

*La justice sociale comme leitmotiv du système de sécurité sociale en Algérie*

*(Des origines et contraintes à l'aune de la pandémie du Covid19)*

*Social justice in Algeria as a leitmotif of the social security system in Algeria*

*(Origins and constraints in the light of the covid-19 pandemic)*

Reçu : 14/12/2022

Accepté : 25/12/2022

Publiée : 31 /12/2022

**Dr. Achachi Mohamed**

Université de Constantine3, (Algérie). mohamed.achachi@univ-constantine3.dz

**Résumé :**

Cette étude se définit comme objectif d'expliquer la relation entre la quête de justice sociale comme fil conducteur de la politique algérienne en matière sociale, et l'évolution du système national de sécurité sociale, ses mérites et ses limites, des origines à l'avènement de la pandémie du covid19.

Ce travail réalisé selon une approche descriptive et historique, nous a permis de comprendre la place centrale et inaliénable qu'occupe la question sociale en Algérie, sa relation avec son histoire, ses choix politiques et socio-économiques, et ses obligations internationales. Mais au-delà de ses réalisations et de ses acquis, il n'en demeure que la pérennité du système algérien de sécurité sociale ne devrait être portée que par la seule volonté politique, mais plutôt liée à des considérations de bonne gouvernance, de degré de résilience, ou de mode de soutenabilité de son financement, sujet à des recommandations spécifiques et pertinentes.

Mots-Clés : Algérie, Politique sociale, Justice sociale, Système de sécurité sociale, Soutenabilité, Covid19.

**Abstract:**

This study aims to explain the relationship between the quest for social justice as a conductive wire of Algerian social policy, and the evolution of the national social security system, its merits and its limits, from the origins to the advent of the covid19 pandemic.

This work carried out according to a descriptive and historical approach, allowed us to understand the central and inalienable place that the social question occupied in Algeria, its relationship with its history, its political and socio-economic choices, and its international obligations. However, beyond its realizations and its achievements, it remains that the sustainability of the Algerian social security system shouldn't be driven by only political will, but rather linked to considerations of good governance, degree of resilience, or the sustainability of its funding, subject to specific and relevant recommendations.

Key words: Algeria, social policy, social justice, social security system, sustainability,covid19 sustainability, covid19.

## **Introduction :**

A l'orée de l'indépendance, l'Algérie a héritée d'un système de sécurité sociale hétéroclite et injuste introduit par l'autorité coloniale dès 1949 pour le bénéfice des travailleurs européens et au détriment des travailleurs algériens.

Et mue par des considérations historiques difficiles (Endiguement des vestiges de la guerre de libération nationale, notamment ses centaines de milliers de victimes : déplacés, réfugiés, blessés, invalides, veuves, chômeurs, exclusion de toute couverture sociale pour des pans entiers de la population autochtone), et ses choix politiques (état social, orientation socialiste), que l'Algérie a choisi et développé un système de sécurité sociale basé sur la justice sociale et la solidarité nationale. Mais malgré cette volonté affichée des pouvoirs publics, et les efforts et améliorations consentis, la situation ne s'améliorait guère que de façon relative, à cause du manque de moyens financiers, notamment.

La réforme du système en 1983 –encouragée par l'amélioration des finances du pays au début des années 1980- a permis l'uniformisation des règles relatives à l'appréciation des droits, des avantages et au financement des caisses constituant le système, et l'élargissement de la couverture sociale à de nouvelles catégories, tout en obligeant l'état à recourir de plus en plus à son budget social (en augmentant les transferts sociaux) pour équilibrer les finances de ses caisses.

L'embellie financière du début des années 2000 n'a fait que raffermir cette tendance interventionniste de l'état qui puise désormais directement dans les recettes de la fiscalité pétrolière pour résorber le déficit sans cesse croissant des caisses, hypothéquant ainsi la soutenabilité de tout le système à moyen et long terme, sans toutefois garantir sa justice sociale, comme ce fut le cas en période de covid19. Et delà découle la problématique suivante :

**Dans quelle mesure la quête de justice sociale continuera à inspirer le système de sécurité sociale en Algérie à remplir ses engagements et assurer sa soutenabilité ?**

De cette problématique posée, on peut soulever un ensemble de questionnements :

- Quel type de corrélation entre les notions de justice sociale et de soutenabilité d'une part, et les politiques sociales et systèmes de sécurité sociale adoptés, de l'autre part.
- Qu'en est-il de la relation entre la quête de justice sociale en Algérie et l'évolution de son système de sécurité sociale ?
- Qu'en est-il des performances et de la soutenabilité du système à l'épreuve du COVID19 ?

Hypothèse Principale : Considéré comme pierre angulaire de sa politique sociale, l'interventionnisme de l'état algérien garantit la pérennité du système national de sécurité sociale en temps normal comme en temps de crise.

Hypothèse Secondaire : Compte tenu des déséquilibres structurels et conjoncturels qui affectent les finances de la sécurité sociale algérienne, la solvabilité du système est hypothéquée à jamais s'il n'arrive pas à développer des mécanismes propres de soutenabilité.

Objectifs : Prendre connaissance de la politique sociale algérienne en matière de sécurité sociale, son étendue, son histoire, ses modes de financement et ses mécanismes d'équilibrage financier en cas de crise (comme notamment en période du covid19).

Méthodologie : Méthode descriptive et historique.

Plan de travail :

- 1-Justice sociale et soutenabilité du système de sécurité sociale : notions et définitions.
- 2- présentation et diagnostic du système algérien de sécurité sociale.
- 3- La soutenabilité du système algérien de sécurité sociale à l'épreuve du covid19.

## **1- Justice sociale et soutenabilité du système de sécurité sociale, notions et définitions;**

Dans ce premier point, on va tracer les contours des concepts clés utilisés dans ce document (que sont la politique publique, la politique sociale, la sécurité sociale, la justice sociale, et la soutenabilité), afin d'appréhender le sens et déterminer la portée, avant de les aborder ultérieurement sous l'angle de la pratique avec le modèle de la sécurité sociale en Algérie:

### **1.1-De la politique Publique et de la politique Sociale :**

Selon les théories et les conceptions, la politique publique est approchée en termes de dépenses publiques. Elle a pour but d'offrir des biens publics socio-économiques sous forme de projets publics profitants à l'ensemble des membres de la société, « assurant l'autonomisation des individus (éducation, santé,..), tout en servant les intérêts de l'entreprise (productivité) et ceux de la société (bien-être)». <sup>1</sup>

Mais cette quête de bien être pour tous (politique publique), pose la problématique de l'équité sociale, comme par exemple faire payer tous les ménages les mêmes taux d'impôts et taxes sur consommation, les mêmes impôts et taxes d'habitation, la même vignette de médicament, les mêmes prix en matière de pain, d'huile ou de sachet de lait, ce qui n'est pas tout à fait correct du point de vue de la justice sociale.

La politique sociale quant à elle peut être décrite sous deux angles :

- comme domaine académique consacré à l'étude des services sociaux du gouvernement en matière de pauvreté, de santé, de logement, d'éducation et de chômage.
- comme politique publique: en effet, la politique sociale est une politique gouvernementale organisée autour du principe de solidarité, et qui comprend un ensemble de programmes, de systèmes orientés et d'actions en relation avec les questions de pauvreté et de chômage, de services d'assurance sociale pour les salariés, d'aide publique pour les plus défavorisés et la préservation des liens sociaux (court terme); mais qui devrait aussi tendre vers des priorités à long terme : telles la justice sociale, l'égalité ou le respect des droits de l'homme.

Aussi, la politique sociale met-elle en œuvre les principes de solidarité, de redistribution et de réduction des inégalités (de revenus notamment).

Trois grandes logiques fondent les politiques sociales : l'assurance, l'assistance et la solidarité : Dès lors, la protection sociale (des salariés, via les assurances sociales) et l'aide sociale (pour les démunis) font parties des outils de la politique sociale, en quête d'une justice sociale.

---

<sup>1</sup>- Ahmed Touil - Radia Bouchaour, « Les Politiques Sociales Algériennes : Des instruments pour quelles cohérences ? ». in : Les Publications de la Recherche Gouvernance & Economie Sociale, n° 01 / Septembre 2015, P11.

Les principales fonctions de la politique sociale sont : <sup>1</sup> -la fonction **développement** (des capacités des citoyens à participer au processus du développement) ; la fonction **préventive** (contre le désordre social) ; la fonction **curative** (pour les catégories marginales de la société : enfants, personnes âgées, handicapés) ; et la fonction **intégration** (prise en compte de l'impact social des politiques adoptées lors des plans de développement, en accord avec les droits de l'homme, de la justice et de la participation).

Les principaux acteurs publics de cette politique en Algérie sont les ministères en charge des portefeuilles du travail de l'emploi et de sécurité sociale, de la solidarité nationale, du logement, de la Santé, de l'Éducation nationale et de l'Intérieur.

De ce qui précède, on peut déduire que la politique sociale **diffère** de la politique publique et de la politique économique en terme de **population cible** (catégories des nécessiteux ou vulnérables, généralement exclus ou non bénéficiaires de l'activité économique), d'**objectifs** (Amélioration des conditions de vie), d'**effets directs** (immédiat), de **ressources**, ou d'**instruments** (redistribution), comme résumés dans le tableau suivant :

**Tableau n°1-** politiques et argumentaires.

rubrique catégorie	bénéficiaires	Objectifs	Effets directs	Moyens d'allocations des ressources	instruments
Politique économique	Population active	Croissance économique & Inclusion	Emploi / revenus	Investissements	impôts
Politique Publique	Ensemble société	Croissance productivité	autonomisation	infrastructures	Dépenses publiques
Politique Sociale	Groupes cibles	Amélioration Conditions de vie	transferts	Caisses, agences	Autorisations Aides & allocations

Source : Ahmed TOUIL - Radia BOUCHAOUR , « Les Politiques Sociales Algériennes: Des instruments pour quelles cohérences? », op.cit, P12.

Donc, stricto sensu, la politique sociale désigne les mesures qui servent directement à lutter contre la pauvreté ou à la prévenir, (les assurances sociales et l'aide sociale, sous condition de ressources). Au sens large, d'autres domaines relèvent également de la politique sociale, (politiques du marché du travail et de l'emploi, de la formation, de la santé, du logement ou encore la politique fiscale)».<sup>2</sup>

1.2- **De la protection sociale et de la sécurité sociale** : « La protection sociale est un ensemble de mesures de **prévention**, de **protection**, de **promotion** et de **transformation** sociale dont l'objectif est la prévention et la réduction de l'exclusion sociale et de l'inégalité, de la pauvreté et de la vulnérabilité ».<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - راجح زغوني، السياسة الاجتماعية كسياسة عامة: نماذج متعددة لمفهوم متغير". حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية. المجلد 15، العدد 01، (جوان 2021)، ص ص 47-48.

<sup>2</sup> - Ahmed Touil - Radia Bouchaour, op.cit, P 14.

<sup>3</sup> -WSM, « La protection sociale: une question de changement social, vision et stratégies des mouvements sociaux ». rapport thématique mondial n° 2, 2010. P 06.

-Les mesures de prévention sont basées sur le principe d'assurance sociale et de solidarité afin de faire face, comme groupe, aux risques qui se présentent au cours de notre vie. Il s'agit des soins de santé, pensions, allocations en cas de grossesse, chômage, invalidité et maladie de longue durée, ainsi que des compensations pour des accidents de travail. Avant tout, ce sont ces mesures de prévention qui sont à la base de la sécurité sociale, qui ne forment qu'une seule partie d'une politique de protection sociale.

-Les mesures de protection sont basées sur l'assistance sociale et visent principalement les plus pauvres et les plus vulnérables dans la société.

-Les mesures de promotion permettent à tout un chacun de développer ses capacités (à travers l'accès à l'éducation et la formation continue, l'accès aux moyens de production (microcrédits etc.), l'autonomie alimentaire, l'apprentissage et le respect des règles en matière de santé et sécurité au travail, etc.

Ce sont tous des mécanismes qui contribuent à protéger contre les risques et à prévenir l'exclusion sociale et l'inégalité, la pauvreté et la vulnérabilité.

-Les mesures de transformation visent à produire des changements sociaux. Ceux-ci permettent de conscientiser les gens contre l'exclusion sociale et l'inégalité, de la pauvreté et de la vulnérabilité, et incitent la société à les prévenir et combattre par le biais des différentes mesures de protection sociale. Il s'agit d'organiser les gens dans des organisations sociales et syndicales pour défendre collectivement leurs droits, mener des actions, des campagnes de sensibilisation et du plaidoyer ciblé.

Mais en général, dans la compréhension collective, la protection sociale est souvent réduite aux mesures de protection et de prévention.

Or, si la mondialisation a mené à plus d'exclusion sociale et d'inégalité, plus de pauvreté et de vulnérabilité, une politique globale de protection sociale ne peut s'appuyer uniquement sur des mesures de prévention (sécurité sociale) et de protection (assistance sociale), mais aussi sur des investissements en capital humain (promotion) et des changements sociaux (transformation).<sup>1</sup>

**la protection sociale** constitue l'un des quatre piliers de l'Agenda « travail décent » de l'OIT : (travail librement choisi et productif (1), où les droits de travail internationaux - y compris les droits fondamentaux du travail - sont respectés (2), Accès à la protection sociale (3) et un dialogue social effectif (4).

La sécurité sociale :

Selon l'I.S.S.A (l'Association internationale de la sécurité sociale), La sécurité sociale peut se définir comme « tout programme de protection sociale créé par la législation ou quelque autre disposition obligatoire visant à fournir aux citoyens un certain degré de sécurité lorsqu'ils sont confrontés aux risques vieillesse, survivants, incapacité, invalidité, chômage ou enfants à charge. Ces programmes ou dispositions peuvent également inclure l'accès à des soins médicaux curatifs ou préventifs ».<sup>2</sup>

Selon cette définition, la sécurité sociale peut inclure « des programmes d'assurance sociale, des programmes d'assistance sociale, des programmes universels, des mutuelles, des fonds de prévoyance nationaux et d'autres dispositions, y compris des systèmes orientés vers

---

<sup>1</sup> WSM, rapport thématique mondial n° 2, Op.cit, P09.

<sup>2</sup> - Association internationale de la sécurité sociale (ISSA), « La sécurité sociale: Un droit humain fondamental ».2022.In:<https://www1.issa.int/fr/about/socialsecurity#:~:text=La%20s%C3%A9curit%C3%A9%20sociale%20peut%20se,cha%20ou%20enfants%20%C3%A0%20charge.>

le marché qui, conformément avec la législation ou la pratique nationale, constituent une partie du système de sécurité sociale d'un pays ».

Le terme «**protection sociale**» est actuellement utilisé pour désigner la «**sécurité sociale**», et les deux termes sont **utilisés indifféremment**. Il convient de noter que parfois le terme «protection sociale» recouvre une plus grande diversité de notions que le terme «sécurité sociale ». Cependant, dans bien des cas, ces deux termes («sécurité sociale» et «protection sociale») sont largement interchangeables, et le BIT et les institutions des Nations Unies emploient généralement l'un et l'autre dans leurs échanges avec les mandants et dans les avis qu'ils leur adressent.<sup>1</sup>

L'accès à la sécurité sociale est avant tout une responsabilité des pouvoirs publics ; à ce titre, il est généralement fourni par l'intermédiaire d'institutions publiques et financé par les cotisations, l'impôt ou les deux. Cependant, la fourniture de prestations de sécurité sociale est souvent confiée (comme dans les pays occidentaux, à des entités privées.

**-Sécurité sociale et droits de l'homme** ; En tant que droit humain, la protection sociale ou la sécurité sociale est inscrite dans la Déclaration de Philadelphie de 1944, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (Article 22, 25), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (Article 09) et dans d'autres grands instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme.<sup>2</sup> Les Etats sont légalement tenus de protéger et de promouvoir les droits de l'homme, y compris le droit à la protection sociale ou à la sécurité sociale, et de veiller à ce que les particuliers puissent exercer leur droit sans discrimination. L'Etat doit s'assurer du versement de prestations selon des critères d'attribution clairs et transparents et de la bonne administration des institutions et des services.

La protection sociale comprend neuf domaines principaux : les prestations à l'enfance et aux familles, la protection de la maternité, les aides aux chômeurs, les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, les prestations en cas de maladie, la protection de la santé (soins médicaux), les prestations de vieillesse, les prestations d'invalidité/handicap, les prestations aux survivants. Les systèmes de protection sociale traitent tous ces domaines stratégiques au moyen d'une combinaison de régimes contributifs (assurance sociale) et de prestations non contributives financées par l'impôt (y compris l'assistance sociale).

**1.3—Des Transferts sociaux:** Toutes les prestations de sécurité sociale comprennent des transferts, en espèces ou en nature, c'est-à-dire qu'elles constituent un transfert de revenu, de biens ou de services (par exemple, de services de soins de santé). Ce transfert peut être effectué des personnes actives vers les personnes âgées, des personnes en bonne santé vers les personnes malades, ou des personnes aisées vers les personnes pauvres, entre autres.

Les bénéficiaires de ces transferts peuvent les recevoir par l'intermédiaire d'un régime spécifique de sécurité sociale parce qu'ils y ont cotisé (régime contributif),

---

<sup>1</sup> - OIT, « Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019 : *Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable* ». Genève, 2017, P214.

<sup>2</sup> - Onu, Ecosoc, "observation générale n°12: le droit à la sécurité sociale (art 09 du pacte ». : comité des droits économiques, sociaux et culturels, Trente-neuvième session 5-23 novembre 2007, PP 02-03.

parce qu'ils sont résidents (régimes universels pour tous les résidents), parce qu'ils remplissent des conditions spécifiques liées à l'âge (régimes catégoriels) ou aux ressources (régimes d'assistance sociale), ou parce qu'ils satisfont à plusieurs de ces conditions à la fois.<sup>1</sup>

#### **1.4- De la justice sociale à la sécurité sociale:**

La justice sociale selon les Nations Unies, « est une condition fondamentale de la coexistence pacifique et prospère des hommes au sein des nations et entre les nations elles-mêmes ». <sup>2</sup> Et de rappeler « que le développement social et la justice sociale sont indispensables à l'établissement et au maintien de la paix et de la sécurité entre les nations et en leur sein même, et qu'inversement il ne saurait y avoir ni développement social ni justice sociale si la paix et la sécurité ne sont pas instaurées et si tous les droits de l'homme et libertés fondamentales ne sont pas respectés. Une croissance économique générale et soutenue, s'inscrivant dans le contexte d'un développement durable, est indispensable à la pérennité du développement social et de la justice sociale ». <sup>3</sup> C'est pour ce que l'Assemblée générale de l'ONU a décidé le 26 novembre 2007 de célébrer chaque année la date du 20 février comme « Journée mondiale de la justice sociale ».

La sécurité sociale pour l'Organisation internationale du travail (O.I.T), constitue « un préalable indispensable à la cohésion et à la justice sociales... car c'est un outil particulièrement efficace pour atténuer la pauvreté et réduire les inégalités ». <sup>4</sup> Donc, il ne peut y avoir de justice sociale sans sécurité sociale.

Or cette notion de justice sociale censée être la pierre angulaire de toute politique sociale a été complètement mise en difficulté lors de la pandémie de COVID-19, qui a mis en lumière la vulnérabilité du monde du travail, et notamment « les travailleurs de l'économie informelle ». <sup>5</sup>

#### **1.5-De la notion de soutenabilité :<sup>6</sup>**

Synonyme de durabilité et de longévité, la soutenabilité est le caractère et la qualité de ce qui est soutenable. « Utilisé depuis les années 1990, ce terme est surtout employé dans les domaines de l'économie, de la sociologie et de l'écologie. Il désigne ce qui paraît raisonnablement contrôlable et le mode d'organisation à mettre en place en vue d'assurer la pérennité de la société humaine ».

Les modèles de protection sociale sont-ils soutenables ?

Pour beaucoup de chercheurs (dont l'économiste française Mathilde VIENNOT) , il n'est pas aisé –à priori- de répondre à la question de la soutenabilité du système de protection sociale, car en France par exemple, car cette dernière « peut être assimilable à une considération purement budgétaire et est réglée chaque année par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), qui regroupe trajectoires de dépenses, projections de recettes et réformes budgétaires nécessaires à son fonctionnement de court terme ». et de

---

<sup>1</sup> - OIT, « Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019 », op.cit, P 217.

<sup>2</sup> - Association internationale de la sécurité sociale (ISSA), « Pas de justice sociale sans sécurité sociale ». 19/02/2020. In : <https://ww1.issa.int/fr/news/no-social-justice-without-social-security>

<sup>3</sup> - Onu, « 20 février, journée mondiale de la justice sociale ».2022. in : <https://www.un.org/fr/observances/social-justice-day>

<sup>4</sup> - O.I.T, « Rapport VI - La sécurité sociale pour une justice sociale et une mondialisation équitable ». 2011, PP 23-24.

<sup>5</sup> <https://www.un.org/fr/observances/social-justice-day> (20/02/2022).

<sup>6</sup> - <https://www.toupie.org/Dictionnaire/Soutenabilite.htm>

conclure « Si nos institutions de protection sociale pouvaient prendre ce temps de réflexion, elles verraient ainsi que le modèle actuel de protection sociale n'est peut-être pas soutenable en l'état face aux enjeux et exigences du « monde d'après » : lutte contre le changement climatique, lutte contre les inégalités sociales, territoriales et environnementales, renouvellement de l'implication et de l'impact des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques ». <sup>1</sup>

Aussi, il a été question de soutenabilité dans le « rapport Brundtland, 1987 » qui a popularisé la notion de développement durable comme une forme de développement qui assure le bien-être des générations présentes sans compromettre celui des générations futures. La définition Brundtlandienne a beaucoup été utilisée pour souligner la nécessité de considérer à la fois le développement et sa durabilité.

## **2- Présentation et diagnostic du système algérien de sécurité sociale :**

Nous aborderons brièvement sous ce point, l'historique du système algérien de sécurité sociale, la panoplie de risques qu'il couvre, les caractéristiques qui le singularise, son organisation administrative, et la cruciale question de son financement, qui hypothèque et la réalisation de ses objectifs et sa soutenabilité.

### **2.1- historique :**

Le système de protection sociale a été introduit en Algérie pendant la colonisation en 1949 (Décision n°49/045 du 11/04 1949) sous forme d'extension du système français instauré en 1945, mais avec un contenu modifié pour l'Algérie, dans le sens de la restriction de sa portée. <sup>2</sup> Depuis, il a connu de nombreuses évolutions :

Après l'indépendance, Le système Algérien est passé par deux périodes : période de la pluralité des régimes (avant 1983) ; et période d'unicité du système (après 1983). <sup>3</sup>

En effet, à l'indépendance du pays en 1962, le système algérien de protection sociale était constitué par une multitude de caisses à divers principes de fonctionnement, de financement et des avantages servis aux assurés. Cette diversité a induit une inégalité dans la couverture sociale entre les travailleurs, ce qui a incité le gouvernement à unifier le système par l'entremise de la réforme de 1983, qui a mis fin à la pluralité des régimes, et donné naissance à un seul régime de sécurité sociale qui couvre un nombre plus important d'assurés, offrant les mêmes avantages pour tous les travailleurs (modèle plus « beveridgien » de sécurité sociale).

Le régime avait comme principale source de financement les prélèvements sur les salaires, mais l'incapacité de ces recettes contributives à couvrir les prestations croissantes a nécessité l'intervention de l'Etat par son budget social pour combler les carences du système, la place du budget social dans le système de protection sociale devient de plus en plus importante, au point de remettre en cause le principe de contributivité du système.

---

<sup>1</sup> - Mathilde VIENNOT, « notre modèle de protection sociale est-il soutenable ? ». Revue regards, 2020/2 N° 58, PP 85-94. In : <https://www.cairn.info/revue-regards-2020-2-page-85.htm>

<sup>2</sup> - Pour plus de détail sur l'histoire de la sécurité sociale en Algérie pendant l'ère coloniale et post indépendance, consulter le document officiel suivant : « Politique nationale et législation de la sécurité sociale ». In : <https://www.mtess.gov.dz/fr/politique-nationale-et-legislation-de-la-securite-sociale/>

<sup>3</sup> - Nacer Eddine HAMMOUDA Walid MEROUANI, Claire EL MOUDDEN « le système algérien de protection sociale ; entre bismarckien et beveridgien ». in : Les cahiers du cread n°107-108, 2014, P122.

## 2.2- la justice sociale comme leitmotiv de la politique sociale en Algérie :

Tout au long des textes fondateurs ou structurants de l'Algérie moderne, la nature sociale de l'état y est mentionnée et développée en continu, en temps d'embellie économique comme en temps de crise, à l'époque du socialisme d'état ou à l'ère de l'économie de marché; ce qui augure de la place particulière qu'occupe la justice sociale dans le conscient collectif national, et son importance n'est pas appelée à changer ou à fléchir dans un avenir proche, tant sa quête a imprégnée l'histoire algérienne autant ancienne que contemporaine.

De la proclamation du 1<sup>er</sup> novembre 1954 à la révision constitutionnelle de 2020 et à travers l'entre deux textes, la question de la justice sociale a traversé le temps et surmonté les obstacles :

En effet et dès le début, le texte salvateur du 1<sup>er</sup> novembre a délimité les contours de l'état algérien qu'il a appelé à restaurer, à savoir « souverain, démocratique et **social** dans le cadre des principes islamiques ».

Plus récemment, la place de la justice sociale dans le texte fondamental (la constitution de 2020) rappelle -tout aussi dans le préambule que dans le dispositif- et à plusieurs endroits son rang inamovible :<sup>1</sup>

-Ainsi, le **préambule** (qui fait partie intégrante de la Constitution) confirme que « le peuple algérien demeure attaché à ses choix pour la réduction des **inégalités sociales** » (Page 05). Aussi, la **justice sociale** est citée comme attachement ancestral du peuple algérien tout autant qu'à sa fierté, ses sacrifices que sa liberté (Page 06).

-Pour le **dispositif**, l'article 09 énonce que « le peuple se donne des institutions ayant pour finalité ... la promotion de la **justice sociale** ». Quant à l'article 16 « l'état est fondé sur les principes de la représentation démocratique, de la séparation des pouvoirs, de la garantie des droits et libertés et de **justice sociale** ».

Plus loin, le leitmotiv de justice sociale est repris sous l'angle de la sécurité sociale, comme droit garanti par la loi au bénéficiaire du travailleur (article 66), et comme domaine de législation pour le parlement, en citant les règles générales relatives au droit du travail, à la sécurité sociale et à l'exercice du droit syndical (article 139, paragraphe 18).

In fine, et comme socle de protection ultime, la constitution proclame que « toute révision constitutionnelle ne peut porter atteinte au **caractère social de l'état** (article 223, paragraphe 3).

Dans cette optique, et jouxtant l'effort juridique consenti sur le plan interne, une attention particulière a été accordée à la législation internationale en matière d'amélioration des conditions de travail et d'élargissement de la couverture sociale, par notamment l'adhésion aux multiples traités et accords internationaux négociés au sein de l'organisation internationale du travail (OIT) et l'adoption de ses standards<sup>2</sup>, ainsi que de faire mienne ses

<sup>1</sup> Décret présidentiel n° 20-442 du 30/12/2020 relatif à la promulgation au Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle, adoptée par référendum du 1er novembre 2020. (JO n°82 du 30/12/2020), PP 03-49.

<sup>2</sup> - à noter que selon le site de l'OIT, l'Algérie (pays membre de l'organisation depuis le 19/10/1962) et -à fin novembre 2022- a ratifié 60 de ses conventions, classées comme suit : 9 sur 10 des conventions fondamentales, 3

choix et aspirations comme celles contenues dans sa « déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation plus équitable » du 10 juin 2008, et qui constitue « le troisième grand énoncé de principes et de politiques adopté par la Conférence internationale du Travail (après la Déclaration de Philadelphie de 1944 et la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998). La Déclaration de 2008 (mise à jour en 2022) est l'expression de la vision contemporaine de la mission de l'OIT à l'ère de la mondialisation ».<sup>1</sup>

-Quant aux institutions nationales chargées de l'application de cette justice sociale, la mission a été dévolue en grande partie au système de sécurité sociale basé à l'origine sur la solidarité professionnelle (protection des seuls travailleurs contre les risques d'accidents du travail), et qui a évolué vers une solidarité interprofessionnelle, pour connaître enfin une évolution remarquable en devenant un véritable moyen de solidarité nationale<sup>2</sup>.

### **2.3-couverture :**<sup>3</sup>

Le système Algérien de sécurité sociale comprend l'ensemble des branches prévues par les systèmes modernes de sécurité sociale, soit les neuf branches énumérées par la convention n°102 de l'Organisation Internationale du Travail (l'OIT) à savoir : L'assurance maladie, L'assurance maternité, L'assurance invalidité, L'assurance décès, Les accidents du travail, Les maladies professionnelles, L'assurance chômage, La retraite (l'assurance vieillesse), et Les prestations familiales.

### **2.4-caractéristiques :** ses caractéristiques sont les suivantes :

- Unification des régimes basée sur les principes de la solidarité et de la répartition.
- Affiliation obligatoire de tous les travailleurs: salariés, non-salariés, et assimilés à des salariés.
- Affiliation obligatoire pour d'autres catégories de personnes (dites catégories particulières : étudiants, moudjahidines, etc).
- Unification des règles relatives aux droits et aux obligations des bénéficiaires.
- Unicité du financement.

### **2.5-organisation administrative :**

Actuellement le système national de sécurité sociale est constitué de cinq (5) caisses sous la tutelle du ministère du travail de l'emploi et de la sécurité sociale (MTESS), avec statut juridique d'EPGS (Etablissement Public à Gestion Spécifique), et que sont:

-La **CNAS**: Caisse Nationale des Assurances Sociales des travailleurs Salariés (gère le recouvrement de toutes les cotisations de sécurité sociale et assure cette fonction pour le compte de la CNR et de la CNAC, ainsi que le recouvrement de la quote-part versée par le Fonds des Œuvres sociales au Fonds National de Péréquation des Œuvres Sociales (FNPOS) chargé du logement social. Elle assure en outre la gestion des prestations en nature et en

---

sur 4 des conventions de gouvernance (prioritaires), mais seulement 48 sur 176 des conventions techniques. Aussi, 43 conventions et protocoles à jour sont non encore ratifiés, dont 07 en matière de sécurité sociale; comme la convention n°102 concernant la sécurité sociale (norme minimum) de 1952. In : [https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102908](https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102908)

<sup>1</sup> - OIT, « déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation plus équitable ». mise à jour en 2022. In : [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS\\_099767/lang--fr/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS_099767/lang--fr/index.htm)

<sup>2</sup> - Cécile PERRET., « Les évolutions du système de protection sociale en Algérie », Notes de Recherches, n°12-01, IREGE, Université de Savoie. 23/05/2014. In : <https://shs.hal.science/halshs-00995378/>

<sup>3</sup> - Dr AOUIDANE, La sécurité sociale et le système de soins en Algérie, cours, Module : Santé- Société-Humanité, fac médecine batna2, 2020-2021, p2

espèces des assurances sociales, des accidents du travail et des maladies professionnelles et des prestations familiales pour le compte de l'Etat).

-La **CNR**: Caisse Nationale des Retraites (gère les pensions et allocations de retraite ainsi que les pensions et allocations des ayants droit).

-La **CASNOS**: Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Non-Salariés (assure le recouvrement des cotisations, l'immatriculation des assurés et la gestion des prestations en nature et en espèces des assurances sociales (maladie, maternité, invalidité et décès), et la retraite pour les travailleurs indépendants, artisans, agriculteurs, industriels et Commerçant et professions libérales.

-La **CNAC**: Caisse Nationale d'Assurance Chômage. (Gère les prestations chômage, la tenue à jour des fichiers de ses affiliés, organise le contrôle en matière d'assurance chômage, aide les entreprises en difficulté, et aide à la réinsertion des travailleurs).

-La **CACOBATPH**: Caisse nationale des congés payés et du chômage intempéries des secteurs du Bâtiment, des Travaux Publics et de l'Hydraulique. (Organise une gestion spécifique des congés payés et des indemnités de chômage intempéries au profit des travailleurs du secteur du BTPH).

En plus des cinq caisses énumérées ci-dessus, il existe d'autres organismes placés sous la tutelle du même ministère (MTESS) tels : le Fonds national de Péréquation des œuvres sociales (FNPOS), l'Office national d'appareillages et d'accessoires pour personnes handicapées (ONAAPH), l'Institut national du travail (INT), l'Organisme professionnel algérien de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPREBATP) et l'Institut de la prévention des risques professionnels (INPRP), ainsi que l'école supérieure de sécurité sociale (ESSS).

## **2.6- Financement du système:**

Etant donné le caractère professionnel du système Algérien de sécurité sociale, ses sources de financement sont essentiellement assurées par les cotisations :<sup>1</sup>

a- les cotisations : (principale source de financement) à la charge des employeurs et des travailleurs. Le taux de cotisation unique pour les travailleurs salariés est de 34,5 % du salaire soumis à cotisation tel que défini par la loi.

Pour les non-salariés, le taux de la cotisation globale, à la charge de l'assujetti, est de 15% calculé sur la base du revenu annuel imposable ou à défaut du chiffre d'affaires, ou dans certains cas sur la base du SNMG annuel. Ce taux est réparti à parts égales (7,5%) entre les branches assurances sociales et la retraite. Pour les catégories particulières inactives, le taux de cotisation à la charge du budget de l'Etat, varie entre 0,5 % et 7% du SNMG.

b- Intervention du budget de l'Etat : l'état finance les allocations familiales, les dépenses dites de solidarité nationale (octroi d'un complément différentiel pour les retraités dont le montant de la pension issu des droits contributifs n'atteint pas le montant minimum légal, soit 75% du SNMG (Le salaire national minimum garanti) et 2,5 fois le SNMG pour les moudjahidine), des indemnités complémentaires prévues pour les petites pensions de retraite et d'invalidité et pour les allocations de retraite, ainsi que des revalorisations exceptionnelles.

---

<sup>1</sup> - Ministère du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale, « politique nationale et législation de la sécurité sociale ». (05/04/2022), P07. in: [https://www.mtess.gov.dz/fr/politique-nationale-et-legislation-de-la-securite-sociale/?utm\\_source=pocket\\_mylist](https://www.mtess.gov.dz/fr/politique-nationale-et-legislation-de-la-securite-sociale/?utm_source=pocket_mylist)

c- Autres sources de financement: Additionnellement aux cotisations, le financement est également assuré par: – Les revenus des fonds placés ; -Les contributions d'ouverture de droit versées par les employeurs en matière d'assurance chômage et de retraite anticipée; -Les majorations et pénalités de retard et autres sanctions à l'encontre des employeurs défaillants en matière d'obligations des assujettis, et -les Dons et legs.

### **2.7-L'équilibre budgétaire du système et le spectre de sa faillite :**

Afin de pallier aux insuffisances des modes classiques de financement du système national de sécurité sociale, de substance assurantielle via les cotisations (arrivé à saturation dans le milieu des années 2000), et dans le but de garantir sa solvabilité, sa pérennité et éviter son effondrement -jugé catastrophique et imminent- surtout pour ce qui concerne la caisse nationale des retraites (CNR) et à degré moindre les autres caisses (CNAS, CASNOS), l'état a décidé d'intervenir une seconde fois (après celle de 1983), renforçant la tendance vers un changement de la nature du système national de sécurité sociale du modèle assurantiel et contributif (dit Bismarckien) vers un modèle distributif et assistantiel (dit Beveridgien ou universel)<sup>1</sup>, sinon du moins pour le moment vers une dualisation bismarckien (partie assurances sociale) et Beveridgien (partie solidarité nationale et éradication de la pauvreté).

En effet, encouragés par l'embellie financière post 2000, les pouvoirs publics décidèrent d'élargir leur champ d'intervention en assurant directement une part conséquente du financement du système. Dans ce contexte, un fonds de réserve a été créé en 2006 dont le financement est assuré essentiellement par l'affectation annuelle de 2% (révisé par la suite à 03%) du produit de la fiscalité pétrolière.<sup>2</sup> Et Versant dans ce sens, la loi de finances de 2010 a prévu un fonds national de sécurité sociale (compte d'affectation spéciale n° 302-133) alimenté par une quote-part de la taxe sur le tabac, une taxe sur les bateaux de plaisance et un prélèvement sur les bénéfices nets générés par l'importation et distribution en gros des médicaments.<sup>3</sup> Ce fonds sert à constituer une sécurité financière à long terme.

Mais en analysant plus profondément la problématique du déséquilibre financier des caisses, d'autres pistes –relayées par des travaux de recherche scientifiques- évoquent des scénarios plus catastrophiques, avec une chronicité plus profonde de la crise financière du système, et des déséquilibres plus récurrents à moyen et long, et ce en relation avec la métamorphose de la démographie algérienne<sup>4</sup> (de sa transition vers son vieillissement)<sup>1</sup> due

<sup>1</sup> - Le système "Bismarckien" (du chancelier Bismarck), appliqué en Allemagne et Europe centrale, se rapproche d'un système d'assurances fondé sur le remboursement de prestations fournies par des praticiens librement choisis, et financé par des cotisations préalables. L'ouverture de droits aux prestations dépend des revenus du cotisant.

Quant au système Beveridgien, il se réfère à Beveridge, Lord et économiste anglais, auteur d'un rapport sur la sécurité sociale en 1941. Son plan de sécurité sociale s'inspirait des idées keynésiennes, et visait à éliminer la pauvreté. Le principe du système était de couvrir tous les citoyens automatiquement, sans obligation de cotisations préalables et sans lien avec la profession, la protection sociale étant majoritairement financée par l'impôt. (Nacer Eddine HAMMOUDA Walid MEROUANI, Claire EL MOUDDEN, op.cit, PP 109-111.

<sup>2</sup> - Sofia Amrani, « Couverture sociale des travailleurs salariés et non-salariés en Afrique du Nord, Etude comparative ». Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2012, Rapport régional,

<sup>3</sup> - Loi n° 09-09 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010. JORADP n° 78 du 31/12/2009, Art 67, P 22.

<sup>4</sup> - pour plus de détail, voir : Salah-Eddine Sahraoui, « l'impact du vieillissement de la population sur les dépenses des retraites et les dépenses de santé en Algérie ». Doctorat en démographie, université Montesquieu-Bordeaux IV, école doctorale de sciences économiques, gestion et démographie (E.D.42), 2012, P 76-77.

en particulier à la chute de l'indice synthétique de la fécondité en Algérie (de 7,8 enfants par femme en 1970 à 3,5 en 1995 puis à 2,27 en 2002, soit une réduction de presque 53%), et l'augmentation de l'espérance de vie moyenne (de 45 ans en 1962 à plus de 76.5 ans en 2022)<sup>2</sup>, avec des conséquences multi dimensionnelles sociologiques, économiques, démographiques, culturelles, voire politiques, surtout pour le système national de sécurité sociale (augmentation substantielle des dépenses de santé et du nombre de bénéficiaires des pensions de retraites)<sup>3</sup>, mettant en péril sa soutenabilité.

Ci-dessous, quelques indicateurs bruts chiffrés (sous forme de tableau) en rapport avec l'équilibre précaire du système de sécurité sociale en Algérie, et le déséquilibre de ces caisses :

**Tableau n° 02 : Equilibre financier du système de sécurité sociale de 2003 à 2018<sup>4</sup>**

Unité: million de DA

		2003	2004	2011	2014	2015	2016	2017	2018
Caisse Nationale des Assurances Sociales - CNAS -	Recettes	109 540	121 190	365 444	459 756	474 944	482 065	492 340	489 094
	Dépenses	102 500	118 490	240 607	374 060	395 395	400 553	435 227	467 988
	<b>Solde</b>	<b>+ 7040</b>	<b>+2700</b>	<b>+124 836</b>	<b>+85 696</b>	<b>+ 79 549</b>	<b>+81 512</b>	<b>+57 113</b>	<b>+21 106</b>
Caisse Nationale des Retraités - CNR -	Recettes	151 580	182 760	465,4	648,0	644,0 <sub>1</sub>	724,3 <sub>1</sub>	699,1 <sub>1</sub>	714,8
	Dépenses	143 190	170 980	398,1	803,1	909,5 <sub>1</sub>	1 036,9 <sub>1</sub>	1 185,4 <sub>1</sub>	1 270,3
	<b>Solde</b>	<b>+ 8390</b>	<b>+11 780</b>	<b>+67,3</b>	<b>-155,1</b>	<b>- 265,5<sub>1</sub></b>	<b>-312,6<sub>1</sub></b>	<b>-486,3<sub>1</sub></b>	<b>-555,4</b>
Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Non Salariés - CASNOS -	Recettes	15 790	18 300	25 394	38 572	43 762 <sub>1</sub>	72 290 <sub>1</sub>	67 339 <sub>1</sub>	69 830
	Dépenses	15 810	19 060	23 558	38 196	42 803 <sub>1</sub>	50 346 <sub>1</sub>	55 111 <sub>1</sub>	59 463
	<b>Solde</b>	<b>-20</b>	<b>- 760</b>	<b>+1836</b>	<b>+376</b>	<b>+ 960</b>	<b>+21 944<sub>1</sub></b>	<b>+ 12 228</b>	<b>+10 367</b>
Caisse Nationale d'Assurance Chômage - CNAC -	Recettes	13 900	14 310	18 145	40 114	126 484	85 766	29 303	39 640
	Dépenses	20 40	3 206	17 024	25 852	103 486 <sub>1</sub>	64 989	89 541	11 120
	<b>Solde</b>	<b>+11 860</b>	<b>+11 104</b>	<b>+1121</b>	<b>+14 262</b>	<b>+ 22 998<sub>1</sub></b>	<b>+20 777</b>	<b>-60 238</b>	<b>+28 519</b>
Caisse Nationale des congés et du Chômage des intempéries pour le Bâtiment, les travaux publics et l'hydraulique CACOBATH	Recettes	5 420	6370	22 192	26 563	29 558	32 526	30 093	32 183
	Dépenses	5 280	5050	19 012	23 693	26 414	28 906	28 665	28 978
	<b>Solde</b>	<b>+140</b>	<b>+1320</b>	<b>+3179</b>	<b>+2870</b>	<b>+ 3 143</b>	<b>+3 619</b>	<b>+1 428</b>	<b>+3 205</b>

Source : tableau composé élaboré à partir des bulletins de l'ONS : ONS, « L'Algérie en quelques chiffres ». Bulletin n° 49, pour les années 2015-2018, édition 2021 (page 20) ; et bulletin n°36 Pour les années antérieures ; (page 15)

Du tableaux 2 ci-dessus, On notera une amélioration nette mais non constante (variable selon les années) des finances des caisses de sécurité sociale en Algérie (hormis la CNR, déficitaire à partir de l'année 2014); Ceci est dû principalement à l'augmentation des

<sup>1</sup> - « Ainsi, selon les projections, la proportion de la population algérienne âgée de 65 ans et plus qui était de 4,4% en 1950, passe à 4,5% seulement en 2005 avec des fluctuations couvrant la période 1950-2005. En 2010, elle est de 4,6% et elle passera à 9% vers 2030, soit un dédoublement en l'espace de moins de deux décennies. Cette proportion (de 4,6 % enregistrée en 2010) triplera en presque trois décennies pour atteindre 13,3% en 2040. Vers 2050 la proportion des personnes âgées de 65 ans et plus se verra plus que quadruplé avec une proportion de 19,1% ». (Salah-Eddine Sahraoui, op.cit).

<sup>2</sup> - APS, « L'espérance de vie des Algériens passée de 47 ans à plus de 76 ans en soixante ans ». (15/09/2022). In: <https://www.aps.dz/sante-science-technologie/144768-l-esperance-de-vie-des-algeriens-passee-de-47-ans-a-plus-de-76-ans-en-soixante-ans>

<sup>3</sup> - à noter que le nombre actuel de personnes âgées de 60 ans et plus en Algérie est estimé à plus de 4 millions d'habitants, et devrait atteindre les 6 millions d'habitants dans un avenir proche.in : APS, « L'espérance de vie des Algériens passée de 47 ans à plus de 76 ans en soixante ans ». Op.cit

<sup>4</sup> - ONS, « L'Algérie en quelques chiffres ». Bulletin n° 49, résultat 2016-2018, édition 2021. In : <https://www.ons.dz/spip.php?rubrique127>

recettes de ces caisses (cotisations), générée principalement par l'augmentation du nombre d'assurés sociaux (CNAS) et le nombre d'affiliés actifs (CASNOS).

Or pour certains chercheurs, cet équilibre reste précaire et la tendance est pour un déséquilibre qui affectera à plus long terme la pérennité des caisses. Et pour causes, ils identifient comme raisons:<sup>1</sup> -L'impact du secteur informel qui se traduit par une grande évasion sur le plan des cotisations sociales. - L'octroi de la retraite proportionnelle et sans condition d'âge, et départ massif des retraités à un âge précoce. - La loi du tarif de références pour le remboursement des médicaments et la généralisation du système du tiers payant. - Les abus en matière d'arrêt travail. - La baisse du nombre de cotisants à jour. - La limite des ressources de financement des caisses. - Disproportion entre fond de recettes et prestations servies. - Dépenses en perpétuelle augmentation par rapport aux ressources. –La Croissance démographique. –et L'accélération du taux de chômage.

Et pour lutter contre le spectre de la faillite du système de sécurité sociale, due essentiellement aux limites de son mode de financement et à la croissance rapide de ces dépenses, l'Algérie a introduit des réformes telles que :<sup>2</sup> - La suppression des retraites proportionnelles et sans condition d'âge. - Le financement à travers les taxes sur le tabac et la fiscalité pétrolière. - La déduction sur les bénéfiques nets sur l'importation de médicaments. Et - La prise en charge par le budget de l'état des dépenses de solidarité nationale dans le cadre de la gestion par compte.

### 3- La soutenabilité du système algérien de sécurité sociale à l'épreuve du covid19 :

Déjà menacé par un déséquilibre de ces finances (comme démontré ci-dessus), le système national de sécurité sociale –à l'instar d'autres systèmes à travers le monde- n'en a que pâti de l'avènement de la crise du COVID19 (2020-2022) qui menaçait d'aggraver ces dysfonctionnements, et de mettre à rude épreuve les fondements mêmes du système basés sur la justice sociale et la solidarité intergénérationnelle.

Outre les pertes humaines inestimables engendrées<sup>3</sup>, et les dommages collatéraux (économiques, financiers, sanitaires et autres), le COVID19 en Algérie a eu –comme partout dans le monde- des conséquences néfastes sur l'économie nationale et le monde du travail en particulier,<sup>4</sup> ainsi que des répercussions directes –en amont et en aval- sur le système national de sécurité sociale, notamment en privant ce dernier d'une partie importante de ses sources de financement (cotisations des assurés) à cause de l'arrêt ou du ralentissement des activités, tout en augmentant ses charges et prestations inhérentes à la couverture sociale prodiguée par ses différentes caisses (essentiellement la CNAS, CASNOS, CNR et CNAC).

<sup>1</sup> - Leila MOUACI, Nadjia DAHAK, « La Pérennité Financière des Caisses de Sécurité Sociales en Algérie », revue البشائر الاقتصادية Volume VII, n° 01, (Avril 2021), PP 975-976. In : <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/148972>.

<sup>2</sup> - Leila MOUACI, Nadjia DAHAK, Op.cit., P 976.

<sup>3</sup> - le dernier bilan officiel des cas infectés par le covid19 en Algérie s'établit à 271050 cas, celui des décès à (6881), alors que le nombre total des patients guéris passe à 182543 cas. Bulletin APS du 24/11/2022. In : <https://www.aps.dz/sante-science-technologie/147975-coronavirus-9-nouveaux-cas-et-aucun-deces> .

<sup>4</sup> - on peut citer entre autres : La suspension des relations de travail inhérente à l'arrêt des activités (secteur du transport notamment), les pertes d'emploi suite au protocole sanitaire (50000 salariés ont définitivement perdu leur emploi), le confinement à domicile et ses conséquences sur le travail, la mise en congé exceptionnelle, ..voir : Zina Yacoub, « Mesures de lutte contre le coronavirus et relations de travail », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale* [En ligne], 3 | 2020, mis en ligne le 01 novembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/rdctss/1021>; DOI: <https://doi.org/10.4000/rdctss.1021>.

Mais contre toute attente, le système algérien de sécurité sociale a plutôt bien réagi face à l'avènement de la pandémie (malgré ses difficultés initiales), grâce en grande partie à l'intervention énergique de l'état pour sauver le système et éviter son effondrement (calculs financiers et études actuarielles remises à plus tard); mais aussi à la faveur des efforts consentis par la corporation du secteur des assurances sociales qui, sur instructions politiques (du président de la république et du gouvernement) ont fait montre d'une bonne réactivité en adoptant principalement deux types de mesures : des mesures préventives exceptionnelles et des mesures de facilitation au profit des assurés sociaux et des employeurs :

-Des mesures préventives exceptionnelles pour le compte des assurés sociaux, on citera: le remboursement des actes médicaux relatifs au dépistage du covid19 (virement des aides financières sur les comptes CCP des assurés sociaux concernés par les frais des examens de scanner et tests PCR et antigénique);<sup>1</sup> la dispense de l'obligation de déplacement vers les locaux des agences (pour le dépôt de congés de maladie dans les délais légaux ou pour contrôle médical, et la suspension des procédures en matière d'accidents de travail (par mesure de distanciation sociale); et le maintien du versement des pensions d'invalidité et des indemnités des accidents de travail et des pensions des maladies professionnelles après expiration des délais, sans contrôle médical<sup>2</sup>

-Pour les mesures de facilitation octroyées par certaines agences (comme celle d'Alger), au profit des usagers on citera :<sup>3</sup> celles relatives aux congés de maladie, aux contrôles et révisions médicaux, à l'usage de la carte CHIFA et aux paiements des cotisations (lever transitoire du délai réglementaire de dépôt du dossier, dispense du contrôle médical, utilisation de la carte CHIFA même en fin de droit).

-Quant aux facilitations octroyées aux employeurs (quelles que soient leurs Wilayas) à l'effet de satisfaire leurs obligations en matière de paiement des cotisations, on notera:<sup>4</sup>

-la permission de déposer les chèques et les ordres de paiement des cotisations de sécurité sociale au niveau de toutes les structures opérationnelles de paiement de la CNAS (à savoir les centres payeurs et le siège de l'Agence : service de recouvrement), sans déplacement vers

<sup>1</sup> - Il s'agit des montants de 5.000 DA pour les frais engagés au titre de l'examen du scanner thoracique COVID-19, 3.500 DA pour les frais engagés au titre du test RT- PCR COVID-19, et 1.500 DA pour les frais engagés au titre du test rapide antigénique COVID-19. Voir :

- Arrêté interministériel du 11/01/2021 fixant les conditions et modalités d'octroi de l'aide financière par les caisses de sécurité sociale au profit des assurés sociaux et leurs ayants droit pour le compte de l'Etat pour l'amélioration de la prise en charge des prestations médicales destinées exclusivement au diagnostic du virus COVID-19. JQ n° 19, Art 02, P 26.

- APS, « CNAS/Casos/Covid-19: le virement des aides financières entamé en février ». 01/03/2021. in : <https://www.aps.dz/societe/118380-cnas-casos-covid-19-le-virement-des-aides-financieres-entame-en-fevrier>

<sup>2</sup> Ministère du travail, de l'emploi et de la solidarité nationale, « Lutte contre la COVID19 : mesures préventives exceptionnelles aux profits des citoyens assurés sociaux et ayants droits ». 22/08/2021. in : <https://www.mtess.gov.dz/fr/lutte-contre-la-covid-19-mesures-preventives-exceptionnelles-au-profit-des-citoyens-assures-sociaux-et-ayants-droit/>

<sup>3</sup> Coronavirus : La CNAS prend des mesures de facilitations pour ses usagers ».algerie-eco.com 23/03/2020. In : <https://www.algerie-eco.com/2020/03/23/coronavirus-la-cnas-prend-des-mesures-de-facilitations-pour-ses-usagers/>

<sup>4</sup> Samy Laghouati, « Covid-19 | Algérie : mesures de soutien aux entreprises ». 16 avril 2020. In : <https://www.gide.com/fr/actualites/covid-19-algerie-mesures-de-soutien-aux-entreprises>

leurs agences affiliées, contre un accusé de réception. En outre, les déclarations peuvent se faire en télé déclaration directement sur le site web de la CNAS et le portail dédié à cet effet. Ces mêmes dispositions et facilités sont prises aux niveaux des agences de la CASNOS.<sup>1</sup>

- possibilité du bénéfice d'un échéancier de paiement des cotisations, avec exonération des majorations et pénalités de retard, pour les employeurs et les personnes non salariées exerçant une activité pour leur propre compte, redevables en matière de cotisations de sécurité sociale, à l'issue du versement de la dernière échéance due.<sup>2</sup>

- prorogation du délai de versement des cotisations auprès de la CNAS et de la CASNOS.<sup>3</sup>

Ces mesures exceptionnelles accordés aux assurés sociaux, et celles émises au profit des employeurs, et des personnes non salariées exerçant une activité pour leur propre compte, redevables en matière de cotisations de sécurité sociale, entrent dans le cadre « des efforts de l'Etat dans la prise en charge des effets économiques du COVID-19 et l'accompagnement des opérateurs économiques ... en matière de paiement des cotisations, d'exonération des majorations et pénalités de retard et de préservation de l'emploi ».<sup>4</sup>

On notera aussi à cet effet le développement du télétravail, l'introduction d'une palette complémentaire de services numériques favorisant l'accès aux divers services et prestations à distance en vue d'éviter le déplacement aux différentes agences (à l'instar de l'espace «El Hanaa» de la CNAS et de la plateforme «Damacom» de la CASNOS), et l'assouplissement des règles d'usage de la carte CHIFA.<sup>5</sup>

Ces mesures appliquées par le secteur des assurances sociales en période de covid19, ont été appréciées par les usagers du secteur et par le monde du travail, elles ont été aussi saluées par des organismes internationaux dont les instances du FMI.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> - Propos recueillis auprès de monsieur Yahia HADJI, directeur agence CASNOS de Constantine, en date du 17/11/2022.

<sup>2</sup> - Ordonnance n° 21-12 du 25/08/2021 relative aux mesures exceptionnelles au profit des employeurs et des personnes non salariées exerçant une activité pour leur propre compte, redevables en matière de cotisations de sécurité sociale. Art.2. JO n° 65 en date du 26/08/2021, P 11.

<sup>3</sup> « Covid-19 : Les délais de paiements des cotisations sociales prolongés ».algerie-eco.com du 15/04/2020. In : <https://www.algerie-eco.com/2020/04/15/covid-19-les-delais-de-paiements-des-cotisations-sociales-prolonges/>

<sup>4</sup> - ordonnance n° 21-12 du 25/08/2021, op.cit. Art 1<sup>er</sup>, P 11.

<sup>5</sup> - On peut citer à cet effet la série intégrée de solutions intelligentes et d'applications électroniques introduites par le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale « Dans le cadre de la simplification et de la facilitation des procédures administratives et de la poursuite du programme de la modernisation de ses services au bénéfice des citoyens et usagers du Secteur, ainsi qu'au profit des jeunes et des porteurs de projets ». Disponibles sur les liens suivants : <https://elhanaa.cnas.dz> et <https://teledeclaration.cnas.dz> (pour la CNAS). [www.cnr.dz](http://www.cnr.dz) (pour la CNR). <https://damacom.casnos.dz> (pour la CASNOS). <https://www.tasrihatcom.dz> (pour la CACOBATPH). Wassit Online et E-CNAC (pour la CNAC). Pour plus de détail, consulter ; MTESS, « une série d'applications pour faciliter les procédures administratives ». 25/03/2021. In : <https://www.mtess.gov.dz/fr/une-serie-d-applications-pour-faciliter-les-procedures-administratives/>

<sup>6</sup> - FMI, communiqué de presse n° 21/282 du 04/10/2021.

**Conclusion:** Nous arrivons à conclure que le système de sécurité sociale adopté par l'Algérie, -et nonobstant ses insuffisances, ses lacunes ou sa fragilité financière- reste un atout majeur pour l'état dans sa quête de justice, de promotion sociale et de solidarité nationale, au vu de ses réalisations et acquis, et malgré ses défauts (en matière de gouvernance, de résilience, ou de soutenabilité de ses modes de financement). Par-là même, nous confirmons l'hypothèse principale émise en début du travail, et selon laquelle l'état algérien est le garant de la pérennité du système de sécurité sociale en temps normal comme en temps de crise.

**Résultats de l'étude :**

- 1- Il y'a une corrélation grande entre la quête de justice sociale en Algérie et l'évolution de son système de sécurité sociale, ce qui a été démontré à juste titre en période de covid19.
- 2- Le système de sécurité sociale en Algérie est étroitement lié à son histoire contemporaine ante ou post coloniale. Il puise ses fondements tant dans ses valeurs historiques, ancestrales et spirituelles (de solidarité, de générosité, et de quête de justice sociale) ; que de ses choix constitutionnalisés et ses obligations internationales.
- 3- le système de sécurité sociale est considéré par l'état algérien non seulement comme structure fonctionnelle en charge du dossier social, mais également « comme facteur de progrès social et instrument privilégié de sa politique de solidarité nationale ».
- 4- Les finances du système (surtout en matière de retraite) souffrent d'un déséquilibre patent, ce qui met en péril sa pérennité. et les solutions apportées à ses déséquilibres conjoncturels et structurels souffrent de leur insoutenabilité liée à leur nature rentière.
- 5- La pandémie du covid19 n'a pas eu que des effets négatifs sur le financement et le fonctionnement du système. ce dernier a su en effet initier ou développer –par obligation ou par acclimatation- des outils de travail innovants pour répondre aux attentes de ses clients.

**Recommandations :** les mesures suivantes sont à recommander :

- 1- Introduction du pilotage stratégique au sein du système national de sécurité sociale en amont et en aval (ministère en charge du secteur, et caisses), par: la planification stratégique des objectifs, la création de groupes de réflexion multi disciplinaire (professionnels du secteur, économistes, sociologues, politologues, démographes, statisticiens) pour évaluer l'expérience, analyser les variables impactant la sécurité sociale nationale, faire des projections sur l'évolution du système, et proposer une nouvelle stratégie nationale en la matière.
- 2- Rationalisation de la gouvernance des caisses par l'adoption: **d'outils internes tels** : l'ouverture du secteur aux compétences gestionnaires en matière de GRH, de managers financiers et de comptables. Et **d'outils externes tels** : le bénéfice d'expériences internationales pertinentes réussies, et l'adoption de méthodes modernes de qualité et de transparence comme l'Audit externe, et les études actuarielles.
- 3- Introduction d'une nouvelle réforme du système de financement de la sécurité sociale à même de réaliser son équilibre financier en terme de revenus et en terme de dépenses :  
**-En terme de revenus** : encourager et laisser libre court à l'innovation en matière de financement du système: comme par exemple autoriser les caisses à investir une partie de leurs fonds en bons de trésor, ou dans des opérations de souscriptions boursières ; ou l'élargissement du volet financement aux impôts et taxes ; comme ce fut le cas pour la fiscalité pétrolière, non soutenable quant à elle, tout en évitant le recours (périodiquement) à

l'augmentation des taux de cotisations (déjà les plus élevés de la région).<sup>1</sup> Aussi, autoriser les assurés sociaux (salariés et non-salariés) à différer leur départ à la retraite pour augmenter le nombre de cotisants, pour améliorer les finances des caisses et stimuler le marché du travail et la consommation. Et enfin, envisager la conclusion de partenariats stratégiques avec le secteur des banques et assurances pour l'échange d'expériences et la création de nouvelles prestations et services telles les assurances supplémentaires ou temporaires (pour qui les choisissent) à forte valeur ajoutée.

**-En terme de dépenses :** comme le réexamen de la structure du budget de fonctionnement des caisses de sécurité sociale, et surtout la composante de la masse salariale au regard de l'efficacité et de la performance, de la qualité et des rendements réalisés. Il y va de même pour le chapitre « financement des dépenses de santé » (avec le secteur de la santé) sur la base d'obligations contractuelles (comme l'augmentation de la proportion des médicaments génériques, l'activation des outils de rationalisation des dépenses tels : la comptabilité analytique, la gestion par objectifs, les budgets-programmes ; les opérations d'Audits internes et externes ; et l'examen par les pairs).

4- Le système national de sécurité sociale devrait faire siennes les recommandations et autres actions prioritaires préconisées par des organismes nationaux ou internationaux en matière d'amélioration des prestations du système ou d'équilibre et de soutenabilité de ses finances. On citera: le réajustement du dispositif de redistribution et l'utiliser comme un levier fort de l'équilibre financier du système, le remplacement du mécanisme de subvention (soutien des prix pour les produits de large consommation) par l'instauration d'un complément de revenus au bénéfice des couches de population à faible revenu (comme préconisé par le CNES)<sup>2</sup>, l'extension de la protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle, le développement des régimes d'assistance sociale pour les personnes dans l'incapacité de travailler, et le renforcement des institutions et des capacités (tel que préconisé par l'OIT).<sup>3</sup>

5- l'Adaptation continue du système national de sécurité sociale (politiques, lois et gouvernance) à même d'assurer sa compatibilité avec les valeurs internationales en vigueur tels les ODD onusiens (objectifs de développement durables) ou les normes de l'O.I.T en matière de sécurité sociale « considérées aujourd'hui comme des références clés mondiales pour l'élaboration de systèmes et de régimes de protection sociale fondés sur les droits, solides et pérennes. Et dans le même contexte, il convient aussi d'accélérer le processus de ratification par l'Algérie des quelques 43 conventions et protocoles de l'O.I.T en matière de normes de travail et de sécurité sociales non encore ratifiées à ce jour.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> - selon l'étude comparative de l'ISSA sur la « Couverture sociale des travailleurs salariés et non-salariés en Afrique du Nord, Etude comparative ». (2012, op-citée), L'Algérie applique le taux de cotisation (secteur public, régime de base) le plus élevé de la région Maghreb (34.5%), suivi de la Tunisie (28.45%), du Maroc (25%) et de la Mauritanie ((09%).

<sup>2</sup> - Conseil National Economique et Social, « Forum Economique et Social du Cinquantenaire : conclusions et recommandations ». 18-20 Juin 2013, Points 8b, 11, P08.

<sup>3</sup> - OIT, « Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019 ». op.cit ; P 133-134

<sup>4</sup> -voir lien : [https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:11210:0::NO::P11210\\_COUNTRY\\_ID:102908](https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:11210:0::NO::P11210_COUNTRY_ID:102908)

## **Sources et références :**

### **1- Textes législatifs et réglementaires :**

- Loi n° 09-09 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010. JORADP n° 78 du 31/12/2009.
- Ordonnance n° 21-12 du 25/08/2021 relative aux mesures exceptionnelles au profit des employeurs et des personnes non salariées exerçant une activité pour leur propre compte, redevables en matière de cotisations de sécurité sociale. JO n° 65 en date du 26/08/2021.
- Décret présidentiel n° 20-442 du 30/12/2020 relatif à la promulgation au Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle, adoptée par référendum du 1er novembre 2020. (JO n°82 du 30/12/2020).
- Arrêté interministériel du 11/01/2021 fixant les conditions et modalités d'octroi de l'aide financière par les caisses de sécurité sociale au profit des assurés sociaux et leurs ayants droit pour le compte de l'Etat pour l'amélioration de la prise en charge des prestations médicales destinées exclusivement au diagnostic du virus COVID-19. JO n° 19, 2021.

### **2- Articles :**

- Ahmed Touil - Radia Bouchaour, « Les Politiques Sociales Algériennes : Des instruments pour quelles cohérences ? ». in : Les Publications de la Recherche Gouvernance & Economie Sociale, n° 01 / Septembre 2015.
- Leila MOUACI, Nadjia DAHAK, « La Pérennité Financière des Caisses de Sécurité Sociales en Algérie ». revue البشائر الاقتصادية Volume VII, n° 01, (Avril 2021).
- Mathilde VIENNOT, « notre modèle de protection sociale est-il soutenable ? ». Revue regards, 2020/2 N° 58. In : <https://www.cairn.info/revue-regards-2020-2-page-85.htm>
- Nacer Eddine HAMMOUDA Walid MEROUANI, Claire EL MOUDDEN, «le système algérien de protection sociale: entre bismarckien et beveridgien ». in : Les cahiers du cread n°107-108, 2014.
- Zina Yacoub, « Mesures de lutte contre le coronavirus et relations de travail », Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale [En ligne], 3 | 2020, mis en ligne le 01 novembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/rdctss/1021>;
- رابح زغوني، السياسة الاجتماعية كسياسة عامة: نماذج متعددة لمفهوم متغير". حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية. المجلد 15، العدد 01، (جوان 2021).

### **3- Thèses et mémoires :**

- Salah-Eddine Sahraoui, « l'impact du vieillissement de la population sur les dépenses des retraites et les dépenses de santé en Algérie ». Doctorat en démographie, université Montesquieu-Bordeaux IV, école doctorale de sciences économiques, gestion et démographie (E.D.42), 2012.
- Cécile PERRET., « Les évolutions du système de protection sociale en Algérie », Notes de Recherches, n°12-01, IREGE, Université de Savoie. 23/05/2014. In : <https://shs.hal.science/halshs-00995378/>
- Dr AOUIDANE, La sécurité sociale et le système de soins en Algérie, cours, Module : Santé- Société- Humanité, fac médecine batna2, 2020-2021.

### **4-Rapports:**

- Onu, Ecosoc, "observation générale n°12: le droit à la sécurité sociale (art 09 du pacte ». comité des droits économiques, sociaux et culturels, Trente-neuvième session 5-23/11/2007.
- WSM, « La protection sociale: une question de changement social, vision et stratégies des mouvements sociaux », rapport thématique mondial n° 2, 2010.

- O.I.T, « Rapport VI - La sécurité sociale pour une justice sociale et une mondialisation équitable ». 2011.
  - Sofia Amrani, « Couverture sociale des travailleurs salariés et non-salariés en Afrique du Nord, Etude comparative ». ISSA, Rapport régional, Genève, 2012,
  - Conseil National Economique et Social, « Forum Economique et Social du Cinquantenaire : conclusions et recommandations ». 18-20 Juin 2013.
  - OIT, « Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019 : *Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable* ». Genève, 2017.
  - Association internationale de la sécurité sociale (ISSA), « Pas de justice sociale sans sécurité sociale », 19/02/2020. In: <https://ww1.issa.int/fr/news/no-social-justice-without-social-security>
  - ONS, « l'Algérie en quelques chiffres ». Bulletin n°36, Bulletin n° 49, 2021.
  - Ministère du travail, de l'emploi et de la solidarité nationale, « Lutte contre la COVID19 : mesures préventives exceptionnelles aux profits des citoyens assurés sociaux et ayants droits ». 22/08/2021.
  - ISSA, «La sécurité sociale: Un droit humain fondamental». 2022. In: <https://ww1.issa.int/fr/about/socialsecurity#:~:text=La%20s%C3%A9curit%C3%A9%20sociale%20peut%20se,ch%C3%B4mage%20ou%20enfants%20%C3%A0%20charge>.
  - 
  - OIT, « déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation plus équitable ». mise à jour en 2022. In: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS\\_099767/lang--fr/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS_099767/lang--fr/index.htm)
  - Onu, « 20 février, journée mondiale de la justice sociale ».2022. in : <https://www.un.org/fr/observances/social-justice-day>.  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102908](https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102908)
  - Ministère du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale, « politique nationale et législation de la sécurité sociale ». (05/04/2022).
- 5- Références électroniques :**
- <https://www.un.org/fr/observances/social-justice-day> (20/02/2022).
  - FMI, communiqué de presse n° 21/282 du 04/10/2021.
  - APS, « CNAS/CASNOS/Covid-19: le virement des aides financières entamé en février ». 01/03/2021. in : <https://www.aps.dz/societe/118380-cnas-casnos-covid-19-le-virement-des-aides-financieres-entame-en-fevrier>
  - Coronavirus : La CNAS prend des mesures de facilitations pour ses usagers ». [algerie-eco.com](http://algerie-eco.com) 23/03/2020. In: <https://www.algerie-eco.com/2020/03/23/coronavirus-la-cnas-prend-des-mesures-de-facilitations-pour-ses-usagers/>

- Samy Laghouati, « Covid-19 | Algérie : mesures de soutien aux entreprises ». 16 avril 2020. In : <https://www.gide.com/fr/actualites/covid-19-algerie-mesures-de-soutien-aux-entreprises>.
- « Covid-19 : Les délais de paiements des cotisations sociales prolongés ».algerie-eco.com du 15/04/2020. In : <https://www.algerie-eco.com/2020/04/15/covid-19-les-delais-de-paiements-des-cotisations-sociales-prolonges/>
- <https://www.mtess.gov.dz/fr/une-serie-dapplications-pour-faciliter-les-procedures-administratives/>
- <https://www.toupie.org/Dictionnaire/.htm>.
- APS, « L'espérance de vie des Algériens passée de 47 ans à plus de 76 ans en soixante ans». (15/09/2022). In: <https://www.aps.dz/sante-science-technologie/144768-l-esperance-de-vie-des-algeriens-passee-de-47-ans-a-plus-de-76-ans-en-soixante-ans>.
- Bulletin APS du 24/11/2022. In : <https://www.aps.dz/sante-science-technologie/147975-coronavirus-9-nouveaux-cas-et-aucun-deces>.

#### **6-Entretien Personnel:**

- Entretien avec monsieur Yahia HADJI, directeur agence CASNOS de Constantine, en date du 17/11/2022.