

Cahiers du CREAD n°1, 1er trimestre 1984, pages 11-29.

RACHID BENATTIG[*]

Rapports sociaux, inégalités et pauvreté en Algérie[**]

► FICHE

L'analyse des phénomènes de pauvreté doit s'inscrire dans une approche théorique qui rend compte des mécanismes de sa production et de sa reproduction. Plus précisément cette analyse doit être intégrée dans une vision de l'évolution des rapports sociaux qui donne une signification des faits observés par une interprétation qui dépasse la portée des seuls instruments de mesure appliqués à l'étude de ce phénomène social.

Les rapports sociaux déterminent la production et la répartition des biens économiques et sociaux. Leur nature explique fondamentalement les formes de domination exercées par certaines classes sur d'autres, la production et la reproduction des inégalités économiques, sociales et culturelles. La pauvreté est par conséquent un fait structurel de l'inégalité produite par la domination sociale.

L'analyse de la politique sociale et de ses effets en matière de promotion à travers l'impact réel des actions entreprises est de nature à éclairer les caractéristiques des rapports sociaux.

Dans cette perspective, le problème de la réduction des inégalités et par conséquent de toute forme de marginalisation dont l'expression brutale est la pauvreté peut être valablement perçu comme un processus social en recul ou une réalité permanente selon les buts sociaux poursuivis.

Dans cette direction d'analyse Bruno JOBERT[1] propose la distinction entre une politique de gestion sociale des inégalités et une politique de réduction des inégalités.

S'agissant de la politique de gestion sociale des inégalités, ses objectifs visent essentiellement à assurer la survie de groupes sociaux marginalisés en leur assurant un accès minimal aux biens de consommation et aux services. Cette politique limite strictement la mobilité sociale à des phénomènes de mobilité sélective individuelle et ses outils d'intervention privilégiés concernent la redistribution des ressources financières publiques avec pour point d'impact essentiel le développement des services.

La politique de réduction des inégalités poursuit des objectifs

radicalement différents : d'une part la réduction des écarts de revenu entre groupes sociaux mais aussi et surtout entre des positions qui fondent des statuts inégaux dans la hiérarchie économique, sociale, politique, culturelle. Par ailleurs, cette politique vise la mobilité collective de groupes sociaux entiers par leur promotion sociale. Les moyens d'intervention portent sur des changements structurels dans les sphères économique (par exemple les réformes agraires ou le développement du secteur public) sociale et culturelle.

Selon cette distinction, l'analyse de la politique sociale peut se réduire à saisir l'impact des projets de développement par rapport à un état de pauvreté balisé par des critères comme l'accès aux consommations de base, la participation politique aux institutions existantes et la mobilité sociale individuelle obtenue par voie de promotion professionnelle, ou s'intéresser à évaluer des mutations fondamentales du système économique et social en prenant pour champ d'analyse non seulement l'évolution des revenus, des conditions de travail et des patrimoines mais aussi les changements concernant la démocratie sociale et politique.

L'analyse de la politique sociale dans les pays du Tiers-Monde exige de plus la prise en compte non seulement des effets de la dépendance mais aussi de mécanismes économiques et politiques internes dont les incidences ne sont pas négligeables. Les exemples qui suivent le montrent bien.

En ce qui concerne les effets de la dépendance, ceux-ci se traduisent par la nature des programmes sociaux mis en oeuvre et le plus souvent inspirés de l'extérieur directement ou indirectement par la diffusion d'un modèle de consommation des biens sociaux ou à travers la formation des agents chargés de la planification des besoins sociaux.

Les mécanismes politiques propres déterminent l'orientation des programmes sociaux. Ainsi le développement de l'instruction est dans la plupart des cas à mettre en relation avec l'essor des appareils de coercition et de contrôle mis en place par les Etats ; quant aux mécanismes économiques, la rente pétrolière constitue dans certains cas un réservoir important de ressources permettant des redistributions de revenus notables.

Comment insérer la pauvreté dans un système d'analyse basé fondamentalement sur les inégalités sociales et les mécanismes de reproduction ?

L'analyse du processus de paupérisation entraînant une situation de surpopulation relative par rapport aux besoins momentanés du capital peut rendre compte dans une certaine mesure des

caractéristiques socio-économiques de la pauvreté. Ainsi comme le propose G. De Villers on pourrait distinguer trois types de surpopulation dans les campagnes algériennes :

- une surpopulation latente, privée d'emploi, candidate à l'exode rural et attendant des conditions minimales d'accueil dans les villes par l'intermédiaire de contacts familiaux ;
- une surpopulation stagnante composée principalement de microfundiaires et éleveurs poursuivant leurs activités dans des conditions de plus en plus dégradées et précaires ;
- une surpopulation flottante de travailleurs de chantiers non agricoles sans garantie d'emploi stable.

La définition de groupes sociaux concrets comme ces catégories sociales marginalisées conduit à caractériser l'état de pauvreté comme équivalent à l'absence d'une occupation régulière entraînant un accès problématique aux besoins nécessaires à la reproduction de la force de travail.

Elle servirait à distinguer la pauvreté absolue qui concerne les besoins de survie notamment biologiques de la pauvreté relative qui serait un état de plus ou moins grande satisfaction des besoins qui se composent selon le Bureau International du Travail^[2] "de deux éléments. Ils comprennent en premier lieu le minimum de ce qui est nécessaire à une famille au titre de la consommation individuelle, une alimentation, un logement et un habillement convenable, de même que certains articles ménagers et du mobilier. En second lieu, ils portent sur les services de base fournis et utilisés par la collectivité dans son ensemble, par exemple l'eau potable, un système sanitaire, les moyens de transport publics, des services de santé et des possibilités d'instruction et d'activité culturelle".

L'état de pauvreté serait par conséquent une analyse impliquant tous les groupes sociaux défavorisés par rapport à un modèle de consommation importé, intériorisé par les couches dominantes. Une telle analyse se réduirait à tenter de saisir par des normes et des statistiques les progrès sociaux accomplis sans tenir compte de l'impact négatif du modèle de consommation se traduisant par exemple par la destruction d'un savoir-faire rural ou paysan utile au développement, la négation d'autres formes de culture populaire, le remodelage d'un espace de travail et de vie ne tenant aucun compte des ressources, des capacités et des moyens des populations locales.

Ainsi l'analyse de la pauvreté doit-elle prendre aussi en charge ces aspects généralement sous-estimés de l'impact des actions dites de développement. En effet celui-ci resterait peu de choses s'il n'était pas un processus de transformation produisant non seulement

l'accroissement des ressources matérielles mais aussi un progrès dans les rapports sociaux et un renouveau dans les formes de production culturelle.

I – Le bilan en matière de satisfaction des besoins sociaux de la population en Algérie (1962-1980)

1. L'évolution de la situation de l'emploi et des revenus

Cinq communications dont nous rappelons le contenu essentiel ont servi de base aux débats.

S. P. THIERY représentant la Société Nationale de Sidérurgie a montré[3] la réduction des disparités régionales depuis 1967 et insisté sur la nécessité de poursuivre une politique d'investissement industriel même si provisoirement la priorité doit être cédée au secteur des infrastructures techniques et sociales où les défaillances en matière de réalisation ont été marquées, plus particulièrement dans les domaines de l'hydraulique, de l'habitat et des transports ferroviaires. Se basant sur des indications émanant des administrations, l'auteur analyse les effets sur la réduction des inégalités régionales des programmes de développement et notamment de l'industrialisation pour conclure à un rééquilibrage important des emplois productifs et des revenus entre wilayate. Ainsi par exemple en matière d'emploi, les créations ont davantage profité aux wilayate de l'intérieur qu'aux wilayate côtières déjà favorisées ; par ailleurs l'amplitude de l'éventail des revenus moyens par habitant serait passée de 4,6 en 1974 à 2,3 en 1977 (la comparaison s'établit à chaque période entre les wilayate extrêmes). Apporter des correctifs à la formule de l'anticipation par les activités productives de l'entraînement économique est certes nécessaire, selon l'auteur, surtout en matière de rattrapage des infrastructures, mais l'argument de l'aménagement du territoire ne doit pas être un prétexte au blocage du développement dans sa dynamique actuelle. L'auteur indique enfin les enjeux institutionnels prévisibles en relation avec les blocages qui risquent d'entraver le plus les actions de développement ; le rôle de la Gestion Socialiste des Entreprises et des institutions régionales et locales en matière d'impulsion des activités économiques est ainsi mis en évidence.

F. BOUZREG, F. GOURMAL et M. NACER[4] du CNERAT (Centre National d'Etudes et de Recherches sur l'Aménagement du Territoire) ont présenté un bilan de l'état de pauvreté en Algérie par une approche régionale au moyen de quelques indicateurs devant servir à délimiter les zones les plus défavorisées.

Les auteurs reconnaissent eux-mêmes les défauts d'une telle approche dont les résultats ont une signification limitée. En premier

lieu, l'état de pauvreté est saisi à travers des indicateurs liés beaucoup plus à l'offre qu'à la demande de ressources. D'autre part, l'inexistence de données statistiques régionales oblige à adopter des moyens de mesure moins rigoureux, comme par exemple le calcul de moyennes par habitant, qui peuvent dissimuler de très grandes disparités à l'intérieur d'une entité administrative où les activités et les ressources importantes sont souvent très inégalement réparties.

Malgré ces contraintes, les auteurs ont cherché à repérer les wilayate les plus pauvres à partir de l'état de non-satisfaction de quatre besoins définis comme essentiels : la nutrition, la santé, l'éducation et le logement. Les critères utilisés sont des taux d'emploi industriel, d'occupation des logements ordinaires, d'alphabétisation, etc. Les wilayate sont classées par rapport à des moyennes nationales et celles dont les scores sont inférieurs trois fois sur quatre à celles-ci sont considérées comme pauvres. Selon ces résultats, six wilayate étaient particulièrement défavorisées en 1966 : Adrar, Djelfa, M'Sila, Jijel, Médéa et Tébessa. En 1977 on retrouve les quatre premières wilayate auxquelles s'ajoute Tiaret.

Un autre résultat de cette recherche est l'indication selon laquelle la pauvreté aurait diminué en termes relatifs au cours de la période 1967-1978 grâce notamment à des actions de développement visant la réduction des inégalités régionales. Cependant il est certain aussi que les migrations des populations issues principalement des régions pauvres expliquent dans une certaine mesure cette atténuation.

S. SI AMMOUR de l'INEAP examine les conditions de formation de la population ouvrière à Annaba[5], l'un des principaux pôles de développement.

Entre 1966 et 1977, dates des deux derniers recensements de la population, l'industrialisation de cette région a provoqué des mutations sociales décisives. Ainsi, alors que la population active régionale était principalement agricole en 1966, au dernier recensement l'emploi industriel domine nettement. Ces changements structurels traduisent surtout un phénomène de développement industriel s'opérant au détriment de l'agriculture et des campagnes environnantes par le départ des actifs agricoles. Une enquête portant sur les origines de la population industrielle de Annaba a montré l'importance de l'apport de la main-d'oeuvre agricole dans l'emploi total, celle-ci passant directement d'un secteur productif à l'autre quand il s'agit de travailleurs qualifiés ou transitant par les chantiers de construction qui constituent pour la main-d'oeuvre sans qualification une initiation à la discipline du travail industriel.

Les conditions d'existence de cette population d'origine rurale récente sont caractéristiques des déséquilibres socio-économiques

consécutifs à l'industrialisation rapide de certaines régions côtières.

Ainsi les conditions de travail, de rémunération et de logement sont très précaires pour l'ensemble des travailleurs sans qualification : mobilité importante, basse rémunération, logement en bidonville.

B. RADJI du CREA (Centre de Recherches en Economie Appliquée) analyse [6] le statut actuel de la population montagnarde engagée le plus souvent dans des activités mixtes, agricoles et non agricoles, dans des conditions de très grande précarité. En effet s'agissant des activités agricoles, celles-ci ne suffisent à assurer ni la reproduction du ménage ni des unités de production compte tenu des caractéristiques des exploitations dans ces régions : superficie réduite, érosion des sols, etc. Les activités hors de l'exploitation sont par conséquent décisives pour assurer cette double fonction mais dans la plupart des cas observés par enquête directe dans l'Ouarsenis (dans le cadre d'une étude conduite par le CREA) les revenus extérieurs bien que très supérieurs aux revenus agricoles demeuraient insuffisants et aléatoires en raison de l'instabilité des emplois occupés par les actifs des ménages.

Dans ces conditions, comment caractériser le statut de cette paysannerie qui n'en est plus une ? Paysans-ouvriers ou ouvriers-paysans ? Dans le premier cas il faudrait que le revenu agricole représente au moins 50 % du revenu total des ménages, ce qui est loin d'être atteint. S'agit-il alors d'ouvriers-paysans ? La réalité est plus complexe car l'examen des conditions de cette population l'apparente plus à la condition des sous-prolétaires.

Pour que cette seconde définition puisse se justifier, il faudrait procurer à ces populations des zones déshéritées des possibilités de développer les ressources agricoles et non agricoles dans le cadre d'un plan de développement rural intégré, approprié aux conditions régionales.

R. BENATTIG, du CREA s'intéresse [7] à l'impact du facteur migratoire externe sur le développement des activités locales et l'accentuation des disparités sociales par l'étude comparative de l'évolution des conditions de vie des populations de deux communes montagnardes, dont l'une à forte tradition migratoire à l'étranger.

S'appuyant sur des données d'enquêtes directes réalisées dans des communes situées dans l'Ouarsenis et les Babors, l'auteur distingue les principaux groupes sociaux en présence, les facteurs de leur émergence ou de leur marginalisation en soulignant notamment l'importance de l'expérience migratoire dans le dynamisme économique et social, le point d'appui non négligeable que constituent pour les groupes sociaux favorisés les actions locales de

développement et aussi la capacité des familles influentes de bénéficier de plusieurs sources de revenus réguliers. L'auteur distingue dans ces régions les quatre groupes sociaux suivants :

- une aristocratie de grandes familles dont le pouvoir économique repose plus sur la diversité des sources de revenus que sur la détention de moyens de production particuliers ;
- les cadres du secteur public pour lesquels l'exercice d'une responsabilité s'accompagne de privilèges (souvent en nature) qui augmentent sensiblement leurs revenus ;
- les ménages à revenus moyens réguliers ;
- les ménages sans ressources régulières dont les revenus se situent en dessous du salaire minimal garanti.

Les principaux points soulevés lors du débat

Nous classerons sous les rubriques suivantes les principaux points abordés lors du débat.

a) Problèmes statistiques, pertinence des indicateurs de mesure de la pauvreté, nécessité de la prise en compte d'autres critères

Concernant les statistiques, les questions soulevées se rapportent à la fiabilité des informations sur l'emploi et les revenus. Par exemple, les créations d'emploi recensées dans les wilayate comprennent-elles seulement les postes de travail stables, ou englobent-elles aussi les emplois temporaires ? En matière de revenus, quelle est la base de construction des informations statistiques par wilaya ?

Les réponses apportées laissent subsister quelques doutes sur la fiabilité de ces statistiques. Si les effectifs d'emploi du secteur industriel public semblent correctement appréhendés (non seulement les emplois temporaires sont exclus des calculs mais de plus les facteurs de variation sont très faibles) il n'en est pas de même pour ceux avancés par les entreprises régionales et locales non intégrées aux sociétés nationales. En effet, ces chiffres sont sujets à caution d'autant plus qu'ils concernent dans beaucoup de cas des effectifs de main-d'oeuvre employée dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, branche où l'emploi temporaire est particulièrement élevé.

La saisie des revenus pose apparemment moins de problèmes sauf bien entendu pour les revenus non salariaux où la sous-déclaration est sans doute un phénomène généralisé et l'évasion fiscale difficile à estimer.

La pertinence des indicateurs de mesure de la pauvreté proposés a été contestée, surtout dans l'analyse de la situation en milieu rural où d'autres critères fondamentaux de l'amélioration ou non des conditions de vie ont été avancés : l'électrification, l'alimentation en

eau potable et les moyens de communication. La mise en place de ces éléments d'infrastructure de base commande en effet l'accès à l'emploi dans de nombreux cas (existence ou non de moyens de communication) et à des services. Par exemple, l'électricité détermine non seulement l'accès à des biens électroménagers mais aussi à des services divers (alimentation, santé, culture) dont le fonctionnement ne peut être assuré sans cette source d'énergie. Il peut ainsi exister de grandes disparités régionales selon l'existence ou non d'équipements électriques destinés non seulement à l'impulsion des activités de production et de services mais aussi à favoriser la consommation de biens par les ménages. L'analyse de la pauvreté doit prendre en compte aussi des indicateurs de mesure moins quantitatifs comme par exemple la participation aux institutions, à la prise de décision ou subjectifs tel que le sentiment d'isolement ou de frustration.

b) Les revenus des ménages et les conditions d'accès aux biens et services sociaux

Les statistiques des services de planification ne permettent pas de caractériser les revenus des différentes catégories sociales et l'évolution de leur pouvoir d'achat. Il est nécessaire de mettre en évidence les faits d'évolution marquants entre 1968 et 1979, tels qu'ils se dégagent d'études récentes.

M. BOUKHOBZA a étudié [8] l'évolution des disparités de revenus et du pouvoir d'achat des différentes catégories sociales entre 1968 et 1979. Utilisant des données d'enquêtes de l'Institut National d'Etudes pour la Planification dans différentes communes, l'auteur dresse après des correctifs qui lui semblent se justifier, des statistiques de revenus des ménages selon les grands groupes sociaux en milieu urbain et rural.

En milieu urbain, selon lui, l'évolution a été surtout favorable aux employeurs et patrons et dans une moindre mesure aux salariés manuels, les seuls à enregistrer une progression supérieure à la moyenne obtenue en confondant tous les groupes sociaux. A l'intérieur de la catégorie des salariés manuels, ce sont les manoeuvres qui auraient amélioré leurs revenus salariaux en raison surtout de la hausse significative du S.M.I.G. Cette évolution a été par contre défavorable aux salariés intellectuels dont les revenus ont augmenté nettement moins vite.

En milieu rural où le revenu moyen par tête était encore de moitié inférieur environ au revenu moyen urbain, de nombreux groupes sociaux ont vu leurs revenus stagner ou n'augmenter que faiblement tels que les ouvriers agricoles, les employés et les petits commerçants.

En matière d'évolution du pouvoir d'achat, l'auteur estime que jusqu'en 1974 l'accroissement des revenus a été plus important que l'augmentation des prix, ce qui a entraîné une amélioration du niveau de vie de l'ensemble des couches sociales. Mais l'inflation des prix des biens de consommation a considérablement augmenté à partir de 1976 remettant en cause ce progrès et affectant différemment le pouvoir d'achat des différents groupes sociaux, la catégorie des employés étant la plus pénalisée.

Il est intéressant de rapprocher ces résultats de ceux livrés par une enquête nationale^[9] de la consommation, menée en 1979 auprès d'un échantillon représentatif de ménages à l'échelle nationale. Ainsi par exemple, les ouvriers et les manoeuvres (confondus dans une même catégorie) dépensaient en moyenne par tête et par an 2.799 DA pour l'ensemble des biens de consommation (les dépenses alimentaires représentent environ 55 % des dépenses totales). En 1979, date de l'enquête, leur revenu moyen par tête et par an était de 2.880 DA selon M. BOUKHOBZA. Ces indications paraissent vraisemblables et situent le niveau de revenu et de la consommation de cette catégorie sociale.

Toutefois la disposition d'un revenu n'assure pas automatiquement l'accès à des biens de consommation. Ainsi l'appartenance sociale et la zone de résidence conditionnent fortement cette possibilité en raison d'une infrastructure de distribution inégalement répartie et d'une situation de pénurie qui pénalise surtout les groupes sociaux dominés.

c) Evolution de la situation de l'emploi et des revenus et réduction des disparités régionales et sociales

Si l'effort de rééquilibrage régional est incontestable, il n'a pas encore produit des effets significatifs au regard de l'importance des disparités antérieures. Ainsi la concentration des activités industrielles est certes en recul mais au profit surtout des villes moyennes et des chefs-lieux de wilaya ou de daïra. Il semble toutefois que les résultats en matière de création d'emploi dans l'industrie soient insuffisamment reflétés dans le recensement de 1977 car les effets de la seconde vague de l'industrialisation amorcée en 1974 se seraient surtout concrétisés en 1979.

L'évolution économique et sociale des régions de l'intérieur du pays dépend d'une part de la poursuite de la restructuration de l'économie nationale notamment par l'industrialisation et l'équipement des zones intérieures et d'autre part des actions de développement aux niveaux régional et local.

Ainsi il a été souligné qu'une décroissance relative de

l'investissement industriel qui ne serait pas compensée par des investissements dans l'agriculture, l'habitat, l'hydraulique et d'autres infrastructures produirait inévitablement l'aggravation du chômage dans les zones intérieures. Par ailleurs le contrôle par des groupes sociaux favorisés des moyens de développement importants mis à la disposition des instances régionales et locales ne peut répondre aux besoins sociaux des populations.

Le développement de mécanismes institutionnels comme la Gestion Socialiste des Entreprises est peut-être l'un des moyens de peser sur l'orientation des activités de ces nouvelles unités de production régionales et locales.

2. La crise de l'habitat et l'évolution des conditions de logement

Quatre communications ont été présentées sur le thème de l'habitat et des conditions actuelles de logement de la population.

A. TOUTAT de l'I.N.E.A.P. rend compte[10] de l'expérience des villages socialistes appelés en principe à transformer non seulement l'espace rural par la mise en oeuvre novatrice de nouvelles formes de production et d'habitat mais aussi les relations sociales fondées sur la coopération et l'organisation collective.

Le bilan provisoire de ces réalisations fait apparaître de telles insuffisances qu'elles compromettent sérieusement ces buts économiques et sociaux.

L'auteur en rend responsable le comportement bureaucratique des agents de l'élaboration et de l'exécution de ces programmes. En l'absence de toute consultation de la population à laquelle les logements sont destinés, c'est un modèle unique d'habitat qui va être généralisé, ne tenant compte ni des coutumes ni des ressources locales. C'est par conséquent un modèle de consommation urbain qui se trouve imposé à une population dont les revenus tirés de l'agriculture ne sont pas très assurés. Ce modèle se manifeste par le caractère étriqué de l'espace habitable, l'absence d'installations privées et collectives (lieux de réalisation des activités d'appoint comme l'élevage ou l'artisanat), l'inexistence d'unités de production non agricoles nécessaires à l'occupation de la population active et la faiblesse des équipements socio-culturels.

Dans ces conditions, loin de contribuer à enrayer l'exode rural et surtout agricole, les villages socialistes ne feraient paradoxalement qu'accélérer ces processus en fonctionnant comme des lieux de transit pour de nombreuses familles attirées par les emplois dans les centres urbains.

C. HADJIJ du CREA s'intéresse[11] aux mécanismes de formation

et de reproduction de l'habitat précaire dans les grandes villes algériennes et plus particulièrement à Alger. Le bidonville est selon l'auteur un élément structurel du développement industriel et urbain à l'heure actuelle révélant à la fois une ségrégation résidentielle et l'incapacité du système de production de logements à répondre à la demande de ce besoin social.

Dans l'agglomération d'Alger qui regroupe la majeure partie des bidonvilles recensés dans les grandes villes, le développement de cette forme d'habitat après l'indépendance est sensible surtout depuis 1970, avec l'essor des activités économiques, abritant surtout la population déshéritée des régions rurales comme le Titteri, El-Asnam et la Kabylie. La plupart de ces bidonvilles sont situés près des zones industrielles et des grands chantiers de construction d'ensembles résidentiels.

Plusieurs enquêtes effectuées auprès des ménages ont montré que les actifs étaient dans la plupart des cas employés, surtout en qualité de manoeuvre et qu'en moyenne le revenu moyen par famille était supérieur au SMIG (de l'ordre de 1.500 DA).

L'auteur estime qu'un double processus d'intégration et de fragmentation de cette population selon son degré de solvabilité va se mettre inexorablement en oeuvre. Pour éviter une aggravation de la ségrégation résidentielle, et dans l'attente de la réalisation de programmes sociaux d'habitat qui ne peuvent être concrétisés qu'à long terme, l'auteur propose le lancement d'un programme d'amélioration des conditions de logement dans les bidonvilles par l'introduction d'un certain nombre d'équipements collectifs.

GUEMAT du C.N.E.R.U. (Centre National d'Etudes et de Réalisations Urbaines) étudie l'état des équipements et de l'habitat dans le Grand Alger en relevant les déficits dans les installations actuelles et les disparités inter-communales[12].

Par rapport à la situation de l'ensemble du pays, le Grand Alger est mieux équipé mais très inégalement selon que les communes sont situées au centre ou à la périphérie : cette constatation est valable pour tous les équipements qu'il s'agisse de logements, de cinémas, de bibliothèques ou de stades.

En matière d'habitat, le déficit est évalué à 200.000 logements si l'on tient compte de la triple exigence de résorber le surpeuplement actuel des habitations, les logements vétustes et les bidonvilles. Les réalisations ont été faibles jusqu'à une date récente : ainsi 14.000 logements ont été construits de 1962 à 1980.

Le développement de la construction se heurte à de nombreux problèmes dont les disponibilités foncières que rencontrent surtout

les communes du centre.

F. ABDELADIM, de l'Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire présente les résultats[13] d'une étude de rénovation de l'habitat dans quatre quartiers de la ville de Annaba.

Cette étude avait pour but de mettre au point les moyens d'améliorer en zone d'habitat précaire les conditions de vie de la population, par des modalités d'intervention variées visant non seulement la construction de logements adaptés aux moyens des habitants mais aussi l'installation ou l'aménagement de diverses infrastructures particulièrement défectueuses.

Les caractéristiques des ménages résidant dans ces quartiers présentaient des similitudes avec celles des habitants des bidonvilles enquêtés dans de nombreuses villes : la plupart étaient occupés et le revenu moyen par ménage dépassait sensiblement le SMIG. Les résidents de ces quartiers étaient par conséquent en mesure de verser régulièrement une somme nettement supérieure au montant du loyer actuel se situant entre 10 et 83 DA.

Les programmes d'action envisagés ont concerné l'amélioration de l'état des infrastructures et la construction d'un type de logement évolutif laissant aux bénéficiaires la faculté de l'agrandir et d'y introduire à leurs frais plus tard tous les aménagements désirés sur la base d'une taille de lot initiale extensible.

Le débat sur l'habitat

Le débat sur l'habitat est dominé par la crise du logement qui a atteint une acuité sans précédent : des indications récentes[14] estimaient le parc actuel à environ 1 million seulement de logements décentes pour 18 millions d'habitants.

Qu'il s'agisse de la situation en milieu urbain ou rural, la plupart des interventions ont porté sur l'incapacité relative de l'Etat à réunir les conditions minimales de la reproduction de la force de travail.

C'est surtout dans les centres urbains que cette incapacité a été la plus flagrante malgré l'existence d'infrastructures développées mais qui ont été vite submergées par l'accroissement démographique et l'exode rural. Pour certains, cette incapacité n'est pas sociale mais politique : la population ouvrière qui s'entasse dans les bidonvilles répond à une volonté délibérée de voir cette force de travail se reproduire au moindre coût. En témoigne par exemple le fait de son exclusion objective des nouvelles cités construites où les loyers pratiqués ne lui permettent pas de prétendre à un logement.

L'évolution de la situation en milieu rural a été surtout marquée par le

lancement de l'opération des 1.000 villages socialistes. L'accord s'est fait sur un point fondamental de cette politique à savoir que les considérations de prestige l'ont emporté sur les objectifs économiques et sociaux. Ainsi, ce qui était conçu au départ comme une opération de rénovation rurale[15] s'est limité à des opérations de logement réalisées dans bien des cas dans des conditions très insuffisantes, en raison de la volonté des autorités administratives de présenter un bilan de réalisation satisfaisant dans les meilleurs délais.

Les intérêts des bénéficiaires sont par conséquent passés au second plan. Au niveau de la conception, la formule retenue partout a été la plus spectaculaire mais sûrement pas celle qui aurait satisfait le mieux les attributaires. En effet, dans la plupart des cas, la formule consistant à aménager les îlots d'habitations déjà existantes aurait été préférée à celle du village créé de toutes pièces. D'autre part, ces nouveaux centres ne se justifiaient que parce qu'ils devaient initier des activités de production de nature à employer la population nouvellement résidente que l'agriculture ne suffit pas à occuper. Mais au lieu de permettre une complémentarité d'activités capable de fournir des revenus substantiels aux attributaires, le village socialiste a plutôt contribué à réduire à beaucoup de ménages une part non négligeable du revenu agricole par l'interdiction d'un appoint traditionnel comme l'élevage.

Il semble qu'à l'heure actuelle, cette politique de construction généralisée des villages socialistes soit sérieusement corrigée et que l'orientation privilégiée en matière d'habitat rural soit surtout de favoriser les efforts des particuliers à réaliser leur logement, à titre individuel ou dans un cadre coopératif.

3. Les problèmes de santé des populations

La question de la santé a été abordée à travers un unique exposé[16], celui de deux praticiens du centre sanitaire de Béni-Messous, D. BELKHENCHIR et J. P. GRANGAUD.

Les deux auteurs font part de leurs observations basées sur l'analyse des consultations de la population. Ce secteur sanitaire recoupe la daïra de Béni-Messous qui comptait, selon des estimations, 120.000 habitants en 1980 ; il s'agit d'une population en forte progression surtout en raison d'un exode rural important en provenance du Titteri principalement.

Cette daïra comprend une part non négligeable de logements précaires (près du quart du nombre total de logements) et les défaillances en matière d'alimentation en eau potable et d'organisation de réseaux d'assainissement y sont importantes.

L'état de santé de la population est directement lié à la disposition ou à l'absence de bonnes conditions d'habitat, d'alimentation et d'hygiène. Ainsi, aussi bien pour les cas de morbidité que pour la mortalité, cette corrélation est fortement établie, pénalisant les couches de la population au statut social défavorisé, la maladie ne faisant que manifester un état de détresse économique et social.

Débat : Les enjeux sociaux de l'organisation sanitaire

La liaison entre les conditions socio-économiques et les conditions sanitaires devrait influencer l'organisation du système sanitaire dans le but d'une gestion sur un double plan, préventif et curatif.

Les deux auteurs de la communication prennent nettement position pour une organisation sanitaire qui ne se réduit pas à traiter les maladies mais à impulser des actions sur l'environnement en relation avec les instances concernées de telle sorte que les causes des maladies soient réduites autant que possible avant leurs manifestations.

Cette position est aussi défendue par P. CHAULET qui estime^[17] que répondre aux besoins de santé de la population c'est avant tout mettre à sa disposition les biens sociaux fondamentaux tels qu'une alimentation saine et équilibrée, un logement salubre, des moyens de transports et de communication.

L'exemple le plus frappant en est le traitement des gastro-entérites infantiles. Ces affections ont des causes liées à l'environnement, par défaut d'hygiène et à la malnutrition. Administrer un médicament ne suffit pas bien entendu à supprimer la maladie car ses causes sont pour ainsi dire permanentes. C'est pourtant la pratique dominante dans les établissements sanitaires où la médicalisation de la santé entraîne une consommation exagérée des médicaments, principalement les antibiotiques et les fortifiants, selon les constatations des praticiens de la santé.

Il s'agit donc de proposer une organisation sanitaire mieux adaptée à la situation actuelle de la population. Cette organisation peut être résumée dans la formule suivante : le secteur sanitaire n'est pas un hôpital qui prend en charge les malades mais une équipe de santé qui prend en charge la population. Le secteur sanitaire de Béni-Messous a expérimenté avec succès cette formule qui implique d'une part d'orienter la formation médicale vers une meilleure prise en charge des problèmes de santé courante et d'autre part d'agir sur l'environnement pour l'amélioration des conditions d'hygiène par la mise en oeuvre d'un programme d'assainissement suivi, en collaboration étroite avec les instances locales.

Les actions conduites par l'équipe de pédiatrie de Béni-Messous ont

ainsi abouti à la réduction significative de la mortalité infantile, en agissant à la fois sur les causes et les effets.

Par quels moyens entraîner le système de santé nationale vers la généralisation d'une telle pratique ? C'est tout le problème de l'inadéquation entre les objectifs de socialisation de la médecine et les moyens mis en oeuvre tant au niveau des orientations que des équipements et de l'encadrement qui se trouve ainsi posé.

4. Les questions culturelles

Le débat sur l'éducation et la culture s'est développé autour des questions soulevées par M. HADDAB dans une communication [\[18\]](#) portant sur les mécanismes de domination culturelle et la reproduction des inégalités notamment sur le plan scolaire.

Après avoir souligné les précautions à prendre dans l'analyse de la pauvreté, dans le double but d'éviter la complaisance et l'occultation à l'égard d'un phénomène produit par la domination économique et sociale, l'auteur insiste sur l'importance de l'analyse qualitative dans la saisie de l'impact des politiques culturelles. Il le montre à travers l'analyse de quelques aspects importants de l'évolution culturelle et scolaire dans les zones rurales en Algérie. C'est ainsi par exemple que l'extension considérable de la scolarisation n'a pas pour effet automatique une promotion sociale réelle. Il s'agit en effet d'un processus contradictoire dans lequel l'accroissement des effectifs scolarisés s'accompagne d'une tendance de plus en plus marquée à la dévalorisation sociale de l'enseignement et des diplômes, affectant plus particulièrement les échelons les plus bas.

Ce sont les groupes sociaux défavorisés, massivement exclus du système scolaire après le premier cycle qui ressentent le plus vivement cette dévalorisation de l'enseignement, se traduisant pour eux non seulement par l'incapacité d'une accumulation culturelle, faute d'une maîtrise suffisante des instruments linguistiques mais aussi par l'interdiction de l'accès à des professions ne requérant qu'une instruction élémentaire.

L'auteur analyse d'autres formes de marginalisation des classes populaires dont la culture se distingue des normes et des valeurs du système éducatif et culturel. Les exemples de comportement culturel qu'il analyse (la façon de vivre, la religion ou l'interprétation des réalités sociales à travers le cinéma) illustrent l'émergence d'une culture populaire composite qui doit surtout sa marque à un imaginaire qui s'inspire de l'expérience sociale et dans une faible mesure à l'influence des institutions en place.

Le débat sur la culture : les caractéristiques de l'évolution actuelle

Divers problèmes ont été débattus. Le premier type de problèmes concerne les aspects théoriques. En ce qui concerne les modalités d'accès à la culture par l'école, l'objection a porté sur la pertinence des analyses qui assimilent les biens culturels aux biens économiques, notamment dans le processus de la répartition. L'idée de la culture comme un simple bien à répartir implique l'existence d'un modèle de consommation d'où dérive une logique distributive.

Cette vision économiste de la culture sépare arbitrairement les processus économique et culturel qui sont en réalité indissociables et se manifestent simultanément.

Mais comment définir la composition organique du capital culturel ? L'accent a été mis sur l'existence d'un pluralisme culturel qui manifeste une grande hétérogénéité et indique une distance très grande entre les classes. Ainsi les classes populaires (dans leurs diverses expressions) révèlent des compétences et des connaissances qui se distinguent fortement du savoir acquis dans les institutions par d'autres classes et grâce à qui celles-ci ont obtenu leur promotion.

La lutte sociale ne se réduit par conséquent pas à l'accumulation du capital culturel mais s'étend à la reconnaissance d'un système particulier comme étant le plus légitime. Ainsi l'usage de la langue arabe est à l'heure actuelle un enjeu central de la lutte sociale non seulement parce qu'il s'agit de légitimer son rôle dominant au plan de la diffusion idéologique et culturelle mais aussi parce que sa substitution à la langue française entraînera inévitablement un processus de redistribution du capital culturel et une déqualification de fractions sociales auparavant dominantes. La lutte sociale produit aussi un mode de fonctionnement spécifique des établissements de formation.

M. HADDAB relève[19] que la vision scientiste des groupes sociaux dominants en Algérie a fait du progrès scientifique et de la technique un véritable objet de culte, pendant les années fastes de l'industrialisation accélérée. Pourtant, durant la même période, l'enseignement technique n'a pas cessé de reculer au profit de l'enseignement général. L'auteur explique ce paradoxe par la pression sociale exercée pour l'accroissement des établissements d'enseignement général perçus par les groupes sociaux favorisés comme des filières privilégiées d'accès à des emplois non manuels.

L'échec de la formation agricole est un autre indice de la dévalorisation des métiers manuels. Comme le note[20] S. BEDRANI, le système agricole algérien a produit des diplômés mais non des agriculteurs. Bien plus, les seuls agriculteurs ayant un savoir et une qualification acquis par expérience ont quitté massivement ce

secteur.

La segmentation culturelle (en tant que distinction radicale entre la culture populaire et les formes culturelles, institutionnalisées) redouble d'autres formes de segmentation économique comme le marché du travail par exemple à travers lesquelles se renforcent un mode de domination et l'approfondissement des processus de différenciation sociale.

II - La nature de la politique sociale suivie et ses effets sur la réduction des inégalités sociales – Eléments d'appréciation du bilan

Ce débat, le plus important, a pris pour base deux communications au contenu très différent, l'une de G. DE VILLERS comportant des propositions sur la nature de la politique sociale et les caractéristiques du système étatique en Algérie, l'autre, de M. OULD ALI, s'intéressant au rôle des collectivités locales dans le développement.

La prise de position [\[21\]](#) de G. DE VILLERS est nette ; selon lui, la politique sociale suivie en Algérie depuis 1962 est une politique de réduction des inégalités par une action de transformation des structures sociales, à travers la mise en oeuvre d'un modèle de développement économique qui subordonne toutefois les objectifs de satisfaction des besoins sociaux à la mise en place préalable de bases matérielles nécessaires à une reproduction élargie du système économique.

L'auteur relève que des résultats sociaux importants ont été déjà obtenus malgré la persistance de la reproduction de rapports sociaux inégalitaires. Critiquant les approches des analyses qui veulent rendre compte de l'évolution sociale algérienne par la domination de rapports capitalistes, il met en avant trois points dont l'analyse approfondie pourrait rendre compte plus valablement de la nature de la politique sociale actuelle : les orientations radicales du pouvoir politique, le caractère économiste de la problématique du développement et les insuffisances des résultats en matière de satisfaction des besoins sociaux.

Le radicalisme du pouvoir lui semble s'expliquer par des facteurs de contrainte économique et sociale mettant dans l'obligation un pouvoir sensible aux aspirations populaires à initier des transformations importantes des structures sociales. La conception économiste du développement, doublée d'une vision scientiste des processus de changements sociaux sont la marque d'une intelligentsia aux postes de commande économique mais subordonnée à l'appareil politique.

Quant aux facteurs pouvant expliquer les faibles performances sociales, ils sont à chercher surtout dans la segmentation des appareils de l'Etat, résultat d'une lutte pour la maximisation de la redistribution des revenus ne répondant par conséquent que faiblement aux impératifs de la planification.

M. OULD ALI expose les résultats et les insuffisances des programmes économiques initiés par les collectivités locales, surtout depuis 1974 date à partir de laquelle les communes se voient dotées de moyens de réalisation importants. Outre les plans spéciaux ayant concerné la plupart des wilayate et contribué à réduire les déficits en équipement dans les secteurs de l'habitat, de l'éducation, de la santé et des équipements collectifs, il faut mentionner aussi les plans communaux de développement destinés aux communes rurales et semi-rurales généralement parmi les plus déshéritées.

L'impact des PCD reste très insuffisant malgré quelques progrès enregistrés en matière d'électrification, d'alimentation en eau potable, d'assainissement, de scolarisation et de transports. Les insuffisances constatées concernent d'abord les lenteurs considérables de mise en oeuvre des projets se reflétant par une très faible consommation des crédits. D'autre part, la conception de ces programmes n'est pas toujours adaptée aux besoins prioritaires de la population en raison des modalités de gestion des projets qui sont définis et localisés par les instances au niveau de la wilaya. Enfin, beaucoup de ces projets devant bénéficier en priorité aux zones déshéritées restent concentrés autour des agglomérations urbaines.

Débat final sur la politique sociale

Le débat a porté sur quatre points principaux. Le premier concerne un aspect de la politique sociale de l'Etat qui est la mise en oeuvre des programmes spéciaux et communaux.

Ces programmes n'ont répondu que partiellement aux besoins sociaux de la population et nécessitent d'importants réaménagements à caractère institutionnel pour un accroissement plus significatif de leur impact.

Des précisions ont été apportées concernant les orientations futures des actions de décentralisation. Il sera tenu compte davantage à l'avenir de l'impératif de l'aménagement du territoire. A cet égard, il est prévu de réaliser une étude détaillée au niveau de chacune des 704 communes analysant les ressources et les potentialités locales et recensant les besoins sociaux.

Un effort particulier sera consenti en vue d'aboutir à une décentralisation poussée des moyens de conception et de réalisation au niveau des wilayate et des grandes villes. En matière d'orientation

de la production, outre l'implantation industrielle qui sera poursuivie, l'extension des petites et moyennes entreprises (800 projets dans le cadre de l'actuel quinquennal 1980-1984) sera encouragée notamment par la création d'entreprises de transformation des produits agricoles et de fabrication des matériaux de construction.

Les moyens de réalisation des collectivités locales seront accrus notamment par la réforme de la fiscalité de façon à transférer aux communes une part croissante des ressources prélevées par l'Etat.

Enfin des actions spéciales seront menées au profit des zones enclavées et déshéritées. Il s'agit d'un programme de réalisation de centres de vie consistant à fournir aux populations isolées les équipements et les infrastructures de base.

Le second point concerne les facteurs explicatifs de la reproduction des inégalités sociales. La distinction doit être établie entre la politique sociale et l'action sociale de l'Etat qui n'est qu'une tentative d'amortir les effets les plus brutaux des mutations socio-économiques. Ainsi s'expliquerait la politique des programmes sociaux destinés à procurer des ressources dans l'attente des effets durables de l'industrialisation ou encore la politique d'assistance des populations déshéritées en leur fournissant des emplois temporaires dans le cadre de travaux sans véritable but économique.

Le bilan de la politique sociale de l'Etat montre des résultats contradictoires : à des objectifs de réduction des inégalités partiellement ou totalement atteints on peut opposer le fait d'une reproduction et même d'un élargissement des inégalités passées. Ainsi, l'examen de l'évolution des revenus montre par exemple en 1977 que le secteur administratif distribuait encore sensiblement plus de revenus que l'ensemble du secteur agricole. L'affirmation de la prédominance d'une logique accumulative durant la période 1967-1978 est certes fondée. En effet, en 1978, alors que la P.I.B. totale était estimée à 80 milliards de DA, les investissements publics ont atteints 40 milliards.

Mais une logique concurrente, celle de la redistribution des revenus à partir de la rente pétrolière a sans doute joué aussi un rôle non négligeable. En tout cas, à cette période, la structure des revenus n'avait pas fondamentalement changé au profit des catégories défavorisées.

Le troisième point a trait à la place du secteur privé dans l'économie nationale et à son rôle dans les mutations sociales actuelles. Deux thèses se sont affrontées : la première attribue au secteur privé une part croissante du revenu national et une influence politique grandissante[22]. La seconde, tout en reconnaissant que les profits

du secteur privé ont augmenté en valeur absolue entre 1967 et 1978 (passant de 5 à 9 milliards de DA) note que sa part relative dans la P.I.B. a décliné (de 20 à 10 %). Toutefois, il est vrai que l'expression politique des intérêts du secteur privé semble s'être développée plus rapidement que son importance économique. Ainsi l'on observe l'adoption de mesures par les instances étatiques largement favorables aux intérêts privés (en matière de cession de terrains d'habitation, de logements, de création d'entreprises, etc.).

Le quatrième point concerne la segmentation des appareils de l'Etat et le rôle de la techno-bureaucratie. Deux positions se sont dégagées : la première [23] explique les contradictions de la politique de développement et ses insuffisances, pouvant apparaître comme des incohérences, par l'incapacité de la technocratie responsable du développement industriel, de le conduire selon ses normes de réalisation en raison de l'opposition de la bureaucratie étatique, moins intéressée par une politique d'accumulation que par une politique de redistribution des revenus de la rente pétrolière.

La seconde position [24] confond la technocratie et la bureaucratie dans un même ensemble dénommé intelligentsia dirigeant les appareils de l'Etat et l'économie et poursuivant une politique particulière visant essentiellement la maximisation de son contrôle sur les ressources mais sans que les résultats de cette politique se réduisent à un simple rapport de force entre appareils, une relative cohérence d'affectation entre les secteurs étant sauvegardée.

Notes

[*] Enseignant à l'I.T.P.E.A., - Chercheur au CREA.

[**] L'article qui suit est la forme abrégée d'un texte de présentation des résultats principaux du séminaire sur la lutte contre la pauvreté en Algérie, organisé par le CREA les 29 et 30 juin 1981 à Alger. Le texte complet et les communications présentées à l'occasion de ces travaux composent une publication devant paraître prochainement.

[1] Bruno JOBERT - Politiques sociales et inégalités. Université des Sciences Sociales de Grenoble. Institut d'Etudes Politiques. Centre d'Etude et de Recherche sur l'Administration Economique et l'Aménagement du territoire.

[2] Il faut manger pour vivre. Controverses pour les besoins fondamentaux et le développement. Presses Universitaires de France. Cahiers de l'I.U.E.D. Genève, 1980.

[3] S. P. THIERY. La réduction des disparités régionales. Quelques réflexions sur l'évolution passée et les perspectives.

[4] F. BOUZREG, F. GOURMAL et M. NACER. Approche spatiale et bilan de l'état de pauvreté à travers quelques indicateurs.

[5] S. SI AMMOUR. La formation de la population ouvrière et ses conditions d'existence.

[6] B. RADJI. Identification de la paysannerie parcellaire. Paysans ouvriers ou ouvriers paysans ?

[7] R. BENATTIG. Migrations, emploi et revenus. Analyse de la situation dans deux régions montagneuses.

[8] M. BOUKHOBZA. Disparités des revenus et pouvoirs d'achat en Algérie (1968-1979). Ministère de la Planification et de l'Aménagement du Territoire. Alger 1981.

[9] Annuaire statistique de l'Algérie (1980). La consommation des ménages, page 366 et suivantes.

[10] A. TOUAT. Politique sociale et monde agricole. Quelques observations sur l'expérience des villages socialistes.

[11] C. HADJJI. Les bidonvilles à Alger.

[12] GUEMAT. Bilan de la situation en matière d'équipement et d'habitat dans le Grand-Alger.

[13] F. ABDELADIM. Etude pour l'amélioration des conditions d'habitat dans quatre quartiers d'Annaba.

[14] D. BENAMRANE. Crise de l'habitat. Perspectives de développement socialiste en Algérie - SNED 1980.

[15] Se rapporter sur ce point aux débats sur l'habitat rural. Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire. Palais des Nations. Compte rendu du Séminaire du 20

au 24 mars 1973, Alger, 1974.

[16] D. BELKHENCHIR et J. P. GRANGAUD. Santé et statut social des populations.

[17] P. CHAULET. Problèmes posés par l'identification des besoins de santé en Algérie. Notes critiques et débats de l'Institut des Sciences Economiques Université d'Oran, N° 2, mars 1982.

[18] M. HADDAB. Mécanismes de domination culturelle : formes de la reproduction de la répartition inégale du capital culturel et scolaire.

[19] M. HADDAB. La formation scientifique et technique, la paysannerie et le développement en Algérie. Annuaire de l'Afrique du Nord, 1980, pp. 155-172.

[20] S. BEDRANI. Contenu du travail et formation de l'agriculture en Algérie : essai et bilan. Annuaire de l'Afrique du Nord, 1980, pp. 131-154.

[21] G. DE VILLERS, Politique sociale et caractéristiques du système étatique algérien.

[22] Thèse développée par exemple par A. BENACHENHOU. Voir le chapitre sur les stratégies sociales et le développement économique de son ouvrage : l'expérience algérienne de planification et de développement 1962-82, SNED, Alger, S/d.

[23] S. P. THIERY. La crise du système productif algérien. Thèse de doctorat. IREP-Université des Sciences Sociales de Grenoble, 1982.

[24] Cette position est celle de G. DE VILLERS, développée systématiquement dans un article inédit : l'Etat et les classes sociales en Algérie. Bilan critique et propositions. Bruxelles, mars 1980.