

MOHAMED MEDJKOUNE*

Ajustement structurel, emploi et chômage en Algérie

1. AJUSTEMENT STRUCTUREL ET IMPACT SUR LA DYNAMIQUE DE L'EMPLOI.

Le programme de transition vers l'économie de marché, articulé principalement autour d'actions de stabilisation macro-économiques, permet aujourd'hui d'afficher des résultats jugés satisfaisants par le gouvernement et les institutions internationales.

Les effets de ce programme sont effectivement perceptibles. On assiste notamment à un encadrement rigoureux de la politique économique et à une contraction sans précédent de la demande des agents économiques, notamment des ménages.

Les actions de politiques économiques sont surtout organisées autour de la libéralisation totale des prix, de la suppression des subventions à la consommation, de la libéralisation du commerce extérieur ainsi que des mesures de convertibilité partielle du dinar.

Ces mesures se veulent une mise en adéquation des formes d'organisation et de régulation du système économique avec les transformations socio-économiques et politiques enregistrées depuis le début des années 1990.

L'économie de marché ou les prémices de l'économie de marché constituent aujourd'hui une réalité en Algérie. On assiste effectivement à l'émergence véritable d'un système économique qui veut réhabiliter la régulation de marché, sans pour autant disposer en l'état actuel de toute la maturité et de l'environnement de l'économie de marché, telle que décrite dans les ouvrages d'économie ou existant dans les économies traditionnelles de marché.

Aussi le caractère encore imparfait d'un marché régulateur au sens de mécanismes d'allocation des ressources économiques de manière décentralisée se traduit bien souvent par des comportements des agents économiques pas tout à fait semblables à ceux de leurs confrères dans les pays développés mais plus proches de ceux de l'accumulation primitive.

Ainsi le secteur privé, sensé être le vecteur des transformations socio-économiques, privilégie un court terme spéculateur à un long terme plus entrepreneurial et structurant. Selon cette logique financière (et pas du tout économique) le secteur privé privilégie les secteurs à faible

intensité capitalistique offrant des taux de rentabilité élevés.. Son impact sur l'évolution et la structure de l'emploi est évidente.

Le secteur public, sur lequel a reposé pendant très longtemps la dynamique de croissance et de création de l'emploi, a été fortement fragilisé par le processus de transition vers l'économie de marché, dans un contexte de crise économique et de récession durable.

La question de l'emploi et/ou du chômage en Algérie se débat dans une structure économique désarticulée, dont la dynamique ne permet même plus de préserver les postes de travail antérieurement créés et encore moins de faire face à une offre de travail fortement stimulée par la crise économique : près de 500.000 à 600.000 nouveaux actifs chaque année.

Les résultats affichés en matière de restauration des principaux équilibres macro-économiques s'accompagnent d'un difficile amorçage de la croissance. Le comportement des agents économiques dans un contexte de crise et de logique financière est préjudiciable à l'instauration d'un développement économique durable. Face à la montée, voire à l'élargissement de la pauvreté absolue, qui touche des familles de plus en plus nombreuses, près du tiers de la population vit au-dessous d'un seuil de pauvreté, les politiques de protection sociale ne peuvent avoir qu'un effet limité, en raison de l'ampleur des besoins et de la limitation des ressources budgétaires, fortement compressées dans le cadre de la restauration des équilibres budgétaires primaires.

La difficulté de relance de l'activité économique s'accompagne de l'aggravation du chômage. Dans le contexte actuel, la relance de l'activité économique, à moins qu'elle n'atteigne des taux records, peut même et doit même s'accompagner de pertes importantes d'emplois. En effet la recherche d'une meilleure performance économique et d'une plus forte compétitivité par les coûts, nécessairement, conduit et conduira objectivement à des arbitrages défavorables à l'emploi.

Il est clairement établi, du moins pour nous, que les mutations socio-économiques actuelles en Algérie, pour être porteuses de résultats, doivent intégrer la problématique de la globalisation des économies et des marchés.

Au niveau du marché du travail, les effets conjugués de la crise économique et du programme de transition vers l'économie de marché sont perceptibles aujourd'hui.

Pendant près d'une décennie (1985-1995), les entreprises publiques économiques et les entreprises locales, ont retardé le processus d'ajustement des effectifs à l'évolution de la production. L'évolution de la productivité du travail durant cette période a été négative, comme cela ressort du tableau ci-dessous :

1985-1989	- 0,1 %
1990-1994	- 0,9 %

Par secteur les évolutions défavorables les plus fortes sont enregistrées dans les BTP (-2,47%), les services (-2,17%) et l'industrie (-1,38%).

Face à l'évolution défavorable de l'économie, la question de l'emploi et du chômage interpelle l'ensemble des acteurs sociaux.

Aujourd'hui, face à l'ampleur du problème, l'objectif recherché est, à défaut de créer des emplois, d'en assurer une meilleure répartition. Les solutions proposées par les pouvoirs publics vont pleinement dans ce sens : baisse de l'âge de la retraite, ramené à 55 ans en dépit des effets négatifs sur l'équilibre financier du système de retraite, réduction du temps du travail, travaux d'utilité publique etc.. Aussi, dans l'incapacité d'apporter une réponse économique, fondée sur la croissance, qui tarde à venir, les pouvoirs publics lui substituent un traitement social, fondé principalement sur les politiques de distribution de revenus

En Algérie le dispositif mis en place est significatif de cette approche : Indemnité d'Activité Générale, Emploi Salarié d'Initiative local (ESIL). Il est vrai que ces mesures permettent de lutter contre le sentiment d'exclusion sociale, mais leur efficacité reste limitée dans la mesure où elles ne conduisent pas à l'insertion définitive des personnes intéressées dans le tissu productif national.

L'intégration des chômeurs, notamment les jeunes, à travers les créations d'entreprise se heurte aux limites des possibilités de financement et bien souvent au manque d'expérience des gestionnaires. Une appréciation de l'efficacité du dispositif de lutte contre le chômage, notamment des jeunes, devra permettre une approche plus adaptée et une amélioration de son efficacité.

Aujourd'hui, sous la pression du programme d'ajustement structurel et de la réhabilitation de la régulation par le marché, l'objectif des programmes économiques n'est plus d'atteindre un plein emploi social c'est à dire un emploi pour tous, mais surtout un plein emploi économique, qui peut et doit admettre un volant de sous emploi et de chômage important.

Les questions fondamentales qui demeurent posées sont :

i) comment créer de nouveaux emplois en relation avec le premier choc de mutation de l'économie,

ii) et qu'en sera-t-il de l'après transition ? Comment arriver à remplacer, nécessairement, les emplois industriels traditionnels, fondement du potentiel productif actuel, par des emplois industriels de nouvelle génération ou de services, en liaison avec les mutations qualitatives du tissu productif national dans le cadre de la globalisation des marchés et des économies ?

L'évolution défavorable de l'emploi dans le secteur structuré, formel, est toutefois atténuée par la dynamique d'évolution de l'emploi dans le secteur informel. La place et le rôle de ce secteur dans l'économie nationale est incontestable. Devant la situation qu'on peut juger désespérée, on ne peut qu'adhérer à la réflexion suivante : « si le secteur informel n'avait pas existé, il aurait fallu l'inventer. ».

2. LES NOUVEAUX PROBLEMES DE L'EMPLOI EN ALGERIE.

En 1990, pour la première fois en Algérie, le solde net des créations d'emplois a été négatif.: l'Algérie a perdu par rapport à l'année 1989 près de 150 000 emplois. La population occupée est passée, selon les données statistiques de l'ONS de 4 432 000 emplois à 4 283 000 emplois. Il s'agit là d'un moment déterminant dans la dynamique d'évolution de l'emploi et marque une rupture définitive avec les évolutions antérieures.

Ce moment coïncide avec, d'une part, la mise en oeuvre du programme d'ajustement structurel et la transition de l'Algérie vers l'économie de marché et, d'autre part, avec la perte de confiance des entreprises publiques en un éventuel retournement favorable de la conjoncture. Les entreprises ont pour la première fois, bien que la récession dure depuis 1986, procédé à des ajustements du volume de main-d'œuvre en relation avec l'évolution de leur activité. Par ailleurs, pour la première fois également, l'évolution du chômage n'est plus imputée à l'évolution de la structure de la population, comme par le passé. En effet le nombre de chômeurs ayant déjà travaillé évolue de manière significative.

Cette situation nouvelle déplace le champ d'investigation de la politique de l'emploi. Il ne s'agit plus seulement de créer de nouveaux emplois mais surtout de ne pas en perdre. Le chômage devient incontournable. Il y a lieu cependant de le contenir à un niveau compatible avec les exigences de la cohésion sociale. Or les contraintes économiques et financières ne permettent pas, à l'étape actuelle, de fournir une réponse économique à ce problème. Le déplacement de l'économie vers le social est inévitable.

La mise en place et le développement de la politique de protection sociale, à même de contenir l'exclusion sociale, va constituer un moment déterminant de cette volonté de substituer une politique de revenu à une politique de l'emploi.

Le ralentissement du rythme de création d'emplois est perceptible aujourd'hui dans les secteurs de l'économie structurée. La création nette d'emplois durant la période 1984-1989 a été de 125.000 à 140.000 emplois. Le rythme de croissance de l'emploi avoisinait celui de l'évolution de la population active, soit 4%

Depuis 1992, il ne tourne plus qu'autour de 50.000 à 70.000 emplois/an. Ce niveau est bien en deçà des différentes pertes d'emplois liées à la compression des effectifs. Ces faits nous conduisent à dire

que le solde net de création d'emplois dans le secteur formel est quasiment, pour ne pas dire négatif.

Ce processus de destruction d'emplois va s'intensifier davantage en 1997 et 1998, avec la progression, voire l'achèvement, de la restructuration du secteur économique public et de sa mise en adéquation avec les règles et normes d'efficacité de l'économie de marché. Les secteurs les plus touchés par le processus d'ajustement sont le BTP, l'industrie et les services. Cette évolution est liée à celle de la production. La production durant les 9 mois de l'année 1996 a enregistré selon les secteurs les évolutions défavorables suivantes :

Secteurs	taux
industries manufacturières	- 12 %
industries sidérurgiques, mécaniques et électriques	- 18.7 %
chimie	- 17.1 %
textiles	- 22.4 %
cuir et chaussures	- 33.7 %
Agro-alimentaire	- 32 %
engrais et pesticides	- 60.8 %

Source : *Données Statistiques, ONS, n°239, 1997, Alger.*

Les causes apparentes de cette évolution sont essentiellement liées au rétrécissement de la demande et au problème d'approvisionnement en matières premières et la concurrence des produits importés. Les ventes enregistrent une diminution importante et des compressions d'effectifs pour raison économique de plus en plus fréquentes, d'autant plus que la législation du travail a été quelque peu allégée pour favoriser les processus d'ajustement et de flexibilité de l'entreprise.

La baisse de la production industrielle s'accompagne aussi d'une baisse sensible de l'activité commerciale sous l'effet de la baisse de la demande. La relance de l'emploi par les services a rencontré ainsi des limites importantes. Les services fournis aux ménages et aux entreprises ne peuvent dans un contexte de récession importante soutenir l'emploi. Les actions de restructuration du secteur du commerce et du tourisme témoignent de cette précarité. Les effets d'entraînement sur l'emploi sont pratiquement nuls.

Cependant, compte tenu des exigences de rentabilité financière, de productivité et de compétitivité induites par la globalisation des économies et des marchés, cet impact ne peut être que très limité. La résorption du stock de chômeurs actuel de 2.000.000 à 2.500.000, dont le décompte ne fait pas l'unanimité, et de l'offre de travail additionnel annuel nécessite des taux de croissance trop important pour être plausible et crédible : autour de 12 à 15% annuellement pendant une période très longue de 5 à 8 ans. Le maintien du taux de chômage à son niveau actuel de 28 à 29% nécessite un taux de croissance de l'ordre de 8% par an, ce qui suppose la création de près de 300.000 emplois nouveaux chaque année, soit l'équivalent de l'évolution de la population active officielle.

Ces données, en deçà de la réalité, du fait qu'elles n'intègrent pas pleinement les effets des mutations socio-économiques sur le comportement d'activité des ménages permettent déjà de mesurer

l'ampleur du problème. Elles doivent inciter à une approche globale du problème de l'emploi et à rechercher des solutions alternatives et complémentaires fondées non seulement sur la création d'emplois nouveaux mais également sur les questions de régulation et de fonctionnement du marché du travail.

Aujourd'hui les actions de gestion active du marché du travail peuvent conduire à améliorer la lutte contre le chômage en agissant principalement sur les distorsions entre l'offre et la demande de travail de caractère géographique et/ou professionnel (chômage d'inadaptation) ou particulière, notamment le chômage de groupes de population fragilisés : handicapés, sans qualification, etc...

Aujourd'hui le chômage en Algérie est non seulement d'origine macro-économique (faiblesse de l'investissement), mais est aussi lié à des écarts d'ajustement entre offre et demande de travail pour des raisons diverses, notamment inemployabilité des chômeurs : manque de qualification, formation non adéquate, absence de mobilité et de flexibilité, réglementation draconienne pour l'accès à certains métiers ; pour des raisons de monopoles et de rentes des professionnels en place : avocats, expertises comptables, etc...

Les rigidités d'ajustement de l'emploi sur les marchés formels, structurés, ont conduit depuis 1990 à l'élargissement du secteur informel, qui bien souvent dépasse largement la sphère de l'économique.

Selon les données statistiques de l'ONS l'emploi informel est passé de 375.000 environ en 1992 à près de 900.000 en 1996, enregistrant ainsi un taux de croissance important et soutenu. Ces occupés sont considérés par les statistiques officielles comme des occupés marginaux. Cette catégorie regroupe, selon l'ONS, « les personnes s'étant déclarées spontanément non pourvues d'un emploi, mais qui déclarent avoir exercé une activité économique marchande pendant au moins une heure durant la dernière semaine de mars 1996 ». Cette définition, qui prend en charge essentiellement les travailleurs à domicile et les aides familiaux est à notre sens très restrictive. La notion d'emploi informel recouvre des situations diverses et complexes. Elle doit, indépendamment des difficultés de comptage, s'étendre à l'ensemble des formes de travail générateur de revenus licites, même si celles-ci ne rentrent pas forcément dans l'optique de conformité avec les règles établies par l'Etat : tenue de comptabilité, paiement d'impôt, de redevances, immatriculation à la caisse de sécurité sociale etc...

Une adaptation des concepts d'emploi et de travail est aujourd'hui nécessaire pour appréhender la réalité socio-économique dans les pays en voie de développement. De toute évidence les concepts classiques, développés dans des conditions historiques et objectives particulières, ont perdu de leur pertinence.

Le secteur informel au sens large contribue à compenser les pertes d'emplois et de revenu de la population, même si statistiquement il ne représente que 20% de la population occupée.

On assiste depuis 1990 à une modification significative de la structure de la population occupée dans le secteur structuré.

Jusqu'en 1989, on a enregistré une relative stabilité globale du secteur industriel, malgré les mutations et les mesures organisationnelles dont il a fait l'objet (restructuration organique, restructuration industrielle, etc.). Les ajustements en matière de main-d'œuvre ont été essentiellement d'origine interne : mutation, agencement d'horaires, chômage technique, mouvement du personnel inter-entreprise, mobilité, etc...

En 1996, les mesures d'ajustement dans l'industrie ont consisté en des compressions d'effectifs sous différentes formes : retraite anticipée, chômage technique, licenciement pour raisons économiques, etc...

Il s'agit là d'une approche nouvelle en matière de gestion des ressources humaines. Le coût social induit par les réformes dans ce contexte est très important et conduit à l'élargissement de la pauvreté. Le secteur informel, à la limite de l'illégalité, constitue aujourd'hui une source importante de revenus. Il est même le premier espace d'expérience professionnelle pour les cohortes de jeunes exclus du système éducatif.

Par ailleurs, la détérioration des conditions de vie des ménages et la fragilisation de couches de population de plus en plus larges est un élément favorisant le développement d'activités secondaires, souvent à la limite de l'illégalité, dans l'économie informelle. Le poids de ce secteur dans l'économie nationale se situe nécessairement au-dessus de ce qui est généralement admis dans les pays développés : 15% à 20%.

Dans les conditions objectives actuelles il est nécessaire d'approcher le problème de l'emploi de manière globale comme nous l'avons déjà signalé. Une analyse en terme d'offre et de demande de travail est une nécessité. L'incidence de la crise économique et des mutations socio-économiques ambiantes doit être pleinement intégrées. Par ailleurs la lutte contre le chômage passe nécessairement par la déréglementation importante du marché du travail et le développement d'une information fiable et permanente sur ces questions. Nous avons déjà signalé qu'il est nécessaire de disposer d'analyses pluridisciplinaires sur les différents aspects liés au chômage. Dans ce sens il n'est peut être pas inutile de relever les limites actuelles du système national d'informations économiques et statistiques

Références bibliographiques

Lautier B et alii., 1991. *L'Etat et l'Informel*. Ed. L'Harmattan, Paris.

ONS, 1991. Enquête Main d'œuvre (1989-1990). Alger.

ONS, 1997. Données statistiques, n° 239. Alger.

ONS, 1997. Données statistiques, n° 241. Alger.

Medjkoune M, 1996. « La question de l'emploi et/ou du chômage en Algérie ». Communication au Forum sur l'emploi, CNES, Alger.

Notes

* Enseignant-chercheur, Institut des Sciences Economiques, Université d'Alger.
