

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

CONSEIL NATIONAL
ECONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL



المجلس الوطني
الاقتصادي
والاجتماعي والبيئي

Considérations systémiques sur la protection sociale

Professeur Elias Zerhouni
Johns Hopkins University

Communication présentée lors de la conférence internationale
Mohamed Salah Mentouri

**Protection sociale : un levier pour un développement
plus équitable et résilient**

Alger, les 20 et 21 octobre 2021

D'abord je voudrais remercier le CNESE pour m'avoir invité à cette conférence sur un sujet extrêmement important pour le futur de l'Algérie qui est la protection sociale, un élément essentiel de la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales qui souvent détruisent la capacité d'un pays de s'adapter à son futur en réduisant les capacités productives des futures générations de citoyens.

N'étant pas moi-même un expert de la protection sociale je voudrais me limiter à des considérations systémiques et les macro-corrélations qui à mon avis sont aussi importantes à considérer en politique de protection sociale que la protection sociale elle-même et ses mécanismes spécifiques.

Pour moi comme pour beaucoup d'experts participants à cette conférence, on ne peut pas séparer la protection sociale du problème de l'économie environnante qui la soutient et de la croissance démographique qui est un élément essentiel de l'équilibre social à long terme entre ressources disponibles et demande de protection sociale. La relation entre les politiques de gestion quantitatives de la démographie et de la croissance économique nécessaire pour soutenir une population grandissante sont le fondement de la culture de solidarité sociale nécessaire à la protection des citoyens les plus vulnérables.

Vous êtes tous experts dans le domaine et bien sûr vous connaissez tous les leviers possibles pour réaliser une protection sociale efficace telles que la redistribution à travers l'impôt, les cotisations sociales sur le revenu, les transferts financiers directs, les subsides soit généralisée pour réduire les prix et augmenter l'accès de tous soit à un cout énergétique au-dessous des prix des marchés mondiaux, soit à la fourniture d'eau ou de logements et surtout au support des prix à l'alimentation de base.

Cette approche généralisée parfois supporte en fait non seulement les plus nécessiteux, mais aussi les plus favorisés qui consomment une part plus grande des subsides. Ceci réduit donc l'efficacité du système pour les plus nécessiteux et entraîne souvent des déséquilibres et manipulations. Souvent on observe une recherche de gains illicites tels que l'accaparement des produits subventionnés pour créer des produits à plus hautes marges bénéficiaires (farine et sucre subventionnés en pâtisseries par exemple) ou marché noir ou contrebande entre pays adjacents à structures économiques différentes.

Cibler les approches avec précision sur les catégories sociales les plus défavorisées est préférable, mais très difficile à réaliser et contrôler en pratique, surtout si l'administration n'est pas équipée pour gérer ces transferts. Il est très difficile politiquement et techniquement de gérer une transition souple vers un système plus ciblé, car il y a grand risque de troubles sociaux tels que « les émeutes du pain »

connues par d'autres pays où ces réformes nécessaires ont été imposées trop rapidement comme condition de financement international.

Mon expérience à travers le monde m'a aussi appris qu'il n'y a pas de solution unique à la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales. Chaque pays a des caractéristiques particulières, un passé de politiques souvent généreuses dans un esprit d'Etat social et providentiel tel que l'Algérie ce qui est tout à son honneur.

À travers mes voyages, je me suis rendu compte du caractère exceptionnellement généreux de l'État algérien depuis l'indépendance, attaché à fournir à la population les infrastructures, services et subventions nécessaires et à prévenir toute pauvreté excessive. Mais cela est de plus en plus difficile à soutenir face à une croissance démographique importante et une croissance économique insuffisante avec un secteur public souvent non performant, une création limitée d'emplois nouveaux et productifs et un secteur informel important qui fournit des emplois, mais n'apporte pas sa quote-part au système de protection sociale.

Cet effet de marchés parallèles fait que le pooling des ressources totales du pays ne se fait pas et la demande grandissante vis-à-vis des cotisations sociales et pensions tombent seulement sur les emplois formels dépendant en grande partie des revenus de l'État et la redistribution de la rente vers les fonctionnaires, les grandes entreprises d'État et les compagnies dépendantes des marchés de l'État et qui ne peuvent pas échapper aux contrôles étatiques. À terme, ce déséquilibre crée des tensions sociales grandissantes avec la croissance du chômage, le sous-emploi et la pauvreté.

Chaque pays possède aussi une culture sociale spécifique, une idéologie et des principes de valeur qui sont différents et qui doivent être pris en compte dans la formation d'une protection sociale efficace. La culture et les demandes du citoyen vis-à-vis de la protection sociale sont différentes d'un pays à l'autre et même entre régions du même pays surtout si les ressources du pays fluctuent, les prix des commodités tels que les hydrocarbures ou produits agricoles sont sujets à des cycles économiques instables. Les priorités sont aussi différentes selon la situation spécifique du pays. Je voudrais partager ici mes impressions sur les priorités à apporter dans un pays comme l'Algérie que je connais du fait que je suis né dans ce pays que j'aime énormément, mais j'ai aussi passé ma vie professionnelle principalement aux États-Unis. Dans les institutions académiques, gouvernementales, industrielles, mais aussi à la fondation Gates qui m'ont beaucoup appris sur les situations rencontrées à travers le monde en particulier en Afrique et en Asie.

Je voudrais me concentrer sur la relation entre la stratégie économique d'un pays, sa démographie et l'évolution de son capital humain en fonction d'un but précis qui est de maximiser la participation de tous les inputs socio-économiques au système de

protection sociale. En effet on remarquera que dans beaucoup de pays en voie de développement, le marché informel est important et en général, il ne contribue pas aux cotisations sociales nécessaires d'assurance maladie, d'assurance travail, impôts et autres qui permettent en fait une participation plus large de l'économie et donc un coût relatif plus réduit à la protection sociale des plus démunis.

Séparer les politiques de protection sociale des politiques de croissance économique est une erreur. En effet la participation totale du monde du travail par la création d'emplois rémunératifs est essentielle à un équilibre macro-économique dans le pays ou une portion raisonnable du produit intérieur brut peut être dépensée dans la protection sociale tout en maintenant les ressources nécessaires pour l'éducation, la santé et surtout pour l'investissement dans la création d'emplois plus productifs de richesses.

Ceci est d'autant plus important dans les pays où la démographie présente une pression réelle sur les infrastructures et les besoins des générations futures telles que l'Algérie qui connaît une croissance démographique d'à peu près 1 million de nouvelles naissances par an. Comme les buts du millénaire numéro huit des Nations Unies l'ont bien établi, il faut viser une croissance économique suffisante pour subvenir aux besoins de la croissance démographique, mais aussi rattraper souvent le retard accumulé lors des années précédentes. Les Nations unies suggèrent qu'il faut essayer d'atteindre un niveau de croissance économique de 7 % pour pouvoir achever une croissance du monde du travail avec des emplois suffisamment rémunérés et productifs de richesses nouvelles qui permettront en fait la résorption du chômage et donc la redistribution vers la protection sociale des cotisations salariales et une assiette d'impôts plus grande pour mieux subvenir à la couverture à long terme des besoins de protection sociale dans le pays.

La création suffisante d'emplois est donc la condition essentielle du succès de la protection sociale. Pour l'Algérie, cela veut dire réussir un décollage économique créant suffisamment d'emplois. Étant donné le coût moyen d'investissement de création d'emplois productifs de 10 000 à 30 000 dollars par poste d'emploi selon le domaine économique et étant donné le besoin de résorber le chômage et subvenir à la demande démographique, un équilibre doit être trouvé dans la répartition du produit national brut entre besoins fondamentaux tels que la sécurité, l'éducation, la santé et les investissements générateurs d'emplois aussi bien que la protection sociale.

Pour un million d'emplois nouveaux par an, il faut donc envisager un investissement de 10 à 30 milliards de dollars par an selon l'éventail d'industries que l'on veut développer. La protection sociale aussi importante qu'elle soit dans un pays encore au stade de croissance économique initiale doit donc faire des choix souvent difficiles dans ses priorités essentielles, car il n'y a pas de ressources suffisantes en

début de cycle de croissance économique pour satisfaire tous les besoins. Un consensus national sur le minimum vital des services de protection sociale doit donc être développé. On ne peut pas tout promettre et réaliser en même temps.

En tant que médecin et expert de santé publique, mes recommandations seraient de bien focaliser les ressources sur la santé et les besoins de la mère et de l'enfant en phase préscolaire et scolaire pour permettre un épanouissement qui garantira le développement d'un capital humain sain et instruit pouvant s'adapter au monde du travail moderne.

Pour subvenir à un tel besoin, la santé de la mère est aussi essentielle et donner à chaque enfant la possibilité de recevoir des soins maternels suffisant par l'espacement des naissances doit être considéré, à mon avis, malgré les difficultés culturelles que cela peut engendrer. La fourniture de repas à l'école pour réduire la malnutrition infantile est aussi à considérer fortement parmi les priorités de la protection sociale. Créer des emplois et de la formation dans la création des infrastructures nationales est aussi un moyen efficace de connecter la protection sociale, l'emploi et la croissance économique. L'État doit aussi encourager les organisations non gouvernementales basées sur la solidarité telle que la zakat encouragée par la religion musulmane à s'établir et agir surtout au niveau local où les besoins des plus démunis sont mieux connus de tous. Corriger les déséquilibres entre contributions et bénéficiaires de la protection sociale en achevant une participation de tous les inputs entrants pour soutenir le devoir de protection sociale, cela aussi doit être une priorité.

EN CONCLUSION

LA PROTECTION SOCIALE DOIT ÊTRE VUE DANS SON ÉCOSYSTÈME NATIONAL ET COORDONNÉE AUX POLITIQUES DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE DICTÉES PAR LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE ET LES INÉGALITÉS ACCUMULÉES DANS LE TEMPS TELLES QUE LA PAUVRETÉ ET LE CHÔMAGE. C'EST UN GRAND DÉFI DIFFICILE À RELEVÉ, MAIS CELA RESTE UN DEVOIR NATIONAL QU'IL FAUT ACCOMPLIR AVEC ABNÉGATION.

MERCI DE VOTRE ATTENTION