

La protection sociale non contributive examinée sous l'angle de l'enfance et de l'équité au Liban¹

Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG)

Voisin de la Syrie et de l'Israël, le Liban est un pays à revenu intermédiaire peuplé d'environ 6 millions d'habitants en 2016, parmi lesquels 0,4 et 1,7 million étaient alors respectivement âgés de moins de 5 et 18 ans. Selon l'enquête budgétaire de 2011 auprès des ménages, le taux de pauvreté nationale s'élevait à 27 pour cent et se caractérisait par de fortes disparités régionales : 16 pour cent à Beyrouth, contre 36 et 38 pour cent dans le Nord du pays et à Bekaa, respectivement.

Si le Liban accueille depuis longtemps des réfugiés de Palestine, la crise des réfugiés syriens l'a particulièrement affecté. En 2017, plus d'un million de réfugiés syriens ont en effet été enregistrés dans le pays, dont 55 pour cent d'enfants de moins de 18 ans. Le flux de réfugiés a intensifié la demande en éducation et en soins de santé. Dans de telles circonstances, le Gouvernement du Liban a accordé aux familles syriennes l'accès aux services publics, notamment au système de santé et de protection de l'enfance, bien que l'assistance fournie aux réfugiés soit majoritairement administrée par des organisations internationales et financée par des bailleurs. En octobre 2016, le Programme alimentaire mondial (PAM) a lancé des cartes électroniques et des transferts monétaires qui ont bénéficié à environ 650 000 réfugiés syriens et à 15 000 réfugiés palestiniens de Syrie vivant au Liban.

Sur 11 pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (région MENA, de l'anglais *Middle East and North Africa*) comparés en 2008, le Liban présente la plus faible part de dépenses totales consacrées filets sociaux par rapport au produit intérieur brut (PIB), avec 0,6 pour cent. Chargé de coordonner l'offre d'assistance sociale au Liban, le ministère des Affaires sociales a adopté une stratégie de développement décentralisé accordant une attention accrue au niveau communautaire par l'intermédiaire des Centres de développement social (CDS).

Les CDS constituent également le premier point d'accès au Programme national ciblant la pauvreté (*National Poverty Targeting Programme*, NPTP), dont un projet pilote a été mené en 2008 puis déployé à l'échelle nationale en 2011. Le NPTP dispense les ménages pauvres de frais médicaux et de scolarité en fonction des résultats d'une évaluation indirecte des ressources menée au préalable. Les bénéficiaires les plus pauvres reçoivent par ailleurs des bons d'alimentation (qui ont remplacé les transferts en nature) sous forme de carte électronique, ainsi qu'une allocation mensuelle de 27 dollars par personne, dans une limite de six membres par ménage. À la fin de l'année 2016, plus de 108 000 ménages (soit 456 819 individus) avaient reçu la carte *Halla* et étaient admissibles à des prestations de santé et d'éducation. Le recours aux services fournis par le NPTP reste toutefois faible : en janvier 2017, seuls 10 008 ménages avaient reçu des bons d'alimentation électroniques. En octobre 2016, 19 457 étudiants avaient été dispensés de frais de scolarité et 11 730 hospitalisations avaient été couvertes par le programme.

L'ensemble de la population bénéficie de services d'éducation et de santé subventionnés à hauteur respective de 70 et 85 pour cent par le Gouvernement du Liban. La carte *Halla* donne accès aux hôpitaux publics, qui cofinancent généralement avec les patients les 15 pour cent de frais restants. Dans les écoles publiques, les services d'éducation de base sont universels ; les élèves y sont dispensés de frais de scolarité et reçoivent gratuitement leurs fournitures scolaires. Dans le secondaire, les familles doivent couvrir 30 pour cent des frais de scolarité, dont sont dispensés les enfants appartenant aux ménages bénéficiaires du NPTP inscrits dans le secondaire. Ce programme est financé par le Gouvernement libanais et appuyé par des bailleurs internationaux, comme la Banque mondiale et le Gouvernement allemand.



Le besoin d'une stratégie intersectorielle de développement social a été entériné par la Stratégie nationale de développement sociale élaborée en 2011 par le ministère des Affaires sociales, un Comité interministériel pour les questions sociales et le PNUD. Cette stratégie poursuit cinq objectifs généraux, dont l'expansion de la protection sociale ; en matière de protection sociale axée sur l'enfance, elle cherche avant tout à étendre la couverture santé des enfants vulnérables et à offrir une protection aux orphelins privés de soins familiaux ou exposés à des risques de maltraitance ou de négligence.

Le ministère des Affaires sociales et le ministère de la Santé publique fournissent également d'autres formes d'assistance sociale, comme une Carte handicap, donnant accès à des services d'éducation, de santé et d'emploi. Environ 13 000 enfants handicapés ont bénéficié de ce programme et 3 000 autres ont reçu une Carte handicap d'apprentissage (*Learning Disability Card*) temporaire les rendant admissibles à une éducation spéciale dispensée par des organisations non gouvernementales recrutées par le ministère des Affaires sociales. Le Gouvernement du Liban finance par ailleurs des subventions aux produits alimentaires, aux combustibles et à l'électricité. En 2013, il a dépensé 3,1 milliards de dollars en subventions aux combustibles (7 pour cent du PIB), soit 94 pour cent de l'ensemble des subventions gouvernementales. En 2016, les subventions aux prix de l'énergie ont représenté 6,7 pour cent du PIB. Un Fonds pour les personnes déplacées a par ailleurs été créé en 1993 pour aider les victimes de conflits internes.

Malgré la diversité des initiatives lancées par le Liban, la portée et la couverture de ses principaux programmes de protection sociale non contributive restent limitées, dans la mesure où ces derniers touchent moins de 10 pour cent de la population. En matière d'enfance, le faible recours aux dispenses de frais de scolarité témoigne de l'existence d'obstacles à l'éducation autres que les frais de scolarité eux-mêmes, qu'il pourrait être possible de lever au moyen d'un plus vaste programme. Les efforts déployés par le Gouvernement pour institutionnaliser et étendre le NPTP offrent une occasion unique d'en examiner les défis opérationnels et d'améliorer ses caractéristiques axées sur l'enfance.

Note :

1. Le présent *One Pager* découle d'une étude complète menée en partenariat entre l'IPC-IG et Bureau régional de l'UNICEF pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. Toutes les références des données sont intégralement fournies dans le rapport complet correspondant :

Machado, A. C., C. Bilo, R. G. Osorio, et F.V. Soares. 2018. *Overview of Non-contributory Social Protection Programmes in the Middle East and North Africa (MENA) Region through a Child and Equity Lens*. Brasília et Amman : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive et Bureau régional de l'UNICEF pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord : <<https://goo.gl/QfmKwK>>.