساهمة الفعالة في بلورة السياسات الاجتماعية والسهر على تنفيذها بما يضمن تحقيق نقلة نوعية في منظومة التنمية البشرية وتحسين مستويات العيش.

## 2. إدماج العمل غير المهيكل في القطاع المنظم

يعتبر إدراج القطاع غير المهيكل في الإطار المنظم مكوّنا أساسيا للاستراتيجيات الإنمائية في الدول العربية وعاملا رئيسيا لتحقيق التماسك والسلم الاجتماعي. وفي هذا الإطار تبرز أهمية دور النقابات العربية في ظلّ غياب الأطر الترتيبية والقانونية المنظمة للعمل في القطاع غير المنظم وخاصة العمل المستقل. ويتمثل الرهان بالنسبة للنقابات العربية في توفير الظروف المثلى لإنجاح مساري تنظيم العمل في القطاع غير المهيكل وإدماجه في الدورة المنظمة لاحتواء جميع الناشطين دون إقصاء أو تهميش.

لقد أصبح من الضروري توفير الأطر الترتيبية والقانونية لإدماج القطاع غير المهيكل في النظام المهيكل للحفاظ على مواطن الشغل في هذه الظرفية الاستثنائية وتوفير الحماية الاجتماعية وتكريس حقوق العمال للتقليص من الهشاشة الاجتماعية. ويعتبر ضمان استمرارية النشاط من أوكد أولويات المرحلة الحالية والهدف المشترك للحكومات والنقابات بالنظر إلى جسامة التحدّيات الاقتصادية والاجتماعية.

وفي هذا السياق، ينتظر أن يتجاوز دور النقابات التوافق حول سياسات الأجور وتكريس الالتزام التام بتطبيق الحد الأدنى القانوني للأجور والحد الأقصى لساعات العمل واستحقاقات الحماية الصحية والاجتماعية ليشمل تأطير العمالة المستقلّة والعمالة الهشة غير المختصة والتي تتوفر على مخزون نقابي هام يتعين إيلاؤه العناية اللازمة.

ومن هذا المنطلق، واعتبارا لأهمية العمالة المستقلة التي قد تشكل قوة اقتصادية ذات تأثير كبير على الاقتصاد والمجتمع خلال الفترات القادمة، فإنّ النقابات مدعوة إلى التأقلم مع هذه التنظيمات غير التقليدية وتأطير هذه الفئات لحماية حقوقها المادية والمعنوية خاصة وأنّ العمل المستقل يعتبر نشاط جذّاب يستقطب عديد المزودين والمهنين.

وبصفة عامة، يستوجب تحويل العمالة من الإطار غير المهيكل إلى السمة المنظمة اعتماد استراتيجيات متدرجة تتناسب مع طبيعة الموارد والقدرات المتاحة على مستوى الدول العربية على أن تتم بلورتها في إطار الحوار البناء بين مختلف المتدخلين في سوق العمل.

وتتمثل أهم المتطلبات الواجب توفيرها والعناصر الممكن اعتمادها لإدماج القطاع غير المنظم في الإطار المهيكل في:

- تطوير نظام معلومات حول القطاع غير المنظم وتوفير المعلومة الإحصائية المفصلة حسب الوسط الجغرافي والجنس والفئة العمرية وغيرها من المعطيات التي تساعد على ترتيب الإجراءات ذات الصلة. ويقترح العمل على إدراج خصائص العاملين في القطاع غير المهيكل حسب النشاط الاقتصادي (قطاع فلاحي، قطاع صناعي، خدمات) وحسب المستوى العلمي عند القيام بالمسوحات الدورية حول التشغيل والبطالة وذلك حسب معايير منظمة العمل الدولية.

كما يقترح أن تشمل المسوحات المواطنين والوافدين على حد السواء في ظل ازدياد موجات الهجرة وتنامي العمالة الوافدة. هذا إلى جانب تعظيم الاستفادة من المعلومات المتوفرة لدى الجمعيات المدنية خاصة المهنية إضافة إلى خلق أطر ومجالات محفزة لتبادل الخبرات في إعداد وتنفيذ هذه المسوحات بين مخلف الدول العربية بهدف تحسين نجاعتها.

ومن شأن هذه البيانات الإحصائية أن تسهم في إثراء التحليل الموضوعي لظاهرة العمل الهش وأيضا توفير المعطيات المتعلقة بالتفاوت بين الجهات في استقطاب العمالة وأيضا وضعية العمال المهاجرين (التغطية الاجتماعية، ...).

وفي هذا المضمار، يمكن تعزيز دور النقابات العمالية كقوة اقتراح خلال فترة الأزمات إذا ما توفرت لديها المعطيات الكافية لاستقطاب منظورين جدد وتعزيز الموقف النقابي وتقديم الحلول غير التقليدية المناسبة.

- تأسيس إطار نقابي للقطاع غير المنظم خاصة مع تنامي ظاهرة العمل غير المهيكل خلال أزمة كوفيد-19. ويتعين في هذا الإطار تكثيف التوعية بالدوافع الاجتماعية المؤدية للعمل بالقطاع غير المهيكل لدى المواطنين والحكومات وتسليط الضوء على الفجوة التنموية بين المراكز العمرانية والمناطق النائية داخل الدول العربية وتكثيف الجهود للتقليص من هذه الظاهرة وتطويقها. هذا إلى جانب دور منظمات المجمع المدني في مجال نشر الوعي حول أوضاع العاملين في القطاع غير المهيكل خاصة أكثرهم هشاشة وكذلك المهاجرين لضمان حقوقهم الاجتماعية.

كما تبرز أهمية تأمين التمثيل النقابي للعاملين في القطاع غير المهيكل بهدف تشريكهم في الحوار الاجتماعي وذلك من خلال:

- بعث نقابات لتمثيل مصالح العمال في القطاع غير المهيكل وتحفيز انخراط العاملين فيها لضمان شرعية التفاوض والدفاع على مصالح المنظورين سواء المواطنين أو المهاجرين على حد السواء.
- الدفاع على حقوق ومصالح النساء العاملات في القطاع غير المهيكل واعتباره من أوليات نشاط النقابات المعنية بالاقتصاد غير المهيكل (المعينات المنزليات، المهاجرات، ...).

وتبرز أهمية العمل النقابي بالنظر إلى ارتفاع نسبة مشاركة المرأة في القطاعات غير المنظمة وخاصة في القطاع الفلاحي وأهمية الدفاع عن حقوقها وحمايتها وأيضا التفاوض في اتجاه تغيير وتطوير التشريعات ذات الصلة. وبالتوازي، وجب الدفع في سبيل تكثيف تواجد المرأة في التنظيمات النقابية وتكريس المشاركة الفاعلة في الدفاع على الحقوق المشروعة وخاصة الحق في العمل اللائق والمساواة في الأجر مع الرجل.

والجدير بالذكر أن الأزمة الصحية الحالية توفر فرصة سانحة لإعادة تقييم مدى كفاية الأجور في أغلب القطاعات ذات الأجور المنخفضة خاصة التي تنشط فيها المرأة بقسط كبير والتي ثبت خلال الجائحة أنها أساسية وذات قيمة اجتماعية عالية.

- ضمان تشريك نقابات القطاع غير المهيكل في المفاوضات حول سياسات الدعم والسياسات الاجتماعية والسياسات الجبائية مع مختلف الحكومات في الدول العربية وذلك في إطار الحوار الاجتماعي.

وغالبا ما يتيح الحوار الاجتماعي بين كل الأطراف المتداخلة فرصة لتدارس الأوضاع الاجتماعية الأوسع نطاقا مع مراعاة المصلحة العامة.

- ضمان التساوي في الأجر الأدنى المضمون بين القطاعات الذي يعتبر أحد أهم الأساسيات لضمان حقوق التأجير في القطاع غير المهيكل. علما وأن التباين في قيمة الأجر الأدنى المضمون يبرز بصفة جلية حسب القطاعات وخاصة بين القطاع الفلاحي والقطاعات الأخرى بعلاقة مع خصوصية القطاع الفلاحي نتيجة الطابع الموسمي للقطاع. ويعتبر الأجر الأدنى المضمون في القطاع الفلاحي غير كاف لاستقطاب اليد العاملة المناسبة وهو ما يفسّر استشراء ظاهرة العمالة غير المهيكلة خاصة من النساء.

وعلى هذا الأساس أصبح من الضروري تطوير إنتاجية القطاع الفلاحي والرفع من مردوديته من خلال التشجيع على خلق تعاونيات وشراكات بين الفلاحين تمكنهم من إنشاء مؤسسات فلاحية قادرة على الاستغلال الأمثل للتطور التكنولوجي في الزراعة والنفاذ إلى التمويل الفلاحي وهو ما من شأنه أن يبعث ديناميكية في القطاع وبالتالي خلق مواطن شغل قارة وضمان التساوي في الأجر الأدنى المضمون بين كل القطاعات الاقتصادية.

- ضبط استراتيجية وطنية لمقاومة الفقر مدعومة بخطط عمل واضحة وملزمة لكلّ الأطراف تأخذ في الاعتبار الخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية لمختلف الدول العربية. وتتأكد الحاجة إلى معالجة هذه المعظلة من خلال تعدّد أوجه الفقر وبروز تصانيف أخرى لهذا المفهوم (الفقر المدقع، الفقر متعدد الأبعاد، ...).

والجدير بالذكر أنّ التحويلات الاجتماعية التي يتم رصدها لفائدة الفئات الضعيفة والهشة في أغلب الدول العربية على أهميتها لا تسمح بتغطية جميع الفئات والأسر التي تعيش تحت خط الفقر وخاصة العاملين في القطاع غير المهيكل وبالتالي تبرز أهمية توسيع نطاق التغطية الاجتماعية وتحسين نجاعة استهداف كل الأسر الفقيرة.

والجدير بالذكر أن العمل على توسيع نطاق التغطية الاجتماعية لتشمل الفئات الهشة العاملة في الاقتصاد غير المهيكل والمستبعدة حاليا والتي تشكل رابطا أساسيا مع عدم المساواة والفقر يعتبر من الصيغ المثلى لتنظيم القطاع غير المهيكل حسب كل بلد. وعليه من الضروري:

- تحسين ظروف العمل وضمان الدخل القار للعمال.
- تنظيم سلم التأجير وأوقات العمل والتركيز على العمل اللائق في الاقتصاد غير المهيكل وتطوير أرضية وطنية للحماية الاجتماعية للجميع.
- دراسة تأثير الظروف المعيشية والعمل في العشوائيات المحيطة بالمراكز العمرانية على العمل في القطاع غير المهيكل.

- تطوير الاقتصاد الاجتماعي والتضامني وتسهيل النفاذ إلى التمويل الأصغر لإدماج مختلف شرائح المجتمع في الدورة الاقتصادية وتوفير التمويل الملائم. ويقترح الاستئناس بالتجارب الناجحة في مجال القروض المتناهية الصغر والقيام بدراسة حول التأثيرات المحتملة على العمل في القطاع غير المهيكل.
- تعميم تقنية الدفع الإلكتروني بما يسهم في تكريس الشفافية خاصة على مستوى المعاملات المالية وتعزيز الإدماج المالي وتجاوز عديد التحديات التي تواجهها الدول العربية لا سيما تبييض الأموال والتهريب. ومن شأن مختلف هذه العوامل أن تسهم في تكريس جاذبية مناخ الأعمال والرفع من الاستثمارات وبالتالي الزيادة في معدّلات التوظيف.

والجدير بالذكر أن التوجه نحو إلغاء التداول نقدا سيكون له الأثر البالغ على تطور السوق الموازية واحتواء جزء هام من النشاط غير المهيكل وإدماجه في القطاع المنظم. إلاّ أن هذا التوجه قد ينعكس سلبا على العمالة غير المختصة التي تعاني من التهميش الاجتماعي والتي قد تظل مقصاة من القطاع المنظم.

عموما وعلى أهمية المبادرات الرامية إلى إدماج العمالية غير المختصة في النظام المهيكل إلاّ أن مخاطر انزلاق جزء من هذه الفئات في اقتصاديات الظّل والتهريب تبقى مرتفعة.

ويتمثل التحدّي المطروح في التوفق في تطوير مهارات العاملين في القطاع غير المنظم مع التركيز على محاربة كلّ أنواع الجريمة المنظمة والمعاملات غير الشرعية.

ولمزيد دعم هذه التوجهات وكسب الرهانات ذات الصلة، يتعين على النقابات العمالية العمل على استقطاب مختلف هذه الفئات الناشطة ودعم المخزون النقابي الهام المتوفر على مستوى العمالة المستقلة.

## خاتمة

شهدت أسواق العمل تطورات جوهرية وهامة، خاصة بعد فترات الأزمات، فرضتها ضرورة إيجاد عمل ومورد رزق لليد العاملة المختصة وغير المختصة على حدّ السواء وأيضا توفر فرص جديدة مدفوعة بالتحول الرقمي ومواكبة الثورة التكنولوجية. وقد تزامنت هذه التطورات مع اعتماد مزيد من المرونة في العلاقات الشغلية والتي شملت كلاّ من أنماط العمل الجديدة وعقود الشغل.

وفي سياق متصل، كان لجائحة كوفيد 19 تداعيات هامة على مستوى أسواق العمل في الدول العربية نتيجة التأثيرات المباشرة وغير المباشرة على الأداء الاقتصادي عموما والأوضاع الاجتماعية على وجه الخصوص. ولعلّ تفشي هذه الأزمة الصحية في سياق يتسم بعمق الإشكاليات البنيوية في الدول العربية أدّى إلى تدهور ملحوظ لمؤشرات سوق الشغل.

وأمام هذه الوضعية الصعبة والاستثنائية وبالنظر إلى جسامة التحدّيات والرهانات المطروحة في مختلف الدول العربية وبخاصة معالجة معظلة البطالة والتقليص من الهشاشة الاجتماعية برزت أهمية تظافر جهود مختلف المتدخلين لتوفير الظروف المثلى لخلق مزيد من مواطن الشغل اللائق وتعميم التغطية الاجتماعية.

وعلى أهمية هذه التوجهات فإنّ بروز أنماط عمل جديدة غير نمطية إلى جانب تنامي صيغ المرونة في العلاقات الشغلية على اختلاف أوجهها يتطلب مواكبة ناجعة وتعاطي إيجابي للنقابات العمالية في اتجاه توسيع التغطية واستقطاب الفئات الناشطة في المهن الجديدة والقطاع غير المهيكل ودعم المخزون النقابي.

واعتبارا لأهمية المواضيع ذات الاهتمام المشترك على مستوى جلّ الدول العربية تقريبا والتي تستوجب معالجات ذات بعد إقليمي، تبرز أهمية تكاتف الجهود لتعزيز الهياكل النقابية في الدول العربية واعتماد خطط عمل لمعالجة الإشكاليات ذات الاهتمام المشترك كالحماية الاجتماعية والهجرة والقطاع غير المهيكل وغيرها مع التركيز على دعم آليات التواصل بين النقابات العربية وتشبيك العلاقات وتعزيز قنوات الحوار.

## المراجع


Arab Fund for Economic and Social Development – "التقرير الاقتصادي العربي الموحد - أسواق العمل في الدول العربية" – *(جانفي 2003)*.

Arab Labor Organization – "جهود الدول العربية في مواجهة آثار وتداعيات جائحة كورونا على أسواق العمل" – *(ديسمبر 2020)*.

Arab Labor Organization – "تأثيرات أزمة كورونا (كوفيد-19) على قضايا التشغيل وأسواق العمل العربية" – *(2020)*.

Arab Labor Organization – "التكنولوجيا الحديثة وآثارها علي أسواق العمل العربية.. الأنماط الجديدة للعمل" – *(سبتمبر 2016)*.

Arab Monetary Fund – " Assessing job losses due to the Coronavirus Pandemic (COVID-19) and the minimum required economic growth for job creation in the Arab labour markets" – *(أوت 2020)*.

Conseil d'Orientation pour l'Emploi (France) – " Automatisation, numérisation et emploi : Tome2" – *(سبتمبر 2017)*.

Conseil d'Orientation pour l'Emploi (France) – " Automatisation, numérisation et emploi : Tome1" – *(جانفي 2017)*.

- Economic and Social Commission for Western Asia " مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية 2019-2020" – *(سبتمبر 2020)*.

- Economic and Social Commission for Western Asia " Reforming Technical and vocational education and training: a Gateway for building a skilled youth workforce in the Arab region" – *(فيفري 2020)*.

- Economic and Social Commission for Western Asia "آثار جائحة كوفيد-19 على الشباب في المنطقة العربية" – *(2020)*.

- Economic and Social Commission for Western Asia "التكنولوجيا من أجل التنمية المستدامة: استحداث فرص العمل اللائق وتمكين الشباب في البلدان العربية" – *(جوان 2018)*.

- Economic and Social Commission for Western Asia "السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في البلدان العربية" – *(جانفي 2012)*.

- Economic and Social Commission for Western Asia "أسواق العمل وسياسات أسواق العمل في منطقة الإسكوا" – *(مارس 2011)*.

- Economic and Social Commission for Western Asia "السياسات الاجتماعية المتكاملة، التقرير الرابع: أسواق وسياسات سوق العمل في منطقة الإسكوا" – *(جانفي 2011)*.

International Labor Organization - "Le rôle des employeurs dans les systèmes de développement des compétences" – *(أوت 2020)*.

International Labor Organization - "COVID-19: Labour Market Impact and Policy Response in the Arab States" – *(ماي 2020)*.

International Labor Organization -"المبادرة المئوية حول مستقبل العمل- سلسلة الأوراق التحليلية" – *(نوفمبر 2019)*.

International Labor Organization - " العمالة العالمية والتوقعات الاجتماعية: اتجاهات 2018" – *(جانفي 2018)*.

International Monetary Fund – "إصلاحات سوق العمل لتعزيز التوظيف والإنتاجية في مجلس التعاون لدول الخليج العربية" – *(أكتوبر 2013)*.

Overview of new forms of emloyment -2018 update-Eurofound (july 2018)

Organisation for Economic Co-operation and Development – " Technologies transformatrices et emplois de l'avenir. Rapport de référence en vue de la réunion des ministres de l'innovation du G7, sous la présidence canadienne" – *(mars 2018)*.

Technological Forecasting and Social Change – " The future of employment how susceptible are jobs to computerization" – *(January 2013)*.

## المساهمة 4: سناء السويسي

### «من التّدوين إلى التّقنين: في قصور مجلّة الشّغل وضرورة مراجعتها مراجعة شاملة»

*أستاذة بكلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس، خبيرة في القانون الاجتماعي وقانون الشغل*

*يمثّل الاحتفاء بمرور ستين عاما على صدور مجلّة الشغل التونسية مناسبة لوضع هذا النصّ على محكّ التقييم: أيّ اختبار خاضه؟ وأيّ تحدّ يواجهه اليوم؟ومن الواضح أنّه قد بات اليوم من الضروري لا فقط التوقف عند تشخيص النصّ في حاضره الراهن بل وأيضا النظر في آفاقه المستقبليّة ضمن مقاربة تدعو إلى إعادة صياغة مجلّة الشغل صياغة شاملة، وذلك في ظلّ إعادة التفكير في المضامين الفكرية لقانون الشغل ذاته بمنطق تحقيق التوازن بين ضمان الحقوق الأساسية للعمّال من جهة ومواكبة التحولات المتسارعة دون إفراط في المرونة الاقتصادية وصلابة في القاعدة الحمائية.*

*ويفترض ذلك التطرّق أوّلا إلى الوقوف عند واقع المجلّة الذي كشف قصورا هيكليا ووظيفيا ثابتا (المحور الأوّل)، قبل المرو إلى ضرورة المراجعة الشاملة (المحور الثاني).*

### المحور الأوّل: القصور الهيكلي والوظيفي لمجلّة الشغل الراهنة

يستهلّ المتن تحليله برصد فاحص لواقع مجلّة الشغل مستنتجا عجزها الراهن عن مواكبة التحولات المتسارعة في البيئة الاقتصادية والاجتماعية.

وتتجلّى ملامح القصور أساسا في أبعاد ثلاثيّة:

#### 1.المنهج:

لم تكن مجلّة الشغل منذ صدورها في 30 أفريل 1966 وليدة عمليّة تقنين خاضع لمقتضياته الجوهريّة القائمة أساسا على ضمان اطّراد القواعد القانونية وترابطها ضمن رؤية تشريعية موحّدة، بل تشكّلت من خلال تجميع شتات نصوص قانونية متناثرة وضعت في إطار موحّد ة، أضيفت إليه مراكمة تنقيحات جزئية تواترت عبر العقود، ممّا أدّى إلى تجمّع نصوص متنافرة في المنطلق والمقاصد.

ولقد أنتج اعتماد خيار منطق التدوين (La codification à droit constant) دونا عن منطق التقنين (La codification refonte) وما تبعه من تراكم غير متجانس للتعديلات إلى مجموعة من التداعيات تهمّ لا لفقط شكل المجلّة بل وأيضا مضمونها.

#### 2.الشكل:

أفرز خيار التجميع المعتمد عند وضع المجلّة وما تلاه من تعديلات جزئية اختلالا على مستوى هيكلة مجلّة الشغل، إذ توسم بافتقادها لأدنى درجات الانسجام المنطقي في تبويب أحكامها القانونية وهيكلة أبوابها.

فقد وردت المجلّة مشوبة بتوزيع عشوائي للمقتضيات القانونية تتداخل فيها العلاقات الفردية مع الجماعية (مثلا الكتاب الأوّل المتعلق بتكوين علاقات الشغل يتضمن بابا مخصصا للاتفاقية المشتركة، الكتاب السادس الوارد تحت عنوان أحكام خاصة يتضمن في بابه الأوّل النقابات المهنية والباب الثاني يتعلّق باستخدام اليد العاملة الأجنبية...)، ويغيب فيها التسلسل المنطقي لقيام العلاقات الشغلية (الكتاب الأوّل تحت عنوان تكوين علاقات الشغل يتضمّن فيه بابه الثالث انتهاء عقد الشغل ثمّ بعد ذلك نجد المجلة تخصّص الكتاب الثاني لإنجاز الشغل والذي نجد في بابه الأوّل الانخراط في الشغل....).

ومن شأن ذلك أن يعكس تصدّعا للوحدة العضوية للنصّ ومن ورائها خللا تقنيا نتيجة فقدان التناغم بين مختلف الأحكام القانونية.

#### 3.المضمون:

يعكس مضمون مجلّة الشغل فقدان الخيط الناظم بين قواعدها، في غياب رؤية تشريعية موحّدة، تقود مسار تحديث قانون الشغل.

وقد اقترن غياب الفلسفة الموحّدة التي يفترض أن تقوم عليها أيّ مجلّة قانونية مجموعة من النقائص التي ما فتئ يكشف عنها الحاضر، لعلّ أهمّها وجود:

- **أحكام قانونية متآكلة.** أضحت عديد الأحكام القانونية الواردة ضمن مجلّة الشغل أحكام بالية لا تستجيب إلى مقتضيات الواقع المهني اليوم (مثلا الفصلين 130 و140 م.ش. المتعلقين على التوالي بواجب مسك المؤجر ل"سجل الرخص السنوية" و"كتاب الدفع" الذين يتضمنان مجموعة من البيانات ويقتضيان ضرورة إمضاء العمّال بهما، والحال أنّه لا يمكن للمؤسسات ذات الطاقة التشغيلية العالية أن تمسك هذه الوثائق). كما أنّ بعض الأحكام الأخرى التي لا تزال قائمة بالمجلة ولم يقع إلغاؤها تتعلّق بهياكل وقع التخلي عنها (الباب التاسع المتعلق باللجنة الوطنية للحوار الاجتماعي) .
- **أحكام قانونية غامضة.** تحمل الصياغة الحاليّة لعديد المقتضيات القانونية غموضا والتباسا تجعل منها نصوصا يصعب فهمها وفكّ رموزها، وتجعل من عملية تنزيلها على المستوى التطبيقي محفوفا بالعقبات التي تواجه مختلف الفاعلين القانونيين. ويمكن في هذا المجال الستحضار بعض الأمثلة (الفصل 89 م. ش. المتعلق بفترة الراحة اليومية الوجوبية التي تسند للعمال الذين يشتغلون لمدة تتجاوز 7 ساعات حيث يتمتع هؤلاء براحة لا تقلّ عن ساعة والإشكال الذي يطرحه بالنسبة للمؤسسات التي يكون فيها نظام عمل بثلاث فرق لاستحالة تمكين العمال من فترة ساعة بالنسبة للمؤسسات التي تشتغل بـ8 ساعات في اليوم ونظام 48 ساعة أسبوعيا، كذلك الفصل 120 م. ش. في علاقة بانطلاق آجال التقادم بالنسبة للمطالبة بمنحة الراحة السنوية ...).
- **سكوت عن بعض الأحكام القانونية.** تتضمن مجلّة الشغل فراغا تشريعيا على مستوى العديد من المستويات، حيث تخلّفت المجلّة أساسا عن تكريس باب يتعلّق بالمبادئ العامة لمجلّة الشغل. كما سكت المشرّع في مستوى تنظيم عديد من المسائل الأساسية كما هو الشأن بالنسبة للتفاوض، تحديد
- **تعارض أحكام قانونية مع المعايير الدولية.** تنطوي مجلّة الشغل على مجموعة من القواعد التي تتعارض تماما مع الاتفاقيات الدولية الصادرة عن منظمة العمل الدولية، ولعلّ أبرزها على الإطلاق الأحكام القانونية المجرّمة للحقّ في الإضراب.
- **أحكام قانونية حبيسة الورق.** يظلّ عدد من النصوص القانونية حبرا على ورق لغياب آليات تطبيقه وضمانات إعماله (حقّ الأولويّة في التشغيل الوارد بأحكام الفصل 6-4 جديد والفصل 21 فقرة 13، فضلا عن صيغة العمل لوقت جزئي ...).

**أحكام قانونية في تعارض مع المبادئ التوجيهية للنص القانوني.** تعتبر بعض الأحكام الواردة بمجلة الشغل في تعارض مع بعض المبادئ التوجيهية خاصّة منها تلك المضمنة بباب العقوبات باعتبارها تتنافر مع مبدأ التناسب بين الجريمة والعقاب في المادة الجزائية، حيث بقيت العقوبات ضعيفة مقارنة بخطورة بعض الجرائم.

## الموقف من رهانات الإصلاح.

ينخرط النصّ في نقد مزدوج للتوجهات السائدة بخصوص مراجعته:

1. **نقد النزعة المرنة المطلقة:** يرفض النصّ الطرح الذي ينادي ب"المرونة المطلقة " كخيار وحيد للمراجعة، إذ لا يخرج على أنّه إنكار للمرجعية التاريخية لقانون الشغل، وخصوصيّته الجوهرية القائمة على فلسفة حماية الأجير بسبب عدم تكافؤ الرابطة التعاقدية.
2. **نقد النزعة الحمائية الجامدة.** في المقابل، يستهجن النصّ الموقف الرافض لأيّ تحيين أو تعديل للنصّ تحت ذريعة المحافظة على الحقوق المكتسبة، معتبرا أنّ هذا الانغلاق نوعا من القصور الفكري الذي يغفل الواقع المتغير لعلاقات الشغل المعاصرة.

وهو ما يدعو اليوم إلى ضرورة اعتماد مقاربة قائمة على مراجعة شاملة لمجلة الشغل تنبني على معادلة دقيقة تروم التوفيق بين المحافظة على الضمانات الاجتماعية الجوهرية وبين تحقيق النجاعة الاقتصادية المطلوبة.

وبناء على هذا التشخيص الذي كشف عن ترهل مجلّة الشغل الراهنة يصبح من المتأكّد ضبط دعائم الإصلاح المأمول، مع رصد التحديات التي قد تعترض مسار ملاءمته للواقع المعاصر.

## المحور الثاني: ضرورة المراجعة الشاملة لمجلة الشغل الراهنة

يقترح النصّ ضرورة البحث عن رسم ملامح بديل تشريعي انطلاقا من مستويات عدّة:

### 1. البعد المنهجي:

يقوم التصوّر المقترح لمراجعة مجلّة الشّغل لا عند مجرّد الوقوف على عتبات التعديل الشكلي، بل يطمح إلى إرساء رؤية تشريعية متجدّدة، تقطع مع منطق الترميم وتعتمد في المقابل تمشّي قائم على إعادة الصياغة الشاملة في إطار المراجعة الجذرية. ويقوم هذا الخيار أساسا على إلغاء النصوص البالية وإعادة بناء المفاهيم الأساسية لتقديم مجلّة عصريّة حديثة في ظلّ قواعد عامّة دون تفصيلات قد ترتّب تضخّما تشريعيّا.

### 2. الدعائم الأساسية:

يفترض أن يستند مسار المراجعة الشاملة لمجلّة الشغل الراهنة بالضرورة إلى ثلاث دعائم أساسيّة:

- **الملاءمة.** تقتضي الملاءمة أن تكون مجلّة الشغل الامتداد التشريعي للمقتضيات الدستورية في ضمان الحقوق والحريّات الفرديّة والجماعيّة، والحاضنة التي تتطابق فيها قواعدها مع معايير العمل الدوليّة بما يضمن تكريس مقوّمات العمل اللائق وإرساء القيم الكونية للعمل الإنساني داخل المنظومة القانونية الوطنية.
- **المواكبة.** تنهض المواكبة على ضرورة إرساء مقاربة قادرة على استيعاب ثلاثيّة التحولات الكبرى المستحدثة:
  - ✓ التحولات الرقمية المتسارعة التي أعادت تشكيل أنماط العمل والمفهوم التقليدي للتبعيّة القانونية.
  - ✓ التحولات الاقتصادية الضاغطة، وذلك عبر تكريس منظومة قانونيّة توازن فعليّا بين المرونة والحماية بما يتيح للمؤسسة القدرة على التأقلم مع تقلبات السوق وإكراهات المنافسة دون المساس بحقوق العمّال، وعيا بأنّ النجاعة الاقتصادية هي الشرط الأساسي لتحقيق العدالة الاجتماعية.
  - ✓ المتغيرات المناخية البيئيّة عبر إدماج البعد البيئي صلب المنظومة الشغليّة.
- **التشاركيّة.** لا مناص من اعتماد "التشاركيّة "في تأسيس نموذج جديد للعلاقات الشغلية، ممّا يفرض إحياء دور الحوار الاجتماعي في صناعة المضمون التشريعي.

### 3. المضامين الأساسيّة:

تفترض مراجعة مجلة الشغل بصورة مبدئيّة ضرورة تضمينها بابا تمهيديّا يسبق جميع الأبواب الفنيّة يتضمّن المبادئ الأساسية أو العامّة، بحيث لا يعتبر هذا الباب مجرّد إعلان مبادئ، هو نصّ مرجعي يعلو على الأحكام التفصيلية ويلزم القاضي بتغليب روحه عند غموض النصّ.

ويتطرّق النصّ ضمن التصوّر المتكامل للمراجعة الشاملة إلى تنظيم مضمونه ضمن أطر ثلاثيّة الأبعاد تترجم إرادة تحديث القواعد المنظمّة للعلاقات الشغلية:

- **تكريس مفهوم العمل اللائق.** يرتكز هذا البعد على تنزيل الحقوق الاجتماعية الأساسية ذات المرجعية الدستورية وتكريس امتدادها الطبيعي ضمن أحكام مجلّة الشغل وهي المتعلقة أساسا بالحقّ في العمل والحقّ في أجر عادل والحقّ في ظروف عمل لائقة (مدّة العمل والسلامة المهنية) وعدم التمييز والحقّ النقابي. ولا يمكن لهذا التزيل أن يتحقق لا فقط عبر تحويلها إلى حقوق والتزامات واضحة، بل وأيضا تعزيز الألايات الرقابية الكفيلة بضمان احترامها.

- **تحديث العلاقات الشغلية الفردية**. وهو القلب النابض لأيّ عملية مراجعة باعتبار أن عقد الشغل الفردي هو النقطة التي يلتقي فيها المؤجر بالأجير يوميّا. ويفترض التحديث ضرورة:

✓ **تحديث مفهوم عقد الشغل وأصنافه:** وذلك عبر تنظيم أشكال العمل الحديثة (تنظيم العمل عن بعد وغدراج صيغ أخرى كالعمل المتقطع..)، وتدارك الصعوبات التي بات يطرحها الحصر المتشدد لعقود الشغل محدّدة المدّة.

✓ **إصلاح نظام الطرد:** خاصة الطرد لأسباب اقتصادية وفنية مع ضرورة مراعاة التوازن بين المرونة للمؤسسة والأمان للعامل.

✓ **مدّة العمل:** لا بدّ من ضمان تأقلم توزيع مدّة العمل مع المتغيرات التي تمرّ بها المؤسسة دون المساس بحقوق الأجير.

- **تدارك ثغرات تنظيم علاقات الشغل الجماعية.** يوسم التنظيم القانوني لعلاقات الشغل الجماعية بتعدّد ثغراته ونقائصه بسبب:

✓ ضعف الإطار القانوني للمفاوضة الجماعية (عدم تنظيم المشرع لمسار التفاوض واكتفاؤه بتنظيم ثمرة التفاوض: الاتفاقيات المشتركة).

✓ محدودية دور الهياكل التمثيلية داخل المؤسسة (الصلاحيات المحدودة للجنة الاستشارية للمؤسسة وغياب تنظيم التمثيل النقابي داخل المؤسسة).

✓ تراجع دور الحوار الاجتماعي كأداة لتفض النزاعات ورسم السياسات التعاقدية.

وعلى أنقاض هذا التشخيص، تفترض المراجعة ضرورة:

✓ التنظيم الدقيق للمفاوضة الجماعية (آليات التفاوض، دوريته...) بما يضمن مرونتها ونجاعتها.

✓ تحديد معايير التعددية النقابية.

✓ تدعيم دور المؤسسات التمثيلية داخل المؤسسة.

✓ إعادة تأطير الحق في الإضراب بما يتلاءم مع المعايير الدولية.

ويخلص ذلك إلى أنّ الغاية النهائية من هذه المراجعة هي إرساء " شراكة اجتماعية فعلية" تجعل من الحوار الاجتماعي رافعة للسلم والاستقرار الاجتماعي داخل المؤسسة وخارجها.

وتتجاوز بذلك مجلّة الشغل في عقدها السادس مجرّد المطالبة بتعديلات جزئية لتأسيس رؤية شاملة تنتقل من نصوص متراكمة إلى مجلة قانونية متجانسة، وتتوخى إعادة بناء المنظومة القانونية الاجتماعية على أسس عصرية.

وتتبلور هذه الرؤية عموما حول ثلاث ركائز متداخلة:

- عدم الاكتفاء بتكريس الحقوق الأساسية في العمل، بل ونقلها لحيز النفاذ القانوني الفعلي بما يضمن كرامة الأجير.
- تطوير الآليات التشريعية من خلال تحديث الأدوات القانونية المنظمة للعلاقات الشغلية.
- ترسيخ الديمقراطية الاجتماعية عبر تفعيل الحوار الاجتماعي كخيار استراتيجي، وتمكين الشركاء الاجتماعيين من لعب دور أساسي في صياغة السلم الاجتماعي وتحقيق الشراكة الحقيقية داخل المؤسسة.

## المساهمة 5: فدوى القهواجي

### «قراءة نقديّة في أحكام مجلّة الشّغل بعد ستّين سنة من صدورها من أجل التّطوير والإصلاح: قراءة في تنظيم مدّة العقد ومنع المناولة»

*أستاذة محاضرة بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تونس المنار*

لا مراء في أنّ قانون الشّغل يعدّ أكثر فروع القانون التصاقا بالواقع الاجتماعيّ والاقتصاديّ، بل وحتّى بالمحيط السياسيّ كما تبرزه الأحكام المتعلّقة بالعلاقات الجماعيّة في مجلّة الشّغل. وإذ نحتفل اليوم بستينية مجلّة الشّغل التي صدرت سنة 1966، فإنّ الانتقاد الذي طالها زمن نشأتها من حيث كونها مجرّد تجميع لأحكام متناثرة دون وجود رؤية شاملة لا يزال قائما إلى حدّ هذا التاريخ.

فرغم أنّ المجلّة عرفت تنقيحات متتالية في السّنوات 1994 و1996 و2007 ومؤخّرا سنة 2025، إلاّ أنّ جميع تلك التّنقيحات اتّسمت بأنّها جُزئيّة تتسلّط على جزئيّة من التّشريع دون أن تطال كل المادّة. وهو ما أثّر في المجلّة من حيث اتّساقها بغياب فلسفة عامّة تؤلّف بين شتات الأحكام القائمة في المجلّة.

ولئن تدخّل المشرّع من خلال القانون عدد 9 المؤرخ في 21 ماي 2025 المتعلّق بتنظيم عقد الشغل ومنع المناولة، إلاّ أنّ تدخّله بقي منقوصا من عدّة نواحي. فمن حيث أصول الصياغة وجودة التّشريع التي تضمّنها المنشور عدد 8 المؤرخ في 17 مارس 2017 والمنشور الصادر بتاريخ 11 مارس 2025، كان من المفترض أن تتمّ استشارة الخبراء في المادّة حتى يكون التدخّل التشريعيّ مستوفيا لشروطه. وهو ما لم يتحقّق، فورد التنقيح مشوبا بعيوب ونقائص رغم نبل الهدف منه وانخراطه في مسار الدولة الاجتماعيّة.

### I- بخصوص عقد الشّغل محدّد المدّة

بصدور قانون سنة 2005، تمّ القطع في العقود محدّدة المدّة مع التّمييز بين عقد محدّد بتعيين مدّة زمنيّة وعقد محدّد بإنجاز عمل معيّن. فقد نصّ المشرّع من خلال **الفصل 6- 4 (جديد)** على أنه يمكن اللّجوء إلى عقد الشّغل لمدّة معيّنة في "الحالات الاستثنائيّة" التي أوردها الفصل الموما إليه حصرا لا ذكرا. وهي حالات استثنائيّة لا يجوز للمؤجّر اللّجوء إلى العقد محدّد المدّة خارجه. وتتمثّل هذه الحالات حسب الفصل 6- 4 (جديد) م. ش. في القيام بأعمال استوجبتها زيادة غير عاديّة في حجم الخدمات أو الأشغال (**أوّلا**) أو التّعويض الوقتيّ لأجير قارّ متغيّب أو توقّف تنفيذ عقد شغله (**ثانيا**) أو القيام بأعمال موسميّة أو بأنشطة أخرى لا يمكن حسب العُرف أو بحكم طبيعتها اللّجوء فيها إلى عقود لمدّة غير معيّنة (**ثالثا**). بالمقابل أسقط المشرّع حالات كانت قائمة دون بيان علّة الإسقاط (**رابعا**).

بخصوص الحالة الأولى، لم يأت المشرّع في إقراره لهذه الحالة بجديد، فقد كانت موجودة ضمن الحالات التي كان يتضمّنها الفصل 6- 4 في صيغته القديمة. وتُعدّ هذه الحالة الأكثر غموضا والأكثر اتّساعا، بما يشكّل خطرا على مصلحة الأجير. من أجل ذلك، تدخّل المنشور التّفسيريّ عدد 13 الصّادر عن وزير الشؤون الاجتماعيّة المؤرّخ في 10 جويلية 1997[33] ليوضّح أنّ المقصود بتلك الأعمال "**الأشغال النّاجمة عن كثافة مؤقّتة للعمل العاديّ يستوجب إنجازها انتدابات إضافيّة بمقتضى عقود شغل لمدّة معيّنة**". ولا يخفى ما ورد في صياغة الفصل من عبارات واسعة تحتاج للتّدقيق، من ذلك خاصّة عبارة "**العمل العاديّ**" و"**الزيادة غير العاديّة**". وهي عبارات قد تفتح الباب أمام تحكّم المؤجّر في تأويله لها، بما يخدم مصلحته ويضرّ بالمقابل بمصلحة الأجير. لذلك من الحريّ بالمشرّع التدخّل والتنصيص على شروط الزيادة من حيث وجوب أن تكون **استثنائيّة وظرفيّة وأن تكتسي صبغة موضوعيّة**، من ذلك مثلا الزّيادة في حجم العمل في مناسبات الأعياد. وقد كان من المنتظر من تنقيح سنة 2025 أن يزيل الغموض عن العبارات المستعملة في هذه الحالة، كأن ينصّ مثلا على أنه يتمّ ضبط تلك المعايير بقرار من الوزير المكلّف بالشؤون الاجتماعيّة، بعد استشارة المنظّمات المهنيّة الممثّلة للعمّال والمؤجّرين في تطبيق لمبدإ التّشاركيّة الذي تقوم عليه صياغة النّصوص القانونيّة.

---

33

بخصوص الحالة الثانية المتعلّقة بالتّعويض الوقتيّ لأجير قارّ متغيّب أو توقّف تنفيذ عقد شُغله، لم يأت المشرّع كذلك بالجديد في هذه الحالة القديمة. ويحصل التّعويض الوقتيّ لتسديد شغور وقتيّ لمركز أجير قارّ، كما هو الحال في صورة المرض أو الولادة أو تعويض عامل غادر المؤسّسة من أجل أداء الخدمة العسكريّة. وفي هذا الإطار، يبدو أنه كان من الحريّ بالمشرّع النّسج على منوال نظيره الفرنسيّ الذي أقرّ في الفصل 1242- 6- 1 م. ش. ف. أنه "يُمنع إبرام عقد شغل محدّد المدّة لتعويض عامل تمّ تعليق عقد شغله إثر نزاع جماعيّ لمشاركته في الإضراب". وهو نفس التّنصيص الذي ورد في الفصل 16 من قانون العمل المغربيّ.

بخصوص الحالة الثالثة المتمثّلة في القيام بأعمال موسميّة أو بأنشطة أخرى لا يمكن حسب العُرف أو بحكم طبيعتها اللّجوء فيها على عقود لمدّة غير معيّنة، فقد ارتأى مشرّع سنة 2025 استيعاب هذه الحالة التي كانت موجودة قبل تدخّله الأخير. وقد عرّف المنشور عدد 13 الموماً إليه سابقا العمل الموسميّ بأنّه "**العمل الذي يتكرّر كلّ سنة خلال فترة زمنيّة تكاد تكون ثابتة حسب تو اتر المواسم ووفقا للعُرف... ولاعتبار النشاط موسميّا يتعيّن أن تكون دوريّته ومدّته خاضعتين لعوامل مستقلّة عن إرادة المؤجّر**". ويقترب هذا التّعريف من ذاك الذي قدّمه الفصل 1242-2 من م. ش. ف. الذي عرّف العمل الموسميّ بأنّه "**العمل الذي تكون المهامّ فيه قابلة للتّكرار كلّ سنة حسب دوريّة شبه ثابتة**". ولعلّ أبرز مثال على ذلك الأعمال الفلاحيّة الموسميّة كجني الزّيتون، أو الحصاد، والأعمال السياحيّة، وكذلك الأنشطة المرتبطة بالبناء. وتطرح هذه الأنشطة الأخيرة إشكالا لارتباطها بعملة حضائر البناء الذين يخضعون بحكم طبيعة نشاطهم إلى كلّ من الفصول 6-4 من م. ش. و55 و55 مكرّر من الاتّفاقيّة المشتركة القطاعيّة للبناء والأشغال العامّة. وهو ما قد يجعل منهم "عملة وقتيّين على الدّوام"، حيث تبقى عقودهم محدّدة المدّة مهما استمرّت العلاقة في الزّمن. لكن مع تنقيح سنة 2025، يبدو أنّ الإشكال لم يعد مطروحا بالنّظر إلى أنّ الفصل 17 (جديد) م. ش. أصبح ينصّ على أنه "إذا واصل الأجير تقديم خدماته بعد انقضاء مدّة العقد معيّن المدّة على معنى الفصل 6- 4 (جديد) يتحوّل العقد إلى عقد غير معيّن المدّة ويحافظ الأجير على أقدميّته المكتسبة ودون إخضاعه لفترة تجربة".

**بخصوص الحالات التي أسقطها المشرّع**. قد يكون الأمر إسقاطا، كما قد يكون إغفالا أو سهوا، لكن مهما يكن من أمر فإنّ عدم إدراج الحالة الاستثنائيّة المتمثّلة في القيام بالأشغال الأولى لتركيز المُؤسّسة أو بأشغال جديدة، لا يبدو بالتوجّه السّليم لأهميّة هذه الحالة في وتبريرها اللّجوء إلى عقود الشّغل محدّدة المدّة. والمقصود بهذه الأشغال تلك التي يتعيّن إنجازها قبل انطلاق النّشاط الفعليّ للمؤسّسة، وتكون هذه الأنشطة بطبيعتها ظرفيّة ومحدودة في الزّمن. لكن للأسف تمّ حذف هذه الحالة في القانون عدد 9 لسنة 2025.

كذلك ممّا يؤسف له تراجع المشرّع عن إقرار اللّجوء على عقد الشّغل محدّد المدّة في صورة القيام بأشغال متأكّدة لتفادي حوادث محقّقة أو لتنظيم عمليّات إنقاذ أو لتصليح خلل بمعدّات أو تجهيزات أو بناءات المؤسّسة. وتهمّ هذه الحالة الأشغال الظّرفيّة الطّارئة التي تهدف إلى تفادي تلف المعدّات أو المنتوجات، أو الحفاظ على سلامة العُمّال من خطر يهدّدها. ولا يُفهم الغاية من التّراجع عن إقرار هذه الحالة.

بالإضافة إلى الحالات التي أسقطها المشرّع رغم أنها كانت موجودة قبل تدخّله، توجد حالات أخرى كان من الأجدر بصائغ النصّ أن يتفطّن إليها وأن يُدرجها ضمن الحالات الاستثنائيّة التي تبرّر اللّجوء على عقد الشّغل محدّد المدّة، من ذلك بعض عقود التّشجيع على العمل التي ثبت عمليّا تأثيرها الإيجابيّ في التصدّي للبطالة، ويقرّ المشرّع الفرنسيّ فيها إمكانيّة اللّجوء إلى عقد شغل محدّد المدّة. كما كان من الممكن التّفكير في حالة أخرى تهمّ إطلاق منتوج جديد، خاصة في مجال الإعلاميّة، لما في ذلك من تحفيز على الاستثمار على غرار ما أقرّه قانون العمل المغربيّ في الفصل 17 منه، أو إضافة حالة العقد لأهداف محدّدة وهي حالة خاصّة بالإطارات والمهندسين أوردها القانون الفرنسيّ بعد قانون 25 جوان 2008.

-**الحالات المفتوحة**. لا يمكن أن يغيب عن المتأمّل في الحالات الثلاث، كما تمّ عرضها، أنّ المشرّع، رغم سعيه إلى حصر حالات اللّجوء إلى عقد الشّغل محدّد المدّة، إلاّ أنّ حصره ذاك لم يكن على درجة من الدقّة التي تُغلق الباب أمام تحايل المؤجّرين، خاصّة وأنّ الفصل 6- 4 (جديد) من م. ش. لم يحدّد أجلا أقصى يُتصوّر معه انتهاء العمل الظّرفيّ. فقد تستدعي الزّيادة غير العاديّة في حجم العمل، حسب تقدير المؤجّر، حيزا زمنيّا طويلا. ويتمّ وفق ذلك التّقدير انتداب الأجير على أساس عقد محدّد المدّة، بهدف تجاوز إمكانيّة انتدابه على أساس "الاستخدام القارّ". الأمر الذي يؤول إلى إفراغ الحصر الوارد بالفصل المشار إليه من محتواه بل ومن جدواه كذلك. وتبقى للقاضي السّلطة التّقديريّة المُطلقة، شرط التّعليل المُستساغ، للتّثبّت من توفّر الحالات التي أوردها المشرّع، حالة بحالة، دون تقيّد بالوصف الذي يُسبغه المتعاقدان على العقد. فللقاضي تكييف العقد بأنّه غير محدّد المدّة، رغم أنّ العقد ينصّ على أنّه مبرم لموسم من المواسم، إذا توفّرت له الدّلائل المخالفة.

-**تقييم التدخّل التّشريعيّ في مدّة العقد من خلال قانون 21 ماي 2025.** من الواضح أنّ نيّة المشرّع من هذا القانون كانت حماية الأجير والقطع مع أشكال التّشغيل الهشّ، بيد أنّ "النّوايا الطيبة لا تصنع دائما قوانين جيّدة". فقد اعترت هذا التدخّل التّشريعيّ عديد النّقائص التي تتّجه الإشارة إليها.

فمن جهة، يفرض الفصل 6- 4 (جديد) م. ش. التّنصيص في عقد الشّغل محدّد المدّة على مدّة العقد دون أن يحدّد مدّة قصوى، وكان أجدر بالمشرّع أن يحدّد مدّة زمنيّة معقولة، لا ينبغي أن تتجاوز مبدئيّا العامين بما في ذلك التّجديدات، حتى لا يتمّ إفراغ التدخّل التّشريعيّ من جدواه.

ومن جهة أخرى، نصّ الفصل من القانون عدد 9 لسنة 2025 على أنه "تُلغى أحكام الفصل 23 من القانون عدد 81 لسنة 1992 المؤرّخ في 03 أوت 1992 المتعلّق بالمناطق الاقتصاديّة الحرّة". ويحيل هذا الإلغاء على أحكام القانون المتعلّق بفضاءات الأنشطة الاقتصاديّة، حيث كان الفصل 23 منه ينصّ على أنّه "بصرف النّظر عن أيّ نصّ مخالف تعتبر عقود الشّغل المبرمة بين المؤسّسات المنتصبة بفضاء الأنشطة الاقتصاديّة وأجرائها عقودا مبرمة لأجل معيّن مهما كان شكلها أو مدّتها أو صيغ تنفيذها". والواضح أنّ إرادة مشرّع هذا القانون كانت متّجهة نحو تمييز هذه المناطق باعتبارها مناطق جذب للاستثمار، أي أنّ تمتيعها باستثناءات هو أمر مبرّر بالغاية الاقتصاديّة. والسّؤال الذي يتبادر إلى الذّهن: هل بادر المشرّع إلى دراسة الخيارات المطروحة وهل قام بدراسة المؤثّرات خاصة من الناحية الاقتصادية وهل قدّر كلفة التدخّل الذي قام به؟ أغلب الظّنّ أنّ النّوايا الطيّبة لواضع القانون حجبت عنه حتميّة الالتزام بالقواعد المتعلّقة بجودة النّصوص التشريعيّة عند سنّه للنصّ.

كما يبدو تسرّع المشرّع، في تدخّله من خلال هذا القانون، واضحا. فقد كان بإمكانه التّفكير مُسبقا في إقرار بعض الضّمانات الهامّة التي نصّ عليها نظرائه، من ذلك ما ورد في الفصل 1242-2 وما يليه من م. ش. ف. من أنه "يُمنع اللّجوء إلى عقد الشّغل محدّد المدّة مهما كانت الأسباب إذا كان من شأن موضوعه أو هدفه الإبقاء بصفة دائمة على موطن عمل مرتبط بالنشاط العاديّ والدّائم للمؤسّسة"، أو "في حالة زيادة غير عاديّة للنّشاط وذلك خلال الستة أشهر التي تلي طردا تمّ لأسباب اقتصاديّة". كلّ ذلك للحيلولة دون تحايل المؤجّر ومنع لجوؤه إلى العقد محدّد المدّة في غير الحالات المقرّرة بالنصّ.

وقد كان من المتيسّر تجاوز الهنات التي طبعت هذا القانون لو تمّ تشريك المختصّين في المادّة من الجامعيّين، وبقيّة المتدخّلين على غرار الاتّحاد العامّ التّونسيّ للشّغل مثلا أو اتّحاد الصناعة والتّجارة، وإجراء الاستشارات وأخذ رأي المهنيّين. كما يُطرح التّساؤل إن كان قد تمّ دراسة الخيارات بمعنى النّظر في سلبيات وإيجابيات الحلول التي تمّ إقرارها. كلّ ذلك يدخل ضمن جودة التّشريع وجودة مسار إعداد النّصوص القانونيّة.

## II- منع مناولة اليد العاملة بالنصّ

المبدأ أن يُبادر المؤجّر بتنفيذ العمل بواسطة أجراء تابعين له، لكن هذا المبدأ لم يمنع ما أتاحه له المشرّع الشّغليّ من إمكانيّة اللّجوء إلى اليد العاملة الخارجيّة. وقد نظّم اللّجوء إلى هذا الصّنف من العقود، الفصل 28 وما يليه من م. ش. تحت تسمية "مؤسّسات اليد العاملة الثّانويّة". وقد تدخّل المشرّع مؤخّرا بموجب القانون عدد 9 لسنة 2025 ليُلغي أحكام العنوان الثاني من الكتاب الأول من مجلّة الشّغل المنظّم لهذه المؤسّسات، وليعوّضه بعنونة "مؤسّسات إسداء الخدمات والقيام بأشغال". ونصّ الفصل 28 (جديد) على أنه "تُمنع مناولة اليد العاملة". ولفهم الموقف التّشريعيّ، لا بدّ من استعراض النّظام التّشريعيّ القائم قبل التدخّل الأخير. فقد كان المشرّع الشّغليّ ينظّم هذه الصيغة من خلال الفصل 28 وما يليه من م. ش. تحت تسمية "مؤسّسات اليد العاملة الثّانويّة". وتتمثّل الصّورة في تعاقد رئيس مؤسّسة صناعيّة أو تجاريّة لتنفيذ بعض الخدمات مع مُقاول ينتدب بنفسه اليد العاملة اللاّزمة. ويُشار إلى أنّ المشرّع لم ينظّم شروط اللّجوء إلى هذا الصّنف في التّعاقد، مقتصرا على تحميل رئيس المؤسّسة المستفيدة مسؤوليّة دفع الأجور عند عجز المقاول عن الدّفع، وذلك في تطبيق خاصّ للحُلول القانونيّ. وتأخذ مؤسّسات اليد العاملة الثانويّة شكلين، إمّا عقود تقديم الخدمات، أو العقود التي تبرمها مؤسّسات العمل الوقتيّ وهي التي يُشار إليها بالمناولة.

بيد أنّه يجدر التّمييز بين مؤسّسات اليد العاملة الثّانويّة التي أقرّ المشرّع العمل بها صراحة بموجب الفصول 877 م. ا. ع. و28 و29 و30 م. ش.، **ومؤسّسات العمل الوقتيّ**، وهي مؤسّسات يتمثّل نشاطها إقصائيّا في وضع عملة تابعين لها على ذمّة مؤسّسات أخرى تكون في حاجة لخدماتهم لمدّة مؤقّتة. وهي علاقة ثُلاثيّة تقوم على تعاقد تجاريّ بين مؤسّسة مستفيدة، أي مؤسّسة أصليّة، ومؤسّسة مُناولة تقوم لفائدة الأولى بتنفيذ عمل أو وضع أجراء على ذمّتها للقيام بأعمال معيّنة، مقابل مبلغ ماليّ تدفعه الأولى للثّانية، وفي نفس الوقت قيام تعاقد شُغليّ بين مؤسّسة المناولة والأجراء، بما يُوجِد حلقة مفقودة بين المؤسّسة المستفيدة وأُجراء مؤسّسة المُناولة.

ومن ثمّ تقوم هذه المُمارسة على تركيبة خاصّة تجمع بين عقديْن، عقد شُغل بين الأجير ومؤسّسة العمل الوقتيّ من ناحية، وعقد تجاريّ بين مؤسّسة العمل الوقتيّ والمؤسّسة المستفيدة موضوعه وضع أجراء على ذمّة هذه الأخيرة من ناحية أخرى. والجدير بالذّكر أنّ المشرّع لم ينظّم اللّجوء إلى هذه المؤسّسات رغم أنها موجودة واقعيّا خاصّة في مجاليْ الحراسة وخدمات التّنظيف وبقي الأمر كذلك إلى حين صدور قانون 21 ماي 2025 المتعلّق بتنظيم عقود الشّغل ومنع مناولة اليد العاملة.

-**ملامح القانون عدد 9 لسنة 2025 ومنع مناولة اليد العاملة**. جاء الفصل 28 (جديد) صريحا في منع المناولة. وتعرّف الفقرة الثانية من ذات الفصل مناولة اليد العاملة بأنها "**كلّ العقود أو الاتّفاقات المُبرمة بين مؤسّسة مؤجّرة لليد العاملة ومؤسّسة مستفيدة يتمّ بمقتضاها إجارة اليد العاملة ووضعها من المؤسّسة المؤجّرة على ذمّة المؤسّسة المُستفيدة**". ويعتبر نشاط الحراسة والتنظيف، مناولة يد عاملة على معنى نفس الفصل. ولم يكتف المشرّع بمنع المناولة، بل أنه جرّمها من خلال الفصل 29 (جديد) م. ش. وحدّد عقوبة جريمة المناولة بخطيّة قدرها عشرة آلاف دينار إزاء كلّ شخص طبيعيّ يرتكب الجريمة، مع مضاعفة مقدار الخطيّة إذا كان مرتكب الجريمة شخصا معنويّا. ويندرج هذا التّميز كما أعلن عنه شرح أسباب القانون في إطار "مراعاة التّناسب في العقوبة وتفريدها". فيعود التشدّد مع الشّخص المعنويّ مرتكب الجريمة إلى أنه (أي الشّخص المعنويّ) "الوسيلة الأكثر شيوعا في التّحايل على القانون واستغلال اليد العاملة في ظروف تفتقد لأبسط مقوّمات العمل اللّائق ...". وتطال العقوبة بالخطيّة الممثّل القانونيّ للمؤسّسة المخالفة أو مسيّرها في صورة ثبوت التورّط في انتداب أجراء في إطار مناولة اليد العاملة. وفي صورة العود، تصل العقوبة على السّجن لمدّة تتراوح بين ثلاثة أشهر وستّة أشهر.

ويدعو هذا التشدّد في منع المناولة وتجريمها إلى التّساؤل عن وجه انعدام مشروعيّتها، خاصّة وأنّ عديد التشريعات المقارنة تجيزها، على غرار التشريع المغربيّ، أو التّشريع الفرنسيّ الذي يجيزها إلاّ إذا ثبتت غاية الاتجار باليد العاملة عملا بالفصول 8231-1 و8241-1 م. ش. ف. بل أنّ المنظّمة الدوليّة للعمل اتّجهت إلى الإقرار بجواز هذه الصّيغة في التّشغيل من خلال الاتّفاقية رقم 151 لسنة 1997، مع ضرورة وضع ضوابط في ذلك.

- **الجدل بخصوص مشروعيّة صيغة المُناولة**. بالنظر إلى أنّ التشريع التونسي كان يفتقر إلى نصّ في مناولة اليد العاملة، فقد ساد الجدل في فقه القضاء، بخصوص مشروعيّتها. فذهب الاتّجاه الأوّل إلى نفي المشروعيّة عن هذه الصّيغة في التّعاقد الشُّغليّ. فمثل هذا التّعاقد باطل، لأنّ عقد العمل المُبرم بين الأجير ومؤسّسة المناولة ليس إلاّ عقدا صوريّا، باعتبار أنّ الغرض منه ليس سوى التّهرّب من تطبيق مقتضيات الفصل 6-4 فقرة 2 من م. ش.. وتُبدي محكمة التّعقيب تصدّيا واضحا لظاهرة المُناولة غير المشروعة، حيث سارت إلى التّأكيد على أنّ "**صوريّة عقد المناولة و انتفاء الحاجة إليه يُبيّن أنّه كان مُبرما لغاية حرمان العمّال من حقوقهم وبدخل بالتّالي تحت طائلة التحيّل والذي يقتضي تركيب وضعيّة قانونيّة صحيحة على المستوى الشّكلي ولكنها تنطوي على المغالطة و إفراغ القاعدة القانونيّة من عنوانها**". ويجد هذا الاتّجاه له سندا في النصّ، حيث أقرّ الفصل 284 من م. ش. مبدأ منع التّشغيل بواسطة إلاّ من سمح لهم القانون بذلك وهي مكاتب التّشغيل العموميّة. كما أقرّ الفصل 285 من م. ش. إلغاء مكاتب التّشغيل الخاصّة التي تُمارس الوساطة بين طالبي الشّغل وأصحاب المؤسّسات بأجر أو بدونه، كلّ ذلك انسجامًا مع مصادقة تونس على الاتّفاقية الدّوليّة للعمل رقم 88 لسنة 1948 وذلك بمقتضى القانون عدد 20 المؤرّخ في 2 جويلية 1968، مع التزام كلّ دولة موقّعة بأن يكون لها مصلحة عامّة ومجانيّة للتّشغيل.

لكن في المقابل، برز اتّجاه آخر يُقرّ مشروعيّة اللّجوء إلى مؤسّسات المناولة، باعتبار أنّ ما يُميّز نشاط هذه المؤسّسات أنّها لا تتدخّل قصد الوساطة في الانتداب، بل تنتدب العمّال ثم تضعهم بصفة مؤقّتة على ذمّة المؤسّسات المُستفيدة. فالأجير يبقى تابعا لمؤسّسة المناولة، رغم أنّه يواصل العمل واقعيّا لفائدة المؤسّسة الأولى.

ويبدو هذا الاتّجاه الثّاني الأقرب إلى روح النّصوص وإلى المبدإ العامّ الوارد بالفصل 559 م. ا. ع.. فالأصل في الأمور الصحّة والمطابقة للقانون، حتى يثبت خلافه. فعقود المناولة هي عقود سليمة، إلاّ إذا ثبت أنّ الغاية هي التّحايل على حقوق الأجراء. ليخلص القول إلى أنّ هذه العقود تعدّ مبدئيّا صحيحة ويجوز اعتمادها ما دام المشرّع لم يمنعها صراحة، وباعتبار أنّها لا تدخل في إطار الوساطة، إلاّ إذا ثبت أنّ الغاية من العمليّة هي الاتّجار باليد العاملة. عندئذ فلا مناص من تدخّل المشرّع خاصّة في ظلّ وجود قانون يمنع الاتّجار بالأشخاص. وما الوساطة إلاّ شكل من أشكاله.

وكان المرجوّ أن يتدخّل المشرّع بتنظيم هذه الممارسة الواقعيّة كما هو الحال في فرنسا مثلا. ويتحقّق ذلك بتحديد مجال العمل بالمناولة وتنظيم العلاقة الثّلاثيّة، بشكل يحمي هؤلاء العَمَلة من المخاطر التي يتعرّضون إليها، خاصّة في صورة توقّف المؤجّر عن دفع أجورهم. بيد أنّ إرادة المشرّع شاءت غير ذلك ليتّجه إلى منعها، بل

وإلى تجريمها من خلال القانون عدد 9 لسنة 2025. وهو ما يطرح مرّة أخرى إشكال التّجريم في المادّة الشّغليّة، إذ كان يجدر بالمشرّع الاكتفاء بالخطايا الماليّة، خاصّة وأنّه تدخّل لمنع المناولة في القطاع العامّ بموجب الأمر عدد 327 لسنة 2025 المؤرّخ في 17 جوان 2025، دون أن يرتّب عن ذلك عقوبات جزائيّة.

وعموما كان بالإمكان تجاوز هذه الهنات الواردة في القانون لو تمّ الالتزام بقواعد صياغة النصوص القانونيّة كما فرضتها جملة المبادئ الصّادرة في المادّة بتشريك "الكفاءات القانونيّة" و"دراسة الخيارات المتاحة وتقدير ملاءمة النص القانونيّ" و"تقدير مدى الحاجة إلى التدخّل" و"تقدير مدى تأثير القانون المقترح على مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعيّة ...". والرّأي أنه لو تمّ ذلك لما استقرّ رأي المشرّع على منع المناولة.

-**الأحكام الانتقاليّة**. انطلاقا من هاجس حماية الأجراء الذين كانوا منخرطين في إطار مناولة اليد العاملة، جاء الفصل 7 من القانون عدد 9 لسنة 2025 ليقرّر اعتبار الأجراء المستخدمين في إطار مناولة اليد العاملة التي تمّ منعها والأعوان المستخدمين بصفة دائمة من قبل الدّواوين والمؤسّسات والمنشآت العموميّة ذات الصّبغة الصناعيّة والتّجاريّة والفلاحيّة "**مرسّمين بالمؤسّسة المستفيدة بداية من دخول هذا القانون حيز النّفاذ**". وفي هذه الحالة تُحتسب الأقدميّة في العمل المكتسبة في إطار مناولة اليد العاملة في ضبط الأقدميّة العامّة للأجراء إذا كانت العلاقة الشغليّة منتظمة مع الشّركة المُستفيدة ولم تتخلّلها فترات انقطاع تتجاوز سنة مُسترسلة.

كما نصّ الفصل 9 من القانون إنهاء عقود الشّغل تبعا لمنع مناولة اليد العاملة بداية من 6 مارس 2024 إلى غاية دخول هذا القانون حيز النّفاذ موجب لترسيم الأجير بقوّة القانون لدى المؤسسة المستفيدة إذا بلغت مدّة العلاقة الشّغليّة أربع سنوات أو أكثر. وفي صورة المماطلة، يكون للأجير الحقّ في المطالبة بغرامة إعفاء يقدّر مبلغها بأجرة شهرين عن كلّ سنة أقدميّة. وتسقط المطالبة بهذه الغرامة بمرور عام من تاريخ دخول هذا القانون حيز النّفاذ.

-**تنظيم مؤسّسات إسداء الخدمات والقيام بأشغال**. مقابل منع مناولة اليد العاملة، يجيز مشرّع سنة 2025 مناولة النّشاط، حيث يمكّن الفصل 30 (جديد) المؤجّر، ويسمّى المؤسّسة المستفيدة، من إبرام عقود كتابيّة مع مؤسّسة لإسداء خدمات أو مؤسّسة للقيام بأشغال، تُسمّى "المؤسّسة المُسدية". ويعرّف المشرّع إسداء الخدمات أو القيام بأشغال باعتباره "تقديم خدمات أو أشغال تتطلّب معارف مهنيّة أو تخصّصا فنيّا لفائدة المؤسّسة المُستفيدة على أن لا تتعلّق هذه الخدمات أو الأشغال بالنّشاط الأساسيّ والدّائم للمؤسّسة، وأن لا يكون العمّال المستخدمون تحت إدارة المؤسّسة المُستفيدة ومراقبتها".

- **إشكالات تطبيقيّة**. يطرح هذا الفصل في صيغته الحالية إشكالين أساسيّين. فأمّا الأوّل فيتمثّل في الشّروط التّضييقيّة التي وضعها الفصل خاصّة في مفهوم "إسداء الخدمات" التي اشترط أن لا تتعلّق بالنّشاط الأساسيّ والدّائم للمؤسّسة، وهو ما يُخشى معه اندثار عديد المؤسّسات المختصّة خاصّة في صناعة مكوّنات السيارات مثلا أو تعبئة الموادّ المصنّعة. الأمر الذي يدفع نحو اقتراح التّوسيع في مفهوم إسداء الخدمات.

وأمّا الإشكال الثّاني الذي تطرحه صياغة الفصل، فيتمثّل في عبارة "ألاّ يكون العمّال المستخدمون تحت إدارة المؤسّسة"، التي تتعارض بالضرورة مع الفقرة 2 من الفصل 30 ثالثا الذي يقتضي نصّه أنّ "المؤسّسة المستفيدة مسؤولة تجاه العمّال"، فكيف تتحمّل المؤسّسة المسؤوليّة عن عمّال هم ليسوا تحت إدارتها؟

# المساهمة 6: أحمد عمران

## «من أجل تنقيح مجلّة الشّغل »

*أستاذ متميز في القانون الخاص والعلوم الجنائية، رئيس سابق لجامعة القيروان*

يمثّل العمل وسيلة الإنتاج والتّنمية الشّاملة والارتقاء بمستوى الفرد والمجتمع، وكسب الرّزق وتجنّب البطالة الّتي تهدّد استقرار المجتمعات نتيجة ازدياد الفقر وتكاثر الجرائم والانحرافات، والضّامن لكرامة الإنسان كي يعيش حياته عزيزا شامخا. وما من فلسفة تربويّة أولت العمل الإنسانيّ الجادّ عنايتها كما أولته التّربية الإسلاميّة، إذ مجّدته وعظّمت من شأنه، وآمنت به معيارا أساسيّا للمفاضلة بين النّاس، بل إنّ الإسلام أطنب في تكريم العمل حيث تقرن كثير من آيات القرآن الكريم الإيمان بالعمل. ومن الأقوال المأثورة في هذا المجال أنّ البؤس مرض علاجه العمل، وأن لا ميزة للإنسان على آخر إلاّ بالعمل، وأنّ المؤمن قليل الزّلل كثير العمل، وأنّ إحساس العاطل عن العمل في عيد العمّال كإحساس الأعزب في عيد الحبّ، وأنّ كلّ شيء بالأمل إلاّ الرّزق بالعمل، وأنّ عجلة الحظّ لا يدفعها إلاّ العمل، وأن لا تجارة كالعمل الصّالح، وأنّ الاجتهاد في العمل أصوب من الاتّكال على الأماني، وأن لا خير في القول إلاّ مع العمل، وأنّ من هرب من العمل هرب من الرّاحة، وأنّ أجهل النّاس من ترك العمل بما يعلم، وأنّ روح العلم العمل به، وأنّ إخلاص العمل من قوّة اليقين.

### تطوّر مجلّة الشّغل:

صدرت مجلّة الشّغل بموجب القانون عدد 27 لسنة 1966 المؤرّخ في 30 أفريل 1966. ولقد اكتفت المشرّع في البداية بتجميع القوانين القديمة في المجال الشّغليّ، بحيث ولدت المجلّة بلحية بيضاء. ثمّ تمّ تنقيح المجلّة بموجب القانون عدد 29 لسنة 1994 المؤرّخ في 21 فيفري 1994، والقانون عدد 62 لسنة 1996 المؤرّخ في 15 جويلية 1996. هذان التّنقيحان هما ثمرة مفاوضات بين الأطراف الاجتماعيّين، أي نتيجة عمليّة تواصل تهدف في كثير من الأحيان، من خلال مواجهة المصالح المتضاربة، إلى التّوصّل إلى حلّ سط يرضي جميع الأطراف المعنيّة قدر الإمكان ويحضى بقبولهم في نهاية المطاف. لذلك تميّزت التّنقيحات المدخلة على مجلّة الشّغل بإدخال مزيد من المرونة على أحكام قانون الشّغل من خلال التّقليص من الأحكام المتعلّقة بالنّظام العامّ الاجتماعيّ الهادفة إلى حماية الأجير باعتبارها غير ملائمة للسّير العاديّ للمؤسّسة الاقتصاديّة إذ تثقل كاهلها وتحدّ من حرّيّة التّصرّف الّتي يجب أن يتمتّع بها المؤجّر. ثمّ جاء قانون عدد 9 لسنة 2015 المؤرّخ في 21 ماي 2025، والمتعلّق بتنظيم عقود الشّغل ومنع المناولة، والقائم على فكرتي القضاء على جميع أشكال العبوديّة المقنّعة والتّشغيل الهشّ، والدّولة الاجتماعيّة كمسار تحريريّ يحقّق التّوازن بين الكرامة والعدالة والتّنمية.

لكنّنا نعتقد أنّ مراجعة مجلّة الشّغل ضرورة لا ينكرها أحد حتّى تستجيب للمعايير الدّولية ولمعايير الحداثة والجودة.

### التّطلّعات والانتظارات:

-تطلّعات تتعلّق بالأمن القانونيّ وتتمثّل في تجريد مجلّة الشّغل من كلّ العقوبات الجزائيّة أي اعتماد سياسة نزع التّجريم. فلئن كان الجميع يرى أنّ من متطلّبات الأمن القانونيّ أن يتمّ تجريد القاعدة القانونيّة ذات الطّابع الاقتصاديّ من كلّ العقوبات الجزائيّة، أي اعتماد سياسة نزع التّجريم، إلاّ أنّ مجلّة الشّغل تتميّز بتعدّد المخالفات الّتي تنسب إلى المؤجّر والّتي يمكن الاكتفاء فيها بالجزاء المدنيّ. في هذا الإطار نقترح إلغاء الفصول من 233 إلى 241 من هذه المجلّة.

-تطلّعات تتعلّق بمسايرة نسق القوانين الجديدة ذات البعد الاقتصاديّ الّتي شهدتها بلادنا في الآونة الأخيرة والهادفة إلى إنعاش النّشاط الاقتصاديّ وتحسين مناخ الأعمال. تتميّز كلّ هذه القوانين بتكريسها لمفهوم المؤسّسة الاقتصاديّة وإزاحة كلّ المفاهيم القريبة منها، حيث عرّفها المشرّع بكونها "كلّ وحدة تهدف إلى إنتاج سلع أو إسداء خدمات وتأخذ شكل شركة أو مؤسّسة فرديّة طبق التّشريع التّونسيّ"[34]، أو "كلّ شخص يمارس نشاطا صناعيّا أو حرفيّا أو تجاريّا أو أيّ نشاط مهنيّ حرّ أو مستقلّ بمقابل أو يقدّم أعمالا أو خدمات ربحيّة أو غير ربحيّة، وتشمل الأشخاص الطّبيعيّين والمعنويّين والتّراتيب القانونيّة والجمعيّات"[35]. وبما أنّ هذا التّعريف

[34] الفصل 3 من القانون عدد 71 لسنة 2016 المؤرّخ في 30 سبتمبر 2016، والمتعلّق بقانون الاستثمار، الرّائد الرّسميّ للجمهوريّة التّونسيّة عدد 82 بتاريخ 7 أكتوبر 2016، ص. ....

[35] الفصل 2 من القانون عدد 52 لسنة 2018 المؤرّخ في 29 أكتوبر 2018، والمتعلّق بالسّجلّ الوطنيّ للمؤسّسات.

ينسحب على العلاقات الشّغليّة، يصبح من الضّروريّ تنقيح مجلّة الشّغل وإعادة ترتيبها حول مفهوم المؤسّسة الاقتصاديّة. وما يؤكّد هذا التّنقيح أنّ قانون الشّغل ينطبق على كلّ المؤسّسات الصّناعيّة والتّجاريّة والفلاحيّة وعلى توابعها، مهما كان نوعها، العامّة أو الخاصّة، الدّينيّة واللاّدينيّة ولو كانت لها صبغة مهنيّة أو خيريّة، وعلى المهن الحرّة وعلى مؤسّسات الصّناعة التّقليديّة والتّعاضديّات والشّركات المدنيّة والنّقابات والجمعيّات والجماعات مهما كان نوعها[36]، أي أنّ أحكام مجلّة الشّغل تنطبق على كلّ المؤسّسات مهما كانت طبيعتها الخاصّة أو العموميّة ذات الصّبغة التّجاريّة أو الصّناعيّة.

-ضرورة مسايرة التّغيير الّذي طرأ على نموذج التّنمية البشريّة الّذي كان يقوم على النّموّ الاقتصاديّ وحده والّذي أصبح يقوم على فكرة النّموّ الشّامل أو المستديم أو المستدام أو المتواصل أو المتّصل. فهو يتناول جميع قضايا الإنسان كالنموّ الاقتصاديّ والاجتماعيّ والحرّيات الأساسيّة والقيم الثّقافيّة، وهو يلبّي حاجيّات الحاضر دون المراهنة على قدرة الأجيال القادمة على تلبية حاجيّاتهم.

-تطلّعات تتعلّق بالحقوق الأساسيّة للأجير. تفعيلا لأحكام دستور 25 جويلية 2022 وللشّرعيّة الدّوليّة لحقوق الإنسان مجسّمة في الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان، والعهد الدّوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثّقافيّة ومختلف المعاهدات والاتّفاقيّات والإعلانات والقرارات الصّادرة عن منظّمة الأمم المتّحدة من أجل نشر ثقافة حقوق الإنسان، نقترح إدراج باب صلب مجلّة الشّغل يتعلّق بالحقوق الأساسيّة للأجير، والّتي يمكن تصنيفها إلى حقوق أساسيّة أصليّة متمثّلة في الحقّ في العمل من جهة، وحقوق أساسيّة متفرّعة عن الحقّ في العمل متمثّلة في حقوق العمّال، من جهة أخرى.

-تطلّعات تتعلّق بحقوق المرأة العاملة. تدعيما لحقوق المرأة العاملة، نقترح مراجعة مجلّة الشّغل على ضوء أحكام القانون الأساسيّ عدد 58 لسنة 2017 المؤرّخ في 11 أوت 2017، والمتعلّق بالقضاء على العنف ضدّ المرأة، خاصّة في جوانبه المتعلّقة بالعنف الاقتصاديّ الّذي عرّفة فصله 3 بكونه "كلّ فعل أو امتناع عن فعل من شأنه استغلال المرأة أو حرمانها من الموارد الاقتصاديّة مهما كان مصدرها كالحرمان من الأموال والأجر أو المداخيل والتّحكّم في الأجور أو المداخيل وحضر العمل أو الإجبار عليه".

[36] الفصل الأوّل من مجلّة الشّغل.

# المساهمة 7: هلال، منصور

## «À propos de la refonte du Code du travail»

*أستاذ جامعي وباحث في القانون الاجتماعي وقانون الشغل*

En réponse à votre demande relative à l'appréciation critique du code du travail tunisien, qui au sens juridique du terme ne constitue ni un code sur la forme et ni la loi du travail sur le contenu.

SUR LA FORME : composé de 7 livres inégaux avec une incohérence totale puisque le livre 7 intitulé « Dispositions spéciales » composé de 20 chapitres représentant plus que la moitié du code. Bref il s'agit d'un recueil de textes éparpillés sans effort de codification selon une démarche légistique.

**SUR LE CONTENU : il y a un amalgame entre le travail et l'emploi. Donc choisir entre deux options :**

**- Maintenir un code unique avec changement de titre = code du travail et de l'emploi**

**- Ou bien deux codes séparés = un code du travail et un code de l'emploi**

Quant à mes observations en style télégraphique pour faire le bilan qui justifie la refonte du code du travail, il y a lieu de retenir quelques points positifs avant de dresser les points négatifs :

1. **Points positifs :**

- Recueil de la législation du travail héritée du protectorat français et inspirée des conventions internationales du travail. Ce code est offert aux travailleurs tunisiens à l'occasion de la fête du travail du 1er Mai 1966 soit dix ans après l'indépendance. Donc aujourd'hui 60ème anniversaire du code du travail.
- Le corpus du code du travail tunisien couvre l'ensemble des relations de travail aussi bien individuelles que collectives et d'autres questions étrangères avec cependant un amalgame, une ambiguïté et surtout une incohérence totale.
- Depuis sa promulgation, il a connu quelques modifications dont la plus importante est celle en deux parties successives en 1994 et en 1996 selon une démarche participative avec les partenaires sociaux (UTICA et UGTT) et qui a touché plus de 100 articles portant essentiellement sur :

A. **L'unification de la représentation du personnel via la Commission Consultative d'Entreprise,**

B. **La réglementation du travail à temps partiel,**

C. **La réglementation du CDD avec deux logiques contradictoires,**

D. **La création des tribunaux d'arbitrage (qui n'ont jamais fonctionnés)**

E. La réglementation de la question santé et la sécurité du travail (suite au transfert de la médecine du travail du Ministère de la Santé Publique au Ministère des Affaires Sociales et la création de l'Institut de Santé et de Sécurité au Travail et la création d'un nouveau corps de Médecins Inspecteurs de Travail)

F. **La majoration des amendes qui demeurent dérisoires et peu utilisées par les inspecteurs parce qu'ils font plus de la conciliation que le contrôle.**

G. **LA DERNIERE MODIFICATION DU CODE EN 2025 : portant sur la nouvelle réglementation des contrats de travail et l'interdiction de la sous-traitance**

H. **Le CDI = la norme sociale de recrutement**

I. **Le CDD = 3 exceptions d'utilisation**

J. **La sous-traitance du travail permise sous des conditions**

K. **La sous-traitance des travailleurs interdite et sanctionnée lourdement**

L. **Application avec effet rétroactif**

- A côté de ce code du travail, vient s'ajouter une autre source de droit professionnel : il s'agit du bilan du droit conventionnel qui a commencé par l'élaboration de la convention collective cadre en 1973 comme base à toutes les conventions sectorielles au nombre de 54 Conventions sectorielles aujourd'hui. Le bilan de la révision de ces conventions collectives constitue un apport non négligeable en matière des salaires et des conditions de travail par rapport au code du travail qui demeure le seuil minimum. (question d'ordre public social)

2. <u>POINTS NEGATIFS</u> :

**Pour la refonte du code du travail dans son ensemble, on peut retenir les griefs suivants :**

- Corriger la forme pour doter la Tunisie d'un vrai code du travail construit autour des questions essentielles pour une meilleure articulation avec la négociation collective
- **De préférence, le code est composé de deux parties : partie législative et partie réglementaire (penser la loi globalement avec ses textes d'application)**
- Quant au contenu, il y a lieu d'adapter la nouvelle législation du travail au nouveau contexte économique avec cependant une vision globale qui intègre le droit de la sécurité sociale pour une meilleure complémentarité entre le statut du salarié et celui de l'assuré social. (POUR UNE COHERENCE DU DROIT SOCIAL TUNISIEN)

- **Les principes et droits fondamentaux au travail forment le chapitre préliminaire du nouveau code du travail**
- Combler le vide juridique en réglementant toutes les nouvelles formes de travail : le travail à distance, le travail à domicile, le télétravail, le travail via les plateformes, le travail intermittent…
- Introduire une dose de flexicurité pour éviter la confusion entre dérèglementation et flexibilité du travail (construire un nouveau compromis qui concilie la flexibilité d'un côté et la sécurité de l'autre)
- Rien ne vaut la loi en matière de représentation syndicale : donc compléter la représentation du personnel par la réglementation de l'exercice du droit syndical au sein de l'entreprise dans un contexte de pluralisme syndical
- Avec la création d'un fonds de soutien aux salariés suite à la restructuration des entreprises et notamment la réduction des effectifs, il y a lieu de revoir le chapitre du licenciement économique
- La question santé et sécurité au travail est aussi importante que la question salariale et qui mérite donc un développement conforme aux conventions internationales en la matière.
- En matière de relations collectives, réglementer le droit à la négociation collective avant le droit conventionnel avec une meilleure articulation entre les niveaux de négociation
- Le règlement amiable des conflits collectifs de travail appelle des techniques comme la conciliation, la médiation ou l'arbitrage à effectuer en dehors du corps des inspecteurs pour incompatibilité des missions.
- Un chapitre réservé aux instances de contrôle administratif (les différents corps de contrôle : corps de l'inspection du travail et le corps de l'inspection médicale du travail) et du contrôle judiciaire (A réviser l'organisation des prud'hommes)
- **Le chapitre Pénalités : à mettre à jour (l'efficacité de la sanction pénale se mesure par le respect de la règle sociale, donc pour des sanctions dissuasives)**
- Le Conseil National du Dialogue Social : Sa composition de toutes les parties prenantes et son fonctionnement à réviser pour être le siège de tous les débats en matière économique et sociale et notamment les projets de refonte du code du travail et du code de la sécurité sociale.

## المساهمة 8: سليم الرقيق

### [أحكام تجاوزها التطوّر التكنولوجي: في استحالة تطبيق الفصلين 130 و144 من مجلة الشغل وفي الأنماط الجديدة للعمل]

*خبير مستشار في قانون الشغل والتصرف في الموارد البشرية*

المراجعة الشاملة والمعمّقة هي الهدف المنشود منذ عدّة سنوات، لكن في صورة ما إذا لم تتسنَّ، لسبب أو لآخر، المراجعة الكاملة لمجلة الشغل، فإنّه يجب على الأقل العمل على تحيينها في بعض الفصول القانونية التي لا يمكن تطبيقها من طرف المسؤولين على الموارد البشرية في المؤسسات، وأسوق في هذا المجال على سبيل المثال:

الفصل 130 في الباب التاسع الخاص بالرخص السنوية الخالصة، والذي يجبر المؤجر على مسك سجلّ ينصّ على 5 عناصر متعلقة بالراحة السنوية خالصة الأجر، مع إمضاء هذا السجلّ من طرف مستحقّي الرخصة.

هذا الفصل يصعب تطبيقه في الواقع الحالي، خاصة في المؤسسات التي تشغّل عددا كبيرا من العمال. ومع تطوّر الأنظمة الإعلامية يمكن للمؤجر مراقبة تمتّع عمّاله بكامل مستحقاتهم المتعلقة بالراحة السنوية دون مسك هذا السجلّ الذي يتطلّب وقتا ومجهودا كبيرين للقيام به.

لكن، وطالما أنّ القانون قائم الذات، فإنّ عدم مسك هذا الدفتر يعتبر مخالفة قانونية قد تعرّض مرتكبها إلى خطايا مادية.

الفصل 144 في الباب الثاني الخاص بدفع الأجور: يحتّم هذا الفصل على المؤجر ترسيم جميع بيانات الأجور بكتاب خاص يُعبّر عنه بـ«كتاب الدفع»، يمكن لمتفقّدي الشغل المطالبة بالاطلاع عليه في كل وقت.

وعند كل دفع يمضي العامل أمام اسمه بهذا الكتاب.

بالنسبة للمؤسسات التي تشغّل عددا كبيرا من العمال، لا يمكن مسك هذا الكتاب بالشروط والإجراءات القانونية المطلوبة حاليا، وإلّا وجب تخصيص عون كامل الوقت للقيام بهذه المهمة، التي أعتبر أنّ تقدّم الإعلامية في مادة خلاص الأجور جعل هذا الإجراء عديم الفائدة. لكن للأسف يبقى إجراء قانونيا قائم الذات، وعدم احترامه يمكن أن يعرّض المؤجر إلى خطايا. وهذا الإجراء غير مواكب للتطوّر التكنولوجي في مادة خلاص الأجور وقد تجاوزته الأحداث، خاصة وأنّ المؤجر مطالب بمدّ الأجير كلّ شهر ببطاقة خلاص مقابل إمضائه على نسخة من البطاقة.

وهذا الإجراء كذلك صعب الإنجاز في الواقع الحالي للمؤسسات التي تشغّل عددا كبيرا من العمال، خاصة وأنّ إثبات خلاص الأجور يمكن أن يتمّ عن طريق التحويل البنكي أو البريدي.

وعلاوة على الإجراءات القانونية التي تجاوزتها التطوّرات في مادة الشغل، والتي يجب مراجعتها أو حتى إلغاؤها، فإنّ نفس التطوّرات العلمية أحدثت وضعيات جديدة لا تشملها أحكام مجلة الشغل في شكلها الحالي، ويجب حتما التعرّض لها وتقنينها في مراجعة هذه المجلة حتى يتسنّى للأطراف الاجتماعية مواكبة العصر في تطبيق قوانين الشغل، وأذكر على سبيل المثال:

— العمل عن بعد

— العمل لفائدة مؤسسات مقيمة خارج التراب التونسي

# المساهمة 9: عبد الرزاق الزواري

## «Quelques idées d'un économiste pour réformer le marché du travail en Tunisie»

*أستاذ متميز في العلوم الاقتصادية بالجامعة التونسية، وزير التنمية الجهوية والمحلية الأسبق*

Concernant l'emploi, le point de vue de l'économiste est très claire : c'est la croissance qui crée l'emploi. Les études ont montré que seul un taux de croissance supérieur à 3% permet de créer des emplois. Les politiques de l'emploi, les politiques de formation et les réformes concernant le code de travail sont utiles pour fluidifier le fonctionnement du marché du travail.

Quelles réformes sont nécessaires et doivent être prises en compte dans une réforme du code de travail :

1- Les études concernant l'ANETI ont montré que les programmes de l'emploi sont couteux et ne permettent pas de résoudre le problème du chômage tout particulièrement le chômage des diplômés de l'enseignement supérieur. Une question se pose : faut-il la réformer ou faut-il tout simplement la supprimer ?

2- Faut-il un ministère de la formation professionnelle ? Un choix institutionnel plus rationnel serait d'affecter la formation professionnelle secondaire (CAP, BTP) au ministère de l'éducation et la formation professionnelle post BTP au ministère de l'enseignement supérieur notamment les ISET.

3- Introduire une plus grande flexibilité sur les procédures de recrutement et d'adaptation aux aléas de la conjoncture.

4- Encourager la création d'entreprise de consulting qui permet à l'employé de disposer d'un CDI au sein de cette entreprise et être mis à la disposition des entreprises qui en ont besoin pour une période de 3 ans renouvelable avec la promesse d'une internalisation.

5- Créer un fonds de perte d'emploi afin de permettre à l'employé ayant perdu son emploi de continuer à percevoir son revenu pendant une période déterminée durant laquelle il se soumet à une formation lui permettant de se réinsérer dans le marché de l'emploi. Cette formation doit doter les concernés de qualifications dans des emplois qui connaissent des tensions : maçons, plombiers, jardiniers, électriciens, emplois de proximité....

6- Doter ces emplois d'un capital de départ sous la forme de crédits à taux bonifiés accordés par la BTS

Ces idées sont celles d'un économiste, il va de soi que c'est aux juristes du droit de travail de les adapter pour qu'elles soient prises en compte dans un code de travail.

## المساهمة 10: الاتحاد العام التونسي للشغل

### [نحو مجلة شغل عصرية: رؤية الاتحاد العام التونسي للشغل لمراجعة مجلة الشغل والاتفاقيات القطاعية المشتركة]

*فخرالدين العويتي، الأمين العام المساعد المكلّف بقسم الشؤون القانونية*

إنّ مراجعة مجلة الشغل والاتفاقيات القطاعية المشتركة لم تعد خيارًا ظرفيًا، بل أصبحت ضرورة تاريخية تفرضها التحولات العميقة التي شهدها سوق الشغل في تونس منذ نهاية الثمانينات، وتكرّست أكثر بعد الثورة، في ظل تنامي أشكال التشغيل الهش واتساع دوائر التهميش الاجتماعي. وينطلق الاتحاد في رؤيته من مبدأ التوازن بين متطلبات ديمومة المؤسسة وقدرتها التنافسية، من جهة، وضمان حقوق الأجراء والحماية الاجتماعية، من جهة أخرى، والهدف هو بناء مجلة شغل عصرية تؤسس للعمل اللائق، وفق المعايير الدولية، وتستجيب في الآن ذاته لخصوصيات الواقع الوطني.

وقد أظهرت التجارب السابقة، خاصة خلال فترات تغليب منطق المرونة الليبرالية، أنّها أفرزت اختلالات كبرى في العلاقات المهنية، حيث تمّ التوسّع في العقود الهشة ومناولة اليد العاملة، بما أضعف الاستقرار الوظيفي وعمّق هشاشة فئات واسعة من العمال. والاتحاد، ورغم محدودية تأثيره في تلك المرحلة، سعى إلى التخفيف من هذه الانعكاسات عبر النضال النقابي والمقترحات التشريعية، محافظًا على حدّ أدنى من التوازن الاجتماعي.

ومثّل العقد الاجتماعي الممضى في 14 جانفي 2013 محطة مفصلية في بلورة تصوّر جديد للعلاقات الشغلية، قائم على الحوار بين الأطراف الاجتماعية، وعلى اعتماد تشريع شامل يدعم التشغيل ويحمي الحقوق ويكرّس مبادئ العمل اللائق كما حدّدتها منظمة العمل الدولية.

وفي هذا الإطار، أعدّ الاتحاد رؤية متكاملة لمراجعة مجلة الشغل، انطلقت من تشخيص دقيق لمكامن الخلل، عبر دراسات ميدانية واستشارات واسعة شملت مختلف الهياكل النقابية والخبراء المختصين. وقد أفضى هذا المسار إلى جملة من التوجهات الاستراتيجية، من أبرزها الحدّ من التشغيل الهش، وتنظيم العقود الشغلية، وتجريم مناولة اليد العاملة، وضمان المساواة وعدم التمييز، إلى جانب مراجعة شاملة لمنظومة التسريح لأسباب اقتصادية بما يكرّس البعد الوقائي ويحمي مواطن الشغل.

ويجب التركيز على أهمية تطوير الإطار القانوني للتفاوض الجماعي، بما يعزّز استقلالية الأطراف الاجتماعية ويحدّ من تدخل السلطة التنفيذية، مع تفعيل دور المجلس الوطني للحوار الاجتماعي كهيكل تعديلي وضامن لديمومة الحوار.

وختامًا، فإنّ إنجاح هذا المسار يظلّ رهين توفّر إرادة سياسية حقيقية لإرساء حوار اجتماعي مسؤول ومتوازن، يضع المصلحة الوطنية فوق كل اعتبار، ويؤسّس لنموذج تنموي جديد قوامه العدالة الاجتماعية والعمل اللائق وديمومة المؤسسة.

# المساهمة 11: عدد من أصحاب المؤسسات

## «Consultation des chefs d'entreprises sur la révision du Code du travail»

*استبيان جماعي أنجزه المعهد العربي لرؤساء المؤسسات*

Clarifier davantage les dispositions relatives aux CDD afin d'éviter toute interprétation divergente et garantir un meilleur équilibre entre flexibilité pour l'employeur et stabilité pour le salarié.

Introduire un cadre légal plus adapté aux nouvelles formes de travail, notamment le télétravail, le travail hybride et les prestations digitales.

Renforcer les dispositions relatives à la formation continue et à l'employabilité afin d'encourager les entreprises à investir davantage dans le développement des compétences.

Encourager davantage le dialogue social et les mécanismes de médiation afin de prévenir les conflits de travail, renforcer la confiance entre employeurs et salariés et favoriser un climat social sain, stable et propice à la performance et à la productivité.

L'objectif principal devrait être de disposer d'un Code du travail moderne, équilibré et adapté aux réalités économiques et sociales actuelles, tout en garantissant la protection des droits des travailleurs et la compétitivité des entreprises.

Enlever cette monumentale connerie qu'est la disposition de la sous-traitance. Prendre en compte les nouvelles formes de travail : free lance, télétravail, portage, etc. Fixer les règles de négociation avec les syndicats. Trop de politique, de kamikaze, d'irresponsabilité. Mettre en place la possibilité d'actionnariat salarié

Ajouter la réglementation sur le télétravail - harmoniser voire supprimer le régime 48h et garder seulement le régime 40h - les deux régimes créent beaucoup d'injustice entre les secteurs - revoir les fautes graves et leur définition afin de prendre en considération les changements au sein des entreprises - revoir les conditions de la femme en terme de repos ect.

Ce n'est pas intéressant de modifier notre code de travail ,la meilleur solution est de rédiger un nouveau code de travail adéquat avec les nouvelles conditions du marché de travail .Il est nécessaire qu'il soit compatible avec les Tendances des nouvelles générations qui sont volatiles et les Soucis Multiples des Entreprises pour le recrutement , la gestion des Ressources Humaines .....

Suppression des conventions collectives, 2) réinstaurer le CDD et la sous-traitance au moins pour les fonctions qui ne sont pas en relation avec l'activité de la société (tells que le nettoyage des locaux et leur gardiennage), 3) assouplir les modalités de licenciement qui présentent un frein au recrutement. En effet, les sociétés évitent au maximum les recrutements car en cas de difficulté, elles ne peuvent pas réduire facilement leurs effectifs.

# ملحق 1: الفصول المستشهد بها في الورقة

| الفصل | الموضوع | الإشكالية المرتبطة |
|---|---|---|
| الفصل 23 مكرر | تعويض إنهاء العقد-الطرد التعسفي | تسقيف التعويض يحول الطرد إلى قرار اقتصادي محسوب |
| الفصل 28 (جديد) — تنقيح 2025 | منع مناولة اليد العاملة وتعريفها | الانتقال من غياب التنظيم إلى الحظر المطلق |
| الفصل 29 (جديد) — تنقيح 2025 | تجريم المناولة والعقوبات المستوجبة | خطية بعشرة آلاف دينار للشخص الطبيعي تُضاعف للشخص المعنوي، والسجن من 3 إلى 6 أشهر في صورة العود |
| الفصلان 30 و30 ثالثا (جديدان) | عقود إسداء الخدمات والقيام بأشغال — حدود المسؤولية | تناقض داخلي: الفصل 30 يشترط ألا يكون العمّال تحت إدارة المؤسسة المستفيدة، والفصل 30 ثالثا يحمّلها المسؤولية تجاههم |
| الفصل 44 | قيود لامركزية التفاوض نحو المؤسسة | تحد من مرونة التفاوض الجماعي |
| الفصول 31-44 | التفاوض الجماعي وإجراءاته | غياب مبدأ حسن النية كالتزام قانوني |
| الفصل 75 (دستور 2022) | القانون الأساسي المنظم للنقابات (لم يصدر بعد) | يضعف الحماية النقابية داخل المؤسسة |
| الفصل 79 | توزيع ساعات العمل على فترة تتجاوز الأسبوع | ظل شبه معطل رغم إقراره سنة 1996 |
| الفصل 130 | سجل الراحة السنوية-التوثيق الرقمي | يجعل المؤسسات الرقمية في حالة مخالفة قانونية |
| الفصل 144 | كتاب الدفع (توثيق الأجور ورقيا) | يعاقب المؤسسات الأكثر تنظيما رقميا |
| الفصلان 387 و388 | عقوبات السجن في الإضراب غير القانوني | يتعارض مع توصيات منظمة العمل الدولية |
| الفصل 46 (دستور 2022) | الحق في العمل والحماية الاجتماعية | لا يعكسه الإطار القانوني الحالي بشكل فعلي |

# ملحق 2: جدول المعطيات ومصادرها

يجمع هذا الملحق كل معطى كمّي ورد في الورقة، مع قيمته وسنته المرجعية ومصدره، حتى يتمكّن القارئ من التثبّت من كل رقم دون العودة إلى المتن.

| المعطى | القيمة والسنة المرجعية | المصدر |
|---|---|---|
| **معدل البطالة** | 14.9 في المئة — الثلاثي الثاني 2026 | المعهد الوطني للإحصاء، مؤشرات التشغيل والبطالة |
| **بطالة حاملي الشهائد العليا** | 26.6 في المئة — الثلاثي الثاني 2026 | المعهد الوطني للإحصاء |
| **حجم القوى العاملة** | 4.19 مليون نشيط منهم 3.57 مليون مشتغل — الثلاثي الثاني 2026 | المعهد الوطني للإحصاء |
| **بطالة النساء / الرجال** | 21.6 في المئة مقابل 11.8 في المئة — الثلاثي الثاني 2026 | المعهد الوطني للإحصاء |
| **المشتغلون خارج مظلة المجلة** | 43.9 في المئة — 2023 | البنك الدولي، القطاع غير المنظم والنمو الشامل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا |
| **التشغيل غير المنظم خارج الفلاحة** | 36.2 في المئة | منظمة العمل الدولية |
| **عدد العاملين بالقطاع غير المنظم** | نحو 1.3 مليون عامل — 36 في المئة من المشتغلين | المرصد الوطني للتشغيل والمهارات والمعهد الوطني للإحصاء ومنظمة العمل الدولية |
| **حجم الاقتصاد غير المنظم** | 35 إلى 40 في المئة من الناتج المحلي — 2023 | صندوق النقد الدولي |
| **الأجر الأدنى المضمون (نظام 48 ساعة)** | 491.504 دينارا اعتبارا من ماي 2024؛ 554.736 دينارا سنة 2026 | الأمر عدد 67 لسنة 2026 (الرائد الرسمي، 30 أفريل 2026) |
| **نسب المساهمة في الضمان الاجتماعي** | 16.57 في المئة للمؤجر و9.18 في المئة للأجير (25.75 في المئة جملة) — النظام العام غير الفلاحي | الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي |
| **الموارد القابلة للتعبئة بإدماج 30 في المئة من غير المنظمين** | 592 مليون دينار نظريا على أساس 2024 و669 مليون دينار على أساس 2026؛ 237-296 و267-334 مليون دينار بنسبة استخلاص 40-50 في المئة | احتساب الورقة انطلاقا من معطيات المعهد الوطني للإحصاء والمرصد الوطني للتشغيل والمهارات |
| **عجز الصندوق الوطني للتقاعد** | 708 مليون دينار سنة 2024؛ أكثر من مليار دينار سنة 2025 | وزارة الشؤون الاجتماعية |
| **ديون الضمان الاجتماعي لفائدة التأمين على المرض** | نحو 3 مليارات دينار — جانفي 2025 | معطيات منشورة حول الصناديق الاجتماعية |
| **مؤشر تغطية النشطين للمتقاعدين** | 2.7 نشيط لكل متقاعد | وزارة الشؤون الاجتماعية |
| **السكان الذين تفوق أعمارهم 60 سنة** | 16.9 في المئة — 2024 | التعداد العام للسكان والسكنى |
| **النساء من حاملي الشهائد العليا** | 67.8 في المئة — 2024 | التعداد العام للسكان والسكنى |

| المعطى | القيمة والسنة المرجعية | المصدر |
|---|---|---|
| **نسبة النشاط حسب الجنس** | 27.1 في المئة للإناث مقابل 63.3 في المئة للرجال — الثلاثي الثاني 2026 | المعهد الوطني للإحصاء |
| **المهن المهددة بالأتمتة** | 47 في المئة — 2013 (تقدير يخص سوق الشغل الأمريكية) | Frey & Osborne، جامعة أكسفورد |
| **معدلات البطالة المقارنة** | ألمانيا 4.0 في المئة، الدنمارك 6.7 في المئة، فرنسا 8.3 في المئة — جويلية 2026 | Eurostat، المعدلات المنسّقة |
| **البطالة بالمغرب** | 13.0 في المئة — النتائج السنوية 2025 | المندوبية السامية للتخطيط |
| **الأجور الدنيا المقارنة** | فرنسا 1.867,02 أورو (جوان 2026)؛ ألمانيا 13,90 أورو للساعة (جانفي 2026)؛ المغرب 17,92 درهما للساعة (جانفي 2026)؛ الدنمارك لا أجر أدنى قانوني | النصوص الوطنية المنظّمة للأجر الأدنى / ETUI 2025 |
| **الاتفاقية الدولية حول العمل عبر المنصات** | الاتفاقية عدد 193 — 12 جوان 2026، الدورة 114 | منظمة العمل الدولية |
| **تنقيح 2025 لمجلة الشغل** | القانون عدد 9 لسنة 2025 المؤرخ في 21 ماي 2025 | الرائد الرسمي عدد 61 بتاريخ 23 ماي 2025 |

# المراجع والمساهمات

اعتمدت هذه الورقة على إحدى عشرة (11) مساهمة أُعدّت خصيصاً للمعهد العربي لرؤساء المؤسسات، تتوزّع بين تسع مساهمات لخبراء مختصين في القانون الاجتماعي وقانون الشغل والعلوم الاقتصادية، ومساهمة الاتحاد العام التونسي للشغل، واستبيان لعدد من أصحاب المؤسسات. وترد فيما يلي قائمة المساهمات، تليها قائمة المصادر والوثائق الرسمية المستشهد بها في المتن. وقد أُدرجت إحالات هذه المساهمات في الورقة بين قوسين، بذكر رقم المساهمة ضمن هذه القائمة واسم صاحبها. والنصوص الكاملة لهذه المساهمات مُدرجة بتمامها في «نصوص المساهمات كاملة» بعد الخاتمة، بنفس الترقيم المعتمد في هذه القائمة.

## أولاً: المساهمات (11 مساهمة)

1. النوري مزيد، (العميد السابق لكلية الحقوق بصفاقس، خبير في قانون الشغل والقانون الاجتماعي) — «من أجل مراجعة شاملة لمجلة الشغل».

2. حاظ العموري، حافظ (أستاذ التعليم العالي في قانون الشغل والضمان الاجتماعي، وزير التشغيل الأسبق) — «مراجعة مجلة الشغل: سدّ الفراغ القانوني في مجال المفاوضات الجماعية».

3. مجدي حسن، (أستاذ التعليم العالي، خبير في السياسات الاقتصادية ومناخ الأعمال، المدير التنفيذي للمعهد العربي لرؤساء المؤسسات) — «تغيّرات سوق العمل خلال فترة ما بعد الجائحة وأشكال العمل الجديدة في الدول العربية»، دراسة مرجعية، جويلية 2021 (مُحيّنة سنة 2026).

4. سناء السويسي، (أستاذة بكلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس، خبيرة في القانون الاجتماعي وقانون الشغل) — «من التّدوين إلى التّقنين: في قصور مجلّة الشّغل وضرورة مراجعتها مراجعة شاملة»،

5. فدوى لقهواجي، (أستاذة محاضرة بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تونس المنار) — «قراءة نقديّة في أحكام مجلّة الشّغل بعد ستّين سنة من صدورها من أجل التّطوير والإصلاح: قراءة في تنظيم مدّة العقد ومنع المناولة».

6. أحمد عمران، (أستاذ متميز في القانون الخاص والعلوم الجنائية، رئيس سابق لجامعة القيروان) — «من أجل تنقيح مجلّة الشّغل

7. منصور هلال، (أستاذ جامعي وباحث في القانون الاجتماعي وقانون الشغل) — «À propos de la refonte du Code du travail»،

8. سليم الرقيق، سليم (خبير مستشار في قانون الشغل والتصرف في الموارد البشرية) — [أحكام تجاوزها التطوّر التكنولوجي: في استحالة تطبيق الفصلين 130 و144 من مجلة الشغل وفي الأنماط الجديدة للعمل]،

9. عبد الرزاق الزواري، (أستاذ متميز في العلوم الاقتصادية بالجامعة التونسية، وزير التنمية الجهوية والمحلية الأسبق) — « Quelques idées d'un économiste pour réformer le marché du travail en Tunisie»،

10. الاتحاد العام التونسي للشغل (فخر الدين العويتي، الأمين العام المساعد المكلّف بقسم الشؤون القانونية) — [نحو مجلة شغل عصرية: رؤية الاتحاد العام التونسي للشغل لمراجعة مجلة الشغل والاتفاقيات القطاعية المشتركة]،

11. أصحاب المؤسسات — «Consultation des chefs d'entreprises sur la révision du Code du travail»، استبيان جماعي أنجزه المعهد العربي لرؤساء المؤسسات، 2026.

## ثانياً: المصادروالمراجع الرسمية المستشهد بها

1. الجمهورية التونسية — مجلة الشغل الصادرة بالقانون عدد 27 لسنة 1966 المؤرخ في 30 أفريل 1966 وتنقيحاتها اللاحقة (1972، 1994، 1996، 2011، 2025).

2. الجمهورية التونسية — القانون عدد 9 لسنة 2025 المؤرخ في 21 ماي 2025 المتعلق بتنظيم عقود الشغل ومنع المناولة.

3. الجمهورية التونسية — دستور 27 جانفي 2022، الفصول 46 و47 و75.

4. الجمهورية التونسية — القانون عدد 58 لسنة 2017 المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة.

5. الجمهورية التونسية — قانون الاستثمار لسنة 2016 وقانون السجل الوطني للمؤسسات لسنة 2018.

6. الجمهورية التونسية — الاتفاقية المشتركة الإطارية والاتفاقيات القطاعية المشتركة، 1973 وما بعدها (54 اتفاقية قطاعية).

7. الجمهورية التونسية — المنوال التنموي 2026-2030 (وثائق الإعداد).

8. وزارة الشؤون الاجتماعية (تونس) — معطيات الصناديق الاجتماعية ومؤشر تغطية النشطين للمتقاعدين.

9. المعهد الوطني للإحصاء (تونس) — التعداد العام للسكان والسكنى 2024؛ نشرية مؤشرات التشغيل والبطالة، الثلاثي الثاني 2026.

10. العقد الاجتماعي لسنة 1977 والعقد الاجتماعي الممضى في 14 جانفي 2013 (الحكومة، الاتحاد العام التونسي للشغل، منظمة الأعراف).

11. لجنة 5+5 للتفاوض الاجتماعي، المُحدثة في 22 سبتمبر 2014؛ المجلس الوطني للحوار الاجتماعي، الجلسة التأسيسية، 27 نوفمبر 2018.

12. البنك الدولي (2023) — «القطاع غير المنظم والنمو الشامل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا»، واشنطن.

13. البنك الدولي — «تقرير المرأة وأنشطة الأعمال والقانون» (Women, Business and the Law)، واشنطن. ترتيب تونس في المرتبة 152 من 190 دولة بـ64.4 نقطة وارد في نسخة 2024؛ وتقدير أثر سدّ الفجوة بين الجنسين على الناتج المحلي العالمي وارد في نسخة 2026.

14. منظمة العمل الدولية (2023، 2025) — تقارير حول العمل غير المهيكل وأنماط الشغل الجديدة والذكاء الاصطناعي، جنيف.

15. منظمة العمل الدولية — الاتفاقية عدد 100 بشأن المساواة في الأجر (1951).

16. منظمة العمل الدولية — الاتفاقية عدد 181 بشأن وكالات الاستخدام الخاصة (1997).

17. منظمة العمل الدولية — الاتفاقية عدد 193 بشأن العمل اللائق في اقتصاد المنصات، المعتمدة يوم 12 جوان 2026 في الدورة 114 لمؤتمر العمل الدولي، جنيف.

18. صندوق النقد الدولي (2023) — تقرير المشاورات مع تونس بموجب المادة الرابعة (حجم الاقتصاد غير المنظم).

19. صندوق النقد العربي (2015) — تقرير حول القوى العاملة غير المنظمة في الدول العربية.

20. المنتدى الاقتصادي العالمي — «Future of Jobs Report» (تقديرات أثر الذكاء الاصطناعي والأتمتة).

21. Rand Merchant Bank & Gordon Institute of Business Science — «Where to Invest in Africa 2025/2026» (تصنيف جاذبية الاستثمار في إفريقيا).

22. الاتحاد الأوروبي — التوجيه بشأن العمل عبر المنصات الرقمية، 2024.

23. المملكة المغربية — مدونة الشغل، القانون عدد 65-99 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003؛ ومعطيات المندوبية السامية للتخطيط، النتائج السنوية 2025 (معدل البطالة 13.0 في المئة).

24. جمهورية مصر العربية — قانون العمل الجديد لسنة 2025؛ ومعطيات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، الثلاثي الأول 2026 (معدل البطالة 6.0 في المئة).

25. المملكة العربية السعودية — رؤية المملكة 2030 والتعديلات الأخيرة على نظام العمل.

26. République française — Ordonnances Macron du 22 septembre 2017 portant réforme du Code du travail.

27. Allemagne — Réformes Hartz I à IV (2003-2005), lois pour des services modernes sur le marché du travail.

28. España — Ley 12/2021 de 28 de septiembre (« Ley Rider »), relativa a los repartidores de plataformas digitales.

29. Royaume-Uni — UK Supreme Court, Uber BV and others v Aslam and others, [2021] UKSC 5, 19 février 2021.

30. Danemark — modèle de flexicurité : indemnisation du chômage et politiques actives du marché du travail.

31. Frey, C. B. & Osborne, M. A. (2013) — «The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?», Oxford Martin School, University of Oxford (مصدر نسبة 47 في المئة، وهي تقدير يخص سوق الشغل الأمريكية).

32. France — Accord national interprofessionnel du 26 novembre 2020 relatif au télétravail, étendu par arrêté du 2 avril 2021 ; articles L.1222-9 et suivants du Code du travail ; article L.8231-1 (marchandage et prêt illicite de main-d'œuvre).

33. Allemagne — Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV), § 2 al. 7 relatif aux postes de télétravail, version modifiée en 2016 ; Mindestlohngesetz (MiLoG), salaire minimum horaire en vigueur.

34. Danemark — absence de salaire minimum légal ; minima salariaux fixés par les conventions collectives (overenskomster), ETUI, Collective bargaining and minimum wage regime in Denmark, 2025.

35. الرائد الرسمي للجمهورية التونسية — النصوص المنقّحة والمتمّمة لمجلة الشغل، 1966-2025.

36. الجمهورية التونسية — الأمر عدد 67 لسنة 2026 المتعلق بضبط الأجر الأدنى المضمون في القطاعات غير الفلاحية (نظام 48 ساعة ونظام 40 ساعة).

37. الجمهورية التونسية — قرار وزير الشؤون الاجتماعية المتعلق بضبط شروط وصيغ وإجراءات تطبيق الفصل 30 رابعا من مجلة الشغل (الضمان المالي لمؤسسات إسداء الخدمات)، سبتمبر 2025.

38. المعهد الوطني للإحصاء — مؤشرات التشغيل والبطالة، الثلاثي الثاني من سنة 2026 (نُشرت في 15 أوت 2026).

39. Eurostat — Unemployment rates, harmonised series, juillet 2026 (Allemagne, Danemark, France), communiqué Euro indicators 3-01092026-BP du 1er septembre 2026.

40. France — SMIC au 1er juin 2026 ; Allemagne — Mindestlohn 13,90 €/h au 1er janvier 2026 ; Royaume du Maroc — SMIG horaire 17,92 MAD au 1er janvier 2026 (accord social tripartite d'avril 2024).

41. العموري، حافظ — «الأنماط الجديدة للعمل ومدى مساهمة الذكاء الاصطناعي في تطوير أسواق عمل منتجة»، دراسة مُعدّة لمنظمة العمل العربية، جويلية 2026.

42. المرصد الوطني للتشغيل والمهارات، بالاشتراك مع المعهد الوطني للإحصاء ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي — دراسة وطنية حول التشغيل غير المنظم في تونس (تقدير عدد العاملين بالقطاع غير المنظم بنحو 1.3 مليون عامل، أي 36 في المئة من المشتغلين)؛ والمعهد الوطني للإحصاء — المسح الوطني حول التشغيل غير المنظم لسنة 2019 (1.598 مليون عامل، أي 44.8 في المئة من المشتغلين).

IACE

# IACE FOR A BETTER THINKING ...