

Apports Et Limites De La Politique De L'emploi En Algérie

Dr/ Kamel Bouadam
Université Setif

Dr/ Tayeb Daoudi
Université Biskra

Résumé:

Devenu un défi considérable pour les gouvernants dans les quatre coins du globe, l'emploi en Algérie est d'autant plus précaire que le pays, en pleine transition vers l'économie de marché, et sous le poids des recommandations des institutions financières internationales, les politiques d'ajustement structurel n'ont fait qu'accentuer la régression de l'emploi et l'aggravation de la pauvreté entre autres.

S'il est vrai que le chômage est une conséquence nécessaire de la réaffectation des ressources à opérer dans le cadre de la privatisation et de la réorganisation des entreprises publiques, les taux élevés actuels apparaissent de plus en plus comme un obstacle de restructuration car leurs coûts économiques et politiques pénalisent le processus global de réforme, en freinant la restructuration du secteur public. Il est indispensable de comprendre la dynamique et la nature du chômage dans le pays pour mettre au point des politiques qui soient compatibles avec la continuation des réformes, en même temps, s'attaque aux difficultés qui soulève la forte contraction de l'emploi. Les pouvoirs publics ont pour rôle crucial de définir l'orientation de la politique de l'emploi.

المخلص:

أصبحت البطالة بمثابة التحدي
الكلم في كالي بقاع العلم بيو وضع
لتشطي في الخوا في حالة هنة وذلك
بالطو لي وصل لتحول نحو اقتصاد السوق
عسيلك لتدلي ليكي التي زلت في
تدور لتشطي ومن بن أتو أقوى تفقم
حالة تقو.

وإذا قلنا بحقيقة كون البطالة نتيجة
ضرورة لإعطة توزيع لوراد واجب
تفعلها في طيلو لوصة وإعطة تنظيم
لوعسك لعموية قل لعلات لعلية
لورطة تتو أتو فلتو بمثابة لعلق في
وجه إعطة ليكالة لأن تكاليفها لاقتصادية
والسيلية تلي من بلسو العلم لإصلاح
يكج إعطة هيكة لقطاع لعموي.

من هنا بيوضور بأهم ديناميكية
طبيعية لبطالة في بلادنا نوض إحد
عسيلك تقلام وموطلة لإصلاح
وقبله في تقو لوقت طبعوت التي
يلجها نقل لتشطي. ولتلك لعموية
دور أساسي في تحديد فجصيلة التي.

Introduction.

L'un des défis les plus durs à surmonter pour l'Algérie reste, certainement, le taux de chômage, élevé depuis plusieurs années, malgré toutes les politiques mises en œuvre pour en atténuer les effets. Et à l'origine, c'est parce que l'on a essayé d'agir sur les symptômes plutôt que sur la maladie. C'est ainsi que la notion d'emploi stable a fini d'exister, alors que les dispositifs mis en place et qui sont nombreux se sont révélés une somme de budgets bons seulement à offrir une occupation à durée limitée et précaire à des milliers de jeunes en quête d'un emploi stable.

Il est vrai, à la décharge des pouvoirs publics, que le plan d'ajustement structurel a été très coûteux sur le plan financier, avec ses répercussions sur l'outil de production, empêchant le recours à des solutions durables. La régression de l'emploi et l'aggravation de la pauvreté entre autres.

La baisse de l'activité économique engendrée par la faiblesse des investissements et par les restructurations opérées dans les entreprises publiques économiques génératrices de licenciements des travailleurs, ont provoqué ces dernières années, une poussée du chômage.

Face à cette situation de fait, un certain nombre de programmes de lutte contre le chômage a été mis en œuvre

Des dispositifs de promotion à l'emploi tels que : emplois salariés d'initiative locale, travaux d'utilité publique à haute

intensité de main d'œuvre, contrat pré emploi, programme d'aide à la création de micro entreprises, caisse d'assurance de chômage pour les 35 – 50 ans. De même qu'un programme de soutien à l'emploi par l'octroi de micro crédits a été préconisé. Il faudrait noter que ces dispositifs apparaissent insuffisants pour atténuer le chômage. Ils proposent un traitement social plutôt qu'économique de la question du chômage. Ils n'offrent aucune solution pérenne aux demandeurs d'emplois. Les emplois offerts demeurent pour l'essentiel temporaires et ne débouchent pas sur la permanisation des personnes qui en bénéficient.

L'emploi en Algérie vient donc de subir un changement important. A cet effet, nous aborderons dans un premier temps la nouvelle orientation de la politique d'emploi en Algérie et ses conséquences sur le marché de travail. Ensuite, on passera en revue les différents dispositifs mis en place par les pouvoirs publics pour juguler le chômage tout en insistant sur leurs carences.

I – La nouvelle tendance de la politique d'emploi en Algérie

1 - Caractéristiques essentielles du marché de l'emploi

Le marché de l'emploi en Algérie est actuellement sous l'impulsion de profondes mutations dues en grande partie aux phénomènes suivants :

- un marché dual caractérisé par une offre limitée et une demande irrecevable vu son importance ;

- les emplois créés sont le fait du secteur privé dont une grande partie ne sont pas déclarés à la sécurité sociale ;

- l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail, tendance qui elle-même est la conséquence de plusieurs facteurs qui se renforcent mutuellement;

- faible productivité des emplois créés car pour la plupart sont de petits boulots.

- Les emplois créés sont pour la plupart sous qualifiés ;

- Le marché du travail reste encore marqué par l'importance du taux de chômage qui affecte particulièrement les primo demandeurs d'emploi;

- Un secteur informel en expansion sous l'effet conjugué de facteurs internes et d'une mondialisation subie en l'absence d'une politique réfléchie quant à ses incidences sur l'économie nationale;

- Le marché de l'emploi est dominé par la demande des jeunes, âgés moins de 30 ans, qui représentent les 3/4 de la population en chômage. Deux facteurs expliquent cette situation :

- Le facteur démographique : Rythme élevé d'accroissement démographique se situant à plus de 3 % en moyenne par an. Cette forte natalité des années 80 (850.000 naissances enregistrées en 1985) s'est répercutée sur la structure par âge de la population, donc une demande additionnelle de plus en plus élevée de l'ordre de 300.000 demandeurs en moyenne par an. ¹

- Le facteur économique : la baisse du taux d'investissement durant cette dernière décennie a entraîné naturellement des changements significatifs sur l'offre d'emplois, mais aussi sur la préservation de l'emploi existant.

- La conjugaison de la faiblesse de l'offre et des pertes d'emplois essentiellement dans le secteur public économique a eu pour conséquence la montée du chômage dans notre pays.

- La structure de l'emploi, selon le secteur d'activité, fait ressortir la prépondérance du secteur du "commerce, administration publique et autres services" qui emploient plus de la moitié (56,6%) des actifs, suivis par le BTP (17,2%), l'agriculture (13,7%) et l'industrie (12,5%).

2 – Dépermanisation et précarisation de l'emploi en Algérie

2.1 – Dépermanisation de l'emploi

En Algérie, l'emploi a subi un changement profond : La dépermanisation a vite fait d'installer un climat de psychose parmi les travailleurs qui ont appris sans comprendre qu'un poste de travail n'est jamais assuré. Maintenant, il ne suffit plus de parler de taux de chômage dont les pouvoirs publics se plaisent à inscrire dans la tendance à la baisse depuis ces dernières années, mais faut-il encore garder son emploi.

Les actions de dépermanisation engagées dans le cadre des restructurations industrielles et le recours systématique à l'embauche à durée limitée (Contrat à durée déterminée : CDD) ont précarisé la situation socioprofessionnelle de la majorité des

travailleurs algériens. Jusqu'à une date très récente protégés par une législation de travail le SGT qui leur garantissait la pérennité de leur emploi malgré les résultats décevants de la majorité des entreprises nationales, les travailleurs, notamment ceux recrutés après 1998, sont pratiquement tous soumis aux rigueurs des contrats à durée déterminée.

La dépermanisation opérée à la faveur des restructurations industrielles à la fin des années 90 et les aménagements apportés au droit du travail dans le but de rendre l'emploi plus flexible feront du CDD le mode de travail le plus utilisé en Algérie.

La précarité de l'emploi étant devenue la règle, le CDD s'est imposé donc comme instrument de gestion des carrières qui peuvent fatalement prendre fin sur simple décision de l'employeur.

Si la dépermanisation constitue une aubaine pour les entreprises publiques pour faire dégraisser leur effectif pour le mettre à la norme, l'application contestable qu'en feront certains gestionnaires suscite déjà des interrogations. Le cas des contrats de travail non reconduits pour des raisons qui demeurent parfois subjectives sont en effet légion, de même qu'il est fait souvent état des contractuels licenciés dans le seul but de libérer des postes d'emploi à des affinités personnelles.

Bien qu'il est difficile de porter un jugement sur les objectifs pour lesquels la dépermanisation a été mise en œuvre (rentabilité et performance des entreprises publiques) , plus

personne ne remet en cause ce mode aujourd'hui . Les griefs portent uniquement sur sa mise en œuvre par certains chefs d'entreprises zélés qui enfreignent la législation du travail et bafouent les droits des travailleurs. En cette période de rareté de l'emploi, la dépermanisation est devenue une arme aux mains des employeurs qui abusent parfois pour faire subir au travailleur les pires ennuis que ce dernier accepte pour préserver son poste. Il est plus que nécessaire de réfléchir sur les actions à mettre en œuvre en vue d'empêcher que les contrats à durée déterminée ne deviennent des instruments de chantage.

Les contrats de travail à durée déterminée sont devenus la règle dans les relations de travail

2. 2 - Généralisation de la précarité de l'emploi

L'emploi en Algérie est d'autant plus précaire que le pays en pleine transition vers l'économie de marché est sous le joug des recommandations des instances internationales : institutions monétaires et financières, les politiques d'ajustement structurel n'ont fait qu'accentuer la régression de l'emploi et surtout l'accentuation de la pauvreté.

Les données officielles sur le marché de l'emploi demeurent toujours arbitraires, contradictoires pour ne pas dire secrètes, alors que les phénomènes du chômage et de la précarité touchent de plus en plus une grande frange de la population.

Il faut reconnaître que la question de l'emploi n'est pas une simple question technique qui se résume à des chiffres ou à un taux de chômage qui baisse ou qui grimpe. Le phénomène de la précarité est bien plus accentué surtout que les chiffres officiels sur l'évolution du taux de chômage ne sont pas confirmés et prêtent à plus de retenue.

Quand on parle de création d'emploi on ne précise pas la nature de ces emplois, les catégories sociales qui en bénéficient et les secteurs d'activités qui en sont les pourvoyeurs. Aussi, au-delà des statistiques sur le chômage, le débat sur l'emploi implique des considérations tant sur le plan économique que sur les plans social et politique. La précarité de l'emploi induit une grande instabilité sur le plan sociopolitique. En clair ce phénomène peut engendrer des mécontentements et surtout une défiance des couches les plus touchées à l'égard de l'ordre politique.

En Algérie, les emplois créés ne produisent pas des effets d'intégration économique et sociopolitique. Bien au contraire, les emplois ne permettent pas d'accéder à un niveau de vie décent. Les travailleurs accèdent à peine à un segment de la consommation et autant dire qu'ils consomment pour subsister. Nous sommes dans une étape où l'emploi sert juste à la reproduction de la force de travail.

Certes aujourd'hui, il y a plus de création d'emplois, mais il y a paradoxalement plus de pauvreté. Les citoyens ont besoin d'avoir deux voir trois emplois pour accéder à un taux

d'intégration qui devrait être garanti par un seul emploi. Ceci est dû essentiellement au fait que les niveaux de salaires n'offrent guère la possibilité de satisfaire aux besoins les plus élémentaires comme le logement, la santé l'éducation et autres...

Il n'y a pas de vraie politique d'emploi en Algérie, d'autant que l'Etat se désengage de plus en plus de la vie économique. Pour concevoir une politique de l'emploi qui favorise la cohésion sociale, il faut d'abord des investissements productifs durables. L'Etat n'est pas en revanche en mesure encore de ramener l'investissement hors hydrocarbures tant attendu. Quant à sa mission de régulation et mise en place de politiques alternatives de création d'emplois ainsi que de formation en rapport avec les mutations de plus en plus insaisissables de notre économie, le pays a encore beaucoup à faire dans l'imitation des pays où marché arrive à gouverner. Ce marché qui pour le moment, malheureusement n'existe pas encore tant l'offre est insignifiante et une demande irrecevable.

3 - Un marché dual de travail.

L'Algérie consacre moins de 0.7 % de son PIB au soutien de l'emploi. La moyenne dans les pays de l' OCDE va de 3.5 % à 7 %. L'emploi a une priorité molle chez les pouvoirs publics durant la dernière décennie.²

Aujourd'hui avec la décrue amorcée ces 5 dernières années, la tentation est née d'en faire un thème de bilan positif pour les décideurs du pays. Ce serait une erreur, car tous les

indicateurs sont là pour prévenir que l'emploi restera de très longues années encore une forte contrainte structurelle. La détente attendue sur le marché du travail n'interviendra pas avant 2014. Il faudrait ajouter la forte montée de la demande d'emploi féminine, un phénomène mal géré jusqu'à maintenant par les pouvoirs publics.

Toutes les actions menées depuis une dizaine d'années ont consisté à réduire la part de l'emploi structuré au profit de l'emploi d'opportunité. La montée de l'emploi d'opportunité dans le pays est la conséquence du plan d'ajustement structurel de 1995-1998 et de son Tsunami sur l'emploi public. On s'oriente vers un marché de travail dualiste avec d'un côté des emplois permanents hautement qualifiés et bien rémunérés, et de l'autre des emplois précaires à durée déterminée et mal rémunérés. En plus la seconde catégorie croît plus vite que la première, et pour cause, jusqu'à la fin 2002, les principaux pourvoyeurs d'emplois de l'emploi structuré continuent à perdre du terrain (- 1 %). Rien à voir les compressions massives de la période 95-98 : plus de 400.000 travailleurs compressés dont 20 % d'agents de maîtrise et 9 % de cadres.

Il faudrait souligner que la création d'emploi s'est amorcée par le fait du secteur privé qui emploierait 5.8 millions de travailleurs contre seulement 2.2 millions au secteur public dont 1.6 million dans l'administration. La dynamique de création d'emplois a donc basculé de manière substantielle du

côté du secteur privé. Cependant son rythme continuera de dépendre des politiques publiques.

Après avoir multiplié les mécanismes d'emploi à travers des dispositifs de soutien à la relance de l'emploi à la fin des années 90 pour juguler à la fin du paradigme salariat public, les décideurs n'ont plus aujourd'hui de politique de l'emploi adaptée à la nouvelle donne de la conjoncture financière.

4 - Taux de chômage : la polémique continue.

Les données récentes sur l'évaluation du taux de chômage ont suscité de véritables suspicions et prêtent à confusion. Au scepticisme des uns, alimenté probablement par l'intériorisation sur plus d'une décennie d'un niveau de chômage avoisinant les 30 % s'oppose une analyse plus optimiste qui le considère comme ayant été toujours surestimé.

Tableau 1 : Estimation des écarts entre Les données de l'ONS et Ecotechnics (en milliers)

| Année 2004 | Masculin | féminin | total |
|-------------------|----------|---------|-------|
| - occupés | 77 | -248 | -170 |
| chômeurs | -344 | -621 | -965 |
| population active | -266 | -869 | -1135 |

Calculs faits sur la base des données de deux enquêtes de 2004 (ONS et Ecotechnics)

Les résultats de l'enquête de l'ONS avancent un taux de chômage de 17.7 % pour 2004 contre un taux de 23.7 % en 2003. Les résultats d'Ecotechnics montrent que le taux se situerait autour de 26 % avec 22 % pour les hommes et 41.3 %

pour les femmes. Par contre l'estimation de la population occupée est sensiblement identique à celle que donne l'ONS.

L'écart semble donc venir ainsi de la prise en compte de l'activité féminine essentiellement de sa composante chômeurs. L'omission par l'ONS de cette catégorie justifie cet écart. Sa prise en compte est plus que souhaitable pour une estimation plus au moins objective.

Nul ne peut nier certes que l'emploi a connu une croissance non négligeable au cours de ces dernières années. Le bon sens dicterait que l'effort soit poursuivi en parachevant les réformes en gagées nécessaires à la croissance de l'économie.

5 - Croissance et emploi

Au cours des quatre dernières années, la croissance du PIB a été relativement importante, comme le montre le tableau suivant :

Tableau 2 : Evolution du PIB en Algérie pour la période 1997-2007

| Années | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Croissance du PIB | 1.1 | 5.1 | 3.2 | 2.2 | 2.7 | 4.8 | 6.9 | 5.9 | 5.5 | 4.8 |

Source : commissariat à la planification et à la prospective

Les conséquences positives de la croissance économique sur l'emploi n'apparaissent qu'à moyen et long terme. Pour

ainsi dire, la croissance est nécessaire à l'emploi, mais elle n'est pas suffisante. C'est la productivité du travail élevée du secteur privé qui est la cause de cette croissance faible en emplois.

Une forte croissance économique devrait entre temps poursuivre le déclin amorcé du chômage. Toutes les politiques menées depuis quinze ans ont consisté à réduire la part de l'emploi structuré au profit de l'emploi d'opportunité. La croissance va-t-elle changer cette donnée. J'en doute fort lorsque on voit que la pratique de la contractualisation est désormais généralisée à l'ensemble de l'économie.

La croissance affichée durant les dernières années doit être soutenue et diversifiée car à l'horizon des 15 prochaines années, la création d'emplois sera nécessaire pour combler le déficit dans le domaine et faire face au phénomène chômage.

Conclusion.

L'emploi en Algérie vient donc de subir un changement important.

La dépermanisation a vite fait d'installer un climat de psychose et d'incertitude parmi les travailleurs, qui ont appris, qu'un poste de travail n'est pas éternel. Il ne suffit pas de parler de taux de chômage, dont les pouvoirs publics se plaisent à inscrire la tendance à la baisse depuis ces dernières années, mais faut – il encore garder son emploi.

L'Etat incitatif n'est pas en mesure encore de ramener l'investissement hors hydrocarbures tant attendu. Quant à sa mission de régulation et de mise en place de politiques

alternatives de créations d'emplois ainsi que de formation en rapport avec les mutations de plus en plus profondes de l'économie, le pays a encore beaucoup à faire dans l'imitation des pays où le marché arrive à fonctionner.

S'il est vrai que le chômage est une conséquence nécessaire de la réaffectation des ressources à opérer dans le cadre de la privatisation et de la réorganisation des entreprises publiques, les taux élevés actuels apparaissent de plus en plus comme un obstacle de restructuration car leurs coûts économiques et politiques pénalisent le processus global de réforme, en freinant la restructuration du secteur public. Il est indispensable de comprendre la dynamique et la nature du chômage dans le pays pour mettre au point des politiques qui soient compatibles avec la continuation des réformes, en même temps, s'attaque aux difficultés qui soulève la forte contraction de l'emploi.

Les pouvoirs publics ont pour rôle crucial de définir l'orientation de la politique de l'emploi.

L'action gouvernementale est essentielle pour mettre les marchés au service de la croissance et pour que les travailleurs en recueillent les fruits. Les objectifs des pouvoirs publics ont énormément d'incidence sur les travailleurs, qu'il s'agisse d'assurer un bon rythme de croissance, de définir les normes de travail ou de garantir un emploi sûr. Tous ces choix sont cependant fonction des réalités politiques nationales qui ne sont pas toujours propices aux intérêts des travailleurs.

Seules des politiques axées sur l'emploi et favorables aux plus démunis permettront à coup sûr de faire face aux difficultés grandissantes en matière d'emploi, et de placer le travail au centre des politiques économiques et sociales. Ainsi, une connaissance économique plus forte est nécessaire plus que jamais. Mais, si les pouvoirs publics n'agissent pas vite, les conséquences pourraient être plus grandes.

REFERENCES :

¹ Liberté économie N° 144 du 3-9 octobre 2001, p 11

² El Watan économie N° 14 du 30 mai au 5 juin 2005, p 4

³ Dossier sur L'emploi des femmes en chiffres, liberté économique N° 367 du 8-14 mars 2006, p. 4 et 5

⁴ Banque mondiale, tendances et perspectives économiques 2007 pour l'Afrique du nord et le moyen orient – MENA, Rapport 2007

⁵ Liberté économie N° 432 du 11-17 avril 2007, les chiffres qui inquiètent, p 6

⁶ Le soir d'Algérie du 4 juillet 2007, le secteur informel ou la dérive bazarie de l'économie, A. Bouzidi, p 24

⁷ Office national des statistiques ONS

⁸ Annane S, L'emploi et l'insertion en Algérie, actes du colloque international sur la question de l'emploi en Afrique, CREAD 26-28 juin 2004

⁹ Liberté économie N° 144, p 10

¹⁰ El Watan économie N° 3 du 14 au 20 mars 2005, p. 9

¹¹ Annane. S L'emploi et l'insertion en Algérie, Actes du colloque international sur la question de l'emploi , CREAD, 26-28 juin 200