

République Algérienne Démocratique et Populaire
Conseil National Economique et Social
CNES

RAPPORT NATIONAL
SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN
ANNEE 2001

Le budget Social de la Nation,

Instrument au service du développement humain

A la mémoire de
Madjid OUSSEDIK, Conseiller
Rabah ABDOUN, Consultant

Sommaire

Préface: La Lettre du Président	1
Préambule : La classification de l'Algérie dans le rapport mondial PNUD 2002.....	5
Introduction: Vue d'ensemble et problématique du rapport 2002.....	14

PREMIERE PARTIE

L'évolution de la situation économique et sociale et des indicateurs de développement humain.....	30
Chapitre I : <i>Le cadre économique et institutionnel</i>	31
Chapitre II : <i>Les indicateurs sociaux et de développement humain</i>	42
Population.....	42
Santé.....	47
Education et formation	57
Emploi	81
Chapitre III : <i>Les indicateurs complémentaires</i>	88
Environnement et cadre de vie.....	88
Inégalités et pauvreté	98

DEUXIEME PARTIE

Prélèvements et redistribution	131
Chapitre I : <i>Eléments de Problématique</i>	132
Chapitre II : <i>Fiscalité et redistribution</i>	146
Chapitre III : <i>Politique économique, transferts sociaux et action sociale de l'Etat.</i> 125	154

TROISIEME PARTIE

Budget social, dépenses publiques et démocratie	172
Chapitre I : <i>Problématique générale du service public</i>	173
Chapitre II : <i>Finalité et composantes d'un budget social</i>	185
Chapitre III : <i>Budget de l'Etat, procédures d'adoption et démocratie</i>	202
CONCLUSION GENERALE	212

Préface : La Lettre de Monsieur le Président du CNES

Depuis 1998, le CNES a produit deux Rapports Nationaux sur le Développement Humain ; le premier portait sur l'année 1997 et le second sur l'année 2000. Le présent rapport est donc le troisième du genre.

Tous ces rapports ont été réalisés avec l'appui de Monsieur le Chef du Gouvernement et l'entière collaboration des ministères et institutions nationales concernés, dont les représentants ont participé aux travaux des groupes mis en place à cet effet et fourni, outre les informations statistiques sur leurs activités, des contributions de qualité.

L'élaboration des rapports nationaux sur le développement humain a permis au CNES d'inaugurer une nouvelle forme de collaboration avec ses partenaires que sont les administrations centrales, l'ONS et les institutions nationales en charge de la mise en œuvre des politiques sociales.

Par cette démarche, le CNES entendait élargir la concertation sur les questions sociales, contribuer à l'effort méthodologique d'affinement des instruments d'observation, d'analyse et d'évaluation des politiques sociales au niveau national et par les organisations internationales et de créer une base de données de référence dans le champ de la concertation sociale.

L'utilité avérée d'un tel type de production dont témoigne l'accueil très favorable réservé aux deux rapports précédents, constitue un encouragement à poursuivre dans cette voie, en vue de pérenniser le Rapport National sur le Développement Humain et d'en faire une production annuelle du CNES.

La mise en œuvre de cette décision nécessitera que l'institution et ses partenaires s'organisent en fonction de cet objectif, et qu'une cellule permanente soit mise en place au niveau de l'administration du CNES, dont la tâche sera de maintenir et de renforcer les relations tissées avec les institutions nationales à l'occasion de la production des trois premiers rapports, en vue de recueillir et de traiter l'information sectorielle nécessaire au calcul des différents indicateurs du développement humain et à la publication périodique du rapport national.

L'enrichissement de la base de données, l'amélioration des dispositifs nationaux de collecte de l'information statistique sur les questions sociales et l'affinement des outils de traitement et d'analyse de cette dernière, demeurent des objectifs permanents, que l'élaboration régulière du RNDH devrait contribuer à concrétiser.

Les deux premiers rapports se sont articulés autour de thématiques centrales en prise directe avec la réalité économique et sociale du pays et les tendances lourdes dans lesquelles s'inscrivent l'évolution de la société, puisqu'ils ont traité respectivement de « la pauvreté » et de « la question de la politique sociale dans la phase de transition vers l'économie de marché et les effets des programmes d'ajustement structurel sur la sphère sociale et sur le niveau de développement humain ».

L'examen de ces thèmes a permis de développer et de prolonger les analyses de notre Conseil et de porter un regard critique sur les approches développées par les organisations et institutions internationales, ainsi que sur les solutions préconisées aux problèmes rencontrés par les pays en développement et en transition vers l'économie de marché.

La critique fondamentale formulée à cette occasion est celle relative à la démarche unilatérale de ces institutions dans le traitement des différentes questions, perpétuant ainsi de fait, sous des formes différentes, l'effet de domination.

Les événements survenus sur la scène internationale depuis ces dernières années, la tenue régulière de sommets « sociaux » parallèlement aux sommets économiques, la montée en puissance dans les pays développés d'un vaste mouvement de contestation de la mondialisation telle qu'elle est menée actuellement, mouvement auquel participent y compris des représentants de gouvernements, montrent à l'évidence la nécessité de poursuivre la réflexion pour « une mondialisation à visage humain ».

Dans notre pays, les questions du choix de la politique économique et de la politique sociale, face à la dégradation des conditions de vie et à l'élargissement de la pauvreté, que les échéances immédiates d'ouverture de l'économie dans le cadre de l'accord avec l'Union Européenne et la perspective de l'accord d'association avec l'OMC rendent encore plus prégnantes, constituent aujourd'hui une préoccupation forte des pouvoirs publics et des partenaires sociaux.

Les différents travaux du CNES, dont les deux premiers RNDH, ont contribué à alimenter la réflexion et à poser les termes du débat sur les questions de la politique sociale et du rôle de l'Etat dans la conduite de cette politique.

La réflexion n'est pas achevée et les débats actuels sur les différentes options qui s'offrent à la prise en charge des composantes du champ couvert par le développement humain en portent témoignage.

Qu'il s'agisse des politiques publiques en matière d'éducation, d'emploi, de santé, de logement, d'amélioration des conditions de vie, de lutte contre la pauvreté, de protection sociale, les choix demeurent imprécis et les arbitrages n'ont pas toujours lieu dans des conditions de transparence qui satisfassent l'ensemble des partenaires.

Le dialogue social doit donner l'un des principaux instruments de construction et de détermination des choix consensuels. Il doit se renforcer et s'élargir pour donner la pleine mesure de la vitalité et des attentes de la société.

Le CNES s'efforce, depuis plusieurs années, d'alimenter ce dialogue social, contribuant ainsi à ancrer, dans la vie institutionnelle, une tradition de démocratie. Ses débats devraient pouvoir se prolonger autour de questions de plus en plus précises, fournissant ainsi aux pouvoirs publics et à la société, les éclairages nécessaires à la conduite et à l'évaluation des politiques publiques.

C'est pourquoi, dans le sillage des analyses menées précédemment et dans un souci d'approfondissement de la réflexion, le troisième Rapport National sur le Développement Humain s'articule autour du thème central suivant :

**« Le budget social de la nation,
instrument au service du développement humain ».**

L'étude de ce thème, comme axe central du rapport, a notamment nécessité l'examen des conditions de redistribution de la richesse nationale et de l'efficacité des mesures concourant de manière directe ou indirecte, à réduire les inégalités de toute nature et à garantir à chaque citoyen, un accès équitable aux services publics.

Les paramètres retenus par le PNUD pour le calcul des différents indicateurs du développement humain (IDH, ISDH, IPF, IPC), constituent une grille de lecture intéressante, dont il s'agira néanmoins d'affiner progressivement les différentes composantes.

Pour ce faire, au-delà de l'actualisation régulière des données contenues dans les précédents rapports, l'objectif à terme est de cerner de manière de plus en plus précise, les données relatives aux inégalités liées notamment au facteur spatial et au genre.

Le thème central retenu pour le troisième rapport offre l'occasion de se pencher sur les efforts que l'Etat et la société civile, notamment à travers le soutien accordé aux activités du mouvement associatif, consentent en direction des plus vulnérables.

Pour ce rapport, comme pour les précédents, la collaboration des différents secteurs a été précieuse, tout comme leur adhésion à la démarche et aux conclusions auxquelles le rapport aboutit témoigne du caractère consensuel de ce travail.

Le CNES déplore l'ignorance dans laquelle le bureau du PNUD a tenu les rapports précédents, pourtant adressés sous le timbre de Monsieur le Chef du Gouvernement comme il regrette l'absence de participation de son bureau d'Alger à la réalisation du présent rapport, en dépit des engagements pris. Le CNES s'interdit d'établir une quelconque relation entre cette attitude peu coopérative du PNUD et sa propension à formuler des appréciations, pour le moins, unilatérales.

Le CNES entend, quant à lui, poursuivre cette activité exaltante de production du RNDH.

Le Président du CNES

Mohamed Salah MENTOURI

Le 20 novembre 2002

PREAMBULE

La classification de l'Algérie dans le Rapport Mondial PNUD 2002

Le développement humain, sa mesure et son expression continuent de faire l'objet d'analyses de plus en plus larges, en même temps que les controverses s'étendent et continuent de partager gouvernements et analystes.

L'inégalité des progrès réalisés dans ce domaine et l'hétérogénéité des facteurs qui y contribuent, et particulièrement dans les pays à développement humain moyen auxquels appartient l'Algérie, marquent toute la dimension de ce concept et montrent ainsi, que « l'IDH n'est pas tout »¹.

Après avoir préconisé la bonne gouvernance comme la clé du développement, les experts internationaux du développement humain élargissent cette conception au champ politique, considérant que du point de vue du développement humain une bonne gouvernance est une gouvernance démocratique.

Le RMDH 2002 met l'accent sur la nécessité d'approfondir la démocratie par la mise en œuvre « d'un ensemble de principes et de valeurs essentielles permettant aux pauvres d'avoir, par la participation, prise sur la situation, tout en étant protégés des agissements arbitraires et irresponsables de l'Etat, des multinationales et d'autres forces à l'œuvre dans la société ».²

Les pays sont classés par rapport à quatre indicateurs de dimension identique mais avec des angles d'approche différents : l'IDH mesure les progrès globalement réalisés par un pays à partir de trois critères que sont la longévité, le savoir, le niveau de vie décent mesuré par le PIB.

L'IPH-1 mesure la pauvreté dans les pays en développement en se concentrant sur les écarts constatés :

par rapport à l'indicateur de longévité mesuré par la probabilité de décéder avant 40ans,

dans le domaine du savoir mesuré par le taux d'analphabétisme des adultes,

par rapport à un niveau de vie décent et mesuré par le pourcentage de personnes privées d'accès à des points d'eau aménagés, et le pourcentage d'enfants de moins de cinq ans souffrant d'insuffisance pondérale.

Pour les pays développés le classement s'établit par rapport à l'IPH-2 qui prend en considération d'autres niveaux de mesures à savoir :

la probabilité de décéder avant 60 ans,

l'illettrisme, exprimé par le pourcentage d'adultes ayant des difficultés à comprendre un texte,

¹ Rapport mondial le développement humain 2002 (PNUD).

² IDEM

le pourcentage de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté monétaire (50% du revenu disponible moyen des ménages),

le taux de chômage de longue durée,

L'adoption de deux indices différents pour la mesure d'un même phénomène souligne le caractère relatif de la pauvreté et l'existence de deux mondes. Toutefois, la pauvreté dans les pays en développement n'exprime pas seulement l'inégalité à l'intérieur de chaque pays mais l'écart absolu avec les pays riches.

PISDH, quant à lui, se fonde sur les mêmes variables que l'IDH mais prend en considération les disparités observées entre les hommes et les femmes

l'IPF ou Indicateur de la Participation des Femmes, s'attache aux inégalités femmes hommes, dans trois domaines essentiels :

la participation et le pouvoir décisionnaire dans la sphère politique,

la participation et le pouvoir décisionnaire dans l'économie,

la maîtrise des ressources économiques.

L'Indicateur de Développement Humain :

Le rapport mondial sur le développement humain 2002 classe l'Algérie en 106^{ème} position sur 150 pays, pour une valeur de l'IDH de 0,697 pour l'année 2000, le rapport mondial de l'année précédente (2001), attribuait pour l'année 1999 une valeur de 0,693 et la 100^{ème} position en terme de classement.

Ainsi, malgré un léger progrès du niveau de l'IDH au cours de l'année 2000, l'Algérie s'est vue déclassée. Ce déclassé est dû à l'intégration, dans la catégorie des pays à développement humain moyen (IDH compris entre 0,500 et 0,799), de pays qui ne figuraient pas dans les rapports antérieurs, et dont le développement humain est supérieur à celui de l'Algérie.

A titre d'exemple, Cuba qui ne figurait pas dans le classement de 2001 est classée en deuxième place, le Mexique étant le pays ayant un IDH le plus élevé parmi les pays à développement humain moyen.

En terme de tendance, le niveau de développement humain de l'Algérie, calculé sur la base d'une méthode homogène, s'est amélioré au cours de ces vingt cinq dernières années puisque l'indicateur de développement humain est passé de 0,501 en 1975 à 0,697 en l'an 2000, malgré un ralentissement du rythme de développement observé à partir de 1985.

Compte tenu des efforts réalisés au cours des deux premières décennies post indépendance, les effets de la réduction des dépenses publiques, en raison de la crise des années 85 et des retombées du programme d'ajustement structurel, ont pu être contenus, puisque certains indicateurs demeurent favorables, tels que :

la population ayant accès aux médicaments et vaccins essentiels : les pourcentages respectifs (95% et 100%) placent dans ce domaine l'Algérie au niveau des pays à développement humain le plus élevé (Norvège, Suède, Canada..),

la population ayant accès à des points d'eau aménagés 94% (contre 86% pour le Mexique pourtant classé premier parmi les pays à développement humain moyen).

Le rapport relève dans le même temps une amélioration du revenu moyen par tête de l'ordre de 5% puisque le niveau du PIB par habitant en PPA atteint 5308 en 2000, contre 5063 (PPA) en 1999.

Il est à noter qu'en 2001, parmi les pays à revenu intermédiaire, la Banque Mondiale classe l'Algérie dans la catégorie « à revenus les plus faibles », soit une richesse par habitant comprise entre 1.746 et 2.964 \$.

L'écart de classement selon le PIB par habitant et selon l'IDH, tel qu'il apparaît dans les Rapports Mondiaux 2001 et 2002, était de -26 en 1999 et de -22 en 2000.

L'écart entre classement selon le PIB et classement selon l'IDH est relativement important, ce qui pourrait révéler un déséquilibre dans la répartition des richesses et un problème dans l'allocation des ressources et dans leur efficacité. L'accroissement des richesses ne signifiant pas nécessairement une amélioration en proportion, du niveau de développement humain. Néanmoins, la réduction de 4 points en une année de l'écart de classement entre PIB et IDH, semble exprimer des efforts importants en faveur de la réduction des inégalités.

Les écarts observés dans les différents pays, montrent bien que le niveau de l'IDH et ses avancées ne relèvent pas du seul niveau du PIB et de son accroissement.

Cet écart varie pour les pays à développement humain élevé entre (-25) pour le Qatar (51^{ème}) et +16 pour le Chili (classé 38^{ème} selon l'IDH) ; et entre (-54) pour la Namibie (classée 122^{ème} par rapport à l'IDH) et +41 pour l'Arménie (76^{ème}) dans les pays à développement humain moyen.

L'Indicateur de Pauvreté Humaine :

Avec un IPH de 23,4% l'Algérie se classe à la 39^{ème} place parmi les pays à développement humain moyen.

Les objectifs fixés en l'an 2000 par le sommet des chefs d'Etat dans le cadre de l'assemblée générale des Nations-Unies, sont, pour l'horizon 2015, au nombre de huit : éliminer l'extrême pauvreté et la faim, assurer une éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité des enfants, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies, assurer la durabilité des ressources écologiques, mettre en place un partenariat pour le développement.

Les appréciations qualitatives portées par le PNUD sur l'Algérie quant aux progrès en direction de ces objectifs sont positives. Le PNUD estime que l'Algérie est en voie de réaliser l'atteinte des objectifs suivants : la réduction de moitié de la proportion des individus souffrant de la faim, permettre à tous les enfants d'achever un cycle complet d'études primaires,

éliminer les disparités féminines et masculines à tous les niveaux d'enseignement, diminuer la proportion des personnes privées d'accès à des points d'eau aménagés.

Pour ce qui concerne l'objectif de réduire de deux tiers la mortalité infantile et celle des moins de cinq ans, le qualificatif attribué à l'Algérie : « en recul » peut traduire l'impact négatif de la réduction du niveau des dépenses publiques et privées sur la santé de la population.

L'Indicateur Sexospécifique de Développement Humain :

Évalué à 0,679, il classe l'Algérie à la 90^{ème} place sur 146 pays contre la 91^{ème} en 2000. L'ISDH s'est donc légèrement amélioré depuis l'année 2000 où sa valeur était de 0,673. Si l'on se réfère aux données contenues dans les deux rapports, on constate :

- Une amélioration dans les indicateurs relatifs à : l'espérance de vie qui est passée de 70,8 en 1999 à 71,0 en 2000 ; au taux d'alphabétisation des adultes qui est passé de 55,7 à 57,1 ; au revenu estimé du travail qui est passé de 2169 en PPA à 2389. On relève par ailleurs une réduction des disparités dans le taux d'alphabétisation des adultes, l'écart étant passé de 21,7 point en 1999 à 19,1 point en 2000. Cet écart est dû à la combinaison de la progression du taux pour les femmes et du recul de celui des hommes qui est passé de 77,4 à 76,2.

En revanche, l'on note un accroissement des disparités entre les revenus estimés, l'écart étant passé de 5713 en PPA en 1999 à 5767 PPA en l'an 2000.

L'Indicateur de Participation des Femmes :

En ce qui concerne l'IPF, la seule donnée existante dans le rapport est le taux de parlementaires femmes de 4,0%. Au Maroc il est de 0,5%. Ce taux est de zéro % pour les Emirats Arabes Unis et le Koweït qui sont pourtant classés 45^{ème} et 46^{ème} parmi les pays à développement humain élevé.

Il est pour le moins troublant que malgré les informations disponibles et celles fournies par les deux rapports nationaux de l'Algérie le classement concernant l'IPF n'ait pu être effectué.

L'évaluation de la gouvernance :

Les indicateurs de gouvernance sont classés en deux catégories :

D'une part les indicateurs subjectifs de gouvernance au nombre de 11 qui mesurent la perception de la démocratie, de l'Etat de droit, de l'efficacité de l'action publique, et de la corruption. Ces indicateurs subjectifs de gouvernance sont fondés sur l'opinion des experts concernant le degré de démocratie dans un pays donné. Il s'agit bien de subjectivité des experts onusiens quant à leur perception du niveau de démocratie. L'on relèvera, ainsi, entre autres, l'appréciation négative portée quant à la liberté de la presse en Algérie.

Sur une échelle de 0 à 100 (de la presse libre à la presse non libre), l'Algérie, avec 74 points, est considérée comme un pays où la liberté de la presse est médiocre. Le Maroc avec 53 points, la Jordanie avec 60 points sont classés parmi les pays ayant une presse partiellement libre.

L'efficacité de l'action publique est mesurée par la qualité de l'administration publique, le coût de transaction, la qualité du système de santé publique, et enfin la stabilité du gouvernement.

Sur une échelle de -2,50 à 2,50 (le chiffre le plus élevé étant le plus favorable), l'Algérie est notée - 0,81, ce qui traduit une appréciation négative de l'efficacité des actions publiques. D'une manière générale, l'efficacité des actions publiques dans les pays à développement moyen est évaluée de façon négative.

Toutefois, il est utile de mentionner que le RMDH 2002 admet que ces indicateurs font l'objet de désaccords et de controverses quant à leur évaluation.

Les indicateurs objectifs de Gouvernance sont composés de sept variables quantitatives :

la participation des électeurs,

la tenue d'élections pluralistes,

le droit de vote des femmes,

la proportion de femmes parlementaires,

le taux de syndicalisation,

le nombre d'organisations non gouvernementales,

la ratification de textes protégeant les droits fondamentaux.

A titre d'exemple, le taux de participation retenu pour l'Algérie est celui de 1997, soit 66%. Parmi les pays à développement humain moyen, le taux le plus élevé est 100% pour le Viet Nam (élections de 1997) classé à la 109^{ème} place, le taux le plus bas est celui des Comores avec 20% pour l'année 1996 et classé 137^{ème}.

Dans les pays à développement humain élevé, le taux de participation le plus élevé est celui de Singapour et de Malte avec un taux de 95%, le plus bas est celui de la Suisse avec 43%, suivi de celui des Etats-Unis avec 51%.

Le taux de participation à lui seul n'a pas un lien direct avec l'indicateur de développement humain.

Le RMDH 2002 mentionne par ailleurs, qu'il n'y a pas de lien mécanique entre l'indicateur de développement humain et l'indicateur de pauvreté dans les pays en développement, la démocratie et le développement humain, la démocratie et l'équité.

Le rapport cite le développement des inégalités de revenu et de la pauvreté dans les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que dans la Communauté des Etats Indépendants pendant les années 1990. Il cite également l'accroissement du nombre de pauvres dans l'Afrique Subsaharienne, malgré les avancées de la démocratie.

Il note que c'est dans les pays démocratiques que le niveau de développement humain est le plus élevé.

Le rapport aborde également la question de la démocratie en tant qu'instrument ou résultante de la croissance, tout en rappelant que des études statistiques ont montré que « ni l'autoritarisme, ni la démocratie ne constituent un facteur déterminant du rythme ou de la répartition de la croissance économique ».

Cela étant, le Rapport mondial du PNUD pour l'année 2002 appelle deux commentaires principaux :

Comme il est mentionné dans le rapport de la Banque Mondiale 2002 : « Aujourd'hui, les leçons de l'Histoire sont plus claires que jamais : la prospérité et le bien être, de même que la paix, sont indissociables, et doivent être partagés si l'on veut qu'ils durent ».

Ainsi, une prise de conscience partagée des problèmes de répartition des richesses, d'éthique et d'équité semble émerger en ce début de XXI^{ème} siècle, aussi bien au niveau des institutions internationales, qu'au niveau des Etats.

Tous ces paradoxes montrent bien la complexité du concept de développement humain, et la relativité de son interdépendance avec d'autres paramètres et notamment avec les indicateurs de gouvernance. A ce sujet, le RMDH rappelle que la gouvernance, en intégrant les libertés politiques, la participation à la vie sociale et la sécurité physique à l'idée de développement humain, constitue un facteur important d'appréciation du développement.

Ainsi donc :

* Concernant le classement de l'Algérie

Les remarques formulées par les deux précédents rapports nationaux concernant l'IDH sont toujours d'actualité et le dernier rapport mondial conforte leur pertinence. L'on notera, particulièrement pour le rapport 2002, l'usage des critères subjectifs d'évaluation de la gouvernance qui révèle l'échelle de préférence des experts du PNUD, beaucoup plus qu'il ne reflète la réalité dans le pays concerné. L'on semble attacher plus de poids à des appréciations d'ONG étrangères, qui n'ont pas fait la preuve de leur objectivité et dont la neutralité est souvent contestée, qu'à l'information directe fournie à partir de faits et des réalités tangibles. Il en va de même pour l'indice de participation des femmes que le PNUD n'a pas calculé alors que les informations nécessaires existent. Autant de lacunes qui faussent la valeur de la classification d'un pays et qui poussent à s'inquiéter de ces dérives et de leur utilisation politicienne possible.

* Concernant le développement humain dans le monde

La pauvreté et la stagnation du développement dans une économie de marché de plus en plus mondiale font que les droits de l'homme, dans l'acception que leur donne la communauté internationale, sont une « utopie » pour des centaines de millions d'êtres humains.

En effet, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le champ des droits de l'homme s'est élargi en cercles concentriques :
--

Le premier cercle, celui des droits politiques civils et civiques, encadre les rapports Etat/homme.
--

Le deuxième cercle, celui des droits économiques et sociaux et culturels, pose les responsabilités de l'Etat en la matière.
--

Le troisième cercle, celui des droits collectifs, prend en charge les questions de l'enfance, l'environnement, la ville et le développement.

Le quatrième cercle, celui des droits du citoyen, est relatif à l'accès et au bon usage des patrimoines publics, de l'environnement et à la bioéthique.
--

Face à ces cercles de portée universelle, la pauvreté relative et absolue s'est élargie au point de poser un préalable à tous les droits, celui de la couverture des besoins essentiels. Si les droits de l'homme et le développement ne peuvent se concevoir séparément, il en résulte une approche multidimensionnelle à la fois économique, sociale culturelle et politique. Aussi, a-t-on reconnu la nécessité d'un développement humain et durable qui réponde aux exigences des droits de l'homme.

Durable, par le respect des contraintes écologiques et l'exigence pour ce faire, de solutions économiques efficaces (Conférence de Stockholm).

Humain, car la production de richesse doit être subordonnée à l'épanouissement des êtres humains.

Et pourtant, force est de reconnaître que « s'il n'y eut jamais tant de richesses, il n'y eut jamais aussi autant de pauvres³ » et que par conséquent « la lutte pour le respect des droits de l'homme est indissociable de la lutte pour un nouvel ordre international fondé sur le droit des nations à un juste développement économique et à une répartition moins inégalitaire ».

Loin de reculer, la pauvreté progresse. Elle n'est pas un accident de parcours, mais le fruit des contradictions internes du système économique capitaliste mondialisé. La gouvernance nationale ne saurait, donc, se suffire à elle-même. Le politique est la condition de la bonne gouvernance. Or l'effacement des Etats, si ce n'est leur démantèlement, ne joue pas en faveur de cette condition et met en cause une vision intégrée et globale du développement, de la cohésion nationale et sociale.

« Laisées à leurs pesanteurs, l'économie et la société de marché engendrent la précarité, le chômage, l'exclusion, la misère. » en même temps qu'elles érigent l'argent en fétiche au détriment des valeurs humaines.

Faut-il changer de paradigme de développement⁴ ? s'interrogeait le Directeur Général de l'UNESCO. Telle est, semble-t-il, la question cruciale qui est posée aujourd'hui devant l'échec des concepts qui avaient suscité l'espoir de la dernière décennie

³ (rapports PNUD, BM, FMI)

⁴ Journée internationale de réflexion sur le thème du développement UNESCO Paris novembre 1998

avec des notions aussi généreuses et solidaires que le développement durable, la réduction de la pauvreté ou encore la protection de l'environnement. Ces concepts se sont épuisés à concilier discours idéologiques, promesses, intérêts gouvernementaux et catégoriels, laissant la progression de la pauvreté et les écarts de développement démentir de façon cinglante les intentions affichées.

Force est de constater que l'humanité est toujours à la recherche de son point d'équilibre et que les engagements internationaux restent éloignés des véritables questions essentielles qui sont celles du développement « de tout l'Homme et de tous les hommes ».

INTRODUCTION

Depuis plus de deux décennies l'Algérie est confrontée à de nombreux problèmes liés aux principales questions résultant de l'émergence de nouvelles structures de la société, de son économie et des aspirations de sa population.

Autant de questions qui conditionnent la conduite des processus de transition démocratique et du passage à l'économie de marché. Les deux rapports nationaux précédents ont analysé l'histoire économique et sociale de la période écoulée et souligné, à l'évidence, la particularité des réponses apportées en Algérie face à une exigence de changement quasi universelle.

En effet, le passage à « un nouvel ordre national » s'effectue, en définitive et essentiellement, dans la continuité d'un long processus de transformation qualitative interne de la société algérienne.

Ce processus de changement s'effectue sous la contrainte de la préservation des fondamentaux de la société « cristallisés » par une lutte de libération nationale visant les droits de l'homme libéré du joug colonial, la création d'institutions démocratiques et populaires, confortées par un développement économique et social et une plus juste répartition des richesses nationales.

La transition démocratique et le passage à l'économie de marché ne revêtent donc pas, en Algérie, les mêmes formes qui lui sont données ailleurs, à savoir, d'une part, le combat contre une dictature et l'idéologie qui, éventuellement, la supporte et l'anime et, d'autre part, la lutte pour le développement économique et social grâce à la démocratie libérale.

Les termes du débat sur la transition démocratique en Algérie se sont élaborés progressivement et douloureusement, sur la base d'une expérience sociale et politique que les acteurs sociaux s'accordent de plus en plus à enrichir plutôt qu'à remettre en cause fondamentalement.

C'est dire aussi les difficultés du processus en cours, car le saut qualitatif recherché ne peut résulter que de modifications portant sur certains sous-systèmes de manière à permettre un passage solidaire, cohérent et global de la société dans un nouvel ensemble économique social et culturel en harmonie avec ses valeurs fondamentales.

Cependant ces deux transitions, indissolublement liées, s'effectuent dans un contexte international dans lequel les rapports de force ont consacré la disparition d'un ordre fondé sur la confrontation bipolaire, et l'avènement d'un nouvel ordre sous contrôle hégémonique. Ce nouvel ordre ainsi conçu, s'effectue dans un ensemble dont le sous-système dominant est celui du modèle de l'économie de marché et de la démocratisation de la vie politique des nations fondée sur une plus grande vigilance internationale aux droits de l'Homme.

La transition démocratique et la mise en œuvre de l'économie de marché se déroulent, donc, dans un contexte d'ouverture de l'économie nationale et dans un système international nouveau, axé sur la mondialisation des processus de production et d'échanges. L'on assiste au développement d'une tendance à l'hégémonie d'un modèle par uniformisation des mécanismes économiques sur l'ensemble de la planète.

La mondialisation se concrétise tout particulièrement, par l'extension de l'économie de marché et la similitude des règles de fonctionnement des économies, processus d'autant plus facilité qu'un nombre croissant de pays, par suite du poids du service d'une dette dont on reconnaît de plus en plus son iniquité, fonctionnent sous contrôle d'institutions multilatérales.

Le débat est ainsi ouvert autour de la mondialisation, de l'économie de marché, de la démocratie et du développement, aux différents niveaux de coopération dans et entre les Nations.

En effet, la mondialisation de l'économie de marché fondée sur l'initiative privée est une déclaration de principe qui impose ses conditions en matière d'environnement économique et social. Mais la mondialisation donne aussi un nouveau contenu au débat sur la démocratie et le développement. Ce débat porte sur les finalités et les limites de processus de démocratisation interne dans le cadre d'un système économique international qui pérennise et amplifie les déséquilibres entre les pays riches et les pays pauvres et qui accroît l'exclusion sociale interne.

L'inégalité dans l'accès au savoir et à la technologie, les coûts sociaux économiques et environnementaux de la pauvreté, l'instabilité financière, le sous-développement sont les principales catégories des problèmes globaux que la mondialisation ne peut ignorer. Ces problèmes aident l'émergence d'une conscience civique mondiale face aux défaillances du marché et des pertes en efficacité nées de l'absence de coordination internationale fondée sur la solidarité de destin de la communauté humaine.

En effet, les opinions publiques commencent à prendre conscience que des décisions économiques sont prises en dehors du cadre traditionnel des frontières et qu'il est nécessaire de peser sur les choix à ce niveau.

Il en est ainsi du problème du partage du revenu mondial entre et au sein des Etats (à qui profite la mondialisation ?), du déficit démocratique des délibérations des institutions multilatérales (FMI ; BM ; G7 ; ONU etc), autant d'interrogations qui montrent que l'intégration mondiale ne peut s'effectuer selon un seul vecteur : celui de la diversité vers une hégémonie déguisée en homogénéité, car cette approche se heurte de plus en plus à l'émergence des « enjeux globaux » et de la conscience civique planétaire face à l'ambition hégémonique « des gagnants cosmopolites » de la mondialisation.

La ligne d'évolution semble apparaître de plus en plus clairement. L'intégration mondiale appelle la reconnaissance de responsabilités collectives d'une communauté mondiale autour de valeurs communes. L'intégration qui consacre l'hégémonie d'un modèle unique est la négation de la conscience civique planétaire.

Les initiatives et actions des Etats, les résistances des institutions, de la société civile, des ONG, tendant vers la reconnaissance de la solidarité et du partage sont la manifestation d'autant de points d'appuis à la recherche d'une mondialisation à visage humain.

Un budget social, pour quoi faire ?

La question centrale du Rapport National sur le Développement Humain pour l'année 2001 « Le budget social de la Nation, instrument au service du développement humain » a été d'emblée située dans ce contexte. Car l'efficacité de tout instrument de gestion dépend de la clarté dans l'expression des finalités et des objectifs qu'il est censé servir. Loin d'être académique, ce préalable doit être levé en raison de l'expérience sociale et des intérêts contradictoires des acteurs principaux.

Pourtant, quoi de plus aisé à saisir que les deux termes de budget social ? Tout le monde sait qu'un budget est l'expression comptable de l'utilisation de ressources dont dispose un individu, une collectivité ou un Etat. Quant au terme « social », il est entendu, pour certains, comme « la subsidiarité » de l'économique ou mieux encore tout ce qui n'est pas économique et comme tel, improductif. Pour d'autres, c'est ce qui relève de la charité ou de la solidarité.

Ainsi, ce qui semble familier, ne signifie pas, nécessairement, que tout le monde en a une même compréhension, particulièrement pour les différents acteurs de la vie économique et sociale. C'est à cette exigence de clarification et de méthodologie que se sont efforcés de répondre les deux premiers rapports nationaux sur le développement humain.

En premier lieu, ils se sont efforcés de caractériser tant le contenu de la transition démocratique, que les paramètres fondamentaux de l'économie de marché afin d'en apprécier les effets sur la vie sociale de la nation. La conséquence est que les résultats de ce processus ne peuvent être évalués que si l'on a une grille de référence des finalités et des objectifs.

En second lieu, les précédents rapports ont examiné, les effets directs et indirects de ces transitions aux trois niveaux que sont le social, l'économique et enfin l'institutionnel⁵, afin de tracer les contours d'une politique sociale. Celle-ci doit pouvoir répondre aux interrogations, aux réactions et aux logiques de comportement des différents acteurs (l'Etat, les partenaires politiques, les acteurs sociaux et économiques etc.) et qui tendent soit à accélérer la transition, soit à la ralentir, et dans tous les cas à l'infléchir, chacun selon l'appréciation qu'il se fait de l'intérêt général.

Ces comportements sont source de tensions qu'il s'agit de caractériser et de prendre en charge dans le cadre d'une politique sociale.

Les tensions sociales reflètent, donc, un ensemble de rapports sociaux à partir duquel se définissent les acteurs, lesquels peuvent être plus ou moins fortement constitués en groupes homogènes et conscients de leurs propres intérêts. Néanmoins, ce qui est commun à l'ensemble des acteurs, au-delà de la concurrence pour l'appropriation de certains biens sociaux, c'est la conscience de leur interdépendance. La conclusion d'un « contrat social » ou d'un « pacte social » est la reconnaissance de cette interdépendance.

Les études sociologiques montrent que la phase de « décollage » des économies exige une forte accumulation du capital dans les mains d'un groupe dirigeant – capitalistes nationaux ou étrangers ou encore dirigeants politiques – et par conséquent, un conflit entre ceux qui apportent leur capacité de travail et ceux qui contrôlent l'emploi de la plus-value. Entre ceux « qui commandent les machines et ceux qui servent les machines ».

A ce modèle social, l'on oppose celui dont l'objectif est une croissance fondée sur le renforcement de l'intégration sociale, par la diffusion de la formation et de l'information et par une mobilité accrue des facteurs de production. Les conflits entre les acteurs sociaux sont contenus et régulés par une « mécanique » de solidarité nationale.

C'est la finalité essentielle de la politique sociale. Aussi, celle-ci est-elle d'abord le résultat des interactions conflictuelles entre les différents acteurs. Ses actions sont le reflet des rapports de force et du pouvoir de négociation des partenaires. Elle est, en outre, la reconnaissance d'un nécessaire partage en équité des fruits de la croissance. Néanmoins, elle doit être aménagée de manière telle que les variables fondamentales que sont l'intérêt national, la cohésion et la solidarité nationale soient préservées et surtout renforcées.

Ainsi, la question n'est pas de savoir s'il faut s'engager ou pas dans des réformes, mais de rechercher si elles sont accompagnées de dispositifs adéquats répondant aux risques nouveaux de tensions que l'économie de marché et la mondialisation font peser sur les variables fondamentales du modèle national.

En d'autres termes, l'ouverture dans le cadre de l'économie de marché doit-elle tendre à l'alignement sur un modèle hégémonique ou doit-elle préserver les préférences collectives nationales ?

Il en est ainsi du traitement des questions du chômage et de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui en résultent, pour une part de plus en plus large de la population, et qui appellent une action continue de protection sociale dépassant le cadre assurantiel. Il s'agit d'évaluer les capacités institutionnelles à anticiper les risques nouveaux, source de tensions futures.

Le contexte étant déterminé, les finalités et les objectifs étant eux aussi circonscrits, l'on doit s'efforcer de caractériser les réponses apportées par les réformes au plan institutionnel, économique et enfin social. Cette logique étant nécessaire à la sauvegarde d'un minimum d'autonomie de décision et de participation délibérée et non subie au changement. L'appréciation vaut tant au plan interne pour les différents acteurs du changement, que sur le plan externe.

Cette logique se trouve confrontée à une situation économique et sociale dont les effets ne sont pas sans conséquences sur la pérennité du principe d'autonomie. Les principaux éléments de tensions résident, notamment, dans les problématiques suivantes :

- * L'idée de Nation dans un monde hégémonique sous contrôle qui tend aux intégrations régionales
- * Les droits de l'homme face à l'émergence de la violence de groupes ou d'institutions privées
- * L'exclusion et la polarisation sociales et leurs conséquences politiques
- * Le risque accru de perte du sens du lien social par suite du développement du chômage et de la pauvreté.

⁵ Voir RNDH 2000

En effet, les systèmes économique et politique que la mondialisation généralise, s'inscrivent dans une logique de marché. L'emprise du marché reste incontestablement la seule référence régissant les rapports aussi bien entre les individus qu'entre les Nations. Cette relation est poussée à son paroxysme dès lors que le pouvoir du marché tend à se substituer aux forces traditionnelles de régulation qui reposent sur l'Etat nation et les rapports de solidarité.

L'on constate une tendance hégémonique à la recomposition des relations économiques et financières internationales entraînant une « reconfiguration » du rôle des Etats sous l'effet de la mondialisation.

Cette « reconfiguration » privilégie le soutien à la compétitivité des entreprises et activités à l'exportation, pour maintenir ou exploiter des avantages comparatifs mais aussi pour stabiliser l'emploi. Cette focalisation sur le rôle de l'Etat corollaire d'une forte exacerbation de la concurrence dans une économie mondialisée, s'est accompagnée du rééquilibrage de certaines de ses interventions qui, de façon ambiguë, sont qualifiées de « charges sociales », alors qu'elles sont garantes de la paix et de la justice sociale.

Sous la pression d'une gestion budgétaire sans déficit ou à déficit réduit, les Etats renoncent à utiliser le budget comme un outil stratégique et se transforment en des entités plus proches de l'assistance quand elle est possible, que de l'appui à une croissance harmonieuse et équilibrée. Cette conception d'un « Etat résiduel » fondé sur le principe de subsidiarité à l'initiative privée, semble difficilement conciliable avec les exigences de développement durable et de préservation de l'environnement.

C'est ainsi que l'on constate que les principes universels de solidarité ont cédé le pas à l'approche commerciale (commerce oui, aide non) et, par suite, l'histoire contemporaine devient de plus en plus influencée par le commerce international. Les intérêts économiques et sociaux en présence au sein des nations sont de plus en plus la résultante de tensions externes.

L'Algérie, à l'instar d'autres pays du tiers monde, vit les effets premiers et secondaires des mécanismes d'exclusion économique et de marginalisation politique qui caractérisent le monde actuel.

C'est dans ce contexte que se déroule la transition politique, sociale et économique de l'Algérie. La marginalisation devient l'un des enjeux stratégiques du passage à un nouveau système économique et social. Il s'agit d'une marginalisation dans l'acquisition et l'exploitation du savoir et des techniques de communication, qui constituent, dans le monde actuel, la source principale de création de richesses aux trois niveaux de la production, de la distribution et de l'accumulation.

Dépenser mieux

L'économie de marché doit pouvoir répondre à l'exigence d'une croissance par la maîtrise du savoir et des techniques de communication en harmonie avec un développement durable.

Cette contrainte pose la question des réformes de l'Etat, de leurs finalités et de leurs objectifs, ainsi que celle de l'évaluation et de leur adéquation à cet objectif. L'enjeu de la politique sociale au sens large, est de veiller à ce que l'intégration à l'économie mondiale ne signifie pas alignement sur un modèle hégémonique et perte du lien social et de la cohésion nationale.

Les grands dossiers ouverts en Algérie tant au niveau interne (Réformes de la justice, de l'éducation et des missions et des structures de l'Etat) qu'au niveau international (NEPAD) s'inscrivent dans cette optique.

Dans ces conditions, la politique sociale ne peut être subsidiaire. Elle est la condition nécessaire à l'exécution des missions essentielles de l'Etat en tant que garant de la cohésion nationale et sociale. Elle se doit de répondre aux problèmes liés aux conditions matérielles d'existence, au mode de vie, à la sécurité du revenu, de l'emploi et de la protection contre les risques de l'existence, à l'égalisation des chances en matière de revenu, de savoir et de statut, à la participation à la prise de décision. Ces préoccupations expriment d'une part, le souci de maintenir la solidarité et la cohésion nationales, et d'autre part, celui de la préservation d'une paix sociale, condition nécessaire à la transition à l'économie de marché.

Dans le monde, depuis le début des années quatre vingt, les politiques économiques ont été dominées par la théorie monétariste de régulation de l'économie, écartant l'instrument budgétaire comme moyen de la relance de l'activité. Cette approche a constitué la principale source d'inspiration des programmes d'ajustement structurel. La logique de cette théorie a conduit à comprimer la dépense publique et particulièrement la dépense sociale.

Devant l'échec social et économique de cette approche qui non seulement n'a pas permis la relance mais a en outre aggravé les inégalités et accru la pauvreté (y compris dans les pays développés), on assiste aujourd'hui dans ces pays à la montée d'un courant de la recherche économique qui redécouvre le rôle de la dépense publique dans la relance de la croissance.

Dans un premier temps, et dans le cadre de l'auto-ajustement, puis du programme d'ajustement structurel, l'Algérie a opéré un redimensionnement de la dépense publique et de l'intervention de l'Etat dans la sphère économique.

Selon la banque mondiale,⁶ au cours de la dernière décennie, les dépenses courantes hors intérêt de la dette sont passées de 22% du PIB à 18%. Ces compressions ont été réalisées par la réduction des transferts publics (subventions alimentaires), une réduction de la masse salariale ramenée à 8% du PIB. Cependant, les dépenses d'investissement ont été réduites de façon plus importante pendant la période ; elles ont connu une réduction de 8 points du PIB passant de 14% à 6%.

Le retrait de l'Etat de la sphère économique, n'a pas été relayé par l'investissement privé national et étranger, aboutissant à un niveau de croissance faible ou négatif. Cette stagnation économique à laquelle s'ajoute la restructuration du secteur public de production s'est accompagnée d'une détérioration sensible au plan des conditions de vie de la population (montée du chômage, baisse du pouvoir d'achat, élargissement de la pauvreté).

⁶ revue des dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux- 25 juillet 2001- Banque Mondiale. Page 4.

Ainsi, la Banque mondiale relève que le nombre d'individus vulnérables aux fluctuations économiques a augmenté, passant de 1 à 2,4 millions ; la consommation privée a diminué de 0,6% par an entre 1995 et 2000 et les pauvres représenteraient aujourd'hui près de 20% de la population.

La compression des dépenses publiques telle qu'appliquée dans le cadre du PAS, a affecté de manière non homogène ce qu'il est convenu d'appeler les secteurs sociaux. Ainsi, pour le secteur de la santé, les dépenses courantes sont passées de 37% à 31%.

Les indicateurs du développement humain s'en sont trouvés affectés négativement conduisant le Gouvernement à adopter en 2000 un programme triennal de soutien à la relance de la croissance économique qui s'articule autour des axes suivants :

- La redynamisation de l'appareil national de production qui reste le centre de création de richesse,
- L'assainissement et la dynamisation de l'environnement de l'entreprise,
- Une politique de dépenses publiques qui permette une amélioration du pouvoir d'achat.

Cette démarche du Gouvernement s'appuie sur le postulat que « les équilibres macro économiques ayant été rétablis et des ressources suffisantes ayant été accumulées, l'Algérie doit amorcer un retour à la dépense publique qui puisse permettre à la croissance économique d'être appuyée à travers l'ensemble du territoire national et de trouver une demande nationale suffisante ».

C'est ainsi la reconnaissance du fait que la plus grande partie de la richesse nationale est tributaire de l'action de l'Etat et de l'efficacité de l'administration et ce, quel que soit le degré de libéralisation de l'économie.

En effet, la vision économique néo-libérale individualise tout. La production comme la justice ou la santé, les coûts comme les profits. Ce faisant, cette vision a montré au cours de cette décennie, qu'elle oublie que l'efficacité réduite à la rentabilité financière suppose la définition préalable des finalités de cette rentabilité et l'évaluation de ses coûts/avantages. S'agit-il de la rentabilité financière pour les actionnaires et les investisseurs, ou, plus largement, la satisfaction des producteurs, des consommateurs et, ainsi, de proche en proche, du plus grand nombre ?

Aussi, la décision politique doit-elle plus que jamais, être éclairée par l'évaluation des coûts sociaux des changements et des réformes. Par exemple, les politiques dites de restructuration des entreprises publiques ou de logement, menées dans les années 80 impliquaient des coûts sociaux à long terme qui n'apparaissent même pas comme tels en 2000. S'est-on posé la question : « Qu'est-ce que cela coûtera à long terme en débauchages, en souffrances, en maladies, en suicides, en consommation de drogue, en violence dans la famille, etc. ? Autant de choses qui coûtent très cher, en argent, mais aussi en souffrance en insécurité des personnes et des biens, donc en police, etc. ».

L'on s'accorde de plus en plus à reconnaître que « la souffrance sociale », l'instabilité et la crédibilité politique qui obèrent le processus de démocratisation ont pour principale origine l'affaiblissement de l'Etat, privé de certains moyens, par les « conditionnalités » qui lui sont imposées et les redéploiements de la dépense publique dans le cadre d'une gestion équilibrée des finances publiques.

Au-delà des débats sur le sens du déficit, les solutions adoptées ont occulté les questions suivantes :

La première question est « Comment à la fois dépenser mieux et mieux répartir les prélèvements? ».

C'est une question qui intéresse tout autant les citoyens et les entreprises. Les citoyens qui ont rarement le sentiment de bénéficier de services à la mesure des besoins. Les entreprises et les investisseurs étrangers, dont l'activité et la décision d'investir dépend de plus en plus d'une évaluation coût-efficacité des services que leur offrent les Etats.

Il s'agit d'accompagner la logique de dépenses d'une logique de résultats et de privilégier les dépenses favorables à la croissance.

C'est ce que s'efforce de réaliser le plan de soutien, à la relance. Toutefois, il reste à mieux cibler les mécanismes exacts par lesquels transite le soutien à la croissance, entre les dépenses publiques qui ont pour effet d'augmenter la capacité de production de l'économie ou d'accroître la productivité du secteur privé et celles, socialisées, qui permettraient, non seulement d'augmenter le volume global d'investissements indispensables pour s'attaquer au chômage mais créeraient un environnement favorable à l'initiative privée.

Les règles de discipline budgétaire suivies depuis deux décennies et amplifiées par le PAS ont focalisé l'attention sur le niveau du déficit et de la dette et l'ont détournée de la structure des dépenses. Or, la croissance endogène est improbable sans les dépenses publiques dites « de développement », dépenses d'éducation, de formation, de recherche et d'infrastructures, indispensables au processus de développement humain. Les dépenses effectuées par les pouvoirs publics bénéficient à la collectivité, et, en premier lieu, aux entreprises et contribuent à renforcer la compétitivité générale du pays. La politique budgétaire de l'Etat est pour l'instant le seul facteur de relance de la croissance.

Ceci est le critère fondamental servant à délimiter le champ des interventions publiques. Ce critère est lui-même conditionné par celui de la recherche de rendements d'échelle croissants. Il convient aussi de rappeler que la dépense publique doit couvrir les dépenses que la collectivité a décidé de socialiser. Il s'agit donc de décider quels droits seront effectivement garantis à tous ?

Aussi, contrairement à certaines approches partisans, si les dépenses publiques ne peuvent sérieusement être regardées comme un immense « gaspillage », absorbant, consommant et détruisant une partie des ressources du pays, s'agit-il de déterminer, aussi finement et aussi objectivement que possible, l'utilité économique et sociale de chaque part de richesse mise à la disposition de la collectivité.

En 2001, l'ensemble des dépenses publiques représente 36% du PIB. Le tiers de cette masse est constituée par des dépenses de transferts qui sont réinjectées dans l'économie par l'intermédiaire des administrations publiques.

Un examen attentif des données de la présente étude fait ressortir que les dépenses publiques totales ont augmenté en termes constants au prix de 1993 de l'ordre de 1%. En revanche, les dépenses des secteurs sociaux ont globalement diminué de 1% et elles ont baissé de 1,7% pour l'Education, de 1% pour la Santé et de 1,54% pour la Protection Sociale.

Si on observe l'évolution en termes de variations, les dépenses sociales ont connu une évolution symétrique par rapport aux dépenses publiques, avec un pic en 1998 et une valeur sensiblement identique en 1999. Cette tendance, reflète davantage

une stabilisation. Mais toute stabilisation comptable ou budgétaire ne signifie pas nécessairement maintien d'un niveau de prestations. En revanche, elle peut exprimer une volonté de l'Etat de limiter ses interventions à un plafond en rapport avec le déficit ou l'équilibre budgétaire.

Le rapprochement des élasticités des dépenses publiques/dépenses sociales de la croissance du PIB révèle une évolution asymétrique entre ces variables ce qui confirme, pour notre pays comme dans le reste du monde, que les dépenses sociales ont pour rôle d'amortir les chocs en situation de crise économique. En Algérie, entre 1990–2000, le rythme de la croissance économique est en deçà du taux d'accroissement démographique et ce déséquilibre a été amorti par les dépenses sociales.

L'efficacité de l'Etat et son coût de fonctionnement, comme ceux de l'ensemble des entreprises publiques, ne peuvent être jugés qu'au regard des prestations offertes en contrepartie.

Les travaux effectués montrent qu'il n'existe pas de document officiel retraçant «l'effort social de la nation» accompagnant chaque année le projet de loi de finances et qui permettrait de mesurer l'enjeu et aussi l'impact financier et budgétaire lié aux interventions et concours sociaux de l'Etat. Cependant, depuis l'année 2000, une partie de la note de présentation du projet de budget de l'Etat donne un aperçu sur son intervention sociale et économique, de même qu'un document relatif aux transferts sociaux à travers le budget de l'Etat est présenté à la Commission des finances et du budget de l'APN.

Bien qu'un effort de regroupement, dans la nomenclature budgétaire des actions socio-éducatives et économiques ait été engagé, il n'existe pas de ventilation par agent, par opération et par fonction, tant pour les ressources que pour les dépenses présentées séparément dans un budget social. Le budget du ministère en charge «des affaires sociales» retrace une partie des interventions directes et concours sociaux. De nombreuses interventions et concours relèvent d'administrations, d'organismes divers ou de fonds et par voie de conséquence de politiques publiques diverses selon les finalités et les objectifs des administrations ou organismes qui en sont chargés.

Les conséquences de cette organisation, qui résulte de l'hétérogénéité des différents dispositifs réglementaires, portent sur le pilotage des politiques sociales. Sur le plan de la gestion, la multiplication des institutions et organismes liés à la prise en charge de l'impact social de l'ajustement structurel a accru les dépenses en moyens, en personnel par suite d'absence d'une re-définition globale intégrée et cohérente des missions de l'Etat.

Au-delà de certains double-emplois, le problème posé est celui de la «gouvernance» de la politique sociale. La dégradation de l'environnement économique et social depuis une décennie impliquait le transfert à l'Etat de pans entiers d'activités «sociales» supportées par les entreprises publiques et la multiplication de nouveaux intervenants.

Ainsi en est-il de l'emploi. Les restructurations ont porté sur les «sureffectifs». Les compressions de personnel et les restrictions à l'embauche ont été compensées par des dispositifs sociaux. Leur impact budgétaire n'a pas été inférieur à l'allègement de la masse salariale et des charges supportées jusqu'alors par les entreprises publiques. Est-il, ainsi, économique d'indemniser le chômage et de créer des dispositifs d'attente plutôt que de tolérer un «sureffectif» social? Il en est ainsi des allocations familiales, des retraites anticipées et des dispositifs d'emploi. La lutte contre le chômage, la salarisation par les entreprises publiques de production s'est vue remplacée par des dispositifs bureaucratiques de distribution de crédits pour l'auto emploi. Les dépenses sociales nouvelles appellent une évaluation, mais celle-ci ne peut occulter l'analyse de leur efficacité par rapport au système social antérieur.

Le résultat est que l'on a le cadre d'une politique sociale globale dont les finalités et les objectifs ne sont pas totalement servis par les politiques sociales sectorielles.

On constate que généralement, dans la plupart des pays en transition, l'absence d'une intervention coordonnée semble avoir encouragé une approche comptable des dépenses sociales et négligé l'interdépendance des secteurs concernés au niveau national. La réduction du déficit budgétaire a été recherchée dans le plafonnement ou la compression des dépenses sociales par secteur sans évaluation de l'impact économique et social de ces décisions.

Ce plafonnement des dépenses publiques fondé sur un objectif de déficit budgétaire défini préalablement à l'expression des besoins sociaux à couvrir par des services publics, est la manifestation implicite de remise en cause de l'intervention sociale de l'Etat, à laquelle sont confrontés bien des pays, c'est la tendance à l'involution vers un État sacrifiant peu à peu les fonctions sociales (éducation, santé, assistance, etc.), la contestation des composantes et des valeurs collectives qui fondent la cohésion sociale et le pacte social explicite ou implicite, sous couvert d'un argumentaire financier qui ne veut reconnaître une approche globale intégrée et cohérente que pour les contraintes de la «globalisation» et de la compétitivité générale du pays.

Cette démarche, qui s'appuie essentiellement sur la «dépense sociale et son efficacité» n'est pas, comme les faits l'ont prouvé, sans danger pour la stabilité à court et moyen terme du cadre économique auquel elle est censée contribuer.

En Algérie, la réduction du déficit budgétaire s'est réalisée par le plafonnement des dépenses, notamment celles relatives à l'équipement, ainsi que celles liées au «train de vie de l'Etat».

Ce qui relève de l'évidence sonne comme une découverte récente lorsque le Président de la Banque Mondiale déclare «si nous ne sommes pas capables de faire face aux urgences sociales, si nous ne travaillons pas à plus de justice sociale, il n'y aura plus de stabilité politique, et sans stabilité politique aucun montant financier ne sera capable de procurer une stabilité financière»⁷.

Les politiques sociales d'inspiration néo-libérale se fondent, en effet, sur le critère de sélectivité qui suppose que ne sont éligibles à la politique sociale que les personnes qui ne peuvent être réadaptées ou employables. Le reste de la population

⁷ Assemblée générale Banque Mondiale 1998

doit pouvoir bénéficier d'une protection minimale qui ne remette en cause ni la compétitivité des entreprises ni la flexibilité du travail et des salaires, toute amélioration sociale ne peut être que volontaire et individuelle. Les consommations collectives sont soumises aux règles de l'économie marchande et l'intervention sociale de l'Etat doit se limiter à veiller à développer des actions en vue principalement de permettre l'employabilité aux conditions du marché.

La mise en œuvre de ce type de politique se traduit soit par la réduction des dépenses sociales, soit par la privatisation des prestations ne relevant pas de la couverture minimum ainsi conçue, soit enfin des deux à la fois.

Les autres politiques sont celles qui, tout en développant des actions permettant la lutte contre la pauvreté, poursuivent de façon plus efficace celles d'insertion et de protection universelle imposées par l'exigence de cohésion sociale.

Ce type de politique sociale recherche une meilleure intégration, dans ses finalités, des transformations des structures sociales, notamment celles touchant la famille, son patrimoine, son revenu et les transferts, des problèmes liés à la solidarité entre générations. En effet, les notions de risques ont évolué et doivent entraîner une adaptation de la protection sociale, laquelle doit pouvoir répondre aux besoins de sécurité économique liés à l'instabilité de l'économie de marché.

La gestion des ressources humaines devient alors un outil stratégique d'une flexibilité qui repose sur la valorisation du potentiel humain (son financement, sa formation et son perfectionnement, son efficacité).

Ainsi que le souligne l'Avis du CNES (juillet 2001)⁸ « La protection sociale est non seulement une assurance destinée à couvrir les aléas de la vie, privant l'individu d'un revenu (solidarité professionnelle) mais aussi une action sociale en direction des plus faibles (solidarité nationale).

Les débats « du trop ou pas assez » ou du devoir minimum pour les plus faibles et de l'assurance volontaire pour les autres sont simplistes ; comme l'est aussi le débat entre charges sociales et charges indues. Or un dialogue engagé sur une telle base est un faux dialogue car il n'aborde pas l'essentiel.

De façon générale, que ce soit par l'impôt, la cotisation obligatoire ou l'assurance volontaire, la protection sociale est une forme de reconnaissance de la nécessité de corriger l'iniquité de la distribution primaire des revenus entre actifs et entre actifs et inactifs. Elle ne saurait exister sans des politiques de développement humain, en amont et en aval. »

L'élaboration d'un budget social de la nation peut et doit contribuer à une approche plus claire et plus précise du champ social.

Pour l'instant le vocabulaire empirique tient lieu de concepts. Un effort important doit être consenti pour circonscrire les faits, définir les critères d'appréciation, et les instruments de mesure adéquats.

Cette exigence est d'autant plus pressante que les choix politiques sur l'extension ou le rééquilibrage du champ des questions sociales, l'évaluation du développement humain de la société, ont besoin d'être éclairés objectivement c'est à dire autrement que par la croissance. La croissance du PIB n'est pas un critère suffisant d'appréciation du bien être d'une société.

En abordant la question de l'élaboration d'un budget social de la Nation l'on est inévitablement confronté à la recherche d'indicateurs sociaux qui soient autre chose que l'addition de chiffres.

Aussi est-il nécessaire de souligner le champ couvert par ce rapport.

Conscient de ces conditions préalables, le but essentiel de ce rapport n'était pas, à l'évidence, de fournir un budget social de la Nation, - exercice relevant de l'Exécutif-, mais, devant les interrogations récurrentes sur l'impact de la dépense sociale sur le développement humain, de clarifier les finalités et les concepts. Ceci est fait, à la lumière des riches expériences nationales de planification, des travaux en cours, des recommandations du CNES et des expériences étrangères, et qui ont permis de déterminer, les finalités, les composantes, les fonctions recouvertes, ainsi que les opérations et les agents qui en sont chargés, autant de facteurs contribuant à l'élaboration, à l'exécution et à l'évaluation d'un budget social.

Le présent rapport constitue, ainsi, une étape dans un long processus de dialogue social au sens large et d'élaboration des instruments de mesure, d'évaluation et de contrôle de la dépense publique dans ses rapports avec le développement humain. Les propositions qu'il formule sont donc méthodologiques et tendent à enrichir les essais de présentation d'un budget social de la nation par le Ministère des finances et les services de la planification.

Enfin, le présent rapport s'inscrit dans le processus de consolidation des voies et moyens du dialogue social face aux enjeux à moyen terme d'un développement dans le cadre d'une économie de marché et d'une redistribution équitable de la richesse créée. L'Etat a un rôle incontournable dans ces deux objectifs stratégiques. L'efficacité, l'efficacité et l'équité de la dépense sociale et publique ne pourront être évaluées à l'avenir que dans ce cadre. Mais l'élaboration des instruments est un processus de longue haleine qui appelle la participation de tous autour d'un Pacte National de croissance. Le budget social de la nation est une composante essentielle de pilotage de l'objectif de développement et de redistribution.

Sans cet effort de clarification des finalités et des instruments, le débat sur « le social » sera dévié de cet objectif stratégique de développement et de cohésion sociale à long terme au profit d'une gestion au jour le jour des tensions sociales. La gestion conjoncturelle ne peut être socialement efficace que si les partenaires en présence ont la certitude qu'elle s'inscrit dans une politique sociale de progrès à moyen et long terme.

⁸ Evolution des systèmes de protection sociale

PREMIERE PARTIE

*L'évolution de la situation économique
et sociale et des indicateurs de
développement humain*

CHAPITRE I : *Le cadre économique et institutionnel*

Les tendances qui ont marqué l'évolution de l'économie nationale se reflètent dans ses principaux agrégats macro-économiques que sont le Produit Intérieur Brut (PIB), la consommation finale, la consommation des ménages et l'investissement. Cette évolution est à examiner au double plan du contexte international, en raison de la dépendance de l'économie nationale en moyens de paiement externes, et de la transition à l'économie de marché, caractérisée par un chômage structurel important, une croissance modeste et une situation monétaire et financière florissante. Dans cette situation économique paradoxale, on s'interrogera sur la capacité du budget social de la nation à atténuer les retombées des mutations économiques sur les secteurs sociaux et à dynamiser le développement humain.

1) Les faits saillants du contexte international

La situation économique mondiale de l'année a été marquée par la crise de l'économie américaine qui s'est propagée aux autres pays. Ce ralentissement a été provoqué par la récession du secteur des hautes technologies qui demeure le vecteur clé de la croissance. Il a gagné, par la suite, l'ensemble de l'industrie.

La baisse des taux d'intérêts opérée par la Réserve fédérale (FED) n'a pas réussi à juguler la régression de l'économie américaine qui a enregistré une croissance économique de 0,5%, un déficit de la balance courante de 3,7% en pourcentage du PIB et un taux de chômage de 5,6%.

Les événements du 11 septembre 2001 ont prolongé cette situation de déclin, malgré l'apparition en fin d'année de signes de reprise. La morosité du climat économique s'est étendue aux principaux partenaires des Etats-Unis (Canada, Mexique, Japon et les pays du Sud-Est Asiatique). La crise sévère qu'a connue l'Argentine qui avait procédé à la «dollarisation» de son économie, dans le cadre de la lutte contre l'inflation, vient rappeler qu'une gestion macro-financière déséquilibrée conduit à une désagrégation de l'économie avec des impacts désastreux sur la société.

Dans la zone Euro, l'essoufflement de la demande extérieure s'est répercuté sur les performances de l'ensemble des économies européennes qui ont réalisé une avancée considérable dans la création d'un espace monétaire commun. Les prévisions de croissance de 3,5% n'ont pas été atteintes (1,4%) et le taux de chômage s'est établi à 8,4%. Dans ce climat, l'activité des secteurs du transport aérien et du tourisme ont connu un net recul.

La régression des économies motrices a entraîné un déclin des marchés pétroliers avec des retombées «récessionnistes» sur les pays en développement. L'action de l'OPEP sur l'offre a contribué avec difficultés à freiner momentanément, la chute du prix du baril. Les pays en développement, qui ne peuvent rester en marge des mutations de l'économie mondiale devront l'intégrer et assumer les retombées négatives que cela implique. L'économie de ces pays dépendra de l'option prise face à ces perspectives.

2) Eléments de base sur le contexte national

La situation économique et sociale de l'année 2001 a été marquée par un contexte relativement plus favorable à la relance. Néanmoins, les principaux agrégats macro-économiques : PIB et consommation finale ont connu des évolutions modestes et ont été accompagnés par un volume de chômage important. La pause marquée dans la mise en œuvre des réformes et la faible lisibilité sectorielle ont entraîné une situation d'attente

Le retour de l'inflation (4,2% en moyenne annuelle et 7,6% en glissement annuel), la forte tension sur le marché du travail et le développement de la précarité dominent le paysage socio-économique.

Aussi, une politique audacieuse de l'offre constituerait-elle un appui au plan de soutien à la relance économique (PSRE) dont les objectifs sont «la réactivation de la demande dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, la création d'emplois et la prise en charge des besoins collectifs».

2.1- La monnaie et les finances publiques

La relance économique a été soutenue par la consolidation des réserves de change qui ont atteint 18 milliards \$ entraînant une expansion de 24% de la masse monétaire dont 20% pour la circulation fiduciaire. L'augmentation des ressources financières a permis d'assurer une stabilité de la valeur du Dinar par rapport au Dollar. Cette évolution a été soutenue par l'agrégat «avoirs extérieurs nets» qui a connu un accroissement de l'ordre de 68,9% et a atteint 1309,95 milliards DA en 2001. Cette conjoncture monétaire a priori très favorable risque néanmoins, en l'absence d'une reprise forte de la croissance, d'alimenter des tensions inflationnistes.

Le désendettement du Trésor s'est poursuivi (le stock de la dette est passé de 25,3 milliards \$ en 2000 à 22,6 milliards \$ en 2001). L'assainissement des créances non performantes des banques a augmenté les capacités financières du système bancaire; ceci devrait se traduire par son implication plus conséquente dans la relance économique.

Dans le domaine des finances publiques, les dépenses budgétaires sont passées de 1 160,4 milliards DA en 2000 à 1 519,3 milliards DA en 2001, soit une augmentation de 31%. Les dépenses de fonctionnement ont représenté 69,6% des dépenses totales en 2001 et les dépenses d'investissement ont enregistré une hausse de 45% en 2001, du fait de la mise en œuvre du plan de soutien à la relance économique.

Les ressources budgétaires prévues pour couvrir ces dépenses ont évolué de 22% par rapport à 2000 dont 60% proviennent de la fiscalité pétrolière et 30% de la fiscalité ordinaire. Le rapprochement des ressources budgétaires des dépenses prévisionnelles dégage un déficit de 123,5 milliards de dinars.

L'activité bancaire du trésor a réalisé un excédent de 229 milliards DA, soit 5,43% du PIB. Enfin, le recul de 27% des dépôts du Trésor, entre le premier et le second semestre, serait imputable aux décaissements effectués pour l'assainissement des banques publiques.

L'analyse de la situation monétaire et financière révèle une consolidation des principaux agrégats, ce qui a eu une incidence sur les taux débiteurs qui ont connu une baisse (entre 8% et 10% au premier semestre 2001 à un niveau inférieur au second semestre). Cette action de politique monétaire et le PSRE constituent un signal fort susceptible d'élargir et de renforcer les conditions de la relance.

2.2- Les activités productives

La croissance n'arrive pas à dépasser le cap des 3% en moyenne. Ce rythme est insuffisant pour maintenir en l'état les équilibres déjà « fragiles » du cadre macro-économique en raison des contre-performances enregistrées par les secteurs productifs et d'un environnement qui n'a pas intégré les conditions de la relance.

La valeur ajoutée de l'industrie publique a enregistré un recul d'environ un point par rapport à 2000 dû principalement au niveau d'activité des branches des hydrocarbures (-1,5 %) et du BTP (2,8 %). Malgré cette évolution, l'extraction du pétrole brut et du gaz génère une forte valeur ajoutée.

La production des autres secteurs a été marquée par les évolutions suivantes :

* L'industrie agro-alimentaire (- 12,5%),

* L'industrie des textiles (- 14,7 %),

l'industrie du bois (-13,1%).

Les Industries Sidérurgiques, Métalliques, Mécaniques et Electriques (ISMM) restent la branche (hors hydrocarbures) qui a réalisé le taux de croissance le plus important soit 10%, suivie des industries diverses avec 2% et des matériaux de construction avec 0,3%.

Au plan financier, le chiffre d'affaires du secteur public industriel s'est stabilisé entre 2000 et 2001 à 538,8 milliards DA. La consolidation des comptes de trésorerie des entreprises publiques continue d'enregistrer des découverts bancaires évalués à près de 47,2 milliards DA. Ce déséquilibre a concerné les industries lourdes, les textiles et cuirs (et chaussures) et la branche mécanique – métallique, pour 43,4 milliards DA.

Au niveau des effectifs, le secteur public industriel qui emploie 189 897 salariés, continue de perdre des postes de travail. Ces pertes ont été évaluées en 2001 à 4958 emplois, soit 2,6% de l'emploi total du secteur.

La mutation de l'ensemble du secteur industriel a permis l'émergence d'un secteur privé qui présente des signes d'efficacité et de performance plus prononcés que le secteur public. Néanmoins, la perspective prochaine d'ouverture des frontières dans le cadre de l'accord d'association avec l'union européenne et de l'adhésion à l'OMC, fait peser sur cette industrie encore fragile des risques de marginalisation.

L'agriculture, secteur stratégique par son poids dans la croissance et par sa contribution à l'alimentation de la population, demeure un segment moteur du développement économique dans cette phase de transition. A cet effet, d'importantes mesures ont été mises en œuvre. Elles ont consisté en des soutiens aux agriculteurs à travers l'allègement de la dette et l'appui par le crédit (FNDR). Le Plan National de Développement Agricole (PNDA) initié par le Gouvernement a pour objectifs de valoriser le potentiel productif agricole, d'améliorer la productivité et de rationaliser l'utilisation des ressources et de réduire ainsi les effets de la forte dépendance du secteur des aléas climatiques.

Au cours de cette année, le secteur agricole a réalisé une augmentation de la production de 18,7%. La production végétale a augmenté de 36,7% et la production animale s'est stabilisée à 3%. Ce niveau d'activité a permis une croissance de la valeur ajoutée du secteur de 10,4% entraînant une amélioration de sa place dans la formation du PIB et permettant la création des postes de travail dont une grande proportion dans les zones rurales défavorisées.

Le plan de soutien à la relance économique (PSRE) vise à privilégier les secteurs des infrastructures et de l'habitat pour insuffler une dynamique de croissance, atténuer les effets du chômage et combler à terme le déficit en logements. Cette option confère au secteur du BTP un rôle important dans l'activité économique pour atténuer l'ampleur de la crise de l'habitat. Les réalisations annuelles de l'ordre de 100 000 logements/an ne peuvent pas combler à moyen terme le déficit estimé à 1 200 000 logements.

Concernant les logements sociaux distribués en 2001, leur nombre est de 66 000 et près de 3 000 logements restent à livrer. L'habitat rural a par contre baissé de 4 560 unités, de même que « le logement promotionnel privé » a enregistré un recul de 52%. On relèvera que les coûts de revient du logement demeurent excessivement élevés. Le développement de la productivité dans le secteur implique une régulation par les mécanismes du marché et un soutien par le système bancaire ce qui laisse, dans ce cas, espérer une dynamique de reprise au sein du secteur et l'amorce d'une sortie de crise.

La croissance réalisée en 2001 par les activités productives est en deçà des prévisions. Les effets du PSRE et le programme de « location vente » n'ont pas encore produit toute leur dynamique sectorielle de reprise notamment, en direction du Bâtiment et des travaux publics dont la contribution au PIB est passée de 9,7% en 2000 à 10,3% en 2001.

2.3- Les échanges

La conjoncture favorable du marché des hydrocarbures soutenue par un prix moyen du baril de pétrole brut de 22,03 \$ a permis le maintien des équilibres macro – financiers, bien que le solde de la balance commerciale ait enregistré un recul de 2,6 milliards de \$, soit 20% par rapport à 2000, dû à la baisse en volume des exportations.

Pour les importations, une augmentation de 6,4% a été réalisée, faisant passer leur valeur de 9,2 milliards de \$ en 2000 à 9,8 milliards de \$ en 2001. Cette tendance (fluctuation des exportations et des importations) a fait passer le taux de couverture des échanges de 240% en 2000 à 205% en 2001.

La part des exportations hors hydrocarbures demeure inchangée. Cette situation implique des efforts d'amélioration de la qualité des produits, de normalisation et de diversification des échanges pour permettre à l'économie de faire face aux facteurs exogènes qui constituent une menace sur les équilibres macro-économiques.

La dichotomie entre les secteurs productifs, avec une dynamique sectorielle dominée par les hydrocarbures et les secteurs de la monnaie et des finances constitue, un des facteurs, qui handicapent la relance.

2.4- Les dispositifs sociaux et la protection sociale

En 2001, l'emploi est encore tributaire des dispositifs de lutte contre le chômage, des investissements qui seront réalisés dans le cadre de l'ANDI (ex : APSI), du PNDA et du PSRE. Ces initiatives ont été soutenues par le programme

complémentaire d'emploi des jeunes (ESIL, TUPHIMO, CPE, MICRO-ENTREPRISE, PIAIG...). L'action de ces programmes a atténué les tensions sur le marché du travail sans pour autant affecter d'une manière significative le volume du chômage.

En complément de ces dispositifs, d'autres mesures ont été introduites pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages et améliorer leur niveau de vie. Ces actions ont porté sur la revalorisation du SNMG, l'augmentation de 15% des salaires des fonctionnaires, la revalorisation des pensions de retraite et des allocations familiales et des rentes servies par la sécurité sociale et la gratuité totale de l'accès aux soins en faveur des personnes démunies.

Le système de protection sociale a enregistré, durant l'année 2001, une situation financière relativement équilibrée, voire excédentaire pour la CNAC qui enregistre 59,92 Milliards DA d'excédent en ressources. La CNR a consolidé sa trésorerie (8,58 Milliards DA) après une situation de déficit. Néanmoins, cet équilibre demeure fragile dans la mesure où les départs en retraite sans conditions d'âge, augmentent annuellement ses charges. La CACOBATPH a réalisé un excédent financier de l'ordre de 1,24 Milliard et la CASNOS un déficit de 1,76 Milliard DA en 2001.

3) Eléments pour une analyse des dépenses publiques

L'évolution des dépenses publiques a été marquée dans les économies modernes par l'émergence d'un secteur public important devant suppléer les inefficacités du marché. Les activités délaissées par l'initiative privée sont assurées en raison de leur caractère stratégique par les pouvoirs publics. A cette caractéristique, s'ajoute l'apparition au niveau des budgets des pouvoirs publics, des dépenses sociales destinées à consolider la cohésion nationale, et à amortir «les chocs» générés par les crises économiques.

Dans ce type d'économie, l'incidence des dépenses publiques a été mise en évidence au cours des vingt dernières années, et se fonde sur le principe qui consiste à pousser la dépense publique jusqu'au point où le bénéfice qu'elle engendre, compense exactement le coût social entraîné par le prélèvement qu'elle suppose en ressources.

Les dépenses publiques sont au centre des politiques économiques de la relance par les finances publiques qui puisent leur ancrage théorique dans l'interventionnisme. Dans cette approche, les dépenses publiques sont appréhendées en tant qu'instrument efficace de la relance économique et de lutte contre le chômage. A ce titre, les finances publiques sont le cadre privilégié d'expression de l'action de l'Etat à travers :

1 - Les dépenses publiques, dont la finalité recouvre un ensemble d'opérations de redistribution et de dotations en ressources au titre du fonctionnement des institutions publiques et des interventions économiques et sociales.

2 - Les recettes et la réglementation budgétaires qui constituent également un des moyens d'action des pouvoirs publics.

Mais la dépense publique est le moyen opérationnel et déterminant par ses effets directs (subventions, transferts, secours et assistance) et indirects (intervention, protection, stimulation et régulation) de l'activité économique.

Ces moyens (les dépenses et les recettes publiques) sont regroupés dans le Budget général de l'Etat. Ils constituent avec les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor, les composantes fondamentales de la loi de finances. Ce cadre d'expression des finances publiques synthétise la projection de l'activité économique et sociale de l'année inscrite à l'indicatif des départements ministériels.

C'est en référence à ces éléments théoriques que devraient être analysées les dépenses publiques et notamment celles à caractère social. Par social, il est entendu les transferts sociaux et les dépenses des institutions qui produisent et qui mettent gratuitement à la disposition des usagers des biens et services collectifs destinés à la promotion des groupes sociaux vulnérables, au renforcement de la cohésion sociale et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Des objectifs assignés à l'action sociale des pouvoirs publics, découlent l'identification des dépenses sociales et leur classification. Ceci permet aussi de rapprocher les objectifs des moyens mobilisés et d'en évaluer la portée dans la recherche de l'efficacité économique et de l'équité sociale.

3.1- Les Dépenses publiques : les analyses en présence

La classification retenue par le Ministère des Finances tend à intégrer dans les dépenses sociales tous les moyens affectés par les pouvoirs publics à des actions de soutien des activités à caractère social et économique tels que l'électrification rurale, le soutien à certaines productions, la bonification des taux d'intérêts etc...

Cette vision met en évidence l'ampleur des moyens mobilisés au cours des décennies et leur affectation au profit des secteurs économiques et sociaux au titre des transferts. Le poids de ces transferts représente 8% du PIB et 22% du budget de l'Etat en 2002⁹. Malgré ces efforts, la dégradation des conditions de vie et la persistance de poches de pauvreté posent le problème de l'efficacité de «l'administration sociale».

Le débat sur les dépenses publiques sociales s'est focalisé sur leur volume et sur leur rationalisation pour préserver l'équilibre budgétaire.

Avec la mise en œuvre des réformes, le rééquilibrage des dépenses publiques semble s'opérer en dehors de la délimitation préalable du champ social, malgré l'importance des dispositifs sociaux, des moyens et aussi des catégories de population cibles.

L'approche de la Banque Mondiale (BM) synthétisée dans la «Revue des dépenses publiques sociales» fait ressortir que les dépenses consacrées aux secteurs sociaux (Education, Santé et Protection sociale), ont diminué en termes réels et en pourcentage du PIB aux prix constants de 1993 sur la période 1993 – 2000.

Cette approche peut être prolongée par le rapprochement des élasticités des dépenses publiques/dépenses sociales de la croissance du PIB révèle une évolution asymétrique entre ces variables, ce qui confirme pour notre pays comme dans le reste du monde que les dépenses sociales ont pour rôle d'amortir les chocs en situation de crise économique. En Algérie,

⁹ source : ministère des finances, communication sur les transferts sociaux de l'Etat, 30 décembre 2001.

entre 1990–2000, le rythme de la croissance économique est en deçà du taux d'accroissement démographique, et ce déséquilibre a été amorti par les dépenses sociales.

Par ailleurs, à partir des données locales, l'examen des élasticités PIB/dépenses budgétaires (1990–2000) montre que lorsque le PIB augmente de 1%, les dépenses budgétaires augmentent de 1,15% et lorsque le PIB augmente de 1%, les dépenses sociales varient positivement de 5,64% et lorsque les dépenses budgétaires augmentent de 1%, les dépenses sociales progressent de 4,87%.

Ces résultats confirment l'effort social consenti par les pouvoirs publics dans l'affectation des ressources budgétaires.

3.2- La Loi de finances : cadre privilégié de l'action sociale de l'Etat

Les tendances affichées par la loi de finances complémentaire 2001, mettent en évidence les actions que le Gouvernement a inscrites dans sa politique à court terme et dont l'action budgétaire constitue le support. Ces actions visent à répondre aux attentes sociales en matière d'emploi, de pouvoir d'achat, de lutte contre la précarité dans le cadre de la dynamisation de la production nationale afin d'atténuer les effets du programme d'ajustement structurel et du passage à l'économie de marché. Les moyens mobilisés pour ces objectifs notamment, la configuration des ressources budgétaires, s'inscrivent dans la tendance observée depuis 1974 et reposent essentiellement sur la fiscalité pétrolière dont la part est passée de 37% à 57% dans les ressources budgétaires totales. Depuis cette date, la fiscalité pétrolière a fourni plus des 2/3 des moyens budgétaires de l'Etat.

Les sources de prélèvements effectués au titre des recettes fiscales n'ont subi en termes de structure aucune modification depuis l'indépendance du pays, et elles se caractérisent comme suit :

Tab 1 : Evolution structurelle des prélèvements

	1959	1970	1980	LFC 2001
Impôt sur le revenu	19%	26%	23%	23%
Impôt sur la dépense	76%	71%	74%	73%
Impôt sur le capital	5%	3%	3%	4%

Source : estimations DESMS/CNES.

Si on exclut la fiscalité pétrolière, les prélèvements opérés au titre de la fiscalité ordinaire reposent pour plus de 97 % sur l'impôt sur les revenus et notamment, sur les salaires, et sur l'impôt sur la dépense qui touche d'une manière non différenciée l'ensemble des catégories sociales. En revanche, l'impôt sur le capital ne représente que 3% à 4% des recettes ; ce dernier n'est pas imposé en tant que capital, mais uniquement en cas de transfert (cession, héritage et autres).

En 2001, les dépenses budgétaires de fonctionnement des services publics et les interventions à caractère économique et social ont absorbé 67% des ressources, les 33% restant, soit 415 milliards de DA ont été alloués en tant que crédits de paiement au budget d'équipement dont l'autorisation de programme (487 milliards de DA) est en progression de 44,38% par rapport à 2000.

Le rapprochement des crédits de paiement mis en place (415 milliards de DA) et le montant de l'autorisation de programmes actualisé à 2001 (487,96 milliards de DA) révèle que le programme en cours à fin 2001 sera de l'ordre de 72,96 milliards de DA soit 15% de l'autorisation de programme.

Le poids des dépenses sociales dans la Loi de finances 2001 paraît important.

C'est ainsi que l'on retrouve classés dans les transferts sociaux les moyens affectés au titre de la mission de puissance publique tels que l'électrification rurale et la distribution publique de gaz, le soutien à la production agricole et aux agriculteurs, les coûts budgétaires des exonérations de TVA pour les produits de base et les médicaments, les coûts de fonctionnement du secteur sanitaire et les moyens alloués au fond de compensation pour le transport aérien dans le sud.

Les traits caractéristiques de la situation économique et sociale de 2001 s'inscrivent dans les tendances observées antérieurement. Elles sont également le résultat des réformes initiées qui ont visé l'assainissement et la consolidation du cadre macro-économique. Les nouvelles perspectives économiques n'ont pas encore créé la dynamique attendue.

La bonne tenue du marché des hydrocarbures a permis de renforcer les réserves de changes, d'apurer la situation des banques publiques ; ceci a favorisé l'accroissement des liquidités qui ne semblent pas trouver de créneaux porteurs.

Le PSRE vient rappeler que dans cette phase de mutations, le rôle économique et régulateur de l'Etat doit se renforcer en raison d'une part, de la faiblesse du capital privé national et de ses obligations face à la nation en matière de développement social, d'autre part.

CHAPITRE II : Les indicateurs sociaux et de développement humain

I- La population

La population algérienne est estimée au 1er janvier 2002 à 31,07 millions d'habitants, soit une augmentation de 0,463 million d'habitants par rapport au 1er janvier 2001. Le rapport hommes/femmes est de 50,5% contre 49,5% ; il est resté sensiblement identique à celui enregistré en 1998.

Le mouvement naturel de la population connaît un ralentissement certain ces dernières années. L'observation rétrospective de l'évolution démographique laisse apparaître simultanément, en dépit d'une augmentation de la population, une baisse des naissances et des décès respectivement de 654 000 à 631 000 et de 172 000 à 168 000 sur la période 1996 - 2001.

Sur la même période, les taux bruts de natalité et les taux bruts de mortalité sont en régression passant respectivement de 22,91 pour mille à 20,45 pour mille et de 6,03 pour mille à 5,44 pour mille habitants traduisant un recul du taux d'accroissement naturel de 1,69% à 1,50%.

Tab 2 : Évolution des principaux indicateurs démographiques

Indicateurs	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taux brut de natalité/1000	22,91	22,51	21,02	20,21	19,76	20,45
Taux brut de mortalité/1000	6,03	6,12	5,82	5,61	5,46	5,44
Taux d'accroissement naturel/1000	16,88	16,39	15,20	14,60	14,30	15,01

Source: -ONS-

Néanmoins, le maintien d'un niveau de natalité élevé et d'une fécondité quasi-naturelle jusqu'au début des années 80, conjugué à la réduction de la mortalité dont le taux n'a pas cessé de reculer depuis 1966, fait que la structure par âge reste caractérisée par le poids important des classes d'âge de moins de 24 ans (55,6% de la population). Le ralentissement du rythme d'accroissement de la population entre 1986 et 2001 a induit déjà une modification sensible de la pyramide des âges marquée par un rétrécissement de sa base et un élargissement progressif de son sommet.

Les personnes âgées, malgré l'augmentation de leur effectif, représentent encore une faible proportion de la population totale, soit 6,85% ; cette proportion est appelée à évoluer à la hausse avec l'amélioration de l'espérance de vie.

Evolution de la structure par âge de la population

La proportion de la population âgée de moins de 15 ans en 2001 est de 32,79%, en nette régression par rapport à 1998 où elle atteignait les 36,27%. Les effectifs des moins de 5 ans avec 2,96 millions en 2001, ne représentent que 9,61% de la population contre 10,99% ou 3,23 millions en 1998 ; ceux du groupe d'âge 5-14 ans sont passés de 7,43 millions en 1998 soit 25,28% à 7,15 millions, soit 23,18%. Ces deux groupes d'âge ont enregistré respectivement depuis 1998, une baisse annuelle moyenne 2,86% et de 1,27%. En revanche, sur la même période, les groupes d'âge 15-59 ans et les 60 ans et plus avec respectivement des effectifs de 18,61 millions (60,36%) et 2,11 millions, ont connu des augmentations de leurs effectifs de 1,84 million et 0,15 million, soit des accroissements de 3,53% et de 2,48% en moyenne par an.

L'effectif des femmes en âge de procréer (15-49 ans) est estimé à 8,3 millions (54,25% de la population féminine) en 2001 contre 7,5 millions en 1998, soit un accroissement annuel moyen de 3,43 %.

Ces transformations de la structure de la population annoncent les défis que doit relever la politique sociale en matière d'emploi, de santé et de prestations sociales en direction des catégories particulières (personnes âgées, handicapés...).

L'espérance de vie

- L'espérance de vie à la naissance montre des gains appréciables. Elle passe de 67,3 années en 1991 à 70,7 années en 2001. Un écart de 2,7 années est enregistré entre les hommes et les femmes à l'avantage de ces dernières dont l'espérance de vie est estimée à 72,1 années contre 69,4 années pour les hommes.

- L'espérance de vie à 40 ans et 60 ans est estimée en 2001, respectivement à environ 37 ans et 20 ans pour les deux sexes confondus.

La mortalité infantile

La mesure de mortalité infantile est considérée comme un indicateur pertinent du développement sanitaire, de l'efficacité du système de prévention et de l'attention portée à la santé de la mère et de l'enfant. Même si les taux de mortalité infantile enregistrés sur la période 1996-2001 qui passent de 54,6 pour mille en 1996 à 51,7 pour mille en 2001, confirment l'amélioration continue de l'état sanitaire de la population des moins d'un an, les résultats sont en deçà de ce qu'ils devraient être eu égard aux importants programmes de prévention et de vaccination mis en application.

La mortalité des personnes âgées de moins de quarante ans

L'indicateur de mortalité des personnes âgées de moins de quarante ans a enregistré des améliorations sensibles durant la dernière décennie. On enregistre une baisse continue puisque la proportion passe de 3,45 pour mille en 1990 à 3,09 pour mille en 1998, pour se situer à 2,68 pour mille en 2001. Cette évolution est à mettre en relation avec le recul de la mortalité infantile et l'amélioration de l'espérance de vie au niveau de chaque groupe d'âge.

En effet, les données disponibles montrent que la mortalité infanto-juvénile (0-1 an et 1-4 ans) est en régression lente, elle est passée de 53,8 en 1999 à 51,7 pour 1000 en 2001 pour la mortalité infantile ; quant à la mortalité juvénile (1-4 ans), elle passe de 1,80/1000 à 1,66/1000 pour la même période.

La mortalité maternelle

Malgré une amélioration des conditions de suivi de la grossesse et de l'accouchement que traduit, notamment l'augmentation de la part des accouchements en milieu assisté qui passe de 40% en 1980 à 87% en 2000, le niveau de la mortalité maternelle reste très élevé ; il est de l'ordre de 117/100.000 naissances vivantes selon les résultats de la dernière enquête menée par l'INSP. Les statistiques hospitalières donnent un taux de mortalité maternelle de 45/100 000 en 2000, pour les décès survenus dans les structures de santé. Ce taux est en recul par rapport à ceux enregistrés en 1998 et 1999 (respectivement 53/100 000 et 52/100 000).

En revanche, il est enregistré, entre 1999 et 2000 une légère augmentation des taux de mortalité néonatale en milieu hospitalier passant respectivement de 24,77 pour mille à 25,4 pour mille et de 10,11 pour mille à 11,58 pour mille.

Les taux de mortalité maternelle enregistrés sont considérés comme sous estimés car ils ne prennent en considération que les femmes enceintes décédées avant, pendant l'accouchement ou deux (02) jours après l'issue de la grossesse. Le taux de décès maternel, tel qu'il est défini par l'OMS, prend en compte tous les décès des femmes enceintes ou décédées suite à l'accouchement et/ou durant les 42 jours suivant l'issue de la grossesse.

Par région, le taux de mortalité maternelle se situe entre une valeur maximale de 134 décès maternels dans la région Sud-Ouest et une valeur minimale de 38 décès pour 100.000 naissances vivantes dans les régions Est et Ouest.

La fécondité

Corollaire de l'infléchissement de la natalité, le niveau de la fécondité connaît une réduction sensible et continue notamment, depuis la fin des années 80. Si l'indice synthétique de fécondité observé en 1986 était de 6,9 enfants/femme, son niveau est estimé à 2,61 enfants/femme en 2001 ; néanmoins, son niveau reste différent d'une wilaya à une autre et d'une zone urbaine à une zone rurale. Les résultats exhaustifs du RGPH, font ressortir une plage d'indices allant de 2,44 enfants/femme en milieu urbain à 3,02 enfants/femme en milieu rural pour une moyenne nationale de 2,67 enfants/femme. Cette baisse a été le fait de plusieurs facteurs dont le recul de la nuptialité. Ainsi, l'âge moyen au mariage passe entre 1987 et 1998 pour les femmes de 23,7 ans à 27,6 ans et pour les hommes de 27,7 ans à 31,3 ans.

L'infléchissement de la fécondité est lié également à l'augmentation de la pratique contraceptive qui concerne 64% des femmes mariées en 2000 (Enquête EDG2000) contre 35,5% en 1986 et 8% dans les années 70. Les différences entre strates de résidence sont faibles ; le taux de prévalence de la contraception est estimé à 64.8% en zone urbaine et 62.9% en zone rurale.

La typologie des familles

Les résultats du RGPH 1998 font ressortir que les algériens ont de plus en plus tendance à vivre en famille nucléaire; le taux de nucléarisation est passé de 59,4% à 71% entre 1966 et 1998. La part des familles monoparentales représente 12,1% en 1998. Les familles monoparentales découlent d'un veuvage dans 63,6% des cas dont 92% sont des femmes, d'un divorce pour 20,4% où la proportion des femmes atteint 91,6%. La situation économique de ce type de famille est très variable, mais elles disposent en général de ressources plus limitées que les familles biparentales.

Ceci est particulièrement vrai lorsque le chef de famille est une femme puisque seulement 13% d'entre elles sont occupées.

La répartition spatiale de la population et l'urbanisation

La densité moyenne de population est estimée en 2001 à 12,94 habitants/km² ; néanmoins, les disparités dans la répartition de la population à travers le territoire sont importantes. On évalue à 11,656 millions de personnes (37,8%) concentrés sur la bande littorale (1,9% du territoire national) ce qui donne une densité de 259,02 habitants/km² alors que dans le sud du pays, on relève une densité de 1,44 habitant/km².

La population urbaine est estimée en 2001 à 18,748 millions d'habitants (60,8%) de la population résidente. Les problèmes d'urbanisation liés à une croissance rapide de la population et à l'exode rural engendrent une demande sociale plus importante en matière d'alimentation en eau, de réseaux d'assainissement, de routes, de logements et d'autres services de base.

Tab 3 : Structure de la population selon la strate

	196 6	197 7	198 7	199 8	200 0*	200 1*
Population urbaine en %	31,4	40,0	49,67	58,3	59,9	60,8
Population rurale en%	68,6	60,0	50,33	41,7	40,1	39,2
Ensemble	100	100	100	100	100	100

Sources : O.N.S (R.G.P.H.)

M S P R H

En dépit d'une transition démographique déjà amorcée et confirmée par une baisse sensible de la natalité et de l'accroissement naturel, les effectifs supplémentaires enregistrés annuellement vont demeurer encore très importants pendant une longue période, eu égard au potentiel de reproduction existant (résultats des taux d'accroissement naturel enregistrés dans le passé) reflété par la structure par âge de la population. L'avenir démographique sera caractérisé par la réduction du nombre d'enfants, l'augmentation des personnes en âge de travailler, et enfin, par une hausse progressive des effectifs atteignant l'âge de la retraite.

Les mutations dans la configuration de la population tant sur le plan de la pyramide des âges que sur celui de l'occupation de l'espace, vont modifier le cadre d'intervention en matière de développement économique et social. Les politiques économique et sociale devront cibler les priorités et identifier les moyens tant réglementaires que financiers pour mener des actions sectorielles cohérentes et concertées visant une meilleure prise en charge des besoins sociaux spécifiques des différentes couches de population.

II- La santé

L'objectif du système national de santé outre, la réduction des taux de mortalité et l'amélioration de l'espérance de vie de la population, est d'assurer un accès équitable aux services de santé en offrant des services essentiels à toutes les couches de la population. Cette accessibilité s'est maintenue grâce à la dominance du secteur public de soins, secteur au sein duquel une quasi-gratuité est maintenue et à une couverture relativement large de la population par le système de sécurité sociale. Aussi, le financement des soins se fait-il conjointement par l'Etat à travers le budget et la CNAS par le forfait hôpital.

Les ressources financières des deux agents, sont l'impôt pour l'Etat et les cotisations sociales obligatoires des salariés et des employeurs pour la caisse.

Les transitions démographique et épidémiologique que le pays vit actuellement génèrent une demande sans cesse croissante et diversifiée en matière de soins. La modification de la pyramide des âges induit une prise en charge encore plus importante des personnes âgées, et le développement de certains fléaux sociaux (tabagisme, toxicomanie, accidents de la circulation...) ces dernières années, nécessite la mise en œuvre de programmes de sensibilisation et de prévention de plus en plus conséquents et coûteux.

Evolution de la situation épidémiologique

Les maladies transmissibles

1 - Les maladies du Programme Elargi de Vaccination (PEV)

Les résultats de l'enquête EDG 2000 révèle dans l'ensemble une amélioration dans la couverture vaccinale des enfants. Au cours de l'année 2000, un vaccin contre l'hépatite B a été adjoind dans le calendrier vaccinal ; trois doses sont administrées, à la naissance, à l'âge d'un mois et à cinq mois.

Tab 4 : Evolution du taux de couverture vaccinale en %

Années	1995	1998	1999	2000*
BCG	94	95	97	93
DTCP1	85	89	91	91
DTCP2	80	85	87	91
DTCP3	74	80	83	89
VAR	69	75	78	83

Source: MSPRH, Enquête EDG 2000(*)

La rougeole: le taux d'incidence est passé de 7,66 cas pour 100 000 habitants en 1999 à 5,30 cas pour 100 000 habitants en 2000. En 2001, il est recensé 5 543 cas atteints par la rougeole soit, une incidence de 18,3 cas pour 100 000 habitants ;

Le tétanos : le nombre de cas recensés est passé de 31 cas en 1999 (dont 18 cas néonatal) à 18 cas en 2000 (dont 12 cas néonatal). En 2001, 19 cas de tétanos ont été signalés (dont 15 cas néonatal) ;

La diphtérie : Trois cas de diphtérie ont été déclarés en 2000 et en 2001 contre 17 cas en 1999 ;

La poliomyélite : Aucun cas n'a été enregistré depuis 1996. Le nombre de cas de paralysie flasque aiguë (PFA) a enregistré une augmentation en 2000 en atteignant 81 cas contre 73 cas en 1999 ;

La coqueluche : 141 cas ont été déclarés en 2001 contre 32 cas en 2000 et 7 cas en 1999 ;

La tuberculose : Le nombre de cas de tuberculose pulmonaire est de 10 063 cas en 2001 soit, une incidence de 33,2 cas pour 100 000 habitants contre 35,17 cas en 2000 ;

Le nombre de cas de tuberculose extra pulmonaire est de 8 187 cas soit, un taux d'incidence de 26,9 cas pour 100.000 habitants contre 24,83 cas en 2000 et 23,37 en 1999.

Les zoonoses :

- La brucellose: 3 191 cas déclarés en 2001 soit, une incidence de 10,42 cas pour 100 000 habitants contre des taux d'incidence de 13,01 cas en 2000 et 8,32 cas en 1999.
- La leishmaniose cutanée: 4 295 cas déclarés en 2001 soit, 14,03 cas pour 100.000 habitants contre des incidences de 14,72 cas en 2000 et 20,88 cas en 1999.
- La rage humaine: 20 cas de rage humaine ont été déclarés en 2001 contre 16 cas en 2000 et 18 cas en 1999.

2 - Les maladies à transmission hydrique (MTH)

Le taux d'incidence des maladies à transmission hydrique avec 25,58 cas pour 100 000 habitants en 2001, contre 26,87 cas en 2000 et 26,69 cas en 1999, marque un léger recul sur la période.

La répartition des incidences des maladies se présente comme suit :

- **Le choléra :** Aucun cas de choléra n'a été déclaré depuis 1996.

- **La fièvre typhoïde :** 4,96 cas pour 100 000 habitants contre 9,28 cas en 2000 et 9,62 cas en 1999. Elle enregistre une baisse de plus de 50% de son incidence par rapport aux deux années précédentes;

- **Les hépatites virales :** 8,94 cas pour 100 000 habitants contre 8,94 cas en 2000 et 7,62 cas en 1999. Elles marquent une stagnation entre 2000 et 2001 après une évolution de leur incidence entre 1999 et 2000;

- **Les dysenteries:** 9,36 cas pour 100 000 habitants contre 8,65 cas en 2000 et 9,45 cas en 1999. Leur incidence a repris en 2001 après avoir chuté en 2000.

3 - Les autres maladies prévalentes :

Les méningites : Le taux d'incidence est de 10,73 cas pour 100.000 habitants en 2001 contre 14,34 cas en 2000 et 14,45 cas pour 100.000 habitants en 1999;

Le paludisme : 435 cas (dont 382 cas importés) ont été enregistrés en 2001. En 1999 et 2000 on dénombrait respectivement 541 cas (dont 478 cas importés) et 701 cas (dont 659 cas importés);

Le SIDA : La situation sur l'évolution de la maladie au 31 décembre 2001 fait ressortir :

- a) 527 cas de maladie cumulés au 31/12/2001 ;
- b) 1 067 cas de séropositifs.

L'examen des informations sur l'évolution de la maladie au 31 décembre 2001 fait apparaître qu'il existe depuis le début de l'épidémie 527 cas cumulés de SIDA (77 cas de sexe masculin et 150 cas de sexe féminin soit, respectivement 71,54% et 28,46%) et 1 067 cas cumulés de séropositifs.

La fréquence maximale est retrouvée au niveau de la tranche d'âge 20-49 ans pour les deux sexes : 417 cas, soit 79,13 % de l'ensemble des cas dont 306 hommes et 111 femmes.

Les maladies non transmissibles

La transition épidémiologique que connaît l'Algérie depuis une dizaine d'années, se traduit par l'accentuation de l'impact des maladies non transmissibles.

Les maladies chroniques les plus fréquentes sont les maladies de l'appareil circulatoire, les infections respiratoires chroniques, le cancer et les maladies rénales ; toutefois, l'incidence de ces maladies n'est pas toujours mesurée avec rigueur en raison de l'insuffisance des données nationales annuelles.

Les maladies de l'appareil circulatoire sont responsables en 2000 de 33,3% des décès déclarés à l'INSP contre 16% en 1995. La prévalence de l'hypertension artérielle qui constitue un risque majeur de cardiopathie se situe autour de 20% de la population totale.

Les maladies respiratoires chroniques et, notamment l'asthme, constituent une pathologie chronique en extension dans la population algérienne. En 2000, l'asthme concerne près de 600.000 personnes, soit 2% de la population totale.

Les modes de vie et les facteurs environnementaux constituent des facteurs de risque importants de ces pathologies.

Les cancers : L'incidence du cancer augmente avec l'âge ; le vieillissement progressif de la population conduit à une augmentation absolue des cancers ainsi que de la durée d'exposition des personnes à cette maladie.

Le registre des cancers d'Alger donne une incidence brute de 80 nouveaux cas par an pour 100.000 habitants ; une incidence annuelle de 240 cas /100.000 pour les plus de 30 ans et de 600 cas/100.000 pour les plus de 50 ans, ce qui situe approximativement l'Algérie au niveau des pays d'Europe du Sud.

Le diabète avait été classé par l'enquête sur la santé de 1990 au 4^{ème} rang des maladies non transmissibles en Algérie. Les extrapolations réalisées par le secteur de la santé à partir d'enquêtes locales situent le nombre de diabétiques dans une fourchette de 1,2 à 1,4 millions de personnes en 2000 dont 50% sont méconnus.

Les maladies rénales : en 2002, le nombre de malades souffrant d'insuffisance rénale chronique et dialysés est de 4.104 ; l'augmentation annuelle de nouveaux cas avoisinerait les 500. L'âge moyen des malades est de 50 ans et les femmes sont généralement plus atteintes (54,7% des dialysés). En 1999, l'insuffisance rénale a causé 438 décès en Algérie.

L'épilepsie constitue également un problème de santé publique ; l'incidence de la maladie est estimée à 5 cas pour 1000 habitants.

Les maladies génétiques affectent une partie non négligeable de la population ; les maladies congénitales sont responsables de 1,9% des décès déclarés à l'INSP en 2000.

Les personnes handicapées et les malades chroniques

Ces deux catégories de population recensées en juin 1998 totalisent 1 612 844 personnes, soit 5,49% de la population résidente. Leur répartition selon la nature du handicap, fait ressortir l'importance des maladies chroniques et du handicap moteur avec respectivement 519 179 malades et 236 343 malades, soit 32,19% et 14,66%. Le handicap moteur touche davantage les hommes (17,43%) que les femmes (10,48%) lesquelles par contre, sont plus exposées aux maladies chroniques (35,45% contre 29,33% pour les hommes). Le risque de handicap augmente avec l'âge; néanmoins, les enfants (0- 14 ans) qui représentent plus de 17% des handicapés constituent une population vulnérable.

L'offre de soins et de services

Le secteur continue d'enregistrer des résultats positifs en termes de couverture nationale de la population tant sur le plan des infrastructures que sur celui des moyens humains ; néanmoins, des disparités persistent encore notamment, dans la répartition du personnel médical spécialisé.

Tab 5 : Au plan de la couverture en infrastructures

Indicateurs	1998	1999	2000*	2001*
Lits/ 1000 habitants	2	2	2	2
Hab/ 1 polyclinique	60 731	60 627	60 762	59 414
Hab/ 1 centre de santé	25 454	23 750	24 020	22 524
Hab/ 1 salle de soins	6 667	6 709	7 171	6 581
Hab/1 officine pharmaceutique	5 780	5 652	5 449	5 316

Source : M.S.P.R.H

* Estimations

Le taux d'immobilisation anormalement élevé des équipements médicaux réduit l'efficacité et la qualité des soins au niveau des établissements publics de santé, ce qui explique en partie le recours des malades au secteur privé pour y subir certains actes médicaux, malgré les tarifs pratiqués.

On dénombre en 2000 près de 22 000 appareils médicaux dont 4 167 sont en panne (19%) ; la plus grande part de ces appareils se retrouve au niveau des secteurs sanitaires(56%) et des CHU (40%).

Au plan de la couverture en personnel médical et paramédical

Le personnel médical dans les secteurs public et privé représente 22,69% de l'ensemble du personnel. Son effectif est passé entre 1999 et 2000 de 43 816 personnes (dont 17 060 privés) à 45 919 (dont 18 258 privés). Dans cette évolution, le nombre de médecins a évolué de 31 130 (dont 9 706 privés) à 32 908 (dont 10 325 privés) , celui des chirurgiens dentistes de 8 086 (dont 3 049 privés) à 8 197 (dont 3 346 privés) et enfin, l'effectif des pharmaciens est passé de 4 600 (dont 4 305 privés) à 4 814 (dont 4 587 privés). Le nombre des praticiens privés en exercice dans le secteur de la santé ne cesse d'augmenter.

Il représentait 36,8 % en 1998 et 38,9% en 1999 de l'ensemble du personnel médical ; en 2000, leur part s'élève à 40%. Ceci témoigne de l'importance du secteur privé dans la prise en charge de certaines activités médicales à la faveur d'une plus grande ouverture du secteur « au marché des soins ». Par ailleurs, il est recensé dans le secteur parapublic 641 praticiens dont 401 généralistes, 186 chirurgiens dentistes et 43 spécialistes.

Le personnel paramédical a évolué de 86 056 en 1999 à 87 018 en 2000 , soit 1,1%. Par corps, cette augmentation concerne uniquement les diplômés d'Etat dont l'effectif est passé de 45 496 à 47 742. Ce résultat provient de la politique de formation paramédicale qui tend à former davantage de diplômés d'Etat en vue d'améliorer le niveau de qualification des personnels paramédicaux.

Tab 6 : Taux de couverture en Personnels Médical et Paramédical

Indicateurs	1998	1999	2000*
personnel Médical			
Hab / 1 médecin	984	962	923
Hab / 1 chirurgien dentiste	3 689	3 704	3 707
Hab / 1 pharmacien	6 843	6 511	6 312

Personnel paramédical			
Hab / 1 diplômé d'état	673	658	636
Hab / 1 breveté	998	1 049	1 084
Hab / 1 aide paramédical	2 262	2 493	2 701

Source : M.S.P.R.H, Estimations (*)

Accès de la population aux soins de santé

Le maintien d'une médecine quasi-gratuite au niveau du secteur public de soins et d'une couverture relativement large de la population par le système de sécurité sociale en matière d'assurances maladie, ont permis une large accessibilité de la population aux services de santé, notamment en matière d'hospitalisation.

Néanmoins, et en dépit d'une couverture dense en infrastructures et d'un potentiel humain satisfaisant, une frange non négligeable de la population en particulier dans les zones enclavées et/ou défavorisées, ne bénéficie pas suffisamment des programmes de prévention et des soins de santé de base. Les soins généraux et les autres actes médicaux lourds relevant des structures hospitalières sont, aussi inégalement assurés eu égard à la mauvaise répartition des praticiens spécialistes à travers les régions sanitaires.

Dans son rapport sur « l'état de santé des algériennes et des algériens » pour l'année 2000, le ministère de la santé et de la population publie un indice global de vie en bonne santé, calculé en combinant des indicateurs démographiques, de santé et d'environnement et de développement.

A partir des résultats obtenus, un classement des wilayate a été effectué en 3 groupes. Seize wilayate (essentiellement des hauts plateaux et du sud) sont considérées comme défavorisées.

Les dépenses de santé

Les dépenses de santé sont financées en 1998 à raison de 31,24% par l'Etat, 41,89% par la CNAS et 26,87% par les ménages. La part de ces derniers dans le financement de la santé reste sous estimée. Si on évalue les paiements réels des honoraires que pratiquent les praticiens du secteur privé pour les différents actes médicaux, cette proportion dépasserait largement les 27%.

- En termes courants, les dépenses de santé ont évolué de 56 570 millions DA en 1993 à 109 063 millions DA en 1998 soit, une augmentation moyenne annuelle de 14%.

La part des dépenses nationales de santé dans le PIB permet de corriger l'impression d'augmentation exponentielle que laisse apparaître le niveau d'accroissement des dépenses enregistré sur la période. En effet, les dépenses nationales de santé ne représentent que 3,88% du PIB en 1998 contre 4,75% en 1993. Par habitant, elles sont passées de 2 103 DA en 1993 à 3 696 DA en 1998 soit, une augmentation annuelle moyenne de 12%.

- En termes constants (au prix de 1993), les dépenses de santé ont accusé un recul moyen annuel sur la même période de 1,9 % et ont atteint 51 469 millions DA ; la dépense par habitant s'établit à 1 744 DA, elle est en baisse annuelle moyenne de 3,7%. En Dollar US la dépense par habitant a régressé d'environ un tiers passant de 90 \$/ habitant en 1993 à 63\$/ habitant en 1998.

Tab 7 : Evolution des dépenses nationales de santé 1993 – 1998

Unité : millions DA

ANNEES	1993		1998	
	<i>prix cour</i>	<i>prix const</i>	<i>prix cour</i>	<i>prix const</i>
D. N.S.	56 570	56 570	109 063	51 469
dont : Etat	17 969	17 969	34 075	16 080
Sécurité sociale	22 020	22 020	45 682	21 558
Autres(ménages, privées...)	16 581	16 581	29 306	13 830
DNS/PIB	4,75		3,88	

Source : Banque Mondiale

Les dépenses publiques de santé

Les dépenses publiques de santé ont connu sur la période 1993-2001 une augmentation moyenne par an de 14,14% en termes courants et de 2,34% en termes constants. Dans l'évolution en termes réels, les dépenses de l'Etat ont connu une augmentation annuelle moyenne de 1,79% et celles de la sécurité sociale de 2,77%.

Tab 8 : Evolution des dépenses publiques de santé 1993 – 2001

Unité : millions DA

ANNEES	1993		1998		2001	
	<i>prix cour</i>	<i>prix const</i>	<i>prix cour</i>	<i>prix const</i>	<i>prix cour</i>	<i>prix const</i>
Dépenses publiques de santé	39 989	39 989	79 757	37 638	115 188	48 115

dont : Etat	17 969	17 969	34 075	16 080	49 595	20 716
Sécurité sociale	22 020	22 020	45 682	21 558	65 595	27 399

Source : Banque Mondiale

Les dépenses de fonctionnement des établissements publics de santé

Le budget de fonctionnement des établissements publics de santé est assuré principalement par une participation de l'Etat au titre des transferts sociaux (subvention du budget de l'Etat aux établissements de santé) et le forfait hôpital de la CNAS destiné théoriquement à couvrir les prestations fournies aux assurés sociaux. Les parts des contributions financières des deux agents se sont maintenues aux environs de 60% pour l'Etat et 37% pour la sécurité sociale.

Devant l'incapacité de ces deux agents à mobiliser des ressources financières additionnelles pour faire face à l'évolution croissante de la demande en soins, les budgets restent insuffisants. En termes courants, Ils ont augmenté de 11,9% en moyenne par an entre 1993 et 2001. Cette évolution n'est que de 0,35% en termes constants (prix 1993).

Par rapport au PIB, les dépenses budgétaires des établissements publics de soins représentent 1,47% en 2001 contre 1,69% en 1997. Cette proportion était de 3,6% en 1987.

Les transferts de l'Etat ont connu en termes courants un accroissement annuel moyen de 12,9% entre 1993 et 2001 passant de 15,106 milliards DA à 40,387 milliards DA. En termes constants, ils ont enregistré une augmentation de 1,4% seulement. Le forfait hôpital, contribution de la CNAS au fonctionnement des établissements sanitaires a enregistré sur la même période une augmentation annuelle moyenne de 10,2% en termes courants et une baisse de 1,2% en termes constants.

La ventilation des dépenses de fonctionnement des établissements de santé montre que les dépenses de rémunération des personnels se sont stabilisées ces dernières années autour de 68%, celles du médicament autour de 15% ; les dépenses de formation ne représentent que 2,5% , celles affectées à la prévention totalisent environ 2% et la part réservée à la recherche médicale demeure inférieure à 0,5 %.

Malgré l'apurement des dettes au titre du médicament intervenue en 1999 pour un montant de 4,2 milliards de DA, la dette cumulée des établissements hospitaliers atteint 14 milliards de DA à fin 2000 dont 10 milliards de DA de créances détenues par les fournisseurs. Cette situation fait que le renouvellement même partiel, des équipements médicaux n'a pas été effectué depuis plusieurs années. L'insuffisance budgétaire n'explique qu'en partie les mauvaises conditions d'accueil, d'hébergement, de restauration et de prise en charge générale des patients.

En résumé, si la couverture nationale aussi bien en infrastructures qu'en moyens humains (personnels médical et paramédical) est satisfaisante, il reste tout de même un important effort à mener pour réduire les inégalités régionales encore persistantes.

L'ampleur de la demande sociale en matière de soins, générée par les nouvelles tendances démographiques, nécessite davantage de moyens financiers que les deux principales sources de financement du système national de santé publique ne peuvent mobiliser. Des cotisations salariales plus élevées réduiraient les niveaux d'épargne et de consommation des ménages qui jouent un rôle non négligeable dans la croissance économique où l'un favorise l'investissement et l'autre la production de biens et services. Parallèlement, un taux de fiscalité élevé et des cotisations patronales plus importantes augmenteraient les charges sociales et constitueraient une menace pour la compétitivité des entreprises économiques.

Les contraintes financières auxquelles les établissements de santé sont confrontés témoignent des limites du système de financement actuel.

III- Education et formation

Le niveau d'éducation de la population

L'effort de scolarisation entrepris depuis l'indépendance a permis d'améliorer le niveau d'instruction et de faire reculer l'analphabétisme de la population âgée de 10 ans et plus de 74,60% en 1966 à 32,19% en 1998 ; toutefois, en valeur absolue, le nombre d'analphabètes n'a pas cessé d'augmenter durant la période en passant de 5,9 millions à 7,2 millions habitants.

Le niveau d'instruction de la population (âgée de 6 ans et plus) tel qu'il ressort du recensement de 1998 montre que 7,754 millions d'habitants, soit 30,50% sont sans instruction dont 62,23% de sexe féminin. Parmi les personnes instruites 51,67% n'ont pas dépassé le niveau moyen.

Le niveau de scolarisation

Durant les quatre dernières années (1998-2001), on assiste à une progression des effectifs dans leur ensemble de (+2,45 points) avec une augmentation deux fois plus lente chez les garçons (+1,73 point) que chez les filles (3,84 points).

Cette tendance est confirmée par les taux de participation des filles qui atteignent 46,82% pour l'enseignement élémentaire, 48,06% pour le moyen et 56,15% pour le secondaire ; l'écart entre les deux sexes se rétrécit au niveau du cycle fondamental pour être favorable aux filles pour le secondaire.

On constate que c'est au niveau des nouveaux entrants en première année fondamentale que les effectifs ont connu des fluctuations à la baisse depuis l'année 1998 sans répercussion immédiate sur l'évolution globale des effectifs.

Le taux de scolarisation reste comme par le passé largement favorable dans les zones urbaines. Par contre, dans les zones rurales, plusieurs facteurs ont agi défavorablement sur les taux de scolarisation : la baisse des revenus, l'exode rural accentué par la fuite devant le terrorisme... Ceci s'est traduit généralement par la fermeture d'écoles en zones rurales d'accès difficile.

Tab 9 : Evolution des taux de scolarisation 6-15 ans (1998 – 2001)

Années	1998	1999	2000	2001	Ecart 1998-2001
Ensemble	88,60	89,15	89,94	91,05	+2,45 points
Garçons	91,97	91,94	92,31	93,10	+1,73 point
Filles	85,08	86,20	87,47	88,92	+3,84 points

Source : MEN

Les effectifs du système éducatif

L'effectif d'élèves, d'étudiants et de stagiaires est de 8.515.744 en 2001, soit 27,40% de la population totale. Ces effectifs ont très faiblement augmenté (+0,56%) par rapport à 2000.

L'encadrement pédagogique est assuré par 354 210 enseignants et formateurs répartis par sous système :

- Education nationale : 327 284 enseignants dont 47% de femmes ;
- Enseignement supérieur : 17 780 enseignants ;
- Formation professionnelle : 9 146 formateurs.

Tab 10 : Evolution des effectifs par secteur et par structure

Secteurs	2000		2001	
	Effectifs	Structure en %	Effectifs	Structure en %
Education :	7 661 000	90,46	7 712 182	90,56
Enseignement Fondamental	6 739 000	79,57	6 736 320	79,10
Enseignement Secondaire	922 000	10,88	975.862	11,46
Enseignement Supérieur	504 000	5,95	470.061	5,52
Dont Graduation	424 000	5,00	466.084	5,47
Formation Professionnelle	303 564	3,58	333 501	3,91
TOTAL	8 468 564	100	8 515 744	100

Sources : MEN – MERS. MFP

Le réseau d'infrastructures du système éducatif en 2001 est constitué de 16 186 écoles primaires, 3 414 écoles d'enseignement moyen, 1259 établissements l'enseignement secondaire, 56 établissements de l'enseignement supérieur et de 522 centres et 228 annexes de formation professionnelle.

A) L'éducation nationale

Le nombre d'élèves tous cycles confondus en 2001 est de 7 712 182 élèves, soit un accroissement global de 511 591 élèves (0,67 %) par rapport à 2000. L'effectif filles est passé de 3 689 735 en 2000 à 3 726 603 en 2001 soit un accroissement de 0,99 point.

Le nombre de nouveaux entrants en 2001 est de 609 655 élèves, le rapport de parité « fille/ garçon » est de 0,93, proche de l'égalité entre les deux sexes. Ces élèves se déploient au sein de 232 935 divisions pédagogiques encadrées par 327 284 enseignants qui assurent leurs activités à travers 20 859 établissements scolaires recensés sur le territoire national.

Comme pour l'année 1999/2000, la parité globale filles/garçons est presque parfaite puisqu'elle atteint le seuil de 0,93 ; néanmoins, par sous-système cette parité est plus faible en ce qui concerne l'enseignement élémentaire puisqu'elle n'atteint que 0,88 et elle est plus élevée dans l'enseignement secondaire avec 1,28.

Tab 11 : Répartition des effectifs élèves 2000/2001

	Total	Filles	Garçons	Parité (f/g)
1 ^{er} 2 ^e cycles (ex primaire)	4 720 950	2 210 114	2 510 836	0,88
3 ^e me cycle (ex moyen)	2 015 370	968 544	1 046 826	0,92
Enseignement Secondaire	976 862	547 945	427 917	1,28

Total	7 712 182	3 726 603	3 985 579	0,93
-------	-----------	-----------	-----------	------

Source : MEN

La structure par sexe indique que des efforts de scolarisation restent donc à faire en direction des filles en particulier dans les 1^{er} et 2^{ème} cycles du fondamental. La comparaison de la répartition des effectifs par palier indique d'importantes déperditions scolaires, signes des dysfonctionnements du système qui ne permet pas d'assurer la transition attendue entre les cycles .

Tab 12 : Structure des effectifs élèves par cycle et par sexe en %

Structure	Total	Filles	Garçons
1et 2 ^e cycles	61,2	59,3	63,0
3eme cycle	26,1	26,0	26,3
Secondaire	12,7	14,7	10,7
Total	100,0	100,0	100,0

Source : MEN

Ces résultats montrent que des efforts soutenus doivent être entrepris pour éviter les déperditions importantes qui commencent à partir de l'âge de 12 ans, ce qui correspond, dans le cas d'une scolarité normale à la fin des deux premiers paliers. De plus, se greffent sur ces déperditions, des problèmes liés à l'origine sociale des élèves et aux revenus des parents ; ces derniers étant parfois amenés à privilégier la recherche d'un revenu complémentaire par la mise au travail précoce des enfants à la poursuite d'une scolarité devenue trop coûteuse. Par ailleurs, la répartition selon le genre, montre une scolarisation légèrement plus faible chez les filles relativement aux garçons dès l'âge de six ans, l'écart se creusant davantage à mesure que l'on avance dans l'âge. C'est ainsi qu'en moyenne, l'écart entre les garçons et les filles est de près de 5 points pour la tranche d'âge des 6 – 12 ans et de 7 points, pour les 6 – 16 ans.

Tab 13 : Effectifs scolarisés et taux de scolarisation des 6-12 ans et des 6-16 ans

Age	FILLES		GARÇONS		ENSEMBLE	
	Effectifs	Taux de Scolarisation	Effectifs	Taux de Scolarisation	Effectifs	Taux de Scolarisation
6 - 12 ans	2 311 487	92,33	2 527 145	96,98	4 838 632	94,84
6 - 16 ans	3 055 477	76,52	3 465 856	83,40	6 521 333	80,11

Source : Etude citée dans le RNDH 2000

Le nombre d'établissements fonctionnels est de 20 859 en 2001, soit une augmentation de 697 établissements par rapport à l'année précédente.

Dans le primaire (cycle 1 et 2), le nombre d'écoles est passé de 15 729 à 16 186 soit 457 nouveaux établissements. Le nombre de classes correspondant est passé de 121 015 à 122 867 soit, un accroissement de 1 852 classes par rapport à l'année dernière ; ainsi la taille moyenne de la division pédagogique est de 31,29 élèves, celle de la classe de 38,42.

Le 3^{ème} cycle du fondamental, compte 3 414 établissements contre 3 315 en 2000. Le nombre de divisions pédagogiques est de 54 046 dont la taille moyenne est de 37,3 élèves.

L'analyse de ces informations fait apparaître un déficit de près de 27.217 classes dans le cycle de l'enseignement élémentaire. Ce déficit est déduit de la différence entre le nombre de divisions pédagogiques et le nombre de salles de classe recensées. En effet, au niveau de l'enseignement primaire, et pour assurer un enseignement et une éducation corrects, la parité entre le nombre de salles de classe et le nombre de divisions pédagogiques doit être parfaite. Le déséquilibre constaté peut expliquer dans une certaine mesure les résultats médiocres enregistrés dans les performances pédagogiques du système éducatif.

L'analyse établie pour la rentrée scolaire 2000/2001 a montré que par manque de moyens, certaines wilayas utilisent leurs infrastructures de manière intensive, ce qui précipite la dégradation des mobiliers et des infrastructures. Le taux de vacation moyen qui exprime le rapport entre les Divisions pédagogiques et les salles de classe est de 1,23. On recense en 2000, dix (10) wilayas qui utilisent leurs établissements à plus de 150% de leur capacité d'accueil dans le primaire.

Dans le cycle d'enseignement secondaire général et technique, le potentiel en établissements a augmenté de 6,42% en deux années en passant de 1183 à 1259.

Tab 14 : Evolution des établissements du secondaire

	1999	2000	2001
Lycée d'enseignement général (LEG)	838	852	862
Lycée d'enseignement polyvalent(LEP)	113	129	151
Technicums	232	237	246
Total	1183	1218	1259

Source : MEN

Le tableau indique une augmentation de la réalisation des LEP qui offrent les deux types d'enseignement (général et technique), avec une infrastructure moins lourde que celle des technicums, et qui facilitent l'orientation des élèves.

L'encadrement

L'effectif des enseignants de tous les cycles est passé de 324 147 enseignants en 1999 à 327 284 enseignants en 2001 soit une augmentation globale de 3 137 en trois années d'où un taux d'accroissement moyen de 0,48% par an. L'effectif enseignant est à 99,92 % constitué par des nationaux ; le nombre d'enseignants étrangers n'est plus que de 272 (0,08%) en 2001. L'effectif femmes est de 154 507, soit une proportion légèrement supérieure à 47%.

* Au niveau du primaire, en 2001 le nombre d'enseignants était de 169 559 dont 46,65 % de femmes. Le taux d'encadrement à ce niveau est de 27,8 élèves par enseignant. Ce taux est dans certaines régions inférieur à 20 comme dans la wilaya d'Illizi et il est supérieur à 34 élèves par enseignant comme pour la wilaya de Biskra.

* Au niveau du 3^{ème} cycle, l'effectif enseignant est de 102 137 enseignants dont 51 140 femmes (50 %). Le taux d'encadrement sont de 19,7 élèves par enseignant.

* Au niveau du secondaire, les enseignants étaient au nombre de 55 588 avec une participation féminine de l'ordre de 43,65 %. Le taux d'encadrement est de 18 élèves par enseignant.

Le personnel enseignant dans le fondamental est essentiellement issu des instituts de technologie de l'éducation (ITE).

Dans le secondaire, le corps des enseignants est constitué par les professeurs de l'enseignement secondaire (87,4%), suivis des P.E.F (5,6 %) et des professeurs ingénieurs (5,03 %). Les professeurs techniciens sont au nombre de 575 soit, une proportion de 1,03 %. Les autres corps de soutien pédagogique représentent moins de 1%.

Les indicateurs de qualité

Le taux brut d'admission

A la rentrée scolaire 1998/1999, le taux brut d'admission en 1^{ère} année d'enseignement fondamental (qui exprime le nombre d'enfants ayant ou n'ayant pas l'âge légal d'entrer à l'école inscrits en 1^{ère} année) est de plus de 104% ; ce taux est moins élevé chez les filles que chez les garçons avec une parité entre sexes de 96%. Néanmoins, ce taux brut d'admission par wilaya indique une très grande disparité dans la mesure où il n'est que de 87% dans la wilaya de Tamanrasset et atteint plus de 118% dans la wilaya de Nâama. Ce taux exprime en fait la capacité du pays à pouvoir scolariser les enfants ayant l'âge requis pour entrer à l'école.

Le taux net d'admission

Le taux net d'admission qui exprime le nombre de nouveaux entrants ayant l'âge légal d'entrer à l'école en pourcentage de la population du même âge. Ce taux est de l'ordre de 80% globalement, de 78% chez les filles et de près de 82% chez les garçons. La répartition de ce taux net d'admission par wilaya indique que ce dernier se disperse entre près de 57% (wilaya de Illizi) et près de 95% (wilaya de Skikda).

Un écart nul entre le taux brut et le taux net d'admission signifierait que ceux qui sont en âge d'être scolarisés le sont effectivement. Or, un écart important est constaté entre les deux taux calculés. Cela signifie que la réglementation relative aux conditions d'accès à l'enseignement au niveau de la première année n'est pas respectée, et que des enfants de moins de six ans sont scolarisés, alors que des enfants de six ans révolus ne le sont pas.

Le taux brut de scolarisation des enfants âgés de 6 à 12 ans et de 6 à 16 ans

Le taux brut de scolarisation exprime le rapport entre la population scolarisée et la population en âge d'être scolarisée. Pour l'enseignement élémentaire qui concerne la tranche des 6 à 12 ans en 1998/1999, le taux brut de scolarisation est de l'ordre de 96%, pour la tranche 6 à 16 ans au niveau de l'enseignement fondamental, il est de l'ordre de 82%. Dans les deux cas, les taux recensés chez les filles sont plus faibles que ceux recensés chez les garçons, néanmoins on peut estimer que ces différences ne présentent pas de caractères significatifs.

Le taux net de scolarisation des enfants âgés de 6 à 12 ans et de 6 à 16 ans

Les taux nets de scolarisation pour la tranche d'âge de 6 à 12 ans et de 6 à 16 ans étaient respectivement estimés à près de 94% et un peu plus de 80%. Le taux net exprime le rapport entre le nombre d'élèves inscrits dans la tranche d'âge concernée et la population ayant l'âge correspondant.

Le rendement interne

A l'issue de l'année scolaire 2000-2001, il est constaté que les rendements internes du fondamental n'ont pas subi de changements. En effet, les taux d'élèves promus, redoublants et sortants sur un système de quotas sont pratiquement identiques à ceux de l'année 1999-2000.

Le système éducatif se caractérise par un très faible rendement interne qui se manifeste à travers, un nombre élevé d'élèves redoublants, d'exclus et d'échecs aux différents examens de passage (6^{ème}, BEF et BAC). Les taux de redoublement varient tout au long du parcours scolaire entre 12% et 16%. S'agissant des abandons et des exclus définitivement, le nombre global de sortants de l'enseignement fondamental et du secondaire est de l'ordre de 426 624 dont près de 52% sont des garçons.

Les taux de réussite aux examens sont faibles bien qu'ils s'améliorent de manière très relative ces dernières années.

* BEF : 41,5% en 1998, 41,74% en 2000 et 41,59 en 2001.

BAC : 24% en 1998, 32,29% en 2000 et 34,48 en 2001.

Les filles réussissent mieux que les garçons quel que soit le niveau considéré mais, particulièrement au niveau du secondaire où la parité entre les deux sexes est plutôt en faveur des filles. En fait, on assiste là à un nouveau phénomène : la déscolarisation des garçons. Cette situation pourrait être due aux conditions économiques et sociales : les garçons attirés par « le gain facile » préfèrent la vie active alors que les filles cherchent la promotion sociale par le biais de l'instruction.

Les dépenses publiques d'éducation

Les déficits budgétaires persistants ont fait que les secteurs sociaux tels que la santé, la protection sociale et l'éducation se trouvent en concurrence pour obtenir les niveaux souhaités de financement. Le système de l'éducation en raison de la

progression des effectifs élèves et enseignants, a nécessité un accroissement continu du niveau des dépenses et a longtemps bénéficié d'une allocation prioritaire de ressources.

La part du PIB consacrée à l'éducation en 2001 représente près de 3,9%. La part du secteur augmente d'un point dans le budget de l'Etat (13,3% en 2001 contre 12,3% en 2000).

En 2001, les crédits réservés au fonctionnement représentent 16,43 % du budget de fonctionnement de l'Etat, contre 13,76 % en 2000 soit, une progression de 2,7 points; les crédits d'investissement sont en revanche stables autour de 7%.

Tab 15 : Ventilation du budget de fonctionnement

	10 ⁶ DA					
	1999	%	2000	%	2001	%
Dépenses de personnel	117 957,30	92,12	120 670,60	90,90	125 734,54	91,50
Dépenses de fonctionnement	3 984,30	3,11	4 540,20	3,42	5 084,35	3,70
Dépenses à caractère social, culturel et sportif	663,20	0,52	707,60	0,53	1 387,89	1,01
Autres dépenses (Formation)	1 296,30	1,01	2 552,70	1,92	814,20	0,59
Non réparties (Subvention aux examens)	4 146,30	3,24	4 282,10	3,23	4 391,72	3,20
Total Budget de fonctionnement du MEN	128 047,40	-	132 753,20	3,68	137 414,80	100,00
Participation des collectivités locales	1 980,00	-	3 010,00	-	10 762,00	-
Budget de fonctionnement de l'Etat	817 692,72	-	965 328,10	-	836 294,20	-
Part du MEN par rapport à l'Etat en %	15,66	-	13,75	-	16,43	-

Sources: - MEN

- MICL

Le budget de fonctionnement de l'éducation nationale a évolué à la hausse de 3,5% en moyenne par an. Sa répartition pour les trois dernières années montre que les dépenses consacrées au personnel absorbent 90% des ressources. Les dépenses à caractère social (bourses, cantines scolaires, santé scolaire, et activités culturelles et sportives) représentent 1 % du budget.

Les collectivités locales apportent une contribution dans le cadre de la prise en charge des établissements des deux premiers cycles du fondamental pour couvrir les salaires de certaines catégories d'agents de soutien, de gardiennage et d'entretien.

Le montant de cette contribution représente environ 10 % du montant global des versements forfaitaires des collectivités locales.

Tab 16 : Evolution du budget d'équipement

	U : 10 ⁶ DA		
	1999	2000	2001
Budget d'équipement du MEN	20 900,00	22 005,00	29 800,00
Participation des CL.	8 910,00	10 150,00	13 496,00
Budget d'équipement de l'Etat	280 900,00	290 239,00	415 500,00
Part du MEN dans B.Equi de l'Etat	7,44	7,58	7,17

Sources :- MEN

- MICL

Les dépenses publiques d'éducation exprimées en dotation budgétaire moyenne par an et par élève (à prix courant) sont pour:

- L'enseignement fondamental : 14 069 DA en 1999 et 15 049 DA en 2001;

- L'enseignement secondaire : 31492 DA en 1999 et 31 597 DA en 2001.

La dépense moyenne par élève dans le fondamental s'est accrue de 3,4% par an, alors que celle du secondaire a stagné. Cependant, les coûts unitaires de ce dernier sont 2 fois plus élevés que ceux de l'enseignement fondamental. La constance des niveaux de ces dotations s'explique par les restrictions budgétaires et l'évolution soutenue des effectifs d'élèves.

En résumé, la part de financement allouée au système éducatif reste globalement importante comparativement aux pays de niveau intermédiaire, cependant, les résultats demeurent insuffisants au regard des normes généralement admises.

B) L'Enseignement supérieur

L'enseignement et la formation supérieurs relèvent majoritairement du Ministère de l'enseignement supérieur ; d'autres secteurs, outre la formation professionnelle, dispensent également pour leurs besoins propres, des formations supérieures

essentiellement de niveau technicien supérieur (niveau 5). Les établissements sectoriels qui dispensent ce type de formation sont généralement placés sous la tutelle pédagogique du ministère de l'enseignement supérieur.

Le réseau universitaire compte 56 établissements, organisés en universités, centres universitaires, instituts d'enseignement supérieur et écoles et instituts de formation spécialisés.

Cette infrastructure correspond à 417 000 places pédagogiques principales. Le taux global d'utilisation des capacités pédagogiques est estimé à 1,1 étudiant par place.

Ces établissements accueillent 488 617 étudiants, soit une progression de 14% par rapport à l'année universitaire 1999-2000.

La proportion d'étudiants inscrits en graduation est de 95,4% , dont 85 % dans le cycle long. La proportion des filles est de 52,6 % en continuelle évolution depuis 1998 où leur taux de participation n'était que de 43 %.

Les étudiants inscrits en post graduation sont au nombre de 22 533, soit 8% de plus qu'en 2000. Ils se répartissent en trois niveaux :

- Magister : 54,60%
- Doctorat d'Etat : 27,87%
- DEMS : 17,53%

L'encadrement

L'effectif des enseignants s'est accru de 1,8% par rapport à 2000. En termes absolus, cet effectif est passé de 17 460 à 17 780. Globalement, le taux d'encadrement des étudiants est de 01 enseignant pour 26 étudiants. Au plan qualitatif, les ratios d'encadrement selon le grade des enseignants sont :

01 enseignant de rang magistral pour 172 étudiants ;

01 enseignant (autres grades) pour 31 étudiants.

Les femmes au nombre de 4 806, représentent 27% du corps enseignant. Dans tous les grades la participation des femmes est moindre notamment, dans celui des professeurs et des maîtres de conférence avec 1,3% seulement.

Les enseignants de nationalité étrangère représentent 0,4 % de l'effectif total.

Le rendement interne

Le nombre de diplômés en 2001 est de 65 192 dont 57,1% de filles contre 52. 804 en 1999-2000, soit une augmentation de 23,46%.

La répartition des diplômés selon les cycles de formation se présente comme suit :

- 20,26% pour le cycle court, contre 19,59% en 1999-2001,
- 79,74% pour le cycle long contre 80,41%.

L'écart entre l'effectif des inscrits et celui des étudiants suivant réellement les cours se situe entre 2 et 4% par an.

L'université de la formation continue (UFC)

L'enseignement dispensé par l'UFC est suivi par des travailleurs et par des lycéens exclus de l'enseignement secondaire ; cette formation leur permet d'élever leur niveau et d'avoir un diplôme de rang supérieur, essentiellement dans les cycles courts. Le réseau des infrastructures est constitué de 46 centres répartis à travers 38 wilayas. Il accueille 52.826 étudiants poursuivant des études en pré-graduation (62,6%) et graduation (37,4%).

Les enseignants de l'UFC sont pour la majorité ceux qui enseignent déjà dans les établissements de l'enseignement supérieur. Leur nombre est de 2 004 dont 28 seulement sont permanents. Le ratio d'encadrement est de 01 enseignant pour 26 étudiants, pratiquement similaire à celui de l'enseignement supérieur. Le nombre de diplômés en 1999-2000 s'élève à 3 326.

La formation supérieure hors MESRS

Cette formation était assurée par les secteurs économiques et socioculturels durant la décennie 70-80. Elle tend à disparaître en raison de la crise économique qui a touché toutes les branches d'activité. Le nombre d'étudiants inscrits à ces formations est évalué à 6 920 dont 85 % dans le cycle court , en baisse de 30 % par rapport à l'année 2000. La structure de l'effectif des étudiants montre que 68,7 % relèvent du ministère de la santé et 16,7 % du secteur de la jeunesse et des sports.

Le nombre d'enseignants est de 1 187 en augmentation de 8,6 % par rapport à l'année 1999-2000 ; le taux d'encadrement est de 01 enseignant pour 6 étudiants contre 1 pour 9 étudiants l'année précédente.

Le budget de l'enseignement supérieur

Le budget de fonctionnement alloué au secteur s'est accru de 16,2 % par an entre 1999 et 2001. La part du budget de fonctionnement représente 5 % du budget de fonctionnement de l'Etat en 2001. Rapportées au PIB, les dépenses de fonctionnement du secteur représentent 1,10 % contre 0,94 % en 2000.

Tab 17 : Evolution des dépenses de fonctionnement

U: 10⁶ DA

	1999	%	2000	%	2001	%
Dépenses de personnel	20 349,90	58,38	21 427,80	55,54	26 662,70	56,60
Dont : bourses	3 666,00	10,52	3 522,90	9,13	4 669,00	9,91
Dépenses de fonctionnement	14 507,60	41,62	17 152,80	44,46	20 440,70	43,40
Dont : Activités culturelles	129,40	0,37	179,30	0,46	163,00	0,35
Alimentation	3 989,00	11,44	6 067,40	15,73	7 918,40	16,81
Transport	960,30	2,75	1 145,00	2,97	658,50	1,40
Total des crédits	34 857,50	100,00	38 580,70	100,00	47 103,40	100,00

Source : MERS

Ces données font apparaître que :

- Près de 57 % du montant est affecté aux dépenses de personnel, le reste va aux dépenses de fonctionnement. Les dépenses de personnel ont évolué en moyenne annuelle de 14,5 % passant de 20 349,9 millions de dinars en 1999 à 26 662,7 millions de DA en 2001.

- Les dépenses de fonctionnement représentent 43% ; elles sont passées de 14 507,6 millions à 20 440,7 millions soit, un taux d'accroissement de 18,7% par an.

- Les bourses représentent près de 10% des dépenses de personnel avec un montant qui est passé de 3 666 millions de DA en 1999 à 4 669 millions de DA en 2001, en accroissement de 12,7% en moyenne par an.

- Les œuvres universitaires (hébergement, alimentation, transport) représentent 17,56% des dépenses de fonctionnement. La rubrique alimentation vient en première position avec une part de près de 17% en 2001.

Le budget de fonctionnement du secteur est réparti entre les différents organismes et administrations qui émargent à l'enseignement supérieur :

Les écoles et les instituts supérieurs : 45%;

Les offices nationaux des œuvres universitaires(ONOU) : 40%;

Le reste, soit 5 % est réparti entre les centres et agences de recherche, l'administration centrale et L'OPU.

La dotation budgétaire annuelle en termes courants par étudiant est passée de 85 108 DA en 1999 à 95 697 DA en 2001, soit un accroissement de 12%.

La politique d'aide aux étudiants a suivi la prise en charge intégrale des dépenses d'enseignement par l'Etat. Cette aide consiste en l'octroi de bourses d'études et en la prise en charge de prestations de services tels que le transport, la restauration, l'hébergement et les soins médicaux.

Le soutien de l'Etat vise à établir une certaine équité entre les étudiants en aidant les plus démunis d'entre eux. Cependant, ces prestations profitent à tous les étudiants sans distinction des niveaux de revenus des parents.

Le soutien de l'Etat se caractérise par :

L'aide directe à travers la bourse ou le présalaire octroyé qui allège la charge financière des familles.

L'aide indirecte à travers la subvention des coûts des services tels que le transport, l'hébergement, la restauration etc...

Théoriquement, l'octroi de la bourse et d'une chambre est tributaire de conditions précises :

Le revenu des parents ;

La distance du lieu de résidence.

Il est recensé environ 250 816 étudiants hébergés dans 122 cités universitaires. Ce nombre a augmenté de près de 30 % par rapport à l'année universitaire 1998-1999.

La restauration profite à la majorité des étudiants moyennant une participation symbolique de 1,20 DA pour un repas qui revient à 120 DA ; la différence est prise en charge par l'Etat.

La quasi totalité des étudiants (83,55%) bénéficie de la bourse d'un montant qui varie en fonction du revenu mensuel des parents :

900 DA / mois pour ceux dont les parents ont un revenu inférieur à 32 000 DA ;

800 DA / mois quand le revenu des parents est compris entre 32 000 DA et 56 000 DA ;

600 DA / mois pour les étudiants dont le revenu des parents est compris entre 56 000 DA et 64 000 DA.

Les étudiants inscrits en post-graduation bénéficient de 1 300 DA/ mois en première année et de 1 600 DA/ mois pour les années suivantes.

Certaines études réalisées sur les œuvres universitaires considèrent que le fait de faire bénéficier la majorité des étudiants de ces avantages grève lourdement le budget du secteur sans pour autant répondre aux objectifs d'efficacité et d'équité recherchés.

Malgré les sommes importantes qui lui sont consacrées annuellement par le budget de l'Etat, le secteur de l'enseignement supérieur n'atteint pas les normes de performance escomptées.

Le débat sur la réforme du secteur a été ouvert dans le cadre des travaux de la commission de réforme du système éducatif, il se poursuit au niveau de la société et des propositions de mesures sont à l'étude.

C- La formation professionnelle

La formation professionnelle représente des enjeux importants pour la société car elle contribue à la fois au progrès économique et à la promotion sociale des individus par ses missions de préparation à la vie active et de transmission des savoirs nécessaires à l'apprentissage d'un métier ou d'une profession et à l'adaptation des qualifications en perpétuelle évolution.

A ce titre, l'organisation et le fonctionnement du système de formation changent selon les rôles qui lui sont assignés dans le processus général de développement économique et social. La décennie quatre vingt a vu le développement accéléré d'un appareil public de formation et son autonomisation. Sous l'effet de la généralisation de l'enseignement fondamental et des faibles rendements du système éducatif, l'appareil de formation a contribué à la prise en charge des déperditions scolaires et à une politique de gestion de flux par la rétention des effectifs d'élèves exclus de l'école notamment, au niveau de la 3^{ème} année du cycle moyen et dans une moindre mesure, des élèves ayant échoué au baccalauréat. A partir de 1991, l'ouverture du marché de la formation professionnelle aux opérateurs privés a été institutionnalisée. Le secteur privé est ainsi sollicité à participer à l'élargissement de l'offre de formation mais, sous le contrôle des pouvoirs publics au plan de la réglementation générale et de l'organisation pédagogique.

Le financement du système public de formation est assuré en majeure partie par l'Etat et accessoirement par les ressources générées d'une part, par le dispositif de la formation-production qui consiste en la vente de produits et de services réalisés par les stagiaires pendant leur formation et d'autre part, par les aides octroyées dans le cadre de la coopération internationale.

Les pouvoirs publics ont initié en 2001 un programme de mise à niveau du système de formation professionnelle dans le cadre de la reconfiguration de la sphère économique dans l'optique d'une économie de marché et de la réforme du système éducatif.

L'évolution de la formation professionnelle observée durant les trois (03) dernières années, sera examinée à travers l'analyse des principaux segments :

La demande sociale et l'offre de formation ;

Le potentiel physique et humain de formation ;

Le rendement du système de formation ;

Les actions engagées par le secteur de la formation professionnelle ;

Les dépenses de formation ;

1- La demande de formation

La demande potentielle est constituée de quatre catégories de population :

Les déperditions scolaires : leur niveau est anormalement élevé et atteint en 2001 près de 500.000 élèves tous cycles d'enseignement confondus.

Les jeunes au chômage : ils constituent près de 71% des 2.477.000 chômeurs recensés, parmi lesquels 75% n'ont pas bénéficié de formation qualifiante bien qu'ils possèdent un niveau d'instruction qui varie du niveau primaire au niveau secondaire.

Les travailleurs licenciés pour raison économique : leur effectif a atteint sur la période 1994-2000 près de 260.000 travailleurs.

Les travailleurs en poste de travail : une proportion importante de travailleurs du secteur économique et de l'administration a besoin de programmes de recyclage et de perfectionnement dans la perspective de la refonte des structures de l'Etat et de la mise à niveau des entreprises, préconisées par les réformes institutionnelles et économiques.

Le niveau de la demande potentielle de formation renseigne sur l'ampleur des défis auxquels est confronté le système national de formation.

Actuellement, l'appareil de formation ne couvre qu'une partie de la demande, émanant essentiellement des déperditions scolaires.

La demande réelle est constituée principalement d'une fraction des exclus et des élèves ayant abandonné l'école. Elle couvre la demande exprimée et enregistrée auprès des établissements de formation. Son niveau a évolué de 12,81% entre 1999 et 2001 ; toutefois, il est enregistré en 2001, une baisse de 1.250 demandes par rapport à 1999, et une augmentation de 13.428 en 2001. La demande dans les niveaux 4 et 5 (technicien et technicien supérieur) représente 24% de la demande enregistrée. Globalement la demande de formation exprimée est évaluée à 39% seulement des déperditions scolaires .

2- L'offre de formation

Elle est déterminée de manière générale par les capacités physiques d'accueil des stagiaires. L'effectif théorique des stagiaires susceptibles d'être retenus est difficile à déterminer du fait du rapport variable entre postes équipés et postes de formation ; ainsi à un poste équipé, peuvent correspondre plusieurs places pédagogiques ; de plus, les modes de formation, la durée des études, l'organisation pédagogique, les capacités d'internat ainsi que le rendement du système, constituent des éléments importants qui peuvent influencer sur le niveau de l'offre de formation. Plus simplement, si on considère que le niveau de la demande de formation examinée correspond précisément aux capacités d'accueil, le secteur public de formation offrirait annuellement 160.000 postes de formation.

Le secteur privé, avec une capacité théorique d'accueil de 46.100 postes de formation, contribue également à l'offre nationale de formation. Les autres secteurs formateurs notamment, les entreprises économiques de l'Etat, confrontées à la baisse de leurs activités et recrutant de moins en moins de main-d'œuvre, disposent encore de structures de formation souvent sous-utilisées.

L'offre de formation est importante par rapport à la demande exprimée mais, elle reste modeste par rapport à la demande potentielle. Cette situation paradoxale s'explique par l'absence de perspectives d'insertion des diplômés dans la vie active due au rétrécissement de la demande du travail. Ceci, a entraîné le désintérêt des jeunes pour la formation.

L'analyse de l'évolution du potentiel de formation des secteurs public et privé est appréhendée sur trois (03) années, 1999, 2000, 2001.

2.1- Le secteur public de formation

Le secteur de la formation professionnelle dispose en 2001 de 522 établissements et 228 annexes, soit cinq (05) établissements et 20 annexes de plus qu'en 2000. Ce potentiel représente une capacité pédagogique de l'ordre de 188.095 postes de formation, en augmentation de 3.905 places par rapport à 2000.

S'agissant des capacités d'internat, leur niveau est passé de 28.707 à 29.461 et à 31.354 places, respectivement en 1999, 2000 et 2001.

La distribution des structures de formation est relativement équilibrée au plan géographique mais elle obéit plus à des normes dictées par le découpage administratif (wilaya, daïra, commune) qu'à des critères objectifs en liaison avec les vocations naturelles et économiques des régions.

L'effectif de stagiaires s'élève en 2001 à 333.501 tous modes de formations confondus, en augmentation de 9,86% par rapport à l'année antérieure. La part des filles dans cet effectif est de 49,08% ; ce taux a progressé de 10,19 points de pourcentage en 2001 par rapport à 2000.

Par mode de formation, leur répartition est :

Formation résidentielle : 56,19%

Formation par apprentissage : 35,72%

Formation en cours du soir : 4,98%

Formation à distance : 3,09%

Les modes de formation en cours du soir et à distance sont faiblement représentés avec 4,98% et 3,09%, alors qu'ils offrent des perspectives non négligeables du fait de leur souplesse et de leur faible coût.

La part des filles s'est améliorée de manière remarquable aussi bien dans le mode résidentiel que dans l'apprentissage avec respectivement 52,70% et 48,20%.

L'effectif des stagiaires handicapés, est très réduit ; il ne dépasse pas 0,25% des inscrits :

* 1999 : 586 stagiaires

* 2000 : 779 stagiaires

2001 : 8111 stagiaires

Les modes de formation assurés en direction des personnes handicapées sont la formation résidentielle, par apprentissage et par correspondance. Les spécialités enseignées sont la comptabilité, la couture, la sculpture, l'artisanat, l'informatique et la téléphonie.

Les capacités pédagogiques disponibles spécifiques aux personnes handicapées ne sont pas connues alors qu'il est recensé près de 800.000 personnes handicapées. Leur formation est confrontée à la faiblesse ou à l'inexistence de structures adaptées, d'outils didactiques et pédagogiques spécifiques et de formateurs spécialisés. En 2001 des mesures qui visent l'augmentation des capacités d'accueil par l'ouverture de quatre (04) centres spécialisés de formation d'une capacité totale de 1.000 places dont 480 sont destinées aux jeunes filles handicapées ont été prises.

La répartition des effectifs par branche est très déséquilibrée ; il est observé une forte concentration des stagiaires dans seulement huit (08) branches sur les 23 retenues dans la nomenclature nationale.

Répartition des effectifs de stagiaires et d'apprentis par branche professionnelle

Formation résidentielle

A fin 2001, près de 73 % des stagiaires sont concentrés dans six (06) branches d'activité :

Habillement et Confection : 17,50%

Informatique : 15,15%

Administration et Gestion : 12,31%

Electricité-Electronique : 9,67%

BTPH : 9,40%

Artisanat de services : 8,61%

Les dix sept (17) autres branches regroupent 27,01% de l'effectif total des stagiaires.

Formation par apprentissage

Ce mode de formation se caractérise aussi par une forte concentration des stagiaires dans six (06) branches :

Informatique : 22,15%

Artisanat de services : 11,19%

Mécanique-Moteurs-Engins : 10,08%

Bois-Ameublement : 8 ;15%

Administration et Gestion : 7,91%

Construction métallique : 7,72%

La concentration des stagiaires dans un nombre réduit de branches caractérisées par la baisse ou la stagnation de leurs activités, expliquerait en partie les grandes difficultés rencontrées par les diplômés qui en sont issus à s'insérer dans la vie active.

La défection des demandeurs potentiels de formation et des opérateurs économiques vis à vis de la formation professionnelle s'explique aussi en partie par la concentration des offres de formation à des niveaux de qualification en décalage tant avec les besoins du marché, qu'avec les niveaux d'instruction des demandeurs de formation. On enregistre ainsi 68,52% des stagiaires inscrits dans des formations de niveaux 2 et 3 et, seulement 11,58% dans le niveau 5 (technicien supérieur).

<i>Formation résidentielle</i>	<i>Formation par apprentissage</i>
- Niveau 1 : 1,6%	Niveau 1 : 0,92%
- Niveau 2 : 77,64%	Niveau 2 : 42,83%
- Niveau 3 : 12,21%	Niveau 3 : 21,98%
- Niveau 4 : 3,57%	Niveau 4 : 16,80%
- Niveau 5 : 4,97%	Niveau 5 : 17,46%

L'effectif des personnels d'encadrement pédagogique a baissé entre 1999 et 2001 ; il est passé de 9.563 formateurs à 9.146 (-4,3%) alors que les effectifs ont augmenté de 24% ; la diminution du nombre de formateurs a surtout touché le grade supérieur de PSFP.

La structure de l'encadrement en 2001 :

* Professeurs d'enseignement spécialisé de formation professionnelle : 1380 (15,08%) ;

* Professeurs d'enseignement professionnel : 7.740 (84,62%) ;

* Moniteurs : 26 (0,28%).

Le taux d'encadrement théorique est estimé en 2001 à 01 formateur pour 37 stagiaires, similaire au taux moyen dans l'enseignement général ; à titre indicatif, le taux d'encadrement normatif est fixé à 01 formateur pour 25 stagiaires. La forte dégradation du niveau de l'encadrement risque d'avoir un impact négatif sur la qualité des formations.

Le rendement du système de formation est apprécié à travers les indicateurs relatifs au nombre de diplômés et au taux des déperditions.

L'effectif des diplômés est passé de 86.338 à 126.364 entre 1999 et 2001, enregistrant un accroissement de 46,35%. La part des diplômés issus du mode de formation résidentiel représente 65,50%. Par niveau de qualification, les diplômés des niveaux 2 et 3 réunis, représentent une proportion de l'ordre de 82% ; les diplômés de niveau 5 ne dépassent pas quant à eux, la proportion de 5%.

Il est enregistré des taux élevés des abandons et des échecs, estimés à 17% du total des inscrits de l'année.

Selon les résultats de plusieurs enquêtes, les taux d'insertion des diplômés ne dépassent pas 15% ; toutefois, il est observé que le taux d'insertion des diplômés issus de l'apprentissage est relativement meilleur. Les faibles taux d'insertion des diplômés ne s'expliquent pas seulement par la mauvaise qualité des formations dispensées mais, aussi par le rétrécissement de la demande du travail en général et de l'offre d'emplois qualifiés en particulier.

2.2- Le secteur privé de formation

La création des établissements privés de formation agréés à partir de 1991, s'inscrit dans le cadre de l'ouverture de l'économie nationale aux opérateurs privés et vise l'accroissement et la diversification de l'offre nationale de formation. Le potentiel physique du secteur est relativement important et a connu des évolutions rapides depuis sa création. En 2001, le nombre d'établissements recensés s'élève à 643 alors qu'il était de 518 en 2000. Les capacités pédagogiques ont atteint 46.100 postes de formation, en progression de 80% par rapport à 1999.

Les établissements privés proposent des formations dans 60 spécialités et 10 branches. L'effectif des inscrits est de 23.361 stagiaires, soit un taux de rentabilisation de 50,70%. Ce faible taux s'explique probablement par la conjoncture économique défavorable qui a eu des effets à la baisse du pouvoir d'achat des ménages et par les tarifs pratiqués par les opérateurs privés de formation. Sur le plan pratique, la formation privée est confrontée à plusieurs problèmes :

L'organisation des examens,

la validation des diplômes délivrés,

l'insuffisance des mesures incitatives notamment, d'ordre fiscal,

le manque d'outils et de matériels pédagogiques,

la non adéquation des infrastructures aux normes exigées ;

l'effectif réduit des stagiaires.

Ces contraintes seraient à l'origine de la fermeture de 126 établissements sur 769 agréés entre 1991 et 2001.

Tab 19 : Evolution des capacités du secteur privé de formation

	1999	2002	2001	Variations		
				99-2000	2000-2001	99-2001
Nombre d'établissements	505	518	643	+13	+125	+138
Capacité d'accueil théorique	28.564	32.299	46.100	+3.735	13.801	+17.536
Effectifs en formation	-	-	23.361	-	-	-

Sources : annuaires statistiques – MFP

Les diagnostics sur la formation fournissent peu d'indicateurs qualitatifs par absence d'études et d'enquêtes. Ainsi, il est souligné la non disponibilité d'éléments d'information ayant trait aux coûts unitaires de formation, aux procédures

d'orientation professionnelle, à la formation des formateurs, aux méthodes d'enseignement et de diffusion des connaissances.

Le secteur s'est engagé, avec l'appui de la coopération internationale (Union Européenne, RFA, France) dans un vaste programme de réforme de l'organisation et du fonctionnement du système, d'actualisation des programmes de formation, d'adaptation de la nomenclature des spécialités à l'évolution des métiers et de mise à niveau des méthodes d'enseignement.

3- Les dépenses de formation professionnelle.

Le financement de la formation professionnelle devrait pouvoir bénéficier de la participation de l'ensemble des acteurs et bénéficiaires des actions (Etat, entreprises, collectivités locales, unions professionnelles et ménages) dans le cadre d'une répartition fixée par la loi.

Globalement et ce, jusqu'aux années 90, l'intervention de l'Etat dans l'allocation des ressources au secteur de la formation était prépondérante. Les contraintes internes et externes de financement des secteurs sociaux en général et de la formation en particulier, ont poussé les pouvoirs publics à mettre en place une stratégie visant la recherche et l'identification de nouvelles sources de financement, autres que le budget de l'Etat et ce, à travers :

L'ouverture du système de formation à l'investissement privé, qui a permis d'élargir les capacités d'accueil et d'améliorer de ce fait, le niveau de l'offre nationale de formation mais, aussi, de faire participer le secteur privé et les ménages aux frais de formation.

La mise en place du dispositif de la formation-production qui consiste à vendre sur le marché les articles fabriqués par les stagiaires. Le bilan financier 2001 de ce dispositif fait état de 306,533 millions de dinars de recettes, en progression de 32% par rapport à 2000.

La création en 2000 du Fonds National du Développement de l'Apprentissage et de la Formation Continue (FNAC) dans le but de collecter la participation obligatoire des entreprises privées prévue par la loi de finances 1991, modifiée par la loi des finances pour 1998. Cette participation correspond à 1% de la masse salariale annuelle, consacrée aux actions de formation continue et d'apprentissage. Le niveau des ressources ainsi dégagées n'est pas connu. Mais, compte tenu de la situation de crise que connaissent les entreprises, la mise en œuvre de ce dispositif est semble-t-il hypothéquée, d'autant que ces taxes « ne sont pas déductibles de l'assiette de l'impôt sur le revenu ou les bénéfices, et n'obéissent pas aux règles d'exonération ».

- La coopération internationale en vue de mobiliser des moyens complémentaires de financement initiée en 2001 dans le cadre de l'opération de mise à niveau du système de formation. Cette contribution s'est traduite par l'octroi de bourses d'études aux formateurs et de crédits destinés à l'équipement et à la prise en charge des missions d'expertise. Les ressources procurées par la coopération sont évaluées à plus de 62 millions d'euros.

Les dépenses publiques de formation

Malgré ces mesures d'élargissement du financement, la part du budget de l'Etat demeure largement prépondérante tant pour les dépenses d'équipement que de fonctionnement arrêtées annuellement par la loi de finances. Le niveau de ces dépenses a quasiment doublé en passant de 11,351 109 DA en 1999 à 21,699 109 DA en 2001, soit une progression moyenne de 38,26% par an. Le poids de ces dépenses dans le PIB de l'année 2001 est évalué à 0,5%.

En matière d'investissement, le secteur de la formation professionnelle dispose au 31/12/2001 d'un portefeuille important d'autorisations de programmes (32,1 milliards de dinars). Les consommations s'élèvent à la même année à 20,8 milliards de dinars, soit un taux de réalisation de 65%. En termes physiques, ces autorisations de programmes correspondent à 643 opérations ou projets en cours de réalisation en 2001 dont 89% sont gérés au niveau local. Le budget d'équipement est évalué en 2001 à 10,870 milliards de dinars ; il a été multiplié par 2,7 fois par rapport à 1999 ; il représente 0,26% du PIB.

La part du budget consacré au chapitre infrastructures représente 40,25% et progresse de 60,42% par an en moyenne entre 1999 et 2001.

La part du budget alloué aux équipements techno-pédagogiques est de 59,75% et évolue au rythme de 68,04% annuellement.

Ces données montrent que l'Etat continue de fournir l'essentiel de l'effort financier destiné à l'extension du potentiel de formation et à son équipement. Celui-ci, s'est traduit en 2001 par des évolutions notables de l'effectif des stagiaires (+9,9%) et des structures d'accueil (+2,4%).

Tab 20 : Evolution du budget d'équipement 1999-2001

U : 106 DA

	1999	2000	2001	Accroî annuel moy en (%)
Budget d'équipement	4 000	4 950	10 870	64,84
Infrastructures	1 700	3 450	4 375	60,42
Equipements technico-pédagogiques	2 300	1500	6 495	68,04

Source : MFEP- octobre 2002.

Le budget de fonctionnement du secteur s'élève en 2001 à 10,829 milliards de dinars. Son évolution annuelle est de 21,37% entre 1999 et 2001 ; elle résulte de la forte croissance notamment des frais de fonctionnement des services (+52,59%).

Les dépenses de fonctionnement couvrent trois (03) composantes :

- Les salaires : 69,53% en 2001 (79,10% en 1999) ;
- Les frais de fonctionnement des services : 23,87% en 2001 (15,10% en 1999) ;
- Les présalaires et les bourses : 6,60% en 2001 (5,80% en 1999).

Les dépenses consacrées aux deux (02) premiers chapitres représentent à une seules 93,40% et accaparent l'essentiel des ressources disponibles. On remarquera que les bourses et les présalaires ne représentent plus que 6,60% alors que leur part atteignait 20% en 1989. En effet, jusqu'aux années 90, tous les stagiaires bénéficiaient d'une bourse ou d'un présalaire.

Ces dernières années, le système de bourse a été modulé et ne couvre plus que les stagiaires des niveaux technicien et technicien supérieur dans les filières jugées prioritaires.

La structure du budget de fonctionnement est déséquilibrée par le poids des salaires, notamment, du personnel administratif de soutien dont les effectifs sont anormalement élevés et qui représentent 53% de la masse salariale.

La révision de la structure des dépenses de fonctionnement permettrait de réaliser des gains substantiels sur les chapitres importants et les affecter aux segments ayant une influence directe sur l'amélioration générale des conditions d'études et de vie des stagiaires. Cette alternative est à même de palier un tant soit peu, les contraintes budgétaires de plus en plus fortes rencontrées par les pouvoirs publics pour prendre en charge la demande sociale de formation en évolution rapide et régulière.

Tab 21 : Evolution du budget de fonctionnement 1999-2001

U : 106 DA

Chapitres	1999	2001	Accroissement annuel moy en %
Fonctionnement des services.	1 110,150	2 584,783	+52,59
% en colonne	15,10	23,87	-
Salaires	5 814,256	7 529,560	+13,80
% en colonne	79,10	69,53	-
Bourses/Présalaires	426,334	714,920	+29,49
% en colonne	5,80	6,60	-
Total	7 350,740	10 829,263	+21,37
% en colonne	100	100	-

Source : MFEP

IV- EMPLOI

Les faibles performances de la croissance économique conjuguées à l'évolution soutenue de la population active au rythme de 3,8% par an, ont eu pour conséquence l'aggravation des déséquilibres du marché du travail, à travers l'augmentation substantielle du chômage et du sous-emploi, en dépit du gonflement des activités informelles qui ont servi de refuge pour une partie non négligeable des excédents de main-d'œuvre. Les jeunes y compris les diplômés qui constituent la principale composante de la demande d'emplois, ont vu leur part s'accroître dans la population en chômage ; de même, l'aggravation du sous-emploi, particulièrement en milieu rural, constitue un des aspects caractéristiques du déséquilibre du marché du travail.

Pour faire face à cette situation, l'Etat a mis en œuvre des programmes d'action dans le but de réduire les effets induits par la reconfiguration de la sphère économique et ses conséquences sur le champ social et d'offrir à terme les conditions d'une reprise de la croissance.

Ces programmes couvrent un large éventail d'aides et de soutien en direction des actifs et des inactifs en vue de préserver des postes de travail et de promouvoir la création d'emplois notamment, des jeunes. Ces programmes, concernant aussi bien le milieu urbain que le milieu rural, intègrent les objectifs de développement comme moyens de promotion de l'emploi en général et de lutte contre la précarité des conditions de vie des catégories particulières de population : les jeunes, les personnes âgées, les femmes chefs de famille, les sans ressources, les personnes handicapées ...

On se propose ici de dégager les tendances de l'activité, de l'emploi et du chômage au cours des trois (03) dernières années, et d'identifier et d'évaluer les mesures directes et indirectes prises par l'Etat en faveur du marché de l'emploi.

Population active

Elle atteint 9,073 millions de personnes en 2001 ; elle se compose de 6,596 millions d'occupés et 2,477 millions de chômeurs.

Le taux brut d'activité qui passe de 27,90% en 1998 à 29,3% en 2001 demeure faible. Selon le genre, le taux d'activité en 2001 est estimé à 84,97% pour les hommes et à 15,03% pour les femmes. La part des femmes dans la population active a toutefois progressé de 5,3 points entre 1998 et 2001.

La population active continue de croître à un rythme modéré : +242 000 en moyenne par an entre 1999 et 2001 contre environ 300 000 au cours des années quatre vingt dix.

Le partage de l'activité en 2001 se distingue par une concentration de la vie active aux âges intermédiaires ; la part des actifs âgés de 25 à 59 ans est estimée à 71%, les personnes actives âgées de plus de 60 ans ne représentent que 2,57% et la proportion des jeunes âgés de moins de 25 ans est de 26,42% dont seulement près de 9% sont âgés entre 15 et 19 ans.

Pour cette dernière catégorie, la prolongation des études et l'accès à la formation professionnelle ont entraîné une baisse du taux d'activité et ont aussi permis de préserver ces jeunes temporairement du chômage.

Les femmes occupées et à la recherche d'un emploi sont relativement plus jeunes que les hommes ; il est observé que 56% des femmes actives sont âgées de moins de 40 ans dont la moitié appartient à la tranche 25-29 ans et 21% à la tranche 20-24 ans ; Ces cycles correspondent aux périodes où les femmes sont encore célibataires ou moins contraintes par les charges du foyer. Les carrières professionnelles féminines sont souvent interrompues du fait des charges familiales, de l'absence des possibilités de travailler à temps modulé (ex-travail à temps partiel) et de l'insuffisance des infrastructures spécialisées dans la garde des enfants en bas âge.

Le niveau de participation à la vie active de la femme algérienne reste faible si on le compare à celui de certains pays similaires par le niveau de développement et la culture. Cette situation est paradoxale dans un pays où le travail est un droit pour tous sans distinction d'aucune nature et qui enregistre de surcroît des avancées remarquables en matière de scolarisation notamment, des filles. Les facteurs qui expliquent la faible activité des femmes algériennes sont surtout d'ordre sociologique et culturel.

La distribution géographique de la population active montre que 58,9% des personnes actives résident en zone urbaine et 41,1% en zone rurale. Il est observé qu'en milieu rural, les personnes actives âgées entre 15-19 ans et 60 et plus sont plus représentées qu'en milieu urbain avec respectivement 11,66% et 3,49% contre 7,03% et 1,93%. Les personnes actives appartenant à la tranche d'âge 25 à 59 ans sont réparties de manière équilibrée entre les deux (02) strates.

Le niveau de qualification de la population active est globalement bas. Les rares indications partielles disponibles montrent que les effectifs de cadres, de techniciens et d'agents de maîtrise sont faiblement représentés notamment, dans les secteurs productifs (agriculture, BTP et industrie) ; le secteur de l'administration enregistre le plus fort taux d'encadrement.

La population au chômage sans instruction diminue d'année en année en relation avec le développement et l'élargissement de l'éducation à l'ensemble des couches sociales urbaines et rurales. Il est ainsi, dénombré que près de 90% des chômeurs ont un niveau d'instruction générale moyen dont 4,5% diplômés de l'enseignement supérieur ; néanmoins, une majorité de jeunes instruits ne possède pas de qualifications professionnelles permettant une insertion dans la vie active.

Evolution de l'emploi

Après une longue période de stagnation, on relève quelques signes de reprise d'évolution de l'emploi au cours de la période 1999-2001. Selon les résultats de l'enquête sur l'emploi, l'activité et le chômage de l'ONS (septembre 2001) et les données des services du délégué à la planification, l'emploi total est passé de 6.073.000 en 1999 à 6 596 000 en 2001, soit un accroissement moyen par an de 4,21%, se traduisant par 532 000 occupés supplémentaires. Les « formes particulières d'emploi », qui concernent les emplois créés dans le secteur économique informel, par les dispositifs d'emploi d'attente et les occupés du service national sont estimés à 223 000, soit 42,64% du total.

Ces créations d'emplois auraient permis de couvrir totalement la demande additionnelle d'emplois estimée à 484 000 et même de réduire le stock des chômeurs de - 0,77%. Le nombre de chômeurs est passé de 2 516 000 en 1999 à 2 477 000 en 2001, soit une baisse de 39 000 chômeurs ; les taux de chômage respectifs étaient de 29,3% et 27,3%.

L'emploi structuré a contribué à ces créations d'emplois à hauteur de 300 000 postes de travail (57,36%). Ces fluctuations ont concerné surtout l'agriculture avec +143 000 emplois équivalent-permanents, le BTP avec +60 000, les services avec +52 000 et dans une moindre mesure, l'administration +36 000 et l'industrie avec seulement +10 000 emplois.

L'évolution de l'emploi a profondément modifié la structure des activités ainsi que la nature et le statut de l'emploi. La part de l'emploi structuré dans l'emploi total est estimée en 2001 à 78,20%. Son rythme de croissance est relativement modéré avec 3,01% en moyenne par an.

Parallèlement, il est observé le développement soutenu de formes particulières d'emplois qui représentent 21,19% de l'emploi, enregistrant une forte progression estimée à 9,03% par an, soit trois (03) fois supérieure au rythme d'évolution de l'emploi structuré.

Les composantes « des formes particulières d'emplois » en 2001 :

occupés des programmes d'emplois d'attente : 300 000 (21,46%) ;
occupés dans le secteur informel (hors agriculture) : 848 000 (60,66%) ;
autres occupés : 250 000 (17,88%) ;

La répartition de l'emploi structuré par secteur d'activité montre que l'administration continue d'occuper le premier rang des employeurs (28,01%) suivie de l'agriculture (25,55%) et des services (21,33%). Le fléchissement du niveau de l'emploi a concerné particulièrement le secteur productif par suite des fortes compressions d'effectifs de travailleurs, des départs volontaires et des départs en retraite anticipée ayant touché surtout l'industrie et le BTP au cours de la période 1994-1998.

Tab 22 : Evolution de l'emploi 1999-2001

U : en milliers

	1999	2000	2001	Variation (en milliers)		Accroissement moyen par an (%)
				1999-2001	annuelle	
Emploi total	6 073	6 240	6 596	523	261,5	4,21
Emploi structuré	4 898	4 977	5 198	300	150	3,01
dont :						
-agriculture	1 185	1 185	1 328	143	71,5	5,86
-industrie	493	497	503	10	5	1,01
-BTP	743	781	803	60	30	3,96
-Services	1 057	1 074	1 109	52	26	2,43

-administration	1 420	1 440	1 456	36	18	1,26
FPE(1)	1 175	1 263	1 398	223	111,5	9,07

Source : Délégué à la Planification
: Formes particulières d'emplois.

La distribution géographique des occupés est plus favorable en milieu urbain qu'en milieu rural avec respectivement 57,64% et 42,36%.

La population occupée est constituée en grande partie d'hommes qui représentent une proportion de 85,82%. La part des femmes se situe à 14,18% seulement. La majorité des femmes occupées, soit 75%, résident en milieu urbain. La faible part des occupées en zones rurales ne reflète pas la réalité vécue dans nos campagnes où beaucoup de travaux agricoles (récolte, jardinage, petit élevage, métiers d'artisanat), sont assurés par les femmes. Le système statistique de l'emploi exclut une grande part du travail réalisé par les femmes dont les activités bien que non directement rémunérées, génèrent des produits de consommation d'appoint aux ménages et contribuent de ce fait à l'amélioration de leur niveau de vie.

Les salariés représentent plus de 62% de l'ensemble des occupés. Cette catégorie d'occupés enregistré en 1997 une proportion de 66%, soit une baisse de 4 points. Parmi ces salariés, 41,26% sont employés à titre permanent et 20,97% dans des emplois précaires et des emplois-formation. La proportion de salariés tous statuts confondus est relativement plus importante en milieu urbain avec 67,60% du total des occupés de la strate.

Les employeurs et les indépendants représentent près du tiers (29,32%) des occupés. Ils sont relativement plus importants en milieu rural qu'en milieu urbain avec les proportions respectives de 32% et 27,35%.

La catégorie des aides familiaux représente quant à elle 8,44% des occupés parmi lesquels 65,53% résident dans le milieu rural.

En résumé, l'évolution de l'emploi sur la période 1999-2001 se caractérise par :

un frémissement de la création d'emplois mais aussi par la précarisation du marché du travail du fait de la dominance des emplois temporaires et peu qualifiés générés en marge de l'économie structurée et ce, au détriment des emplois salariés permanents ;

la tertiarisation de l'emploi en raison du poids de l'administration et du secteur des services ;

la stagnation et le rétrécissement de l'emploi dans les secteurs du BTP et de l'industrie ;

la faible part des femmes dans l'effectif total des occupés ;

la diminution d'effectifs des salariés et la progression de l'emploi indépendant.

Le chômage

Les principales caractéristiques du chômage demeurent inchangées :

le taux de chômage est plus élevé en milieu urbain (62,21%) qu'en milieu rural (37,79%) ;

la tendance à la baisse du taux de chômage des femmes se poursuit puisqu'il est passé de 38% en 1995 à 18% en 2000 et à 17,28% en 2001 ;

la forte proportion de jeunes chômeurs : 46,22% des demandeurs d'emplois ont moins de 25 ans et 70,97% n'ont pas atteint l'âge de 30 ans. Compte tenu de ces indicateurs, on conclue qu'il s'agit d'un chômage d'insertion ;

le chômage de réinsertion et de longue durée s'est aggravé puisque la quasi-totalité des travailleurs licenciés pour raison économique et indemnisés par la CNAC sont arrivés en fin de droit ;

l'augmentation du nombre de diplômés en chômage qui est passé de 100 000 en 2000 à 140 000 en 2001 ;

la faible qualification professionnelle de près de 90% des chômeurs qui justifient pourtant d'un niveau d'instruction générale.

Tab 23 : Population en chômage

U : en milliers

	1999	2000	2001	Variation (en milliers)		Accroissement moyen par an (%)
				1999-2001	annuelle	
Population active (31-12)	8 589	8 850	9 073	484	242	2,78
Emploi total	6 073	6 240	6 596	523	261,5	4,21
Population en chômage	2 516	2 610	2 477	-39	-19,5	-0,77
Taux de chômage (%)	29,3	29,5	27,3	-2	-1	-

Source : Délégué à la planification.

I- Environnement et cadre de vie

1) Environnement

Le développement humain durable est fonction des capacités de l'environnement à fournir toute une gamme de biens et de services et à maintenir ceux-ci dans le futur.

L'amélioration de la qualité de vie se mesure par l'évolution des indicateurs sociaux en termes qualitatifs (meilleurs services de santé, accès plus aisé à l'école, une participation plus large à la vie publique etc..)

La dégradation de l'environnement et les mauvaises conditions de vie touchent de manière disproportionnée les populations pauvres, leur santé, leur revenu et leur sécurité. La rareté de l'eau et les décisions difficiles quant à sa répartition, la désertification et la dégradation des terres arides, les catastrophes naturelles (notamment celles qui concernent les zones inondables), les maladies d'origine hydrique ou la pollution de l'air, en un mot l'ensemble des défis environnementaux affectent en priorité les pauvres. Il devient évident que le développement durable et la réduction de la pauvreté ne seront nullement possibles que si l'environnement est en mesure de fournir les services dont les populations dépendent et si les ressources naturelles sont utilisées d'une manière qui ne sape pas le développement à long terme.

La prise de conscience des problèmes de l'environnement a constitué un processus progressif. La démarche suivie était la constitution par strates successives et par secteur du milieu institutionnel responsable de la gestion environnementale. Ainsi, la plupart des Institutions qui avaient été mises en place travaillaient sur la base de préoccupations environnementales étroites et compartimentées, limitant l'efficacité des actions. Le cadre législatif était également insuffisant.

Certes, l'Algérie s'était dotée d'une loi cadre pour l'environnement. Cependant son application est restée très limitée du fait de l'insuffisance des capacités institutionnelles.

Les dépenses publiques de protection de l'environnement et les instruments économiques et financiers

Les dépenses publiques de protection de l'environnement sont constituées des ressources financières que les secteurs publics de l'Etat affectent aux mesures de lutte contre la pollution et la protection de l'environnement.

Les dépenses concernent principalement :

- les programmes de réalisation de réseaux d'assainissement et de STEP ;
- les programmes de reforestation, de restauration des sols, de mise en valeur intégrée des steppes ;
- les programmes d'équipements anti-pollution, principalement acquis par les grandes entreprises publiques dans les secteurs énergétique et industriel ;

les dépenses relatives à la collecte et à la mise en décharge des déchets solides.

Les dépenses affectées aux programmes d'assainissement sont connues avec précision pour une série temporelle (1980-1999) comme indiquées dans le tableau.

Tab 24 : Dépenses affectées aux programmes d'assainissement (1980-1999)

Années	1980	1985	1990	1995	1999
MDA	1090	1579	2659	5785	7087
MUSD	286,6	315,8	295,44	121,27	105,77
% PIB	0,67%	0,54%	0,50%	0,29%	0,22%

Source : Ministère des ressources en eau

Les dépenses affectées aux ressources naturelles (sols, forêts, steppes) : La Direction Générale des Forêts est le principal intervenant dans les programmes de reforestation et de restauration des sols (aménagement de bassins versants). Elle intervient également dans les zones steppiques à travers la réalisation du barrage vert. Les dépenses sont également bien connues pour la même série temporelle.

Tab 25 : Dépenses affectées aux ressources naturelles - 1980-1999 (sols, forêts, steppes)

Années	1980	1985	1990	1995	1999
MDA	446	911	900	3400	2000
MUSD	117,36	1842	100	71,27	29,85
% PIB	0,20%	0,31%	0,16%	0,17%	0,06%

Les dépenses affectées à la mise en valeur des zones steppiées, sous la responsabilité du Haut Commissariat au Développement de la Steppe, ne sont pas connues avec précision. Globalement :

750 millions DA ont été consacrés à cet effet pour la période 1980-1995 ;

3,18 milliards DA pour la période 1995-2000.

Ces dépenses sont 7 - 8 fois à celles consenties par le secteur forestier.

Les dépenses dans les secteurs industriel et énergétique : La politique d'investissement public pendant la période 1970-1984 a privilégié ces deux secteurs, mais sans préoccupation environnementale aucune. Seuls quelques équipements anti-pollution ont été acquis dans le cadre de contrats globaux de réalisation d'unités industrielles. Le montant global consacré est estimé à 1 milliard DA environ (20 Millions USD/an pour la période considérée).

Depuis le début des années 1990, avec le passage progressif à l'économie de marché, certaines entreprises se sont attachées à améliorer leurs performances environnementales, on peut citer :

Secteur industriel : ASMIDAL, ENSIDER, EMP, ALZINE, cimenteries, réalisation des STEP industrielles, programme d'élimination de substances appauvrissant la couche d'ozone.

Secteur énergétique : SONATRACH (torchères, réhabilitation de réseau de transport d'hydrocarbures), protection d'eaux marines (déballastage), NAFTAL (promotion du GPL), NAFTEC (essence sans plomb).

Les dépenses pour les deux secteurs sont globalement estimées à 750 millions de Dollars US pour la décennie (soit approximativement 75 millions USD/an pour la période considérée).

Les dépenses pour la gestion des déchets : Elles ne sont pas vraiment connues. Elles sont néanmoins limitées, les services étant réduits à la collecte et au transport des déchets, plus ou moins bien assurés notamment, dans les grandes agglomérations urbaines. On peut tenter leur estimation sur la base de :

production de déchets ménages et industriels : 0,65 kg/habitant/jour ;

coût de collecte et de mise en décharge : 300 DA/tonne (mise en décharge simple).

Si on estime que 75% des déchets sont collectés et transportés dans ces conditions, les dépenses annuelles sont évaluées à 1,6 milliard DA (20 millions USD/an).

En résumé, l'assainissement et les ressources naturelles (sols, forêts, steppes) constituent la part principale des investissements publics, malgré une baisse sensible pendant la deuxième décennie, comme indiqué par les chiffres cités plus haut.

En termes relatifs, les dépenses allouées à l'assainissement et à l'épuration des eaux usées ont baissé de 41%, celles allouées à la protection des sols, la reforestation et l'aménagement des steppes de 62%, au cours des années 1990.

La dégradation des ressources n'a pas été enrayerée. Le tarissement des ressources de l'Etat n'a pas été relayé par d'autres ressources, faute d'une tarification appropriée des ressources en eau et d'une couverture adéquate des coûts d'assainissement des eaux usées. L'absence d'une définition claire des droits de propriété et/ou d'usage des ressources naturelles (sols, forêts, steppes) et d'une politique hardie, impliquant les populations pour leur gestion, expliquent l'état de leur dégradation.

Les dépenses environnementales dans les secteurs énergétique et industriel ont plus que triplé au cours de la deuxième décennie.

Il convient néanmoins d'être prudent dans l'interprétation de ces chiffres. Les principaux investissements ont été le fait du secteur phare des hydrocarbures; la production d'électricité dans les centrales thermiques n'a réalisé aucun investissement environnemental notable. En ce sens, les investissements dans le domaine de l'industrie demeurent trop localisés pour pouvoir confirmer l'observation d'une tendance claire et irréversible vers l'adoption de mesures de protection de l'environnement. Il est à noter qu'à cet égard, la taxe sur les activités polluantes instituée en 1992, ne produit pas d'effet dissuasif.

La gestion des déchets occupe une faible part dans les activités environnementales. Si la collecte et le transport des déchets sont plus ou moins bien assurés dans les grandes agglomérations, la pratique de mise en décharge contrôlée est pratiquement

inexistante. Le niveau de la taxe d'enlèvement reste insuffisant et ne permet pas de mettre en œuvre une véritable politique de gestion durable des décharges.

Rationalisation des dépenses publiques et de la fiscalité environnementale au cours de l'année 2001

Avec le Programme Triennal de Soutien à la Relance Economique (2001-2004), le Gouvernement consacre une enveloppe importante à la protection de l'environnement et des ressources naturelles. Ce programme s'inscrit dans les objectifs du Plan National d'Actions pour l'Environnement et le Développement Durable (PNAEDD) qui lui même découle du Rapport National sur l'Environnement (RNE 2000) adopté par le Conseil des Ministres le 12 août 2001.

Tab 26 : Autorisations de programme retenues au titre de l'année 2001

Programmes (AP)	Montant (MDA)
------------------------	----------------------

- Réhabilitation des réseaux d'AEP	-
- Assainissement (STEPS)	4000
- Gestion des déchets solides urbains	11000
- Traitement des bassins versants	1000
- Forêts	1600
- Lutte contre la désertification	600
- Protection des aires protégées	700
- Zones du développement durable (biodiversité)	1200
- Conservation du littoral	1900

Source : Délégué à la Planification

Au plan de la fiscalité environnementale, il faut souligner que toute politique de protection de l'environnement a un coût. Cependant, ce dernier ne peut plus être du seul ressort de l'Etat. Les usagers bénéficiaires de services environnementaux, les conservateurs de ressources rares, les générateurs de pollutions, tous les agents économiques et sociaux dont les activités affectent à des degrés divers l'environnement devraient participer aux frais.

Le recours aux instruments économiques et financiers devenait inévitable pour permettre de rapprocher la dépense de celui qui en est à l'origine et d'alléger en conséquence la ponction budgétaire. La loi de finances adoptée en fin de l'année 2001, a institué un certain nombre de taxes dans les domaines des déchets solides, des déchets spéciaux et des déchets hospitaliers, des activités polluantes (pollution atmosphérique) et des carburants.

Au plan des investissements, la réhabilitation des réseaux d'AEP et la réalisation des stations d'épuration sont effectivement à même d'améliorer la santé et la qualité de vie des citoyens.

Ceci est conditionné par des réformes institutionnelles et le renforcement des capacités de gestion des différentes infrastructures (offre). Les réformes envisagées (créations de l'Algérienne des Eaux et d'un Organisme National d'assainissement) sont trop récentes pour que leur mise en œuvre puisse être évaluée. L'investissement tarifaire constitue également un puissant outil, aussi bien, à la demande (comportements) qu'à l'offre (couverture des coûts). Les retards accumulés sont importants. L'étude tarifaire engagée cible en priorité les secteurs industriel et touristique.

La promulgation de la loi relative à la gestion, au contrôle et à l'élimination des déchets, la création d'une agence nationale des déchets, la revalorisation substantielle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les programmes de formation, sont autant de mesures d'accompagnement positives adoptées ou réalisées en 2001, à même de garantir le succès de l'important programme d'éradication des décharges sauvages et d'introduction de la pratique de la décharge contrôlée qui a été retenu pour 21 villes, pour améliorer le cadre de vie.

Le Plan National de Développement Agricole (PNDA), initié en 2000 par le Ministère de l'Agriculture, participe à cette double approche économique et écologique qui favorise le développement global intégré par zone naturelle et jumelle dans le cadre d'une concertation responsable avec les producteurs et les populations.

L'ouverture à la concession pour mise en œuvre et l'octroi de subventions ciblées aux seules zones favorables, ont permis des résultats positifs en 2001 : amélioration de la production céréalière malgré une réduction des surfaces emblavées et progression du verger de 10%. Les investissements programmés (traitement des bassins versants, forêts, lutte contre la désertification) permettront de consolider cette approche participative, si d'une part, ils continuent de cibler les zones favorables pour préserver leur qualité environnementale, et si d'autre part, des progrès sont réalisés dans la clarification des droits de propriété et d'usage des ressources naturelles.

Les investissements relatifs à la biodiversité concernent la protection des aires naturelles mais aussi, pour la première fois, la protection de la biodiversité dans des zones d'activités (zones de développement durable). Le développement des capacités institutionnelles, le développement de l'enseignement et de la recherche, la sensibilisation et l'extension de la participation au plus grand nombre de partenaires, conditionnent la réussite des programmes envisagés.

La mise en œuvre de la Loi relative au Littoral permettra de disposer d'un instrument privilégié d'encadrement des actions de conservation du littoral. Les investissements projetés permettant dans un premier temps de financer des opérations de dépollution dans des sites balnéaires à haute valeur touristique et de conservation de sites remarquables.

La lutte contre les pollutions industrielles a vu en 2001 la mise en œuvre d'une politique contractuelle entre l'Etat et les entreprises, à travers les contrats de performance environnementale qui visent des objectifs de réduction progressive des quantités de rejets polluants. Une dizaine de contrats ont été signés.

Une politique incitative est mise en place et le principe du pollueur-payeur est en phase d'être appliqué à travers la revalorisation de la taxe sur les activités polluantes, l'institutionnalisation d'une taxe additive sur la pollution atmosphérique et l'institution de taxes incitatives à un déstockage des déchets spéciaux et des déchets liés aux activités des soins.

Le produit de ces taxes sera affecté principalement au Fonds National de l'Environnement qui a évolué en Fonds National de l'Environnement et de Dépollution (FEDEP), par la loi de finances complémentaire de juillet 2001.

Le FEDEP pourra assister les entreprises dans des opérations de dépollution. Il disposera, outre la dotation financière qui lui a été accordée dans le cadre du Plan de Soutien à la Relance Economique 2001-2002 soit 3 milliards DA, de ressources nouvelles plus importantes.

Enfin, dans le secteur énergétique, la revalorisation de la taxe sur les carburants polluants est la première partie d'une politique visant à favoriser progressivement l'utilisation de l'essence sans plomb, moins polluants. Par ailleurs, les prix des produits énergétiques ont connu une croissance régulière depuis 10 ans.

L'ouverture de marché énergétique et la tarification envisagées dans les lois relatives aux hydrocarbures et à l'électricité, constitueront également des instruments puissants de conservation de l'énergie.

2- L'habitat

Le rythme d'urbanisation observé au cours des dix dernières années n'est pas sans poser de problèmes tant du point de vue de la qualité de vie dans les zones urbaines, qu'en matière d'environnement ; l'accroissement du taux de précarité des logements, comme le montre le tableau ci –après, met bien en relief ce phénomène. L'évolution de la population urbaine a été plus importante que celle de l'ensemble de la population. Elle représentait, en 2001 près de 61% de la population totale. Le nombre d'agglomérations urbaines est passé de 447 en 1987 à 579 en 1998. En valeur absolue, la population vivant en agglomérations est de 23 645 623 habitants en 1998, soit un accroissement de 16 901 291 personnes en 32 ans. La population vivant en zone éparsée est de 5 626 720 habitants. L'exode rural est généralement lié à la recherche d'un emploi et également sans doute, ces dernières années, au terrorisme.

L'amélioration appréciable enregistrée en 2001, aussi bien, du TOL (qui approche celui de 1977 quand la population algérienne était de 16.948.000 hab.) et du TOP, que du niveau d'équipement des logements (taux de raccordement aux réseaux de l'AEP et l'assainissement), semble être liée à l'accroissement des aides au logement qui ont connu une évolution assez conséquente à partir de l'année 2000 comme le montrent les tableaux qui suivent.

Tab 27 : Evolution de quelques paramètres liés à l'habitat

Paramètres	Années	1966	1977	1987	1998	2001
Nombre de logements		1982.1	2290.6	3037.9	4102.1	5.470.2
Population urbaine en %		31,4	40,0	49,67	58,3	60,8
Population rurale en %		68,6	60,0	50,33	41,7	39,2
Part de l'habitat précaire en %		10,3 %	9,3 %	6,4 %	6,95%	9,95
taux d'occupation par logement (pers/log)		6,10	6,83	7,54	7,14	6,82
taux d'occupation par pièce(pers/pièce)		2,78	3,17	2,65	2,3	1,87
Logements raccordés au réseau d' eau potable (%)		37.1	45.8	57.8	70.8	85,85
Logements raccordés (%)au réseau d'assainissement		23.1	39.9	51.73	66.34	85 %

Source : RGPH,1966,1977,1987,1998 et Ministère des Ressources en Eau.

A la fin de l'année 2001, le parc logement total s'élevait à 5.470.217 logements. Le nombre de logements inoccupés atteignait 919.911 unités soit près de 16,8%.

Le taux d'occupation par logement(TOL), pour une population évaluée au 31/12/2001 à 31.070.000 hab. est de 5,67 personnes par logement. En considérant le parc logement occupé uniquement, le taux d'occupation par logement réel approche les 6,82 personnes par logement. Le taux d'occupation par pièce (TOP), estimé par le Secteur, est de 1,87 personne par pièce.

Le nombre de logements en état de vétusté, selon cette même source, avoisine les 2.000.000 d'unités. Au 30 juin 2002, les opérations de localisation et d'identification effectuées à travers les wilaya ont abouti à recenser 544.202 logements précaires (dont environ la moitié est irrécupérable) , localisés au niveau de 1323 communes sur 3791 sites.

Si les commodités des logements se sont améliorées durant les dernières décennies, il reste que le déficit est encore important. Le déficit actuel, partant d'un taux d'occupation par Logement net de 6 (y compris la résorption du parc précaire), se chiffre à 800.000 logements environ. La demande additionnelle est estimée à 100.000 logements par an.

Le soutien à l'accès au logement¹⁰

L'aide à l'accès au logement des ménages défavorisés a fait l'objet d'une attention constante à travers la mise en œuvre des différents programmes de logement social. Ces derniers avaient pour objectif de réduire les tensions sur l'habitat tant en milieu urbain que rural. Les crédits budgétaires mobilisés pour le soutien au logement ont évolué de la manière suivante :

Tab 28 : Aides au logement- de 1964 à 2002 (moy. par décennie)

U :10⁶DA

Rubrique	Moy. Années 60	Moy. Années 70	Moy. Années 80	Moy. Années 90	Moy. 2000-2002
Habitat rural	0,03	0,00	0,00	9331,25	17633,33
Habitat urbain	13,25	430,50	1289,40	13500,00	55451,67

¹⁰ Les transferts sociaux : évolution des dispositifs régissant les principales actions sociales de l'Etat/Ministère des Finances/ mars 2001

Source : M.F

Entre 1992 et 2001, le montant total alloué au Fonds National du Logement (FONAL) a été multiplié par 39, passant de 0,50 Mds Da à 19,4 Mds DA.

En plus de la budgétisation concernant la réalisation d'un important programme de logements sociaux ruraux(50,41 Mds DA en 2001), il est inscrit à travers le FONAL des aides directes d'un montant de 15 Mds DA destinées à l'habitat rural et à la réhabilitation du vieux bâti.

Les aides de l'Etat consenties en milieu rural ont connu un accroissement à partir de 1995, date de création du FONAL. L'augmentation sensible des crédits mobilisés pour la réalisation de logements, enregistrée au cours de l'année 1995 traduit la relance intervenue à une période de tarissement des ressources budgétaires qui a imposé le recours à des ressources provenant essentiellement de l'épargne et pour lesquelles la garantie du Trésor a été consentie. Cette situation s'est traduite par une stabilité dans le financement du logement au cours de cette période.

L'année 1998 a été marquée essentiellement par le retour au financement budgétaire, compte tenu de l'amélioration des conditions financières de l'Etat et l'augmentation des crédits alloués aux chapitres liés aux études d'aménagement, à la viabilisation, aux Plans d'Occupation des Sols et Plans Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme.

Outre les aides directes, l'Etat a consenti également des aides indirectes pour couvrir, notamment :

le loyer à travers l'aide généralisée estimée entre 8 et 9 milliards de DA.

la mobilisation de terrains d'assiette destinés aux programmes de logements et dont la valeur n'a à ce jour, pas été déterminée.

l'aide consentie dans le cadre de la cession des biens publics immobiliers, traduite par l'application de prix de cession administrés, assortis de défalcation de loyers et d'un certain nombre d'abattements

L'effort financier de l'Etat en matière de logements représente 3% du PIB, la norme appliquée par les institutions internationales ne dépassant pas le 1%.

Tab 29 : Aides au logement de 1992 à 2001

U :10⁶DA

Rubrique	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Lfc 2000	Lfc 2001
Hab. urbain	500	700	1500	5450	14500	16000	20000	16000	18500	19400
Hab. ruraux	398	3721	5060	3242	6643	7217	37800	43919	52068	50412

Source : M.F

II- Pauvreté et Inégalités

La pauvreté a un double caractère : horizontal et vertical, ce qui rend son traitement fortement dépendant des définitions et des concepts utilisés. Pauvreté absolue, relative, humaine ou monétaire, autant de définitions qui renvoient à des instruments de lutte contre la pauvreté différenciés et avec des champs d'intervention plus ou moins vastes pouvant se traduire par des politiques sociales catégorielles (chômeurs, personnes âgées, handicapés,..) spatiales (poches de pauvreté, régions défavorisées...) ou globales (stratégie de développement du pays considéré comme pauvre).

La crise traversée par l'Algérie depuis plus d'une décennie a conduit à l'application d'un programme d'ajustement structurel. Les pertes d'emplois et le chômage massif qui en ont résulté, ont conduit à la réapparition du phénomène de la pauvreté et à son élargissement à des couches de la population que la politique sociale de l'Etat, lato sensu, avait protégé jusqu'ici (petits agriculteurs, retraités, jeunes chômeurs, femmes...). Cette situation a été aggravée par les actes de destruction et de massacre terroristes, qui ont visé massivement les populations rurales.

La première conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, tenue en octobre 2000 et ouverte par M. le Président de la République, a permis de prendre une première mesure du phénomène en même temps qu'elle a mis en évidence la difficulté à cerner les notions de pauvreté et d'exclusion dans le contexte national.

Cette approche a été affinée par une carte de la pauvreté élaborée en 2000 à la demande du Ministère de la solidarité par l'ANAT qui a permis de situer les poches de pauvreté à travers quatre indicateurs principaux que sont l'accès à l'éducation, à la santé, au logement et le ratio de richesse des communes. Cette analyse a permis d'identifier 177 communes pauvres dont 46 en situation d'extrême précarité. De même que les travaux du ministère de la santé de la population et de la réforme hospitalière ont permis de mieux cerner « l'état de santé des algériennes et des algériens » non pas seulement en terme de moyenne mais aussi en terme d'écart à la moyenne. Les statistiques de l'éducation ont-elles aussi contribué à mieux appréhender les inégalités liées au genre et celles régionales et/ou locales. Enfin les travaux du ministère de l'intérieur et des collectivités locales permettent une appréciation des déséquilibres entre les collectivités locales.

Eléments d'appréciation de la pauvreté et des inégalités

La pauvreté et l'exclusion sont l'expression ultime de l'incapacité de certaines catégories de population à accéder à la satisfaction de besoins que la société s'accorde à reconnaître comme essentiels et qu'elle s'efforce de couvrir socialement, par le système de protection sociale ainsi que par des dispositifs particuliers ou d'urgence dans certains cas.

Dans les pays en développement, dans un contexte de faible revenu national et de quasi inexistence de moyens d'une politique sociale, la pauvreté se mesure en termes d'incapacité individuelle d'accès à la satisfaction de besoins élémentaires d'alimentation, d'éducation, de santé, de logement et en définitive d'épanouissement de sa condition humaine. C'est dire qu'elle touche la majorité de la population et que la lutte contre la pauvreté est une action permanente. A cela s'ajoute, dans le cas des pays intermédiaires, la lutte contre les inégalités relatives et la protection des populations fragilisées par le processus de développement lui même.

Aussi la lutte contre la pauvreté est consubstantielle au développement humain, les problèmes posés par la transition économique montrent qu'elle appelle une connaissance fine de ses facteurs déclenchant, de sa localisation, des populations concernées et des moyens particuliers à mettre en œuvre.

Les indicateurs de développement humain décrits ci dessus expriment les échelles de préférences collectives repérées et approuvées socialement en Algérie ainsi que les budgets qui leur sont consacrés.

L'on relève trois types de mécanismes d'ouverture d'allocation prioritaire des dépenses sociales en appui au développement humain.

- Le premier est relatif au revenu individuel (son niveau, son instabilité sa nature –salaires - revenu des agriculteurs, ou des artisans-).
- Le second est celui relatif à la condition socioprofessionnelle qui rend impossible la satisfaction des besoins (âge, état de santé).
- Le troisième se fonde sur le coût de satisfaction de certains besoins.

La réapparition des signes de pauvreté est-elle imputable à une mauvaise allocation des ressources, à leur efficacité ou à leur utilisation ? Ces questions sont d'autant plus brûlantes que les statistiques entretiennent la confusion.

En effet les études en matière de pauvreté ont été jusqu'ici peu nombreuses et partielles. Les statistiques produites en terme de moyenne nationale ne rendent pas compte des écarts à la moyenne entre catégories socioprofessionnelles, entre niveaux de revenus et entre wilaya et enfin entre communes.

Les conclusions tirées dans ces conditions sont parfois paradoxales et marquées par des objectifs implicites. Ainsi, en est-il du bilan effectué lors de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui a eu l'occasion de faire apparaître les situations de pauvreté, et l'enquête de consommation de l'ONS qui conclut en sens opposé par une amélioration de la consommation moyenne des ménages de 1988 à 2000.

Les premiers résultats de l'enquête de consommation 2000

Selon l'ONS, en l'an 2000, les ménages algériens ont dépensé 1531 milliards de DA, soit 331.117 DA par ménage et 49 928 DA par habitant. Ces dépenses s'élevaient à 270 milliards de DA en 1988 soit, 8 870 DA par habitant. Ainsi en 12 années, la dépense moyenne par habitant à prix courant a été multipliée par 5,6. Mais, en termes réels, ce niveau de consommation est évalué à 8 589 DA ¹¹. Ces données traduisent un recul de la consommation de l'ordre de 4%, soit une baisse moyenne annuelle de 0,27%.

Paradoxalement, l'examen de l'évolution de la structure de consommation semble faire apparaître une amélioration du niveau de vie de la population. En effet, l'on considère généralement que la réduction du poids relatif du budget affecté à l'alimentation exprime une amélioration du pouvoir d'achat. C'est ce que semblent refléter les résultats de l'enquête puisque les ménages algériens consacraient seulement 44,6% de leur budget à l'alimentation en 2000 contre 52,5% en 1988.

A titre de rappel, les résultats de l'enquête sur les niveaux de vie des ménages réalisée en 1995 par l'ONS faisaient état d'une dépense annuelle moyenne par tête de 35 260 DA. Comparativement à ces données, le niveau de consommation des ménages au cours de l'année 2000 se serait amélioré en terme réel de 4,3%.

Au cours de la période 1988-2000, des changements sont intervenus dans l'affectation des dépenses comme l'indique le tableau ci après :

Tab 30 : Evolution de la hiérarchie des dépenses des ménages entre

1988 et 2000

1988	2000
1-Alimentation 52,5%,	Alimentation :44,6%,
2-Transport 11,4%,	Logement et charges, 13,60%,
3- Divers :8,8%,	Produits divers et autres dépenses,10,40%,
4- habillement et chaussures,8,2%	Transport et communication,9,40%,
5- Logement et charges,7,7%,	Habillement et chaussures :8,60%,
6-Meubles,ameublement 4,7%,	Santé, hygiène corporelle : 6,30%,
7-Education,cult et loisir,4,4%,	Education, cult et loisirs :3,90,
8- Hygiène et soins 2,7%,	Meubles et art ménagers :3,40

Au stade actuel de l'information il est difficile de savoir si cette restructuration des dépenses est liée principalement à la hausse des prix ou à l'évolution du mode de consommation.

Les inégalités, quant à elles se sont maintenues au cours de la période 1988-2000. En 1988,les 20% de la population les plus défavorisés et les 20% de la population les plus riches consommaient respectivement : 6,54% et 47,19% de la consommation globale. En l'an 2000, ces proportions étaient respectivement de 7,80% et de 43,20% comme l'indique le tableau ci après :

Tab 31 : Répartition de la consommation selon les déciles

Déciles	1988	2000	Ecart en points
Décile 1	2,58%	3,20%	0,62
Décile 2	3,96%	4,60%	0,64

¹¹ (calculs CNES).

Décile 3	4,94%	5,30%	0,36
Décile 4	5,92%	6,40%	0,48
Décile 5	6,85%	7,50%	0,65
Décile 6	7,96%	8,40%	0,44
Décile 7	9,32%	10,00%	0,68
Décile 8	11,27%	11,60%	0,33
Décile 9	14,58%	14,60%	0,02
Décile 10	32,61%	28,60%	- 4,01
Total	100%	100%	-

Source : Enquêtes de consommation des ménages- ONS-

Peut-on pour autant conclure à la réduction de la pauvreté à partir d'une enquête de consommation ?

Les premiers résultats de cette enquête de consommation menée par l'ONS ne donnent qu'une première approximation de l'évolution de la consommation et appellent les compléments relatifs à l'évolution des inégalités. Ces premiers résultats suggèrent des commentaires suivants :

La tendance de toute économie est naturellement à l'augmentation de la consommation en raison de trois facteurs principaux ; naturels, économiques et enfin institutionnels.

Les facteurs naturels sont ceux liés à la structure démographique et à son évolution. La consommation des enfants, celles des adultes et celles des personnes âgées, diffère. L'importance relative de chacune des classes d'âge peut varier dans une période courte. Ce qui pose le problème de l'unité de consommation et donc de la charge des inactifs supportée par les actifs occupés.

Le second facteur est celui des revenus. Un accroissement de la consommation ne peut provenir que d'un accroissement des revenus donc de la production. Dans l'immédiat il peut résulter d'anticipations favorables de la demande effective.

Enfin l'augmentation de la consommation résulte de causes institutionnelles liées à l'intervention sociale de l'état.

La consommation traitée ici est la consommation finale des ménages. Elle rend compte de l'utilisation de leurs revenus entre la consommation et l'épargne qui prépare les consommations ultérieures.

Pour l'opinion, la consommation est le critère du niveau de vie. Mais l'augmentation de la consommation traduit-elle toujours une amélioration du niveau de vie ? Quel est son degré de diffusion c'est à dire permet-elle à toutes les couches de la population d'accéder à ce niveau de vie ?

Dans une société industrielle avancée en expansion la part de l'alimentation diminue au profit de l'habitat de la santé des transports et des loisirs. La part des quatre biens durables (automobile téléviseurs réfrigérateurs machines à laver) est le critère complémentaire.

La première question est celle qui porte sur le taux d'accroissement de la consommation et celui des revenus.

La seconde question est celle liée aux prix, c'est à dire, d'une part aux choix des postes budgétaires et aux points d'observation et aux changements de méthode intervenus dans la période et d'autre part à l'échantillon de population couverte.

Généralement les instituts de statistiques retiennent un échantillon très large ? Or dans la mesure où les consommations diffèrent selon les habitudes l'évolution des prix n'a pas le même effet par catégorie socioprofessionnelle.

Le champ et la pondération de l'indice peuvent aussi donner lieu à débats. Enfin les statisticiens sont confrontés à la mesure de la distinction de l'effet qualité et de l'effet prix. Un nouveau produit remplaçant un autre de même usage, mais plus cher, est-il un signe d'amélioration du niveau de vie ? A l'inverse un médicament générique vendu moins cher est-il le signe d'une dégradation des consommations de santé.

Les inégalités de consommation

Les principales informations en la matière sont celles relatives à la structure des consommations par catégories professionnelles ; L'éventail des consommations globales se resserre-t-il ? Quel est le degré de diffusion de certains biens ? Quel est le degré d'inégalité dans le logement (coût en fonction de la localisation, taux d'occupation selon les catégories socioprofessionnelles, recensement des mal logés part du marché dans la satisfaction de la demande).

Il faut donc mesurer l'accroissement de la consommation vers les biens durables et les postes autres que l'alimentation et déterminer à qui elle profite pour pouvoir conclure à une amélioration du niveau de vie.

Concepts et dimensions de la pauvreté et de l'exclusion

La pauvreté a progressé en Algérie depuis la fin des années 80. Selon une étude de la Banque mondiale, réalisée sur la base de l'enquête sur le niveau de vie (ONS 1995), la population algérienne vivant au-dessous du seuil supérieur de pauvreté est estimée à 22,6% de la population algérienne soit 6,36 millions de personnes.

Les populations les plus pauvres (68%) sont en majorité rurales. En 1995, la taille moyenne des ménages pauvres est de plus de 8 personnes, alors que la taille moyenne des ménages est de 6,6 personnes.

De même 60% des pauvres vivent dans des ménages dont le chef de famille est sans instruction. Par ailleurs un membre actif d'un ménage pauvre, a à sa charge six personnes contre moins de quatre pour la moyenne des ménages.

La corrélation est également établie entre la pauvreté et le chômage: ce dernier est en effet plus important chez les populations défavorisées autant en zones rurales qu'en zones urbaines : 44% en zones urbaines et 35% en zones rurales contre 29 et 24% chez les non pauvres en 1995.

Bien que la plupart des populations pauvres vivent dans les régions rurales, la pauvreté augmente dans les régions urbaines. Sous le double effet de la crise économique et du processus de réformes sans croissance significative, la situation de la pauvreté en Algérie s'est sans aucun doute détériorée.

La notion de pauvreté peut être appréhendée selon différentes approches. L'approche retenue pour déterminer les causes et les tendances de la pauvreté en Algérie, définit le seuil supérieur de pauvreté comme l'insuffisance de consommation alimentaire en quantité et en qualité et l'insuffisance de satisfaction moyenne de besoins sociaux de base (habillement, éducation, santé, logement,..).

Les études menées identifient, en termes monétaires, trois seuils de pauvreté :

Le seuil de pauvreté alimentaire ou seuil de pauvreté absolue et extrême. Le seuil de pauvreté extrême était estimé comme la somme d'argent nécessaire pour satisfaire les besoins alimentaires minimums, évalués pour l'Algérie à 2100 calories par personne et par jour, soit 10.943 DA par an par personne en 1995.

Le seuil de pauvreté inférieur qui prend en compte des dépenses non alimentaires à des niveaux modestes. Ce seuil était estimé à 14.285 DA par personne et par an en 1995.

Le seuil supérieur de pauvreté, estimé à 18.191 DA par an et par personne prend en compte l'accès aux dépenses non alimentaires. Ce dernier seuil concerne des catégories fragilisées susceptibles de basculer dans la pauvreté en cas de variation même modeste de leur revenu.

A l'échelle nationale, la pauvreté extrême c'est-à-dire celle se rapportant à un revenu inférieur aux besoins alimentaires minimum, pourrait toucher près de 6% de la population totale (selon les données de 1995).

Les informations recueillies auprès des ménages dans les cinq (05) sites pilotes retenus dans le programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, révèlent des niveaux de pauvreté bien plus élevés (53% à 93%).

Cependant, les programmes de protection sociale de l'Etat et la solidarité nationale ont empêché jusque là l'apparition de formes de dénuement extrême telles que celles existantes dans d'autres pays du monde.

Néanmoins, depuis 1990, on constate l'apparition d'un processus de paupérisation qui touche de larges couches de la population, y compris les salariés et les retraités. Cette situation est essentiellement due à une érosion importante du pouvoir d'achat, en raison d'une forte inflation. Entre 1991 et 1998, les salaires réels dans les différents secteurs ont enregistré une dépréciation de l'ordre de 35%.

Grâce aux politiques sociales mises en œuvre antérieurement, cette situation n'a eu jusqu'à présent que peu d'incidence sur le degré d'instruction et l'état de santé de la population ainsi que sur l'accès aux infrastructures et services de base. Cependant, des inégalités importantes (régionales et par sexe) subsistent et l'on relève des signes de déscolarisation et la réapparition de maladies « des pauvres » dans certaines régions.

Pauvreté et détérioration des conditions de vie

Ainsi qu'il apparaît dans les deux rapports nationaux sur le développement humain élaborés par l'Algérie en 1999 et 2001, si l'on constate une stabilité moyenne relative des différents indicateurs du développement humain, on relève également des disparités importantes, la régression de certains indicateurs en raison de la réduction des dépenses sociales de l'Etat et l'accroissement des inégalités dans la qualité et dans l'accès aux services publics de base touchant notamment :

La santé : En terme de moyenne nationale, certains indicateurs structurels de santé affichent une amélioration. Ainsi, l'espérance de vie à la naissance est passée de 52 ans en 1975 à 70,7 ans en 2000. Au cours de la même période, l'indice de fécondité a baissé de 7,4 à 2,6% en 1999. La croissance démographique s'est ralentie pour se situer à 1,6% par an alors qu'elle était supérieure à 3 pour cent vers la fin des années 80.

Même si les taux de mortalité infantile enregistrés sur la période 1996-2001 qui passent de 54,6 pour mille en 1996 à 51,7 pour mille en 2001, confirment l'amélioration continue de l'état sanitaire de la population des moins d'un an, les résultats sont en deçà de ce qu'ils devraient être eu égard aux importants programmes de prévention et de vaccination mis en application.

Les taux de mortalité infantile et de mortalité des moins de cinq ans sont tous deux supérieurs à la moyenne des pays à revenu intermédiaire.

Par ailleurs, on enregistre de fortes disparités régionales (entre nord et sud ; zones urbaines et zones rurales) en matière d'accès aux soins de santé et de couverture sanitaire.

Les carences nutritionnelles des enfants et l'incidence de certaines maladies, dites « de la pauvreté » demeurent relativement élevées. Ainsi, la stagnation du nombre de cas de tuberculose a amené les pouvoirs publics à adopter un programme de relance de la lutte contre la tuberculose en Algérie (2001-2005).

L'éducation :

L'accès à l'enseignement est gratuit et obligatoire pour tous les enfants âgés de 6 à 16 ans. Le taux d'analphabétisme de la population âgée de 10 ans et plus qui était de 74,6% en 1966, a été réduit de manière continue pour atteindre 58,1% en 1977 et 32% en 1998. Il subsiste toutefois des disparités importantes selon les régions et le sexe.

Le taux d'analphabétisme des femmes est quasiment deux fois plus élevé que celui des hommes. En 1998, 40% de la population féminine âgée de 10 ans et plus était illettrée contre 24% chez les hommes, malgré les efforts en direction de la scolarisation des filles.

Le taux de scolarisation brut au niveau primaire est passé de 94% en 1980 à 99% en 1998. Le taux de scolarisation des filles est passé de 87% en 1980 à 92% en 1998. Le niveau très élevé des déperditions scolaires obère ces efforts .

En prenant les exemples les plus extrêmes, le taux de déperdition scolaire est particulièrement élevé dans les régions rurales. Dans les communes de Ramka dans la wilaya de Relizane et d'El-Djazia dans la wilaya d'Oum El Bouaghi, ce taux est estimé à 60% dans le cycle primaire. La scolarisation des filles est très faible, elle n'atteint que 20% au niveau primaire à Ramka. Dans beaucoup de familles de la région, les filles quittent l'école à un jeune âge et ne réintègrent plus le système scolaire. Elles sont souvent à la recherche d'un revenu complémentaire pour la famille.

L'Habitat :

Si les commodités des logements se sont améliorées durant les dernières décennies, il reste que le déficit est encore important. Le déficit actuel, partant d'un taux d'occupation par Logement net(y compris la résorption du parc précaire) de 6, se chiffre à 800.000 logements environ. La demande additionnelle est estimée à 100.000 logements par an. Le taux d'occupation par logement (TOL) est de 7,14 personnes en 1998 sur la base du nombre total d'habitations occupées. Dans les régions éparses, le taux d'occupation était de 7,91 en 1998. Ce taux, rapporté à la population, était de 6,1 en 1966 et 7,54 en 1987. Dans quelques cas extrêmes, 4 à 6 personnes vivent dans une seule pièce.

Le pourcentage de ménages vivant dans des immeubles, situés dans les régions urbaines, est passé de 8% en 1966 à 17% en 1998. Les habitations précaires qui représentaient 10% en 1966 de l'ensemble du parc logement, s'élevaient à 7% en 1998.

Ainsi la pauvreté est appréhendée dans ses aspects matériels et couvre également certaines dimensions non matérielles. A la pauvreté s'ajoute l'exclusion qui est un manque d'opportunité de participation à la vie sociale, économique et culturelle de la communauté.

Dimensions non matérielles de la pauvreté et de l'exclusion en Algérie

Les dimensions non matérielles ont de nombreuses expressions interdépendantes en Algérie. Elles se traduisent par l'exclusion, la marginalisation, l'enclavement, l'assistanat, la fragilisation sociale, la vulnérabilité et l'absence de participation dans la vie économique et sociale. En fait, l'exclusion revêt plusieurs dimensions et est difficilement mesurable.

- * **L'exclusion économique** prive les familles d'une participation à une activité économique réelle ou à des activités de leur choix. Ainsi 29% de la population active n'a pas l'opportunité d'utiliser son potentiel de production de manière optimale,
- * **L'exclusion due à la marginalisation scolaire** : De nombreux groupes sont exclus des principaux systèmes économiques et sociaux, principalement à cause de l'illettrisme et de l'analphabétisme,
- * **L'exclusion par l'enclavement** reflétée par l'existence de nombreuses zones éparses et isolées,

En outre, le phénomène du terrorisme a donné naissance à un état durable de terreur et d'intimidation. La décennie passée a été particulièrement difficile pour le peuple algérien.

La violence, la barbarie et la mort avec leurs conséquences telles que la douleur, la souffrance, les désastres, les handicaps et troubles profonds ont considérablement déstabilisé la société.

Tout ce qui précède aggrave la pauvreté et freine l'insertion des personnes dans le système économique et social. En premier lieu, des populations pauvres sont trop vulnérables pour faire face seules à ces effets et cela affecte leurs activités habituelles à tel point qu'elles deviennent moins productives. En outre, les populations pauvres, du fait de leur dispersion, ont moins de chances d'être prises en charge immédiatement.

Caractéristiques socio-économiques et localisation des poches de pauvreté

La première conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, tenue en octobre 2000 a mis en évidence la difficulté à cerner les notions de pauvreté et d'exclusion dans le contexte national.

Les personnes les plus exposées à la pauvreté sont essentiellement les petits agriculteurs et les petits éleveurs qui produisent pour leur autoconsommation ainsi que les travailleurs saisonniers.

Cette catégorie inclut également i) les ménages dont le chef de famille est une femme, ii) les chômeurs et les personnes sous-employées, iii) les salariés (journaliers) dont le salaire est égal ou inférieur au SNMG de 8.000 DA/ mois, iv) les migrants urbains, v) certaines victimes du terrorisme, vi) les personnes âgées, vii) les handicapés, viii) les personnes sans ressources et ix) les familles sans ou à bas revenu ; sont aussi considérées comme vulnérables, les fonctionnaires de niveau moyen ou inférieur.

Les poches de pauvreté existent à travers toute l'Algérie. Les populations pauvres sont essentiellement concentrées dans les zones péri-urbaines, d'habitat précaire, dans les zones rurales, les zones de montagnes, les régions reculées à faibles infrastructures publiques, les zones sèches du nord et du nord-est, les zones semi-arides du plateau central ayant des problèmes d'eau et les zones arides du sud.

La carte de la pauvreté élaborée en 2000 relève ces inégalités à travers quatre indicateurs principaux qui sont l'accès à l'éducation, à la santé, au logement et le ratio de richesse des communes.

Cette analyse a permis d'identifier 177 communes pauvres dont 46 en situation d'extrême précarité et de dresser un profil type de la commune pauvre.

Dans les 17 wilayas les plus pauvres, représentant 36% de la population totale, le revenu moyen mobilisé par habitant était inférieur de 50% à la moyenne nationale.

Les causes de la pauvreté et de l'exclusion

Les facteurs qui expliquent la prévalence de la pauvreté et de l'exclusion, relèvent à la fois des causes conjoncturelles et l'effet d'un processus de long terme.

Les causes immédiates sont liées aux effets du programme d'ajustement structurel et aux restructurations dans le cadre de la transition vers l'économie de marché, entraînant :

La faible croissance du PIB pendant près deux décennies. Le taux de croissance de la population active est demeuré supérieur à la croissance du PIB, (2,7% par an en moyenne entre 1980-1990 ; 3,2% par an entre 1990-1998 et 3% entre 1998 et 2000).

Le faible niveau du revenu des ménages : Le revenu moyen disponible par ménage est estimé à 54.970 DA pour 1998 ce qui correspond approximativement à deux fois le seuil supérieur de pauvreté évalué en 1998. Cependant, sa répartition est hétérogène. Selon les résultats de l'enquête sur la mesure des niveaux de vie 1995, 30% de salariés percevaient un revenu inférieur à 6.000 DA par mois ce qui correspond pour une famille moyenne de six personnes, au seuil inférieur de pauvreté. Au cours de la même année, 63% des personnes ayant un revenu, ont perçu un revenu de moins de 8.000 DA par mois ce qui, pour une famille moyenne de six personnes, est en dessous du seuil de pauvreté supérieur.

La détérioration des salaires réels : Les données disponibles laissent à penser que les salaires réels dans les secteurs public et privé se sont détériorés de près de 35% depuis le début des années 90.

La faible création d'emplois : Le taux de croissance de l'emploi est inférieur au taux de croissance de la population active. Le taux de chômage est estimé à près de 28 % et celui du sous emploi à 40%. Le taux de chômage est élevé chez les jeunes, les personnes peu instruites et les adultes.

A ces facteurs s'ajoute le poids de la dette extérieure dont le remboursement absorbe des ressources au détriment de la satisfaction des besoins essentiels et de l'investissement.

Enfin, le terrorisme a eu un impact direct et perceptible sur le pays dans son ensemble. Aucune partie de la société et de l'économie algérienne n'est restée indemne. Ce qui a contribué à une fragilisation de la base économique et sociale de certaines catégories de population.

Dans ce contexte, un processus à long terme lié aux nouvelles mutations économiques et sociales et aux contraintes institutionnelles semble s'être installé contribuant à l'émergence et à l'aggravation de la pauvreté et de l'exclusion en Algérie.

La pression démographique s'est conjuguée à la dégradation de l'environnement, la variabilité climatique et à d'autres facteurs d'urbanisation (facilités économiques et sociales et sécurité relative) et d'exode rural (pauvreté, chômage et terrorisme) pour accentuer le processus de migration des campagnes vers les centres urbains, transformant ainsi la pauvreté rurale en pauvreté urbaine et intensifiant cette dernière jusqu'à générer d'autres problèmes associés aux bidonvilles et taudis tels la surpopulation, la pollution, une pression sur les services publics, la délinquance et la criminalité.

Une dégradation continue de l'environnement (mauvaise gestion de l'eau, érosion des sols, déforestation, désertification, salinité et perte de pâturages) a amenuisé les ressources dont disposent les pauvres vivant en zones rurales.

Les populations les plus touchées par les effets sociaux des réformes sont essentiellement celles dont les revenus ont été fortement réduits et celles qui n'ont pas su profiter des opportunités de gains générées par l'économie de marché. Les programmes de protection sociale et de lutte contre la pauvreté mis en place ont de plus en plus de peine à contenir la précarité à un niveau compatible avec les exigences de cohésion sociale.

Une grande partie des pouvoirs fiscaux, politiques et administratifs sont concentrés au niveau de la capitale et dans une moindre mesure dans les chefs-lieux de wilaya. Ceci ne permet pas à un processus de développement participatif partant de la base de cibler les origines des problèmes de la pauvreté et de l'exclusion. Tous les programmes de protection sociale sont initiés au niveau central et plus de 95% du financement provient du budget de l'Etat.

La faiblesse de l'organisation de la société civile dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, constitue un facteur aggravant.

La circulation de l'information, la transparence et la responsabilité constituent de sérieuses lacunes du système actuel qui réduisent l'aptitude de tous les acteurs à lutter de manière efficace contre la pauvreté et l'exclusion.

L'absence de mécanismes de mesure et de suivi de l'état de la pauvreté et d'évaluation des impacts des différents programmes de réduction de la pauvreté ont conduit à une approximation dans l'évaluation de ce phénomène.

Les efforts consentis pour l'amélioration du niveau de vie des ménages en 2001

- Les revenus, la consommation et l'épargne des ménages

L'année 2001, selon les données fournies par les services du délégué à la planification est caractérisée par une nette amélioration des revenus des ménages et de leur consommation dus, à l'effet conjugué des revalorisations de salaires et des retombées de la croissance hors hydrocarbures de l'ordre de 4%. En effet, selon cette même source, au cours de l'année 2001 le revenu brut des ménages s'est élevé à 2396,5 milliards de DA, soit un accroissement de 12,1% en terme courant et de 8,2% en termes constants par rapport à l'année 2001.

Globalement, les revenus se sont améliorés, en raison de l'accroissement des revenus des indépendants qui représentent 39% environ du revenu brut des ménages, et qui se sont accrus de 13,7%. Cette évolution est due principalement à l'accroissement des revenus agricoles qui sont passés de 284,8 milliards en l'an 2000 à 344,9 milliards en 2001 soit une augmentation de 21,1%. Cette augmentation appréciable des revenus des indépendants agricoles en relation avec une croissance du secteur agricole de 13,2% en volume, exprimerait les premières retombées du PNDA aussi bien sur l'emploi que sur le niveau des revenus dans les zones rurales particulièrement touchées par la pauvreté. Les revenus salariaux quant à eux, ont enregistré un accroissement de 10,5% lié à la mise en application des différentes mesures d'augmentation des salaires de décembre 2000 à savoir :

la revalorisation du SNMG (décret présidentiel n°2000-392 du 6 décembre 2000) qui est passé de 6000 DA à 8000 DA,

la révision des taux de salaire des fonctionnaires et agents relevant des institutions et administrations publiques (décret présidentiel n°2000-393 du 6 décembre 2000),

la revalorisation des pensions de retraites (arrêté du ministère du travail et de la protection sociale du 20 décembre 2000) d'un taux variant entre 4 à 6%,

L'impact de ces mesures s'est répercuté principalement sur la masse salariale des administrations (+13,1%) ; quant aux autres secteurs, l'augmentation a été moindre, soit 8% environ.

La participation des salaires aux revenus des ménages (40%) reste néanmoins dominante, bien qu'elle se soit réduite depuis la mise en œuvre du PAS. A titre de rappel, la part des salaires représentait 45,5% dans les revenus des ménages en 1993, et 43,2% en 1997. Cette baisse est principalement liée à l'effet conjugué des pertes d'emplois et l'accroissement des revenus des indépendants.

La consommation des ménages est passée de 1705,4 milliards de DA à 1843 milliards de DA soit un accroissement de 8,2% en termes courants et de 3,1% en termes constants (2,7% pour le ministère des finances) supérieur à la croissance démographique, ce qui traduit une amélioration du niveau la consommation moyenne par habitant. Il reste à savoir quelle est la part de l'effet de rattrapage et comment se répartit cet accroissement entre les différents budgets par ménage et par catégorie socioprofessionnelle..

L'épargne des ménages s'est accrue de 95 milliards de DA, soit 48,1%, passant de 196,6 milliards en l'an 2000, à 291 milliards de DA en 2001. La part de l'épargne dans le revenu disponible est de 13,7% en 2001 contre 10,3% en l'an 2000. Il faut rappeler qu'elle était de 3,5% en 1997, de 6% en 1998. Cette augmentation de l'épargne, au regard des premiers résultats de l'enquête consommation, semble émaner principalement des catégories de population les plus nanties dont le rythme de consommation a stagné et/ou régressé au cours de la période 1988-2000 comme indiqué dans le chapitre précédent.

2.2- L'inflation

L'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation de la ville d'Alger s'est accrue de 4,2% en moyenne annuelle après avoir connu un niveau presque nul (0,3%) en l'an 2000.

Cette reprise, quoique modérée, a absorbé partiellement les augmentations de salaires enregistrées au cours de l'année. Il est utile de rappeler, que la mise en place des premiers mécanismes pour le passage à l'économie de marché en 1990 s'était traduite par une flambée des prix des produits de base. A titre d'exemple, entre 1990 et l'achèvement du PAS en 1998 les prix moyens ont été multipliés :

- par 10,5 pour ce qui concerne les médicaments,
- par 8,7 pour les produits alimentaires d'origine industrielle,
- par 8 pour le groupe électricité, gaz, eau potable et combustibles, alors que le SNMG a été multiplié par 7,5 passant de 800 DA à 6000 DA.

Le renversement de tendance enregistré au cours de cette année est dû à une augmentation des prix quasi générale, avec une dispersion variable selon les groupes. L'alimentation et la santé sont les deux groupes stratégiques qui ont été les plus marqués par l'inflation au cours l'année de 2001, dans un pays où le déséquilibre nutritionnel et les « maladies de la pauvreté » atteignent encore des pans importants de la population.

L'inflation enregistrée au cours de l'année 2001, inquiète donc moins par son niveau que par sa nature avec ses retombées sur les bas revenus. En effet, le premier décile c'est à dire les 10% de la population dont les revenus sont les plus bas, est celui qui a subi le niveau d'inflation le plus élevé avec un taux de 5,8% et inversement le 10^{ème} décile a connu le taux d'inflation le plus bas avec 3,6%. L'augmentation des prix dans le groupe alimentation est plus accentuée au niveau du premier décile avec un taux de 6,7% contre 5,1% pour le 10^{ème} décile. Ces données illustrent les préoccupations citées plus haut, à savoir que même modérée, l'inflation qui touche particulièrement les produits de première nécessité et les couches les plus démunies, peut contribuer à exacerber des tensions sociales, et réduire l'effort social et de croissance de l'Etat.

3) Les instruments de lutte contre la pauvreté et les nouvelles mesures initiées en 2001

Les dépenses sociales de l'Etat sont, avec la sécurité sociale le moyen principal de lutte contre la pauvreté absolue et l'exclusion sociale, d'autant que l'amplification des inégalités de niveau de vie accentuant et le chômage ont créé des risques de tensions sociales.

De nouvelles actions sociales de l'Etat sont intervenues pour assurer la cohésion sociale et « amortir » les effets des réformes économiques sur les catégories défavorisées et ou vulnérables.

Ces dépenses ont enregistré un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 24,5% entre 1992 et 1998. Ce taux est évalué à 18,4 % durant la période du PAS où les dépenses sont passées de 95 Milliards de DA en 1994 à plus de 187 Milliards de DA en 1998 alors qu'elles n'étaient que de 11 Milliards de DA en 1990.

L'évolution rapide de ces dépenses est consécutive à la prise en charge par le budget de l'Etat des nouveaux segments de population à travers la mise en œuvre notamment des dispositifs de protection.

L'action sociale de l'Etat s'effectue sous forme de transferts ou de filet social dont la finalité est la réinsertion des exclus et /ou le maintien d'un revenu minimal.

L'aide sociale de la sécurité sociale, comprend l'aide médicale, l'aide aux personnes âgées, aux infirmes et de façon plus large, l'aide aux catégories particulières.

L'action sociale de l'Etat est celle qui est financée par l'impôt et que l'on peut regrouper par fonction comme suit :

- Le soutien à l'éducation
- Les actions d'assistance et de solidarité
- Le filet social
- Le fonds d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme
- La subvention de l'Etat au fonds National du logement
- La subvention de l'Etat au Fonds National pour la Promotion de l'Emploi
- Le Fonds spécial de solidarité nationale
- Les autres transferts
- Les actions culturelles
- Les prestations directes

S'agissant de la stratégie d'ensemble, le diagnostic élaboré à l'occasion de la Conférence nationale a permis d'identifier les axes stratégiques d'un cadre de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, traduits en programmes nationaux et en projets de développement communautaire.

Ces axes stratégiques reposent sur cinq programmes nationaux : micro-crédit pour les pauvres, logements pour les pauvres, diversification et augmentation de la productivité agricole pour réduire la pauvreté, formation des jeunes sans emploi, et santé. Ils se concrétisent déjà sur le terrain à partir de l'expérience de cinq projets pilotes de développement communautaire.

Par ailleurs cinq projets pilotes ont été proposés afin de mettre en œuvre cette stratégie. Le rattachement de l'action sociale et de l'emploi à ce Ministère depuis 2001 rentre dans le cadre d'une vision globale de tous les problèmes liés à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion affichée par le PSRE.

3.1 Le plan de soutien à la relance économique (PSRE) et la lutte contre la pauvreté

L'année 2001 est caractérisée par une inflexion des politiques publiques dans la prise en charge des problèmes sociaux de la population, à travers la mise en œuvre d'un plan de soutien à la relance économique d'un montant de 525 milliards de DA sur une période triennale 2001-2004.

Ce plan traduit un retour de l'Etat dans son rôle d'appui à la croissance économique et de régulateur des déséquilibres sociaux et régionaux.

Les objectifs majeurs du plan sont :

- la lutte contre la pauvreté,
- la création d'emplois,
- l'équilibre régional et la revitalisation de l'espace national.

Il s'articule autour des mesures :

- la réactivation de la demande ;
- le soutien aux activités créatrices de valeurs ajoutées et d'emplois et notamment, l'exploitation agricole, l'entreprise productive notamment, locale de petite et moyenne envergure ;
- la réhabilitation des infrastructures notamment, celles qui peuvent permettre un redémarrage des activités économiques ;
- la couverture des besoins sociaux des populations ;
- le renforcement des équipements sociaux collectifs des communes les plus défavorisées.

Le rôle de l'Etat dans la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités régionales est ainsi nettement affirmé. La gestion des transferts constitue une préoccupation du PSRE. Elle s'exprime par la nécessité de rationaliser les dépenses publiques, et opérer à un meilleur ciblage des bénéficiaires de l'aide publique en évaluant sur la base de critères objectifs l'ensemble des systèmes d'actions et de sécurité sociale.

Le lancement du PSRE en septembre 2001 après une phase de vulgarisation, laisserait déjà percevoir à travers les premiers bilans, des retombées économiques et sociales particulièrement dans les régions défavorisées. Entre octobre 2001 et mars 2002, ce serait près de 235 000 emplois qui auraient été créés principalement dans le secteur de l'agriculture(56%) et celui de l'habitat(17%).

A travers la réalisation de 2690 projets, l'impact sur le développement humain se mesure par la création de revenus mais également par les différentes actions telles que le raccordement en gaz, la réalisation d'infrastructures scolaires et universitaires, l'amélioration du réseau routier notamment, dans des zones enclavées dont les retombées sur le recul de la pauvreté humaine seront certaines.

3.2- Le système de Sécurité Sociale

Les analystes de la question s'accordent sur le fait que les systèmes de protection sociale en général contribuent certes à la réduction de la pauvreté, mais n'ont pas été conçus pour répondre à une crise de chômage massif et durable qui peut remettre en question leur propre existence.

Certains auteurs citent les résultats d'une étude réalisée par l'association internationale de sécurité sociale en 1995 qui montrent la relation inverse entre les dépenses de prestations sociales et la pauvreté. Ils attirent également l'attention sur la nécessité d'accroître l'efficacité sociale des systèmes de protection en opérant une meilleure redistribution à la fois par les prélèvements et par les prestations. Au cours de l'année 2001, les prestations de sécurité sociale s'élèvent à 180,4milliards de DA en 2001 contre 163,5milliards en l'an 2000 soit un accroissement de 10,3%. Elles représentent près de 37% des transferts monétaires, et 8,6% du revenu disponible des ménages en 2001, ce qui traduit une relative stabilité par rapport à 2000.

Le système d'information actuel ne permet pas d'analyser le mode de répartition de ces transferts et d'en apprécier leur impact sur les inégalités. Les données disponibles restent souvent insuffisantes sur les effets distributifs des différentes prestations.

Le PSRE dans son volet « Les politiques d'accompagnement » souligne d'ailleurs « l'inexistence d'une base d'information chiffrée et suffisante sur le système de sécurité sociale.. » et préconise « de réaliser une étude sur le système de sécurité sociale en vue d'en faire une évaluation objective et d'explorer les solutions alternatives en termes d'organisation et de financement ».

Au cours de l'année 2001, des mesures visant une meilleure maîtrise des dépenses ont été adoptées à travers les mesures suivantes :

fixation des tarifs de référence servant de base au remboursement des produits pharmaceutiques (arrêté ministériel du 21 juillet 2001),

fixation de la liste des produits pharmaceutiques remboursables par la sécurité sociale(arrêté interministériel du 31 MAI 2001).

campagne de sensibilisation auprès des prescripteurs,
actions visant l'amélioration des recouvrements de cotisations,
lutte contre les phénomènes de sous déclaration et non déclaration,

La situation des caisses reste néanmoins préoccupante, même si globalement un solde positif est enregistré pour l'année 2001.

La Caisse Nationale des Retraites (CNR), selon les données du ministère du travail ne doit son excédent annuel qu'à l'apport du trésor de 43,60 milliards de DA au cours de l'année 2001. Le niveau des cotisations à lui seul de l'ordre de 84 milliards environ, ne couvre pas celui des prestations de retraites qui s'élève à 120 milliards de DA (source : tableaux statistiques du ministère du travail et de la sécurité sociale).

Le nombre de retraités directs s'élève à 752428 en 2001 sur un total de 1.328.899 bénéficiaires, soit un accroissement de 6,6% par rapport à l'année 2000. Ce rythme d'évolution est supérieur à celui de la population active, ce qui aurait dû contribuer à atténuer le chômage par la libération de nouveaux postes de travail. Hors les mesures relatives à la réduction de la vie active (retraite sans condition d'âge, réduction de la durée de cotisation etc..) n'ont pas eu l'effet pour lequel elles ont été conçues. Elles ont même contribué à cumuler des emplois et des revenus pour les uns sans pour autant libérer des emplois pour les chômeurs, augmentant ainsi les écarts liés à une distribution inégale des chances d'accéder à un à un emploi.

Les débats sur l'avenir du statut de la sécurité sociale en terme de préservation du système par répartition ou de son éventuelle conversion en système par capitalisation, n'atténuent pas pour autant les principales questions liées :

au champ de recouvrement des cotisations,
au montant des pensions,
à l'âge de la retraite,
à la durée de la cotisation.

Celles-ci conditionnent en effet l'équilibre et la pérennité de la CNR mais, aussi le pouvoir d'achat et la qualité de la vie des retraités et des bénéficiaires du système de sécurité sociale d'une manière générale.

La Caisse Nationale d'Assurances Sociales (CNAS), quant à elle, a enregistré au cours de l'année 2001, un montant des dépenses qui se confond à celui des recettes issues de cotisations soit 77 milliards de DA environ. En incluant les recettes diverses (gestion des crèches et de l'imprimerie CNAS), la CNAS réalise un excédent financier de 7,25 milliards de DA.

Les prestations d'assurances sociales qui sont passées de 61,12 milliards de DA en l'an 2000 à 65,35 milliards de DA en 2001, soit une hausse de 6,9%. Pour leur part, les dépenses de fonctionnement sont passées de 6,18 milliards de DA en 2000 à 10,64 milliards de DA en 2001 soit un accroissement de 72% .

L'opération réimmatriculation (qui est toujours en cours) donne à titre provisoire un nombre de bénéficiaires du système d'assurance sociale qui se chiffre à 6207950 en fin d'année 2001, soit un accroissement de 2,4% par rapport à 2000. Une frange importante de la population active n'est pas couverte par la sécurité sociale. Il s'agit des primo- demandeurs d'emploi non inscrits au filet social, et des travailleurs non déclarés à la sécurité sociale (dont le nombre était déjà évalué à 1.500 000 environ en 1996 selon une enquête de l'ONS).

Les nouvelles conditions d'emploi dominées par la flexibilité et la précarité, dictent la nécessité d'adapter le système aux nouvelles données imposées par l'ouverture sur l'économie de marché. Aux inégalités qui existent déjà entre affiliés et non affiliés à la sécurité sociale, peuvent s'ajouter des inégalités entre les salariés à statut précaire et salariés permanents.

Les inégalités s'expriment également entre les chômeurs primo- demandeurs et ceux ayant déjà travaillé et cotisé à l'assurance chômage. Il faut souligner que la **Caisse Nationale d'Assurance Chômage (CNAC)** prend en charge uniquement les travailleurs compressés au titre de l'assurance chômage. Les pertes d'emploi issues des autres formes de cessation de la relation de travail et notamment celles relatives, à l'arrivée à terme du contrat de travail à durée déterminée, à la cessation d'activité légale de l'organisme employeur, aux départs volontaires, ne sont pas prises en considération.

Les données cumulées depuis la création de la CNAC, font ressortir un solde positif de 59,92 milliards de DA. Au seul titre de l'exercice 2001, la CNAC a enregistré 6,098 milliards de DA de recettes et 2,75 milliards de dépenses (dont 2,08 au titre des prestations, soit un solde positif de 3,34 milliards de DA.

Les recettes cumulées atteignent un montant de 89,62 milliards de DA se répartissant en :

Cotisations : 59,00 milliards
Placements : 20,40 milliards
Contribution d'Ouverture de Droit : 10,22 milliards

L'amélioration des cotisations et de leur recouvrement, le forfait hôpitaux, le niveau et la qualité des prestations du point de vue de l'assuré social, les dépenses de santé constituent autant de questions du système de sécurité sociale.

L'évolution de la sécurité sociale est à la fois dépendante de l'économie en général mais également de l'évolution des structures démographiques. Les données socio- démographiques ont des incidences sur la nature des mesures de sécurité sociale et sur leur coût. Les dépenses de sécurité sociale étant principalement destinées à des personnes inactives et supportées par des personnes actives, l'impact de la structure de la pyramide des âges détermine le rapport actif /inactifs. Ce rapport pour ce qui concerne l'Algérie est altérée par la situation économique qui influe négativement sur le nombre effectif d'actifs au travail à même de contribuer aux cotisations de sécurité sociale.

La sécurité sociale est également confrontée aujourd'hui à la prise en charge autant de la maladie des « pauvres » qui caractérise les « exclus » de la croissance, qu'à celle des « riches », ce qui aura pour conséquence d'accroître les coûts, avec leurs répercussions sur l'équilibre des caisses.

3.3 Les dispositifs d'aide sociale, d'action sociale et de solidarité nationale

L'aide sociale en Algérie a vu son champ d'intervention s'élargir avec la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel mais, à l'instar des autres dispositifs, elle est confrontée au problème de ciblage des bénéficiaires. Les mesures d'assainissement engagées au cours de l'année 2000 ont permis de dénombrier près de 24 000 indus bénéficiaires dans la catégorie des personnes handicapées et 57.000 au niveau des bénéficiaires de l'allocation forfaitaire de solidarité (AFS).

Au cours de l'année 2001, les aides sociales de l'Etat ont été partiellement intégrées à l'AFS, formule mise en place en 1996 dans le cadre du filet social. Les personnes atteintes de cécité, les vieillards et les malades incurables émargent à partir de 2001 à l'AFS.

Les bénéficiaires du filet social dans ses différentes composantes disposent d'une couverture sociale, les cotisations étant versées par l'ADS au taux de 5% du SNMG. Le montant total des cotisations s'élève à plus de 3 milliards de DA.

Le nombre moyen de bénéficiaires AFS et de l'indemnité d'activité d'intérêt général (IAIG) déclarés à la sécurité sociale s'élève à 623 025 en 2001 contre 440 948 en l'an 2000, soit un accroissement de 41%. La répartition par wilaya des bénéficiaires déclarés à la sécurité sociale montre la prédominance des wilayas suivantes :

- Tébessa avec 75 782 bénéficiaires (14,5%) ;
- Batna avec 75 107 bénéficiaires (14,3%) ;
- Alger avec 70 828 bénéficiaires (13,5%) ;
- Médéa avec 67 023 bénéficiaires (12,8%) ;

Ainsi, 55% des bénéficiaires effectifs de la sécurité sociale dans le cadre du filet social, sont concentrés dans 4 wilayas qui regroupent 16% de la population.

Les formes d'aides de l'Etat sont multiples :

- L'Allocation Forfaitaire de Solidarité (AFS) : Cette allocation était conçue initialement pour aider les personnes inactives et sans aucun revenu. Elle est destinée à lutter contre la pauvreté extrême et constitue l'une des formes d'aide les plus importantes du filet social de par le nombre de personnes concernées. Son montant est passé de 900 DA à 1000 DA par mois et par personne à compter de janvier 2001. La majoration de 120DA par personne à charge (maximum 3) est quant à elle maintenue au même niveau. Le nombre moyen mensuel de personnes prises en charge est de 530 000 (non comprises les personnes à charge dont le nombre s'élève à 409 000) au cours de l'année 2001, pour un coût évalué à 7,5 milliards de DA.

Cette aide de l'Etat a vu son champ d'intervention s'élargir depuis février 2001, ce qui a causé des incohérences sur le plan conceptuel, et des problèmes d'équité dans son application.

D'une aide en l'absence de revenu pour les uns, elle s'est convertie en complément pour ceux dont le revenu est inférieur au SNMG. Ce faisant, elle introduit une différenciation dans l'appréciation du seuil de pauvreté extrême selon les catégories de population, accroissant ainsi les facteurs d'inégalité. En effet, les catégories éligibles à l'AFS étaient au nombre de trois :

les chefs de famille ou les personnes vivant seules, sans revenu et âgées de plus de 60 ans,

les chefs de famille ou les personnes vivant seules, sans revenus, handicapés physiques ou mentaux inaptes au travail, la femme chef de famille, sans revenu, âgée de moins de 60 ans,

A partir de février 2001, l'aide a été élargie aux catégories suivantes :

les personnes atteintes de cécité ayant un revenu égal ou inférieur au SNMG,

les personnes âgées de plus de 60 ans non placées dans un établissement spécialisé et ne bénéficiant d'aucune ressource, prises en charge dans une famille à faible revenu,

les infirmes et incurables de plus de 18 ans, atteints d'une maladie chronique invalidante ou titulaire d'une carte de handicapé, ne disposant d'aucune ressource,

les familles à faible revenu ayant à charge une ou plusieurs personnes handicapées âgées de moins de 18 ans qui ne disposent d'aucune ressource et en possession d'une carte de handicapé.

L'introduction de nouveaux critères mal cernés (faible revenu, maladie chronique invalidante, incurable..) multiplie les possibilités de déviation du dispositif et introduit des inégalités dans la distribution de l'aide. En outre, ceci accroîtra les dépenses publiques de l'Etat sans pour autant garantir l'amélioration de leur efficacité.

L'enfance assistée : Le nombre de bénéficiaires s'élève à 19 224, en 2001 contre 10 435 en 2000 soit un accroissement de 84,2%. Le montant alloué à cette catégorie est de 94,64 millions.

Les personnes handicapées à 100% : Le nombre de bénéficiaires s'élève à 89 569 contre 73 430 en l'an 2000 soit un accroissement de 21,9%. Le montant alloué est de 3 825,57 millions DA.

Le soutien à la scolarisation : Il consiste en l'octroi d'avantages matériels en direction des élèves issus des milieux défavorisés : Les orphelins ; les enfants des victimes du terrorisme ; les enfants handicapés ; les enfants issus de familles nombreuses et à faibles revenus.

Les avantages consistent en l'octroi de la bourse, d'une prime annuelle de scolarité et de l'offre de repas gratuits dans les cantines. Leur financement est assuré par le ministère de l'éducation nationale et les collectivités locales.

La bourse : Les élèves ne perçoivent pas directement le montant de la bourse. Cet avantage est accordé en la forme d'octroi de crédits aux établissements dotés d'infrastructures nécessaires pour la prise en charge de l'hébergement et de la restauration des élèves nécessiteux.

Il existe deux types de bourses :

- Les bourses de demi-pension : 648 DA par élève et par an ;
- Les bourses d'internat : 1296 DA par élève et par an.

L'effectif des bénéficiaires de la bourse en 2001 est de 369 493 ; il a évolué de 18% en moyenne par an. Dans le fondamental, le nombre de bénéficiaires est de 182 091, ceux du cycle secondaire sont au nombre de 144 890 soit, une évolution de 17,1%. Il est à noter qu'une bourse d'équipement d'un montant de 300 DA/an est attribuée à 42.512 élèves de l'enseignement technique pour soutenir l'achat du matériel didactique.

Tab 32 : Evolution des crédits alloués à la bourse

U : DA

	1999	2000	2001
Fondamental	82 660,00	110 528,00	114 436,60
Secondaire	76 000,00	103 828,00	110 600,00
Bourse d'équipement	176 660,00	13 216,00	12 753,60
Internat primaire	3 000,00	3744,00	4434,00

Source: MEN

Les cantines scolaires : Leur nombre a fortement augmenté en passant de 4.384 à 6.332.

L'effectif d'élèves bénéficiaires a progressé de 35% par an ; leur proportion représente 12% et 23% des élèves scolarisés respectivement en 1999 et 2001.

En 2001, sur 2.200.000 demandes de l'avantage de la cantine, 48% ont été satisfaites.

Tab 33 : Evolution des effectifs élèves bénéficiaires et des subventions de l'Etat

Année	Crédits alloués (DA)	Nbre écoles bénéficiaires	%	Nbre de rationnaires	%	Nbre de cantines
1999	436.500.000,00	4.885	31,34	580.500	12,11	4.384
2000	462.690.000,00	5.295	32,77	600.100	12,45	4.652
2001	1.998.065.000,00	7.160	44	1.056.693	23	6.332

Source : MEN

Les autres actions de solidarité : D'autres actions de solidarité sont également entreprises en direction des élèves issus des familles pauvres. Il s'agit notamment :

Du trousseau scolaire constitué d'affaires scolaires et de tenues vestimentaires; les collectivités locales et des associations des parents d'élèves participent à son financement. En 2001, le nombre de bénéficiaires s'élève à 1.100.000, soit 14,30% des enfants scolarisés.

L'allocation de la prime de scolarité, d'un montant de 2000 DA par enfant scolarisé est payée par l'Etat ; le nombre de bénéficiaires est de 3 millions élèves soit 38,22% des élèves scolarisés ; le montant global dégagé annuellement s'élève à 6 milliards de dinars.

La subvention du manuel scolaire à concurrence de 28% de son coût.

Par ailleurs, l'action de santé scolaire touche 5 248 226 élèves à travers 918 unités de dépistage de soins (UDS). Le budget alloué au fonctionnement de ces unités évalué à environ 42 millions de DA par an ; le budget alloué au titre de la réhabilitation, de l'aménagement, de l'extension et du fonctionnement, s'élève à 630,511 millions de DA en 2001.

Le développement communautaire

Les projets de développement communautaire engagés depuis 1998 ont pour objectif d'aider, tout en recherchant leur participation, les communautés défavorisées, à améliorer leurs conditions de vie par l'octroi de matériel et/ou d'infrastructures.

Néanmoins, les difficultés financières des catégories de population ciblées réduisent leur capacité à participer à la réalisation de ces projets sans l'implication de la commune.

Pour l'année 2001, 104 projets ont été programmés pour un montant de 362 millions de DA, mais le taux de consommation de ces crédits n'est que de 2,71% comme l'indique le tableau suivant :

Tab 34 : Taux de consommation des crédits

Programme	Nbre de wilayas bénéficiaires	Nbre de communes Bénéficiaires	Nbre de projets notifiés	Montant total à la charge de l'ADS Unité :DA	Montant total consommé Unité :DA	Taux de consommation
Programmes 1998/2000	43	79	116	174946 585,00	174099885,58	99,52%
Programme 2001	35	95	104	500894014,76	13563406,84	2,71%

Source :ADS

Les cellules de proximité

Les cellules de proximité sont composées d'équipes multidisciplinaires dont la mission est de soutenir en matière de santé, d'hygiène, d'éducation, de la population vivant dans « des poches de pauvreté ». Durant l'année 2001, le nombre de cellules opérationnelles s'élève à 19, réparties à travers 13 wilayate. Le nombre de personnes employées est de 83 et le coût de fonctionnement s'élève à 57 millions de DA.

Au cours de l'année 2001, l'ADS a confié à ces cellules une nouvelle mission : l'identification des populations défavorisées et la réalisation d'une meilleure articulation des différents programmes.

Les transferts sociaux prélevés sur le fond social de solidarité nationale

D'autres formes d'actions sociales existent et sont financées à partir du Fond social de solidarité nationale il s'agit d'opérations ponctuelles de solidarité, d'aide au logement ou à la création d'activité, d'indemnisation de victimes.

Le montant alloué à l'ensemble de ces actions s'élève à 1 521 228 397 DA en 2001. Ce montant a été multiplié par 4 par rapport à l'année 2000 et par 3 comparé à l'année 1999.

Cette augmentation est due à la prise en charge de nouvelles opérations, il s'agit : des projets locaux dans le cadre de la lutte contre la pauvreté d'un montant de plus de 218 millions de DA,

de la prise en charge des victimes du terrorisme pour un montant de 713000 DA,

de la prise en charge des victimes des événements de Kabylie, pour un montant de 91 millions de DA,

d'aides aux personnes démunies pour un montant de plus de 63 millions de DA.

3.4 - Le soutien à l'emploi

Plusieurs types d'actions ont été mis en œuvre dans le but de préserver l'emploi, d'encourager le retrait de l'activité et d'améliorer l'employabilité des jeunes afin de faciliter leur insertion dans la vie active.

Les mesures prises par les pouvoirs publics s'inscrivent dans les politiques actives de lutte contre le chômage. L'objectif recherché est la relance de l'activité économique, grâce au soutien à l'investissement et aux aides multiformes de préservation et de création d'entreprises.

Le régime des exonérations et avantages fiscaux en faveur de l'investissement et de l'emploi a été renforcé et élargi aux activités déclarées prioritaires. Dans ce cadre, les créations nouvelles, les extensions et les rénovations d'activités bénéficient d'exonération d'impôts pour une période de 3 à 5 ans. A cela, s'ajoutent les avantages accordés aux jeunes promoteurs (ANSEJ) et aux personnes physiques ou morales résidentes dans les wilayas du sud (abattement temporaire de 50% et 25% de l'imposition des revenus des sociétés et des personnes physiques). Le coût des exonérations depuis la mise en œuvre des régimes (APSI-ANSEJ) est estimé au 31/12/2000 à 32,7 milliards de dinars.

Le soutien à la production agricole et aux agricultures s'est traduit par une aide financière directe de 17,2 milliards de dinars en 1999 et 32,9 milliards de dinars en 2001.

Les actions de préservation de l'emploi et de retrait de l'activité

L'indemnisation du chômage des travailleurs licenciés pour raison économique où à la suite d'une cessation légale d'activité de l'employeur, a concerné en 2001, un effectif cumulé de 184.311 personnes. Parmi ces allocataires, près de 155 000 sont arrivés en fin de droit sans qu'aucune mesure n'ait été prise pour leur réinsertion. L'aide au retour à l'emploi par le moyen de la formation – reconversion et de la réinsertion par le placement direct, n'a concerné qu'un effectif réduit de 14.230 travailleurs. Au plan financier, les recettes de la CNAC ont atteint en 2001 un montant cumulé évalué à 89,62 milliards de dinars :

Cotisation des salariés : 59,00 milliards de dinars

Cotisation d'ouverture de droit (entreprises) : 10,22 milliards de dinars

Placements : 17 milliards de dinars.

Les dépenses de la caisse à la même année s'élèvent à 29,70 milliards de dinars dont 24,34 milliards (82%) destinés à couvrir les prestations fournies (indemnités, coûts de formation et frais de placement). Le montant moyen de l'indemnité octroyée mensuellement à un travailleur est estimé à 7000 dinars, alors que le SNMG est de 8000 dinars. Pendant la période d'indemnisation qui est en moyenne de 24 mois, l'allocataire et les membres de sa famille bénéficient de la couverture sociale. Globalement, les recettes couvrent largement les dépenses et la caisse dégage un important surplus financier de l'ordre de 60 milliards de dinars.

L'encouragement du retrait d'activité avant l'âge légal de la retraite de certaines catégories, destiné en principe à libérer des postes de travail est à réduire la pression de la demande d'emplois sur le marché du travail a concerné principalement :

Le départ volontaire et sans conditions d'âge de près de 10.000 travailleurs indemnisé par l'employeur. Les entreprises en situation de déficit structurel bénéficient de l'aide financière de l'Etat pour couvrir les montants d'indemnisation.

La retraite anticipée, accordée aux travailleurs qui ont perdu involontairement le travail pour raison économique.

Le nombre de pensionnés a progressé de 48,84% entre 1995 et 2001, passant respectivement de 3973 à

43199 retraités. Les dépenses ont évolué en conséquence, passant de 122 millions de dinars en 1995 à 2,271 milliards de dinars en 1999.

La validation comme période de travail des années de participation à la lutte de libération nationale des moudjahidines et des descendants directs des martyrs

La retraite proportionnelle et la retraite sans condition d'âge instituées en 1997, permettent l'obtention d'une pension de retraite proportionnelle dès lors que le travailleur a atteint 50 ans et cotisé pendant 20 ans. Elle ne fixe aucune condition d'âge pour les travailleurs ayant cotisé durant 32 années. Le nombre de bénéficiaires de ces retraites a progressé rapidement, passant de 3.441 en 1997 à 67.232 retraités en 2000 pour la première catégorie et pour la seconde, de 8.258 à 49.224 pensionnés pour les mêmes années.

L'insertion professionnelle des personnes handicapées est encouragée et favorisée par l'Etat à travers les mesures d'ordre économique, fiscal et parafiscal. Les statistiques nationales ne fournissent pas d'informations consolidées sur cette catégorie de population.

Les dispositifs d'emploi d'attente L'IAIG

En 2001, il est dénombré en moyenne 140 000 bénéficiaires/mois de l'IAIG, dont 58% sont des femmes et 45,6% ont moins de 30 ans.

Le budget alloué au programme s'élève en 2001 à 7 milliards de dinars. Le montant cumulé consacré entre 1999 et 2001 est évalué à 17,7 milliards de dinars.

Les principales difficultés rencontrées dans l'application du programme sont liées à la diminution des chantiers au niveau local et à l'identification des personnes réellement dans le besoin.

Les Emplois Salariés d'Initiative Locale (ESIL)

Ce dispositif qui concerne les jeunes de moins de 35 ans a touché en moyenne 65.000 personnes par an pour les années 1999, 2000 et 2001. Le budget alloué sur la période est de 6,42 milliards de dinars. Les allocataires bénéficient de la couverture des risques maladies et d'accidents de travail et d'une indemnité équivalente à un peu plus de 1/3 du SNMG.

Les Contrats de Pré-emploi (CPE)

Le bilan établi en 2001, montre que 34.394 universitaires et techniciens supérieurs ont été placés, sur les 39.297 postes de travail prévus et budgétisés, soit 87,5%. Les femmes représentent une proportion de 64,50% de l'ensemble des inscrits du programme.

Parmi les diplômés placés, près de 3.214 (9,3%) ont été permanisés dans leur poste de travail dont 70% dans l'administration.

Les subventions budgétaires dégagées pour la réalisation des programmes proviennent totalement du compte d'affectation spéciale du trésor consacré à l'emploi des jeunes (FNSEJ). Leur montant cumulé à 2001 s'élève à 2,72 milliards de dinars. Ces subventions couvrent principalement les rémunérations et une part des charges sociales (7%).

Les travaux d'utilité publique à haute intensité de main-d'œuvre (TUP-HIMO) :

Durant les exercices 1997, 1998, 1999 et 2000, il a été créé près de 48 000 emplois/an dans 37 wilayas pour un montant global de 4,2 milliards de dinars.

Ce montant correspond à la totalité des financements des TUP-HIMO dans le cadre du prêt 4006-AL de la Banque Mondiale (BM) et garanti par le trésor public algérien, initié en 1997 et clôturé en 2001. L'enveloppe financière affectée au titre de l'exercice 2001 est de 2,828 milliards de dinars dont 01 milliard et prévue dans le cadre du Programme de Soutien à la Relance Economique (PSRE).

Les dispositifs de création d'activités :

Le Micro-crédit :

Le dispositif cible toutes les personnes, sans limite d'âge, ayant la volonté de créer une activité, mais, dépourvues de fonds nécessaires et donc non éligibles à la micro-entreprise/ANSEJ. Le financement des projets prend la forme de petits prêts bancaires bonifiés, garantis par l'Etat. Le montant de l'investissement par projet varie de 50 000 DA à 350 000 DA.

Les promoteurs sont soumis à l'apport personnel fixé à 10% et au versement de 1% du montant du coût du projet comme droit d'adhésion au fonds de garantie des risques découlant des micro-crédits, domicilié à la CNAC. Le bénéficiaire du micro-crédit prend en charge un taux d'intérêt de 2% ; le différentiel par rapport au taux du marché est payé par le trésor.

Dans le cadre du programme de soutien à la relance économique, une institution financière spécialisée dans le micro-crédit a été prévue et inscrite dans la loi de finances complémentaire pour l'année 2001. Cette nouvelle institution aura pour objectif d'absorber les projets de micro-crédit en attente et de prendre en charge les nouveaux projets.

Tab 35 : Etat des programmes des micro-crédits

Désignation		2000	2001	2002
Programme B.N.A	Dossiers traités	17 517	53 052	61 921
	Accords Bancaires	547	4 398	9 102
	Crédits octroyés (en millions DA)	-	-	1 346
Programme Khalifa Bank	Dossiers traités	-	-	53 563
	Accords Bancaires	-	-	3 762
	Crédits octroyés (en millions DA)	-	-	1 126

Source : ADS – MESN – octobre 2002

La micro-entreprise

Sur la période 1997-2001, il a été financé près de 40 000 micro-entreprises qui devaient générer près de 122 740 emplois permanents. Les crédits affectés par l'Etat à cet effet, sont de l'ordre de 11,5 milliards de DA, soit 11,05% du total des investissements prévus. Ces ressources proviennent du FNSEJ ; ils couvrent le montant des prêts sans intérêt accordés aux promoteurs, les frais d'assistance technique et le différentiel par rapport aux taux bancaires.

Evaluation des aides publiques à l'emploi

Le montant global des crédits alloués au soutien direct de l'emploi était de 1 milliard de dinars en 1989 et a atteint 19,4 milliards de dinars en 2001. L'évolution des crédits consentis à l'ensemble des programmes entre 1999 et 2001 a été de 14,8% en moyenne par an ; toutefois, il est observé que l'aide financière accordée à la création d'activités est plus importante en volume (+3 109DA) et en rythme de progression (+100%). Ceci semble indiquer une orientation en faveur de la promotion de l'auto-emploi.

Les subventions publiques cumulées sur les trois (03) dernières années, sont évaluées à 47,14 milliards de dinars et ventilées comme suit :

Programme d'emploi d'attente : 33,84 109 DA (71,8%)
 Programme de création d'activités : 13,30 109 DA (28,2%).

En 2001, les subventions publiques des programmes d'emploi, représentent seulement 0,46% du PIB.

Tab 36 : Evolution des subventions budgétaires par dispositif d'emploi

1999, 2000, 2001

Dispositifs	1999	2000	2001	Total
1- Programme d'emplois d'attente				
- IAIG	5,5	5,2	7,0	17,7
- ESIL	2,08	1,94	2,4	6,42
- CPE	1,14	0,68	0,9	2,72
- TUP-HIMO	3	1,2	2,8	7,0
S/T1	11,72	9,02	13,1	33,84
2- Programme de création d'activités				
- Micro-entreprises	3	4	4,5	11,5
- Micro-crédit	-	-	1,8	1,8
S/T2	3	4	6,3	13,3
Total	14,72	13,02	19,4	47,14

La notion d'emploi dans le cadre de ces dispositifs est dominée par le principe de l'occupation. En effet, hormis les emplois créés dans le cadre de la micro-entreprise qui revêtent également un caractère économique, les autres formules ont un caractère social et ont pour objectif de réduire la pauvreté engendrée par le rétrécissement du marché du travail.

DEUXIEME PARTIE

Prélèvements et Redistribution

CHAPITRE I : *Eléments de problématique*

Définitions et concepts

Il est indispensable, pour faciliter le débat, de clarifier les notions de dépense publique, de dépense sociale, à travers les instruments que sont ;

la redistribution,

les prélèvements,

les transferts

et la solidarité.

La dépense publique est définie généralement comme celle décidée, soit au niveau de l'État, soit au niveau des collectivités locales, soit au niveau des organismes sociaux. On distingue, dans les budgets publics les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement, auxquelles il faut ajouter la catégorie des dépenses de transferts de l'Etat.

La dépense sociale "budgétisée" vise les dépenses de nature sociale prises en charge par un budget public : l'État (cas des aides versées aux personnes handicapées, de l'indemnisation des chômeurs, des actions en faveur de l'emploi,...) ou une collectivité locale ou un établissement public.

L'ensemble des dépenses de nature sociale comprend à la fois les dépenses "budgétisées" et les dépenses gérées par les organismes sociaux. Dans de nombreux pays, ces dépenses sont regroupées, pour la plupart, dans un document qui permet de mesurer l'ensemble des dépenses sociales qui font l'objet d'un financement public.

Le concept de prélèvement obligatoire comprend les impôts proprement dits, les cotisations sociales et plus généralement tous les versements des agents économiques aux administrations de chaque pays. Ces versements ne sont ni volontaires ni liés à une contrepartie immédiate et individualisable. C'est l'ensemble des impôts perçus par l'État ou par les collectivités locales, ainsi que des cotisations sociales effectives versées par les assurés ou par leurs employeurs, afin d'acquiescer ou de maintenir des droits et prestations qui constituent les prélèvements.

L'impôt repose sur les principes de la neutralité fiscale et du rendement, exigences contradictoires avec la redistribution.

L'impôt indirect n'est pas progressif, son poids est directement lié au mode de consommation. Ainsi, si les dépenses alimentaires sont faiblement taxées, ces dépenses représentent une proportion importante des dépenses totales pour les bas revenus. L'impôt sur les dépenses porte alors davantage sur les catégories sociales qui ne sont pas à même d'épargner.

Seul l'impôt sur le revenu est progressif. Par ailleurs, l'évasion fiscale vient aggraver l'inégalité entre revenus déclarés par les salariés et les non salariés.

Dans la redistribution, on distingue généralement la redistribution verticale et la redistribution horizontale.

La redistribution horizontale s'opère entre catégories. L'évaluation de son efficacité s'effectue à deux niveaux. Le premier est celui des bénéficiaires : sont-ils ceux qui étaient visés ? Au second niveau, la question est : « les plus riches sont-ils ceux qui tirent le meilleur parti de ces transferts en espèces ou en nature ? »

La redistribution verticale permet de définir le seuil de pauvreté d'une société donnée c'est-à-dire la frontière entre les riches et les pauvres.

Toutefois, si la redistribution verticale est relativement aisée à cerner lorsqu'elle a pour critère le clivage socio-professionnel entre salariés, elle est plus improbable pour les autres catégories (non salariés). La redistribution verticale est à l'origine des politiques de minima sociaux pour les exclus et les marginaux.

On retiendra que la redistribution est assurée par deux mécanismes essentiels, la sécurité sociale et le système fiscal. Leurs objectifs peuvent toutefois être en contradiction avec ceux de la redistribution, en particulier lorsque ces derniers ne sont pas clairement affichés dans les politiques publiques.

Les prélèvements sont un instrument de la redistribution, dont la finalité est de corriger les inégalités issues du mode de distribution primaire des revenus. Dans cette perspective, les prélèvements devraient porter sur les éléments constitutifs de la richesse (revenu, patrimoine). Dans les faits, les prélèvements s'opèrent sur les revenus déclarés et notamment les salaires.

Le néo-libéralisme, qui conteste ce qui entrave le marché, s'efforce de démontrer que le marché conduit à une redistribution ou un partage équitable entre tous les agents économiques, chacun étant rémunéré en fonction de son apport. Ce postulat n'explique pas les inégalités de revenus individuels issus de la propriété, de l'activité ou de la productivité. De même qu'il n'explique pas les inégalités de revenus individuels à l'intérieur de chaque catégorie de facteurs. La mesure de l'inégalité conduit à l'appréciation de ses conséquences. Elles varient selon l'importance du Produit national à partager. Dans le cas des pays à revenu intermédiaire ou faible, une inégalité même faible ou modérée se traduit par une insuffisance criante des revenus les plus bas. La masse partagée selon le postulat de la rémunération en fonction de la productivité marginale de chacun des facteurs, fait que la part revenant à ceux qui sont au « bas de l'échelle » ne leur permet pas de couvrir les besoins courants.

Ainsi, les difficultés sont nombreuses si l'on veut savoir « qui reçoit plus qu'il n'a donné ? » Pourtant, la réponse à une telle question est à la base de tout effort d'évaluation d'un système de redistribution, mais elle implique au préalable, la définition des objectifs de la dépense publique et celle des méthodologies et instruments de mesure des résultats.

En premier lieu il s'agit d'évaluer les inégalités primaires liées à la rémunération des facteurs, pour chacun d'entre eux, à l'intérieur de chacun et entre les facteurs. En second lieu, il faut évaluer les parts respectives de chaque consommation et particulièrement celle qui touchent les besoins essentiels.

Sur ces éléments fondés sur l'analyse de la comptabilité nationale et les enquêtes de consommation, l'on corrige les inégalités primaires par des attributions prioritaires de ressources à des catégories cibles selon des modalités particulières. La dépense sociale de l'Etat est donc le fruit de l'inégalité, elle est d'autant plus importante relativement que le produit à partager est faible.

La distribution primaire ne s'effectuant pas exclusivement par l'effet du marché, car dépendant aussi d'une régulation publique (salaire minimum, logement social, prix agricoles...) il faudrait pouvoir disposer d'informations sur les situations avant redistribution.

L'approche qui se limite aux revenus demeure tronquée dans la mesure où elle ignore le patrimoine qui constitue un capital de sécurité. Enfin, elle occulte les phénomènes d'inégalité dans l'accès aux services collectifs.

En matière de transferts, les définitions varient selon les pays. A titre indicatif, il est rappelé celle retenue par la base de données de l'OCDE qui entend par transferts les prestations accordées à des ménages et à des individus par des institutions publiques (et privées), destinées à aider les bénéficiaires lorsque surviennent certains événements affectant leur bien-être. Ces prestations peuvent être soit des transferts en espèces, soit des biens et services fournis directement (« en nature »).

Les transferts sociaux ont une incidence conjoncturelle et infléchissent à moyen et long termes les structures économiques et sociales.

Sur le plan conjoncturel, les transferts ont un impact sur la consommation. Compte tenu du rapport entre actifs occupés et chômeurs et de celui entre actifs occupés et population totale, il est plus que nécessaire de veiller à ce que les inactifs puissent consommer. Les transferts de la sécurité sociale et de l'Etat répartissent entre le plus grand nombre un minimum de pouvoir d'achat. La relance économique a besoin de consommateurs. Les transferts sociaux et leur revalorisation sont plus faciles à mettre en œuvre que l'augmentation des salaires directs.

L'effet sur la consommation est immédiat car les transferts sont dépensés rapidement. Ils permettent l'accès au marché des plus pauvres pour les produits de première nécessité. Ils peuvent être modulés en fonction des catégories que l'on souhaite soutenir. Ils assurent un marché permanent de la consommation de produits et de services médicaux. Comme on peut voir aussi se constituer de nouveaux marchés tel celui des retraités.

Assurée d'un minimum de sécurité, la catégorie des bas salaires est encouragée à rechercher les moyens d'améliorer son niveau de vie notamment en matière de logements stimulant ainsi la demande sur le marché. En période de récession, les transferts permettent « d'amortir » tant la dégradation de la consommation que celle du niveau de vie.

La protection sociale contribue au développement humain et c'est par rapport à ce critère que l'on peut apprécier sa productivité. Par exemple, que serait l'état sanitaire sans la Sécurité Sociale ? Que serait l'accès des jeunes au marché de l'emploi sans les dispositifs d'attente ?

La protection sociale contribue par ailleurs à accompagner certaines transitions et une certaine mobilité. C'est pour encourager la reconversion des effectifs du secteur d'Etat et de ceux qui sont licenciés pour raisons économiques qu'un système contributif d'allocation chômage a été créé. La protection sociale est un outil d'accompagnement des mutations socio-économiques.

En tant que revenu indirect, les transferts directs aux ménages représentent près de 33% de leurs revenus en 2001.

Par ailleurs, le fonctionnement des marchés et la mise en œuvre des facteurs de production nécessitent la prise en charge de certaines tâches au niveau de la collectivité. Ce qui explique le caractère ambivalent de la dépense sociale qui répond à la fois aux besoins du mode de production et à des aspirations de la population.

On peut observer cette double finalité de la dépense sociale au niveau des marchés du travail, des marchandises et des capitaux, où se manifestent les interventions sociales aux trois stades de la production, de la commercialisation et de l'accumulation.

La production dépend à la fois de l'activité et de la productivité. L'activité est fonction de l'effectif de la population en âge de travailler, de son taux d'activité et de la durée du travail.

L'économie de marché a besoin d'adapter les effectifs occupés aux variations de la conjoncture, de conserver un volant «nécessaire» de chômage et d'assurer la flexibilité des taux d'activités.

Les interventions sociales portent alors sur la flexibilité de la réglementation (durée du travail et statut du travailleur), l'organisation de la prise en charge des chômeurs...

Au niveau macro-économique l'augmentation de la productivité implique une mobilité du travail vers les secteurs les plus dynamiques. Les interventions sociales liées aux effets de la productivité ont pour finalités d'accompagner ces mutations et les faire accepter : services de l'emploi, orientation et placement, formation de reconversion, mesures en faveur de secteurs en difficulté, logement social.

L'exigence d'écoulement de la production, quant à elle, suppose des consommateurs solvables.

C'est à cela que répondent les interventions sociales en vue de soutenir la commercialisation qui visent :

La répartition des revenus et leur correction par une redistribution au profit des inactifs. Elle répond au besoin d'écoulement de la production tant que les revenus indirects ne prennent pas le pas sur les revenus directs.

La redistribution des revenus les plus élevés vers les revenus les plus bas, tout en tenant compte que le marché a besoin d'une progressivité qui maintienne une certaine inégalité au profit des couches sociales ayant un effet d'entraînement dans la génération de nouveaux besoins.

La création d'infrastructures nécessaires à l'utilisation des biens produits, la circulation des produits, l'organisation de l'espace marchand. Les interventions sociales prennent en charge les coûts collectifs du mode de vie urbain.

Le dosage de l'intervention entre la stimulation de la consommation et de l'offre marchandes.

L'accumulation est la finalité pour toutes les entreprises mais c'est aussi un résultat qui n'est obtenu durablement que par certaines. Les interventions sociales dans ce domaine ont pour objectif le partage entre salaires et profit permettant à la fois la rémunération des capitaux et favorisant leur réinvestissement. Elles aboutissent généralement à encourager l'épargne des ménages par la distribution des revenus et leur répartition entre consommation et épargne.

Chacune de ces grandes catégories met en œuvre des instruments regroupés en trois grandes rubriques budgétaires d'intervention sociale que sont la régulation, les transferts monétaires, et la fourniture de biens et services. Ces interventions par le budget de l'Etat ont-elles mêmes des incidences économiques directes et indirectes, puisqu'elles agissent sur les facteurs fondamentaux de l'activité économique.

Les comptes sociaux des administrations qui regroupent prélèvements et dépenses de ces administrations permettent de mesurer ces incidences. Trois instruments permettent de dégager les agrégats significatifs des différentes interventions sociales :

La comptabilité nationale, qui détermine la pression fiscale ;

Le budget fonctionnel de l'Etat, qui couvre les différentes interventions selon les catégories de dépenses ;

Le budget social de la nation, qui intéresse les dépenses couvrant partiellement ou totalement les charges des ménages dans certains domaines.

Faute d'instruments et d'informations suffisantes, l'on doit se contenter pour l'instant d'un bilan auquel peut contribuer le budget social. Ce bilan devrait évaluer au niveau des ménages ou des individus, le solde positif ou négatif qu'ils retirent des transferts, en d'autres termes, ce que l'on paie à l'Etat et ce que celui-ci restitue sous forme de transferts et de services collectifs gratuits. La sécurité sociale et la fiscalité sont les principales ressources de la redistribution.

Bref aperçu de l'origine des budgets sociaux

Avec l'extension du champ des questions sociales et l'importance des dépenses publiques, tous les pays ont été confrontés à l'exigence de mesurer le développement par d'autres critères que le taux de croissance de l'économie. Ceci a entraîné le développement des statistiques sociales (comptes sociaux, indicateurs sociaux, modélisation). Il s'agit d'en extraire les indicateurs les plus significatifs de la situation sociale et si possible de formuler des objectifs et de définir des actions à mener. Il semblerait que le mouvement ait été lancé aux Etats Unis en 1960, avec la création de la Commission sur les buts de la Nation et la première publication d'un « rapport social ».

Depuis, les recherches et les travaux se sont accélérés et, malgré leur diversité, ils reposent sur trois idées communes :

Quantifier des phénomènes qui sont appréciés subjectivement ;

Mesurer les phénomènes sociaux à travers les composantes visant l'amélioration du bien-être ;

Intégrer ces indicateurs dans un système traduisant une échelle de préférences collectives.

Les domaines de préoccupation sociale sont principalement : revenu et consommation, santé, éducation, logement, emploi, conditions de travail, population. Sur le plan international, l'on citera les indicateurs sociaux de l'OCDE et ceux du développement humain du PNUD.

On voit ainsi que la préoccupation d'élaboration d'un bilan social a présidé dans la majorité des pays au développement des statistiques sociales et à leur corollaire, l'adoption « d'un budget social ».

Les exigences citées ci-dessus sont devenues plus fortes en raison de l'accroissement des dépenses publiques, de l'ouverture au marché mondial et de la recherche de la maîtrise des dépenses publiques. Il n'est pas sans importance de noter que les efforts en la matière ont été engagés dans ce sens dans les pays développés. C'est dire le rôle central de la programmation sociale dans ces pays et par voie de conséquence, le suivi rigoureux des indicateurs sociaux donnant lieu à la publication de bilans et de budgets sociaux.

C'est ainsi que l'OCDE définit les dépenses sociales¹² comme ayant « pour but d'améliorer le bien-être des membres de la société en assurant la fourniture par la collectivité de biens et de services aux personnes se trouvant dans des situations particulières ou ayant des besoins spécifiques. Ce vaste objectif couvre des catégories de dépenses sociales nombreuses et très dissemblables par leur nature et s'adresse à des populations très différentes. Elles englobent entre autres les transferts de revenu au profit des personnes qui se sont retirées de la vie active, les aides aux personnes ayant de faibles revenus, ainsi que les services d'aide et de soins aux personnes âgées, notamment les personnes âgées dépendantes ».

¹²Voir définition des rubriques des dépenses sociales OCDE en annexe

Ces dépenses se répartissent entre les grandes catégories suivantes :

pensions (prestations de vieillesse en espèces et pensions de survie) ;

garantie de ressources au profit de la population d'âge actif soumise au risque de maladie ou affectant les revenus du travail (allocations d'invalidité en espèces, indemnités pour accident du travail et maladie professionnelle, prestations de maladie, prestations aux familles en espèces, indemnités de chômage, allocations de logement et autres indemnités) ;

dépenses publiques de santé et autres services sociaux (services aux personnes âgées et aux personnes handicapées, services aux familles et politiques actives du marché du travail).

Les budgets sociaux existent dans la plupart des pays de l'OCDE. Chaque année, l'OCDE publie un état des dépenses sociales sur la base de définitions communes à tous les états membres, afin d'effectuer les comparaisons en termes de prélèvements et de poids de la pression fiscale.

A titre d'illustration le tableau suivant donne une comparaison de ces prélèvements en Europe.

Tab 37 : Prélèvements obligatoires dans les Etats membres de l'Union Européenne

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Europe des 15	38,6	40,5	40,8	41,4	41,9	42,1	41,9	42,1	42,6	42,6
Europe des 11 ⁽¹⁾	38,5	40,3	40,5	41,4	42,2	42,8	42,4	42,4	42,8	42,2

Europe des 11 : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-bas, Autriche, Portugal et Finlande.

Source : Eurostat.

Tab 38 : Comparaison internationale de l'évolution des prélèvements obligatoires

	1985			1995		
	Taux de P.O. (1)	Impôts	Cotisations sociales	Taux de P.O (1)	Impôts	Cotisations sociales
- France	44,5	25,2	19,3	44,5	25,2	19,3
- Allemagne	38,1	24,2	13,9	39,2	23,8	15,4
-Royaume- Uni	37,9	31,2	6,7	35,3	29,0	6,3
- Suède	50,0	37,5	12,5	49,7	35,2	14,5
- Etats-Unis	26,0	19,5	6,5	27,9	20,9	7,0
- Japon	27,6	19,3	8,3	28,5	18,1	10,4

Prélèvements obligatoires. Sources OCDE.

Un effort similaire, pour élaborer des bases homogènes de présentation et de comparaison internationale des statistiques sociales, a été engagé par le PNUD, avec l'IDH.

L'ensemble de ces efforts s'inscrit dans le cadre de la recherche de l'efficacité et de l'équité de la dépense publique, tant au regard de la politique sociale qu'elle se propose de mettre en œuvre, que plus largement, au regard des objectifs du développement humain.

Cette double exigence implique, donc, une connaissance approfondie des prélèvements fiscaux et sociaux et de la redistribution à laquelle ils donnent naissance. Plus généralement, compte tenu de l'importance des masses budgétaires mises en œuvre et de leur impact sur l'activité économique, il s'est avéré nécessaire de mieux maîtriser ces dépenses.

Néanmoins, les chiffres bruts, lorsqu'ils ne sont pas assortis de définitions précises et de références claires peuvent conduire à de véritables contresens.

A la lumière des développements précédents, on peut tenter de cerner le contenu d'un budget social. Il a comme fonction essentielle de présenter les grandes évolutions du système de prélèvements et de transferts en s'appuyant sur l'exploitation des principales sources statistiques disponibles et les résultats des études concernant la redistribution des revenus au travers des prélèvements sociaux ou fiscaux et des transferts monétaires (prestations sociales).

Il fait aussi apparaître le degré de redistributivité du système de prélèvements sociaux et fiscaux en fonction de trois éléments :

La part que ceux ci prennent par rapport à la masse des revenus,

le champ qu'ils concernent (la nature des revenus soumis à prélèvement ou le type de ménages concerné par les prestations),

le degré de progressivité propre à chaque instrument (progressivité du prélèvement fiscal ou social, conditions de ressources des prestations sociales).

Le budget social constitue une étape dans l'objectif recherché, qui est d'aboutir à terme à une plus grande transparence dans les finalités les objectifs et les moyens des politiques sociales, et de mettre au point les instruments d'élaboration et d'évaluation des politiques sociales, contribuant ainsi à une meilleure lisibilité du budget de l'Etat exprimé à travers la loi de finances, et permettant des débats démocratiques sur une base claire (par le parlement et les agents concernés).

Un processus régulier d'évaluation des moyens mobilisés et des résultats atteints serait ainsi mis en œuvre, pour apprécier l'efficacité de la dépense publique en général et de la dépense sociale en particulier au regard des finalités de développement humain et des objectifs qui leur sont associés.

C'est de cette problématique que découlent les concepts et les méthodologies liés à l'élaboration du budget de l'Etat et de ses démembrements extérieurs (collectivités locales, établissements publics, institutions sociales...) et par voie de conséquence, la présentation d'un budget social de l'Etat et de la Nation.

Les concepts et la méthodologie doivent répondre à une double exigence d'évaluation interne et de comparaison internationale.

Les indicateurs internes ne sont pas nécessairement la simple reproduction des concepts et méthodologies d'institutions internationales, néanmoins, ils doivent être choisis de manière telle qu'ils puissent faire l'objet de transpositions significatives sur le plan international, tout en relativisant la portée opérationnelle de ces comparaisons.

Ce qu'enseigne l'expérience de maîtrise de la dépense publique c'est que l'importance d'un budget social et des prélèvements obligatoires qu'il exige dépendent de l'arbitrage que fait un pays entre les besoins collectifs qui doivent être socialisés et ceux qui doivent être satisfaits par le marché. Cet arbitrage ne saurait être réduit à une approche purement comptable.

Il s'agit, ainsi, de substituer aux optiques de dépenses et de prélèvements obligatoires, une optique de résultats, afin que l'Administration soit rendue sans cesse plus attentive à l'efficacité de son action. Cela suppose d'élargir la dimension temporelle à la moyenne ou la longue période et de dépasser le cadre de l'annualité.

Il s'agit, également, de permettre aux partenaires sociaux et à la représentation nationale de mener des discussions de fonds sur les enjeux des choix sociaux opérés - et non de débattre sur des données chiffrées souvent incompréhensibles - en disposant d'une vision cohérente, intégrée et globale de la politique publique pour arrêter ses choix et veiller à leur respect.

Cet objectif appelle un réexamen à trois niveaux :

- Les statistiques sociales, les comptes sociaux, la recherche d'une modélisation sociale

Les statistiques sociales

Leur conception n'est pas adaptée à ce but. Il en est ainsi des revenus évalués à partir des données du fisc, ou des effectifs scolarisés pour l'éducation. Elles dépendent des contraintes et des besoins administratifs des services qui les recueillent. Or l'évaluation des politiques publiques nécessite des informations autonomes exhaustives plus actuelles.

Il y a là un large champ ouvert pour l'approfondissement des enquêtes régulières par sondage et pour les recherches sociologiques et économétriques.

Les travaux d'élaboration d'un budget social de la nation impliquent de renforcer les moyens de l'information statistique et que celle-ci soit libre de tout parti pris pouvant restreindre ses possibilités.

L'ONS doit jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration et la présentation des statistiques sociales de référence, et dont l'approfondissement et l'exploitation relèvent d'organes d'études privés ou publics.

Les comptes sociaux

Ces comptes ressortent de la comptabilité nationale. Dans la perspective d'un budget social ils doivent corriger le PNB par le développement humain. Ceci implique de mieux saisir dans l'espace et dans le temps l'unité de l'individu et du ménage afin de mieux appréhender les phénomènes de cumul ou de carence dans le bénéfice des politiques sociales. Les comptes sociaux permettent des études d'efficacité notamment en matière de mobilité sociale et de répondre à une des interrogations essentielles : comment s'opère le passage d'une situation à une autre ? Il s'agit d'apprécier ici les effets de la redistribution.

Enfin la comptabilité sociale devrait faire naître une comptabilité de l'écosystème. C'est à cet objectif que contribuent, notamment, les travaux du RNDH.

Les indicateurs sociaux

Ce sont ceux qui permettent, d'une part de formuler des objectifs, de définir les actions à mener et, d'autre part de porter un jugement pertinent sur la situation sociale. L'une des difficultés de cet exercice est de quantifier des faits qui font l'objet d'appréciations qualitatives, par des données fiables pertinentes et chiffrées. Il s'agit en effet de mesurer les phénomènes sociaux et de définir le bien être.

Cela nécessite non seulement des indicateurs mais aussi leur intégration dans un système décrivant la réalité sociale dans son ensemble. Enfin ils doivent permettre de définir les facteurs qui déterminent la réalité sociale.

Les indicateurs sociaux donnent une base objective au dialogue social et contribuent à la définition des moyens et des objectifs de la politique sociale.

Cependant, tout système de présentation des données reflète une idéologie c'est à dire une vision des rapports entre les hommes. L'approche individualiste privilégiera le bien être d'un individu moyen, alors que l'approche collective s'attachera à l'individu médian.

Quelle que soit l'idéologie sociale du bien être (welfare ou protection sociale) un consensus se fait autour des composantes des politiques sociales. L'on peut les repérer à travers les budgets sociaux des pays de l'O.C.D.E et dans les indicateurs de développement humain du PNUD de l'OMS et du BIT notamment :

Un premier groupe d'indicateurs rassemble les informations sur la population : la mobilité sociale ; la famille ; la participation ; la culture.

Un deuxième groupe d'indicateurs est celui concernant les revenus et la consommation ; la Santé ; l'Education ; le Logement ; la Sécurité publique.

Un troisième groupe est celui qui concerne notamment l'emploi, la qualité des conditions de travail, le cadre de vie, le temps et l'utilisation du temps, l'environnement.

La modélisation

A l'analyse de la situation sociale, on doit ajouter l'articulation des phénomènes sociaux et les relations de causalité qu'il peuvent entretenir entre eux.

Les décisions budgétaires doivent pouvoir se référer à un schéma explicatif de la réalité sociale. Des études « tecnico-sociales » sont à faire pour repérer les variables fondamentales de la réalité sociale en distinguant celles auxquelles on fixe des indicateurs d'objectifs et celles auxquelles on fixe des indicateurs d'action. Une politique sociale, par son impact humain, implique que tous les partenaires aient :

- une conscience claire des grands problèmes de la nation,
- qu'ils soient convaincus que ces problèmes sont étudiés en vue de leur donner une solution progressivement,
- que des réformes soient accomplies.

Dans cette perspective l'on utilisera à bon escient l'annonce de mesures de rééquilibrage.

Ces conditions contribuent à la gestion des tensions au jour le jour. Mais tout ceci suppose une programmation d'envergure qui, compte tenu de la stabilité des structures sociales et des comportements, s'inscrit dans le long terme.

CHAPITRE II : *Fiscalité et redistribution*

Pour l'année 2001, la fiscalité totale représente 29,6% du PIB. La proportion de la fiscalité ordinaire est de 9,69% et celle des impôts directs de 2,35% du PIB.

Quant à la structure des prélèvements, les impôts directs représentaient 24,26% des recettes de l'Etat, dont 63,21% pour l'IRG, 36,68 % pour l'IBS, 45,07% pour les impôts indirects. Concernant plus particulièrement la structure des impôts directs, on relève que l'IRG sur les salaires représente 71,25%.

La configuration des ressources budgétaires s'inscrit dans la tendance observée depuis 1974 où le poids de la fiscalité pétrolière est passé de 37% à 57% dans les ressources budgétaires totales. Depuis cette date, la fiscalité pétrolière a fourni plus des 2 / 3 des moyens budgétaires de l'Etat.

Le renversement de la tendance suppose des mesures sur le long terme pour parvenir à un rééquilibrage en termes de structure des recettes. En effet, ces structures n'ont subi aucune modification depuis l'indépendance du pays et se caractérisent comme suit :

Tab 39 : Structure des recettes

	1959	1970	1980	2001
Impôt sur le revenu	19%	26%	23%	23%
Impôt sur la dépense	76%	71%	74%	73%
Impôt sur le capital	5%	3%	3%	4%

Si on exclut la fiscalité pétrolière, les prélèvements opérés au titre de la fiscalité ordinaire reposent pour plus de 97 % sur l'impôt sur les revenus, notamment les salaires, et sur l'impôt sur la dépense qui touche d'une manière non différenciée l'ensemble des catégories sociales. En revanche, l'impôt sur le capital représente entre 3% et 4% étant donné que ce dernier n'est pas imposé en tant que capital, mais uniquement en cas de transfert (cession, héritage et autres).

Tab 40 : Evolution des recouvrements affectés à l'Etat

	Evolution en %			Structure en %			
	1999/1998	2000/1999	2001/2000	1998	1999	2000	2001
Produits							
Impôts Directs	-13,83	3,68	20,48	26,95	23,22	22,63	24,26
Dont							
IRG	-16,65	1,61	25,34	64,09	62,00	60,76	63,21
IRG : Salaires	-17,62	-3,28	30,20	72,90	72,05	68,58	71,25
Rôles	-35,01	15,93	-2,87	23,13	18,04	20,58	15,95
Retenues à la Source	108,41	11,10	48,07	3,96	9,91	10,84	12,81
IBS	-8,52	7,43	13,05	35,54	37,73	39,09	36,68
IBS : Rôles	-24,79	36,96	31,92	52,36	43,05	54,88	64,04
Retenues à la Source	9,36	-14,89	-9,90	47,64	56,95	45,12	35,96
Autres Impôts Directs	-35,38	-43,44	-11,20	0,37	0,28	0,15	0,11
Enregistrement et Timbre	14,15	19,41	4,96	3,48	3,97	4,46	4,16
Enregistrement	-3,01	22,53	21,95	28,18	23,95	24,57	28,55
Timbre	20,89	18,43	-0,57	71,82	76,05	75,43	71,45
Dont							
* débite	78,10	40,14	-63,23	-	-	-	-
* sur état	17,48	30,80	-8,73	-	-	-	-
* vignette Auto (20 %)	0,20	18,59	5,61	-	-	-	-
Taxes sur Chiffre d'Affaire	3,76	4,47	8,45	45,84	47,57	46,71	45,07
TVA Intérieure	-6,54	5,26	12,41	45,30	41,74	42,35	42,90
Produits Pétroliers	5,70	8,01	-6,07	9,05	9,43	9,81	8,31
TVA/ Importation	8,48	1,63	13,20	45,66	48,83	47,84	48,80
S/TOTAL TVA	1,42	3,74	10,97	69,06	67,50	67,03	68,59
TIC : Intérieure	10,86	4,49	2,78	13,76	14,70	14,71	13,94
Taxes/ Produits Pétroliers	1,28	14,12	4,79	14,86	14,50	15,84	15,31
TSA Intérieure	36,46	4,32	-31,26	40,94	37,98	51,59	36,61
TSA Douane	54,51	-40,06	26,84	59,06	62,02	48,41	63,39
S/TOTAL TSA	47,12	-23,20	-3,13	2,32	3,30	2,42	2,16
Droits de Douanes	6,95	9,62	15,40	22,54	24,11	24,84	25,50
Produits Divers Budget	-6,04	27,73	-16,52	1,20	1,13	1,35	1,01
Total Fiscalité Ordinaire	-0,02	6,39	12,40	47,46	37,91	33,57	32,73
Fiscalité Pétrolière	47,90	28,54	16,75	52,54	62,09	66,43	67,27
Total Fiscalité d'Etat	25,16	20,14	15,29	100,00	100,00	100,00	100,00

Tab 41 : Evolution de la pression fiscale

Rubriques	Unité	1999	2000	2001
Cotisations sociales (1)	Milliards DA	169,3	179,5	180,0
Fiscalité ordinaire (2)	Milliards DA	353,5	378,9	420,2
Total (1)+(2)	Milliards DA	522,8	558,4	600,2
Production Intérieure Brute	Milliards DA	2802,2	3654,1	3630,1
Produit Intérieur Brut	Milliards DA	3212,5	4079,0	4222,0
Pression fiscale en pourcentage de la PIB	(%)	18,7	15,3	16,5

Pression fiscale en pourcentage du PIB	(%)	16,3	13,7	14,2
Population totale (2)	Millions	29,95	30,38	30,86
Pression fiscale/ habitant	DA	17455,1	18379,6	19449,1

Structure du Budget de fonctionnement	(%)	74,3	72,0	69,6
Structure du Budget d'équipement	(%)	25,7	28,1	30,5
Total Budget de l'Etat	(%)	100,0	100,0	100,0

Dépenses de fonctionnement/habitant	DA	25662,8	28181,2	31224,9
Dépenses d'équipement/habitant	DA	8871,5	10595,1	11581,3
Dépenses Totales/habitant	DA	34534,2	38779,5	42806,2

Transferts (1)	Milliards DA	384,0	431,3	501,4
Total des dépenses publiques	Milliards DA	1034,3	1178,2	1321,0
Dépenses de fonctionnement	Milliards DA	768,6	856,2	963,6
Dépenses d'équipement	Milliards DA	265,7	321,9	357,4
Transferts / PIB	(%)	13,7	11,8	13,8
Transfert / Total dépenses publiques	(%)	37,1	36,6	38,0

(1) Il s'agit des transferts du compte revenu dépenses des ménages

(2) Population en milieu d'année

On constate une insuffisance en matière d'études, lesquelles seraient d'autant plus nécessaires qu'une transformation profonde des services publics est en cours dans le cas des services publics en réseau (télécommunications, transports, énergie, etc.). Par ailleurs, la protection sociale fait appel à l'accès à des prestations en nature qui ont un effet redistributif fort mais difficilement mesurable.

Une autre difficulté tient à l'hétérogénéité des droits à prestations qui sont constitués pour les différentes catégories de personnes selon leur statut, d'emploi en particulier.

En premier lieu, les non-salariés versent des cotisations plus faibles en proportion de leur revenu que pour les salariés, mais les prestations sont également plus réduites (retraite) ou inexistantes (chômage), etc.

En second lieu, si l'on restreint le champ aux salariés, les prélèvements sociaux sont devenus progressifs du fait des allègements de charges et ces derniers ne diminuent pas les droits acquis en matière de protection sociale. Par contre, le passage du chômage à l'emploi salarié se traduit, en apparence seulement, par une forte progressivité du prélèvement social, mais si la population en situation d'exclusion sur le marché du travail ne supporte pas de cotisations sociales, ou les supporte à des taux plus faibles, elle n'acquière pas, en contrepartie, de droits sociaux (retraite ou chômage).

Ainsi, les appréciations que l'on peut porter sur l'importance de la redistribution opérée par un système de prélèvements, de transferts sociaux mais aussi d'accès à des biens collectifs, dépendent de l'importance des inégalités des revenus initiaux que l'on cherche à réduire.

L'évolution des inégalités de revenu primaire doit être appréciée à un double niveau :

celui de l'évolution des éléments constitutifs du revenu primaire¹³,

et celui consistant à examiner plus précisément l'évolution des revenus primaires des ménages salariés, pour déterminer si les inégalités de revenu se sont davantage creusées, pendant la période considérée, que les inégalités de salaires proprement dites.

Par ailleurs, il convient d'étudier dans quelle mesure et selon quelle ampleur le système redistributif a compensé les tendances de la redistribution des revenus primaires.

Pour ce faire, une information fine devrait exister, notamment en ce qui concerne l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux (en incluant les cotisations sociales et les impôts sur la consommation).

¹³ On entend par là les salaires, les revenus non salariaux, les revenus du patrimoine et les revenus de remplacement de nature « assurancielle » (retraite, indemnités chômage).

Une première approche consiste à examiner la charge apparente de la TVA pesant sur les ménages selon leur niveau de dépenses de consommation ou de revenu.¹⁴ La TVA apparaît alors modérément progressive avec la dépense, du fait des différences dans les structures de consommation des ménages et de la coexistence du taux normal, du taux réduit et de dépenses exonérées (s'il n'y avait qu'un seul taux de TVA, elle serait strictement uniforme avec la dépense, s'il y en avait plusieurs avec des structures de consommation des ménages identiques, il en irait de même). Mais elle est dégressive avec le revenu, du fait de l'augmentation du taux d'épargne avec le niveau de ce dernier. Une hausse de la TVA réduit ainsi les inégalités selon le critère de la dépense et les augmente selon celui du revenu, même si ces effets redistributifs sont assez faibles.

Cette première approche est instructive mais n'est que partielle, puisque l'augmentation de la TVA ne laisse pas le système de prix inchangé et qu'elle modifie également le niveau et la distribution des salaires. Les effets redistributifs dépendent en effet des comportements de marge des producteurs et de la sensibilité de la consommation des ménages au prix des différents produits ainsi que de leur capacité respective à répercuter les hausses de prix dans l'évolution de leur salaire. Aucune étude ne prend en compte l'intégralité de ces effets qui impliquent à la fois les dimensions micro-économiques et macro-économiques. Néanmoins, les études existantes dans les pays développés tendent à confirmer les résultats obtenus par la première approche : une hausse de la TVA est redistributive par rapport à la consommation et anti-redistributive par rapport au revenu, avec des effets somme toute assez modérés sous les deux angles de l'impôt sur les sociétés et de l'imposition du revenu des ménages.

Comment s'opère le transfert de revenu à revenu ?

La redistribution monétaire fait passer un ménage donné d'un revenu initial à un niveau final après prélèvements et transferts. La définition des points de départ et d'arrivée, c'est-à-dire la liste des prélèvements et transferts pris en compte est cruciale pour la compréhension de toute étude empirique sur la redistribution.

Dans l'idéal, surtout si l'on veut mener des comparaisons internationales, le champ des opérations redistributives devrait être le plus complet possible et, par exemple, être indifférent aux modalités de financement (par cotisations ou impôts, directs ou indirects) des transferts ou des biens collectifs.

Dans ce cadre, l'analyse de la redistribution devrait partir du « revenu économique » correspondant à la contribution à la création de valeur : pour un revenu salarial, il s'agit du coût salarial total (y compris les cotisations sociales employeurs), pour un revenu d'activité non salariée du revenu net plus les cotisations sociales (et les frais professionnels pour être homogène avec le cas des salariés). L'ensemble des prélèvements et des transferts monétaires devrait être pris en compte pour aboutir à un « revenu disponible après impôt, net des impôts sur la consommation ».

Une approche de ce type appelle un approfondissement visant à définir les autres catégories de revenus.

L'on considère généralement que le revenu économique du capital est constitué des revenus d'intérêts, des bénéfices distribués et des plus-values. L'imposition à prendre en compte est constituée du prélèvement social, de l'impôt sur le revenu et enfin, de l'impôt sur les sociétés pour les bénéfices.

Une autre approche de la redistribution qui ne tient pas compte de l'aspect cycle de vie, part de ce que les personnes, en majorité, sont sans doute plus sensibles à « leurs ressources » (revenu disponible avant impôts) et à la décomposition de celles-ci entre ce qui vient de leur activité (salaire, indemnités journalières, indemnités de chômage, revenu non salarial, pensions de retraite), ce qui vient de leur patrimoine et ce qui vient des autres transferts, ainsi qu'aux prélèvements directs ou indirects qu'elles subissent. Une telle exigence qui ne donne pourtant qu'une vision très limitée des phénomènes de redistribution, montre l'effort d'analyse qu'il faut consentir pour présenter des résultats dans ce cadre.

Pour affiner ces résultats, il y aurait lieu de saisir la redistribution verticale qui est elle-même difficile à définir, en raison de la taille différente des ménages. C'est pourquoi les quelques études réalisées privilégient une mesure de la redistributivité au sein de ménages de taille identique, avant d'esquisser une évaluation d'ensemble. Une autre difficulté tient aux différences de nature des revenus entre actifs (occupés ou non occupés) et retraités, d'une part, entre salariés et non-salariés, d'autre part.

Les recettes fiscales résultent en majorité d'impôts et de droits indirects qui ne se prêtent guère à une redistribution des revenus. Cela a conduit à mettre l'accent sur des systèmes de redistribution relativement simples reposant plus sur l'effet de dépenses publiques égalitaires (éducation, santé) que sur la progressivité de l'impôt (car un impôt sur le revenu est souvent trop coûteux et se prête trop à l'évasion fiscale).

Le « coin fiscal »

L'analyse économique des relations entre le système socio-fiscal et l'emploi fait fréquemment appel à la notion de « coin salarial ». Le coin salarial représente le rapport entre le coût du travail supporté par l'employeur et le pouvoir d'achat perçu par l'employé, après imposition directe et indirecte. Le premier terme influence la demande de travail par les entreprises, le second l'offre de travail des individus. Le coin salarial dépend du niveau des taux de cotisations sociales de production et de consommation.

Il est possible et souhaitable de redistribuer directement aux plus pauvres par une politique de transferts en nature et éventuellement en recourant davantage à la fiscalité directe. S'il est sans doute peu réaliste d'imaginer un RMI dans les pays en développement, y compris en Algérie, il reste que des transferts en nature sont très efficaces (gratuité des médicaments pour les personnes démunies, fournitures, transport et cantines scolaires, politique du livre scolaire...).

Un pays de niveau intermédiaire comme le Mexique vient de se lancer dans un programme de redistribution sous forme d'allocations familiales.

Par ailleurs, la relation entre croissance et inégalités n'est pas tout à fait simple : des pays tels que la Malaisie et l'Indonésie ainsi que certains pays d'Amérique latine, pourtant en développement rapide, connaissent aussi de fortes poussées d'inégalités. Le salut, pour les pays en développement, ne peut venir essentiellement que d'un bon leadership interne conduisant les bonnes réformes avec une bonne gouvernance. Toutefois, la pauvreté de masse est elle-même une entrave au développement.

CHAPITRE III : *Politique économique, transferts sociaux et action sociale de l'Etat*

L'évolution des dépenses publiques est marquée dans les économies modernes par l'émergence d'un secteur public important devant suppléer les inefficacités du marché. Les activités délaissées par l'initiative privée sont assurées, en raison de leur caractère stratégique, par les pouvoirs publics. A cette caractéristique s'ajoute l'apparition, au niveau des budgets publics, des dépenses sociales destinées à consolider la cohésion nationale et à amortir «des chocs» générés par les crises économiques et les phénomènes de dysfonctionnement social.

On constate que la croissance des dépenses publiques est corrélée avec le développement économique. Les exigences de la production impliquent que certains segments de production sociale tels que l'école, l'hôpital et les services sociaux en général soient à la charge de l'Etat.

L'étude d'un budget social de la Nation renvoie à l'examen des composantes principales des finances publiques que sont les dépenses, les prélèvements (ressources fiscales) et les actions réglementaires édictées, annuellement, dans le cadre de la loi de finances.

La dépense publique est le moyen opérationnel et déterminant par ses effets directs (subventions, transferts, secours et assistance) et indirects (intervention, protection, stimulation et régulation) de l'activité économique.

La question des transferts sociaux et de la redistribution est à la fois politique économique et sociale. Les débats, lorsqu'ils existent, font apparaître deux optiques principales. La première considère que la redistribution est une variable dépendante de la croissance, seule condition à l'amélioration générale du niveau de vie. La seconde estime que la redistribution est présente à tous les stades de l'activité économique et que par voie de conséquence, elle est une variable déterminante du niveau de développement et de croissance.

Pendant longtemps, la première thèse a prévalu et la redistribution n'avait pas sa place dans une stratégie de développement, d'autant que ses tenants considéraient qu'une redistribution trop élevée des riches vers les pauvres pouvait réduire l'épargne et donc handicaper la croissance.

La seconde thèse fait valoir l'idée que la croissance peut être favorisée par une politique de redistribution et de réduction des inégalités. En effet, l'extension de la pauvreté aboutit à des situations contraires à l'efficacité économique, lorsqu'elle se traduit par une détérioration du niveau de santé, la déscolarisation des enfants, l'analphabétisme et le chômage.

Aussi, doit-on s'efforcer d'éviter l'écueil des idées reçues, notamment celle qui consiste à privilégier les prestations en espèces et les catégories de population les plus pauvres.

En effet, la redistribution aux plus pauvres s'effectue efficacement par une politique de transferts en nature et éventuellement en recourant davantage à la fiscalité directe.

Certains estiment par ailleurs que « l'éducation et la formation ne devraient pas être nécessairement ciblées vers les plus pauvres mais vers les familles qui sont juste en dessous du seuil de richesse ou de revenus qui permet d'entrer dans le sentier de la croissance des revenus élevés, c'est-à-dire que ce type de redistribution devrait être ciblé en faveur de la catégorie des plus riches parmi les pauvres ».

En effet, de manière générale, y compris dans les pays industriels, les inégalités de revenus s'accroissent et de plus en plus de salariés entrent dans la catégorie des pauvres.

Dans les pays en transition, « les inégalités de revenus se sont beaucoup aggravées depuis qu'ils ont opté pour l'économie de marché »¹⁵.

En outre, « la globalisation tend à devenir de plus en plus excluante... Elle ne se résume pas à la simple ouverture des frontières : elle traduit aussi le poids croissant des marchés, le retrait des Etats nationaux, la difficulté de mettre en place des formes de pouvoir supranationales capables de l'orienter et l'essor de zones grises qu'elle produit et dont elle s'alimente ».

Le processus d'intégration de l'économie mondiale provoque des bouleversements sociaux et exige des ajustements difficiles ; dans le même temps, les gouvernements ont de moins en moins de liberté d'action, ce qui rend ces ajustements encore plus difficiles.

Les économies nationales plus ouvertes sont rendues plus vulnérables aux chocs qui ébranlent le système économique international ; l'exacerbation de la concurrence sur les marchés mondiaux et la mobilité accrue des capitaux entraînent des remises en cause des normes de protection sociale et du droit du travail et pèsent sur les capacités des gouvernements à appliquer des politiques sociales compensatoires.

Malgré les mesures de libéralisation et de compression budgétaire et d'effectifs préconisés pour relancer la croissance, l'évolution des économies en développement a été ponctuée de crises : crise mexicaine de décembre 1994, crise asiatique en 1997, crise brésilienne à la fin de l'année 1998, crise argentine en 2002.

Ces crises ont accentué la réduction des dépenses publiques de santé et d'éducation au nom de la lutte contre le déficit budgétaire et ont contribué par voie de conséquence, à un accroissement de la pauvreté et des inégalités.

Le programme d'ajustement structurel appliqué en Algérie a adopté une démarche identique, en privilégiant la compression des dépenses publiques et particulièrement sociales, ainsi que l'arrêt des investissements publics.

Au cours de la décennie écoulée, et avec l'appui du fonds monétaire international, des « réformes libérales » ont été mises en place, en vue d'enclencher théoriquement une croissance durable, et, par suite, de réduire la pauvreté, voire les inégalités. Des politiques sociales spécifiques comprenant des « filets de sécurité » (services de première nécessité, infrastructures sociales), ciblées sur les « extrêmement pauvres » et faisant appel à la coopération avec les organisations non

¹⁵ rapport du BIT sur l'emploi dans le monde 1996/97

gouvernementales et à la participation populaire – il s'agit en fait des politiques sociales d'assistance – ont accompagné ces réformes libérales.

Toutefois,¹⁶ les budgets qui y sont consacrés restent très restreints, de l'ordre de 0,7% du PIB ; ces programmes sociaux ont en fait eu pour objectif de garantir l'acceptation des politiques de stabilisation, de libéralisation et de privatisation.

En définitive, non seulement les prestations du système de protection sociale se sont dégradées mais une fraction des pauvres n'a pas bénéficié des « filets de sécurité ».

Devant les problèmes sociaux résultant de ces stratégies fondées principalement sur le rétablissement et le maintien des grands équilibres financiers, certains économistes estiment qu'il faudrait remplacer ces programmes par une politique de lutte contre la pauvreté accordant une priorité à « l'éthique et au social » ainsi qu'à des politiques redistributives de grande ampleur, ce qui pourrait avoir deux conséquences bénéfiques sur le plan économique : une hausse de la productivité du travail et l'essor du marché intérieur.

En effet, la lutte contre la pauvreté s'entend en termes de protection sociale et de droits sociaux, lesquels devraient, à terme, être universalisés, selon les organisations des Nations Unies. La lutte contre toutes les formes de pauvreté suppose aussi que soient développées les dépenses publiques de santé, d'éducation et d'insertion sociale. Elle appelle enfin un soutien aux divers processus de démocratisation politique en cours et à l'intervention de l'État.

Autant d'éléments qui caractérisaient la politique sociale de l'Algérie et que paradoxalement, le programme d'ajustement structurel a remis en cause.

Deux dérives ont faussé le débat sur les questions du développement. La première, celle du volontarisme, consiste à considérer que la volonté politique peut suffire et ignore le poids des contraintes économiques. La seconde, celle du néo-libéralisme considère qu'il faut accorder la priorité absolue à l'efficacité économique, sacrifiant implicitement, la cohésion sociale.

Aujourd'hui, après bien des sacrifices dont l'utilité n'est pas démontrée, ce qui semble acquis est d'abord la remise en cause de l'idée selon laquelle la montée des inégalités serait le corrélat nécessaire et fatal des premières étapes de la croissance économique, puisqu'il apparaît que les sociétés ayant une politique de revenus bénéficient d'un avantage de croissance, dans la mesure où les conflits redistributifs y sont moins fréquents, la cohésion sociale plus forte et les institutions liées à la santé et à l'éducation favorables au développement.

En revanche, plusieurs postulats du dogme libéral sont plus que jamais ouverts au débat :

L'impact réel de l'ouverture au commerce mondial sur la croissance économique.

La relation entre croissance et inégalités, le développement rapide et la croissance n'excluant pas l'accroissement des inégalités.

Par ailleurs, les institutions de Bretton Woods, par le moyen de la conditionnalité, ont imposé un droit d'ingérence dans les politiques publiques et de détermination de seuils de dépenses entraînant des choix de société sous le couvert de l'efficacité et de l'efficacité de la dépense sociale. Ce faisant, elles ont imposé aux emprunteurs des modèles économico-sociaux qui se sont révélés désastreux pour les populations.

Ce que remet en cause l'approche de ces institutions internationales, c'est le champ d'intervention économique et sociale et les formes d'action sociale.

Dans le cadre, dans un premier temps de l'auto ajustement, puis du programme d'ajustement structurel, l'Algérie a opéré un redimensionnement de la dépense publique et de l'intervention de l'Etat dans la sphère économique.

Selon la banque mondiale, au cours de la dernière décennie, les dépenses courantes hors intérêt de la dette sont passées de 22% du PIB à 18%. Ces compressions ont été réalisées par la réduction des transferts publics (subventions alimentaires), une réduction de la masse salariale ramenée à 8% du PIB.

Cependant, les dépenses d'investissement ont été réduites de façon plus importante pendant la période, elles ont connu une réduction de 8 points du PIB passant de 14% à 6%.

Le plafonnement de la présence de l'Etat dans la sphère économique, n'a pas été relayé par l'investissement privé national et étranger, aboutissant à un niveau de croissance faible ou négatif. Cette situation de stagnation économique s'est accompagnée d'une détérioration au plan des conditions de vie de la population (montée du chômage, baisse du pouvoir d'achat, élargissement de la pauvreté).

Ainsi, la banque mondiale relève que le nombre d'individus vulnérables aux fluctuations économiques a augmenté, passant de 1 à 2,4 millions ; la consommation privée a diminué de 0,6% par an entre 1995 et 2000 et les pauvres représenteraient aujourd'hui près de 20% de la population.

La réduction des dépenses liée aux résultats du PAS a affecté de manière non homogène ce qu'il est convenu d'appeler les secteurs sociaux. Ainsi, pour le secteur de la santé, les dépenses courantes sont passées de 37% à 31%.

Les indicateurs du développement humain s'en sont trouvés affectés négativement.

Cette situation a amené le Gouvernement à adopter en 2000 un programme triennal de soutien à la relance de la croissance économique qui s'articule autour des axes suivants :

la redynamisation de l'appareil national de production, qui reste le centre de création de richesse,

l'assainissement et la dynamisation de l'environnement de l'entreprise,

une politique de dépenses publiques qui permette une amélioration du pouvoir d'achat.

Cette démarche du Gouvernement s'appuie sur le postulat que « les équilibres macro économiques ayant été rétablis et des ressources suffisantes ayant été accumulées, l'Algérie doit amorcer un retour à la dépense publique qui puisse permettre à la

¹⁶ Voir notamment les rapports de conjoncture du CNES ; les Avis sur le Plan national de lutte contre le chômage, sur la protection sociale ; Le rapport sur les dispositifs emploi

croissance économique d'être appuyée à travers l'ensemble du territoire national et de trouver une demande nationale suffisante ».

C'est ainsi la reconnaissance du fait que la plus grande partie de la richesse nationale est tributaire de l'action de l'Etat et de l'efficacité de l'administration et ce, quel que soit le degré de libéralisation de l'économie.

Le poids des transferts sociaux

En complément de son budget d'équipement et de fonctionnement, l'Etat intervient à travers ses transferts sociaux. Les transferts sociaux de l'Etat visent à apporter une assistance sociale, prémunir les populations fragilisées contre les risques liés à la pauvreté et à la précarité, et mieux valoriser les ressources humaines à travers des politiques sociales sectorielles adaptées (éducation, santé ..).

Les transferts consistent, soit en la fourniture de revenu : à titre principal, ou complémentaire, soit en la fourniture, à titre totalement ou partiellement gracieux, de biens et de services, destinés à la consommation et à la satisfaction individuelle de besoins sociaux.

Les ressources de ces transferts proviennent généralement du budget de l'Etat et/ou d'un renoncement de l'Etat à des ressources ou encore de taxes parafiscales. Les transferts sociaux sont, par leur nature, généralement accordés sans contrepartie immédiate et directe. Certains transferts permettent aux bénéficiaires de retrouver ou d'acquérir des atouts leur permettant de faciliter leur insertion sociale. C'est le cas notamment des différentes aides à l'emploi.

Ils peuvent aussi, dans certains cas, avoir un caractère universel et profiter donc à l'ensemble de la population. C'est le cas des politiques de soutien de prix à la consommation, mises en œuvre antérieurement, des dépenses de santé et d'éducation.

D'une manière générale, les transferts sociaux de l'Etat, exprimés en « dépenses sociales », regroupent les dépenses, notamment budgétaires, destinées à procurer un revenu ou un complément de revenu aux citoyens démunis et à accorder une aide aux citoyens pour accéder à un bien ou à un service (logement, accès aux soins, électricité et gaz, éducation ...) ou permettre d'accéder à une activité génératrice de ressources (emploi de jeunes et concessions agricoles).

Ces transferts constituent aussi un ensemble diversifié d'allocations, pensions et indemnités, répondant chacune à un ou plusieurs objectifs spécifiques : compensation d'un handicap, dédommagement d'un risque assuré, redistribution de la richesse pour diminuer les inégalités, incitation à adopter des comportements particuliers.

Les transferts sociaux à partir du budget de l'Etat sont ainsi l'expression de la politique sociale et économique de l'Etat et des arbitrages arrêtés en matière de répartition du revenu national entre les différents agents économiques, indépendamment de leur participation au processus de création de richesses.

Au niveau de l'analyse, l'évolution des transferts sociaux en Algérie, de 1962 à nos jours, se heurte à des difficultés liées aux transformations socio-économiques observées.

Globalement, les dépenses en matière de transferts sociaux, en termes courants, sont passées de 450 millions DA à 338 milliards DA entre 1964 et 2002. ces dépenses représentent respectivement pour les années 1964 et 2002, 3,2% et près de 8% du PIB, et 17,1% et 21,7% du budget de l'Etat.

**Evolution de la part des transferts sociaux dans le PIB et le budget de l'Etat
(par décennie de 1960 à 2002)**

Années 60	: 3,7% du PIB et 13,2% du budget de l'Etat
Années 70	: 5,5% du PIB et 17,2% du budget de l'Etat
Années 80	: 5,3% du PIB et 15,3% du budget de l'Etat
Années 90	: 7,1% et 19,4% du budget de l'Etat
Années 2000-2002	: 7,5% du PIB et 22,0% du budget de l'Etat

La part des dépenses sociales au profit de besoins sociaux prioritaires tels que le logement, l'éducation et la santé, croît d'une année à l'autre et d'une décennie à l'autre. Cette tendance peut être observée aussi bien durant la période 1960-1980 que durant la période 1980-2000. Elle traduit d'une manière générale l'adaptation des dépenses sociales budgétaires à la demande sociale. Les différents transferts ont également connu une nette augmentation suite notamment aux revalorisations successives des indemnités servies.

Les implications sociales des réformes économiques ont eu pour conséquences de donner une dimension nouvelle à l'action sociale de l'Etat, caractérisée notamment par le renforcement du système national de sécurité sociale et la mise en œuvre de nouveaux dispositifs sociaux appelés à protéger dans la limite des équilibres macro-économiques les catégories sociales vulnérables'.

L'analyse des données du ministère des finances sur les transferts sociaux de l'Etat montre que les dépenses sociales ont connu un rythme de croissance assez rapide surtout à partir de l'année 1992, marquée par la mise en œuvre des réformes en matière de prix.

L'application du programme d'ajustement structurel (PAS) a accéléré, à partir de mai 1995, le rythme des transferts sociaux de l'Etat destinés à « amortir » les effets des réformes économiques sur les catégories de population défavorisées.

En effet, ces dépenses ont enregistré un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 24,5% entre 1992 et 1998. Ce taux est évalué à 18,4% durant la période du P.A.S où les dépenses sont passées de 95 Milliards de DA en 1994 à plus de 187 Milliards de DA en 1998 alors qu'elles n'étaient que de 11 Milliards de DA en 1990.

L'évolution rapide de ces dépenses est consécutive à la prise en charge par le budget de l'Etat des nouveaux segments de population à travers la mise en œuvre notamment des dispositifs de protection suivants :

- Filet social,
- Subvention de l'Etat au Fonds National du Logement,
- Subvention de l'Etat au Fonds National pour la promotion de l'emploi .

L'enveloppe financière consacrée par les services de l'Etat pour couvrir les prestations au titre des nouvelles formes de protection sociale s'élève à près de 70 Milliards de DA en 1998, soit 37% environ des dépenses sociales de l'Etat. Globalement, l'impact financier sur les dépenses budgétaires induit par la mise en œuvre du programme économique à moyen terme à travers la mise en œuvre des nouveaux dispositifs de protection sociale se présente comme suit :

Tab 42 : Evolution des prestations sociales à la charge de l'Etat

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Impact en Milliards de DA	45,9	49,8	60,0	74,9	69,3	65,5
En % des dépenses budgétaires	9.9	8.4	8.3	8.9	7.8	6.8

Source : Ministère des Finances.

Entre 1992 et 1998, le taux de croissance des transferts sociaux de l'Etat a été supérieur à celui des dépenses budgétaires (respectivement 24,5 et 20% par an). Cette tendance est également observée pour l'année 1999.

En termes réels, les dépenses sociales de l'Etat ont enregistré un taux de croissance annuel moyen positif de l'ordre de 3,2% entre 1992 et 1998. En moyenne, ce taux est évalué à +8% pour les trois dernières années 1997-1999.

La redistribution des revenus à travers les transferts sociaux de l'Etat demeure assez significative dans la formation du revenu brut des ménages. Après avoir atteint 13,9% en 1998, cette contribution se situe à 11,5% en 1999 contre 3,3% seulement en 1990. Cette augmentation exprime aussi la dégradation des revenus directs des ménages.

Une analyse succincte de ces données sur les transferts sociaux de l'Etat permet aussi de faire ressortir les observations suivantes :

- En attendant la régulation économique par les mécanismes de marché, l'élargissement de l'intervention des services publics en matière de protection sociale, avec l'augmentation importante des transferts, a visé à réduire les tensions sociales.

- L'augmentation des dépenses d'action sociale de l'Etat s'est effectuée dans un contexte de réduction de l'inflation, de récession et de réduction de la demande solvable.

En effet, le poids du « social » dans le budget de l'Etat, aussi bien que dans le PIB a enregistré une tendance à la baisse et ce, pratiquement à partir de l'année 1992. Le budget social de l'Etat qui représente 8,3% du PIB en 1992, n'en représente que 6,5% en 1999. L'importance du « social » dans les dépenses budgétaires est passée de 26,3% à 21,4% durant cette même période.

L'augmentation du rythme de croissance des transferts sociaux a permis d'élargir la couverture sociale à de nouveaux segments de la population fragilisés par les implications des réformes économiques, toutefois cette couverture demeure insuffisante malgré une légère amélioration du niveau de certaines prestations sociales telles que les allocations familiales et les indemnités servies dans le cadre du filet social (l'AFS et l'IAIG).

La question de la capacité de l'Etat à maintenir cet effort financier et à améliorer le niveau actuel des prestations servies, en situation de croissance faible demeure posée.

Plus largement, le problème majeur, auquel est confrontée la dépense sociale de l'Etat, est, d'une part, l'allocation rationnelle de ressources budgétaires limitées et tributaires des aléas de la conjoncture économique, et d'autre part, la garantie du maintien d'une prestation décente en direction de la population.

Cette approche par les transferts sociaux n'épuise pas totalement l'action sociale de l'Etat, dont la définition légale et normalisée reste à faire.

L'action sociale de l'Etat

Dans son Avis sur le système de protection sociale, le CNES, s'appuyant sur les travaux des services du Délégué à la Planification, définissait l'action sociale de l'Etat comme étant « celle qui est financée par l'impôt » regroupée par fonction comme suit :

Tab 43 : L'action sociale de l'Etat

1. Soutien éducation : dont :
1.1 Bourses et présalaires
1.2 Cantines scolaires
2. Actions d'assistance et de solidarité :
2.1 Actions en faveur des aveugles, enfance assistée & handicapés
3. Filet social
4. Fonds d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme.
5. Subvention de l'Etat au fonds National du logement.
6. Subvention de l'Etat au fonds national pour la Promotion de l'emploi
7. Fonds Spécial de Solidarité Nationale
8. Autres transferts :
8.1. IPSU des fonctionnaires
8.2. Pensions Moudjahidine
9. Actions culturelles et sport.(mouvement associatif)
10. Prestations directes dont
10.1 Allocations familiales
10.2 Complément différentiel servi aux petites pensions
10.3 Complément différentiel servi aux Moudjahidine
10.4 Contribution à la Caisse Nationale des Retraites
10.5 Bonification d'intérêts
Ensemble (1)
Transferts non monétaires
Fond de soutien des prix
Subvention au secteur sanitaire
Subvention aux établissements spécialisés de la protection sociale
Fond de compensation des frais de transport
Ensemble (2)
Total (1) + (2)

Source : Le budget social de l'Etat : note du Délégué au Plan

Au titre de l'évaluation de l'action sociale de l'Etat, hormis l'Avis du CNES sur le système de protection sociale, l'analyse faite dans le présent rapport s'appuie sur trois documents. Le premier est celui du Ministère des Finances qui a fait l'objet d'une communication, le second est celui des services du Délégué à la Planification, élaboré pour les besoins de l'Avis du CNES, le troisième est celui de la Banque Mondiale, relatif aux dépenses sociales.

Toutes ces présentations sont difficilement comparables en raison de l'absence de normalisation tant des définitions que du contenu des rubriques et de la méthodologie adoptée.

C'est ainsi que pour le Ministère des Finances, relèvent de l'action sociale de l'Etat :

« Les transferts sociaux correspondants aux dépenses financées sur le budget de l'Etat et destinées à procurer un revenu, un complément de revenu ou une aide sociale aux ménages ou à un service ou à une activité génératrice d'emploi et de revenu.¹⁷ »

Ces actions portent sur les domaines suivants : assistance et solidarité, éducation, santé, emploi, habitat et logement, soutien à l'agriculture, électrification rurale et distribution publique de gaz, exonérations diverses.

Selon le Ministère des Finances, les montants des transferts relevant de ces domaines s'élèvent en dinars courants en 2002 à 338 milliards de dinars. Ils représenteraient en moyenne sur les années 2000 – 2002, 7,53% du PIB et 21,93% du budget de l'Etat.

¹⁷ Ministère des Finances, Communication sur les transferts sociaux de l'Etat, 30 décembre 2001

Tab 44 : Structure des transferts sociaux de l'Etat de 1990 à 2002

(Moyenne par décennie)

Rubriques	Moyenne Années 90	Moyenne Années 2000-2002
Dépenses d'assistance et de solidarité	48,50	37,25
Action éducative	5,73	8,77
Soutien à l'accès aux soins	15,38	13,29
Soutien à l'accès à l'emploi.....	1,99	2,54
Logement	15,28	23,86
Soutien à la production agricole et aux agriculteurs	5,30	6,11
Electrification rurale	3,27	3,01
8. Coût budgétaire des exonérations de TVA pour les produits de base et les médicaments ..	4,56	4,69
TOTAL	100,00	99,52

Source : Ministère des Finances

Par comparaison avec la décennie 90, l'analyse de la structure des transferts sociaux de l'Etat et de son évolution fait apparaître pour la période 2000-2002 :

- Le maintien de la part prépondérante des dépenses d'assistance et de solidarité,
- le poids croissant de l'aide au logement,
- la diminution de l'aide à l'accès aux soins,
- la légère augmentation de l'aide à l'éducation ,
- le niveau modeste des ressources affectées au soutien à l'emploi.

Cette évaluation appelle les commentaires suivants :

Les montants ne comportent pas les pensions des moudjahidine, ni les dépenses d'action sociale financées par les collectivités locales, les caisses d'assurance sociale et les autres agents économiques. Par ailleurs, le ministère des finances exclut l'intervention du Trésor en direction des entreprises, les subventions au titre des pertes de change et du volet social. Il n'est pas précisé par ailleurs si les frais de fonctionnement des administrations et des services sont inclus dans cette présentation.

Par ailleurs, les calculs étant basés sur le dinar courant, les comparaisons entre les périodes ne sont pas significatives, surtout si l'on tient compte de l'inflation et de la dévaluation du dinar.

Quant aux calculs élaborés par les services du Délégué la Planification à partir des données du Ministère des Finances et de la comptabilité nationale, ils prennent en considération dix domaines, les transferts de la sécurité sociale et des autres agents économiques et tiennent compte à la fois du budget social de l'Etat et du budget social de la Nation.

Tab 45 : Part du budget social de la Nation et de l'État dans le PIB et les dépenses budgétaires

	1990	2000
PIB (en Milliards DA)	555,8	4100,0
Dépenses budgétaires (en Milliards DA)	142,4	1112,0
Budget social de l'État (1) + (2) en % du PIB	2,0	5,4
Dépenses de prestations des Organismes de sécurité sociale/ PIB %	4,8	4,2
Transferts des autres agents économiques / PIB %	8,8	3,0
Budget social de la Nation/ PIB %	15,6	12,6
Budget social de l'État/ dépenses budgétaires %	7,6	19,9

Source : Services du Délégué à la Planification

Partant de rubriques à intitulé identique, il semblerait que le contenu soit différent entre les deux évaluations qui aboutissent à des résultats divergents, confirmant ainsi l'absence de normalisation des définitions et du contenu des différentes rubriques relevant du social. Ainsi en est-il des estimations du PIB où l'on relève des chiffres différents selon la banque mondiale, les services des finances et ceux de la planification. Ceci relativise toute évaluation quant à l'efficacité des dépenses publiques à caractère social qui s'appuie sur ces mêmes sources tout en y apportant ses propres définitions. Dans sa revue des dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux 2001, la banque mondiale relève que les réductions des dépenses résultant des programmes de stabilisation ont affecté de manière disproportionnée les secteurs sociaux.

Tab 46 : Evolution des dépenses consacrées aux secteurs sociaux
(en termes réels et en pourcentage du PIB)

En Milliard DA au prix constant de 1993	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dépenses publiques	390,5	357,9	354,9	352,8	386,2	417,7	419,5	420,8

Secteurs sociaux	273,1	256,8	242,8	226,1	232,7	269,0	265,8	250,8
Education	97,4	86,7	83,1	75,9	80,1	90,8	88,5	85,1
Santé (2)	47,4	46,4	43,3	37,8	36,4	40,3	41,8	43,5
Protection sociale	128,3	123,6	116,3	112,4	116,1	138,0	135,5	122,2
En % du PIB (1)								
Dépenses publiques	33,5	31,0	29,6	28,3	30,6	31,5	30,6	30,0
Secteurs sociaux	23,4	22,2	20,2	18,1	18,4	20,3	19,4	17,9
Education	8,4	7,5	6,9	6,1	6,3	6,8	6,5	6,1
Santé (2)	4,1	4,0	3,6	3,0	2,9	3,0	3,1	3,1
Protection sociale	11,0	10,7	9,7	9,0	9,2	10,4	9,9	8,7
1- Sur la base du déflateur du PIB								
2- Y compris les contributions à la sécurité sociale (CNAS)								

Source : banque mondiale, calculs effectués sur la base de diverses sources budgétaires (revue des dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux, juillet 2001).

Alors que les dépenses publiques passent (en dinar constant de 1993) de 390,5 milliards de DA en 1993 à 420,8 milliards en 2000, la part des secteurs sociaux dans cette dépense passe de 69 à 59%. En pourcentage du PIB, pour les mêmes dates, la dépense publique représentait respectivement 33,5 % et 30%, soit une diminution de 3,5 points. La part des secteurs sociaux passe de 23,4 à 17,9, soit une diminution de 5,5 points.

Tab 47 : Croissance des dépenses publiques et sociales
(en valeur et en %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dépenses publiques	390,5	357,9	354,9	352,8	386,2	417,7	419,5	420,8
Croissance DP %	-	-8,34	-0,83	-0,56	9,46	8,15	0,47	0,30
Secteurs sociaux	273,1	256,8	242,8	226,1	232,7	269,0	265,8	250,8
Croissance DS%	-	-5,96	-5,45	-6,87	2,91	15,59	-1,18	-5,64
Dépenses sociales/dépenses publiques %	69,9	71,7	68,4	64,1	60,2	64,4	63,4	59,9

Source : tableau élaboré à partir des données banque mondiale

L'accroissement annuel moyen des dépenses publiques durant la période 1993/2000 a été de +1,07, alors que les secteurs sociaux ont connu une évolution négative de même valeur -1,21.

Ces exemples prouvent qu'en matière d'analyse des dépenses sociales, et plus largement de la dépense publique, il n'existe pas de cadre normalisé de définition des catégories, des rubriques et de leur contenu.

Ce « flou » méthodologique a pour conséquence d'orienter le débat sur l'efficacité des dépenses sociales en fonction de positions implicites et en définitive d'utiliser des informations non homogènes pour justifier un postulat explicite, celui de l'effort disproportionné de l'Etat en matière d'interventions sociales.

C'est dire l'importance de la mise en place d'instruments macro-sociaux d'évaluation de l'effort social de l'Etat et de la Nation.

Tab 48 : Evolution des crédits budgétaires (équipement et fonctionnement) 1993-2001
affectés aux secteurs Education-Formation, Santé et Protection Sociale

Années	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1-Secteur Educ-Forma	99 303	111 716	138 879	156 321	175 485	193 904	207 814	223 245	274 338
*Fonctionnement	83 042	95 006	118 953	132 121	146 785	157 304	170 619	180 325	211 349
*Equipement	16 261	16 710	19 926	24 200	28 700	36 600	37 195	42 920	62 989
1.1-Educ. Nat	75 725	86 462	110 402	123 617	138 242	146 541	149 271	159 820	188 417
*Fonctionnement	65 439	75 193	95 924	106 878	118 244	124 689	128 088	134 400	153 577
*Equipement	10 286	11 269	14 478	16 739	19 998	21 852	21 183	25 420	34 840
1.2-Eseign.Sup et Rech.Scientif.	16 888	17 811	20 419	23 731	27 243	36 744	46 346	48 569	65 653
*Fonctionnement	13 761	15 327	17 936	19 602	22 462	25 774	35 068	37 710	47 123
*Equipement	3 127	2 484	2 483	4 129	4 781	10 970	11 278	10 859	18 530
1.3-Forma.Profe.	6 690	7 443	8 058	8 973	10 000	10 619	12 197	14 856	20 268
*Fonctionnement	3 842	4 486	5 093	5 641	6 079	6 841	7 463	8 215	10 649
*Equipement	2 848	2 957	2 965	3 332	3 921	3 778	4 734	6641	9 619
2- Secteur Santé	18 740	23 120	26 964	32 583	35 185	34 867	37 106	42 678	61 025
*Fonctionnement	16 510	20 664	23 623	28 730	31 673	30 572	33 220	35 144	47 748
*Equipement	2 230	2 456	3 341	3 853	3 512	4 295	3 886	7 534	13 277
3- Sect. Trav et Protec. Sociale	5 561	5 974	6 230	7 474	7 683	10 508	41 919	47 349	58 723
*Fonctionnement	1 521	1 649	1 988	2 327	2 505	4 603	35 524	40 878	48 393
*Equipement	4 040	4 325	4 242	5 147	5 178	5 905	6 395	6 471	10 330
Mémorandum Budget Général de l'Etat (DGE)	503 950	613 700	734 877	848 600	946 217	1 022 697	1 098 577	1 176 095	1 452 360

Source : Ministère des Finances (DGB)

Tab 49 : Situation des opérations du Trésor

	1999	2000	2001	Variation % 2001/2002
<i>Recettes</i>	950 496	1 124 924	1 389 737	23,54
- Fiscalité pétrolière(*)	560 121	720 000	840 600	16,75
- Ressources ordinaires	390 375	404 924	549 137	35,61
Recettes fiscales	314 767	349 502	398 238	13,94
Recettes ordinaires	16 501	15 407	43 706	183,68
Recettes exceptionnelles	59 107	40 015	107 193	167,88
<i>Dépenses</i>	961 682	1 178 122	1 321 026	12,13
- Fonctionnement	774 695	856 193	963 633	12,55
- Equipement	186 987	321 929	357 395	11,02

(*) Hors Fonds de Régulation.

TROISIEME PARTIE

*Dépense Publique,
Budget Social et Démocratie*

CHAPITRE I : *Problématique générale du service public*

Le dogme de l'économie de marché est bien celui qui remet à l'initiative privée le soin de satisfaire, par le marché, les besoins des ménages. L'intervention de l'Etat peut être admise dans trois domaines ; dans le travail pour limiter l'exploitation de la force de travail, dans la protection sociale, dans la redistribution modérée des revenus pour les catégories sociales fragiles . C'est le domaine du « hors marché » que le libéralisme, sous la pression des luttes sociales, veut bien reconnaître. Au delà, chacun doit se procurer par sa demande solvable ce qui lui est nécessaire au prix du marché.

Cette vision tend à remettre en cause dans tous les pays ce qui, depuis longtemps, n'est pas fourni par des entreprises, mais par des services publics hors marché et plus largement la notion de besoins sociaux et des services collectifs. L'évolution des économies développées à économie de marché voit s'étendre et se globaliser les interventions publiques. Le logement, l'habitat, le cadre de vie sont devenus des « bien collectif ». La logique du marché ne peut satisfaire le besoin de « qualité de la vie ». L'animation de la vie sociale est devenue un enjeu politique. L'on attend des pouvoirs publics non seulement une protection et une équité mais qu'ils aident l'économie et la société à mieux produire et mieux vivre.

L'action sur le mode de vie est devenue un besoin collectif et impose l'idée que dans certains domaines de ce besoin, la collectivité doit se substituer à l'offre privée et que l'intervention de l'Etat sous forme de réglementation et de transfert est insuffisante.

Le principal mérite du dogme libéral et de sa logique de consommation est d'avoir ouvert le débat sur la notion de besoin et ses modes de satisfaction. La frontière entre les deux modes possibles déterminerait, alors, le champ social de l'intervention directe du service public. Mais la délimitation n'est pas très aisée et ne se réduit pas au simple effacement d'un Etat providence né par génération spontanée.

Cette frontière qu'on recherche se heurte rapidement au débat sur les concepts de besoins et de consommation. En effet tout besoin est relatif et les besoins que l'on croit élémentaires sont conditionnés socialement même lorsqu'ils sont premiers comme celui de l'alimentation. « la faim est la faim, notait Karl Marx, mais la faim qui se satisfait de viande cuite, mangée avec un couteau est différente de celle qui dévore la viande crue avec les ongles, les mains et les dents ». Ainsi toute consommation marchande est elle même socialisée. C'est là l'une des contradictions de la publicité et du marketing de la société de consommation. Ce qui rend politiquement délicat la séparation entre besoins élémentaires et besoins secondaires.

L'insatisfaction ou la mauvaise satisfaction de certains besoins essentiels est devenue dommageable à l'équilibre social et politique. Aussi, l'Etat ne peut rester inactif. Il est appelé à prendre en charge ces besoins en les traitant comme besoins publics dont il assure la satisfaction en procurant des ressources aux intéressés. Ces allocations de ressources ont alors un caractère prioritaire.

Les allocations de ressources prioritaires s'effectuent par prélèvement sur la masse globale du Produit national. Elles sont affectées à la satisfaction de besoins essentiels ou fondamentaux que les individus ne peuvent satisfaire convenablement. Ainsi en est-il de la gratuité de l'éducation fondamentale qui fait l'objet d'une allocation prioritaire primaire (l'école pour tous) mais qui fait naître des besoins d'allocations « secondaires » pour remédier aux inégalités d'accès.

L'on dira que la notion de priorité détermine l'allocation de ressources et l'ordre de satisfaction qui sera assuré.

Qu'appelle-t-on consommation collective et services collectifs ? Ce sont les biens et services offerts par l'Etat et ses services hors marché. Mais l'Etat peut offrir des produits marchands par ses entreprises. L'on distingue ainsi l'offre économique privée ou publique qui répond à la demande marchande, et les services collectifs qui répondent aux besoins sociaux qui ne peuvent être couverts par le marché.

Une seconde série de questions prolonge cette analyse des besoins. A quelle nécessité répondent les services collectifs ? quelle est leur importance dans la société ? Quelle est leur efficacité dans la transformation du cadre et du mode de vie ? L'Etat peut-il se désaisir de cette prérogative ou la confier aux mécanismes du marché sans risque pour la sécurité et la paix sociale ?

La frontière entre offre marchande et services collectifs n'est pas linéaire. L'on ne peut définir le domaine des services collectifs de façon uniforme et pour tous les pays. En effet, chacun d'eux a plus ou moins socialisé l'offre ou la demande ou les deux à la fois. Aussi, un bilan des mesures de socialisation de l'offre et de la demande par fonction, notamment en matière d'éducation, de santé et de logement, révèle les préférences collectives. Les choix possibles portent, alors, sur le degré de socialisation et sur les modes d'intervention (offre ou demande ou les deux).

Il est vrai que la socialisation de la demande répond mieux aux aspirations d'égalité et à une meilleure satisfaction des besoins et offre une certaine liberté de choix. Les réformes tendent dans beaucoup de pays vers cette option, tout en permettant le développement d'une offre privée (santé, éducation). L'on note, toutefois qu'un tel choix a pu conduire à des gaspillages dus à la concurrence du secteur privé pour s'approprier la demande socialisée (produits pharmaceutiques par exemple).

Ces questions supposent donc une connaissance plus élaborée de la consommation marchande et de celle des produits et services collectifs. C'est de la connaissance de cette consommation élargie que l'on peut apprécier la consommation réelle des ménages et la part des consommations collectives. Les choix de privatisations ou d'extension du marché à ces

consommations dépendent de ces études. De même que ces études doivent éclairer par groupe de consommation le degré de socialisation de la demande par financement de l'Etat et des assurances sociales.

Toutefois, de tels travaux ne permettent pas d'avoir une évaluation complète de l'impact réel des services publics sur la société. Ainsi il est vain de mettre en rapport les masses budgétaires avec les résultats ; une dépense modeste sur des équipements structurants est parfois décisive en matière de mode de vie ; à l'inverse, d'importants moyens peuvent ne pas atteindre les résultats attendus.

La question actuelle est celle de savoir si les services collectifs ont un impact sensible sur l'amélioration des modes de vie et s'ils répondent aux aspirations de la population à une croissance équitable socialement. La revendication sociale se déplace incontestablement des domaines liés au travail, à la protection sociale et à la redistribution vers les modes de vie et leur cadre. Du logement, on passe à l'habitat puis à la ville et enfin à la participation, autant de besoins collectifs hors marché.

Aussi, le débat ouvert sur le rééquilibrage des satisfactions collectives, des biens et services hors marché et, en fin de parcours, sur les services collectifs n'est ni simple ni manichéen.

La dépense publique est l'expression financière des missions de service public assumées par l'Etat et ses démembrements ou délégués par lui à des institutions et organismes publics et privés.

Les échelles de préférences collectives étant repérées et approuvées socialement l'on relève trois causes déclenchantes des mécanismes d'allocations prioritaires. Ce sont celles relatives au revenu individuel (son niveau, son instabilité sa nature – salaire-revenu des agriculteurs, ou des artisans). Le second facteur est celui relatif à la condition socioprofessionnelle qui rend impossible la satisfaction des besoins (âge, état de santé). Le coût de satisfaction de certains besoins est le troisième facteur déclenchant.

Il convient par conséquent, moins de rechercher une ligne de démarcation entre dépenses publiques et dépenses sociales, que de définir les besoins sociaux, que la collectivité s'accorde à satisfaire socialement.

Toute société reconnaît qu'un certain nombre d'activités ne peuvent être prises en charge que de manière collective. Ces activités sont dites d'intérêt général car elles ne sauraient faire l'objet d'une appropriation privée sans mettre en cause l'équilibre social. Il en est ainsi de la justice, de la police, de l'éducation, de la prévention sanitaire.

L'approche juridique de la notion de service public demeure relativement superficielle et varie selon les objectifs propres à chaque société. Il en résulte que la conception de l'intérêt général reflète en même temps les luttes sociales et joue par conséquent un rôle important dans la vie politique, économique et sociale du pays.

En effet, le service public est le constat de la contradiction des logiques de l'intérêt général et de l'intérêt privé. C'est la reconnaissance pratique et juridique des conséquences de la logique du marché qui ne prend en considération que la demande solvable. Le champ du service public donne lieu à des luttes sociales entraînant progressivement son extension à la prise en charge, par l'Etat, de problèmes nouveaux dans les domaines du travail, des conditions matérielles d'existence, du mode de vie. La prise en charge de ces nouveaux domaines, qui s'ajoutent aux missions traditionnelles de souveraineté, a amené l'Etat à recomposer ses responsabilités dans l'éducation, les travaux publics, la santé, le travail, l'urbanisme, etc, devenant ce qu'il est convenu d'appeler « l'Etat providence ».

Ce qualificatif semble être confondu avec « gaspillage » c'est à dire fourniture de biens et de services à des conditions non économiques.

Qu'est ce que l'Etat providence qui est tant décrié ?

C'est celui qui permet d'offrir des dispositifs protecteurs (salaire minimum, minima sociaux), d'assurer à tous une protection contre les risques de la maladie et du chômage, tout en entourant d'un ensemble de règles protectrices l'exercice du travail salarié (poursuite de l'élaboration d'un droit du travail d'origine conventionnelle et législative, fixation de la durée du travail, indemnités en cas de maladie ou de maternité et d'accident de travail) et en s'employant à mettre en place des aides à la famille ou au logement, entre autres.

Le service public trouve sa légitimité dans le principe de citoyenneté qui allie à la notion de « dette sociale » celle des devoirs du citoyen envers la nation. Ces missions privilégient le service rendu au citoyen.

L'on reconnaît ainsi l'existence de valeurs collectives qui ne peuvent être abandonnées aux lois du marché. Ce processus s'est caractérisé par la mise en place de la protection sociale, de la planification et le recours à la nationalisation d'entreprises et d'activités, sans pour autant remettre en cause le marché.

Le service public ainsi entendu est en même temps devenu le ciment d'une coalition de forces sociales. Car il regroupe une partie de l'élite qui constitue les grands corps de l'Etat et occupe des postes de responsabilité dans le secteur public, la masse des fonctionnaires des administrations et des agents des entreprises publiques, et une bonne partie des citoyens usagers ou consommateurs de services publics, qui, dans l'ensemble, et malgré les sujets légitimes de mécontentement, sont restés attachés à ce mode de satisfaction de leurs besoins.

Le service public est d'abord une activité, c'est par ailleurs une activité d'intérêt général.

Le mode d'organisation de cette activité peut prendre différentes formes mais il nécessite un contrôle par l'Etat. C'est ainsi que le service public peut, le cas échéant, être confié à un opérateur privé. Mais, dans tous les cas, il y aura eu une décision publique, pour la création du service et pour la détermination de ses conditions d'organisation et de fonctionnement (cahier des charges).

Les services publics ainsi entendus occupent une place importante dans la vie des citoyens. De leur bon fonctionnement dépendent le maintien de leur sécurité, la garantie d'au moins une partie de leurs moyens d'existence, l'accès de leurs enfants à l'éducation, la délivrance des soins sanitaires, l'utilisation des infrastructures nécessaires à leurs déplacements et à

leur vie dans les agglomérations. Ces services emploient en Algérie 1,4 million de personnes, ils représentent 24 % de l'emploi total et 29% de l'emploi structuré. Le total des dépenses publiques, dont on peut considérer qu'elles sont pour l'essentiel consacrées à ces services, représente un ordre de 30 % du PIB.

On peut dire qu'il existe trois grandes catégories de services publics :

Les services correspondant aux fonctions traditionnelles de l'État : administration générale, justice, police, défense nationale, finances publiques. Ils sont en général confiés aux administrations d'État et sont financés par l'impôt.

Les services sociaux et culturels qui recouvrent notamment, les domaines de l'éducation, de la santé, de la protection sociale, de l'aide sociale et de l'action culturelle. Ce sont des secteurs d'activité importants : le secteur de l'éducation-formation par exemple, emploie plus de 550.000 agents ; on compte 188.000 personnes dans la fonction publique hospitalière. Ces services fonctionnent en dehors du marché, leurs prestations sont pour l'essentiel gratuites mais leur organisation se diversifie de plus en plus, en associant, pour la fourniture de leurs services à la population, des établissements de nature diverse, non seulement publics comme les hôpitaux ou les écoles, mais aussi privés comme les établissements de santé et de formation privés agréés ou des associations qui, en matière d'action sanitaire ou sociale, reçoivent des fonds publics pour accomplir des tâches d'intérêt général.

La troisième catégorie est constituée par les "établissements publics industriels et commerciaux" (EPIC). À la différence des précédents, les prestations qu'ils fournissent sont payantes et devraient théoriquement couvrir leurs coûts de fonctionnement. Néanmoins, lorsque l'Etat leur impose une sujétion de service public, celle-ci fait l'objet d'un cahier des charges définissant les conditions de couverture des charges qui en découlent. Il en est ainsi de la fourniture du gaz et de l'électricité, du transport ferroviaire, de la poste et des télécommunications.

Les principes qui sous-tendent les activités de service public sont ceux de la continuité du service et d'égalité. Cela signifie d'une part que le service public doit être assuré quoi qu'il en coûte et qu'il ne peut fermer ses portes, et d'autre part qu'il doit assurer l'égalité d'accès pour tous les citoyens et l'égalité de traitement par le service public de tous les citoyens quels que soit leur origine sociale ou leur lieu d'habitation.

Le principe de neutralité du service public est le prolongement de celui d'égalité. Il impose aux gestionnaires du service de ne pas faire de discrimination ou de favoritisme entre les utilisateurs du service.

Un dernier principe, enfin, est le principe d'adaptabilité. Il signifie que l'autorité publique peut et doit modifier l'organisation et le fonctionnement du service pour s'adapter aux nouveaux besoins, cette exigence qui relève exclusivement de l'autorité de l'Etat s'impose au concessionnaire du service.

La mondialisation, l'adhésion à la zone de libre-échange et à l'OMC, les transformations sociales, l'affirmation de la société civile, obligent aujourd'hui à repenser l'organisation de l'action publique. Le rôle de l'État est mis en question et l'on s'interroge sur les conditions d'une bonne "gouvernance". On peut distinguer deux grands courants dans cette remise en cause.

Le premier est celui du libéralisme qui tend aujourd'hui à prévaloir dans la politique économique que mènent de nombreux pays et les institutions internationales.

Il affecte l'organisation du service public par l'introduction de la concurrence dans les secteurs de services publics à caractère économique et par les contraintes souhaitées ou imposées dans la gestion des finances publiques (limitation du volume global des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires ; réduction des déficits budgétaires). Ces orientations ne remettent pas en cause le principe du service public mais elles limitent ses moyens d'action.

Dénonçant les effets des politiques d'inspiration keynésienne, les économistes néolibéraux ont mis l'accent sur un ensemble de mesures censées agir en faveur de l'offre, passant par des mécanismes susceptibles de favoriser la libre concurrence, l'esprit d'innovation et l'esprit d'entreprise, de rendre l'économie nationale plus attractive pour des investissements étrangers et d'améliorer le niveau d'éducation des salariés et la flexibilité du travail. Certains pays, comme les États-Unis et la Grande-Bretagne, se sont alors tournés vers des politiques de dérégulation destinées à diminuer les contraintes pesant sur les entreprises : baisse de la pression fiscale, assouplissement des règles du travail, jugées trop contraignantes, baisse du niveau de la protection sociale, notamment pour ce qui concerne l'assurance maladie (maîtrise de la prescription, suppression de certains remboursements).

Cette définition d'un nouveau libéralisme se heurte cependant dans de nombreux pays à la volonté de préserver les acquis sociaux alors que, après une décennie marquée par les discours ultra libéraux, on observe aujourd'hui la résurgence d'une demande de services publics dans les pays occidentaux.

Le second courant du changement dans les services publics est celui qui exprime une exigence de plus grande responsabilité émanant des acteurs appelés à intervenir dans ces domaines. On ne remet pas en cause l'intervention des pouvoirs publics mais on souhaite l'inflexion d'un modèle jugé parfois trop centralisateur et autoritaire. Les maîtres mots de cette orientation sont la transparence, la concertation, la décentralisation et le décloisonnement.

Pour l'Algérie, outre le souci de mettre fin aux inégalités sociales de la colonisation et de répondre ainsi aux aspirations de la population, le service public s'est développé en recherchant les conditions d'un développement humain dont la réalisation ne pouvait être assurée, à l'évidence, par l'initiative privée nationale ou étrangère.

Le premier rapport sur le développement humain (1999) a caractérisé les finalités du consensus social post indépendance, à partir des aspirations de la population au cours de la lutte de libération et des besoins incompressibles du développement économique, social et culturel.

Une telle approche a inspiré une conception de la consommation élargie des ménages par une politique sociale englobant à la fois les transferts sociaux, l'action sociale de l'Etat, les missions de service public d'éducation, de santé, de fourniture de

biens et services non marchands et de protection sociale stricto sensu. En outre, le développement d'un secteur public de production a permis la mise en place de formes complémentaires ou spécifiques de dépenses sociales non budgétisées (œuvres sociales des entreprises, médecine du travail...).

Cette pratique généralisée à tout le secteur de production a donné naissance à la notion « d'acquis sociaux des travailleurs », s'ajoutant à la fourniture, par l'Etat, de biens et services collectifs gratuits ou subventionnés (éducation, santé, électrification, distribution de gaz, produits de première nécessité...).

La nouvelle organisation économique et les exigences sociales, vues sous l'angle de la satisfaction des besoins, posent la question de l'affectation des ressources de l'Etat et de la dépense publique en termes d'efficacité, d'efficience et d'équité, entraînant ainsi une nouvelle définition des bases du compromis social et de la solidarité. La nouvelle ligne de démarcation se situe entre l'action sociale de l'Etat financée par l'impôt, l'apport des autres agents économiques et de la société et la protection sociale assurancielle.

Ainsi, concernant l'emploi et en raison du chômage massif et de longue durée, la notion de risque s'est transformée et ne peut plus être couverte par les mécanismes traditionnels d'assurance sociale. En effet, il ne s'agit plus uniquement de couvrir un risque conjoncturel de perte de revenu mais d'accompagner des efforts d'insertion et de lutter contre l'exclusion dans une économie où l'insécurité de l'emploi n'est plus aléatoire.

Les nécessaires réformes à engager dans les secteurs de l'éducation, de la santé, la formation, et plus largement des missions et des structures de l'Etat posent la question de l'adaptation des objectifs et des moyens utilisés dans une perspective d'efficacité qui ne remette pas en cause les principes fondamentaux de démocratie et de justice sociale, garants de la cohésion sociale.

Pour que cet effort soit mené à bonne fin, il est utile d'apprécier non seulement l'affectation des ressources, mais également les modes de mobilisation de ces ressources. Dans cette perspective, le budget social, conçu comme la synthèse de l'effort social de la Nation, doit pouvoir présenter de manière claire et cohérente le cadre explicatif de la ventilation des recettes et des dépenses .

L'attribution des ressources s'effectue par les finances publiques. Quatre modes d'attribution peuvent être utilisés : La satisfaction directe du besoin, la subvention à l'entreprise ou au service public, les bonifications ou encouragement à certaines consommation (épargne logement appui à la création de micro entreprises) et enfin l'allocation monétaire.

Une telle présentation doit pouvoir faciliter l'évaluation de l'efficacité des différentes prestations compte tenu des objectifs qui leur ont été assignés.

Cette démarche a pour but de renforcer l'objectif de participation démocratique, à travers la représentation tant nationale que professionnelle, à l'appréciation de l'utilisation des ressources publiques et de leur adaptation aux besoins.

C'est sur la base de ces principes que l'on peut proposer les lignes directrices qui devraient guider l'élaboration d'un rapport sur l'effort social de la Nation en retraçant l'ensemble des prestations, transferts et autres, en direction des ménages et qui contribuent directement ou indirectement au développement humain.

Le développement humain en Algérie a été une préoccupation constante des pouvoirs publics depuis l'accès du pays à l'indépendance. Le développement social recherché devait configurer les structures économiques en cohérence et en harmonie avec les besoins sociaux fondamentaux de la population.

Le développement humain en Algérie s'est caractérisé par une évolution d'autant plus rapide que les conditions socio-économiques de base de la population, au moment de l'indépendance, étaient caractérisées par une pauvreté extrême et un chômage endémique.

Les statistiques disponibles sur la période, indiquaient surtout une mortalité infantile élevée, une espérance de vie à la naissance très réduite, un taux de scolarisation quasiment marginal, et des conditions de vie qui se situaient à un niveau très bas.

Au moment de l'indépendance, l'écart entre les normes minimales de besoins et les conditions matérielles réelles de vie de la population était considérable, et de surcroît entraîné dans une dynamique d'aggravation.

En ce sens, les efforts déployés par l'Algérie dans le domaine de ce qu'il est convenu, depuis 1990, d'appeler le développement humain, ont été considérables, en termes de mobilisation de ressources, de modernisation, d'équipement et d'infrastructures.

L'accumulation sur une vingtaine d'années a représenté régulièrement environ 45% du PIB. Les investissements ont été principalement consacrés à la mise en place de la base productive pour la relance de l'emploi, la mise en place des infrastructures de communication, ainsi que l'équipement des centres urbains et ruraux en commodités de base en termes de santé, d'électrification, d'éducation, de logement et d'accès à l'eau potable.

La politique de développement social menée prenait en compte à la fois les objectifs et les finalités du développement de l'individu ainsi que la mobilisation des ressources disponibles en adéquation avec ces objectifs, dans une perspective d'amélioration graduelle du niveau de vie de l'ensemble de la population et de ses conditions d'existence.

Extraits de l'introduction du rapport national sur le développement humain 1998

Les allocations de ressources en s'ajoutant aux moyens obtenues par l'activité ou la propriété déterminent le revenu disponible. Elles accroissent le niveau de couverture des besoins élémentaires corrigeant ainsi les conséquences de l'inégalité résultant du jeu du marché.

Les transferts publics et sociaux constituent le véritable processus d'une réduction de l'inégalité des conditions sociales. C'est à cette aune que l'on doit en mesurer l'efficacité, l'efficience et l'équité.

En conclusion, les services collectifs sont une conquête sociale et nationale et répondent globalement à l'amélioration des conditions de vie. Mais cette mission souffre de dysfonctionnements qui doivent sans cesse faire l'objet d'une évaluation sans pour autant revenir sur l'utilité du service public.

Ces services tendent à confondre la satisfaction d'un besoin avec la fourniture de biens ou de services occultant la participation de l'utilisateur tant dans la détermination du produit que de son adaptation à ses besoins.

En second lieu, ils se heurtent à la question de l'égalité dans la mesure où les services collectifs bénéficient plus aux classes aisées.

Si les services collectifs sont nécessaires à l'amélioration des modes de vie, ils ne sont pas suffisants en économie de marché. Car, sans une maîtrise de l'économie marchande, l'amélioration du mode de vie sera sacrifiée à la logique de profit. C'est donc le problème du fonctionnement de l'économie marchande qu'il faut dorénavant poser si l'on veut conforter le développement humain.

CHAPITRE II : *Finalité et composantes d'un budget social*

Efficacité et équité de la dépense sociale

Il s'agit ici de clarifier encore les concepts et les termes utilisés en matière d'efficacité et d'équité. Pour ce faire, il faut distinguer dans les dépenses sociales trois domaines principaux qui recouvrent respectivement les équipements, les fonctions, et les services. Dans le cadre des plans de développement économique et social entre 1967 et 1985 les préoccupations ont concerné principalement les équipements (écoles, collèges, hôpitaux, routes etc). Cette approche quantitative s'est progressivement trouvée confrontée à la qualité des services offerts au regard de l'importance des équipements. Face aux aspirations sociales, il s'avère nécessaire d'avoir une vision globale et intégrée de chaque domaine d'intervention collective, d'analyser la situation existante, de cerner les besoins ressentis, de déterminer les objectifs et les moyens à mettre en œuvre. Cette approche par fonction consiste pour chaque domaine d'intervention d'évaluer à la fois les dépenses en équipements, celles de fonctionnement, les transferts afférents ainsi que les mesures réglementaires.

Une telle approche est plus large que celle de service car elle prend en compte l'ensemble des activités qui participent à la satisfaction de certaines catégories de besoins sociaux quels qu'en soient les agents ou services qui y contribuent, qu'ils soient publics ou privés..

L'appréciation de l'efficacité et de l'équité de la dépense sociale implique au préalable de repérer les fonctions qui la compose. Sur la base des dépenses actuelles, l'on peut par exemple repérer les fonctions suivantes : travail, protection sociale, mode de vie, cadre de vie. Chaque fonction couvre des activités qui concourent à la finalité de la fonction. Le logement, l'habitat, l'urbanisme par exemple contribuent au cadre de vie.

Cette approche pose alors le problème des normes et des performances de la dépense sociale. Ces normes pour l'instant se réfèrent à celles qui régissent l'activité sociale concernée. L'on appréciera donc son efficacité et son équité au regard des prestations fournies, des conditions d'accès, du mode de structuration (privé ou public), de son financement. Cette approche donne une image de la façon dont le service concerné est perçu à un moment donné et peut être utile au classement des différents services selon les critères énoncés ci-dessus. Mais, c'est une analyse statique et de peu d'utilité pour comprendre la dynamique d'évolution et les problèmes qui en résultent. Elle ne permet pas d'éclairer les choix politiques.

Une seconde approche est celle issue des expériences de planification sociale. Elle consiste à rechercher les rapports entre l'action d'un service donné dans les rapports que ses produits entretiennent avec d'autres sous systèmes sociaux. Au vu des résultats obtenus et sur la base des analyses des relations qui les déterminent, les choix politiques sont faits afin d'améliorer la situation des services par la définition d'objectifs adaptés et des moyens nécessaires. Les décisions sur les moyens peuvent être prises aux niveaux suivants :

- les ressources financières pour accroître l'offre,
- les structures d'action,
- l'action sur les autres sous systèmes

En matière de santé, par exemple, le système d'action est analysé d'abord dans ses résultats sur la santé des citoyens (espérance de vie, taux de mortalité etc) L'on recherche ensuite les facteurs déterminants provenant du système lui même (préventions, soins etc) et ceux liés à d'autres aspects de la réalité sociale (ex l'éducation et niveau sanitaire, circulation et handicap). Sur l'analyse de ces résultats et de ces rapports dynamiques il peut être décidé les mesures d'amélioration de la politique sanitaire en vue d'accroître l'efficacité du système de santé en reconsidérant :

- 1- ses moyens financiers et humains,
- 2- ses structures, afin d'en modifier la nature, ou la pondération de ses produits (nouvelles techniques, actions de prévention etc).**

Mais aussi en agissant sur les autres sous systèmes dont l'impact sur l'état sanitaire collectif est reconnu.

C'est une méthode qui peut s'avérer utile dans l'analyse de l'environnement d'un système social mais qui se heurte à des difficultés d'ordre technique (repérages des variables et mesures de leurs rapports) et d'ordre politique dans le fait qu'elle occulte les luttes sociales qui sont l'origine du service public concerné par l'évaluation. Elles tendent au primat de l'approche technocratique.

Partant de ces difficultés inhérentes à ces deux méthodologies l'on peut énoncer à partir des diverses méthodes existantes dans le monde quelques axes de recherche de l'efficacité de l'efficience et de l'équité dans les activités hors marché.

Pour chaque fonction, il s'agit de rechercher en priorité comment le système est apparu, s'est structuré, l'évolution de ses rapports avec la société, les forces sociales qui l'animent ou qui contribuent à son dysfonctionnement.

De cette analyse découlent différentes questions pour chaque fonction collective conduisant à s'interroger sur les politiques suivies, les marges de manœuvres et les résultats possibles.

Une telle méthodologie insiste sur les contraintes plutôt que sur les performances financières compte tenu du poids des services collectifs dans la vie de millions de citoyens et l'impossibilité pour eux d'accéder au marché pour ce type de service ou de produits.

Cette analyse des méthodes montre qu'en matière sociale, il est vain de rechercher une extension des systèmes d'évaluation et des choix budgétaires appliqués à une entreprise. Mais cette difficulté est ressentie cruellement non seulement par les pouvoirs publics mais encore par les usagers. Plus que tout autre activité économique, les services collectifs sont confrontés aux problèmes de la qualité car leur objectif est justement d'élever le niveau d'exigence dans la qualité de la vie des citoyens. Ils sont condamnés au progrès car ils sont la source du progrès. Mais leur capacité à mettre en œuvre, dans leur action, les produits des recherches scientifiques qu'ils effectuent ou auxquelles ils contribuent, est quasi nulle pour certains ou connaît un effet retard considérable. Que l'on songe à la généralisation de l'informatique dans le système d'éducation ou à l'université pour avoir une idée de ce phénomène.

C'est dire l'importance des recherches et études à encourager dans le domaine fondamental et opérationnel en matière sociale, sociologique, de psychologie sociale et en économie et gestion des services publics. Nous ne disposons en la matière que de très peu d'études universitaires ou techniques répondant à la problématique d'évaluation de la dépense sociale et publique.

En revanche, l'évolution des indicateurs sociaux décrits dans la première partie du rapport montre que chaque secteur dispose de batterie d'indicateurs et de comparaison internationale qu'il faudrait mieux coordonner pour faire apparaître les interactions entre services publics.

Sous réserve de conditions énoncées ci-dessus, l'élaboration d'un budget social de la nation peut largement contribuer à cet objectif en donnant régulièrement un bilan quantitatif et en procurant une base à une politique d'ensemble des services publics.

Un bilan quantitatif.

Une vue d'ensemble de l'effort quantitatif de l'Etat part des lignes budgétaires des dépenses des services collectifs pour effectuer des comparaisons entre les prévisions programmées et les réalisations en termes et réels, et entre les crédits et les moyens ventilés par fonction.

Une juste appréciation quantitative suppose de connaître :

l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités publiques et d'autres collectivités (entreprises, Sécurité Sociale, mutuelles, action caritative et autres). Cette évolution doit retracer l'effort de chacun de ces agents et la part qu'il prend dans chaque fonction. (éducation, recherche, santé, urbanisme, sport, développement rural etc).

l'évolution des dépenses d'équipement se fonde soit sur les autorisations de programme inscrites au budget de l'état, soit sur la formation brute de capital des administrations. Ces deux indicateurs ont chacun leur avantage mais ils peuvent fausser l'appréciation dans la mesure où l'un est partiel et anticipe une dépense (AP), l'autre est complet mais donné avec retard.

Les autres dépenses publiques sont celles touchant les transferts aux ménages, les subventions aux entreprises, les intérêts de la dette publique.

Le recensement de ces dépenses peut être regroupé dans un tableau retraçant le taux de croissance annuel moyen sur une période de la consommation civile et de l'investissement fixe. Ce taux sera comparé à la part de ces consommations et de la FBCF des administrations dans le revenu national.

De tels calculs sont indispensables à l'inventaire de la croissance de la dépense publique et de son adéquation à l'expansion de l'offre de biens et services privés et à celle des aspirations sociales. Faute de prévisions en matière de FBCF des services publics, l'on ne peut évaluer l'écart existant entre les équipements et les besoins existants et les aspirations nouvelles. Un tableau pour la décennie écoulée indiquerait les choix opérés sur la réduction des dépenses d'équipements collectifs.

En affinant l'information, l'on doit détailler la dépense par grande fonction en donnant pour chacune le taux de FBCF, les effectifs, les dépenses de fonctionnement et d'équipement.

Ces premières informations doivent être complétées par celles concernant le contenu et les choix opérés par chaque fonction.

Cela étant, un tel bilan ne concerne que les moyens matériels mis en œuvre ; il ne renseigne pas sur les produits et services ni sur les résultats obtenus par chaque fonction.

Le bilan qualitatif utopie ou réalité ?

Un bilan qualitatif n'est pas une addition de résultats obtenus par chaque fonction car il occulterait ainsi les relations qu'elles entretiennent et qui en définitive composent la politique sociale. Un bilan qualitatif exige une approche transversale dont on peut retenir les caractéristiques essentielles suivantes :

L'inégalité dans l'accès aux services collectifs et leur correction (problème de la tarification et de la gratuité)

Leur organisation (rapports avec le secteur privé lucratif ou à but non lucratif)

Leurs techniques d'actions (équilibre entre le fonctionnement source de création d'emplois et l'équipement).

Les développements qui précèdent et qui résument les conditions nécessaires à l'appréciation de l'efficacité et de l'équité font apparaître les insuffisances dans l'étude des services collectifs. Ils soulignent l'ampleur des efforts à accomplir en matière de recherche, d'études de connaissances statistiques et d'exercices de simulation. Depuis une décennie, combien a-t-on dépensé dans les études de restructuration des entreprises, de leur audit etc. ; combien a-t-on dépensé pour des études de réforme hospitalière ou d'amélioration du fonctionnement du système éducatif ?

L'appréciation des résultats de la dépense publique devrait faire intervenir le rapport entre la valeur du produit ou service et son coût selon l'approche néo-libérale et obtenir ainsi le niveau de leur productivité. Or, la valeur de ce produit ne fait pas l'objet d'une confrontation sur le marché. On ne peut donc, en ce qui les concerne, qu'enregistrer les coûts sans en connaître les rendements.

Il est cependant possible d'analyser les tendances de la productivité des services collectifs en comparant les variations des coûts à service inchangé. Il s'agit alors de dépenser mieux sans diminuer ou même en améliorant l'avantage retiré par l'utilisateur. Mais, l'exercice relève d'une mission impossible si l'on cherche à la fois à améliorer la productivité des services et à dégager des ressources pour assurer l'équilibre budgétaire.

Commentaires préliminaires sur l'efficacité de la dépense sociale

Compte tenu des réserves formulées, on peut esquisser quelques commentaires sur l'efficacité de la dépense sociale en Algérie. On relèvera que l'effort social accompli est considérable et la valeur des résultats obtenus ne peut se réduire à leur productivité économique car elle est de l'ordre humain. On peut contester les modalités de certaines dépenses qui toutefois ne font que refléter la structure démographique du pays, mais il est incontestable qu'elles sont nécessaires à l'amélioration du mode de vie. Elles sont indispensables pour donner un sens aux efforts de ceux qui composent la collectivité.

Les dépenses sociales de l'Etat se sont étendues et :

apportent une assistance sociale, aux nécessiteux et aux pauvres, ainsi qu'à ceux qui ont besoin d'une sollicitude particulière de l'Etat,

évitent que des non pauvres, fragilisés par un processus lent de transition vers l'économie de marché, ne se retrouvent en situation de vulnérabilité ou de pauvreté,

assurent la valorisation du potentiel humain dans son ensemble à travers de transferts monétaires, en nature et sous forme de services publics de santé, d'éducation.

Selon les données du ministère des finances, au cours de la période 1993-2000, les dépenses sociales de l'Etat sont passées de près de 105 milliards de DA à plus de 301 de DA en 2000, soit un taux de croissance moyen annuel de plus de 13%. Elles représentent plus de 25% du budget de l'Etat en 2000, et près de 8,1% du PIB. Elles se situent, avec plus de 320 milliards de DA, au même niveau en 2001.

Mais l'efficacité des dépenses sociales de l'Etat doit être appréciée à travers leur capacité à réduire la pauvreté et à limiter le processus de paupérisation. La dépense sociale de l'Etat devra faire face ainsi à une fonction de prévention et de protection sociale.

La dépense sociale de l'Etat protège-t-elle suffisamment les pauvres ?

Globalement, si on constate une amélioration en termes de moyenne des différents indicateurs de niveau de vie (éducation, santé, électrification, eau ...), il demeure que celle-ci s'accompagne de fortes inégalités régionales et selon le sexe, ce qui signifie que de nombreuses personnes sont exclues du processus redistributif, même si elles présentent toutes les caractéristiques de pauvreté.

Ces évolutions traduisent-elles, pour autant, l'échec des politiques et programmes sociaux ? Comment peut-on protéger davantage les personnes fragilisées ?

L'effort redistributif de l'Etat n'a pas cessé d'augmenter. Les dépenses sociales s'accroissent. En 2001, elles ont enregistré un taux de croissance de 10%. La structure des transferts sociaux se modifie, depuis le début de 1990. Ceci signifie que l'Etat tente d'adapter ses politiques sociales aux nouvelles exigences et mutations de l'économie nationale, et de répondre par des mécanismes plus ou moins appropriés aux dysfonctionnements qu'elles peuvent engendrer sur les catégories de population vulnérable.

Face à l'ampleur des besoins sociaux et de l'effort redistributif de l'Etat, dans un contexte de rareté des ressources et de contraintes budgétaires, l'amélioration des effets redistributifs du budget de l'Etat passe nécessairement par celle de l'efficacité des dépenses sociales et non pas seulement par une augmentation de leur volume.

« Le poids des habitudes, l'inertie des administrations et l'influence des intérêts acquis ont conduit à un détournement partiel de la dépense sociale de ses bénéficiaires naturels »¹⁸. Les critiques formulées à l'encontre des programmes du filet social, l'existence d'indus bénéficiaires en matière d'indemnités d'invalidité, ainsi que les errements en matière de logements sociaux, sont autant d'interrogations sur la qualité, l'efficacité et l'équité de la gestion des transferts sociaux.

L'amélioration des effets redistributifs

¹⁸ Programme du gouvernement, Alger, Octobre 2000.

La mise en place de prestations sous conditions de ressources laisse entière la question de l'efficacité de la redistribution au profit des pauvres. La recherche des facteurs d'amélioration de l'efficacité des dépenses budgétaires demeure encore une occupation première en matière d'économie publique.

Par ailleurs, il est évident que toute politique sélective nécessite une connaissance précise des segments de populations à aider.

Pour devenir un véritable instrument de lutte contre la pauvreté, sans pour autant délaisser la fonction de protection sociale universelle, dans certains cas, les dépenses de l'Etat devraient s'appuyer sur une évaluation objective des impacts des différentes politiques et programmes sur les populations ciblées.

L'action de l'Etat devrait être restructurée de sorte à ce que les transferts s'attaquent aux causes de la pauvreté et donnent aux populations concernées les atouts, à même de leur permettre de saisir les opportunités d'insertion possible. Les modifications de la structure du budget social de l'Etat traduit, aujourd'hui, partiellement, cette préoccupation.

L'amélioration des prestations sociales des services publics, en matière de logements, d'éducation, de santé..., repose aussi sur la mise en oeuvre de réformes structurelles importantes, à même de favoriser l'efficacité et l'équité.

Lors de l'évaluation de l'impact des dépenses sociales de l'Etat sur la réduction de la pauvreté ou l'amélioration des conditions de vie des populations, on ne doit pas perdre de vue les transferts implicites, résultant du renoncement de l'Etat à certaines ressources -TVA sur les produits de première nécessité, exonérations au profit des handicapés...

Il est, actuellement difficile, dans les conditions d'élaboration et d'exécution du budget social, de juger de l'efficacité des politiques sociales, en l'absence d'une analyse coût/avantage. Combien de personnes sont passées au dessus du seuil de pauvreté du fait des transferts de l'Etat. ? il est difficile d'y répondre en l'absence d'un système d'évaluation et de mesure des effets redistributifs du budget de l'Etat.

On estime le nombre de personnes qui bénéficient de transferts monétaires ou en nature (hors cantines scolaires) provenant de l'Etat à plus de 11% de la population. Les dépenses sociales de l'Etat, dans le contexte d'un processus très lent de transition vers l'économie de marché et de restrictions budgétaires, ont permis, de contenir le phénomène de précarité et de l'exclusion à un niveau compatible avec les exigences de la cohésion sociale.

Le budget de l'Etat constitue, aujourd'hui, la principale source de financement des actions de lutte contre la pauvreté (la précarité) et l'exclusion. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion ne saurait, toutefois, être le fait exclusif de l'Etat, La lutte contre la pauvreté interpelle tous les acteurs sociaux. La société civile, notamment, a, dans ce domaine, un rôle important à jouer. L'effort pour la réduction de la pauvreté et l'exclusion, doit être appréhendé à travers les actions du *Budget Social de la Nation*.

Si la volonté de promotion sociale apparaît à travers l'action sociale de l'Etat, il demeure que de nombreuses difficultés la contrarient. Les acquis enregistrés dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi, de la protection sociale ou de la lutte contre le chômage n'ont pas réussi pour autant à combler les inégalités au sein de la société.

Les manifestations de l'exclusion persistent : les déperditions scolaires, la précarité de l'emploi, le chômage qui touche de plus en plus de jeunes diplômés, les difficultés d'accès aux services diversifiés tels que les prestations de santé, la protection sociale...

Par ailleurs, les dysfonctionnements de l'économie nationale ont conduit à des déficits cumulés aux plans de l'habitat, de la culture et des loisirs, frappant une population essentiellement jeune.

Des catégories vulnérables de la population telles que les personnes âgées et les handicapés ne bénéficient pas toujours de la solidarité nécessaire, nonobstant les efforts de prise en charge de leurs problèmes.

La dispersion et l'émiettement de l'action sociale de l'Etat contrarient le développement d'une logique gestionnaire de l'ensemble, à même d'insuffler plus de rationalité à la vie et à l'organisation sociales.

L'approche transversale doit pouvoir repérer dans la complexité sociale, les variables et les disparités et opérer les articulations indispensables pour parvenir à une efficacité plus grande.

L'approche technique de la gestion des dépenses sociales devrait s'accompagner d'un intérêt marqué vis à vis de la qualité du lien social et viser l'optimum d'intégration en entraînant, dans une stratégie commune, l'ensemble des acteurs.

L'élaboration d'un budget social : une finalité et une technique

L'élaboration d'un budget social n'est pas réductible à un exercice comptable, le budget social doit permettre de rendre compte des politiques mises en oeuvre, de leur finalité et de la prise en compte des besoins sociaux, tels qu'ils se sont exprimés historiquement, à travers les luttes sociales autour des questions de la redistribution.

Ces luttes sociales trouvent dans la politique sociale un compromis qui varie selon les pays en fonction de leur développement économique et de leurs caractéristiques culturelles.

La politique sociale qui résulte de ce compromis est l'expression d'un choix politique opéré sous contrainte économique. L'impératif de compétitivité et d'efficacité impose la recherche de formes de gestion plus efficace.

La prise en charge collective des coûts de certaines activités nécessaires à la croissance mais dont la rentabilité est problématique est une des conditions de la pérennité de l'économie de marché génératrice de tensions sociales.

Les principaux problèmes autour desquels se concentrent ces tensions exigent de cerner la part allouée aux interventions collectives, son évolution, son utilisation, et plus largement, la répartition du PNB.

Autant de données indispensables pour adapter la société aux changements sociaux qui doivent accompagner l'entrée dans l'économie de marché. Il faut pour cela pouvoir contrôler les flux que représentent les transferts, la fourniture de biens et services, la régulation des activités privées.

La finalité de cet exercice revient à apprécier le rapport entre les besoins sociaux et les prélèvements obligatoires qui sont censés y répondre. En d'autres termes, quelle est la part prélevée sur le PNB et son utilisation au regard des objectifs auxquels doit répondre la politique sociale, à savoir :

La lutte contre les inégalités qui affectent tous les domaines de la vie individuelle et sociale: Inégalité démographique (naissance, durée de vie), inégalité au travail (en raison de la taille de l'entreprise, par catégorie professionnelle, par sexe, par secteur d'activité, face aux risques d'accidents du travail); inégalités dans les revenus et les patrimoines; inégalités dans l'accès aux services collectifs (logement, éducation, santé); inégalité des chances de succès. L'inégalité est générale, se reproduit, et les inégalités se cumulent. Leur prise en charge nécessite des ajustements permanents de la dépense publique et des interventions de l'Etat.

Les interventions en faveur de la sécurité, c'est à dire l'adaptation de la protection sociale lato sensu aux nouvelles conditions de vie et de travail liées à la flexibilité et au volant de chômage. La crainte concernant l'emploi et le revenu concerne toutes les catégories d'autant que d'autres formes de « sécurités » en dépendent (logement, acquisition de biens durables...) et que la protection accordée par la sécurité sociale est liée aux salaires et à leurs fluctuations. La sécurité de l'emploi dépend aussi du niveau d'éducation et de formation.

Les interventions en faveur de la qualité de la vie et du développement durable (environnement, lutte contre les pollutions, politique de la ville, vie associative, vie culturelle...).

Les interventions favorisant la démocratisation des pratiques de gestion au niveau local, dans l'entreprise, au niveau national.

Compte tenu de ces finalités, il est possible de tracer le cadre méthodologique de sélection des composantes du budget social en identifiant les grandes catégories d'interventions publiques. Ces catégories sont au nombre de trois : celles qui ont trait à la régulation des activités privées ;

celles de transferts de ressources monétaires ;

celles qui concernent la fourniture de biens et de services.

La première catégorie porte sur la réglementation et l'encadrement des activités (conditions de travail, santé, pollution,) ; la seconde donne lieu à un processus qui consiste à prendre de l'argent aux uns pour le donner aux autres (sécurité sociale, bourses et présalaires, action et aide sociales) et la troisième catégorie concerne la production et la distribution gratuite ou quasi gratuite de biens et de services. Elle touche aussi bien les services de souveraineté (défense nationale justice police) que les fonctions sociales (éducation, santé, action sociale, logement social, transport urbain).

Ce type d'interventions suppose le prélèvement de ressources destinées à compenser l'écart entre le coût de revient des services et la contribution demandée aux usagers.

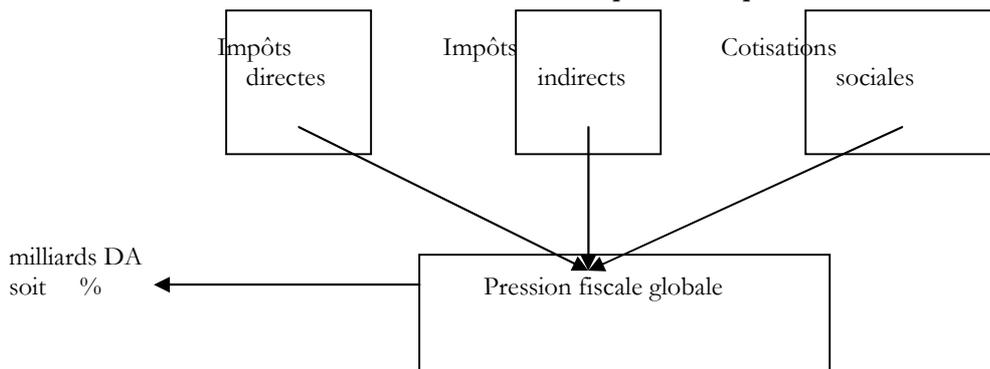
Trois approches complémentaires peuvent contribuer à évaluer en termes quantitatifs l'importance de ces interventions.

La première est celle de la comptabilité nationale qui fait apparaître la pression fiscale globale des administrations à partir des informations relatives à la part des cotisations sociales, des impôts indirects et des impôts directs. Elle fait apparaître parallèlement la ventilation des dépenses publiques entre le fonctionnement des services, leur équipement, les transferts sociaux, les transferts économiques et les autres dépenses. On peut ainsi calculer le rapport entre la pression fiscale globale et les interventions des deux dernières catégories. Par ailleurs, cela permet d'évaluer le poids de cette pression sur le PIB.

En second lieu, et de manière plus fine, on peut cerner la dépense sociale à travers le budget social de la nation qui retrace les opérations de toutes les collectivités publiques ou para publiques en matière de transferts de ressources.

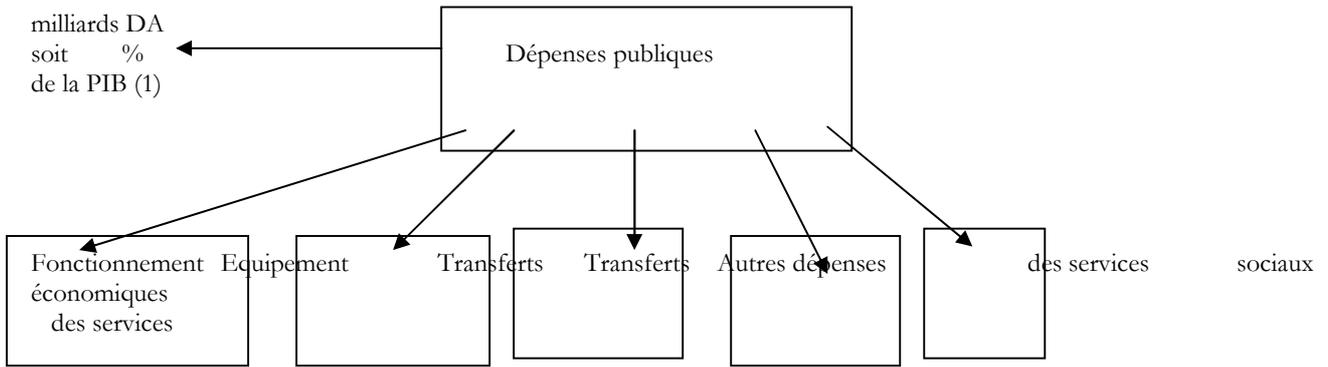
La troisième présentation est la présentation fonctionnelle du budget de l'Etat. Cette présentation comporte les dépenses du secteur social : santé, emploi, action sociale, moudjahidine, mais aussi les fonctions d'éducation, de culture, de logement, du cadre de vie. Elle décrit également les dépenses au titre de la régulation des activités et enfin, elle retrace les dépenses des services qui comportent des aspects sociaux (justice, agriculture, transport...).

**Schéma de présentation de la structure des recettes et des dépenses
des administrations d'après la comptabilité nationale**



de la PIB (1)

milliards DA
soit %
de la PIB (1)



Tab 50 : Budget social :

1. Les agents

(en millions de DA)

Caisse nationale assurance sociale CNAS).....	
Caisse nationale de retraite CNR).....	
Fonds spécial de retraite (FSR).....	
Caisse nationale des non salariés(CASNOS).....	
Caisse nationale des congés payés et du chômage intempéries des secteurs du bâtiment, des travaux publics et de l'hydraulique (CACOBATPH).....	
Caisse nationale d'assurance chômage (CNAC	
Régimes spéciaux.....	
Fonds national d'aide au logement (FONAL)).....	
Fonds national de péréquation des œuvres sociales.....	
Filet social.....	
Fonds d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme.....	
Fonds national pour la promotion de l'emploi.....	
Fonds spécial de solidarité.....	
Fonds de soutien des prix.....	
Fonds de compensation des frais de transports.....	
Fonds de garantie des prix à la production.....	
Fonds de garantie contre les calamités agricoles.....	
Fonds national de développement agricole.....	
Œuvres sociales des entreprises publiques.....	
Œuvres sociales des entreprises privées.....	
Autres fonds.....	
Exonérations diverses.....	
Etat (action sociale de l'Etat).....	
Collectivités locales.....	
Total Brut	
Déduction des transferts et doubles comptes	
Total net	

*Tab 51 : Budget Social :
2 - Les opérations (en millions de DA)*

<p>Recettes :</p> <p>Cotisations sociales (assurés et employeurs).....</p> <p style="padding-left: 20px;">dont Etat</p> <p style="padding-left: 20px;">dont collectivités locales</p> <p>Impôts indirects.....</p> <p>Impôts directs</p> <p>Taxes affectées</p> <p>Revenus de capitaux</p> <p>Ressources diverses</p> <p>Transferts entre régimes</p> <p style="padding-left: 20px;">Total brut transferts inclus</p> <p style="padding-left: 40px;">transferts exclus</p> <p style="padding-left: 20px;">Doubles comptes</p> <p>Total net</p>	
<p>Dépenses :</p> <p>Prestations en espèces</p> <p style="padding-left: 20px;">dont pensions ou allocations</p> <p>Prestations en nature</p> <p>Dépenses de l'Etat</p> <p>Dont Fonctionnement des services.....</p> <p style="padding-left: 20px;">Equipement des services.....</p> <p style="padding-left: 20px;">Transferts sociaux aux ménages.....</p> <p style="padding-left: 20px;">Transferts économiques aux agents.....</p> <p style="padding-left: 20px;">Autres dépenses</p> <p>Dépenses des collectivités locales</p> <p>Gestion des régimes.....</p> <p>Action sanitaire et sociale des régimes</p> <p>Dépenses diverses</p> <p>Transferts entre régimes</p> <p>Total brut transferts inclus</p> <p style="padding-left: 20px;">transferts exclus.....</p> <p>Doubles comptes</p> <p>Total net</p> <p>Solde :</p> <p>Somme des excédents</p> <p>Sommes des déficits</p> <p>Solde net</p>	

*Tab 52 : Budget Social :
3 - Les fonctions*

(millions DA) (%)

--	--	--

Services communs (administration générale).....		
Education.....		
Santé		
Emploi.....		
Culture.....		
Electrification rurale.....		
Actions d'assistance et de solidarité.....		
Actions en matière d'agriculture et de pêche.....		
Invalidité, vieillesse, décès		
Famille		
Logement		
Formation, chômage		
Accidents du travail.....		
Evènements politiques		
Autres.....		
Total brut		
Déduction des transferts et doubles comptes		
Total net		

Tab 53 : Importance et évolution des comptes sociaux
(sur une période triennale)

<i>Dépenses</i>	<i>Recettes</i>
a) en % du produit national brut	Nature des recettes en %
b) en % du revenu national	
c) Prestations par fonction en % du revenu national	

CHAPITRE III : *Budget de l'Etat, procédures d'adoption et démocratie*

Arbitrage budgétaire et recherche d'un équilibre

La compétitivité, qui exige l'efficacité dans l'allocation et l'utilisation des ressources, est la condition nécessaire à la réalisation de l'objectif d'équilibre. Mais cette condition est elle-même dépendante d'une cohésion sociale qu'il s'agit sans cesse de maintenir afin d'éviter que la croissance ne se fonde sur la sélectivité et le développement « d'enclaves » dans lesquelles se concentrent les « laissés pour compte », ceux qui sont moins doués pour s'adapter à la concurrence mondiale.

Cette préoccupation s'impose d'autant plus que l'état des lieux fait apparaître une situation sociale caractérisée en même temps par des enrichissements rapides et une dévalorisation des couches moyennes dans un contexte de précarité. La pauvreté s'est développée et avec elle une nouvelle dépense publique de solidarité nationale que la solidarité professionnelle et familiale s'épuise à prendre en charge posant ainsi le problème de l'efficacité des dépenses sociales.

L'exercice de la recherche de l'équilibre entre « efficacité économique et cohésion sociale » est rendu d'autant plus difficile que la pente naturelle vers la résistance au changement des différents acteurs économiques est très forte et le besoin d'Etat encore plus ressenti.

Toute dépense, dès lors qu'elle a été faite, est difficile à supprimer ou à réduire. A l'inverse toute activité nouvelle non organisée a des difficultés à se faire admettre. Les services existants ont alors tendance à s'approprier ces nouvelles activités dans une logique budgétaires de moyens et non de résultats.

La lourdeur des procédures budgétaires, la multitude de contrôles et de garanties sont un second facteur de lenteur aggravant l'efficacité recherchée.

Le cadre annuel de la procédure budgétaire est trop étroit et conduit à la rupture dans l'ouverture régulière des crédits et gêne toute réalisation conséquente.

Le financement de la dépense publique pose le problème des prélèvements fiscaux. Leur limite théorique est celle de l'importance du revenu national. En vérité, dépenses et ressources publiques sont les éléments d'un grand ensemble constitué par l'offre et la demande globale. L'Etat doit se consacrer à l'équilibre entre offre et demande globales. Ce cadre est plus rigoureux que celui de l'équilibre des seules finances publiques. Il suppose un suréquilibre des finances publiques lorsque la demande globale est plus forte que l'offre. Les effets sociaux d'une telle démarche sont-ils rationnels ? en général, les réductions ou plafonnements des dépenses portent sur celles qui concernent les services publics sociaux. C'est là le paradoxe de l'équilibre global. Les dépenses publiques qui ont pour objet l'intérêt général sont finalement décidées ou refusées en fonction des variations des dépenses privées.

Laissées à elles-mêmes, les forces du marché vont-elles jouer dans le sens du renforcement de la cohésion sociale, où seront-elles un facteur d'accélération de la polarisation sociale qui est déjà en cours ? Le besoin d'Etat doit-il se confondre avec la reconduction à l'identique de programmes sociaux inadaptés tant à la lutte contre la pauvreté qu'aux exigences de croissance et de développement ?

Il est nécessaire de tirer les leçons des politiques économiques et sociales antérieures : l'une était fondée sur un développement autocentré et l'autre sur une restructuration du secteur d'Etat et un redimensionnement de son intervention. A l'échec économique de l'une, s'est ajouté l'échec social de l'autre. La transition à l'économie de marché a de ce fait été abordée avec deux handicaps : l'inadaptation des hommes et la désarticulation économique rendant encore plus difficile le modèle de développement et de croissance fondée sur l'ouverture et le marché.

Dans la pratique actuelle, l'Etat s'efforce de favoriser la croissance tout en recherchant un excédent du budget primaire. Deux alternatives s'offrent à lui : accroître les impôts, réduire les dépenses.

Il n'existe donc pas de recette garantissant le succès d'un ajustement budgétaire (par l'impôt ou par la réduction des dépenses), toutefois, la problématique budgétaire aujourd'hui, telle qu'elle ressort du plan de soutien à la relance économique, semble s'orienter vers un double objectif : résorber les déficits tout en évitant l'effet négatif sur l'activité économique de politiques budgétaires restrictives.

Agir sur la dépense ne se réduit pas à de simples mesures d'économie. Avant de dépenser moins, comme il a été fait dans le Programme d'ajustement structurel il faut, s'efforcer de dépenser mieux afin de répondre aux attentes sociales. Car à quoi sert-il de réduire des dépenses si leur efficacité initiale laisse à désirer. On ne fait alors qu'aggraver la situation des services publics concernés qui se voient en outre confrontés à une diminution de leurs moyens. Le défi est dans l'objectif suivant « à mission inchangée comment dépenser mieux et dégager des ressources ? ».

Il s'agit de faire en sorte d'accroître l'efficacité de la dépense, d'améliorer l'efficacité de l'Etat, afin que le nécessaire allègement résulte de l'amélioration des prestations et que soient légitimés les prélèvements opérés par les administrations.

Résorber les déséquilibres économiques (désarticulation économique, déséquilibres de l'offre, absence de diversification, fort coefficient de dépendance vis à vis du commerce extérieur des hydrocarbures, développement rapide des besoins sociaux par rapport aux revenus) ainsi accumulés tout en ouvrant l'économie au libre échange, donne à l'objectif de compétitivité une dimension sociale qui est la condition de son succès.

L'économie et la société doivent être replacées en état de « progressivité » dont découle un double impératif ; l'adaptation des hommes et l'articulation de l'économie. De ce double impératif se déduisent la nature de la croissance à promouvoir et du champ de la politique sociale.

Soit l'on considère que la rentabilité et le marché sont à même de permettre une croissance spontanée qui crée les conditions internes pour couvrir les besoins sociaux fondamentaux, et la croissance repose, alors, sur l'accumulation du capital dans des secteurs rentables et donc compétitifs mettant en œuvre une faible partie des ressources et nécessitant un

apport permanent de capitaux étrangers. Les conséquences étant que cette croissance ne sera ni équilibrée ni harmonisée car le « social » (une société progressive) est traité en variable résiduelle et dépendante.

Soit l'on considère que la croissance suppose que l'économie et la société deviennent progressives et par là « compétitives ». Dans cette perspective « le social » lato sensu devient une variable interactive du développement et de la croissance équilibrée et harmonisée.

C'est cette alternative que semblent privilégier les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Dans cette optique, la compétitivité suppose la mutation de la société et des structures économiques, l'ouverture des mentalités, l'adaptation du droit et des institutions, autant de changements facilitant la propagation de l'innovation.

Les dépenses publiques ne sont pas toutes efficaces, alors que les besoins sont patents dans les domaines de l'éducation, de la santé, des infrastructures, des minima sociaux.

Re-déployer la dépense publique de manière plus utile et plus efficace dans le sens de la valorisation des ressources humaines, de la promotion de l'emploi et de la qualification du travail s'avère nécessaire.

Les exonérations fiscales n'encouragent que les placements à retour d'investissement rapide, alors qu'il faut encourager les investissements qui favorisent les nouvelles technologies et développent les qualifications par des engagements identifiés et contrôlables, en les appuyant par la réalisation d'infrastructures de valorisation du capital humain.

La définition des besoins sociaux à couvrir doit précéder la décision sur le niveau des ressources nécessaires. Pour autant, il faut s'interroger sur le niveau souhaitable de déficit afin de diminuer le poids de la charge de la dette dans le budget.

La question de la réduction du déficit est liée à l'efficacité de la dépense. En temps normal, le déficit n'est pas souhaitable, son augmentation ne se justifie qu'en situation de récession.

Il faut donc inverser la démarche qui consiste à fixer un objectif de croissance très faible des dépenses, avant de décider du montant des impôts nécessaires à un objectif de réduction du déficit.

L'urgence de la réforme fiscale s'impose si l'on veut développer des dépenses publiques efficaces et parce que l'impôt repose particulièrement sur les salaires et les ménages modestes et moyens.

Ainsi, c'est de l'évaluation de l'efficacité de la dépense publique actuelle face à ces exigences (adaptation des hommes et articulation de l'économie) que sera apprécié à sa juste valeur l'effort de couverture « des frais fondamentaux du statut humain de la vie » que l'on regroupe sous le vocable du terme « social ». Ce critère devrait guider les politiques économiques et sociales qui recherchent à la fois l'efficacité économique et la cohésion sociale.

Cette démarche a l'avantage de réconcilier politique sociale et économie de marché qui ne sacrifie pas le développement humain. La politique sociale étant indispensable à la pérennisation de l'économie de marché, qui elle-même ne peut réunir un consensus social que si elle s'inscrit dans une logique de développement humain.

Le premier objectif doit fixer les références essentielles d'un consensus social sur les moyens de renforcer la solidarité nationale que les mécanismes du marché mettent en cause. Le consensus social a besoin d'objectifs clairs et raisonnables de croissance de l'économie et de l'emploi. Le consensus a besoin en outre d'un cadre d'organisation de l'économie qui prenne en compte notamment les facteurs suivants :

- une nécessaire réforme de l'Etat et des services publics.

- un programme efficace de solidarité nationale axé sur l'insertion.

- la recherche d'un appui international mieux adapté aux sacrifices consentis.

Le second objectif est de vivifier le consensus social en renforçant le dialogue et la concertation sociale pour un pacte national de croissance.

Ces concertations doivent porter sur les normes de qualité, de production, de salaires, de travail, ainsi que sur l'évolution des paramètres du programme de solidarité. Elles permettront la mise en œuvre d'un processus d'actions orientées ayant pour finalité d'encourager les dynamiques industrielles existantes d'améliorer la compétitivité des entreprises, de protéger et de développer l'emploi, la consommation tout en assurant une évolution des revenus. Ce processus exige la concertation entre les acteurs concernés publics et privés, les organisations syndicales et les représentants de la société civile et implique une organisation de base décentralisée permettant de progresser vers ces finalités.

Le meilleur garant de la mise en œuvre et du consensus autour de cette politique est l'adoption d'un véritable budget social de la nation regroupant à partir d'une vision unitaire et globale de l'économie de marché les différentes interventions sociales

Procédures d'élaboration et d'adoption

La loi de finances soumise chaque année au parlement constitue le document de référence en matière de dépense publique, tant en termes d'investissement qu'en termes de crédits de fonctionnement alloués aux différents opérateurs publics. Elle traduit en termes comptables et de réglementation les différentes interventions de l'Etat. Ces dépenses représentent en 2000, (en prix constants de 1993) 30% du PIB.¹⁹

La présentation adoptée gagnerait à être complétée par un document programme décrivant les objectifs et finalités des mesures proposées et qui permettrait de mesurer l'enjeu ainsi que l'impact financier et budgétaire lié aux interventions et concours sociaux de l'Etat. De même que la présentation, en complément de la loi de finances, d'un document officiel retraçant « l'effort social de la nation », intégrant les interventions des autres opérateurs publics et privés (présentation des dépenses par agent, par opération et par fonction), permettrait d'apprécier l'importance et l'évolution de la part relative de chacun des agents ainsi que de suivre année par année, l'origine des ressources et la ventilation des dépenses.

Pour ce faire, les regroupements doivent être opérés à travers des rubriques homogènes, facilitant l'identification des interventions directes, des concours sociaux et des différents financements.

La présentation par département ministériel n'est pas satisfaisante, elle doit être complétée par une présentation horizontale des rubriques ainsi identifiées. Par exemple, le budget du ministère en charge « des affaires sociales » retrace une partie des

¹⁹ Banque Mondiale, revue des dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux, 25 juillet 2001

interventions, alors que de nombreuses actions et concours relèvent d'autres administrations, d'organismes divers ou de fonds, et dont la réalisation est susceptible d'être affectée par les finalités et les objectifs des administrations ou organismes qui en ont la charge.

De la même manière, en ce qui concerne les recettes, elles devraient faire apparaître la part relative de chacune d'entre elles, leur impact réel sur la sphère sociale, ainsi que l'importance des exonérations et allègements fiscaux et le manque à gagner net pour l'Etat résultant de ces dispositions.

Il en est ainsi des dépenses de l'Etat et des exonérations ou allègements fiscaux accordés en matière d'emploi, de logement, de cadre de vie, d'agriculture, d'éducation, de santé ; ainsi que des dispositions favorables ou dérogatoires en direction de catégories particulières et leur extension à leurs ayants droits.

De cette manière, on compensera le manque de lisibilité et d'intelligibilité des politiques publiques et des politiques sociales du à l'hétérogénéité des dispositifs réglementaires et au fait que leurs articulations et leur complémentarité ne sont pas toujours évidentes. Ceci est d'autant plus vrai, qu'un cadre de référence clair et cohérent, permettrait d'éviter que les différentes mesures mises en œuvre ne donnent lieu à des déviations des prestations au regard des cibles assignées initialement (indus bénéficiaires ou extension à de nouveaux bénéficiaires) ou à des double-emplois.

En effet, sur le plan de la gestion, il est souvent relevé que la multiplication des institutions et organismes liés à la prise en charge de l'impact social de l'ajustement structurel et de l'économie de marché accroît les dépenses en moyens et en personnel.

Au-delà de certains double-emplois, le problème posé est celui de la «gouvernance» de la politique sociale due à la multiplication de nouveaux intervenants, à la dégradation de l'environnement économique et social depuis une décennie, à des contraintes financières, au redimensionnement des activités de l'Etat et à la réorientation des interventions de ses agents.

L'objectif est d'éviter que l'on se trouve en présence de politiques sociales sectorielles sans une politique sociale globale qui définisse les finalités et les objectifs auxquels elles doivent répondre.

L'absence d'un cadre formalisé et explicite, intégré et cohérent, réunissant les finalités, les objectifs, et les résultats attendus de la politique publique en matière sociale et d'emploi, ne permet pas d'apprécier correctement son efficacité et son efficience globalement et à travers les moyens mis en place (services, agences etc.) ni de définir les modalités de son adaptation.

Dans les formes actuelles de présentation, la politique publique ne peut que se «déduire» des objectifs assignés aux différents agents qui interviennent dans un champ commun, non défini juridiquement, sans pour autant que la somme de leurs interventions et de leurs résultats ne parvienne à refléter l'impact réel de la politique publique.

Dans ce cas, le champ de la politique publique est égal à l'ensemble regroupant les actions menées sans souci de cohérence entre elles dans leurs finalités. Au lieu d'être défini avant les actions à mener, le champ apparaît au moment des bilans, entraînant des débats sur un tout dont les buts sont dépendants des parties qui le composent.

Les évaluations se réduisent alors à l'examen de la gestion administrative par des agents (établissements et/ou services publics) qui ont tendance à élargir leur champ pour justifier leurs moyens. L'une des conséquences, est d'opérer un glissement de l'agent (l'établissement ou le service) vers la politique publique en imputant alors à celle-ci certaines des inefficacités ou des charges budgétaires trop lourdes de l'agent. Les moyens condamnent alors les buts.

Les évolutions des politiques publiques se font par rupture et remise en cause des finalités et des objectifs, alors qu'il est plus rentable de recadrer les moyens avec des logiques supérieures. La mise en œuvre est soumise à l'approche d'allocations budgétaires et non à celle de besoin de financement au sens économique.

En d'autres termes, l'adoption de mesures ponctuelles ne se rattachant à aucun cadre de politique publique ou annexées accessoirement à une politique publique existante, peut ouvrir la voie à des remises en cause de ces mêmes politiques. Il est donc utile de mesurer les conséquences de ces situations.

Cela suppose au préalable la mise en œuvre de la réforme des missions et des structures de l'Etat et implique le retour à une programmation pluriannuelle de la dépense publique dans une vision à moyen terme du développement humain durable ainsi qu'une évaluation permanente de ses résultats.

La programmation pluriannuelle des dépenses facilite un débat démocratique dans la mesure où elle permet de faire le choix des objectifs prioritaires à atteindre en plusieurs années et des moyens budgétaires à mettre en œuvre pour y parvenir. De surcroît, elle contribue à la rationalisation de la gestion et donc est source d'économies budgétaires.

C'est ainsi que les actions liées à la reconversion de l'économie (reconversion industrielle, modernisation d'un service public, de soutien à un secteur technologique ou encore la rénovation des modes de rémunération des fonctionnaires), doivent pouvoir être appréhendées dans la durée, en s'appuyant sur une solide évaluation des besoins financiers et la garantie que les tranches de financement prévues seront respectées.

La rigidité de l'approche annuelle de la dépense publique, favorise les gaspillages consistant à engager en fin d'année tous les crédits disponibles, en dehors de toute recherche d'efficacité.

Avec la fin de la planification, la culture en termes d'objectifs et de missions au sein de l'administration a disparu au profit d'une approche en termes de moyens alloués, ou plus exactement de contraintes financières. Corollaire de cette observation, il n'existe que très peu d'indicateurs de résultats. Il faudrait, au contraire, pouvoir « mesurer les résultats par mission, par service, et par nature de moyens, avec un dispositif qui associe aux données financières des données physiques permettant d'avoir des mesures de résultat et de productivité par rapport à des objectifs [...] ». En l'absence de tels indicateurs, normalisés et approuvés légalement chaque administration ou service évalue lui-même ses performances et élabore son propre bilan. Les critères d'évaluation deviennent alors idéologiques ou subjectifs. Il est, à

L'heure actuelle, pour le moins difficile d'évaluer les performances réelles des interventions publiques. Par ailleurs, l'absence de comptabilité analytique empêche d'évaluer le coût réel des mesures mises en oeuvre.

C'est pourquoi, une logique de programmation, venant aussi souvent que possible se substituer à une logique de projet à court terme, va incontestablement dans le sens de la modernisation de l'Etat. Ceci suppose aussi que les crédits budgétaires soient présentés par programme, et assortis d'indicateurs de résultats, précis et chiffrés, et votés dans ces formes.

La programmation pluriannuelle retrouve tout son intérêt pour des investissements immatériels tels que la recherche ou l'enseignement, la santé, la solidarité, l'emploi, qui constituent un programme permanent de l'Etat.

Un autre secteur exige également une analyse prospective des besoins et une gestion prévisionnelle, il s'agit de la gestion des ressources humaines de l'Etat des politiques de recrutement, d'évolution des statuts, de formation, qui doivent être programmées et dont les coûts doivent être évalués.

Dans ces conditions, le débat budgétaire peut traiter, au fond, des questions touchant le redéploiement de crédits et rompre avec la pratique actuelle qui se résume à examiner l'accroissement des crédits.

Une telle approche contribue à l'amélioration de la transparence et de la signification des budgets publics et permet de mieux mesurer l'impact de la dépense publique.

Contrôle et évaluation

La décision budgétaire ne se conçoit pas sans évaluation, qui porte sur une politique ou un programme spécifique. Elle exprime un jugement fondé sur une information rigoureusement collectée sur la base de critères définis clairement et débouchant sur une réelle connaissance des faits. Elle examine l'efficacité d'une action, ou sa productivité ou le rapport coût/qualité d'un service. Elle peut rechercher si l'on peut atteindre le même résultat à un coût moindre.

L'évaluation des politiques publiques n'est pas le contrôle de la dépense publique. Dans le premier cas, il s'agit d'estimer l'efficacité des politiques publiques ; dans le second, il s'agit de vérifier la régularité des opérations effectuées.

A côté des mécanismes de contrôle de la légalité des procédures d'utilisation de l'argent public, il est urgent de mettre en place des instruments d'évaluation des résultats, si l'on veut démocratiser les choix budgétaires et contrôler réellement la dépense publique en renforçant, aux yeux de l'opinion, la légitimité de l'action publique, grâce à la justification rationnelle des dépenses collectives et de leur redéploiement éventuel.

Hormis le CNES, il n'existe pratiquement pas d'instrument d'évaluation ainsi conçu. Cette pénurie d'instruments d'évaluation est liée, depuis l'abandon de la planification, à l'incapacité de l'administration de se fixer des missions et de raisonner en termes d'objectifs. Cela se traduit par l'insuffisance des études d'impact permettant d'évaluer a priori les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées et de « la portée et des incidences des projets ».

Les simulations en matière fiscale sont inexistantes. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'à supposer que de telles simulations existent, elles seraient fournies par le ministère des finances, placé, par conséquent, dans la situation d'être à la fois juge et partie.

La conséquence de l'absence de débat par fonction ou par programme est que le projet de loi de finances peut être assimilé à un budget de moyens, perdant de vue les finalités historiques pour lesquelles ces moyens sont mobilisés. Il en résulte que les dotations budgétaires ne sont donc pas appréciées en fonction de l'efficacité des mesures proposées.

CONCLUSION GENERALE

La croissance de l'économie n'est plus bloquée ; l'inflation est basse, le solde extérieur excédentaire, la situation des entreprises est globalement bonne et il n'existe pas de tensions, bien au contraire, ni sur les capacités de production ni sur le marché du travail ou la main d'œuvre est abondante. Pourtant, l'économie souffre encore du manque de dynamisme de la demande et de l'offre. Néanmoins, la politique budgétaire reste focalisée sur la réduction du déficit public.

En l'absence d'une stratégie macro-économique claire, le plan de soutien à la relance économique tout en injectant des sommes importantes, n'apporte pas de réponse sur les mécanismes par lesquels la dépense publique socialisée peut contribuer à cet objectif et venir en aide à la croissance.

En effet, ce plan devrait être l'occasion d'un Pacte national (à l'instar des pactes sociaux de différents pays) alliant à la fois une situation budgétaire équilibrée ou excédentaire, des programmes dans lesquels seront précisés les objectifs budgétaires, la manière de les atteindre, et la sensibilité des prévisions aux hypothèses sous-jacentes. Ces programmes devraient être pluriannuels, réactualisés et corrigés dès qu'il existe un risque de déficit excessif. Ils seront rendus publics.

Le redressement des finances publiques, l'ampleur atteinte par le niveau des besoins sociaux imposent une autre gestion de la dépense publique. Or, jusqu'à présent, la politique de maîtrise des finances publiques n'a pas permis une appréciation de la dépense publique en fonction de son efficacité.

Elle s'est, en effet, traduite par des économies forfaitaires imposées, via la régulation, aux ministères. Or, celles-ci semblent avoir aujourd'hui atteint leurs limites. Il n'est pas « possible d'aller plus loin dans les exercices de coupe budgétaire ou de plafonnement année après année ». Mais, surtout, cette politique est simpliste et contradictoire avec la recherche d'une efficacité accrue de l'argent public, dès lors que les coupes opérées le sont de manière non sélective, c'est-à-dire indépendamment de l'efficacité de la dépense visée, aboutissant ainsi à remettre en cause les services rendus et à décourager les personnels concernés.

C'est pourquoi, il apparaît désormais indispensable de changer les règles du jeu héritées du PAS pour accomplir de réels progrès. Il faut désormais obtenir des économies, dégager des marges de manœuvre et procéder à des réallocations de ressources sur la base de l'efficacité de la dépense publique et non en fonction de position idéologique visant à remettre en cause l'Etat et son intervention.

Il s'agit là d'une mission de longue haleine car, une maîtrise prolongée de la dépense publique compatible avec le maintien ou l'amélioration de l'efficacité des services est indissociable d'un réexamen en profondeur des missions et de la législation qui gouvernent ses domaines et ses modes d'intervention, ainsi que l'organisation même de ses services ».

Ce réexamen des missions assignées aux services publics passe par une évaluation de l'efficacité de la dépense publique, afin de rendre compte de l'usage des deniers publics, et par une politique de transparence, afin de débattre des choix opérés.

La difficulté de l'exercice consiste à apprécier l'évolution d'indicateurs de développement humain à travers l'activité économique et en particulier les politiques publiques, et à rechercher l'articulation entre ces deux sphères.

Au cours de ces dernières années, le développement humain a connu des retards en raison de l'ajustement structurel. L'objectif prioritaire était la stabilisation pour aider à faire face aux chocs extérieurs. Les actions menées ont visé notamment la réduction des déficits par la baisse des dépenses publiques, des salaires et des taux d'intérêts. Mais en stabilisant les budgets n'a-t-on pas déstabilisé la vie des personnes ?

Par ailleurs, le passage à l'ajustement à long terme s'effectue par réalignement sur les principes de l'économie de marché. Les outils sont principalement la remise en cause du rôle de l'Etat et des subventions, la libéralisation des prix, l'ouverture des échanges, la privatisation du secteur public, la fin de la planification

Une telle démarche supposait admis que les conditions sociales existantes étaient supérieures au niveau de croissance et que « leur réajustement » était le prix à payer en échange de la stabilité et de la croissance à long terme.

Ce qui pose le problème de l'approche du développement humain et des moyens d'y parvenir.

L'expérience nationale et les bilans effectués, notamment au sommet de Johannesburg font apparaître les points de rupture suivants :

le niveau de vie d'une société ne doit pas être évalué en fonction du revenu moyen, mais de la capacité de chacun à mener l'existence à laquelle il aspire.

Si le développement humain est un processus destiné à étendre la gamme des choix des individus, la mise en valeur de ces potentialités ne peut se réduire à l'accroissement du revenu.

L'optique du revenu dans une situation de sous développement, outre qu'elle consacre les inégalités absolues, occulte les besoins essentiels que sont : une alimentation adaptée, l'accès à l'eau potable, l'amélioration des services de santé, l'accès plus large des enfants à un système éducatif de meilleure qualité, des transports à un prix abordable, la possibilité de se loger convenablement, l'accès à des emplois productifs et gratifiants.

De même, la liberté d'expression et de circuler, la sécurité, l'absence d'oppression et de violence ou d'exploitation, la cohésion sociale et l'équité relèvent de fonctions collectives que seul l'Etat peut assurer.

Les ajustements structurels dans la plupart des nations ont montré que la croissance n'était pas au rendez vous et que, lorsque elle l'était le développement humain n'était pas automatique. Des mesures politiques spécifiques s'imposent pour que le progrès économique se traduise par un progrès humain.

La croissance du PNB dans ce contexte n'est pas synonyme de niveau de vie amélioré. La théorie néo-classique de la croissance se fonde sur l'accumulation du capital, l'accroissement de la main d'œuvre et le progrès technique qui accroît la productivité de ces deux facteurs.

Ceci suppose d'agir sur le facteur qui augmente la productivité du « capital humain » donc sur l'investissement humain que seul l'Etat peut assurer de façon massive et continue, ce que remet en cause l'approche budgétaire néo-libérale .

Quand elle reconnaît la nécessité de l'intervention de l'Etat, elle tend à limiter les investissements aux stricts besoins de l'entreprise, occultant le fait que d'autres facteurs entrent en jeu dans la productivité du travail (variables comportementales transmises par la famille et la culture, discipline, fierté du travail accompli, flexibilité, ouverture d'esprit et esprit de coopération.), autant de paramètres qui forgent l'identité d'une société .

Car la reproduction sociale est celle qui permet de reproduire la société tout entière et pas seulement la main d'œuvre.

C'est en cela que le développement humain s'écarte de la gestion des ressources humaines et que le budget social de la nation ne saurait être l'instrument tourné exclusivement vers les seules finalités économiques.

Pour la gestion des ressources humaines, l'investissement humain n'est pas une charge sociale que s'il est lié à l'augmentation de la production. L'homme n'existe qu'en fonction du capital. Le capital se désintéresse de l'homme qui n'est pas ouvrier. Cela entraîne une échelle de valeurs collectives et de services publics différente en matière de droit du travail, de formation, de santé et de nutrition, qui se traduit par une contestation des dépenses publiques et de la fiscalité.

Pour le développement humain, ces investissements ont une valeur intrinsèque et les concepts d'efficacité et d'équité doivent être fondés à la fois sur les potentialités offertes aux individus et les fins recherchées par la production.

En bref, l'efficacité et l'équité de la croissance et de la productivité n'ont de valeur que si elles contribuent au bien être de l'individu.

Croissance et équité que recherchait la politique sociale ont été considérées comme antinomiques et comme un frein à la croissance ; une distribution égalitaire réduirait les revenus, l'hypothèse étant que ce sont les riches qui épargnent et investissent, et qu'un pays est riche par ses riches.

Au vrai, ce qui freine la croissance n'est pas l'équité de la redistribution du revenu mais l'iniquité de la richesse, issue des inégalités consacrées par le régime foncier et l'éducation.

Le budget social devient alors un outil de gestion, de prévision et d'évaluation de l'ensemble des politiques publiques au regard d'un développement humain national qui ne se réduit pas au service de la seule accumulation de richesses matérielles.

Ainsi posé, « le développement humain » interpelle tous acteurs de la vie sociale autour d'un véritable Pacte national de croissance qui permette l'épanouissement de tout l'Homme et de tous les hommes dans la nation. Il devient alors la finalité explicite de la croissance et la base d'un consensus dans l'échelle des préférences collectives et des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Il est la justification politique des politiques sociales et de l'intervention de l'Etat. L'efficacité et l'équité des politiques sociales se mesurent alors par leur degré de réalisation dans les faits, des principes suivants :

Contrôle des individus sur leur destinée, tout en sachant qu'ils ne peuvent le faire s'ils ne sont pas libérés de certains maux : la faim, le besoin, la misère. « La liberté de la presse n'a pas de sens pour l'analphabète. » ;

Coopération des individus au sein de la société ;

Equité, non seulement des revenus et des richesses mais des potentialités et des opportunités élémentaires, ce qui revient à mieux apprécier les conditions d'accès de chacun ou de certains groupes sociaux à ces potentialités et à moduler les programmes sociaux en conséquence ;

Durabilité, par l'équité entre générations, c'est à dire veiller à transmettre le potentiel d'un certain niveau de développement humain, qui au minimum, doit exclure la pauvreté et la misère ;

Sécurité, contre la violence, la criminalité, le chômage, l'insécurité des moyens de subsistances et les menaces chroniques de maladie ou la répression.

C'est par la réalisation de ces finalités que peut être appréciée la contribution de tous les partenaires (Etat, entreprises, syndicats, institutions élues, associations). C'est à cette tâche que doit s'atteler l'Etat dans son rôle de médiateur entre les intérêts divergents qui s'expriment à travers la contradiction entre la nécessité de produire plus et l'aspiration à mieux vivre.

Il ne suffit pas d'élaborer un budget social encore faut-il clarifier les finalités et définir les méthodes d'évaluation et de contrôle qui garantissent son adaptation permanente à ces deux contraintes.

C'est une ambition à laquelle le présent rapport s'est proposé de contribuer en s'efforçant de tracer les pistes de travail pour améliorer les outils de gestion de développement humain en Algérie.

ANNEXES

Représentants des ministères et institutions nationales

Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales

Messieurs BOUACHIBA Ahmed et BENZAOUI Rachid, Madame GOUAL Fafa

Ministère de la Justice

Monsieur TAÏB OUIS Abdelkader

Ministère des Finances

Monsieur FERHANE Sidi Mohamed, Madame ALLOUN Samia

Ministère de la Santé, de la Population et de la Réforme Hospitalière

Messieurs CHAOUCH Ali et OUALI Amar, Madame CHAÏB Fatma Zohra et Mademoiselle BENKHELIL Rachida

Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale

Monsieur ZAÏDI Fodil, Madame CHENTOUF Nadia

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Nationale

Messieurs ANNANE Saïd, MERKICHE Noureddine

Ministère de l'Education Nationale

Monsieur CHALOULI Hadj, Madame BOULEGANE Djida

Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural

Monsieur LAHOUATI Ramdane

Ministère de la Formation et de l'Enseignement Professionnels

Messieurs CHAMEKH Mourad et AIN BAZIZ Mohamed, Madame CHERGOU Akila

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

Messieurs DJEMAI Mohamed et BELMOKHTAR Ahmed

Ministère des Moudjahidine

Monsieur BENFARHAT Ameer, Madame DERRADJI Fettouma

Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme

Messieurs TEFFAHI Djelloul et BENSALÉM Aziz Bachir

Services de Monsieur le Délégué à la Planification

Monsieur AÏT OUAZZOU Mohand

Services de Monsieur le Chef du Gouvernement (Délégué à la Relance Economique)

Monsieur BAHAZ Cherif

Représentants du CNES

Conseillers :

Monsieur FARES Zahir, Conseiller, Animateur et Coordonnateur du Groupe
Madame BELKHODJA Jeanine Nadja, Présidente de la Commission Population et Besoins Sociaux
Madame BENABBES Samia, Membre du Bureau du CNES
Monsieur GHANES Abdelkader, Président de la Commission Relations de Travail
Monsieur BENSALÉM Mohamed, Membre de la Commission Aménagement du Territoire et de l'Environnement
Monsieur AZZI Abdelmadjid, Vice Président de la Commission Population et Besoins Sociaux.
Monsieur BEGHOUL Youcef, Membre de la Commission Aménagement du Territoire et de l'Environnement
Monsieur MISSOUMI Mokhtar, Vice Président de la Commission Relation de Travail
Monsieur SOUAMES Ahmed, Membre de la Commission Perspectives de Développement Economique et Social
Monsieur OUZZIR El Hachemi, Membre de la Commission Relations de Travail
Monsieur ZAOUICHE Slimane, Membre de la Commission de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
Monsieur KHELLADI Mourad, Membre de la Commission de l'Aménagement du Territoire.

Cadres de l'Administration

Monsieur CHIHEB Abdelaziz, Directeur d'Etudes, Coordonnateur du groupe de l'administration et chargé du secrétariat technique
Monsieur DJEKBOUB Saad, Directeur d'Etudes
Monsieur LEBECHE Rabih, Directeur des Etudes Statistiques, de la Modélisation et de la Synthèse
Madame EDJEKOUANE Aicha, Chef d'Etudes
Madame BOUZIT Zakia, Chef d'Etudes
Monsieur BOUDISSA Kamr Ezzemen, Chef d'Etudes

Comité de Rédaction

Monsieur FARES Zahir
Monsieur BEGHOUL Youcef

Monsieur SOUAMES Ahmed
Monsieur CHIHĒB Abdelaziz
Monsieur LEBECHE Rabih
Madame HARBI Assia.

SecrĒtariat Technique

Monsieur KOUBAI
Monsieur LANOUAR Mohamed Salah
Monsieur BELAHOUEL Hamid
Monsieur BELKACEM Mustapha
Monsieur DJEDAIA Merzak
Monsieur MANSOUR Mohamed
Monsieur BOUAĀCHAOUI Salim
Mademoiselle GUIDOUM Nadira
Mademoiselle HADJLOUM Yamina
Mademoiselle DIAB Fazia
Mademoiselle BEY Oum El Kheir
Madame GHERNOUTI Karima

ANNEXE n° 1 : Les Statistiques

Données sur :

I- Les principaux indicateurs économiques et financiers

Les principaux indicateurs

1- Secteur Réel

	unité	2000	2001
Le PIB	en 10 ⁹ \$	54,2	54,7
	en 10 ⁹ DA	4079,1	4222,0
	Croissance en%	2,5	2,1
Agriculture	Croissance en%	-5,0	13,5
	%du PIB	(8,0)	(9,2)
Hydrocarbures	Croissance en%	4,9	-1,6
	%du PIB	(40,0)	(35,5)
Industrie H. Hydrocarbures	Croissance en%	1,1	2,0
	%du PIB	(7,0)	(7,2)
BTP	Croissance en%	5,1	2,8
	%du PIB	(8,2)	(8,5)
Services	Croissance en%	3,1	3,8
	%du PIB	(20,5)	(21,8)
Consommation	Croissance en %	2,1	2,5
	%du PIB	(55,17)	(58,6)
ABFF	%du PIB	(21,3)	(22,7)
Epargne nette	%du PIB	(33,12)	(18,4)⁽¹⁾

2 - Finances Publiques (réalisations)

	2000	2001
Ressources10 ⁹ DA	1124,9	1389,7
Fiscalité pétrolière	(720,0)	(840,6)
Fiscalité ordinaire	(364,9)	(441,9)
Autres recettes	(40,0)	(107,2)
Depenses10 ⁹ DA	1178,1	1321,0
fonctionnement	(856,2)	(963,6)
investissement	(321,9)	(357,4)
Solde budgétaire 10⁹DA	-53,2	68,7
Ressources en % du PIB	27,6	32,9
Fiscalité pétrolière	17,7	19,9
Fiscalité ordinaire	8,9	10,5
Autres recettes	1,0	2,5
Dépenses en % du PIB	28,9	32,4
Fonctionnement	21,0	23,6
Investissement	7,9	8,8
Solde budgétaire en % du PIB	-1,3	1,6

3 – Balance de paiements

	2000	2001
Exportation 10 ⁹ \$	22,6	20,0
(dont Hydrocarbures)	(21,06)	(18,53)
Importations10 ⁹ \$	11,4	12,2
(dont alimentation)	2,4	2,4
Solde de la balance courante 10⁹\$	11,17	7,78
Solde de la balance des paiements10⁹\$	7,6	6,2

Solde de la balance des paiements en % du PIB	14,0	11,3
---	------	------

4 - Dette extérieure

Stock de la dette: 10 ⁹ de \$	25,3	22,6
Dont:		
- Moyen et long terme	25,1	22,3
- Court terme	0,2	0,3
Service de la dette:10 ⁹ de \$	4,5	4,5
Dont:		
- Principal	2,8	3,0
- Intérêts	1,7	1,5
Ratio du service de la dette (%)	19,8	22,2
Encours de la dette en % du PIB	46,6	41,3

5 – Réserves

	2000	2001
Réserves en devises en 10 ⁹ de \$	11,9	18,0
Réserves(en mois d'importation de B.& S.)	12,2	18,1

6- Situation monétaire

	Unité	2000	2001
Avoirs extérieurs nets	10 ⁹ DA	775,95	1309,95
Avoirs intérieurs	10 ⁹ DA	1166,50	-
Crédits intérieurs	10 ⁹ DA	1282,87	1236,72
* Crédits à l'Etat	10 ⁹ DA	506,61	399,59
* Crédits à l' Economie	10 ⁹ DA	776,26	837,13
Autres postes (net)	10 ⁹ DA	338,38	431,42
*dont engagements	10 ⁹ DA	27,61	24,60
Extérieurs à MLT			
Masse Monétaire(M2)	10 ⁹ DA	1659,24	2066,95
Monnaie(M1)	10 ⁹ DA	1041,37	1208,52
*dont circulation fiduciaire	10 ⁹ DA	484,95	577,35
Quasi Monnaie	10 ⁹ DA	617,87	858,43
- Ratio de liquidité(M2/PIB)		0,41	0,49
PIB/Masse monétaire		2,46	2,04
Circulation fiduciaire/PIB		0,12	0,14
Circulation fiduciaire/M2		0,29	0,28

7- Les transferts

	Unité	2000	2001
Prestations familiales	10 ⁹ DA	31,15	34,86
Filet social, compensation des prix et exonération TVA	10 ⁹ DA	29,59	32,16
Assistance en faveur des catégories particulières	10 ⁹ DA	13,05	14,30
Retraites et rentes	10 ⁹ DA	26,66	44,79
Bonifications d'intérêts	10 ⁹ DA	1,30	1,30
Autres (œuvres sociales et MVT associatif)	10 ⁹ DA	6,52	6,89
Bourses et présalaires	10 ⁹ DA	5,14	5,96
Œuvres universitaires	10 ⁹ DA	11,09	15,67
Cantines scolaires	10 ⁹ DA	1,50	2,00
Soutien aux élèves - lycéens - étudiants - jeunes	10 ⁹ DA	0	4,84
Soutien à l'accès aux soins	10 ⁹ DA	33,24	41,35
Soutiens à l'accès à l'emploi	10 ⁹ DA	7,90	7,70
Aides au logement	10 ⁹ DA	18,50	19,40
habitat rural	10 ⁹ DA	52,07	50,41
Habitat urbain			
Soutien à la production agricole et aux agriculteurs	10 ⁹ DA	12,20	32,90
Electrification rurale et distribution publique de Gaz	10 ⁹ DA	4,50	12,80
Coût budgétaire des remboursements sur produits indirects et détaxation des charges sociales	10 ⁹ DA	0	0
Total général	10 ⁹ DA	254,40	327,33
Pension des Moudjahidine	10 ⁹ DA	50,80	79,30
PIB	10 ⁹ DA	4079,10	4216,10
Quote part du budget de l'Etat	%	21,63	22,54
% par rapport au PIB	%	6,24	7,76
Total des transferts en provenance du budget	10 ⁹ DA	305,20	406,63
Transferts en provenance du budget/PIB	%	7,48	9,64

8- Autres indicateurs

	2000	2001
Population 10 ⁶ en milieu année	30,382	30,600

Croissance naturel pour %	1,400	1,390	
Population active 10 ⁶	8,154	8,568 ⁽¹⁾	
Population Occupée 10 ⁶	5,726	6,228 ⁽¹⁾	
Emploi non structuré 10 ³ (estimation)	1070	1100	
Taux de Chômage en %	29,77	27,30 ⁽¹⁾	
PIB/Habitant en Dollars	1783,95	1787,60	
Revenu disponible des ménages	10 ⁹ DA	1901,50	2141,50
Consommation per capita prix 1989 DA	10490,80	10643,80	
IPC (Tx de variations) en %	0,33	4,20	
Taux de Change moyen DA/\$ US	75,28	77,11	
Prix moyen du pétrole sahara blend (\$/Baril)	29,8	24,53(2)	

Source :Ministère des Finances DGE

Note de conjoncture du 4e trimestre 2001 - Délégué à la planification

Banque d'Algérie : MédiaBANK n°50,51,52

Site : Bank of Algérie dz

II- Population-Santé

II.1- La population

Tab-1-Structure par sexe et par âge de la population estimée au milieu de l'année 2001 (pour 10 000)

<i>Groupes d'âges</i>	<i>Masculin</i>	<i>Féminin</i>	<i>Total</i>
00-04 ans	491	470	961
05-09 ans	563	538	1 101
10-14 ans	620	597	1 217
15-19 ans	621	597	1 218
20-24 ans	541	526	1 067
25-29 ans	451	444	895
30-34 ans	384	381	765
35-39 ans	314	309	623
40-44 ans	252	250	502
45-49 ans	211	206	417
50-44 ans	153	151	304
55-59 ans	115	131	246
60-64 ans	103	111	214
65-69 ans	89	93	182
70-74 ans	64	66	130
75-79 ans	39	41	80
80 et +	39	40	79
Total	5 049	4 951	10 000

Tab-2-Structure de la population par tranche d'âge 1987 - 2001

	1987	1998	2001
0-4 ans	16,55	10,99	9,61
5-14 ans	27,45	25,28	23,18
15-59 ans	50,23	57,06	60,36
60 ans et +	5,75	6,67	6,85

Source : RGPH 1987 ET 1998, Démographie algérienne ONS

Tab- 3- Espérance de vie à la naissance selon le sexe

exe	1991	1996	1998	1999	2001
Masculin	66,9	66,8	68,5	69,1	69,4
Féminin	67,8	68,4	70,7	71,4	72,1
Ensemble	67,3	67,7	69,6	70,2	70,7

Source: ONS

Tab- 4- Espérance de vie à 40 ans et à 60 ans selon le sexe

Sexe	2000		2001	
	Espérance de vie à 40 ans	Espérance de vie à 60 ans	Espérance de vie à 40 ans	Espérance de vie à 60 ans
Masculin	35,5	17,8	36,4	19,2
Féminin	36,8	18,7	38,0	20,4
Ensemble	36,1	18,2	37,2	19,8

Source: ONS

Tab-5- Evolution des taux de mortalité infantile selon le genre 1996-2001 (pour mille)

Sexe	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Masculin	56,9	59,5	56,0	55,9	54,2	54,7
Féminin	52,2	53,7	50,6	51,6	47,8	48,6
Ensemble	54,6	56,6	53,4	53,8	51,1	51,7

Source: ONS

Tab- 6- Evolution du taux global de mortalité des moins de 40 ans, de 1998 à 2001 (pour 1000)

Sexe	1998	1999	2000	2001
Masculin	3,52	3,43	2,93	2,92
Féminin	2,61	2,63	2,10	2,41
Ensemble	3,09	3,04	2,52	2,68

Source: ONS

Tab- 7- Structure selon le niveau d'instruction de la population résidente des 6 ans et plus des ménages ordinaires et collectifs et nomades

Niveau d'instruction	Pourcentage de la Population des 6 ans et plus		
	Masculin	Féminin	Ensemble
Sans instruction	22,83	38,28	30,50
Alphabétisé	1,94	0,96	1,45
Primaire	31,48	27,90	29,70
Moyen	23,98	17,01	20,52
Secondaire	14,21	11,68	12,95
Supérieur	5,23	3,87	4,56
Non. déclarés	0,33	0,30	0,32
TOTAL	100	100	100

Sou Source : O.N.S : R.G.P.H 1998, résultats exhaustifs – annuaire statistique N° 19-

Tab-8- Nombre de familles selon le type de famille

	Statut Géographique		Total
	Urbain	Rural	
Ménages	2 680 979	1 744 542	4 425 521
Familles	3 083 876	2 024 214	5 108 091
1- couples avec enfants	2 377 269	1 619 748	3 997 017
2- couples sans enfants	250 650	170 616	421 265
3- fam. Mono parental	411 080	206 737	617 818
4- autres	44 878	27 113	71 991

Source : RGPH 1998 RECAP N°314- ONS-

Tab-9- Répartition des familles monoparentales selon la situation individuelle et le sexe du chef de famille

	Situation individuelle du chef de famille				Total
	Occupé(e)	Chômeur(se)	Pen.Ret.	Autres	
Masculin	17 122	6 628	19 892	8 764	52 406
Féminin	75 036	25 525	110 008	354 843	565 411
total	92 158	32 153	129 900	363 607	617 817

Source:ONS

II.2 - La santé

Tab-1- Evolution du personnel médical par corps

<i>Personnel médical</i>	<i>Année 1998</i>		<i>Année 1999</i>		<i>Année 2000</i>	
	<i>Total</i>	<i>Dont privés</i>	<i>Total</i>	<i>Dont privés</i>	<i>Total</i>	<i>Dont privés</i>
Médecins	29 970	8 699	31 130	9 706	32 908	10 325
Dont spécialistes			9 985	4 204	10 597	4 522
- Chirurgiens dentistes	7 954	2 901	8 086	3 049	8 197	3 346
pharmaciens	4 299	3 948	4 600	4 305	4 814	4 587
Total	42 223	15 548	43 816	17 060	45 919	18 258

Source : M.S.P.R.H

Tab-2- Répartition du personnel para médical par corps

	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Diplômés d'état	43 901	45 496	47 742
Brevetés	29 387	28 545	28 027
- Aides paramédicaux	12 953	12 015	11 249
Total	86 241	86 056	87 018

Source : M.S.P.R.H

Tab-3- Répartition des cas de SIDA par tranches d'âge et par sexe à fin 2001

<i>Age</i> \ <i>Sexe</i>	<i>Masculin</i>	<i>Féminin</i>	<i>Total</i>
0-14 ans	13	7	20
15-19 ans	3	1	4
20-49 ans	306	111	417
50 ans et plus	34	14	48
Indéterminés	21	17	38
Total	377	150	527

Source : M.S.P.R.H

III- Education - Formation

A- Education Nationale et Enseignement Supérieur

Tab-1- Indicateurs d'organisation pédagogique (1er & 2ème cycle)

<i>Données absolues</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Elèves	4778870	4843313	4720950
Enseignants	169519	170562	169559
Salles de classe (SC)	119490	121015	122867
Divisions Pédagogiques (DP)	149734	150873	150873
<i>Ratios</i>			
Nombre d'élèves/Enseignants	28,19	28,4	27,84
Nombre d'élèves /Salle de classe	39,99	40,02	38,42
Nombre d'élèves /DP	31,92	32,1	31,29
Taux de vacation: DP/SC	1,25	1,23	1,23

Source : Ministère de l'Education Nationale

Tab-2- Répartition de l'encadrement par cycle et parité hommes/femmes

	<i>Total</i>	<i>Structure %</i>	<i>Femmes</i>	<i>Structure %</i>	<i>Hommes</i>	<i>Structure %</i>	<i>Parité</i>
1 ^{er} 2 ^e cycles	169 559	51,81	79 059	51,18	90 500	52,37	0,87
3 ^e me cycle	102 137	31,21	51 150	33,11	50 987	29,50	1,00
Secondaire	55 588	16,98	24 264	15,71	31 324	18,13	0,77
Total	327 284	100,00	154 473	100,00	172 811	100,00	0,89

Source : MEN

Tab-3- Evolution de l'effectif des étudiants

	<i>1999-2000</i>	<i>2000-2001</i>	<i>Accroissement %</i>
Inscrits en graduation	407 995	466 084	14,24
Dont cycle court	66 886	69 036	3,21
Inscrits en post graduation	20 846	22 533	8,09

Source: MESRS

Tab-4-Evolution de l'effectif d'enseignants par grade

	1999-2000		2000-2001	
	Nombre	Struct. en %	Nombre	Struct. en %
Professeurs	920	5,27	1126	6,33
Maîtres de conférence	1535	8,79	1582	8,90
Chargés de cours	6349	36,36	7071	39,77
Maîtres assistants	5998	34,35	6073	34,16
Assistants	2658	15,22	1928	10,84
Total	17460	100,00	17780	100,00

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

Source:

Tab-5- Répartition de l'effectif étudiant à l'UFC (année 2000-2001)

	Effectifs	Structure en %
Pré graduation	33 043	62,6
Graduation	19 783	37,4
Total	52 826	100

Source: MESRS

Tab-6- Répartition de l'effectif des étudiant par secteur en 2001

Secteurs	Cycle court	cycle long	Total	Structure %
Jeunesse et Sport	727	430	1 157	16,7
Santé	4 751	-	4 751	68,7
Transport	63	145	208	3,1
Industrie Energie	336	77	413	5,9
Culture et commerce	-	391	391	5,6
Total	5 877	1 043	6 920	100

Source: MESRS données sur l'année universitaire 2000-2001

B- Formation Professionnelle

1. Nombre d'établissements de formation.

	1999	2000	2001	Variations		
				99-2000	2000-2001	99-2001
IFP	06	06	06	0	0	0
INSFP	37	54	54	+17	0	+17
Annexes INSFP	-	30	29	-	-1	-
CFPA	434	457	462	+23	+5	+28
Annexes CFPA	-	178	199			
Ensemble	477	725	750	+248	+25	+273

Sources : annuaires statistiques 1999, 2000, 2001- MFP

NB : année 1999 : manquent annexes INSFP et CFPA

2. Capacités pédagogiques.

	1999(*)	2000(*)	2001	Variations		
				99-2000	2000-2001	99-2001
IFP	2.070	2.070	2.070	0	0	0
INSFP	18.585	27.835	23.540	+9.250	-750	+8.500
Annexes INSFP	-	-	3.635	15.422	-	-
CFPA	138.863	172.285	138.495	-	+4.655	+20.077
Annexes CFPA	-	-	20.445		-	-

Total	159.518	184.190	188.095	+24.672	+3.905	+28.577
--------------	----------------	----------------	----------------	----------------	---------------	----------------

Sources : annuaires statistiques 1999, 2000, 2001- MFP

(*) : yc Annexes CFPA, INSFP

3. Capacités d'internat.

	1999	2002	2001	Variations		
				99-2000	2000-2001	99-2001
IFP	1.170	1.104	1.173	-66	+69	+3
INSFP (yc. Annexes)	6.025	6.637	6.974	+612	+337	+949
CFPA (yc. Annexes)	21.512	21.720	23.207	+208	+1.487	+1.695
Total	28.707	29.461	31.354	+754	+1.893	+2.647

Sources : annuaires statistiques 1999, 2000, 2001- MFP

4. La demande de formation.

	1999	2000	2001	Variations		
				99-2000	2000-2001	99-2001
- Demande de formation exprimée (1). dont niveaux 4-5	184.374	183.127	196.555	-1.247	+13.428	+12.181
- Demande de formation examinée (2). dont niveaux 4-5	136.329	146.395	159.419	+10.066	+13.024	+23.090
- Taux de satisfaction de la demande de formation (2/1). dont 4-5	73,94%	79,94%	81,10%	-	-	-
	77,79%	80,16%	92,04%	-	-	-

Sources : annuaires statistiques 1999, 2000, 2001- MFP

5. Etat des formateurs en fonction.

Grade	1999		2000		2001		Variations		
	Effectifs	Structure (%)	effectifs	Structure (%)	effectifs	Structure (%)	99-2000	2000-2001	99-2001
PSEP	1.863	19,48	1.540	16,50	1.380	15,08	-323	-160	-483
PEP	7.690	80,41	7.762	83,17	7.740	84,62	+72	-22	+50
Moniteurs	10	0,10	30	0,32	26	0,28	+20	-4	+16
Total	9.563	100	9.332	100	9.146	100	-231	-186	-417

Sources : annuaires statistiques 1999, 2000, 2001- MFP

6. Effectifs des stagiaires par mode de formation.

Modes de formation	1999		2000		2001		Taux d'accroissement (%)		
	effectifs	Structure (%)	effectifs	Structure (%)	effectifs	Structure (%)	2000/99	2001/2000	2001/99
- Formation résidentielle	146.844	54,46	162.025	53,37	187.413	56,19	10,33	15,67	27,62
- Formation par apprentissage	103.053	38,22	113.141	37,27	119.144	35,72	9,79	5,30	15,61
- Formation en cours du soir	9.539	3,53	14.897	4,90	16.610	4,98	56,17	11,50	74,13
- Formation à distance	10.189	3,77	13.501	4,45	10.334	3,09	32,50	-23,45	1,42
Total	269.625	100	303.564	100	333.501	100	12,58	9,86	23,69

Sources : annuaires statistiques 1999, 2000, 2001- MFP.

7. Répartition des effectifs stagiaires par mode de formation et selon le genre.

Modes de formation	1999		2000		2001		Taux d'accroissement (%)		
	effectifs	Structure (%)	effectifs	Structure (%)	effectifs	Structure (%)	2000/99	2001/2000	2001/99
- Formation résidentielle.	146.844	100	162.025	100	187.413	100	10,33	15,67	27,62
dont filles	77.462	52,75	84.949	52,42	98.785	52,70	9,66	16,29	27,52
- Formation par apprentissage.	103.053	100	113.141	100	119.144	100	9,79	5,30	15,61
dont filles	29.645	28,76	33.119	29,27	57.436	48,20	11,72	73,42	93,74
- Formation en cours du soir.	9.539	100	14.897	100	16.610	100	56,17	11,50	74,13
dont filles	-	-	-	-	7.477	45,01	-	-	-
- Formation à distance.	10.189	100	13.501	100	10.334	100	32,50	-23,45	1,42
dont filles	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	269.625	100	303.564	100	333.501	100	12,58	9,86	23,69
dont filles	107.107	39,72	118.068	38,89	163.698	49,08	10,23	38,64	52,83

Sources : annuaires statistiques 1999, 2000, 2001- MFP

8. Effectifs des stagiaires handicapés(e).

Modes de formation	1999		2000		2001	
	effectifs	Structure (%)	effectifs	Structure (%)	effectifs	Structure (%)
- Formation résidentielle : dont stagiaires handicapés	146.844 429	100 0,29	162.05 564	100 0,35	187.413 673	100 0,36
- Formation par apprentissage : dont stagiaires handicapés	103.053 157	100 0,15	113.11 215	100 0,19	119.144 138	100 0,12
- Formation en cours du soir : dont stagiaires handicapés	10.189 -	100 -	13.501 -	100 -	10.334 -	100 -
- Formation à distance : dont stagiaires handicapés	9.539 -	100 -	14.897 -	100 -	16.610 -	100 -
Total : dont stagiaires handicapés	269.625 586	100 0,22	303.54 779	100 0,25	333.501 811	100 0,24

Sources : annuaires statistiques 1999, 2000, 2001- MFP-

9. Répartition des effectifs stagiaires par branche d'activité (en %) :

9.1 Formation résidentielle.

Branches d'activités	1999	2000	2001
- Technologie administrative et de gestion	21,53	14,00	12,31
- Habillement-confection	15,48	19,21	17,50
- Informatique	12,64	11,90	15,50
- Electricité-Electronique	11,56	9,23	9,67
- BTPH	8,58	9,44	9,40
- Artisanat de services	6,57	9,57	8,61
Sous-total (6 branches)	76,36	73,35	72,99
- Autres branches (17 branches)	23,64	26,65	27,01
Ensemble	100	100	100

Sources : annuaires statistiques 1999, 2000, 2001-MFP-

9.2 Formation par Apprentissage.

Branches d'activités	1999	2000	2001
- Informatique	15,22	14,68	22,15
- Technologie administrative et de gestion	12,72	12,80	7,91
- Mécanique – Moteurs - engins	11,03	10,65	10,08
- Artisanat de services	10,21	10,93	11,19
- Construction métallique	9,90	9,42	7,72
- Bois - Ameublement	9,43	8,75	8,15
Sous-total (6 branches)	68,51	67,23	66,44
Autres branches (17 branches)	31,49	32,77	33,56
Ensemble	100	100	100

Sources : annuaires statistiques 1999, 2000, 20016-MFP-

10. Effectifs des diplômés par mode de formation et niveau de qualification.

	1999		2000		2001		Taux d'accroissement (%)		
	Nbr.	Structure (%)	Nbr	Structure (%)	Nbr.	Structure (%)	2000-99	2001-2000	2001-99
1- Formation résidentielle :									
Niveau 1	214	0,41	182	0,26	242	0,29	-14,92	+32,96	+13,04
Niveau 2	24.750	47,43	33.981	49,83	41.181	49,71	37,29	21,18	66,38
Niveau 3	14.233	27,28	18.712	27,44	21.736	26,23	31,46	16,16	52,71
Niveau 4	9.529	18,26	11.214	16,44	13.743	16,59	17,68	22,55	44,22
Niveau 5	3.450	6,61	4.102	6,01	5.938	7,17	18,89	44,75	72,11

S/Total 1	52.176	100	68.191	100	82.840	100	30,69	21,48	58,77
2- Formation par apprentissage									
Niveau 1	512	1,49	606	1,55	698	1,60	18,36	15,18	0,36
Niveau 2	28.891	84,44	32.423	83,13	36.613	84,08	12,22	12,92	26,73
Niveau 3	3.412	9,97	4.563	11,70	4.399	10,10	33,73	-3,59	28,92
Niveau 4	814	0,94	854	2,19	1.116	2,56	4,91	30,68	37,10
Niveau 5	583	1,70	557	1,43	718	1,65	-4,46	28,90	23,15
S/Total 2	34.212	100	39.003	100	43.544	100	14,00	11,64	27,27
Total général :	86.388	100	107.194	100	126.384	100	24,08	17,90	46,30
Niveau 1	726	0,84	788	0,73	940	0,74	8,53	19,28	29,47
Niveau 2	53.641	62,09	66.404	61,94	77.794	61,55	23,79	17,15	45,02
Niveau 3	17.645	20,42	23.275	21,71	26.135	20,67	31,90	12,28	48,11
Niveau 4	10.343	11,97	12.068	11,26	14.859	11,75	16,67	23,12	43,66
Niveau 5	4.033	4,67	4.659	4,34	6.656	5,26	15,52	42,86	65,03

Sources : annuaires statistiques 1999, 2000, 2001-MFP

NB : les effectifs des diplômés des modes de formation à distance et en cours du soir ne sont pas disponibles.

11. Répartition des échecs et des abandons par mode de formation tous niveaux confondus.

	1999		2000		2001		Part dans l'effectif inscrit (%)		
	Effectif	Structure (%)	Effectif	Structure (%)	Effectif	Structure (%)	2000-99	2001-200	2001-99
1- Formation résidentielle.	23.734	100	30.357	100	33.182	100	16,16	18,73	17,70
Echecs	3.928	16,55	4.599	15,15	4.831	14,56	-	-	-
Abandons	19.806	83,45	25.758	84,85	28.351	85,44	-	-	-
2- Formation par apprentissage.	24.098	100	24.177	100	22.280	100	23,38	21,36	18,70
Echecs	2.002	8,30	1.943	8,04	2.411	10,82	-	-	-
Abandons	22.096	91,70	22.234	91,96	19.869	89,18	-	-	-
Ensemble	47.832	100	54.534	100	55.462	100	19,14	19,81	18,09
Echecs	5.930	12,40	6.542	11,97	7.242	13,05	-	-	-
Abandons	41.902	87,60	47.992	88,03	48.220	86,95	-	-	-

Sources : annuaires statistiques 1999, 2000, 2001- MFP

IV- L'emploi

Tab-1- Répartition de la population occupée selon le genre et le milieu Géographique

Année 2001

<i>Genre</i>	<i>Population occupée</i>		
	<i>Urbain</i>	<i>Rural</i>	<i>Ensemble</i>
Masculin (en milliers)	3 107	2 553	5 660
% en ligne	54,89	45,11	100
% en colonne	81,72	91,37	85,82
Féminin (en milliers)	695	241	936
% en ligne	74,25	25,75	100
% en colonne	18,28	8,62	14,18
Ensemble (en milliers)	3 802	2 794	6 596
% en ligne	57,64	42,36	100
% en colonne	100	100	100

Tab- 2- Répartition de la population occupée selon la situation dans la profession et par strate

Année : 2001

<i>Professions</i>	<i>Population occupée</i>		
	<i>Urbain</i>	<i>Rural</i>	<i>Ensemble</i>
Employeurs et indépendant (en milliers)	1 040	894	1 934
% en ligne	53,77	46,23	100
% en colonne	27,35	32,00	29,32
Salariés permanents (en milliers)	1 928	794	2 722
% en ligne	70,80	29,20	100
% en colonne	50,71	28,42	41,26
Salariés non perm-apprentis+autres (en milliers)	642	741	1 383
% en ligne	46,42	53,58	100
% en colonne	16,88	26,52	20,97
Aides familiaux (en milliers)	192	365	557
% en ligne	34,47	65,53	100
% en colonne	5,05	13,09	8,44
Ensemble (en milliers)	3 802	2 794	6 596
% en ligne	57,64	42,36	100
% en colonne	100	100	100

Tab-3-Répartition de la population en chômage selon le genre et le milieu géographique

Année : 2001

<i>Genre</i>	<i>Population en chômage</i>		
	<i>Urbain</i>	<i>Rural</i>	<i>Ensemble</i>
Masculin (en milliers)	1 194	855	2 049
% en ligne	58,27	41,73	100
% en colonne	77,48	91,34	82,72
Féminin (en milliers)	347	81	428

% en ligne	81,07	18,93	100
% en colonne	22,52	8,65	17,28
Ensemble (en milliers)	1 541	936	2 477
% en ligne	62,21	37,79	100
% en colonne	100	100	100

Tab-4- Répartition du taux de chômage par groupe d'âge et milieu géographique

Année : 2001

Âge	Urbain	Rural	Ensemble
20 ans	59,47	44,34	51,35
20-24	52,95	37,41	45,92
25-29	40,22	33,41	37,56
30-34	24,85	19,97	23,07
35-39	14,45	15,38	14,79
40-44	11,73	10,31	11,21
45-49	9,56	11,59	10,33
50-54	11,01	12,84	11,79
55-59	5,29	10,57	7,51
Ensemble	28,84	25,10	27,30

Source : Enquête sur l'activité, l'emploi et le chômage 3ème trimestre 2001-ONS.

Tab-5- Structure du financement des micro-entreprises

Montant de l'investissement	Crédits sans intérêt	Apports personnels		Crédits bancaires	
		Zones spécifiques	Autres zones	Zones spécifiques	Autres zones
Moins de 1 000 000 DA	25%	5%	5%	70%	70%
De 1 000 001 à 2 000 000 DA	20%	8%	10%	72%	70%
De 2 000 001 à 3 000 000 DA	15%	11%	15%	74%	70%
De 3 000 001 à 4 000 000 DA	15%	14%	20%	71%	65%

Source : ANSEJ - MESN

Tab-6- Bilan physique et financier du programme de la micro-entreprise

Désignation	1997	1998	1999	2000	2001	Juin 2002	Total cumulé au 30/06/02
Dossiers déposés	16 961	44 287	44 769	25 639	18 622	12 156	162 434
(1) Dossiers agréés	11 445	33 149	46 222	26 774	17 539	11 200	146 329
Dossiers financés	69	7 210	14 725	10 359	7 279	3 708	43 350
Emplois prévus	179	23 942	39 260	28 735	20 152	10 472	122 740
Montant d'investissement(103 DA)	130 052	12 349 249	23 995 938	17 611 408	11 511 018	6 042 622	71 640 327

Source : ADS/MESN – octobre 2002

(1) : l'écart constaté entre le nombre d'agrément et le nombre de dossiers déposés durant les années 1999 et 2000, s'explique par l'agrément des dossiers déposés pendant les années précédentes.

V- Environnement et cadre de vie :

1-Instruments tarifaires et taxes de protection de l'environnement en Algérie

<i>Domaines</i>	<i>Instruments</i>	<i>Remarques</i>
Eau potable et à usage industriel	Tarifs différenciés selon les utilisateurs	Pas de couverture des coûts ; subvention à 75% ; taux de pertes : 40-45%
Eaux d'irrigation	Deux tarifs dans les grandes périmètres irrigués : selon le volume d'eau (1-1,2 DA/m ³) ; ou montant forfaitaire à l'hectare (250-400 DA). Petite et moyenne Hydraulique à partir des eaux souterraines (90% de la consommation des eaux d'irrigation), investissement consenti par l'agriculture.	Absence de couverture des coûts (prix quasiment nuls) Absence de facturation
Engrais et produits phytosanitaires	Augmentation des prix	- Engrais : diminution de ratio d'utilisation de 50% (1985-1994) - Produits phytosanitaires : diminution du ratio d'utilisation de 47% pour les produits solides et de 37% pour les produits liquides (en 10 ans).
Energie	Augmentation des tarifs entre 1989 et 2000.	Malgré l'augmentation significative des tarifs, les prix de cession des produits énergétiques sur le marché intérieur reste largement subventionnés, qu'il s'agisse des énergies primaires (GPL, pétrole brut, gaz naturel), du raffinage, de la distribution des produits pétroliers, de l'électricité ou de la distribution de gaz naturel ou de la distribution de gaz naturel (moyenne de la subvention : 1,4 milliard US dollars pour les 4 dernières années).
Eaux usées domestiques	Taxe de l'ordre de 2 DA/m ³	La taxe ne représente que 10% du coût effectif de traitement.
Ordures ménagères	Taxe de 375-500 DA par an et par ménage	Pas d'informations sur le recouvrement du produit de la taxe, ni sur la rétrocession aux communes (en charge du traitement des déchets)
Activités polluantes	Taxe sur les activités polluantes, selon le type d'autorisation nécessaire (installations classées)	- Pas de dimension incitative - Revenu affecté au fonds national de l'environnement.

2-Fiscalité environnementale : taxes instituées par la loi des finances2001

<p>Déchets urbains :</p> <p>Taxe d'enlèvement des ordures ménagères</p> <p>Art.11</p>	<p>- Entre 640 et 1.000 DA/local à usage d'habitation. - Entre 1.000 et 10.000 DA à usage professionnel. - Entre 5.000 et 20.000DA (camping, caravanes). Entre 10.000 et 100.000 DA/local à usage industriel, commercial artisanal ou assimilé, produisant des quantités de déchets supérieures à celles des catégories ci-dessus.</p>	<p>- Augmentation substantielle et graduelle du montant, pour se rapprocher des coûts de gestion (1.700 DA/tonne). - Institution d'un délai de 3 ans pour son recouvrement par les communes. - Les tarifs applicables dans chaque commune sont déterminés par arrêté du président sur délibération de l'assemblée populaire communale et après avec de l'autorité de tutelle.</p>		
<p>Déchets spéciaux :</p> <p>Taxe d'incitation de déstockage des déchets spéciaux</p> <p>Art.203</p>	<p>10.500 DA/tonne. Les revenus de cette taxe sont affectés comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> -10% au profit des communes, - 15% au profit du trésor public, - 75% au profit du FEDEP. 	<p>- Taux incitant fortement à leur traitement. - Institution d'un moratoire de 3 ans pour se doter ou de disposer d'équipements d'incinération appropriés.</p>		
<p>Déchets liés aux activités de soins :</p> <p>Taxe d'incitation des déchets liés aux activités de soins.</p> <p>Art.204</p>	<p>24.000 DA/tonne Le produit de cette taxe est affecté comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 10% au profit des communes, - 15% au profit du trésor public, - 75% au profit du FEDEP²⁰. 	<p>Idem que précédemment</p>		
<p>Taxe sur les activités polluantes</p> <p>Art.202</p>	<p>Un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 10 (auparavant compris entre 1 et 6) est indexé à chacune de ces activités en fonction de sa nature, de son importance et du type et de la quantité de rejets et de déchets générés.</p>	<p>Indexation sur la nature et l'importance des activités, mais aussi (ce qui est nouveau) sur la quantité des pollutions générées (première application du principe du pollueur payeur).</p>		
<p>Taxe complémentaire sur la pollution atmosphérique d'origine industrielle.</p> <p>Art. 205</p>	<p>- Coefficient multiplicateur de 1 à 5 pour les quantités émises dépassant les valeurs limites. Le produit de taxe est affecté comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> -10% au profit du trésor public, 15% au profit du trésor public, -75% au profit du FEDEP 	<p>Indexation sur le taux de dépassement des valeurs limites. (application du principe du pollueur payeur).</p>		
<p>Taxe sur les carburants polluants</p> <p><i>Art. 38</i></p>	<p>- Un (01) DA par litre d'essence normal ou super avec plomb. Le produit de la taxe est affecté à raison de :</p> <table border="1" data-bbox="416 1659 804 1794"> <tr> <td>-50% au fonds national routier et autoroutier ;</td> </tr> <tr> <td>- 50% au fonds national sur l'environnement.</td> </tr> </table>	-50% au fonds national routier et autoroutier ;	- 50% au fonds national sur l'environnement.	<p>- Taxe sur les carburants polluants - Promotion progressive de l'essence sans plomb.</p>
-50% au fonds national routier et autoroutier ;				
- 50% au fonds national sur l'environnement.				

²⁰ Fonds National de l'Environnement et de Dépollution.

VI- Pauvreté et inégalités

1- Situation des dispositifs d'aide sociale

<i>Désignation</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Enfance assistée :			
*crédits (M de DA)	62	62	94,64
- alloués	56,3	55,84	82,27
- consommés			
*nombre de bénéficiaires	12000	12000	10435
- prévision	13589	10692	19224
- réalisation			
Vieillards, malades et incurable.			
*crédits	122,10	140	
- alloués	119,64	131,98	Passage à l'AFS
- réalisés			
*nombre de bénéficiaires			
- prévision	85277	79640	
- réalisation	54603	57313	
Cécité			
* crédits			
- alloués	288,66	458,75	Passage à l'AFS
- consommés	249,95	404,68	
*nombre de bénéficiaires			
- prévision	84772	85277	
- réalisation	72880	68774	
Handicapés à 100%			
*crédits	972,18	2105,5	3825,57
- alloués	952,54	2027,45	3776,08
- consommés			
*nombre de bénéficiaires			
-prévision	82533	65216	88856
-réalisation	72880	73430	89569
Allocation Forfaitaire de solidarité(AFS)			
*Crédits			
- alloués	5140,80	5141	7465,92
- consommés	5144,80	5020	6140,49
*nombre de bénéficiaires			
- prévision	420000	420000	573080
- réalisation	421076	410000	471358

Source : ministère de l'emploi et de la solidarité nationale

ANNEXE 2 : Liste des encadrés contenus dans le texte

Encadré n° 01 : Evolution de la structure par âge de la population	43
Encadré n° 02 : Répartition des effectifs de stagiaires et d'apprentis par branche professionnelle	75
Encadré n° 03 : Les composantes « des formes particulières d'emplois » en 2001	84
Encadré n° 04 : Comment s'opère Le transfert de revenu à revenu ?	151
Encadré n° 05 : Le « coin fiscal ».....	152
Encadré n° 06 : Evolution de la part des transferts sociaux dans le PIB et le budget de l'Etat (par décennie de 1960 à 2002)	161
Encadré n° 07 : Extraits de l'introduction du rapport national sur le développement humain 1998	182

ANNEXE 3 : Liste des tableaux contenus dans le texte

Tableau 1 : Evolution structurelle des prélèvements	40
---	----

POPULATION

Tableau 2 : Évolution des principaux indicateurs démographiques	42
Tableau 3 : Structure de la population selon la strate	46

SANTE

Tableau 4 : Evolution du taux de couverture vaccinale en %	48
Tableau 5 : Au plan de la couverture en infrastructures	51
Tableau 6 : Taux de couverture en Personnels Médical et Paramédical	53
Tableau 7 : Evolution des dépenses nationales de santé 1993 – 1998	54
Tableau 8 : Evolution des dépenses publiques de santé 1993 – 2001	55

EDUCATION ET FORMATION

Tableau 9 : Evolution des taux de scolarisation 6-15 ans (1998 – 2001)	58
Tableau 10 : Evolution des effectifs par secteur et par structure	58
Tableau 11 : Répartition des effectifs élèves 2000/2001	59
Tableau 12 : Structure des effectifs élèves par cycle et par sexe en %	59
Tableau 13 : Effectifs scolarisés et taux de scolarisation des 6-12 ans et des 6-16 ans	60
Tableau 14 : Evolution des établissements du secondaire	61
Tableau 15 : Ventilation du budget de fonctionnement	65
Tableau 16 : Evolution du budget d'équipement	65
Tableau 17 : Evolution des dépenses de fonctionnement	68
Tableau 18 : Structure de l'offre de formation par niveau	76
Tableau 19 : Evolution des capacités du secteur privé de formation	78
Tableau 20 : Evolution du budget d'équipement 1999-2001	80
Tableau 21 : Evolution du budget de fonctionnement 1999-2001	81

EMPLOI

Tableau 22 : Evolution de l'emploi 1999-2001	85
Tableau 23 : Population en chômage	87

ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE

Tableau 24 : Dépenses affectées aux programmes d'assainissement (1980- 1999)	89
Tableau 25 : Dépenses affectées aux ressources naturelles (1980/1999) (sols, forêts, steppes)	90
Tableau 26 : Autorisations de programme retenues au titre de l'année 2001	92
Tableau 27 : Evolution de quelques paramètres liés à l'habitat	96
Tableau 28 : Aides au logement- de 1964 à 2002 (moy. par décennie)	97
Tableau 29 : Aides au logement de 1992 à 2001	98

PAUVRETE ET INEGALITE

Tableau 30 : Evolution de la hiérarchie des dépenses des ménages entre 1988 et 2000	101
Tableau 31 : Répartition de la consommation selon les déciles	102
Tableau 32 : Evolution des crédits alloués à la bourse	123
Tableau 33 : Evolution des effectifs élèves bénéficiaires et des subventions de l'Etat	123
Tableau 34 : Taux de consommation des crédits	124

Tableau 35 : Etat des programmes des micro-crédits	129
Tableau 36 : Evolution des subventions budgétaires par dispositif d'emploi 1999, 2000, 2001	130

BUDGET SOCIAL DE LA NATION

Tableau 37 : Prélèvements obligatoires dans les Etats membres de l'Union Européenne	140
Tableau 38 : Comparaison internationale de l'évolution des prélèvements obligatoires	141
Tableau 39 : Structure des recettes	146
Tableau 40 : Evolution des recouvrements affectés à l'Etat	147
Tableau 41 : Evolution de la pression fiscale	148
Tableau 42 : Evolution des prestations sociales à la charge de l'Etat	162
Tableau 43 : L'action sociale de l'Etat	165
Tableau 44 : Structure des transferts sociaux de l'Etat de 1990 à 2002 (Moyenne par décennie)	167
Tableau 45 : Part du budget social de la Nation et de l'Etat dans le PIB et les dépenses budgétaires	168
Tableau 46 : Evolution des dépenses consacrées aux secteurs sociaux (en termes réels et en pourcentage du PIB)	169
Tableau 47 : Croissance des dépenses publiques et sociales (en valeur et en %)	169
Tableau 48 : Evolution des crédits budgétaires (d'équipement et de fonctionnement) 1993-2001 Affectés aux secteurs Education-Formation-Santé et Protection Sociale	171
Tableau 49 : Situation des opérations du Trésor	171
Tableau 50 : Budget social : Les agents	198
Tableau 51 : Budget Social : 2 - Les opérations (en millions de DA)	199
Tableau 52 : Budget Social : 3 - Les fonctions	200
Tableau 53 : Importance et évolution des comptes sociaux (sur une période triennale)	201

ANNEXE N° 4 : Liste des abréviations et acronymes

A

- ADS** : Agence de développement social
AEP : Assainissement et eau potable
AF : Année fondamentale
AFS : Allocation forfaitaire de solidarité
ANAT : Agence nationale d'aménagement du territoire
ANEM : Agence nationale de l'emploi
ANSEJ : Agence nationale de soutien à l'emploi de jeunes
APSI : Agence de promotion et de soutien aux investissements
ANDI : Agence nationale de développement des investissements
AS : Année secondaire

B

- BAC** : Baccalauréat de l'enseignement secondaire
BCG : Vaccin anti-tuberculeux
BEF : Brevet de l'enseignement fondamental
BIT : Bureau international du travail
BTP : Bâtiment et travaux publics
BTPH : Bâtiment travaux publics et hydraulique

C

- CALPI** : Comité d'appui de promotion et de localisation des investissements
CASNOS : Caisse d'assurance sociale des non salariés
CENEAP : Centre national d'études et d'analyses pour la planification
CERPEQ : Centre d'études et de recherche sur les professions et les qualifications
CFPA : Centre de formation professionnelle et d'apprentissage
CHU : Centre hospitalo-universitaire
CMS : Centre médico-social (d'entreprise ou d'administration)
CNAC : Caisse nationale d'assurance chômage
CNAS : Caisse nationale d'assurances sociales
CNEG : Centre national d'enseignement généralisé
CNES : Conseil national économique et social
CNEPD : Centre national d'enseignement professionnel à distance
CNL : Caisse nationale du logement
CNR : Caisse nationale des retraites
CNUCED : Commission des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
CPE : Contrat de pré emploi
CRE : Centre de recherche d'emploi

D

- DA** : Dinar algérien
DEJ : Délégué à l'emploi des jeunes
DEMS : Diplôme d'études médicales spéciales
DIPJ : Dispositif d'insertion professionnelle des jeunes
DTCP : Vaccin contre la diphtérie, le tétanos, la coqueluche et la poliomyélite
EDG : Enquête nationale sur les objectifs de fin décennie – année 2000

E

- EAC** : Exploitation agricole collective
EAI : Exploitation agricole individuelle
EDG : End decade goals (enquête nationale sur les objectifs fin décennie)
EHS : Etablissement hospitalier spécialisé
ESIL : Emploi salarié d'initiative locale

F

- FMI** : Fonds monétaire international
FNAC : Fonds national de développement de l'apprentissage et de la formation continue
FNSEJ : Fonds national de soutien à l'emploi des jeunes
FONAL : Fonds national d'aide au logement
FBCF : Formation brute du capital fixe
FEDEP : Fonds National de l'Environnement et de Dépollution

H

- HIV** : Virus de l'immuno-déficience humaine

I

- IAIG** : Indemnité pour activité d'intérêt général
IDE : Investissement direct étranger
IDH : Indice de développement humain
IPH : Indice de pauvreté humaine
IPSU : Indemnité de salaire unique
ISMME : Industries sidérurgiques, métalliques et mécaniques
ITE : Institut de Technologie de l'Education

M

- MDG** : Mid decade goals (enquête de suivi des objectifs de la mi décennie)/1995
Mds : Milliards
MEN : Ministère de l'éducation nationale
MERS : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique
MFEP : Ministère de la formation et de l'enseignement professionnel
MSPRH : Ministère de la santé, de la population et de la réforme hospitalière
MTH : Maladies à transmission hydrique

O

- OCDE** : Organisation de coopération et de développement économique
OMC : Organisation mondiale du commerce
OMS : Organisation mondiale de la santé
ONG : Organisation non gouvernementale
ONS : Office national des statistiques

P

- PAS** : Programme d'ajustement structurel
PCD : Plan communal de développement
PEJ : Programme d'emploi des jeunes
PEP : Professeur d'enseignement professionnel
PEV : Programme élargi de vaccination
PFA : Paralysie flasque aiguë
PIB : Produit intérieur brut
PNB : Produit national brut
PNUD : Programme des nations unies pour le développement
PSEP : Professeur spécialisé d'enseignement professionnel
PSRE : Programme de soutien à la relance économique
PVD : Pays en voie de développement
PEF : Professeur d'enseignement fondamental
PNAEDD : Plan National d'actions pour l'Environnement et le Développement Durable.
PNDA : Plan National de Développement Agricole

R

- RGPH** : Recensement général de la population et de l'habitat
RMDH : Rapport mondial sur le développement humain

RNDH : Rapport national sur le développement humain

RNE : Rapport National sur l'Environnement

RMI : Revenu Minimum d'Insertion

S

SAU : surface agricole utile

SGT : Statut général du travailleur

SIDA : Syndrome immuno déficitaire acquis

SNMG : Salaire national minimum garanti

STEP :

T

TAP : Taxe sur l'activité professionnelle

TBA : Taux brut d'admission

TBS : Taux brut de scolarisation

TNA : Taux net d'admission

TNS : Taux net de scolarisation

TOL : Taux d'occupation par logement

TOP : Taux d'occupation par pièce

TSA : Taxe spécifique additionnelle

TUPHIMO : Travaux d'utilité publique à haute intensité de main d'oeuvre

U

UFC : Université de la formation continue

Z

ZHUN : Zone d'habitat urbain normalisé

ANNEXE N° 5 : Bibliographie

I – RAPPORTS ET DOCUMENTS DE BASE

- Agence de Développement Social, (ADS/ ANAT), Carte sociale de l'Algérie, Rapport final, Alger, décembre 1998
- Agence de Développement Social, (ADS/ Ecotechnics), Etude sur l'harmonisation et la gestion des aides de l'Etat, Alger, mars 1999
- Banque Mondiale, Rapport sur le développement dans le Monde, 1992
- Banque Mondiale, Rapport sur le développement dans le Monde, 1999-2000**
- Contributions des membres du groupe « développement humain »**
- CENEAP, (La Lettre du) Résumé de l'étude sur le filet social, n°14, juillet 1999
- CNES, Avis sur le plan national de lutte contre le chômage, 1998**
- CNES, Rapport préliminaire sur les effets économiques et sociaux du Programme d'ajustement structurel, novembre 1998
- CNES, Rapports semestriels sur la conjoncture économique et sociale 1998 à 2001
- CNES, Rapport national sur le développement humain, 1999, 2000
- CNES, étude sur le Développement des systèmes de protection sociale, juillet 2001
- CNES, étude sur l'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, juillet 2001
- Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale, Document de la première Conférence de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, Alger, octobre 2000
- Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale, PNUD, ANAT, Carte de la Pauvreté en Algérie (CD ROM), Alger, mai 2001
- Ministère de l'Education Nationale, Enseignement fondamental, Bilan à l'an 2000, quelques indicateurs statistiques sur le rendement de l'école fondamentale, Alger, octobre 1999
- Ministère de la Santé et de la Population, INSP, Enquête Nationale sur les objectifs de la fin décennie (Santé de la mère et de l'enfant), EDG 2000
- OUZZIR (E.H), La sécurité sociale en période d'ajustement structurel : les assurances sociales et le régime des retraites, Etude INESG, Alger, novembre 2000
- PNUD, Rapport mondial sur le développement humain, New York, 1999, 2000, 2001
- PNUD, Rapport sur la pauvreté 2000, Vaincre la pauvreté humaine, New York, 2000
- Services du Chef du Gouvernement, Projet de Programme du Gouvernement, septembre 2000
- Services du Chef du Gouvernement, Programme de soutien à la relance économique à court et moyen termes 2001-2004, Alger, avril 2001
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Plan National d'Actions pour l'Environnement et le Développement Durable-2002.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Rapport sur l'état et l'avenir de l'environnement-2000.
- Direction Générale de l'Environnement, Rapport sur l'état de l'environnement- décembre 1998.
- ANAT-PNUD, Carte de la pauvreté en Algérie, document de synthèse- 2000.
- CNES, Rapport « L'environnement en Algérie : l'enjeu de demain » -1997.
- Banque Mondiale / Documents divers concernant la catastrophe naturelle de nov. 2001- Bab El Oued (ALGER).
- CNES, Rapport : Evaluation des dispositifs d'emploi -2002
- Ministère des Finances, Les transferts sociaux : évolution des dispositifs régissant les principales actions sociales de l'Etat – mars 2002.
- ADS, Synthèse et évaluation des dispositifs d'emploi, d'action sociale et de solidarité nationale - octobre 2002.
- CNES, Rapport sur la formation professionnelle 1999
- MFEP, Bilan d'exécution du plan annuel 2001 avril 2002.
- MFPEP, Données sur le financement de la formation professionnelle octobre 2002.
- Rapports de conjonctures du 1^{er} et second semestre 2001
- MTSS, Contribution –octobre 2002
- Ministère des Moudjahidine, Contribution octobre 2002
- Les lois de Finances 1999-2000-2001
- Commission nationale de la réforme du système éducatif - Rapport préliminaire
- MESRS, Le budget de fonctionnement pour 2000 et 2001,
- MESRS, Prévisions budgétaires de fonctionnement du MESRS pour la période 2003-2008,
- MERS, Bilan chiffré de la formation supérieure 1998/1999,
- MERS, Guide de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique 2001-2002,
- Etude MESRS /CREAD : Refonte du système de l'aide directe en faveur des étudiants de l'enseignement supérieur (Chapitres 2 et 4) Novembre 2001.
- CNES, Tableau de bord du 2^{ème} semestre 2001/avril 2002.
- MSPRH, Politique nationale de population à l'horizon 2010 -
- MSPRH, Développement du système national de santé – Stratégie et perspectives- 2001)
- MSPRH, Rapport annuel sur l'état de santé des algériennes et des algériens –2002.
- MSPRH, Les programmes de santé maternelle et infantile – 2001
- MSPRH, Programme de lutte contre la tuberculose - 2001
- Bilan annuel de la santé scolaire 2000/2001

MSPRH, Programme national de santé bucco-dentaire en milieu scolaire - 2001

MSPRH, Programme national de santé mentale 2001

CNES, Rapport : Evolution des systèmes de protection sociale, ainsi que les perspectives, conditions et modalités permettant d'assurer leur équilibre financier - 2001

Rapport national sur le développement social (Rapport mondial sur le développement social – Copenhague /mars 1995)

Délégué à la Planification, le budget social de la nation - 2000

II- DONNEES STATISTIQUES

Agence de Développement Social, bilans semestriels et annuels du filet social
Banque d'Algérie, notes de conjoncture et statistiques, 1997 à 2001
Délégué à la Planification, données sur l'emploi - 2001
Institut National de Santé Publique, Relevés épidémiologiques mensuels (REM), 1998, 1999
Mediabank, revue bimestrielle de la Banque d'Algérie, n° 50, 51,52 et n° spécial 2000, 2001
Ministère de l'Education Nationale, Annuaire statistiques, diverses livraisons
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, Bilans chiffrés de l'enseignement supérieur, diverses livraisons
Ministère de la Formation Professionnelle, Bilans et recueils statistiques, diverses livraisons
Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale, Bilans des dispositifs d'emploi et recueils statistiques, diverses livraisons
Ministère de la Santé et de la Population, Statistiques sanitaires, 1998, 1999
Office National des Statistiques (ONS), Annuaire Statistique de l'Algérie, 1976
Office National des Statistiques (ONS), Armature Urbaine 1987
Office National des Statistiques (ONS), Rétrospective statistique 1970-1996, édition 1999
Office National des Statistiques (ONS), RGPH 1998, collections statistiques n°80
Office National des Statistiques (ONS), Publications mensuelles, trimestrielles et comptes économiques
Office National des Statistiques (ONS), Armature Urbaine 1998
Office National des Statistiques (ONS), Démographie algérienne 1998, 1999, 2000, (Données statistiques n°294, 305, 326)
Office National des Statistiques (ONS), Mortalité, fécondité, reproduction des femmes algériennes à travers les résultats exhaustifs du RGPH 1998, (Données statistiques n°332)
Office National des Statistiques (ONS), résultats provisoires de l'enquête nationale sur les dépenses des ménages 2000 (tirés d'un échantillon de l'enquête)
ONS, Enquête sur l'activité, l'Emploi et le Chômage au 3^{ème} trimestre 2001 -février 2002.
ONS, Données de l'ONS (enquêtes de consommation des ménages 1998 et 2000, indice des prix à la consommation)
Les données financières sur le budget d'équipement et de fonctionnement du ministère,
Les données statistiques et financières de l'action sociale du secteur,
L'Education Nationale en chiffres :Années 98-99,1999-2000 et 2000-2001,
Résultats de l'enquête exhaustive (1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} cycles de l'enseignement fondamental) 2000/2001,
Données Statistiques N°38 et 39,
Les indicateurs statistiques N°37, 38,39 et 40,
Les indicateurs du système éducatif (sous direction de l'Evaluation – Mars 2001),
Rétrospective statistique de 1962 à 2000.
Ministère de l'enseignement supérieur, l'enseignement supérieur par les chiffres 2000-2001 :
L'annuaire Statistique N° 30 Année universitaire 2000/2001,
Réseau universitaire et points de formation Année universitaire 1999/2000,
Statistique :N° 7 Avril - Juin 85
Collection statistique N° 15 : Les dépenses d'éducation en Algérie
Collection statistique N° 56 : Etat de l'Education en Algérie.
ONS Démographie algérienne 2001
Résultats du RGPH 1998 (Fécondité, armature urbaine, population handicapée, typologie des familles algériennes...)
MSPRH Statistiques sanitaires 2000 - 2001
INSP et MSPRH, Situation épidémiologique de l'année 2000 et 2001
EDG - MSPRH - INSP, Enquête sur les objectifs de la fin décennie (EDG 2000 – MSPRH/ INSP/2001)
MSPRH-INSP, Enquête nationale sur la mortalité maternelle 1999
Santé scolaire de 1995 à 2000
A. MOKADDEM, Réflexions sur une vision globale de la statistique du social - Statistiques n°1/IV/1983 –
ONS.

III- BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE DE REFERENCE

Anomalies sur les marchés financiers, in *Economica*, 1995
AKTOUF, Management, « survivance », développement et réalités économiques : ébauche d'une critique du néolibéralisme, in *Gestion et Entreprise* n° 2, INPED 1998.
BARTOLI, Economie et création collective, in *Economica*, 1977
BARTOLI , Repenser le développement, en finir avec la pauvreté, in *Economica* 2000.

Banque Mondiale, Le savoir au service du développement, 1999

BIT, Le travail dans le monde 2000
Conférence des souverains et chefs d'Etat des pays membres de l'OPEP, Alger 1974
BOUDHIAF (M) et SITROEN (J M), (sous la direction de) Ouverture et développement économique, in *Economica*, 2001
DE BERNIS (G), Les industries industrialisantes et les options algériennes, in *Tiers Monde* juillet/septembre 1969
DE BERNIS(G) Régulation du développement dans le contexte de la mondialisation, in *économie et sociétés*, janvier 1998
JEANMAUD (A), Le droit du travail à l'épreuve de la mondialisation, in *Revue Droit Ouvrier* , juin 1998.

FREYSSINET (J), Le chômage, éditions La Découverte.

FREYSSINET (J), Pacte sociaux et construction européenne, Actes du Colloque « les syndicats dans la régionalisation de l'économie mondiale », Paris, 2000.

FOUQUET, LE ROUX, REHFELDET, (sous la direction de) Actes du Colloque « les syndicats dans la régionalisation de l'économie mondiale », Paris, 2000.

GALISSOT (R), Capitalisme historique et mondialisation, in Gestion et Entreprise n° 2 INPED 1998.

GENNE (M), La satisfaction des besoins des plus pauvres, Publications de la Sorbonne, 1998 (pp 307-319)

Géopolitique du chaos, Galilée, Paris 1998

GRELLET (G), La politique d'ajustement orthodoxe, un point de vue critique, in Revue Tiers Monde janvier/mars 1997

GUELLE (J), Un monde sans maître, ordre et désordre entre les nations, éditions Odile Jacob Paris, 1995

La gouvernance, in Revue Internationale des Sciences Sociales n°188, mars 1995

La crise du capitalisme mondial : l'intégrisme des marchés, éditions Plon, 1998

LATOUCHE(S), Développement durable : un concept alibi, in Revue Tiers Monde jan/mars 1994

LEE (E), Mondialisation et normes du travail : un tour d'horizon, in Revue Internationale du Travail 3^{ème} trimestre 1997, BIT

LE MONDE DIPLOMATIQUE, septembre 2001, supplément OIT

LOROT(P), (sous la direction de), Introduction à la géo-économie, in Economica, Paris 1999

MPBOW (A.M), Le monde en devenir : Réflexion sur le nouvel ordre économique international, UNESCO Paris 1976

OCDE, Une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international, in Normes de travail, commerce et emploi, Paris 1996

PASSET(P), En amont de la crise financière un système contre nature, Revue Partage, décembre 1998

PERRET (B), Les nouvelles frontières de l'argent, Editions le Seuil, 1999

PUF, Géopolitique de la faim, action contre la faim Paris 2000

RAMSES 2001, Les grandes tendances du monde

REIMERS (F) et TIBURCIO (T), Education, ajustement et reconstruction UNESCO, Paris 1993

UNESCO INPE, Education et globalisation n°26, Paris 1998

INSEE, Données sociales sur la société française – Edition 1999

M.Medjekoune, le budget social de l'Etat : un instrument de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ?

Nouveau regard sur le rapport entre croissance et inégalité des revenus (Klaus Deinilnger et Lyn Squire) in Finances & Développement / Mars 1997.

PNUD, Education, Santé : Clés de la croissance, 1995

X.GREFFE, L'approche contemporaine de la valeur en finances publiques – Economica1972-

Omar MAKALOU, L'équilibre budgétaire dans les pays en voie de développement MASPERO/1970

R. LEBECHE, Thèse de Magister : l'action budgétaire de l'Etat en faveur des populations défavorisées : Théorie et application au cas algérien.

Santé et justice sociale (Claude Schneider – Bunner).

IV- SITES

Banque Mondiale www.worldbank.org

Bureau International du Travail www.ilo.org

Conseil National Economique et Social www.cnes.dz

Fonds Monétaire International www.imf.org

Programme des Nations Unies pour le Développement www.undp.org

UNESCO www.unesco.org

Office National des Statistiques www.ons.dz