

Les programmes d'appui au développement et les processus d'intégration à la gouvernance internationale : expérience du CNES

Dr. Fouzi AMOKRANE
Chef division d'études sociales –CNES

A propos du CNES

Avant d'aborder l'objet de mon intervention, je voudrais revenir sur notre institution- Conseil national économique et social, notamment en ce qui concerne sa logique de fonctionnement, ses missions et attributions.

Le conseil National Economique et Social est une institution consultative. Sa mission fondamentale est d'assurer, à travers la représentation la plus large des différentes catégories socio-professionnelles, la permanence du dialogue social et de la concertation.

Le CNES a été créé pour la première fois en 1968 (ordonnance n° 68-610 en date du 06 Novembre 1968), avant qu'il ne soit dissout en 1976 (décret 76-212 du 30 Décembre 1976) puis recréé en 1993 (décret du 5 octobre 1993.)

En 2016, le CNES a été constitutionnalisé par la loi n° 16-01 du 26 Joumada El Oula 1437 correspondant au 6 mars 2016 portant révision constitutionnelle. En vertu des articles 204 et 205, le CNES est désigné comme Conseiller du Gouvernement. Il est défini comme un cadre de dialogue, de concertation et de proposition dans les domaines économique et social.

Dans le cadre de ses missions, le CNES est chargé:

- D'offrir un cadre de participation de la société civile à la concertation nationale sur les politiques de développement économique et social ;
- D'assurer la permanence du dialogue et de la concertation entre les partenaires économiques et sociaux nationaux;

Dr. Fouzi AMOKRANE
Chef division d'études sociales –CNES

- D'évaluer et d'étudier les questions d'intérêt national dans les domaines économique, social, de l'éducation, de la formation et de l'enseignement supérieur, de la culture et de l'environnement;
- De faire des propositions et des recommandations au Gouvernement.

Le président du Conseil est nommé par le Président de la République. Le Conseil regroupe en son sein des membres représentatifs ou qualifiés en nombre de deux cent (200), qui sont répartis comme suit:

- ❖ 80membres pour le secteur économique et social
- ❖ 50membres pour la société civile
- ❖ 40membres pour les personnalités qualifiées «intuitu personae »
- ❖ 30membres pour les administrations et les institutions de l'Etat

Les membres sont désignés pour un mandat de trois (3) ans, renouvelable une fois. La composante des groupes représentatifs susmentionnés doit comporter, au moins, un tiers de femmes .

Dans ses activités, le Conseil est saisi par le Président de la République ou le Premier ministre, pour tout avis ou toute étude relevant de ses domaines de compétence. Le Conseil peut, aussi, prendre l'initiative de formuler des propositions et recommandations ou d'élaborer toutes études ou tous rapports portant sur des questions relevant de ses missions, et les soumettre au Gouvernement.

Dans le cadre de l'élaboration des rapports et de la formulation des avis, le Conseil, en coordination avec les services du Premier ministre, peut inviter des membres du Gouvernement ainsi que tout responsable d'institution et établissement publics qu'il juge être en mesure d'apporter des éclairages à cet effet.

Les six commissions permanentes du CNES sont:

- La commission de l'analyse des politiques et des stratégies de développement et de la conjoncture économique et sociale;

- La commission de l'aménagement du territoire, de l'environnement, du développement local et du développement durable;
- La commission de l'équité, de la promotion sociale et de la valorisation du capital humain, de la culture, de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur;
- La commission des relations de travail et de l'emploi;
- La commission du dialogue social et de la participation citoyenne;
- La commission de la communauté nationale à l'étranger.

.1 Appui du SNU aux travaux du CNES

Comme annoncé supra, une des missions afférées au CNES consiste en l'évaluation des politiques publiques relatives aux domaines économique et social. Nonobstant le verbatim propre à l'exercice de l'évaluation, pré, per ou post programme, le CNES s'attèle dans ses activités, à jeter un regard critique sur les politiques publiques. Pour ce faire, il a développé une tradition de coopération internationale très dense, laquelle coopération obéit à une logique de trois principes vertueux que sont:

- Accès aux pratiques novatrices dans les réseaux internationaux;
- Visibilité de l'expérience de l'Algérie dans les foras régionaux et continentaux;
- Placer le pays dans la région arabe et du continent africain, voire et au-delà.

A titre d'exemple, les politiques dédiées au développement humain sont analysées et font l'objet d'un rapport national publié périodiquement. Les référents en matière d'évaluation renvoient à la définition universelle qui conçoit le développement humain comme «un processus d'expansion des libertés individuelles», entendant par-là, les libertés politiques et civiles, les potentialités sociales, culturelles et économiques et la transparence de la gouvernance (A.Sen 1990). Au sens strict du terme, le concept de développement humain recouvre le niveau de santé, d'éducation de connaissances et de pouvoir d'achat des individus : ce sont ces trois grands domaines qui paramètrent la plateforme universelle des objectifs du millénaire pour le

développement (OMD-2000). L'exercice d'évaluation épouse, ainsi, une matrice de critères devant baliser le champ d'analyse, adossé à des indicateurs spécifiques à même de permettre la mesure des résultats et des impacts .

D'une manière générale, le CNES observe soigneusement deux conditions majeures dans la conduite de ses travaux:

- L'appropriation nationale de l'exercice de l'évaluation, à travers l'installation d'une large participation des secteurs et instances en charge de mener ces politiques sur le terrain, mais aussi avec une forte participation de la société civile, comme le stipule bien les textes portant organisation et fonctionnement du CNES. Cette approche de concertation et d'échange avec les acteurs sociaux permet de collationner à la fois des informations et des faits, mais aussi des avis extrêmement variés et pertinents.
- L'appropriation des pratiques et us internationales de référence reconnue en la matière. Au cours des 15 dernières années, le CNES a développé des coopérations historiques très fructueuses avec le PNUD, la Banque Mondiale, UNICEF, UE... Lesquelles coopérations ont été formalisées par des mémorandums d'entente qui précisent, entre autres, les résultats attendus et les taches de chaque partie

2 Révisions paradigmatiques du développement et apport de la coopération internationale:

- La participation aux travaux de l'AICESIS : Plaidoyer pour un dialogue civil élargi

Le CNES est membre fondateur du réseau international des conseils économiques et sociaux et institutions similaires AICESIS créé en juillet 1999 et qui compte aujourd'hui près de 75 pays membres. Il a eu à assurer, à deux reprises, la présidence de cet aréopage (2001/2003 et 2011/2013). Il s'agit, en substance, d'un espace dédié aux échanges d'expériences et de bonnes pratiques notamment en matière du dialogue social et de la promotion de la démocratie participative.

Dans ce cadre, le CNES contribue aux groupes de réflexion sur les différentes thématiques de travail ouvertes à chaque mandature : la dernière thématique en date concerne la révolution numérique et l'économie des plateformes.

Il convient de signaler, également, le plaidoyer que mène le CNES au sein de ce fora, en faveur de l'ouverture sur la coopération internationale afin de rehausser la qualité de nos travaux. Comme, il soutient le principe d'élargir le dialogue social, traditionnellement mené autour de l'entreprise, au dialogue civil impliquant l'ensemble des forces vives de la société, dans la conception, le suivi et l'évaluation des politiques publiques.

La coopération avec le PNUD : cadre d'évaluation du développement humain :

La coopération avec le PNUD, lequel est mandaté justement pour élaborer le rapport mondial sur le développement humain, est historique. Au tout début (2006-2007), elle consistait à s'approprier les outils et instruments qui permettent la modélisation du développement humain, à travers les indices composites et associés élaborés par des experts relevant de cette agence. A la faveur de ce rapport, une revue détaillée de toutes les politiques relatives à la lutte contre la pauvreté, à la question du Genre, à la santé, à l'éducation et au pouvoir d'achat, est systématiquement effectuée. Il est d'accoutumée que cet exercice soit soutenu par un collège d'experts nationaux et internationaux mobilisés conjointement avec notre partenaire onusien.

Une fois l'ingénierie interne du CNES est parvenue à se forger une connaissance robuste de la mécanique de mesure, la coopération a été élargie à d'autres accompagnements à même d'enrichir davantage nos travaux d'évaluation (e. Algérie, liberté économique, Gouvernance, justice sociale...)

C'est ainsi qu'en juin 2014, soit à l'aune de la transmutation vers les objectifs du développement durable, le Conseil National Economique et Social a pris l'initiative de débattre de l'opportunité de renouveler la conception du développement humain à l'occasion d'un partage d'expériences avec ses voisins du Maghreb ainsi qu'avec ceux relevant de l'espace sahélo-saharien. Le symposium visait à susciter une plus grande synergie entre les parties prenantes dans l'évaluation

Dr. Fouzi AMOKRANE
Chef division d'études sociales –CNES

du développement humain, tant au niveau national qu'au niveau international, dans une perspective de parachèvement des OMD et de leur transmutation en ODD dans l'Agenda post-2015. Dans une optique plus concrètement opérationnelle, le symposium avait abouti à l'adoption d'une plateforme conjointe d'actions consacrant les préconisations-clé ayant rencontré le consensus de l'ensemble des acteurs participants. Laquelle plateforme, appelée opportunément 'déclaration d'Alger', avait été portée par notre représentation diplomatique auprès des instances internationales appropriées, en tant que position officielle de l'Algérie.

Actuellement, la coopération s'appesantit davantage sur les aspects qualitatifs du développement humain en ce sens qu'au niveau mondial, le constat tiré des années précédentes est que, les performances réalisées en la matière laissent souvent place à certaines externalités négatives que l'on essaie de mieux saisir et modéliser au niveau du système des Nations unies. Ces carences en développement humain concernent aussi bien la question d'inégalité que la qualité du développement proprement parlé, en termes d'espérance de vie en bonne santé, de performance et d'acquis scolaires, de travail décent, etc.

A ce propos, le travail fait par le CNES en 2016 a permis de verser au PNUD une contribution que les experts de cette agence avaient jugée de pertinente et utile à la réflexion globale qui est toujours en cours à leur niveau.

En effet, la démarche paradigmatique mise actuellement en place au niveau mondial et qui consiste à paramétrer le développement humain à travers quelques indicateurs qui renvoient aux trois domaines de santé, du savoir et du pouvoir d'achat, bien qu'intégrateurs de beaucoup d'autres indicateurs, occulte des éléments hautement déterminants du développement humain tels que la gouvernance et les libertés, soit une bonne partie de la sphère qu'embrasse la définition holistique que lui attribue A. Sen, à savoir le «processus d'expansion des libertés individuelles.

En outre, l'IDH embrasse l'ensemble des générations, d'où la nécessité, pour cas précis du CNES, de construire un nouvel indice dans

lequel tous les indicateurs seront orientés vers la catégorie des jeunes : soit celle qui constitue le gage réel de durabilité du développement à travers sa participation à la création de la richesse et à la cohésion sociale .

En termes de résultats, il en ressort que les efforts en développement humain qui se trouvent captés par la formulation pnudienne de l'indice impacte plus fortement et positivement les jeunes, à travers les trois composantes de santé, éducation et revenu.

Cependant, lorsque l'on élargit le spectre indiciaire à la quatrième dimension, qui rend compte de l'interaction de cette frange avec la société et sa participation à la résilience de son espace de vie, et par-delà des politiques à même d'encourager cette culture, l'appréciation du développement humain baisse sensiblement.

Autrement dit, et en termes de rapports intergénérationnels, les jeunes affichent leur supériorité sur les générations plus âgées en ce sens que, l'indice de développement humain des jeunes est de 1,5 fois supérieur à celui des générations de 50 ans et +. Toutefois, les deux indices se situent juste à la parité (1,1) lorsque l'on intègre la dimension 'cohésion sociale.'

La coopération avec l'UNICEF : cadre d'évaluation des politiques sociales sous le prisme de l'équité:

La coopération entre le CNES et l'UNICEF, conclue en 2015, intervient en droite ligne avec les orientations prises par le Gouvernement, dans son plan d'action de 2014, notamment pour ce qui est de l'approfondissement de la politique dédiée à la justice sociale, en accompagnement au processus de construction d'une économie diversifiée et compétitive. Elle répond, aussi, à la nécessité d'accompagner l'engagement de l'Etat dans le cadre de l'agenda mondial inhérent aux ODD post-2015.

Cet engagement des Pouvoirs publics pour l'équité, dans toute son extension, requiert par conséquent d'être encadré par une base cognitive à même d'impulser les révisions nécessaires à nos politiques et

programmes sociaux pour une plus grande cohérence et intégration. En effet, les avancées enregistrées en matière de développement humain et social, bien qu'appréciables, ne devraient pas occulter la problématique de la soutenabilité sur le long terme, compte tenu notamment (i) de la fragmentation des programmes menés par de multiples intervenants sur le terrain ; (ii) du manque d'évaluation d'analyse d'impact des résultats produits par les dépenses publiques allouées ; (iii) du manque de vision quant à la cohérence des programmes sociaux ainsi qu'à leur apport au développement économique et social ; et enfin (iv) de l'approche souvent fondée sur l'assistanat allant à l'encontre du principe de promotion des capacités propres à enclencher le cercle vertueux de la productivité.

C'est dans ce cadre que cette coopération qui lie le Conseil National Economique et Social et l'UNICEF a été conçue, davantage orientée vers la gestion de la connaissance utile, pour la proposition d'options politiques orientées vers plus d'équitabilité et de cohérence en faveur des générations futures. Pour rappel, cette coopération se base sur quatre principales stratégies:

Rechercher la connaissance sur des pratiques novatrices dans les réseaux internationaux à travers notamment la coopération Sud-Sud:

-Coopération horizontale entre l'Algérie, le Brésil et l'UNICEF sur la protection sociale intégrée:

Le **Brésil** ayant entrepris une réforme réussie de la protection sociale en intégrant plusieurs programmes fragmentés en un seul et en développant un fichier unique de familles et un système unique de suivi et d'évaluation ; grâce à ce programme des millions de familles sont sorties de la pauvreté avec moins de 1% du PIB;

-Coopération Sud-Sud entre l'Algérie, le **Mexique** (CONEVAL) et l'UNICEF sur l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques et de la mesure de l'équité dans les politiques publiques: Le Mexique a mis en place des mécanismes d'évaluation institutionnalisés

et de référence pour les politiques qui ont une réelle force d'influence sur les décideurs et les policy-makers .

Le Mexique avec le Conseil national d'évaluation « CONEVAL » est cité par la Banque Mondiale comme une bonne pratique en matière d'évaluation des politiques publiques.

Rechercher la visibilité de l'expérience de l'Algérie dans les foras régionaux et continentaux:

-Organisation de conférences et de réunions d'experts en Algérie portant sur le développement social, l'équité et les politiques publiques équitables pour les enfants et les générations futures (décembre 2015;

-Participation aux travaux d'évaluation globaux de l'UNICEF en intégrant l'Algérie comme un cas d'étude et une bonne pratique en matière de recherche d'innovations dans les politiques sociales.

- Faire de l'Algérie un laboratoire d'innovation:

-Impulser au niveau national une réflexion pour la mise en place d'un observatoire de l'équité sociale en soulignant son caractère unique dans la région MENA;

-Initier une étude nationale sur l'équité et les aspirations des citoyens, en rapport avec les programmes et les politiques qui leurs sont destinés.

Faire de l'Algérie un Hub pour les pays de la région arabe et du continent africain, et au-delà, en matière de diffusion de bonnes pratiques d'innovation dans les politiques publiques:

-Développer un cadre conceptuel et méthodologique pour l'adaptation du modèle d'analyse des privations multiples et cumulées des enfants (Multiple Overlapping Deprivation Analysis - MODA;

-Mettre en place un noyau dur de formateurs sur l'approche MODA;

-Organiser de façon cyclique des formations au profit de délégations de pays de la région MENA sur l'approche MODA et partager l'expérience de l'Algérie sur le processus mis en place.

En substance, cette coopération a permis d'affiner la connaissance nationale en matière de privations et de pauvreté multidimensionnelle.

En effet, la pauvreté sociale multidimensionnelle porte sur l'accès effectif des ménages aux différents biens et services retenus ; ces derniers ne dépendent pas seulement de la capacité financière du ménage mais, également de l'offre disponible, particulièrement ceux dont la satisfaction ne peut être assurée que par une action publique ou par le choix volontaire du ménage à s'en procurer .

Par ailleurs, le croisement entre les deux sphères de pauvreté, sociale multidimensionnelle et de revenu d'occupation, a permis d'identifier quatre sous-populations comme c'est illustré dans le schéma ci-dessous:

Sous population A : elle n'est soumise à aucune forme de pauvreté. C'est la plus importante avec une proportion de 75,6% de la population des moins de 25 ans et 70,2% de celle des moins de 16 ans;

Sous population B : est soumise à la pauvreté multidimensionnelle sans qu'elle soit touchée par la pauvreté de revenu d'occupation ; elle est de l'ordre de 15,5% et 20% pour les moins de 25 ans et de 16 ans respectivement;

Sous population C : elle est pauvre en terme d'accès à un revenu d'occupation sans qu'elle soit pauvre multidimensionnelle ; son poids est de l'ordre de 6,4% et 6,5% pour les moins de 25 ans et de 16 ans respectivement;

Sous population D : elle est exposée à la fois aux deux formes de pauvreté. Elle représente la catégorie la plus vulnérable et la moins volumineuse avec 2,5% de la population des moins de 25 et 3,2% de celle des moins de 16 ans.

Il est évident qu'une telle approche est à même d'orienter qualitativement l'action des pouvoirs publics, en matière d'aide, de protection et d'assistance sociales, vers des catégories ciblées, et d'assurer ainsi une plus grande efficacité d'intervention .

La coopération avec l'Union Européenne : instruments et outils en faveur de politiques publiques durables :

La coopération avec l'Union Européenne entre dans le cadre des mesures d'accompagnement et d'appui à l'économie algérienne à travers le programme SPRING 2015-2019. Cet appui consiste, pour le cas du CNES, en le renforcement des capacités d'observation et d'analyse de la conjoncture économique et sociale sous le prisme de la durabilité .

La première session de formation, tenue courant 2018, visait à s'approprier les méthodes les plus utilisées dans l'analyse des données de conjonctures, alors que la deuxième session a porté sur l'appropriation d'un outils appelé GADD qui consiste en une approche qui permet d'évaluer la durabilité d'un programme ou d'une politique publique, au moyen d'une grille d'analyse développée par l'Université de Montréal et adoptée par le Système des Nations Unies en 2015. A l'issue de cette formation, plusieurs politiques, aussi bien celles à portée économique que celles à portée sociale, ont été soumises à cette évaluation par l'ingénierie interne du CNES.

Eléments conclusifs

On retiendra in fine que, le paradigme de développement durable ne doit pas être perçu comme une simple juxtaposition des dimensions classiques, sociales, économiques et environnementales, tant qu'il s'agit d'envisager leur bonne imbrication, à travers notamment l'appréciation des seuils d'irréversibilité des différentes formes de capital qui le composent .

De même que le suivi et l'évaluation des politiques publiques ne peuvent se concevoir en un kit figé d'outils et d'approches à sortir à chaque occasion : il s'agit, en réalité, d'une activité qui requiert une mise à jour en continu et une appropriation parfaite des nouvelles approches et paradigmes qui président à ce genre de travaux dans le monde .

Par ailleurs, la question de la production statistique est centrale mais elle n'est pas suffisante ; elle nécessite en amont un effort de conceptualisation/intégration des dimensions et indicateurs y afférents susceptibles de baliser le champ de la production statistique, voire des protocoles d'observation et de mesure qu'il faudra absolument produire. Et en aval, elle requiert d'être accompagnée par des évaluations à même de permettre de se remettre constamment en cause

et de parfaire son système d'observation, de suivi et d'évaluation des politiques publiques.

En guise de conclusion, le CNES entend poursuivre ses efforts visant à endogénéiser les processus, les plus actualisés, de réflexion et de conception en matière d'études et d'évaluation du développement économique et social du pays, afin d'accompagner utilement les plans nationaux du développement qu'élabore le Gouvernement.

Bibliographie sélective

-Bien-être des enfants et des jeunes: contribution pour une définition normative de la pauvreté et des privations conforme à l'agenda des ODD post-2015 – CNES/UNICEF 2019

-Revue N-MODA Revue du Projet de Réalisation de l'Analyse MODA en Algérie –UNICEF 2019

-The Impact of the Digital Revolution on the Future of Humankind: the main working theme of the romanian presidency 2017 – 2019 - International Conference, Ilo-Aicesis-Esc of Romania October 2019

-Bien-être et privations des enfants et des jeunes en Algérie, Vers un modèle de privations sociales multidimensionnelles adossé au cycle de vie, CNES 2017

- Rapport national sur le développement humain : quelle place pour les jeunes dans la perspective du développement humain durable en Algérie ? – CNES/PNUD 2016

-Symposium International de haut niveau, Développement humain et société du bien-être à l'aune de l'agenda post-2015, DECLARATION D'ALGER, Palais des Nations – Club des Pins, CNES/PNUD - 09-10 JUIN 2014