

Conseil National Economique et Social

*Dossier Seminaire Paupere
CNES / Banque
Moudjahid*

TRAVAUX SUR LA PAUVRETE EN
ALGERIE : BILAN

Par Bachir Boulahbel
Consultant
Mars 2008

SOMMAIRE

Préambule

Introduction

Bref rappel sur la définition des principaux concepts et approches de la pauvreté

Chapitre 1 :

A- Travaux sur le niveau de vie et la mesure de la pauvreté en Algérie : Recensement.

B- Analyse des travaux basés sur une approche monétaire

- a. Choix de l'indicateur de bien-être
- b. Seuils de pauvreté et principaux résultats
 - i. Etude Banque Mondiale et travaux CGPP
 - ii. ANAT : Affinement de la carte de la pauvreté (2005)
 - iii. CENEAP : Etude niveau de vie de 2005.

c. Principales limites de l'approche monétaire

C- Analyse des travaux basés sur l'approche non monétaire.

- a. Carte de la pauvreté (ANAT 2000)
- b. Affinement de la carte de la pauvreté (ANAT 2005).
- c. Etude « Effets du PAS sur les ménages et les services publics » par le CENEAP (1998)
- d. Enquêtes sur la santé de la famille.
- e. Stratégie Nationale de Développement Rural Durable.
- f. Limite principale des études faites selon l'approche non monétaire.

D- L'approche administrative de la pauvreté.

- a. Concepts utilisés.
- b. Conditions d'accès aux programmes sociaux.
- c. Niveau des prestations.
- d. Impact.

Chapitre II :

**La prise en charge institutionnelle de la question de la
pauvreté.**

- Le CNES.
- Le CGPP.
- L'ONS.
- Le Ministère de la Solidarité Nationale.

Conclusion et recommandations

Préambule

Dans le cadre de sa feuille de route, le CNES se propose d'ouvrir le dossier relatif à la pauvreté en Algérie. Pour l'année 2008, deux actions principales sont projetées.

La première consiste en l'organisation d'un atelier technique sur les concepts et méthodes de mesure du phénomène. Un des objectifs visés concerne la réalisation d'un état des lieux sur la pratique nationale en la matière, tout en la situant par rapport à l'expérience internationale.

Pour la deuxième action, compte tenu de l'absence d'enquêtes sur la pauvreté en 2006 et en 2007, le CNES envisage d'en mener une en 2008 afin de pouvoir disposer de données récentes.

Ce travail s'inscrit dans la première action. Il s'agit principalement :

- d'inventorier les études faites sur la pauvreté en Algérie ;
- d'identifier les concepts et les méthodologies utilisés ;
- d'analyser leur degré de comparabilité ;
- d'identifier les principales limites des études les plus importantes;
- de déterminer les chantiers d'harmonisation possible des définitions et méthodes, et de proposer une démarche d'harmonisation ;
- de proposer une démarche pour la réalisation d'une nouvelle étude sur la pauvreté qui serait coordonnée par le CNES, en collaboration avec les principaux partenaires (à identifier); la proposition devra prendre en compte l'objectif de pérennisation de l'analyse de la pauvreté ;
- d'identifier les capacités institutionnelles ayant en charge formellement la pauvreté et leur champ d'action.

Introduction

L'expansion de la mondialisation, à partir de la décennie 80, a induit des bouleversements importants dans la conduite des politiques économiques et sociales nationales, en particulier pour les pays en développement. Les réformes engagées, orientées vers l'instauration de mécanismes de marché, n'ont globalement pas atteint les objectifs de développement souhaités. La dimension sociale du développement a particulièrement été affectée, et la question de la pauvreté, qui s'est beaucoup étendue, est devenue une composante essentielle des

politiques économiques et sociales. Le phénomène de pauvreté n'est pas nouveau, mais la nouveauté réside dans l'importance qui lui a été accordée par la communauté internationale : la lutte contre la pauvreté est devenue l'un des défis majeurs du développement, consacré solennellement dans la déclaration du Millénaire.

L'Algérie n'a pas échappé à ce mouvement général. Les progrès sociaux tangibles réalisés tout au long de la phase planifiée de son développement ont quelque peu été freinés à partir du milieu des années 80, avec l'amorce de réformes du système économique qui ont conduit à un certain recul de l'Etat-Providence. Le phénomène de pauvreté, sous l'effet notamment de l'augmentation substantielle du chômage, est alors devenu plus apparent et plus préoccupant. La première étude traitant véritablement de la question a été réalisée en 1999. Elle était intervenue dans un contexte d'ajustement structurel qui marquait une détérioration du niveau de vie général de la population. La tenue d'une conférence nationale sur la pauvreté en 2000 a confirmé l'inscription de la pauvreté comme problème majeur national, suivant en cela le glissement observé au plan international des politiques de développement vers des politiques de lutte contre la pauvreté. Sans que cela ne soit formalisé dans des programmes structurés, la pauvreté est devenue une préoccupation dans l'action gouvernementale, mais sa connaissance reste problématique.

Les travaux y afférents sont relativement peu nombreux et intermittents, et les méthodologies et concepts utilisés non toujours explicités. De même, l'accès aux documents méthodologiques et aux bases de données est un handicap sérieux dans la multiplication des travaux d'études et de recherche dans ce domaine.

Le caractère multidimensionnel du phénomène, et malgré les progrès continus faits au niveau universel, en fait une question complexe, et rend très difficile tout consensus sur sa définition, ses méthodes de mesure, ses déterminants et son évaluation.

Le manque de communication sur les travaux faits ainsi qu'une faible complémentarité entre eux contribuent à animer de grandes polémiques sur la question.

Le CNES, qui a inscrit dans sa feuille de route le traitement de la pauvreté, de par son statut d'espace privilégié de concertation entre tous les acteurs économiques et sociaux, peut valablement jouer un rôle fédérateur autour de cette question.

C'est dans l'objectif de définir de manière opérationnelle ce rôle fédérateur que ce travail est mené.

Après un rapide rappel des principaux concepts et approches de mesure et d'analyse de la pauvreté les plus usités, le document fait une présentation, non exhaustive, des études et travaux effectués en Algérie sur la pauvreté (chapitre I). Il se rapporte particulièrement aux concepts utilisés, aux choix méthodologiques opérés avec leurs limites les plus apparentes, et aux principaux résultats obtenus. Il passe en revue également l'organisation institutionnelle en prise directe avec la question de la pauvreté (chapitre II), et soumet, en conclusion, une proposition de démarche pour une meilleure connaissance du phénomène à laquelle serait associé le CNES.

- Bref rappel sur la définition des principaux concepts et approches de mesure de la pauvreté :

Il ne s'agit pas ici de faire une revue approfondie de ces questions, tant leur champ est vaste, et les démarches nombreuses et davantage liées aux contextes nationaux, excluant ainsi toute démarche universelle.

De façon synthétique, et donc réductrice, les approches les plus utilisées sont abordées. Elles peuvent être regroupées en deux grandes catégories¹: celle prenant en compte la dimension monétaire de la pauvreté et celle liée à son caractère multidimensionnel qui dépasse l'aspect purement monétaire.

La dimension monétaire de la pauvreté :

La pauvreté monétaire, dont les fondements relèvent de la théorie néoclassique de l'utilité, constitue encore le champ d'analyse de la pauvreté le plus répandu. Elle traduit un aspect du niveau de vie résultant d'une insuffisance de ressources qui conduit à une consommation insuffisante. Le niveau de consommation est l'expression du niveau de bien-être dont la mesure s'appuie soit sur le revenu, soit sur la consommation, exprimée en valeur monétaire. La discrimination pauvres/non pauvres se fait par rapport à un seuil monétaire dont

¹ D'autres classifications sont possibles.

la détermination s'effectue principalement selon deux démarches: absolue et relative.

Dans l'approche absolue, le seuil est défini par rapport à la valeur d'un panier minimum de biens alimentaires jugés indispensables à la survie quotidienne (ils sont le plus souvent définis par rapport à une ration calorique minimale), à laquelle peut s'ajouter une composante de biens non alimentaires et services considérés tout aussi indispensables (habillement, transport, eau, énergie, dépenses de santé et d'éducation,...).

La détermination de ces biens et services indispensables se fait généralement de façon normative, alors que ces besoins varient selon les personnes, les lieux et les contextes où ils s'expriment, ce qui confère à cette démarche une dimension quelque peu éloignée de(s) la réalité(s).

L'approche relative, elle, se base sur la distribution des revenus ou de la consommation. Les personnes sont considérées comme pauvres quand leur revenu (ou leur consommation) est inférieur(e) à un certain niveau de revenu (ou de consommation) jugé minimum pour la société. Elle est donc envisagée comme une forme d'inégalité. Le seuil de pauvreté pris en compte pour discriminer entre pauvres et non pauvres représente une fraction du revenu moyen ou du revenu médian (50 et 60% sont les plus pratiqués actuellement). Le caractère arbitraire de la fixation du seuil de pauvreté est ici aussi marqué.

L'approche absolue est surtout utilisée par le monde Anglo-saxon, les pays de l'Europe de l'Est et les pays en développement, alors que les pays d'Europe Occidentale ont plutôt recours à l'approche relative.

L'approche pauvreté monétaire présente la grande limite de ne pas capter l'essentiel des privations ou manques qui peuvent affecter le bien-être des individus et ou des ménages les plus démunis, et qui donnent à la pauvreté un caractère multidimensionnel. L'approche non monétaire de la pauvreté tente de réduire cette insuffisance.

La pauvreté non monétaire :

Elle est appréhendée ici selon deux approches principales : l'approche des conditions de vie et celle des capacités.

L'approche des conditions de vie : Appelée parfois approche des besoins de base ou besoins fondamentaux, elle prend en considération un manque d'un ensemble de biens et services jugés essentiels dans une large gamme de domaines (utilisation de biens durables, vacances et loisirs, recours aux soins, chauffage,...). Malgré l'absence de définition universelle de ces besoins fondamentaux, qui varient dans le temps et l'espace, les indicateurs traduisant ces manques concernent souvent l'insuffisance des ressources pour couvrir les dépenses des ménages ou des restrictions de consommation auxquelles les ménages peuvent être contraints.

La pauvreté est mesurée et analysée par rapport au cumul de manques ou privations dans ces domaines à l'aide d'un indicateur composite. L'équipondération des manques est généralement pratiquée, ce qui confère ici aussi une dimension conventionnelle à la démarche.

L'approche par les capacités :

La notion de capacité, dont Amartya Sen est le plus connu des concepteurs, est basée fondamentalement sur la liberté *réelle* dont disposent les individus pour mener le genre de vie souhaité. La capacité d'une personne est constituée par l'ensemble des potentialités (appelées fonctionnements) auxquelles elle peut accéder, comme la disponibilité de ressources matérielles nécessaires aux conditions de vie en général, l'accès à l'éducation et à la santé, l'exercice d'une activité valorisante, le respect reçu des autres citoyens et le respect de soi-même...Plus la liberté de choisir entre les différents fonctionnements est importante, et plus la capacité est élevée.

La pauvreté est alors associée à une insuffisance de capacités.

Le choix des fonctionnements à prendre en compte et le système de pondération qui leur sera appliqué deviennent des éléments déterminants dans la mise en œuvre de cette approche. La difficulté apparente de disposer de définition universelle des fonctionnements (liée à la diversité croissante de la signification de la pauvreté, au renforcement de son caractère subjectif et à son aspect pluridimensionnel), et le choix généralement arbitraire des poids associés forment la limite principale de la démarche qui a, cependant, ouvert de larges perspectives dans l'affinement de la mesure et de l'analyse du phénomène.

Chapitre I

A- Recensement des travaux sur le niveau de vie et la mesure de la pauvreté :

Deux sortes de travaux ont été identifiées : ceux traitant de façon explicite de la pauvreté et ceux se rapportant aux conditions de vie des populations.

Travaux traitant directement de la pauvreté

Libellé	Auteur(s)	Année(s) de référence	Année d'élaboration	Type de source de données	Approche(s) suivie(s)
Croissance, emploi, pauvreté	Banque Mondiale	1988	1999	Enquête consommation des ménages 1988 (ONS)	Monétaire absolue
Croissance, emploi, pauvreté	Banque Mondiale	1995	1999	Enquête LSMS	Monétaire absolue
Carte de la pauvreté en Algérie	ANAT	1998	2001	RGPH 1998	Analyse de données
La Pauvreté en 2000 en Algérie : Mesures et caractéristiques	CGPP	2000	2004	Enquête consommation des ménages 2000(ONS)	Monétaire absolue
Affinement de la carte de la pauvreté	ANAT	2005	2006	Enquête consommation des ménages 2005 (ANAT)	Analyse de données et approche monétaire absolue
Étude sur le niveau de vie et mesure de la pauvreté en Algérie	CENEAP	2005	2006	Enquête LSMS	Approche relative
Estimations de l'incidence de la pauvreté	CGPP	2001 à 2006	2004, 2005, 2006	Logiciel Banque Mondiale	Monétaire absolue

Travaux traitant indirectement de la pauvreté

Libellé	Auteur(s)	Année(s) de référence	Année d'élaboration	Type(s) de source(s) de données
Effets du PAS sur les ménages	CENEAP	1994-1998	1998	Enquête consommation des ménages
Enquêtes sur la santé de la famille	MSP, ONS, Ligue Arabe, Système des NU Alger	1992, 1995, 2000, 2002, 2006		Enquêtes auprès de ménages
Stratégie Nationale de Développement Rural Durable	Ministre Délégué chargé du développement rural	1998 et 2005	2006	Recensement 98, enquêtes et sources administratives
Approche administrative de la pauvreté	MSN	continue	Continue	Sources administratives et enquêtes

Travaux universitaires sur la pauvreté² :

De nombreux travaux sur la pauvreté, de qualités inégales, dans la plupart des universités du pays, sont réalisés. Globalement, ils se subdivisent en deux catégories : les mémoires de fin d'études et de magister et les travaux d'universitaires plus confirmés. Ces derniers ont la particularité d'être le plus souvent des communications présentées dans des manifestations scientifiques, notamment à l'étranger. Cela réduit quelque peu leur champ de diffusion à l'interne, contribuant de la sorte à la récurrence du cloisonnement qui caractérise les relations de l'université avec son environnement en général (bien que plusieurs expériences très intéressantes de collaboration Université-Administration aient été menées).

Un intérêt d'universitaires et chercheurs non résidents (Algériens ou étrangers) pour le développement humain en Algérie, et la pauvreté en particulier, est aussi manifesté.

L'accès aux bases de données constituées reste une contrainte majeure rencontrée par les universitaires, alors que leur apport est indispensable pour une bonne connaissance du phénomène et sa prise en charge.

² Ils ne feront pas l'objet de présentation dans ce travail.

Deux approches de mesure de la pauvreté ressortent : l'approche monétaire (absolue et relative) et l'approche non monétaire centrée sur certaines conditions de vie (conditions d'habitat, accès aux secteurs de la santé et de l'éducation essentiellement).

B - Analyse des travaux basés sur une approche monétaire

Cette approche a été mise en œuvre dans les études :

- de la Banque Mondiale portant sur les années 1988 et 1995;
- du CGPP (étude de 2000 et estimations de 2001 à 2006);
- de l'ANAT (affinement de la carte de la pauvreté de 2005);
- du CENEAP (étude LSMS 2005).

Elle se base sur le choix de trois éléments essentiels :

- le premier est l'indicateur de bien-être des ménages ;
- le deuxième est le seuil de pauvreté qui permet de discriminer entre les pauvres et les non pauvres (plusieurs seuils peuvent être définis);
- le dernier élément est relatif à la définition de mesures de la pauvreté qui résument les données inhérentes à l'indicateur de bien-être et au(x) seuil(s) de pauvreté.

a-Choix de l'indicateur de bien-être

La Banque Mondiale et le CGPP ont défini comme indicateur de bien-être la dépense de consommation par tête, alors que l'ANAT a opté pour le revenu par tête, et le CENEAP a utilisé la dépense par ménage.

Justification des choix opérés :

- Pour la Banque Mondiale, il s'agit d'un choix récurrent dans les études qu'elle mène dans les pays en développement, la dépense de consommation présentant l'avantage d'être moins volatile que la plupart des autres indicateurs (comme le revenu notamment). Une variante très courante fait recours à la dépense par unité de consommation pour tenir compte de la taille et de la composition des ménages.

Pour 1988, les dépenses de consommation prises en considération comprennent toutes les dépenses des ménages, y compris la valorisation de l'autoproduction et l'équivalent d'un loyer fictif pour les ménages propriétaires de leur habitation.

Par contre, pour 1995, l'autoconsommation n'a pas été considérée, ce qui a fait surestimer l'incidence de la pauvreté.

- Pour le CGPP, le choix de cet indicateur est essentiellement motivé par le souci de maintenir un niveau de comparabilité suffisant avec les études précédentes.
- Pour l'ANAT, le choix de la variable revenu a été dicté par la qualité des données de l'enquête auprès des ménages qu'elle a réalisée. Les données sur les revenus des ménages enquêtés ont été jugées préférables à celles relatives à la consommation.
- Pour le CENEAP, son choix n'est pas expliqué, mais l'utilisation qui est faite de cet indicateur (dans la détermination du seuil de pauvreté) est problématique, comme cela va être analysé ci-dessous.

b-Le seuil de pauvreté et principaux résultats:

i-Etudes Banque Mondiale et travaux CGPP

1- Pour les études de la BM, 03 seuils de pauvreté ont été calculés :

- Un seuil dit alimentaire qui correspond au coût d'un panier de biens alimentaires satisfaisant un besoin nutritionnel minimum de 2100 calories/personne/jour.

Cette norme est souvent utilisée dans les pays en développement et aurait été définie avec la contribution de la FAO.

Le décile ayant servi au choix du panier alimentaire de référence est le 2^{ème} décile pour 1988 et le 3^{ème} décile pour 1995.

Le seuil de pauvreté alimentaire a été estimé à 2179DA/an/personne pour 1988 et à 10943DA/an/personne en 1995.

- Un seuil de pauvreté inférieur. Il est obtenu en ajoutant au seuil alimentaire déterminé ci-dessus une composante non alimentaire. Celle-ci représente le niveau de dépenses non alimentaires qu'un ménage, qui a la capacité de satisfaire au besoin nutritionnel de 2100 calories/jour/personne, accepte de substituer à ses dépenses alimentaires de base.

En 1988, le seuil inférieur était évalué à 2835 DA/an/personne, et en 1995 à 14 827 DA/an/personne.

- Un seuil de pauvreté supérieur : la composante non alimentaire qui s'ajoute au seuil alimentaire pour constituer le seuil supérieur est définie par rapport aux ménages dont la dépense alimentaire est juste égale au seuil alimentaire.

Les seuils de pauvreté supérieurs étaient de 3201DA/an/personne en 1988 et de 18191DA/an/personne en 1995.

Les trois seuils ont été déclinés selon l'urbain, le rural et le national.

2-Pour les travaux du CGPP :

➤ Etude 2000 :

Les mêmes types de seuils que ceux de la Banque Mondiale, selon les mêmes protocoles de calcul, ont été estimés. Toutefois, le

libellé « seuil de pauvreté supérieur » a été remplacé par « seuil de vulnérabilité », et celui de « seuil de pauvreté inférieur » par « seuil de pauvreté générale ».

Les considérations ayant prévalu dans ces changements tiennent au fait que :

- le seuil supérieur devait servir, selon les rédacteurs de l'étude de la Banque Mondiale, à l'analyse de sensibilité qui consiste à s'assurer de la robustesse du seuil de pauvreté inférieur ;
- la multiplication des seuils de pauvreté avait entraîné une confusion des analyses sur la pauvreté en Algérie selon que l'on prenait l'un ou l'autre des seuils.

Les nouvelles appellations prennent mieux en compte ces deux soucis.

Le décile pour le choix du panier de référence est le 3^{ème} décile.

Les calculs des seuils ont donné pour 2000:

- o seuil alimentaire : 13 905 DA/an/personne ;
- o seuil de pauvreté générale : 19 751 DA/an/personne ;
- o seuil de vulnérabilité : 21 868 DA/an/personne.

Avant d'opter pour les seuils de pauvreté à prendre en considération, et dans le but de « de s'assurer d'une robustesse suffisante du choix de la méthode à appliquer », le CGPP a procédé à une analyse comparative avec 07 autres méthodes de calcul des lignes de pauvreté (voir en annexe).

➤ **Estimations pour les années 2001 à 2006 :**

En l'absence de données d'enquêtes auprès des ménages postérieures à 2000, le CGPP a recouru à un logiciel de la Banque Mondiale³ qui permet, en se basant sur les propriétés de la courbe de Lorenz, d'estimer les mesures habituelles de la pauvreté.

³ SimSIP pour Simulation for Social Indicators and Poverty. Disponible sur le site de la Banque Mondiale.

L'estimation de la courbe de Lorenz est réalisée à travers une des fonctions de distribution les plus usitées (la fonction Bêta⁴), en utilisant des données relatives aux dépenses de consommation des ménages groupées par déciles.

La démarche globale du modèle repose sur le postulat, généralement admis, suivant : l'évolution de la pauvreté est le résultat de l'évolution des dépenses (implicitement des revenus), appelé effet croissance, et de celle de leur distribution (c'est l'effet distribution ou effet d'inégalités).

Dans les calculs faits, l'évolution des dépenses de consommation des ménages, en volume, provient des comptes nationaux élaborés annuellement par l'ONS et le CGPP, alors que la structure des dépenses de consommation de l'année 2000 est reconduite pour les années suivantes, supposant de la sorte un effet d'inégalités neutre. Seul l'effet croissance est ainsi pris en compte.

Les seuils de pauvreté considérés sont ceux de 2000.

Appliqué aux années 1988, 1995 et 2000, le logiciel a fourni des résultats dont les écarts avec ceux obtenus par les autres méthodes ont été jugés acceptables, ce qui a permis de valider son utilisation.

Il reste que la structure en déciles des dépenses de consommation de 2000 prise comme base peut avoir évolué, et plus on s'éloigne de l'année 2000 et plus le risque d'un biais qui s'étend augmente. La nécessité de mener d'autres enquêtes s'impose.

En 2006, après actualisation des seuils de 2000 par l'indice des prix à la consommation (IPC), les seuils sont évalués à :

- seuil alimentaire : 17 520 DA/an/personne ;
- seuil de pauvreté générale : 24 264 DA/an/personne.

Le salaire national minimum garanti (SNMG) en vigueur en 2006 (10 000 DA/mois), permet à un ménage composé de 6.8 personnes d'effectuer des dépenses équivalentes au seuil alimentaire.

⁴Son équation a la forme générale suivante: $L(P) = P - \theta P^\gamma (1 - P)^\delta$ avec P représentant la distribution cumulée de la population et L la distribution cumulée de la dépense, θ , γ et δ étant des coefficients à estimer.

Quant au seuil de pauvreté générale, il peut être atteint par un ménage de 2.4 personnes dont le revenu total est de égal au SNMG.

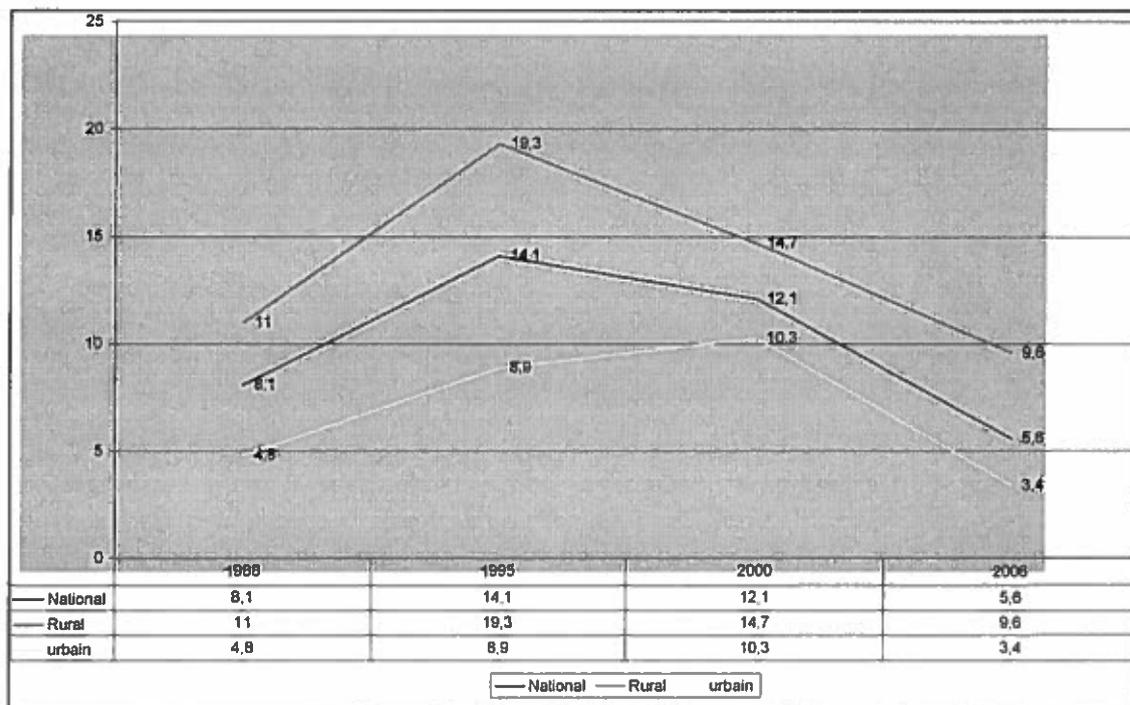
Ces ratios étaient, respectivement, de 5.2 et 3.6 en 2000. Ce « recul » est la traduction d'une amélioration importante du pouvoir d'achat du SNMG entre 2000 et 2006 (il est passé de 6000 à 10 000 DA, soit une augmentation de 67%, contre une progression de l'inflation de 17% sur la même période), alors que les seuils de pauvreté ont été simplement indexés sur l'inflation.

3- Les principaux résultats :

Les indicateurs de mesure de la pauvreté pris en compte sont les indicateurs FGT « classiques »: incidence, profondeur et sévérité. Dans cette note, seule l'incidence de la pauvreté fera l'objet de présentation.

➤ **En matière d'incidence** : le graphe ci-après en retrace l'évolution observée depuis 1988.

Evolution de l'incidence de la pauvreté au seuil de pauvreté générale 1988-2006



Deux cycles caractérisent cette évolution : le 1^{er} cycle, se situant entre 1988 et 1995, enregistre une hausse importante du ratio de pauvreté qui passe de 8.1 à 14.1%. Le nombre de pauvres a quasiment doublé entre les deux dates (1 885 000 en 1988 et 3 986 000 en 1995). Cette période correspond à l'après crise pétrolière de 1986 et au lancement des premières réformes économiques. Celles-ci ont particulièrement concerné la libéralisation des prix, l'abandon progressif du système de subventions, la restructuration du secteur public économique et la recherche des équilibres interne et externe de l'économie à travers 03 programmes de stabilisation passés avec le FMI. Il s'agit là d'autant de facteurs préjudiciables au niveau de vie général.

Le deuxième cycle est postérieur à 1995. Grâce à un retournement favorable de la conjoncture économique et à des politiques sociales plus soutenues, la pauvreté a entamé une tendance à la baisse : l'incidence est de 5.6% en 2006, soit un taux inférieur de plus de 60% à celui de 1995, et de 30% à celui de 1988.

La baisse a concerné les deux strates (urbaine et rurale).

Ce sont ces résultats qui sont repris dans les principaux documents officiels (notes de conjoncture et rapports annuels sur la situation économique et sociale du CGPP, RNDH, rapport national sur les ODM). Toutefois, aucune procédure de validation, incluant également les concepts et méthodes sous-jacents, qui leur donne ce label officiel n'existe.

C'est une lacune à combler rapidement.

➤ **En matière de profil**, les principales caractéristiques des populations pauvres sont :

- La pauvreté en milieu rural, en terme d'incidence, a toujours été plus marquée qu'en milieu urbain.
- La taille des ménages pauvres est toujours plus élevée que celle des non pauvres.

- Les ménages pauvres ont davantage de personnes au chômage et, inversement, moins d'occupés.
- Les ménages dirigés par une femme ont une incidence de la pauvreté inférieure à celle des ménages dont le chef est de sexe masculin en 1995 et en 2000 (inversement en 1988).
- En matière d'accès aux infrastructures sociales de base (réseaux d'électricité, d'AEP, d'assainissement et de gaz), l'incidence est plus grande quand les populations ne sont pas raccordées.
- La pauvreté semble associée au caractère de précarité de la CSP du chef de ménage.

ii- Affinement de la carte de la pauvreté par l'ANAT (2005):

Cette étude a pour objectif principal l'approfondissement des résultats concernant le groupe des 177 communes considérées comme les plus pauvres d'Algérie par la "Carte de la pauvreté de 2000". Un échantillon de 71 communes, les plus pauvres des plus pauvres, a fait l'objet d'une analyse plus poussée encore.

Cet approfondissement concerne, d'une part, le profil socio-économique des populations établies dans ces communes identifiées les plus pauvres et, d'autre part, « de réunir les informations utiles à une connaissance plus fine à la fois des territoires de ces communes, des capacités financières de leurs administrations respectives, et de leur aptitude à mettre en œuvre les dispositifs d'aides sociales consenties par l'Etat ».

Un module pauvreté monétaire a été intégré à l'étude. Il a pris en compte trois seuils de pauvreté:

- le seuil international de 01 Dollar/PPA/jour/personne, estimé à 9 125 DA/an/personne;
- un seuil de pauvreté alimentaire (15 840 DA/an/personne) ;
- un seuil de pauvreté générale (22 180 DA/an/personne).

Ces deux derniers seuils ont été obtenus en actualisant par l'indice des prix à la consommation de l'ONS les lignes de pauvreté calculées par le CGPP en 2000.

Cela a donné les ratios de pauvreté suivants :

- au seuil de 01 Dollar PPA/personne/jour : 20.3% ;
- au seuil alimentaire : 37.4%
- au seuil de pauvreté générale : 52.9%.

Ces résultats confirment l'état de grande pauvreté rattaché aux communes étudiées. La comparaison avec une situation antérieure, qui aurait permis une analyse dynamique de la pauvreté, n'a malheureusement pas été possible, cette démarche n'ayant pas été pratiquée en 2000.

Par contre, l'étude a montré que la pauvreté humaine⁵ a baissé pour ces communes sur la période 2000-2004.

Pour ce qui concerne le profil de ces populations les plus pauvres parmi les pauvres, les principales caractéristiques identifiées par les études de 1988, 1995 et 2000, en plus accentuées, ont été observées. Un chômage endémique et de grande ampleur, reflet du faible niveau des activités économiques autres qu'agricoles, est l'élément explicatif majeur de cette situation d'extrême pauvreté.

iii- Etude niveau de vie et pauvreté 2005 du CENEAP :

Le CENEAP a pris comme seuil de pauvreté la demi médiane des dépenses par ménage.

Cela correspond à 131 074 DA/ménage/an, soit environ le niveau du SNMG en 2005 (120 000 DA).

⁵ La pauvreté humaine est évaluée à travers l'indicateur de la pauvreté humaine pour les pays en développement (IPH-1) qui s'attache aux carences ou manques observables dans les trois dimensions fondamentales du développement humain:

- Longévité et santé : risque de décéder à un âge relativement précoce, exprimé par la probabilité, à la naissance, de ne pas atteindre 40 ans ;
- Instruction et accès au savoir : exclusion du monde de la lecture et des communications, exprimée par le taux d'analphabétisme des adultes ;
- Possibilité de disposer d'un niveau de vie décent : impossibilité d'accéder à ce que procure l'économie dans son ensemble, exprimée par la moyenne non pondérée de deux indicateurs : le pourcentage de la population privée d'accès régulier à des points d'eau aménagés, et le pourcentage d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale.

Ce choix est problématique dans la mesure où il ne respecte pas tout à fait la pratique de l'art dans ce domaine. En effet, cet indicateur (dépense/ménage) ne tient pas compte de la taille du ménage alors qu'elle conditionne grandement le niveau de vie de ses membres: pour un revenu donné, plus la taille s'élèvera, et plus le bien-être procuré pour chacun de ses membres se réduira, entraînant un plus grand risque de tomber dans la pauvreté (au regard du seuil arrêté).

Il y a donc de fortes chances que des situations de pauvreté s'inversent si l'on prenait comme indicateur de bien-être la dépense par personne ou par unité de consommation (pour prendre en charge les économies d'échelle).

Dans la pratique générale, les analyses par ménage sont précédées par la détermination d'un seuil de pauvreté calculé pour un individu ou une unité de consommation, et auquel est appliquée la taille du ménage (mesurée en individus ou en unités de consommation). Cela donne un seuil de pauvreté ménage pour chaque taille de ménage, au lieu d'un seuil uniforme pour tous les ménages pauvres comme cela a été effectué par le CENEAP.

Accessoirement, le CENEAP a tenté l'approche absolue en prenant comme lignes de pauvreté les seuils de 01.5 et de 02 Dollars PPA/jour/personne, sans en analyser les effets.

c- Principales limites⁶ de l'approche monétaire:

- Le choix du besoin nutritionnel minimum de 2100 calories/personne/jour procède d'une démarche implicitement normative, ayant une dimension arbitraire ou conventionnelle, ce qui limite sa capacité à intégrer les multiples facettes du phénomène de pauvreté.

⁶ Les limites dont il est question sont pour la plupart assez connues, et donc ne sont pas inhérentes au cas Algérien seulement.

- En général, l'indicateur choisi (revenu ou dépense) ne cerne pas toutes les ressources ou toutes les dépenses des ménages.

Pour les revenus, il est admis qu'il s'agit d'une variable difficile à saisir, notamment en présence d'une informalisation étendue de l'économie et d'une grande réticence des enquêtés à donner des indications précises ou à répondre sur leurs revenus. Il arrive également que des ménages se procurent des ressources non monétaires qui peuvent influencer sur leur bien-être, mais dont l'évaluation peut s'avérer complexe à faire (cas des aides en nature).

Cette difficulté se rencontre aussi pour ce qui concerne l'indicateur dépenses des ménages avec l'autoproduction (ou autoconsommation) alimentaire et ou non alimentaire dont la valorisation s'avère toujours problématique (quels prix leur appliquer ? prix locaux ? sont-ils connus ? prix régionaux ou nationaux ?).

Un autre déterminant important du bien-être est le logement. Le statut de propriétaire confère un avantage en nature à son détenteur, comparativement à celui qui est locataire. La valorisation de cet avantage se fait à travers « un loyer fictif » qui serait le loyer que paierait un ménage propriétaire pour un logement équivalent au sien.

De la même façon, les ménages habitant des logements sociaux à loyer faible ou modéré (relativement au marché) bénéficient d'une subvention implicite.

Comment évaluer ce loyer fictif ou cette subvention implicite restent des questions difficiles à résoudre, notamment au regard des données statistiques faiblement disponibles en Algérie dans ces aspects.

- L'approche monétaire ne rend pas compte également du bien-être procuré par l'accès, différencié, à certains services comme la santé, l'éducation, ou encore la satisfaction de ce qui est souvent appelé besoins sociaux de base (réseaux d'AEP, d'électricité, de gaz et d'assainissement). Les populations pauvres sont celles qui cumulent les difficultés d'accès dans ces domaines.

- D'autres besoins jugés tout aussi fondamentaux sont aussi occultés par l'approche monétaire, comme : la possession d'actifs par les ménages qui peuvent correspondre au capital naturel (terre, eau, ressources environnementales), au capital humain (les connaissances, l'aptitude au travail, la santé), au capital physique (patrimoine des ménages, accès aux moyens de production), ou au capital social (liens de solidarité entre membres de groupes sociaux) ;

Il en est de même du « fonctionnement social défini par la capacité d'agir, d'exprimer ses opinions et de faire face aux obligations sociales et culturelles notamment ».

- La présence, heureuse, de solidarités familiales et, en plus général, sociales est un autre facteur, qui concourt au bien-être, difficilement évaluable.

- Le champ des enquêtes statistiques est généralement limité aux ménages ordinaires. De ce fait, certaines populations, comme les SDF, les populations nomades, les populations vivant en hébergement collectif (notamment celles accueillies dans des centres d'hébergement, des foyers, des prisons...) ne sont pas correctement prises en compte, alors que la pauvreté est souvent prégnante en leur sein (cette limite se rencontre aussi dans les enquêtes basées sur la pauvreté non monétaire).

- Les mesures de la pauvreté sont effectuées à un moment ou à une période donnée. Elles ne renseignent pas, ou imparfaitement, sur le caractère permanent ou transitoire des situations individuelles de pauvreté. Il est donc important que des analyses en dynamique, qui identifient particulièrement les entrées-sorties de la pauvreté et leur fréquence, soient menées.

Les enquêtes de panels, qui sont réalisées sur des échantillons permanents de ménages à intervalles réguliers pendant une plus ou moins longue période, permettent de répondre à ce besoin.

Elles offrent aussi la possibilité de constituer des bases de données très utiles pour la promotion d'études sur l'impact des politiques économiques et sociales sur la pauvreté, sur les inégalités et leurs causes.

- les indicateurs monétaires de pauvreté sont souvent en décalage avec la perception, évolutive par essence, des populations de leur situation économique et sociale.
- La mesure de la pauvreté est sensible au seuil de pauvreté, ce qui confère à ce dernier une importance décisive, au point de lui associer une dimension politique dans sa fixation.
- La variabilité des prix dans l'espace (en dehors des strates urbain-rural) n'est pas prise en compte par l'indice des prix à la consommation (de l'ONS), ce qui limite la différenciation de la pauvreté selon des zones plus réduites et homogènes.

Ces limites de l'approche monétaire de la pauvreté, tant du point de vue des concepts que de la qualité des mesures, sont accentuées par les difficultés d'accès aux données-sources des enquêtes.

Il reste que cette approche est intéressante sur divers plans. Relativement simple à mettre en œuvre, elle fournit d'abord une première indication sur le nombre et le profil des personnes en situation de pauvreté monétaire. Cela permettra toujours de mener des politiques et de réaliser des programmes visant l'amélioration de leur bien-être.

Ensuite, les données recueillies, généralement dans le cadre d'enquêtes assez spécialisées, peuvent être complétées afin de mener des analyses de pauvreté plus approfondies et de type qualitatif.

Enfin, compte tenu de la pratique fort étendue dans les pays en développement de cette approche, la comparabilité des expériences de lutte contre la pauvreté est facilitée.

C- Analyse des travaux basés sur l'approche non monétaire :

Les travaux relatifs à cette approche ont été réalisés par l'ANAT en 2000 et en 2005, par le CENEAP en 1998 et en 2005, par le Ministère chargé du Développement rural en 2006 et par le Ministère de la Santé pour les années 1992, 1995, 2000, 2002 et 2006.

a-Carte de la pauvreté (ANAT 2000)

➤ **Champ d'enquête :** L'étude a ciblé les communes (unité statistique de base) et leurs populations dans leur ensemble, et non les individus.

➤ Définition de la pauvreté :

La pauvreté est conçue « comme une résultante de l'inaccessibilité (ou de la difficulté d'accès) aux services de base nécessaires à la population ».

Les domaines pris en considération sont l'éducation, la santé et le logement (avec ses commodités en matière de raccordement aux réseaux de base (électricité, AEP et assainissement)). La dimension économique de la pauvreté est reflétée dans le ratio de richesse des communes.

➤ **Les autres sources d'information :** Les données proviennent aussi:

- des recensements généraux de la population de 1977, 1987 et 1998 ;
- de sources administratives diverses (Ministères de l'Intérieur, de l'Education Nationale et de la Santé et de la population).

➤ Démarche adoptée:

Pour chacun des domaines étudiés, en relation avec les données disponibles, une série de 18 indicateurs pour chacune des 1541 communes du pays a été utilisée. Il s'agit :

- pour l'éducation : des taux de scolarisation (dont filles) et d'analphabétisme (dont femmes), de la proportion d'élèves

parcourant plus de 3 km pour se rendre à l'école et du taux d'occupation par classe ;

- pour le logement : du pourcentage d'habitat précaire, des taux d'occupation par pièce, d'électrification, de raccordement au réseau d'AEP et au réseau d'assainissement ;

- pour la santé : du taux de mortalité infantile, de l'indice global de fécondité et du nombre d'habitants par structure sanitaire;

- du ratio de richesse pour chaque commune (défini comme le ratio recettes fiscales/habitant).

La taille des ménages et le taux d'accroissement moyen de la population ont également été pris en compte.

Compte tenu du nombre élevé d'informations traitées, « une démarche de type système d'information géographique (SIG) a été mise en œuvre, avec une base de données alphanumériques articulée à une cartographie informatisée ».

En ayant recours à la méthode d'analyse des données ACP (Analyse en Composantes Principales), la classification des communes s'est effectuée en deux étapes.

Dans la première étape, un indice synthétisant les données relatives à chaque domaine étudié (Education, Santé, Logement, Ratio de richesse) a été élaboré.

Dans une seconde étape, un indice synthétique global, qui a servi à discriminer les communes, a été calculé sur la base des quatre indices synthétiques.

Trois classes de communes ont été identifiées.

- La première classe comprend un groupe de 177 communes pour lesquelles « les indicateurs signalent une précarité avancée ». Ces communes considérées comme pauvres présentent une situation la plus défavorable dans au moins trois des quatre domaines étudiés. Sont considérées comme très pauvres, les communes cumulant pour les 04 indices les caractéristiques les plus critiques : elles

étaient au nombre de 46, pour une population de 410 000 personnes.

- La deuxième classe est formée de 230 communes « qui jouissent d'une situation moyenne dans l'ensemble» ;
- Le troisième ensemble (1 131 communes, soit 78% du total) présente une situation favorable.

Evidemment, cette typologie est basée sur les disparités entre communes, donc sans référence à une quelconque norme.

L'analyse des indices synthétiques par domaine a permis d'identifier le niveau des retards pris par les communes. Ainsi, sont en situation défavorable :

- 967 communes, pour une population de près de 12 millions de personnes, en matière de ratio de richesse ;
- 229 communes (2,3 millions de personnes) pour ce qui concerne le logement ;
- 168 communes (1.3 millions d'individus) concernant la santé ;
- et 98 communes (pour une population de près de 01 million) pour ce qui est de l'Éducation.

Le profil type de la commune pauvre se présente ainsi :

- elle est située généralement en zone rurale des steppes, en région montagneuse ou frontalière;
- elle est de petite taille (65 % des communes pauvres ne dépassent pas 10.000 habitants) ;
- elle a peu de revenus propres, reflet d'une indigence de l'activité économique ;
- les commodités de logement sont quasi-absentes ;
- le taux de scolarisation est très faible et l'analphabétisme étendu ;
- l'indice global de fécondité y est élevé.

Principale limite de l'étude :

Au-delà de la non prise en compte de variables socio-économiques fondamentales (comme l'emploi, les revenus, l'encadrement des structures éducatives et sanitaires, celles relatives à l'urbanisme)⁷ du fait de leur non disponibilité, elle est inhérente au choix de l'unité statistique de base (la commune) : une commune classée pauvre l'est dans toute sa composante humaine. Il est clair que des disparités existent entre les membres d'une commune et ou entre différents espaces de la commune, et la pauvreté généralisée doit être exceptionnelle.

A l'inverse, des communes classées non pauvres recèlent nécessairement des groupes de personnes en situation de pauvreté.

Il reste que cette classification des communes est venue compléter de façon opportune l'instrumentation relative à la programmation d'actions de développement local (PCD et autres programmes sectoriels ou locaux), favorisant de la sorte de meilleures identification et hiérarchisation des besoins sociaux.

b. Affinement de la carte de la pauvreté (ANAT 2005) :

L'objectif principal visé par cette étude (affinement des données socio-économiques des communes les plus pauvres identifiées lors des travaux de « la carte de la pauvreté en 2000 ») a été présenté au point « c » ci-dessus qui a traité du module pauvreté monétaire. L'autre segment d'analyse de l'étude a trait :

- au diagnostic des territoires des 177 communes considérées comme les plus pauvres;
- à leurs capacités d'action en termes de ressources financières et de moyens d'intervention ;
- au profil socio-économique des populations ;

⁷ Ces variables sont citées par les auteurs de l'étude.

- au degré de pénétration des dispositifs d'aides sociales de l'Etat et à leur impact.

Les résultats obtenus ont montré principalement que ces communes, rurales, continuent de subir les deux contraintes majeures à leur développement économique que sont l'enclavement (total ou partiel) et leur milieu naturel marqué notamment par a) un relief montagneux avec de fortes pentes dans les communes situées dans le Tell , b) un climat, semi-aride à aride, avec de faibles ressources en eau et en sol dans les hauts plateaux et c) un climat saharien, chaud et sec, qui limite le potentiel agricole des communes du sud.

L'activité économique y est quasi-exclusivement agricole, donc fortement dépendante des conditions du milieu. Les ressources propres des communes sont assez faibles, induisant une forte dépendance de l'aide de l'Etat et leur incapacité à financer une partie de leur propre développement.

Les programmes publics d'investissement (PCD, PSD et PNDA) ont permis, malgré la subsistance de disparités parfois fort marquées, une amélioration certaine du niveau de vie des populations. C'est le cas par exemple de l'accès aux réseaux électrique, d'AEP et d'assainissement dont les taux de raccordement ont augmenté entre 1998 et 2004.

Les ressources relatives aux dépenses de fonctionnement sont encore insuffisantes au regard des besoins nés des retards de développement des communes.

Le chômage y reste toutefois très élevé (taux de 40% en moyenne).

Les communes sont de petite taille, avec comme mode d'habitat dominant le type épars. Elles continuent d'être insuffisamment dotées en équipements socio-éducatifs (éducation et santé).

Cela est particulièrement observable pour le secteur de la santé dont les déficits, liés aussi aux faibles volumes de population et à sa (la population) grande dispersion, sont énormes en matière d'infrastructures et d'encadrement.

Pour le secteur éducatif, la situation s'est améliorée par rapport à 1998 à la fois en termes d'infrastructures, d'encadrement, de lutte contre l'analphabétisme et de scolarisation. Les progrès restent cependant très différenciés entre les communes et au sein des communes.

Les programmes d'aide sociale de l'Etat ont été d'un apport certain pour les populations. Néanmoins, plusieurs facteurs inhérents, notamment, à la conception même des dispositifs (jugée souvent complexe), aux faibles allocations accordées au

regard de la forte précarité qui caractérise les populations, et à l'insuffisance des moyens de prise en charge des programmes par les communes, n'ont pas permis un impact global significatif.

c-Etude « Effets du PAS sur les ménages et les services publics» par le CENEAP (1998) :

Réalisée pour le compte du CNES sur un échantillon de ????, elle avait pour objectif de mesurer l'impact du PAS sur le niveau de vie de la population.

Principalement, elle a fait ressortir une forme d'évolution, contrainte, du modèle de consommation des ménages Algériens. Cela a été analysé à travers l'évolution, entre 1993 et 1998, des fréquences mensuelles de consommation pour une série de produits regroupés en 18 catégories.

L'étude conclut à une diminution (la plus forte) de la consommation des viandes et œufs, suivie de celle des laitages et des fruits et légumes. Par contre, la consommation des pâtes et des légumes secs a augmenté sur la période.

Plus de 50% des ménages auraient réduit leurs dépenses en protéines animales, en sucres, en corps gras et en fruits et légumes.

Le CENEAP conclut à une tendance à la paupérisation, sans procéder toutefois à une mesure de la pauvreté.

L'analyse a été menée sur l'échantillon, sans extrapolation à tous les ménages.

d-Enquêtes sur la santé de la famille :

Depuis 1989, le Ministère de la Santé Publique a réalisé, avec l'assistance du système des Nations Unies à Alger, la Ligue des Etats Arabes et l'ONS, une série de cinq (05) enquêtes auprès des ménages portant sur la santé de la famille, avec un traitement privilégié de la situation de la femme et de l'enfant : PAPCHILD (1992), EDG 1995 et 2000, EASF 2002 et MICS3 2006.

Ces enquêtes devaient permettre de disposer des données nécessaires pour l'évaluation de l'état de santé de la population, et de concevoir et mettre en place une politique et des programmes de santé.

Les principales composantes de l'état de santé étudiées sont relatives à :

- la morbidité et à la mortalité infantiles ;
- la morbidité et à la mortalité maternelles;
- l'état nutritionnel des enfants;
- la santé reproductive ;
- l'accès des populations aux soins ;
- aux conditions de vie des ménages.

Les résultats sont donnés en général selon les milieux urbain et rural. La dernière enquête MICS3 réalisée en 2006, avec un échantillon significativement plus relevé avec près de 30 000 ménages enquêtés (contre moins de la moitié pour les autres enquêtes), a fait faire un progrès notable dans la régionalisation des résultats qui ont été déclinés en 17 régions sanitaires.

Ces enquêtes, de par la multitude de paramètres qu'elles recèlent, constituent une source sérieuse pour le rapport national sur le développement humain et pour le rapport sur le suivi des ODM.

Les résultats obtenus montrent une amélioration quasi continue des principaux indicateurs, notamment ceux rentrant dans la définition de l'indicateur de pauvreté humaine (IPH-1) du PNUD.

Bien qu'encore perceptibles, les écarts entre milieux rural et urbain se sont réduits régulièrement, en raison des progrès plus rapides faits dans le monde rural. Il en est ainsi, à titre d'exemple :

- du taux d'accouchement en milieu assisté, pour lequel l'écart entre l'urbain et le rural est passé de 18.9 points de pourcentage en 1992 à 6.5 points en 2006;
- du taux de mortalité infantile : 25.2 points d'écart en 1992, contre ??? en ??? ;

- du taux de prévalence contraceptive : 12.3 points d'écart en 1992 et 0.1 en 2006 ;
- de l'insuffisance pondérale des enfants de moins de 05 ans: 9.1 points de pourcentage d'écart en 1992 et 1.5 en 2006 ;
- du taux de raccordement à l'AEP : 36.4 points d'écart en 1992 et 6.3 en 2006.

Cela est la traduction d'une politique d'extension de l'offre de soins avec le renforcement du réseau d'infrastructures sanitaires et l'augmentation des effectifs du secteur (personnel médical, paramédical et de soutien), associée à une politique d'équilibre régional toujours réaffirmée.

Une forme de normalisation (ces enquêtes sont également menées dans différents pays Arabes selon les mêmes méthodologies) assure une assez bonne comparabilité de leurs résultats dans le temps et dans l'espace, offrant ainsi la possibilité d'études aussi bien transversales que longitudinales poussées non seulement sur l'évaluation des politiques et des programmes de santé, mais aussi sur les conditions de vie des populations en général et sur la pauvreté en particulier (selon l'approche non monétaire). C'est là une piste peu explorée, et il serait hautement intéressant de l'investir si la question de l'accès aux bases de données est évacuée.

e-Stratégie Nationale de Développement Rural Durable

Le Ministre chargé du développement rural, dans un large processus de concertation, d'échanges et d'études, a initié une politique dite de renouveau rural que le Gouvernement a endossée. Celle-ci s'est traduite par l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie Nationale de Développement Rural Durable (SNDRD), dont un des principes directeurs est « l'intégration des interventions » des acteurs du développement rural qui permet de transcender les approches sectorielles, et « la mutualisation des ressources et moyens ». Cinq principaux objectifs⁸ y sont inscrits :

⁸ Power point . Ferroukhi in SDRD

- Développement et diversification des activités économiques (agriculture, PME, artisanat, services etc ...) ;
- Amélioration de l'emploi, des revenus et des conditions de vie des populations rurales ;
- Lutte contre les inégalités territoriales dans une perspective d'aménagement et de renforcement de la cohésion sociale ;
- Développement de l'attractivité des territoires ruraux face à l'ouverture économique ;
- Protection de l'environnement et valorisation des patrimoines ruraux.

L'outil de base de programmation des actions rentrant dans la Stratégie est le Projet de Proximité de Développement Rural intégré (PPDRI) qui traduit les priorités de développement arrêtées, dans une démarche participative, à différents niveaux (commune, daïra et wilaya) Le PPDRI permet aussi d'identifier les différents intervenants (acteurs sociaux, institutions publiques, institutions de financement...) et d'organiser les articulations et synergies entre eux.

En vue d'assurer la concrétisation de la Stratégie, une instrumentation technique relative aux diagnostics du niveau de développement, à la programmation, à l'évaluation et à l'intégration sectorielle, a été mise au point. Le Système d'Aide à la Décision pour le Développement Rural (SADDR) en constitue l'élément principal.

Cet outil se présente sous forme d'un logiciel dont « le concept et les fonctions qu'il offre reposent sur le croisement de variables socio-économiques et environnementales, par commune, wilaya, zone naturelle, zone de programmation et au niveau national ».

Inspiré des indices de développement humain du PNUD, SADDR permet de construire :

- 24 indices simples ;
- 09 indices spécifiques (santé, éducation, conditions de vie, économie agricole, économie hors agriculture, protection de

l'environnement, et niveau de dégradation des ressources naturelles) ;

- 03 indices composites (humain et social, économie rurale et environnement) ;

- Un indice de synthèse national de développement rural durable (IDRD).

Ces indices (de valeur comprise entre 0 et 1) renseignent sur le développement et les spécificités de chaque commune et permettent de dresser des typologies des communes. Ils offrent dans le même temps la possibilité d'identifier les actions et programmes à même de rééquilibrer le développement rural et ses impacts.

Une classification en 05 groupes de communes a été retenue pour chaque indice. Chaque groupe représente le 1/5ème de l'étendue de l'indice. L'indice étant classé par ordre croissant, le premier groupe est celui des communes les plus défavorisées dans le domaine considéré. Le cinquième groupe, se rapprochant de la valeur maximale de l'indice, est celui des communes les moins défavorisées.

Un nombre considérable de données statistiques est requis par ce système. Leur collecte de manière régulière, la fiabilité qui doit s'y rattacher, et leur organisation en bases de données accessibles constituent des déterminants décisifs de la concrétisation de la démarche.

Un premier exercice a été mené pour les années 1998 et 2005. Sur la base de données provenant de différentes sources (ONS, Wilaya-Communes, Intérieur, Habitat, Education, Agriculture, Santé, Population, Industrie, enquête auprès des ménages, études spécifiques), il a permis, notamment, d'opérer une première classification des communes rurales selon l'IDRD:

Classification des communes en 2005 selon la valeur de l'IDRD/commune⁹

Valeur de l'IDRD	Nombre de communes
0.615 à 0.687	250
0.593 à 0.614	232
0.566 à 0.592	233
0.352 à 0.565	254

Le rapport de la valeur maximale à la valeur minimale est de 1.95, dénotant une disparité certaine entre les communes. A titre indicatif, pour 2005, ce rapport est de 2.9 pour l'indicateur du Développement Humain (IDH) du PNUD tous pays confondus, et de 1.6 pour les pays à développement humain moyen¹⁰ (dont fait partie l'Algérie).

Compte tenu du caractère novateur de cette approche intégrée du développement rural, de ses exigences en matière de synergie entre divers intervenants dont la nature et les capacités de réaction sont très différenciés, sa mise en œuvre ne peut s'opérer que graduellement. Elle nécessitera encore pendant longtemps une mobilisation soutenue des acteurs, avant que l'organisation et les outils envisagés ne donnent leur pleine mesure.

f-Limite principale des études faites selon l'approche non monétaire :

La principale limite des études sur les conditions de vie réside dans le fait que la déclinaison des éléments d'analyse ne s'effectue pas sur les individus, ce qui ne permet pas de discriminer de façon affinée entre pauvres et non pauvres.

Cette limite peut être fortement réduite par la combinaison de cette démarche avec l'approche monétaire.

Par exemple, en France, l'INSEE intègre à la dimension monétaire d'autres dimensions de la vie courante pour

⁹ In Le Renouveau Rural. Ministre Délégué chargé du Développement Rural. Commission Nationale du Développement Rural. Août 2006.

¹⁰ In RMDH 2007/2008. PNUD.

lesquelles les ménages sont en difficulté. Vingt-sept indicateurs élémentaires des conditions de vie sont retenus et regroupés en grands domaines : difficultés budgétaires, retards de paiement, restrictions de consommation, conditions de logement. Ils permettent d'établir un indicateur synthétique « conditions de vie » en recourant à la méthode du « scoring »¹¹. Le score servant de seuil de pauvreté est arrêté par rapport à un seuil de pauvreté monétaire (50 ou 60% du revenu médian).

Ici aussi, la démarche n'est pas exempte d'insuffisance : le choix des indicateurs élémentaires, leur agrégation en indicateur synthétique et la référence au seuil de pauvreté monétaire renferment un contenu relativement arbitraire qui rappelle la complexité à trouver une définition universelle du phénomène.

Elle participe, malgré tout, à une meilleure connaissance et compréhension de la pauvreté.

D- L'approche administrative de la pauvreté :

Elle est analysée ici à travers la pratique du Ministère de la Solidarité Nationale.

► Le concept de pauvreté utilisé :

De façon générale, le terme de pauvreté est peu utilisé dans les documents du MSN. Il est fait plutôt recours aux expressions « populations marginalisées ou en situation de précarité, catégories sociales vulnérables, en difficulté économique et sociale, démunies, défavorisées, ... ». Ces différentes expressions ne sont pas explicitement définies, alors qu'elles peuvent recouvrir des significations dont la complexité peut être supérieure à celle de la pauvreté, et qui en font des notions, certes liées à la pauvreté, mais aussi distinctes.

Ainsi, à titre illustratif, la notion de précarité renvoie à une incertitude qui peut se poser à la permanence d'une situation donnée. Une personne, qui occupe par exemple un emploi susceptible de disparaître à terme, est en situation précaire, mais

¹¹ La méthode consiste à attribuer un score à chaque « manque » d'indicateur

elle n'est pas forcément pauvre. La précarité peut conduire à la pauvreté, mais les deux notions sont bien distinctes.

Un effort de précision des concepts, avec les exigences que cela implique en matière de collecte et de traitement des données correspondantes, est donc requis.

➤ **Conditions d'accès aux programmes en matière de revenus :**

Définies au fur et à mesure de l'instauration des programmes, les conditions d'accès sont globalement spécifiques à chacun d'eux. Cela a généré une multiplicité de situations, souvent sans grande cohérence entre elles. L'analyse transversale des programmes en devient difficile, au bénéfice d'une approche « sectorielle ».

- Les bénéficiaires du filet social (AFS et IAIG) et les handicapés doivent être sans revenus.
- Pour l'accès aux programmes d'emplois, le critère ressources intervient indirectement (sans qu'on puisse savoir dans quelle mesure) : seule la qualité de chômeur est exigée, le revenu du ménage du bénéficiaire n'étant pas pris en compte.
- Pour la prise en charge des frais des médicaments des malades chroniques démunis non assurés sociaux, les bénéficiaires sont les personnes, et leurs ayants droit, dont le revenu est égal ou inférieur à 37.5% du SNMG, soit 4500 DA/ mois en 2007. Ce montant permet à un ménage composé de 03 personnes des dépenses égales au seuil de pauvreté alimentaire utilisé par le CGPP. Par ailleurs, s'agissant de personnes activant dans l'informel (non déclarées à la sécurité sociale), une difficulté réelle quant à la justification du revenu peut se rencontrer (cas où l'employeur refuse de délivrer une fiche de paye).

Une comparaison avec les seuils exigés pour l'accès aux autres actions sociales de l'Etat montre globalement une plus grande

sévérité pour les programmes gérés par le MSN. C'est le cas par exemple du SNMG, du minimum de pension de retraite et des allocations familiales.

- Pour les salariés, le SNMG, qui peut s'interpréter comme une forme de protection sociale, est de 12000 DA/mois (en 2007).
- Pour les retraités, la pension minimum est fixée à 75% du SNMG, soit 9 000 DA/mois en 2007. L'Etat prend à sa charge le différentiel quand la pension servie est inférieure à ce montant.
- Pour les allocations familiales, dont bénéficient en principe tous les salariés, une majoration est accordée à ceux disposant de moins de 15 000 DA/mois.
- Le revenu des parents des boursiers de l'enseignement supérieur ne doit pas excéder ????

➤ **Le niveau des prestations :**

Il est également fort différencié entre les différents programmes et reste caractérisé par sa modicité pour certains d'entre eux. Ainsi :

- L'AFS s'élève à 1 360 DA /mois au maximum (quand on prend en compte trois personnes à charge du bénéficiaire).
- L'IAIG est de 3000 DA/mois **pour un ménage**.
- Un handicapé à 100% bénéficie de 3000 DA/mois.
- un emploi CPE coûte 8 ou 10 000 DA/mois.
- Un bénéficiaire d'un emploi ESIL est rémunéré à 2 500 DA/mois.
- La contribution de l'Etat à un emploi de micro entreprise revient à près de 300 000 DA en 2006¹², équivalant à l'occupation d'un ESIL pendant 10 ans, d'un bénéficiaire d'IAIG pendant 08 ans et d'un CPE (cadre) pendant 02 ans et

¹² In Principaux résultats de l'activité économique et sociale en 2006. CGPP. Août 2007.

demi.

Un manque d'équité dans les niveaux des prestations s'observe.

L'AFS est extrêmement basse pour constituer une aide offrant un minimum de bien-être à des personnes âgées, sans revenu et pouvant avoir d'autres personnes à charge.

L'IAIG est allouée à **un ménage sans revenu en contrepartie d'un travail** par l'un de ses membres. Généralement, la taille des ménages concernés est plus élevée que la moyenne nationale : le revenu/personne (moins de 460 DA/mois) est de ce fait largement inférieur au seuil de pauvreté alimentaire du CGPP pris comme référence (1450 DA/mois/personne).

Les bénéficiaires des ESIL et des CPE sont rémunérés à **titre individuel**, sans référence à la situation économique de leur ménage.

L'aide aux créateurs de micro-entreprises est encore plus conséquente et sans conditions de ressources pour leurs ménages.

➤ **L'impact :**

Un bilan chiffré du nombre de bénéficiaires de ces programmes montre que, en 2006 :

- les dispositifs d'emploi (y compris l'AIG) ont permis d'insérer près de 500 000 chômeurs, pour un coût global de 38 milliards de DA (0.45% du PIB) ;
- près de 700 000 personnes en moyenne mensuelle bénéficient de l'AFS, pour un montant de 800 millions de DA (plus de 10 milliards de DA par an) ;
- les aides sociales ????

En résumé, les conditions pour bénéficier des programmes sociaux gérés par le MSN sont diverses et assez sévères. Les prestations offertes sont dans la plupart des cas largement en deçà du seuil de pauvreté alimentaire servant, officieusement, à la discrimination pauvres/non pauvres. Une partie importante des bénéficiaires peut de ce fait être considérée comme extrêmement pauvre.

Par ailleurs, tous les dispositifs mis en place obéissent à la logique de l'auto-déclaration. Celle-ci induit nécessairement un effet d'éviction de personnes éligibles aux programmes, en raison d'une couverture territoriale inégale en structures administratives, et ou d'une dotation insuffisante en ressources financières et ou d'une insuffisance de communication et d'information.

Dans ces conditions, l'identification par le MSN des personnes pauvres, malgré d'importantes ressources financières mobilisées et des efforts louables de ciblage, semble bien difficile à réaliser.

Les prestations fournies aux plus démunies sont assez différenciées et de niveau souvent modeste : elles évitent aux bénéficiaires d'être moins affectés en terme de profondeur de la pauvreté, sans toujours les en extraire (de la pauvreté).

Chapitre II :

La prise en charge institutionnelle de la question de la pauvreté

L'Algérie ne dispose pas d'un plan de lutte contre la pauvreté qui contienne des objectifs explicites, des ressources à mobiliser et une organisation institutionnelle en rapport. La question de la pauvreté est implicitement incorporée dans tous les programmes gouvernementaux. Elle se retrouve, de façon particulière, dans la politique budgétaire de l'Etat, à travers les investissements publics qui ont toujours constitué un puissant instrument de création d'emplois et de réduction des inégalités, voie privilégiée pour lutter contre le phénomène, et dans une politique sociale soutenue et orientée vers les plus défavorisés.

Une insuffisante synergie entre les politiques économique et sociale subsiste cependant. De même, l'approche sectorielle domine les programmes mis en œuvre, entraînant une faible mise en cohérence et des difficultés d'évaluation des impacts, dont celui relatif à la pauvreté.

Celle-ci (l'évaluation de la pauvreté) relève davantage d'actions ponctuelles (études sur la pauvreté) ou est intégrée dans les bilans de l'action sociale (par le ministère de la Solidarité Nationale essentiellement).

Comme cela est apparu au chapitre relatif à la présentation de l'expérience Algérienne en matière de mesure de la pauvreté, un nombre relativement réduit d'organismes concentre l'essentiel des capacités opérationnelles en matière de mesure et d'analyse de la pauvreté (CNES, CGPP, ONS, ANAT, CREAD, BNEDER, ADS, CENEAP). Il reste que leur intervention présente un caractère intermittent, ce qui ne favorise pas une grande accumulation de savoir et de savoir-faire sur l'appréhension de la pauvreté, et rend leur production en la matière largement perfectible. Celle-ci est

d'ailleurs de nature essentiellement descriptive du profil de la pauvreté. L'étape explicative du phénomène, qui consisterait en une identification de ses principaux déterminants, reste à développer.

Le CNES :

Organe consultatif placé auprès du Chef du Gouvernement, le Conseil national économique et social est composé de représentants des principaux secteurs d'activités économiques et sociales. Il est, à ce titre un espace de réflexion, de concertation et d'expression plurielle entre les acteurs économiques et sociaux. Il est investi, notamment, d'une mission de conseil en direction du Gouvernement en matière de politique économique et sociale. L'évaluation des politiques publiques, avec, en particulier, leur impact sur la question de la pauvreté est un de ses dossiers importants. Celle-ci (la pauvreté) est régulièrement analysée dans les Rapports Nationaux sur le Développement Humain (RNDH) qu'élabore le CNES.

Le CNES fonctionne en véritable observatoire de la pauvreté. Ne produisant pas de données statistiques, par la formule de groupes ad-hoc auxquels participent les principaux producteurs et utilisateurs de l'information statistique se rapportant à la situation économique et sociale des ménages, il remplit une fonction de synthèse des informations disponibles sur la pauvreté, et procède à l'analyse de son évolution, de ses causes, des politiques et des mesures de lutte mises en oeuvre. Les conclusions obtenues servent de référence.

Pour mieux assumer cette mission, le CNES a procédé en 2007 à la consolidation des compétences de ses services administratifs par une formation sur les techniques de mesure et d'analyse de la pauvreté conçue et dispensée par des experts de la Banque Mondiale.

Les limites à l'intervention du CNES dans le domaine de la pauvreté sont d'abord celles, plus générales, inhérentes au rôle et à la place qu'il occupe par rapport à la sphère de décision : à l'instar de l'expérience internationale, la portée opérationnelle de

ses recommandations, malgré la reconnaissance de leur pertinence, reste empreinte de modestie.

L'autre limite importante à la démarche du CNES est celle résultant de la faiblesse de l'environnement informationnel qui réduit le champ de l'analyse et des propositions de solutions aux problèmes posés.

Le Commissariat Général à la Planification et à la Prospective (CGPP) :

Le CGPP est une Administration spécialisée placée auprès du Ministre des Finances. Il a pour mission, notamment dans ce qui se rapproche le plus de la question de la pauvreté, « d'analyser la cohérence d'ensemble des politiques de développement en matière économique, sociale et spatiale et d'en évaluer l'efficacité ». Il a aussi la lourde responsabilité d'organiser le système national d'information statistique, dont le noyau central, l'ONS, est placé sous sa tutelle.

Le CGPP continue encore de disposer de l'accumulation de savoir-faire héritée de l'ex_ministère de la Planification et des Services du Délégué à la Planification. En particulier, il bénéficie du renforcement en capacités de mesure et d'analyse de la pauvreté, obtenu avec l'assistance de la Banque Mondiale. Il peut aspirer à devenir un centre de référence dans le domaine si l'organisation, avec les moyens subséquents, prévue dans son statut¹³ était mise en place.

Le retard pris dans cette mise en place, outre la non réponse à toute l'attente en matière d'élaboration de stratégie de développement économique, social et spatial, en particulier dans cette longue période de transition, est aussi préjudiciable à tout l'environnement statistique dans la mesure où l'organe de Planification n'assume plus, déjà depuis fort longtemps, ses missions d'animation, de normalisation, de concertation et de coordination au sein du système national d'information statistique (SNIS).

¹³ Cf Décret présidentiel n 06-346 du 2 octobre 2006 portant création, missions et organisation du commissariat général à la planification et à la prospective.

C'est tout le processus de décision, à tous les niveaux, qui devient handicapé de l'élément déterminant que constitue l'information statistique normalisée, fiable, à jour, rapidement disponible et facilement accessible.

Les NTIC, bien qu'exigeantes en organisation et en compétences, si elles sont intelligemment utilisées, sont un atout indéniable pour amorcer une évolution rapide et adaptée du système statistique aux changements systémiques en cours, en vue d'un meilleur pilotage du développement du pays.

L'Office National des Statistiques (ONS)

L'ONS est l'institution centrale du SNIS. Il est le producteur et le collecteur de la majeure partie de l'information statistique du pays.

Dans le champ social sticto-sensu, le RGPH (fréquence décennale), l'enquête consommation des ménages (fréquence décennale aussi), l'enquête sur les prix à la consommation (fréquence mensuelle) et l'exploitation des données de l'état civil (fréquence annuelle) sont les plus importantes productions de l'ONS. Elles sont notamment la base de la plupart des enquêtes et études sociales.

L'ONS a accumulé un réel savoir-faire en matière de collecte, de traitement et de diffusion de l'information statistique. Plusieurs de ses fonctions continuent cependant de ne pas être remplies (ou partiellement) pour de multiples raisons, dont, principalement, i) l'absence de tutelle véritable (l'organe central de planification, sa tutelle, est en veilleuse depuis plus de 10 ans), ii) l'insuffisance des moyens (plusieurs enquêtes ne se réalisent plus ou les échantillons ne sont pas suffisants pour l'obtention de résultats plus détaillés, notamment au niveau régionalisé), et iii) une certaine inadaptation de son statut (statut d'EPA peu favorable au maintien de ressources humaines de haut niveau dans un contexte national de plus en plus concurrentiel dans ce domaine, ce qui influe négativement sur ses capacités techniques).

Il en est ainsi, à titre d'illustration, des missions¹⁴ :

- d'études et de recherches, quasi absentes dans l'action de l'ONS ;
- de contribution à la formation, au recyclage et au perfectionnement des statisticiens;
- d'élaboration de normes et de méthodologies statistiques à respecter par les opérateurs du système statistique;
- de mise à disposition de l'information statistique au profit des utilisateurs. Ceci est le cas des données des enquêtes de consommation des ménages dont une exploitation plus poussée aurait permis de mieux appréhender la pauvreté, en particulier dans sa dimension dynamique et dans la connaissance des facteurs déclenchants.

Le ministère de la Solidarité Nationale (MSN) :

Du côté de l'Administration publique, plusieurs départements ministériels interviennent plus ou moins directement dans la lutte contre la pauvreté. C'est particulièrement le cas du ministère des Finances qui a en charge la question décisive du financement des programmes sociaux de l'Etat dont le champ de mise en œuvre va au-delà des seules populations les plus démunies. Ils incluent, notamment :

- Le soutien aux familles (aide à l'éducation (bourses, cantines, œuvres universitaires...), allocations familiales, accès à l'électricité et au gaz, exonérations fiscales...);
- Le soutien aux retraités et aux Moudjahidine ;
- L'aide au logement ;
- Le soutien au secteur de la santé ;
- L'aide sociale aux plus démunis et aux handicapés ;
- L'aide à l'agriculture

Néanmoins, dans ce travail, seule l'action du ministère de la Solidarité nationale (MSN) sera passée en revue car ce ministère se présente comme l'Administration la plus directement impliquée dans la question de la pauvreté. Cela tient à ses larges

¹⁴ Cf Décret n° 95-159 du 03 juin 1995 portant réaménagement des statuts de l'ONS.

prérogatives en matière d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi de la politique sociale de l'Etat en direction des couches de population les plus démunies.

L'intervention du MSN s'opère essentiellement à travers deux types de programmes : la composante dite action sociale de l'Etat et la composante aide sociale et solidarité.

L'action sociale de l'Etat est basée principalement sur des programmes de création d'emplois qui ciblent autant des zones défavorisées (enclavées, taux de chômage élevé, potentialités économiques réduites, services sociaux de base inexistants ou faiblement accessibles) que des populations particulières.

Dans la première catégorie, on retrouve les programmes de travaux d'utilité publique à haute intensité de main-d'oeuvre (TUPHIMO), les chantiers d'activités d'intérêt général (AIG), les programmes de développement communautaire (à financement public et ou étranger dans le cadre de la coopération) et les actions développées par les cellules de proximité de l'ADS qui est l'agence d'exécution de ces programmes.

Outre la création d'emplois, surtout temporaires, qui permettent une distribution de revenus et une insertion socioprofessionnelle notamment, ces programmes visent à améliorer la base infrastructurelle de zones défavorisées et contribuent au renforcement de capacités locales de réalisation en favorisant le développement de micro et petites entreprises.

La deuxième catégorie se compose des programmes :

- en direction des diplômés de l'enseignement supérieur, avec le dispositif des contrats de pré-emploi (CPE) ;
- du dispositif des emplois salariés d'initiative locale (ESIL¹⁵) en faveur des jeunes chômeurs ;
- de création de micro-entreprises par de jeunes entrepreneurs, géré par l'ANSEJ¹⁶ ;

¹⁵ Les AIG, les CPE, les ESIL et les TUPHIMO sont classés dans l'action sociale de l'Etat. En réalité, les bénéficiaires fournissent une contrepartie travail qui fait qu'il ne peut s'agir d'une action sociale.

¹⁶ L'ANSEJ a été placée sous tutelle du ministère du Travail depuis 2007. Cela n'influe pas sur l'analyse faite.

- du micro-crédit, qui se présente comme un outil de soutien aux petites activités économiques (auto-emploi, travail à domicile, activités artisanales et de services, etc...), et dont l'ANGEM est l'agence d'exécution ;
- de réinsertion de chômeurs âgés entre 45 et 50 ans, auquel est associé un dispositif géré par la CNAC.

Les trois derniers dispositifs de création d'activités fonctionnent selon le même type d'organisation et accordent aux bénéficiaires un prêt à taux bonifié et des exonérations fiscales. Des fonds de garantie auxquels participe le Trésor Public minimisent le risque de crédit dont le montant varie de 30 000 à 400 000 DA pour les prêts ANGEM, et peut atteindre 05 et 10 millions DA respectivement pour les prêts de la CNAC et de l'ANSEJ.

Quant à l'aide sociale, elle est multiforme et étendue à différentes catégories de population à la situation économique, sociale ou morale dégradée. Elle comprend notamment i) la composante Allocation Forfaitaire de Solidarité (AFS) du filet social institué lors de la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel en 1994, ii) la prise en charge de personnes handicapées, vulnérables ou en danger moral dans différents types d'établissement dotés de personnels spécialisés ou placées en milieu familial, iii) et la prise en charge des médicaments des malades chroniques démunis non assurés sociaux et des handicapés à 100%¹⁷.

Les actions de solidarité sont destinées aux personnes démunies, notamment à travers des aides liées à la scolarité des enfants (trousseaux, cantines, transport et indemnité de scolarisation), l'opération Ramadhan et une assistance aux SDF.

L'ensemble des actions gérées par le MSN constitue de véritables programmes de lutte contre la pauvreté dans la mesure où l'accès y est généralement lié à un critère de ressources (inexistantes ou limitées).

¹⁷ Cf décret 01/12 du 21/01/2001 fixant les modalités d'accès aux soins en faveur des démunis non assurés sociaux.

De ce fait, toute l'Administration du MSN, aussi bien centrale que déconcentrée (Directions de l'Action Sociale au niveau de l'exécutif de wilaya et infrastructures sociales spécialisées dans la prise en charge de personnes handicapées, vulnérables ou en danger moral), peut être considérée comme mobilisée dans la lutte contre la pauvreté.

Le ministère dispose au niveau de son siège d'une direction chargée explicitement de la lutte contre la pauvreté, mais dont les missions sont davantage confinées au suivi des programmes conçus et exécutés pour la plupart d'entre eux au sein de l'ADS.

A l'instar de beaucoup d'autres administrations, une caractéristique de ce secteur est la quasi absence d'espaces intermédiaires spécialisés d'analyse et d'études dans les domaines de compétence. Leur existence aurait permis une connaissance plus affinée des besoins sociaux et une meilleure évaluation de l'efficacité des politiques menées. Les agences sous tutelle ADS et ANGEM, et aussi l'ANSEJ (rattachée récemment au ministère du Travail et de la Sécurité Sociale) remplissent d'abord et surtout des fonctions de gestion. C'est une lacune qui mérite d'être prioritairement comblée.

En 2005, un observatoire de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté (OELCP)¹⁸ a bien été créé. C'est un organe consultatif qui est notamment chargé de proposer toutes mesures visant l'amélioration du niveau de vie des populations et de contribuer à l'évaluation des programmes de promotion de l'emploi et de lutte contre la pauvreté. Il est confronté à deux séries de contraintes.

La première est relative à ses missions.

- Il n'est pas producteur de l'information statistique utile à ses travaux. Ceux-ci doivent se faire sur la base de données disponibles. Ce mode de fonctionnement de l'Observatoire impose que soit remplie une condition nécessaire : le système d'information doit être suffisamment développé pour permettre la

¹⁸ Cf Décret exécutif n° 05-212 du 8 juin 2005 portant création, composition et fonctionnement de l'observatoire national de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté.

réalisation d'études fines et nombreuses, et ou de synthétiser valablement l'information disponible. Cette condition n'est pas complètement satisfaite en Algérie : la production de données sur l'emploi et la pauvreté, quoique relativement importante, est généralement irrégulière ou à périodicité peu rapprochée, très peu désagrégée, peu accessible, insuffisamment normalisée et souffrant d'un manque de crédibilité.

- Le champ d'intervention de l'Observatoire est assez étendu : l'emploi et la pauvreté sont deux phénomènes, certes interdépendants, mais fort complexes en raison de leur caractère multidimensionnel car relevant de beaucoup de domaines : la démographie, les politiques économique et sociale, l'éducation, la santé, les conditions de vie, les revenus,... ; ce qui rend souvent nécessaire la création d'observatoires thématiques divers pour leur meilleure appréhension. A tout le moins, le contexte national favorise davantage leur observation séparée.

- L'observatoire n'est pas astreint à l'élaboration d'un plan avec une liste d'indicateurs précis à suivre et les sources d'information correspondantes, et avec objectifs évaluables, ce qui ne lui confère pas implicitement un rôle élevé dans le processus de décision inhérent aux deux phénomènes.

La deuxième série de contraintes concerne les ressources mises à sa disposition.

- Cela concerne d'abord sa composante humaine. Constituée d'une trentaine de représentants de différents administrations sectorielles, de centres d'études et de recherche, d'agences spécialisées, des partenaires sociaux, et de la société civile, pour lesquels aucune exigence de compétence n'est requise, elle fait de l'OELCP plus une instance de coordination à connotation administrative qu'un outil technique spécialisé¹⁹. Le bénévolat des

¹⁹ Les compétences individuelles des membres, chacun dans son domaine, ne sont évidemment pas mises en cause. Certains d'entre eux ont la qualité d'expert (dans les questions d'emploi notamment).

membres est certainement un facteur inhibiteur de leur productivité.

- L'OELCP ne dispose pas de moyens de soutien technique formels favorisant la concrétisation de ses missions (organisation de la collecte d'informations et leur traitement, conservation et diffusion de la production). Il est seulement habilité à « proposer la mise en place d'un service de documentation sur l'emploi et la pauvreté » en son sein;

- De même, le texte de création de l'Observatoire est muet sur les ressources financières qui peuvent lui permettre de prendre des initiatives dans le cadre de ses missions.

Une évaluation rapide du bilan de l'OELCP depuis sa création montre que :

- la dimension pauvreté n'a pas été traitée du tout;
- la contribution de l'Observatoire à une meilleure appréhension du volet emploi n'a pas été grande, compte tenu des contraintes sus indiquées (et probablement d'autres).

De ce qui précède, une refonte de ce dispositif d'observation de l'emploi et de la pauvreté s'avère plus que nécessaire. Elle pourra s'orienter essentiellement sur l'individualisation de la fonction d'observation de la pauvreté et sa démultiplication dans l'espace (un observatoire national et trois ou quatre observatoires régionaux pourraient être créés). De même, à l'instar de l'Observatoire de l'Education et de la Formation²⁰ placé auprès du ministre de l'éducation, leurs principales missions devraient être l'expertise, les études et la recherche, le suivi et le conseil en matière de pauvreté.

Cette action sera d'autant plus efficace qu'elle sera insérée dans une démarche de renforcement, d'extension, de modernisation et de mise en meilleure cohérence de l'appareil de production statistique national dans son ensemble.

²⁰ Cf décret n°03-406 du 05/11/2003 relatif à sa création.

Conclusion et recommandations

Sans prétendre à l'exhaustivité, l'appréhension du phénomène de pauvreté en Algérie se fait à travers une série d'aspects qui ont été identifiés par cette étude.

- La prise de conscience du phénomène de pauvreté est assez récente, mais l'intérêt pour le phénomène devient de plus en plus marqué.

- L'Algérie ne dispose pas d'un plan formel de lutte contre la pauvreté et d'une organisation institutionnelle en rapport. Si, globalement, la question de la pauvreté est implicitement incorporée dans tous les programmes gouvernementaux, beaucoup d'actions relevant de la politique sociale de l'Etat tentent de circonscrire le phénomène.

- La maîtrise de la pauvreté souffre d'abord de l'absence de définitions du concept et de méthodes de sa mesure qui soient consensuelles et ou officielles, rendant la mesure et les analyses sur la pauvreté assez polémiques.

- Une somme de données sur le phénomène de pauvreté relativement fournies, obtenues principalement à partir d'enquêtes auprès de ménages, sont disponibles. Elles restent toutefois disparates, peu accessibles et insuffisamment exploitées.

- Globalement, les analyses faites montrent, depuis 1995, une tendance à la baisse de la pauvreté monétaire qui se poursuit actuellement, et une amélioration des conditions de vie des ménages. Des disparités, parfois fort marquées, sont cependant observées, les populations rurales étant les plus affectées.

- Les instruments de collecte, de mesure et d'analyse de la pauvreté sont peu nombreux, techniquement insuffisamment pourvus et sans grande synergie dans leurs interventions.

- Les analyses disponibles les plus importantes sont de nature essentiellement descriptive et statique.
- La dimension locale de la pauvreté est peu prise en compte.
- Au plan institutionnel, le MSN se présente comme l'Administration la plus directement impliquée dans la lutte contre la pauvreté.

Une prise en compte de cet ensemble de limites dans la connaissance de la pauvreté ouvre des perspectives d'analyse et de recherche qui peuvent être très vastes si l'on y associe les progrès rapides et continus au plan technique faits universellement dans le domaine.

C'est dans l'objectif général d'amélioration de la connaissance du phénomène et d'évaluation des politiques publiques que s'inscrit l'intervention du CNES. La démarche suivante peut répondre à ce souci. Elle présente un aspect opérationnel et s'articule autour des points relatifs :

- aux choix des concepts et méthodes de mesure de la pauvreté ;
- au système de collecte de l'information statistique ;
- aux instruments d'analyse et d'études du phénomène ;
- Au rôle d'animation et de coordination du CNES, en relation avec son programme d'action.

1-Choix des concepts et méthodes²¹

Compte tenu du caractère multidimensionnel de la pauvreté, la tendance est à l'usage conjoint de plusieurs approches pour de meilleures description et compréhension du phénomène. Les choix faits sont cependant de plus en plus exigeants en matière de détail et de disponibilité en données adéquates, mais aussi en capacités de mesure, d'analyse et de recherche spécialisées.

Au vu de l'expérience acquise par l'Algérie, à l'instar de la démarche actuelle de l'Union Européenne, le recours à l'approche monétaire associée à celle des conditions de vie peut constituer la voie à suivre.

²¹ Il s'agit évidemment du choix « officiel » qui sera fait en terme de concept et de mesure de la pauvreté. Le travail d'étude et de recherche selon d'autres approches, particulièrement au sein de l'université, devra faire l'objet de plus de promotion et enrichira certainement les choix « officiels ».

Les enquêtes niveau de vie sont adaptées à cette démarche et peuvent être privilégiées pour l'Algérie.

Pour la composante monétaire, le savoir-faire accumulé devrait être consolidé et étendu. Un progrès particulier à faire consisterait à introduire systématiquement les dimensions taille et composition des ménages dans l'indicateur de bien-être. Le choix de l'approche à retenir devra être le résultat d'une analyse comparative de différents modèles²².

Pour les conditions de vie, les items à prendre en considération comprendront, au moins, les items habituellement traités par les enquêtes auprès des ménages (conditions d'habitat et accessibilité à l'éducation et à la santé). Une liste d'autres indicateurs pertinents à suivre, en particulier ceux pouvant contenir une dose de pauvreté subjective (sur les manques les plus ressentis) peut faire l'objet d'une proposition par l'organe expert de pilotage envisagé ci-dessous.

L'arbitrage « politique » peut s'avérer décisif. En effet, on peut admettre qu'une des finalités de toute étude est de fournir les éléments les plus objectifs pour décider de politiques économique et sociale à mener en vue de réduire ou d'éradiquer la pauvreté.

Par exemple, le besoin calorique de 2100 calories/personne/jour utilisé jusqu'à maintenant pourrait être relevé (ou rejeté) en raison d'une amélioration significative du niveau de vie. En 2006, la population qui n'arrive pas à satisfaire ce besoin minimal est estimée à moins de 1.6%, après s'être située à 5.7% en 1995. Cela représente moins de 500 000 personnes qui seraient très pauvres. Avec 2300 calories/personne/jour, on aurait un ratio de pauvreté alimentaire de 4.3%, correspondant à une population de 1.4 million de personnes. Les deux situations sont de dimensions très différentes en termes de ressources à mobiliser (financières et organisationnelles notamment). Le choix à faire n'est donc pas seulement technique.

Définir et organiser la mise en application d'une procédure de décision concertée et formelle, le gouvernement impliqué, devient nécessaire.

²² Ainsi que cela a été effectué par le CGPP dans l'étude 2000 (cf annexe)

2-Collecte et pérennité

La mise en œuvre de l'approche choisie exigera un système de collecte de données adéquat. Il devra répondre au moins à deux nécessités : la normalisation de la méthodologie de collecte et la pérennité de l'observation.

La normalisation consistera à adopter le type d'enquête qui réponde au mieux à des objectifs à définir précisément. Elle englobera, en particulier, le dossier d'enquête dans toutes ses composantes (échantillonnage, questionnaire, enquête pilote, traitement des erreurs, extrapolation). La comparabilité des données dans le temps et avec la pratique internationale est un critère central à remplir.

Une observation régulière est une assurance de bonne compréhension de l'évolution de la pauvreté et d'évaluation des politiques menées.

Elle est aussi un moyen pour entretenir les capacités techniques, pour promouvoir l'utilisation des données et valoriser les travaux effectués.

L'inscription d'un programme pluriannuel de réalisation d'enquêtes, et qui soit intégré, comme composante permanente, à la stratégie nationale de développement du système d'information statistique, avec une réservation des financements nécessaires, est une recommandation certainement bien appropriée.

Concrètement, une périodicité annuelle pour une enquête niveau de vie sur un échantillon suffisant (portant sur 10 000 ménages par exemple), d'une durée de 03 mois, peut être envisagée. Selon une fréquence plus faible (tous les 05 ans), en vue de consolider et d'affiner les mesures en niveau des variables étudiées, l'enquête pourrait porter sur un échantillon plus élevé (30000 ménages par exemple).

La réalisation d'un recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) en 2008 pourrait être mise à profit pour programmer en 2010 le lancement de l'élaboration d'une carte de la pauvreté qui associe ses résultats à ceux de l'enquête niveau de vie la plus proche (2009 par exemple, dans l'hypothèse où une enquête y serait programmée).

L'autre possibilité de suivi de la pauvreté est offerte par les enquêtes de type panel. Elles présentent la caractéristique principale de permettre d'observer périodiquement (annuellement le plus souvent) un groupe (panel) constant de ménages pendant une période plus ou moins longue (au moins 05 ans en général). L'observation porte sur les changements affectant la situation économique et sociale des ménages (revenus, patrimoine, démographie,...), ainsi que les trajectoires individuelles de leurs membres (notamment leur situation professionnelle). Cela permet de faire des analyses à la fois transversales et longitudinales en identifiant les principaux déterminants de la pauvreté, les entrées/sorties de la pauvreté et les durées correspondantes.

Elles nécessitent cependant des capacités de collecte, de traitement et d'analyse de données statistiques performantes. Mettre en pratique cette méthode sur un échantillon et un champ assez réduits (moins de 5 000 ménages dans une zone urbaine par exemple) favorisera le renforcement des capacités statistiques et fournira des éclairages pertinents sur le phénomène. L'observatoire de la pauvreté, tel qu'envisagé au paragraphe relatif au rôle du MSN dans le chapitre II ci-dessus, pourrait être investi de cette action.

Pour 2008, compte tenu de l'absence d'enquêtes nationales programmées d'une part, et, d'autre part, du besoin du CNES de disposer de données récentes pour mettre en œuvre sa feuille de route, il serait judicieux d'en lancer une, de type niveau de vie, au 4^{ème} trimestre de l'année.

Si la proposition est retenue et le financement assuré (15 millions de DA pour un échantillon de 15000 ménages, ce coût comprenant aussi l'étude qui suivra l'enquête), il faudra rapidement mettre en place un comité de pilotage formé d'experts dont les missions principales, sous l'égide de la Division des Etudes Sociales du CNES, seraient de définir précisément a)les objectifs visés et les résultats attendus, b)le cahier de charges (avec le questionnaire d'enquête) pour l'organisme qui aura à réaliser l'enquête, c)les conditions d'exploitation des données recueillies (choix de

l'organisme devant réaliser l'enquête, suivi, termes de référence et choix des consultants pour l'étude, validation de l'étude). Une contribution du PNUD et de la Banque Mondiale, au plan financier et ou en assistance technique, ne serait pas inopportune.

3-Instruments d'analyse et d'études :

Les progrès dans la connaissance de la pauvreté sont continus : les concepts, les outils de mesure et d'analyse deviennent de plus en plus élaborés, reflétant les tentatives d'appréhender le sujet dans toute sa multidisciplinarité.

L'Algérie semble accuser un retard certain dans ce domaine. La multiplication des enquêtes, l'amélioration de l'accès aux bases de données, l'encouragement par les pouvoirs publics de la recherche dans le domaine à travers une plus grande implication des universitaires et chercheurs, la création d'organismes spécialisés (observatoires aux niveaux national et régional) sont autant de pistes à suivre pour un plus grand développement de l'instrumentation d'analyses et d'études sur la pauvreté. De la qualité et de la diversité des composants de cette instrumentation dépendra l'appréhension objective du phénomène et l'élaboration de politiques en rapport.

4-L'intervention du CNES

L'impulsion du développement des capacités d'études et d'analyses sur la pauvreté pourrait venir du CNES qui jouerait un rôle de maître d'œuvre dans la concrétisation de cet objectif. Un organe « politique », associant les structures les plus concernées (dont des représentants de la société civile et des universitaires)²³, pourrait être créé à cet effet auprès du Président du CNES. Il jouerait un rôle de fédérateur des travaux sur la pauvreté, et de pôle de propositions en la matière, à destination du Gouvernement.

L'ensemble des options ci-dessus formulées pourrait faire l'objet de discussion au sein de cet organe. Les propositions finales

²³ Une composition possible serait la suivante : CNES, CGPP, ONS, CREAD, MSN, MF, un (01) universitaire (ou plus) et un (01) représentant (ou plus) d'association(s) à identifier.

gagneraient à être soumises au Conseil National de la Statistique dont la réhabilitation revêt un caractère urgent.

Un renforcement des capacités d'analyse des services du CNES, par un processus de formation continue auquel contribuerait le système des Nations Unies à Alger, est de nature aussi à faciliter une prise en charge efficace du dossier par le CNES.

Annexe²⁴

L'approche suivie pour la mesure de la pauvreté en Algérie :

-a- L'indicateur de bien être :

Il s'agit de la dépense de consommation / tête.

Les dépenses de consommation prises en considération comprennent toutes les dépenses :

- en produits alimentaires acquis aux fins de consommation collective;
- d'acquisition d'effets vestimentaires, de meubles, en moyens de transport destinés à l'utilisation du ménage, d'équipements ménagers ;
- de transport, de communication, de soins et d'hygiène, d'éducation, de loisir et de culture ;
- relatives aux services reçus par le ménage (aménagement et réparations de logement, eau, électricité, gaz, loyer...). Un loyer fictif est estimé pour les ménages ayant en propriété leur habitation ;
- non alimentaires de cérémonie ;

L'autoconsommation des ménages, définie comme l'ensemble des produits (alimentaires et non alimentaires) prélevés de la production du ménage pour sa propre consommation ainsi que les dépenses effectuées à l'extérieur du ménage sont également prises en compte.

b- Le seuil de pauvreté :

L'approche dont il est question dans cette étude est l'approche monétaire de la pauvreté. L'une de ses étapes fondamentales est constituée par la détermination de la ligne de pauvreté (seuil de pauvreté). De nombreuses méthodes permettent de faire ce calcul. Afin de s'assurer d'une robustesse suffisante du choix de la méthode à appliquer, huit (08) modèles, parmi les plus usités, ont été mis en oeuvre.

-1- Le seuil est fixé à 50% de la médiane des dépenses par habitant ;

2- une proportion de 20% des personnes (correspondant au deuxième décile) est considérée comme pauvre ;

3 - le seuil de pauvreté pour 2000 est obtenu par une actualisation du seuil de pauvreté obtenu en 1988 dans l'étude Banque Mondiale sus indiquée, en prenant en compte la variation de l'indice des prix à la consommation des ménages entre les deux

²⁴ In *Pauvreté en Algérie en 2000. Mesures et caractéristiques selon les données de l'enquête Consommation des ménages de 2000*. Septembre 2004.

dates. Trois seuils sont estimés : alimentaire, de pauvreté générale et de vulnérabilité (voir Annexe 1 pour leur définition). La démarche suivie s'est faite en deux étapes :

- la première étape a consisté à actualiser le seuil de pauvreté alimentaire calculé en 88 par application d'un coefficient reflétant l'évolution des prix des produits alimentaires du premier décile (où se localisait le seuil alimentaire) entre 1988 et 2000;
- dans une seconde étape, qui est relative à la détermination du seuil de pauvreté générale et du seuil de vulnérabilité, les procédures définies aux points b et c de l'Annexe 1 ont été appliquées au seuil alimentaire obtenu après actualisation.

Cette démarche a été utilisée pour l'urbain et le rural en prenant en compte l'évolution des prix selon chacun de ces niveaux, le national correspondant à la somme des seuils de ces deux secteurs pondérés (par la population).

4 – l'actualisation du seuil de 1995 est opérée, comme au point 3 précédent ;

5 – le seuil est obtenu par la méthode dite directe (notée M1 dans la suite du document) qui se base sur un besoin nutritionnel de 2100 calories/jour/personne (ainsi que cela a été fait pour 1988 et 1995, ce qui renforce la comparabilité des résultats aux différentes périodes). Les trois seuils indiqués au point 3 ci-dessus sont calculés selon une procédure présentée dans l'Annexe 1.

6- Les modèles utilisant les échelles d'équivalence :

Ces modèles reposent sur le principe de différenciation des besoins nutritionnels d'un ménage selon sa composition en groupes d'âge (les besoins des enfants sont supposés moindres que ceux des adultes) et sur l'existence d'économies d'échelle dans le ménage (les besoins ne sont pas proportionnels au nombre de personnes). L'indicateur de bien être considéré est la dépense par équivalent adulte (ou par unité de consommation).

Trois modèles ont été testés pour 2000:

- Le modèle (noté M2 ci-dessous) utilise une échelle d'équivalence dite d'Oxford. Il procède de la même démarche que la méthode directe ci-dessus (besoin nutritionnel de 2100 calories/jour/personne), mais considère qu'un individu âgé de moins de 14 ans a des besoins nutritionnels inférieurs de 50% à ceux du chef de ménage et que ceux d'un

adulte supplémentaire (âgé de 14 ans et plus) en constituent 70% ; il stipule en outre une absence d'économie d'échelle (la taille des ménages n'intervient pas dans le niveau des dépenses);

- le deuxième modèle, noté M3, est analogue à M2 ; les groupes d'âge pris en compte sont 0-4 ans, 5-9 ans et 10-14 ans et leurs poids ont été estimés de façon endogène à l'enquête 2000;

- à l'inverse des modèles M2 et M3, le troisième modèle, noté M4, intègre, en plus de la différenciation de la consommation selon les groupes d'âge définis pour M2, un facteur d'économie d'échelle (le niveau des dépenses des ménages est influencée par la taille des ménages).

