

## Algérie

### Indemnisation du chômage et politiques actives de l'emploi dans le contexte de transition vers l'économie de marché

*Saliba OUZZIR \**

**L**a mise en place d'un dispositif d'indemnisation du chômage en Algérie intervient en 1994 dans un contexte marqué par de profonds bouleversements socio-économiques et politiques. Les mutations structurelles engagées à la fin des années 1980, avec le passage de la réglementation administrative de l'économie sous l'égide de l'Etat à une régulation par les mécanismes du marché, se sont déroulées dans un contexte de crise économique aiguë. En 1986, la réduction des recettes budgétaires consécutive à la baisse du prix des hydrocarbures et l'aggravation des contraintes liées au remboursement de la dette extérieure, ont déclenché une longue période de récession économique. Dans cette situation, l'appareil de production déjà peu performant n'était plus en mesure de garantir la préservation de l'emploi existant, et encore moins sa reproduction élargie. C'est ainsi qu'apparurent les premières pertes involontaires d'emplois par le biais des compressions d'effectifs, la cessation d'activité d'entreprises publiques et les fermetures de chantiers.

L'ampleur du chômage qui s'en est suivi dans une situation de blocage durable de la croissance économique va poser en termes nouveaux le problème du marché du travail et l'exigence de politiques d'emploi spécifiques. Les stratégies adoptées par les pouvoirs publics à partir de 1990 étaient orientées tour à tour vers la sauvegarde de l'emploi existant, une gestion différenciée des catégories de chômeurs et une politique active de l'offre de travail. Ces nouvelles stratégies, en rupture avec la gestion centralisée et rigide du marché du travail et le modèle de l'emploi permanent, imposaient des changements aux plans réglementaire et institutionnel. La réforme du cadre législatif a favorisé la flexibilité et la mobilité de l'emploi. Elle est complétée par une redéfinition des missions et un renforcement des institutions intervenant sur le marché du travail pour assurer son bon fonctionnement. Quant à la gestion du chômage, elle s'inscrit dès le départ dans le cadre des politiques actives de l'emploi et d'une politique passive

\* Enseignante universitaire. Chercheure associée au CREAD (Centre de recherche en économie appliquée du développement), Alger.

## ALGERIE

d'indemnisation. Ces conditions vont peser sur la définition et l'orientation des missions et du rôle du système d'assurance chômage mis en place en 1994, et dont le champ d'indemnisation est limité aux seuls travailleurs salariés permanents, victimes d'une perte involontaire de leur emploi. Les autres catégories de chômeurs (jeunes primo-demandeurs d'emploi, personnes sans qualification ou démunies...) sont prises en charge par les institutions de l'action sociale et de l'emploi dans le cadre de politiques actives de l'emploi.

Cet article présentera les différentes actions entreprises en faveur des chômeurs et pour la promotion de l'emploi. Il mettra en évidence les effets inégalitaires du système d'assurance chômage qui découlent de son faible niveau redistributif, dans un contexte marqué par un chômage élevé, et des politiques actives de l'emploi à l'origine d'un effritement accéléré du statut de l'emploi.

### **Bref historique : l'institution d'un régime d'indemnisation dual**

L'indemnisation du chômage en Algérie n'est pas enracinée dans les pratiques du système de protection sociale pour des raisons souvent d'ordre économique et politique. Les premières dispositions instituant un régime d'aide aux chômeurs sont intervenues en 1955, pendant la période coloniale<sup>1</sup>. Ce régime combinait des mécanismes assistanciers et des principes assuranciers. Il était financé (en partie) et géré par les communes, et prévoyait le versement d'une allocation forfaitaire pour une durée de six mois aux travailleurs des établissements industriels et commerciaux pri-

vés involontairement de leur emploi. Ces derniers devaient satisfaire à certains critères d'admission : six mois de résidence dans la commune, avoir travaillé et cotisé à la sécurité sociale pendant six mois au cours des douze mois précédant l'inscription au chômage.

Conçue pour des travailleurs soumis aux règles du salariat classique donnant lieu à des cotisations régulières, cette décision restera sans suite. Les conditions requises ne correspondaient guère à la réalité du marché du travail algérien, du moins dans sa partie autochtone qui était soumise à un chômage endémique, un travail précaire à la marge ou en dehors du salariat et des règles de protection sociale (sous-emploi, emplois occasionnels, travail informel...), en plus d'une faible présence dans les secteurs visés (INT, mai 1992).

Aux premières années d'indépendance, le pays était confronté à un chômage structurel de grande envergure (tableau 1), et une extrême précarité de l'emploi. La population active était peu qualifiée et sans instruction, fortement concentrée dans les campagnes (70 %) avec un début d'exode rural important qui aggrava le chômage dans les villes. Ces caractéristiques du marché du travail vont influencer durablement les politiques de l'emploi, et peser lourdement sur une économie en développement.

Les premières mesures entreprises favorisaient la mise en activité des chômeurs dans des chantiers populaires de travaux d'utilité publique (reboisement, travaux publics...), ou encore le recours à l'émigration<sup>2</sup>.

1. Décision n° 55-024 homologuée par décret du 25 mai 1955.

2. Deux protocoles d'accords intergouvernementaux sont signés entre l'Algérie et la France, le premier le 10 avril 1964, et le second le 28 décembre 1968. L'émigration officielle prendra fin en septembre 1973.

Tableau 1. Evolution du taux de chômage en Algérie

Années	1966	1977	1982	1983	1984	1985	1987	1989	1990	1991	1995 *
Tx de chômage	32,9	22	16,3	13,1	8,7	9,7	21,4	18,1	19,7	21,2	28,24 *

\* L'emploi et le chômage en Algérie, n° 226, année 1995, ONS.

Source : Rétrospective 1962-1991, spécial n° 35, Office national des statistiques.

### ***Le choix socialiste de développement et de promotion d'une politique de plein emploi***

Au tournant des années soixante-dix, dans le nouveau cadre d'une société socialiste en construction, de vastes programmes d'investissement sont engagés en application des politiques de développement économique et social ambitieuses.

La croissance économique rapide et soutenue qui s'ensuivit (plus de 6 % en moyenne par an durant la décennie 1970, et les premières années 1980) favorise le développement d'une politique de plein emploi.

Dans le cadre d'une gestion centralisée de l'économie, les plans de développement nationaux directifs « devaient être à même d'assurer l'équilibre entre les ressources et les besoins en main-d'œuvre à un terme plus ou moins éloigné, suivant la contrainte de chômage au départ » (CENEAP, 1985). De ce fait, la création d'emploi et l'équilibre du marché du travail constituaient un effet induit des investissements, ce qui explique le faible intérêt accordé au développement et au renforcement des institutions intervenant sur le marché du travail<sup>1</sup>.

Ces choix politiques et économiques et l'ampleur des investissements consentis (45 % du PIB sur toute la décennie 1970), ont autorisé des progrès

importants dans le processus d'occupation/salarisation de la population active. Le nombre d'occupés est multiplié par quatre, passant de 1,75 million en 1966 à 4,76 millions en 1983 dont 64 % étaient des salariés permanents (CENEAP, 1985). Cependant, cette progression ne coïncidait pas toujours avec les besoins réels en quantité et en qualité de l'appareil de production. La recherche politique du plein emploi et sa finalité plus sociale qu'économique ont soumis les entreprises publiques à des logiques de création d'emploi pour l'emploi, qui ont conduit le plus souvent à une occupation pléthorique du personnel s'apparentant à un chômage déguisé.

### ***Un chômage persistant***

Malgré les efforts soutenus de créations d'emplois, le taux de chômage est demeuré préoccupant compte tenu du stock important de départ et de l'accroissement rapide de la population active avec l'arrivée de nombreux jeunes et d'un nombre croissant de femmes sur le marché du travail (tableau 1).

Dés 1977, la tendance était au chômage des jeunes de moins de 25 ans, n'ayant jamais travaillé – ils représentaient 50,4 % des demandeurs d'emploi. Cette tendance va se confirmer très rapidement et devenir un trait caractéristique

1. L'Organisme national de main-d'œuvre (ONAMO) qui avait pour missions l'information, l'enregistrement et le placement des chômeurs, concentrait l'essentiel de ses efforts sur la gestion des flux migratoires. La main-d'œuvre locale était recrutée directement par les employeurs.

## ALGERIE

du chômage en Algérie. En 1983, plus de 67 % des chômeurs étaient sans instruction, ou avaient suivi un enseignement général ; plus rares encore étaient ceux ayant bénéficié d'une formation professionnelle (CENEAP, 1985).

Les personnes occupées présentaient le même profil. En 1991, plus de 62 % des occupés n'avaient pas d'instruction ou peu. Avec seulement 1,47 % de personnel d'encadrement supérieur, et 1,9 % de cadres moyens, les entreprises publiques étaient largement sous-encadrées (MPAT, mai 1980).

Compte tenu de ces données, la perception du chômage changea de nature. Elle est attribuée à un « déficit qualitatif » dans la mesure où la main-d'œuvre locale, pourtant abondante, ne réunissait pas les qualifications requises par le processus de développement et d'industrialisation, entamé sur la base d'une technologie importée. La politique du pays dans ce domaine fut orientée vers la résorption de ce déficit qualitatif par la mise en œuvre d'un vaste programme de formation, qualification du personnel, de nature plus quantitative que qualitative, et sans véritable lien avec les besoins des entreprises. Cette politique était concentrée sur le personnel en activité et a conduit à une généralisation de la formation prodiguée par les entreprises économiques elles-mêmes, sans réels effets sur la maîtrise de l'outil de production.

Par contre, la focalisation sur le déficit de qualification a détourné l'attention des spécificités du marché du travail et du chômage et de la nécessité d'une politique d'intervention plus ciblée : les chômeurs de longue durée, le sous-emploi de près de

1,2 million de travailleurs en 1983, le chômage latent très fort chez les femmes, les chômeurs non déclarés auprès des services de l'emploi (CENEAP, 1985).

Enfin, dans ce contexte général où le chômage est présenté comme conjoncturel et donc censé se résorber dans le temps, aucun dispositif d'indemnisation n'est prévu pour les chômeurs. Ils sont de fait exclus de tout le dispositif de sécurité sociale qui est articulé autour du rapport salarial (allocations familiales, retraite...) <sup>1</sup>, et aussi des aides sociales, très faibles, prévues uniquement pour certaines catégories vulnérables.

### **Changement de cap et situation de crise**

Le début des années quatre-vingt marque un tournant décisif par rapport aux choix politiques et idéologiques qui consacraient jusque-là une voie de développement socialiste et ses prolongements dans le domaine économique et social. Des réformes économiques visant l'autonomisation de la sphère économique et l'instauration des règles d'efficacité et de performance dans le cadre d'une économie de marché sont annoncées timidement en 1980, et tracées dans leurs grandes lignes en 1988.

Dans ce nouveau cadre, le chômage commence à être appréhendé comme un phénomène généré par des dysfonctionnements structurels et les inefficacités qui ont caractérisé le système économique national tout au long de la période écoulée : absence de règles d'efficacité de gestion, sureffectifs, sous-qualification, faible utilisation des capacités de production (Présidence de l'Etat, 1995).

---

1. Pour l'assurance maladie, la médecine gratuite instituée à compter de 1974 garantissait un accès entièrement gratuit et sans condition aux soins de santé publique.

## INDEMNISATION DU CHOMAGE ET POLITIQUES DE L'EMPLOI

Ces contre-performances vont s'aggraver à partir de 1986, après la chute du prix des hydrocarbures qui n'est que le facteur révélateur d'une situation de crise plus profonde. Les contraintes liées au paiement de la dette extérieure ont, ensuite, conduit dès 1989 à l'adoption de plans d'ajustement structurels appuyés par le FMI<sup>1</sup>.

Si l'ajustement structurel a joué un rôle important de stabilisation macroéconomique, les effets induits aux plans économique et social sont sévères. L'arrêt des investissements publics et la crise des approvisionnements industriels nécessaires au fonctionnement des entreprises économiques entraînent une situation de récession durable, qui se traduit par une chute brutale de la création d'emploi. Celle-ci passe de 140 000 emplois nouveaux en 1983, à moins de 75 000 emplois par an durant le second plan quinquennal 1985-1989 (Présidence de l'Etat, 1995).

### Le traitement du chômage en situation d'ajustement structurel

Dans ce nouveau contexte, le chômage augmente rapidement. Avec un taux supérieur à 21 % en 1987, il est révélateur de déséquilibres profonds entre le faible niveau de la demande de travail en raison du ralentissement de l'activité économique, et une offre de travail additionnelle en progression rapide provoquée par un afflux important des jeunes et des femmes, mais de plus en plus par les personnes ayant perdu leur emploi (plus de 400 000) (tableau 3).

Le chômage acquiert dès la fin des années 1980 une place centrale dans les préoccupations des pouvoirs publics qui l'inscrivent dans les politiques de l'ajustement structurel.

En 1989, un comité *ad hoc* est créé pour lancer une large concertation et proposer des mesures susceptibles de promouvoir le développement de l'emploi et le traitement du chômage. Un nouveau cadre d'orientation active des politiques d'emploi et d'indemnisation du chômage se dessine rapidement, complété par une réforme institutionnelle et réglementaire en profondeur du marché du travail (pré-rapport, septembre 1989).

Le système d'indemnisation des chômeurs qui en est issu est composé d'un ensemble complexe de dispositifs subventionnés d'emplois, d'insertion des jeunes primo-demandeurs, d'aide à la création d'entreprises, de programmes de formation et de régime indemnitaire pour

**Tableau 2. Caractéristiques du chômage en 1991**

Population active (millions)	5,97
Population au chômage (millions)	1,3
Taux de chômage	21 %
Chômeurs de moins de 30 ans	85 %
Chômeurs de moins de 24 ans	66 %
Chômeurs de niveau intermédiaire ou secondaire	55 %
Niveau supérieur	6 %
Primo-demandeurs d'emploi	68 %
Durée moyenne de chômage	36 mois

Source : Office national des statistiques, résultats Enquête Main-d'œuvre, décembre 1991, n° 47.

1. 1<sup>er</sup> accord et 2<sup>e</sup> accord *stand by*, 1989 et 1991.

Le troisième accord de confirmation de l'Algérie avec le Fonds couvrait une période de 12 mois (juin 1994-mai 1995). Ce dernier est suivi à son terme, d'un quatrième accord de « facilité de financement élargie » pour une période de trois ans (juin 1995-mai 1998).

## ALGERIE

les travailleurs mis au chômage. Ces dispositifs sont encadrés et gérés par des institutions diverses, régies chacune par des cadres réglementaires spécifiques, ce qui suppose un effort particulier de synergie pour garantir l'efficacité du système. Cet enjeu relève aujourd'hui encore d'un exercice délicat compte tenu de la complexité et de la jeunesse même du système.

### **Redéfinition de la législation du travail**

L'un des changements fondamentaux intervenus en 1990 est l'engagement d'un processus de réforme du droit du travail qui accompagne la fin de « l'économie administrée » et la mise en œuvre des réformes économiques d'inspiration libérale. A l'engagement de l'Etat dans la gestion des rapports de travail se substitue le droit conventionnel qui reconnaît aux partenaires sociaux (syndicats, employeurs et travailleurs) la faculté de créer et de développer les normes concernant les relations individuelles et collectives de travail. En dehors de la fonction publique, la définition des conditions d'emploi, de travail et de rémunération relève désormais de l'entreprise économique. Quel que soit son statut juridique, elle doit s'organiser conformément aux règles de la commercialité et gérer les ressources humaines en fonction du critère de la rentabilité<sup>1</sup>.

#### ***Un nouveau statut pour l'emploi salarié***

Des mesures en faveur d'une plus grande flexibilité de la gestion de l'emploi sont introduites en rupture avec la forme statutaire de l'emploi salarié liée à

l'idée d'un emploi à vie. Les salariés sont désormais placés dans une situation contractuelle avec toutefois une protection de la permanence de l'emploi par des dispositions réglementaires.

Les contrats à durée déterminée ne peuvent être conclus qu'à titre exceptionnel ; toutefois, la nouvelle législation en assouplit certaines règles jugées trop rigides, comme l'exigence d'une durée maximale de travail et la limitation des renouvellements du contrat. Ces tentatives d'encadrement n'empêchent guère la quasi-généralisation de ces contrats, y compris par l'Etat dans le cadre des politiques publiques de l'emploi.

Dans le sillage de cette refonte, un certain nombre d'autres dispositions juridiques sont adoptées pour faciliter les départs : le départ à la retraite sans condition d'âge, les départs volontaires des travailleurs contre indemnisation, la pratique de l'essai, l'incitation au travail indépendant.

Finalement, les « effets les plus remarquables induits par la crise économique structurelle, et par l'orientation libérale donnée à la politique économique de sortie de crise, ne portent pas tant sur les remises en cause directes et substantielles des conditions d'emploi des salariés, mais plutôt sur le recul de cette forme de travail et l'émergence d'autres formes qui ne rentrent pas dans le champ d'application du droit du travail » (MNE Koriche, 2001).

#### **L'assurance chômage pour libérer les sureffectifs**

Le système de sécurité sociale algérien fondé sur les principes assurantiers

1. La loi 90-11 du 21.04.1990, relative aux relations de travail, porte sur les conditions de travail, d'emploi et de rémunération, la participation des travailleurs, le droit de la négociation collective et des conventions collectives.

couvre la quasi-totalité des travailleurs et assimilés (quand ils sont déclarés) <sup>1</sup> et leurs ayants droit, ainsi que les catégories de non-actifs (étudiants, stagiaires, démunis, handicapés...) dont les cotisations sont à la charge de l'Etat. En contrepartie des cotisations consenties par les travailleurs, les employeurs et aussi l'Etat, des prestations étaient accordées jusque-là pour tous les risques hormis le chômage, compte tenu des choix de développement déjà évoqués.

C'est en 1994 que le système de sécurité sociale est complété par un régime d'assurance chômage qui devait contribuer notamment à amortir le choc des restructurations industrielles engagées et les compressions d'effectifs qui en découlent.

#### **Un champ d'application limité**

Le régime d'assurance chômage s'adresse aux travailleurs du secteur économique public ou privé, ayant été licenciés dans le cadre de la compression d'effectifs ou de la cessation d'activité de l'employeur <sup>2</sup>. Sa gestion est confiée à une caisse nationale autonome, administrée par un conseil d'administration où la représentation syndicale est majoritaire (à l'instar des autres caisses du système de sécurité sociale).

La volonté de limiter le recours abusif aux compressions d'effectifs, dans un contexte d'instabilité politique et de crise sociale, conduit le législateur à imposer au préalable un volet social qui comporte plusieurs actions de sauvegarde de l'em-

ploi : adaptation du régime indemnitaire, réexamen des formes et niveaux de la rémunération du travail, actions de formation-reconversion, suppression des heures supplémentaires... <sup>3</sup> La crise économique, ainsi que les règles permettant la suppression de l'emploi, font que ces dispositions restent lettre morte. Les opérations de compression des effectifs ont été d'une ampleur inégalée durant les années 1990, et toucheront près de 400 000 travailleurs (tableau 3).

L'assurance chômage est conçue au départ comme un dispositif axé sur la seule question des sureffectifs, préoccupation majeure des entreprises publiques engagées dans des stratégies de survie, et de l'Etat pour assurer la stabilité sociale.

A noter, cependant, que près de 180 000 travailleurs licenciés dans ce cadre (sans préjuger du nombre réel qui reste à déterminer) ont bénéficié d'autres formules de départ que l'assurance chômage. Parmi ces formules on peut citer le départ volontaire qui a concerné près de 40 000 travailleurs durant cette période. Ceci découle des conditions contraignantes d'accès aux prestations du système.

#### **L'accès onéreux au système d'assurance chômage**

Dans un contexte où les ressources budgétaires sont orientées vers le remboursement du service de la dette extérieure, l'essentiel de l'effort financier des opérations de compressions d'effectifs repose réglementairement sur les entreprises à travers la COD (contribution

- 
1. Le travail informel est très développé en Algérie, près de 51 % des travailleurs ne sont pas déclarés à la sécurité sociale. Il a constitué pour les pouvoirs publics un instrument de gestion du chômage.
  2. Décret législatif n° 94-09 du 26 mai 1994 portant sur la préservation de l'emploi et la protection des salariés susceptibles de perdre de façon involontaire leur emploi.
  3. Art 7-8 du décret n° 94-09 *op. cit.*

## ALGERIE

**Tableau 3. Répartition des chômeurs issus des compressions d'effectifs**

Chômeurs issus des compressions d'effectifs	400 000 environ
Allocataires chômage *	
- Total personnes admises :	186 414
- Total personnes payées :	183 230
- Personnes en fin de droit :	167 365
Retraite anticipée **	30 467
Départ volontaire	40 000

\* Total cumulé des allocataires entre 1996 et 2002. En août 2002, le nombre d'allocataires est de 15 865, il sera de 5 327 en septembre (rapport CNAC, décembre 2002).

\*\* Données : Caisse nationale des retraites, « Recueil statistique annuel », 2000.

Source : rapport CNAC, décembre 2002.

d'ouverture de droits) dans un moment de récession économique grave (tableau 4). Compte tenu de la situation déficitaire d'un grand nombre d'entreprises publiques, beaucoup ont été dans l'incapacité de faire face à cette obligation qui s'est chiffrée à plus de 9,5 milliards de dinars entre 1996 et 2003, financée finalement par l'Etat et les banques (rapport CNAC, 2002).

Si les opérations de compressions d'effectifs se poursuivent aujourd'hui encore à un rythme plus ralenti (tableau 3), elles ne se déroulent plus dans le cadre de l'assurance chômage. Les entreprises économiques ont recours à la formule des départs volontaires jugée moins onéreuse. A la fin 2004, près de 87 % des allocataires chômage avaient épuisé leurs droits,

**Tableau 4. Régime d'assurance chômage**

Conditions d'ouverture à l'allocation chômage pour les salariés	- Salarié permanent ; - 3 années d'affiliation au système de sécurité sociale et 6 mois de cotisations effectives ; - Chômeur déclaré, n'ayant refusé aucun emploi ou formation-reconversion.
Conditions d'ouverture à la retraite anticipée	- Conditions d'âge : 50 ans pour les hommes, 45 ans pour les femmes ; - 20 ans de travail, dont 10 ans de cotisations.
Les obligations des employeurs	- Etre à jour des cotisations sociales * ; - Contribution d'ouverture de droit (COD) : 80 % du salaire mensuel par année d'ancienneté du travailleur dans la limite de 12 mois de salaire ; - COD pour les retraites anticipées : entre 13 et 19 mois du salaire des personnes concernées ; - Une cotisation sociale de 1 % (à partir de 2000).
Montants d'indemnisation chômage	- Taux dégressif réparti sur quatre tranches : 100, 80 ; - 60, 50 % du salaire de référence **.
Durée d'indemnisation maximale	- 36 mois.

\* Ce qui n'était pas le cas pour un grand nombre d'entreprises publiques déstructurées financièrement et en situation de cessation de paiement des cotisations sociales et même des salaires.

\*\* Le salaire de référence est égal à la moitié du salaire mensuel moyen brut additionnée au salaire national minimum garanti.



et environ 840 seulement étaient inscrits durant la même année (CNES, 2005).

A l'heure actuelle le système est paradoxalement sans allocataires issus du marché du travail, alors que le taux de chômage demeure encore élevé (tableau 3).

**Un système d'indemnisation peu redistributif**

Le caractère sélectif du dispositif transparaît aussi à travers une définition étroite des salariés concernés. Le bénéfice des prestations est lié à l'emploi salarié permanent ayant donné lieu à des cotisations régulières. Ces critères d'admission s'inscrivent dans la logique de réduction des sureffectifs hérités de la période de l'emploi permanent. Elles expriment aussi le souci de préserver la viabilité financière d'un système en construction. Ces limites induisent des effets inégalitaires au regard des tendances actuelles du marché du travail. La part du salariat permanent se contracte au profit de l'emploi à durée déterminée et des formes atypiques de travail ; les compressions d'effectifs jouent dans le même sens (tableau 5).

La législation de l'assurance chômage en vigueur fait obligation à tous les salariés et employeurs de cotiser au système sans distinction de statut ; il en va autrement du bénéfice des prestations dont certaines catégories de salariés sont exclues. C'est le cas des salariés avec des contrats à durée déterminée, des travailleurs temporaires beaucoup plus nombreux, mais aussi de toutes les autres catégories de travailleurs non inclus dans la législation : travailleurs à domicile, saisonniers, personnes exerçant une activité pour leur propre compte, employé(e)s de maison, travailleurs agricoles...

**Tableau 5. Indicateurs sur le marché du travail**

Population occupée	8,5 millions
Salariés permanents	33,8 %
CDD	31 %
Chômeurs	13,8 %
Chômeurs âgés de 20 à 29 ans	78 %
Raisons de cessation d'activité	
Fin de contrat	18 %
Fin de chantier	21 %
Cessation d'activité de l'entreprise	15,5 %

Source : Office national des statistiques, Emploi et chômage, quatrième trimestre 2007.

Par ailleurs, l'absence d'une définition plus explicite du licenciement économique a donné lieu à une interprétation étroite de la gestion des sureffectifs. Cela exclut de fait toutes les formes de licenciement économique résultant des transformations d'emploi, de la réorganisation de l'entreprise, ou encore de l'introduction de nouvelles technologies. Au moment donc où les entreprises économiques sont soumises aux règles de la compétitivité et de l'efficacité et où le travailleur est soumis à la règle de la flexibilité, le régime n'offre pas de mesures d'accompagnement.

Ces limites du système d'assurance chômage ont été relevées dès le début des années 2000 et ont même donné lieu à des travaux de commissions au sein de la CNAC en vue d'examiner la possibilité de l'ouverture des droits à des catégories professionnelles jusque-là exclues et de l'adapter ainsi aux évolutions en cours (rapport CNAC, 2002).

Toutefois les propositions formulées dans ce sens n'ont pas abouti. Bien au contraire, les ressources et activités du système d'assurance chômage ont été

## ALGERIE

orientées vers le financement et l'accompagnement des créateurs d'entreprises.

### **La gestion active du chômage de réinsertion**

Outre son rôle d'indemnisation des chômeurs, le régime d'assurance chômage avait aussi pour mission le placement des salariés ayant perdu leur emploi pour raison économique et le soutien à la préservation et à la promotion de l'emploi.

Quatre formes d'intervention ont été particulièrement développées par les Centres de recherche de l'emploi (CRE) et les Centres d'aide au travail indépendant (CATI) du régime d'assurance chômage :

- le conseil et l'orientation des chômeurs désirant retrouver un emploi ;
- la formation-reconversion des allocataires en collaboration avec les organismes de la formation professionnelle ;
- l'aide aux entreprises en difficulté qui ont « un avenir dans l'économie concurrentielle » à partir du financement des études de marché, la formation des gestionnaires et des travailleurs, et la facilitation de l'accès aux crédits bancaires ;
- l'aide à la création de micro-entreprises par l'accompagnement des promoteurs potentiels à travers l'organisation des journées d'information sur la démarche entrepreneuriale et le suivi du projet jusqu'à sa concrétisation. Cette

mission, accessoire au départ, est devenue centrale aujourd'hui. En effet, une décision unilatérale des pouvoirs publics oriente en 2004 les fonds de l'assurance chômage vers le financement de projets d'investissements dont le coût varie entre 2 et 5 millions de dinars. Cette opportunité est offerte à tous les chômeurs entre 35 et 50 ans, sans condition de cotisations<sup>1</sup>. Fin 2007, l'institution aura financé plus de 7 500 projets ayant généré près de 20 500 emplois ;

- l'institution est aussi impliquée à partir de 2007 dans le financement des différentiels de cotisations sociales et des subventions à l'emploi accordés aux employeurs qui recrutent des chômeurs pour une durée de douze mois minimum<sup>2</sup>.

### **Une faible réaction syndicale**

Ces deux mesures n'ont fait l'objet que de rares protestations émanant du mouvement syndical. Celui-ci est constitué d'une centrale syndicale historique, l'Union générale des travailleurs algériens (UGTA), interlocuteur privilégié des pouvoirs publics, avec lesquels elle entretient des relations de proximité. De ce fait, l'UGTA développe un discours rarement critique quand elle n'affiche pas tout simplement son soutien aux mesures prises par les pouvoirs publics. Les nouvelles organisations syndicales, qu'elles soient ou non reconnues par les autorités,

- 
1. Décret exécutif n° 04-02 du 3 janvier 2004 fixant les conditions et les niveaux des aides accordées aux chômeurs promoteurs âgés de 35 à 50 ans. La CNAC accorde un prêt sans intérêt de l'ordre de 25 % du coût global des investissements inférieurs à 2 millions de dinars (équivalent 20 000 €), et 20 % pour ceux compris entre 2 et 5 millions de dinars (équivalent 50 000 €).
  2. Loi n° 06-21 du 11/12/2006 relative aux mesures d'appui à la promotion de l'emploi. L'employeur qui recrute un chômeur bénéficie d'un abattement de 20 % de sa quote-part de cotisation de sécurité sociale (égale à 24,5 % de la masse salariale, et 9 % à la charge du salarié). L'abattement est de 28 % lorsque c'est un primo-demandeur d'emploi qui est recruté. La durée maximale de la subvention est de trois années. Cette mesure est reconduite en 2008.

restent faiblement développés et sont plutôt engagées dans des revendications de type corporatiste. Ce ne sont au total que de rares personnalités syndicales affiliées à l'UGTA qui ont qualifié ces mesures de détournement des fonds de l'institution au détriment des chômeurs.

#### **Politiques sociales d'emploi pour les autres catégories de chômeurs**

Un large éventail de politiques publiques de l'offre de travail pour une gestion dynamique du chômage s'est construit depuis 1988, dans le cadre du programme de l'ajustement structurel (tableau 6). Des dispositifs ciblés aux catégories de chô-

meurs et adaptés à leurs problèmes d'insertion, de formation, d'emploi, ou de création d'activité ou d'entreprise voient le jour, et impliquent différents intervenants parmi les services de l'aide sociale, de l'emploi, et le régime d'assurance chômage présenté plus haut. L'ensemble de ces dispositifs fonctionne de manière cloisonnée, si bien que l'effort consenti, en particulier au plan financier, se trouve dispersé et leur impact global affaibli (Plan national de lutte contre le chômage, 1997).

Une multiplicité d'opérateurs intervient souvent sur les mêmes programmes. La similitude des rôles et l'absence de synergie dans les actions entreprises sont source d'inefficacité.

#### Encadré 1.

##### **Les intervenants sur le marché du travail**

- L'Agence du développement social (ADS), créée en 1996, et placée sous la tutelle du ministère de la Solidarité. L'ADS a un rôle d'assistance en faveur des populations démunies, et de promotion de l'emploi (décret du 29 juin 1996).
- Le Comité à l'emploi des jeunes constitué d'un délégué à l'emploi et de quatre assistants. Créé dans le sillage du premier dispositif d'insertion des jeunes en 1990, il est chargé des actions d'orientation, d'information et de placement des jeunes chômeurs (décret exécutif du 22 mai 1990). Ces comités sont dissous à compter de 2004, leur personnel ainsi que leurs attributions sont attribuées aux directions locales de l'emploi.
- L'Agence nationale de l'emploi (ANEM) mise en place en 1990, en remplacement de l'ex-ONAMO pour accompagner les réformes économiques (décret exécutif du 9 septembre 1990). Elle a pour rôles la connaissance et la production des informations sur le marché du travail, l'encadrement du marché du travail en réalisant les opérations d'enregistrement de prospection et de placement des chômeurs. Malgré plusieurs tentatives de réhabilitation de cette institution ses résultats sont demeurés très limités, à peine 25 % de l'offre de travail transite par son réseau d'agences, et 10 % de la demande. L'essentiel des offres et demandes de travail est capté par les circuits informels : recrutement directs, ou encore intervention des opérateurs privés agissant de manière non officielle. Dans l'application des dispositifs publics d'emploi, l'ANEM est confinée dans un rôle d'enregistrement des demandes d'emploi (rapports réhabilitation de l'ANEM, 1997, 2001).
- L'Agence nationale de l'emploi des jeunes (ANSEJ) est chargée du financement et de l'accompagnement des jeunes créateurs d'entreprises (décret du 8 septembre 1996).

## ALGERIE

### **Les limites des dispositifs**

Les politiques publiques d'emploi avaient au départ un caractère transitoire. Elles devaient amortir les effets négatifs de l'ajustement structurel. Elles se sont affirmées au fil du temps et s'imposent aujourd'hui encore comme un élément essentiel de gestion du marché du travail et de promotion du taux d'activité.

Ces dispositifs ont joué un rôle prépondérant dans la gestion de la pression sociale, dans un contexte marqué par un recul préjudiciable du niveau de création de l'emploi et par des pertes d'emplois stables. De 1997 à 2001 les dispositifs alternatifs d'emploi ont généré en moyenne 250 000 emplois temporaires par an épongeant ainsi 10 % de l'effectif du chômage (ADS, 2002). L'essentiel de l'emploi créé est de l'auto-emploi, et une partie importante des autres emplois est constituée de l'emploi non permanent et d'aidants familiaux.

De par leur nature même d'emplois d'attente ou de petite initiative privée, ces dispositifs ont une portée nécessairement limitée, du point de vue tant de l'étendue du champ d'intervention (10 % des effectifs au chômage) que de la durée limitée du temps de travail et des faibles rémunérations consenties (encadré 4).

Ces caractéristiques ont contribué à consacrer la précarité et à offrir aux employeurs, y compris aux administrations publiques, « l'aubaine » d'une main-d'œuvre docile et peu onéreuse,

contribuant ainsi à tirer vers le bas l'ensemble des revenus salariaux. La nécessité d'une réforme est apparue au tournant des années 2000, dans un contexte de prospérité retrouvée liée à la hausse du prix des hydrocarbures.

---

### **Restructuration des programmes publics d'emploi**

Un deuxième dispositif d'aide à l'insertion des jeunes est adopté en 2008. Il vise à corriger les insuffisances évoquées. Le nouveau dispositif est orienté et contrôlé par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale. Sa gestion est confiée à l'ANEM et aux directions de l'emploi au niveau des wilayas<sup>1</sup>.

L'insertion professionnelle se fait au moyen de contrats dits d'insertion prévus en fonction des niveaux d'instruction : un contrat d'insertion des diplômés universitaires et techniciens supérieurs, un contrat d'insertion professionnelle pour les techniciens (diplômés de la formation professionnelle) et les exclus de l'enseignement secondaire, et un contrat de formation/insertion pour les jeunes sans qualification placés auprès d'artisans. Les contrats sont établis avec les employeurs privés ou publics pour une durée d'un an non renouvelable (sauf pour l'administration). Les rémunérations des bénéficiaires sont revues à la hausse et demeurent toujours à la charge de l'Etat.

Pour encourager l'insertion des jeunes, outre les abattements consentis sur

---

1. L'ANEM s'est vu à nouveau confortée dans son rôle de principal intervenant sur le marché du travail. Elle a le monopole sur toutes les données relatives au marché du travail, et travaille en étroite collaboration avec les directions locales de l'emploi. Cependant, pour la prospection et le placement, la présence des agences privées est officialisée. Elles doivent travailler en étroite coordination avec les services de l'ANEM. Cette dernière demeure toutefois faiblement équipée notamment en ressources humaines qualifiées, ce qui laisse supposer des difficultés pour satisfaire à ses nouvelles missions.

**INDEMNISATION DU CHOMAGE ET POLITIQUES DE L'EMPLOI**

**Tableau 6. Les populations cibles, les programmes et les institutions en charge**

<b>Programmes</b>	<b>Profil</b>	<b>Conditions</b>	<b>Institutions</b>
Emploi salarié d'intérêt local	Chômeurs à faible niveau de qualification placés dans les entreprises ou administrations	Contrat de 6 à 12 mois salaire mensuel : équivalent 30 € Remboursements frais maladie-accidents du travail	Ministère du Travail CEJ Communes
Activités d'intérêt général (programme d'assistance)	Membres de famille sans revenu participant aux chantiers sociaux	Durée du chantier Salaire mensuel : équivalent 28 € Remboursements frais maladie, accidents du travail	ADS + CEJ
Travaux à haute intensité de main d'œuvre (TUPHIMO)	Chômeurs sans qualification participant aux chantiers d'intérêt économique et social	Durée du chantier salaire : SNMG (équivalent 120 €) toutes les prestations sécurité sociale.	ADS + CEJ
Contrats pré-emploi	Primo-demandeurs d'emploi diplômés universitaires, et techniciens supérieurs, placés dans les entreprises économiques et administration	Contrat 1 an renouvelable une fois Salaires : équivalent 80 et 60 € droit à la sécurité sociale	ADS, CEJ, ANEM
Micro crédit	Chômeurs âgés de plus de 18 ans	Montant du crédit bonifié de 50 000 à 350 000 DA (équivalent 500 à 3 500 €)	ADS, CEJ, ANEM
Création d'entreprise	Chômeurs qualifiés âgés de 19 à 35 ans.	Crédit non rémunéré de 15 à 25 % du montant de l'investissement crédit bancaire bonifié	ANSEJ
	Chômeurs qualifiés âgés de 35 à 50 ans		CNAC

Source : Dispositif de gestion du marché du travail et de promotion de l'emploi en Algérie, Projet ALG/97/004, juillet 2000.

les cotisations patronales (dont le différentiel est toujours pris en charge par la CNAC), l'Etat s'engage à financer des « contrats de travail aidé » sur une durée d'un à trois ans en fonction du contrat d'insertion. Au final, le cheminement adopté est le placement pour un an, ensuite un recrutement éventuel au moyen d'un contrat de travail aidé, et enfin la confirmation (en principe) au poste. Des mesures de coercition sont prises pour

éviter que les employeurs n'utilisent indéfiniment ce genre de contrats sans recruter de manière stable<sup>1</sup>.

Pour ce qui est du dispositif de création d'entreprise, l'ANSEJ comme la CNAC sont confirmées dans le rôle de financement et d'accompagnement des créateurs d'entreprises dans les conditions antérieures.

En parallèle, et de façon paradoxale, le ministère de la Solidarité nationale met

1. Décret exécutif n° 08-126 du 19 avril 2008 relatif au dispositif d'aide à l'insertion professionnelle.

## ALGERIE

en place à son tour un dispositif dit d'insertion sociale des jeunes diplômés. Il s'agit d'un dispositif ciblant notamment les diplômés sans revenus, en situation de précarité ou présentant un handicap. Il vise l'insertion sociale des jeunes diplômés, la promotion des activités de développement d'intérêt local, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion<sup>1</sup>. Les indemnités allouées aux bénéficiaires sont inférieures aux niveaux de rémunération prévus pour les dispositifs rattachés au ministère chargé du travail.

Ces nouvelles mesures semblent s'éloigner encore une fois de la volonté affichée d'une plus grande cohérence dans la conduite de la politique publique de l'emploi et du chômage, en reconduisant le dualisme qui l'a marquée jusque-là.

### Conclusion

S'il est encore prématuré de chiffrer les résultats d'un dispositif encore trop récent, on ne peut, en revanche, ignorer les incontestables avantages pour les bénéficiaires : amélioration des rémunérations, plus grand ancrage dans les entreprises.

Pourtant l'appréhension du phénomène du chômage ne semble pas avoir évolué. Elle n'a pas connu le renouvellement escompté à la faveur des transformations importantes du cadre macroéconomique et des effets induits par l'embellie financière de ces dernières années. La reprise d'une croissance positive résultant d'un effort sans précédent des investissements publics, du développement du secteur privé national et étran-

ger dans les services et le commerce, l'amélioration du climat des affaires et la stabilité retrouvée au plan sécuritaire sont autant de facteurs qui ont permis l'augmentation de l'offre de travail, même si elle reste encore en deçà de la demande. Cette situation révèle pourtant de profonds déséquilibres du marché du travail par un décalage persistant entre les demandes de travail non satisfaites (qui ont nécessité le recours à la main-d'œuvre étrangère : 45 000 étrangers sur les chantiers), et l'offre d'une main-d'œuvre locale qui n'arrive pas à travailler. Ces déséquilibres ont des origines qui dépassent le simple fonctionnement du marché du travail, même s'il faut souligner les insuffisances de son encadrement par des services de l'emploi en perpétuel déphasage.

Le déséquilibre semble être, en effet, plus profond. Il tient pour une large part à l'inadéquation entre un système d'éducation et de formation sans véritables liens avec les besoins de l'appareil de production. Il réside aussi dans le faible niveau de la formation et des connaissances assimilées par les jeunes issus d'un système d'éducation peu performant qui ne renforce que très peu leur employabilité. A cela il faut ajouter les contraintes résultant de la faible mobilité des personnes, sous l'effet des pesanteurs culturelles, et les étroites marges qu'autorise la faiblesse des moyens (transport, logements, revenus...). Aussi est-il apparu au fil du développement des programmes d'investissement que la gestion du chômage ne peut se limiter à de simples dispositifs d'aide à l'emploi qui consacrent la précarité. Elle nécessite des politiques réelles

---

1. Décret exécutif n° 08-127 du 30 avril 2008.

## INDEMNISATION DU CHOMAGE ET POLITIQUES DE L'EMPLOI

de développement économique en adéquation avec les systèmes de formation et d'éducation et une organisation plus grande de la mobilité des personnes.

Par ailleurs, on relèvera que la polarisation de l'attention sur le seul chômage des jeunes et leurs problèmes d'insertion contribue à faire l'impasse sur d'autres catégories (chômeurs de longue durée, femmes au foyer, personnes licenciées dans des cas autres que ceux définis par le système en vigueur, CDD). Toutes ces catégories nécessitent des prises en charge dans le cadre d'un véritable système national de protection contre le chômage et la précarité qui reste à construire.

### Sources

- Agence de développement social (2002), « Evaluation des dispositifs d'emploi gérés par l'ADS », Communication de M. Telli Safi, DG ADS, 10 février.
- Agence nationale de l'emploi (2002), « Evaluation des dispositifs d'emploi », rencontres débats du 9 février.
- Centre national d'études et d'analyses pour la planification (CENEAP) (1985), rapport « Emploi et productivité en Algérie », septembre.
- Commission nationale pour la promotion de l'emploi (1989), pré-rapport, septembre.
- Conseil économique et social (CNES) (2005), « La conjoncture économique et sociale du deuxième semestre 2004 », juillet.
- Institut national du travail (1992), « Etude Relative aux systèmes des personnes sans revenus », mai.
- Ministère de la Planification et de l'Aménagement du territoire (1980), « Synthèse économique et sociale 1967-1976 », mai.
- Koriche M.N.E (2001), « Libéralisme et refonte du droit du travail en Algérie. Vers un renforcement des droits collectifs », *Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, Bordeaux.
- Présidence de l'Etat (1995), rapport « Eléments de politique sociale en Algérie 1990-1995 », avril.
- Programme de redressement économique (1998), « Plan national de lutte contre le Chômage », élaboré par les représentants de différents ministères, les directeurs généraux des dispositifs à l'emploi et des *holdings*, février.
- Programme du Gouvernement (1997), approuvé par l'Assemblée populaire nationale le 17 août, « Réhabilitation de l'ANEM », décembre.
- Projet ALG /97/004 (1999), « Le dispositif institutionnel du travail et de promotion de l'emploi », décembre.
- Rapport de la CNAC (2002), « La CNAC et la mise en œuvre du programme du gouvernement relatif au chômage et à l'emploi », décembre.
- Réhabilitation de l'ANEM, Bipartite gouvernement/ UGTA du 13 octobre 2001, décembre 2001.