NABNI نبني

نبني جزائرنا على أفكار جديدة

Notre Algérie Bâtie sur de Nouvelles Idées

Réforme des subventions et compensation des pertes de pouvoir d'achat

Inventer le modèle algérien de transferts monétaires directs :

NABNI propose deux alternatives originales, généralisables dès 2019.

Alger, mars 2018.

Réforme des subventions et transferts monétaires :

Inventer le modèle algérien de transferts monétaires directs

NABNI met en garde contre l'approche annoncée par le Gouvernement, propose des alternatives plus adaptées à notre contexte et appelle à un débat national sur ce « chantier de la décennie 2020 ».

Le Gouvernement a annoncé le lancement, en 2019, dans une Wilaya-pilote, du premier jalon d'un projet de transferts monétaires ciblés, censé compenser les pertes de pouvoir d'achat issues des futures baisses des subventions. **Cette publication est une mise en garde : le Gouvernement fait fausse route sur ce dossier sensible. C'est aussi un appel pour que la communication chaotique sur cette réforme laisse place à une réelle consultation nationale** pour inventer un modèle de transferts monétaires qui soit conforme à notre idéal de justice sociale : le modèle envisagé est importé de pays beaucoup plus inégalitaires que le nôtre, où les transferts sociaux ne bénéficient qu'à une frange limitée de la population.

NABNI met en garde contre les faibles taux de couverture et les erreurs de ciblage inhérentes aux modèles dont s'inspire le programme annoncé. Celui-ci envisage en particulier de s'appuyer sur des listes de ménages démunis établies par l'administration. Les taux de couverture atteints par ce type de programmes (souvent moins de 20% de la population) sont inadaptés à notre contexte et à notre héritage de couverture sociale universelle. Il est impératif de viser une couverture bien plus large que celle envisagée par le Gouvernement, pour protéger le pouvoir d'achat des citoyens, notamment d'une partie des classes moyennes. **Nous proposons deux alternatives permettant de couvrir bien plus largement la population, plus rapidement, avec des risques d'exclusion beaucoup plus faibles des plus démunis**. En l'absence d'un système d'information exhaustif et de capacité adéquate, un programme de ciblage administratif et statistique classique, importé de contextes différents du nôtre, exclura beaucoup de ceux qui auront le plus besoin de ces aides et couvrira trop peu de citoyens. Le risque est aussi de retarder davantage la réforme des subventions, sous prétexte que nous ne serions pas prêts.

Sans attendre de disposer d'un système d'information fiable, nous proposons deux alternatives plus rapides à mettre en œuvre, plus larges dans leur couverture et plus acceptables dans notre contexte :

A. Un *Ciblage Progressif* de tous les *ménages* déclarant un revenu inférieur à un certain plafond, ciblant les 40% des ménages les moins aisés, sur une base uniquement déclarative. Les bénéficiaires indus, nombreux au début, seront progressivement exclus, à mesure que se développe un système d'information qui puisse les identifier. Cette option nous donne le temps de bâtir un système de ciblage fiable (de 5 à 10 ans, si besoin), en couvrant d'entrée, sans exclusion arbitraire, la quasi-totalité des démunis. Il couvrirait à terme la **moitié de la population** (4 millions de ménages), pour un coût d'environ **2,4% du PIB** et un **transfert mensuel moyen de 12.000 DA par ménage** (15,000 DA pour les ménages de plus 9 membres).

La seconde option va encore plus loin pour éviter les erreurs et les complexités du ciblage, et propose une approche novatrice de la redistribution sociale dont bénéficierait quasiment toute la population :

B. Un *Revenu Universel individuel*, accessible à quasiment tous les citoyens, sur une base uniquement déclarative. Cette option est plus simple à mettre en œuvre, elle n'exclurait personne et ne souffrirait donc pas des erreurs du ciblage, des difficultés inhérentes à la fixation d'un plafond de revenu ou de la complexité administrative de sa mise œuvre. Elle est néanmoins plus de deux fois plus coûteuse que le *Ciblage Progressif*. Le *Revenu Universel* pourrait aussi être mieux accepté par la population car il n'exclurait que les plus riches et compenserait rapidement **plus de 90% de la population** (ou plus de **40 millions de citoyens**), pour un coût d'environ **5,5% du PIB** et un **transfert mensuel moyen d'environ 2.000 DA par personne** (1.200 DA pour les enfants de moins de 15 ans, et de 2.400 DA pour les plus de 15 ans).

Les deux options proposées sont moins chères que les subventions actuelles (plus de 13% du PIB actuellement, dont plus de 7% pour l'énergie) et élimineraient les distorsions et gaspillages du système de subvention universelle des prix (surconsommation, fraudes, etc.). **Elles généreraient des économies considérables au budget de l'Etat** (plus de 8% du PIB pour le *Ciblage Progressif* et 5% pour le *Revenu Universel*) tout en protégeant une part plus large de la population que ce que propose le Gouvernement.

Plusieurs hypothèses de déploiement et de dimensionnement sont comparées pour chacune des deux options, en utilisant un simple outil de simulation rendu disponible au public et à l'expertise nationale sur le site de NABNI (www.nabni.org).

A l'inverse du programme annoncé par le Gouvernement, chacune de ces options permettrait : ***1.* D'être généralisée dès 2019**, en évitant de devoir disposer au préalable d'un système d'information de qualité; ***2.* D'atteindre rapidement la quasi-totalité de ceux ayant le plus besoin de compensation**, avec de faibles erreurs d'exclusion des démunis; ***3.* De réaliser très tôt des économies budgétaires et de réduire distorsions des subventions actuelles**; et, ***4.* D'avoir le temps de construire, en parallèle, une base d'information exhaustive et fiable**—future colonne vertébrale d'un nouveau système national de protection sociale et de lutte contre la précarité.

Les deux options devront être accompagnées de réformes complémentaires importantes : notamment en termes d'accès aux services financiers et de déploiement de la Carte Nationale d'Identité biométrique.

Une large campagne de proximité, de communication et d'explication du programme sera nécessaire pour encourager l'adhésion au programme, notamment dans les quartiers et régions défavorisées. Cette campagne devra expliquer l'objectif de la réforme, et montrer qu'il s'agit de distribuer *autrement*—plus efficacement et plus directement—les subventions. Le lien entre la hausse des prix des biens subventionnés et les transferts monétaires devra être expliqué, par une campagne de communication utilisant au slogan aussi simple que parlant, tel que : « **Les subventions*, Eddiw'houm drahem !*** ».

Enfin, cette contribution est **un appel à un débat ouvert pour inventer notre propre modèle de transferts monétaires**. Cette réforme, plus qu'un nouveau programme de transferts sociaux, se veut être **la base d'une refonte de notre système de redistribution**, pour plus d'équité et une meilleure couverture des plus nécessiteux. Elle mérite d'être élevée au niveau de « ***Chantier de la décennie 2020*** », et doit être pensée, discutée, équipée et portée comme telle.

Le collectif NABNI, Alger, mars 2018.

Note d'avant-propos :

Une contribution en deux temps pour équilibrer la charge de l'ajustement budgétaire.

La réforme des subventions et la réforme de la fiscalité doivent aller de pair : elles constituent les deux pans d'un nouveau contrat social entre l'Etat et les citoyens.

Ce document sera suivi d'une contribution de NABNI appelant à une réforme fiscale et budgétaire majeure. La réforme de la fiscalité ne peut être dissociée de la réforme des subventions que nous proposons dans cette publication. La charge de l'ajustement budgétaire doit être équitablement répartie entre les entreprises, les citoyens les plus riches, et le reste de la population. **Même avec les transferts monétaires proposés, réduire les subventions ferait peser le poids de l'ajustement de manière disproportionnée sur les classes moyennes**. Ce programme de transferts doit également trouver de nouvelles sources de financement soutenables. L'introduction malheureusement avortée d'une taxe foncière sur les résidences secondaires qui était prévue dans le défunt projet d'Impôt sur la Fortune de la Loi de Finances 2018 aurait constitué un premier pas d'une fiscalité mettant davantage à contribution les citoyens les plus aisés (à condition que cette taxe ait été équitablement mise en œuvre, sans application arbitraire et répressive). Par contre, ce nouvel impôt foncier aurait été insuffisant. Dans une prochaine contribution complémentaire à celle-ci, **nous proposerons une réforme fiscale et budgétaire bien plus ambitieuse, afin que les plus riches et les entreprises partagent la charge de l'inévitable ajustement budgétaire**. L'assiette fiscale doit en effet être élargie, la progressivité de l'impôt renforcée, les exemptions inefficaces éliminées[1], certaines dépenses implicites réduites, et la bonne gouvernance dans la collecte de l'impôt et la protection contre l'arbitraire doivent être mises en place.

La réforme des subventions sera mieux acceptée et vue comme plus juste par les citoyens, si les plus riches sont par ailleurs mieux taxés, et que la fiscalité des entreprises devient plus équitable, plus inclusive et moins discrétionnaire.

La réforme des subventions—passage du soutien universel de certains prix à des transferts monétaires directs, est un pan du **nouveau contrat social entre l'Etat et les citoyens**. La réforme de la fiscalité—notamment la fiscalité locale, et du lien entre les contribuables et l'Etat, en est l'autre pan. Ces deux réformes doivent aller de pair. Elles constituent les « *deux faces d'une même pièce* ».

[1] Les exemptions fiscales étaient estimées à 5.5% du PIB en 2014, pas loin des subventions d'énergie (7.7% du PIB).

Table des matières :

Résumé…… p. 6

I. Réduction des subventions et compensation des plus démunis : *l'urgence d'y aller*…… p. 17

II. Compensation des hausses de prix par des transferts : *Pour qui ? Combien ? Comment ?*…… p. 22

III. Contexte politique, institutionnel et technique : ***réalités et impératifs***……p. 24

IV. Calquer un modèle importé ne répondra pas à nos besoins …… p. 28

V. Quelle alternative ? *Inventer un modèle adapté à notre contexte*……p. 31

Option A : Transferts aux 40% des *ménages* les moins aisés, sur base déclarative……p. 32
et exclusion progressive des bénéficiaires indus

1. Vision et objectifs…… *p. 32*

2. Description du programme et mise en œuvre…… *p. 33*

3. Dimensionnement et déroulement du programme…… *p. 37*

4. Scenarios alternatifs et simulations……*p. 41*

Option B : Un *Revenu Universel* individuel pour quasiment tous les citoyens ……p. 42

1. Objectifs, description du programme et mise en œuvre…… *p. 42*

2. Exemples de programmes de revenus universels……*p. 44*

3. Dimensionnement et déroulement du programme ……*p. 45*

4. Scenarios alternatifs et simulations …… *p. 49*

VI. Choisir entre les deux options : *risques et éléments de décision*…… p. 51

V. Réformes complémentaires, efforts de proximité et campagne de communication…… p. 54

Conclusion : Appel à un débat national pour penser le « *Chantier de la décennie 2020* » …… p. 55

Réforme des subventions et compensation des pertes de pouvoir d'achat.

Inventer le modèle algérien de transferts monétaires directs :

NABNI propose deux alternatives originales, généralisables dès 2019

Résumé :

Le Gouvernement fait fausse route.

Le Gouvernement a annoncé le lancement, en 2019, dans une Wilaya-pilote seulement, du premier jalon d'un programme de transferts monétaires ciblés, censé compenser les pertes de pouvoir d'achat issues des baisses des subventions. L'option qui semble être adoptée est celle d'une identification des ménages en besoin par l'administration, par le biais des structures et informations existantes, et d'un transfert par chèques. **Nous défendons dans cette contribution que le gouvernement fait fausse route et que l'option choisie n'est pas adaptée à notre contexte et porte en elle le risque d'exclure une grande partie des ménages vulnérables qui auront le plus besoin de transferts** compensatoires quand la réforme des subventions sera mise en œuvre. Cette option porte aussi le risque de retarder davantage cette réforme, sous prétexte que nous ne serions pas prêts, et qu'un système d'information de ciblage adéquat doit être mis en place au préalable.

La réforme des subventions ne peut plus attendre. Les citoyens et les ménages, notamment les moins aisés, doivent être compensés des augmentations à venir des prix des biens subventionnés, en tête desquels figurent les carburants. L'objectif est de réduire les subventions des prix pour alléger leur poids dans le budget de l'Etat, éliminer les distorsions qu'elles induisent et redistribuer les subventions en transferts monétaires directs pour protéger le pouvoir d'achat des plus vulnérables, en particulier les 40% les plus démunis.

Retarder davantage cette réforme nous expose au risque de devoir l'engager plus tard de manière abrupte et coûteuse socialement, en cas de crise budgétaire. Nous mettons en garde sur le fait que cette temporisation *sine die* de la réforme des subventions nous expose au risque d'être plus tard obligés de la mettre en œuvre dans l'urgence, sur un échéancier plus serré et sous contrainte budgétaire sévère. Ceci risque d'être le cas si la crise budgétaire perdure et que les prix du pétrole ainsi que nos exportations d'hydrocarbures n'augmentent pas autant que nous l'espérons. Ceci aurait des conséquences sociales que nous devons prévenir. Nous avons encore la possibilité de « lisser » la hausse des prix subventionnés sur une période raisonnable. Retarder cette réforme ou la déployer trop lentement l'expose aussi au risque d'être encore interrompue par le cycle électoral qui s'approche.

L'alibi du besoin préalable d'une base d'information de ciblage : cette approche a échoué ailleurs.

Les méthodes classiques de ciblage des ménages en vigueur ailleurs s'avèrent être inefficaces et donnent lieu à des taux d'erreur d'exclusion des plus pauvres qui sont trop élevés. Ils couvrent aussi trop peu de monde (le plus souvent moins de 20% de la population) et ne sont pas du tout adaptés à notre héritage de couverture sociale universelle. Même si nous disposions de bases de données de ciblage

fiables et de la capacité de mettre en œuvre de tels programmes (nous ne les avons pas, et n'avons plus le temps de nous en doter), les meilleurs taux d'exclusion atteints (très tard) dans des pays cités comme exemple à l'instar du Brésil, restent inacceptables dans notre contexte : taux d'exclusion de plus de 30% des pauvres, et des erreurs d'inclusion des « non pauvres » de plus de 40%.

Nos politiques sociales ont permis de faire figurer l'Algérie parmi les pays les plus égalitaires au monde. **Importer des modèles de redistribution de pays plus inégalitaires n'est pas concevable.** Notre programme de transferts monétaires directs qui doit remplacer les subventions de prix, doit avoir l'ambition de préserver cet acquis égalitariste et cet idéal de justice sociale, en couvrant une partie bien plus large de la population que les programmes internationaux dont semble s'inspirer le Gouvernement.

NABNI propose deux alternatives généralisables sans délai et plus adaptées à notre contexte.

Comme l'ont fait d'autres pays avant nous, il s'agit d'innover et d'inventer un système de transferts monétaires qui réponde à nos impératifs et à notre contexte :

1. Le programme doit être généralisé rapidement, dès 2019.
2. Il doit couvrir rapidement et largement les 40% de la population la moins aisée avec des taux d'erreurs d'exclusion faible.
3. Il doit pouvoir démarrer sans le préalable de construire des bases d'information de ciblage fiables.

Une solution s'impose : un système entièrement déclaratif (initialement), sans exclusion administrative à son lancement. Pour entamer le programme rapidement et s'assurer de couvrir sans exclusion la quasi-totalité des plus démunis, **il est impératif que l'inscription au programme soit entièrement déclarative, sans aucune vérification du revenu déclaré, et sans exclusion administrative**. Cela signifie que le programme n'utiliserait ni les bases de données des programmes existants,[2] ni d'autres bases de vérification des déclarations de revenu. D'où la possibilité de le généraliser rapidement, sans risque d'exclusion, au prix de devoir y inclure initialement bien plus que les 40% les plus pauvres (tranche ciblée par une des deux options proposées par NABNI), qui constituent la tranche de population dont le pouvoir d'achat devrait être protégé de manière prioritaire.

Deux possibilités s'offrent alors :

A) Inscrire un critère de ciblage explicite (comme le revenu) qui sera appliqué progressivement, à mesure que les bases d'informations sont construites pour pouvoir mettre en œuvre ce critère et exclure les bénéficiaires identifiés comme indus (c'est l'option **A** que nous proposons ci-dessous—appelée ***Ciblage Progressif***).

B) L'autre possibilité est de ne pas s'encombrer des complexités et des inévitables erreurs du ciblage et de couvrir quasiment toute la population, c'est le ***Revenu Universel***, ouvert à quasiment tous les citoyens (option **B**).

[2] Qui souffrent d'erreurs élevées d'exclusion des plus pauvres et incluent trop de bénéficiaires aisés et indus.

Option A : UN CIBLAGE PROGRESSIF

Transferts aux 40% des ménages les moins aisés, sur base déclarative, et exclusion progressive des bénéficiaires indus à mesure que se construit une base nationale d'information sociale.

Vision. *Le programme proposé envisage de bâtir, sur un horizon d'environ 5 à 10 ans, le nouveau système de redistribution qui sera ciblé sur les 40% des ménages aux revenus les plus faibles. Ces derniers seront rapidement couverts, sans exclusion, sur une base uniquement déclarative, permettant un taux de 90% de couverture des démunis (les 40% les plus pauvres) dès 2020. La phase de transition vers ce système de ciblage nécessitera des taux d'erreurs d'inclusion initialement élevés, qui baisseront à mesure que les bénéficiaires indus seront identifiés par un système d'information fiable, développé en parallèle.*

L'idée est de construire un système de transferts monétaires directs, ciblant rapidement les ménages des 1er et 2ème quintiles de la distribution de revenus, avec, d'entrée, des taux d'erreurs d'exclusion faibles.

Description. Le Ciblage Progressif vise les objectifs suivants :

- Il doit couvrir, au bout de trois ans, **au moins 90% des ménages du premier et deuxième quintiles** (soit 90% des 40 % des ménages algériens aux revenus les plus faibles). Cela correspond à des taux d'erreur d'exclusion des démunis faibles dès le début du programme et qui diminuent rapidement.

- Il doit permettre, à terme, des **taux d'erreurs d'inclusion des non-éligibles inférieurs à 20%**. Soit au maximum 20% des ménages des quintiles 3, 4 et 5 (les 60% aux revenus les plus élevés) qui ne devraient normalement pas recevoir de transferts. Ce taux ne sera atteint que lorsque le système de ciblage aura atteint son efficacité optimale, peut-être au bout d'une décennie, alors qu'il sera initialement élevé. Nous tablons sur une moyenne de 50% de taux *d'erreur d'inclusion* la première année. Ce taux chuterait à 20% en moyenne fin 2028 quand le ciblage se sera perfectionné.

- Les montants transférés devront au moins compenser les augmentations de dépenses liées à la baisse des subventions, mais uniquement pour les ménages des deux premiers quintiles. Donc les montants augmenteront progressivement au cours des cinq premières années, à mesure que les subventions baissent.

- Le budget total du programme devra à terme, ne pas excéder **3% du PIB**. Les premières années, il ne devra pas dépasser les économies réalisées par la baisse des subventions (c'est-à-dire que la mise en place des transferts ne pourra pas évoluer « plus vite » que la baisse des subventions).

- Les ordres de grandeur des augmentations des dépenses que généreront la baisse des subventions, nous permettent de recommander des montants de transferts mensuels de l'ordre de : **9.000 DA par ménage d'au plus 4 personnes ; 12.000 DA par ménage de 5 à 8 personnes ; et 15.000 DA par ménage de plus de 9 personnes.**

- Sur la base de ces hypothèses, et d'un lancement début 2019, le programme couvrirait, à terme, un peu plus de **4 millions de ménages**, soit **48%** des ménages algériens et **90%** des ménages ciblés, avec un transfert mensuel moyen de **12.195 DA** (exprimés en DA de 2017). Après avoir atteint un pic de coût total de 3,5% du PIB en 2023, il couterait en 2030, **2,4% du PIB**, quand les subventions qui auront été réduites à cette échéance auront permis à l'Etat d'économiser au moins 7% du PIB chaque année.

Option B : UN REVENU UNIVERSEL

Un Revenu Universel individuel, pour quasiment tous les citoyens, à l'exclusion des plus riches, sur une base uniquement déclarative.

Vision. *Le programme propose d'assurer à tous les citoyens algériens, à l'exception des plus riches, un complément de revenu régulier, sans condition et quelle que soit leur situation familiale ou leur niveau de vie. Il vise à couvrir au moins 90% des citoyens au plus tard en trois ans, et de verser un transfert avec unique condition d'avoir un compte bancaire et de disposer d'une Carte Nationale d'Identité biométrique.*

Objectifs. Il s'agit non seulement de compenser tous les citoyens de l'augmentation des prix de biens subventionnés par un transfert monétaire pour tous, mais aussi de repenser le filet social et d'assurer à tout citoyen, sans condition, un filet social minimum et un complément de revenu lui permettant plus d'autonomie et plus de protection face aux aléas de la vie et du monde du travail.

Un transfert individuel plutôt qu'un transfert aux ménages. Le *Revenu Universel* concernera l'individu et non le foyer (ménage) car la notion de ménage fiscal n'a jamais existé en Algérie et viser les ménages se heurtera à des difficultés opérationnelles. Cela aura également pour effet que les femmes, les jeunes et tous les individus constituant chaque ménage puissent jouir le plus librement possible de leur revenu d'appoint. Les familles sont moins « grégaires » que par le passé et de plus en plus éclatées, les systèmes de solidarité familiale ne sont pas autant au rendez-vous qu'auparavant et les jeunes ont des aspirations d'autonomie et d'entreprenariat qu'il serait bénéfique d'encourager. Chaque adulte – homme et femme- aura un compte en banque (ou un compte CCP) où recevoir son transfert monétaire, et il sera identifié uniquement sur la base de son numéro national d'identité (Carte Nationale d'Identité biométrique).

Le Revenu Universel tient compte du fait que la précarité est une notion dynamique et non figée dans le temps. Les situations individuelles (l'emploi, la situation familiale, etc.) changent fréquemment et sont difficiles à suivre précisément par l'administration, rendant un système de ciblage dynamique et fiable difficile à mettre en place. Le *Revenu Universel* suppose que, finalement, chaque individu (sauf les plus riches), quel que soit son revenu du moment, doit avoir droit à un filet social minimum et permanent. Ceci explique aussi pourquoi, à l'inverse du *Ciblage Progressif* qui vise les ménages, les bénéficiaires du *Revenu Universel* proposé soient les individus.

Nous proposons un ***Revenu Universel*** **de 2400 DA par mois pour les citoyens de 15 ans et plus ; et de 1200 DA par enfant de moins de 15 ans**. Cela représente pour une famille de deux adultes et trois enfants *8.400 DA par mois* ; et pour une famille plus large de 3 adultes (par exemple deux parents et un grand-parent), deux enfants de plus quinze ans et 2 enfants de moins de quinze ans, *14.400 DA par mois*.[3]

Avec ces hypothèses, la taille du programme *Revenu Universel* serait, à terme, d'environ **5,5% du PIB**, après avoir atteint un pic de **6,1% du PIB en 2024**. A court terme, le programme toucherait **41,1 millions de citoyens**, dont **12,3 millions d'enfants** de moins de quinze ans, pour un **transfert mensuel moyen d'environ 2.000 DA par individu**.

[3] Malgré la dénomination de *Revenu Universel* communément utilisée pour ce type de transferts, ces montants sont plus un complément de revenu (ou une bourse de soutien au pouvoir d'achat) qu'un revenu à part entière.

Quelle option choisir ?

Ces deux options se rejoignent sur un objectif commun : *compenser rapidement et largement les plus démunis* et éviter de prolonger le statut quo sous prétexte qu'il faut du temps pour préparer le ciblage. Elles sont les deux supérieures au statut quo—leur coût est inférieur aux coût des subventions actuelles. C'est en cela qu'elles sont attractives sur le plan politique en particulier, les compensations débuteraient rapidement, toucheraient de très larges franges de la population (quasiment tout le monde pour le *Revenu Universel*) et rendraient ainsi plus acceptable la baisse des subventions car y seraient clairement associés les transferts reçus (d'où la formule proposée, « ***Les subventions : Eddiw'houm drahem !*** »).

Chacune part du principe que cela ne peut se faire qu'au prix d'une couverture plus large que celle de la cible visée en priorité (les 40% les plus pauvres), sans exclusion, au moins au début pour le *Ciblage Progressif*, et en excluant uniquement les plus riches pour le *Revenu Universel*. Dans le cas du *Ciblage Progressif*, l'hypothèse est que de nombreux ménages inéligibles (déclarant frauduleusement un revenu inférieur au seuil fixé) recevront le transfert au début, avant que l'administration ne puisse développer la capacité informationnelle de progressivement les exclure plus tard. Pour le *Revenu Universel*, l'objectif est le même, mais part de l'hypothèse qu'il vaut mieux couvrir tout le monde puisqu'il est trop compliqué de cibler et la dynamique des revenus fait que le seuil d'éligibilité fixé sera de toute façon arbitraire.

Sur ce plan, ces deux options ne diffèrent que par rapport au « coût d'erreur d'inclusion » à payer pour pouvoir couvrir efficacement et sans exclusion les plus démunis que l'on veut atteindre de manière prioritaire : le *Revenu Universel* paie le prix le plus cher en ouvrant immédiatement la couverture à quasiment tout le monde—l'idée est qu'en éliminant le besoin de cibler, on est sûrs que la quasi-totalité des citoyens les plus démunis (les 40% les plus pauvres) recevront leur transfert, même si cela exige d'ouvrir l'éligibilité à quasiment toute la population. Quant au *Ciblage Progressif*, il paie un prix élevé au début puisque de nombreux bénéficiaires indus (au revenu réel plus élevé que le plafond d'éligibilité) seront couverts, avant que ce coût ne diminue à mesure que la capacité de ciblage par exclusion se développe et que l'administration soit capable d'exclure les ménages bénéficiaires indus.

Elles émanent néanmoins de visions fondamentalement différentes de ce que doit être le nouveau filet social algérien : le *Ciblage Progressif* part du principe que les aides doivent viser de manière prioritaire les ménages les plus pauvres et que l'Etat doit s'armer des outils qui lui permettent d'identifier et de soutenir en priorité cette frange de la population. C'est le cas de la quasi-totalité des programmes sociaux dans le monde. Le *Revenu Universel* part du principe que minimiser les erreurs d'exclusion est plus important que d'inclure des citoyens qui n'ont pas prioritairement besoin de transferts compensatoires, mais aussi que la population à compenser va au-delà des 40% les plus pauvres, et inclure aussi les classes moyennes. Ceci est particulièrement important pour un pays comme **l'Algérie qui se trouve être parmi les pays les plus égalitaires au monde** : le niveau d'inégalités y est proche de celui des pays nordiques.

Ces deux options ne sont pas nécessairement exclusives. L'option du *Ciblage Progressif* se base sur un système initialement déclaratif qui vise à construire progressivement une base de données exhaustive sur la situation sociale des citoyens et des ménages. Bien que l'option du *Revenu Universel* n'ait initialement pas besoin de construire une telle base puisqu'elle n'envisage pas de ciblage (ce qui en fait une option plus simple et moins coûteuse à administrer), on pourrait envisager une infrastructure administrative identique pour les deux options afin que toutes deux développent, à terme, un système d'information sociale détaillé et fiable, qui permettrait de moduler les montants selon les situations particulières.

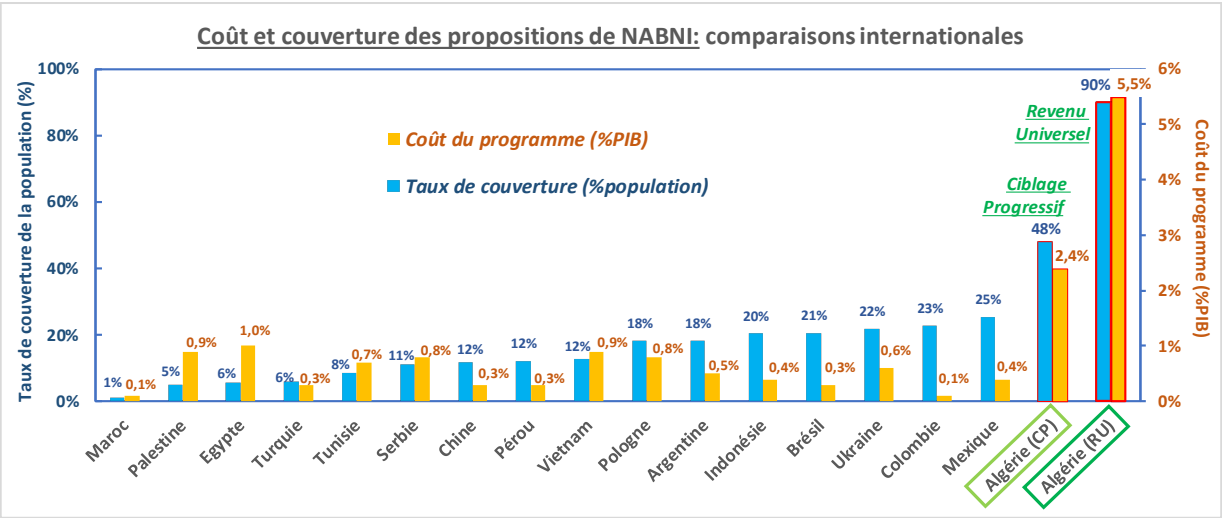
Les deux options proposées offriront, à terme, la possibilité de soutiens plus individualisés. Rien n'empêche de moduler les montants transférés selon les conditions spécifiques de certains citoyens vulnérables ou de certains ménages, selon leur niveau de vie, ou les aléas auxquels ils peuvent être confrontés. Les transferts pourraient être plus élevés pour les familles ou les citoyens souffrant d'handicaps. Les veuves ou les ménages monoparentaux pourraient aussi recevoir des montants plus élevés, ainsi que les étudiants.

In fine, c'est la capacité budgétaire qui sera la contrainte la plus importante pour déterminer les montants et l'étendue de couverture du programme. Bien que le *Revenu Universel* soit beaucoup plus coûteux que le *Ciblage Progressif* (plus du double), il est plus simple à mettre en œuvre et par définition plus inclusif. Il est de ce fait plus attractif politiquement, même s'il génère un risque en termes de soutenabilité budgétaire. L'amélioration de l'information fiscale permettra néanmoins de récupérer une partie des transferts reçus par les citoyens les plus aisés.

L'autre élément de décision relève du contexte politique et du degré d'acceptation par la société des erreurs d'exclusion ou d'inclusion. Plus la société est foncièrement contre les erreurs d'exclusion (des pauvres) ou d'inclusion (des riches)—scénario probable dans un pays comme le nôtre aux inégalités très faibles, plus un programme à la couverture très large, serait indiqué. Le *Ciblage Progressif* permettrait de contourner ce problème en se dotant, au bout de quelques années (de 5 à 10 ans, si besoin), d'un système de ciblage suffisamment efficace pour réduire ces taux d'erreur, tout en lançant immédiatement un programme à la couverture initialement large.

Les deux options proposées génèreraient des économies budgétaires considérables tout en protégeant une part bien plus large de la population que ce que propose le Gouvernement.

Bien que le *Revenu Universel* soit plus de deux fois plus coûteux que le *Ciblage Progressif* (dont le coût de gestion administrative est néanmoins bien plus grand), **toutes deux restent moins chères que les subventions actuelles** (plus de 13% du PIB actuellement, dont plus de 7% pour l'énergie) **et généreraient des économies considérables pour le budget de l'Etat** dont une partie pourrait être mieux investie (au moins 8% du PIB pour le *Ciblage Progressif* et au moins 5% du PIB d'économies pour le *Revenu Universel*).



Source : Simulations NABNI et données Banque mondiale : datatopics.worldbank.org/aspire/

Les propositions de NABNI se distinguent des programmes existants qui sont inadaptés à notre contexte social et trop limités dans leur couverture. Mis en perspective des programmes de transferts monétaires existant dans le monde, les deux options que nous proposons ambitionnent de compenser une part bien plus grande de la population que ce que font des pays bien plus inégalitaires que le nôtre : 48% et 90% pour, respectivement, le *Ciblage Progressif* et le *Revenu Universel*, contre moins de 25% pour tous les exemples répertoriés dans le monde—la plupart couvrant moins de 15% de leur population (voir graphique ci-dessus). Ces différences montrent à quel point l'approche proposée par NABNI diffère fondamentalement de ce qu'a annoncé le Gouvernement. Les coûts des programmes proposés sont donc naturellement plus élevés qu'ailleurs : 2,4% et 5,5% du PIB pour, respectivement, le *Ciblage Progressif* et le *Revenu Universel*, contre moins de 1% partout ailleurs.

Tout faire pour atteindre les plus pauvres : infrastructures de proximité, réformes complémentaires et campagnes de communication : « Les subventions : Eddiw'houm drahem ! »

Le besoin d'un effort administratif de proximité. L'expérience internationale a montré que ce qui est le plus difficile dans les programmes sociaux est d'atteindre celles et ceux qui en ont le plus besoin : les plus pauvres. Un programme aussi célébré pour ses succès de réduction de pauvreté comme *Bolsa Familia* au Brésil, pourtant ciblé sur les plus pauvres, n'a pu atteindre que 70% des ménages du premier décile (les 10% les plus pauvres) alors que 40% des ménages bénéficiaires sont indus (plus riches que le plafond d'éligibilité). C'est dire l'effort administratif colossal que devra mettre en œuvre l'Etat au niveau local pour atteindre les plus pauvres, pour les deux options proposées par NABNI, même si les deux sont basées sur un système d'inscription déclaratif simple, sans exigence administrative particulière et sans exclusion à son lancement. Il s'agira de renforcer les capacités administratives locales—notamment de densifier le réseau d'antennes de l'Agence de Développement Social ; de s'allier avec des acteurs locaux—associatifs, éducatifs, religieux et autres ; et d'utiliser toutes les capacités administratives pour s'assurer que le programme inscrive tous ceux qui ont réellement besoin de ces transferts, même en prenant le risque d'inscrire initialement—pour ce qui est du *Ciblage Progressif*, beaucoup trop de ménages bénéficiaires indus. Ils seront progressivement exclus par la suite une fois que des informations fiables sur les revenus des ménages seront disponibles.

Des réformes complémentaires qu'il est crucial d'accélérer. L'amélioration de **l'inclusion financière** devra accompagner la mise en place des transferts monétaires. Le taux de bancarisation étant actuellement de 50%, il est nécessaire que chaque individu puisse posséder un compte bancaire, postal ou transactionnel. Ce dernier étant un compte offrant uniquement la possibilité de recevoir des virements et de retirer son argent (en liquide ou par carte de retrait) mais n'offrant aucun service financier tel que les prêts ou crédits. Ce service minimum peut être offert par des établissements non bancaires recevant des licences bancaires réduites, ainsi qu'une supervision allégée de la Banque d'Algérie. Une nouvelle législation bancaire devra être mise en place. Cela ne devrait pas poser de difficultés compte tenu des expériences réussies de pays comme la Jordanie qui ont mis en place de tels établissements. L'expérience du *Revenu Universel* Iranien ou de programmes de transferts monétaires à couverture large, ont montré combien ces programmes permettaient des **bonds spectaculaires en termes d'inclusion financière** des citoyens, notamment les plus pauvres. Par ailleurs, **la Carte Nationale d'Identité biométrique** étant le sésame en matière d'identification des individus, il convient de s'assurer de sa généralisation, et d'utiliser cet identifiant comme base de développement d'un identifiant-ménages et d'une base nationale de données sociales des ménages (si l'option d'un transfert aux ménages était adoptée).

Le besoin de communiquer et d'expliquer la réforme*.** Une large campagne de communication sera nécessaire pour encourager l'adhésion au programme de transferts monétaires. Cette campagne devra également expliquer l'objectif de la réforme, et montrer combien les subventions de prix sont captées en grande partie par les ménages plus aisés ou des intérêts particuliers. Le lien entre la hausse des prix des biens subventionnés et les transferts monétaires devra être clairement communiqué, notamment par une campagne de communication autour d'un slogan parlant : « **Les subventions*, Eddiw'houm drahem ! ».

Appel à un débat national pour penser le « Chantier de la décennie 2020 »

Le manque de transparence et les annonces contradictoires faites par le Gouvernement sur ce dossier reflètent indéniablement un manque de préparation et d'appropriation de cette réforme. Tout laisse à croire que les autorités n'ont pas pris la mesure de l'étendue de ce type de chantier, qui, dans des pays comme le Brésil ou le Mexique a constitué le projet social phare de plusieurs mandatures présidentielles.

Ce projet ne peut se réduire à des actions d'un Ministère de la Solidarité et de la Famille, d'une agence (l'ADS) ou d'une direction générale du Ministère des Finances. C'est un **projet d'envergure nationale, qui va demander une mobilisation exceptionnelle de l'administration ainsi qu'un appui politique au plus haut niveau**. C'est toute l'architecture du système de redistribution sociale de l'Etat algérien qui sera affecté, et il s'agit de construire la colonne vertébrale du nouveau système de redistribution. L'approche actuelle du gouvernement et la communication autour de cette réforme indiquent clairement que le projet est loin d'avoir reçu ce statut.

Nous appelons le Gouvernement à ouvrir le débat à une consultation nationale sur la question de la réforme des subventions et de notre modèle de redistribution sociale. Ce dossier stratégique doit être élevé au niveau du ***Chantier de la décennie 2020***, et doit être pensé, débattu, conçu et équipé comme tel. Une institution nationale forte et équipée des meilleures expertises doit le mener. Ce chantier, au lieu de faire l'objet d'annonces presque mensuelles aussi légères que contradictoires, doit être porté de manière visible et engagée par le Chef de l'Etat et son Gouvernement, et bénéficier du plus grand appui politique. Car ce projet aura des répercutions profondes sur notre nation et le lien qui lie l'Etat aux citoyens. Il ne s'agit pas moins de réinventer la nature de l'Etat social en vue de préserver notre idéal de justice sociale.

Le Collectif NABNI,

Alger, mars 2018.

Les propositions de NABNI en chiffres : CIBLAGE PROGRESSIF — *récapitulatif des hypothèses, taille du programme et couverture.*

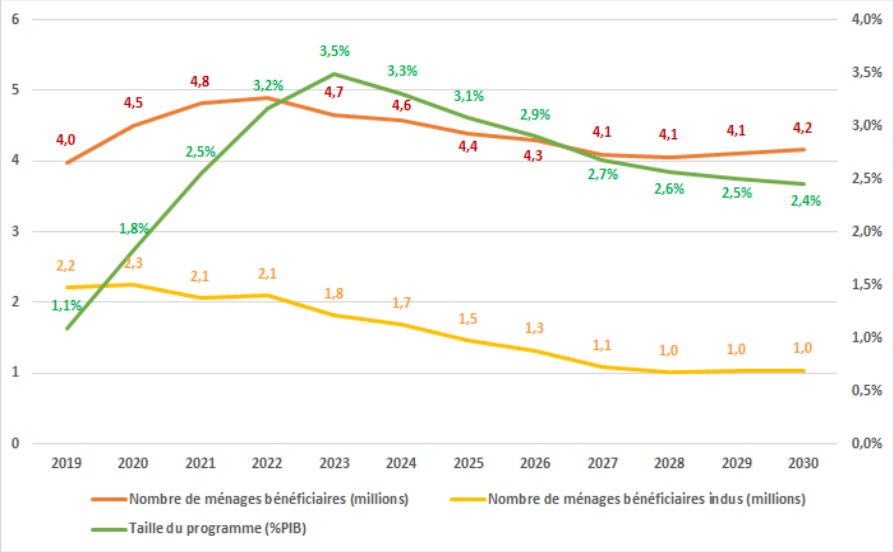
Année	Taux de couverture des quintiles ciblés	Taux d'erreur d'inclusion (couverture des quintiles exclus)	% des ménages couverts	% des ménages éligibles et bénéficiaires	% des ménages bénéficiaires qui sont indus	Nombre de ménages bénéficiaires (millions)	Nombre de ménages bénéficiaires indus (millions)	Total transferts (milliards DA de 2017)	Taille du programme (%PIB)	Transfert mensuel moyen par ménage (DA de 2017)	Pertes d'erreur d'inclusion (milliards DA de 2017)	Pertes d'erreur d'inclusion (%PIB)
2019	60%	50%	54%	24%	30%	3,98	2,21	194	1,1%	4.065	108	0,6%
2020	75%	50%	60%	30%	30%	4,50	2,25	330	1,8%	6.098	165	0,9%
2021	90%	45%	63%	36%	27%	4,81	2,06	470	2,5%	8.130	201	1,1%
2022	90%	45%	63%	36%	27%	4,90	2,10	598	3,2%	10.163	256	1,4%
2023	90%	38%	59%	36%	23%	4,66	1,82	682	3,5%	12.195	266	1,4%
2024	90%	35%	57%	36%	21%	4,57	1,68	669	3,3%	12.195	246	1,2%
2025	90%	30%	54%	36%	18%	4,39	1,46	643	3,1%	12.195	214	1,0%
2026	90%	27%	52%	36%	16%	4,29	1,32	628	2,9%	12.195	193	0,9%
2027	90%	22%	49%	36%	13%	4,09	1,09	599	2,7%	12.195	159	0,7%
2028	90%	20%	48%	36%	12%	4,06	1,01	594	2,6%	12.195	149	0,6%
2029	90%	20%	48%	36%	12%	4,11	1,03	601	2,5%	12.195	150	0,6%
2030	90%	20%	48%	36%	12%	4,16	1,04	608	2,4%	12.195	152	0,6%

Hypothèses sur les taux de couverture du programme par quintile

	Taux de couverture Q1	Taux de couverture Q2	Taux de couverture Q3	Taux de couverture Q4	Taux de couverture Q5
2019	50%	70%	70%	50%	30%
2020	70%	80%	70%	50%	30%
2021	90%	90%	65%	45%	25%
2022	90%	90%	65%	45%	25%
2023	90%	90%	55%	40%	20%
2024	90%	90%	50%	35%	20%
2025	90%	90%	45%	30%	15%
2026	90%	90%	40%	25%	15%
2027	90%	90%	35%	20%	10%
2028	90%	90%	30%	20%	10%

	Montant mensuel du transfert selon la taille du ménage (DA de 2017)				
Taille ménage	*1 à 2*	*3 à 4*	*5 à 6*	*7 à 8*	*9+*
2019	3000	3000	4000	4000	5000
2021	6000	6000	8000	8000	10000
2023+	9000	9000	12000	12000	15000

Evolution du nombre de bénéficiaires et taille du programme (%PIB)



Les propositions de NABNI en chiffres : REVENU UNIVERSEL — *récapitulatif des hypothèses, taille du programme et couverture.*

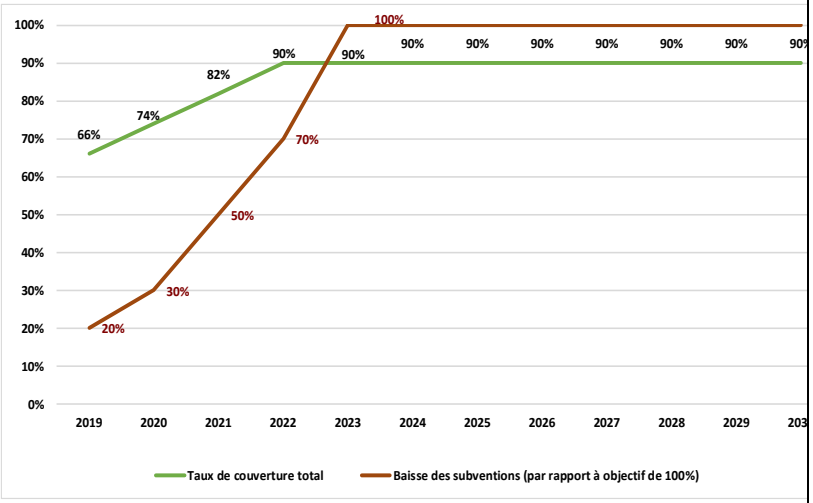
Evolution du montant individuel des transferts
(DA de 2017)

Montant mensuel en DA selon la tranche d'âge de l'individu					
Age de l'individu:	*0 - 14 ans*	*15 - 19 ans*	*20 - 29 ans*	*30 - 64 ans*	*65 ans et +*
2019	600	1200	1200	1200	1200
2020	750	1500	1500	1500	1500
2021	900	1800	1800	1800	1800
2022	1050	2100	2100	2100	2100
2023	1200	2400	2400	2400	2400
2024	1200	2400	2400	3200	3200
2025	1200	2400	2400	3200	3200
2026	1200	2400	2400	3200	3200
2027	1200	2400	2400	3200	3200
2028	1200	2400	2400	3200	3200
2029	1200	2400	2400	3200	3200
2030	1200	2400	2400	3200	3200

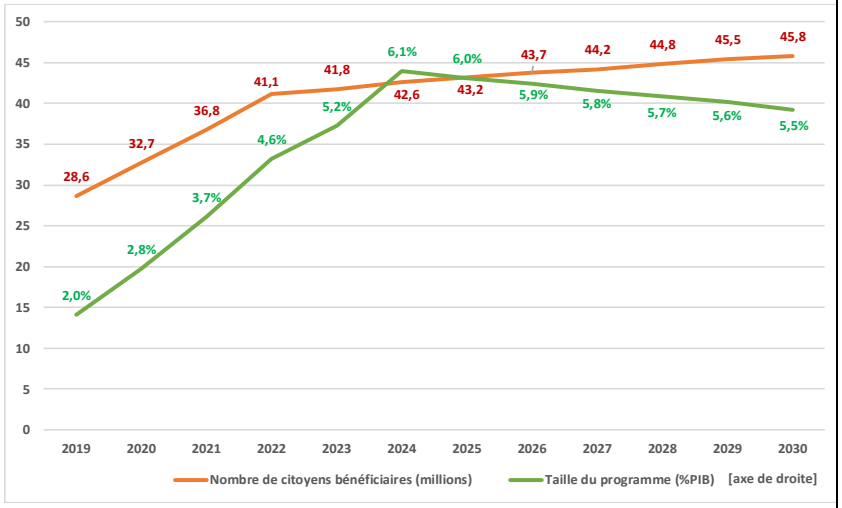
Evolution du taux de couverture de la population par quintiles
(hypothèses)

	Hypothèses de taux de couverture de chaque quintile (par année) :					
	Taux de couverture Q1	Taux de couverture Q2	Taux de couverture Q3	Taux de couverture Q4	Taux de couverture Q5	Taux de couverture de la population totale
2019	50%	70%	70%	70%	70%	66%
2020	70%	80%	80%	80%	60%	74%
2021	90%	90%	90%	90%	50%	82%
2022	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2023	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2024	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2025	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2026	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2027	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2028	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2029	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2030	100%	100%	100%	100%	50%	90%

Taux de couverture de la population et baisse des subventions :



Evolution du nombre de bénéficiaires (millions) et son cout en % du PIB :



NABNI نبني

نبني جزائرنا على أفكار جديدة

Notre Algérie Bâtie sur de Nouvelles Idées

I. Réduction des subventions et compensation des plus démunis : *l'urgence d'y aller.*

La réduction des subventions aux biens et services est devenue incontournable

Dès 2012, NABNI n'a cessé de recommander la réduction progressive des subventions aux produits et services et la mise en place de transferts monétaires directs pour compenser les ménages et les citoyens, notamment les plus démunis, de hausses de prix de ces biens.[4] La crise budgétaire que subit le pays suite à l'effondrement vraisemblablement durable des cours du pétrole a rendu cette réforme inévitable à très court terme. Alors qu'elle aurait pu être étalée sur une décennie, la réforme des subventions — notamment les subventions énergétiques, doit maintenant être mise en œuvre plus rapidement.

Soyons transparents sur ce que nous entendons par réforme des subventions : les prix des biens subventionnés doivent augmenter (significativement pour certains comme le carburant), et une partie des économies budgétaires réalisées seront versés aux ménages ou aux citoyens, directement, sous forme de transferts monétaires (ciblés ou universels, selon les deux options proposées par NABNI). Il ne s'agit donc pas d'éliminer les subventions, mais de les diminuer et de les transférer directement sous forme monétaire, en abandonnant, pour la plupart d'entre eux, le soutien direct aux prix.

Mais ça n'est pas seulement leur poids dans le budget qui pose problème. C'est surtout que la plupart de ces subventions sont inefficaces comme outil de redistribution sociale. Elles sont en effet consommées en plus grande proportion par les plus riches et sont donc profondément régressives. Elles génèrent aussi des distorsions importantes dans le fonctionnement de l'économie (comme la surconsommation d'énergie ou l'investissement excessif dans des industries fortement capitalistiques, au détriment de la création d'emplois). Elles génèrent enfin des externalités négatives, en particulier en termes de pollution carbone s'agissant de surconsommation de carburants.

De quoi parle-t-on et de quels montants s'agit-il ?

Le montant total des subventions explicites, c'est-à-dire celles qui sont inclues dans le budget de l'Etat et font l'objet de dépenses réelles, s'élevaient à **926 milliards de DA pour l'année 2015, soit 5,5% du PIB ou $9,2 milliards de dollars** de 2015. A titre de comparaison, ces dépenses représentaient en 2015 près de 40% des recettes de la fiscalité pétrolière. Autrement dit, sur 100 DA que l'Etat perçoit de *Sonatrach* et des entreprises pétrolières internationales actives en Algérie, au titre de la fiscalité pétrolière, 40 DA sont dépensés dans des subventions de biens et services. Au total cela représente en gros la moitié de l'ensemble de la masse salariale des fonctionnaires, ou presque l'équivalent du budget du Ministère de l'Education Nationale et du Ministère de la santé rassemblés. Ces subventions se répartissent comme suit (voir tableau récapitulatif ci-dessous) :[5]

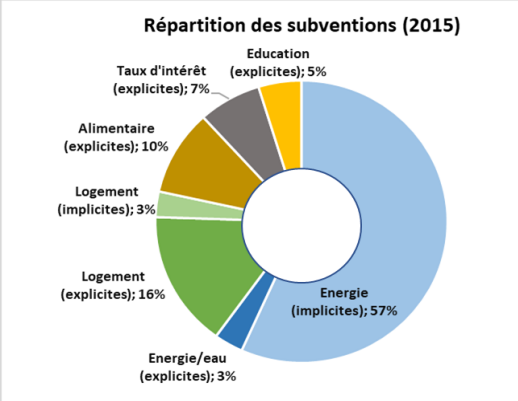
- *Logement* : 357 milliards de DA (38% des subventions explicites)
- *Subventions de taux d'intérêt* : 160 milliards de DA (18% des subventions explicites)

[4] Voir en particulier le rapport **NABNI 2020**, et le chapitre **économie**. Plus récemment, la mise à jour du **plan d'urgence** de NABNI, reprend ces recommandations déjà formulées dans le premier plan **ABDA** publié en 2015.
[5] Ces chiffres utilisent les estimations du FMI qui sont basées sur des données officielles du Gouvernement. Voir en particulier *Algeria Selected Issues,* **Subsidy Reform***, FMI, 2016*, imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16128.pdf

- *Electricité, eau et gaz naturel* : 74 milliards de DA (7% des subventions explicites)
- *Biens alimentaires* :[6] 225 milliards de DA (24% des subventions explicites)
- *Subventions directes à l'éducation (bourses, œuvres universitaires[7])* : 109 milliards de DA (13%)

A ces subventions explicites, doivent être rajoutées les subventions implicites qui ne sont pas budgétisées et ne font pas l'objet de dépenses effectives, mais qui représentent néanmoins un manque à gagner réel pour l'Etat. Elles devraient d'ailleurs être inscrites en annexe du Budget de l'Etat comme tel, par soucis de transparence. Il s'agit principalement des subventions implicites d'énergie (carburants, gaz et électricité), qui s'élevaient, en 2015, à pas moins de **1300 milliards de DA, soit 7,7% du PIB, ou 13 milliards de dollars** de 2015 ![8] Ces subventions sont dites implicites car elles sont estimées par rapport au prix international de l'énergie, ou au coût d'opportunité pour l'Etat algérien, de vendre l'énergie en interne à un prix plus bas que le prix qu'il aurait obtenu ans les marchés internationaux.[9] Le niveau des subventions implicites est donc une estimation de ce coût d'opportunité, et ne correspond pas à une dépense réelle même s'il s'agit d'une perte réelle de revenus pour l'Etat. La dépense réelle engagée (la subvention explicite), s'agissant de l'énergie, correspond quant à elle à la couverture des pertes occasionnées par les entreprises publiques (Sonelgaz, Sonatrach, Naftal et autres) qui doivent fournir l'énergie à un prix qui ne couvre pas leurs coûts de revient. Ces entreprises sont par conséquent en déficit chronique et doivent régulièrement être renflouées par le budget de l'Etat ou, indirectement, par les banques publiques qui elles-mêmes finissent régulièrement par être renflouées par le budget de l'Etat pour couvrir ces pertes.

Répartition des subventions en Algérie (2015)



Subventions (2015)	Total (milliards DA)	Total (milliards $)	% PIB	% Total
Energie (implicites)	1300	12,9	7,7%	57%
Energie/eau (explicites)	74	0,7	0,4%	3%
Logement (explicites)	357	3,5	2,1%	16%
Logement (implicites)	67	0,7	0,4%	3%
Alimentaire (explicites)	225	2,2	1,3%	10%
Taux d'intérêt (explicites)	160	1,6	1,0%	7%
Education (explicites)	109	1,1	0,7%	5%
TOTAL	**2292**	**22,8**	**13,6%**	**100%**
Taux de change $/DA :	100,6		*Source: FMI (2016)*	

Au total, en 2015, les subventions énergétiques coûtaient à elles seules quelque **1374 milliards de DA, soit plus de 8% du PIB, ou près de 14 milliards de dollars de 2015** (subventions explicites et implicites). Ceci correspond au total des budgets alloués cette année-là aux Ministères de l'Education Nationale, de l'Agriculture et de la Santé réunis ! Elles représentent près de 60% des subventions totales qui s'élevaient en 2015 à 2292 milliards de DA, soit 22,8 milliards de dollars, ou 13,6% du PIB.

[6] Essentiellement le lait en poudre et les céréales importées, mais aussi l'huile. Le sucre est aussi censé être subventionné, mais la formule de prix adoptée (subvention à partir d'un certain prix international plancher) fait qu'aujourd'hui, de fait, il ne l'est pas.
[7] Transport, logement, et surtout la restauration.
[8] D'autres subventions implicites existent pour le logement, mais leur niveau est bien moindre : 67 milliards de DA.
[9] Ce montant est calculé sur la base de prix internationaux pour l'énergie et est par conséquent maximaliste car il est peu probable et peu recommandé que l'Algérie adopte les prix internationaux de l'énergie.

Ne sont bien entendu couvertes ici que les subventions directes sur des prix de biens et services qui pourraient être vendues à des prix de marché. Il est clair que l'Etat intervient par ailleurs dans ses fonctions régaliennes et engage des dépenses totalement justifiées pour soutenir l'éducation universelle gratuite, la santé publique, les programmes sociaux et aides ciblées, etc. La réforme des subventions dont nous traitons ici ne porte pas sur ces dépenses publiques de l'Etat, mais uniquement sur les soutiens directs aux prix qui engendrent des distorsions ou qui sont régressifs dans leur allocation.

Par où commencer ? Les carburants.

Naturellement, il ne s'agit pas d'éliminer immédiatement toutes ces subventions sans discernement. Chacune vise un objectif différent. Elles varient aussi en termes de poids dans le budget de l'Etat, de l'étendue des distorsions qu'elles induisent et du niveau de leur régressivité.

Les subventions au **logement social**, aux **taux d'intérêt** et les subventions directes au secteur de **l'éducation** doivent être traitées séparément. La problématique du **logement social** et de la réforme du Fonds National du Logement doit être revue dans son ensemble, que ce soient les subventions explicites versées au Fonds que les subventions implicites sous forme de cession du foncier public à des prix en dessous de ceux du marché. Il ne s'agit pas juste d'une simple augmentation de prix, mais de revoir le dispositif dans son ensemble, qui souffre de distorsions majeures—la demande de logement social s'apparentant à un « puits sans fond » puisque les opportunités de réaliser d'énormes profits par la revente informelle de logements acquis à des prix subventionnées sont inépuisables. De plus, ces subventions sont probablement mal ciblées et les soupçons sont récurrents d'accès au logement social de citoyens connectés, qui revendent rapidement le logement acquis ou en font un autre usage profitable. Cette réforme est d'une grande priorité, tout comme celle de la gestion du foncier et de sa taxation. Mais elle doit être traitée séparément car ces subventions ne bénéficient pas une partie si large des citoyens, pour qu'elle mérite d'être compensée par des transferts monétaires directs, qui est l'objet de cette contribution.

Les subventions de **taux d'intérêt** devraient par contre en grande partie être éliminées. Il est largement établi que les contraintes d'accès au crédit ne sont pas dans le coût du crédit bancaire. Aussi, les dispositifs de microcrédit qui fonctionnent dans le monde n'ont pas besoin de subvention de taux d'intérêt. Les interventions sur le marché du crédit pour favoriser de nouveaux entrants sont légitimes. Mais subventionner des taux d'intérêt dans un contexte de marché du crédit largement inefficace, est une perte. Comme les subventions au logement social, ces subventions ne bénéficient qu'une petite partie des citoyens, et leur réduction n'engendrerait pas de perte de pouvoir d'achat majeure pour la population. Il en est de même pour les bourses et les œuvres universitaires (**subventions directes d'éducation**) : si elles devaient être mieux ciblées et rendues plus efficaces pour atteindre les étudiants qui en ont le plus besoin, cela devrait se faire dans le cadre d'une amélioration des programmes d'aides aux étudiants, et ne pas avoir comme objectif de forcément les baisser, car celles-ci sont nécessaires pour beaucoup de familles. Et si le montant total de ces aides directes devait baisser puisque mieux ciblées vers les étudiants les plus nécessiteux, alors cette réforme ne devrait pas faire l'objet de compensation par ailleurs.

En revanche, **les subventions au lait en poudre importé et aux céréales importées devraient être progressivement réduites**, et donner lieu à une compensation monétaire directe pour réduire l'impact sur le panier des citoyens. Ces subventions représentent plus de 1,3% du PIB et donnent lieu à des gaspillages en tous genres. Bien que ces produits importés soient respectivement destinés à la production

du lait en sachet subventionné dont le prix est fixé à 25DA, et de la baguette de pain dont le prix est fixé à 10DA, ces intrants font l'objet de trafics en tous genre et sont souvent naturellement détournés de leur usage principal. Le principe même de subventionner des importations encourage les détournements et trafics qu'il n'est raisonnablement pas possible d'éliminer sans réduire les subventions. Aussi, ces subventions aux produits importés encouragent la surconsommation et le gaspillage et concurrencent la production locale. L'Algérie figure ainsi parmi les trois plus grands importateurs mondiaux de lait en poudre et de céréales, et en est le plus gros importateur mondial par habitant.

De toutes les subventions, les subventions énergétiques sont celles qui doivent être réduites de manière prioritaire et progressive—celles-ci touchent tous les citoyens, et le pouvoir d'achat des moins riches d'entre eux devra être compensé. Que ce soit en termes de taille, de distorsions ou de régressivité, les subventions d'énergie émergent clairement comme celles qui doivent être diminuées, voire éliminées en priorité. En termes de régressivité, l'enquête ménages conduite par l'ONS en 2011,[10] montre par exemple que les 20% des ménages les plus riches consomment en moyenne six fois plus de carburant que les 20% des ménages les plus pauvres. Les subventions d'électricité sont moins régressives, avec 60% de consommation en plus pour les riches par rapport aux pauvres. Ça n'est par contre pas le cas pour le gaz butane, où les 20% des ménages pauvres en consomment 35% de plus que les 20% des ménages riches.

La priorité est clairement d'augmenter les prix du carburant et de l'électricité et, dans une moindre mesure, celui du gaz. Outre le fait d'être fortement régressives et injustes—les riches en bénéficient proportionnellement plus, ces subventions énergétiques génèrent d'énormes distorsions en matière de surconsommation d'énergie et de surinvestissement dans des secteurs intensifs en énergie et en capitaux (au détriment de la création d'emplois). A tel point que la croissance des dernières années en termes de consommation interne d'énergie est affolante et fait craindre que nous n'ayons bientôt plus d'hydrocarbures à exporter à moyen terme.

De combien augmenter les prix de l'énergie ? A quelle vitesse ?

De combien augmenter les prix du carburant ? Quelles recettes supplémentaires pour l'Etat ? Comme le montre le graphique ci-dessus, le prix du litre d'essence en Algérie est parmi les plus bas du monde.

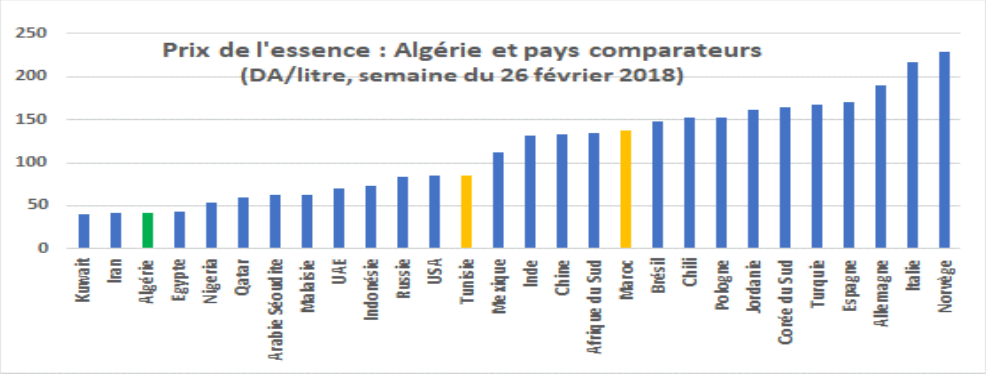
A 42 DA le litre (semaine du 26 février—voir graphique ci-dessous), il est 30% plus cher au Nigéria ; 50% plus cher en Arabie Saoudite et en Malaisie ; deux fois plus cher en Tunisie et en Russie (grand pays producteur), 3,3 fois plus cher au Maroc et 4 fois plus cher en Turquie. Les comparaisons aux pays voisins est importante, car y sont écoulées d'énormes quantités de carburant algérien.[11]

A titre indicatif et comme ordre de grandeur, on peut supposer que **le prix du carburant pourrait au moins doubler pour se rapprocher progressivement du prix du litre d'essence en Tunisie**. A ce niveau-là, il se situerait au niveau d'autres pays producteurs d'hydrocarbures, comme la Russie, l'Indonésie, les Etats-Unis ou la Malaisie. Aussi, la différence de prix avec la Tunisie serait suffisamment faible pour réduire le trafic aux frontières.

---

[10] Les **résultats** de cette enquête sont disponibles sur www.ons.dz/IMG/pdf/consfinal_1_.pdf

[11] Un **rapport** de la Banque mondiale datant de 2013 évalue à environ un million de m^3 par an la quantité de carburant algérien exporté informellement vers la Tunisie uniquement (*Estimating informal trade accross Tunsia's land borders*, Ayadi & al., World Bank Policy Research Working Paper #6731, décembre 2013).



Source : www.globalpetrolprices.com/gasoline_prices/

A quelle vitesse augmenter les prix ? Cela dépend de la vitesse à laquelle le programme de compensation par transferts monétaires est mis en place. Pour chacune des deux options que nous proposons ci-dessous, nous partons sur une hypothèse d'un **programme de réduction des subventions énergétiques étalé sur cinq ans**, entre 2019 et fin 2023. Cet échéancier pourrait être plus court dans le cas d'un *Revenu Universel* qui envisage une couverture rapide de quasiment toute la population. Par rapport à un objectif de prix donné, chaque année les prix augmenteraient pour se rapprocher de l'objectif. Par exemple, si nous visons un doublement des prix du carburant en cinq ans, cela signifie une augmentation des prix de 20% par an. Par ailleurs, les montants des transferts doivent augmenter à mesure que les prix augmentent et que les programmes sont mis en place. L'objectif est que l'Etat réalise des économies dès le début de la réforme, en remplaçant progressivement les subventions par des transferts directs. Bien entendu, l'objectif de prix du carburant devra être revu selon l'évolution des prix internationaux de l'énergie.[12]

A part le carburant, les autres produits énergétiques et les différents segments de clientèles devront faire l'objet de formules de fixation des prix et de réduction de subventions adaptées. Par exemple, en cohérence avec une réelle impulsion d'une nouvelle politique industrielle, les prix de l'énergie pour l'industrie pourraient maintenir une part de subvention implicite pendant une période transitoire de quinze à vingt ans.[13] Afin qu'un nouveau tissu industriel émerge, il pourrait continuer à bénéficier d'un avantage comparatif en termes de coût d'énergie pendant cette période transitoire. L'augmentation des prix y serait donc étalée pendant une période plus longue que pour les carburants. Il en est de même du prix de la bonbonne de gaz butane qui est une subvention plus progressive et atteignant mieux les plus démunis, que les subventions universelles de carburant.

Quel potentiel de recettes supplémentaires pour l'Etat ? Nous ne disposons pas de suffisamment de détail sur les recettes par produit pour pouvoir évaluer ce que l'augmentation de prix des carburants pourrait générer. Mais comme ordre de grandeur, si le total des subventions implicites et explicites d'énergie et de biens alimentaires représentent entre 8% et 9% du PIB, on pourrait envisager des recettes supplémentaires de l'ordre d'au moins 4% à 6% du PIB, selon les augmentations de prix visées. Ceci n'est qu'un ordre de grandeur à mettre en perspective avec les dépenses supplémentaires de transferts monétaires compensatoires que nous proposons ci-dessous.

[12] A terme, les prix domestiques de l'énergie devront être indexés aux prix internationaux, avec une formule de mise à jour qui protège les citoyens des fluctuations, tout en maintenant un prix compétitif pour l'industrie .
[13] Il faut par contre éliminer immédiatement les subventions explicites pour toutes les catégories de produits énergétiques, pour rendre aux compagnies nationales d'énergie leur rentabilité et leur capacité d'investissement.

II. Compensation des hausses de prix par des transferts monétaires : *Pour qui ? Combien ? Comment ?*

L'augmentation des prix des biens subventionnés, même si elle se limite aux carburants et autres produits énergétiques, va inévitablement peser sur le pouvoir d'achat des citoyens. Une telle réforme doit donc s'accompagner d'un mécanisme de compensation pour atténuer l'impact de la hausse des prix sur les ménages, notamment les plus pauvres d'entre eux. De nombreux pays dans le monde ont mis en place de tels programmes, ciblant le plus souvent le bas de la distribution de revenus.

Nous nous réjouissons de l'annonce faite par le Gouvernement d'opter pour un tel programme de transferts monétaires directs pour réorienter le système actuel de subventions vers les plus nécessiteux. Mais plusieurs questions critiques se posent, auxquelles le Gouvernement n'a pour l'instant pas apporté de réponses claires : *qui devrait en bénéficier ? Quels critères d'éligibilité ? S'il y a ciblage, quelle capacité et système d'information à mettre en place au préalable ? Quels montants distribuer ? Comment ? Quels types de bénéficiaires (individus ou ménages) ? Quid des risques d'exclusion de citoyens normalement éligibles ?* Cette contribution propose des réponses à ces questions.

Quelles pertes de pouvoir d'achat pour les citoyens ? Sans détails sur la structure de dépenses des ménages, par produit, il est difficile d'estimer l'impact de la hausse des prix par type de ménage. Les données de l'enquête-ménages de 2011 nous en donnent néanmoins une indication. Comme le montant du transfert devra compenser l'augmentation des dépenses que devront supporter les ménages les moins aisés, disons ceux des deux premiers quintiles, nous nous concentrerons sur les dépenses moyennes de cette catégorie de ménages. On observe que la dépense moyenne mensuelle d'un ménage de ces deux premiers quintiles était de **36180 DA** en 2011 (voir tableau ci-dessous). Ce montant est à peu près égal entre les ménages ruraux et urbains. Les variations de dépenses sont naturellement beaucoup plus grandes selon la taille du ménage.[14]

Cette même enquête permet d'estimer les dépenses en biens subventionnés pour trouver un ordre de grandeur du choc que subiront les ménages des deux premiers quintiles.[15] Un ménage d'au plus 4 personnes dépense au total, en biens subventionnés, environ **7300 DA** par mois. Un ménage de 5 personnes ou plus en dépense environ **9700 DA** par mois. Ces chiffres sont à comparer à la dépense moyenne en biens subventionnés d'un ménage issu des deux premiers quintiles : **9300 DA** et aux dépenses totales moyennes de ce ménage, **36180 DA** par mois. En supposant que, comme les prix des carburants, les prix de tous les biens subventionnés doubleront à l'horizon 2023, on peut donner une **estimation haute du choc de dépense que ces ménages subiront : entre 7000 et 10000 DA par mois (DA de 2011), soit à une fourchette de 9.500 DA à 13.500 DA, valeur de 2017**. Ceci est une estimation élevée. D'abord parce que les habitudes de consommation changeront face à l'augmentation des prix. C'est d'ailleurs un des objectifs de la baisse des subventions à l'énergie. De plus, les postes de consommation estimés par l'enquête ONS ne contiennent pas uniquement des biens subventionnés.

[14] La taille du ménage explique beaucoup plus les variations de dépenses que le nombre de membres du ménage qui ont une activité rémunérée.

[15] Nous avons limité l'estimation au sucre, aux dépenses de carburant et de transport en commun et à la catégorie « loyer et charges » qui incluent les dépenses domestiques en eau, électricité, gaz et loyer (la proportion de locataires est très faible, moins de 5%, nous supposerons donc que ce poste inclut essentiellement les charges).

	Dépense mensuelle moyenne par ménage (DA, 2011, par quintiles)					
	Total	**Total urbains**	**Total ruraux**	**Sucre**	**Loyer et charges (eau, électricité)**	**Carburant et transport urbain**
Quintile 1	31070	31202	30902	749	5386	544
Quintile 2	41288	40977	41777	876	6974	772
Quintile 3	49569	49882	48874	964	9187	1013
Quintile 4	60414	60570	59994	1081	11257	1192
Quintile 5	100362	100346	100415	1208	15613	1745
Ensemble:	**59716**	**62215**	**54334**	**996**	**10173**	**1108**

Source : Office National des Statistiques, Enquête Consommation des Ménages 2011.

Ces montants d'augmentation du coût des produits subventionnés représentent entre 30% et 50% des dépenses moyennes pour les ménages du premier quintile (selon la taille du ménage) ; et entre 25% et 35% pour les ménages du second quintile. Même si ces estimations sont probablement majorées, ces chocs sur le pouvoir d'achat ne sont pas négligeables. Ils justifient totalement des transferts monétaires directs compensatoires, qui soient du même ordre de grandeur, pour les plus pauvres notamment. Outre le choix des montants des transferts, plusieurs questions se posent quant aux paramètres du programme :

Qui devrait en bénéficier : les individus ou les ménages ? La plupart des programmes existants visent les ménages. Mais la notion de ménage fiscal n'existe pas en Algérie et les bases d'information existantes issues des programmes sociaux portent sur les individus. D'un autre côté, le ménage est la structure où se gèrent les dépenses communes et la réduction de pouvoir d'achat va principalement heurter ceux qui contribuent le plus aux dépenses du ménage où ils vivent (le plus souvent le (la) « chef(fe) de famille »). L'un des modèles que nous proposons propose des transferts aux ménages (l'option A de *Ciblage Progressif*), l'autre consiste en des transferts directement aux individus (l'option B du *Revenu Universel*).

Qui cibler ? Quasiment tous les programmes de transferts sociaux existants ciblent les ménages les plus pauvres. Mais comme nous le montrerons ci-dessous, ces programmes souffrent d'erreurs de ciblage très élevées que nous voulons éviter, et ils couvrent souvent une frange trop faible de la population (de 10% à 20%). D'autres programmes, plus rares mais qui ont eu un regain de popularité récemment et sont envisagés par plusieurs pays, ouvrent le droit au revenu à tous les citoyens. Ce sont des *revenus universels*. Les options proposées sont des variantes de ces deux modèles, adaptées à notre contexte, à nos contraintes et à nos exigences.

S'il y a ciblage, sur quels critères ? quels préalables sont nécessaires ? Les revenus et les dépenses des individus et des ménages ne sont pour la plupart pas observables. Cela rend très difficile de concevoir des programmes d'aides qui ciblent les plus pauvres. Ceci est particulièrement le cas dans notre pays où le secteur informel est très large et où le niveau des inégalités est parmi les plus faibles du monde. La difficulté de cibler les plus nécessiteux se manifeste déjà dans les programmes existants, comme l'accès au logement social.

Quelle tolérance pour les erreurs de ciblage ? Un élément important d'un programme ciblé est le fait qu'il fera nécessairement des erreurs. C'est un des avantages des deux options que nous proposons de minimiser les erreurs d'exclusion, particulièrement pour l'option du *Revenu Universel* qui, par construction, n'exclut personne, mis à part les plus riches. Les erreurs de ciblage peuvent être de deux types : <u>les erreurs d'exclusion</u> (dites de type I), où un ménage ou un individu normalement <u>éligible</u> est

injustement exclu du programme (ou il ne s'inscrit pas, pour une raison ou une autre). Les erreurs d'inclusion (dites de type II) surviennent quand un ménage ou un individu inéligible, se voit inclus dans le programme et bénéficie indument de l'aide. La tolérance vis-à-vis des deux types d'erreur varient selon les contextes. Un pays sévèrement contraint du point de vue budgétaire et où l'accès frauduleux aux services sociaux de citoyens qui n'y ont normalement pas droit choque l'opinion, voudra peu *d'erreurs d'inclusion*. Un pays où la priorité est vraiment d'inclure le maximum de pauvres dans les programmes sociaux, au risque de devoir couvrir une plus grande partie que ce qui est ciblé, préfèrera avoir peu *d'erreurs d'exclusion*, même si cela doit se faire au prix d'erreurs d'inclusion élevées. Il y a généralement un arbitrage à faire entre ces deux types d'erreurs, qui est déterminé par le contexte politique et les contraintes institutionnelles et budgétaires du pays en question.

Le reste du rapport offre des réponses à ces questions, en commençant par décrire notre contexte politique, institutionnel et technique. Ces impératifs et ces contraintes vont en effet dicter nos priorités et les modèles de transfert monétaires que nous proposerons par la suite.

III. Contexte politique, institutionnel et technique : *réalités et impératifs*

Le contexte dans lequel le nouveau programme de transferts monétaires algérien devra être mis en œuvre et les contraintes politiques, institutionnelles et techniques auquel nous faisons face, vont naturellement restreindre les options qui pourraient fonctionner chez nous.[16] C'est d'ailleurs au vu de la réalité de notre contexte que nous mettons en garde dans la prochaine section sur l'approche annoncée par le Gouvernement, qui s'inspire de modèles internationaux dont nous connaissons aujourd'hui mieux les défauts. C'est sur la base des trois contraintes et impératifs suivants, que nous avons conçu deux alternatives plus adaptées à notre contexte :

1. L'impératif d'erreurs d'exclusion très faibles : *Les méthodes de ciblage classique ne permettent pas d'atteindre des taux d'inclusions des pauvres qui soient satisfaisants dans notre contexte*. Dans les pays à revenu intermédiaire comme l'Algérie, les programmes de transferts monétaires peinent à couvrir le premier quintile.[17] Contrairement aux autres programmes de ciblage (Brésil, Mexique, etc.), le système à mettre en place ne pourra pas tolérer des erreurs d'exclusion des populations pauvres de 30% ou 40%.[18]

En effet, nous souffrons d'un déficit de confiance du citoyen dans la capacité de l'Etat à cibler les plus nécessiteux de manière juste et sans passe-droits.[19] Beaucoup pensent que tout système de ciblage administratif sera abusé et que des bénéficiaires inéligibles prendront la place de ceux qui ont le plus besoin des aides. C'est un thème récurrent dans le débat public, qui pousse l'Etat à mettre en place toutes sortes de systèmes de contrôles *a priori* ou de sanctions contre les abus. Ceci explique aussi pourquoi cette réforme est sans cesse retardée, l'Etat est naturellement soucieux de construire un système de ciblage fiable qui soit suffisamment inclusif. **Notre tolérance aux erreurs d'exclusion est très faible**.

[16] Certaines sont spécifiques à l'Algérie et d'autres sont communes aux pays en développement et au vu notamment des expériences internationales en termes de ciblage que nous connaissons mieux aujourd'hui.
[17] Un quintile étant une tranche de 20% de la population. Le 1er quintile étant le plus pauvre, le 5ème le plus riche.
[18] Taux d'erreur d'exclusion du premier quintile que l'on observe dans plusieurs programmes dans le monde.
[19] Les manifestations fréquentes lors de la publication de listes de bénéficiaires de logements en sont la preuve.

Cela implique que le programme devra débuter avec des erreurs d'exclusion faibles, ce qui est inhabituel mais impératif chez nous. Nous héritons d'un Etat de natures sociale et redistributive fortes ; d'une aversion forte de la population aux inégalités ; et de quinze années consécutives d'amélioration du niveau de vie, de redistribution et d'absence de réformes douloureuses. Aussi, nous partageons tous l'impératif de maintenir la stabilité et l'aversion au risque de contestation sociale est forte. La « température sociale » est imprévisible : nous n'avons pas le droit à l'erreur. Une transition trop brutale est exclue.

Contrairement aux autres programmes de ciblage (Brésil, Mexique, Indonésie, Inde ou autre), le système à mettre en place ne pourra pas tolérer des erreurs d'exclusion de 30%, 40% voire 60%.[20] Il faudra dès le début que le système d'inscription soit quasi-automatique, **déclaratif**, sans sélection et avec un moyen de paiement et d'inscription simple et efficace pour ouvrir les droits aux transferts à tous les individus ou les ménages (selon l'option choisie) les plus nécessiteux. Par exemple, le programme devrait viser un taux d'inscription à l'issue de la première année, qui couvre au moins 70% des individus ou des ménages des deux quintiles les plus pauvres. Le programme devrait atteindre rapidement au moins 90% de couverture des deux premiers quintiles, au plus tard deux ans après le lancement.

Comme nous le montrerons ci-dessus, les systèmes de ciblage classiques, basés sur l'information statistique, les enquêtes régulières, les identifications et ciblages locaux, etc., ne permettent tout simplement pas d'atteindre des taux d'erreurs d'exclusion si faibles et si vite. Ça n'est pas envisageable de mettre en place un système classique de ciblage qui soit si efficace, même sur un horizon de 4 ou 5 ans. C'est là où nous pensons que l'approche annoncée par les autorités fait fausse route : **quel que soit le délai que nous nous donnerions pour construire une base d'information améliorée, il sera impossible de couvrir sans taux d'exclusion élevés ceux qui ont le plus besoin de ces aides monétaires**.

Si nous optons pour le ciblage, le seul moyen de couvrir rapidement et largement les deux premiers quintiles est de **tolérer initialement des erreurs *d'inclusion* élevées** en utilisant un système entièrement déclaratif des revenus, sans exclure personne au lancement du programme. Il y aura naturellement beaucoup de bénéficiaires indus au début, mais c'est « le prix à payer » pour pouvoir inclure rapidement sans exclusion quasiment toute la population dans le besoin. C'est une des deux solutions que nous proposons pour couvrir sans attendre les plus pauvres (nous l'appelons le *Ciblage Progressif*), et exclure, plus tard, à mesure que le système d'information permette de les identifier, les bénéficiaires indus dont le revenu s'avèrera trop élevé. De toutes manières, ces « coûts d'inclusion » élevés au début seront bien moins importants que la situation actuelle où les subventions de prix bénéficient davantage aux plus riches, et génèrent donc des « erreurs d'inclusion implicites » très élevées.

L'autre moyen d'éviter les erreurs d'exclusion est de rendre éligible aux transferts quasiment toute la population. C'est la deuxième option que nous proposons, un *Revenu Universel*. La question des taux d'erreurs ne se pose évidemment pas pour cette option qui n'envisage pas de ciblage par définition—au prix d'un coût total naturellement plus élevé pour atteindre les plus pauvres.

Pour un programme ciblé, des erreurs d'inclusion élevées et une couverture des transferts qui va bien au-delà des deux premiers quintiles, peuvent même être avantageuses politiquement dans les premières années de la réforme, pour contenir le mécontentement social. C'est un autre avantage du *Revenu*

[20] Taux d'erreur d'exclusion du premier quintile de la distribution de revenus que l'on observe dans plusieurs programmes dans le monde. Ils peuvent même atteindre 60%.

Universel, puisqu'il bénéficie à quasiment tout le monde, il peut être très populaire et rendre plus acceptable la baisse des subventions qui touchera le pouvoir d'achat de toute la population, à des degrés divers.

2. L'impératif d'entamer le programme sans délai : ***le pire serait que la complexité de la réforme et l'excuse du manque de préparation et de capacité ne la retarde davantage***. Nous n'avons pas le luxe d'attendre d'avoir un système efficace de transferts monétaires ciblés pour entamer la réforme. Elle doit débuter rapidement et surtout ne pas utiliser l'excuse du temps nécessaire à construire un système d'information de ciblage fiable pour en retarder l'échéance.

C'est ce qui nous inquiète dans l'approche annoncée par les autorités : en débutant par une Wilaya-pilote seulement et en annonçant qu'au préalable il va falloir développer un système d'information de ciblage fiable, le Gouvernement semble retarder *sine die* la réforme. Nous entrons de plus dans une période préélectorale qui risque de retarder encore les choses. Les solutions que nous proposons permettent d'engager la réforme de manière généralisée dès le 1er janvier 2019, avec un échéancier de réforme transparent.

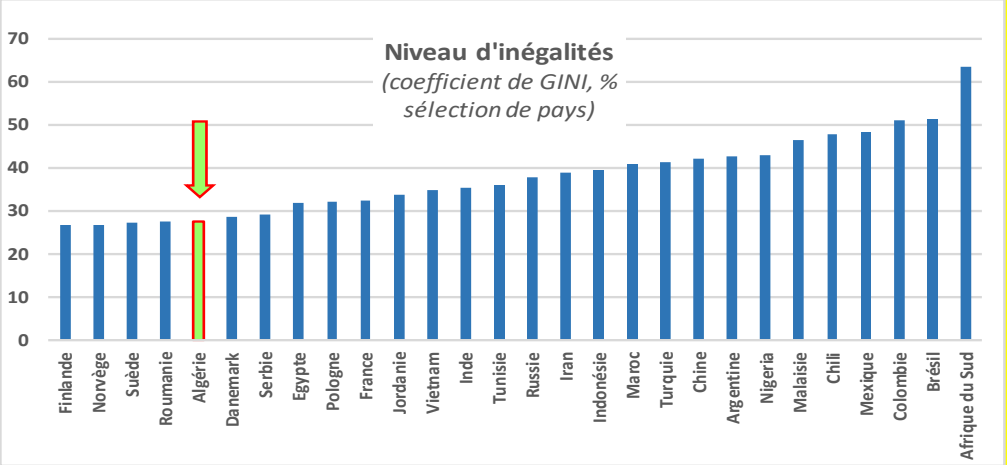
La solution à proposer doit tenir compte de cette urgence d'entamer la baisse des subventions, même si l'échéancier de la réduction des subventions pourrait s'étaler sur 5 à 7 ans, selon l'espace budgétaire dont l'Etat disposera.[21] Concernant l'option du ciblage des deux premiers quintiles, autant il est crucial d'atteindre très rapidement des taux de couverture très élevés des plus nécessiteux, autant il est probable que la baisse des erreurs d'inclusion à moins de 10% mette du temps à être atteinte. La solution de *Ciblage Progressif* que nous proposons pourrait mettre du temps à exclure effectivement les bénéficiaires indus. C'est le prix à payer (politiquement) pour mener à bien cette réforme des prix : l'entamer immédiatement, l'achever en 5 à 7 ans, et tout de suite compenser les ménages des deux premiers quintiles, même si l'exclusion des indus bénéficiaires prendra du temps. Le *Revenu Universel* s'affranchit de cette difficulté, en payant le prix de couverture immédiate des plus nécessiteux, par l'attribution du transfert à tout le monde.

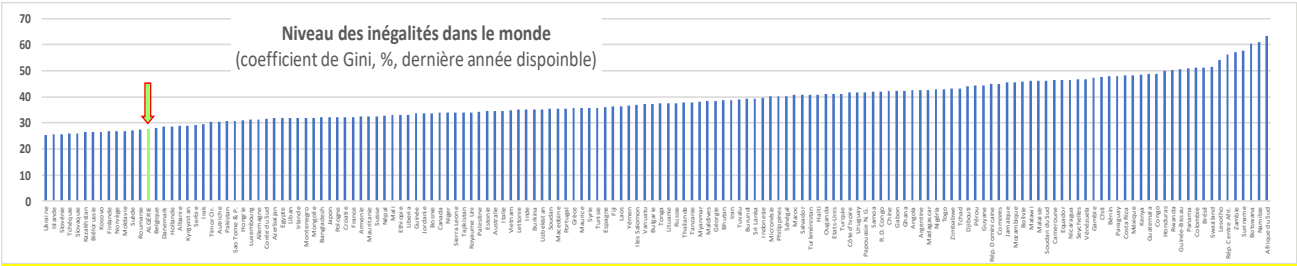
3. Tenir compte de la réalité de nos systèmes d'information et de notre capacité administrative : ***Notre système statistique actuel n'est pas adapté aux exigences d'un ciblage des individus ou des ménages—en construire un prendra des années***. Les bases de données administratives sont déconnectées les unes des autres.[22] Les systèmes actuels de ciblage (ADS, ADL, CNAC, etc.) restent à évaluer et leurs listes de bénéficiaires ne peuvent pas être considérées comme un point de départ du ciblage recherché. Le poids de l'informel complique aussi la tâche du ciblage (il occupe aujourd'hui près de la majorité des actifs). Ceci n'est pas spécifique à l'Algérie, mais dans un contexte où la tolérance pour les erreurs de ciblage est faible, cela exige une efficacité du système d'identification des ménages et individus qui soit bien plus élevée que ce qui existe ailleurs, ainsi qu'une capacité administrative de gestion d'un programme social ciblé qui reste à développer. Il faudra donc prendre le temps et mettre les ressources pour le construire, si nous voulons cibler les individus ou les ménages sur la base de leurs niveaux de vie.

[21] Ce dernier dépendra de l'évolution du prix du baril et de notre production, ainsi que des progrès réalisés, ou pas, dans les réformes budgétaires et fiscales qui doivent impérativement être mises en œuvre en parallèle.
[22] Impôts, CNAS, CASNOS, immatriculation foncière ou automobile, fonds de solidarité et programmes locaux, etc.

4. Le besoin de couvrir une large frange de la population : *Le risque d'importer des modèles de pays aux inégalités élevées : l'Algérie est un des pays les plus égalitaires au monde !*

Le point de départ et les conditions socio-économiques de notre pays sont très différentes de ceux qui ont mis en place des programmes de transferts monétaires ciblés sur une petite frange de la population— programmes dont s'inspire le projet annoncé par le Gouvernement. La plus grosse différence se situe dans le niveau des inégalités. Ceci est rarement souligné, mais l'Algérie est un des pays les plus égalitaires au monde ! **le niveau des inégalités sociales, mesuré par le coefficient de Gini** (voir figures ci-dessous), **nous place, à 27,6%, à un niveau semblable aux pays nordiques** que sont le Danemark, la Suède, la Norvège ou la Finlande. **Sur une liste de 156 pays, l'Algérie se situe à la 14ème place mondiale des pays les plus égalitaires** (voir graphique ci-dessous). Les disparités sociales dans notre pays sont incomparables à celles, bien plus élevées, des pays qui où ont été pensés les programmes classiques de transferts monétaires ciblés uniquement sur les plus pauvres : le Brésil, le Mexique, La Malaisie ou le Chili, qui ont des coefficients d'inégalités de Gini autour de 50%. Notre héritage de redistribution universelle, de transferts sociaux et de politiques égalitaristes a eu un impact considérable sur la distribution de revenus, la rendant aussi égalitaire que celle des pays nordiques. C'est un héritage que nous voulons préserver, et la problématique de compensation des plus démunis face à la baisse des subventions de prix, s'exprime de manière totalement différente que dans des pays beaucoup plus inégalitaires. Nous ne pouvons pas penser notre programme de transferts en termes de compensation de seulement 12% ou 15% de la population la plus pauvre. Nous ne pouvons pas importer les modèles de transferts monétaires qui nous viennent de pays beaucoup plus inégalitaires.





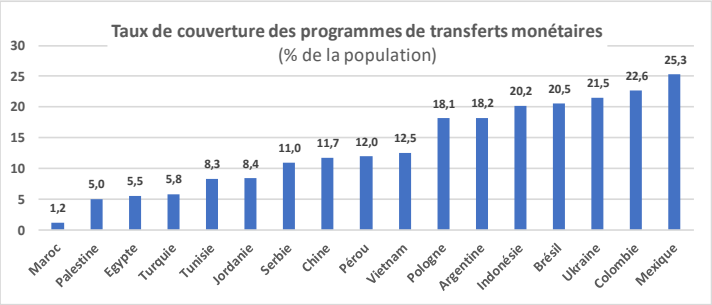
Source : Banque mondiale, data.worldbank.org

IV. Calquer un modèle importé ne répondra pas à nos besoins : *ce que les expériences internationales nous enseignent*

Le Gouvernement fait fausse route.

Le modèle annoncé par le Gouvernement s'inspire d'expériences internationales de transferts monétaires directs qui sont totalement inadaptés à note contexte. Comme nous le montrons ci-dessous : un système basé sur la sélection administrative au niveau local,[23] va inévitablement exclure un grand nombre de citoyens et de ménages pauvres qui auront le plus besoin de transferts monétaires compensatoires. De plus, ces programmes couvrent des parts faibles de la population (souvent moins de 10% ou 20%), alors que la société algérienne est très peu inégalitaire par rapport à ces pays dont nous voulons importer des modèles de redistribution : nous devons mettre en place un système de transferts qui compense beaucoup plus de citoyens—au minimum les 40% les plus pauvres. Enfin, l'annonce d'un test du nouveau programme dans une Wilaya-pilote ne fait pas de sens, étant donné que ces transferts visent à compenser la baisse des subventions qui touchent l'ensemble de la population. A moins de retarder davantage la baisse des subventions de prix—les contraintes budgétaires actuelles ne nous le permettent pas, il serait très dangereux de ne compenser que la population d'une Wilaya-pilote alors que les prix augmentent ailleurs. La baisse des subventions de prix et la compensation par des transferts monétaires directs doivent aller de pair et doivent être déroulées simultanément au niveau national.

Les programmes de transferts monétaires existants ont des taux de couverture beaucoup trop bas : nous devons compenser une partie bien plus importante de la population. Les programmes les plus anciens de transferts monétaires, tels que ceux Mexique, du Brésil ou de l'Indonésie (en additionnant tous les programmes existants, qu'ils soient conditionnels ou non-conditionnels), ne couvrent qu'entre 20% et 25% de la population.[24] La plupart des programmes ont des taux de couverture encore plus bas : 5,5% de la population en Egypte ; environ 8% en Tunisie et en Jordanie ; et autour de 12% au Vietnam, au Pérou et en Chine. Ce sont des taux de couverture beaucoup trop bas pour nous. Passer d'un système de subvention universelle des prix qui bénéficie à tous les citoyens, vers un système qui ne compenserait que 10% à 20% ou 25% de la population est tout simplement impensable dans notre contexte social et politique. **Nous craignons que le programme annoncé par le Gouvernement vise de tels taux de couverture**, puisqu'il se base sur une approche similaire de ciblage administratif où les autorités locales sont chargées de préparer des listes de ménages dans le besoin. A l'inverse, nous proposons deux options de programme de transferts monétaires qui couvriraient au moins la moitié de la population (A terme 48% de la population pour Ciblage Progressif et plus de 90% des citoyens pour le *Revenu Universel*).



Source : Banque Mondiale : datatopics.worldbank.org/aspire/

[23] Aidé d'outils statistiques utilisés ailleurs, tels que le *Proxy Means Testing*, qui permet, sur la base d'informations sommaires sur le niveau de vie des ménages, de déterminer s'ils sont dans le besoin ou non.

[24] Avec des taux de couvertures du premier quintile n'excédant pas, dans le meilleur des cas, 70% des 20% de la population la plus pauvre (revue de la récente littérature sur ce sujet décrite ci-dessous).

L'expérience internationale montre que les méthodes de ciblage administratif et statistique ont des taux d'erreurs beaucoup trop élevés : les programmes existants ne sont pas adaptés à notre contexte

En matière de performance du ciblage, les expériences internationales montrent que la capacité de ciblage classique (sur base administrative et statistique) des programmes de transferts monétaires ne permet même pas couvrir la totalité du premier quintile, soit les 20% les plus pauvres de la population. Une étude récente comparant plusieurs techniques de ciblage[25], y compris les techniques statistiques habituelles d'identification des ménages pauvres,[26] montre qu'ils ont des performances de ciblage décevantes. Les erreurs d'exclusion y sont bien trop élevées, même des années après leur mise en place.

Par exemple, le fameux programme ciblé de réduction de la pauvreté au Brésil, *Bolsa Familia*, mis en place en 2003, souffre d'erreurs d'inclusion (des classes moyennes) ainsi que d'erreurs d'exclusion (des pauvres) considérables. Une étude récente[27] analysant l'évolution de la qualité du ciblage sur une cohorte de bénéficiaire entre 2004 et 2010 montre que seuls 70% de la population du premier quintile (soit 70% des 20% les plus pauvres de la population) a fini par être couverte par les transferts monétaires au bout de 6 ans de mise en œuvre. Par ailleurs, 40% des bénéficiaires du programme de transferts monétaires n'étaient pas censés les recevoir. **De telles erreurs d'exclusion (et d'inclusion) et de tels délais pour n'atteindre que 70% des plus pauvres (1er quintile) ne sont pas tout simplement pas acceptables étant donné notre contexte et les impératifs décrits plus haut.**

En Inde, le système de distribution des aides alimentaires (céréales) subit des « fuites » estimées à 40%, selon le Directeur Général de l'Office Indien d'Evaluation Indépendante, du fait de la fraude et du déficit d'information. Lorsque cette distribution de denrées alimentaires est faite de façon universelle comme dans l'Etat indien du Tamil Nadu, la corruption est moindre car tour le monde est éligible à ces aides.

De plus en plus d'économistes remettent en question la faisabilité du ciblage dans des contextes à faible capacité institutionnelle. Martin Ravallion et ses co-auteurs[28] ont par exemple récemment mis en relief les lacunes en matière de disponibilité et de fiabilité des données pour identifier les ménages et individus devant être considérés comme pauvres. L'idée même de prétendre éliminer la pauvreté grâce à des transferts ciblés est remise en cause par ces auteurs. Une revue de la littérature récente sur ce sujet par ce même auteur présente des arguments pour déconstruire au moins deux des justifications classiques en faveur du ciblage par rapport à des programmes non-ciblés tel que le *Revenu Universel* :[29] le fait que les programmes universels seraient trop coûteux ; le fait que les programmes de ciblage existants cibleraient suffisamment bien les plus pauvres.

---

[25] *A Poor Means Test? Econometric Targeting in Africa*. Brown, Ravallion, Van de Walle, NBER WP# 22919 (2016)

[26] Ces techniques utilisent une méthode dite de « *proxy means test* » (test indicatif du revenu) qui, sur la base d'un modèle statistique utilisant un nombre limité de caractéristiques du ménage (lieu d'habitation, niveau d'instruction, etc.), prédit si son niveau de vie le rend éligible ou pas. Cette identification statistique est au cœur des programmes de ciblage les plus répandus. Elle est accompagnée d'une infrastructure administrative qui permet de vérifier l'information et la pertinence du modèle, de faire des vérifications et de gérer les réclamations.

[27] *Focus and coverage of Bolsa Família Program in the Pelotas 2004 birth cohort*. Schmidt, LabrecqueII, Santos, Matijasevich, Barros, Barros (2017), Rev Saude Publica. Mar 30 ; 51(0):22.

[28] *Informational constraints on antipoverty programs: Evidence for Africa*. Brown, Van de Walle, Ravallion. March 2017, disponible sur voxeu.org/article/informational-constraints-antipoverty-programmes

[29] *Strawmen in the debate on basic income versus targeting*, Ravallion Martin (2017), disponible sur voxeu.org/article/arguments-against-basic-income-are-straw-men

Ces expériences de ciblage classique, basées sur des méthodes statistiques et administratives d'identification et de décisions d'exclusion ou d'inclusion des postulants, ne sont clairement pas adaptées à nos besoins : les taux d'erreurs d'exclusion observés sont trop larges, même après des années de mise en œuvre ; les exigences en termes d'information statistique et de capacité administrative sont majeures—nous ne les avons pas aujourd'hui, elles demanderaient des années pour être bâties ; au final, **ces programmes sont conçus pour couvrir les plus pauvres, souvent dans le premier décile de la distribution des revenus**. Ils ne sont pas conçus pour couvrir une partie des classes moyennes et il n'existe pas d'expérience où ces modèles sont appliqués à de larges parties de la population.

De tels taux d'erreurs d'exclusion des plus pauvres ne sont pas satisfaisants dans notre contexte. Nous ne pouvons tolérer des erreurs d'exclusion si élevées. En somme, dans un pays à revenu intermédiaire comme l'Algérie, un programme de ciblage statistique classique, visant le premier quintile de sa population, pourrait couvrir, au mieux, deux tiers de ce quintile, avec plus de 30% de taux d'erreurs d'exclusion, même après plusieurs années, soit autour de 12% de la population totale. Les subventions bénéficient aujourd'hui à l'ensemble de la population, et il faudrait compenser au moins la quasi-totalité des 40% des citoyens ou des ménages les plus démunis. Certains pourraient même arguer qu'étant une société fortement égalitaire, toute la population, à l'exception des plus riches, devrait être compensée de la baisse du pouvoir d'achat qu'elle subira, même partiellement. Nous proposons précisément les deux options : une couverture rapide et totale des deux premiers quintiles (40% des ménages les plus pauvres) par un *Ciblage Progressif* (qui couvrirait largement plus que 40% de la population au début, voir ci-dessous) et un *Revenu Universel* pour quasiment tous les citoyens.

Notre crainte est que le programme annoncé par le Gouvernement s'inspire de ces expériences, et qu'il ne réponde donc pas à nos impératifs. Si cela est le cas, ça voudrait dire qu'il ne serait effectivement mis en place et généralisé que dans plusieurs années—le temps de construire le système d'information et la capacité de ciblage nécessaires. Ou alors qu'il serait mis en œuvre plus rapidement mais qu'il souffrirait de taux d'erreurs d'exclusion (et d'inclusion) inacceptables.[30] Nous ne pouvons nous permettre ni l'un ni l'autre. Retarder davantage la réforme des subventions nous exposerait au risque de devoir la mettre en œuvre brusquement à l'avenir, si les équilibres budgétaires et commerciaux venaient à se détériorer davantage—nous savons que nous ne sommes jamais à l'abri d'une rechute encore plus sévère des prix du baril de pétrole.

Aussi, mettre en place un programme de transferts monétaires compensatoires souffrant de taux d'exclusion élevés des plus démunis et couvrant une faible part de la population—à l'instar de pays beaucoup plus inégalitaires où ce type de programmes ont été pensés—ne serait pas acceptable dans notre contexte. **Il nous faut inventer une alternative plus adaptée à notre contexte, qui couvre rapidement une plus large part de la population ; et qui préserve notre faible taux d'inégalités sociales**.

Ce qui devrait nous inspirer des expériences où ont été conçus les programmes de transferts monétaires ciblés est qu'ils ont été pensés localement pour répondre aux contextes spécifiques de ces pays. Au lieu de les imiter, nous devons aussi innover et inventer notre propre modèle de transferts monétaires.

[30] Même après des années, les meilleurs programmes existants continuent d'avoir des erreurs d'exclusion élevées, autour de 30% au sein du premier quintile (les 20% les plus pauvres), alors que ces programmes sont sensés cibler en priorités les plus démunis. Cela reflète les difficultés d'atteindre les plus pauvres par de tels systèmes administratifs et statistiques.

V. Quelle alternative ? *Inventer un modèle adapté à notre contexte*

Pour résumer : la réforme des subventions doit être entamée rapidement. Les citoyens et les ménages, notamment les moins aisés, doivent être compensés de la baisse des subventions. Des transferts monétaires directes sont le moyen le plus efficace et le moins distordant pour amortir ces hausses de prix. Mais les méthodes classiques de ciblage des ménages en vigueur ailleurs s'avèrent être inefficaces et donnent lieu à des taux d'erreur d'exclusion des plus pauvres qui sont élevés. Même si nous avions des bases de données de ciblage fiables et la capacité de mettre en œuvre de tels programmes (nous ne les avons pas, et n'avons plus le temps de nous en doter), les meilleurs taux de couverture et taux d'erreurs d'exclusion atteints (très tard) dans des pays cités comme exemple comme le Brésil, restent inacceptables dans notre contexte.

Que faire ? Il faut innover et inventer un système de transferts monétaires qui réponde à nos impératifs :

1. Le programme doit être généralisé rapidement, dès 2019.
2. Il doit couvrir rapidement et largement les moins aisés avec des taux d'erreurs d'exclusion faible.
3. Il doit pouvoir démarrer sans le préalable de construire des bases d'information de ciblage fiables.

Une solution s'impose : un système initialement entièrement déclaratif, sans exclusion administrative à son lancement. Pour entamer le programme rapidement et s'assurer de couvrir sans exclusion la quasi-totalité des plus démunis—la cible à protéger de manière prioritaire, il n'y a pas d'autre issue que d'avoir un programme ouvert, à l'inscription entièrement déclarative, qui, au début, inscrive les citoyens ou les ménages quasiment sans aucune vérification de revenu ou de niveau de vie, et sans exclusion. Cela veut dire que le programme n'utiliserait ni les bases de données des programmes sociaux existants (qui souffrent potentiellement d'erreurs d'exclusion et d'erreurs d'inclusion élevées), ni d'autres bases de vérification des déclarations de revenu ou de composition du ménage. D'où la possibilité de le généraliser rapidement, sans risque d'exclusion, au prix de devoir y inclure initialement bien plus que la cible que nous voulons protéger de manière prioritaire.

Deux possibilités s'offrent alors : **1)** Inscrire un critère de ciblage explicit (comme un plafond de revenu) qui sera appliqué progressivement, à mesure que les bases d'informations sont construites pour pouvoir mettre en œuvre ce critère et exclure les bénéficiaires identifiés comme indus (l'option **A** ci-dessous—appelée ***Ciblage Progressif***). **2)** Ne pas s'encombrer des complexités et des inévitables erreurs du ciblage et de couvrir quasiment tout le monde, c'est le ***Revenu Universel*** (l'option **B** ci-dessous). Ce dernier pourra par la suite exclure les plus riches, ou les taxer, pour rendre le dispositif plus progressif.

Ces deux options sont toutes deux supérieures au statut quo. C'est en cela qu'elles sont attractives sur le plan politique en particulier : les compensations débuteraient rapidement, toucheraient de très larges franges de la population et rendraient ainsi plus acceptable la baisse des subventions car y serait associé clairement les transferts reçus comme compensation. Chacune part du principe que cela ne peut se faire qu'au prix d'une couverture plus large que la cible visée, sans exclusion, au moins au début pour le *Ciblage Progressif*, et en excluant uniquement les plus riches pour le *Revenu Universel*. Dans le cas du *Ciblage Progressif*, l'hypothèse est que de nombreux ménages inéligibles recevront le transfert au début, avant que l'administration ne puisse développer la capacité informationnelle de progressivement les exclure plus tard. Le *Revenu Universel* part de l'hypothèse qu'il vaut mieux ouvrir la couverture à quasiment tout le monde, et que toutes les classes moyennes doivent être compensées de la baisse des subventions.

Option A : UN CIBLAGE PROGRESSIF

Transferts aux 40% des ménages les moins aisés, sur base déclarative, et exclusion progressive des bénéficiaires indus à mesure que se construise une base nationale d'information sociale.

A.1. Vision et objectifs

Vision. *Le programme proposé envisage de bâtir, sur un horizon d'environ 7 à 10 ans, le nouveau système de redistribution et de protection sociale algérien qui sera ciblé sur les 40% des ménages aux revenus les plus faibles. Ces derniers seront rapidement couverts, sans exclusion, sur une base uniquement déclarative, permettant un taux de 90% de couverture des démunis à 2020. La phase de transition vers ce système de ciblage nécessitera des taux d'erreurs d'inclusion initialement élevés, qui baisseront à mesure que les bénéficiaires indus seront identifiés par un système d'information fiable, développé en parallèle.*

L'idée est de construire un système de transferts monétaires directs, ciblant rapidement les ménages du 1er et 2ème quintiles de la distribution de revenus, avec, d'entrée, des taux d'erreurs d'exclusion faibles.

La construction du système d'identification des ménages ciblés[31], est au cœur de la redéfinition de notre modèle de redistribution et de protection sociale. L'inévitable réduction des subventions (énergie, eau, biens alimentaires et autres) impose de construire un système de filet social fait de transferts monétaires pour « amortir » le choc de l'augmentation des dépenses, qui soit ciblé sur les ménages qui en ont le plus besoin. Mais il ne s'agit pas seulement de cela, il s'agit aussi de construire notre système national d'identification des ménages nécessiteux du support direct de l'Etat pour, à terme, remplacer tout le système inefficace d'aides et de subventions qui a atteint ses limites et qui n'est ni juste, ni soutenable.

Objectifs. Les objectifs quantitatifs du nouveau système de transferts monétaires ciblé sont les suivants :

- Il doit couvrir, au bout de trois ans, **au moins 90% des ménages du premier et deuxième quintiles** (soit 90% des 40% des ménages algériens aux revenus les plus faibles). Cela correspond à des taux d'erreur d'exclusion des démunis (erreurs dites de « type I ») faibles dès le début du programme et qui diminuent rapidement. Vues les difficultés d'inscrire les plus pauvres dans des programmes sociaux, nous faisons l'hypothèse conservatrice de taux d'exclusion moyens de 50% à l'issue de la première année, qui chuteraient à moins de 10% au bout de trois ans.

- Il doit permettre, à terme, des **taux d'erreurs d'inclusion des non-éligibles inférieurs à 20%** (erreurs dites de « type II »). Soit au maximum 20% des ménages des quintiles 3, 4 et 5 (les 60% aux revenus les plus élevés) qui ne devraient normalement pas recevoir de transferts. Ce taux ne sera atteint que lorsque le système de ciblage aura atteint son efficacité optimale, peut-être au bout d'une décennie, alors qu'il sera initialement élevé. Nous tablons sur une moyenne de 50% de taux d'erreur d'inclusion la première année (70% pour Q3, 50% pour Q2, et 30% pour Q1). Ce taux chuterait à 20% en moyenne fin 2028 (dont 30% pour Q3) quand le ciblage se sera perfectionné.

[31] Ou d'exclusion des ménages des trois quintiles supérieurs—la solution proposée se basant plus sur l'exclusion « par le haut » que l'identification et la sélection « par le bas ».

- Les montants transférés devront au moins compenser les augmentations de dépenses liées à la baisse des subventions, mais uniquement pour ces ménages des deux premiers quintiles (voir dimensionnement et simulations ci-dessous). Donc les montants augmenteront progressivement au cours des cinq premières années, à mesure que les subventions de prix baissent.

- Le budget total du programme devra à terme, ne pas excéder **3% du PIB**. Les premières années, il ne devra pas dépasser les économies réalisées par la baisse des subventions (c'est-à-dire que la mise en place des transferts ne pourra pas évoluer « plus vite » que la baisse des subventions).

A.2. Déroulement du programme et mise en œuvre

La vision, les objectifs chiffrés du nouveau système et le contexte et les impératifs qui l'entourent nous mènent à proposer la mise en place du système suivant,[32] qui est de fait une transition d'un système déclaratif à la couverture initialement large (autour de 60% des ménages, dont la moitié de bénéficiaires indus), vers, à terme, un système ciblé plus efficacement sur les deux premiers quintiles. Sa mise en place débute par une année préparatoire, suivie de trois grandes phases :

Année préparatoire, 2018/2019 : *Lancement du programme, campagne d'inscriptions déclaratives.*

- Augmentation au cours de l'année 2018 des prix du carburant correspondant à environ 10% de l'effort global de réduction des subventions envisagé.[33] L'augmentation des prix des denrées alimentaires pourrait débuter plus tard, après 2020, à part celles du lait qui devraient être éliminées rapidement.

- Annonce du lancement du programme de baisse progressive des subventions et de mise en place d'un programme de transferts monétaires ciblés aux ménages nécessiteux pour les compenser.

- Le programme annonce clairement que les transferts sont destinés aux **ménages dont le revenu global ne dépasse pas un certain plafond annuel correspondant à environ 40% des ménages les plus pauvres**. Ce dernier devra être estimé sur la base des enquêtes existantes. **Nous l'estimons à environ 60,000 DA**. Ce plafond pourrait varier selon la taille du ménage. Le lancement du programme annonce aussi l'échéancier de baisse des subventions (2019 – 2023).

- Campagne de communication et d'inscription au programme, entièrement déclarative. Aucune sélection n'aura lieu à l'inscription. Tout ménage considérant qu'il a eu un revenu annuel inférieur au plafond en 2017 est éligible à être inscrit. Le but est de couvrir très tôt le maximum des ménages des deux premiers quintiles, au risque d'erreurs d'inclusion élevées de ménages des quintiles Q3, Q4 et Q5

- L'inscription constitue l'embryon du futur système national d'information sociale. Les identifiants sont collectés et les liens sont établis avec les bases de données de l'état civil, ainsi qu'aux différentes bases administratives des institutions délivrant des services sociaux, ou celles qui sont reliées à l'activité économique des membres du ménage le cas échéant (CNAS, CNR, CNAC, CASNOS, ADS, ONM, Ministère de la Solidarité, ANSEJ, Impôts, CNRC, ANGEM, programmes communaux, etc.). Un

[32] L'approche proposée repose sur une transition étalée dans le temps, d'où la description par échéancier.
[33] Si le total de réduction des subventions est de 100%, un dixième sera réalisé la première année. Cela correspondra bien entendu à une augmentation des prix du carburant de plus de 10%.

questionnaire collecte les informations sur le ménage, et autant que possible les identifiants et informations des individus qui le composent. L'effort est sur la collecte approfondie d'information des inscrits, mais aucun rejet n'a lieu à ce stade et l'inscription doit être automatique et aisée. Elle peut se faire en ligne. Les APC sont mobilisées pour des campagnes d'inscription au programme.

- Ouverture des comptes (bancaires et postaux), et de nouveaux instruments financiers modernes et simples qui permettent d'étendre rapidement le taux de bancarisation (voir section VI sur les réformes complémentaires impératives). Extension rapide de la délivrance des Cartes Nationales d'Identité biométriques.

Phase I, 2019-2020 : ***Lancement des transferts, lancement du développement du système national d'information sociale, exclusions sur base documentaire.***

- En 2019, les transferts monétaires sont versés à tous les inscrits, sur une base trimestrielle. Les inscriptions en cours de 2019 donnent droit aux transferts de manière rétroactive. Ceci permet de tabler sur un taux d'inscription des ménages des deux premiers quintiles, lors de la première année, d'au moins 60%, ce qui est une hypothèse conservatrice.

- Ce taux de couverture des deux premiers quintiles augmentera à 90% en 2021, à la faveur du système d'inscription simple, déclaratif (sans vérification) et dont les exclusions seront, au départ, uniquement ciblées sur des bases formelles et documentées de revenus (par exemple, les informations fiscales pour les membres du ménage inscrits à la CNAS ou à la CASNOS). L'effort devra être concentré sur l'inscription des ménages les plus pauvres, notamment dans les régions reculées ou les quartiers périphériques des villes. Ces populations sont souvent exclues des programmes d'aide publique. L'objet principal de ce programme sera « d'aller les trouver » et d'obtenir rapidement des taux de couverture importants de ceux qui auront le plus besoin de ce revenu d'appoint.

- L'hypothèse est aussi que les taux d'erreurs d'inclusion soient initialement élevés, de l'ordre de 50% des ménages des quintiles 3, 4 et 5, qui se seront inscrits et bénéficieront de transferts indus. Ce taux d'erreur d'inclusion élevé est tolérable au début : il permet de ne pas retarder le lancement du programme en comptant sur le développement d'outils de ciblage qui prend du temps. Il permet aussi, politiquement, d'atteindre des taux de couverture du programme qui avoisineraient les 60% durant les quatre premières années du programme (voir graphe et tableau ci-dessous) et donc de garantir une acceptabilité plus grande de la réforme et de maintenir la paix sociale.

- Par contre, aucune sanction pénale ne sera prévue pour les bénéficiaires indus. On pourrait considérer que les « tricheurs »[34] identifiés soient exclus de tout programme social pendant un certain nombre d'années, notamment si leur revenu avéré est largement au-dessus du plafond d'éligibilité.

- Le programme devra annoncer d'emblée que l'identification de bénéficiaires indus mènera à leur exclusion immédiate du programme, même si des moyens de recours au niveau communal seront mis en place pour éviter les erreurs d'exclusion.

[34] Il ne s'agira pas tous de tricheurs bien entendu, certains sous-estimerons de manière involontaire leurs revenus, d'autres omettrons de mettre à jour leur revenu et de désinscrire si ce dernier augmente et dépasse le seuil.

- Cette première année, le travail d'exclusion utilisera les bases d'information administratives existantes.[35] L'idée est d'exclure la première année uniquement sur base documentaire, sans besoin d'enquêtes de terrain approfondies. L'objectif sera d'identifier 10% des bénéficiaires indus d'ici la deuxième année du programme, pour faire baisser le taux d'erreur d'inclusion de 50% initialement à 45% à fin 2020. L'idée est de faire baisser ce taux d'erreur d'inclusion d'environ 5 points de pourcentage par an, à mesure que se développe le système d'information sociale, pour amener ce taux sous la barre des 20% à l'horizon 2028 (voir ci-dessous). Cela correspond à une période de 7 à 10 ans pour achever le système national d'information sociale qui permette de cibler efficacement les ménages des deux premiers quintiles, essentiellement par identification et exclusion des bénéficiaires indus des 3ème, 4ème et 5ème quintiles.

- L'année 2019 est aussi l'année de lancement de la construction de ce système d'information sociale. Un chantier informatique et d'enquêtes terrain qui s'avère colossal. Il s'agira d'abord de lier les bases existantes en construisant des identifiants communs. Il s'agira aussi de développer l'infrastructure au niveau communal (par exemple par des antennes de l'ADS renforcées) pour la collecte d'information ménages, pour le traitement des réclamations en cas d'exclusion jugée erronée ; pour avoir un processus d'identification qui soit dynamique et qui soit bien ancré dans les structures et organisations locales (administratives, sociales, économiques, associatives et religieuses) ; etc. Ce chantier d'une décennie devra être planifié, budgétisé et institutionnalisé en 2018, puis lancé en 2019.

Phase II, 2021 - 2023 : ***Achèvement de la baisse des subventions, affinement de l'exclusion des indus.***

- Poursuite de la baisse progressive des subventions des différents produits, pour atteindre en 2023, les objectifs fixés en termes de vérité des prix. Les montants des transferts sont augmentés en conséquence. Ils sont en particulier ajustés pour tenir compte du niveau d'inflation (tous les montants sont exprimés en Dinars constants de 2017, supposant que les transferts seront augmentés en nominal, chaque année, pour s'ajuster à l'augmentation générale des prix). Le plafond d'éligibilité pourrait également être revu.

- En parallèle, le système d'information sociale se développe. A 2023 les bases de données administratives et l'Etat-civil sont totalement connectées. Les systèmes de collecte d'information ménages sont en place, des enquêtes annuelles permettent d'affiner la capacité de ciblage, notamment aux alentours du revenu plafond (troisième quintile—le plus dur à exclure). Des enquêtes indépendantes permettent aussi de mesurer la qualité du ciblage au niveau communal. Des incitations budgétaires sont données aux APC pour atteindre leurs objectifs de couverture et d'exclusion de bénéficiaires indus.

- Le taux d'erreur d'inclusion baisse mais reste autour de 35% à 38% à fin 2023 et environ 60% des ménages restent bénéficiaires des transferts (voir tableau ci-dessous), au lieu des 40% visés. Mais 90% des ménages les moins aisés, faisant partie des deux premiers quintiles sont maintenant couverts. Durant toute la phase d'augmentation des prix, entre 54% et 63% des ménages reçoivent un transfert

[35] Notons qu'il sera difficile d'exclure les ménages bénéficiaires dont le revenu total s'avère être juste au-dessus du plafond retenu. D'où notre hypothèse que le taux d'erreur d'inclusion au sein du 3ème quintile soit si élevé au lancement du programme (70%) et qu'il reste significatif (30%) même après 10 ans, quand le système d'information de ciblage aura été entièrement développé.

monétaire, ce qui rend la réforme des subventions plus acceptable politiquement. La phase de consolidation la plus forte de la liste des bénéficiaires (et donc d'exclusion) a lieu après la fin de la hausse des prix des biens anciennement subventionnés.

Phase III, 2024 - 2028 : *Mise en place du nouveau système de redistribution sociale ciblée.*

La capacité d'identification des bénéficiaires indus augmente significativement à partir de 2023, permettant de réduire les taux d'erreur d'inclusion à moins de 20% à partir de 2028. Nous avons fait l'hypothèse de taux d'erreurs d'inclusion relativement élevés même après dix ans de construction de la base d'information sociale. Cette hypothèse conservatrice reflète le fait que, surtout pour le 3ème quintile, les situations des ménages [pourraient varier fortement—notamment si la décennie 2020 est par ailleurs une décennie de dynamisme économique et de diversification, qui s'accompagne généralement de mouvements importants dans la distribution des revenus. Nous présenterons si dessous des hypothèses plus optimistes quant à la capacité de ciblage atteinte à terme.

Fin 2028, le système national d'information sociale et de ciblage est en place : 48% des ménages algériens reçoivent un transfert monétaire direct. De ces ménages bénéficiaires, les trois quarts sont effectivement des ménages des deux premiers quintiles (taux de couverture de 90%) et moins d'un quart sont des bénéficiaires indus, pour la plupart des ménages dont le revenu total est proche du plafond et du troisième quintile—donc des bénéficiaires marginalement indus et plus difficiles à identifier.[36]

Au cours de la décennie 2019-2028 de mise en place du nouveau système national de redistribution sociale ciblée sur les deux premiers quintiles, les principaux éléments du système auront évolué selon le tableau et le graphique ci-dessous :

Evolution du taux de couverture du *Ciblage Progressif*, 2019-2028 (hypothèses) :

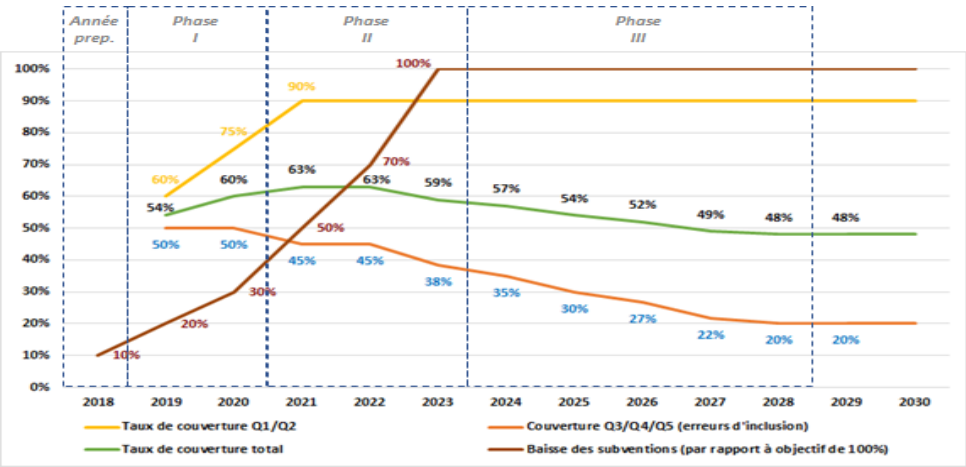
	Taux de couverture Q1	Taux de couverture Q2	Taux de couverture Q3	Taux de couverture Q4	Taux de couverture Q5	Taux de couverture Q1/Q2	Taux d'erreur d'exclusion des Q1/Q2	Couverture Q3/Q4/Q5 (erreurs d'inclusion)	Taux de couverture total
2019	50%	70%	70%	50%	30%	60%	40%	50%	54%
2020	70%	80%	70%	50%	30%	75%	25%	50%	60%
2021	90%	90%	65%	45%	25%	90%	10%	45%	63%
2022	90%	90%	65%	45%	25%	90%	10%	45%	63%
2023	90%	90%	55%	40%	20%	90%	10%	38%	59%
2024	90%	90%	50%	35%	20%	90%	10%	35%	57%
2025	90%	90%	45%	30%	15%	90%	10%	30%	54%
2026	90%	90%	40%	25%	15%	90%	10%	27%	52%
2027	90%	90%	35%	20%	10%	90%	10%	22%	49%
2028	90%	90%	30%	20%	10%	90%	10%	20%	48%
2029	90%	90%	30%	20%	10%	90%	10%	20%	48%
2030	90%	90%	30%	20%	10%	90%	10%	20%	48%

Source : Simulations NABNI

[36] L'hypothèse est que le taux d'erreur d'inclusion moyen atteint en 2028 est de 20%, mais que ce taux est de 30% pour ce 3ème quintile, de 20% pour le 4ème et de 10% pour le cinquième dont les ménages sont plus facilement identifiables. La moitié des bénéficiaires indus seront donc issus du 3ème quintile.

Evolution du taux de couverture, taux d'erreurs et de la baisse des subventions

Ciblage Progressif, hypothèses 2019-2028.



A.3. Dimensionnement du programme

Le montant du transfert devra au moins compenser l'augmentation des dépenses que devront supporter les ménages des deux premiers quintiles. Vu que nous proposons une diminution progressive des subventions, étalée entre 2019 et 2023, le montant du transfert augmentera en parallèle. Ceci permettra aussi d'ajuster si nécessaire, selon les taux d'erreurs d'inclusion observés. Cette prudence vient du fait qu'il est bien plus facile d'augmenter les montants des transferts que de les diminuer si le programme devient insoutenable financièrement, en particulier si les erreurs d'inclusion s'avèrent beaucoup plus élevées que prévu. Il s'agit d'éviter de commettre l'erreur du programme Iranien qui a visé bien trop large et bien trop tôt, et qui a fini par dépenser en transferts bien plus qu'il n'a pu économiser par l'augmentation des prix du carburant.

Il est important de souligner que les chiffres ci-dessous sont illustratifs et représentent des ordres de grandeur et des projections de la taille des options proposées par NABNI, sur la base d'hypothèses d'inscription au programme de transferts. Ce Ils servent à mieux visualiser les montées en charge et les impacts budgétaires possibles des options proposées, mais la réalité du déroulement du programme pourrait être différente des hypothèses retenues pour son dimensionnement : nous ne pouvons prévoir le comportement des citoyens et ménages, ni la capacité réelle se mise en œuvre par l'administration. Il est aussi important de souligner que tous les montants de transfert proposés, que ce soit pour le *Ciblage Progressif* ou le *Revenu Universel*, sont en Dinars constants de 2017. Nous n'avons pas fait d'hypothèse sur le taux d'inflation et supposons que les montants des transferts seront augmentés d'année en année, au même rythme que l'inflation—sauf crise budgétaire oblige, où le gouvernement serait obligé de faire stagner les montants transférés en termes nominaux et donc de les réduire en termes réels.

Sur la base de l'Enquête Ménages de 2011 (ONS), on observe que la dépense moyenne mensuelle d'un ménage des deux premiers quintiles est de **36180 DA** (voir tableaux ci-dessous, qui détaillent ces dépenses moyennes par quintiles et par taille de ménage). Ce montant varie naturellement selon la taille du ménage. Par contre il n'est pas trop différent entre ménages ruraux et urbains. C'est donc la taille du ménage qui est l'élément déterminant pour compenses les plus pauvres.

	Dépense mensuelle moyenne par ménage (DA, 2011, par quintiles)					
	Total	**Total urbains**	**Total ruraux**	**Sucre**	**Loyer et charges (eau, électricité)**	**Carburant et transport urbain**
Quintile 1	31070	31202	30902	749	5386	544
Quintile 2	41288	40977	41777	876	6974	772
Quintile 3	49569	49882	48874	964	9187	1013
Quintile 4	60414	60570	59994	1081	11257	1192
Quintile 5	100362	100346	100415	1208	15613	1745
Ensemble:	**59716**	**62215**	**54334**	**996**	**10173**	**1108**

	Dépense mensuelle moyenne par ménage (DA, 2011, par taille de ménage)					
Taille du ménage:	**Total**	**Total urbains**	**Total ruraux**	**Sucre**	**Loyer et charges (eau, électricité)**	**Carburant et transport urbain**
1 à 2	40795	43539	34639	653	5285	537
3 à 4	40152	52457	41390	806	6365	867
5 à 6	58017	60851	50896	955	7056	1075
7 à 8	65556	68775	59553	1112	7102	1285
9+	78101	80146	75007	1344	7675	1467
Ensemble:	**59716**	**62215**	**54334**	**996**	**10173**	**1108**

Source : Office National des Statistiques (2011), www.ons.dz

Nous avions estimé dans la partie II ci-dessus, sur la base des résultats de l'enquête ménages de l'ONS de 2011, que le choc de dépense que les ménages des deux premiers quintiles subiront au cours de de la phase de bisse des subventions (2019-2023) se situerait dans une fourchette de 7000 à 10000 DA par mois (dinars de 2011), ce qui correspondrait environ **à une fourchette de 9.500 DA à 13.500 DA, valeur de 2017**. Ceci est une estimation élevée. D'abord parce que les habitudes de consommation changeront face à l'augmentation des prix. C'est d'ailleurs un des objectifs de la fin des subventions, que l'on consomme notre énergie et d'autres biens subventionnés comme le sucre de manière plus raisonnable. Aussi, les postes de consommation estimés par l'enquête ONS ne contiennent pas uniquement des biens subventionnés dont les prix vont augmenter.

Afin de ne pas compliquer le programme et de ne pas induire des comportements opportunistes, nous proposons trois tranches de montants selon la taille du ménage : un montant pour les ménages d'au plus 4 personnes, un autre pour les ménages de 5 à 8 personnes et un troisième pour les ménages de 9 personnes ou plus. Cette modulation pourra être affinée à mesure que la base d'information sociale des ménages se développe. Le programme pourra par exemple aisément introduire des primes pour un premier enfant, des augmentations du transfert pour les ménages monoparentaux (notamment ceux où la femme est cheffe de famille unique), des montants plus élevés si le ménage inclut des individus souffrant d'handicaps ou nécessitants des soins à domiciles intensifs, ou une augmentation par personne âgée prise en charge dans le ménage, etc. C'est tout l'avantage de construire une base d'information sociale fiable et régulièrement mise à jour : elle permettre de développer, autour du programme de base, des aides ciblées et adaptées à la diversité des situations particulières.

Ces ordres de grandeur des augmentations dépenses attendues nous permettent de recommander des montants de transferts mensuels de l'ordre de : **9.000 DA par ménage d'au plus 4 personnes ; 12.000 DA par ménage de 5 à 8 personnes ; et 15.000 DA par ménage de plus de 9 personnes.**

Bien entendu, ces chiffres ne sont que des indications et des ordres de grandeur, pour avoir une idée de la taille du programme proposé et de ce qu'il représente. En réalité, des analyses plus fines de l'enquête ménages de 2011 et des micro-simulations seront nécessaires pour fixer les montants. Ces derniers pourront d'ailleurs être réajustés puisque les montants transférés les premières années seront de toute façon plus bas, puisqu'ils suivront la hausse des prix subventionnés.

Pour les ménages ciblés, ces montants représentent entre 30% et 50% des dépenses moyennes pour les ménages du premier quintile, le plus pauvre (selon la taille du ménage) ; et entre 25% et 35% pour les ménages du second quintile. Ce sont donc des montants appréciables qui devraient non seulement couvrir la hausse des prix subventionnés, mais aussi contribuer à la baisse de la pauvreté par redistribution d'un revenu additionnel net vers les plus nécessiteux. Pour donner une idée des incitations à tricher, ces montants de transfert représenteraient tout de même entre 10% et 15% de la dépense moyenne d'un ménage du quintile le plus riche. D'où nos hypothèses conservatrices et prudentes sur les taux d'erreurs d'inclusion relativement élevées, même au sein de ce quintile le plus riche.

Enfin, vu que la baisse des subventions est progressive, l'estimation d'une augmentation de 100% ne serait atteinte qu'à 2023, et le montant des transferts augmenterait alors en parallèle, d'année en année. Le profil des transferts par année, selon la taille du ménage, serait donc le suivant :

Montants indicatifs des transferts mensuels proposés, par taille de ménage et année : *(DA de 2017)*

Taille du ménage:	*1 à 2*	*3 à 4*	*5 à 6*	*7 à 8*	*9+*
2019	3000	3000	4000	4000	5000
2020	4500	4500	6000	6000	7500
2021	6000	6000	8000	8000	10000
2022	7500	7500	10000	10000	12500
2023+	9000	9000	12000	12000	15000

Source : Hypothèses NABNI

Sur la base de ces hypothèses, ainsi que sur la base des projections de croissance de la population et de la croissance économique, nous pouvons dimensionner le programme ainsi que son évolution dans le temps. Ces simulations sont synthétisées dans le tableau ci-dessous qui reprend les hypothèses retenues.

*En résumé, **fin 2019**, le programme couvrirait près de **4 millions de ménages** (dont 2,2 millions de ménages inéligibles), soit **54%** des ménages algériens et **60%** des ménages des deux premiers quintiles ciblés. Il coûterait initialement **1,1% du PIB**, pour un transfert mensuel moyen de **4.065 DA** par ménage.*

*Dix ans plus tard, **fin 2028**, il couvrirait un peu plus de **4 millions de ménages** (dont 1 million de ménages inéligibles), soit **48%** des ménages algériens et **90%** des ménages ciblés, avec un transfert mensuel moyen de **12.195 DA** (exprimés en DA de 2017). Après avoir atteint un pic de coût total de 3,5% du PIB en 2023, il couterait en 2030, **2,4% du PIB**, quand les subventions qui auront été réduites à cette échéance auront permis à l'Etat d'économiser au moins 7% du PIB chaque année.*

Déroulement du *Ciblage Progressif* : *principaux paramètres, taille du programme et récapitulatif des hypothèses.*

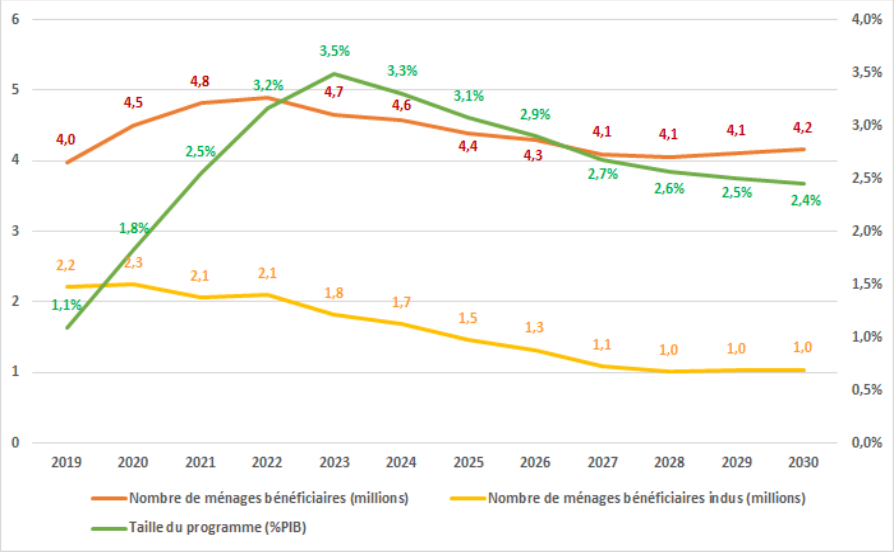
Année	Taux de couverture des quintiles ciblés	Taux d'erreur d'inclusion (couverture des quintiles exclus)	% des ménages couverts	% des ménages éligibles et bénéficiaires	% des ménages bénéficiaires qui sont indus	Nombre de ménages bénéficiaires (millions)	Nombre de ménages bénéficiaires indus (millions)	Total transferts (milliards DA de 2017)	Taille du programme (%PIB)	Transfert mensuel moyen par ménage (DA de 2017)	Pertes d'erreur d'inclusion (milliards DA de 2017)	Pertes d'erreur d'inclusion (%PIB)
2019	60%	50%	54%	24%	30%	3,98	2,21	194	1,1%	4.065	108	0,6%
2020	75%	50%	60%	30%	30%	4,50	2,25	330	1,8%	6.098	165	0,9%
2021	90%	45%	63%	36%	27%	4,81	2,06	470	2,5%	8.130	201	1,1%
2022	90%	45%	63%	36%	27%	4,90	2,10	598	3,2%	10.163	256	1,4%
2023	90%	38%	59%	36%	23%	4,66	1,82	682	3,5%	12.195	266	1,4%
2024	90%	35%	57%	36%	21%	4,57	1,68	669	3,3%	12.195	246	1,2%
2025	90%	30%	54%	36%	18%	4,39	1,46	643	3,1%	12.195	214	1,0%
2026	90%	27%	52%	36%	16%	4,29	1,32	628	2,9%	12.195	193	0,9%
2027	90%	22%	49%	36%	13%	4,09	1,09	599	2,7%	12.195	159	0,7%
2028	90%	20%	48%	36%	12%	4,06	1,01	594	2,6%	12.195	149	0,6%
2029	90%	20%	48%	36%	12%	4,11	1,03	601	2,5%	12.195	150	0,6%
2030	90%	20%	48%	36%	12%	4,16	1,04	608	2,4%	12.195	152	0,6%

Hypothèses sur les taux de couverture du programme par quintile

	Taux de couverture Q1	Taux de couverture Q2	Taux de couverture Q3	Taux de couverture Q4	Taux de couverture Q5
2019	50%	70%	70%	50%	30%
2020	70%	80%	70%	50%	30%
2021	90%	90%	65%	45%	25%
2022	90%	90%	65%	45%	25%
2023	90%	90%	55%	40%	20%
2024	90%	90%	50%	35%	20%
2025	90%	90%	45%	30%	15%
2026	90%	90%	40%	25%	15%
2027	90%	90%	35%	20%	10%
2028	90%	90%	30%	20%	10%

	Montant mensuel du transfert selon la taille du ménage (DA de 2017)				
Taille ménage	*1 à 2*	*3 à 4*	*5 à 6*	*7 à 8*	*9+*
2019	3000	3000	4000	4000	5000
2021	6000	6000	8000	8000	10000
2023+	9000	9000	12000	12000	15000

Evolution du nombre de bénéficiaires et taille du programme (%PIB)



A.4. Scenarios alternatifs et simulations

Nous avons simulé des variations dans le dimensionnement du programme proposé selon trois dimensions : **le montant des transferts** (en testant un scénario avec un montant 20% plus élevé que celui du scénario de base, ainsi qu'un scénario 20% plus bas) ; **la qualité du ciblage** (en testant un scénario ou le ciblage est perfectionné et la couverture des plus démunis (deux premiers quintiles) est meilleure, ainsi que l'exclusion des ménages inéligibles ; **les quintiles ciblés**, en testant un scenario où, au lieu de cibler les deux premiers quintiles, le programme serait éligible aux ménages des trois premiers quintiles.

La synthèse de ces simulations est présentée dans les trois tableaux ci-dessous. Ils présentent, pour chacune des combinaisons de scenarios : la taille du programme (nombre de bénéficiaires), le pourcentage des ménages couverts, le pourcentage des ménages inéligibles, et le coût du programme (%PIB). Ceci est fait pour trois dates : au lancement du programme (**2019**), en **2023** (où il atteint son pic en termes de taille et de coût), ainsi qu'en **2028** quand la qualité du ciblage atteint son optimum.

Ces simulations sont utiles pour donner un ordre de grandeur de la variation de la taille du programme. Notons d'abord que dans tous les scénarios où seuls les deux premiers quintiles sont éligibles, le coût total du programme à 2028 reste autour ou en dessous de 3% du PIB, même quand le transfert mensuel moyen est augmenté à plus de 14.600 DA par ménage (seul le scénario d'un transfert élevé avec un ciblage de meilleure qualité qui couvre mieux les plus pauvres atteint un coût de 3,1% du PIB en 2028). Une baisse de 20% du montant des transferts par rapport au scénario de base qui est proposé, ferait baisser le coût total du programme à environ 2% du PIB en 2028. Par contre, ce coût peut atteindre 4,2% du PIB avant que le système de ciblage n'atteigne son efficacité (scénario d'un montant élevé au ciblage moyen, où 23% des bénéficiaires peuvent s'avérer être inéligibles à 2023). Le coût du programme qui ciblerait les trois premiers quintiles peut par contre être bien plus élevé, notamment dans le scénario de montants de transferts élevés : 3,9% du PIB en 2028 avec un bon ciblage et un pic à 4,7% du PIB en 2023 avec un ciblage moyen, et 12% de ménages bénéficiaires inéligibles. Selon la qualité du ciblage, le nombre de ménages bénéficiaires oscille entre 3,4 et 5,2 millions de ménages.

	Montant transfert moyen (2023): 9 756 DA [FAIBLE]							
	Ciblage moyen				Ciblage meilleur			
		2019	2023	2028		2019	2023	2028
Ciblage Q1 Q2	*#ménages*	4,0	4,7	4,1	*#ménages*	3,4	4,0	3,7
	%ménages couverts	54%	59%	48%	*%ménages couverts*	46%	51%	44%
	%ménages inéligib.	30%	23%	12%	*%ménages inéligib.*	18%	13%	6%
	Coût (%PIB)	0,9%	2,8%	2,0%	*Coût (%PIB)*	**0,7%**	**2,4%**	**1,9%**
		2019	2023	2028		2019	2023	2028
Ciblage Q1 Q2 Q3	*#ménages*	4,0	5,2	5,1	*#ménages*	3,8	5,0	5,2
	%ménages couverts	54%	66%	60%	*%ménages couverts*	52%	63%	61%
	%ménages inéligib.	16%	12%	6%	*%ménages inéligib.*	8%	5%	3%
	Coût (%PIB)	0,9%	3,1%	2,6%	*Coût (%PIB)*	0,8%	3,0%	2,6%

	Montant transfert moyen (2023): 12 195 DA [MOYEN]							
	Ciblage moyen				Ciblage meilleur			
	[scénario de base]	2019	2023	2028		2019	2023	2028
Ciblage Q1 Q2	*#ménages*	4,0	4,7	4,1	*#ménages*	3,4	4,0	3,7
	%ménages couverts	54%	59%	48%	*%ménages couverts*	46%	51%	44%
	%ménages inéligib.	30%	23%	12%	*%ménages inéligib.*	18%	13%	6%
	Coût (%PIB)	**1,1%**	**3,5%**	**2,6%**	*Coût (%PIB)*	0,9%	3,0%	2,3%
		2019	2023	2028		2019	2023	2028
Ciblage Q1 Q2 Q3	*#ménages*	4,0	5,2	5,1	*#ménages*	3,8	5,0	5,2
	%ménages couverts	54%	66%	60%	*%ménages couverts*	52%	63%	61%
	%ménages inéligib.	16%	12%	6%	*%ménages inéligib.*	8%	5%	3%
	Coût (%PIB)	1,1%	3,9%	3,2%	*Coût (%PIB)*	1,1%	3,7%	3,3%

	Montant transfert moyen (2023): 14 634 DA [ÉLEVÉ]							
	Ciblage moyen				Ciblage meilleur			
		2019	2023	2028		2019	2023	2028
Ciblage Q1 Q2	*#ménages*	4,0	4,7	4,1	*#ménages*	3,4	4,0	3,7
	%ménages couverts	54%	59%	48%	*%ménages couverts*	46%	51%	44%
	%ménages inéligib.	30%	23%	12%	*%ménages inéligib.*	18%	13%	6%
	Coût (%PIB)	1,3%	4,2%	3,1%	*Coût (%PIB)*	1,1%	3,6%	2,8%
		2019	2023	2028		2019	2023	2028
Ciblage Q1 Q2 Q3	*#ménages*	4,0	5,2	5,1	*#ménages*	3,8	5,0	5,2
	%ménages couverts	54%	66%	60%	*%ménages couverts*	52%	63%	61%
	%ménages inéligib.	16%	12%	6%	*%ménages inéligib.*	8%	5%	3%
	Coût (%PIB)	1,3%	4,7%	3,8%	*Coût (%PIB)*	**1,3%**	**4,5%**	**3,9%**

Option B : UN REVENU UNIVERSEL

Un Revenu Universel individuel, pour quasiment tous les citoyens, à l'exclusion des plus riches, sur une base uniquement déclarative

B.1. Objectifs, description du programme et mise en œuvre

Vision. *Le programme propose d'assurer à tous les citoyens algériens, à l'exception des plus riches seulement, un revenu régulier, sans condition et quel que soit sa situation familiale ou son niveau de vie. Il vise à couvrir plus de 90% des citoyens en trois ans, et de verser un transfert avec comme uniques conditions d'avoir un compte bancaire identifié et de disposer d'une Carte Nationale d'Identité biométrique. En parallèle, un système d'information sociale sera développé afin qu'à terme, le montant du transfert puisse être modulé selon les situations individuelles et les aléas auxquels peuvent faire face les citoyens.*

Motivation et objectifs. L'idée n'est pas seulement de compenser tous les citoyens de l'augmentation des prix de biens subventionnés et d'éliminer ces subventions en les remplaçant par un transfert monétaire pour tous. L'idée est aussi de repenser le filet social et d'assurer à tout citoyen, sans condition, un filet social minimum et un revenu lui permettant plus d'autonomie et plus de protection face aux aléas de la vie et du monde du travail.

Cette nouvelle approche de la protection sociale repose sur le fait que la définition de la pauvreté est réductrice et l'identification de ceux qui ont besoin d'un soutien monétaire est très difficile. Fixer un seuil de revenu ou de niveau de vie en dessous duquel un citoyen ou un ménage est catégorisé comme « pauvre » ou dans le besoin, est arbitraire, notamment dans une société relativement égalitaire comme la nôtre. Le terme « pauvre » est par ailleurs très réducteur. Il suppose un état quasi permanent de manque de ressources lui permettant de satisfaire ses besoins fondamentaux et se développer normalement. Or, la précarité – et c'est un terme peut être plus approprié car il implique un besoin de protection et de compensation- est multiforme et dynamique. A mesure que l'Algérie se développe et que son économie se diversifie, les pertes d'emploi pourraient être plus fréquentes du fait du processus de création d'entreprises qui viennent concurrencer des entreprises existantes. Même si la croissance et la diversification augmenteront la création d'emplois, les périodes sans revenu pourraient s'avérer être plus fréquentes pour certains. La question d'un filet social permanent se pose avec acuité, surtout en période de transition économique où certains bénéficieront moins que d'autres des retombées positives de la croissance.

Le *Revenu Universel* possède des vertus qui vont qui delà de la compensation de la hausse prévue des prix. Il permettrait aux citoyens des régions reculées de toujours disposer d'un revenu en dépit des faibles opportunités de création d'emploi de leur région (un développement territorial équitable prenant du temps pour se matérialiser). Il permettrait par ailleurs de compenser les femmes au foyer pour le travail non rémunéré qu'elles effectuent. Aussi, dans les zones rurales ou les régions reculées, ce revenu supplémentaire pour renforcer l'économie locale par un effet de demande. Même si l'objectif initial de ce transfert monétaire est de compenser ceux qui pourraient souffrir le plus de l'augmentation des prix des biens subventionnés, le programme pourrait avoir des effets induits sur la demande et l'entreprenariat.

Cette solution ne souffrirait pas des difficultés qu'implique le ciblage : pas d'erreurs d'exclusion ou d'inclusion puisque quasiment tous les citoyens seraient bénéficiaires d'un transfert ; pas de besoins de système d'information sophistiqué et pas de problématique d'identification et d'exclusion de bénéficiaires indus (ou de gestion des réclamations ou de sentiments d'exclusions injustifiées).

Le *Revenu Universel* pourrait être lancé dès 2019 et généralisé rapidement. Le programme couvrirait très vite les citoyens des quintiles les plus pauvres. Il exigerait l'extension rapide de l'accès à la Carte Nationale d'Identité Biométrique, ainsi qu'une large campagne de communication pour encourager l'inscription des citoyens les plus démunis (en Iran, lors de la mise en place du Revenu Universel, le taux de couverture de la population a atteint plus de 60% en 3 mois, y compris dans les régions les plus reculées et celles avec un très faible taux de bancarisation[37]).

Contrairement au ciblage, le *Revenu Universel* ne nécessite pas de fixer des critères d'éligibilité. Fixer de tels critères relève d'une décision bien plus politique que technique et c'est sur ce point précis que les programmes ciblés font face à des difficultés et peinent à couvrir l'ensemble de la population pauvre, faute de définition claire. En Algérie, le niveau des inégalités est faible. Cela en fait, sans surprise, un pays assez égalitaire où la pyramide des revenus est assez plate. Il est par conséquent plus difficile de fixer un revenu plafond d'éligibilité que dans un pays fortement inégalitaire comme le Brésil.

Le *Revenu Universel* permettrait d'éviter les risques réels de détournement que peut entraîner le ciblage. Il permettrait d'éviter les problèmes et distorsions liées à l'économie politique qui entoure le processus de ciblage[38]. En effet, les critères de ciblage de la population pourraient varier selon les visées électorales du gouvernement en place et ne pas coïncider avec les besoins des populations à protéger.

Le *Revenu Universel* vise large : aussi bien les plus pauvres mais aussi la classe moyenne qui sera elle aussi affectée par la réduction des subventions. **Il serait ainsi politiquement plus populaire**, un avantage important qui pourrait contribuer à justifier son coût plus élevé par rapport à un programme ciblé : vu qu'il n'exclurait que les citoyens les plus riches (à terme, on suppose que les 10% du haut de la distribution de revenus serait exclue du programme—pour beaucoup de manière volontaire parce qu'ils ne s'inscriront pas), la réforme des subventions qui serait menée en parallèle pourrait être mieux acceptée par l'ensemble de la population, puisque tous les citoyens, sans exclusive and sans conditions, recevraient un transfert compensatoire.

Modalités pratiques

Un transfert individuel plutôt qu'un transfert au ménage. Le *Revenu Universel* concernera l'individu et non le foyer afin que les femmes, les jeunes et tous les individus constituant chaque ménage puissent jouir le plus librement possible de leur revenu d'appoint. Le *Revenu Universel* vise à soutenir les citoyens de manière individuelle, indépendamment du ménage dans lequel ils vivent. En effet, les familles sont moins « grégaires » que par le passé et de plus en plus éclatées, les systèmes de solidarités familiales ne sont pas autant au rendez-vous qu'auparavant et les jeunes ont des aspirations d'autonomie et d'entreprenariat qu'il serait bénéfique d'encourager. Effectuer un transfert aux individus est plus simple que de cibler des ménages aux compositions diverses. A terme, les transferts versés aux bénéficiaires les plus riches pourront être récupérés par l'impôt.

---

[37] The reform of energy subsidies in Iran: The role of cash transfers. Salehi-Isfahani. 2014

[38] Cf. Lant Pritchett. The Political Economy of Targeted Safety Nets. The World Bank 2005.

Population concernée et identification. Tout citoyen résidant en Algérie, sans condition d'âge, de revenu ou de situation dans le ménage, pourrait avoir accès au *Revenu Universel* à la condition d'ouvrir un compte bancaire ou postal, et de disposer d'une Carte d'identité Nationale. Pour les mineurs (dans l'option d'avoir un *Revenu Universel* qui vise aussi les enfants), il suffira qu'un de leurs parents les inscrive et leur ouvre un compte épargne (ce qui est aujourd'hui possible pour les mineurs, à la CNEP par exemple). Chaque parent – père, mère et tuteur légal- pourra avoir accès au compte de l'enfant qui sera alimenté par le *Revenu Universel*, jusqu'à que l'enfant atteigne l'âge de la majorité et en prenne contrôle.

L'identification aura pour clé la Carte Nationale d'Identité biométrique dont la généralisation est en cours. Il faudra posséder un compte en banque ou postal. Le taux de bancarisation étant de 50% en Algérie[39], il faudra que les banques et agences postales soient prêtes à gérer un afflux important de nouveaux clients. Compte tenu des exemples de l'Iran et de la Mongolie (voir ci-dessous), la perspective de toucher un revenu garanti de façon inconditionnelle est une incitation forte à ouvrir un compte. Cela est en soi un bénéfice supplémentaire de la mise en place d'un *Revenu Universel*, il induit une augmentation rapide du taux de bancarisation, avec tout ce que cela peut apporter en termes d'accès aux produits d'épargne, de moyens de paiement et d'autres services financiers.

B.2. Exemples de programmes de revenus universels

Alaska, Etats Unis d'Amérique : Depuis 1982, le Fond Permanent de l'Alaska – fond souverain alimenté par la fiscalité pétrolière- sert à distribuer un *Revenu Universel* à tous les citoyens de l'Alaska à la seule condition qu'ils y résident depuis un certain nombre d'années. Les études évaluant l'impact de ce *Revenu Universel*[40] ont démontré que le programme a permis de sortir de la pauvreté entre 15000 et 25000 personnes annuellement. Sans ce revenu, un tiers des natifs de l'Alaska serait tombé dans la pauvreté. Il a été efficace pour réduire le nombre d'enfants vivant sous le seuil de pauvreté.

Iran : En décembre 2010, l'Iran a mis en place un *Revenu Universel* (avant l'heure et sans le nommer ainsi) destiné à amortir le choc de la fin des subventions alimentaires et à l'énergie, bien avant leur levée. Une politique née de la prise de conscience que les subventions n'étaient pas soutenables et qu'il était primordial de préserver le pouvoir d'achat des citoyens et la stabilité du pays. Au bout de 3 mois de mise en œuvre, le *Revenu Universel* couvrait 68% de la population de façon semblable sur tous les quintiles. Une **évaluation**[41] de la montée en charge du *Revenu Universel* iranien a démontré –de façon contre-intuitive- que sur les 3 premiers mois, les populations les moins bancarisées ont eu proportionnellement plus accès au *Revenu Universel* que les autres. Ces analyses ont également montré que ce schéma avait fait rapidement baisser le taux de pauvreté de 5 points, ainsi qu'une réduction patente des inégalités[42] (le coefficient GINI a baissé de 0.42 à 0.37 en moins de 3 ans). Aussi, le taux de bancarisation a atteint 92% de la population adulte, ce qui est exceptionnel dans la région et pour un pays à revenu intermédiaire. En parallèle, les prix de l'énergie et du pain ont été augmentés de facteurs allant de 2 à 9 en plusieurs phases. Une vaste campagne de communication et le *Revenu Universel* transféré sur les comptes bancaires des bénéficiaires ont rendu la réforme des subventions acceptable.

[39] Données Banque Mondiale d'inclusion financière (population de plus de 15 ans).
[40] Permanent Fund Dividends and Poverty in Alaska. Berman, Reamey. 2016.
[41] The reform of energy subsidies in Iran: The role of cash transfers. Salehi-Isfahani. 2014.
[42] Inequality of income in Iran after subsidy reform: the view from the Palma ratio. Salehi-Isfahani. 2014.

Par contre, les montants versés étaient considérables et ont rapidement posé des problèmes budgétaires à l'Iran, en particulier dans le contexte d'embargo qu'elle a subi plus tard. L'inflation galopante due à la crise économique a fait baisser la valeur réelle du *Revenu Universel* le rendant plus abordable pour le budget de l'Etat. Malgré cela, début 2018, le gouvernement iranien envisageait de supprimer le programme (appelé *Dramad Jihani*), car il est devenu insoutenable du point de vue budgétaire. Ce retournement souligne l'importance de dimensionner prudemment un programme de *Revenu Universel* et de bien planifier son financement et le poids qu'il représentera dans le budget de l'Etat.

Mongolie : La Mongolie a mis en place le *Revenu Universel* en 2011 ce qui a porté le taux de bancarisation de la population adulte à 92%. Ceci est exceptionnel pour un pays à revenu intermédiaire bas. Peu de données ou d'études évaluant ce programme sont disponibles actuellement.

D'autres pays et régions expérimentent le *Revenu Universel* tels que le Kenya et la Finlande et potentiellement bientôt l'Inde avec des modalités diverses. Le nombre d'expériences pilotes se multiplient et les études les évaluant devraient bientôt affluer.

B.3. Dimensionnement et déroulement du programme

Il est important de souligner que les chiffres ci-dessous sont illustratifs et représentent des ordres de grandeur et des projections de la taille des options proposées par NABNI, sur la base d'hypothèses d'inscription au programme de transferts.

Montant des transferts. Concernant l'enveloppe des transferts monétaires, le *Revenu Universel* est naturellement plus couteux pour le budget de l'Etat que les transferts ciblés car la couverture est accessible à tous les citoyens acceptant de faire une déclaration annuelle de revenu et de patrimoine. Mais son coût est à mettre en perspective avec le coût bien plus élevé des subventions des biens et services que nous avons décrits plus haut et des distorsions de marché qu'il permet de lever.

Afin de compenser les ménages les plus pauvres de l'augmentation des prix—en particulier ceux des deux premiers quintiles, nous proposons ainsi un montant de ***Revenu Universel* de 2400 DA par adulte et jeune adulte de 15 ans et plus ; et un montant de 1200 DA par enfant de moins de 15 ans**. Cela représente pour une famille de deux adultes et trois enfants de moins de quinze ans, *8,400 DA par mois* ; et pour un ménage plus large de 3 adultes (deux parents et un grand-parent par exemple), deux enfants de plus quinze ans et 2 enfants de moins de quinze ans, *14,400 DA par mois*.[43]

Illustration des montants possibles du Revenu Universel selon l'âge du bénéficiaire (DA de 2017) :

Age de l'individu:	*0 - 14 ans*	*15 - 19 ans*	*20 - 29 ans*	*30 - 64 ans*	*65 ans et +*
2019	**600**	**1200**	**1200**	**1200**	**1200**
2020	**750**	**1500**	**1500**	**1500**	**1500**
2021	**900**	**1800**	**1800**	**1800**	**1800**
2022	**1050**	**2100**	**2100**	**2100**	**2100**
2023+	**1200**	**2400**	**2400**	**2400**	**2400**

[43] Soulignons que malgré la dénomination de *Revenu Universel* communément utilisée pour ce type de transferts, ces montants représentent bien entendu plus un complément de revenu (ou une bourse de soutien au pouvoir d'achat) qu'un revenu minimum à part entière qui permettrait à une famille de vivre.

Sur la base d'une hypothèse de déroulement du programme de réduction des subventions étalé sur cinq ans maximum (2019-2023) ou moins, car l'intérêt du *Revenu Universel* est sa couverture très rapide de la population, on peut faire l'hypothèse que les montants transférés augmenteront progressivement pour atteindre 1.200 et 2400 DA par mois. Les montants pourront être réajustés selon le niveau de l'inflation et les montants indiqués ci-dessous sont en dinars constants de 2017.

Avec ces montants, le budget du programme *Revenu Universel* qui irait aux deux quintiles les plus pauvres (Q1 et Q2) serait exactement égal au budget alloué par le programme *Ciblage Progressif* à ces deux quintiles (s'ils pouvaient être parfaitement ciblés).[44] Les montants proposés sont donc comparables en termes de ce qui est redistribué, au total, aux deux premiers quintiles de la population. Comme nous l'avons fait pour le *Ciblage Progressif*, d'autres scenarios de montants, variant de plus ou moins 20% du scénario de base, ont été testés. Le résultat de ces simulations est exposé ci-dessous.

Hypothèses sur le déroulement du programme. Des taux de couverture de 100% ne pourront pas être atteints immédiatement, il faudra que les individus non bancarisés puissent ouvrir un compte bancaire ou postal (environ 50% des adultes) et qu'ils disposent d'une Carte Nationale d'Identité biométrique (dont le taux de couverture avait atteint moins de 6 millions de citoyens à l'été 2017). Il y aura aussi des délais pour les inscriptions et il faudra mener une campagne de communication afin que les individus les plus pauvres, particulièrement ceux du premier quintile de la distribution des revenus, soient atteints par le programme et rapidement couverts par la CNI biométrique.

Evolution du taux de couverture du *Revenu Universel* (hypothèses) :

Montant mensuel en DA selon la tranche d'âge de l'individu							Hypothèses de taux de couverture de chaque quintile (par année) :					
Age de l'individu:	*0 - 14 ans*	*15 - 19 ans*	*20 - 29 ans*	*30 - 64 ans*	*65 ans et +*		Taux de couverture Q1	Taux de couverture Q2	Taux de couverture Q3	Taux de couverture Q4	Taux de couverture Q5	Taux de couverture de la population totale
2019	600	1200	1200	1200	1200	2019	50%	70%	70%	70%	70%	66%
2020	750	1500	1500	1500	1500	2020	70%	80%	80%	80%	60%	74%
2021	900	1800	1800	1800	1800	2021	90%	90%	90%	90%	50%	82%
2022	1050	2100	2100	2100	2100	2022	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2023	1200	2400	2400	2400	2400	2023	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2024	1200	2400	2400	3200	3200	2024	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2025	1200	2400	2400	3200	3200	2025	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2026	1200	2400	2400	3200	3200	2026	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2027	1200	2400	2400	3200	3200	2027	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2028	1200	2400	2400	3200	3200	2028	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2029	1200	2400	2400	3200	3200	2029	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2030	1200	2400	2400	3200	3200	2030	100%	100%	100%	100%	50%	90%

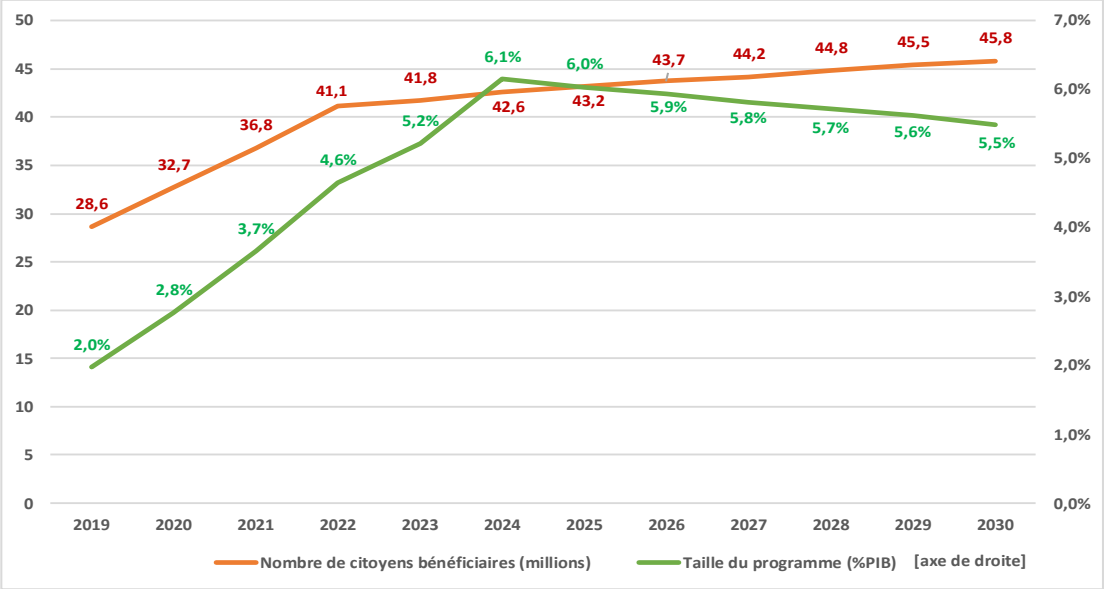
Source : Simulations NABNI

[44] En d'autres termes, si ces montants individuels du *Ciblage Progressif* pouvaient être parfaitement ciblés et alloués uniquement aux individus de ménages des deux premiers quintiles ; alors le budget total alloué serait exactement égal au budget du *Revenu Universel* sur ces deux quintiles, en supposant que le Ciblage Progressif toucherait exactement 100% des ménages de ces deux premiers quintiles (sans exclure personne ni sans déborder au-delà des deux premiers quintiles). Cette comparaison théorique permet de nous assurer que les montants proposés pour le *Revenu Universel* pour les individus, représentent exactement l'équivalent de ce qui est proposé comme montant aux ménages de ces deux premiers quintiles par le *Ciblage Progressif*. Les budgets totaux alloués à ces deux quintiles qui nous intéressent de protéger de manière prioritaire sont alors équivalents et les deux programmes proposés sont calibrés sur la même « échelle de redistribution ».

Avec ces hypothèses, la taille du programme *Revenu Universel* serait, à terme, de l'ordre de **5,5% du PIB** (couvrant près de 46 millions de citoyens en 2030, cf. graphique ci-dessous), après avoir atteint un pic de 6.1% du PIB en 2024 (pour 42,6 millions de bénéficiaires).[45] Ceci est à comparer avec l'estimation du total des subventions en 2015 qui, si on y inclut les subventions implicites, est de 13,6% du PIB.

La première année, en 2019, **28,6 millions de citoyens** seraient inscrits dont environ **8,6 millions d'enfants** de moins de 15 ans. Au pic des inscription, le programmes toucherait **41,1 millions de citoyens en 2022**, dont **12,3 millions d'enfants** de moins de quinze ans.

Evolution du nombre de bénéficiaires du *Revenu Universel* et son cout en % du PIB (estimations) :



Source : Simulations NABNI

Le transfert quasi universel peut être vu comme une solution imparfaite mais qui répond à trois critères fondamentaux pour un décideur politique :

1- La solution est politiquement acceptable car n'excluant pas les personnes vulnérables et assurant une transition douce.

2- La solution est techniquement réalisable, en particulier à très court terme moyennant que chaque citoyen possède un compte en banque.

3- Elle est financièrement soutenable si l'enveloppe est calculée de sorte à réduire la dépense totale de l'Etat et permet d'éliminer les distorsions et fraudes actuelles dues aux subventions des prix.

[45] Ces chiffres sont bien entendu tributaires des hypothèses de taux de croissance du PIB.

Les propositions de NABNI en chiffres : REVENU UNIVERSEL — *récapitulatif des hypothèses, taille du programme et couverture.*

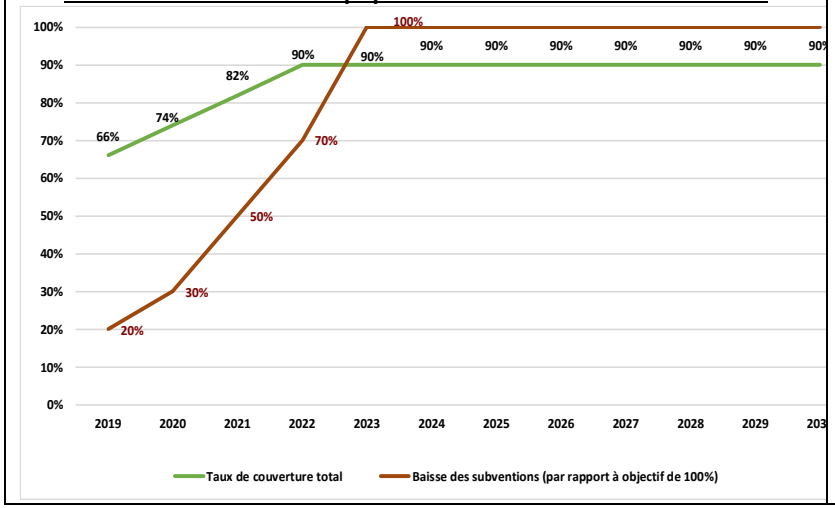
Evolution du montant individuel des transferts
(DA de 2017)

Montant mensuel en DA selon la tranche d'âge de l'individu					
Age de l'individu:	*0 - 14 ans*	*15 - 19 ans*	*20 - 29 ans*	*30 - 64 ans*	*65 ans et +*
2019	600	1200	1200	1200	1200
2020	750	1500	1500	1500	1500
2021	900	1800	1800	1800	1800
2022	1050	2100	2100	2100	2100
2023	1200	2400	2400	2400	2400
2024	1200	2400	2400	3200	3200
2025	1200	2400	2400	3200	3200
2026	1200	2400	2400	3200	3200
2027	1200	2400	2400	3200	3200
2028	1200	2400	2400	3200	3200
2029	1200	2400	2400	3200	3200
2030	1200	2400	2400	3200	3200

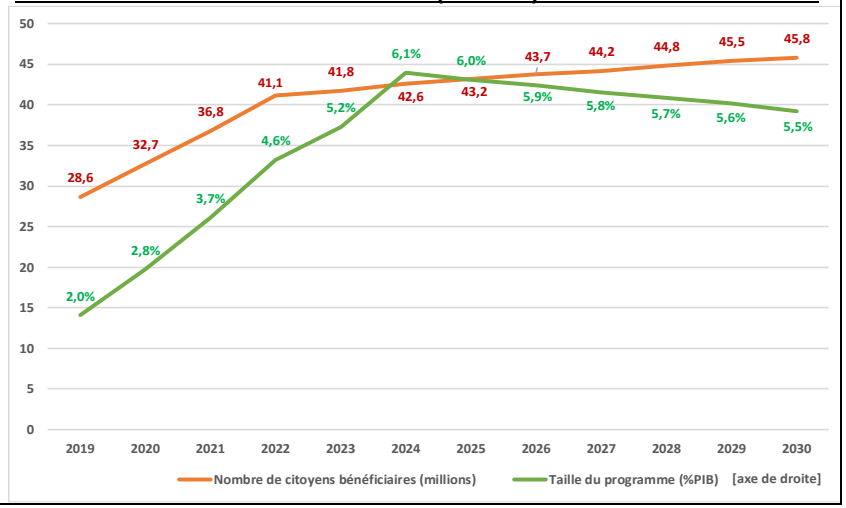
Evolution du taux de couverture de la population par quintiles
(hypothèses)

	Hypothèses de taux de couverture de chaque quintile (par année) :					
	Taux de couverture Q1	Taux de couverture Q2	Taux de couverture Q3	Taux de couverture Q4	Taux de couverture Q5	Taux de couverture de la population totale
2019	50%	70%	70%	70%	70%	66%
2020	70%	80%	80%	80%	60%	74%
2021	90%	90%	90%	90%	50%	82%
2022	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2023	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2024	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2025	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2026	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2027	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2028	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2029	100%	100%	100%	100%	50%	90%
2030	100%	100%	100%	100%	50%	90%

Taux de couverture de la population et baisse des subventions :



Evolution du nombre de bénéficiaires (millions) et son cout en % du PIB :



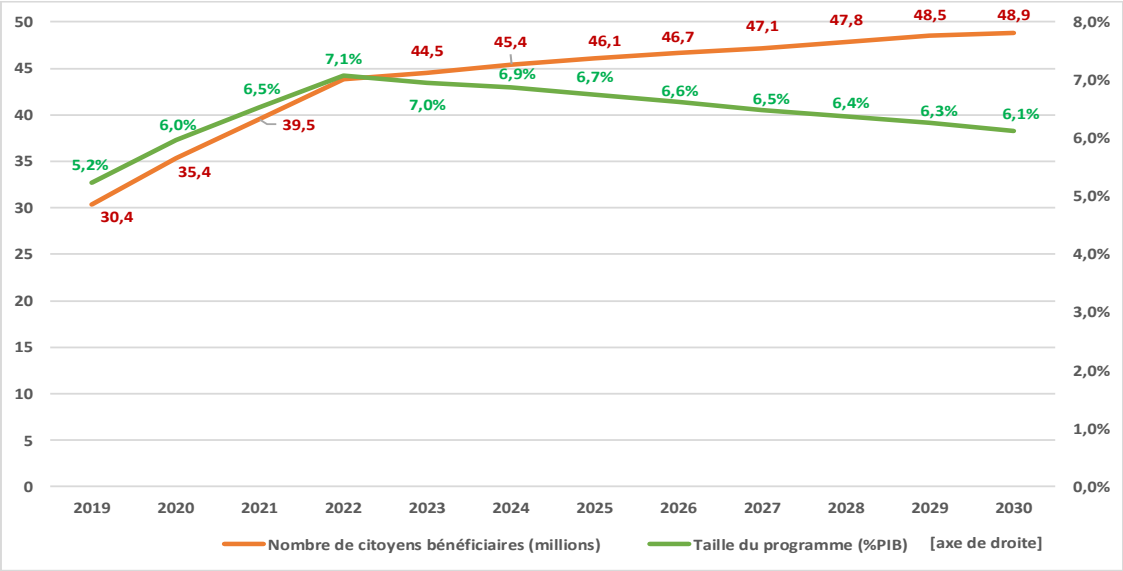
B.4. Scenarios alternatifs et simulations

Nous avons testé deux scénarios alternatifs du *Revenu Universel* : **un scénario haut** où les montants versés sont environ 20% plus élevés que ceux du scénario de base, et ils sont fixés à ce niveau dès la première année. Dans ce scénario, 100% des citoyens des quatre premiers quintiles sont censés être couverts rapidement, alors que seuls 20% du quintile le plus riche (5ème quintile) sont du programme exclus). A l'inverse, le **scénario bas** suppose des transferts environ 20% plus faibles que le scénario de base, et uniquement pour les individus de plus de quinze ans. Ils suppose aussi une couverture imparfaite et des taux d'exclusion élevés des plus riches—70% du premier quintile serait exclu à terme.

Scenario haut – 1.500 DA pour les moins de 15 ans et 3.000 DA pour les plus de quinze ans, et peu d'exclusion des plus riches :

	Montant mensuel du transfert selon la taille du ménage (DA de 2017)				
Taille ménage	*0 - 14 ans*	*15 - 19 ans*	*20 - 29 ans*	*30 - 64 ans*	*65 ans et +*
2019	1500	3000	3000	3000	3000
2021	1500	3000	3000	3000	3000
2023+	1500	3000	3000	3000	3000

Année	% des citoyens couverts	Nombre de citoyens bénéficiaires (millions)	Total transferts (milliards DA de 2017)	Taille du programme (%PIB)	Transfert mensuel moyen par individu (DA de 2017)
2019	70%	30,4	929	5,2%	2.547
2020	80%	35,4	1079	6,0%	2.542
2021	88%	39,5	1205	6,5%	2.542
2022	96%	43,9	1337	7,1%	2.540
2030	96%	48,9	1524	6,1%	2.599

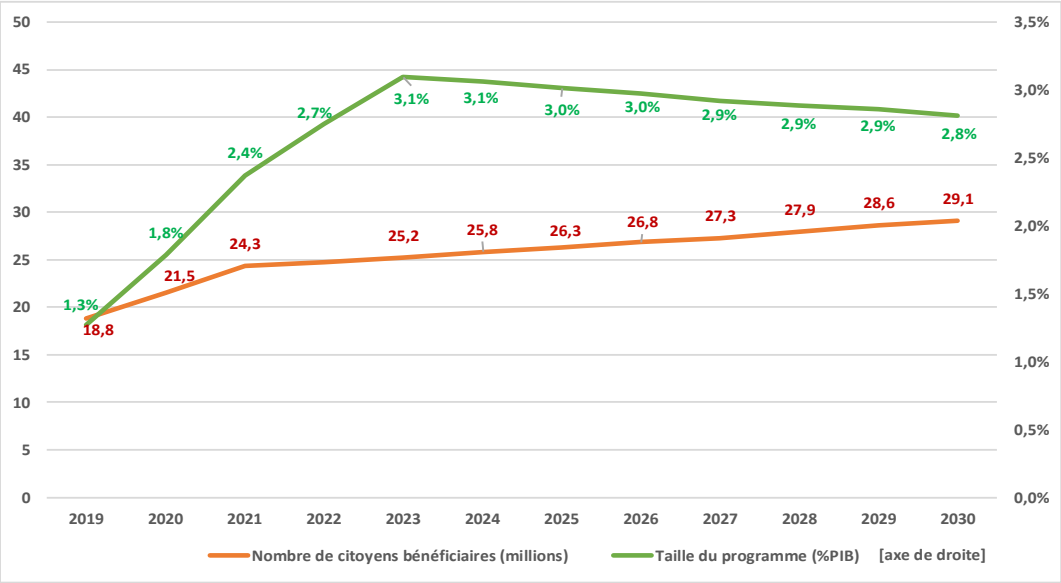


Source : Simulations NABNI

Scenario bas – 2.000 DA uniquement pour les plus de 15 ans, exclusion du quintile le plus riche équivalent au programme de *Ciblage Progressif* :

	Montant mensuel du transfert selon la taille du ménage (DA de 2017)				
Taille ménage	*0 - 14 ans*	*15 - 19 ans*	*20 - 29 ans*	*30 - 64 ans*	*65 ans et +*
2019	**0**	**1000**	**1000**	**1000**	**1000**
2021	**0**	**1500**	**1500**	**1500**	**1500**
2023+	**0**	**2000**	**2000**	**2000**	**2000**

Année	% des citoyens couverts	Nombre de citoyens bénéficiaires (millions)	Total transferts (milliards DA de 2017)	Taille du programme (%PIB)	Transfert mensuel moyen par individu (DA de 2017)
2019	43%	18,8	225	1,3%	1.000
2020	49%	21,5	322	1,8%	1.250
2021	54%	24,3	438	2,4%	1.500
2022	54%	24,7	519	2,7%	1.750
2030	57%	29,1	698	2,8%	2.000



Source : Simulations NABNI

Ces scénarios montrent l'étendue de variation de coût et de couverture du programme selon les hypothèses retenues. Le coût total à terme varie de **2,8% du PIB** (scénario bas à 2030—comparable au coût du *Ciblage Progressif*) à **6,1% du PIB** pour le scénario haut (après voir atteint des pics respectifs de 3,1% et 7,1% du PIB en 2022). Les taux de couverture de la population varient aussi, selon les scénarios, de 96% pour le scénario haut, ou près de 49 millions de bénéficiaires (à l'horizon 2030), contre 57% pour le scénario bas (29 millions de bénéficiaires—qui n''incluent pas les enfants de moins de 15 ans).

VI. Choisir entre les deux options : *risques et éléments de décision*

Ces deux options se rejoignent sur un objectif commun : *compenser rapidement et largement les plus démunis* et éviter de prolonger le statut quo sous prétexte qu'il faut du temps pour préparer le ciblage. Elles sont les deux supérieures au statut quo—leur coût est inférieur aux coût des subventions actuelles. C'est en cela qu'elles sont attractives sur le plan politique en particulier, les compensations débuteraient rapidement, toucheraient de très larges franges de la population (quasiment tout le monde pour le *Revenu Universel*) et rendraient ainsi plus acceptable la baisse des subventions car y seraient clairement associés les transferts reçus (d'où la formule proposée, « ***Les subventions : Eddiw'houm drahem !*** »).

Chacune des deux variantes part du principe que cela ne peut se faire qu'au prix d'une couverture plus large que la cible visée, et sans exclusion, au moins au début pour le *Ciblage Progressif*, et en excluant uniquement les plus riches pour le *Revenu Universel*. Dans le cas du *Ciblage Progressif*, l'hypothèse est que de nombreux ménages inéligibles (déclarant frauduleusement un revenu inférieur au plafond fixé) recevront le transfert au début, avant que l'administration ne puisse développer la capacité informationnelle de progressivement les exclure. Pour le *Revenu Universel*, l'objectif est le même, mais part de l'hypothèse que pour sortir du statut quo couteux des subventions, il vaut mieux ouvrir la couverture à tout le monde au départ car il est difficile de bien cibler les bénéficiaires et la dynamique des revenus fait que le plafond de revenu fixé sera de toute façon arbitraire.

Sur ce plan, ces deux options ne diffèrent que par rapport au « coût d'erreur d'inclusion » à payer pour pouvoir couvrir efficacement et sans exclusion les plus démunis que l'on veut atteindre de manière prioritaire : le *Revenu Universel* paie le prix le plus cher en ouvrant immédiatement la couverture à quasiment tout le monde—l'idée est qu'en éliminant le besoin de cibler, on est sûrs que la quasi-totalité des citoyens les plus démunis (les 40% les plus pauvres) recevront leur transfert, même si cela exige d'ouvrir l'éligibilité à quasiment toute la population. Quant au *Ciblage Progressif*, il paie un prix élevé au début puisque de nombreux bénéficiaires indus (au revenu réel plus élevé que le plafond d'éligibilité) seront couverts, avant que ce coût ne diminue à mesure que la capacité de ciblage par exclusion se développe et que l'administration soit capable d'exclure les ménages bénéficiaires indus.

Elles émanent néanmoins de visions fondamentalement différentes de ce que doit être le nouveau filet social algérien : le *Ciblage Progressif* part du principe que les aides doivent viser de manière prioritaire les ménages les plus pauvres et que l'Etat doit s'armer des outils qui lui permettent d'identifier et de soutenir en priorité cette frange de la population. C'est le cas de la quasi-totalité des programmes sociaux dans le monde. A l'inverse, le *Revenu Universel* part du principe qu'une sortie rapide et au coût social amorti du système actuel des subventions nécessite une compensation immédiate, quasi-universelle et large. Il part du principe que la population à compenser doit aller au-delà des 40% les plus pauvres, doit aussi couvrir les classes moyennes. Ceci est particulièrement important pour un pays comme l'Algérie qui se trouve être parmi les pays les plus égalitaires au monde. Il part également du principe qu'aujourd'hui les situations individuelles (l'emploi, la situation familiale, etc.) changent plus fréquemment ; que les jeunes ont des aspirations d'autonomie qu'il faut encourager ; que les familles sont moins « grégaires » que par le passé—les solidarités familiales pour faire face aux situations difficiles ne sont plus autant au rendez-vous ; et que, finalement, chaque individu (sauf les plus riches), quel que soit son revenu du moment, doit avoir droit à un filet social minimum et permanent. Ceci explique aussi pourquoi, à l'inverse du *Ciblage Progressif* qui vise les ménages, le *Revenu Universel* proposé viserait les individus.

Ces deux options ne sont pas nécessairement exclusives. L'option du *Ciblage Progressif* se base sur un système initialement déclaratif qui vise à construire progressivement une base de données exhaustive sur la situation sociale des citoyens et des ménages. Bien que l'option du *Revenu Universel* n'ait initialement pas besoin de construire une telle base puisqu'elle n'envisage pas de ciblage (ce qui en fait une option plus simple et moins coûteuse à administrer), on pourrait envisager une infrastructure administrative identique pour les deux options afin que toutes deux développent, à terme, un système d'information sociale détaillé et fiable, qui permettrait de moduler les montants selon les situations particulières.

Les options proposées offriront, à terme, la possibilité de soutiens plus individualisés. Rien n'empêche de moduler les montants transférés selon les conditions spécifiques de certains citoyens vulnérables ou de certains ménages, selon leur niveau de vie, ou les aléas auxquels ils peuvent être confrontés. Les transferts pourraient être plus élevés pour les familles ou les citoyens souffrant d'handicaps. Les veuves ou les ménages monoparentaux pourraient aussi recevoir des montants plus élevés, ainsi que les étudiants ou les chômeurs.

In fine, c'est la capacité budgétaire qui sera la contrainte la plus importante pour déterminer les montants et l'étendue de couverture du programme. Bien que le *Revenu Universel* soit bien plus coûteux, il est plus simple à mettre en œuvre et par définition plus inclusif. Les risques d'exclusion y sont quasi-nuls puisqu'ouvert à la quasi-totalité de la population. Il est de ce fait plus attractif politiquement. Mais son budget serait plus du double de celui d'un système de *Ciblage Progressif* et génère ainsi un risque en termes de soutenabilité budgétaire. L'amélioration de l'information fiscale permettra néanmoins de récupérer une partie des transferts reçus par les citoyens les plus aisés.

L'autre élément de décision relève du contexte politique et du degré d'acceptation par la société des erreurs d'exclusion ou d'inclusion. Plus la société est foncièrement contre les erreurs d'exclusion (des pauvres) ou d'inclusion (des riches)—scénario probable dans un pays comme le nôtre aux inégalités très faibles, plus un programme à la couverture très large, serait indiqué. Le *Ciblage Progressif* permettrait de contourner ce problème en se dotant, au bout de quelques années (de 5 à 10 ans, si besoin), d'un système de ciblage suffisamment efficace pour réduire ces taux d'erreur, tout en lançant immédiatement un programme à la couverture initialement large.

Risques liés à la mise en œuvre des deux variantes

Le principal risque est lié à au coût et la **soutenabilité budgétaire** des transferts monétaires. L'enveloppe globale du *Revenu Universel* ou du programme de *Ciblage Progressif* doit être décidée avec soin car un montant trop important peut continuer de grever le budget de l'Etat alors qu'un montant trop faible peut être insuffisant pour couvrir la hausse des prix des biens subventionnés. Ce risque est plus important concernant le *Revenu Universel* vu que l'enveloppe budgétaire est plus élevée. Aussi, comme il bénéficie à quasiment toute la population, la pression politique sera plus importante pour augmenter les transferts ou pour s'opposer à une modulation future des montants ou à l'exclusion future de certaines tranches de revenus. Ce risque de la pression politique se posera aussi pour le *Ciblage Progressif* (pour augmenter le plafond ou le montant), mais elle sera moins forte que pour le *Revenu Universel*.

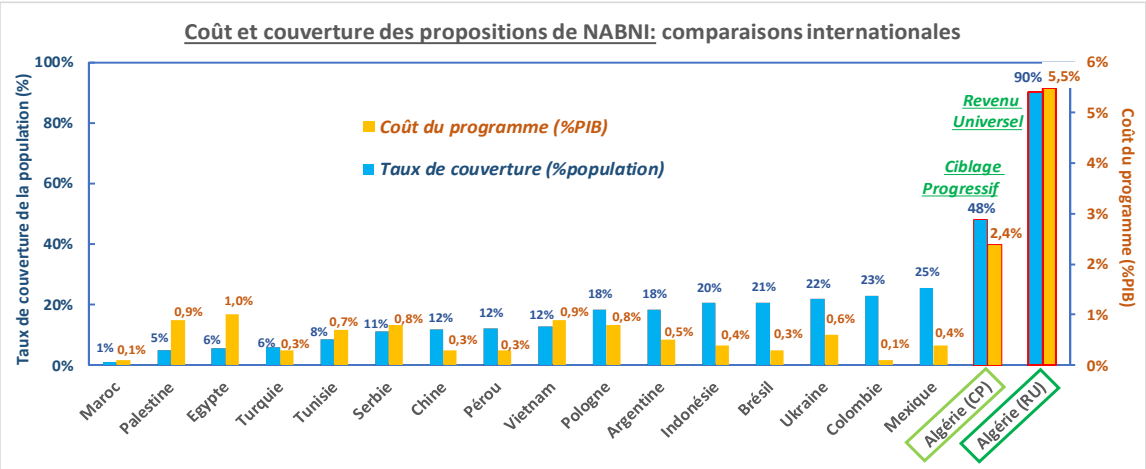
Un second risque est lié à **l'addiction que génèrerait le transfert monétaire**. Une fois ce revenu mis en place, il devient difficile d'y mettre fin y compris pour les classes moyennes les plus aisées. Cela pourrait devenir un dû et une nouvelle rente s'installerait.

Les risques de fraudes ne sont pas absents dans le schéma des transferts universels via la falsification éventuelle de documents d'identité (plus difficile avec la nouvelle carte d'identité biométrique), cependant ils sont bien moindres que dans les cas des programmes ciblés où l'éligibilité peut facilement être falsifiée (personne faussement pauvre, en particulier dans le secteur informel) d'autant plus que l'incitation à frauder est plus forte si la couverture n'est pas universelle. Parmi les risques souvent cités on trouve **l'incitation à l'inactivité et le gaspillage des transferts monétaires**. Cependant, des études de la Banque Mondiale[46] et du MIT[47] dans plusieurs pays ont montré que les programmes de transferts monétaires n'ont pas eu un tel impact.

Les deux options proposées génèreraient des économies budgétaires considérables tout en protégeant une part bien plus large de la population que ce que propose le Gouvernement.

Bien que le *Revenu Universel* soit plus de deux fois plus coûteux que le *Ciblage Progressif* (dont le coût de gestion administrative est néanmoins bien plus grand), **toutes deux restent moins chères que les subventions actuelles** (plus de 13% du PIB actuellement, dont plus de 7% pour l'énergie) **et généreraient des économies considérables pour le budget de l'Etat** dont une partie pourrait être mieux investie (au moins 8% du PIB pour le *Ciblage Progressif* et au moins 5% du PIB d'économies pour le *Revenu Universel*).

Les propositions de NABNI se distinguent des programmes existants qui sont inadaptés à notre contexte social et trop limités dans leur couverture. Mis en perspective des programmes de transferts monétaires existant dans le monde (voir figure ci-dessous), on voit que les deux options que nous proposons ambitionnent de compenser une part bien plus grande de la population que ce que font des pays bien plus inégalitaires que le nôtre : 48% et 90% pour, respectivement, le *Ciblage Progressif* et le *Revenu Universel*, contre moins de 25% ailleurs—la plupart couvrent moins de 15% de leur population. Ces différences montrent à quel point l'approche proposée par NABNI diffère fondamentalement de ce qu'a annoncé le Gouvernement. Les coûts des programmes proposés sont donc naturellement plus élevés qu'ailleurs : 2,4% et 5,5% du PIB pour, respectivement, le *Ciblage Progressif* et le *Revenu Universel*, contre moins de 1% partout ailleurs. Ces coûts restent néanmoins bien inférieurs aux économies que généreront la baisse des subventions universelles de prix, en particulier sur l'énergie (au moins 7% du PIB).



Source : Simulations NABNI et données Banque Mondiale, datatopics.worldbank.org/aspire/

[46] Cash Transfers and Temptation Goods A Review of Global Evidence. Evans, Popova. The World Bank. 2014
[47] Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient. Banerjee, Hanna, Kreindler, Olken, MIT. 2015

VII. Réformes complémentaires, efforts de proximité et campagne de communication

Tout faire pour atteindre les plus pauvres et communiquer : « Les subventions : Eddiw'houm drahem ! »

Le besoin d'un effort administratif de proximité colossal. L'expérience internationale a montré que ce qui est le plus difficile dans les programmes sociaux est d'atteindre celles et ceux qui en ont le plus besoin : les plus pauvres. Un programme aussi célébré pour ses succès de réduction de pauvreté comme *Bolsa Familia* au Brésil, pourtant ciblé sur les plus pauvres, n'a pu atteindre que 70% des ménages du premier décile (les 10% les plus pauvres) alors que 40% de ses ménages bénéficiaires sont indus (plus riches que le plafond d'éligibilité). C'est dire l'effort administratif colossal que devra mettre en œuvre l'Etat au niveau local pour atteindre les plus pauvres, pour les deux options proposées, même si les deux sont basées sur un système d'inscription déclaratif simple, sans exigence administrative particulière et sans exclusion à son lancement. Il s'agira de renforcer les capacités administratives locales—notamment de densifier le réseau d'antennes de l'Agence de Développement Social ; de s'allier avec des acteurs locaux—associatifs, éducatifs, religieux et autres ; et d'utiliser toutes les capacités administratives pour s'assurer que le programme inscrive quasiment tous ceux qui ont réellement besoin de ces transferts, même en prenant le risque d'inscrire initialement—pour ce qui est du *Ciblage Progressif*, beaucoup trop de ménages bénéficiaires indus. Ils seront progressivement exclus par la suite. Le *Ciblage Progressif* demandera naturellement un investissement plus élevé en termes de capacité administrative, de systèmes d'information, de capacité locale pour identifier les bénéficiaires indus et gérer les plaintes et recours. L'option du *Revenu Universel* serait de ce point de vue largement plus simple à gérer et aurait un coût administratif bien plus faible.

Des réformes complémentaires qu'il est crucial d'accélérer. L'amélioration de **l'inclusion financière** devra accompagner la mise en place des transferts monétaires. Le taux de bancarisation étant de 50% aujourd'hui, il est nécessaire de faire en sorte que chaque individu possède un compte bancaire, postal ou transactionnel. Ce dernier étant un compte offrant uniquement la possibilité de recevoir des virements et de retirer son argent (en liquide ou par carte de retrait) mais n'offrant aucun service financier tel que les prêts ou crédits. Ce service minimum peut être offert par des établissements non bancaires recevant des licences bancaires réduites, ainsi qu'une supervision allégée de la Banque d'Algérie. Une nouvelle législation bancaire devra être mise en place. Cela ne devrait pas poser de difficultés compte tenu des expériences réussies de pays comme la Jordanie qui ont mis en place de tels établissements. L'expérience du *Revenu Universel* Iranien ou de programmes de transferts monétaires à la couverture large, ont montré combien ces programmes permettaient des **bonds spectaculaires en termes d'inclusion financière** des citoyens, notamment les plus pauvres. Par ailleurs, **la Carte Nationale d'Identité biométrique** étant le sésame en matière d'identification des individus, il convient de s'assurer de sa généralisation, et d'utiliser cet identifiant comme base de développement d'un identifiant-ménages et d'une base de données nationale des ménages si l'option d'un transfert aux ménages était adoptée.

Le besoin de communiquer et d'expliquer la réforme. Une large campagne de communication sera nécessaire pour encourager l'adhésion au programme de transferts monétaires. Cette campagne devra également expliquer l'objectif de la réforme, et montrer combien les subventions de prix sont captés en grande partie par les ménages plus aisés ou des intérêts particuliers. Le lien entre la hausse des prix des biens subventionnés et les transferts monétaires devra être clairement communiqué, notamment par une campagne de communication autour d'un slogan parlant : « **Les subventions*, Eddiw'houm drahem !*** ».

Conclusion :

APPEL A UN DEBAT NATIONAL POUR PENSER LE « CHANTIER DE LA DECENNIE 2020 »

Le Gouvernement semble avoir opté pour une solution qui ne sera généralisée que dans plusieurs années et qui risque de n'atteindre qu'une fraction des plus pauvres : en effet, un programme de transferts monétaires ciblés serait lancé dans une Wilaya-pilote et pas avant 2019. Il semble inspiré de programmes classiques de ciblage administratif et statistique des ménages. Ce programme utiliserait les bases de données existantes de l'ADS et d'autres programmes sociaux, dont la fiabilité en termes de ciblage est critiquée. Aussi, les réductions des subventions sont pour l'instant modestes, et ne touchent uniquement que l'énergie. Le choix semble être de temporiser cette réforme impopulaire, au motif que le développement des bases d'informations et des capacités de ciblage adéquates demande du temps.

Cette contribution NABNI lance deux mises en garde : 1. Retarder davantage cette réforme nous expose au risque de devoir l'engager plus tard de manière abrupte et coûteuse socialement, en cas de crise budgétaire ; 2. L'approche envisagée de ciblage administratif et statistique classique échouera, comme ailleurs, à couvrir largement ceux qui ont le plus besoin d'être compensés. Nous mettons en garde sur le fait que cette temporisation *sine die* de la réforme des subventions nous expose au risque d'être plus tard obligés de la mettre en œuvre dans l'urgence, sur un échéancier plus serré et sous contrainte budgétaire sévère. Ceci risque d'être le cas si la crise budgétaire perdure et que les prix du pétrole ainsi que nos exportations d'hydrocarbures n'augmentent pas autant que nous l'espérons. Ceci aurait des conséquences sociales que nous devons prévenir. Nous avons encore la possibilité de « lisser » la hausse des prix subventionnés sur une période raisonnable. Retarder cette réforme ou la déployer trop lentement l'expose aussi au risque d'être encore interrompue par le cycle électoral qui s'approche.

L'autre risque est que le système de ciblage des transferts monétaires choisi échoue à bien couvrir ceux qui en ont le plus besoin. L'expérience internationale de ce type de ciblage montre que ces modèles sont aujourd'hui décriés comme inefficaces et souffrant d'erreurs d'exclusion élevées des plus pauvres (dans un pays à revenu intermédiaire supérieur comme l'Algérie on peut espérer tout au plus couvrir deux tiers du premier quintile- c'est à dire deux tiers des 10% les plus pauvres, avec ces méthodes de ciblage classique qui semblent inspirer l'approche du Gouvernement). Même si nous avions le loisir de prendre notre temps pour construire un système d'information plus fiable que celui dont nous disposons aujourd'hui, les taux d'erreurs de ciblage atteints ailleurs, même après une décennie de mise en œuvre, restent trop élevés pour le contexte algérien accoutumé aux subventions universelles.

Le manque de transparence et les annonces contradictoires faites par le Gouvernement sur ce dossier reflètent indéniablement un manque de préparation et d'appropriation de cette réforme. Tout laisse à croire que les autorités n'ont pas pris la mesure de l'étendue de ce type de chantier, qui, dans des pays comme le Brésil ou le Mexique a constitué le projet social phare de plusieurs mandatures présidentielles.

Ce projet ne peut se réduire à des actions d'un Ministère de la Solidarité et de la Famille, d'une Agence du Développement Social ou d'un Ministère des Finances. C'est un **projet d'envergure nationale, qui va demander une mobilisation exceptionnelle de l'administration, un appui politique au plus haut niveau**

et qu'il soit élevé au niveau de priorité nationale et de *Projet de la décennie 2020*. C'est toute l'architecture du système de redistribution sociale de l'Etat algérien qui sera affecté, et il s'agit de construire la colonne vertébrale du nouveau système de redistribution. L'approche actuelle du gouvernement et la communication autour de cette réforme indiquent clairement que le projet est loin d'avoir reçu ce statut.

Nous appelons le Gouvernement à ouvrir le débat à une consultation nationale sur la question de la réforme des subventions et de notre modèle de redistribution sociale. Ce dossier stratégique doit être élevé au niveau du ***Chantier de la décennie 2020***, et doit être pensé, débattu, conçu et équipé comme tel. Une institution nationale forte et équipée des meilleures expertises doit le mener. Ce chantier, au lieu de faire l'objet d'annonces presque mensuelles aussi légères que contradictoires, doit être porté de manière visible et engagée par le Chef de l'Etat et son Gouvernement, et bénéficier du plus grand appui politique. Car ce projet aura des répercutions profondes sur notre nation et le lien qui lie l'Etat aux citoyens. Il ne s'agit pas moins de réinventer la nature de l'Etat social en vue de préserver notre idéal de justice sociale.

Le Collectif NABNI,

Alger, mars 2018.

A PROPOS DE NABNI

Depuis Avril 2011, animés par la volonté de voir se développer leur pays, des Algériennes et des Algériens ont mis en commun leurs compétences pour lancer le collectif NABNI, dont les travaux reposent sur une approche citoyenne, indépendante et participative pour formuler des propositions constructives et concrètes pour répondre aux défis auxquels l'Algérie fait face.

En 2011, l'équipe a publié son premier rapport : « ***100 mesures pour une Algérie Nouvelle*** », suivi, début 2013, de du rapport du Cinquantenaire de l'Indépendance Nationale : « ***Cinquante chantiers de rupture pour bâtir l'Algérie de 2020*** ». Le 22 février 2014, le collectif a publié un ***Manifeste pour une voie nouvelle***. Plus récemment, NABNI a publié en 2015 un plan d'urgence (ABDA) pour répondre à la crise économique due au retournement du marché pétrolier. Ce plan d'urgence a été mis à jour en 2017 et fait l'objet régulièrement de publications sous forme d'approfondissements thématiques.

Toutes les publications de NABNI sont disponibles sur www.nabni.org. Les activités du collectif peuvent aussi être suivies sur sa page Facebook, Nabni 2012, qui constitue un espace d'échanges.

Contact : redaction@nabni.org ; contact@nabni.org

NABNI
نبني
نبني جزائرنا على أفكار جديدة
Notre Algérie Bâtie sur de Nouvelles Idées