

République Algérienne Démocratique et Populaire
Conseil National Economique et Social

CNES

**AVIS RELATIF AU PLAN NATIONAL
DE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE**

11^{ème} Session Plénière

PREAMBULE

Par lettre n°/PR/MC/123//98 en date du 17 mars 1998, la Présidence de la République a saisi le CNES pour avis, sur un rapport portant « propositions pour un Plan National de Lutte contre le Chômage » (PNLC).

Conformément au règlement intérieur de l'institution, le Bureau a procédé le lundi 6 A de définir une méthode d'étude, d'en suivre la mise en œuvre, d'assurer l'unité globale de l'approche et de produire le rapport final portant Avis officiel du Conseil National Economique et Social.

La démarche qui a présidé au traitement du dossier a été fondée sur une approche globale et intégrée du problème du chômage, tout en réservant au dialogue et à la concertation une place particulière que la saisine elle-même impliquait.

L'importance du dossier et son caractère horizontal a conduit le Comité Ad Hoc à dégager- à partir d'étapes préliminaires de maturation – les problématiques d'ensemble et à les confier aux Commissions statutaires de l'institution pour analyse.

Les six commissions ont transmis en retour leur contribution.

Ces contributions ont porté notamment sur :

- l'évaluation du dispositif réglementaire du travail
- les grands travaux et les concessions des terres agricoles
- l'évaluation des dispositifs du filet social et la problématique du développement local
- l'évaluation de l'efficacité des instruments et des mécanismes de gestion du chômage
- les perspectives d'emploi induites par le développement économique et social à moyen terme.

En outre le Comité Ad Hoc s'est appuyé sur les recommandations formulées dans les avis et rapports adoptés lors des précédentes sessions du Conseil National Economique et Social et notamment :

- l'Avis relatif à la stratégie nationale du développement économique et social à moyen terme ;
- les rapports semestriels de conjoncture ;
- les rapports sur le système de relations de travail dans le contexte de l'ajustement structurel ;
- les recommandations du Forum International d'Alger sur l'emploi des jeunes.

En parallèle, des rencontres débats ont été organisées avec les services de la Présidence de la République, des Ministres et des responsables d'institutions publiques directement concernés par la question du chômage, différents partenaires sociaux et acteurs de la vie économique et du mouvement associatif, selon le calendrier ci-après :

- ◆ le 20 avril 98, Monsieur le Conseiller aux Affaires Economiques et Sociales à la Présidence de la République ;
- ◆ le 12 mai 98, les représentants de l'UGTA, de l'UNPTA, de l'ACE, de la CAP, de la CGEOA, et de l'UNEP ;
- ◆ le 13 mai 98, les représentants de l'Association Nationale pour le Développement de la Formation Professionnelle (ANDFP), et de l'Association Nationale pour le Développement Economique et Social (ANDES).
- ◆ le 20 juin 98, Monsieur le Ministre du Travail, de la Protection Sociale et de la Formation Professionnelle, Monsieur le Délégué au Plan et Monsieur le Directeur du Développement local au Ministère de l'intérieur, des Collectivités Locales et de l'Environnement ;
- le 21 juin 98, Monsieur le Ministre de L'Agriculture et de la Pêche et Monsieur le Délégué aux Grands Travaux ;

- ◆ le 22 juin, Monsieur le Secrétaire d'Etat à la Formation Professionnelle, Monsieur le Commissaire à la Promotion de l'Emploi et Monsieur le Directeur Général de l'APSI
- ◆ A été déplorée l'absence de Monsieur le Ministre de l'Equipement, invité le 21 Juin 1998.

Les résultats de cette démarche méthodologique ont abouti à élaborer un Avis plus large que le champ des avis traditionnels du CNES, dans la mesure où il s'est agi de refléter à la fois l'expression des différentes sensibilités qui animent la société et de répondre à une vision plus globale sur l'emploi .

Le Conseil National Economique et Social adresse ses sincères remerciements à tous les responsables et les différents acteurs de la vie économique qui ont montré leur pleine disponibilité par leur présence active aux débats et par leurs contributions de toute nature à l'élaboration du présent Avis.

Liste des membres du Comité Ad Hoc.

MM. Mekidéche :	Vice Président, coordonnateur ;
Farès :	Membre de la Commission Evaluation, rapporteur;
Oussedik :	Membre de la Commission Evaluation ;
Benyounes :	Membre de la Commission Relations de Travail ;
Missoumi :	Membre de la Commission Relations de Travail
Hamoutène :	Membre de la Commission Aménagement du Territoire et Environnement ;
BenHabib :	Chef de la Division des Etudes Sociales
M ^{me} Harbi :	Chargée d'Etudes et de Synthèse.

INTRODUCTION

Le CNES se félicite de la saisine par les services de la Présidence de la République, relative au projet de « PLAN NATIONAL de LUTTE contre le CHOMAGE », comme il mesure le caractère redoutable et délicat de l'exercice auquel il est invité.

Le CNES salue cette initiative, dans laquelle il croit pouvoir déceler l'amorce d'une dynamique nouvelle de prise en charge frontale de ce douloureux problème.

L'ampleur et la complexité de la question évoquée, l'intensité des attentes légitimes et pressantes qu'elle suscite, sur fond d'incertitude et d'inquiétude croissantes, militent en faveur d'une approche sereine et appellent un traitement à la fois mesuré et audacieux.

Dans ce contexte, le CNES exprime sa satisfaction à l'égard de l'initiative d'un Plan National de Lutte contre le Chômage (PNLC), en ce qu'elle reflète un signe d'écoute et d'intérêt aux préoccupations majeures de l'heure, après la phase de stabilisation macro-financière.

Le CNES apprécie particulièrement l'effort d'évaluation auquel s'est livré le dossier présenté, qui dresse un diagnostic sans complaisance du chômage dans notre pays et relève, notamment, la performance médiocre des mesures et dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics pour enrayer ce fléau.

Le CNES soutient toute initiative de nature à faire reculer tout fatalisme ou autre passivité devant l'ampleur du phénomène. Le P.N.L.C s'inscrit délibérément dans cette optique de sursaut, même s'il affiche lui-même les limites de sa portée, de son étendue et de ses retombées.

Cette initiative marque aussi, la volonté explicite des plus hautes autorités du pays d'ouvrir, autour de cette douloureuse question, un débat large et serein,

associant l'ensemble des forces sociales de la Nation, créant ainsi une nouvelle dynamique dans l'approche et le traitement du chômage qui jusqu'à présent avaient fait l'objet d'approches partielles, ponctuelles et segmentées.

La question du chômage devient le pivot central et incontournable qui interpelle l'ensemble de la société et auquel doit répondre toute stratégie de développement, soucieuse de préserver et de renforcer la cohésion sociale.

Le dossier soumis à l'avis du CNES conforte les analyses développées et les recommandations formulées par l'institution à l'occasion de l'examen de différents dossiers, (projet de stratégie nationale de développement, rapports de conjoncture), qui mettaient l'accent à la fois sur l'ampleur et le caractère durable du chômage et sur les risques de fracture sociale dont il est porteur.

Véritable enjeu de société, la question de la lutte contre le chômage se devait d'être extirpée des arcanes des administrations et des prérogatives des seuls initiés et faire l'objet d'une impulsion décisive et éminemment politique pour permettre l'expression d'approches plurielles sur les causes du phénomène, ses caractéristiques et les modes de gestion et de traitement qu'il appelle.

Avec une perception partagée du degré de gravité de la question, le CNES ne pouvait se limiter à formuler un avis *STRICTO SENSU*, sur le PLAN proposé mais a cru utile, à la faveur de l'expression des différentes sensibilités socio-professionnelles de projeter un regard au delà de l'exercice sollicité, sans prétendre produire une étude exhaustive ni un essai théorique sur le chômage.

L'un des grands mérites du document présenté par les services de la Présidence de la République pour avis au CNES, est d'abord de lever le voile faussement pudique dans lequel a été enveloppée la question du chômage .

Le chômage a fait, au cours des dernières années, une irruption massive et brutale dans l'univers quotidien des Algériens au point de s'ériger au premier rang des préoccupations nationales, et de bouleverser l'ordre des priorités de ces dernières, supplantant ainsi d'autres questions, pourtant lancinantes.

Cette irruption reflète et traduit plus l'ampleur et la complexité du phénomène, que sa nouveauté. Pourtant, l'imaginaire collectif a tendance à assimiler le développement intensif des années 70 et du début des années 80, à une espèce d'âge d'or, tout au moins au regard du volume et du rythme annuel de créations d'emplois enregistrées au cours de cette période.

Il est vrai que la mémoire collective de la Nation ne pouvait effacer les affres, le traumatisme du chômage et du sous – emploi endémique de la période coloniale.

L'effort de développement économique et social entrepris après la reconquête de la souveraineté, se devait, par conséquent, par delà les choix sous-jacents du modèle retenu à cette fin, d'offrir une réponse probante et démonstrative à ce fléau, consubstantiel à l'exploitation coloniale.

Si un consensus assez large se réalise pour créditer cette phase de développement d'une réussite remarquable dans la réalisation de cet objectif, des divergences apparaissent, en revanche, pour identifier, caractériser et qualifier les causes de la grave crise économique, qui a secoué le pays depuis une décennie, entraînant dans son sillage l'apparition puis la déflagration d'un phénomène, que les Algériens ont trop vite cru avoir fait disparaître du menu quotidien de leurs préoccupations.

Si pour les uns, la chute brutale du prix des hydrocarbures à la fin de 1985-début 1986 a donné le signal d'une récession durable, amplifiée par l'adjonction de facteurs aggravants, d'autres n'hésitent pas à attribuer la cause réelle de l'apparition de graves dysfonctionnements de l'appareil de production nationale, avec leur inévitable lot de répercussions sur la sphère sociale, au désinvestissement observé dès le début des années 80, dans un contexte d'euphorie financière suggérée par une forte crue de rentrées de ressources en moyens de paiement extérieurs, consécutivement au 2^{ème} choc pétrolier.

Certains imputent cette situation au modèle de développement et de gestion de l'économie, choisi alors, lequel, à leurs yeux, recelait, en son sein les germes de son propre échec.

Les derniers enfin, incriminent directement le programme d'ajustement structurel dans le délabrement social actuel.

Cet exercice de rappel historique pourrait s'avérer inutile et sans portée réelle sur les solutions du moment, s'il n'aidait à mesurer l'ampleur de la fracture ressentie aujourd'hui par la population.

En effet, le chômage est d'abord vécu comme une situation d'exclusion individuelle et parfois un sentiment collectif d'échec.

Le PNLC s'évertue à combattre le fatalisme ambiant des conceptions prévalantes, s'agissant du chômage, les unes s'abritant derrière l'existence, à des paliers certes divers, de ce fléau à travers toutes les sociétés modernes, les autres le présentant comme un mal nécessaire, la rançon du laxisme passé, capable de générer un élan salvateur pour les générations futures.

Le PNLC s'apprécie, par ailleurs, comme une volonté de débanaliser un mal qui ronge la société et compromet la poursuite de sa marche vers le progrès. En lui conférant le statut de préoccupation centrale de l'heure, le plan proposé entend susciter autour de son contenu et de ses propositions d'action, un centre d'intérêt ouvert en permanence aux efforts créatifs, à l'innovation, à la remise en cause constante des certitudes établies, et garantir le maintien d'un éveil vigilant et attentif de toutes les énergies, désignant sans complaisance les sacrifices qu'il reste à consentir.

Le projet de PNLC soumis à l'avis du CNES, tout en signalant les limites des dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics, s'inscrit délibérément dans une démarche organisationnelle, dont le seul objectif est de mettre en cohérence l'action des multiples institutions concernées par la question du

chômage et de proposer des mesures correctives aux dysfonctionnements observés.

Ce faisant, il a mis en évidence les présupposés explicites ou implicites qui sous-tendent les démarches des différents acteurs.

Ses auteurs soulignent en effet que « l'essentiel des dispositifs existants, fondamentalement conçus pour amortir le coût social induit par les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel et gérer temporairement leurs effets récessionnistes au plan social, ne peuvent indéfiniment se substituer à une politique durable pour l'emploi, susceptible d'instaurer une dynamique nouvelle sur le marché du travail ».

Aussi le CNES s'est-il autorisé à élargir sa réflexion au -delà du document proposé afin de nourrir le débat auquel ce document appelait.

Cette invitation à ouvrir le champ de la réflexion et à prolonger les analyses au delà de la seule évaluation du fonctionnement et des résultats des dispositifs existant, a amené le CNES à s'interroger, de façon plus fondamentale sur les causes du chômage, ses caractéristiques, les instruments de sa mesure, mais également sur les conditions à réunir pour le circonscrire et le réduire de façon durable.

De phénomène social accepté et relativement bien supporté – parce que transitoire – durant les périodes d'essor économique et de développement de la base industrielle du pays, le chômage a pris un caractère dramatique depuis que le désinvestissement est devenu la marque dominante de notre économie.

Dans son avis sur l'avant projet de Stratégie de Développement Economique et Social à moyen terme, le CNES avait mis l'accent sur le fait « qu'une certaine résignation à l'ensemble des programmes d'ajustement et des processus de transformation en cours », avait « inhibé toute réflexion et toute pensée créatrice » comme il soulignait « la faiblesse » dans l'avant projet « de toute

ambition et de tout projet audacieux et porteur afin de lutter contre le chômage, l'emploi étant le maillon principal du développement social ».

Cette résignation et cette soumission inconditionnelle à la « spontanéité » du marché imprègnent encore fortement les programmes et dispositifs de lutte contre le chômage, qui loin d'anticiper les retombées négatives du programme d'ajustement structurel sur l'emploi s'efforcent a posteriori d'en limiter les effets.

Le traitement du chômage ne peut se réduire aux seules mesures d'urgence, pourtant nécessaires, mais doit s'inscrire dans une stratégie de relance, impliquant une vision unitaire et globale et la mise en mouvement de politiques à long terme.

Au delà des limites avérées de la dissociation des modes de traitement, entre traitement économique et traitement social, se profile, en arrière-plan la question de la relance économique et la conduite à tenir pour cette nouvelle période « après-rééchelonnement ».

La situation actuelle conduit les uns à préférer les mesures d'attente qui ont tendance à perdurer alors que pour les autres, les véritables choix de politique économique sont encore suspendus à la conduite à terme des opérations de restructuration et à la mise en place des interfaces permettant à l'économie de marché de fonctionner dans les conditions de transparence et d'efficacité voulues.

Pour l'heure, la tâche majeure consiste, après les sacrifices imposés par le programme d'ajustement structurel PAS et précisément pour ne pas les rendre vains, à transformer la stabilisation macro-financière réalisée en conditions de reprise d'une croissance durable, avec pour axes porteurs l'arrêt de la dégradation enregistrée dans la sphère sociale et la promotion d'une politique hardie de l'emploi, comme préoccupation d'équilibre général et vecteur d'expression de la demande.

Sans croissance, la stabilisation macro-financière risque de s'auto-aliéner, et de dilapider ses propres effets par sa fragilité dans un contexte récessionniste prolongé, menaçant de compromettre les résultats acquis.

Notre politique économique ne peut se suffire du rétablissement des équilibres macro-financiers, comme elle ne doit conduire à terme les réformes sans consentir de digression en faveur de la reprise de l'investissement en vue de renouer avec la croissance et sans accorder l'importance qui s'impose au traitement des questions sociales.

Concilier performance économique et cohésion sociale peut paraître utopique : cela représente, à tout le moins, le grand défi à relever, sur la base d'un consensus national.

L'économie algérienne traverse une crise profonde, aux dimensions et aux implications multiples.

Le scénario tendanciel qui peut être élaboré au stade actuel de l'évolution socio-économique montre la dislocation des potentiels économiques et technologiques, la panne des investissements, l'effritement des infrastructures de base, le délabrement du système de protection sociale.

Un certain nombre de dysfonctionnements continue de peser fortement sur l'économie nationale ; il est utile, à ce stade de signaler qu'il ne peut y avoir de croissance durable face à la persistance de cisaillements économiques importants qui sont, par essence, déstabilisateurs tant qu'une action énergique n'est pas entreprise en direction de la réduction de l'influence sociale et politique de ces phénomènes.

Les distorsions qui affectent l'économie nationale pèsent d'un poids relativement considérable sur les conditions générales de répartition, de mobilisation et d'affectation des ressources, et retardent l'émergence de conditions favorables à la reprise rapide de l'investissement. La transformation du capital productif en capital spéculatif et l'extension de la sphère de circulation au détriment de la sphère de production traduisent un phénomène

social de dégénérescence des structures socio-économiques. Les ponctions dont sont l'objet les secteurs productifs tel que l'industrie et l'agriculture ont fini par dévitaliser leur capacité de reproduction tout en affichant des signes de régression marquée.

Les perspectives de relance de l'investissement se heurtent de plus à la contrainte budgétaire, alimentée par une situation économique récessive, la chute de la production déteignant directement sur le volume des ressources fiscales mobilisables.

Les réformes visent à mettre fin à différentes formes de rigidité sur les marchés du travail, des capitaux, et des produits. L'objectif étant de créer une dynamique de rentabilité favorisant l'investissement et l'emploi.

Il s'agit, en l'occurrence, de se fonder sur des objectifs **de stabilisation de l'emploi** et de relance de l'activité économique par une réactivation voire **une réanimation des programmes sectoriels de croissance**.

Cette approche nécessite que soient développées, à travers des contraintes fortes qui affectent notre environnement, de nouvelles démarches qui peuvent par innovation, intégration ou substitution permettre d'opérer les résurgences nécessaires en matière de relance de l'activité économique, de la production et de la productivité et de tirer profit de nos relations internationales sans obérer notre capital productif ni sacrifier, dans des proportions à définir, notre infrastructure industrielle.

Dans cette optique, il importe de :

- Conduire à terme les réformes, en assurant leur ancrage social, dans une perspective de modernisation et de progrès des structures économiques, par l'élimination des dysfonctionnements observés,
- Préserver et de consolider le reste des activités, sur la base de la définition :
 - De nos options en matière de spécialisation,

- D'une politique de segmentation des activités porteuses d'avantages comparatifs,
- De la politique de consolidation des activités existantes, dans le sens de leur renforcement avec l'implication des pouvoirs publics.

Le prolongement de ces actions nécessite un projet économique porteur ou fondateur auquel pourront s'arrimer les différentes stratégies sectorielles.

Dans cette attente, La reconstruction de la demande solvable reste, au stade du démarrage, intimement liée aux dépenses publiques et au rôle redistributeur de l'Etat, notamment en phase de transition où il importe véritablement de créer une infrastructure économique de base qui alimentera en aval la croissance économique.

Au cœur du traitement de la question, rejailit la problématique de la place et du rôle de l'Etat au cours de cette phase de transition, et de façon plus permanente celle de la relation complexe et dynamique de l'Etat et de l'économie de marché.

Si la conception du rôle de l'Etat doit incontestablement changer, sous l'empire des mutations observées dans le monde, il faut admettre que l'Etat ne devrait pas tant se désengager que reconsidérer ses modalités d'intervention.

Il semble aujourd'hui admis que le marché, encadré dans les pratiques sociales et politiques de chaque société, ne peut se développer en l'absence d'un Etat régulateur, dont l'efficacité influence directement la croissance.

Le marché ne peut, en effet, à lui seul, assurer, à LONG TERME, un niveau élevé d'emploi .

Ainsi, dans le présent Avis, et tout en appuyant l'ensemble des mesures préconisées pour donner plus d'efficacité à l'action de l'Etat et en en proposant d'autres, le CNES aura tenté de donner un prolongement à la réflexion et d'exprimer, une fois de plus, la volonté partagée des partenaires et des

sensibilités qui le composent, d'œuvrer dans le sens d'un renforcement du consensus social, à la faveur notamment des perspectives nouvelles ouvertes par la stabilisation à l'économie nationale, pour relever, avec plus d'efficacité et de courage, les immenses défis de l'heure.

1^{ère} Partie : Présentation du projet relatif au Plan National de Lutte Contre le Chômage (PNLC)

En préambule, le rapport des Services de la Présidence de la République présente la lutte contre le chômage, comme l'un des défis les plus graves à relever d'autant plus que son accroissement est corrélé à l'élargissement du seuil de pauvreté.

L'objectif du rapport « ne vise pas à bouleverser les dispositifs mis en œuvre ni à réécrire le droit du travail », mais se propose de corriger les insuffisances enregistrées dans la conception et la mise en œuvre des différents dispositifs et de réviser les programmes pour plus de cohérence et d'efficacité.

Il est précisé qu'un projet de PNLC ne peut toutefois « éluder la nécessité d'orienter les actions vers la définition d'une véritable politique de gestion du marché du travail et de promotion de l'emploi ».

En effet, les dispositifs existants « conçus pour amortir le coût social induit par l'application des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel, ne peuvent se substituer à une politique durable pour l'emploi ».

L'objectif du projet est de répondre à la question centrale suivante « quelle stratégie pour un plan de lutte contre le chômage ? ». A cet effet, il articule la réflexion selon les étapes suivantes :

- Elaborer un bilan actualisé du chômage dans le pays ;
- Identifier les impacts et les insuffisances des mécanismes mis en place ;
- Améliorer les mécanismes existants ;
- Examiner les possibilités de financement du PNLC.

I : La situation actuelle.

Cette partie examine les résultats du programme de stabilisation ainsi que l'ampleur et les caractéristiques du chômage et évalue le dispositif existant.

Le bilan des actions constate que les dispositifs existants tendent essentiellement à amortir les effets sociaux du PAS. Comme tels, ils ne permettent pas d'instaurer une dynamique nouvelle du marché du travail.

Le bilan relève auparavant les résultats positifs du programme de stabilisation et notamment :

- Le rétablissement des équilibres extérieurs
- L'assainissement des finances publiques.
- L'amélioration de l'indice des prix à la consommation (5,8 % en octobre 97 contre 38,4 % en décembre 94) et la diminution du taux d'inflation (29 % en 95, 18 % en 96 et 6,5 % en 97).
- La détente des taux d'intérêt bancaires : 24-28 % en 94, 12-15 % en 97, 11-13 % en 98
- La croissance économique positive en 95/96, bien que « fragile car tirée par les hydrocarbures et l'agriculture, deux secteurs exogènes ».

Pour ce qui est du chômage, il présente un taux de l'ordre de 26% en 1996 affectant plus de 2,2 millions de personnes. D'ici l'an 2000 et compte tenu de l'évolution démographique, pour maintenir le chômage à son niveau actuel, il faudrait créer 200.000 à 300.000 emplois par an. Le plein emploi quant à lui nécessiterait la création de 700.000 à 750.000 emplois / an.

De plus il signale que la montée du chômage est liée à la chute des investissements et de la croissance et qu'elle est alimentée par les déperditions scolaires (600.000 en 1996) et par la compression des effectifs, dans le cadre des restructurations des entreprises publiques.

Toujours selon le rapport, le chômage revêt huit caractéristiques principales :

1. la plus grande masse des chômeurs est celle des jeunes : plus de 80 % des chômeurs ont moins de 30 ans

2. les 2/3 des chômeurs sont des primo demandeurs d'emploi, c'est à dire sans aucune expérience professionnelle. Il s'agit là d'un chômage d'insertion qui traduit un phénomène grave d'exclusion sociale.
 3. le chômage touche principalement les non-qualifiés : près de 1 million de chômeurs ont un niveau scolaire moyen et près de 73 % des chômeurs n'ont aucune qualification.
 4. le chômage des diplômés de l'enseignement supérieur tend à progresser : ils étaient plus de 80.000 en 1996.
 5. la tendance à un chômage de longue durée se confirme voire même s'aggrave. La durée de recherche d'un emploi passe de 23 mois en 1989 à 27 mois en 1996. Plus de 55 % des chômeurs cherchent un emploi depuis plus d'un an et 35,4 % depuis plus de 2 ans.
 6. 1/3 des chômeurs connaissent un chômage de réinsertion et cette proportion tend à augmenter avec les pertes d'emplois enregistrées au cours de ces dernières années.
 7. le chômage des femmes s'accroît de manière substantielle avec une proportion de 38%.
 8. enfin, le chômage est beaucoup plus élevé chez les catégories sociales défavorisées (estimé à 44 % chez les pauvres).
- Ce qui a été entrepris depuis 1994 pour lutter contre le chômage répond à deux axes de préoccupations : encadrer le marché du travail au plan légal et amortir le coût social de la transformation de l'économie. S'agissant des dispositifs mis en place pour freiner la montée du chômage, ces derniers s'articulent autour des axes suivants :
 - Un traitement social, qui s'effectue par l'assurance chômage pour 98.464 personnes et la retraite anticipée pour 34.254 personnes, au 30 juin 1997.

- Un traitement économique s'appuyant sur le « Filet social » ; 193.000 personnes en 1996 dont 60 % sont des primo-demandeurs ; les TUPHIMO avec 67.428 emplois temporaires au 30/09/97.
- Le soutien à l'emploi des jeunes avec environ 950 micro-entreprises (à fin 1997) qui seraient en phase d'exploitation.
- Le programme des grands travaux : 108.000 emplois depuis son lancement en 1994.
- L'évaluation des dispositifs existants fait ressortir les conclusions ci-après :
 1. La gestion et l'encadrement du marché du travail connaissent des insuffisances et des carences au niveau des instruments d'évaluation et de mesure statistique. Il en est de même dans la mise en œuvre des mécanismes. La flexibilité dans la gestion de l'emploi offerte par le nouveau code du travail est très peu exploitée.
 2. Le traitement du chômage appelle les observations suivantes : Le cloisonnement du dispositif mis en place limite son efficacité par manque de synergie entre les différents volets. Son insuffisante évaluation entraîne son inadaptation.

2.1 L'assurance chômage :

La situation financière des entreprises publiques ne permet pas le versement de la contribution d'ouverture de droit (COD). Des amendements au décret législatif relatif à l'assurance chômage sont en cours.

Il n'existe pas de soutien à la prévention du risque chômage et de réinsertion des salariés. A fin février 1997, 10.000 personnes arrivent en fin de droit.

2.2 : Filet social AIG et TUPHIMO :

Le rapport relève :

- des insuffisances et des interférences dans les mécanismes de contrôle et de « ciblage » au niveau central et local.
- l'absence d'évaluation régulière et l'insuffisance des moyens de gestion au niveau local. Il n'existe pas de passerelle avec les autres volets de l'encadrement du chômage.

2.3 : Le soutien à l'emploi des jeunes

La faiblesse des résultats obtenus jusqu'ici s'explique par l'orientation du dispositif qui a privilégié l'optique de création d'entreprises et la promotion de l'activité privée des jeunes au détriment de l'objectif d'insertion des jeunes chômeurs. Aussi, les missions développées par l'ANSEJ s'apparentent-elles à celles d'une APSI pour jeunes.

II- Quelle stratégie pour un Plan National de Lutte Contre le Chômage ?

Le rapport pose dès le départ, les données suivantes :

- la création d'emplois ne viendra pas exclusivement de la relance de l'investissement productif,
- la contribution du secteur industriel public à la création d'emplois restera marginale et la reprise de la croissance industrielle ne peut déboucher sur un volume de création d'emplois significatif.
- l'enjeu pour le secteur industriel n'est pas de relancer l'emploi mais réside beaucoup plus dans une stratégie de limitation ou de réduction du rythme des pertes.

Il faut donc gérer le chômage et soutenir le processus de création d'emplois aussi bien par des mesures passives que par des mesures actives.

La stratégie proposée s'organise autour des quatre grandes actions ci-après :

- Améliorer les mécanismes d'encadrement, de régulation du marché du travail et de gestion du chômage, impliquant la rénovation de l'ANEM.
- Renforcer les politiques alternatives de l'emploi ou les mesures actives qui traitent économiquement le chômage et qui seront à la charge de l'Etat : AIG, TUPHIMO, ESIL et emploi des jeunes. En soutien, il faut envisager des programmes spécifiques, créateurs d'emplois (grands travaux et mise en valeur des terres par la concession)
- Améliorer les mécanismes de gestion et de financement des dépenses sur budget d'équipement et renforcer le dispositif incitatif à l'investissement, notamment vers les secteurs à potentiel d'emploi élevé.
- Identifier la stratégie de financement de cet ensemble d'actions.

1 : Gestion, régulation et encadrement du marché du travail.

Il est préconisé de procéder à une évaluation du dispositif de préservation de l'emploi et de protection des salariés, tant du point de vue de ses objectifs qu'en ce qui concerne les conditions de sa mise en œuvre et son impact, en vue de procéder à son adaptation et sa réactivation pour lui permettre de produire tous ses effets.

Concernant les instruments et les mécanismes de gestion du chômage, les actions recommandées visent à en améliorer l'efficacité et à assurer une meilleure coordination entre les différents organismes.

2 : La promotion des politiques alternatives d'emploi.

Le rapport met l'accent sur les dysfonctionnements observés dans les différents dispositifs existants et sur l'absence de synergie qui les caractérise et préconise l'articulation harmonieuse des actions à destination des différentes catégories de chômeurs, l'allocation plus rigoureuse des ressources financières disponibles et la diversification des sources de financement externe visant un élargissement des offres d'emploi.

2.1 : Les emplois du filet social : AIG et TUPHIMO.

Ce sont des positions d'attente rémunérées qui présentent un réel intérêt pour les collectivités locales en terme d'impact direct sur l'emploi et en matière de maintenance et d'assainissement des infrastructures économiques et sociales.

Le **PNLC** envisage trois types de mesures, d'intégration progressive des différents dispositifs

- Aligner, progressivement, l'AIG sur le SNMG.
- Faire évoluer l'AIG vers les TUPHIMO.
- Intégrer le programme ESIL au programme TUPHIMO.

2.2 : L'amélioration du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes

Il s'agit de définir des mécanismes de conjonction et de complémentarité entre ce dispositif et celui du filet social dans son volet TUPHIMO, en plus des contrats de pré-embauche (CPE) et des autres formes d'incitation au recrutement des jeunes, et de faire preuve de volontarisme dans l'identification des projets et le « ciblage » des jeunes, notamment ceux issus de la formation professionnelle pour le soutien à la micro-entreprise. Les banques, quant à elles, devront être incitées à diversifier leurs produits financiers et à les adapter aux besoins de ce type d'entreprise à travers notamment la formule du micro-crédit.

3 : Les programmes spécifiques créateurs d'emplois**3.1 : Les grands travaux**

Définis en 1994 ils devaient permettre la création de 155.200 emplois sur 5 ans pour un investissement de 26,6 Mds DA portant sur les infrastructures ferroviaires, les forêts, l'agriculture et l'hydraulique, avec un coût moyen de 250.000 DA / emploi. Seuls 87.000 emplois ont été créés (Forêts, Hydraulique, Agriculture).

3.2 : La mise en valeur de terres agricoles par la concession

Cette action doit soutenir le développement rural à travers la promotion de micro entreprises ou de micro exploitations auxquelles seront concédées la gestion de ressources foncières forestières et hydriques. Elle est fondée sur l'approche du partenariat, des relations contractuelles, de la logique économique et d'actions intégrées.

« Au stade d'avancement actuel, le programme a identifié 140 premiers projets pour une mise en valeur de 637 652 ha, et la création de 47 870 concessions sur 3 ans ».

4 : La création d'emplois par la relance de l'investissement.**4.1 : Les investissements de l'Etat : budget d'équipement**

Considérant que les insuffisances dans la gestion du budget d'équipement résident dans la conduite des investissements et dans leur mode de financement, le rapport propose une « meilleure contribution du budget d'équipement à l'offre globale d'emploi reposant sur la réunion de trois conditions essentielles :

- la volonté et la capacité de l'Etat d'augmenter les ressources destinées aux dépenses d'investissement et d'accroître l'offre d'emploi,

- l'amélioration du processus de conduite des investissements,
- l'augmentation de la participation des ressources des collectivités locales, ce qui nécessite la refonte des finances publiques locales. »

Le rapport considère également que c'est dans la capacité de notre économie à mobiliser l'épargne privée intérieure et extérieure à des fins d'investissement productif que peut se mesurer son aptitude à créer des emplois durables et contribuer à satisfaire une demande en progression rapide.

4.1 : A cet effet, il faudra améliorer et renforcer le système d'incitation et d'encouragement à l'investissement.

Les efforts d'investissement doivent faire appel plus que par le passé à l'épargne privée nationale ou étrangère.

En ce sens, des progrès ont été accomplis notamment par la promulgation du nouveau code des investissements qui privilégie la création d'emplois dans la grille d'évaluation des projets et dans les avantages consentis durant la phase d'exploitation de ces projets.

Les lenteurs et hésitations des administrations concernées ont entraîné des retards importants dans le processus de réalisation des projets déclarés à l'APSI.

Des efforts doivent être consentis à trois niveaux : le dispositif de soutien, le foncier industriel et le financement de l'investissement, sur la base des recommandations suivantes :

- achever la mise en place du dispositif de soutien et améliorer l'environnement administratif et institutionnel,
- Dynamiser la gestion du foncier industriel

La rigidité extrême qui caractérise la gestion du foncier industriel constitue un sérieux handicap à la promotion des investissements. Aussi, le dispositif

d'assistance et de facilitation en matière foncière mis en place par les pouvoirs publics est-il quasiment neutralisé par les pratiques, les procédures d'instruction et les mécanismes d'affectation du foncier industriel.

Il est recommandé de revoir le fonctionnement des CALPI en coordination avec l'APSI et d'engager rapidement une réflexion approfondie sur le dossier foncier pour non seulement apporter une réponse concertée et étudiée aux besoins générés par les flux croissants d'investissements, mais aussi faire émerger un marché foncier fluide et transparent.

- Revoir le financement des investissements.

Le marché financier reste dominé par les formes classiques de crédit qui ne répondent pas tout à fait aux besoins de financement des investissements.

Les exigences de garanties sont considérables et les délais d'examen des dossiers trop longs. En outre, et alors que le manque de fonds propres reste le handicap premier des investisseurs, surtout dans le secteur de la PME, les autres instruments financiers qui interviennent sous forme de fonds propres sont absents du paysage financier. La limitation du crédit bancaire face aux besoins importants pour couvrir d'une part les mesures d'accompagnement des actions de redressement et de mise à niveau des entreprises existantes (EPE et privées) et pour promouvoir d'autre part les PME/PMI, impose la mise en place de moyens susceptibles de répondre aux demandes de financement selon les besoins propres à ce type d'investissement.

- La problématique du financement de l'investissement nécessite de diversifier le marché financier et par conséquent l'offre financière mais aussi d'initier les mesures destinées à l'amélioration et la simplification de la relation entreprises -marché financier :
 - Créer des sociétés de capital risque et de leasing, impliquant les institutions ayant les ressources suffisantes telles que les banques et les sociétés d'assurances.

- Encourager l'émergence de ces institutions en mettant en place les incitations fiscales et légales permettant leur développement.
- Réduire les délais de traitement des dossiers de demande de prêts.
- Orienter l'investissement vers les secteurs porteurs et à fort potentiel d'emploi

La contribution du secteur industriel public à la création d'emplois restera marginale et la reprise de la croissance industrielle ne peut déboucher sur un volume de création d'emplois significatif. « L'enjeu à court terme pour le secteur industriel public n'est pas celui de relancer l'emploi mais, réside beaucoup plus, dans une stratégie de limitation ou de réduction du rythme des pertitions ».

Une réflexion approfondie devra être engagée sur toutes les mesures de préservation de l'emploi.

Dans le contexte actuel, la reprise significative de l'emploi proviendra des secteurs « protégés » et où l'Etat peut engager le lancement ou le soutien direct à des projets à forte intensité de main d'œuvre :

- Le BTP.
- Le secteur minier.
- Le secteur de l'agriculture et de la pêche.

La lutte contre le chômage et la pauvreté en milieu rural reste intimement liée à la promotion du développement agricole et à la pérennité de la croissance agricole.

Dans cette optique, les programmes d'action à poursuivre ou à initier par l'Etat portent sur :

- l'accroissement des superficies irriguées

- l'exploitation rationnelle et entière de toutes les terres agricoles
- la mise en valeur et la restauration des sols dans les grandes régions naturelles
- la mobilisation des ressources halieutiques

Il est recommandé :

- d'accélérer la mise en œuvre des mesures et actions pour adapter dans les plus courts délais le système de financement agricole.
- et de définir de nouveaux produits financiers adaptés aux activités agricoles et à la culture rurale visant à mobiliser l'épargne rurale et à orienter la plus value agricole au profit de l'investissement dans les activités productives agricoles.

5: Le financement du programme de lutte contre le chômage

La marge de manœuvre au niveau du budget et du crédit reste limitée. Il faut trouver d'autres sources de financement qui permettent d'éviter de remettre en cause les efforts en matière de lutte contre l'inflation.

- La politique budgétaire :
 - Le poids de la dette publique interne et externe détermine cette politique.
 - Le trésor doit continuer à se désendetter. Il ne peut le faire que par l'épargne budgétaire.
 - La politique budgétaire devra être relâchée quelque peu pour financer des projets d'investissement bien ciblés et correctement évalués, dans le cadre du budget d'équipement.
- La politique monétaire : devra tenir compte d'une détente nécessaire des taux d'intérêt pour le financement des PME, du BTP et des projets « APSI », créateurs d'emplois.
- Les autres sources de financement : Quatre voies sont identifiées

- Saisir les institutions financières multilatérales et régionales, Banque Mondiale, Banque Islamique, Banque Africaine de Développement et mettre en place une banque d'investissement.
- Rechercher des investissements directs étrangers ; le rôle des holdings est important, à cet effet.
- Rechercher des financements étrangers et nationaux ; il s'agit d'encourager l'épargne privée interne et externe à investir dans les PME.
- Orienter les capitaux privés nationaux et étrangers vers le financement des projets d'investissements visant l'amélioration de l'équipement du pays dans le cadre du système de concession.

**Estimation du programme spécifique d'emplois
(non compris les emplois induits par la mise en œuvre du
programme de développement agricole à moyen terme)**

Programme	Nbre d'emploi	Période prévue	Coût estimatif(en Mds de DA)	Emplois / an	Coût/an (en Mds de DA)	Nature du financement
Filet Social AIG	190.000	1 année	13	190.000	13	Concours définitifs
TUPHIMO	100.000	3 ans	15	33.000	5	Financement externe
ESIL	70.000	1 an	2	70.000	2	Concours définitifs
Grands Travaux	155.200	5 ans	26,6	3.040	5,32	Concours définitif
Programme (concession agricole)	492 500	3 ans	71,9	164.166	23,9	Concours définitifs + concours privés
Emploi rural	40.000	3 ans	5,3	13.333	1,76	Financement externe
Femmes rurales	3.000	3 ans	0,42	1.000	0,14	Financement externe
ANSEJ	-	-	3	-	3	Concours définitifs
Contrats Pré-Emploi	55.000	3 ans	-	-	-	-
Total	1.105.700	1-5 ans	137,22	502.539	54,12	

**2^{ème} Partie : Evaluation du Projet
et Proposition d'Actions Complémentaires**

La question de la lutte contre le chômage constitue une des préoccupations fortes du CNES et en tant que telle, elle est abordée dans l'ensemble des grands dossiers étudiés par l'Institution. L'ampleur de ce fléau et sa persistance ont accentué l'intérêt des différentes sensibilités qui composent le CNES à l'examen de ce dossier.

C'est pourquoi, la saisine de la Présidence de la République a été saluée de façon unanime tant du fait de la brûlante actualité du dossier traité, que parce qu'elle exprime une volonté clairement affichée de sortir la question du chômage du statut de " question " relevant du traitement des seuls "experts" pour la soumettre à un large débat et recueillir les avis, quelquefois même contradictoires des différentes sensibilités qui composent la société et dont une bonne partie est représentée au sein du CNES.

Les débats engagés ont dans certains cas dépassé l'objet strict de la Saisine, opérant des incursions dans les aspects doctrinaux et théoriques, dont l'éclairage paraissait indispensable pour appréhender de façon complète et approfondie, l'ensemble des problématiques sous-jacentes.

La démarche empruntée par le rapport portant Plan National de Lutte contre le Chômage a dès lors été appréciée du triple point de vue de l'impulsion donnée à la réflexion, de la pertinence du diagnostic posé quant au degré et aux conditions de prise en charge du problème et enfin des propositions de solutions préconisées.

Les membres du CNES ont eu à apprécier la qualité du diagnostic établi dans le rapport, dont l'un des principaux mérites est sans doute d'avoir, à partir d'un inventaire systématique et exhaustif de l'ensemble des dispositifs mis en place par les pouvoirs publics, dressé une première évaluation de leur mise en œuvre.

Au delà de ce premier exercice à la fois trop rare dans nos pratiques et complexe, tant les dispositifs comportent d'enchevêtrements voire d'incohérences, le PNLC appelle à la mise en place de méthodes et d'instruments d'évaluation permanente, dont bon nombre sont identifiés.

Il s'agit là d'une approche nouvelle et éminemment positive dans la mesure où il est proposé d'œuvrer dans le sens de l'amélioration et de l'affinement des politiques publiques, et d'un meilleur « ciblage » des populations devant faire l'objet de traitements particuliers pour assurer davantage d'équité.

Le CNES se propose, par conséquent, dans le présent Avis de souligner les recommandations auxquelles il adhère tout en faisant apparaître les limites déclarées du projet. Il relève que ces limites liées à la démarche adoptée par le projet ne répondent qu'en partie aux attentes exprimées par les partenaires sociaux. Aussi sera-t-il présenté (I) l'évaluation des programmes du projet, (II) des propositions d'actions complémentaires.

I : EVALUATION DES PROGRAMMES DU PROJET.

1 : Démarche ; état des lieux :

Partant d'un état des lieux exhaustif, le projet de PNLC s'inscrit dans un champ de contraintes découlant du respect des équilibres macro-économiques. Dans l'optique d'atténuation du coût social du PAS, le projet se concentre sur des objectifs de court terme à savoir, l'amélioration des dispositifs existants, la mise en cohérence des programmes spécifiques, et l'orientation de l'investissement vers certains secteurs créateurs d'emplois.

Dans ces limites, le CNES souscrit à l'ensemble des mesures et actions proposées.

Cependant, la problématique du développement économique et social repose sur la conjugaison de deux défis majeurs à relever : la lutte contre le chômage et la lutte contre la pauvreté .

Dès lors, la démarche de développement doit prendre en charge d'une manière concomitante la résolution de ces deux questions ; car si la mise en œuvre des différents processus de stabilisation et l'application des programmes d'ajustement ont induit des effets sociaux négatifs lourds tels la montée du chômage et la détérioration du pouvoir d'achat, ils ont simultanément amplifié la précarisation et l'exclusion sociale, c'est à dire les inégalités sociales et les inégalités de patrimoine, indicateurs du niveau de l'emploi, de la qualité de vie et de l'ampleur de la pauvreté.

Aussi, il est recommandé de procéder à des études approfondies sur les inégalités pour mesurer le poids de la répartition du revenu national, et ce, afin de faire ressortir les paramètres utiles et nécessaires à la définition d'une action efficiente de justice et de progrès social

Le CNES adhère à la réserve formulée dans le préambule du PNLC, précisant que le dispositif préconisé, ne saurait être confondu avec une politique de l'emploi .

De ce fait, il y aurait avantage à inscrire les mesures et actions préconisées par le PNLC dans le cadre d'une stratégie nationale de développement économique et social, résultant d'une concertation large entre tous les partenaires sociaux.

2: Le marché du travail :

Parmi les questions centrales abordées par le PNLC, celle de la connaissance du chômage en tant que phénomène à la fois économique et social et celle de la reconnaissance par la société de son caractère dramatique, sont au cœur des débats.

Le PNLC suggère des mesures d'adaptation du cadre législatif et réglementaire et d'amélioration des instruments et des mécanismes d'information, de régulation et de gestion du marché du travail, auxquelles le CNES adhère.

D'autres opportunités de réflexion et d'action méritent qu'on s'y intéresse ; elles portent sur :

- la réduction des coûts directs et indirects de l'emploi ;
- une meilleure productivité des ressources humaines et des équipements ;

- la conduite maîtrisée des adaptations du travail, articulées autour :
 - de l'aménagement du temps de travail ;
 - de la flexibilité des horaires de travail, notamment le travail posté ;
 - de l'externalisation par le biais de la sous-traitance, le travail à domicile etc.

A ce sujet, la valorisation du potentiel national public par des investissements publics ou mixtes constitue une action prioritaire. Dès lors, il importe de réglementer la sous-traitance et le « tâcheronage », formes attractives dans le processus de redéploiement et de restructuration industrielle.

Aussi, et eu égard aux besoins incompressibles et à la demande croissante en biens de consommation des secteurs et des ménages, une réflexion plus approfondie et concertée quant à l'opportunité de la dissolution des entreprises, de leur fermeture et de leur privatisation et de celle des terres agricoles, est recommandée.

La régulation du marché du travail suppose une assise et une dynamique conventionnelle claire et simple, éliminant, d'une part le sentiment d'incompréhension chez les partenaires et évacuant, d'autre part les pesanteurs sociologiques et les lourdeurs bureaucratiques en encourageant un système fiable de formation dans l'entreprise.

Aussi, est-il urgent d'améliorer le dispositif des relations de travail et de le mettre en rapport équilibré avec la réalité sociale et l'objectif de préservation et de création d'emploi.

Le CNES rappelle ses recommandations sur la circulation de l'information économique et sociale, et celle relative à l'obligation de la déclaration de chômage auprès des structures locales concernées, dont au premier chef, la commune.

L'emploi est avant tout une affaire locale, il recommande que les mécanismes et procédures d'immatriculation aux différentes caisses et d'enregistrement des bénéficiaires aux différentes allocations et indemnités soient simplifiés et unifiés ; il s'agit, dès lors, de consolider les structures locales en la matière.

Le CNES rejoint la préoccupation du projet de PNLC quant à l'impérieuse nécessité d'une meilleure connaissance du marché du travail et de ses caractéristiques liées à la structure par âge et par sexe, à la répartition spatiale, aux degrés de mobilité d'emploi, au statut des travailleurs, aux professions et catégories socioprofessionnelles, et à la répartition par secteur.

En outre, il est souhaitable pour une meilleure maîtrise de ce marché d'unifier les services en charge du placement (offre /demande) et ceux en charge de la gestion du chômage et de la réinsertion, de même que le CNES recommande d'engager la réflexion sur la possibilité d'un traitement différencié du chômage d'insertion des jeunes, de celui du chômage de réinsertion, notamment de longue durée, et l'évaluation du travail informel et son impact sur le marché du travail.

Le CNES appuie la recommandation relative au renforcement des services publics de l'emploi, notamment l'ANEM, en la responsabilisant pour le suivi et l'écoute du chômage et en lui donnant les moyens requis pour cerner les réalités du terrain. Une des manières de réhabiliter l'ANEM dans ses fonctions de gestion de l'offre et de la demande de l'emploi serait de l'aider à diversifier ses prestations en direction des demandeurs d'emploi et des entreprises et notamment pour les contrats de pré-emploi.

Il partage, ainsi, l'appréciation selon laquelle l'arsenal institutionnel en charge de l'emploi est source de conflits, de chevauchements et d'inefficacité. Aussi

adhère-t-il à la proposition du P.N.L.C quant à la mise en cohérence et à la coordination des organismes concernés.

Le traitement de « l'emploi informel » ou des « activités informelles » nécessite, notamment en période de transition et de crise, une approche novatrice et pragmatique afin :

- de définir et de clarifier, selon une typologie à élaborer, les occupations relevant de la sphère productive et celles de la sphère distributive pour se démarquer totalement des activités informelles illicites, travail au noir et marchandage de main d'œuvre entre autres ;
- d'évaluer l'impact économique et social de ces différents types d'activités, partant du constat que l'informel est avant tout un emploi et un revenu, qu'il dégage une valeur ajoutée estimée à un tiers de la PIB hors agriculture et qui participe à la réduction de la pression sur le marché du travail ;
- enfin, d'adopter une réglementation appropriée et spécifique pour le valoriser. Pour ce faire, l'administration, et en particulier celle des collectivités locales, devrait être renforcée pour être à même de sélectionner, d'orienter et de conseiller les intéressés à travers notamment les bureaux locaux de l'emploi et les associations et unions professionnelles.

Il est recommandé le développement des services technologiques d'appui, de soutien et de conseil en direction des entreprises, notamment des PME visant à accroître leur niveau d'encadrement et de compétitivité, ces services étant eux-mêmes créateurs d'emplois (le chômage des jeunes diplômés universitaires toucherait selon certaines estimations entre 80.000 et 150.000 personnes).

Ces services recouvrent des prestations aussi diverses et variées que les études, l'information, la formation, la recherche et développement, l'ingénierie et le conseil. Ils permettent de réaliser les objectifs stratégiques fixés par la restructuration industrielle tels :

- l'externalisation de productions de biens et de services ;

- le développement du savoir-faire scientifique et technologique.

Des mesures de soutien au niveau des instruments et de l'organisation et du « ciblage » des activités porteuses accéléreraient la création des micro-entreprises et diminueraient leur taux de mortalité .

Les micro-entreprises produisant des biens et des services sont essentielles au soutien des grandes entreprises (essaimage et délestage) et aux secteurs (tourisme, agriculture...). Cependant seules les micro-entreprises créées par les jeunes trouvent un soutien auprès de l'ANSEJ ; il semble nécessaire d'élargir ce soutien aux autres créateurs de micro-entreprises porteurs de qualification et d'expérience (effectifs compressés, préretraite...).

Les créateurs de micro-entreprises devraient être assistés lors du démarrage de leur activité par l'aide au choix des projets par :

- des banques de données pour un meilleur « ciblage » du marché visé ;
- l'encadrement par les chambres de commerce et d'industrie ;
- l'assistance auprès des banques ;
- l'assistance pour les études et les approvisionnements.
- une relation avec la formation professionnelle et des stages auprès de grandes entreprises « donneurs d'ordre ».

3 : Les politiques alternatives.

Le PNLC, tout en relevant que le dispositif de filet social a permis d'atténuer la pression sur le marché du travail, signale ses performances médiocres et le risque, si les mécanismes de ciblage des populations visées n'étaient pas améliorés et davantage ancrés au niveau local, de voir ce dispositif se résumer à des actions de solidarité et d'allocation de revenus sans réelle contrepartie et sans perspective d'insertion durable.

Les formules alternatives d'emploi ou d'attente dont l'utilité est évidente, ne peuvent se situer que dans une perspective de court terme.

En outre, les résultats obtenus par ces formules sont insuffisants eu égard aux efforts financiers consentis dans leur mise en œuvre.(1)¹

L'expérience en ce domaine doit être exploitée pour corriger une série de dysfonctionnements et d'insuffisances, mais surtout et avant tout engager l'amorce d'une réelle politique d'emploi. Le traitement du chômage, véritable fléau de masse, devrait par conséquent s'insérer dans une démarche unitaire et intégrée d'une politique de l'emploi.

Le bilan diagnostic établi dans le PNLC dégage un ensemble de recommandations urgentes et pertinentes que, néanmoins, il y a lieu de compléter par :

- l'évaluation des emplois d'attente créés ;
- l'évaluation des emplois durables créés et le coût par emploi ;
l'évaluation de l'impact économique et social des différents dispositifs ;
- l'implication réelle, dans une démarche participative, du mouvement associatif, notamment celui des jeunes, porteurs d'imagination et de créativité ;

La réhabilitation du rôle des collectivités locales dans le développement durable, (services sociaux, éducatifs, culturels et sportifs et activités liées à l'environnement) est une mesure urgente ; de même il y a lieu d'instaurer des structures locales, souples et mobiles, de conseil, de suivi et d'évaluation sous-tendues par une connaissance suffisante des processus de développement et assises sur la formulation d'un éventail large et attractif d'activités à spécificités régionales et locales identifiées ou suggérées ;

L'indemnité mensuelle, IAIG, de 2.800 DA net est à relever sensiblement sans pour autant être alignée sur le SMNG, pour ne pas éloigner le dispositif de ses véritables objectifs. La mesure de relèvement au niveau du SMNG donnerait au dispositif le caractère de l'emploi permanent.

Le nombre de postes en proportion avec la subvention financière doit quant à lui être sérieusement revu à la hausse. Cette mesure offrirait aux communes la possibilité de mettre en concours un nombre élevé d'emplois .

Les indemnités des ESIL doivent être alignées sur celles de l'IAIG. La différence portant sur 450 DA, mensuel, pousse les populations actives à opter en priorité pour l'IAIG. Il faut rappeler que ces deux dispositifs répondent aux mêmes finalités.

Cet écart est compris par les populations en termes de valeur propre des dispositifs et engendrent des difficultés de gestion de l'offre des activités.

¹ En ce qui concerne les programmes d'utilité publique, bien qu'ayant rencontré un grand succès dans la plupart des pays de l'OCDE du fait du nombre de jeunes occupés (300.000 par an au Royaume Uni et 400.000 en France en 1996) ils ont atteint leurs limites du fait qu'ils offrent peu de perspectives d'emplois à l'issus du programme, de leur durée et de leur taux de rémunération.

Les contraintes surtout d'ordre financier (prêts bancaires- prêts ANSEJ- apport personnel) bloquent le dispositif de la micro-entreprise . Il est urgent de les lever comme suggéré dans le projet de PNLC.

Les contrats de pré-embauche ou de pré-emploi (CPE) ne doivent pas être destinés uniquement aux sortants et diplômés de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle. Ils devraient pouvoir être offerts à toute personne justifiant d'une compétence, d'un savoir faire et à la recherche d'un travail (anciens diplômés au chômage, personnels compressés, chômeurs inscrits à la CNAC et en fin de prestations, nouveaux diplômés des établissements publics et privés et autres catégories de personnels qualifiés).

4 : La relance de l'investissement :

Le plan national de lutte contre le chômage exige une enveloppe financière de 137 Milliards DA sur trois années, financés principalement par le budget de l'Etat pour un total d'emplois induits, non durables, de 502.500.

A titre comparatif, ce volume représente plus de 35 % des allocations à caractère définitif allouées au secteur de l'agriculture et de l'hydraulique, et un pourcentage identique de celles allouées aux infrastructures économiques et administratives. Ce montant représente enfin plus de 50% des sommes allouées aux PCD et plus de 55 % de celles de l'éducation/formation.

Il est permis, alors, de rester sceptique quant à la capacité de consommation des crédits octroyés au regard des objectifs des programmes.

De ce fait, le CNES souscrit à toutes les recommandations visant une meilleure conduite des investissements.

L'inscription de la démarche dans la relance de la croissance exploitant toutes les opportunités de création d'emploi constitue un axe directeur de la stratégie de développement économique et social. A côté des secteurs de l'agriculture, des forêts, de la pêche, du BTP et des mines identifiés dans le projet de PNLC,

les gisements d'emploi offerts par le tourisme, l'artisanat, l'environnement, la santé, l'éducation, le sport, la culture et les services administratifs déconcentrés et locaux sont réels et n'exigent pas une mobilisation importante de ressources financières publiques ;

La part du budget public est essentielle dans ses fonctions d'allocations de ressources, de bonifications et d'incitations, notamment dans l'encouragement des secteurs productifs ayant un rôle d'impulsion et d'appui de la relance, tels les secteurs minier, sidérurgique et énergétique, de communication et de télécommunication et les secteurs socio-éducatifs ; elle est, de plus, déterminante dans l'élargissement du patrimoine national à travers les actions d'aménagement du territoire, les grands travaux et la protection et la valorisation des richesses naturelles.

L'investissement privé, national et étranger, revêt dans le cadre d'une politique novatrice de l'emploi, une grande importance et implique des actions énergiques pour :

- vulgariser l'ensemble des mesures incitatives contenues dans les textes en vigueur, qui semblent être méconnues par les investisseurs privés potentiels dans l'optique d'une occupation rationnelle et optimale de l'espace. Il s'agit de lever les contraintes de développement et d'expansion des zones à potentialités reconnues : zones agricoles, zones irriguées, zones minières, zones touristiques etc. pour lesquelles les incitations existantes ne semblent pas avoir déclenché la dynamique souhaitée ;
- lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, particulièrement dans les activités de distribution ;
- élaborer une nomenclature décentralisée de projets (banque d'idées, banque de données tel que défini comme tâche essentielle de l'Observatoire de la PME/PMI) et en assurer une large diffusion ;

- régler la question du foncier industriel et des zones industrielles, tel que recommandé par le P.N.L.C.

5 : Les projets sectoriels :

Le projet de plan préconise l'abandon du programme des grands travaux dans sa forme actuelle pour l'orienter vers des programmes de mise en valeur des terres par la concession, en visant de manière générique le développement rural à travers la concession des terres agricoles, fondée sur le partenariat, les relations contractuelles et la mise en valeur intégrée.

Les réserves formulées quant à cette nouvelle approche sont liées au risque de morcellement et d'atomisation de l'espace agricole qui peuvent rejaillir sur la mécanisation et partant, les rendements et à la place de cette approche dans une stratégie de développement agricole, notamment la mise en valeur en irrigué.

De plus au plan quantitatif, la faisabilité de la création de 500.000 emplois en 3 ans par le programme de la concession agricole sur la base d'un coût de près de 72 milliards DA dont au moins les deux tiers seraient à la charge du budget de l'Etat, n'est pas démontrée. En effet l'absence de références nationales et de normes validées en matière de ratio coût/emploi ne permet pas d'apprécier le volume et le type d'emploi créé sur la base des données d'investissement affichées.

Le projet de plan rappelle que **le secteur agricole** représente 12 % du PIB, qu'il emploie 25% de la population active et qu'il nécessite une action d'envergure axée sur la promotion du développement rural et la durabilité de la croissance agricole, deux lignes de force d'une politique active de l'emploi . A ce titre, le projet rappelle le grand programme de mise en valeur par l'irrigation qui porterait sur une superficie nouvelle de 700.000 ha dont près de 250.000 ha dans les zones sahariennes et qui engendrerait un volume d'emploi important. Dans ce contexte, l'initiation d'un cadre approprié de facilitation, de soutien et de conseil pour une modernisation des pratiques culturales (mécanisation,

fertilisation, traitement phytosanitaire conduite de l'irrigation), l'abandon de la jachère et un accroissement des rendements, est source d'augmentation réelle de la valeur ajoutée et d'emplois .

Ainsi, la stratégie débattue et développée par le secteur de l'Agriculture et de la pêche doit être rapidement mise en œuvre au regard de l'emploi mais aussi d'autres impacts considérables tel que la réduction de la facture alimentaire, la stabilisation et la promotion du monde rural et la conquête de nouveaux espaces.

Sans entrer dans un débat idéologique, il est important de rappeler que le secteur de l'agriculture, à la lumière des différentes politiques qui lui ont été appliquées, à travers le monde, n'obéit à aucun modèle théorique prédéfini et universel.

En effet, les contraintes biologiques, les aléas climatiques, les pesanteurs sociologiques et culturelles, l'importance des charges d'exploitation (terre, cheptel, matériels etc.) par rapport aux revenus procurés et la longueur des cycles de production font que les ajustements entre l'offre et la demande subissent de grands décalages et que les liens entre les signaux du marché et de la production sont difficilement identifiables et maîtrisables.

Le développement de l'agriculture, tel que préconisé dans l'Avis du CNES relatif à la stratégie nationale de développement économique et social, passe donc par la résolution économique de la question foncière, qui conditionne la reprise de l'investissement dans le secteur. Elle passe en second lieu par la réhabilitation et l'extension de l'irrigation et par la reprise de la mécanisation, sous tous ses aspects, qui permettra de faire de l'agriculture algérienne l'un des secteurs grands pourvoyeurs d'emplois et porteurs d'exportations hors hydrocarbures.

Les axes stratégiques de développement du secteur agricole présentent des aspects positifs, notamment en matière :

- de réduction de la jachère ;

- d'augmentation des rendements de la céréaliculture,
- de diversification de la production,
- d'amélioration des techniques de production par l'utilisation rationnelle des systèmes d'irrigation et par la recherche- formation,
- de réintroduction à grande échelle des productions de type méditerranéen, telles l'oléiculture et la viticulture ;
- de réhabilitation des palmeraies et des oasis ;
- et de mise en valeur de nouveaux espaces agricoles sahariens.

Quant aux **grands travaux**, les indications chiffrées dans le projet omettent les réalisations dans les secteurs ferroviaire et routier, dont la création d'emplois directs et indirects est importante. Elles omettent également les programmes liés à la préservation et à l'exploitation des ressources naturelles dont on rappellera que l'objectif, à travers la consolidation et l'extension du barrage vert, l'aménagement des pépinières et des bassins versants, l'aménagement pastoral steppique et la réhabilitation des palmeraies, était de créer l'équivalent de 136.920 emplois, à un rythme annuel moyen de 42.770 emplois.

Il faut souligner, à cet égard, que près d'une centaine de projets ont fait l'objet d'un report par le Gouvernement faute de moyens financiers.

Le recentrage de la problématique du développement de l'emploi dans le cadre d'une politique audacieuse de l'Aménagement du Territoire ne peut en aucun cas se limiter à ce qui est appelé Grands Travaux mais devraient concerner les grands projets mobilisateurs d'occupation optimale de nos régions .

Aussi est-il suggéré

1 : La relance des grands projets tel que recommandé dans les précédents rapports du CNES, et qui constituent la dynamique clé du développement national, à savoir:

- Le chemin de fer : amélioration de l'existant, doublement de la rocade nord, réalisations de pénétrantes et de la rocade des Hautes Plaines ;

- Les routes : modernisation de l'existant, voies de désenclavement, réalisation de l'axe autoroutier ;
- Les barrages et grands transferts hydrauliques ;
- La mise en valeur hydro-agricole ;
- L'extension et la modernisation de l'armature urbaine ;
- La lutte contre l'érosion et la désertification (barrage vert et autres actions).

2 : L'accroissement de l'ordre de 700.000 ha de la superficie irriguée, y compris dans les zones sahariennes, sur la base d'un rythme progressif et soutenu de 15.000 à 50.000 hectares/an en grande et moyenne mise en valeur hydro-agricole est de nature à contribuer à la création d'emplois directs de 2.100.000 à raison de trois emplois permanents par hectare irrigué. A ce titre, il convient de veiller particulièrement à la viabilité des exploitations agricoles en évitant leur morcellement qui ferait perdre les emplois et la terre elle-même. En outre, les différentes activités identifiées induites en amont et en aval par cette mise en valeur ont un impact significatif en matière d'emploi.

En ce qui concerne **le B.T.P.** et si tel que recommandé par le projet, une plus grande implication financière de l'Etat, notamment dans la production du logement social est nécessaire, il n'en demeure pas moins qu'au regard du déficit, des besoins et des programmes arrêtés, ce secteur, (en aval des mines et carrières et des industries chimiques, mécaniques et électriques et en amont des travaux de viabilisation, de mobilier urbain et d'infrastructures d'utilité publique), représente un vecteur essentiel de création d'emploi (3 à 5 emplois par logement) et de relance de la croissance. Or et paradoxalement, le secteur est actuellement plongé dans une situation récessive (perte d'emploi évaluée à 7 % et absence d'un programme neuf de logements durant les années 96-97) ce qui rend impérieuse sa réhabilitation à travers la valorisation de l'outil de production et la recherche de nouvelles sources de financement.

Le secteur des Mines est écarté, par les concepteurs du projet, des activités créatrices d'emplois en raison des moyens financiers difficilement mobilisables au niveau national.

Cette approche mérite d'être nuancée, dans la mesure où le secteur minier peut offrir des gisements d'activités et d'emplois accessibles aux compétences nationales, dont certains n'exigent pas de moyens technologiques et de ressources financières importantes : exploitation de carrières et de substances utiles en amont du secteur des BTP et du secteur industriel, notamment.

Par ailleurs, la perspective de la mobilisation des financements extérieurs à partir d'un assouplissement de la loi sur l'activité minière, actuellement en cours d'examen peut offrir des opportunités intéressantes à la relance de cette activité.

II : Proposition d'actions complémentaires

1 : Contexte d'ensemble

Les débats qui se sont déroulés au CNES ont souligné la nécessité de procéder à une analyse la plus exhaustive possible des causes conjoncturelles et structurelles du problème et de ne pas restreindre la réflexion au seul dispositif technique dans sa forme actuelle ou dans celle qui résulterait de son adaptation. C'est d'ailleurs la démarche adoptée par le projet dont le but est de répondre à la question centrale suivante : « quelle stratégie pour un plan de lutte contre le chômage ? »

C'est ainsi que les rencontres /débats consacrées à la question ont permis de noter les points de convergence suivants avec la démarche préconisée par le PNLC:

- Une perception partagée du degré de gravité du chômage et de ses incidences sur la stabilité sociale et économique du pays.
- Une clarification du rôle de l'Etat en économie de marché et des conditions de redéploiement de son action.
- La nécessité d'une relance de l'investissement pour impulser une croissance fortement créatrice d'emploi.

- L'engagement de tous les partenaires pour la définition et la mise en œuvre d'un pacte social.
- La réhabilitation du travail en tant que valeur et seule source de dignité et de richesses.
- L'harmonisation et l'adaptation des dispositifs d'atténuation des effets de l'ajustement structurel.
- La refonte du système éducation – formation en vue d'en faire un vecteur de lutte contre le chômage en le rendant plus performant.
- La réforme de la fiscalité, notamment locale.
- La nécessité de disposer d'un système d'information fiable, cohérent et détaillé sur l'emploi, le chômage et la formation,
- Le renforcement des services de l'emploi dans leur mission d'information et d'orientation.
- L'adaptation des traitements selon les particularités du chômage sur le plan catégoriel et spatial, selon les types, notamment l'insertion et la réinsertion, et selon les âges et le sexe.
- L'élimination des lourdeurs bureaucratiques et l'assouplissement de l'environnement bancaire, fiscal et douanier.

Cependant, s'il est admis par toutes les parties prenantes du débat que le chômage dans notre pays se caractérise par son ampleur et sa persistance, un tel constat, néanmoins, conduit à rechercher, nécessairement, les causes de cette crise.

L'appréciation de la pertinence des diagnostics qui en sont faits suppose une clarification quant aux outils théoriques et doctrinaux utilisés. Les politiques qui peuvent être proposées en matière de lutte contre le chômage sont en effet directement liées aux logiques de chaque système économique et social.

En d'autres termes, pour certains, la crise actuelle serait due aux dysfonctionnements des périodes précédentes et aux rigidités de toute nature qui ont entravé la réalisation des grands équilibres sur les marchés, et la croissance économique découlerait de la mise en œuvre des mécanismes de l'économie de marché.

Il n'en demeure pas moins que les pays à économie de marché n'ont pu, en dépit des mécanismes mis en place, contenir ni l'ampleur ni la durée du chômage ; de même qu'ils n'ont pas pu assurer le maintien durable d'un taux socialement acceptable.

Aussi, les politiques mises en œuvre à travers le monde et ce, depuis 1973 , visent-elles globalement à éviter la fracture sociale, par deux moyens essentiels, la gestion du chômage par des dispositifs appropriés d'assistance et d'insertion et l'accompagnement des réformes structurelles.

Dans notre pays, le bilan des résultats du programme de stabilisation « positif au plan des performances macro-économiques obtenues », laisse apparaître une absence de lien avec la problématique de l'emploi, évoquée trop souvent, pour justifier, a posteriori, certains aspects négatifs des réformes tels que la compression des effectifs, la dissolution des entreprises économiques et la contraction de la demande globale.

Une telle présentation des résultats économiques occulte les véritables causes et le bilan réel et dramatique de la situation du chômage et de l'emploi en Algérie, son évolution récente au plan quantitatif et qualitatif et évacue le nécessaire débat sur la pertinence de l'ensemble des actions et dispositifs mis en place tant au plan financier qu'en ce qui concerne leur impact réel sur le volume de l'emploi.

La persistance des contraintes financières et budgétaires

Les volumes de financement mobilisables pour la mise en œuvre du PNLC et de façon plus générale pour le soutien de toute politique incitative à la création d'emploi sont doublement limités.

La première limite est déterminée par la norme d'un déficit budgétaire inférieur à 2 ou 3% du PIB. La deuxième limite est liée au volume aléatoire de la fiscalité pétrolière qui détermine pour 2/3 les recettes budgétaires de l'Etat.

Ces deux limites sont elles même situées dans le champ de la contrainte extérieure exprimée à la fois par le niveau du service de la dette, 44% pour 98 et 47% pour 1999¹ et par l'évolution stabilisée des recettes nettes attendues du secteur des hydrocarbures (tendance baissière du prix du baril de pétrole et le volume d'investissement élevé pour la valorisation du secteur 22 milliards \$ US en 5 ans).

Ce contexte de court et moyen terme appelle donc à une mise à jour régulière des ressources disponibles pour l'exécution du PNLC mais, au delà, il renvoie à des réexamens approfondis des éléments stratégiques de la croissance et du développement, évoqués dans des dossiers précédents du CNES, à savoir :

- une gestion complémentaire et différenciée du traitement du surendettement ;
- une inflexion des politiques de valorisation du secteur des hydrocarbures à la fois en termes de compression des coûts des chaînes hydrocarbures liquides et gazeux depuis la prospection jusqu'à la commercialisation et des volumes admissibles d'investissement par moyens propres et endettement, au regard des équilibres financiers globaux et sectoriels ;
- une politique plus active et plus incitative d'entraînement de services d'appui et de biens d'équipements pétroliers nationaux au profit du secteur des hydrocarbures.
- un volume d'investissement direct étranger , en amont et en aval, plus significatif dans le secteur.

Dans le même ordre d'idées, quelle que soit l'importance des gisements d'emploi dans le secteur de l'agriculture et du BTPH, la croissance industrielle est porteuse de création d'emplois qualifiés directs et indirects même si l'automatisation et l'informatisation des systèmes productifs modernes diminuent l'intensité du travail dans les industries.

¹ Selon les indicateurs du Ministre des finances, (El Moudjahid du 12-04-98) les exportations d'hydrocarbures, « sur la base du prix du baril de 15 \$US, s'élèveront en 1998 à 11,2 Mds\$, auxquels il faut ajouter 0,5 Md \$US

d'exportations hors hydrocarbures et 1 Md \$US au titre des exportations de services » ; soit un total de 12,7 Mds \$US. Avec un service de la dette de 5,6 Mds \$US pour 1998 et 6,0 Mds \$US pour 1999 et dans l'hypothèse que les recettes restent au même niveau durant ces deux années, le ratio serait donc de 44 % et 47%.

Aussi affirmer que l'industrie publique – outre qu'il devient de plus en plus impropre de parler d'industrie spécifiquement publique dans une dynamique de restructuration, de privatisation et de façon plus générale de mise à niveau et d'intégration internationale – ne sera pas créatrice d'emplois peut aboutir à disqualifier purement et simplement un acteur important dans la reprise de la croissance. La dernière enquête réalisée sur le terrain par l'APSI semble confirmer cette tendance à une création significative d'emplois dans le secteur industriel.

Argument supplémentaire sous l'éclairage de la contrainte financière interne et externe évoquée plus haut, la problématique des exportations hors hydrocarbures (recul des exportations en 97 par rapport à 96 et impossibilité d'atteindre l'objectif de 2 Milliards \$ US), prend une dimension stratégique.

A l'évidence il apparaît que c'est la croissance industrielle qui va augmenter - dans une perspective dynamique et pour une grande part – le volume des exportations hors hydrocarbures par les effets directs de production physique et de services sur le tissu de PME.

La stratégie proposée par le PNLC porte sur un ensemble d'actions d'amélioration des mécanismes et des dispositifs de promotion et de sauvegarde de l'emploi existant, en recommandant leur mise « en cohérence ». Néanmoins, la stratégie proposée ne s'inscrit pas dans une vision d'ensemble du développement économique et social et de ce fait, elle ne répond que partiellement au diagnostic établi.

La recherche d'un meilleur rendement du dispositif en place, tout en étant nécessaire, ne peut constituer, à elle seule, le pivot de la lutte contre le chômage, si l'on n'apprécie pas d'une part la pertinence de ce dispositif au regard de ses objectifs, et d'autre part sa cohérence avec l'ampleur du phénomène. Ainsi, les actions contenues dans le PNLC renvoient elles-mêmes à des problématiques actuelles de l'emploi non résolues (privatisation) et en posent de nouvelles (foncier agricole) .

En matière de problématique d'ensemble, deux démarches paraissent donc possibles :

- une démarche d'amélioration et de consolidation des dispositifs et moyens multiformes existants.
- une démarche qui s'inscrit dans une stratégie nationale de développement économique et social et analyse, pour ce faire, les causes des déséquilibres et des dysfonctionnements de notre économie. C'est celle qui a guidé la réflexion et les travaux des membres du CNES dans l'élaboration du présent Avis.

Dans cette optique, ce dossier a été examiné en partant de l'analyse des données de base de notre économie :

- au plan interne, à travers le poids de la démographie, les déperditions scolaires, le phénomène de l'exode rural, l'urbanisation accélérée qui l'accompagne, la vitalité de notre tissu industriel et de notre potentiel agricole, les perspectives de notre système éducatif et de formation professionnelle et sa nécessaire modernisation..
- au niveau externe, à travers le poids de la dette, les fluctuations du prix du baril de pétrole et les incidences de notre adhésion à l'OMC et au marché euro-méditerranéen de libre échange.

De tels enjeux économiques, dont l'impact sur le niveau de l'emploi est déterminant, appellent un débat dont le but est de rassembler le plus grand nombre et de sensibiliser toutes les couches sociales. De ce fait, les actions qui sont proposées gagneraient en efficacité si elles sont mieux articulées avec l'objectif fondamental de renforcement du consensus social, afin d'éviter que le plan ne se réduise à un catalogue d'opérations techniques.

En conclusion, le CNES apprécie l'initiative d'un PNLC, souscrit à l'analyse sur l'état des lieux dont il salue la pertinence et l'objectivité.

Il adhère, pour l'essentiel aux mesures préconisées dans les limites que s'est lui-même assignées le PNLC.

Il encourage, dans cet esprit, toutes contributions, actions, réflexions ou initiatives utiles dans ce domaine.

Toutefois, l'examen des propositions contenues dans le projet de plan d'actions suscite des interrogations tant sur l'objet d'une stratégie de lutte contre le chômage réduite à la mise en cohérence des dispositifs d'aide existants, à leur amélioration et la recherche de financements complémentaires.

En effet, il est essentiel de lever les incertitudes budgétaires liées aux aléas des ressources fiscales et qui commandent une refonte urgente de la fiscalité centrale et locale. De même qu'il convient de réhabiliter l'outil de planification stratégique afin de mieux cerner les priorités et d'opérer les arbitrages dans le choix des actions et des programmes pour une reprise efficiente de l'investissement, à même d'assurer la relance de la croissance.

Compte tenu, donc, des limites que s'est fixé le projet, il est apparu nécessaire d'examiner des possibilités d'actions complémentaires susceptibles d'en améliorer la mise en œuvre.

2 : Actions complémentaires à envisager :

2.1 : Le secteur de l'énergie et des hydrocarbures :

Il est de la plus haute importance de ne pas pérenniser l'approche enclavée et extériorisée de ce secteur, conçu jusque là comme un simple pourvoyeur de ressources financières, au demeurant fluctuantes et aléatoires ; il doit constituer, comme le recommande l'Avis du CNES relatif à la stratégie nationale de développement, une source d'opportunités de développement de services et de travaux publics algériens, utilisables sur place et/ou exportables, et de matières premières pour les secteurs de la pétrochimie, de la

transformation plastique et des engrais. L'expérience acquise sur le marché algérien, devra servir de tremplin à l'accès à l'exportation.

Il convient de rompre, désormais, avec les schémas qui ont souvent prévalu dans les modes de gestion de ces ressources non renouvelables et d'utiliser ces opportunités comme levier de déploiement des activités industrielles, en particulier, et du développement global du pays, en général.

Par ailleurs, l'Algérie disposant d'un gisement solaire exceptionnel et de conditions atmosphériques favorables, ne peut s'exclure du développement des technologies en matière d'énergies nouvelles renouvelables, éolienne et solaire. Sur le même plan, maintenant que notre pays est cosignataire des accords internationaux relatifs à la production et à l'utilisation de l'énergie nucléaire, il s'avère de la plus haute importance d'accorder un intérêt soutenu à cette source d'énergie en substitution au gaz naturel, ressource à destiner à la création d'autres richesses.

2.2 : Le secteur industriel :

La restructuration du secteur public industriel doit être poursuivie dans l'optique d'encourager les entreprises à caractère structurant à produire localement les biens d'équipements nécessaires à la réalisation des grandes actions d'aménagement du territoire d'une part et au développement des hydrocarbures, d'autre part.

De plus, disposant de ressources naturelles insuffisamment valorisées, d'un potentiel industriel important avec des réserves de production et de productivité, d'un marché local, régional et continental porteur et de ressources humaines qualifiées, les actions de restructuration industrielle auraient dû libérer ce potentiel prisonnier des contingences actuelles et accélérer l'émergence des PME/PMI faisant cruellement défaut.

Or, sur les 12.403 projets déclarés, à fin mai 1998, auprès de l'APSI et devant générer près de 700.000 emplois, beaucoup restent au stade de l'intention.

Les PME/PMI qui détiennent un grand potentiel de création d'emplois, risquent de rester des entités très fragiles sans une réelle dynamique d'impulsion et d'encadrement. Or, elles constituent un point d'appui très fort au succès de toute stratégie de développement. La création d'un centre de recherche et de développement, récemment décidé, en la forme d'un Observatoire de la PME/PMI, devra en être l'instrument opérationnel pour sortir ce secteur de sa torpeur et de sa méfiance, au vu des prérogatives qui lui ont été confiées, à savoir la mise en place d'une banque de données, la conduite d'études et d'analyses socio-économiques, le suivi et l'évaluation aux niveaux national, régional et local.

Ainsi leur vaste champ d'action porterait, tel que recommandé dans l'Avis du CNES mentionné plus haut, essentiellement sur :

- * la récupération rapide des capacités de production non utilisées (sous-traitance, essaimage, partenariat national et/ou étranger),
- * le développement de filières et/ou branches dans le cadre d'une stratégie industrielle globale et totalement rénovée s'appuyant essentiellement sur les créneaux prioritaires et/ou à promouvoir, notamment :
- * les industries de valorisation du potentiel minier, encore insuffisamment exploré ou à perspectives durables, dont bien évidemment les hydrocarbures mais aussi la filière des phosphates, fer, sel et autres substances,
- * l'Agro-alimentaire,

³1594 projets ont été enquêtés par l'APSI et donnent les résultats suivants :

- 553 sont en cours de réalisation, soit 35 % de l'échantillon enquêté ;
- 39 sont à l'arrêt ;
- 197 n'ont pas démarré ou sont abandonnés, soit 12,4 % ;
- 605 sont en phase d'exploitation soit 38 %. La répartition par secteur concerne 549 pour le secteur privé, soit 90%, 40 projets pour le secteur public, et 26 seulement en partenariat avec l'étranger. L'emploi créé est de 21.330 sur un effectif prévu de 33.700, soit 63 % . Le coût moyen de l'emploi créé est de 1.96.000 DA.

- * les matériaux de construction,
- * l'industrie pharmaceutique,
- * la récupération et le recyclage des matières (véritable gisement de biens économiques).

Ces actions pourraient impulser également le développement de créneaux nouveaux tel que la biotechnologie, les énergies renouvelables, l'information et la communication, les laboratoires d'essais et également la promotion d'activités nouvelles d'exportation utilisant les avantages comparatifs propres qu'il s'agira de transformer en avantages compétitifs, ainsi que la mise en place des instruments favorisant l'exportation (crédits, assurances, système bancaire, réglementation douanière, suivi des risques pays, laboratoires d'essais et de certification de qualité et d'origine).

- Par ailleurs, la restructuration industrielle, opérée en concertation entre les partenaires sociaux, appuyée sur des actions de formation et de reconversion d'une part et sur une large information des travailleurs d'autre part, à l'effet d'assurer la nécessaire adhésion, devrait viser la préservation de l'emploi actuel et la création de nouveaux emplois structurés.

2.3 : Les télécommunications :

Le développement de la communication, de l'information et de la culture est inséparable de celui des télécommunications qui sont parmi les infrastructures techniques fondamentales créatrices d'emplois.

L'analyse de la situation actuelle du réseau des télécommunications fait ressortir une forte demande téléphonique en attente des entreprises et des ménages avoisinant le chiffre de 700.000 ainsi qu'une insuffisance de l'offre et des délais de raccordement qui sont de l'ordre de sept (07) ans. Ainsi la densité téléphonique de l'ordre de 4,1 téléphones pour cent habitants ; le taux moyen mondial est de 10 %

Le secteur national des télécommunications dans sa double dimension Industrie et Services est aujourd'hui en difficulté. Il ne peut jouer son rôle de vecteur stratégique pour le développement de la sécurité et la souveraineté de l'Etat, de la solidarité nationale, de l'exercice du droit à la communication et à l'information et d'outil technique pour l'aménagement du territoire et du développement du secteur économique, c'est à dire de grand créateur d'emplois.

Aussi, est-il proposé de :

- rattraper le retard en matière d'offre de services des télécommunications ;
- planifier l'introduction des technologies modernes (numériques, fibre optique, communications mobiles,...) ;
- définir une politique d'encadrement stratégique du développement du secteur national des télécommunications, opérer des réformes nécessaires afin de réhabiliter la notion de service public et d'en améliorer la qualité des prestations. Il s'agit d'harmoniser l'environnement réglementaire visant la mise à niveau des réseaux de télécommunications qui constituent un gisement important d'emplois.
- restructurer et moderniser le secteur des télécommunications en tenant compte des évolutions enregistrées au plan international.

L'élargissement possible des gisements d'emploi

Au regard d'un potentiel important et diversifié de ressources humaines et naturelles, l'objectif doit tendre à la création d'emplois durables sans pour autant négliger dans cette phase de transition les formes d'emplois temporaires (travaux périodiques d'utilité publique, travaux de chantier, travaux à temps partiel, travaux d'intérim, travaux rémunérés à l'heure).

Les champs d'inscription de l'emploi durable peuvent être :

- la PME/PMI, tel que développé plus haut.
- les retombées des programmes de restructuration des entreprises en la forme d'opérations de filialisation et de délestage (externalisation).

- la valorisation des activités familiales et leur promotion en entreprises
- la promotion des actions de partenariat avec :
 - les collectivités locales (contrats d'entretien et de maintenance des équipements collectifs publics : eau, assainissement, hygiène et propreté, éclairage, gardiennage etc).
 - les autorités publiques, les secteurs public et privé et les partenaires sociaux (emploi d'intérimaire, à temps déterminé, sur commande etc.) par une subvention des charges sociales.
 - les structures de formation et d'éducation (pré-emploi, apprentissage rémunéré, apprentissage avec garantie de l'emploi).
 - l'institution dans le Service National d'une formation de qualité augmentant les chances de placement sur le marché de l'emploi.
 - la récupération en zones urbaine et rurale des infrastructures et bâtiments abandonnés et en dégradation.

Les services à forte intensité de main d'œuvre découlant de ces besoins concernent aussi bien les zones urbaines que rurales .

Par ailleurs, les activités et les métiers artisanaux offrent sans grand impact financier sur les budgets de l'Etat et des collectivités locales un champ vaste de création d'emploi, notamment celui des jeunes. Il y a lieu cependant de leur assurer des crédits, sans intérêt, de démarrage de l'activité, des facilités et une priorité d'accès aux locaux et au foncier, une exonération fiscale dont la durée est fonction de l'activité et de la zone d'exercice et une prime à l'artisan pour tout emploi créé. Actuellement il est recensé environ 650 activités et métiers artisanaux .

Le secteur de l'environnement est porteur d'emploi à condition d'appliquer les différentes lois et règlements se rapportant à la protection de l'environnement et notamment le principe du « pollueur payeur ».

En effet l'application de la loi permettra de dégager des ressources financières qui permettraient de financer les études, de réaliser des ouvrages et des travaux pour l'atténuation des nuisances et la préservation de l'environnement.

Les actions proposées dans le domaine de l'environnement ont pour toile de fond :

- la valorisation des ressources par des techniques visant leur économie et par le recyclage ;
- la préservation des milieux naturels et la protection des espèces biologiques ;
- l'introduction de la gestion environnementale en zone urbaine ;
- l'intégration du concept de développement durable dans le management industriel ;
- la sensibilisation des citoyens et l'encouragement du mouvement associatif.

La protection de l'environnement est maintenant reconnue comme étant une préoccupation majeure car elle est à la base d'un développement durable. A ce titre des emplois peuvent être créés dans les créneaux suivants :

- Les études :
 - Connaissance de l'état de l'environnement,
 - Engineering pour la réalisation d'infrastructures et d'équipements de protection des zones écologiquement sensibles,
- La réalisation d'infrastructures et d'équipements pour la lutte et la prévention de la pollution et pour la protection et la restauration de milieux sensibles.
- La gestion des équipements en place (épuration, traitement de déchets...).
- La surveillance et la gestion des zones écologiques sensibles ou protégées.
- Le transport, la collecte, la valorisation et le recyclage des déchets.
- Le paysagisme, l'urbanisme et l'esthétique des paysages.
- L'information du public et la publication d'ouvrages de vulgarisation.
- La recherche et le développement de l'activité scientifique.
- Les corps de police de l'environnement.

3- Mesures d'accompagnement et de soutien :

Implication des collectivités locales

L'implication des collectivités locales dans des activités économiques, source de développement et créatrices d'emplois, nécessite un aménagement du cadre législatif et réglementaire actuel. Les expériences tentées à ce jour en matière de promotion de l'emploi ont montré leurs limites. La collectivité locale constitue simplement un relais de distribution des subventions accordées par l'Etat. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne le financement des « emplois locaux » inscrits au niveau central .

Aussi est-il indispensable que la collectivité locale entre dans une phase active assurant ainsi la nécessaire complémentarité avec l'action de l'Etat.

Une réforme profonde relative au statut des collectivités locales, et par delà, de leur fonctionnement, de leur gestion et des instruments légaux d'action, s'impose.

- ◆ Une nécessaire clarification des missions.

L'enchevêtrement des services communaux, intercommunaux, de Wilaya et de l'Etat nécessite une clarification des missions, pour permettre aux collectivités locales une meilleure intervention dans la lutte contre le chômage et dans la création d'emplois. La dépendance financière des collectivités locales envers les subventions étatiques limite leur action et l'implication directe des élus locaux dans des initiatives génératrices de richesses.

- ◆ La relance locale des activités socio-économiques créatrices d'emplois.

L'extension de l'exclusion sociale rend les communes de plus en plus sensibles aux enjeux du développement économique local. Dès lors, il est nécessaire d'opter pour « une stratégie réaliste, crédible et précise, induisant la participation active, permanente de tous les acteurs socio-économiques locaux

y compris celle du mouvement associatif local, pour ériger la solidarité communautaire et nationale en un axe essentiel ».

A cet effet, il y a lieu d'encourager toute initiative locale de création d'emplois, visant à ouvrir des perspectives d'insertion sociale et professionnelle aux jeunes exclus du système scolaire. L'objectif essentiel étant d'aider le maximum de jeunes, de leur faciliter la tâche pour qu'ils puissent s'établir localement et entreprendre librement les activités qui leur conviennent.

De plus, il faudrait localement :

- Redynamiser :
 - le Bureau Communal de l'Emploi. Il doit constituer le « guichet unique » en matière d'offres et demandes d'emploi pour les administrés d'une commune et ce en partant du principe que l'emploi est avant tout une initiative locale.
 - l'Agence Nationale de l'Emploi, au niveau local , intégrée à ce guichet unique, constitue le noyau central du service public du marché de l'emploi . Elle doit capter toutes les possibilités d'emplois encore inexploitées dans plusieurs secteurs d'activités à travers le territoire communal
- Intensifier les politiques alternatives destinées à promouvoir l'emploi. Outre les emplois du filet social, ces politiques se traduisent notamment par la mise en œuvre de deux vastes programmes de dimension nationale :
 - l'un destiné spécifiquement aux jeunes diplômés du système éducation – formation, par la mise en place d'un dispositif d'aide et de soutien à la réalisation de projets orientés vers les secteurs prioritaires .
 - l'autre visant à réaliser de grands travaux créateurs d'emplois principalement dans les secteurs de l'agriculture et de l'équipement public.

◆ Les possibilités de création d'autres types d'emploi

Le développement des services de proximité, important gisement d'emplois d'initiative locale, peut constituer, une réponse concrète à des besoins locaux essentiels. Les emplois de proximité représentent du fait de leur enracinement dans le tissu local une contribution à :

- la politique de cohésion sociale et de solidarité nationale, par le soutien apporté aux personnes en difficulté (notamment dans les zones périurbaines et en milieu rural) et par le gisement de maintien ou de création d'emplois qu'ils représentent;
- la politique du développement local surtout en favorisant le maintien de certaines activités et de métiers artisanaux qui constituent une richesse pour le patrimoine local et national;
- l'aménagement du territoire en contribuant au développement d'activités et à la fixation des populations dans les zones rurales ou en voie de désertification.

Le développement de ces emplois passe par :

- l'identification des gisements dans tous les secteurs, y compris ceux jugés classiques (tels que les transports, le tourisme, l'hôtellerie, les loisirs, la distribution et le commerce);
- l'implication des collectivités locales notamment dans le champ du cadre de vie, de la ville, de l'habitat et de l'environnement. Cela traduira la primauté du critère de l'utilité sociale de ces différentes activités.

◆ Caractéristiques de l'emploi de proximité

Le développement des services répondant à des besoins d'utilité locale implique :

- de structurer l'offre et la demande, afin de rendre le service utile et visible au yeux du client éventuel
- d'inciter des clients à les utiliser en leur donnant des garanties sur l'existence des services, de leur durée de régularité, de leur fiabilité et de leur qualité.
- de professionnaliser l'offre par la maîtrise du métier et la promotion du savoir être relationnel.

Les objectifs pour les services de proximité sont de trois ordres :

- Le caractère socialement utile de l'activité. Il consiste à privilégier les activités qui répondent à des besoins réellement constatés et dont le caractère social est reconnu.
- Le potentiel de création d'emplois préfigurant une politique active de gestion urbaine. Dans un contexte qui limite le financement de nouveaux services par augmentation des budgets publics, des créations nettes d'emplois ne peuvent provenir que de deux sources :
 - une segmentation de l'offre au profit des services de proximité ayant un fort contenu en emploi;
 - l'élaboration et la mise en œuvre de mécanismes reposant sur l'idée qu'il vaut mieux affecter les moyens disponibles à faire disparaître les causes du chômage et de l'exclusion plutôt qu'à en corriger les effets. Il s'agira d'affecter à la création d'emplois les ressources provenant des aides qui auraient été allouées aux chômeurs.
- Une exigence de qualification. A l'intervenant, elle confère la possession d'un vrai métier reconnu sur le marché du travail et porteur d'un statut social; au bénéficiaire, elle garantit la qualité et la régularité d'une prestation.

RECOMMANDATIONS

1 : Il est opportun d'ouvrir d'autres pistes en matière d'actions de lutte contre le chômage, centrées sur les collectivités locales :

- impliquer les collectivités locales dans la réalisation de petits investissements pouvant être concédés aux jeunes ;
- envisager la création d'un fonds de garantie des projets.
- exploiter les emplois nouveaux induits par les transformations économiques, sociales et culturelles, créatrices de besoins en services à forte intensité de main d'œuvre :

2 : Beaucoup d'efforts sont faits pour l'évaluation de l'impact des politiques de développement local, mais des lacunes persistent. Il faudra, ainsi, modifier et adapter le cadre législatif (lois 90/08 et 90/09) qui ne correspond plus à la réalité sociale et économique, et organiser le rôle de chaque niveau de collectivité locale :

Les Wilayate doivent clairement avoir le rôle principal de :

- la coordination des actions dans un cadre précis
- la politique de prospection
- la mise en place d'outils de financement
- la répartition des infrastructures intercommunales

Les Communes

- d'être de véritables relais de proximité
- de gérer les différents aménagements
- de favoriser des actions qualitatives en faveur de la création d'emplois en liaison avec l'ANEM locale.

3 : Il devient également impératif de s'interroger :

- sur le cadre législatif et réglementaire en vue d'une adaptation du code communal et du code de wilaya ainsi que des textes qui en découlent ;

- au plan financier, plus précisément sur les recettes des budgets des collectivités, en portant la réflexion sur le système fiscal actuel sans occulter la solidarité intercommunale dont l'Etat est le garant.

Dans cette perspective, il serait judicieux :

- d'autoriser les collectivités à lever l'impôt local en fonction des besoins de la collectivité et en tenant compte de ses particularités et spécificités ;
- d'autoriser les collectivités locales à recourir à l'emprunt bancaire ;
- de permettre aux collectivités locales de participer à des activités économiques, et d'assurer des prestations de services à caractère lucratif, permettant de dégager des revenus propres ;
- de permettre aux collectivités locales, dégageant un excédent budgétaire, de le placer dans des actions en bourse ou d'acquérir des titres obligataires », etc.
- de confier, dans un cadre réglementaire précis, la gestion du patrimoine foncier communal à son propriétaire en l'occurrence la commune ;
- de permettre avec plus de souplesse à la commune de participer en sa qualité de personne morale au capital de société ou entreprise venant à être créée. Cette formule pourrait s'étendre à la wilaya au sens où l'élu deviendrait le gestionnaire local.

La Formation professionnelle

Le projet de plan national de lutte contre le chômage aborde la question de la formation professionnelle de manière incidente, et exclusivement du point de vue de la reconversion des travailleurs touchés par les mesures de compression des effectifs.

◆ Les mesures de gestion du chômage

Les formules du type contrat de pré-embauche, stage en entreprise, contrat formation emploi, stages de reconversion et de recyclage, si elles ne

débouchent pas toujours sur une insertion durable, contribuent néanmoins, notamment en période de crise, à atténuer la pression sur le marché du travail, à compléter ou à actualiser la formation reçue, à permettre à leurs bénéficiaires d'acquérir une première expérience professionnelle (qui est souvent exigée au recrutement).

En outre ce type de formules contribue à rapprocher autour d'objectifs concrets, le système de formation et les entreprises et permet « d'occuper utilement » des populations jeunes en quête à la fois d'une activité rémunératrice et d'un statut social tout en valorisant « l'investissement formation » déjà consenti.

L'exigence de justifier d'une qualification et la priorité accordée aux diplômés pour bénéficier de l'aide publique ont été intégrées parmi les critères d'éligibilité dans les programmes actuels de soutien à la création de micro entreprises, ce qui constitue un progrès dans le sens de la rentabilisation des investissements consentis par l'Etat.

Néanmoins, compte tenu des caractéristiques principales de la population des chômeurs, ce type de mesure, qui doit en tout état de cause être encouragé et développé, ne touche qu'une infime partie des demandeurs d'emploi.

Les opérations de reconversion des travailleurs compressés dont l'objectif était de faciliter leur réinsertion n'ont jamais été mises en œuvre du fait de l'incapacité des entreprises à identifier leurs besoins et à formuler des objectifs clairs à ces actions mais également du fait de l'indigence des formules offertes par l'appareil national de formation.

Totalement tournées vers l'objectif d'absorber le maximum d'exclus du système éducatif, les structures publiques de formation se sont cantonnées dans des approches scolaires et ont peu à peu perdu leur finalité : la professionnalisation et la promotion des métiers.

La rupture du lien avec l'entreprise, indispensable à toute évolution voire à l'existence même du système de formation, se double de l'abandon massif par les entreprises de leurs propres structures de formation qui leur avaient permis dans la phase d'industrialisation du pays de satisfaire leurs besoins en main d'œuvre qualifiée et de développer leur expertise.

Le coût de la perte de substance, de qualification et d'expertise résultant de ces décisions s'ajoute au coût social des restructurations et pose, avec une acuité accrue le problème de la capacité du secteur industriel à réaliser sa mise à niveau, compte tenu de la sous-qualification des personnels.

◆ La mise à niveau de la formation professionnelle

Au delà des formules multiples d'intervention pour atténuer la pression sur le marché du travail, la « mise à niveau » des systèmes d'éducation et de formation est préconisée dans l'ensemble des programmes de lutte contre le chômage en tant que mesure structurelle.

La réflexion engagée au niveau du Conseil Supérieur de l'Education devrait contribuer à déterminer les axes de refonte en profondeur du système et sa mise en adéquation avec les objectifs de l'économie et les défis de la mondialisation.

◆ L'articulation avec le monde du travail

L'alternance entre le centre de formation et le monde du travail a été érigée, dans de nombreux pays développés en système principal de formation. Dans notre pays, où les principales critiques adressées au système de formation portent sur son « inadéquation » au monde du travail et le caractère obsolète de ses programmes et méthodes, une réflexion en ce sens gagnerait à être engagée.

A ce stade, il n'est pas inutile de signaler que les enquêtes sur l'insertion des diplômés de la formation professionnelle menées depuis 1993 font apparaître des taux d'insertion sensiblement plus élevés pour les jeunes formés par apprentissage . Ce taux est de 22% contre 9% pour les diplômés issus des centres pour l'année 1996. Dans cette période de forte récession de l'emploi, ce taux d'insertion (mesuré 9 mois à 1 an après la fin de formation) bien que modeste, devrait être rapporté au taux d'insertion national (toutes formations et tous niveaux confondus) ainsi qu'à la durée moyenne de recherche du premier emploi estimée à 27 mois.

Cette remarque devrait amener à s'interroger sur les potentialités d'insertion du mode de formation par apprentissage notamment dans les secteurs de la PME et de l'artisanat traditionnel et de service où, du fait de la taille des entreprises et leur nature (familiales ou quasi familiales) le capital confiance entre l'employeur et le formé que ce mode de formation permet de générer peut constituer un facteur non négligeable pour favoriser le recrutement.

◆ La nécessité d'anticiper les évolutions

L'absence de données précises et fines sur le marché du travail constitue un réel handicap pour une analyse objective et qualifiée du chômage ; néanmoins, l'examen des tendances générales d'évolution du marché du travail et des qualifications au niveau international permet d'émettre quelques considérations qui devraient sous-tendre la réflexion autour de cette question :

- Le développement technique et scientifique implique pour l'utilisation et la maîtrise des processus technologiques des connaissances de base de plus en plus vastes.
- La vision « adéquationniste » de la formation qui consistait à calibrer les capacités de formation en fonction des besoins identifiés (ou supposés) de l'économie en termes de prévision de création d'emplois a été abandonnée.

- La stabilité dans un même emploi, longtemps considérée comme le modèle de carrière est supplantée par la mobilité et la capacité d'adaptation à des postes ou emplois différents.
- Le niveau de qualification compris à la fois comme somme de connaissances, de savoir faire et d'expérience, est aujourd'hui défini également en termes de savoir être et de savoir devenir
- L'évaluation de la (des) compétence (s) prend le pas sur l'appréciation basée sur le seul diplôme académique.
- Les temps de réaction des systèmes de formation doivent être pris en compte dans toute démarche de réforme.

Ces quelques considérations devraient nous amener à interroger le système national de formation dont « la nécessaire adaptation » constitue le leitmotiv de tous les programmes d'action des pouvoirs publics dans ce domaine depuis plusieurs années.

Si la diversité des tutelles est souvent appréciée comme un élément positif, l'absence d'un cadre global de référence et l'insuffisante coordination entre les différents acteurs sont considérés de façon unanime comme les principaux dysfonctionnements du système.

Le système pêche également par sa faible capacité d'anticipation, la rigidité de son organisation et de son fonctionnement, le faible niveau de son corps enseignant et le peu de rapports qu'il entretient avec les entreprises.

La mise en place de mécanismes de concertation avec la sphère économique et les différents partenaires du système aux niveaux central et local, exprimée dans tous les programmes du secteur comme une exigence forte, doit connaître une concrétisation réelle et efficace.

◆ Le financement du système

La recherche d'autres sources de financement a été amorcée dès 1981 avec la promulgation de la loi sur l'apprentissage qui prévoyait le versement d'une taxe par les employeurs, et les décrets de 1982 sur la formation en entreprise qui posaient l'obligation pour toutes les entreprises, de financer la formation de leur personnel.

Les réflexions engagées ont abouti à la création en 1997 de deux Fonds, l'un pour l'apprentissage et l'autre pour la promotion de la formation professionnelle qui doivent être alimentés essentiellement par le prélèvement des taxes sur les organismes employeurs et en partie par le budget de l'Etat. La question du recouvrement des taxes demeure posée, les tentatives antérieures n'ayant pas connu de suites concrètes.

En outre, la seule formule d'imposition non accompagnée de mesures incitatives pour réaliser des actions de formation risque de conforter les organismes employeurs dans leur position d'attente vis à vis de l'appareil public de formation

En résumé il est recommandé pour le secteur de la Formation/Education:

- Parmi les principales mesures de lutte contre le chômage figure la modernisation de l'appareil de l'Education/Formation pour l'adapter aux besoins actuels du marché. A cet effet il est essentiel de lui accorder la priorité dans l'allocation des ressources budgétaires.
- La masse des primo demandeurs d'emploi se caractérise par son absence de qualification et son faible niveau scolaire, c'est pourquoi les programmes d'emplois d'attente qui leur sont consacrés devraient être accompagnés d'actions de qualification en cours d'emploi dont la certification par

l'employeur à l'issue du contrat permettra aux bénéficiaires de faire valoir les compétences acquises sur le marché du travail.

- La formation reconversion est un des leviers sur lesquels les politiques publiques doivent s'appuyer, sous réserve que l'appareil national de formation ait été préparé à prendre en charge ce type de formation fondamentalement différent - du point de vue de ses finalités, de son contenu, des publics auxquels il s'adresse et des programmes et méthodes d'enseignement qu'il implique – des formations traditionnellement dispensées, qui sont en général des formations initiales s'adressant à des jeunes issus ou exclus du système éducatif.
- L'introduction des technologies « nouvelles » et des langues étrangères dans tous les cursus de formation technique et professionnelle constitue aujourd'hui une exigence. Ceci implique la redéfinition des cursus dans les cycles fondamental et secondaire et la mise en place d'un véritable système d'orientation basé sur les capacités réelles des élèves, qui tienne compte de leurs vœux et positive les choix qu'ils seront appelés à opérer.

**3^{ème} Partie : Pour Une Vision Elargie à des Eléments
d'une Politique de L'emploi**

L'examen du rapport soumis par les services de la Présidence de la République a soulevé de nombreuses interrogations et suscité de nombreuses réflexions au travers desquelles apparaît clairement la volonté de voir se développer une mobilisation accrue contre le chômage .

Le CNES relève cependant que la démarche proposée par le PNLC est limitée dans un champ de contraintes internes et externes et enferme l'approche dans l'acceptation d'une forme de fatalité du chômage. La nécessité de voir se desserrer ces contraintes conduit à ne pas se contenter de cette approche qui ne vaut que par son aspect conjoncturel.

Ces préoccupations formulées explicitement ou implicitement au cours des débats et dans les contributions des commissions ou des acteurs de la vie économique constituent les défis et les enjeux d'une politique de lutte contre le chômage. Il s'agira donc, à partir des réponses apportées à la question du statut du travail dans notre société d'apprécier la stratégie proposée dans ses fondements théoriques et dans sa finalité économique et sociale.

Il a paru ainsi nécessaire d'approfondir l'analyse du chômage et l'évaluation des approches qui en sont faites, aussi bien par rapport à ses causes qu'à ses caractéristiques. Une telle démarche a semblé indispensable pour penser les éléments d'une politique nationale de l'emploi, articulée avec la relance de la croissance économique à même d'apporter une solution durable au problème du chômage. Ceci constitue l'essentiel des développements de cette troisième partie qui revient également sur les limites d'un plan de lutte contre le chômage.

I- Les véritables dimensions du chômage

1- Perception sociale du chômage

Le chômage est un phénomène insupportable individuellement et socialement ; il est même qualifié, dans les interventions des partenaires sociaux, de scandaleux.

L'apparition du chômage, sa persistance et son extension sont, par ailleurs sources de tensions permanentes sur le plan social, érodant inéluctablement le consensus au sein de la société et sa cohésion. Les fractures qui en résultent, outre qu'elles consacrent l'existence de deux sociétés vivant à des vitesses différentes, accroissent les tensions de toute nature.

Sur le plan individuel, outre l'absence de revenu stable, la personne concernée vit dans une situation d'infériorité, de marginalisation et bien vite d'exclusion. Sur le plan social le chômage est un défi aux politiques économiques qui sont conçues, en théorie, pour assurer l'équilibre entre l'emploi et la pleine utilisation des capacités de production. Il est difficile de faire accepter l'idée que la mobilisation des énergies puisse se faire autour d'objectifs de pleine valorisation des capacités de production plutôt que d'utilisation de la main d'œuvre.

On reconnaît généralement que, dans les pays où existent des systèmes de couverture sociale adéquate, les deux pôles principaux de tensions auxquels donne naissance la majorité des formes de chômage sont liées aux licenciements collectifs pour restructuration et au dispositif d'indemnisation ou d'attente.

Dans ce contexte, le problème de la définition et de la mesure du chômage devient l'un des enjeux des luttes sociales, et contrairement à ce que l'on pourrait croire, il ne s'agit pas d'un débat technique sur l'élaboration de statistiques. L'imprécision et le flou en la matière peuvent être des causes de conflits sociaux et parfois politiques.

Quoiqu'il en soit, la reconnaissance par une société de la notion même de chômage est révélatrice des transformations irréversibles qui se sont effectuées dans ses structures. Dans cette optique être chômeur c'est être privé de tout revenu dans la mesure où celui-ci résulte de l'offre d'une force de travail et qu'il n'existe plus pour la personne concernée, dans la société, de formes alternatives de revenus.

Lutter contre le chômage suppose donc que celui-ci soit reconnu socialement à savoir, qu'il est une situation dans la plupart des cas « involontaire » et subie. Il suppose en outre qu'il soit connu, c'est à dire, que sa définition et sa mesure soient les plus précises et fassent l'objet d'une adoption nationale consensuelle. La faiblesse du dispositif d'indemnisation et de placement dans un pays est un indicateur de l'absence de reconnaissance du statut du chômage et du refus inconscient d'assumer les effets de la généralisation du salariat. Elle peut être l'une des causes poussant les intéressés à chercher des solutions alternatives de non salariat (secteur informel notamment) ou à demeurer en marge de la population active (femmes et jeunes).

Le chômage qui a pris de l'ampleur au cours de ces quinze dernières années menace l'équilibre de notre société dans la mesure où il a dilué en grande partie le lien social entre ses membres. Il est un facteur potentiel d'explosion sociale qui a été retardée jusqu'ici par la mobilisation de la population face à la situation sécuritaire. Même si cette situation a fortement canalisé l'expression des tensions sociales, le danger demeure très grand compte tenu de la persistance des tendances récessives au plan économique.

2- Tentative d'explication des causes du chômage

L'interrogation sur les causes du chômage n'est nullement un débat intellectuel ou académique. Elle n'est pas non plus l'expression de sensibilités politiques partisans. Du diagnostic posé sur les origines du chômage et sur ses caractéristiques dépendent les politiques à mettre en œuvre. Cette analyse semble sous-jacente au rapport portant Plan National de Lutte contre le

Chômage. Elle aurait mérité d'être explicitée car les stratégies de sortie de crise lui sont directement liées.

Selon une théorie qui semble être universellement admise, quel que soit le pays qui ressort des programmes d'ajustement structurel mis en œuvre, la crise et le chômage résulteraient des rigidités accumulées dans les économies et particulièrement dans celles à gestion centralisée et planifiée. Ces rigidités, lorsqu'elles ne font pas purement et simplement disparaître les différents marchés, empêcheraient l'ajustement de l'allocation efficace des ressources par les prix constituant ainsi une source de gaspillage et de rentes de situation.

L'omniprésence de l'Etat, la puissance syndicale, la réglementation du travail, la protection sociale et l'inadaptation du système éducation/formation seraient les causes de performances médiocres de croissance et de productivité et qui ont abouti à l'échec. Faute d'une allocation efficace des ressources et en raison d'une faible productivité, l'économie nationale n'aurait pas pu mettre en œuvre en outre un processus d'accumulation indépendant de ses ressources en hydrocarbures.

A un niveau plus abstrait, la « fatalité » du chômage trouverait sa justification dans les théories de l'équilibre général notamment, confortées par les données historiques et factuelles relatives au chômage; dans notre pays cette conviction est davantage enracinée du fait des contraintes structurelles auxquelles est confrontée notre économie. Ces contraintes tiendraient à la démographie, à l'amenuisement des recettes provenant des hydrocarbures, à la faible performance du secteur économique public et à l'essoufflement de l'investissement.

L'accroissement des ressources en main d'œuvre est certes important puisque la population continue à croître dans une proportion annuelle de 550.000 personnes générant une augmentation de la pression de la demande sociale, notamment sur l'emploi, d'environ 300.000 demandeurs potentiels par an. Néanmoins, avec un taux de croissance de la population active nettement plus élevé pendant les années soixante dix à quatre vingts, l'Algérie avait un

taux de chômage inférieur à ce qu'il est actuellement et cela sur la base des mêmes méthodes d'évaluation.

En outre, des analyses comparatives ont montré que des pays comme le Japon et les USA qui ont un taux de chômage inférieur à celui de la France ont néanmoins un taux de croissance de leur population active nettement plus fort.

Pour autant, ceci ne doit pas minimiser le poids de la démographie sur le chômage. Il se dégage en effet un ensemble de contraintes démographiques, à inscrire comme données de base dans tout scénario de développement. L'analyse restreinte au domaine démographique ne suffit cependant pas. Ce qui importe c'est de connaître les caractéristiques du marché du travail et non de réduire l'analyse à une comptabilité résiduelle entre l'offre et la demande de main d'œuvre. L'offre de travail est une ressource et comme telle, elle devrait pouvoir, dans le cadre des mécanismes d'équilibre, trouver son utilisation optimale.

La diminution et l'instabilité des recettes tirées de l'exportation des hydrocarbures est pour certains un facteur déterminant dans l'explication du ralentissement de la croissance économique et dans la chute de l'emploi. Cependant il convient de s'interroger sur les corrélations précises entre la croissance du chômage et le niveau des recettes des hydrocarbures. En effet, les périodes de fort taux de croissance de l'emploi ont été celles où les prix du baril de pétrole ont oscillé entre 1,30 US \$ et 14 US \$ soit de 1967 à 1978.

Les périodes de déclin de la création d'emplois sont celles où le baril de pétrole est passé de 14 US \$ à 28 US \$ soit de 1978 à 1985 avec un pic de 41 US \$ en 1980. Même si ces valeurs sont à actualiser pour tenir compte de l'évolution des termes de l'échange, les tendances qu'elles illustrent restent néanmoins fondées. L'endettement extérieur, en valeur absolue et en pourcentage des exportations du service de la dette, n'avait pas atteint le même niveau de pression à l'époque. Ceci autorise à penser qu'il n'y a pas de corrélation directe entre ces deux facteurs.

Le chômage est en revanche directement dépendant du contenu de la croissance économique. La croissance économique des années quatre vingts a privilégié les investissements d'infrastructures sociales et donc l'emploi temporaire (chantiers de travaux publics et de logements) et dans une moindre mesure les emplois directement productifs. La création d'emplois a donc été d'une part ralentie et d'autre part constituée principalement d'emplois temporaires.

La faible performance du secteur public a limité la création d'emplois dans ce secteur et, par voie de conséquence, réduit l'effet multiplicateur de la croissance et de l'investissement. Le secteur public a été pendant près de quinze années le principal créateur d'emplois directs et indirects.

Dans les décennies quatre vingts et quatre vingt dix, la contribution du secteur a été ralentie tant en raison de la mise en œuvre tardive et insuffisante des restructurations organiques et financières, que de la réduction des investissements de développement des capacités de production (investissements nouveaux). Par définition un tel choix d'orientation ne pouvait se faire qu'au détriment des besoins nouveaux d'emploi.

Les politiques des IVPE (investissements de valorisation du potentiel existant) ont abouti à un schéma de croissance exogène sans politique de l'emploi. Dans le cas de figure le plus courant, la production des différents secteurs s'est maintenue avant d'amorcer sa décroissance avec des effectifs stabilisés. Ultérieurement et dans le sillage des réformes, ont été introduits, dans le cadre des lois sociales de 1994, les « volets sociaux » qui dans leur mise en œuvre ont ciblé essentiellement la réduction des effectifs.

C'est ainsi que progressivement se sont mis en place, au niveau des dispositifs, des éléments de convergence avec la théorie néo-libérale qui considère que l'investissement accompagne et soutient la croissance mais qu'il n'en est pas la cause. L'investissement de productivité est générateur de croissance à l'inverse des investissements de main d'œuvre qui sont générateurs d'emplois.

Ces thèses sont l'expression de la situation des appareils de production dans les pays développés où le taux de rentabilité du capital investi dans l'accroissement des capacités de production est faible alors que le taux de profit est plus grand dans un investissement de productivité, à coûts salariaux inchangés. La recherche d'un taux de rentabilité du capital est l'élément fondamental qui fait apparaître les trois variables stratégiques qui influent positivement ou négativement sur l'emploi. Il s'agit du volume de la production, de la productivité et enfin, de la durée du travail.

L'application rigoureuse de ces critères aboutirait pour notre économie à différer les investissements créateurs d'emplois. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit depuis plus d'une décennie et bien avant la chute des prix du pétrole. Quels que soient les choix théoriques, logique de profit ou de demande globale, ce qui commande en définitive les décisions qui en découlent c'est le taux de rentabilité des investissements. La fatalité du chômage trouve ainsi sa justification dans « l'économisme », c'est à dire la soumission à des « lois » contre lesquelles il est vain d'intervenir.

Il n'est pas admissible de réduire l'analyse à un déterminisme économique unilatéral, car il n'y a pas de loi universelle en la matière. A situation identique, chaque pays, compte tenu de son histoire sociale, de son système de valeurs et de sa cohésion sociale trouve des ripostes efficaces au jeu des forces économiques. En d'autres termes, il n'y a pas de fatalité du chômage, mais plutôt une plus ou moins grande capacité de mise en œuvre de solutions d'adéquation entre les ressources et les besoins que toute société recèle en elle même. La valeur accordée socialement au travail induit elle aussi les capacités de lutte ou de résignation.

Le chômage, ainsi qu'analysé dans le projet de Plan National de Lutte contre le Chômage, n'a pas fait l'objet d'un traitement qui reflète les capacités réelles de notre société. Ce type d'analyse est d'autant plus nécessaire que l'économie atteint un volume de chômage quasi égal à la moitié de la population occupée. Par ailleurs, si l'on compare le volume de 2,2 millions de chômeurs à celui pris en charge par les différents dispositifs financés par l'Etat (un sixième environ),

il faut alors s'interroger sur l'efficacité du dispositif dans la mesure où il crée, par son caractère partiel et orienté vers certaines catégories, deux grands types de chômage dont l'un est soutenu et l'autre laissé à la solidarité spontanée ou traditionnelle.

Le caractère parcellaire et segmenté des mesures prises jusqu'à ce jour s'éclaire ainsi. Ces mesures ont été conçues pour faire face à une situation jugée transitoire, celle résultant des restructurations et de la stabilisation macro-économique. Mais elles n'ont pas suffisamment pris en compte l'origine de cette situation.

En effet, la restructuration industrielle avait pour objectifs :

- le recentrage des activités des entreprises sur leurs métiers de base dont l'externalisation des activités annexes;
- l'essaimage et le délestage au profit des P.M.E. et des micro-entreprises ;
- le développement des réseaux de commercialisation et de maintenance au profit des P.M.E. (concessionnaires, réparateurs, vente de pièces de rechange...);
- l'amélioration de la compétitivité de nos produits et l'augmentation des exportations.

La réalisation de ces objectifs devait permettre non des compressions massives d'effectifs mais le redéploiement d'une grande partie de ces effectifs vers les activités à externaliser ou à créer. Dans cette optique, les montants versés aux travailleurs compressés (départ volontaire) et/ou à la CNAC (inscription à la caisse de chômage) auraient pu être plus efficacement alloués à la constitution du capital initial de P.M.E. ou micro-entreprises qui seraient nées dans le cadre du délestage et/ou de l'essaimage des activités jusque là assurées par les entreprises mères.

Néanmoins, la réalisation de ces objectifs nécessitait que les restructurations engagées dans le secteur industriel soient accompagnées et soutenues par la

mise à niveau des administrations publiques chargées d'encadrer ces opérations d'une part et par une refonte profonde du secteur financier et bancaire d'autre part.

Les retards pris dans la mise en œuvre de ces réformes ont en grande partie contribué à vider l'opération de restructuration industrielle de son contenu de relance de la croissance et à la réduire à l'image qui en est véhiculée, un démantèlement pur et simple du secteur public sans autre alternative.

Les pesanteurs ainsi créées dans ces secteurs essentiels, ont brisé la dynamique qui aurait pu s'enclencher avec la restructuration industrielle et en revanche, ont favorisé l'orientation des capitaux et des activités vers le secteur informel, commercial et spéculatif. En outre, la focalisation excessive sur le rétablissement d'un certain type d'équilibre macro-économique, à savoir l'équilibre de sous emploi, et sur la réduction des charges salariales des entreprises a exclu du champ des priorités d'autres réformes structurelles à effets induits importants sur le chômage et la croissance dont celle du système éducation formation.

3- Caractéristiques et mesures

La clarification de l'approche doctrinale du chômage entraîne des variations importantes quant à l'évaluation de son ampleur.

Une telle clarification est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit de mettre en œuvre un plan de lutte contre le chômage. En maintenant les mêmes techniques rudimentaires et partielles de définition, les mesures et les dispositifs proposés courent le risque d'une part d'être inadaptes économiquement par sous évaluation de la population concernée et d'autre part de générer des inégalités sociales de prise en charge par discrimination entre différentes catégories de situations vécues.

Le chômage est un phénomène de nature non homogène c'est à dire qu'il comporte des situations différentes ou encore des types de chômages variés.

Aussi, la connaissance de sa nature, de son volume, de sa composition et enfin de la diversité des situations personnelles est-elle indispensable à la définition des politiques macro-économiques qui visent à le réduire. C'est le défi posé par le chômage pour toute société.

Dans le cas actuel, continuer à appréhender ce problème avec les mêmes outils d'analyse et de gestion reviendrait à pérenniser une situation dans laquelle la collectivité et l'Etat qui la représente limitent leur solidarité à une minorité (les bénéficiaires de l'allocation) laissant ainsi le champ libre à une dégradation des conditions de vie de la majorité.

Par ailleurs, il est incontestable que la situation à laquelle est confrontée notre économie est différente et plus complexe que celle que connaissent les pays industrialisés. Nos structures économiques sont encore ambivalentes et font coexister deux grands secteurs interdépendants.

Au chômage entendu au sens d'absence d'occupation salariée d'une personne disponible et qui cherche un emploi, s'ajoute le chômage déguisé caractéristique des pays en développement. Une partie de la population rurale et urbaine est occupée à des activités non salariées. Par ailleurs, un pourcentage non négligeable évalué entre 25 et 30% vit d'activités informelles (travail clandestin).

Les cloisons entre population active et population inactive d'une part et entre population occupée et population au chômage d'autre part, sont très élastiques. Les outils statistiques actuels apportent incontestablement une information appréciable sur le volume global du chômage mais demeurent insuffisants au regard des concepts utilisés et des situations de chômage intermédiaire (temps réduit, informel, ou autres inoccupés).

Il est évident que la définition qui consiste à ne considérer comme chômeur que le demandeur d'emploi, disponible pour travailler, amoindrit le volume du chômage.

On admet généralement que le chômage ne résulte pas d'une opération arithmétique entre l'effectif de la population active et l'emploi. C'est une série de fonctions entre l'emploi, l'inactivité et le chômage proprement dit. Une telle approche donne alors aux politiques de l'emploi une dimension plus proche de l'objectif d'utilisation optimale des ressources humaines.

La mesure du chômage doit donc être effectuée avec des outils adaptés aux objectifs fixés à la politique de lutte qui sera adoptée. Si l'on vise des objectifs d'utilisation optimale des ressources en main d'œuvre, les outils de mesure devront être adaptés à cet effet. Les écarts dus aux méthodes de calcul sont à la base des conflits sur l'efficacité des mesures de lutte contre le chômage.

II- Eléments d'une politique de l'emploi :

Par son ampleur et sa persistance, le chômage appelle un dispositif d'envergure en cohérence avec une problématique clarifiée dans ses fondements économiques et sociaux. Il impose, en outre, des actions volontaires de relance de la croissance accompagnée d'une politique de l'emploi agissant tant sur son volume que sur sa régulation. Ces exigences appellent, en outre, une protection sociale refondée par les défis posés par le chômage.

1- Les limites du dispositif de lutte contre le chômage :

a) Au niveau des hypothèses de base, le projet de plan de lutte contre le chômage appelle les observations suivantes :

- En premier lieu, on peut s'interroger sur l'abandon implicite des principes de régulation de l'emploi qui était plus ou moins assurée par l'Etat. Doit-on comprendre que la détermination du volume global de l'emploi ne relève plus de façon centrale de la politique économique ?

- En second lieu, la régulation du marché et la gestion du chômage devraient-elles entraîner une autre conception des relations de travail ? Peut-on interpréter autrement l'objectif d'incitation à de nouvelles stratégies de gestion

des ressources humaines et à mieux exploiter les opportunités d'organisation et de flexibilité ?

- En troisième lieu, il n'est pas explicitement proposé des actions relevant de politiques d'emploi, c'est à dire de correction des déséquilibres qui se manifestent sur le marché.

Les réponses données à ces questions doivent, logiquement, découler de l'analyse des causes du chômage et s'inscrire dans le cadre des mécanismes de l'économie de marché. Dans le cas contraire le plan proposé court le risque d'être en contradiction avec les mécanismes d'équilibre du marché du travail.

b) Au delà de ces considérations, les limites du dispositif de lutte contre le chômage apparaissent à deux niveaux principaux : au niveau interne en relation avec la logique des mesures intrinsèques préconisées et au niveau externe en relation avec les cohérences du dispositif et son articulation par rapport aux éléments de politique économique, ceci en notant l'absence d'une vision unitaire en matière de lutte contre le chômage et de politique d'emploi.

Au niveau intrinsèque, le dispositif de lutte contre le chômage est proposé sans accompagnement et dans les limites de sa simple échelle de référence, c'est à dire détaché de l'activité économique.

Le dispositif est formulé dans un contexte (par rapport à sa dynamique propre) non défini et introduit, en prolongement, de nombreuses incertitudes quant à la question de l'impact des mesures proposées en faisant apparaître de nouvelles rigidités.

La première de ces rigidités a trait au choix entre la situation de chômage et les préférences pour la recherche d'un emploi. Dès lors que la démarcation n'apparaît pas clairement au niveau des motivations individuelles et collectives, dans la mesure où le dispositif de lutte contre le chômage par les indemnités qu'il propose peut s'avérer confortable, et annihiler la volonté et la nécessité,

pour les chômeurs indemnisés et les bénéficiaires de diverses allocations, de rechercher du travail.

La seconde rigidité réside dans le fait que le dispositif ne se déploie pas de manière progressive ou graduelle et considère les situations comme données a priori, sans faculté d'adaptation. Il n'existe donc pas d'approche dynamique de l'indemnisation du chômage de son niveau et de sa durée et de son intensité.

La troisième rigidité vient du fait qu'il n'y a pas d'incitation à l'embauche par les entreprises publiques et privées alors que la perspective reste elle-même suspendue à toute une série de préalables qui ressortissent de mesures à caractère structurel et est purement et simplement occultée. Le dispositif conforte l'idée de fatalité sans ouvrir de perspectives au traitement dynamique de la question du chômage et sans envisager ne serait-ce que sous une forme appendiculaire la question de la relance de l'emploi. Le coût de l'indemnisation du chômage à travers les différents dispositifs ne doit-il pas être évalué également par rapport à la somme des charges salariales et à la perte due au retrait de la main-d'œuvre, qualifiée et expérimentée, du processus de production et surtout en termes de manques à gagner en termes de solutions alternatives?

La quatrième rigidité vient du peu de propension à innover par rapport à des systèmes qui ont montré organiquement et conceptuellement leurs limites.

Au plan externe, l'inexistence d'une vision intégrée de l'emploi et du chômage et du champ d'expression de la demande sociale de travail réduit à une somme d'artifices les mesures proposées sans s'assurer de leur intérêt, de leur opérationnalité, de leur aptitude à répondre à une demande sociale avérée ; d'autre part, leur articulation externe avec des mesures de politique économique sont complètement occultées, ceci sans avoir même à poser les questions de stratégie de relance.

Dans ce sens, les mesures proposées tentent de trouver une cohérence d'ensemble au niveau administratif sans mise en cohérence au plan social et au plan économique.

C'est à ce niveau qu'apparaît la nécessité d'une politique d'emploi complémentaire à une politique de lutte contre le chômage qui permettrait de faire les basculements nécessaires en fonction des opportunités offertes aux dépenses publiques et au gré des politiques économiques.

Cette approche réduirait graduellement une politique de lutte contre le chômage assimilée à une forme d'assistance à un processus de stimulation par reconversion des dispositifs et qui pourrait décourager la forte inclinaison à préférer des situations de chômage sachant les incertitudes et les rigidités actuelles du marché du travail.

Les politiques d'emploi comme alternative aux dispositifs d'indemnisation du chômage restent à construire aussi bien au plan conceptuel, normatif qu'opérationnel. Si ces politiques s'arc-boutent au principe de relance de la croissance, elles n'en demeurent pas moins souveraines en fonction des contextes économiques et sociaux qui leur sont proposés. Une meilleure connaissance des causes des différents types de chômage que connaît l'économie contribuerait à améliorer et à compléter les propositions du projet de plan. Pour ce faire, il y a lieu d'inverser la méthode et de s'interroger sur la pertinence des décisions prises ou sur celles qui n'ont pas été prises et qui ont abouti au volume du chômage constaté.

c) Un troisième ensemble de réflexions porte sur le principe de l'indemnisation lui-même.

La fatalité du chômage n'est pas prouvée de même qu'il n'est pas prouvé qu'il n'existe qu'une seule approche dans le maintien des équilibres macro-économiques. En d'autres termes les raisons de chaque situation sont-elles justifiées économiquement et leur impact financier et social est-il positif par rapport à la situation précédente ? Est-il plus coûteux pour l'économie de maintenir en activité un effectif donné ou de le mettre au chômage ? Aussi, si

L'on s'en tient au rapport coûts/avantages, l'examen de la situation conduit à recommander des mesures concrètes et opérationnelles à court terme pour la relance de l'appareil de production existant et ainsi amorcer une croissance de l'offre d'emploi. Ce type d'analyse est d'autant plus nécessaire que les dispositifs de protection actuels financés par l'Etat ne couvrent qu'une faible partie des 2,2 millions de chômeurs, laissant le reste dépendre des aléas de la solidarité spontanée ou traditionnelle.

L'indemnisation du chômage d'ajustement ne se fait-elle pas au détriment de l'amélioration et du renforcement de l'action sociale en faveur de la lutte contre la pauvreté? Le coût réel du chômage ne se résume pas en fait au dispositif en vigueur mais doit tenir compte des revenus d'attente assurés par la solidarité traditionnelle, familiale ou sociale.

2- Contexte d'une politique de l'emploi :

Mettre en place les conditions nécessaires au redémarrage de l'emploi constitue l'essence même et la finalité d'une action soutenue en direction de la relance économique.

Les conditions économiques actuelles sont caractérisées par un climat de l'investissement bridé et incertain, une baisse de la demande solvable que la polarisation des revenus accentue et des réformes qui accusent un retard préjudiciable à la mise en œuvre de la seconde phase de redressement économique.

Par ailleurs, le processus de stabilisation économique n'a été conduit avec succès que moyennant une action forte en direction de la compression de la demande des ménages, des entreprises et des administrations, ceci en relevant le niveau général des prix, en réduisant les approvisionnements des entreprises et en exerçant une pression ressentie sur les dépenses budgétaires de fonctionnement et d'équipement.

Le processus, en l'absence d'un soutien par la relance économique, tend à se poursuivre en puisant dans les dernières réserves disponibles à la limite des fractures sociales tout en conduisant à un dépérissement marqué de l'activité économique. La logique de la stabilisation devient le principal mode de fonctionnement et de régulation de l'activité économique, occultant les problèmes de l'emploi, des contraintes qui pèsent sur les entreprises et de la relance de l'investissement.

Cette fixation réduit la politique économique à un stade quasi végétatif caractérisé par une baisse de l'activité économique, un désinvestissement réel et l'amplification du chômage.

Si on est en droit de ne pas gaspiller les bénéfices chèrement acquis de la stabilité, il convient toutefois de se rendre compte que la poursuite du processus risque d'être victime de sa propre logique, la baisse des ressources d'exportation et les difficultés à obtenir des crédits et des partenariats avantageux aidant.

Ceci conduit à poser la question de l'utilisation rationnelle et optimale des ressources accumulées ainsi que la question de la possible digression en faveur d'une autre démarche de politique économique, c'est à dire la transformation d'un équilibre statique en un déséquilibre dynamique, en ayant pour centre de préoccupation la relance de l'emploi.

Plusieurs pistes restent à explorer à la fois pour mobiliser notre potentiel de croissance que pour créer des conditions économiques attractives pour solliciter toutes formes de contribution utiles.

◆ Rétablir la confiance

La résignation à l'idée que le maintien des équilibres macro-économiques ne peut être assuré par d'autres voies que celles utilisées jusqu'ici, à savoir, la contraction des dépenses budgétaires, la redéfinition des fonctions

économiques de l'Etat, la contraction de l'emploi public et de la demande détruit la confiance et crée un sentiment de fatalisme. Autant de facteurs qui ont créé la pénurie d'offre d'emplois qui est venue s'ajouter à celle liée à l'arrêt de la croissance économique.

Dans ces conditions, en effet, et dans un contexte d'ouverture de l'économie et de mondialisation le résultat principal du plan de lutte contre le chômage est au maximum le maintien du volume actuel du chômage. L'instauration d'un climat favorable à l'investissement suppose outre les mesures d'incitation de toute nature, la disponibilité sur la marché du travail d'une main-d'œuvre réellement qualifiée susceptible de s'adapter aux multiples mutations et capable de jouer un rôle actif dans sa propre insertion.

Les attentes de plus en plus pressantes en vue de créer un climat plus favorable à l'investissement, à la production et à la croissance doivent faire cesser de douter en nos capacités. Rétablir la confiance c'est aussi renoncer au pessimisme à l'égard de nos possibilités industrielles qui caractérise nos comportements actuels et qui risque de nous conduire à une économie encore plus dépendante du commerce extérieur. Un tel climat ne peut que conforter l'idée de la rentabilité permanente des activités commerciales par rapport au secteur de la production.

Il convient de redonner aux opérateurs économiques, existants et potentiels, le goût des investissements de production trop longtemps délaissés au profit d'activités commerciales ou de la spéculation et de l'argent facile.

◆ Poursuivre le débat sur la privatisation

S'agissant des réformes, le débat doit se poursuivre sur la privatisation en particulier sur ses chances de succès au regard d'un secteur privé encore hésitant et d'un apport étranger encore hypothétique et pour le moins frileux en matière d'investissements directs hors hydrocarbures.

Les programmes de relance s'appuient sur la perspective de développement du partenariat, de l'investissement direct étranger et de la privatisation des entreprises. A l'exclusion de la partie amont du secteur des hydrocarbures qui a pu concrétiser des objectifs de partenariat et d'investissement, les autres secteurs ne semblent pas très attractifs pour les partenaires et les apports attendus après les annonces de privatisation notamment dans le secteur industriel tardent à se concrétiser. En outre, l'opération de prise de parts par les travailleurs ne semble pas rencontrer toute l'adhésion espérée et ne constitue pas une alternative suffisante.

La mondialisation de l'économie et la division du travail qui en résulte supposent outre l'existence de marchés de production de biens et de services, la performance et la compétitivité des entreprises nationales. Aussi, les mesures de libéralisation devraient être examinées à la lumière de leurs résultats sur la revitalisation de la production nationale et sur la capacité des entreprises à créer et protéger les emplois pérennes. La pérennité des emplois et des qualifications ainsi que l'amélioration de la qualité de la production ne doivent pas être opposées de façon systématique et schématique à la nécessaire mobilité de la main d'œuvre et aux conditions de flexibilité qui doivent caractériser le marché du travail.

Par ailleurs, le développement du secteur informel, s'il est révélateur de l'existence d'importants moyens financiers et d'une indéniable vitalité de l'activité privée dans la sphère commerciale, est également porteur du danger de l'orientation quasi exclusive vers les activités spéculatives, aggravant par là même notre dépendance et affaiblissant d'autant notre secteur industriel rendu exsangue par les restructurations successives dont il a fait l'objet.

Réunir les conditions à la fois objectives et subjectives d'émergence d'un secteur privé fort, porteur de croissance et de rétablissement de la confiance dans les potentialités de notre économie, est un des défis à relever dans les meilleurs délais. Un débat large et serein, débarrassé de tout préjugé et guidé par le seul souci de promouvoir l'économie nationale, seul garant d'un passage

réussi à l'économie de marché devrait pouvoir être organisé avec les partenaires sociaux.

- ◆ Négocier avec les institutions internationales des financements et des appuis mieux adaptés à l'objectif de relance économique et de l'emploi

Le rétablissement des équilibres économiques et financiers qui s'accompagne d'une régression de l'emploi et du niveau de vie et qui ne permet pas d'envisager une croissance durable pose le problème de la limite des plans de stabilisation financés par les institutions internationales. Le rapport coût/bénéfice semble très négatif. Les politiques d'austérité paraissent, pour l'instant, ne s'appuyer que sur les catégories sociales les plus démunies et sur l'appauvrissement des classes moyennes. Elles ont par ailleurs privilégié le remboursement de la dette au détriment de la relance économique. Les facilités financières sont destinées à couvrir les dépenses courantes, celles de la balance des paiements et le prix de la libéralisation de l'économie. Jusqu'ici, ces facilités n'ont pas mobilisé simultanément et aux mêmes conditions des financements pour la relance économique.

Il est par ailleurs demandé aux pays concernés d'imaginer un financement sain de leur croissance sous la règle d'or d'un déficit budgétaire draconien, d'une absence de dette extérieure nouvelle, du maintien du remboursement d'une dette dans un contexte de détérioration permanente de leurs ressources extérieures, d'une maîtrise de l'inflation et enfin d'une absence d'intervention de l'Etat. A ces conditions, auxquelles aucun pays riche n'a souscrit dans sa phase de développement et jusqu'à ces dernières années, le résultat est que l'économie du pays connaît une relative aisance financière et sa population la pauvreté.

Les efforts considérables consentis pour le rétablissement des équilibres macro-économiques et la stabilisation financière se sont traduits par des coupes sombres sur l'emploi et les revenus et d'une façon générale, par un appauvrissement de la population.

Dans la phase de développement que traverse le pays et si la relance économique est à la fois la justification et l'objectif de ces réformes et des sacrifices qu'elles ont imposés, les négociations avec les institutions financières internationales devraient être engagées sans délai et s'orienter résolument vers des programmes actifs et ambitieux d'appui au secteur privé et de création d'entreprises à forte intensité de main d'œuvre.

Le choix des créneaux à soutenir et à développer devrait intégrer la qualification, le coefficient multiplicateur d'emplois et l'impact attendu sur le programme de solidarité nationale comme critères discriminants. De plus il convient de faire accepter le principe de rachat ou de reconversion d'une partie de la dette. L'état de la réflexion est suffisamment avancé au sein des Conseils Economiques et Sociaux euro-méditerranéens pour progresser dans la mise en place de mécanismes d'accompagnement inédits de traitement du surendettement des pays tiers méditerranéens dont notre pays.

3- Les contenus d'une politique de l'emploi :

Le projet de Plan National, à l'instar d'autres plans dans le monde, préconise des mesures passives et actives selon que l'on gère le chômage ou que l'on tente d'agir sur le niveau de l'emploi.

Gérer le chômage consiste à le rendre supportable en versant des revenus d'attente et /ou dans certains pays, à le réduire statistiquement en incitant aux départs anticipés et à la retraite.

Tout en étant sous-jacente à la logique du Plan la question de l'indemnisation du chômage n'est pas tranchée. L'ampleur du chômage, sa persistance, la variété de ses formes posent le problème du financement du régime indemnitaire. En revanche, on ne peut ignorer, par suite de l'absence d'une relance de l'emploi et d'un régime indemnitaire, la marginalisation et l'exclusion d'une fraction importante de la population .

Le régime indemnitaire qui est mis en place et qui consiste en des allocations directes est sans issue aussi bien du point de vue du financement que de la durée de la prise en charge. La situation de l'indemnisé reste aussi fragile qu'aléatoire.

Un problème financier identique menace la politique de retraite anticipée. On est en droit de s'interroger sur l'efficacité de ces mesures en terme de qualification et dans une perspective coût /bénéfice. Est il plus « profitable » socialement de mettre à la retraite des personnes qui par définition ont une qualification importante ? Au delà se trouve ainsi posé la question du coût du chômage tant sur le plan financier que sur le plan économique.

Si les politiques actives agissent sur le niveau de l'emploi, elles devraient faire l'objet d'une attention particulière. Elles interviennent par quatre moyens principaux ; la régulation du marché, entre autres par une meilleure information, le maintien de l'emploi, la formation professionnelle par une meilleure adaptation à l'entreprise et enfin les aides à l'emploi dirigées vers les entreprises.

L'information sur les marchés du travail (caractéristiques, souplesse, flexibilité à l'entrée et à la sortie) ainsi que l'information sur les secteurs, les emplois et les formations (contenu, qualification, conditions d'exercice, localisation) sont surtout destinées à faciliter l'orientation et la diversification des prestations des services publics de l'emploi et à concevoir des politiques adaptées et spécifiques d'emploi. A ce niveau les faiblesses du système d'information, aussi importantes que persistantes, créent de nombreux préjudices à cerner et à suivre l'évolution en temps réel du marché du travail.

La formation professionnelle vise l'adaptation des programmes en vue d'une plus grande polyvalence facilitant l'insertion et la réinsertion, la mobilité du travail, la diversification des cursus pour pouvoir s'adresser à des publics différents et l'alternance entre le lieu de formation et l'entreprise comme mode privilégié de formation initiale, d'une part et l'alternance emploi-formation dans le cadre de la formation continue, d'autre part. L'aspect formation dans

les politiques actives d'emploi reste très important tant en termes d'activités que de ressources mobilisées à cette fin. En France, la part de la formation professionnelle dans les dépenses actives consacrées à l'emploi, représentait 31% en 1994 (sur un total de près de 140 Mds de FF).

L'aide à l'emploi (création et maintien) en direction des entreprises est sous tendu par des contributions actives sous forme de subventions d'emploi (mesures d'incitation fiscale réduction-exonération) à certains programmes de recrutement de primo demandeurs ou de chômeurs et programmes d'aide directe à la création d'emploi.

Dans ces trois directions des efforts sont à mener à condition que les institutions qui en ont la charge reconvertisent leur logique d'action vers la création d'emploi. Chaque institution couvrant l'un de ces volets devrait pouvoir présenter son programme de reconversion dans ce cadre.

Les impératifs de cette démarche sont la compétitivité et la flexibilité de l'emploi et des salaires, l'allégement des charges salariales, une politique d'insertion et d'adaptation de la main d'œuvre et un filet social pour ceux qui ne peuvent être réinsérés.

Ces choix ne sont pas exclusifs l'un de l'autre et peuvent même faire coexister les deux logiques (active et passive) en modulant dans chaque axe d'action les moyens qui correspondent le mieux à la situation. L'ensemble de ces mesures ne peuvent avoir de cohérence que si on clarifie leur finalité et donc que l'on débattenne des priorités d'action.

L'émergence et le développement de plus en plus soutenu de formes atypiques formelles et informelles d'emploi, y compris dans nos sociétés impliquent de la part des pouvoirs publics des politiques d'emploi actives et un encadrement et une régulation du marché du travail qui permette des adaptations permanentes. Les mesures d'accompagnement doivent être aussi larges que variées tel que la flexibilité du travail, la polyvalence, l'employabilité par la formation qui constituent les bases de politiques actives de l'emploi.

4- Actionner les leviers de l'emploi :

- ◆ Une politique de lutte contre le chômage passe surtout par la création d'emplois.

Le souci primordial de donner une nouvelle vigueur à l'appareil national de production est une finalité économique des aides de l'Etat dans le cadre de la lutte contre le chômage. C'est aussi l'occasion de mettre un terme au pessimisme qui préside à l'appréciation sur l'appareil national de production. C'est ainsi que sera encouragée la production publique et privée et l'amélioration de sa qualité et de sa productivité. Pour ce faire, il est nécessaire de repérer et de lever les freins à la réhabilitation d'entreprises publiques et à l'émergence d'entreprises privées vecteurs de croissance, afin d'aider à mieux tirer parti des opportunités qui se présentent et, enfin, créer une dynamique fondée sur les potentialités locales.

Plus particulièrement pour le secteur privé, les mesures incitatives en vigueur doivent l'engager à investir et à développer ses activités de préférence dans les secteurs de production porteurs de croissance et à mobiliser son épargne plus efficacement.

Le secteur informel qui apparaît aujourd'hui dans sa forme tangible, ne semble pas faire l'objet d'un traitement adapté dans le cadre de sa mise à contribution à la relance de la croissance. Une attitude plus positive et plus pragmatique à son égard pour l'amener à exercer ses activités dans un contexte plus approprié devrait être adoptée. Des initiatives d'appui, de conseil et d'orientation devraient être lancées afin de faciliter l'insertion des activités créatrices de richesses notamment dans les circuits réguliers et contribuer à structurer ce secteur.

Bien que le pouvoir d'achat et les besoins de la population aient créé un marché aux dimensions appréciables, les coûts élevés de production ne favorisent pas la compétitivité de la production nationale et la concurrence

extérieure réduit de plus en plus ses parts de marché. La pression fiscale qui pèse sur l'entreprise doit être revue en fonction des objectifs de création d'emplois, de relance économique et des surcoûts liés à l'environnement et aux infrastructures. Il serait utile d'évaluer les conséquences des mesures de libéralisation sur le niveau de la production nationale, et donc de l'emploi.

Dans le cadre de la mondialisation, « le marché est tiré par des grands groupes privés et compétitifs », grâce à une productivité fondée sur la qualité totale.

Le projet de plan suggère, dans la partie relative à la relance de l'économie, le recours au partenariat avec les firmes des pays développés. Avec de telles performances, ces entreprises ont-elles intérêt à un partenariat qui irait au-delà du conditionnement des produits qu'elles fabriquent à des coûts imbattables? Ce défi auquel est désormais confronté notre système de production de biens et de services, puisque la mondialisation et l'économie de marché deviennent de plus en plus une donnée endogène, peut être relevé dans le cadre d'une opération continue, graduelle et permanente, engagée à travers la mise en œuvre d'un « plan national de promotion de la qualité », démarche de type « qualité totale », impliquant tous les secteurs qu'ils soient économiques ou administratifs, entreprises publiques et privées, établissements à caractère économique ou administratif.

La protection de la production nationale et de l'emploi, si elle n'est pas prise en charge, risque de voir se renforcer la tendance à la « tertiairisation » de l'économie car il est assurément, dans le contexte actuel, plus profitable d'importer que de produire ; comme il est plus avantageux de spéculer financièrement sur les profits dégagés par l'activité commerciale que de les investir. Le développement de l'emploi tertiaire divise les courants d'opinion ; s'il permet de trouver des occupations utiles à un nombre de plus en plus important de demandeurs d'emploi, il n'en demeure pas moins l'objet de critiques de fond par rapport à l'efficacité des emplois à long terme, leur confrontation « aux défis du professionnalisme » et de la formation et leur précarité. Dans tous les cas de figure, l'essor de l'emploi tertiaire répond à des besoins spécifiques dans les économies développées et est sous tendu par des

niveaux de qualification, de ressources disponibles pour les financements et des niveaux de productivité de la production matérielle qui leur donnent une cohérence d'ensemble à l'intérieur des tissus économiques. L'ensemble de ces aspects fait défaut dans nos économies où le développement de ce type d'emploi risque de faire resurgir l'inflation.

La réforme du système bancaire, et, tout au moins dans la phase de transition, son ouverture à la concurrence privée demeure la condition fondamentale à la création d'un climat favorable aux affaires. Les relations de confiance et de partenariat entre banquiers et opérateurs économiques supposent nécessairement une distanciation à l'égard de l'Etat, unique actionnaire actuellement du système bancaire, sous peine de pérenniser les comportements bureaucratiques.

◆ Définir des priorités d'action et des mesures de sauvegarde

En définitive, le dispositif d'action ne peut être cohérent qu'en fonction des finalités qu'il se fixe si l'on veut atteindre une efficacité entre les moyens mobilisés et les résultats obtenus. En ce sens, gérer le chômage et/ ou agir sur le niveau de l'emploi est un moyen et non une fin. Compte tenu de l'ampleur et de la durée du chômage il est utile de s'interroger sur les priorités dans l'action.

On s'accorde généralement en matière d'axes prioritaires à développer des processus tendant à protéger les emplois existants, à soutenir les réformes structurelles et à développer des dispositifs particuliers à destination de populations ciblées que le passage à l'économie de marché rend plus vulnérables.

Protéger l'emploi existant devient dans les conditions actuelles de notre économie un impératif. Les compressions d'effectifs en cours semblent répondre à une finalité de court terme dans la majorité des cas en particulier dans le secteur des travaux publics et du bâtiment. Il n'est pas sûr qu'elles répondent à une logique de long terme dans les autres secteurs. Pour le secteur

public qui est quasiment le seul concerné par ces mesures, il y a lieu de s'interroger sur la contradiction qui résulte globalement entre la logique micro-économique des compressions d'effectifs et les coûts financiers, économiques et sociaux qui en résultent pour la collectivité. Les incertitudes qui pèsent sur l'avenir de ces entreprises constituent un facteur aggravant de la récession de l'emploi.

Par ailleurs, il n'est pas tenu compte, dans la mise en œuvre des différents programmes, des ressources éventuelles dégagées par la privatisation, susceptibles d'être utilisées à la modernisation de l'outil de production, principal garant de la préservation de l'emploi et à moyen terme de son développement.

Ces pistes de recherche sont à explorer notamment par le maintien ou l'allocation d'aides financières aux entreprises et la réduction de leurs charges salariales, lorsqu'elles préservent l'emploi. La préservation de l'emploi atteint rapidement ses limites si elle n'est pas relayée par une politique de l'emploi en cohérence avec les réformes économiques.

Soutenir et approfondir les réformes économiques conçues pour sortir de la crise et lutter contre le chômage supposent une politique de l'emploi qui soit cohérente avec cette finalité. L'objectif des réformes est la mise en œuvre de l'économie de marché comme cadre de régulation des activités : pour y parvenir les impératifs sont la rentabilité, la compétitivité et la souplesse de fonctionnement des entreprises.

Un choix doit être alors opéré dans les politiques de l'emploi. Ce choix se situe entre d'une part, l'accélération, par la déréglementation, du mouvement tendant à faire disparaître les rigidités du marché du travail et à remettre en cause des situations acquises et d'autre part, un plus grand engagement par la concertation pour obtenir plus de souplesse et d'efficacité dans l'utilisation du facteur travail en contrepartie d'efforts financiers. Les éléments de la politique de l'emploi (régime indemnitaire, formation, aides financières) doivent être

conçus pour encourager l'emploi et non viser la gestion du chômage pour tous les secteurs d'activité.

Un tel dispositif visant principalement l'insertion et la réinsertion, sera nécessairement guidé par le critère « d'employabilité ». Il devra par conséquent ménager des dispositions particulières aux populations les plus vulnérables au regard de ce critère.

Protéger les populations les plus vulnérables en priorité les primo-demandeurs d'emplois, les femmes et les populations de certaines régions à fort taux de chômage. A cet effet, les dispositifs existants méritent d'être évalués et orientés dans le sens d'une plus grande adaptation aux besoins spécifiques de ces populations.

L'emploi des jeunes doit s'appuyer sur des politiques plus actives de création d'entreprises. Les résultats enregistrés en ce qui concerne la création d'entreprises sont sans commune mesure avec les moyens potentiels ou mis en œuvre. Les méthodes à développer doivent faire une plus large place à l'appui technique, en gestion et en formation pour les jeunes qui désirent créer leur entreprise, notamment, par la création de groupements d'intérêt économique. Les formules de pré-embauche par mise en situation professionnelle dans la vie active sont à encourager notamment par un lien plus étroit entre les structures de formation et les opérateurs économiques.

L'emploi féminin connaît actuellement une régression qui s'accentuera encore. Il faut noter que 70% de l'emploi féminin est assuré par le secteur public. Les réformes ont nécessairement un impact plus fort sur ce type d'emploi. Il conviendra donc d'encourager par des actions spécifiques la création d'activités communautaires ou d'entreprises pour les femmes.

La protection des handicapés et infirmes peut donner lieu à la création d'emplois de proximité pour les jeunes et les femmes dans le cadre de prestations de services couvertes par les collectivités locales. A l'échelon local l'on devrait encourager la création d'associations d'entraide et de caution

mutuelle pour la création de micro-entreprises pour toutes les activités ne comportant pas d'investissements supérieur à un certain seuil (500.000 DA par exemple) dans les secteurs des services, d'emplois de proximité pour les personnes âgées ou handicapées, pour la prise en charge de services d'intérêts communaux etc. Ces associations doivent être conçues pour être entièrement animées par les bénéficiaires et parrainées par des banques et des entreprises publiques et privées. Leur statut d'intérêt public devrait pouvoir leur faire bénéficier d'avantages fiscaux et sociaux et l'accès gratuit à des services de formation de leurs adhérents.

Néanmoins, ces axes prioritaires d'action, risquent d'être limités dans leurs effets, si notre économie ne renoue pas rapidement avec la croissance.

III- Aspects de mise en œuvre :

Les réformes économiques se devaient de rétablir les règles de l'économie de marché fondée sur la libre concurrence sur les marchés des biens et des services, du travail et des capitaux. Concernant le travail, la règle est la flexibilité impliquant la déréglementation et la réduction de la protection sociale à un filet social. Comme telle, l'économie de marché devient alors un défi permanent à la sauvegarde et à la création d'emplois.

Cette nouvelle donne s'accompagne en outre, d'un redimensionnement du rôle de l'Etat qui était jusqu'ici le principal pourvoyeur d'emplois. L'Etat opérateur économique tend à se transformer progressivement en partenaire de la vie économique. Cette nouvelle fonction d'animation et d'incitation est-elle à même de créer des nouvelles perspectives d'emplois ? En effet, le chômage résulte, en grande partie, de l'arrêt de la croissance et des mesures d'ajustement structurel. Les contraintes qu'impliquent ces mesures sur le plan social ne peuvent être supportées plus longtemps que si la relance de l'activité économique est sérieusement engagée.

Cela entraîne la nécessité d'afficher des objectifs de croissance clairs et raisonnables, si l'on souhaite voir toutes les parties concernées se mobiliser

autour d'un tel plan. Cette mobilisation risque de faire défaut si elle ne débouche que sur la mise en œuvre de mesures qui ne font que gérer la précarité, la pauvreté et l'exclusion sociale.

Or, cette exigence semble encore difficile à atteindre car le plan proposé n'en fait pas un objectif prioritaire, comme il ne propose pas, pour l'instant une véritable politique de l'emploi.

Ceci a conduit le CNES à recommander l'élaboration et l'adoption d'une politique nationale de l'emploi. A cet effet, il est suggéré des axes fondamentaux de réflexion susceptibles de contribuer à la définition d'une telle politique.

1- Promouvoir la concertation :

L'élaboration et le suivi de ces mesures gagneraient à un pilotage du dialogue et de la concertation qui prendraient en charge la dimension concrète et pragmatique des opérateurs.

Il s'agira de consulter régulièrement les opérateurs sur la réglementation en vigueur ou sur celle à concevoir pour améliorer sans cesse les conditions de l'investissement et de développement des entreprises et plus généralement de sauvegarde du consensus social dont quelques paramètres essentiels ont été énumérés ci-dessus.

Le processus doit forger des outils plus pragmatiques de concertation et de dialogue sur les voies et moyens à même de conforter le processus de transition économique, d'ouverture sur l'économie de marché, de consolidation de la solidarité nationale et plus largement de consensus social. Ces concertations devraient permettre de suivre la mise en œuvre d'un processus d'actions orientées ayant pour finalité d'encourager les dynamiques industrielles existantes et d'améliorer la compétitivité des entreprises.

Les propositions d'actions devaient être sous tendues par un objectif essentiel : réactiver l'intérêt de tous les opérateurs économiques publics et privés, les administrations et les organisations professionnelles dans la relance économique seul garant de la paix sociale. Cela ne peut venir, principalement, que de la réhabilitation des activités productives et particulièrement industrielles comme moteur central de la croissance.

2- Repenser le rôle de l'Etat :

Si les résultats macro-économiques évoluent positivement conformément à une politique de rigueur budgétaire, il en est tout autrement du marché du travail et de son corollaire, le pouvoir d'achat, laminé par un programme d'ajustement qui, même arrivé à son terme, n'en laissera pas moins des conséquences lourdes à redresser.

Il s'ensuit, donc, une interrogation principale. Comment peut-on dissocier les politiques macro-économiques et les systèmes de protection sociale ou plus précisément séparer la politique économique et monétaire de celle de l'emploi ? Ce questionnement pousse à définir et à arrêter la conduite à tenir sur l'après rééchelonnement.

La relance économique est directement conditionnée par le choix « du centre » de décision de la croissance et de son moteur. L'heure n'est pas encore au « désengagement » des responsabilités de l'Etat en la matière et, comme il est advenu dans tous les pays lorsque les conditions économiques et sociales l'exigent, c'est à lui que revient la responsabilité de la relance. Cela est encore plus fort dans les pays comme l'Algérie où les structures de production sont encore embryonnaires. Nous ne sommes pas en effet dans une situation où l'Etat se « désengageant » l'activité économique privée nationale et étrangère prendrait le relais plus ou moins spontanément. Nous traversons une phase de transition où il revient véritablement à l'Etat de créer une infrastructure économique de base qui alimentera en aval la croissance économique.

En effet, l'importance de cette infrastructure est telle qu'elle suppose la présence de l'Etat en tout ou en partie. Car la relance de la croissance que nous recherchons, c'est à dire celle qui permet l'emploi de nos capacités de production, ne peut pas encore s'appuyer sur un secteur de production consistant. En d'autres termes la récession à laquelle nous sommes confrontés n'est pas conjoncturelle, c'est à dire due à un retard d'adaptation de l'offre, mais structurelle c'est à dire liée à une incapacité de l'offre à y répondre. Il serait vain d'en attendre plus de production et plus de bien être. En outre, si une amélioration peut être obtenue, la croissance qui en résulterait ne serait pas irréversible et durable.

Les hypothèses de croissance à élaborer ne peuvent plus valablement se fonder sur la recherche exclusive de la productivité mais doivent rétablir un lien direct entre la croissance de la PIB et l'investissement. Par ailleurs, il convient d'évaluer les coûts de cette croissance en terme d'investissement d'infrastructures économiques sociales et administratives.

L'Etat doit aussi assurer la plus grande lisibilité des règles d'animation de l'activité économique.

Toute la problématique, développée dans le présent Avis, conduit à repositionner et à redimensionner le rôle et la place de l'Etat, lesquels doivent s'inscrire expressément dans les fonctions d'encadrement, de régulation et de protection d'une part, mais surtout d'autre part, affirmer ses fonctions de planification stratégique et l'imposer à travers les règles intangibles de puissance publique, en tant que garant de l'intérêt général et arbitre impartial dans une société en mutation rapide. Lorsque l'on sait le niveau des aides à l'emploi en Europe (60 Mds de \$ en 1997 pour un pays comme la France ou l'Allemagne), on a la mesure de l'intervention de l'Etat en économie de marché. Il est donc difficile d'éluder l'élaboration et l'adoption d'une politique de l'emploi.

Il s'agit concrètement pour l'Etat, tout en étant maître du jeu économique et social, d'animer les relations entre les partenaires, d'assurer les solidarités nationales et de veiller aux solidarités professionnelles.

A ce titre, l'Etat et ses démembrements ont le rôle, éminemment politique, de renforcement de la cohésion sociale et de l'organisation concertée et négociée des différents acteurs et partenaires sociaux, syndicats et associations patronales, dans la tâche commune et déterminante pour l'avenir de la Nation, d'édification d'un monde du travail structuré et harmonieux.

3- Développer les instruments d'action :

Les objectifs de concertation et de redéfinition du rôle de l'Etat seraient complétés à deux niveaux: celui d'une vision à long terme du développement économique, c'est à dire d'une réhabilitation d'une fonction moderne de planification et des fonctions d'animation et de régulation économiques et sociales et celui opérationnel de la dynamisation des filières de production de biens et de services.

La relance de la croissance suppose une gestion pragmatique des déséquilibres introduits qui revient principalement à l'Etat. Ceci souligne l'importance de la planification sectorielle et territoriale des activités sur l'investissement et la formation des hommes. Ce sont là autant d'éléments qui agissent sur les exportations, les importations, l'ouverture aux marchés extérieurs, le partenariat, la sécurité des approvisionnements.

Dans ce contexte, les pouvoirs publics doivent procéder clairement aux choix fondamentaux et afficher sans ambiguïté l'option de croissance recherchée en termes de taux annuel du PIB, des investissements à encourager par filières, des grands travaux et des objectifs sociaux. La nécessaire réhabilitation de la planification stratégique, tel que recommandé dans l'avis du CNES relatif à la Stratégie Nationale de Développement Economique et Social à moyen terme, est une mesure urgente à mettre en œuvre.

Enfin, le domaine de l'information est de plus en plus négligé en dépit de l'impulsion dont a fait l'objet le système national des statistiques et des mesures de soutien au plan réglementaire et de l'encadrement dont il a bénéficié (loi sur la statistiques, mise en place d'un Conseil National de la Statistique, mise en place d'espaces intermédiaires,...). Les statistiques du travail et de l'emploi produites (emploi, chômage, heures travaillées, productivité, salaires, ...) sont parmi les plus pauvres et ne permettent aucune analyse ni aucun suivi, sans évoquer les polémiques suscitées par le chiffrage de certains indicateurs.

Aussi, une action soutenue devrait-elle être tentée en direction de ce secteur sensible qui reste d'une contribution essentielle à la définition et à la mise en oeuvre des politiques d'emploi

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le CNES considère comme hautement positive l'initiative de la saisine par les services de la Présidence de la République sur le projet de PNLC qui de surcroît offre l'opportunité attendue d'ouvrir un dossier aussi sensible que celui du chômage en Algérie.

Le CNES partage l'analyse sur l'état des lieux dont il relève le caractère à la fois pertinent et concis ; il adhère globalement aux mesures préconisées de lutte contre le chômage et encourage toutes contributions et toutes initiatives utiles dans ce domaine. Il note toutefois un certain nombre de limites des approches faites et des dispositifs suggérés par rapport à une perspective plus large de relance de la création d'emploi.

Les politiques dirigées vers la lutte contre le chômage sont souvent insuffisantes devant la montée inexorable du chômage et d'un effet réduit et limité dans l'espace et dans le temps quand bien même elles arrivent à mobiliser des moyens humains, matériels et financiers considérables.

De plus, le caractère transitoire du plan de lutte contre le chômage introduit de nombreuses incertitudes vis à vis de la question de l'emploi en Algérie dans la mesure où le traitement de la relance de l'emploi, qui est reportée dans le projet, est suspendue à une série de processus d'ajustement et de restructurations qui restent problématiques et qui ne font que différer la prise en charge durable d'un problème urgent.

A ces politiques partielles et transitoires devraient se substituer une politique nationale de l'emploi fondée sur des mesures actives qui trouveraient plus de motivation, plus de mobilisation et plus de solidarité dans leur conception et dans leur mise en œuvre d'autant qu'elles exigeront des efforts importants et soutenus dans la remise en ordre de notre économie.

L'ensemble des analyses faites et des points de vue développés dans ce document -et qui ont tenté de mettre à contribution l'ensemble des partenaires économiques et sociaux et des institutions- conduisent à recommander :

1 : De réunir le plus large consensus sur les causes, l'ampleur, les caractéristiques et les conséquences individuelles et collectives du chômage afin d'engager un processus de large mobilisation des forces vives de la Nation autour des actions à mettre en œuvre.

L'objectif est de créer un climat favorable de mobilisation et d'opérer une rupture radicale avec le sentiment individuel et collectif de fatalité du chômage qui semble peser sur les acteurs de la vie économique.

2 : De poursuivre cette concertation pour accompagner et soutenir la mobilisation, enrichir la réflexion, compléter l'action par de nouvelles mesures et enfin, adapter la stratégie. Les conditions de succès résident dans une approche dynamique de l'emploi qui suppose :

- Le recadrage du dispositif actuel de filet social dans une perspective d'insertion économique et sociale.
- L'élargissement de la participation active des acteurs locaux (Collectivités Locales, Associations) à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes d'emplois susceptibles de capter et de valoriser tous les gisements existants.
- La refonte en profondeur du système d'éducation et de formation et notamment de la formation professionnelle, dont l'intégration effective dans la politique de développement économique et social passe par la redéfinition de sa place et de son rôle actif dans la promotion et le développement de l'emploi.
- Une évaluation spécifique des conditions de succès du programme annoncé relatif aux concessions agricoles.
- La relance de la politique de grandes actions d'aménagement du territoire .
- Une nouvelle approche du financement interne et international, incluant un traitement complémentaire et différencié du surendettement.

- La poursuite et l'approfondissement de la réflexion autour de la question de l'informel dont la contribution au volume global de l'emploi ne peut être négligée. Une analyse positive des causes de l'informalisation du marché du travail peut sans doute contribuer à adapter les politiques d'emploi.
- Le développement de mesures plus incitatives à la création d'emploi et au recrutement de primo-demandeurs, s'appuyant davantage sur une incitation aux employeurs et sur une prise en charge par l'Etat.

3 : D'enrichir régulièrement l'action en impliquant tous les acteurs de la vie économique dans la relance de l'emploi et de la croissance. Dès lors il s'agit :

- de structurer la concertation sur la réglementation, sur l'amélioration du climat autour de l'investissement et de la production et sur l'évolution vers l'économie de marché.
- d'organiser la concertation sur les dynamiques de croissance par la réhabilitation de la fonction de planification et de prévision à long terme, sur les missions d'animation et de régulation économique et sociale de l'Etat, et sur le plan opérationnel, celui des filières de production.

4 : De protéger et valoriser la force de travail par :

- La préservation d'un niveau minimum de consommation des ménages. En particulier, l'Etat, au titre de ses fonctions de protection et d'animation, selon des formules qui ménagent la concertation des opérateurs, des consommateurs des services techniques et des syndicats, doit pouvoir faire adopter des normes de qualité et de productivité pour les biens et services stratégiques et/ou de large consommation, dans un premier temps.
- La protection de la force de travail, par des programmes minima de santé, de logement, d'adduction en eau potable et d'électrification notamment; les programmes de développement dans ces domaines ont connu une révision depuis un certain temps. Le redimensionnement en la matière doit pouvoir s'effectuer sans régression qualitative selon le principe visant à fournir un meilleur service avec une allocation de ressource réajustée.

- La promotion d'une politique active de l'emploi à destination des sureffectifs du secteur d'Etat en créant des mécanismes de financement, d'études et de conseils pour la création d'entreprises par les personnels concernés. Trop souvent ces compressions portent sur une main-d'œuvre qualifiée. L'économie nationale doit être en mesure de lui proposer une insertion utile à l'objectif de croissance.

5 : De susciter un engagement politique autour d'un pacte national de croissance dont l'emploi serait le pivot central, seul garant de l'efficacité des actions à mettre en œuvre face aux défis et aux enjeux posés par la persistance du chômage.

ANNEXE

Hypothèses d'évolution de l'emploi à moyen et long terme

Il paraît difficile de concevoir un plan de lutte contre le chômage sans l'élaboration préalable d'hypothèses d'évolution du marché du travail. Cette lacune est démonstrative de l'impérieuse nécessité de réhabiliter, dans l'optique des nouvelles règles économiques, la planification stratégique pour asseoir toute démarche et tous programmes de développement durable sur des perspectives réalistes et crédibles à moyen et long termes.

Aussi l'exercice ci-après est-il à considérer comme une contribution à l'estimation des enjeux et des défis.

Afin d'appréhender les grands traits de l'évolution possible de l'emploi, deux scénarios ont été développés, l'un tendanciel, et l'autre réunissant les conditions d'amélioration du niveau d'emploi à l'horizon 2010 avec un taux de chômage de 14 %.

Les éléments communs à ces deux scénarios concernent la population active, supposée évoluer au rythme annuel moyen de 4 %, et l'élasticité de l'emploi formel hors administration par rapport à la PIB, estimée à 0,7.

De même, les emplois sectoriels sont supposés varier linéairement par rapport à l'emploi hors administration et la PIB, selon une grille établie par voie économétrique.

Enfin, les coûts de création d'un emploi permanent par secteur dans l'économie structurée sont supposés comme suit :

- Agriculture	4	10 ⁶ DA	de 1996
- Industrie :	7	10 ⁶ DA	de 1996
- BTP	5	10 ⁶ DA	de 1996

- Services : 1 10⁶ DA de 1996
- Administration : 1,5 10⁶ DA de 1996

- Dans le cas du scénario tendanciel, on aboutit à des conclusions pessimistes en matière de création d'emplois, soit 2.830 000 dont 906 000 dans l'économie informelle, de 1997 à 2010, et à un taux de chômage qui atteindra 33,3 % à l'horizon 2010.

Concernant les hypothèses spécifiques à ce scénario, elles supposent tout d'abord que la PIB va croître au taux annuel moyen de 4 %, ensuite que l'emploi informel continuera à occuper 31 % de la population et enfin que l'emploi formel hors administration évoluera au même rythme que l'emploi formel total soit 2,8 % l'an.

- Dans le cas du scénario « plein emploi », il est supposé que l'économie va créer suffisamment d'emplois pour ramener le taux de chômage à 14 % à l'horizon 2010. L'emploi informel progressera au taux annuel moyen, observé sur la période 1990-1996, de 9,27 %.

- La population active est estimée, à l'horizon 2010, à 12.693.000 personnes dont 10.916.000 occupées, soit un volume net d'emplois créés de 5.291.000 répartis en 1.104.000 sur la période (1996-2000), 1.780.000 sur le quinquennat (2000 – 2005) et 2.406.000 durant la dernière période (2005-2010).

- L'économie informelle procurera durant ces mêmes périodes 419.000, 782.000 et 1.219.000 emplois respectivement, soit 2.420.000 de 1997 à 2010.

- L'économie structurée créera 865.000, 999.000 et 1.187.000 emplois, respectivement aux périodes citées supra, soit 3.051.000 de 1997 à 2010. L'emploi évoluera au rythme annuel moyen de 3,5 %.

- L'administration contribuera à 26,9 % du volume de la création d'emploi dans le secteur structuré soit 820.000. Ce secteur sera en 2010 le premier employeur, avec 28,5 % de l'emploi global structuré, étant donné la forte jeunesse de la

population qui entraîne des besoins sociaux incompressibles à satisfaire dont les flux fondamentaux sont l'éducation, la formation professionnelle et la santé.

- Le secteur agricole participera à la création de 728.000 emplois qui proviendront du développement des zones de montagne, des steppes et du Grand Sud, de l'irrigation et de la mise en valeur des terres agricoles par le biais des concessions.

- Le secteur industriel participera à concurrence de 958.000 emplois . Cet élargissement de l'offre de travail sera généré, pour l'industrie, par la réhabilitation et la mise à niveau de l'outil de production ainsi que par la réalisation et la multiplication de PME / PMI orientées vers la sous-traitance et la complémentarité avec les entreprises publiques. L'appui à la création d'entreprises, l'amélioration de leur environnement, sont autant de facteurs de renforcement de l'emploi industriel.

- Le secteur du BTPH, où le coût d'investissement est peu élevé, absorbera une main-d'œuvre estimée à 1.237.000 en 2010. Ce nombre est facilement réalisable si l'on tient compte de la politique nationale de l'habitat induite par les performances de réalisation de logements, celles de l'Aménagement du Territoire, celles de la valorisation des potentialités hydrauliques et du renforcement des infrastructures.

- Le développement, enfin, du secteur «commerce, services, transports et communications», nécessitera un volume de 1.247.000 emplois à l'horizon 2010.

Les créations d'emplois dans le secteur structuré demandent une enveloppe de près de 9.500 Milliards de DA (de 1996) impliquant un taux d'accumulation de 21,5 %.

Si l'on se réfère au ratio des importations de biens d'équipement, qui est de 30% du volume des importations, l'enveloppe devise de financement de ce programme s'élèverait à 47 Milliards US\$.

Un tel scénario n'a de chance de se réaliser qu'à travers la mise en œuvre d'une stratégie de développement.