

Réformes économiques

RABAH ABDOUN[*]

Crise économique et satisfaction des besoins sociaux en Algérie

La baisse brutale des prix des hydrocarbures sur le marché mondial, au cours de ces deux dernières années, a fortement affecté les équilibres externes et internes de l'économie algérienne. Les hydrocarbures représentent, en effet, 98 % environ des recettes d'exportations algériennes et l'effondrement des prix du pétrole, outre la chute des recettes extérieures qu'il provoque, détermine un important déficit budgétaire.

A l'issue d'une période caractérisée par des taux d'investissement élevés et des créations massives d'emplois, le milieu des années 1980 marque une inversion de tendance. Le ralentissement de l'activité économique détermine une réduction du rythme de croissance de l'emploi et la couverture des besoins sociaux tend à buter sur l'impératif de la minimisation du déficit budgétaire.

Après un examen des désajustements économiques engendrés par la baisse des recettes extérieures (1), nous étudierons plus précisément les effets sur l'emploi (2), avant d'analyser l'impact de la crise sur les besoins sociaux (éducation, santé et logement) (3). Nous terminerons enfin sur la politique de riposte à la crise des pouvoirs publics et ses incidences sur les besoins sociaux (4).

1. La rupture des équilibres économiques

Après avoir enregistré des taux relativement élevés durant les années 1970 (7,3 % en moyenne annuelle), la croissance économique faiblit au cours des années 1980, surtout depuis ces dernières années. En 1985, le taux de croissance est encore de 5,2 %, il tombe ensuite à 2,9 % en 1986 et à 0,8 % en 1987.

Toutefois, un redressement de la croissance est attendu. La loi de finances pour 1988 prévoit un taux de croissance de 4,1 %. Cet objectif apparaît comme très ambitieux, eu égard à la conjoncture actuelle, mais une meilleure utilisation des capacités de production, pour l'heure largement sous-employées, permettrait de relancer la croissance. Encore faut-il que des mesures incitatives soient prises. Les réformes en cours (autonomie des entreprises publiques, réorganisation du secteur agricole de l'Etat) visent cet objectif.

Bien qu'il se maintienne à un niveau relativement élevé, l'investissement public régresse quelque peu. Le taux d'investissement tombe de 38 % en 1986 à 30 % en 1987. Selon les prévisions de la loi de finances, il devrait remonter à 33 % en 1988. Le recul de l'investissement est encore plus net lorsqu'on le compare à celui des années 1970. Au cours de la première moitié de la décennie 1970, le taux d'investissement était en moyenne de l'ordre de 40 % et au cours de la seconde moitié de la même décennie, il était supérieur à 50 %. Le taux d'investissement commence à fléchir au début des années 1980, mais il demeure néanmoins supérieur à 40 % au cours de la première moitié de cette décennie.

La baisse des recettes d'exportations depuis 1986 provoque ainsi une chute de l'investissement. Elle a aussi des effets encore plus négatifs sur la balance des échanges extérieurs.

Déficitaire durant les années 1970 (l'année 1974 mise à part, au cours de laquelle le quadruplement du prix du pétrole produit ses effets), la balance commerciale est excédentaire depuis 1979. Mais cet excédent s'amenuise brutalement à partir de 1985. Si depuis 1986, la balance commerciale est relativement équilibrée, c'est au prix d'une forte réduction des importations, principalement d'équipements. Entre 1985 et 1987, la chute des achats d'équipements à l'étranger est de l'ordre de 60 %, alors que la baisse des importations de biens intermédiaires est de 30 % et celle des biens de consommation alimentaires de 25 %. La réduction drastique des importations d'équipements, ces dernières années, explique la baisse du taux d'investissement que l'on a constatée, dans la mesure où la production locale d'équipements, malgré sa croissance et sa relative diversification depuis le milieu des années 1970, demeure très largement insuffisante.

Si la balance commerciale demeure relativement équilibrée (sous l'effet d'une forte réduction des importations d'équipements), la balance des services accuse, en revanche, un important déficit. Les importations de services, principalement au titre de l'assistance technique, représentent une proportion élevée et relativement stable des importations de biens et services. En moyenne, les achats de services à l'étranger constituent environ le sixième du total des importations de biens et services. Ils ont représenté plus du double de l'excédent de la balance commerciale en 1985, année considérée comme étant une des meilleures du point de vue des échanges extérieurs.

Dans le contexte de la brutale dégradation des termes de l'échange de l'Algérie depuis 1986, et du poids de son endettement extérieur^[1], l'ajustement de ses échanges extérieurs se réalise au prix du ralentissement de son industrialisation par le biais d'une chute de ses importations d'équipements et de biens intermédiaires destinés à l'industrie. Cette chute des importations a influé négativement, ainsi que nous l'avons esquissé, sur l'investissement et la croissance.

Dans la mesure où la fiscalité pétrolière représente une proportion relativement importante des ressources de l'Etat, la chute des exportations d'hydrocarbures, en valeur, se traduit par une baisse des recettes fiscales que ne parvient pas à compenser la progression des ressources fiscales non pétrolières.

Il est vrai que la baisse de la part de la fiscalité pétrolière est un phénomène antérieur à l'effondrement des prix du pétrole en 1986, mais c'est à partir de cette année-là que la part de la fiscalité pétrolière chute fortement. Après avoir représenté 63 % des recettes budgétaires en 1980, la part de la fiscalité pétrolière décroît progressivement jusqu'à se situer à 44 % en 1985. L'année suivante, la chute est brutale puisque la fiscalité pétrolière ne représente plus que 23 % des recettes budgétaires. Depuis 1986, ce niveau demeure inchangé.

Mais la progression des ressources ordinaires (fiscales ou autres) est insuffisante pour compenser la réduction de la fiscalité pétrolière. Malgré la sévère limitation des dépenses publiques, un important déficit budgétaire est enregistré, surtout en 1986.

Excédentaire durant la première moitié de la décennie 1980 (hormis l'année 1983 au cours de laquelle un déficit relativement peu important est enregistré, à la suite de la première baisse des prix nominaux du pétrole brut en mars 1983), le budget de l'Etat accuse un grave déficit depuis 1986. Cette année-là, il s'établissait à 20,6 milliards DA, ce qui représente 8,3 % du PIB.

En 1987 et selon les prévisions pour 1988, le déficit persiste et quoiqu'en régression, il reste très important (12 et 10 milliards respectivement, soit 4,8 et 3,8 % du PIB).

T.1. Évolution de l'équilibre budgétaire, 1980-1988
(en milliards DA)

	1980	1983	1985	1986	1987	1988
Recettes	59,6	80,6	105,8	89,2	96,0	103,0
.fiscalité pétrolière	37,7	37,7	46,8	21,4	22,0	24,2
.ressources ordinaires	21,9	42,9	59,0	67,8	74,0	78,8
Dépenses	44,0	87,3	103,5	109,8	108,0	113,0
.de fonctionnement	26,8	44,4	54,6	61,1	63,0	65,5
.d'équipement	17,2	42,9	48,9	48,7	45,0	47,5
Solde	+15,6	-6,7	+2,3	-20,6	-12,0	-10,0

Source : rapports d'exécution des plans annuels et lois de finances prévisionnelles pour les années 1987 et 1988.

Alors que les dépenses de fonctionnement continuent à progresser, à prix courants, depuis 1985, les dépenses d'équipement n'augmentent pas, voire même régressent. Avec un taux d'inflation de l'ordre de 16

% en 1986, les dépenses d'équipement, mais aussi de fonctionnement, régressent, en termes réels, depuis 1985.

Mais, si jusqu'en 1983, les ressources ordinaires n'arrivent pas à couvrir les dépenses de fonctionnement, la situation change à partir de 1984 et la fiscalité pétrolière, induite par les exportations d'hydrocarbures, ne joue plus le même rôle qu'auparavant. Ce renversement de situation résulte de la progression des ressources ordinaires (fiscales et autres) et de la baisse parallèle des ressources de la fiscalité pétrolière. Ces dernières années, la pression fiscale s'est légèrement accrue touchant essentiellement les hauts revenus, les revenus de la propriété ainsi que certains produits (tabacs, essence,...).

La nécessité de contenir le déficit budgétaire a conduit à un contrôle très strict des dépenses de l'Etat. Ainsi, le fonds de soutien des prix des produits de première nécessité a été considérablement réduit ces dernières années. De l'ordre de 2,2 milliards DA (soit 6 % du budget) en 1974, il ne représente plus que 0,5 milliard (soit 0,5 % du budget) en 1986.

Le montant de ce fonds est certes en augmentation en 1987 et 1988 (1 milliard DA), mais il continue à ne représenter qu'une proportion infime du budget (1 % en l'occurrence). L'essentiel de ce fonds est affecté au soutien des prix de produits tels que les céréales (pour 50 %), les semoules et farines, les oléagineux, le sucre. Depuis ces trois dernières années, le soutien des prix des livres et du café a été supprimé. Mais ces deux produits, surtout les livres, n'ont jamais constitué un poste important du fonds. La baisse du montant des fonds affectés au soutien des prix ne se traduit pas nécessairement par une hausse des prix des produits qui font l'objet d'un soutien. En effet, dans le cas des céréales, par exemple, l'élévation des prix sur le marché mondial détermine une réduction des montants affectés au soutien du prix de ces produits, étant donné que les prix internes (à la production) sont supérieurs aux prix mondiaux (à l'importation). C'est pourquoi la baisse du fonds de soutien des prix aux produits de première nécessité ne signifie pas, dans tous les cas, une hausse des prix internes de ces produits. Il est vrai, néanmoins, que la suppression des subventions de l'Etat aux prix du livre, par exemple, a provoqué une hausse très forte des prix des livres importés.

La baisse des prix du pétrole en 1983, et surtout depuis décembre 1985, a contribué à amplifier, voire à provoquer les profonds déséquilibres économiques que l'on observe ces dernières années. La croissance chute fortement, l'investissement fléchit, le maintien en équilibre de la balance commerciale se réalise au prix d'une baisse drastique des importations d'équipements et de biens intermédiaires nécessaires à l'industrie et le déficit budgétaire devient permanent. La baisse de l'activité économique n'est pas sans incidences sur l'emploi.

2. La crise de l'emploi

Durant les années 1970, la mise en oeuvre d'un programme d'investissements massifs, dans le secteur public industriel principalement, s'est accompagnée d'un accroissement considérable de l'emploi, jusqu'au début des années 1980. Si le taux de chômage baisse fortement d'abord, il amorce, depuis le milieu de la décennie 1980, une tendance inverse.

Entre 1969 et 1979, il a été créé 1,1 million d'emplois principalement concentrés dans les BTP (31 %), l'administration (26 %) et les industries (21 %), les effectifs employés dans l'agriculture demeurant stables sur la période. Au cours de cette décennie, le taux de croissance des créations d'emplois (4,6 % en moyenne annuelle) est supérieur au taux de croissance démographique, pourtant très élevé (3,2 %).

Au cours des premières années de la décennie suivante, le rythme des créations d'emplois demeure soutenu puisque l'on enregistre la création de 140.000 emplois en moyenne par année, entre 1980 et 1984. Ces 700.000 emplois nouveaux se concentrent surtout dans les BTP (37 %) et l'administration (30 %), le secteur industriel n'offrant que 16 % des emplois nouveaux. La proportion élevée des BTP dans l'emploi créé s'explique par la réalisation de grands programmes d'infrastructures (routières notamment), alors que le taux de création d'emplois dans l'industrie, relativement très faible, reflète le ralentissement des investissements dans le secteur.

Si l'élargissement de l'emploi s'est d'abord et principalement effectué dans le secteur économique d'Etat, il n'en est plus de même depuis la fin des années 1970. Même s'il crée un nombre inférieur d'emplois que son homologue public, le secteur privé est désormais le secteur le plus dynamique dans ce domaine. Entre 1977 et 1984, le taux annuel de croissance moyen de l'emploi s'est élevé à 8 % dans le secteur privé contre 6,5 % dans le secteur public, toutes activités confondues.

T.2. Évolution de la répartition de la population occupée par branche d'activité et par secteur juridique, 1977-1984, en milliers

	SECTEUR PUBLIC		SECTEUR PRIVE	
	1977	1984	1977	1984
Agriculture	305,1	242,9	381,3	611,8
Industrie	288,1	368,7	106,3	144,8
BTP	218,5	401,6	126,5	297,1
Transp. & Communication	91,3	147,3	39,9	92,1
Commerce	39,0	130,9	133,6	242,2
Services (y compris adm.)	415,0	906,6	78,7	147,7

Source : d'après Statistiques (1985), n° 9, revue trimestrielle de l'ONS.

Le taux de croissance de l'emploi privé est supérieur à celui du public non seulement dans les BTP (13 % contre 9 %) mais aussi dans l'industrie (4,5 % contre 3,6 %). Le plus grand dynamisme du secteur privé dans l'emploi créé est relatif au ralentissement de la progression

du secteur public et ne signifie pas substitution de l'un par l'autre, les deux secteurs étant, en effet, plus complémentaires que concurrents dans les différentes activités économiques, surtout dans l'industrie.

Les mesures d'encouragement à l'investissement privé, initiées en 1982 (loi n° 82-11 du 22 août 1982), ont certainement joué un rôle important dans le dynamisme du secteur privé que l'on observe ces dernières années. Dans l'industrie seulement, qui regroupe environ les trois-quarts des projets, le nombre des projets d'investissement privé est passé d'une centaine en 1982 (avec 2.400 emplois prévus) à près de 800 en 1985 (avec un volume prévisionnel d'emplois de 13.100). Entre 1982 et 1985, près de 2.000 projets d'investissement privé ont été enregistrés dans l'industrie et le nombre d'emplois nouveaux est de l'ordre de 35.000. Ces projets sont, en général, de taille modeste (7 à 8 emplois par projet, en moyenne) et concentrés, principalement, dans les industries de biens de consommation finale (alimentation, cosmétiques et plastiques, textiles) mais aussi dans les industries de biens intermédiaires (matériaux de construction).

Globalement, le taux de croissance de l'emploi dans l'ensemble de l'économie s'est maintenu, au cours des deux premières décennies de l'indépendance, à un niveau supérieur à celui de la croissance de la population active, ce qui a engendré une chute du taux de chômage. Ce dernier est tombé de 37 % en 1967 à 22 % en 1977 et à 17 % en 1982. Mais depuis, le taux de chômage amorce une courbe ascendante. En 1984, il est de l'ordre de 18 % et on l'estime à 20 % actuellement.

En effet, depuis 1984, le nombre d'emplois créés, dans l'ensemble de l'économie, régresse de manière continue, alors que l'offre nouvelle de travail augmente rapidement. Le nombre total d'emplois créés tombe de 138.000 en 1984 à 122.000 en 1985 et à 74.000 en 1986[2]. Pour 1987, les prévisions de création d'emplois se sont chiffrées à 110.000 pour une offre additionnelle de travail estimée à 182.000 personnes. En fait, 88.000 emplois seulement ont été créés en 1987, ce qui correspond à un déficit net de 94.000 emplois. On peut estimer que le nombre de chômeurs s'accroît, en moyenne, de 60 à 90.000 personnes, ces dernières années. Sur la base de ces estimations[3], le nombre de chômeurs dépasserait le million de personnes en 1987 (en 1984, le chômage touche environ 700.000 personnes). Pour une population active de 4,9 millions de personnes en 1987, le chômage frappe, ainsi, une personne active sur cinq.

Les prévisions d'emploi pour 1988 n'inversent pas la tendance puisqu'il est envisagé la création de 96.000 emplois nouveaux seulement, auxquels s'ajoute la création de 20.000 postes de travail au profit des jeunes, qui ne sont pas des créations réelles d'emplois puisqu'il s'agit d'employer ces jeunes à la réalisation de "projets d'utilité publique", par nature ponctuels.

A la réduction du nombre d'emplois créés annuellement dans l'économie, s'ajoutent les suppressions d'emplois, pour des raisons de "sur-effectifs". En moyenne, 30.000 à 50.000 emplois sont supprimés,

depuis 1985[4]. Dès lors, les créations nettes d'emplois sont inférieures, d'autant, aux créations brutes que l'on vient de mentionner.

L'accroissement du chômage que l'on observe ces dernières années ne touche pas, de manière uniforme, les différentes régions du pays. Dans la mesure où la crise tend à freiner les investissements, l'abandon de projets de développement régional (équipements collectifs, infrastructures socio-économiques) induit un accroissement du chômage plus élevé à l'intérieur du pays que dans les grandes agglomérations urbaines du nord. En même temps, les projets industriels du secteur privé ont tendance à se localiser dans les grandes villes côtières, non seulement pour des raisons de proximité des marchés, mais aussi pour bénéficier des infrastructures existantes. Dès lors, la politique d'intégration régionale, qui s'est appuyée durant les années 1970 sur des investissements importants dans les infrastructures à l'intérieur du pays, risque de laisser la place à une dynamique d'accentuation des disparités entre les régions.

D'une façon générale, le problème de l'emploi se pose avec d'autant plus d'acuité que la population algérienne est une population très jeune. En 1985, près de 75 % de la population est âgée de moins de 30 ans et la population dont l'âge est compris entre 20 et 30 ans, qui regroupe quelques 3,5 millions de jeunes, représente 16 % de la population totale. La population en âge d'être scolarisée (6 à 19 ans) est encore plus nombreuse puisqu'elle regroupe quelques 8,6 millions de jeunes, soit près de 40 % de la population totale.

Au problème de l'emploi se greffent ceux de la couverture des besoins sociaux en éducation, santé et logement dans le contexte de la compression des dépenses de l'Etat, induite par la crise actuelle.

3. L'impact de la crise sur la satisfaction des besoins sociaux

Si les dépenses de l'Etat dans les domaines socio-éducatifs, quoiqu'insuffisantes, demeurent importantes malgré la crise, il en va différemment dans le domaine de l'habitat.

Depuis l'indépendance, la scolarisation a constitué un objectif prioritaire. De grands efforts ont été entrepris et le taux de scolarisation, partant d'un niveau très bas au début des années 1960, s'est progressivement amélioré. De 45 % en 1966, le taux de scolarisation des enfants âgés de 6 à 13 ans est passé à 83 % en 1987. Cette hausse continue du taux de scolarisation est d'autant plus remarquable que le taux de croissance de la population est très élevé sur la période. Lors de la première rentrée scolaire de l'Algérie indépendante, le nombre d'écoliers et de lycéens n'était que 828.000 seulement. Un quart de siècle plus tard, ils seront plus de 5,7 millions. Entre temps, la population est passée de 10 millions à 23 millions d'habitants. Le nombre des étudiants du supérieur est passé de 2.800 en 1962 à 190.000 en 1987 (y compris les 47.000 étudiants inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur relevant de ministères spécialisés).

T.3. Évolution des effectifs des élèves et des étudiants, 1962 - 1987, en milliers

Niveaux	Années	62/63	66/67	76/77	86/87
Elémentaire		778	1.370	2.782	3.635
Moyen		30,8	115,2	489,0	1.472
Secondaire		19,5	54,5	121,7	503
Supérieur		2,8	8,4	52,4	190,6

Source : d'après **Statistiques** (1987), n° 15, revue de l'ONS.

Le personnel enseignant a rapidement progressé. Le nombre d'enseignants du primaire est ainsi passé de quelques 19.900 en 1962 à 126.300 en 1987. Dans l'enseignement moyen et secondaire, la progression est encore plus spectaculaire puisque l'effectif des enseignants est passé de 3.700 à 91.300.

L'accroissement du personnel enseignant, ainsi que l'ouverture de nouveaux établissements pour répondre à la demande d'éducation, s'est appuyé, au cours des deux dernières décennies, sur un accroissement continu des dépenses de l'Etat en matière d'éducation.

Mais depuis 1985, la baisse des ressources budgétaires détermine une réduction en termes réels du volume des dépenses d'éducation et de formation. En 1987, les dépenses de l'Etat en matière d'éducation et de formation se sont élevées à 21 milliards DA selon la loi de finances, ce qui représente le tiers des dépenses de fonctionnement. Ces dépenses se répartissent en 15,9 milliards pour l'éducation nationale, 3,5 milliards pour l'enseignement supérieur et 1,6 milliard pour la formation professionnelle. Pour 1988, la loi de finances prévoit des crédits de 23,9 milliards DA pour l'éducation et la formation, soit 36 % des dépenses de fonctionnement de l'Etat. A ces charges de fonctionnement s'ajoutent des crédits d'équipements d'un montant de 7,1 milliards DA (soit 15 % des dépenses d'équipements de l'Etat).

Malgré la proportion élevée des dépenses budgétaires affectées à l'éducation et la formation, les crédits demeurent insuffisants eu égard à la progression des besoins. Un récent document officiel^[5], dressant un tableau de la situation actuelle dans l'enseignement souligne l'écart croissant entre le rythme de réalisation des infrastructures et le taux de croissance des besoins. Cette situation explique, selon les auteurs de l'étude, la forte surcharge des classes, la systématisation de la double vacation dans le cycle fondamental, l'alourdissement des programmes et des charges pour les enseignants, la réduction des horaires d'enseignement pour les écoliers ainsi que l'insuffisance de l'apport pédagogique. La démocratisation de l'enseignement, réelle depuis l'indépendance, s'accompagne d'une forte baisse de la qualité de l'enseignement, induite par l'insuffisance des crédits de l'Etat. De plus, si la majorité des enfants en âge d'aller à l'école sont scolarisés, les déperditions scolaires sont très importantes, au cours du cycle fondamental lui-même.

Dans le domaine de la santé, si la situation s'est considérablement améliorée depuis l'indépendance, elle tend à se dégrader, ces dernières années.

A l'indépendance, la situation est caractérisée par un fort sous-équipement sanitaire du pays et un manque chronique de médecins. En un quart de siècle, le nombre d'habitants pour un médecin tombe de 7.800 à 1.460 et le nombre de médecins passe de 1.279 (dont 342 algériens seulement) à 15.361 (dont 13.396 algériens). Le taux de couverture de la population s'améliore de la même manière pour ce qui concerne les soins dentaires. Le nombre d'habitants pour un chirurgien-dentiste baisse de 69.200 à 6.000 et le nombre de spécialistes augmente de 151 chirurgiens-dentistes (sur lesquels 36 seulement sont algériens) à 3.754 (dont 3.735 algériens).

Le nombre d'hôpitaux et de centres de soins, dérisoire à l'indépendance a considérablement augmenté. En 1984, on dénombre près de 200 établissements hospitaliers, 280 polycliniques et 870 centres de santé auxquels il convient d'ajouter quelques 2.200 salles de consultation et de soins.

L'accroissement du taux de couverture des besoins de santé de la population s'est appuyé sur la mobilisation de crédits importants du budget de l'Etat. Mais plus que dans le domaine de l'éducation, la crise risque d'avoir des incidences négatives sur le fonctionnement du système de santé publique, L'Etat tend, en effet, à se désengager partiellement de ce secteur en permettant aux médecins d'ouvrir des cabinets privés. L'éthique médicale tendrait, dans les conditions économiques actuelles, à s'effacer devant une attitude purement mercantile.

Si l'éducation et la santé ont constitué des préoccupations anciennes et permanentes de l'Etat, le problème du logement est, longtemps, resté une question mineure.

La question du logement est pourtant d'une importance cruciale. Les mauvaises conditions d'habitation se répercutent sur la productivité du travailleur. Actuellement le parc de logements est de l'ordre de 3 millions d'unités. Pour une population de quelques 23,5 millions d'habitants, le taux d'occupation moyen par logement est donc d'environ 7,8 personnes. Le taux d'occupation par logement a fortement progressé au cours de ces deux dernières décennies. La surpopulation des logements atteint actuellement des seuils critiques et la situation risque, dans le contexte de la compression des dépenses de l'Etat, de se dégrader encore plus. Pour maintenir la crise du logement à son niveau actuel, et étant donné la croissance de la population, il faudrait construire, en moyenne, quelques 150.000 logements nouveaux, d'ici au milieu de la décennie prochaine. Or, si 540.000 logements ont été construits au cours du premier plan quinquennal (1980-1984), soit 108.000 logements en moyenne annuelle, ces trois dernières années sont caractérisées par une baisse du nombre des logements livrés, En 1985, 90.000 logements ont été livrés et en 1986, 80.000 seulement. Même en y ajoutant

l'auto-construction, qui a représenté 30.000 logements, la production, en 1986, reste en deçà, non pas des besoins, mais des conditions du maintien du niveau de la pénurie actuelle.

Cette situation ne peut que se détériorer ces prochaines années. La réalisation de programmes de logements exige des délais relativement longs (plusieurs mois, voire deux à trois années, en fonction de l'importance des chantiers). Or, depuis 1985, les programmes de logements nouveaux, lancés par l'Etat, sont en forte baisse. Aussi, les répercussions d'une telle réduction, qui se révéleront ces prochaines années, ne peuvent que contribuer à l'aggravation de la crise.

Le système éducatif commence à souffrir gravement des restrictions budgétaires.

La couverture des besoins de santé de la population risque, très rapidement, de connaître une nette détérioration, surtout que la gratuité des soins, instaurée au début des années 1970, est partiellement remise en cause ces dernières années. Dans le domaine du logement, la crise, déjà ancienne, ne peut que s'aggraver en l'absence de vastes programmes de construction, que les problèmes budgétaires actuels ne permettent pas de financer.

Examinons, maintenant, les politiques mises en oeuvre par les pouvoirs publics pour faire face à la crise et ses retombées sociales probables.

4. Les politiques de riposte à la crise et ses incidences sociales prévisibles

L'effondrement des prix du pétrole sur le marché mondial, en 1986, a révélé la forte vulnérabilité de l'économie algérienne vis-à-vis de l'extérieur. En l'absence de gains de productivité dans l'agriculture, la dépendance alimentaire s'est considérablement aggravée (près de 60 % des céréales consommées sont importées). Les industries mises en place, au cours des années 1970, au prix d'investissements massifs de l'Etat, demeurent tributaires, dans une mesure variable mais importante, d'importations de biens intermédiaires et de demi-produits. En l'absence d'une industrie de biens d'équipement diversifiée, le renouvellement des équipements est assuré par l'importation. Etant donné l'insuffisante maîtrise des technologies importées, le recours à l'assistance technique étrangère est une donnée permanente, qui pèse lourdement dans la balance des paiements. De plus, le poids de la dette extérieure (plus d'une vingtaine de milliards \$, soit plus de 40 % du PIB) impose, pour son paiement, l'affectation d'une part importante (plus de la moitié en 1986) des recettes d'exportations, dont on a vu qu'elles accusaient une très forte baisse, ces trois dernières années.

Face à cette situation, une politique de promotion d'exportations hors hydrocarbures se heurte à un double écueil. Celui de la contraction des débouchés mondiaux et celui de la faible compétitivité des

produits algériens. Dès lors, les exportations hors hydrocarbures ne peuvent augmenter que si l'on accepte de "brader" les produits sur les marchés d'exportation. Encore faut-il que le prix de ces produits à l'exportation soit supérieur au coût en devises des inputs ayant servi à leur obtention. De plus, étant donné la faiblesse du degré de satisfaction de la demande nationale en produits potentiellement exportables, l'exportation ne pourra concerner, durant les prochaines années, que des quantités marginales de biens, à moins d'imposer une politique de restriction de la demande, dont le coût social (et politique) risque d'être très élevé.

Si la promotion des exportations est une politique de long terme, des politiques de court et moyen termes sont mises en oeuvre.

A moyen terme, les réformes économiques entreprises en 1987, ont pour objet la rentabilité financière maximale des investissements. Les entreprises publiques (industrielles, bancaires ou de services) sont désormais régies par le principe de la commercialité, et les subventions de l'Etat, qui étaient de règle jusqu'à présent, sont limitées aux entreprises des branches "stratégiques" (la sidérurgie notamment). Cette politique n'est pas sans incidences sur l'emploi. En effet, l'existence d'effectifs pléthoriques est contradictoire avec l'objectif de rentabilité de l'entreprise et, en l'absence d'une politique dynamique d'investissements, le licenciement des "sur-effectifs" ne peut se traduire que par un gonflement du chômage, dont on a vu la progression rapide ces dernières années.

De plus, la réduction, voire la suppression des subventions de l'Etat aux entreprises publiques, risque d'être un facteur d'inflation dans la mesure où la nécessité de couvrir ses coûts et de dégager une marge bénéficiaire suffisante pousserait l'entreprise à augmenter les prix de ses produits. Il est vrai que les prix des produits des entreprises publiques sont actuellement sévèrement contrôlés par l'Etat, mais le système des prix administrés est contradictoire avec les objectifs nouveaux assignés à l'entreprise. Aussi faut-il s'attendre à la libération des prix des produits industriels et donc à une accélération de l'inflation.

En même temps, l'autonomie de l'entreprise permettrait une meilleure utilisation des capacités de production installées. Mais les licenciements que cette politique implique risquent de déstabiliser les collectifs de travailleurs, ce qui aurait pour effet de gaspiller des savoirs techniques accumulés. De plus, dans un contexte de forte inflation, qui ne peut que progresser dans l'état actuel des choses, la compression des coûts de production, et donc de la masse salariale, se traduirait par une dégradation du pouvoir d'achat des travailleurs. Le risque est grand, dans ces conditions, que se développe une démobilité des travailleurs, surtout que l'autonomie de l'entreprise exclut, désormais, la participation des travailleurs aux décisions de l'entreprise que leur conférait jusqu'à présent le système de la gestion socialiste des entreprises, en oeuvre depuis le début des années 1970.

A court terme, des mesures fiscales sont initiées ainsi que des projets d'utilité publique, visant l'emploi des jeunes, sont lancés par les collectivités locales.

La réforme fiscale vise à accroître les recettes de l'Etat par l'élargissement de l'assiette et la lutte contre l'évasion fiscale. Mais l'accroissement des impôts indirects (sur les produits et les services), que cette politique préconise, risque d'être un puissant facteur d'inflation, qui est officiellement évaluée à 16 % en 1986.

Pour atténuer les tensions sur le marché du travail, il est prévu, pour 1988, la création de 20.000 postes de travail au profit des jeunes, dans le cadre de la réalisation de "projets d'utilité publique". Ces projets, qui offrent des postes de travail temporaires pour les jeunes de 16 à 24 ans, concernent des travaux d'entretien et de rénovation de réseaux routiers, d'électrification rurale, de développement de la petite hydraulique, d'habitat, de rénovation urbaine.... Le financement de ces projets est assuré par les collectivités locales, et/ou les wilayate, avec dans certains cas, une participation de l'Etat. Des diplômes sont prévus pour sanctionner l'expérience des jeunes participant à ce programme. Cette politique de création d'emplois temporaires au profit des jeunes ne peut résoudre le problème de la croissance du chômage. Le traitement "social" du chômage, que cette politique met en oeuvre, permet tout au plus, d'atténuer, provisoirement, le déséquilibre du marché de l'emploi. Il est à craindre que le chômage, des jeunes en particulier, ne constitue le problème central de ces toutes prochaines années. Entre le milieu de l'actuelle décennie et l'an 2000, l'offre additionnelle de travail peut être estimée à 4 millions d'emplois environ, soit le nombre actuel d'emplois existants. Et cette population de jeunes qui se présentera sur le marché du travail, d'ici à l'an 2000, est déjà née !

(juin 1988)

Notes

[*] Enseignant à l'Université d'ALGER.

[1] Le ratio du service de la dette extérieure, de l'ordre de 26 % en 1980, progresse rapidement depuis 1984 passant de 36 % à 58 % en 1986. Le taux très élevé que l'on observe en 1986 est dû à la chute brutale des recettes d'exportations (inférieures de 40 % par rapport à l'année précédente) à la suite de l'effondrement des cours du pétrole dont le prix du baril est tombé de 30 \$ à 14,5 \$ en moyenne annuelle entre 1985 et 1986.

[2] Source : emploi et formation, une préoccupation majeure, in Révolution Africaine, n° 1266, 3 juin 1988, p. 18.

[3] Il est difficile d'évaluer précisément le nombre de chômeurs. Deux estimations sont officiellement avancées. Le plan annuel pour 1987 estime la population active non-occupée à 905.000 personnes, alors que selon le Recensement Général de la Population (avril 1987), le nombre de chômeurs est évalué à 1,2 million d'actifs (cf. Algérie-Actualités, 2 au 8 juin 1988). Selon l'une ou l'autre de ces deux estimations, le taux de chômage serait de l'ordre de 18,5 % ou de 24,5 %, soit un écart considérable ! Notre estimation se situe donc à mi-distance de ces chiffres officiels, fortement divergents...

[4] Dans un entretien accordé à un périodique, le ministre du Travail et des Affaires Sociales estime que "de 1985 à 1987, 90.000 emplois ont été supprimés", in Révolution Africaine, n° 1256, 25 mars 1988 ; cf. aussi emploi et formation in Révolution Africaine, op. cit. et l'emploi en Algérie, Revue Algérienne du Travail, numéro spécial, décembre 1987.

[5] Cité par El Moudjahid, 1 mars 1988.