

M. BAHLOUL ET B. HAMEL [*]

Politiques d'ajustement et emploi [**]

Cas de l'Algérie

INTRODUCTION

La contrainte extérieure dont la manifestation la plus forte aujourd'hui est le service de la dette est subie, à partir de la fin des années 70, par l'ensemble des pays en développement. Celle-ci pèse lourdement sur leurs "choix" économiques et socio-politiques. La disponibilité importante de ressources financières, due à une certaine amélioration des termes de l'échange et à l'apport de ressources financières de l'extérieur, cède la place à une situation de rareté, en raison notamment des modifications de la stratégie de sortie de crise des pays capitalistes développés. De la sorte, la crise financière, accompagnant l'épuisement, apparent dans certains cas, des régimes d'accumulation antérieurs, est devenue la réalité vécue par les pays en développement quel qu'ait été le comportement de chacune des économies de ces pays.

Cette situation semble avoir posé la question de l'ajustement comme "nécessité incontournable" dans tous les cas de figures, impliquant qu'aucun Etat n'est plus totalement souverain à l'égard du Fonds Monétaire International (FMI) auquel échoit une double mission. Il s'impose, à la fois, comme le dépositaire de la logique de la contrainte internationale et comme centre d'élaboration - en association avec la Banque Mondiale - des politiques économiques que les pays en développement endettés sont censés mettre en oeuvre dans le but de rétablir les grands équilibres économiques. Visant - dans leur objectif avoué - à restaurer le potentiel de croissance, ces politiques sont connues aujourd'hui sous la dénomination de "politiques d'ajustement orthodoxes". Leurs applications, en Amérique Latine par exemple, ont conduit, en général, à l'aggravation de la crise économique et sociale ainsi qu'à la tendance à l'autonomisation de la dette extérieure.

Suspectant l'efficacité des mécanismes de marchés prônée par les politiques orthodoxes, des politiques dites "hétérodoxes" ont été élaborées et appliquées. Celles-ci posent le choix entre une politique d'inspiration néo-classique - si ce n'est monétariste - et une politique d'inspiration keynésienne. Les échecs relatifs- voire les échecs tout court -rencontrés dans leurs applications ont entraîné une évolution les rapprochant fortement, dans certains cas, des politiques orthodoxes du FMI. La réalité est que certains, constatant le rétrécissement de la

distance entre les notions "d'orthodoxie" et "d'hétérodoxie", considèrent que le clivage n'est plus fait que de nuances.

L'économie algérienne n'échappe pas à ce mouvement. Cette contribution se propose d'analyser les fondements et conséquences de la double "oeuvre" de la contrainte extérieure d'une part, et des restructurations - sous le sceau de "l'ajustement structurel" - du système productif national, d'autre part. L'analyse sera menée comme éclairage aux conditions qui ont conduit à l'annulation progressive de la promesse de mise au travail d'une population jeune et en croissance rapide, posant, dans des termes nouveaux, l'équation de l'emploi et du chômage.

La réflexion sera précédée par quelques remarques - observations sur les fondements et caractéristiques des politiques d'ajustement "orthodoxes" (préconisées par le F.M.I) et les politiques hétérodoxes se voulant alternatives.

I. SUR LES POLITIQUES D'AJUSTEMENT

1.1. Objectifs, caractéristiques et conséquences des politiques d'ajustement orthodoxes et hétérodoxes :

1.1.1 Les politiques orthodoxes :

L'examen des programmes FMI montre que ceux-ci reposent fondamentalement sur l'idée -aujourd'hui forte- que les pays en développement n'ont pas besoin de PLANS mais plutôt de la Restauration d'un certain nombre de mécanismes économiques, ceux relatifs au système d'allocation des ressources essentiellement. Ils partent du postulat que tout déséquilibre extérieur a son origine dans un excédent de la demande globale sur l'offre globale, selon la stricte tradition néo-classique. Ce déséquilibre n'est possible que par une augmentation de la masse des moyens de paiement plus rapide que celle des biens et services réels. Toute correction nécessite donc une réduction de la demande nominale et une réallocation des facteurs de production de façon à augmenter l'offre globale .

Ces programmes contiennent deux objectifs étroitement liés dans l'esprit de leur promoteur : d'une part, la stabilité en rétablissant les équilibres macro-économiques de court et moyen termes, et, l'ajustement structurel en établissant les conditions d'une croissance de moyen-long termes, d'autre part. Il y a là, au plan méthodologique, la manifestation d'une croyance fortement ancrée en l'efficacité de long terme de mesures de redressement des déséquilibres de court terme, devant ramener l'économie vers un sentier de croissance, avec cette hypothèse que l'ajustement est supposé s'effectuer non pas sur les variables réelles mais sur les variables nominales. En d'autres termes, la fusion de divers horizons est présentée comme la stratégie adéquate de redressement à long terme, qui consiste à réaliser la stabilité monétaire et à rééquilibrer la balance des paiements.

Dans cette perspective, les fronts d'intervention logiquement privilégiés sont : le ralentissement de l'inflation, l'établissement d'un système (ou mécanisme de formation) des prix qui assure une direction rationnelle des ressources, la redéfinition enfin, de taux de change réalistes et l'adoption de taux d'intérêt réels positifs. La réalisation de tels objectifs implique la mise en oeuvre de mesures concrètes qui constituent autant de caractéristiques des politiques d'ajustement orthodoxes. Il s'agit, essentiellement, de celles relatives à l'ajustement des parités (dévaluation), l'encadrement du crédit, la réduction du déficit budgétaire, la libéralisation du marché et l'ouverture de l'économie sur l'extérieur.

La réduction du déficit budgétaire en appelle à la réduction systématique des dépenses publiques, accompagnée, le plus souvent, de licenciements de fonctionnaires, de dénationalisations d'entreprises et de suppression, dans les plus brefs délais, de tout schéma de subventions.

La libéralisation du marché va dans le sens de la recherche de la vérité des prix jusque-là subventionnés, ceux des biens de consommation courants notamment. Ceci implique, d'une part, le rejet de toute protection des industries domestiques, et la réduction de la demande en baissant les salaires réels et en "dégraissant" les effectifs du secteur public, d'autre part.

L'ouverture extérieure, avec dévaluation et suppression de droits de douane discriminatoires, vise, quant à elle, à dégager un excédent commercial (en devises). Cela suppose des restrictions en matière d'importations et des facilités de nature à impulser les exportations, ainsi que la mise en oeuvre d'autres modalités d'attraction des devises telles que l'ouverture au tourisme et l'accueil des investissements directs étrangers.

Ce schéma de "réanimation économique" de la société civile (définie dans le discours du FMI comme "le monde de la production et des besoins") assure, aux plans du diagnostic et surtout des acteurs, une pression assez considérable sur l'Etat qui est tenu pour premier - voire unique - responsable des déséquilibres dont souffrent les pays en développement. En effet, comme le souligne J. M. FONTAINE, ces programmes de réformes structurelles n'envisagent pas de mesures positives en faveur de la réanimation de la société civile, mais procèdent par amputation des prérogatives et des moyens de l'Etat. Dans l'esprit des propositions du FMI, les déséquilibres publics (dûs à la méconduite de l'Etat) générateurs de déficits extérieurs sont également, par essence, générateurs de tensions inflationnistes. De ce point de vue, il devient clair que les "lunettes théoriques" chaussées par le FMI ne peuvent s'accommoder nettement que sur une source de déséquilibres, en l'occurrence les déficits publics, avec comme hypothèse que les déséquilibres privés sont impensables au plan macro-économique puisque les déficits privés se bouclent d'eux-mêmes.

Partant de cette analyse, la restructuration de l'offre induit le contrôle des déséquilibres publics comme voie d'attaque privilégiée. Or, ce contrôle doit nécessairement aboutir à un retrait (désengagement) de l'Etat ou à

une redéfinition de ses fonctions entre l'Etat national et les dépositaires de la contrainte internationale et de la restauration (FMI, BIRD) d'une part, et/ou à son remplacement par l'entrepreneuriat privé, d'autre part. En tout état de cause, c'est d'une véritable division des tâches qu'il s'agit : à l'Etat National le contrôle politique et au FMI le rôle "d'organe de vigilance technique", l'objectif étant d'assurer la circulation et la recomposition des capitaux dans le cours de leur mise en valeur internationale.

L'analyse des tenants et aboutissants d'un tel schéma a permis de lui opposer d'importantes critiques. Contrairement à ce qui est sous-jacent aux programmes d'ajustement structurel, il n'est pas du tout sûr que les corrections de court terme n'entraînent pas d'effets contre-productifs brutaux, en ce sens que l'équilibrage du budget risque de bloquer le développement en bloquant aussi bien l'investissement public que privé.

Le respect strict des contraintes extérieures aboutira fréquemment, quant à lui, au blocage des importations productives et à l'asphyxie de l'industrie locale, surtout lorsque la structure industrielle d'ensemble est discontinuée. Par ailleurs, dans une telle situation (discontinuité), il reste à savoir si les effets de court terme pourront susciter, dans le pays considéré, des réactions favorables à la mise en oeuvre d'une stratégie de croissance.

Ces remarques critiques à l'égard des Programmes FMI sont confirmées par les réalités historiques des pays d'Afrique et d'Amérique Latine qui les ont adoptés. Pour le premier groupe, J. M. FONTAINE montre, par exemple, que seuls 03 d'entre eux sur 23 à bas revenus, recensés par la Banque Mondiale en 1967 ont un solde positif de ressources en 1985. On note également 04 cas où le taux moyen d'inflation est supérieur à 30 %, avec un minimum absolu de 57 % au Ghana. Les exportations chutent de 35 % en valeur en 1987 par rapport à 1986. Aussi, les succès enregistrés concernent beaucoup plus la mise en oeuvre des instruments désignés (principalement le contrôle de la croissance du crédit interne) que les objectifs macro-économiques proprement dits, à savoir la restauration de la balance des paiements et la croissance économique. Au total, l'Afrique se "déconnecte" des échanges mondiaux (en tant qu'acheteur et vendeur) au moment même où elle se "reconnecte" très fortement au système financier international, avec une dette qui représente entre la moitié et les deux tiers de la production annuelle. Cependant, il s'agit, semble-t-il, "d'une dette qui pèse moins par elle-même que par le modèle imposé pour maintenir la fiction de son remboursement".

Etudiant le cas des pays latino-américains, P. SALAMA aboutit à la conclusion selon laquelle l'application des politiques d'ajustement orthodoxes a conduit, en général, à des crises économiques profondes alors qu'elles se proposaient de les dépasser. Elle a, en outre, renforcé les mécanismes oeuvrant à la "désindustrialisation-reprimarisation" de ces pays, accompagnée de la "financiarisation" des entreprises et de l'intervention de l'Etat suite, en particulier, à la "dollarisation" de l'économie. Le poids de la dette est ici beaucoup plus marqué et semble présenter la cause principale du déficit. En effet, si 11 pays sur 19,

recensés par la Banque Mondiale en 1987, présentent un solde positif de ressources en 1985, 11 convient de noter qu'entre 1980 et 1985, 08 pays sur 19 ont des taux moyens d'inflation supérieurs à 30 % dont 04 supérieurs ou égaux à 100 %, avec un minimum absolu de 570 % pour la Bolivie.

1.1.2. Les politiques d'ajustement hétérodoxes :

C'est principalement en réaction aux conséquences économiques et sociales des politiques orthodoxes que celles, hétérodoxes, se posent comme alternatives ou se veulent comme telles.

Fondamentalement, elles semblent avoir pour objectif central non pas l'assainissement des comptes extérieurs et le remboursement de la dette, mais la réduction du taux d'inflation national qui rogne le pouvoir d'achat des différentes couches sociales. Dans cette perspective, l'essentiel de l'alternative réside, au plan théorique, dans le gel à durée indéterminée des prix et des salaires ainsi que dans la distribution moins inégalitaire des revenus.

A cet élément essentiel s'ajoutent, selon les cas, des éléments apparemment secondaires, rendant l'hétérodoxie à géométrie variable et/ou définissant des variantes. Ainsi, certains auteurs y ajoutent-ils une réduction des dépenses publiques et des fonctions de l'Etat, ainsi que des privatisations et des dérèglementations. D'autres, considèrent que ces politiques hétérodoxes doivent exclure des mesures orthodoxes et leurs conséquences sociales.

Il faut souligner que les différentes variantes de ces politiques hétérodoxes ne se prononcent évidemment pas en faveur du maintien du rôle et de l'importance du secteur public dans l'économie, et, du monopole d'Etat sur le commerce extérieur. Elles restent fondamentalement inscrites non pas dans une problématique de croissance économique réelle basée sur la production, mais dans une problématique de répartition, étant entendu que cette dernière est beaucoup plus conçue comme "amortisseur" des conséquences sociales de "l'inévitable" ajustement.

Les applications de ces politiques ont rencontré soit des demi-échecs, soit des succès relatifs, selon divers points de vue. Pour les uns (P. SALAMA par exemple), leur insuccès vient principalement de leur incapacité à assurer, dans le même mouvement, d'une part un taux de croissance suffisant et un taux d'investissement accru, et, d'autre part, à continuer à payer le service de la dette. En effet, l'absence d'augmentation substantielle des exportations pour son paiement a dû nécessiter une réduction drastique des importations, et donc la mise en oeuvre de politiques d'import-substitution rendue très difficile par la baisse du taux d'investissement et son maintien à un niveau faible. Aussi, ignorée, la dette s'impose-t-elle à nouveau. Et, parcequ'elles n'ont pas tenu compte de la responsabilité du service de la dette dans le développement du processus hyperinflationniste et du caractère durable de la crise à laquelle ont conduit auparavant les programmes FMI, ces

politiques hétérodoxes étaient condamnées à un échec à terme autant qu'à un retour à l'orthodoxie.

Le traitement qui devra être réservé à la dette, selon ce premier point de vue, devrait tenir compte de la nécessité de libérer les économies en question des conditions astreignantes de l'excédent commercial. La croissance économique devrait être l'objectif recherché, et c'est en fonction de celui-ci que les politiques économiques devraient être définies. A défaut de moratoire, et compte tenu de l'importance des dettes, un tel projet est assurément difficilement concevable sans envisager, au moins, une dépréciation des créances des pays en développement.

Pour d'autres auteurs (M. IKONIKOFF par exemple), les succès relatifs ou partiels enregistrés par les applications des politiques hétérodoxes, notamment à travers les plans "Austral" (ARGENTINE) et "Cruzado" (BRESIL), sont appréciables. Le gel des prix et des salaires n'a cependant pu être observé - pour un temps - que parce que la société civile a pris à son compte cet objectif.

Ce "pacte social" (réalisé à la faveur du processus de démocratisation en cours) se distingue, cependant, par son caractère non durable si une nouvelle structure productive, correspondant à la nouvelle distribution de revenus, n'était pas mise en place. Cela ne pourrait être possible que si les transferts à l'extérieur ne resteraient pas aussi importants qu'ils l'ont été. Par ailleurs, une distribution plus égalitaire des revenus heurterait, à terme, les intérêts des couches moyennes qui voient leurs revenus menacés par la crise financière ; à ce titre, une telle politique pourrait ne pas recevoir leur assentiment.

Qu'en est-il du cas algérien ?

1.2. Fondements et caractéristiques de l'ajustement en Algérie

Comme les autres pays en développement l'Algérie n'a pas échappé à la "nécessité" de l'ajustement. Elle semble faire partie de ceux dont la décision a été "interne et autonome". Si tel est le cas, l'évolution de la politique économique - voire sa nouveauté à partir des années 80 - devrait faire l'objet d'un décryptage en termes d'affrontements internes et de restructurations hégémoniques au sein et à l'extérieur de l'Etat. C'est là une piste de recherche que nous ne développerons pas ici.

Cependant, divers observateurs considèrent que la politique d'ajustement algérienne est beaucoup plus sévère, en 1987, que celle généralement préconisée par le FMI.

L'impératif de rétablir et de sauvegarder les équilibres extérieurs (et intérieurs) date de l'établissement, en fin 1979, du bilan décennal de développement 1967-1978. L'objectif de l'excédent commercial (en devises) est, quant à lui, clairement affirmé en 1986, suite à la "crise" des moyens de paiement extérieurs précipitée par la baisse du prix de pétrole exporté.

Mais il faut noter que l'ajustement présente une originalité en Algérie par rapport à celui proposé par le FMI. Elle réside dans le fait que celui-ci s'est opéré par paliers successifs (et non sous la forme d'un choc brutal) tout en inversant son cheminement classique. En effet, contrairement aux dispositions des programmes FMI, l'ajustement structurel (des structures), au lieu de suivre la recherche de la stabilité l'a, au contraire devancée. En d'autres termes, les mesures ponctuelles de conjoncture ont été précédées d'opérations de grande envergure, constituant ainsi autant de préalables et/ou de conditions permissives dont il s'agit d'abord de rendre l'intelligibilité.

1.2.1. En effet, l'un des caractères marquants du bilan décennal (1967-78) a été de déclarer le secteur d'Etat "inefficace", voire inefficace d'une part, et de rendre l'Etat responsable (unique) des déséquilibres économiques ainsi que des dysfonctionnements caractérisant les entreprises d'Etat.

La "Restructuration organique et financière des entreprises publiques", engagée lors du premier Plan quinquennal (1980-84), constitue une suite logique aux intentions du Bilan car "objectivement" appelée par lui. Loin de constituer un bref processus d'ajustement de quelques structures (les entreprises d'Etat) sans remise en cause des principes et règles ayant présidé à leur structuration-développement, elle s'est révélée, en réalité, comme un réaménagement profond et quasi-total du régime économique et social antérieur. Elle se caractérise, au plan macro-économique, par la mise en avant du principe de valorisation du capital, marginalisé lors de la décennie 70. Au plan micro-économique, elle crée son objectif, en l'occurrence l'entreprise classique et la dote de son principe de fonctionnement et de gestion : la rentabilité financière immédiate. Ce faisant, elle visait à produire la flexibilisation du "rapport salarial" issu de la mise en oeuvre de la "gestion socialiste des entreprises" et à promouvoir un mode de régulation alternatif, en l'occurrence un mode marchand supplantant la planification.

La recherche de la flexibilité de l'emploi et du "rapport salarial" antérieur implique des dispositions nouvelles en matière de législation du travail. Le Statut Général du Travailleur, élaboré (en 1978) pour répondre à des contradictions que le processus de développement avait portées à maturité, sera recentré autour du principe de la rentabilité financière, et réarticulé à un mouvement d'ensemble visant à la "rationalisation économique" du monde du travail.

1.2.2. C'est sur cette base structurelle reconsidérée que vont intervenir, dès Mars 1986, un certain nombre de mesures ponctuelles visant à sauvegarder les équilibres, extérieurs notamment. Parmi celles-ci, notons la compression des dépenses de l'Etat, la réduction des importations alimentaires, les incitations à l'exportation, la redistribution des terres y compris celles des ex-domaines autogérés, la nouvelle légitimité reconnue (en fait dès 1983) au secteur privé national, les fermetures d'unités de production publiques déficitaires, les licenciements -dans certains cas- des sureffectifs que la restructuration avait révélés.

A la fin de l'année 1986, suite à la session du comité central du FLN (30 Décembre), on assiste à un renforcement de la politique d'austérité. Aussi, un autre train de mesures intervient-il : suppression de nombre de subventions, création d'un impôt sur les constructions individuelles, augmentation de l'impôt sur les bénéfices, lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, suppression du Ministère de la Planification en rapport avec la question de "l'autonomie des entreprises".

Les conséquences effectives et prévisibles de cette politique d'ajustement sont notables, en particulier sur l'emploi comme on le verra plus loin. La fonction d'Entrepreneur général du développement, assurée jusque-là par l'Etat, tend sérieusement à être éclatée en de multiples fonctions que les mécanismes marchands doivent articuler entre elles.

L'Etat semble s'avancer et agir surtout en tant que Puissance Publique tournée vers l'intérieur, après avoir été dirigée antérieurement contre l'extérieur (nationalisations).

II. CONTRAINTE EXTERIEURE, MODALITES DE L'AJUSTEMENT ET EMPLOI EN ALGERIE

2.1. L'achèvement d'une période longue de progression forte et stable de l'emploi :

A partir des années 80, on constate un net renversement des tendances à l'emploi dans l'économie algérienne. C'est en effet l'achèvement d'une période longue de croissance forte, stable et diversifiée de l'emploi qui s'annonce. Cette période a couvert toute une décennie s'ouvrant, en 1967, avec le 1er plan de développement (triennal) et se clôturant pratiquement, en 1978, avec le second Plan Quadriennal. Elle a été sanctionnée par le bilan le plus positif en terme de création d'emplois et de mise au travail d'une population caractérisée par sa jeunesse et son rythme de progression rapide (3,2 %).

43.000/an de.....1968 à 1969

135.000/an de.....1974 à 1978

Cette dynamique de création d'emplois s'intégrait, naturellement, dans une politique de développement où le "plein-emploi" était posé comme un objectif macro-social de première importance. La formation du système productif devait tenir de manière synthétique et des promesses économiques - principalement la constitution d'un appareil industriel puissant par son étendue et sa performance- et des promesses sociales -la mise en oeuvre d'une politique de redistribution et de protection sociale-.

Dans cette optique, la mise au travail de la population, par une politique audacieuse de l'emploi-formation et des revenus, jouait, tout à la fois, le rôle de catalyseur d'une dynamique d'expression-matérialisation des besoins sociaux et de levier de formation de relations professionnelles de travail et de production nouvelles. C'est l'acquis le plus important de la période de forte croissance qu'a connue le pays. L'emploi était de plus en plus soutenu et orienté pour s'ancrer comme élément organique

d'une conception et d'une pratique du développement où l'homme concret était au centre de tous les bilans. Les résultats de la politique sociale devaient être appréciés non en termes de coûts et de faisabilité économique des dépenses mais en termes d'effets d'intégration sur l'ensemble du système productif national et centralement sur son espace social : les collectifs de travail à former de toutes pièces. Une autre rationalité, centrée sur la maîtrise des grandeurs macro-économiques et le contournement de règles traditionnelles du calcul économique, commandait aux processus de formation des proportions matérielles et sociales de l'économie indépendante alors en chantier.

Il va sans dire que c'est à la faveur d'un surplus financier substantiel, mobilisé à travers la valorisation des ressources minières et énergétiques du pays, que ce mouvement historique - singulier par sa nature, ses dimensions et ses résultats - de création d'emplois, de satisfaction des besoins sociaux et de construction d'un appareil industriel, a été possible. Mais ce serait aussi minimiser tout le long et difficile travail de lutte contre la division internationale du travail (DIT), mené par l'Algérie, que de rendre l'explication de tous les dynamismes, positifs ou négatifs, de cette phase de la croissance à la seule et unique "aisance financière" que procurait - et procure toujours - la rente pétrolière, toute proportion gardée par ailleurs. Ce travail consistait, entre autres, à notre sens, en une mobilisation active de savoirs politiques, sociaux et techniques importants de la part de la "société civile" et de l'Etat entrepreneur "économique", à l'époque, à l'intérieur même et contre les mécanismes de l'incontournable marché capitaliste mondial de l'argent, des produits, des techniques et des savoir-faire. Le desserrement positif de la "contrainte extérieure" et le déclenchement d'un cycle vertueux de l'accumulation du capital - Argent - Investissement - Emplois - Besoins sociaux - était aussi à ce prix.

La contrainte extérieure qui, certes, n'agissait pas dans les mêmes conditions d'aujourd'hui - crise de l'endettement international, déflation et fermeture des marchés, exacerbation de la concurrence, augmentation du risque etc. - n'était alors approchée ni comme fatalité à subir, ni, encore moins, comme l'occasion de profondes restructurations de l'économie et de la société en vue de leur intégration structurelle à l'espace du capital international. Sa prise en charge dans la stratégie politico-économique de l'Etat algérien, dans ses rapports à l'extérieur, n'était posée ni en termes de coût-ouverture, ni en termes de coût-fermeture de l'économie nationale. Elle relevait plutôt d'une dynamique de gestion particulière de l'espace qui existait entre ces deux bords, et qui permettait l'instrumentalisation de certaines opportunités internes et internationales en vue de la réalisation de choix nationaux. Ce qui ne semble pas être le cas aujourd'hui.

La contrainte extérieure devient le leitmotiv principal pour l'explication - justification des goulots d'étranglement, d'approvisionnement et d'emplois-besoins sociaux que connaît l'économie algérienne. Elle est, plus radicalement, le creuset pour un discours de double validation sociale et pseudo-scientifique de fermes arbitrages en faveur de la consolidation-fixation de variables d'équilibres extérieurs (taux de

remboursement de la dette, solde commercial, etc.), de l'ouverture-internationalisation et de la libération de certains créneaux de l'économie nationale. Ceci, évidemment, au détriment de choix internes de la la croissance (épargne, investissement, consommation, intégration, ect.) et de la politique sociale dont la fragilisation de pans entiers est plus présente que dans les objectifs des politiques d'ajustement à l'oeuvre.

En effet, le mode de traitement de la contrainte extérieure apparaît incontestablement, aujourd'hui, comme la source principale du démantèlement des mécanismes traditionnels de la croissance et du dispositif de politique sociale qui la soutenait.

Le chômage est le résultat le plus spectaculaire de ce démantèlement. L'analyse de sa nature, de sa structure ainsi que l'usage social qui en sera fait permettent de le montrer.

2.2. Un chômage d'adaptation à la contrainte extérieure :

Quelques repères chiffrés (sans encombrer l'exposé) nous permettent, ici et là, d'avoir une idée globale sur l'évolution du mouvement de l'emploi par rapport aux besoins exprimés, aux capacités d'absorption planifiées et aux offres réalisées.

A la veille du dernier plan quinquennal, les estimations du Ministère du Travail et de la Formation Professionnelle (M.T.F.P) arrêtaient à 700.000 les demandes d'emploi à satisfaire. Ces estimations ont évolué, entre temps, à cause des demandes d'emploi additionnelles générées, d'une part, par les déperditions scolaires (dont le système de formation professionnelle ne peut prendre en charge que le 1/3 des effectifs) et, d'autre part, par les suppressions d'emplois qui se sont développées tout le long de ces dernières années.

Confrontée aux résultats de la dynamique de l'emploi observée depuis le lancement du premier plan quinquennal, et plus spécialement lors du second plan quinquennal, cette demande importante d'emploi est loin d'être honorée. Les attentes du planificateur sont gravement déçues.

Ainsi, on peut relever, à la faveur des statistiques disponibles, qu'entre 1977 et 1986, l'évolution de l'emploi observée a enregistré des retournements de tendances significatifs par rapport aux années précédentes. Son rythme annuel de progression a été de 1,5 au lieu de 2,3 %, matérialisant un niveau de création d'emploi de 150.000/an avec toutefois une chute brutale de ce niveau durant :

- l'année 1985 avec 120.000 emplois observés ;
- l'année 1986 avec 100.000 à 110.000 emplois ;
- et l'année 1987 avec 90.000 à 100.000 emplois placés seulement.

Avec ces variations vers la baisse des niveaux d'emploi enregistrés, on est bien loin des créations d'emploi planifiées qui tablaient sur 180.000 emplois/an.

Ces retournements ont déterminé, de cause à effet, une inquiétante montée des effectifs des demandeurs d'emploi, dessinant, d'année en année, une courbe d'évolution des taux de chômage en "dents de scie" avec tendance à la montée progressive à partir de 1984 :

- 17,9 %.....	1979
- 16,8 %.....	1982
- 16,4 %.....	1984
- 16,9 %.....	1985
- 17,4 %.....	1986
- 18,2 %.....	1987

Cette courbe exprime l'émergence d'un chômage nouveau dans son essence, sa structure, son étendue et ses manifestations symptomatiques. Un chômage qui s'aggrave d'année en année, portant les caractères suivants :

- il touche une population relativement jeune, 55,6 % des personnes à la recherche d'un emploi ont moins de 30 ans et 8,6 % ont moins de 20 ans, selon une enquête des services statistiques de l'ex-Ministère de la Planification menée en 1986 ;

- ses effets sont ressentis beaucoup plus en milieu rural et semi-rural qui concentre, à lui seul, 57,3 % des chômeurs ;

- sa progression embrasse, avec une certaine relativité, les catégories de la population instruite et diplômée. Ce qui est un caractère nouveau pour l'économie et la société algériennes ;

- plus de la moitié des personnes sans emploi (50,5 %) sont des chefs de famille, c'est-à-dire avec des besoins sociaux plus importants à satisfaire ;

- une partie importante de la population en rupture de travail a déjà exercé au moins un emploi, c'est-à-dire doté d'une qualification réelle. Toujours selon la même enquête citée, 72,3 % ont exercé un emploi alors qu'ils n'avaient pas 20 ans et 26,5 % avaient moins de 16 ans ;

- enfin, les durées de chômage sont plus ou moins longues selon les régions et les milieux sociaux :

- 38,8 % de la population en chômage reste de 1 à 6 mois ;
- 32,9 % de la population en chômage reste de 7 à 12 mois ;
- 25,2 % de la population en chômage reste de 13 à 36 mois ;
- 3,2 % de la population en chômage reste plus de 06 mois.

Ces durées ont, semble-t-il, connu des variations vers la hausse ces deux dernières années.

Analysées sur un plan qualitatif, ces évolutions marquent l'émergence d'un chômage porteur de tendances d'exclusion et de destruction de capacités sociales de production importantes, surtout si l'on pense aux blocages qui sont faits à l'emploi des jeunes, des diplômés et des travailleurs ayant acquis une expérience professionnelle dans l'appareil de production durant ces dernières années.

D'un autre côté, l'examen des causes et déterminants structurels de ce chômage montre bien son ancrage dans la logique et les mécanismes nouveaux que tentent de mettre en place les réformes et restructurations internes/externes engagées depuis le début des années 80. Les questions de l'emploi et du chômage sont resituées, en effet, dans le cadre des principes et énoncés de la nouvelle philosophie économique, avec, notamment, à l'oeuvre tout un courant de "délégitimation idéologique" des pratiques de la régulation sociale qui ont prévalu dans la phase de forte industrialisation.

Selon la nouvelle approche, qui se déclare de manière ferme et ouverte dans le discours et la pratique sociale de gestion des forces de travail, la stratégie de l'emploi doit se développer, à l'avenir, de manière étroitement articulée à la production (concrètement aux gains de productivité réalisés) et à la rentabilité financière des entreprises.

Conçu et pratiqué, durant toute une période, comme un rouage stratégique des politiques de répartition, l'emploi doit trouver un nouveau statut, à savoir sa mobilisation positive dans le projet d'une économie centrée sur la réalisation d'un surplus économique durable, organique à la base productive hors industries de valorisation minière et énergétique.

Dans cette perspective, l'institution d'une relation de dépendance entre l'emploi et la production, nouvelle en Algérie étant donné les conditions spécifiques de formation de l'économie, n'exclut pas la mise en oeuvre d'un "chômage de croissance". Celui-ci se définit comme le produit d'une gestion de la mise au travail par l'exclusion-sélection des forces de travail à l'entrée et l'intérieur des procès de travail, permettant aux entreprises de fixer des dynamismes structurels d'augmentation de la productivité du travail, de baisse des coûts salariaux, de réinvestissement et d'amélioration technique de leur appareil de production, etc...

Cette relation nouvelle entre les niveaux macro-économiques de l'emploi et les performances micro-économiques des entreprises, qui reste à établir et à confirmer dans son efficacité, s'est traduite, dans les faits par des reniements importants, et a engendré l'émergence de phénomènes nouveaux quant au mode de traitement de l'emploi et de la formation de la population active que l'on peut résumer brièvement comme suit :

- la remise en cause d'un fondement théorique et doctrinaire de base de la stratégie de développement des deux premières décennies de l'indépendance, à savoir l'objectif de "plein emploi" constamment présent dans les différents plans nationaux. Les possibilités de l'emploi sont posées en référence à la problématique classique de la croissance (croissance intensive) qui compose avec le chômage, l'intériorisant, de plus en plus, dans les normes sociales et techniques comme "nécessité objective" ;

- l'emploi ne doit plus découler de manière logique des investissements productifs, en particulier industriels, mais de politiques alternatives qui restent à identifier, à préciser et mettre en oeuvre. Dans un premier

temps, il ressort que, parmi ces politiques alternatives, le planificateur ait misé sur le développement de secteurs comme l'artisanat, l'agriculture, le commerce, le tourisme, l'administration et, de manière générale, les services marchands comme créneaux d'offres d'emploi.

Cette option est largement tenue dans les résultats des bilans de l'emploi de 1980-87, où hormis l'agriculture et l'artisanat qui sont restés loin des prévisions, on assiste à un véritable emballement des secteurs de l'administration, des transports et des services dans la création d'emploi et ce, au détriment du secteur industriel qui perd en conséquence son rôle de leader dans ce domaine.

Ainsi, de 1980 à 1984, les niveaux sectoriels d'emploi ont évolué comme suit :

	Prévu	Observé
Industrie	185.000	93.600
B.T.P	300.000	218.000
Transport	105.000	36.000
Commerce et Services	305.000	124.000
Administration	280.000	230.000

Cette configuration est nettement confirmée dans les prévisions de clôture du second plan quinquennal, avec toutefois une aggravation spectaculaire des déficits en matière de promesses d'emploi :

- Industrie	94.000
- B.T.P	233.000
- Transport, Commerce et Services	195.000
- Administration	73.000

Ces déficits montrent aussi, fait nouveau, que même les branches traditionnellement les plus actives en matière d'offre d'emploi comme le BTP, enregistrent des chutes brutales dans leur capacité d'absorption de la main-d'oeuvre. Au 2ème semestre de l'année 1986, l'enquête sur l'emploi de l'ex-Ministère de la Planification note une chute de l'offre de l'ordre de 9.019 unités, soit 24,60 %.

- La substitution du rôle leader du secteur public industriel national dans la mise au travail. Désormais, c'est le développement des industries locales, petites et moyennes, municipales ou privées, qui auront la charge de la stabilisation et du développement de l'emploi, surtout en raison de la chute significative de l'investissement public productif et des effets attendus de la politique de légitimation-développement de la petite et moyenne entreprise. Dans ce cadre, les choix arrêtés ont été singulièrement démentis, surtout du côté du capital privé national qui n'a pas véritablement répondu aux espoirs enthousiastes tissés autour de lui. Ses "vertus" productives et innovatrices n'ont pas fonctionné, en

particulier dans le domaine de l'emploi où l'on enregistre, selon l'enquête statistique suscitée, un recul de sa participation comparativement, toute proportion gardée par ailleurs, au secteur public.

	1er Semestre 86	2ème Semestre 86	Variation
- Secteur Public	51.388	42.295	- 18 %
- Secteur Privé National	6.995	4.292	- 39 %
- Secteur Privé Etranger	15.295	9.349	- 39 %

Enfin, cette nouvelle politique de l'emploi place l'entreprise publique algérienne, de fait, dans une situation où l'emploi ne sera plus son souci premier mais conçu et réalisé en conciliation avec ses objectifs micro-économiques de productivité du travail et de rentabilité financière.

Suivant les recommandations des pouvoirs publics dans ce domaine, l'entreprise s'est mise en accord avec la dynamique de relâchement des freins des déséquilibres sociaux constatés par :

- la compression des effectifs donnant ainsi, pour la première fois, au licenciement économique un fondement institutionnel et une légitimité idéologique ;
- la fermeture d'entreprises considérées comme non-rentables ;
- l'aggravation de l'obsolescence des qualifications et la réduction des fonctions de formation-recyclage de l'entreprise publique ;
- le ralentissement, handicapant pour l'entreprise, du processus d'achèvement de la formation des collectifs de travail, notamment dans leur segment-critique (ingénieurs, cadres et techniciens) et ce, malgré les besoins toujours importants dans ce domaine.

Paradoxalement, et malgré les volontés affichées et les mesures décidées, cette politique de l'emploi et de la gestion des forces de travail tout en aggravant les tensions sociales, n'a pas permis aux clignotants du "chômage de croissance" préconisé de se mettre au vert.

Les indicateurs de croissance indiquent toujours :

- de faibles performances en matière de productivité et de taux de croissance de la production intérieure brute (PIB) ;
- une augmentation relative et stable des coûts salariaux ;
- une inflation continue, fragilisant davantage les pouvoirs d'achat des travailleurs ;
- une chute continue des taux de formation brute du capital (tBCF) ;
- des modifications techniques très limitées dans l'appareil de production ;
- aucune "détente" dans le marché du travail, dans le sens d'une fluidité de la circulation des forces de travail vers les secteurs et régions en besoin.

En résumé, on peut constater que les effets attendus d'un usage social du chômage aux fins de mobilisation productive des forces de travail et d'assainissement économique et financier des entreprises publiques sont presque nuls. Ainsi, le chômage apparaît, à travers ces indications d'analyse, plutôt comme un coût social pesant dans la facture des restructurations et des politiques d'ajustement en chantier que comme le produit d'une dynamique de croissance qui reprendrait éventuellement les cycles de l'accumulation du capital sur de nouvelles bases, rétablissant les objectifs macro-économiques d'investissement, d'emploi et de satisfaction des besoins sociaux.

L'échec observé, l'aggravation continue du chômage et les tensions sociales imprévisibles que préfigure son développement d'ici à la fin de la décennie prochaine incitent, aujourd'hui, les pouvoirs publics à revenir sur certains fondements de l'approche de l'emploi que nous avons exposée. Une politique active de l'emploi et de la formation est alors souhaitée, sous contrainte de plusieurs scénarios du chômage. Elle semble sous-tendue par un Plan d'urgence qui combinerait tout à la fois :

- la réhabilitation des fonctions et dynamismes des entreprises publiques nationales et locales en matière d'emploi ;
- le développement d'un programme spécial de mise au travail des jeunes par la promotion de projets de grands travaux et de mise en valeur des terres.

Toute la question est de savoir si ce plan aura quelques chances de réussite si ses dispositions demeurent incompatibles avec la réalité des ajustements à l'oeuvre d'une part, et si l'exclusion sociale -notamment celle des producteurs directs- est portée à ses développements extrêmes, d'autre part.

Notes

[*] Enseignants à l'ISE - ORAN - Chercheurs au CREAD

****]** Communication présentée au Colloque International sur "Crise économique mondiale et politiques nationales de l'emploi" INT, Alger 28, 29, 30 Mai 1988.