

Policy in Focus

Une publication du
Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive

Volume 14, Numéro 3 • Décembre 2017



La protection sociale
au lendemain des Printemps arabes


policy international
centre for inclusive growth





Policy in Focus



Né d'un partenariat entre les Nations Unies et le Gouvernement du Brésil, le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) a pour mission de promouvoir l'apprentissage Sud-Sud en matière de politiques sociales. Il est spécialisé dans la recommandation d'orientations étayées par des travaux de recherche visant à réduire la pauvreté et les inégalités, mais aussi à promouvoir une croissance inclusive. L'IPC-IG est lié au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) du Brésil, au ministère brésilien du Plan, du Développement et de la Gestion et à l'Institut de recherche économique appliquée (Ipea) du Gouvernement brésilien.

Directeur a.i. : Niky Fabiancic

Coordonnateurs de recherche de l'IPC-IG : Diana Sawyer, Fábio Veras Soares, Luis Henrique Paiva, Rafael Guerreiro Osorio et Sergei Soares

Les opinions exprimées dans les publications de l'IPC-IG sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de leurs institutions respectives, de l'UNICEF, du PNUD ou du Gouvernement brésilien.

Droits et autorisations : tous droits réservés. Les textes et données contenus dans la présente publication peuvent être reproduits à condition d'obtenir une autorisation écrite de la part de l'IPC-IG et d'en citer la source. Les reproductions à des fins commerciales sont interdites.

Certaines des photographies utilisées dans la présente publication sont couvertes par des licences *Creative Commons*. Leur référence

complète et le lien vers leur licence respective figurent sous chacune d'entre elles. Nous remercions tout spécialement Salim Oweis (UNICEF MENA) pour son précieux soutien.

Rédacteurs spécialistes invités :

Rafael Guerreiro Osorio et Fábio Veras Soares,
Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG)

Rédacteur interne :

Manoel Salles

Chef des publications :

Roberto Astorino

Traduction : Amélie Courau

Graphisme et publication assistée par ordinateur :

Flávia Amaral et Rosa Maria Banuth

Photographie de la couverture :

Rafael Guerreiro Osorio/IPC-IG. Place Tahrir, Le Caire, Égypte.

Note du rédacteur : Nous tenons à adresser nos sincères remerciements à tous les auteurs pour leurs précieuses et généreuses contributions, sans lesquelles ce numéro n'aurait simplement pas été possible.

Table des matières

- 7** **La protection sociale non contributive dans la région MENA : aperçu général**
- 12** **Les régimes de retraite dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord :
généreux, mais pas pour les pauvres !**
- 16** **Vers une protection sociale plus solidaire au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ?**
- 20** **Protection sociale et filets sociaux au Moyen-Orient et en Afrique du Nord**
- 24** **La protection sociale des enfants et de leur famille au Moyen-Orient et en
Afrique du Nord : lorsque la protection des droits de l'enfant correspond
à un choix économique judicieux**
- 28** **La protection sociale dans la région MENA d'aujourd'hui :
la recherche de la redistribution**
- 31** **Le développement durable en tant que liberté :
la protection sociale à l'ère du changement climatique**
- 35** **Consolider la protection sociale et la sécurité alimentaire dans la région MENA :
expériences et opportunités dans un contexte de chocs, de crises prolongées et de réformes**
- 40** **La protection sociale et le secteur agricole au Proche-Orient et en Afrique du Nord**
- 44** **Les programmes de protection sociale non contributifs axés sur
l'enfance dans la région MENA**
- 51** **Faire communiquer les programmes de transferts monétaires et les systèmes nationaux
de protection sociale dans des situations de crise humanitaire**
- 54** **La protection sociale dans l'Iran moderne : perspective historique**
- 58** **La réforme de la protection sociale et la pauvreté des enfants au Maroc**
- 62** **Tayssir : le premier programme de transferts monétaires conditionnels de la région MENA**
- 68** **La protection sociale en Arabie saoudite**
- 72** **Réforme des subventions énergétiques et protection sociale non contributive :
le cas de la Tunisie**
- 75** **Les filets sociaux en Irak ou la nécessité de réformer**

Éditorial

Après leur indépendance, les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (région MENA, de l'anglais *Middle East and North Africa*) ont assimilé ou répliqué à des degrés divers les systèmes de protection sociale formelle institués par les anciennes puissances coloniales, notamment les régimes de retraite destinés aux fonctionnaires et aux travailleurs du secteur structuré de l'économie. Sur le plan de la répartition des revenus, ces systèmes se sont toutefois révélés hautement subventionnés et dégressifs. De plus, une grande partie de la population travaille dans le secteur non structuré ou en milieu rural et se retrouve donc exclue de la protection sociale formelle, à moins d'être admissible à des programmes d'assistance sociale. Ces derniers se caractérisent généralement par une couverture et des prestations inférieures, car la plupart de ces pays allouent une part significative de leurs dépenses de protection sociale à des subventions universelles ou quasi universelles aux combustibles ou aux denrées alimentaires de base.

Dans la région, les systèmes non contributifs de protection sociale formelle font actuellement l'objet de profondes réformes. Des preuves largement admises ont permis de démontrer le mauvais ciblage de ces subventions et par là même leur incapacité à lutter efficacement contre la pauvreté et la vulnérabilité. La population a également l'impression, souvent corroborée par des données probantes, que les systèmes de protection sociale non contributifs sont eux aussi mal ciblés, excluant ainsi les populations les plus pauvres et vulnérables et profitant à des bénéficiaires qui n'ont pourtant aucun besoin d'aide immédiat. Parmi les pays de la région, beaucoup se sont donc lancés dans la suppression progressive de ces subventions et dans la réorientation des investissements sociaux vers des transferts monétaires directs et pour la plupart ciblés. Certains d'entre eux enrichissent actuellement leur système de protection sociale en y ajoutant des transferts monétaires conditionnels ainsi que des pensions de vieillesse et d'invalidité créées de toutes pièces ou à partir de structures existantes.

Cette vague de réformes en faveur d'une protection sociale non contributive se trouve aujourd'hui

confrontée à trois défis de taille. Pour commencer, l'économie de la plupart des pays de la région est en berne, principalement à cause de la crise économique mondiale et de la chute des prix du pétrole. Conjugée aux caractéristiques démographiques de ces pays, cette conjoncture se traduit par des taux de chômage élevés, notamment chez les jeunes.

La hausse du taux d'inflation, deuxième difficulté à surmonter, a partiellement été provoquée par la suppression des subventions. Elle a accentué la pauvreté et accru la demande en protection sociale non contributive en faisant s'envoler les prix alimentaires et les taux de chômage.

La troisième difficulté réside dans la prolifération des conflits et leurs conséquences. Parmi les millions de personnes déplacées par ces conflits, la plupart se réfugient dans des pays voisins, où la faim et la maladie avivent encore les tragédies personnelles. Pour les pays d'accueil, la tâche déjà lourde de veiller sur leurs propres citoyens pauvres et vulnérables se trouve ainsi compliquée par la nécessité de pourvoir également aux besoins des réfugiés.

Pour aborder ces défis sous différents angles, le présent numéro de *Policy in Focus* propose des articles élaborés par des universitaires, des chercheurs et des praticiens. Ces travaux dépeignent la situation actuelle de la protection sociale non contributive aux échelles nationale et régionale, la façon dont les pays de la région MENA ont affronté les récentes crises économiques et humanitaires ainsi que les enseignements qu'ils en ont tirés. Nous espérons que cette variété de points de vue favorisera une prise de conscience et alimentera de nouveaux débats autour de ces sujets complexes.

Rafael Guerreiro Osorio et Fábio Veras Soares

La protection sociale non contributive dans la région MENA : aperçu général

Rafael Guerreiro Osorio et Fábio Veras Soares¹

Consacré à l'examen de la protection sociale non contributive dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (région MENA, de l'anglais *Middle East and North Africa*), le présent numéro de *Policy in Focus* s'ouvre sur la question des pensions. Dans son article, Markus Loewe nous rappelle en effet que tous les pays de la région disposent d'un ou plusieurs régime(s) de pension de vieillesse de type bismarckien instauré(s) pendant la seconde moitié du XXe siècle, dont datent la plupart des indépendances de la région. Cependant, ces régimes ne permettent pas de couvrir l'intégralité de la population, dans la mesure où ils excluent généralement les travailleurs urbains et/ou ruraux du secteur non structuré. Dans certains pays, seuls les travailleurs aisés des secteurs public et privé ont ainsi accès aux pensions, qui y sont partiellement ou entièrement subventionnées par le gouvernement.

Non seulement les régimes en place n'exercent donc pas d'effet notable sur la pauvreté, mais ils alimentent même les inégalités en permettant aux travailleurs les plus privilégiés de bénéficier de généreuses prestations en contrepartie de faibles cotisations, mais aussi de prendre une retraite anticipée. Markus Loewe attire ainsi notre attention sur la non-viabilité de ce type de régimes.

Il conclut que les plus pauvres n'ont toujours pas accès à la protection sociale, même dans les rares pays qui sont parvenus à couvrir une grande proportion de leur population en affiliant les travailleurs du secteur informel aux systèmes contributifs. Les pays de la région ont traditionnellement opté pour des transferts ciblant certaines catégories de population et pour des subventions universelles aux combustibles et aux denrées alimentaires ; les plus pauvres n'y sont donc guère couverts, malgré l'existence de programmes d'assistance sociale.

Plusieurs articles du présent numéro montrent qu'outre les subventions aux combustibles et aux denrées alimentaires, l'assistance sociale en place dans la région cible essentiellement les ménages ne comptant aucun homme valide. On y recense en effet des régimes de pension destinés aux personnes âgées et handicapées, mais aussi des aides aux revenus accordées aux femmes célibataires et aux enfants orphelins. De tels régimes tendent ainsi à exclure les familles nucléaires pauvres tirant leur subsistance d'un membre masculin et à inclure des ménages loin de présenter des niveaux de revenu ou de consommation insuffisants. Les gouvernements de la région ont toutefois cherché à réformer leurs programmes d'assistance sociale, souvent dans le but de mieux cibler et couvrir les ménages pauvres.

Dans l'article suivant, Rana Jawad s'intéresse aux raisons historiques et sociologiques expliquant pourquoi les systèmes de protection sociale de la région se sont développés au bénéfice de ses élites urbaines et politiques, creusant ainsi les écarts de couverture déjà béants signalés par Markus Loewe. Rana Jawad décrit la façon dont les communautés et les familles s'organisent traditionnellement pour combler les lacunes de solidarité laissées par les États et les marchés, soulignant ainsi le rôle fondamental joué par les organisations caritatives et les institutions religieuses telles que la *Zakat* (« aumône », en arabe).

Rana Jawad cherche avant tout à déterminer si l'instauration de programmes de transferts monétaires ciblés suivant les exemples de l'Amérique latine et de l'Afrique subsaharienne marquent un véritable changement de paradigme en matière de protection sociale, ou se contentent au contraire de recycler les structures existantes en réponse aux Printemps arabes, sans véritablement toucher à l'ordre établi ni au « contrat social autocratique ». En introduisant l'évaluation directe ou indirecte des ressources, l'objectif est-il de

lutter plus efficacement contre la pauvreté ou simplement de rogner la protection sociale ? Rana Jawad estime que le remplacement des transferts monétaires ciblés par des subventions universelles ne permettra pas de s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté et pourrait même priver de toute protection une vaste part de la population qui, n'étant pas suffisamment pauvre pour être admissible aux transferts monétaires, se retrouverait démunie face à la hausse des prix de l'alimentation et de l'énergie, sans recevoir aucune compensation.

Stephen Devereux attire pour sa part notre attention sur un autre problème : dans la région, les conflits ont intensifié les flux de réfugiés ou de personnes déplacées au sein de leur propre territoire, qui ne sont généralement pas couverts par les systèmes de protection sociale en place dans les pays d'accueil et dépendent donc de l'aide humanitaire fournie par des organisations internationales. Riches, économiquement stables et dotés d'excellents systèmes de protection sociale par rapport au reste de la région, les États du Golfe eux-mêmes comptent au sein de leur population de nombreux immigrants privés de toute couverture sociale.

Stephen Devereux ajoute que les déficits de couverture et le sous-développement des formes modernes de protection sociale dans la région pourraient également découler d'une trop forte dépendance à la protection sociale informelle et semi-formelle assurée par les familles élargies et les institutions religieuses. Il considère que différents facteurs (faible couverture, mauvais ciblage, budget limité, cloisonnement et manque de coordination) se sont conjugués pour miner l'efficacité d'autres formes de protection sociale non contributive introduites pour lutter contre la pauvreté dans la région, comme l'alimentation scolaire, les travaux publics, les programmes de nutrition, les transferts monétaires ciblés ou encore les bons d'alimentation.

Particulièrement préoccupé par le manque d'intégration entre la sécurité alimentaire et les politiques de protection sociale, il signale la nécessité de trouver un compromis entre la réforme des subventions et l'extension des formes modernes de protection sociale.

Stephen Devereux estime que les ressources actuellement allouées aux subventions devraient être réorientées vers la protection sociale, tout en intégrant les transferts monétaires ciblés et l'activation du marché du travail. De telles mesures devraient en outre s'attacher à améliorer les méthodes de ciblage et mettre clairement l'accent sur la protection des enfants.

La nécessité d'accorder une plus grande place à la protection des enfants est également soulignée par Arthur van Diesen, qui explique dans son article que les systèmes de protection sociale de la région relèguent leur bien-être au second plan. Une étude récemment commandée par la Ligue arabe a révélé qu'un enfant sur quatre se trouve en situation de pauvreté multidimensionnelle dans onze pays.

Arthur Van Diesen reconnaît que les réformes de protection sociale déjà adoptées ont commencé à combler les lacunes de protection de l'enfance, mais estime malgré tout qu'il est urgent d'aller plus loin. Au premier stade de la transition démographique, les pays de la région enregistrent pour la plupart une hausse du poids démographique de leur jeunesse. Le « dividende démographique » pourrait être l'occasion de lancer une transformation structurelle. Pour en tirer le maximum, les pays de la région devront toutefois investir massivement dans l'enfance et générer des emplois décents pour leur jeunesse.

Si la protection sociale a un rôle à jouer, il reste toutefois des défis à relever. Dans nombreux pays, les dispositifs non contributifs de protection sociale se composent de différents programmes décousus recevant une très maigre part des dépenses publiques. Là où ils sont le plus nécessaires, les régimes de protection sociale peuvent en outre être perturbés par des conflits et des déplacements, livrant les déplacés internes et les réfugiés à la seule aide humanitaire. Les pays de la région se heurtent à des obstacles tellement hétérogènes qu'il ne

peut exister de voie unique pour renforcer la protection des enfants. Arthur Van Diesen propose malgré tout cinq principes susceptibles d'accroître l'importance de la protection de l'enfance dans les systèmes de protection sociale de la région.

Dans un même ordre d'idées, Gisela Nauk considère que les systèmes de protection sociale en place dans la région génèrent une fracture sociale en scindant les populations entre bénéficiaires et non-bénéficiaires, citoyens protégés et non protégés. En réponse aux printemps arabes, de nombreux pays ont revu leurs dépenses sociales à la hausse, mais n'ont récolté que des résultats limités en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités. La viabilité des subventions alimentaires et énergétiques a été remise en question et des programmes de transferts monétaires ciblés ont été instaurés pour tenir lieu de mécanismes d'atténuation.

Constatant que la suppression brutale des subventions universelles pouvait susciter des résistances et provoquer des troubles civils, les pays ont choisi de les lever progressivement. Pour redistribuer plus efficacement aux plus pauvres les ressources auparavant allouées aux subventions, des registres des populations pauvres et vulnérables ont été dressés et intégrés à d'autres registres gouvernementaux. Ces ressources servent à instaurer de vastes programmes de transferts monétaires souvent conditionnels, considérés par Gisela Nauk comme le principal moyen permettant d'atténuer l'impact social de la réduction des subventions.

Comme Rana Jawad, Gisela Nauk craint que le remplacement des subventions par des transferts monétaires ciblés ne borne les dépenses sociales à un simple rôle de réduction de la pauvreté, faisant ainsi perdre de vue les objectifs de développement humain et de réduction des inégalités. Selon des recherches récentes, seule une faible proportion des revenus auparavant consacrés aux subventions a effectivement été réallouée à la protection sociale ciblée. Les ressources budgétaires libérées par la suppression des subventions ne sont donc pas efficacement employées pour procéder à l'expansion des transferts monétaires ciblés. Cette expansion pourrait notamment être favorisée par une réforme des systèmes

fiscaux visant à en accroître la progressivité, bien qu'une telle mesure risque de se heurter à l'opposition des classes moyennes, déjà affectées par la baisse des subventions.

Dans l'article suivant, Kishan Khoday aborde les problèmes posés par le changement climatique. Au niveau mondial, la région arabe est la plus exposée aux pénuries d'eau et la plus tributaire des importations alimentaires. Cette situation pourrait se trouver exacerbée par le changement climatique, dont les liens avec la pauvreté et la protection sociale sont clairs. Les sécheresses et autres catastrophes climatiques sont déjà responsables d'une grande partie des flux internes de personnes au sein de la région. Kishan Khoday estime que les systèmes de protection sociale peuvent aider les communautés à accroître leur résilience.

Pour intégrer la protection sociale aux Objectifs de développement durable (ODD), il considère qu'elle doit être conjuguée à des politiques relevant de deux autres domaines : l'adaptation au changement climatique et la réduction des risques de catastrophes. Cette intégration a fait émerger un nouveau paradigme : les « politiques sociales adaptatives », considérées par l'auteur comme l'une des tendances les plus intéressantes du côté des organisations internationales consacrées au développement.

Dans le même ordre d'idées, Verena Damerou et Oscar Ekhdal démontrent dans l'article suivant que les problèmes et défis auxquels se trouve confrontée la région (conflits armés, agitation sociale, forte dépendance aux importations alimentaires, vulnérabilité au changement climatique) ont entraîné une hausse des taux de malnutrition, contrairement à ce que l'on peut observer dans le reste du monde. Une récente étude menée dans huit pays de d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient a ainsi révélé que 20 pour cent des ménages en moyenne souffraient d'insécurité alimentaire.

Aux yeux des auteurs, les programmes d'alimentation scolaire constituent un instrument fondamental pour améliorer les indicateurs nutritionnels, réduire l'insécurité alimentaire, accroître la résilience au changement climatique et promouvoir

le développement humain. Les repas scolaires offrent l'occasion de distribuer des compléments nutritionnels, tandis que les passations de marchés permettent d'accorder la priorité à des aliments produits localement par de petits exploitants.

Verena Damerou et Oscar Ekhdal soulèvent un autre point intéressant : les réformes de protection sociale envisagées dans la région peuvent s'inspirer de l'immense cadre d'aide humanitaire déployé pour prendre en charge des millions de réfugiés et de déplacés internes. Les instruments créés pour soutenir les réfugiés peuvent en effet suggérer des innovations à introduire dans les systèmes de protection sociale traditionnels. Si les pays à avoir saisi cette opportunité sont encore peu nombreux, les auteurs mentionnent le cas prometteur de la Turquie, où l'aide humanitaire apportée aux réfugiés syriens a été alignée au système national de protection sociale et y a été inscrite.

Comme Kishan Khoday, Verena Damerou et Oscar Ekhdal considèrent que les travaux publics adaptés au secteur agricole et destinés à bâtir des infrastructures dans les communautés rurales permettent de resserrer les liens existants entre la protection sociale, la sécurité alimentaire et la résilience au changement climatique. Bien que cette possibilité n'ait pas encore été explorée par les gouvernements de la région, les auteurs estiment qu'elle pourrait être sérieusement envisagée dans les pays à forte population rurale, comme l'Égypte ou le Soudan.

Élaboré par Flavia Lorenzon, l'article suivant se penche sur la pauvreté rurale, en progression dans certains pays, et sur le rôle de la protection sociale. Si l'agriculture emploie environ 38 pour cent de la population active de la région, elle ne contribue guère au produit intérieur brut (PIB) en raison de sa faible productivité. La production agricole y est majoritairement assurée par de petits exploitants et la plupart des terres sont exploitées par des familles ne bénéficiant d'aucun programme de protection sociale.

En tant que producteurs, les populations pauvres rurales ne profitent pas des subventions alimentaires, qui ne s'appliquent qu'aux importations alimentaires ou aux grands producteurs

nationaux ; ils n'en profitent pas davantage en tant que consommateurs, puisque leur subsistance repose au moins partiellement sur leur propre production et que leurs dépenses alimentaires sont faibles.

Convaincue elle aussi qu'une plus grande intégration est nécessaire entre les politiques agricoles et la protection sociale, Flavia Lorenzon estime que les programmes de transferts monétaires employant l'évaluation indirecte des ressources (*proxy-means test*, PMT) pour sélectionner leurs bénéficiaires tendent à privilégier les ménages ruraux, dont les indicateurs sont généralement moins bons que ceux des ménages urbains. Les ministères de l'Agriculture et de la Protection sociale de la région pourraient donc collaborer sur l'élaboration de politiques conjointes permettant non seulement d'aider les petits exploitants pauvres à sortir de la pauvreté, mais aussi d'accroître la résilience de la production agricole en prévision du changement climatique. De telles politiques généreraient des avantages pour la société, comme la baisse des prix alimentaires ou l'amélioration de la qualité des produits.

L'article signé par Charlotte Bilo et Anna Carolina Machado dialogue directement avec celui d'Arthur Van Diesen en proposant une nouvelle perspective sur la protection sociale axée sur l'enfance. Les auteures y dressent une cartographie des programmes de protection sociale de la région, dont elles évaluent les caractéristiques axées sur l'enfance.

En examinant plus de cent programmes sociaux non contributifs, elles ont constaté que les programmes de transferts monétaires et en espèces non conditionnels constituent la forme de protection sociale non contributive la plus répandue dans la région, suivie par les subventions énergétiques et alimentaires, les programmes d'alimentation scolaire et les transferts monétaires conditionnels, qui jouissent d'une popularité croissante. Le reste de la typologie se compose de programmes de prestations destinés à couvrir les soins de santé, de subventions aux soins de santé, de services d'éducation, de programmes de travail contre rémunération (*cash for work*), d'exonérations de frais et de programmes de transferts monétaires conditionnels en nature.

De nombreux pays ont instauré des programmes phares, dont certains ciblent les familles pauvres et vulnérables avec enfants. En excluant les populations vulnérables (et actives occupées) avec enfants, l'accent depuis longtemps mis sur les populations à capacité de travail réduite semble néanmoins minimiser la place de l'enfance dans les systèmes de protection sociale.

Dans l'article suivant, Gabrielle Smith aborde l'intégration des programmes d'aide humanitaire et des filets nationaux de sécurité sociale. Elle nous rappelle qu'en 2016, les principaux acteurs de l'aide humanitaire se sont non seulement mis d'accord pour étendre les transferts monétaires aux contextes de crise, mais aussi pour accroître la réactivité aux chocs des systèmes nationaux de protection sociale et les habiliter à canaliser l'aide humanitaire.

Certains pays qui s'étaient déjà dotés de transferts monétaires ciblés ont ainsi collaboré avec l'UNICEF pour verser des transferts monétaires humanitaires en empruntant certaines caractéristiques des systèmes nationaux. Gabrielle Smith présente les cas de la Turquie, du Yémen, de l'Irak et de la Syrie, qui ont atteint un certain degré d'intégration entre l'aide humanitaire et les systèmes de protection sociale grâce à des mécanismes institutionnels uniques.

Gabrielle Smith cite quelques données empiriques démontrant que cette intégration a permis d'améliorer les systèmes nationaux de protection sociale. Elle reconnaît toutefois qu'elle pose de nombreux défis, comme la nécessité d'apporter des preuves plus solides de l'efficacité des systèmes de protection sociale.

La section suivante propose des articles consacrés à des cas nationaux. Sarah Shahyar procède à un examen approfondi de la protection sociale dans l'Iran actuel en remontant aux années 1930, où l'État a commencé à tirer suffisamment de recettes du pétrole pour financer ses activités sans devoir recourir à l'imposition. Parmi ces activités figurait la protection sociale, que la rapide croissance des années 1960 et 1970 et la hausse des prix du pétrole ont permis d'étendre. Sarah Shahyar souligne toutefois qu'une partie des travailleurs ne bénéficiait encore d'aucun programme,

ce qui explique pourquoi la redistribution des richesses figurait parmi les revendications de la Révolution de 1979. L'absence d'intégration des institutions qui ont alors vu le jour a fait émerger un double système de protection sociale.

Malgré cette dualité, l'Iran est parvenu au fil des décennies suivantes à élargir ses politiques sociales pour couvrir l'éducation, la santé et la protection sociale. En 2010, le pays s'est toutefois lancé dans une réforme des subventions dont il a atténué les effets négatifs en instaurant un programme quasi universel de transferts monétaires fondé sur l'auto-identification. Ce programme a connu une expansion très rapide et probablement contribué au recul de la pauvreté observé après son lancement en versant de généreuses prestations à environ 90 pour cent de la population. La dégradation de la situation économique provoquée par les sanctions internationales s'est toutefois accompagnée d'une hausse de l'inflation qui a érodé le pouvoir d'achat conféré par les transferts. Confronté à des difficultés de financement, le programme a fini par mettre en place des mécanismes de ciblage afin d'exclure les familles les plus aisées.

Sarah Shahyar doute du bien-fondé du PMT. Sur cette question, elle craint comme d'autres auteurs que l'adoption de cette méthode ne menace l'universalisme de la protection sociale et son lien fondamental avec les droits de l'homme. Elle redoute en outre que la restriction des services sociaux aux plus pauvres n'en compromette la qualité et ne pousse à considérer qu'ils constituent un acte de charité plutôt qu'un droit des citoyens. Pour conclure, elle présente l'adoption d'une subvention universelle pour l'enfance comme une solution permettant de combler l'écart séparant le revenu de base (brièvement perçu par les Iraniens au début des années 2010) des transferts monétaires plus ciblés utilisant une méthode de type PMT.

Dans l'article suivant, Mahdi Halmi explique que le Maroc a considérablement fait reculer la pauvreté et progressé dans de nombreuses dimensions du bien-être en investissant davantage dans les politiques sociales. Il signale toutefois que ces avancées ont été le fruit d'une série d'initiatives qu'une cartographie de 2015 évalue à cent quarante environ et dont l'extrême morcellement a poussé le Maroc à réformer ses politiques sociales.

Révélee par cette cartographie, l'absence de définition claire du ciblage et des critères d'admissibilité pouvait exposer ces initiatives à des difficultés de ciblage et de couverture et entraîner l'exclusion de groupes précis, en particulier celle des enfants. À titre d'exemple, les allocations familiales ne couvraient pas les enfants des travailleurs du secteur non structuré et le célèbre programme de transferts monétaires *Tayssir* ne ciblait que les enfants en âge d'être scolarisés.

Menée pour orienter les efforts des réformes marocaines, une étude de la pauvreté multidimensionnelle des enfants a révélé qu'un grand nombre d'enfants marocains souffraient encore de privations multiples et cumulées, malgré les considérables progrès réalisés. Mahdi Halmi expose les principaux résultats de cette étude et propose des recommandations visant à axer davantage la protection sociale contributive marocaine sur l'enfance.

Mario Györi, Fábio Veras Soares et Alexis Lefèvre fournissent ensuite une description détaillée du programme marocain *Tayssir*, le premier programme de transferts monétaires ciblés de la région.

Le programme *Tayssir* est réputé pour ses résultats en matière d'éducation, qui dépassent même ceux obtenus par ses équivalents latino-américains. Pourtant, ce programme doit avant tout sa réputation au constat suivant : les transferts conditionnels et non conditionnels (simplement « estampillés » pour indiquer aux bénéficiaires qu'ils sont expressément destinés à l'éducation des enfants) produisent pratiquement le même impact, comme l'a démontré une évaluation testant différentes modalités de conception. L'inscription des bénéficiaires s'est déroulée dans des écoles et les campagnes de communication officielles ont souligné l'objectif du programme : la scolarisation et la fréquentation scolaire des enfants, auxquelles doit veiller la famille.

Tous les enfants pauvres en âge d'être scolarisés ne peuvent toutefois bénéficier du programme *Tayssir*, qui n'est pas encore mis en œuvre dans l'ensemble des municipalités. Les auteurs font également remarquer que ce programme de transferts monétaires remplit essentiellement une

mission pédagogique et que sa capacité à faire reculer la pauvreté reste limitée, malgré ses remarquables effets sur l'éducation. Ce constat peut s'expliquer par la couverture elle-même limitée du programme et par le fait que les sommes versées ne représentent qu'environ 5 pour cent de la consommation moyenne des familles marocaines. Pour consolider ce programme, les auteurs suggèrent d'en étendre la couverture à toutes les municipalités bénéficiant de la Stratégie de développement rural du Maroc et d'augmenter le montant des transferts. Pour financer ces deux mesures, ils évoquent la possibilité d'utiliser les fonds libérés par la réforme des subventions.

Dans l'article suivant, Amina Said Alsayyad décrit les efforts déployés par l'Arabie saoudite pour refonder son contrat social et réduire sa dépendance au pétrole en diversifiant son économie et en investissant dans le développement humain. Pour y parvenir, le pays a élaboré une stratégie nationale baptisée « Vision saoudienne 2030 » (« *Saudi Vision 2030* ») et rigoureusement conforme aux ODD.

Malgré la chute des prix du pétrole, l'Arabie saoudite demeure un État riche et puissant. Amina Said Alsayyad explique que le véritable problème réside moins dans les inégalités de revenus que dans la multidimensionnalité de la pauvreté et des inégalités, qui se manifestent notamment (et surtout) dans la dimension du genre. La Vision 2030 vise précisément à exploiter le potentiel économique des femmes saoudiennes en investissant dans leur éducation et en créant les conditions propices à leur participation au marché du travail.

Comme d'autres pays de la région, l'Arabie saoudite reconsidère actuellement ses subventions alimentaires et énergétiques au profit d'une protection sociale ciblée. L'accès aux soins de santé, à l'éducation et à l'assistance sociale reposera sur la stratification relative des quintiles de revenus : les citoyens appartenant aux deux quintiles inférieurs (les 40 pour cent les plus pauvres de la population) bénéficieront d'une assistance intégrale, les deux quintiles suivants jouiront de droits partiels et dégressifs, tandis que les 20 pour cent les plus aisés ne seront pas couverts par la protection sociale non contributive.

La création d'un « Compte citoyen unifié » visant l'intégration des prestations constitue une autre mesure digne d'intérêt.

L'article d'Abdel-Rahmen El Lahga présente ensuite les réformes des subventions entreprises par la Tunisie. Il envisage la mise en œuvre d'un programme de transferts monétaires compensatoires dont il évoque les éventuels effets sur la pauvreté. La chronologie remontant à 2005 proposée par l'auteur montre que les subventions ont atteint leur niveau maximal en 2013 pour ensuite baisser sous l'effet de la réduction des subventions énergétiques. Il manifeste également sa préoccupation quant à d'éventuelles oppositions politiques suscitées par ces réformes.

La dégressivité des subventions a été démontrée : si elles profitent dans une certaine mesure aux quintiles inférieurs et intermédiaires, ce sont toutefois les quintiles les plus favorisés qui en bénéficient relativement plus. Grâce à des données fiables, des études fondées sur des microsimulations ont pu être réalisées et aider le Gouvernement tunisien à envisager différents scénarios de compensation.

L'auteur s'interroge en outre sur ce qui se passerait si les ressources des subventions énergétiques étaient réallouées à la protection sociale. Pour ce faire, il envisage trois scénarios différents : l'universalité, le ciblage actuel et un ciblage parfait. Sans surprise, cet exercice révèle qu'un transfert universellement accordé à tous les Tunisiens se limiterait à une maigre prestation et ne produirait donc qu'un effet négligeable sur la pauvreté. Desservi par un mauvais ciblage et une insuffisante couverture, les deux principaux programmes d'assistance sociale n'amélioreraient que légèrement les résultats obtenus. L'immense écart séparant le ciblage actuel d'un ciblage parfait (mais irréalisable) démontre qu'il est possible d'accroître encore l'efficacité de la protection sociale non contributive en Tunisie.

Pour clore ce numéro de *Policy in Focus*, Atif Khurshid retrace l'évolution de la protection sociale en Irak à partir des sanctions internationales qui ont suivi l'invasion irakienne du Koweït en 1990, plongeant le pays dans une crise économique. Initialement envisagées comme une solution temporaire à une crise spécifique, les cartes de rationnement

ont néanmoins été étendues à la presque totalité de la population irakienne. En 2005, l'Irak a également instauré un programme de transferts monétaires baptisé *Social Protection Network* (SPN, ou « Réseau de protection sociale »). Comme d'autres programmes en place dans la région, le SPN a ajouté l'évaluation indirecte des ressources (*Proxy means test*, PMT) au seul ciblage catégoriel sur lequel il reposait au départ. Depuis 2017, le SPN touche plus d'un million de foyers pauvres et constitue en tant que tel le plus vaste programme d'assistance monétaire du pays. Si des organisations internationales fournissent une assistance humanitaire en Irak, le pays dispose lui aussi de son propre transfert monétaire humanitaire destiné aux familles déplacées.

Selon l'auteur, l'Irak a alloué 6,2 pour cent de son budget de 2017 à ses trois principaux programmes sociaux non contributifs. Les moyens consacrés à ces programmes sont toutefois inférieurs au budget alloué au subventionnement de l'électricité, pratiqué en Irak comme dans d'autres pays de la région. Ce choix budgétaire réduit selon l'auteur l'efficacité et donc l'efficacité des ressources affectées à la protection sociale. Pour lutter plus efficacement contre l'aggravation de la pauvreté en optimisant les maigres ressources budgétaires disponibles, Atif Khurshid considère que l'Irak devrait supprimer progressivement ses subventions et réallouer les ressources ainsi libérées à des transferts monétaires ciblés et à un programme de cartes de rationnement mieux ciblé.

Il signale également des déficits de couverture et souligne la nécessité d'étendre les transferts monétaires et d'améliorer leurs mécanismes de ciblage pour combler les écarts de pauvreté. Le système actuel ne permet pas de réduire le niveau très élevé de pauvreté infantile, en particulier parmi les personnes déplacées. Outre le ciblage, la structure des prestations devrait elle aussi être revue pour permettre d'administrer les transferts en fonction de l'intensité de l'écart de pauvreté et d'accroître du même coup l'efficacité et l'efficacité des transferts dans la lutte contre la pauvreté. ●

« Non seulement les régimes en place n'exercent pas d'effet notable sur la pauvreté, mais ils alimentent même les inégalités.

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

Les régimes de retraite dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord : généreux, mais pas pour les pauvres !¹

Markus Loewe²

Tous les pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (ou région MENA, de l'anglais *Middle East and North Africa*) se caractérisent par de considérables inégalités en matière de protection sociale des personnes âgées. Les régimes de pensions de vieillesse dont tous sont dotés disposent de budgets conséquents (2 à 5 pour cent de leur PIB) et versent à leurs bénéficiaires de généreuses prestations, presque équivalentes dans certains pays au dernier salaire perçu au terme de quarante années de cotisation (Loewe 2010 ; Lustig 2016).

La répartition de ces prestations est toutefois très inégale au sein de la population : si certains groupes sociaux perçoivent des transferts décents, la plupart des habitants n'ont pas accès à ce type de pensions, *a fortiori* s'ils exercent des activités peu rémunérées dans le secteur informel. Dans la région, les pensions publiques n'ont donc qu'un impact limité sur la pauvreté monétaire et contribuent même parfois à exacerber les inégalités. Les régimes publics de retraite s'y caractérisent en outre par un grave manque d'efficacité et de viabilité. Ces constats sont d'autant plus préoccupants que les pays de la région sont peuplés de sociétés vieillissantes (progression rapide de la tranche des plus de 65 ans) et que les formes traditionnelles de protection sociale continuent de s'amenuiser.

Certains pays de la région ont instauré leur régime de retraite immédiatement après leur indépendance. Le régime de pensions bismarckien³ dont dispose l'Algérie, qui comprend non seulement une pension de retraite et une assurance maladie, mais aussi des allocations de chômage et des allocations familiales, lui vient de son héritage colonial français. L'Iran et l'Égypte l'ont suivie en 1953 et 1955, respectivement, et ont largement copié le modèle français.

Tous les pays de la région ont ensuite adapté le modèle algérien ou égyptien à leurs propres besoins et préférences. Le modèle algérien comprend une allocation pour l'enfance sur laquelle reposent d'autres régimes, qui tendent à garantir des pensions minimales calculées proportionnellement aux revenus minimums ; au contraire, les régimes de pensions sociales de type assurance conçus sur le modèle égyptien tendent à octroyer des pensions minimales fixées en termes absolus (Loewe 2010).

Les territoires palestiniens constituent un cas particulièrement intéressant, dans la mesure où ils disposent actuellement de trois régimes de retraite différents : administrée par l'Égypte jusqu'à 1967, la Bande de Gaza utilise encore le modèle de retraite égyptien antérieur à la réforme ; rattachée jusqu'en 1967 à la Jordanie, la Cisjordanie applique toujours la législation jordanienne en matière de pensions ; Jérusalem-Est se trouve pour sa part largement intégrée dans le régime israélien (Loewe 2014).

À l'heure actuelle, la plupart des pays de la région disposent d'un régime de retraite non contributif et d'un ou plusieurs régime(s) contributif(s) d'assurance sociale. Pratiquement aucun des régimes non contributifs ne s'adresse toutefois aux populations pauvres : ils couvrent les forces armées et, dans la plupart des pays (comme le Bahreïn, l'Égypte, l'Iran, le Maroc, Oman, la Tunisie et le Yémen), les fonctionnaires et les autres employés du secteur public, tandis que les régimes contributifs couvrent les employés du secteur privé. La plupart des pays ne couvrent pas les employés du secteur informel : les travailleurs temporaires et domestiques, les indépendants et dans certains pays les travailleurs agricoles (à l'exception notable de l'Algérie, du Bahreïn, de l'Égypte, de l'Iran, de la Libye et de la Tunisie). Certains régimes contributifs

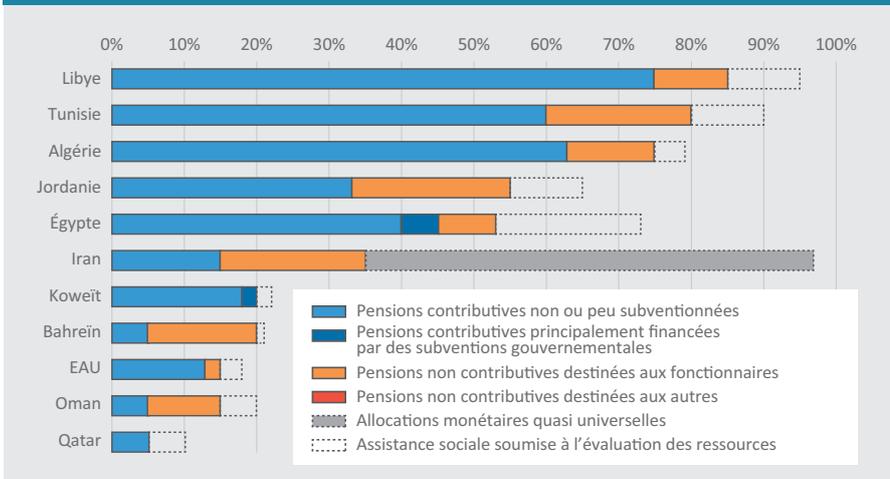
y bénéficient toutefois de subventions gouvernementales finançant une partie ou l'ensemble de leurs coûts (Loewe 2010).

La plupart des gouvernements de la région subventionnent un ou plusieurs régimes contributifs. Certains ne couvrent qu'une petite partie des coûts totaux, comme le Gouvernement jordanien, qui prend en charge le coût des règles de pensions minimales (abordées plus bas) ; d'autres assument au contraire la majorité des coûts, comme le Gouvernement égyptien, qui finance à plus de 90 pour cent les pensions versées par le « régime universel ». Aucun pays de la région ne dispose toutefois d'un régime de pensions destiné à lutter contre la pauvreté et entièrement financé par les impôts.

Presque tous les pays de la région disposent en outre d'un système d'assistance sociale fondé sur l'évaluation des ressources, entièrement financé par les fonds publics et destiné aux ménages ne comptant aucun homme de 15 à 65 apte à travailler. En règle générale, ces régimes couvrent toutefois moins de 5 pour cent de l'ensemble des ménages, soit 20 à 25 pour cent des ménages vivant sous le seuil national de pauvreté. Les principales exceptions à cette règle sont l'Algérie, l'Iran et la Tunisie, dont les régimes d'assistance sociale couvrent plus de la moitié de la population (le régime iranien couvre en réalité la presque totalité des citoyens).

L'offre d'assistance sociale manque de fiabilité dans la presque totalité des pays de la région : les plus pauvres ne disposent d'aucune garantie d'assistance et le quintile le plus aisé représente une part importante des bénéficiaires de certains pays (dont le cas le plus extrême est l'Irak). Le montant généralement faible des transferts est en outre insuffisant pour hisser les bénéficiaires au-dessus des seuils nationaux de pauvreté. Les niveaux de protection assurés par l'assistance sociale et les régimes publics de pension sont donc incomparables.

FIGURE 1 : Taux de couverture estimés des régimes de pension et d'autres formes de protection sociale publique



Source : Figure élaborée à partir des données tirées de Loewe (2014 ; 2017) ; Silva et al. (2012).

« La plupart des pays de la région sont dotés de plusieurs régimes caractérisés par différents critères d'adhésion, forfaits de prestations et modes de financement.

L'Iran fait encore une fois exception à la règle : en 2010, il a réussi à mettre en place un programme de transferts monétaires quasi universel bénéficiant à près de 90 pour cent de la population et à la presque totalité des pauvres, couvrant ainsi les personnes âgées vivant en situation de pauvreté.

En 2015, l'Égypte a lancé le programme *Karāma* (« dignité »), qui fournit une assistance sociale fondée sur une évaluation des ressources aux personnes âgées et handicapées. Si son ciblage et sa portée semblent pour le moment meilleurs que ceux des programmes d'assistance sociale des autres pays de la région, aucune évaluation finale n'est encore disponible.

Quoi qu'il en soit, la plupart des employés de la région n'ont droit à aucune pension de retraite. Le taux de couverture légal cumulé de toutes les pensions publiques est inférieur à 50 pour cent dans la plupart des pays de la région, qui enregistrent même un taux de couverture effectif plus faible. Ce phénomène est typique des pays à revenus faibles et intermédiaires et s'explique par trois facteurs : certains travailleurs ne savent pas qu'ils ont droit à une assurance sociale et ne sont pas déclarés par leurs employeurs, qui ne veulent pas payer leurs cotisations ; d'autres travailleurs n'osent pas revendiquer leur droit à être déclarés ; et d'autres encore pensent qu'il ne vaut pas le coup de cotiser à un régime.

L'Algérie, la Libye et la Tunisie font en quelque sorte exception à la règle, dans la mesure où leurs régimes publics de pension présentaient avant 2011 des taux de couverture effectifs bien supérieurs à 70 pour cent, ce qui est peut-être encore le cas en Algérie et en Tunisie. L'Égypte et la Jordanie enregistrent également de meilleurs résultats que les autres pays : toutes deux ont atteint une couverture effective supérieure à 50 pour cent. D'autres pays de la région ne couvrent toutefois qu'entre 15 et 30 pour cent de tous leurs employés, tandis que le Yémen, la Mauritanie et le Qatar présentent des taux de couverture encore inférieurs. Dans les riches États arabes du Golfe, ces résultats s'expliquent largement par l'exclusion des travailleurs migrants étrangers inscrite dans la loi, tandis que la plupart des ressortissants se trouvent effectivement couverts.

Parallèlement, de grandes inégalités existent même entre les adhérents effectifs aux régimes publics de pension, qu'ils soient contributifs ou non. La première raison à cela réside dans la coexistence de plusieurs régimes caractérisés par différents critères d'adhésion, forfaits de prestations et modes de financement. L'Égypte est par exemple dotée de cinq régimes de pension publics :

- Le premier est réservé aux membres des forces armées, aux services secrets et à certains ministères.

Ses très généreuses prestations sont financées par les recettes gouvernementales.

- Le second accorde aux autres employés du secteur public et privé des pensions moins généreuses et financées par les cotisations de leurs propres adhérents.
- Le troisième couvre les employeurs et les indépendants et verse des pensions contributives encore moins élevées.
- Le quatrième est facultatif et couvre les travailleurs égyptiens de l'étranger.
- Le cinquième couvre l'ensemble des travailleurs, auxquels il accorde des « pensions de solidarité sociale » de base et fixes, dont le montant est presque symbolique. Même dans ce cas, il est frappant de voir que moins d'un quart des travailleurs admissibles adhèrent à ce régime.

La Tunisie est dotée d'une impressionnante palette de treize régimes de pensions caractérisés par différents taux de cotisation et de forfaits de prestations en fonction des groupes d'employés.

Ce morcellement des régimes de retraite reflète et exacerbe la stratification actuelle de ces sociétés, car les habitants percevant déjà des salaires supérieurs à la moyenne, jouissant d'une sécurité

de l'emploi et d'un accès à la fonction publique perçoivent également des pensions plus élevées à moindre coût.

Si les régimes publics de pensions opèrent une redistribution de bas en haut, c'est également parce que les régimes contributifs de la région tendent à être régis par des règles de prestations minimales. Il existe en d'autres termes un seuil minimal : si une pension est inférieure à ce seuil (généralement fixé à 50-65 pour cent du dernier salaire du bénéficiaire), elle est complétée par une subvention gouvernementale. Cette subvention équivaut en moyenne à 30 pour cent du dernier salaire du bénéficiaire (66 pour cent en Iran, 42 pour cent en Égypte). En Jordanie, cette règle bénéficie à près de 80 pour cent de l'ensemble des retraités, dont la plupart appartiennent à la classe moyenne, puisque les ménages des classes inférieures ne sont généralement pas couverts par ce régime. L'ensemble des contribuables, y compris ménages pauvres, financent toutefois ces coûts. À première vue favorable aux pauvres, ce programme leur est en réalité défavorable (Loewe 2014).

Les régimes de retraite de la région n'ont donc pas d'effets tangibles sur la pauvreté et les inégalités. La probabilité d'être pauvre est plus élevée chez les plus de 65 ans que chez les habitants en âge de travailler (pour l'Égypte, voir par exemple El Laithy 2009). De plus, le coefficient de Gini (qui mesure les

inégalités) correspondant aux revenus du marché plus les retraites moins les cotisations est pratiquement égal au coefficient de Gini uniquement relatif aux revenus du marché (et même un peu plus élevé en Tunisie, cf. Lustig 2016), ce qui peut s'expliquer par la redistribution d'une part disproportionnée des retraites publiques au sein des 40 pour cent les plus aisés de la population.

Ces résultats sont particulièrement alarmants si l'on considère que la plupart des formes traditionnelles et informelles de protection sociale de la région s'amenuisent. Jusqu'à présent, l'entraide entre membres d'une même famille, amis et voisins joue encore un rôle important dans la protection sociale des ménages pauvres et vulnérables ; mais ces aides sont de plus en plus ponctuelles et limitées dans le temps, alors que les personnes âgées ont besoin de transferts réguliers et souvent de longue durée. Les enquêtes auprès des ménages ont par ailleurs démontré qu'en Égypte, en Jordanie et dans les territoires palestiniens, seuls 10 pour cent des ménages reçoivent une aide régulière de la part de leurs amis, voisins ou parents éloignés, contre 44 pour cent au Vietnam et 33 pour cent à El Salvador (Loewe 2010).

De nombreuses personnes âgées dépendent donc de l'assistance sociale fournie par les pouvoirs publics, les fondations religieuses ou les organisations d'assistance sociale, dont le montant *per capita* est généralement très faible :

12 pour cent seulement des dépenses de consommation des bénéficiaires du quintile inférieur de la population, contre 20 pour cent dans d'autres régions en développement. En Jordanie, les transferts versés par le Fonds national d'aide du Gouvernement s'élèvent à 26 pour cent des dépenses de consommation, contre 6 pour cent seulement pour les transferts des comités islamiques de la *Zakat*, ou « aumône » (Silva, Levin et Morgandi 2012).

La plupart des anciens régimes de protection sociale dont sont dotés les pays de la région ne sont pas viables, notamment parce que les prestations y sont plus généreuses que dans d'autres pays du monde. Au terme d'une carrière complète (trente ans de cotisations), les retraités reçoivent généralement une retraite équivalant à 70-80 pour cent de leur dernier salaire (voire 95 pour cent au Koweït et 117 pour cent en Iran), contre environ 56 pour cent en Europe et en Amérique latine (Loewe 2014). De plus, la générosité du seuil minimal des pensions dont il était question plus haut aggrave encore le problème.

En outre, tous les pays de la région à l'exception du Maroc et de la Libye autorisent la prise de retraites anticipées à 50, 45 voire 40 ans sans réduction de la pension, à condition que l'adhérent de l'assurance sociale ait cotisé pendant au moins 10-15 ans. Les adhérents sont donc incités à prendre rapidement leur retraite. Au Bahreïn, le retour sur investissement

« Les régimes de retraite de la région ne produisent pas d'effets tangibles sur la pauvreté et les inégalités. La probabilité d'être pauvre est plus élevée chez les plus de 65 ans que chez les personnes en âge de travailler.



Photo : Dennis Jarvis. Calèches à Louxor, Égypte, 2004 <<https://goo.gl/kaa87G>>.



Photo : Arne Hoel/Banque mondiale. Paysan près de Sejnane, Tunisie, 2011 <<https://goo.gl/gQrJxE>>.

des hommes ayant adhéré au régime général de retraites à 25 ans est supérieur à 8 pour cent par ans s'ils prennent leur retraite à 45 ans, mais seulement de 4 pour cent s'ils prennent leur retraite à 65 ans ; pour les Égyptiens prenant leur retraite à 70 ans, le taux de retour sur investissement est même négatif (*ibid.*).

Enfin, la viabilité des régimes de retraite de la région se trouve également menacée par l'inefficacité des stratégies d'investissement. Beaucoup investissent leurs fonds de pension dans des actifs sûrs, mais à faibles rendements, comme l'immobilier ; d'autres les prêtent au gouvernement à de faibles taux d'intérêt pour financer des projets de nature sociale ou d'infrastructures, un choix problématique en termes de retour sur capital, mais aussi parce que les fonds peuvent être difficiles à récupérer en cas de besoin (notamment si le montant des retraites dépasse le montant des cotisations recueillies par les régimes de retraite). L'Algérie s'est déjà trouvée dans cette situation à la fin des années 1980, mais son Trésor a depuis lors fortement renfloué les caisses du régime d'assurance sociale ; est ensuite venu le tour de Tunisie au milieu des années 2000, suivie par l'Égypte et le Maroc, concernés pendant la décennie suivante (*ibid.*).

Pratiquement aucun pays de la région n'a toutefois adopté de réforme systémique visant à remédier à la faiblesse de son système de protection sociale. Certains

ont procédé à quelques changements de paramètres, notamment dans les règles gouvernant la façon dont les retraites sont indexées à l'inflation (Algérie, Tunisie et Yémen), l'investissement des fonds de pension (Koweït et Oman) ou les conditions d'octroi des retraites anticipées (Jordanie et Yémen). Mais seuls l'Algérie, la Jordanie et le Maroc se sont lancés dans des réformes plus profondes consistant à fusionner deux régimes de retraite ou plus.

L'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Palestine, l'Arabie saoudite et la Tunisie ont également débattu de réformes encore plus vastes consistant à s'orienter vers des régimes de retraite contributifs entièrement autofinancés, s'inspirant donc de la réforme des retraites menée il y a vingt ans en Amérique latine. Aucun d'entre eux n'a toutefois adopté de telles réformes ; l'Égypte a même adopté une loi de réforme en 2010, interrompue après la révolution de 2011 puis abrogée par un décret présidentiel de 2013.

Plus inquiétant encore, la plupart des pays de la région n'ont pas encore réussi à étendre la couverture de leurs régimes de retraite aux citoyens les plus pauvres afin de réduire la pauvreté monétaire et les inégalités.

Si la Tunisie, la Libye et l'Argentine sont parvenues à intégrer de vastes pans de leurs employés du secteur informel à leurs régimes contributifs, elles laissent encore une fois les plus pauvres à l'écart,

couverts par l'Iran couvre grâce à un régime d'allocations monétaires fixes et quasi universelles. L'Égypte élabore actuellement *Karâma*, son régime d'assistance sociale fondé sur l'évaluation des ressources, dont l'efficacité et l'efficacité restent à évaluer. Quoi qu'il en soit, les pays de la région doivent se demander si une prestation fixe de pension sociale de base pour toutes les personnes ayant dépassé l'âge de la retraite ne constituerait pas un meilleur outil de réduction de la pauvreté et des inégalités chez les personnes âgées, tirant ainsi des enseignements des résultats positifs récoltés par de tels régimes dans d'autres pays du monde (comme la Bolivie, Maurice ou le Lesotho). ●

El-Laithy, H. 2009. *Poverty in Egypt 2009*. New York : PNUD.

Loewe, M. 2010. *Soziale Sicherung in den arabischen Ländern : Determinanten, Defizite und Strategien für den informellen Sektor*. Baden-Baden : Nomos.

Loewe, M. 2014. « Pension schemes and pension reforms in the Middle East and North Africa. » In *Reforming pensions in developing and transition countries*, dirigé par K. Hujo. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 69–101.

Loewe, M. 2017. « Social protection schemes in Arab countries : not fair, not efficient, not effective. » In *Social policy in the Middle East and North Africa: From social assistance to universal social protection*, dirigé par R. Jawad, N. Jones, et M. Messkoub. Cheltenham : Edward Elgar, à paraître.

Lustig, N. (ed.). 2016. *Commitment to Equity Handbook : A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Nouvelle-Orléans, LA : Tulane University. <<http://econ.tulane.edu/RePEc/ceq/ceq01.pdf>>. Consulté le 19 septembre 2017.

Silva, J., V. Levin, et M. Morgandi. 2012. *The way forward for social safety nets in the Middle East and North Africa*. Washington, DC : Banque mondiale.

1. Une grande partie du présent article est basé sur Loewe (2014).

2. Institut allemand de développement (*Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*, DIE).

3. Les régimes de retraite bismarckiens sont contributifs et versent aux personnes âgées des prestations liées à leurs revenus.

Vers une protection sociale plus solidaire au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ?

Rana Jawad¹

La région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (ou région MENA, de l'anglais *Middle East and North Africa*) se trouve confrontée à une palette de défis socio-économiques variés recouvrant aussi bien des préoccupations communes à d'autres pays, comme la pauvreté monétaire ou le chômage, que des problèmes plus rares, comme des conflits géopolitiques persistants. Cette particularité a valu à la région d'être considérée comme une « exception arabe » ou « islamique » par les médias occidentaux et même par certains observateurs spécialisés (Stetter 2012 ; Zubaida 2011). Le premier *Rapport sur le développement humain arabe* (2009) et Makdisi (2016) soulignent par ailleurs que la région se distingue par le décalage qu'elle affiche entre son niveau relativement élevé de richesse moyenne *per capita* et son niveau attendu de développement humain, notamment mesuré en termes d'égalité des sexes, d'éducation des enfants, de couverture de l'assurance sociale et de modernisation économique.

Un bon accueil a été réservé à l'idée selon laquelle la protection sociale, et plus précisément ses programmes non contributifs, pouvait constituer une forme d'intervention politique dans la région au lendemain des soulèvements arabes de 2010-2011. Grâce à ces initiatives de développement, les pays de la région pourraient entreprendre d'améliorer l'accès des plus pauvres aux services publics et de prémunir les plus vulnérables contre les risques sociaux.

À cet égard, la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord a rejoint l'Amérique latine et l'Afrique subsaharienne en commençant à instaurer de nouveaux programmes d'assistance sociale, notamment sous la forme de transferts monétaires non contributifs. À la fin des années 1990, l'Amérique latine a en effet vu se multiplier les transferts monétaires conditionnels axés sur l'enfance, tandis que les pays d'Afrique subsaharienne ont mis en œuvre au milieu des années 2000 des transferts monétaires

ciblant principalement les personnes inaptes au travail (comme les personnes âgées ou handicapées, les orphelins et les enfants vulnérables).

Certains auteurs (comme Hanlon et al. 2010, Barrientos et Leisering 2013) considèrent que l'expérience latino-américaine annonce l'essor dans les pays en développement d'un nouveau paradigme de politiques sociales sensibles aux réalités locales et politiques et qu'elle représente l'émergence d'une nouvelle forme d'« organisation sociale » susceptible de constituer le fondement d'une citoyenneté plus inclusive. S'il est effectivement nouveau dans le développement international d'établir un lien entre la protection sociale et l'élaboration de politiques sociales au sens large, cette association soulève des questions plus vastes et fondamentales autour de la gouvernance, des mutations institutionnelles et de ce que l'on appellera aux fins du présent article les « politiques d'admissibilité » dans les pays en développement : qui est responsable de quoi et de qui ? Qu'est-ce qui doit être redistribué au sein de la société et comment procéder ? Quel le lien unit les facteurs sociaux à la croissance économique ?

Dans ce contexte, le présent article pose la question suivante : les pays de la région assistent-ils à l'émergence d'un nouveau paradigme d'offre de politiques sociales ? Ou l'ordre économique et politique est-il resté inchangé, ce qui signifierait que les nouveaux programmes de protection sociale n'ont consisté qu'à recycler des structures existantes ? Le présent article repose sur de vastes recherches menées par l'auteur à des fins universitaires et politiques sur les configurations institutionnelles et normatives des politiques sociales dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

Économie politique et configurations institutionnelles des systèmes de politiques sociales dans la région

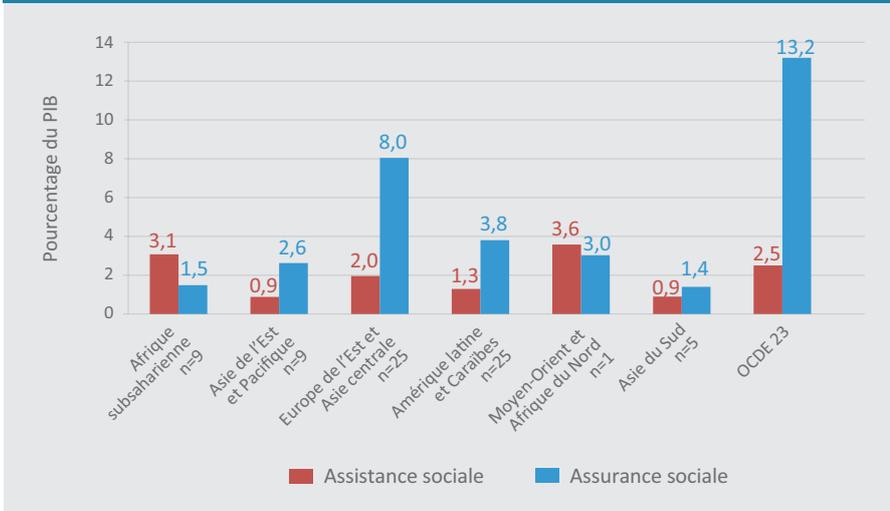
Selon certains observateurs (par ex. Unay 2011), les politiques sociales dont s'est dotée la région arabe s'inscrivent dans un

« pacte » ou « contrat social autocratique » fondé sur la gratuité de l'éducation et des soins de santé, l'offre de postes de fonctionnaires à tous les diplômés et des produits de première nécessité bon marché, mais aussi sur des libertés civiles et politiques limitées. Ce contrat social ciblait principalement les classes moyennes urbaines. La persistance de systèmes d'assistance sociale favorisant les intérêts des élites politiques et urbaines, même après les Printemps arabes, signifie que les systèmes politiques en place dans la région n'ont pas été en mesure de fournir des services de qualité dans le contexte de croissance démographique rapide, de hausse de la pauvreté et des mutations mondiales en matière de libre-circulation des capitaux, de flux internationaux de main-d'œuvre et de domination du secteur privé.

La présence de pétrole dans la région a par ailleurs favorisé la mise en place de modèles de distribution de type rentier au sein desquels « les élites politiques cherchent à maintenir leur domination en évitant la mise en place d'une imposition nationale et en installant des mécanismes complexes de répartition des rentes conçus pour isoler l'allocation des recettes provenant de la production du pétrole, de l'aide étrangère ou de canaux similaires de celles provenant des activités économiques de production. » (Unay 2011).

Dans les économies non pétrolières de la région, l'immigration d'une grande partie de la main-d'œuvre (notamment depuis l'Égypte et le Liban) vers des pays riches en pétrole a généré une forte dépendance aux envois de fonds depuis l'étranger, élargissant ainsi l'influence des rentes. Ce phénomène a été mis en évidence dans le travail précurseur mené par Beblawi et al. (1990) sur l'État arabe. Dans la région, l'émergence de classes autonomes d'entrepreneurs capables de mobiliser de puissants intérêts et de constituer des groupes de pression a sérieusement été entravée par la dépendance croissante des élites à l'égard de quelques secteurs (l'extraction pétrolière, les aides étrangères et les envois de fonds

FIGURE 1 : Part de l'assistance et de l'assurance sociales dans le PIB
(pourcentage, toutes régions)



Note : Données relatives à 87 pays tirées de rapports d'examen des dépenses publiques de la Banque mondiale ou de travaux similaires. Nous avons utilisé OCDE-23, étant donné que des pays de l'OCDE tels que la Pologne et le Mexique sont déjà pris en compte dans les moyennes régionales. Données de l'OCDE tirées de la base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (OCDE 2004).

Source : Jawad (à paraître 2018).

par les travailleurs de l'étranger), principales sources citoyennes de financement des services publics et sociaux.

La constitution de groupes d'entrepreneurs tissant des réseaux de distribution de rentes a par ailleurs affaibli le dynamisme des mécanismes du marché national, reléguant au second plan la priorité consistant à accroître la compétitivité des pays de la région au sein de l'économie mondiale (Unay 2011). L'enracinement de l'économie de rente dans la région a non seulement été propice aux régimes autoritaires, mais a aussi favorisé le développement d'économies politiques nationales inefficaces fondées sur la corruption, le clientélisme, le népotisme et le détournement de fonds publics. Dans les cas exceptionnels de libéralisation politique partielle intervenus au Maroc ou en Jordanie, l'élan initial des années 1990 vers une détente politique émanait des difficultés fiscales alors rencontrées par ces pays et du besoin d'élargir l'assiette fiscale via une démocratisation limitée (*ibid.*). L'orthodoxie néolibérale qui régit les politiques socio-économiques des différents pays du globe depuis les années 1990 n'a pas épargné la région, où l'accent a toutefois été mis sur la privatisation et la déréglementation plutôt que sur des critères politiques, poussant les pays à

adopter des formes de gouvernance axées sur l'administration commerciale plutôt que sur le développement de leur pays, sans toucher au « pacte autocratique ».

Acteurs sociaux et institutions fournissant une protection sociale

Dans la région, la protection sociale repose sur quatre institutions généralement axées sur l'offre de programmes de protection sociale spécifiques (Jawad 2009) : l'État, la famille, le marché et la communauté. Cette division des rôles est également liée à des catégories spécifiques de la population.

La probabilité d'être couvert par un système public d'assurance sociale est par exemple plus élevée chez les travailleurs urbains du secteur structuré que chez les travailleurs ruraux du secteur non structuré. Dans la région, les institutions publiques supervisent généralement les systèmes d'assurance sociale liés au marché formel, et plus particulièrement à la fonction publique, dont les employés perçoivent habituellement des prestations générales. En règle générale, l'État fournit en outre des services d'éducation et de santé publics. L'offre de soins de santé repose souvent sur des partenariats avec des organismes privés. Certains pays comme le Maroc ou les territoires palestiniens se sont depuis longtemps dotés de

« L'assistance sociale représente une part significative des dépenses sociales dans les pays de la région.

programmes d'assistance sociale non contributifs, mais aussi de subventions aux produits alimentaires et aux combustibles, récemment visés par des réformes potentielles visant à réduire les déficits budgétaires des gouvernements arabes.

Les familles nucléaires et étendues ont toujours joué un rôle fondamental en matière de soutien social, en s'occupant notamment des personnes à charge, comme les enfants en bas âge et les parents âgés ou handicapés. La famille constitue également un dernier ressort en cas de besoin financier (Jawad 2009). Pendant la dernière décennie, l'aggravement de la pauvreté et la dissolution des liens familiaux (taux élevés de divorce, par exemple) ont toutefois ébranlé la fiabilité de la famille. La généralisation de l'emploi des jeunes femmes a par ailleurs accentué leur dépendance vis-à-vis des garderies privées ou des travailleurs domestiques.

Concernant la part de marché de la protection sociale (régimes d'assurance, éducation ou soins de santé privés), seuls 5 à 10 pour cent de la population régionale peut se permettre d'y recourir.

Les organisations religieuses d'aide sociale (*ibid.*) constituent de loin la

première source de protection sociale des populations vulnérables, et plus particulièrement des employés du secteur non structuré. Ce constat s'applique à toutes les communautés de la région. On ne dispose toutefois d'aucune statistique régionale officielle sur le nombre total de bénéficiaires ni sur les montants que ces organisations leur consacrent. Des recherches universitaires qualitatives indiquent néanmoins que les grandes organisations telles que Caritas pourraient disposer de budgets de l'ordre de dizaines de millions de dollars américains et couvrir des dizaines de milliers de bénéficiaires (*ibid.*). Ces organisations offrent depuis plusieurs décennies leurs services aux sociétés concernées, où elles sont désormais bien ancrées.

Les organisations religieuses d'aide sociale sont souvent rattachées à de plus vastes réseaux d'écoles et d'hôpitaux ; bien qu'elles puissent facturer certains de leurs services, elles en proposent en espèces comme en nature aux personnes vivant en situation d'extrême pauvreté. Les groupes religieux dépendent généralement d'activités religieuses de collecte de fonds, notamment menées pendant le mois du ramadan, ou peuvent invoquer les textes religieux sur la *Zakat* (« aumône », en arabe)² de l'aide aux orphelins et de l'appui à la famille, qui constitue l'unité sociale de base.

Dépourvus de politiques sociales complètes, les pays de la région disposent en revanche

de stratégies conçues pour pallier une telle lacune, comme celles mises en place à la suite du Printemps arabe. Il s'agit de stratégies à court et moyen terme visant à atténuer les effets négatifs des politiques publiques principalement axées sur la croissance économique et dans une moindre mesure sur le partage des fruits du développement.

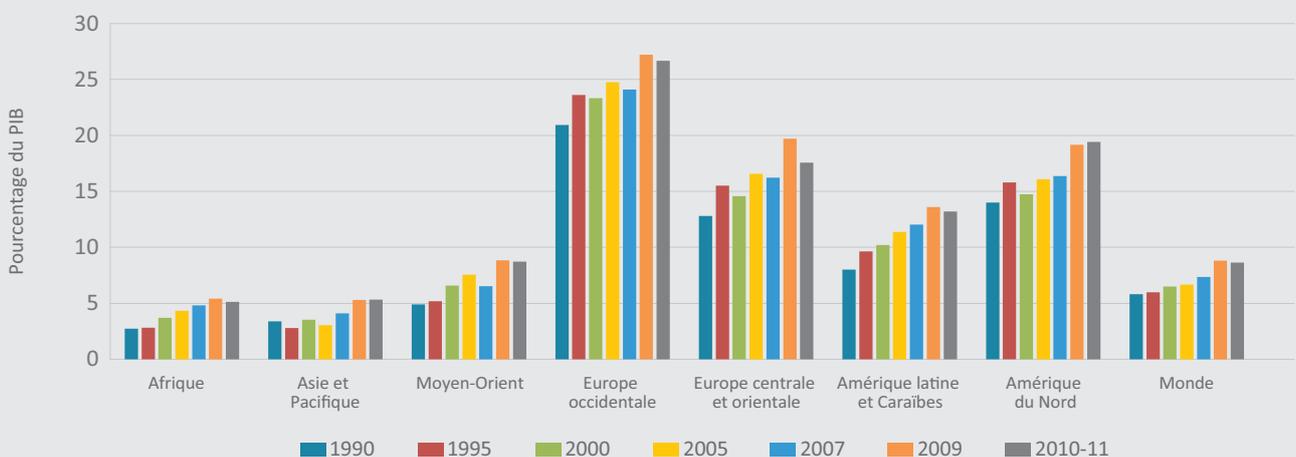
Tous les pays de la région disposent de systèmes publics de protection sociale conjuguant des programmes d'intervention sur le marché de l'emploi, d'assurance sociale et d'assistance sociale. Les prestations octroyées par l'État relèvent généralement de régimes universels d'assistance sociale (principalement des subventions aux produits alimentaires et aux combustibles) ou de régimes contributifs (régimes de sécurité sociale des employés), tandis que les prestations octroyées par le secteur non gouvernemental consistent généralement en des services d'assistance sociale en espèces ou en nature fondés sur l'évaluation des ressources, le ciblage catégoriel ou géographique, comme les allocations familiales, les programmes d'appui aux orphelins, le rationnement alimentaire et la distribution d'articles ménagers.

La Banque mondiale (in Silva et al. 2012) a estimé qu'un tiers seulement de la population régionale adhère à des régimes formels de sécurité sociale, une faible proportion qui contraste

avec l'appartenance de la plupart des pays de la région au groupe des pays à revenus intermédiaires et intermédiaires inférieurs. Ces pays disposent donc de régimes d'assurance sociale limités en matière d'accident du travail, de retraite, d'indemnités ou de congé maternité. Ce même rapport (*ibid.*) fournit une ventilation détaillée des régimes d'assistance sociale de la région (voir Figure 1) : on y voit un système à deux vitesses comprenant un régime d'assurance sociale contributif bien moindre qui exclut les travailleurs à faible revenu et non-salariés. Dans les pays de la région, l'assistance sociale représente la plus grosse part des dépenses sociales.

En somme, l'observation de la région révèle que les principes universalistes de la protection sociale s'appliquent principalement aux subventions alimentaires et énergétiques. Après les Printemps arabes, l'accent se maintient sur les systèmes de protection sociale fondés sur le ciblage catégoriel, l'évaluation des ressources ou le niveau de salaire. Le défaut le plus évident d'une telle structure réside dans les dépenses excessives consacrées par les gouvernements aux politiques de réduction de la pauvreté à court terme, parmi lesquelles figurent des subventions dissuadant les investissements socio-économiques à long terme et ne s'attaquant pas aux causes structurelles de la pauvreté et des troubles sociaux. Dans la Figure 1, la catégorie « assistance sociale » regroupe un large éventail de programmes qui varie

FIGURE 2 : Dépenses sociales publiques par région, de 1990 à aujourd'hui (% du PIB)



Source : Jawad (à paraître 2018).

en fonction des pays, mais comprend une assistance non contributive aux familles, et plus particulièrement des subventions aux produits alimentaires et aux combustibles.

Conclusion

Le présent article visait à déterminer si la protection sociale a fait émerger un nouveau paradigme d'action sociale dans les pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Il a signalé l'existence de deux tendances générales, dont aucune ne parvient à assurer une couverture universelle ni à verser des prestations suffisantes : 1) une sécurité sociale fondée sur l'emploi, ce qui signifie que les travailleurs des secteurs formels privé et public sont les plus susceptibles de bénéficier d'une protection prenant principalement la forme d'indemnités de cessation de service, de soins de santé et d'éducation, bien que certains pays ne soient pas dotés de régimes de retraite ; et 2) des filets de sécurité sociale et une assistance en nature, souvent fournis par des réseaux communautaires ou familiaux à des groupes vulnérables tels que les orphelins ou les personnes âgées.

En place depuis les années 1940, ce système ne montre aucun signe de réforme majeure. À l'exception de rares pays possédant une longue tradition socialiste ou syndicale, comme l'Égypte ou la Tunisie, la plupart des États de la région sont en train d'adopter une position clairement néolibérale considérant que le secteur privé constitue le principal moteur de prospérité économique et sociale, bien que le véritable propriétaire du capital soit bien souvent la classe politique, comme on le voit dans les secteurs des télécommunications et de l'industrie. Financée par des bailleurs, la réforme des subventions aux combustibles et aux produits alimentaires actuellement menée dans les pays de la région s'inscrit dans cette tendance.

Depuis les soulèvements arabes de 2010-2011, les pays de la région ont pris des mesures successives en matière de politiques sociales. Les principales priorités gouvernementales restent axées sur la croissance économique dans un contexte d'inégalités sociales et de privations économiques persistantes, exacerbées par la mauvaise administration des services. L'idée de protection sociale est

principalement conçue au sens étroit de filets de sécurité sociale consistant en des transferts monétaires. Une protection sociale universelle mettrait les services fondamentaux à la portée de la vaste majorité des habitants de la région, qui n'évoluent ni sur le marché formel ni en situation d'extrême pauvreté, mais se heurte malgré tout à des difficultés et à l'exclusion.

Plusieurs grands programmes nationaux de lutte contre la pauvreté, comme le *Takaful* et le *Karama* égyptiens ou le *Tayssir* marocain, parviennent à toucher de vastes populations, bien que les critères d'admissibilité et d'évaluation des ménages pauvres puissent encore être améliorés. Dans cette optique, la stabilité politique reste perçue comme la clé du développement des politiques sociales dans la région. La tendance actuelle à réduire les subventions et à cibler les services pourrait susciter l'opposition du peuple, compromettant encore davantage la stabilité politique.

Les politiques sociales recouvrant la sécurité sociale et les filets de sécurité sociale restent fragmentées, malgré le fait que les gouvernements de la région reconnaissent le besoin d'en améliorer la qualité et d'en étendre la couverture. L'un des défis que devront relever tous les pays de la région consistera à instaurer des politiques publiques plus cohérentes de protection sociale permettant non seulement de couvrir les plus démunis, mais aussi de s'attaquer aux problèmes du chômage et du coût élevé de la vie. ●

Barrientos, Armando, et Lutz Leisering. 2013. « Social citizenship for the global poor ? The worldwide spread of social assistance. » *International Journal of Social Welfare* 22 :50-67.

Beblawi, Hazem. 1990. « The Rentier State in the Arab World. » In *The Arab State*, dirigé par G. Luciani, 85-98. Londres : Routledge.

Devereux, Stephen et al. 2011. « Social Protection for Social Justice. » *IDS Bulletin* 42(6).

Ghosh, Jayati. 2011. « Dealing with 'The Poor'. » Essai in *Development and Change*.

Hanlon, Joseph, Armando Barrientos, et David Hulme. 2010. *Just Give Money to the Poor : The Development Revolution from the Global South*. Sterling, VA : Kumarian Press.

Holzman, Robert, et Steen Jorgensen. 2001. « Social Risk Management : A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond. » *International Tax and Public Finance* 8(4) : 529-556.

Jawad, Rana. 2009. *Social Welfare and Religion in the Middle East : A Lebanese Perspective*. Bristol : The Policy Press.

Jawad, Rana. 2018 (à paraître). « Reframing social protection discourse using critical social policy analysis: the case of the Middle East and North Africa Region. » Bath : Centre for Development Studies, Université de Bath.

Jawad, Rana, Nicola Jones, et Mahmood Messkoub (eds). 2018 (à paraître). *Social Policy in the Middle East and North Africa : Between Social Assistance and Universal Social Protection*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.

Lavers, Thomas, et Samuel Hickey. 2015. « Investigating the political economy of social protection expansion in Africa : At the intersection of transnational ideas and domestic politics. » *Working Paper*. Genève : Organisation internationale du travail.

Makdisi, Samir. 2016. « The Unravelling of Arab Autocracy : Socioeconomic Factors in Context. » In *Development Challenges and Solutions After the Arab Spring*, dirigé par Ali Kadri, 51-73. Basingstoke : Palgrave Macmillan.

Midgley, James. 2013a. « Social protection in countries experiencing rapid economic growth : goals and functions. » In *Social Protection, Economic Growth and Social Change*, dirigé par James Midgley et David Piachaud, 7-28. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.

Midgley, James. 2013b. « Social development and social protection : New opportunities and challenges. » *Development Southern Africa* 30(1): 2-12.

Silva, Joana et al. 2012. *Inclusion and Resilience : The Way Forward for Social Safety Nets in MENA*. Washington, DC : Banque mondiale.

Standing, Guy. 2001. *Globalisation : The Eight Crises of Social Protection*. Genève : Organisation internationale du travail.

Stetter, Stephan. 2012. « The Middle East and Globalization. » In *The Middle East and Globalization : Encounters and Horizons*, dirigé par Stephan Stetter, 1-20. Basingstoke : Palgrave Macmillan.

Unay, Sadik. 2011. « Global Transformations and the MENA : A Comparative Political Economy Analysis. » *Insight Turkey* 13, no. 1: 175-198.

Zubaida, Sami. 2011. *Beyond Islam : A New Understanding of the Middle East*. Londres : IB Tauris.

1. Université de Bath, Royaume-Uni. Rana Jawad coordonne également le *Middle East and North Africa Social Policy Research Network* (MENASP). Voir <<http://www.bath.ac.uk/corporate-information/middle-east-and-north-africa-social-policy-menasp-research-network/>>.

2. La *Zakat*, la charité envers les personnes pauvres et dans le besoin, est l'un des cinq piliers de l'islam.

Protection sociale et filets sociaux au Moyen-Orient et en Afrique du Nord¹

Stephen Devereux²

De nombreux pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord traversent actuellement une phase de transition politique ou d'agitation sociale qui n'a fait que s'intensifier depuis le Printemps arabe, générant le plus grand flux de déplacés internes et de réfugiés du globe. La région affiche la plus faible croissance économique régionale au monde, avec un taux qui a stagné à 2 pour cent par an depuis 1990, et le taux de chômage le plus élevé, avec 15 pour cent par an. Le taux moyen de pauvreté monétaire s'est maintenu au-dessus de 20 pour cent depuis 1990 et affiche même des chiffres bien supérieurs dans certains pays, comme au Yémen ou au Soudan (Jawad 2014). Plus de la moitié des Égyptiens est quant à elle passée sous le seuil de pauvreté ou de quasi-pauvreté à une ou plusieurs reprises entre 2005 et 2008 (Silva et al. 2012). La région affiche toutefois une grande diversité, abritant des pays stables et aisés comme des pays pauvres et/ou plongés dans des crises prolongées.

L'insécurité alimentaire constitue un défi de taille pour l'ensemble de la région, la seule au monde à avoir enregistré depuis 2000 une hausse de la malnutrition (dénutrition, obésité et carences en micronutriments), les taux de malnutrition infantile sont jugés « élevés » dans plusieurs pays ; au Yémen par exemple, 58 pour cent des enfants présentaient un retard de croissance en 2009 (Marcus et Pereznioto 2011). Les raisons en sont diverses : la guerre et l'agitation civile, les sanctions économiques imposées à plusieurs pays (dont la Syrie, la Libye, l'Irak, la Palestine et le Yémen), la forte dépendance aux importations alimentaires commerciales, le changement climatique, les pénuries d'eau et les catastrophes naturelles, dont le nombre a triplé depuis les années 1980 (Banque mondiale 2014). La région est le premier importateur net de céréales au monde et les aliments qu'elle importe fournissent environ la moitié des calories qui y sont consommées. Étant donné que le pastoralisme et l'agriculture pluviale

assurent 50 pour cent de la production alimentaire et plus de 80 pour cent des moyens de subsistance des populations rurales, le changement climatique va accroître les risques d'insécurité alimentaire et pourrait exacerber les tensions économiques, sociales et politiques au sein de la région.

Protection sociale et filets sociaux

L'introduction de politiques de protection sociale publiques répond à des objectifs économiques (réduction de la pauvreté, promotion de la croissance économique, etc.), sociaux (réduction des inégalités, promotion de l'inclusion sociale) et politiques (réduction des troubles sociaux, promotion de la légitimité de l'État). Parmi les instruments de protection sociale employés dans la région figurent les programmes de subventions des prix, d'alimentation scolaire, de travaux publics et de nutrition. Tous les pays gèrent en outre des fonds de sécurité sociale versant des pensions de retraite, des indemnisations en cas d'accidents du travail et d'autres formes d'assurance sociale. Généralement cofinancées par les cotisations des employés, des employeurs et de l'État, ces prestations ne concernent pas les pauvres puisqu'elles sont réservées aux fonctionnaires et aux anciens employés du secteur structuré.

Dans de nombreux pays de la région, la protection sociale a été inscrite dans les plans de développement national pour soutenir les objectifs de génération d'emploi et de revenu, tandis que les filets sociaux visent à stabiliser la consommation face aux chocs et aux prix alimentaires élevés. Les régimes d'assistance sociale de la région ont fait l'objet d'une considérable expansion après la crise alimentaire mondiale de 2007-2008, les crises politiques dont s'est accompagné le Printemps arabe de 2011 et les récentes réformes des subventions menées dans de nombreux pays. Les subventions massives aux combustibles et aux produits alimentaires poursuivent principalement des objectifs politiques, comme en témoigne clairement la résistance

politique invariablement suscitée par les tentatives de réduction ou de suppression progressive des subventions.

Stratégies et politiques Si la plupart des pays de la région ne se sont pas encore dotés d'une stratégie nationale de protection sociale, ils ont déjà élaboré des **stratégies de sécurité alimentaire**. Il serait possible d'y améliorer la coordination et l'intégration des politiques et programmes de sécurité alimentaire, d'agriculture et de protection sociale. Au Soudan par exemple, où l'agriculture représente 35 pour cent du produit intérieur brut (PIB), la protection sociale devrait être conçue pour favoriser des modes de subsistance résilients et promouvoir la sécurité alimentaire des ménages et du pays tout entier. Au Yémen, la Stratégie nationale de sécurité alimentaire vise à atteindre l'autosuffisance en matière de cultures de base pour réduire le déficit alimentaire, tandis que le Fonds social pour le développement met en œuvre un programme de travaux publics soutenant la production agricole par l'intermédiaire de projets de terrassement, d'irrigation, de récupération des eaux de pluie et de conservation des sols et des ressources en eau.

Les traitements réservés aux réfugiés, aux personnes déplacées et aux migrants varient en fonction des contextes. Si certains d'entre eux sont entièrement intégrés dans des communautés d'accueil, beaucoup y vivent encore dans des camps ou des environnements urbains ou ruraux marginalisés jouissant d'un accès variable à l'aide humanitaire, aux services sociaux et à des moyens de subsistance. En traversant les frontières nationales, les réfugiés se trouvent généralement privés de l'assistance sociale et de la sécurité sociale qu'ils percevaient dans leur pays d'origine, sans pour autant avoir droit aux prestations sociales dont bénéficient les citoyens de leur pays hôte. En Jordanie par exemple, les réfugiés syriens ne reçoivent aucune aide de la part du ministère du Développement social ni du Fonds national d'aide, livrant la majorité des réfugiés à la seule l'aide humanitaire

ENCADRÉ 1 : La formalisation de la Zakat

Irak :	Le département de la <i>Zakat</i> administre la récolte de la <i>Zakat</i> et sa distribution aux pauvres, veuves et familles de martyrs.
Palestine :	Le ministère de l' <i>Awaqf</i> administre le Fonds central de la <i>Zakat</i> , qui reçoit des contributions de comités locaux de la <i>Zakat</i> sollicitant des dons de l'étranger. Ces comités ont été accusés par Israël et par les États-Unis de récolter des fonds à des fins terroristes.
Soudan :	Le Fonds de la <i>Zakat</i> est géré par le Conseil suprême des administrateurs de la <i>Zakat</i> , qui relève du ministère de la Protection et de la Sécurité sociales. Il existe 19 000 comités communautaires de la <i>Zakat</i> au Soudan.
Yémen :	Selon une loi de 1999 relative à la <i>Zakat</i> , les contributions sont récoltées par des conseils locaux et allouées par le ministère de l'Administration locale, plutôt qu'à des projets d'infrastructure qu'à des personnes pauvres.

« La *Zakat* constitue une source majeure de transferts sociaux redistributifs, qu'ils soient informels (dons privés d'associations caritatives), semi-formels (collectes et distributions assurées par des mosquées) ou formels (administration gouvernementale).

fournie par des agences telles que le Programme alimentaire mondial (PAM). Les flux de réfugiés syriens vers plusieurs pays de la région et de réfugiés somaliens vers le Yémen ont eu un impact négatif sur les moyens de subsistance locaux au sein des communautés d'accueil, qui ont commencé à rivaliser avec les réfugiés pour accéder au travail et aux services, et ont parfois été sources de tensions sociales et de troubles civils.

La protection sociale semi-formelle et informelle recouvre des organisations de membres comme des clubs d'épargne, des mécanismes confessionnels tels que la *Zakat* (« aumône » en arabe)³ et des formes de soutien communautaire comme les

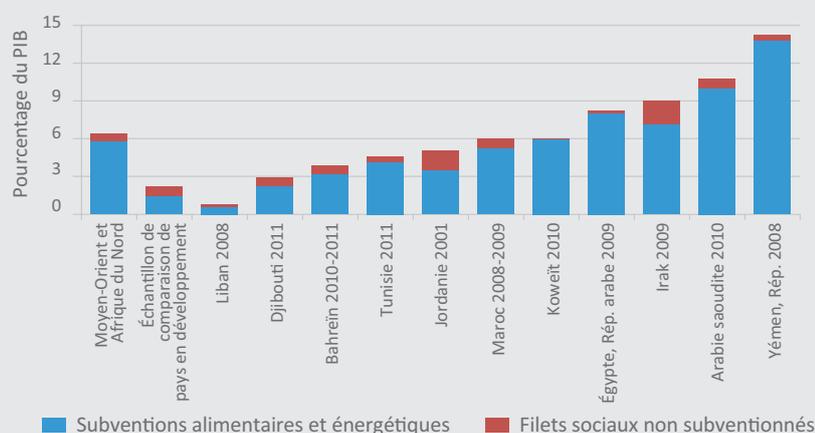
envois de fonds depuis l'étranger entre membres d'une même famille étendue. Toutes ces formes de protection sociale sont très présentes au sein de la région. Les institutions religieuses y occupent une place centrale dans la vie sociale, culturelle et politique, ce qui explique la mouance des frontières existant entre l'offre de protection sociale publique et privée. La *Zakat* constitue une source majeure de transferts sociaux redistributifs, qu'ils soient informels (dons privés d'associations caritatives), semi-formels (collectes et distributions assurées par des mosquées) ou formels (administration gouvernementale). On considère parfois que la faiblesse de l'offre des formes « modernes » de protection sociale dans

la plupart des pays de la région pourrait s'expliquer par la fréquence du recours à des mécanismes religieux traditionnels.

Programmes et instruments Dans les pays de la région, les gouvernements et les partenaires de développement ont instauré de nombreux filets et programmes de protection sociale poursuivant explicitement des objectifs de sécurité alimentaire, en particulier dans les pays les plus pauvres et les plus exposés à l'insécurité alimentaire, comme la Palestine, le Soudan ou le Yémen. Les instruments les plus populaires dans la région sont les subventions universelles aux prix alimentaires, les transferts sociaux ciblés (transferts monétaires, aliments ou bons), les programmes d'alimentation scolaire, les projets de travaux publics et les interventions nutritionnelles.

Les subventions aux prix à la consommation ont historiquement été employées par les gouvernements de la région pour réduire l'insécurité alimentaire des ménages. On y observe une prédominance des subventions alimentaires générales, qui sont onéreuses et régressives plutôt que favorables aux plus pauvres, étant donné qu'elles profitent disproportionnellement aux catégories non pauvres (plus de 80 pour cent de la population, en Égypte). Les gouvernements de la région dépensent davantage en subventions, en termes absolus comme en proportion du PIB (5,7 pour cent en moyenne), que ceux d'autres pays en développement (1,3 pour cent en moyenne). Les programmes d'assistance sociale reçoivent à l'inverse

FIGURE 1 : Dépenses en filets sociaux dans les pays de la région MENA avec et sans subventions, 2011



Source : Silva, Levin et Morgandi (2012).

une bien moindre part des budgets gouvernementaux alloués à la protection sociale. Pour chaque dollar versé à titre d'assistance sociale à un habitant pauvre de la région en 2011, 158 dollars ont été dépensés sous forme de subventions au Yémen et 194 dollars sous la forme de cartes de rationnement en Égypte (Silva et al. 2012). Les subventions sont de plus en plus considérées comme des mesures inefficaces et non viables fiscalement, c'est pourquoi plusieurs pays de la région envisagent actuellement de les supprimer. L'expérience du Yémen et du Soudan confirme toutefois qu'une levée des subventions entraîne une hausse des prix et amenuise le bien-être des plus pauvres, à moins d'introduire des mesures de compensation.

Les transferts sociaux (transferts monétaires ciblés, aliments ou bons) n'ont qu'un impact limité sur la pauvreté et les inégalités en raison de leur couverture réduite, du faible montant de leurs prestations, de l'inefficacité de leur ciblage et du manque de systèmes de suivi et d'évaluation inadaptés. Le ciblage de l'assistance sociale dans la région laisse à désirer : moins d'un quart (23 pour cent) des prestations atteignent le quintile le plus pauvre, contre plus de la moitié (59 pour cent) en Amérique latine. Les transferts sociaux ne contribuent qu'à hauteur de 12 pour cent à la consommation du quintile le plus pauvre, contre 20 pour cent ou plus dans d'autres régions (Silva et al. 2012).

Des programmes d'alimentation scolaire sont en place dans de nombreux pays de la région, où ils poursuivent à la fois des objectifs nutritionnels et éducatifs et visent en outre à réduire le travail des enfants ainsi que les inégalités d'accès à l'éducation entre les sexes en ciblant les filles (par ex. en Iran et au Yémen). En Égypte, les repas scolaires sont enrichis pour contenir une plus grande valeur nutritionnelle, tandis que le programme d'« alimentation pour l'éducation » du PAM incite les travailleurs enfants à retourner à l'école. L'approvisionnement local de la restauration scolaire locale stimule la production agricole. Au Soudan, le PAM et le gouvernement s'assurent que le programme national d'alimentation scolaire s'approvisionne auprès d'agriculteurs locaux.

ENCADRÉ 2 : Fonds national d'aide de Jordanie

Le Fonds national d'aide (*National Aid Fund, NAF*) a été créé en 1986 pour tenir lieu de bras semi-autonome du ministère du Développement social et fournir une assistance sociale aux populations pauvres et vulnérables. En 2013, le NAF a versé des transferts monétaires à 271 000 individus vivant au sein de 100 000 ménages (7,5 pour cent de la population). Parmi les groupes cibles figurent les personnes pauvres, handicapées ou âgées. Bien que le NAF soit relativement bien ciblé, de nouveaux critères d'admissibilité ont été introduits en 2012 pour réduire les fuites profitant à des bénéficiaires vivant au-dessus du seuil de pauvreté.

Les travaux publics fournissent des transferts sociaux par le biais d'emplois temporaires. Des projets de travail rémunéré en espèces ou en aliments (*cash-for-work* ou *food-for-work*) bien conçus peuvent en effet réduire l'insécurité alimentaire saisonnière, stabiliser les revenus et lisser la consommation après des chocs affectant les moyens de subsistance. Les travaux publics peuvent également favoriser la résilience et l'adaptation au changement climatique en créant des actifs communautaires qui promeuvent une meilleure utilisation des ressources naturelles rares et en réduisant l'impact des catastrophes. Dans le cadre du projet SAFE (*Safe Access to Firewood and Alternative Energy*, « accès sûr au bois de chauffage et à des énergies alternatives ») mis en œuvre au Soudan, le PAM distribue par exemple des cuisinières à meilleur rendement énergétique visant à émanciper les femmes et à réduire la déforestation.

Parmi les programmes de nutrition en place dans la région figurent des interventions générales ou ciblées visant

à prévenir et à traiter la dénutrition chronique et aiguë chez les enfants et les femmes enceintes ou allaitantes. L'administration de suppléments en vitamine A et en fer, l'iodisation du sel et la distribution d'aliments fortifiés et spécialisés constituent en outre des pratiques de plus en plus fréquentes.

La marche à suivre La **couverture** de la protection sociale est faible et inégale à travers la région : seuls 16 pour cent du quintile le plus pauvre bénéficie d'une assistance sociale, une part inférieure à la moyenne mondiale de 40 pour cent. Les fuites profitant aux non-pauvres sont particulièrement élevées dans le cas des subventions générales aux combustibles et aux denrées alimentaires, dans la mesure où les plus riches les consomment davantage que les plus pauvres. En cas de réforme ou de suppression des subventions, le « dividende des subventions » doit être réinvesti dans une expansion significative des programmes ciblés d'assistance sociale afin de fournir une compensation aux populations pauvres ayant perdu leur accès à l'alimentation.



Photo : Salahaldeen Nadir/Banque mondiale. Homme travaillant à son compte, Kassala, Soudan, 2013 <<https://goo.gl/VQ9w2U>>.



Photo : Henrik Berger Jørgensen. Marché de Fez, Maroc, 2009 <<https://goo.gl/YgGniW>>.

Dans les pays de la région, les transferts ciblés eux-mêmes atteignent trop peu de pauvres et trop de non-pauvres à cause d'un ciblage mal conçu (par ex. recours excessif aux ciblages géographique et catégoriel) ou des procédures d'inscription. Des efforts supplémentaires devront être déployés pour affiner les stratégies de ciblage capable d'identifier et d'atteindre les populations en situation de pauvreté et d'insécurité alimentaire et pour que l'impact produit sur la pauvreté et la vulnérabilité soit plus large et caractérisé par un meilleur rapport coût/efficacité.

L'accent mis par les programmes de protection sociale sur la lutte contre la **malnutrition** (dénutrition, carences en micronutriments et obésité) doit être renforcé. S'attaquer à la dénutrition pendant les premiers stades de développement de l'enfant (plus précisément pendant les mille jours suivant la conception, c'est-à-dire jusqu'à ses 2 ans) aurait des conséquences positives et de profondes répercussions sur les individus et les pays, en réduisant notamment les dépenses de santé tout au long des différents stades de la vie.

La région se caractérise par une forte urbanisation conjuguée à un taux de chômage élevé chez les jeunes ; à cet égard, les gouvernements, les organismes humanitaires et les autres partenaires de développement doivent définir des stratégies et des programmes de protection sociale destinés à lutter contre l'**insécurité alimentaire urbaine**,

qui requiert peut-être une approche différente de celle utilisée pour l'insécurité alimentaire rurale.

La stagnation économique, la pauvreté et l'instabilité ont contribué au taux de chômage élevé qu'enregistrent de nombreux pays de la région. Les gouvernements doivent concevoir des interventions capables de s'attaquer à l'insécurité alimentaire des ménages tout en soutenant leurs **liens avec le marché du travail**. Les programmes de travaux publics peuvent générer de l'emploi, de façon immédiate via des projets d'infrastructures communautaires ou de façon plus pérenne en permettant aux participants d'acquérir des compétences et de l'expérience améliorant leurs perspectives de recherche d'emploi et favorisant la diversification de leurs moyens d'existence.

Les puissantes revendications de démocratie qui ont émergé des Printemps arabes ont fait naître de nouvelles opportunités et de nouveaux espoirs au sein de la région MENA. Les défis posés par l'instabilité persistante, les conflits et le déplacement de millions de personnes vers des pays déjà vulnérables au changement climatique et à d'autres contraintes ont exacerbé le besoin d'aide humanitaire, qui rivalise avec les programmes de protection sociale classiques sur le plan du financement et de l'attention politique. Il est nécessaire d'élaborer un projet de système complet et viable capable de connecter les filets sociaux et les interventions d'urgence à une protection

sociale à plus long terme, comprenant des mesures d'**accroissement de la résilience** et un financement d'urgence destiné à une « capacité de renfort » permettant de rapidement intensifier les programmes en cas de menaces à la sécurité alimentaire.

La **coordination** des stratégies et programmes de sécurité alimentaire et de protection sociale est faible dans la plupart des pays de la région, probablement parce que la sécurité alimentaire est liée à des secteurs « économiques » (comme l'agriculture et le commerce), tandis que la protection sociale est perçue comme un secteur « social », davantage lié à l'éducation et à la santé. La sécurité alimentaire et nutritionnelle devrait constituer un objectif explicite et prioritaire des politiques nationales de protection sociale. ●

Devereux, S. 2015. « Social protection and safety nets in the Middle East and North Africa. » *IDS Research Report 80*. Brighton : Institute of Development Studies.

Jawad, R. 2014. « Social protection in the Arab region : emerging trends and recommendations for future social policy. » *Arab Human Development Report, Research Paper Series*. New York : Programme des Nations unies pour le développement, Bureau régional pour les États arabes.

Marcus, R., et P. Perezniato. 2011. « Children and social protection in the Middle East and North Africa : a mapping exercise. » *Working Paper 335*. Londres : Overseas Development Institute.

Silva, J., V. Levin, et M. Morgandi. 2012. *Inclusion and Résilience : The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa*. Washington, DC : Banque mondiale.

Banque mondiale. 2014. *Natural Disasters in the Middle East and North Africa : A Regional Overview*. Washington, DC : Banque mondiale.

1. Le présent article repose sur un rapport de recherche (Devereux 2015) commandé par le Bureau régional pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord, l'Asie centrale et l'Europe de l'Est du Programme alimentaire mondial.
2. Co-directeur, Centre pour la protection sociale, *Institute of Development Studies*, Brighton, Royaume-Uni.
3. La *Zakat*, la charité envers les personnes pauvres et dans le besoin, est l'un des cinq piliers de l'Islam. Elle est obligatoire pour tous les adultes musulmans jouissant de raison et de moyens suffisants, possédant un certain niveau de salaire et d'épargne (après déduction des coûts de la vie, des dépenses, etc.). Baptisé *Nisaab*, ce seuil indique le niveau à partir duquel la *Zakat* peut être versée.

La protection sociale des enfants et de leur famille au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : lorsque la protection des droits de l'enfant correspond à un choix économique judicieux

Arthur van Diesen¹

L'impératif de la protection sociale des enfants et de leur famille dans la région MENA

La pauvreté infantile demeure un défi majeur dans le monde entier. En 2013, dans 89 pays, on estime que le nombre d'enfants vivant dans des ménages en situation d'extrême pauvreté (parité de pouvoir d'achat *per capita* inférieure à 1,90 USD) s'élevait à 385 millions. La probabilité de vivre au sein de ménages en situation d'extrême pauvreté était en outre plus de deux fois supérieure chez les enfants que chez les adultes (Banque mondiale et UNICEF 2016).

Cette analyse mondiale ne couvre pas la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (ou région MENA, de l'anglais *Middle East and North Africa*), pour laquelle on ne dispose pas de données comparables sur le niveau de pauvreté monétaire des ménages avec enfants. De récentes analyses indiquent toutefois que la pauvreté multidimensionnelle des enfants est une réalité dans la région. Une récente étude portant sur 11 États membres de la Ligue arabe (LAS, de l'anglais *League of Arab States*) estime que dans ces pays, un enfant sur quatre (soit 29,3 millions d'enfants) vit en situation de pauvreté multidimensionnelle extrême, définie par l'impossibilité de satisfaire ses besoins les plus fondamentaux dans deux dimensions au moins du bien-être (LAS, CESAO, UNICEF et OPHI 2017).

De nombreux éléments indiquent que la pauvreté des enfants a non seulement des conséquences négatives sur l'existence présente des enfants, mais aussi à plus long terme. Les enfants ayant grandi en situation de pauvreté souffrent trop souvent de perspectives réduites à l'âge

adulte, tandis que les parents vivant en situation de pauvreté se trouvent souvent dans l'incapacité de donner à leurs enfants les moyens de sortir de la pauvreté (UNICEF et *Global Coalition to End Child Poverty* 2017). Ce constat a clairement été démontré par une récente étude, qui indique que les enfants vivant dans un ménage dont le chef a une éducation primaire incomplète ou nulle courent un risque deux fois et demi supérieur de vivre en situation de pauvreté multidimensionnelle aiguë (LAS, CESAO, UNICEF et OPHI 2017). En ce qui concerne les dimensions individuelles de la privation, les enfants vivant dans un ménage dont le chef n'a pas d'éducation primaire courent un risque entre une fois et demi et trois fois supérieur de souffrir de privations aiguës en matière de logement, d'eau, d'assainissement, de santé ou d'éducation ; ce risque est cinq fois supérieur concernant l'accès à l'information et aux appareils de communications. Outre l'éducation du chef de ménage, d'autres facteurs tels que la richesse matérielle du ménage et sa situation géographique (milieu urbain ou rural) influencent également la pauvreté multidimensionnelle des enfants (UNICEF 2017, à paraître).

Il apparaît donc clairement que la protection sociale peut jouer un rôle central dans la réduction des privations chez l'enfant, en garantissant aux enfants le respect de leurs droits, indépendamment du niveau de pauvreté du ménage dans lequel ils grandissent, des chocs auxquels ils sont exposés et des inconvénients découlant de leur lieu de vie. Garantir aux enfants de pouvoir se développer et réaliser pleinement leur potentiel est avant tout une question de droits de l'enfant, mais est également indispensable pour assurer la prospérité économique et la paix futures.

Peuplée de sociétés jeunes, la région se trouve au début d'une transition démographique plus ou moins avancée selon les pays. La structure démographique de la population continue d'évoluer : la population en âge de travailler va poursuivre sa croissance, la part des enfants va diminuer et celle des personnes âgées représentera encore une part relativement réduite de la population totale. Cette structure place la région dans une période de faible taux de dépendance susceptible de se traduire par un dividende démographique qui ne pourra toutefois porter ses fruits que si l'économie fournit des emplois aux nombreux jeunes entrant sur le marché du travail et si les jeunes adultes possèdent une bonne éducation et une bonne santé, sont bien nourris et munis de tous les outils nécessaires à une vie d'adulte. Dans le cas contraire, le panorama est sombre : chômage de masse, persistance et hausse de la pauvreté et des inégalités et conflits sociaux.² La protection sociale de l'enfance peut jouer un rôle crucial pour garantir que la transition démographique génère effectivement un dividende démographique. La protection sociale des enfants et de leur famille n'est donc pas seulement une question de droit, mais aussi un judicieux choix économique.

Les systèmes de protection sociale de la région MENA profitent-ils aux enfants et à leur famille ?

Les réformes sociales se sont accélérées dans la région au cours des dernières années, profitant aux enfants et à leur famille. La protection sociale y prend traditionnellement la forme de mesures de protection sociale contributive bénéficiant aux travailleurs des secteurs public et structuré de l'économie. Les travailleurs du secteur non structuré, les autoentrepreneurs, les chômeurs et les personnes extérieures à la population active jouissent généralement



Photo : UNICEF/Chudeau. Un enfant se lave les mains, Darfour du Nord, Soudan, 2016.

« La protection sociale peut jouer un rôle central dans la réduction des privations chez l'enfant, en garantissant aux enfants le respect de leurs droits.

d'une protection sociale limitée. Dans la région, les mesures de protection sociale non contributives prennent depuis longtemps la forme de subventions générales portant généralement sur les produits alimentaires de base, les combustibles et l'énergie, qui n'ont pas non plus été de grand secours aux populations pauvres. Les filets sociaux prenant d'autres formes sont relativement récents dans la région.

Des progrès significatifs ont toutefois été réalisés dans ce sens. Comme l'indique une récente cartographie commandée par l'UNICEF et mentionnée dans le présent volume, le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) a répertorié plus de 100 programmes de protection sociale non contributifs dont plus de la moitié présente au moins une caractéristique de conception axée sur l'enfance (Bilo et Machado 2017).

Il reste malgré tout beaucoup à faire. Dans la région, les filets sociaux autres que des subventions ont tendance à être fragmentés et à présenter de nombreuses lacunes. Au Maroc par exemple, une récente cartographie dressée par l'UNICEF a répertorié 140 programmes différents, tous orientés vers une catégorie de population spécifique ou un risque particulier et assortis de critères d'admissibilité et de dispositions administratives propres. Même dans ce cas de figure, le système de protection sociale présente des lacunes de couverture, puisque les prestations versées aux familles se limitent aux emplois formels

et qu'aucune protection sociale ne couvre les enfants d'âge préscolaire (Halmi 2017). De nombreux autres pays de la région se trouvent dans une situation similaire. La région a donc tout intérêt à rationaliser cette multitude de programmes qui, en plus d'être fragmentés, versent des prestations généralement peu élevées.

Selon la base de données ASPIRE de la Banque mondiale, la région MENA présente le plus faible transfert moyen *per capita* versé dans le cadre de ses mesures protection sociale et du marché du travail, après l'Asie du Sud, et le ciblage de ses interventions est le plus inexact au monde.

La part des dépenses publiques allouées à la protection sociale y est encore relativement faible, bien qu'elle varie considérablement. Dans le cas des quelques pays dont les dépenses ont été saisies dans la base de données ASPIRE, les chiffres varient considérablement, entre 0,1 et 5,2 pour cent pour cent du PIB, à Djibouti et en Palestine, respectivement (Banque mondiale 2017).

Les efforts actuellement déployés dans de nombreux pays de la région pour réformer la protection sociale se sont également heurtés à des difficultés de taille. Les conflits et les déplacements ont notamment posé de nouveaux problèmes aux systèmes de protection sociale de la région. Les conflits sapent en effet la capacité de l'État à fournir une protection sociale à ses citoyens, pourtant urgente à l'heure actuelle. Au Yémen par exemple, le Fonds d'assistance

sociale était bien implanté et bénéficiait à près d'un tiers de la population lorsque le dernier conflit en date a éclaté, en mars 2015. Les versements ont pourtant été suspendus et n'ont pas repris depuis, privant les personnes admissibles de toute aide face au conflit et laissant s'épuiser les provisions des personnes susceptibles d'être vulnérabilisées par le conflit.

Les déplacements dont s'accompagnent les conflits mettent également les systèmes de protection sociale à rude épreuve. Les prestations ne sont pas toujours « transportables » pour les déplacés internes. En Irak et au Soudan, l'accès de ces derniers à leurs bénéfices de protection sociale se complique lorsqu'ils fuient leur lieu d'origine.

Les déplacements transfrontaliers posent des problèmes plus épineux encore. Le conflit syrien en effet a poussé un nombre de réfugiés sans précédent à gagner les pays de la région. Parmi les pays qui en ont accueilli le plus grand nombre, seule la Turquie a ouvert son système national de protection sociale aux réfugiés. D'autres pays ont été incapables d'en faire autant à cause de la nature rudimentaire de leur système de protection sociale et/ou de l'absence de volonté de partager les ressources nationales avec des non-citoyens pour des raisons politiques.

La protection sociale des réfugiés présents dans la région a donc été principalement assurée par des agences internationales sous la forme de transferts monétaires humanitaires.

Programme pour le changement : cinq étapes à suivre pour axer davantage les systèmes de protection sociale sur l'enfance

Pour axer davantage les systèmes de protection sociale de la région sur l'enfance, il convient d'engager des réformes spécifiques à chaque pays en tenant par exemple compte de la nature de la pauvreté et de la vulnérabilité des enfants, de la trajectoire historique de la protection sociale et du type de contrat social en place, de la situation macroéconomique et de la disponibilité d'une marge budgétaire. Il serait donc vain de vouloir prescrire une recette unique adaptée à tous les enfants de la région. Les décideurs politiques peuvent néanmoins considérer cinq principes généraux sur l'orientation à donner à des réformes de protection sociale favorables à l'enfance.

Les pays de la région doivent tout d'abord continuer à investir dans la compréhension des privations et de la vulnérabilité des enfants, sans quoi il s'avèrera impossible de concevoir des systèmes de protection sociale répondant véritablement aux besoins des enfants.

Pendant le processus de mesure de la pauvreté et de la vulnérabilité des enfants, une attention particulière doit être portée au fait que chaque phase de l'enfance est affectée par des aspects différents de la pauvreté qui doivent être pris en compte dans les programmes de protection sociale. Avec le soutien de l'UNICEF, 12 pays de la région mènent ou ont terminé de mener une étude sur la pauvreté des enfants.³

Si elles constituent une avancée considérable, les études ponctuelles ne sont pas suffisantes. Les pays doivent en effet inscrire la mesure régulière de la pauvreté des enfants dans leur système national de statistique et systématiquement tenir compte des résultats observés dans les processus de formulation de politiques, en particulier dans la réforme de la protection sociale. L'UNICEF accompagne les gouvernements de la région dans ce processus.

Deuxièmement, il est primordial de recueillir des données solides sur la capacité des systèmes de protection sociale actuels à répondre à la pauvreté et à la vulnérabilité des enfants. S'il est encourageant de constater que les programmes de protection sociale non contributifs et les caractéristiques axées sur l'enfance se sont multipliés, il convient toutefois de se demander si ces programmes traitent efficacement et équitablement les questions de la pauvreté et de la vulnérabilité des enfants. C'est sur ces aspects que doit se concentrer la récolte de données.

Si l'incidence des programmes de protection sociale fait l'objet d'une mesure croissante dans la région, peu d'études, voire aucune, ne s'intéresse à leur incidence sur les différentes tranches d'âge de l'enfance. Un grand nombre de programmes axés sur les enfants en âge d'être scolarisés sont en place dans la région ; ce type de mesure permettrait par exemple de déterminer si les besoins

des enfants en bas âge sont pour leur part satisfaits.⁴ De même, les besoins des adolescents en mesure de protection sociale adaptative pourraient bien être négligés dans de nombreux pays.

Troisièmement, une meilleure compréhension de la pauvreté et de la vulnérabilité des enfants ainsi que de solides informations sur l'utilité des programmes de protection sociale actuels pour les enfants permettraient aux gouvernements de concevoir des mesures de protection sociale de réduction de la pauvreté véritablement axées sur l'enfance.

L'idée n'est pas nécessairement d'introduire des prestations supplémentaires au sein de systèmes souvent très fragmentés, peu efficaces et caractérisés par un impact limité sur la pauvreté. Il conviendrait en revanche de se concentrer sur la rationalisation des mesures de protection sociale, la lutte contre la pauvreté et l'intégration des besoins propres à chaque stade de l'enfance. Il pourrait s'agir de mesures de protection sociale spécifiques aux enfants telles que des allocations pour l'enfance, mais aussi d'une plus grande prise en compte des particularités de l'enfance par de plus vastes mesures de protection sociale. Il est fondamental que les gouvernements cherchent à mettre en place des systèmes intégrés en adoptant une démarche globale tenant compte des vulnérabilités conjuguées et cumulées des enfants et de leur famille. Une telle démarche pourrait par exemple révéler l'insuffisance de se limiter à des transferts monétaires.

La composante « travail social » de la protection sociale est souvent sous-développée dans la région MENA. Le développement de la profession des travailleurs sociaux garantirait la possibilité d'évaluer la pauvreté et la vulnérabilité des enfants dans toute sa complexité et sa globalité, grâce à une gestion de cas adaptée et à un système d'aiguillage approprié.

Quatrièmement, les gouvernements doivent envisager des mesures ambitieuses permettant d'aménager la marge fiscale nécessaire à une réforme de la protection sociale. Il a beaucoup été question d'utiliser les ressources économisées grâce à la réforme des subventions pour financer l'adoption ou l'amélioration de mesures de protection sociale. De nombreux postes



Photo : UNICEF/AI Shami. Enfants rapportant du bois à leur famille, Ghouta, Syrie, 2015.

rivalisent toutefois pour ces fonds, qui se sont partiellement évanouis sous l'effet de la chute des prix du pétrole. Il serait toutefois possible d'amplifier l'espace budgétaire dont la protection sociale a besoin en adoptant supprimant les subventions et d'autres dispositions peu efficaces dans la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité.

Deux autres mesures présentent un intérêt particulier dans la région. La première consiste à améliorer le recouvrement des recettes en garantissant la progressivité des nouvelles mesures fiscales et en s'assurant qu'elles ne portent pas préjudice aux populations pauvres. La région MENA a encore du chemin à parcourir pour parvenir à l'établissement de systèmes fiscaux progressifs reposant sur une plus large base (Jewell et al. 2015). Les gouvernements doivent comprendre qu'il est possible de rendre abordables et équitables les prestations universelles (comme les allocations universelles pour l'enfance) en les conjuguant à des systèmes fiscaux progressifs, ce qui permettrait de prélever les prestations auprès de ceux qui en ont le moins besoin.

La deuxième voie susceptible d'être empruntée pour amplifier la marge budgétaire consiste à intégrer la protection sociale informelle aux systèmes de protection sociale formels. La *Zakat* est une institution religieuse majeure dans la région ; elle relève de l'assistance sociale, mais ne constitue pas actuellement une mesure de protection sociale efficace ni efficiente. Si le Soudan l'a par exemple intégrée dans son programme de protection sociale, la plupart des pays de la région ne se sont pas encore engagés sur cette voie. Il pourrait enfin valoir la peine de capter les flux massifs d'envois de fonds étrangers vers la région pour les aiguiller vers la protection sociale.

Cinquièmement, les gouvernements doivent renforcer la capacité de réaction aux chocs des systèmes de protection sociale. Les situations d'urgence sont monnaie courante dans la région et rien ne laisse présager d'infléchissement. Il est donc essentiel de s'assurer que les systèmes de protection sociale sont assez résilients pour garantir une couverture suffisante en temps de crise. Les systèmes de protection sociale doivent devenir extensibles sur le plan de la couverture



Photo : UNICEF/Anmar. Enfants à Mossoul, Irak, 2017.

(seuil d'admissibilité), mais aussi des prestations (montant des bénéfiques).

Les systèmes de mise en œuvre de la protection sociale doivent eux aussi devenir plus résilients, en introduisant par exemple la « transportabilité » des prestations de protection sociale en cas de déplacement, mais aussi en prévoyant une continuité des services pour les fournisseurs.

Comme le souligne Smith (2017), plus on investira dans la capacité de réaction aux chocs de la protection sociale, plus les systèmes seront à même de déployer des réponses humanitaires en cas de catastrophe. À cet égard, il est également fondamental de mettre en place des mécanismes d'amortissement budgétaires. ●

Bilo, Charlotte, et Anna Carolina Machado. 2017. « Child-sensitive non contributory social protection programmes in the MENA region. » *Policy in Focus* Vol. 14, 3. Brasília : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.

Halmi, Mahdi. 2017. « Social Protection Reform and Child Poverty. » *Policy in Focus* Vol. 14, 3. Brasília : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.

Jewell, Andrew, Mario Mansour, Pritha Mitra, and Carlo Sdravovich. 2015. « Fair Taxation in the Middle East and North Africa. » *FMI Staff Discussion Note* SDN/15/16. Washington, DC : Fonds monétaire international. <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1516.pdf>>. Consulté le 13 novembre 2017.

LEA, CESAO, UNICEF, et OPHI. 2017. *Arab Multidimensional Poverty Report*. Beyrouth : Nations Unies

Commission économique et sociale pour l'Asie et l'Ouest. <<http://www.ophi.org.uk/wp-content/>

[uploads/multidimensional-arab-poverty-report-english.pdf](#)>. Consulté le 13 novembre 2017.

Smith, Gabrielle. 2017. « Linking Cash Transfer Programming with National Systems in Humanitarian Settings. » *Policy in Focus*, Vol. 14, 3. Brasília : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.

UNICEF. 2017. *Generation 2030 Africa 2.0: Prioritizing investments in children to reap the demographic dividend*. New York : Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

UNICEF. 2017 (à paraître). *Child Poverty in the Arab States*. New York : Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

UNICEF et *Global Coalition to End Child Poverty*. 2017. *A World Free from Child Poverty. A guide to the tasks to achieve the vision*. New York : Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

Banque mondiale. 2017. « ASPIRE : The Atlas of Social Protection—Indicators of Resilience and Equity : Middle East & North Africa. » Site Web de la Banque mondiale. <<http://datatopics.worldbank.org/aspire/region/middle-east-and-north-africa>>. Consulté le 9 novembre 2017.

Banque mondiale et UNICEF. 2016. *Ending Extreme Poverty: a Focus on Children*. Washington, DC : Banque mondiale, et New York : Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

1. Conseiller régional pour la politique sociale auprès du Bureau régional de l'UNICEF pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord.
2. Le développement complet de cet argument appliqué au cas de l'Afrique du Nord est disponible dans UNICEF (2017).
3. Algérie, Djibouti, Égypte, Irak, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Soudan, Syrie et Tunisie.
4. Dans le présent numéro, Halmi (2017) explique que la petite enfance constitue une tranche d'âge reléguée au second plan par les programmes de protection sociale du pays, selon une cartographie du Maroc.

La protection sociale dans la région MENA d'aujourd'hui : la recherche de la redistribution

Gisela Nauk¹

Si les pays arabes affichent une grande diversité en matière de pauvreté, de richesse, de population, de superficie et de stades de diversification de l'économie ou du développement, les sociétés arabes d'aujourd'hui partagent malgré tout un point commun : toutes sont divisées, dans différentes mesures, entre les personnes intégrées et les personnes exclues, entre les populations protégées et les populations directement exposées aux risques de la vie et aux chocs politiques et économiques.

Malgré leurs bonnes intentions, les systèmes de protection sociale arabes tendent encore à creuser plutôt qu'à combler ces disparités. Dans le cas des combustibles comme des régimes de pensions, la dégressivité des subventions générales est renforcée par des politiques fiscales qui reposent sur les taxes à la consommation plutôt que sur l'imposition des revenus ou des propriétés. Si leur couverture varie selon les pays, on estime que jusqu'à 65 pour cent de la population des pays du Maghreb² et du Mashreq³ ne seraient couvertes par aucune assurance sociale (Gatti et al. 2014). La surexploitation des services publics, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, traduit en outre cette dichotomie en inégalités des chances de constitution du capital humain. Dans les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG),⁴ l'écart de bien-être sépare la population nationale et les apatrides d'une part et, de l'autre, les communautés de travailleurs étrangers et leurs familles.

Ces systèmes étaient au départ conçus autrement. Historiquement, les régimes arabes aspiraient à une protection sociale universelle fondée sur trois piliers : 1) la fonction publique, 2) de généreuses subventions allouées à des produits de consommation courante tels que l'alimentation, les combustibles ou le logement et 3) une éducation et des soins de santé publics. Si cette approche a

permis aux pays de considérablement se développer, la croissance démographique, les crises économiques ainsi que les guerres et les conflits des années suivantes ont fait peser un poids croissant sur les systèmes de protection sociale, au point de les faire céder.

Lors des soulèvements arabes de 2011, les peuples ont exigé la redistribution des privilèges et des opportunités. Ces événements ont attiré l'attention des dirigeants de la région sur la nécessité de remédier à la profonde fracture sociale de leurs pays. Renforcée par des ambitions politiques régionales, la lutte pour la redistribution s'est tantôt traduite par de violents conflits armés, tantôt par des mutations politiques, aux perspectives certes limitées.

Facteurs de changement

La plupart des gouvernements, des pays du Maghreb à ceux du Golfe, ont immédiatement répondu aux soulèvements de 2011 par une hausse des prestations sociales telles que les pensions, les salaires, les subventions et les transferts, et par une baisse des impôts. Ce gonflement initial des dépenses sociales ne s'est toutefois caractérisé que par une capacité limitée à résoudre les problèmes en présence. Dans la lignée des allocations budgétaires antérieures, il a creusé les écarts existants en versant des prestations supplémentaires aux habitants déjà nantis et protégés (CESAO 2013a ; 2013b). Les infrastructures existantes de fourniture de transferts et de services sociaux ont donc clairement révélé leur incapacité à atteindre une portion significative de personnes ayant besoin d'assistance. Parallèlement, l'ensemble des subventions ont absorbé plus d'un quart des dépenses gouvernementales dans plusieurs pays à cause des prix du pétrole (CESAO 2017c).

La pression budgétaire a donc compliqué la tâche consistant à maintenir les dépenses sociales aux niveaux élevés enregistrés en 2011 et 2012. Une fois

satisfait le besoin d'apporter une réponse immédiate aux troubles sociaux, le creusement du déficit budgétaire et l'augmentation des contraintes fiscales ont poussé les gouvernements à adopter des réformes et à supprimer les subventions générales au profit de formes d'assistance sociale plus ciblées promettant d'être plus efficaces et pérennes (*ibid.*).

Le rôle joué par les acteurs ruraux a constitué le troisième facteur de changement. Dans plusieurs pays, les soulèvements sont en effet nés en milieu rural (comme en Tunisie) ou ont été alimentés par de puissants mouvements ruraux (comme en Syrie), sensibilisant les élites politiques et les classes moyennes urbaines à la question des régions infranationales marginalisées et des zones rurales et soulignant l'urgence d'introduire des réformes sociales.

Réformes actuelles

La chute des prix du pétrole qui a marqué les années suivantes a donné l'occasion aux gouvernements de combler leur déficit budgétaire en réformant le système des subventions tout en limitant les conséquences d'une telle réforme sur la population ou sur l'économie nationale en général. Tirant des enseignements des expériences passées, les pays de la région se sont en effet efforcés de limiter les répercussions de ces réformes sur d'autres activités telles que l'agriculture ou la construction, des secteurs clés dans certains pays, en particulier parmi les couches les plus vulnérables de la population. Le Yémen constitue un exemple particulièrement tragique des difficultés que représente un tel processus.

La plupart des pays arabes ont adopté une approche progressive, accordant parfois des traitements de faveur à certains produits énergétiques, à commencer par les produits principalement consommés par les plus riches. Le Maroc et la Mauritanie veillent par exemple de près à éviter la hausse des prix du diesel.⁵

Parallèlement, pour compenser les effets négatifs de la hausse des prix sur les populations les plus vulnérables, les pays ont commencé à adopter une approche plus large et à mettre en place de nouveaux canaux de distribution permettant de toucher directement les personnes dans le besoin. Cette tâche s'est souvent révélée colossale, dans la mesure où le registre civil ne contient pas toujours les dates de naissance et de décès exactes, en particulier dans les zones rurales et les agglomérations urbaines informelles les plus marginalisées (UNSD 2017). Plusieurs pays de la région, comme l'Égypte, la Jordanie, la Mauritanie et la Palestine, ont constitué ou sont en train de constituer des registres sociaux. Dans certains pays, comme au Maroc, les registres sociaux sont déjà ou seront prochainement liés aux registres de population nationale et aux bases de données de la sécurité sociale ou de l'impôt sur le revenu.

Ces bases de données devraient permettre d'améliorer le ciblage des subventions restantes (comme les cartes de rationnement alimentaire) et de fournir d'autres formes d'assistance sociale, principalement sous la forme de transferts monétaires (conditionnels). Dans certains pays, comme l'Égypte, la Jordanie et la Mauritanie, les dépenses en subventions alimentaires ont augmenté pour compenser le lancement des réformes des subventions aux combustibles (CESAO 2017b).

Les plus vastes programmes de transferts monétaires ciblant souvent les zones rurales marginalisées constituent la principale voie de réforme actuelle. Dans la plupart des pays arabes, les transferts monétaires sont traditionnellement accordés sur la base d'un ciblage catégoriel aux groupes vulnérables tels que les orphelins, les personnes handicapées, les enfants ou les ménages dirigés par des femmes. Les nouveaux programmes cherchent quant à eux à introduire l'évaluation des ressources, une nouveauté qui pose plusieurs difficultés. Dans la mesure où l'évaluation des ressources est pratiquement impossible dans un environnement informel, il convient de mettre au point des *proxy* ou indicateurs indirects capables de saisir des réalités locales et individuelles, comme les coûts liés au handicap (CESAO 2017d). Des canaux et des modalités fiables de transferts doivent en outre être identifiés et le montant des transferts doit être fixé en tenant compte de l'inflation souvent générée par les réformes des subventions. Les interventions doivent être bien coordonnées entre les différents ministères et niveaux de gouvernement. Cette coordination est particulièrement épineuse dans le cas des transferts monétaires conditionnels, dont le déploiement à grande échelle est en cours en Égypte et au Maroc et à l'étude dans plusieurs autres pays, dont les

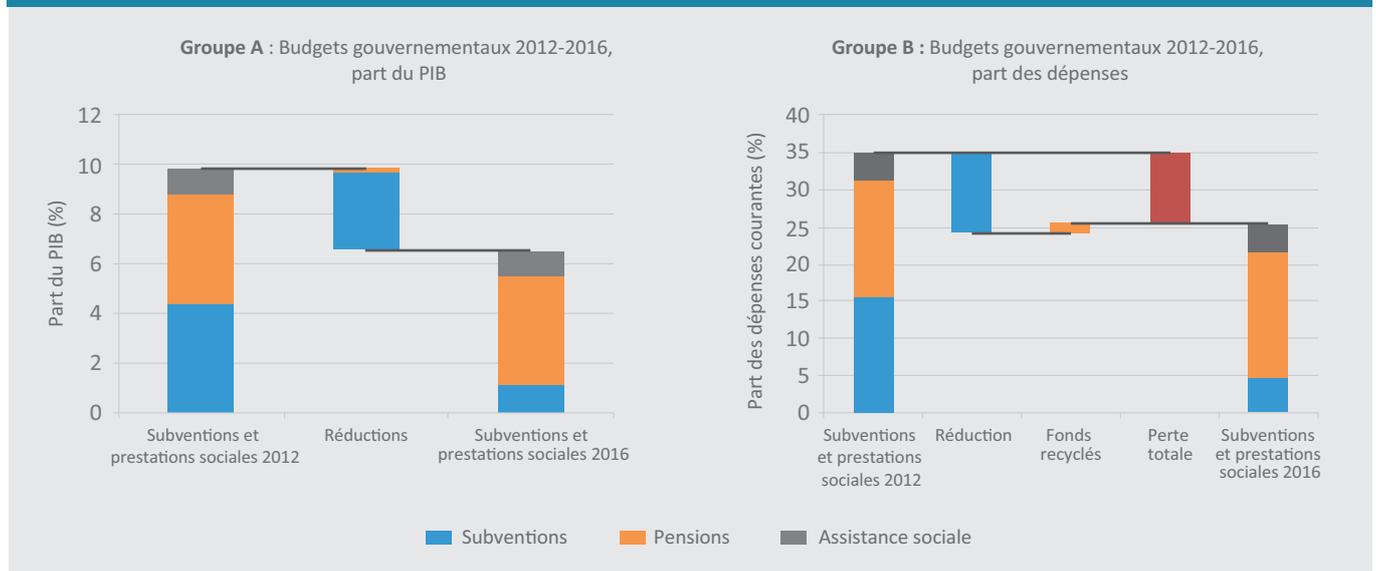
ministères de la Santé et de l'Éducation, et leurs bureaux décentralisés, doivent être inclus au processus (CESAO 2017a).

Le débat souvent échauffé sur la conditionnalité des transferts monétaires a pris des tournures plus pragmatiques dans la plupart des pays. La décision d'introduire des conditions, comme le recours aux services de santé et la fréquentation scolaire des enfants, repose souvent sur des considérations d'économie politique, mais ne peut fonctionner que si les services concernés sont disponibles et offrent une qualité suffisante. La conditionnalité impose des contraintes aux bénéficiaires et peut donc inciter les gouvernements à investir davantage dans les infrastructures sociales et la qualité des services publics.

Questions en suspens

La question de la viabilité budgétaire se pose au sujet de tous les programmes sociaux, et plus particulièrement des programmes financés par des recettes publiques. Elle se pose à plus fort titre dans les pays arabes, qui traversent actuellement une période d'assainissement des finances publiques et doivent parvenir à un équilibre entre ces différents postes budgétaires. Les économies tirées des réformes des subventions actuellement menées aménagent une certaine marge budgétaire, mais des recherches préliminaires conduites dans une sélection de pays

FIGURE 1 : Réforme des subventions en Jordanie



Source : Figure élaborée par l'auteur à partir de FMI (2016) et ministère des Finances de Jordanie (2016).

indiquent que seule une faible proportion de ces économies a été réallouée à des programmes sociaux (CESAO 2017a).

Étroitement liée au financement, une question plus centrale encore se pose au sujet des objectifs de ces politiques : cherchent-elles exclusivement à lutter contre la pauvreté ou visent-elles à combler la fracture sociale et à accroître les opportunités d'accumulation du capital humain, en passant par de plus vastes réformes sociales susceptibles de mener à la redistribution des droits et privilèges du développement, revendiquée en 2011 et nécessaire pour renforcer l'inclusion et la cohésion sociale ?

Pour parvenir à une répartition plus juste des risques et des opportunités, il conviendrait d'assurer une plus large couverture des besoins immédiats en procédant à l'expansion des transferts monétaires, mais aussi de ne pas se contenter des simples transferts, qui comportent toujours le risque d'être conçus en fonction de la pression budgétaire plutôt que des besoins effectifs. Les politiques sociales ne doivent pas se contenter d'harmoniser les revenus, mais accroître les capacités de production de la société en développant le capital humain. Cela impliquerait pour la plupart des pays arabes à inverser la tendance à la stagnation, voire à la réduction, des dépenses publiques de santé, d'éducation et de logement (CESAO 2017e).

Si l'objectif poursuivi consiste à mieux équilibrer les risques et les opportunités, la réforme de la protection sociale doit inclure un examen des priorités des finances publiques, et plus particulièrement des politiques fiscales (*ibid.*). La volatilité des rentes tirées des ressources naturelles accentue encore davantage cette exigence. Les systèmes fiscaux des pays arabes sous-exploitent actuellement l'imposition sur le revenu des personnes physiques et sur la propriété (Mansour 2015), contribuant ainsi à la dégressivité des systèmes de protection sociale.

La possibilité d'introduire une imposition plus progressive et d'adopter une réforme générale de la protection sociale dépendra en dernière instance de l'impact global des réformes sur les classes moyennes, qui sortent actuellement perdantes des

réformes des subventions, mais pourraient toutefois se montrer intéressées par une extension de la couverture de l'assurance sociale et de meilleures opportunités d'accumulation du capital humain permises par la fourniture de services sociaux accessibles, bon marché et de qualité.

Pour réformer, la troisième voie consiste donc à investir davantage dans les politiques sociales en général, puisque les systèmes de protection sociale ont besoin d'environnements propices pour bien fonctionner, ce qui renvoie à la qualité et au coût des services de santé, d'éducation et des logements sociaux, mais aussi des infrastructures d'accès à l'eau et d'assainissement, en particulier en milieu rural et dans les bidonvilles. Que les conditions optimales soient ou non réunies, l'expérience montre que les transferts monétaires sont plus efficaces lorsqu'ils s'accompagnent d'autres interventions relatives aux infrastructures sociales et économiques et reposent sur un plan complet de développement local ou régional (Scarlato et d'Agostino 2016, 14 ; CESAO 2017a, 29).

L'Agenda des Nations Unies pour le développement à l'horizon 2013 a pour ambition de ne laisser personne de côté. Pour tenir une telle promesse, il est essentiel de disposer de politiques de protection sociale bien intégrées à des objectifs de développement généraux. ●

CESAO. 2013a. *Integrated Social Policy : Towards a New Welfare Mix ? Rethinking the Role of the State, the Market and Civil Society in the Provision of Social Protection and Social Services. Report V.* Beyrouth : Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale. <https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/e_escwa_sdd_13_1_e.pdf>. Consulté le 2 novembre 2017.

CESAO. 2013b. *The Promises of Spring : Citizenship and Civic Engagement in Democratic Transitions.* Beyrouth : Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale. <https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/e_escwa_sdd_13_3_e.pdf>. Consulté le 2 novembre 2017.

CESAO. 2015. *What remains of the Arab spring ?* Beyrouth : Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale. <<https://www.unescwa.org/publications/long-road-social-justice-arab-spring>>. Consulté le 2 novembre 2017.

CESAO. 2017a. *Conditional Cash Transfers in the Arab Region.* E/CESAO/SDD/2017/Technical Paper.4. Beyrouth : Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale. <https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/page_attachments/conditional-cash-transfers-arab_region-en_0.pdf>. Consulté le 2 novembre 2017.

CESAO. 2017b. *The Social Impacts of Energy Subsidy Reform in the Arab Region.* E/CESAO/SDD/2017/Technical Paper.5. Beyrouth : Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale. <https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/page_attachments/social-impacts-energy-subsidy-reform-en_0.pdf>. Consulté le 2 novembre 2017.

CESAO. 2017c (à paraître). *Changes in Public Expenditure on Social Protection in Arab Countries.* Beyrouth : Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale.

CESAO. 2017d (à paraître). *Social Protection for Persons with Disabilities in Arab Countries.* Beyrouth : Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale.

CESAO. 2017e (à paraître). *Rethinking fiscal policy in Arab Countries.* Beyrouth : Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale.

Gatti, R. et al. 2014. *Striving for better jobs.* Washington, DC : Banque mondiale. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/445141468275941540/Striving-for-better-jobs-the-challenge-of-informality-in-the-Middle-East-and-North-Africa>>. Consulté le 2 novembre 2017.

FMI. 2016. « World Economic Outlook Database : October 2016 edition. » Site Web du Fonds monétaire international. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>>. Consulté le 4 octobre 2016.

Mansour, M. 2015. « Tax Policy in MENA Countries : Looking Back and Forward. » *Working Paper* du FMI WP/15/98. Washington, DC : Fonds monétaire international. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1598.pdf>>. Consulté le 2 novembre 2017.

Ministère jordanien des Finances. 2016. *General Government Finance Bulletin* 18(9), octobre. Amman : ministère des Finances. <<http://mof.gov.jo/Portals/0/EnglishPDFOctober2016.pdf>>. Consulté le 2 novembre 2017.

Scarlato, M., et G. d'Agostino. 2016. « The Political Economy of Cash Transfers. » *Discussion Paper* 6/2016. Bonn : Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. <https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_6.2016.pdf>. Consulté le 2 novembre 2017.

Division de statistique de l'ONU. 2017. *Live births, deaths, and infant deaths, latest available year (2006 - 2016).* New York : Division de statistique de l'ONU. <<https://unstats.un.org/unsd/demographic/products/vitstats/serATab3.pdf>>. Consulté le 2 novembre 2017.

Banque mondiale. 2017. *Arab Pension Systems : Trends, challenges and options for reforms.* Washington, DC : Banque mondiale. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/723511502980636435/pdf/118862-WP-PUBLIC-AUG-18-1AM-Pension-Book-Final-NET.pdf>>. Consulté le 2 novembre 2017.

1. Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO).
2. Maroc, Algérie et Tunisie.
3. Égypte, Jordanie, Liban, Territoires palestiniens et Syrie.
4. Bahreïn, Koweït, Oman, Qatar, Arabie saoudite et Émirats arabes unis.
5. Pour un aperçu des réformes récentes, voir CESAO (2017b, 6).

Le développement durable en tant que liberté : la protection sociale à l'ère du changement climatique

Kishan Khoday¹

Le lancement des Objectifs du développement durable, l'Accord de Paris sur le climat et le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes ont marqué l'entrée dans une nouvelle ère de politiques de développement mondial axées sur la nature multidimensionnelle des risques, la nécessité de fonder les stratégies de développement sur la résilience et l'objectif central de produire des politiques de développement bénéfiques à la fois pour la population et pour la planète.

Selon la vision conventionnelle du développement humain, exposée dans l'incontournable ouvrage d'Amartya Sen intitulé *Development as Freedom*, le progrès consiste à accroître le potentiel de l'homme en élargissant ses libertés et en l'aidant à développer ses capacités propices à sa prise de décision. À l'heure actuelle, la vitesse du changement écologique rend toutefois cette équation bancale : le concept de « développement en tant que liberté » évolue rapidement vers celui de « développement durable en tant que liberté », dans la mesure où le changement climatique génère des perturbations massives et où les notions de justice et de droits poussent à reconnaître le rôle de la dégradation des écosystèmes dans l'exclusion sociale et la pauvreté. Outre les « cinq libertés » énumérées dans le cadre de développement humain d'Amartya Sen, la résilience au changement écologique émerge à de nombreux égards comme une « sixième liberté ».

Le nouvel agenda de développement établit clairement que des objectifs tels que la réduction de la pauvreté et la protection sociale sont intrinsèquement complexes et non linéaires et qu'à l'ère du changement climatique, les chocs et les contraintes sont devenus la norme. Des risques écologiques convergents (changement climatique, catastrophes, dégradation des sols, insécurité alimentaire

et hydrique) exacerbent les vulnérabilités sociales et menacent la réalisation de l'ensemble des ODD. Malgré leur faible part de responsabilité, ce sont les plus pauvres qui voient leurs conditions de vie et leurs moyens de subsistance le plus durement affectés par le déclin des services écosystémiques et de l'accès aux ressources. En réaction à cette tendance, les ODD exhortent à repenser l'orientation purement sociale des politiques de développement traditionnelles en accordant la priorité aux écosystèmes et au patrimoine naturel dont dépend le développement.

Cette observation s'applique particulièrement à l'ODD 1, qui consiste à « éliminer l'extrême pauvreté et la faim ». La cible 1.3 de cet ODD exhorte les pays à « mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous » et la cible 1.5 à « renforcer la résilience des pauvres et des personnes en situation de vulnérabilité et réduire leur exposition aux phénomènes climatiques extrêmes et à d'autres chocs et catastrophes d'ordre économique, social ou environnemental et leur vulnérabilité ».

À l'heure actuelle, plus de deux milliards de personnes (un tiers de la population mondiale) vivent en situation de pauvreté ou de quasi-pauvreté et se trouvent confrontées à des vulnérabilités persistantes qui menacent la réalisation des objectifs de développement. Parmi les plus exposés figurent les communautés vulnérables au changement climatique (PNUD 2014). On estime que d'ici 2030, cent millions de personnes supplémentaires pourraient tomber dans l'extrême pauvreté sous l'effet du changement climatique (Hallegatte et al. 2016). La probabilité de souffrir d'une catastrophe climatique est 79 fois supérieure dans les pays en développement. D'ici 2013, le nombre d'Africains souffrant de malnutrition et d'Asiatiques confrontés à des pénuries d'eau pourrait respectivement augmenter de 600 millions et 1,8 milliard (PNUD 2009).

Il apparaît désormais clairement que si rien n'est fait, le changement climatique va freiner le progrès des prochaines années vers les ODD et pourrait même annuler d'ici 2050 de nombreux gains de développement durement acquis. La nouvelle approche intégrée contenue dans l'ODD 1 vise à décloisonner les politiques de développement traditionnelles en vue d'adopter une approche interdisciplinaire fondée sur le compromis et l'exploitation des synergies, notamment entre la protection sociale et le changement climatique.

La pauvreté induite par le climat : l'émergence d'une crise dans la région arabe

La pauvreté et le changement climatique sont particulièrement corrélés dans la région arabe, qui présente déjà les plus hauts niveaux de dépendance aux importations alimentaires et d'insécurité hydrique au monde. Plus de 40 pour cent de ses 357 millions d'habitants sont déjà exposés aux sécheresses et autres catastrophes climatiques ; d'ici 2015, les températures pourraient augmenter de 2 degrés, le volume des eaux de ruissellement pourrait baisser de 30 pour cent et la production alimentaire chuter de 20 pour cent (voir PAM 2015). Face à une hausse des températures supérieure à la moyenne mondiale, les gouvernements sont de plus en plus conscients de la probabilité pour que le changement climatique exacerbe les niveaux de pauvreté, les conflits et les déplacements de population à travers la région.

Entre 2006 et 2011, la région a traversé l'une des pires sécheresses de son histoire. En Somalie, cent mille personnes ont perdu la vie et quatre millions ont été déplacés, tandis que la sécheresse a décimé les moyens de subsistance de plus de 20 pour cent de la population rurale, entraînant le déplacement interne d'un million d'habitants (voir Kelley

et al. 2015). Les effets du changement climatique ont également contribué à déstabiliser l'Irak, le Soudan et le Yémen. Les zones de la région en proie à des conflits et des déplacements massifs correspondent de plus en plus à celles exposées aux plus forts risques de changement climatique.

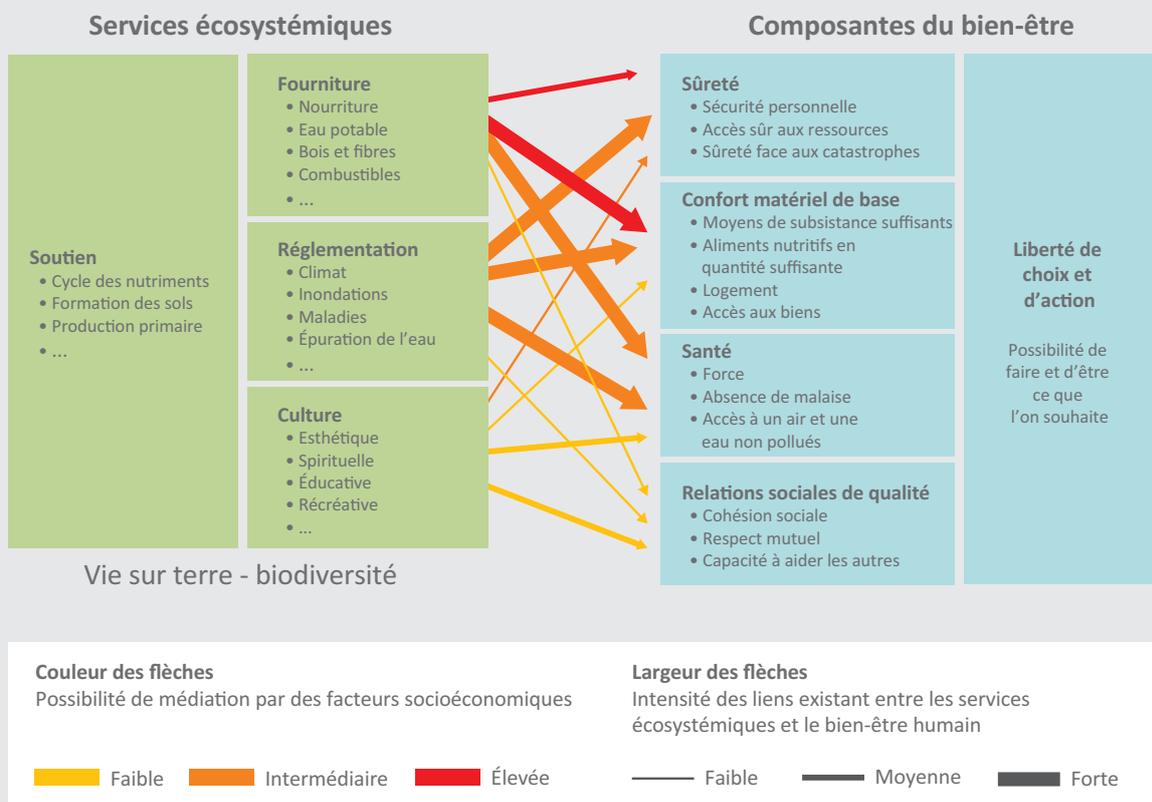
La fréquence et la gravité des sécheresses et des catastrophes climatiques sont en hausse. Certains éléments indiquent que la région est plongée en plein cycle de sécheresse à long terme probablement déclenché par le changement climatique en cours. La gravité de cette sécheresse est comparable à celle d'autres sécheresses historiques qui ont déclenché des bouleversements majeurs pour les civilisations concernées (Cook et al. 2016). Si aucune mesure n'est prise, ce phénomène pourrait entraîner la perte de moyens de subsistance agricoles et aggraver le chômage rural, les conflits causés par la raréfaction des ressources et les déplacements massifs.

Si les gouvernements et la communauté internationale ont pris particulièrement soin de construire des infrastructures adaptées aux changements climatiques, il s'avère plus urgent encore d'adapter les politiques de réduction de la pauvreté à la nouvelle réalité climatique. Une telle transition consiste à dépasser les systèmes de sécurité sociale traditionnels pour s'orienter vers des systèmes promouvant la sécurité socio-écologique. Les politiques de protection sociale peuvent jouer un rôle déterminant à cet égard en accroissant la résilience des communautés, en atténuant leurs vulnérabilités et en combattant la « violence lente » infligée aux plus pauvres par le changement climatique (Nixon 2013). Il importe plus que jamais d'adopter une perspective multidimensionnelle, non seulement pour comprendre la nature évolutive de la vulnérabilité et de la pauvreté dans la région, mais aussi pour formuler des réponses fondées sur la résilience et intégrant les dimensions sociales et écologiques du défi auxquels elle se trouve confrontée.

La protection sociale pour une résilience aux changements climatiques

Au fil de l'histoire, les domaines des politiques de protection sociale, de l'adaptation aux changements climatiques (ACC) et de la réduction des risques de catastrophes (RRC) ont évolué de façon relativement isolée. Des efforts doivent être déployés pour faire reposer la protection sociale sur une meilleure connaissance des risques, rendre les mesures d'ACC et de RRC plus bénéfiques aux pauvres et les fonder sur les droits de l'homme, car les risques de vulnérabilité sociale sont de plus en plus multidimensionnels et les dirigeants recherchent des synergies entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. Pendant les dernières années, les organisations de développement international et les pays vulnérables aux changements climatiques se sont penchés sur le recours à des politiques de protection sociale adaptative (PSA), des approches intégrant les domaines de la protection sociale, de l'ACC et de la

FIGURE 1 : Lien entre la sécurité écologique et la sécurité sociale



Source : Évaluation de l'écosystème du millénaire (2005).

RRC et visant à promouvoir la cohérence des politiques et à accroître la résilience (Davies et al. 2009).

La protection sociale offre une palette d'instruments permettant de préserver les moyens de subsistance via l'atténuation des risques (capacité d'anticipation), la gestion des risques (capacité d'absorption) et l'adaptation aux risques (capacité d'adaptation) (Bahadur et al. 2015). On peut notamment citer les exemples suivants : transferts monétaires avant et après le déclenchement d'une catastrophe naturelle ; subventions aux produits alimentaires, à l'eau et aux services énergétiques ; assurances indexées sur les conditions climatiques pour les agriculteurs vulnérables ; programmes de travaux publics générateurs d'emploi dans les secteurs de l'agriculture et de l'eau ; autonomisation des communautés via la création de nouveaux actifs tels que les réserves de semences, le bétail et les systèmes de récupération de l'eau ; moyens de subsistance agricoles résilients aux changements climatiques ; stratégies de diversification des activités économiques et des sources de revenus ; systèmes d'alerte précoce ; et facilitation des possibilités de mobilité et de migration.

Si les solutions de protection sociale sont depuis longtemps utilisées pour fournir une réponse immédiate aux sécheresses et aux catastrophes naturelles par le biais d'initiatives comme les transferts monétaires, la fourniture d'aide alimentaire et les travaux publics visant à favoriser une sortie de crise, on cherche désormais à exploiter les vertus préventives de la PSA pour réduire certaines causes profondes de la vulnérabilité climatique que les mesures d'ACC et de RRC n'abordent pas, à générer des changements en agissant sur les politiques en amont, à promouvoir une justice climatique en faisant reposer les mesures de protection sociale sur les droits de l'homme (Knox 2015) et à développer la capacité de la PSA à décloisonner la prise de décisions relatives à l'élaboration de politiques sociales et environnementales (Browne 2014).

Dans la région arabe, l'une des principales utilités de la PSA consiste à apporter une protection sociale aux personnes concernées par des déplacements induits par les changements climatiques. Au fil des dernières années, la région a enregistré

une intensification du flux de personnes réfugiées et déplacées ; principalement causés par des conflits violents, de ces mouvements ont également émergé dans des zones agricoles rurales confrontées à l'accélération et à l'aggravation récente des cycles de sécheresse. Peu envisagée jusque-là comme une voie d'adaptation au changement climatique, la mobilité (migrations économiques ou déplacements induits par le changement climatique) commence à être considérée comme une stratégie permettant de réduire la vulnérabilité des moyens de subsistance ruraux. Dans certains cas, des communautés entières se sont trouvées contraintes à l'exode rural, sans toutefois sortir de leur pays ; dans d'autres cas, les communautés affectées ont dû chercher refuge à l'étranger.

Une fois en ville, les communautés ainsi déplacées ne parviennent pas à remplacer leurs anciens moyens de subsistance agricoles, entrent fréquemment sur le marché non structuré et se trouvent bien souvent confrontées à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Comme on l'a récemment vu en Syrie, en Somalie et ailleurs, c'est souvent de l'absence de mécanismes gouvernementaux capables de répondre efficacement aux besoins des communautés déplacées par les sécheresses que découlent ces situations d'inégalité, de pauvreté et d'instabilité sociale. Dans de tels contextes, la PSA peut jouer un rôle essentiel en accroissant la capacité des gouvernements et des communautés à faire face aux chocs climatiques et en aidant les communautés affectées à s'engager sur de nouvelles voies de développement.

S'il convient de mener de plus amples recherches sur le lien existant entre les risques climatiques, les déplacements et les réponses à apporter sous forme de politiques intégrées, certains aspects de la PSA peuvent d'ores et déjà être mobilisés pour améliorer le sort des communautés déplacées dans la région et réduire l'injustice inhérente à ces déplacements (Kuriakose 2013). On peut citer les transferts monétaires destinés à répondre aux besoins transitoires surgissant pendant la phase de réinstallation, le développement des compétences nécessaire à l'obtention de nouveaux moyens de subsistance sur le lieu de destination, l'accès aux financements et la conversion des actifs ruraux garantissant une transition effective des moyens de subsistance.

Le déploiement de solutions de PSA pourrait s'avérer d'une grande utilité dans la région arabe. La tendance actuelle des pays à intensifier leurs réponses pour affronter l'amplification inédite des risques climatiques, des sécheresses, des déplacements et de la pauvreté offre l'occasion d'intégrer des solutions de PSA à de nouveaux Plans nationaux d'adaptation (PAN) et d'adopter la Stratégie de simplification, d'accélération et de soutien aux politiques (MAPS) des Nations Unies afin d'aider les pays à aligner leurs politiques nationales de développement à la réalisation des ODD (GNUMD 2015). Les synergies entre la MAPS et les PAN, peuvent constituer de bons points de départ pour assurer la cohérence des politiques et progresser vers les cibles 1.3 (sur la protection sociale) et 1.5 (sur l'ACC/la RRC). Ce type de solutions pourrait également favoriser la mobilisation de ressources provenant de plateformes de financement de plus en plus désireuses de voir se bénéficier mutuellement leurs investissements dans les secteurs de l'humanitaire, du développement et du changement climatique (Bayat-Renoux et Glameric 2014).

Le Fonds vert pour le climat (FVC) est l'une de ces plateformes potentielles. Son objectif consiste à renforcer les capacités adaptatives locales dans les communautés vulnérables aux changements climatiques tout en appuyant des solutions novatrices visant à atteindre du même coup les objectifs de réduction de la pauvreté, d'ACC et de RRC. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est le principal organe onusien fournisseur d'assistance en matière de changement climatique. Il distribue en effet près de 3 milliards de dollars américains à environ 140 pays du monde entier ; ses sources de financement sont variées et comprennent le FVC et le Fonds pour l'environnement mondial (FEV). Dans la région arabe, les projets du PNUD financés par le FVC contribuent déjà à accroître la résilience grâce à différentes formes de protection sociale. Le programme somalien de résilience au changement climatique améliore les actifs locaux des éleveurs nomades en leur fournissant des systèmes de récupération de l'eau et en diversifiant les moyens de subsistance des agricultrices. Au Soudan, un programme de financement des risques climatiques œuvre à renforcer les capacités des partenaires publics et privés pour mettre



Photo : Scott Wallace/Banque mondiale. Femmes tirant de l'eau d'un puits, Maroc, 2007 <<https://goo.gl/zaaMTF>>.

sur le marché de nouvelles assurances indexées sur les conditions climatiques, tandis que le programme égyptien intitulé « *Nile Delta Coastal Adaptation* » contribue à la mise en place de nouvelles politiques et infrastructures de gestion des risques générés par l'élévation du niveau de la mer pour des millions d'habitants susceptibles de devenir des déplacés climatiques au cours des prochaines années.² Ces initiatives et d'autres du même type feront l'objet d'une expansion pendant les prochaines années pour soutenir les efforts déployés par les pays en matière de réalisation des ODD, d'application des Accords de Paris et du Cadre de Sendai.

Conclusion

À l'échelle mondiale, la région arabe affiche des niveaux particulièrement élevés de risques climatiques et de vulnérabilités sociales. Elle verra s'accroître encore davantage ses vagues de chaleur, ses sécheresses et ses vulnérabilités sociales d'ici 2030, à moins que des mesures ne soient prises pour mettre en œuvre de nouvelles approches de réduction de la pauvreté résilientes au changement climatique. Les ODD dépeignent un monde dans lequel la fragilité écologique est devenue l'une des premières sources de privation de libertés ainsi qu'un obstacle à différents objectifs, comme la réduction de la pauvreté, l'autonomisation des femmes, la lutte contre les inégalités et l'instauration de la paix. Le changement climatique remet particulièrement en question les politiques traditionnelles de développement et contraint à faire évoluer les façons de

faire, dans les politiques comme dans la pratique. Ce constat se reflète dans la nouvelle approche intégrée de l'ODD 1, qui souligne le besoin de nouvelles mesures de protection sociale accroissant la résilience des plus pauvres, mais aussi de nouvelles mesures de résilience climatique visant à autonomiser les communautés en vue de sécheresses plus graves et plus fréquentes. Les politiques de PSA peuvent constituer une réponse adéquate à la hausse de la pauvreté et des risques découlant du changement climatique.

La mise en œuvre de l'Agenda du développement durable offre l'occasion de repenser les politiques de développement humain et d'écartier les systèmes de sécurité sociale au profit de systèmes de sécurité socio-écologiques faisant intervenir le rôle fondamental de la stabilité climatique et des services écosystémiques dans le développement humain durable. Les situations de crises offrent elles aussi cette occasion, c'est pourquoi le vent de changement qui souffle actuellement sur la région offre à ses pays l'occasion d'adopter de nouvelles approches du développement fondées sur la connaissance des risques et de sortir du cycle de pauvreté et de déplacements induits par le climat qui menace pendant les années à venir. ●

Bahadur, A.V. et al. 2015. « The 3As : Tracking resilience across BRACED. » *BRACED Knowledge Management Working Paper*. Londres : Overseas Development Institute.

Bayat-Renoux, F., et Y. Glameric. 2014. *Financing Recovery for Resilience : Enhancing the coverage, capitalization and coherence of pooled financing mechanisms for recovery to strengthen synergies between humanitarian, development and climate finance*. New York : Fonds d'affectation spéciale multidonateurs des Nations Unies.

Browne, E. 2014. *Social Protection, Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction*. Birmingham : Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham.

Cook, B. et al. 2016. *Spatiotemporal drought variability in the Mediterranean over the last 900 years*. New York : Union américaine de géophysique.

Davies, M., B. Guenther, J. Levy, T. Mitchell, et T. Tanner. 2009. « Climate change adaptation, disaster risk reduction and social protection. » *IDS Working Paper 320*. Brighton : Institute of Development Studies: 1–37.

Hallegatte, S. et al. 2016. « Shock waves: Managing the impacts of climate change on poverty. » *Climate Change and Development Series*. Washington, DC : Banque mondiale.

Kelley, C. et al. 2015. « Climate change in the fertile crescent and implications of the recent Syrian drought. » *Proceedings of the Académie nationale des sciences*. Washington, DC : Académie nationale des sciences.

Knox, J. 2015. *The Effects of Climate Change on the Full Enjoyment of Human Rights*. Genève : Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme.

Kuriakose, A.T. et al. 2013. « Climate-Responsive Social Protection. » *Development Policy Review 31(S2)* : 19–34 at 22–23. Londres : Banque mondiale et Overseas Development Institute.

Millennium Ecosystem Assessment. 2005. *Ecosystems and human well-being*. Washington, DC : Island Press.

Nixon, R. 2013. *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*. Cambridge, MA : Harvard University Press.

GNUD. 2015. *Mainstreaming, Acceleration and Policy Support for the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York : Nations Unies Development Group.

PNUD. 2009. *Sealing an Equitable Deal : Integrating Poverty Reduction Efforts with Climate Change Goals*. New York : Programme des Nations unies pour le développement.

PNUD. 2014. « Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. » *2014 Human Development Report*. New York : Programme des Nations unies pour le développement.

PAM. 2015. *Food in an Uncertain Future : The Impacts of Climate Change on Food Security and Nutrition in the Middle East and North Africa*. Rome : Programme alimentaire mondial, et Londres : Overseas Development Institute.

1. Chef d'équipe régionale, Changement climatique, DRR et résilience, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Regional Hub for Arab States*.

2. Voir <<http://adaptation-undp.org/climate-resilient-social-protection>>.

Consolider la protection sociale et la sécurité alimentaire dans la région MENA : expériences et opportunités dans un contexte de chocs, de crises prolongées et de réformes

Verena Damerou et Oscar Ekdahl¹

Garantir la sécurité alimentaire et atteindre les Objectifs de développement durable constitue un défi de taille pour la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA, de l'anglais *Middle East and North Africa*). Les raisons sont complexes et interconnectées : conflits, troubles civils, difficultés de gouvernance, sanctions économiques, forte dépendance aux importations alimentaires et vulnérabilité croissante aux catastrophes naturelles et au changement climatique. La quantité limitée de ressources dont dispose la région, principalement en matière d'eau et de terres arables, explique qu'elle soit devenue le premier importateur mondial de céréales et que ses importations alimentaires couvrent environ la moitié des calories consommées (Jawad 2014). La plupart des pays de la région traversent en outre une transition politique ou se trouvent affectés par des troubles civils qui ont généré le plus grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées au monde depuis la Seconde Guerre mondiale. Il n'est donc pas étonnant de constater que la région MENA soit la seule région au monde à afficher depuis 2000 des taux de malnutrition en hausse (FAO 2015). Dans huit pays de la région, dont l'Égypte, l'Irak, la Libye et le Soudan, plus de 20 pour cent des ménages vivent en situation d'insécurité alimentaire ; au Yémen, ce chiffre atteint 65 pour cent (PAM 2017a).

La vague de déplacements humains déclenchée par l'escalade des conflits armés requiert une aide humanitaire à grande échelle et fait peser un poids considérable sur les pays de la région arabe. Les réfugiés et les personnes déplacées perdent généralement leur accès économique et physique à la nourriture. Dans de nombreux cas, comme celui des réfugiés syriens, ces groupes

ont difficilement accès à des activités sûres et génératrices de revenus durables dans leur pays d'accueil. Compte tenu de l'échelle des conflits et des déplacements, il est en outre indispensable d'assurer une fourniture continue de services de base et d'assistance sociale aux citoyens vulnérables et, dans certains cas, à des populations déplacées tout entières. Les immenses besoins humanitaires qui ont ainsi surgi ont notamment été traités par le Programme alimentaire mondial (PAM), l'un des principaux acteurs humanitaires de la région, dont l'aide humanitaire régionale est passée de 6,8 à environ 30 millions de personnes entre 2010 et 2017.

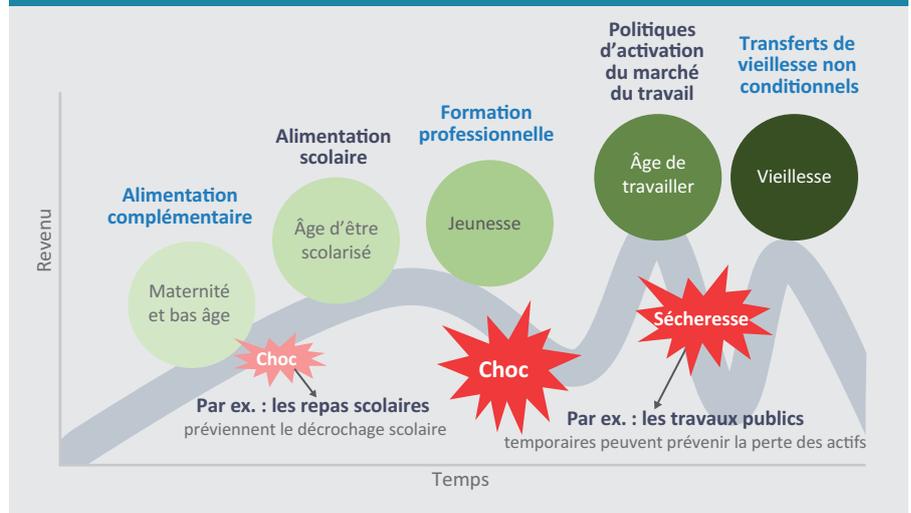
La protection sociale et les filets sociaux pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle : des outils au service de différents objectifs Compte tenu du lien étroit unissant la pauvreté, l'insécurité alimentaire et l'instabilité, la protection sociale constitue une politique de réponse adaptée à la région MENA. L'examen des causes de l'insécurité alimentaire fait clairement apparaître ce lien. Des réponses fournies sous la forme de protection sociale et de filets sociaux permettraient d'apporter une compensation partielle à ces causes, parmi lesquelles figurent principalement la pauvreté et les difficultés d'accès à la nourriture. En raison de cette corrélation, les efforts déployés pour lutter contre la pauvreté contribueront vraisemblablement du même coup à lutter contre l'insécurité alimentaire. De même, la protection sociale et les filets sociaux atténuent le risque d'enracinement dans la pauvreté et de marginalisation en réduisant les mécanismes d'adaptation négatifs susceptibles d'être mis en place à la suite de chocs. La protection sociale et la sécurité alimentaire constituent en outre des droits humains universels et fournissent à ce titre un socle commun à des approches équitables de conception et de mise en œuvre (HLPE 2012).

Au niveau national, l'alignement de la protection sociale et des politiques alimentaires pourrait encore être plus poussé, comme l'a clairement montré une étude sur la protection sociale menée en 2015 par le PAM et l'*Institute of Development Studies* (IDS), qui comprend neuf études de cas nationales ainsi qu'un panorama régional (Devereux 2015). Cette étude a également indiqué que les programmes de protection sociale poursuivant des objectifs explicitement relatifs à la sécurité alimentaire sont particulièrement fréquents dans des contextes de forte insécurité alimentaire et de crise prolongée, comme la Palestine et le Yémen. La sécurité alimentaire est poursuivie et implicite dans de nombreuses autres interventions d'assistance sociale menées dans la région, comme le *Social Welfare Fund* du Yémen et plus récemment les programmes de protection sociale égyptiens *Takaful* et *Karama*, qui fournissent des transferts monétaires à des personnes en situation de pauvreté et de vulnérabilité extrêmes.

Traditionnellement, les gouvernements de la région subventionnent massivement les produits de consommation pour assurer la sécurité alimentaire des ménages. Proportionnellement à leur PIB, la plupart des gouvernements de la région MENA dépensent plus en subventions que d'autres pays comparables et accordent une attention bien moindre aux programmes d'assistance sociale plus ciblés. Si l'Égypte a par exemple consacré 4,8 pour cent de son PIB de l'exercice fiscal 2016 à subventionner des produits de base, seuls 2,8 pour cent ont toutefois servi à subventionner des services sociaux (Abdalla et Al-Shawarby 2017). Parmi les six catégories de subventions aux produits de base, les subventions alimentaires représentent environ 24 pour cent du total. D'un point de vue budgétaire, il s'avère difficile d'assurer la viabilité de

« En adoptant une approche fondée sur les stades de la vie, les gouvernements peuvent bâtir des systèmes de protection sociale moins fragmentés.

FIGURE 1 : Approche de la protection sociale fondée sur le cycle de vie et exemples d'interventions



Source : Figure élaborée par l'auteur.

telles subventions ; des analyses ont par ailleurs démontré que la plupart d'entre elles ne profitent pas aux populations les plus touchées par la pauvreté et l'insécurité alimentaire (Silva et al. 2012).

Des réformes des systèmes de protection sociale et de filets sociaux sont en cours dans de nombreux pays de la région et promettent véritablement d'accroître la stabilité et la sécurité alimentaire et de faire avancer la lutte contre la pauvreté.

La dégradation de la situation budgétaire a ébranlé les coûteux systèmes de subventions, tandis qu'a été reconnu le besoin de programmes mieux ciblés et mieux conçus pour lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire ; ces deux facteurs ont contribué à la mise en place de réformes. La non-viabilité des systèmes de subventions s'est manifestée de façon particulièrement criante au lendemain des crises pétrolières et alimentaires mondiales de 2007-2008, qui ont entraîné une hausse moyenne de 20 pour cent des dépenses et poussé de nombreux gouvernements à envisager sérieusement de réformer ces systèmes (Jones et al. 2009).

L'adoption d'une approche de la protection sociale fondée sur les différents stades de la vie permet aux programmes de protection sociale et de filets sociaux d'être plus efficaces, complets et axés sur les résultats. Les besoins de la protection sociale, des services sociaux et de

l'assistance sociale évoluent tout au long de la vie d'un individu. La Figure 1 illustre la capacité de différents instruments de protection sociale à soutenir des groupes particulièrement vulnérables à des stades critiques de la vie en répondant par exemple au besoin en alimentation complémentaire des femmes enceintes et allaitantes pendant les mille premiers jours de leur bébé ou au besoin de nutrition des enfants en âge d'être scolarisés. Elle indique également des instruments susceptibles de bénéficier à des adultes en âge de travailler ou à des personnes âgées. En adoptant une approche fondée sur les stades de la vie, les gouvernements peuvent bâtir des systèmes de protection sociale moins fragmentés, répondre à des besoins alimentaires et nutritionnels spécifiques et orienter en priorité les plus maigres ressources et investissements vers ceux qui en ont le plus besoin, au moment où l'assistance sera la plus efficace.

Les interventions d'alimentation scolaire² constituent un pilier central de la protection sociale et présentent de nombreux avantages, notamment en matière de sécurité alimentaire, de nutrition et d'éducation (PAM 2017b ; Salah et al. 2012). Le PAM sert directement des repas scolaires à environ 2,5 millions d'enfants algériens, égyptiens, iraniens, jordaniens, libanais, marocains, soudanais, syriens, tunisiens et bientôt yéménites, bien que les gouvernements en assurent encore une

grande partie. Dans les pays affectés par la crise syrienne, des repas scolaires sont généralement servis aux ressortissants comme aux réfugiés pour maintenir les enfants à l'école et garantir la scolarisation d'enfants qui risqueraient autrement d'appartenir à une « génération perdue ». Le PAM et ses partenaires ont récemment lancé une nouvelle initiative régionale de restauration scolaire et de protection sociale visant à améliorer la qualité et à accroître l'impact des programmes de restauration scolaire dans les contextes de crise comme de stabilité.³ Les études indiquent que des résultats nutritionnels à plus long terme peuvent être atteints en complétant les repas scolaires par des interventions nutritionnelles et en axant davantage les interventions sur la nutrition, en distribuant par exemple des poudres de micronutriments ou en dispensant aux parents et aux professeurs des séances de sensibilisation à la nutrition (Ruel et Alderman 2013).

Le cadre HGSP (*Home-grown school feeding*, ou « alimentation scolaire faisant appel aux produits d'origine locale ») illustre la possibilité de promouvoir la production des petits exploitants, des communautés et de l'agriculture locale par le biais de programmes d'alimentation scolaire, permettant à ces derniers de pérenniser leur activité tout en générant des avantages et des résultats supplémentaires.

Si le cadre HGSF n'a pas encore été mis en œuvre à grande échelle dans la région, des initiatives s'orientent vers des repas scolaires plus complets et mettant la production et l'emploi locaux en relation avec les écoles ont été entreprises. Le programme jordanien « *Healthy Kitchen* » (ou « cuisine saine ») illustre cette tendance en élargissant les programmes alimentaires scolaires à l'offre d'activités génératrices de revenus pour les femmes, s'attaquant ainsi à la pauvreté des réfugiés dans les communautés d'accueil (PAM 2017c). La Tunisie offre d'autres exemples de ce type, comme des programmes d'alimentation scolaire pilote soutenant le développement local en encourageant la création de liens avec la production agricole locale et l'utilisation de produits locaux dans les menus scolaires (PAM 2017d).

Les programmes d'emploi temporaire et de travaux publics soutenant la génération de revenus et la sécurité alimentaire recèlent un grand potentiel, mais ne sont pas encore mis en œuvre à grande échelle dans la région. En fournissant des transferts monétaires ou en nature conditionnés à la participation à des activités telles que la réhabilitation d'infrastructures ou la création d'actifs, ces programmes luttent contre le chômage temporaire tout en s'attaquant à l'insécurité alimentaire (Berhane et al. 2011). Dans des contextes de crise et de tensions entre populations locales et déplacées, ces programmes peuvent également réduire la rivalité en matière d'emploi et contribuer à la cohésion sociale.

Dans des pays comme l'Égypte et le Soudan, où l'agriculture constitue un secteur central en matière de main-d'œuvre et de contribution au PIB, les programmes de protection sociale productive ont une plus longue portée. Ces derniers devraient autant que possible reposer sur les besoins des communautés et se concentrer sur les actifs propices à leur résilience à différents chocs humains et naturels, promouvant ainsi des moyens de subsistance et une sécurité à plus long terme et favorisant l'autosuffisance des communautés, réduisant ainsi leurs futurs besoins d'assistance sociale.

Dans l'optique de catastrophes naturelles, de changements climatiques et de chocs socio-économiques, il s'avère de plus en plus nécessaire de rendre ces systèmes réactifs

aux chocs, c'est-à-dire d'être en mesure de les étendre en période de chocs et de crises. Toutefois, ce type d'efforts n'est encore qu'à un stade embryonnaire dans la région.

Les interventions humanitaires et la contribution à la protection sociale dans la région arabe Avec l'escalade des conflits armés dans la région, les déplacements prolongés à grande échelle ont fait émerger une nouvelle dimension de la vulnérabilité, élargissant le discours sur la protection sociale et les filets sociaux nationaux à la sphère humanitaire. Les statuts et traitements des réfugiés et des personnes déplacées varient selon les pays. Si les réfugiés peuvent être entièrement intégrés dans des communautés d'accueil, il arrive plus fréquemment qu'ils résident dans des camps et/ou des implantations sauvages et marginalisées jouissant d'accès variables à l'aide humanitaire, aux services sociaux nationaux et à des activités génératrices de revenus. Les réfugiés perdent généralement leur accès aux prestations sociales, dans la mesure où ils ne jouissent pas des mêmes droits que les citoyens de leur pays d'accueil, bien qu'ils constituent les populations les plus vulnérables dans n'importe quel contexte. Compte tenu de l'échelle et des conséquences du conflit syrien dans la région, dont les systèmes nationaux et la fourniture de services de base sont souvent surchargés ou incapable de prendre en charge les nouveaux réfugiés, la nécessité de mettre en place un filet social d'aide humanitaire s'impose progressivement (Bailey et Barbelet 2014).

L'aide humanitaire et les filets sociaux : compléter les capacités nationales et contribuer à l'amélioration des systèmes de protection sociale sur le long terme La prolongation des conflits accentue la nécessité d'interventions humanitaires conçues pour contribuer à moyen/long terme au renforcement des capacités et de la résilience à tous les niveaux. Le recours à de très vastes filets sociaux d'urgence prenant la forme de prestations en nature ou en bons pour soutenir les personnes déplacées et les communautés locales gagne du terrain dans la région. Ce type d'efforts caractérise particulièrement des pays tels que la Jordanie, le Liban, la Palestine et la Turquie, où les bons alimentaires du PAM fournissent un soutien essentiel aux vies et aux moyens de subsistance des populations vulnérables. Parallèlement, cette forme de

soutien implique également de renforcer les capacités des systèmes nationaux de protection sociale en se concentrant sur l'amélioration des plateformes opérationnelles, du ciblage, du suivi et de la capacité à rapidement intensifier l'assistance quand de nouveaux besoins se présentent.

L'échelle de ces opérations génère en outre une plus large palette de résultats positifs. Depuis juillet 2017, le PAM a par exemple aidé plus de 6,5 millions de personnes affectées par la crise syrienne, en Syrie et dans les pays voisins. Les sommes injectées dans les économies locales par le biais d'achats alimentaires et de transferts monétaires ont été estimées à 3,5 milliards de dollars américains depuis le début de la crise. Fondées sur des études d'impact économique menées en Jordanie et au Liban, ces injections consistant en des achats alimentaires locaux destinés à des réponses humanitaires produisent un effet de levier allant de 1,2 à 1,5 et profitent avant tout aux secteurs de l'agriculture et de l'industrie (PAM 2014a ; 2014b).

Le cas de la Turquie se caractérise par une conception novatrice. Avec les partenaires et les pays bailleurs, le gouvernement met actuellement en œuvre un programme temporaire de filet social d'urgence (ESSN, *Emergency Social Safety Net*) d'une valeur de 348 millions d'euros fournissant une aide monétaire mensuelle multi-usage à 1,3 million de réfugiés ne vivant pas dans des camps. Ce programme passe par des programmes d'assistance sociale existants en s'alignant aux critères de ciblage du gouvernement et en adoptant des procédures et des normes existantes. Cette façon de faire permet de poursuivre des objectifs de sécurité alimentaire, d'aligner l'aide humanitaire aux systèmes de protection sociale nationaux et de dynamiser les économies locales en leur injectant des liquidités.

Pour aller de l'avant Les conflits qui se sont récemment déclarés dans la région arabe bouleversent des millions de vies, privent des enfants, les femmes et les hommes de développement humain et posent des défis de taille pour le futur développement de la région. Pour aller de l'avant, il convient d'élaborer un solide agenda de paix et de stabilité en vue de résoudre des problèmes structurels à l'origine des tensions sociales et de l'escalade des conflits. En pleine crise

actuelle, les gouvernements et autres parties prenantes, en particulier les acteurs de l'humanitaire, ont cherché à proposer de nouvelles formes d'assistance capables de répondre aux exigences à plus court terme tout en maximisant les avantages pour les populations affectées à moyen ou long terme. Pour mettre ces efforts à profit, il convient de se concentrer davantage sur l'analyse et les recherches opérationnelles, l'amélioration de la coordination entre les différents acteurs et la synthèse des enseignements tirés.

Les défis posés par l'instabilité, les conflits et les déplacements actuels à travers la région ne peuvent être ignorés et doivent être traités parallèlement aux politiques de sécurité alimentaire en cours d'élaboration et au processus de réforme de la protection sociale. Sur le plan de la protection sociale et de la sécurité alimentaire, l'impératif est clair : dans les environnements plus stables lançant des réformes des subventions alimentaires, les gouvernements doivent utiliser la marge budgétaire ainsi créée pour investir progressivement dans des programmes de protection sociale dotés d'un système de ciblage plus exact et favorable aux pauvres. S'il est suivi, un tel scénario permettrait de réduire plus efficacement la pauvreté et l'insécurité alimentaire, mais aussi de progresser vers d'autres objectifs prioritaires.

Dans les pays de la région accueillant d'importantes populations de réfugiés, les acteurs de l'humanitaire doivent impérativement mettre à profit leurs plateformes d'assistance pour renforcer les

systèmes de protection sociale nationaux. Cette approche se distingue des opérations d'urgence traditionnelles, plus susceptibles d'être gérées indépendamment des programmes publics de protection sociale. De même, l'impact de ces programmes peut être accentué et contribuer à la réalisation des objectifs nationaux en garantissant que ces systèmes soient également axés sur la nutrition et plus résistants aux chocs.

Si la tragédie qui se déroule actuellement en Syrie, en Irak et dans les pays voisins accueillant des réfugiés n'est pas encore terminée, il importe de souligner que les systèmes humanitaires sont parvenus à innover et à élaborer de nouvelles manières de répondre à des demandes croissantes en ne disposant que de maigres ressources. Parmi les domaines prometteurs figurent les politiques actives en faveur du marché du travail, les interventions de restauration scolaire et de nutrition, les efforts nationaux de renforcement des capacités visant une amélioration du ciblage, l'amélioration des systèmes de suivi et la consolidation des plateformes opérationnelles capables d'intensifier plus rapidement l'assistance apportée. Sur toutes ces questions, on peut s'attendre à ce que la région MENA façonne des approches intégrant la protection sociale, les filets sociaux, la sécurité alimentaire et l'aide humanitaire dans des solutions plus efficaces pour les peuples et les gouvernements. ●

Abdalla, M., et S. Al-Shawarby. 2017. « The Tamween Food Subsidy System in Egypt : Evolution and recent Implementation Reforms. » In *The 1.5 Billion People Question : Food, Vouchers, or Cash Transfers*, dirigé par H. Alderman, U. Gentilini,

« L'escalade des conflits armés dans la région a élargi le discours sur la protection sociale et les filets sociaux nationaux à la sphère humanitaire.



Photo : Dina El-Kassaby/PAM. Alimentation scolaire au Liban, 2016.



Photo : Russell Watkins/DFID. Famille de réfugiés syriens dans le camp d'Azraq, au nord de la Jordanie, 2017 <<https://goo.gl/qk51yb>>.

« Les systèmes humanitaires sont parvenus à innover et à élaborer de nouvelles réponses à des demandes croissantes en ne disposant que de maigres ressources.

et R. Yemtsov. Washington, DC : Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Banque mondiale.

Bailey, S., et V. Barbelet. 2014. *Towards a Resilience-based response to the Syrian Refugee Crisis*. Amman : Overseas Development Institute et Programme des Nations unies pour le développement.

Berhane, G., J. Hodinnott, N. Kumar, et A. Taffesse. 2011. *The impact of Ethiopia's Productive Safety Nets and Household Asset Building Programme : 2006–2010*. Washington, DC : Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.

Devereux, S. 2015. *Social Protection and Safety Nets in the Middle East and North Africa*. Brighton : Institute of Development Studies et Programme alimentaire mondial.

FAO. 2015. *Regional Overview of Food Insecurity—Near East and North Africa : Strengthening Regional Collaboration to Build Resilience for Food Security and Nutrition*. Le Caire : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

HLPE. 2012. *Social protection for food security*. Rome : Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale.

Jawad, R. 2014. « Social protection in the Arab region : emerging trends and recommendations for future social policy » *Arab Human Development Report, Research Paper Series*. New York : Programme des Nations unies pour le développement, Bureau régional pour les États arabes.

Jones, N., C. Harper, S. Pantuliano, S. Pavanello, K. Kyunghoon, S. Mitra, and K. Chalcraft. 2009. « Impact of the economic crisis and food and fuel price volatility on children and women in the MENA region. » *Working Paper 310*. Londres : Overseas Development Institute.

Ruel, M.T., et H. Alderman. 2013. « Nutrition-sensitive interventions and programmes : how can they help to accelerate progress in improving maternal and child nutrition. » *Lancet* 382(9891) : 535–551.

Salah, E.M., A.G. Khalifa, A.M. Metwally, N. Abdel Hamid, H.A. Hussien, et Z. Moneer. 2012. « The Impact Of School Snacks On Cognitive Function Of Primary School Children In Egypt. » *Journal of Applied Sciences Research* 8(12) : 5639–5650.

Silva, J., V. Levin, et M. Morgandi. 2012. *Inclusion and Resilience : The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa*. Washington, DC : Banque mondiale.

PAM. 2014a. *Economic impact study : direct and indirect impact of the WFP food voucher program in Jordan*. Rome : Programme alimentaire mondial.

PAM. 2014b. *Economic impact study : direct and indirect effects of the PAM value-based food voucher programme in Lebanon*. Rome : Programme alimentaire mondial.

PAM. 2017a. *State of Food Insecurity in Yemen based on Emergency Food Security and Nutrition Assessment (EFSNA)*. Rome : Programme alimentaire mondial.

PAM. 2017b. *How School Meals Contribute to the Sustainable Development Goals. A Collection of Evidence, Safety Nets and Social Protection Unit*. Rome : Programme alimentaire mondial.

PAM. 2017c. *WFP Jordan Country Brief*, août. Rome : Programme alimentaire mondial.

PAM. 2017d. *Capacity Development in the Framework of the School Feeding Programme : Standard Project Report 2016*. Tunis : Programme alimentaire mondial Tunisie.

1. Programme alimentaire mondial des Nations Unies, Bureau régional pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord, l'Europe de l'Est et l'Asie centrale
2. Les programmes et services d'alimentation scolaire comprennent la fourniture de repas chauds ou de collations dans les écoles, des rations à emporter, des bons alimentaires, des transferts monétaires conditionnés à la scolarisation et à la fréquentation scolaire, ainsi que des conseils et des activités et services de développement des capacités techniques.
3. Cette initiative rassemble des gouvernements nationaux, des agences des Nations Unies et des organisations internationales (l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'UNESCO, l'ONU Femme, l'Organisation internationale du travail), la Banque mondiale, des organisations régionales (Ligue arabe), des organisations non gouvernementales et communautaires, le secteur privé et des bailleurs.

La protection sociale et le secteur agricole au Proche-Orient et en Afrique du Nord

Flavia Lorenzon¹

L'agriculture constitue un secteur clé et l'une des plus épineuses difficultés auxquelles se heurte l'ensemble de la région du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord (région NENA, de l'anglais *Near East and North Africa*). Les données relatives aux dernières décennies montrent que l'agriculture de la région n'a pas gagné en productivité. La contribution actuelle du secteur agricole au PIB est relativement faible, dans la mesure où elle se situe actuellement à 14 pour cent (FAO 2016a), en baisse par rapport aux 15 pour cent enregistrés en 2000. Cette maigre contribution au PIB est disproportionnée par rapport à la population active exerçant dans l'agriculture, dont la forte proportion se situe autour de 38 pour cent (*Ibid.*). En témoigne également le fait que les pays de la région figurent parmi les premiers importateurs de produits alimentaires au monde (FAO 2016b).

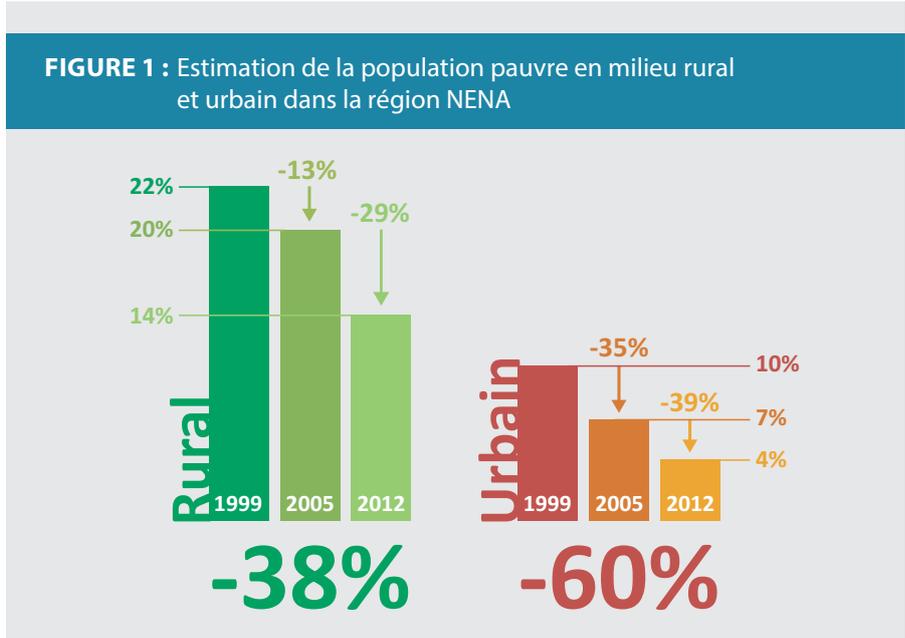
Au niveau national, la production agricole est issue à plus de 80 pour cent de petites exploitations et plus de 85 pour cent des terres agricoles sont cultivées par des familles (FAO 2017). Il est donc logique de supposer que les petites exploitations et l'agriculture familiale de la région sont particulièrement touchées par le faible niveau de productivité agricole et, partant, par l'incidence élevée de la pauvreté rurale. Pour les millions de ménages ruraux dont les moyens de subsistance dépendent de l'agriculture, les principales contraintes relatives à ce niveau de productivité prennent la forme d'un manque d'accès aux ressources et aux actifs de production, d'un accès imparfait ou fragile au marché et d'une exposition constante à différents risques. Les prestations de protection sociale peuvent contribuer à atténuer les contraintes de crédit, d'épargne et de liquidités en permettant aux ménages de gérer plus sereinement les risques covariables et de participer à des activités agricoles plus rémunératrices (FAO, FIDA et PAM 2015). Les politiques agricoles et les programmes de protection sociale peuvent aider les petits exploitants

à gérer les risques en stimulant la production et les revenus agricoles et en contribuant aux efforts d'atténuation de la pauvreté (FAO 2013).

La pauvreté en milieu rural renvoie aux facteurs de la société rurale, de l'économie rurale et des systèmes politiques ruraux (de Janvry et al. 2002). Comme en milieu urbain, les inégalités en milieu rural peuvent sauter aux yeux. Pendant les dernières décennies, la pauvreté rurale de la région a baissé beaucoup plus lentement que la pauvreté urbaine (FIDA 2007). Dans le cas des pays pour lesquels des données sont disponibles, on remarque une baisse du niveau général de la pauvreté (voir Figure 1) ; entre 1999 et 2012, la proportion de pauvres a toutefois baissé de 38 pour cent en milieu rural, contre 60 pour cent en milieu urbain (FIDA et FAO 2017). Les chiffres varient par ailleurs selon les pays : en Égypte par exemple, l'un des pays les plus peuplés de la région, cette même période a vu augmenter la pauvreté en milieu rural et urbain (voir Figure 2).

Ces tendances peuvent être mises en

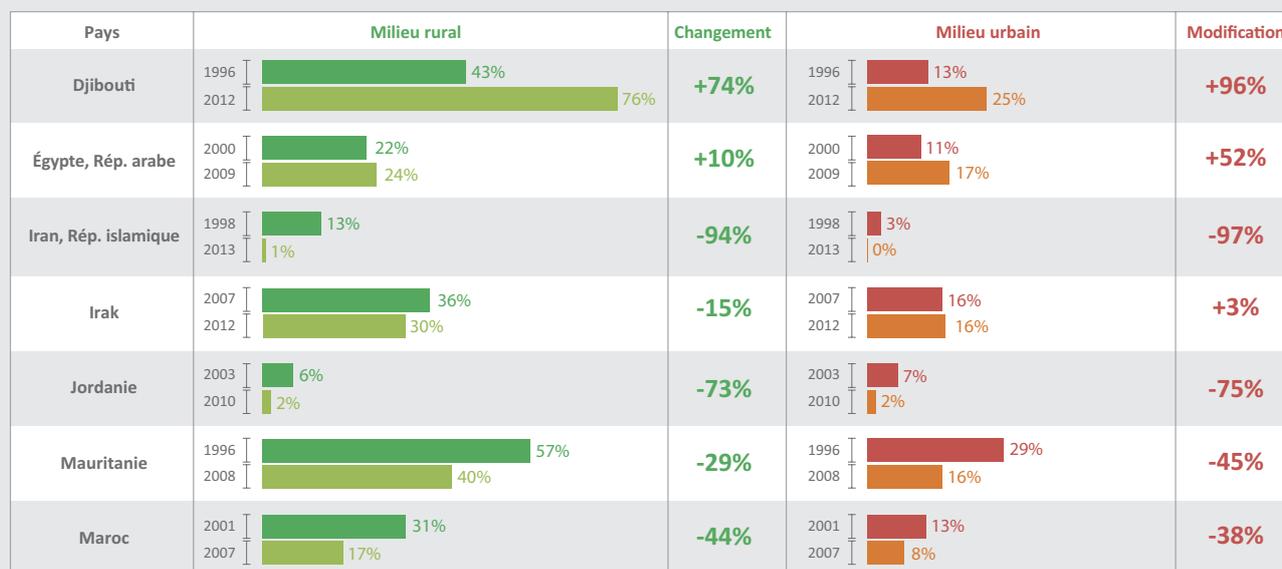
relation avec une croissance économique qui n'aurait pas nécessairement été inclusive et aurait été alimentée par une hausse de la productivité dans des secteurs à forte intensité de main d'œuvre. Dans la région, la croissance de l'industrie n'a pas été suffisante pour absorber toute la main-d'œuvre disponible, exposée par ailleurs à des taux de chômage en hausse, en particulier chez les jeunes. Selon les estimations de l'Organisation internationale du travail (OIT), le chômage des jeunes de la région âgés de 15 à 24 ans a atteint 27 pour cent en 2014, un niveau presque deux fois supérieur à la moyenne mondiale globale de 14 pour cent et plus de deux fois supérieur au taux de chômage global de la région de 12 pour cent (FAO 2017). Les taux d'urbanisation sont eux aussi très élevés, bien que les tendances de la région varient considérablement en fonction du pays, ce qui peut s'expliquer par l'étendue de la pauvreté rurale. À partir de 2015, des pays comme l'Égypte, le Soudan et le Yémen sont restés les moins urbanisés, avec 43 pour cent de population urbaine, contre 90 pour cent au Liban. Le taux d'urbanisation global de la région s'est



Note : Cette figure repose sur un seuil de pauvreté de 2005, pour une consommation de 2 dollars par jour en parité de pouvoir d'achat (PPA).

Source : Figure élaborée par le FIDA et la FAO (2017) à partir de données de la Banque mondiale.

FIGURE 2 : Estimation de la population pauvre en milieu rural et urbain pour plusieurs pays de la région MENA



Note : Cette figure repose sur un seuil de pauvreté de 2005, pour une consommation de 2 dollars par jour en parité de pouvoir d'achat (PPA).

Source : Figure élaborée par le FIDA et la FAO (2017) à partir de données de la Banque mondiale.

élevé à 2,4 pour cent entre 1990 et 2015, une faible évolution qui explique pourquoi la population rurale y est encore très abondante (FIDA et FAO 2017).

Le paysage de la protection sociale

Dans les pays de la région, la protection sociale représente traditionnellement une forte proportion des dépenses sociales, principalement allouées à des subventions profondément inefficaces pour réduire la pauvreté de façon durable. S'il est difficile d'évaluer l'impact des subventions à la consommation sur les petites exploitations et sur l'ensemble du secteur agricole, on peut toutefois affirmer sans risque de se tromper que les subventions ne contribuent pas à accroître la productivité, étant donné que la plupart des biens subventionnés sont importés ou produits par une poignée de grands producteurs. Si les subventions peuvent en leur qualité de filet social atteindre en dernière instance les agriculteurs vulnérables, elles le font à un coût élevé et en profitant à des couches de la population dont les besoins d'assistance sont bien moindres. Parallèlement, la levée des subventions alimentaires pourrait affecter négativement les prix alimentaires, portant ainsi préjudice à une composante

TABLEAU 1 : Taux d'urbanisation dans les pays de la région MENA

	Pourcentage de la population totale		Croissance (%)
	1990	2015	2015
Algérie	52	71	2,8
Bahreïn	88	89	2,7
République arabe d'Égypte	43	43	2,3
République islamique d'Iran,	56	73	1,9
Irak	70	69	3,3
Israël	90	92	2,1
Jordanie	73	84	4,2
Koweït	98	98	4
Liban	83	88	4,5
Maroc	48	60	2,2
Oman	66	78	6,5
Qatar	93	99	4,5
Arabie saoudite	77	83	2,7
Soudan	29	34	2,9
République arabe syrienne	49	58	-1,8
Tunisie	58	67	1,5
Émirats arabes unis	79	86	1,2
Cisjordanie et Bande de Gaza	68	75	3,2
République du Yémen	21	35	4,2
Proche-Orient et Afrique du Nord	55	64	2,4

Source : Tableau élaboré par le FIDA et la FAO (2017) à partir de données de la Banque mondiale.

« Pour modifier l'approche du développement social dans la région, de nombreux gouvernements ont commencé à investir davantage dans la protection sociale, en particulier en milieu rural.

TABLEAU 2 : Programmes de transferts monétaires dans la région NENA

Pays	Programme	Type
Égypte	Takaful et Karama	TMC
Irak	Système de protection sociale	TMNC
Jordanie	Fonds national d'aide (National Aid Fund, NAF)	TMC
Liban	Programme national de ciblage de la pauvreté (NPTP, <i>National Poverty Targeting Programme</i>)	TMNC
Mauritanie	Programme de transferts sociaux	TMNC
Maroc	Tayssir	TMNC
Soudan	Projet de filet de sécurité sociale	TMNC
Tunisie	Programmes des familles nécessiteuses	TMNC
Cisjordanie et Bande de Gaza	Programme national palestinien de transferts monétaires (<i>Palestinian National Cash Transfer Program, PNCTP</i>)	TMNC
Yémen	Fonds d'assistance sociale (<i>Social Welfare Fund</i>)	TMNC

Note : TMC = transferts monétaires conditionnels ; TMNC = Transferts monétaires non conditionnels.

Source : Tableau élaboré par Devereux (2015) à partir de données de la Banque mondiale.

centrale des moyens de subsistance de beaucoup d'habitants.

Dans son ensemble, la région NENA manque de politiques de développement rural soutenant la production des petits exploitants et/ou protégeant leurs moyens de subsistance. Les programmes ciblant exclusivement les zones rurales y sont rares. Hormis quelques programmes d'alimentation scolaire ciblant les écoles rurales, la vaste majorité des populations rurales n'ont guère accès aux services sociaux et auront difficilement droit à la sécurité sociale s'ils travaillent dans le secteur agricole. La région est dotée de nombreux systèmes d'assurance sociale contributifs excluant les secteurs informels, comme c'est souvent le cas

pour l'agriculture. Au Liban par exemple, le Fonds national de sécurité sociale est régi par une loi de 1974 n'incluant pas les travailleurs agricoles, comme c'est également le cas en Égypte.

Comme pour la sécurité sociale et les retraites, l'accès aux assurances maladie est pratiquement réservé aux fonctionnaires. Certains pays de la région s'efforcent toutefois de faire évoluer cette situation : l'Égypte et le Liban travaillent par exemple sur des lois qui permettraient aux travailleurs agricoles informels de bénéficier à la fois de la sécurité sociale et de l'assurance maladie. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) soutient actuellement ces deux pays dans la mise en œuvre de ce projet.

Ciblage des zones rurales

Pour modifier l'approche du développement social dans la région, de nombreux gouvernements ont commencé à investir davantage dans la protection sociale, en particulier en milieu rural. Cette tendance se traduit par une hausse du nombre de pays investissant dans des programmes de transferts monétaires (conditionnels ou autres), comme l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc, le Soudan, le Yémen, la Cisjordanie et la Bande de Gaza. Le Tableau 2 fournit un récapitulatif de ces programmes.

La réforme des subventions actuellement en cours dans de nombreux pays de la région s'est accompagnée d'une hausse du budget des programmes de transferts

« Les programmes de protection sociale comme les transferts monétaires comptent généralement de nombreuses familles rurales parmi leurs bénéficiaires.



Photo : Mohamed Abdel Wahab/USAID. Un petit exploitant tient une tomate qu'il a lui-même plantée, Louxor, Égypte, 2014 <<https://goo.gl/aatS87>>.

monétaires et du montant des prestations pour priver les plus vulnérables de toute assistance. En Égypte par exemple, le gouvernement prévoit de ne pas réduire les subventions alimentaires autant que les subventions aux combustibles et d'augmenter de 1 pour cent du PIB les dépenses communes en transferts alimentaires et monétaires (FMI 2017), expliquant que cette façon de faire permet d'atténuer les effets sociaux des réformes structurelles articulées autour de la suppression progressive des subventions : le pays maintient les prestations des populations vulnérables tout en s'efforçant d'améliorer le processus de ciblage et en procédant à l'expansion de son programme national de transferts monétaires.

Si les petits exploitants et les populations rurales pauvres constituent des bénéficiaires potentiels naturels de la protection sociale, cette corrélation n'est pas toujours claire, en particulier dans le contexte de subventions universelles. En Égypte, les programmes de transferts monétaires *Takaful* et *Karama* reposent sur une combinaison de ciblage géographique et d'évaluation indirecte des ressources² qui bénéficie incontestablement à la population rurale. En améliorant le ciblage, on est en droit de penser que les populations rurales pauvres seraient probablement mieux identifiées et servies par les programmes de protection sociale. Même en l'absence de dispositions les ciblant expressément, les familles rurales comptent généralement plus de membres et moins d'adultes ayant été scolarisés ; elles présentent par ailleurs une probabilité supérieure d'exercer des emplois temporaires ou saisonniers et de vivre dans des conditions plus précaires, autant d'aspects reflétés par le test d'évaluation des ressources.

Les programmes de protection sociale comme les transferts monétaires comptent généralement de nombreuses familles rurales parmi leurs bénéficiaires, intentionnellement ou non. L'occasion se présente d'élargir la portée des programmes poursuivant l'inclusion productive et de promouvoir la productivité des populations rurales dépendant de l'agriculture. La maximisation des synergies entre la protection sociale et les politiques agricoles et la mise en place d'une stratégie coordonnée de développement rural et

de réduction de la pauvreté se trouvent au cœur de la mission de la FAO et sont compatibles avec la protection sociale.

Dans la région NENA, la FAO s'engage à soutenir les gouvernements et les partenaires pour incorporer la protection sociale aux stratégies nationales tout en élargissant leur couverture, en particulier dans les communautés rurales. La FAO aide actuellement les gouvernements à : 1) étendre la sécurité sociale au milieu rural en procédant tout d'abord à des évaluations juridiques sur la marche à suivre pour inscrire les petits exploitants et autres travailleurs ruraux dans le cadre juridique ; 2) identifier et opérationnaliser les liens existant entre l'agriculture et la protection sociale, en insérant notamment une « composante rurale » dans des programmes de protection sociale comme les transferts monétaires ; et 3) en encourageant les partenariats avec des organisations et des ministères nationaux capables d'aborder la pauvreté dans sa globalité et en tenant compte des besoins ruraux.

Une autre difficulté fréquemment rencontrée dans l'expansion de la couverture de la protection sociale de la région renvoie au manque de coordination interministérielle sur des sujets tels que le développement social. Il est rare que les ministères du Développement social et de l'Agriculture partagent des données ou collaborent sur des programmes conjoints de développement rural. La FAO travaille actuellement avec le ministère libanais de l'Agriculture sur la conception et la mise en œuvre d'un registre d'agriculteurs dont l'une des principales fonctions consistera à utiliser des données socio-économiques pour mettre les agriculteurs vulnérables en relation avec des programmes d'assistance sociale du pays.

Malgré ses clairs effets positifs, la protection sociale ne peut à elle seule résoudre les problèmes de la pauvreté et du sous-développement, d'où le besoin de mettre en place des interventions complémentaires. Les programmes de protection sociale peuvent poser les bases d'une sécurité monétaire et d'une protection des actifs permettant à des personnes socialement exclues de sortir de la pauvreté. La promotion d'activités génératrices de revenus et d'un emploi décent est également essentielle à

pérennisation des moyens de subsistance. Les politiques agricoles peuvent en outre accroître l'impact productif de la protection sociale en influençant les retours sur investissements escomptés de l'agriculture (Tirivayi, Knowles, et Davis 2013). ●

De Janvry, A., E. Sadoulet, et R. Murgai. 2002. « Rural Development and Rural Policy. » In *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 2, Part A, dirigé par B. Gardner et G. Rausser, 1593–1658. Amsterdam : North-Holland.

Devereux, S. 2015. *Social Protection and Safety Nets In The Middle East And North Africa*. Brighton : Institute of Development Studies.

FAO. 2013. *Information Note : Recognizing linkages between Social Protection and Agriculture*. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. <<http://www.fao.org/3/i-i2968e.pdf>>. Consulté le 9 octobre 2017.

FAO. 2016a. « Small-scale Farmers and Women Empowerment in the Near East and North Africa Region. » Conférence régionale pour le Proche-Orient (NERC 33), Rome, Italie.

FAO, 2016b. *The State of Food and Agriculture (SOFA)*. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

FAO. 2017. *Social Protection in Near East and North Africa : Regional Trends*. Le Caire : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

FAO, FIDA, et PAM. 2015. *Achieving Zero Hunger : the critical role of investments in social protection and agriculture*. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

FIDA. 2007. *The status of rural poverty in the Near East and North Africa*. Rome : Fonds international de développement agricole.

FIDA et FAO. 2017. *Economic transformation, agricultural transition and food security in MENA : what are the lessons for sustainable development strategies ?* Le Caire et Washington, DC : Fonds international de développement agricole et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

FMI. 2017. "Arab Republic of Egypt." *FMI Country Report* No. 17/17. Washington, DC : Fonds monétaire international.

Tirivayi, N., M. Knowles, et B. Davis. 2013. *The Interaction between Social Protection and Agriculture—A review of evidence*. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

1. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

2. L'évaluation indirecte des ressources utilise des régressions multivariées pour corrélérer certaines variables indicatives (*proxies*), comme les caractéristiques des actifs et des ménages avec la pauvreté et les revenus.

Les programmes de protection sociale non contributifs axés sur l'enfance dans la région MENA

Charlotte Bilo et Anna Carolina Machado¹

Dans les pays en développement, la probabilité d'appartenir à un ménage en situation d'extrême pauvreté est plus de deux fois plus élevée chez les enfants que chez les adultes. Alors que la population mondiale n'est composée que d'un tiers d'enfants environ, ces derniers représentent la moitié des personnes vivant en situation d'extrême pauvreté (UNICEF et Banque mondiale 2016). L'expérience de la pauvreté est différente chez les enfants, qui sont plus vulnérables à la malnutrition et à la maladie, mais dépendent également davantage du soutien de leur entourage (UNICEF 2012).

Estimée en 2015 à 456 millions d'habitants, la population totale de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (ou région MENA, de l'anglais *Middle East and North Africa*) comptait alors 36,4 pour cent d'enfants de moins de 18 ans et 11,7 pour cent de moins de 5 ans (UNICEF 2016a). Les niveaux de dénuement chez les enfants sont alarmants : selon une récente étude couvrant 11 pays arabes, un enfant sur 4 vit dans un dénuement extrême, caractérisé par une privation des droits fondamentaux dans au moins deux des dimensions suivantes : logement décent, soins de santé, eau potable, assainissement, nutrition, éducation de base et information (CESAO 2017). Dans des pays en proie à des conflits, comme le Yémen et la Syrie, des millions d'enfants se trouvent dans l'impossibilité de satisfaire leurs besoins les plus fondamentaux (UNICEF 2016b ; 2017).

Les systèmes de protection sociale peuvent contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté monétaire et multidimensionnelle des enfants grâce à leur capacité à briser le cycle intergénérationnel de la pauvreté, à améliorer leurs conditions de nutrition, leur état de santé et leur niveau d'éducation et à atténuer les obstacles socio-économiques à leur bien-être.

Il s'avère toutefois crucial que les systèmes de protection sociale soient axés sur les droits et besoins spécifiques des enfants. Pour y parvenir, la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de protection sociale doivent tenir compte des vulnérabilités relatives à l'âge et au genre des enfants, mais aussi des différentes dimensions de leur bien-être.³

Le présent article se penche sur les caractéristiques axées sur les enfants des programmes de protection sociale non contributifs en place dans la région MENA ; il se fonde à cet effet sur un inventaire conjointement élaboré par le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) et le bureau régional de l'UNICEF pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord.⁴ L'inventaire en question se concentre sur les programmes mis en œuvre et au moins partiellement financés par les gouvernements nationaux. Dans la région, plus de cent programmes de protection sociale non contributifs ont ainsi été recensés. Les efforts de cartographie se sont concentrés sur les types de programmes suivants : transferts monétaires et en nature (conditionnels et non conditionnels), programmes d'alimentation scolaire, programmes de travaux publics (travail rémunéré en espèces ou *cash-for-work*), exemption des frais de scolarité, aides au logement, programmes facilitant l'accès aux soins de santé (assurances maladie non contributives et prestations de soins de santé) et subventions alimentaires et énergétiques.

Contexte et principales caractéristiques de la protection sociale dans la région MENA

Largement liées à la baisse des recettes publiques et des prix du pétrole, les contraintes budgétaires des dernières années ont influencé la composition des dépenses de protection sociale dans les pays arabes (Banque mondiale 2017a). Très répandus dans la région,

les programmes universels ou quasi universels de subventions alimentaires et énergétiques ont fait l'objet de réformes majeures. Entre 2010 et 2014, l'Iran, le Yémen, la Jordanie, le Maroc, l'Égypte et la Tunisie ont en effet entrepris des réformes visant à réduire voire à supprimer certains programmes de subventions. Ce type de réforme est souvent recommandé par les organisations internationales telles que le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, qui conseillent également d'utiliser une partie des fonds ainsi économisés pour instaurer des mesures de compensation prenant souvent la forme de programmes de transferts monétaires ciblant les plus pauvres, conditionnels ou non (FMI 2017a).

L'Iran a instauré en 2010 l'un des plus vastes programmes de transferts monétaires en son genre, la Loi de réforme des subventions ciblées (*Targeted Subsidies Reform Act*), pour compenser les effets de sa réforme des subventions, dont la couverture a presque atteint l'universalité en 2011 (pour plus de détails, voir l'article de Sarah Shahyar dans le présent numéro du *Policy in Focus*). En 2014, le Gouvernement égyptien a lancé une réforme des prix des combustibles fossiles et annoncé la réallocation de près de 50 pour cent des économies ainsi réalisées (3,6 milliards de dollars américains) à des programmes de soins de santé, d'éducation et de protection sociale, dont les programmes de transferts monétaires *Takaful* et *Karama* (Banque mondiale 2015). Plus récemment, l'Arabie saoudite a annoncé l'expansion de transferts monétaires ciblés visant à compenser ses réformes des subventions à grande échelle via le programme de « Compte citoyen ».

Outre les contraintes budgétaires liées aux propositions de réformes des subventions et la mise en œuvre de

programmes de transferts monétaires ciblés, la région a récemment été le théâtre d'une hausse spectaculaire du nombre de réfugiés et de personnes déplacées. Dans certaines parties, les conflits et la violence sont monnaie courante et des millions d'enfants présentent un besoin d'aide humanitaire, comme en Irak, en Syrie ou au Yémen. Dans certains pays, comme l'Irak, la Syrie, la Turquie et le Yémen, des programmes humanitaires d'assistance monétaire ont été conçus pour pouvoir emprunter les canaux des systèmes nationaux de protection sociale. La crise syrienne a souligné l'importance d'améliorer la réactivité aux chocs et la résilience des systèmes de protection sociale et d'utiliser les programmes monétaires⁵ élaborés dans le contexte de crises humanitaires pour renforcer les systèmes de protection sociale (pour de plus amples détails, voir l'article de Gabrielle Smith dans le présent numéro).

Caractéristiques distinctives

Dans certains pays, le rôle joué par la *Zakat* constitue une importante particularité de la protection sociale non contributive. La *Zakat*, ou l'obligation de faire don d'une partie de sa richesse à la charité, est l'un des cinq piliers de l'Islam. Considérée comme un devoir religieux pour tous les adultes musulmans possédant un certain niveau financier et professionnel, elle constitue un important mécanisme de redistribution. Dans certains pays, la collecte de la *Zakat* est réglementée par l'État et sa distribution est canalisée par des systèmes de protection sociale. Des programmes gérés par des fonds publics de la *Zakat* ont été recensés en Jordanie, au Koweït, au Qatar, en Palestine et au Soudan. Au Soudan, le fonds de la *Zakat* a versé en 2016 des transferts monétaires et d'autres prestations à plus de 2,1 millions de familles (Bureau de la *Zakat* 2016). De même, en Jordanie, le Fonds national de la *Zakat* constitue l'une des principales composantes du système national de protection sociale et verse des transferts monétaires aux pauvres et aux autres groupes vulnérables, tels que les orphelins et les personnes handicapées.

Dans la région MENA, les programmes d'assistance sociale non contributifs reposent traditionnellement sur le ciblage catégoriel, qui privilégie notamment les

citoyens inaptes au travail en raison de leur âge ou d'un handicap, les personnes ayant besoin de protection comme les orphelins et les personnes à charge ayant perdu leur soutien de famille, comme les veuves ou les femmes divorcées, ou encore les femmes âgées célibataires. L'approche catégorielle est parfois complétée par des évaluations de ressources, et plus récemment par des PMT (*proxy means-tests*, ou évaluations indirectes de ressources), qui permettent de privilégier les individus pauvres et vulnérables.

Le ciblage catégoriel permet d'obtenir une plus vaste couverture que d'autres méthodes de ciblage. Une grande partie de la population reste malgré tout privée de protection sociale, même dans les pays riches dotés de généreux programmes d'assistance sociale. Les pays arabes du Golfe comptent par exemple de nombreux travailleurs étrangers. La population des Émirats arabes unis (EAU) et du Qatar se compose en grande partie de non-ressortissants (80 pour cent), principalement des travailleurs peu qualifiés venant d'Asie du Sud et du Sud-Est. Dans ces pays, la plupart des programmes de sécurité et d'assistance sociale ne sont toutefois destinés qu'aux ressortissants.

Aperçu des programmes de protection sociale non contributifs de la région MENA

Typologie

Selon la cartographie des programmes de protection sociale non contributifs de la région (voir Tableau 1), les programmes de transferts monétaires non conditionnels (TMNC) constituent de loin la forme de protection sociale non contributive la plus fréquente et ciblent pour plus de la moitié les ménages pauvres. Ils sont suivis par les transferts non conditionnels en nature, qui prennent principalement la forme de programmes de distribution alimentaire et de subventions énergétiques et alimentaires. Viennent ensuite les programmes d'alimentation scolaire et de transferts monétaires conditionnels (TMC) ; si les enfants en âge d'être scolarisés sont ciblés par les programmes d'alimentation scolaire, ils sont aussi largement couverts par les transferts monétaires conditionnels, dont les conditions portent sur la scolarisation et la fréquentation scolaire.

Six pays offrent par ailleurs des exemptions de frais de scolarité et trois programmes de transferts conditionnels en nature, tous liés à l'éducation, ont été identifiés dans deux pays (l'Algérie et le Maroc). La cartographie a recensé 11 programmes de subventions aux soins de santé dans 6 pays, comme le Régime d'assurance médicale (RAMED) au Maroc et la composante non contributive du Programme d'assurance civile en Jordanie, et 10 programmes de prestations de soins de santé dans 7 pays, comme le Programme national de ciblage de la pauvreté (NPTP, *National Poverty Targeting Programme*) au Liban.⁶ Enfin, 11 programmes en place dans 10 pays fournissent des aides au logements et 8 programmes en place dans 5 pays sont classés dans la catégorie des programmes de travail rémunéré en espèces (*Cash-for-work*).

Méthodes de ciblage

Chez ces programmes, le mécanisme de ciblage le plus fréquent est le ciblage catégoriel, couramment employé pour identifier les ménages privés de soutien de famille ou dont les membres adultes, en particulier le chef de ménage, sont inaptes au travail, comme c'est le cas des personnes âgées ou handicapées et des veuves. Ce type de ciblage est suivi par l'évaluation des ressources, souvent utilisée en complément du ciblage catégoriel. L'évaluation indirecte des ressources, ou PMT (*Proxy-means-test*), se généralise dans la région. Dans le cas du Fonds d'assistance sociale (*Social Welfare Fund*) du Yémen, l'introduction du PMT s'est faite à un stade avancé pour améliorer la précision du ciblage géographique et catégoriel. Le PMT a dans certains cas été utilisé dès le lancement des programmes, comme pour le programme égyptien *Takaful*, le Programme national de transferts monétaires palestinien et le NPTP libanais.

Le ciblage géographique est le troisième mécanisme de ciblage le plus courant, souvent utilisé dans les programmes d'alimentation scolaire axés sur le milieu rural. Le programme de TMC marocain *Tayssir* cible les élèves d'écoles rurales caractérisées par un taux de pauvreté supérieur à 30 pour cent et des taux de décrochage scolaire d'au moins 8 pour cent par an (pour plus de détails,

voir l'article de Mario Györi et Fábio Soares dans ce numéro).

Groupe de population cibles

La Figure 1 illustre la fréquence des différents groupes de population cibles dans la région. Il convient de rappeler que les programmes peuvent cibler plus d'un groupe. La plupart des programmes ciblent les ménages pauvres, principalement identifiés au moyen de l'évaluation des ressources. Les enfants constituent le second groupe le plus fréquemment ciblé. Sur tous les programmes ciblant les enfants, les enfants handicapés et les orphelins, la plupart sont des TMNC, suivis par les programmes d'alimentation scolaire et par les TMC. Les femmes arrivent en troisième position, suivies par les personnes handicapées et les orphelins, les personnes âgées, les chômeurs, les enfants handicapés⁷ et les personnes souffrant de maladies chroniques.

Programmes de protection sociale non contributifs axés sur l'enfance dans la région MENA

Cinq caractéristiques ont été retenues pour la conception des programmes de protection sociale non contributifs dans la région MENA : 1) le soutien à l'accès des enfants à l'éducation, 2) l'accès à la santé, 3) l'accès à des interventions nutritionnelles, 4) les transferts monétaires dont la structure permet au montant des prestations de varier en fonction du nombre d'enfants/de membres du foyer (jusqu'à un certain plafond) et les programmes dont les prestations sont versées par enfants et 5) d'autres programmes ciblant les enfants. Bien sûr, de nombreux programmes peuvent indirectement avoir des effets positifs sur le bien-être des enfants sans que leur conception n'inclue explicitement de caractéristiques axées sur les enfants, comme les transferts monétaires ou

alimentaires aux ménages pauvres. Nous avons toutefois choisi de nous concentrer sur les caractéristiques de conception explicitement axées sur les enfants.

Ces cinq caractéristiques ne s'excluent pas mutuellement et certains programmes peuvent appartenir à différentes catégories. Comme l'illustre la Figure 2, plus de la moitié des programmes comptent au moins une caractéristique axée sur l'enfance. De nombreux programmes considérés comme axés sur l'enfance ont trait à l'éducation, dont l'ensemble des programmes de transferts monétaires conditionnés à la scolarisation et/ou la fréquentation scolaire des enfants, mais aussi les programmes d'alimentation scolaire et les exemptions de frais de scolarité jusqu'à l'enseignement secondaire. Autour de 20 programmes ont trait à la nutrition des enfants et 11 programmes soutiennent

TABLEAU 1 : Types de programmes de protection sociale non contributifs dans la région MENA

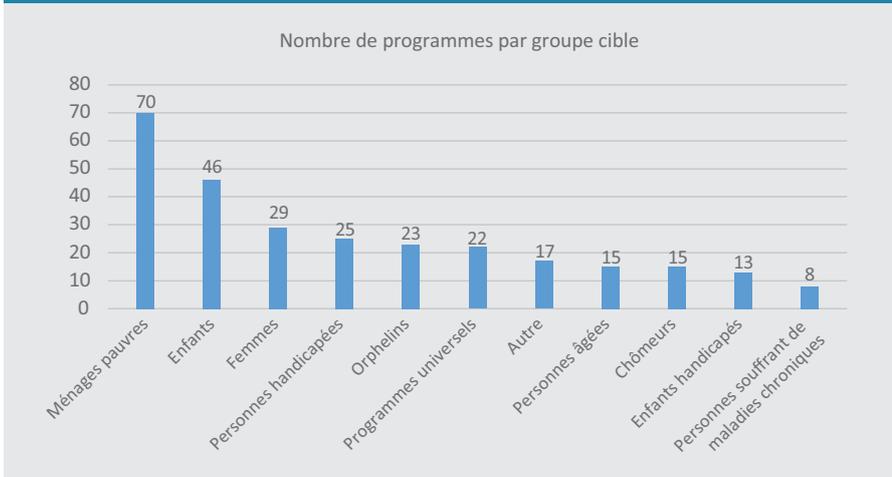
	Transferts monétaires non conditionnels	Transferts en nature non conditionnels	Subventions	Transferts monétaires conditionnels (TMC)	Programmes d'alimentation scolaire	Logement	Assurance maladie non contributive	Prestations de soins de santé	Travail rémunéré en espèces (Cash-for-work)	Dispenses de frais d'inscription scolaire	Transferts en nature conditionnels
Algérie	●		●	●	●	●	●		●	●	●
Bahreïn	●		●			●					
Djibouti	●	●	●	●	●			●	●	●	
Égypte	●		●	●	●	●	●		●		
Iran	●	●	●		●		●	●			
Irak	●	●	●								
Jordanie	●	●	●	●	●	●	●	●		●	
Koweït	●	●	●	●	●	●					
Liban	●	●	●					●		●	
Libye	●	●	●			●					
Maroc	●		●	●	●		●	●	●		●
Oman	●	●	●			●					
Qatar	●	●	●		●	●					
Saudi Arabie saoudite	●		●	●	●						
Palestine	●	●								●	
Soudan	●	●		●	●	●	●			●	
Syrie	●										
Tunisie	●		●	●	●			●			
EAU	●	●	●			●					
Yémen	●	●		●				●	●		

Note : Tous les programmes et sous-programmes ont été comptabilisés séparément. Les programmes et sous-programmes peuvent appartenir à plus d'un type de programme et cibler plus d'un groupe cible.

Source : Tableau élaboré par l'auteur.

« Les systèmes de protection sociale peuvent contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté monétaire et multidimensionnelle des enfants.

FIGURE 1 : Groupes de population les plus fréquemment ciblés



Source : Figure élaborée par l'auteur.

directement l'accès des enfants aux soins de santé. Dans 17 pays ont été identifiés 34 programmes de transferts monétaires dont les prestations sont versées par enfant ou varient en fonction de la taille du ménage, une caractéristique courante dans la région du Golfe.

Entrons à présent dans le détail de trois types de programmes : les transferts monétaires, les transferts en nature et l'alimentation scolaire. D'autres types de programmes peuvent également être axés sur l'enfance, comme l'illustrent deux exemples : le Programme de filets sociaux de Djibouti, un programme de travaux publics proposant également des séances d'orientation nutritionnelle et des poudres de micronutriments destinées

aux femmes enceintes et aux enfants d'âge préscolaire, et le Programme d'assurance civile jordanien, qui offre une assurance maladie non contributive aux enfants jordaniens et étrangers de moins de 6 ans. Le présent article se concentre toutefois sur les programmes les plus courants dans la région.

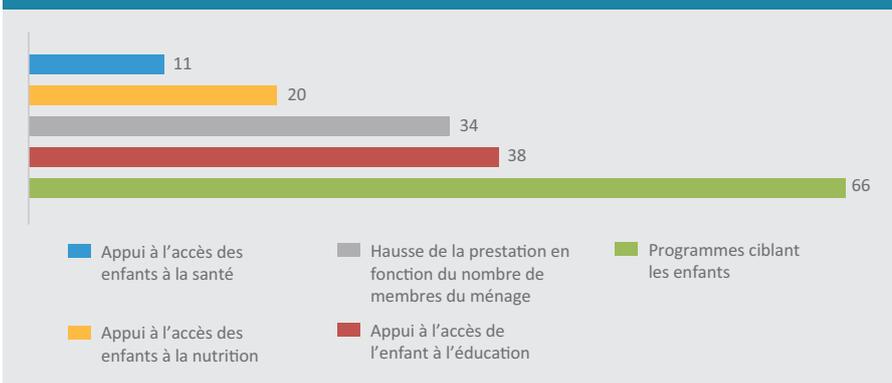
Programmes de transferts monétaires

Dans la région, la plupart des transferts monétaires sont non conditionnels (63) ; les programmes conditionnels ne sont qu'au nombre de 13 et sont principalement liés à la scolarisation ou à la fréquentation scolaire des enfants. Tous les pays de la région, au nombre de 20, sont au moins dotés d'un programme de transferts monétaire dont l'échelle,

le montant des prestations et la fréquence de versement varient. La Loi iranienne de Réforme des subventions présente par exemple un ciblage quasi universel. Le Fonds d'assistance sociale du Yémen couvrirait pour sa part 35 pour cent de la population en 2013 (IPC-IG et UNICEF 2014) avant d'être suspendu pendant le conflit. D'autres programmes présentent une échelle bien plus réduite. L'Algérie dispose du plus grand nombre de programmes de transferts monétaires identifiés dans la cartographie (cinq en tout) ; le même nombre de programmes a été identifié aux EAU, bien que quatre d'entre eux ne soient disponibles qu'aux ressortissants résidant à Doubaï.

La moitié des pays de la région MENA s'est dotée de transferts monétaires destinés aux orphelins.⁸ Des programmes de soutien financier ciblant les veuves et les femmes non mariées existent en outre au Bahreïn, en Irak, en Jordanie, au Koweït, au Maroc, en Oman, au Qatar, en Arabie saoudite, au Soudan, aux EAU et au Yémen. Comme expliqué plus haut, les programmes de TMNC de la région sont souvent conçus pour soutenir les familles pauvres, notamment les ménages dont le soutien est une femme ou dont le chef est inapte au travail, ce qui explique pourquoi les enfants ne sont généralement pas ciblés par ces programmes (sauf les orphelins et les enfants handicapés). Les programmes monétaires ciblant les femmes allaitantes et les enfants en bas âge n'en sont qu'à

FIGURE 2 : Caractéristiques de conception sensibles aux enfants des programmes cartographiés



Source : Figure élaborée par l'auteur.

« Malgré le déploiement d'efforts croissants de la part des gouvernements de la région, des défis doivent encore être relevés pour garantir un développement équitable aux enfants et axer davantage les systèmes de protection sociale existants sur l'enfance.



Photo : UNICEF/Yar. Élèves dans une salle de classe dans l'école Ammar Ibn Yasser, Mossoul, Irak, 2017.

un stade embryonnaire dans la région ; parmi les rares exemples figurent le Fonds social pour le développement du Yémen et le Filet social de Djibouti.

Dix pays de la région disposent d'un ou plusieurs programme(s) de TMC (voir Tableau 1). Sur l'ensemble des treize TMC, douze reposent sur un ciblage catégoriel et cinq d'entre eux affinent leur ciblage en y ajoutant une évaluation des ressources. Huit TMC sont également conditionnés à l'éducation. Le lien des TMC à l'éducation passe généralement par deux voies : les bourses scolaires et/ou le soutien financier à l'achat de matériel scolaire d'une part et, de l'autre, la conditionnalité à la fréquentation scolaire. En Algérie, l'Allocation spéciale de scolarité a par exemple été créée en 2000 pour encourager la fréquentation scolaire chez les enfants vivant dans des ménages pauvres. De même, le programme marocain Tayssir a été conçu pour réduire au maximum le décrochage scolaire dans les régions les plus pauvres du pays. Dans certains cas, les conditions imposées ne sont pas strictement contrôlées, comme dans le cas du Programme d'allocations scolaires tunisien. Tous les programmes mentionnés ci-dessus ne sont accessibles qu'aux ménages comprenant des enfants en âge d'être scolarisés. Deux TMC imposent également des conditions liées à la santé : le Takaful égyptien exige quatre visites médicales par an pour les femmes et les enfants de moins de 6 ans, tandis que le programme *Recurring*

Cash Assistance of the National Aid Fund jordanien conditionne notamment ses prestations à la vaccination.

Si le montant des prestations des différents programmes de transferts monétaires varie, on peut observer qu'il augmente souvent proportionnellement à la taille du ménage et, dans une moindre mesure, à l'âge ou au niveau scolaire des enfants. Contrairement aux programmes accordant une prestation au montant fixe à chaque ménage bénéficiaire, ces programmes sont considérés comme étant axés sur l'enfance, dans la mesure où ils tiennent compte du fait que les dépenses augmentent en fonction du nombre de membres dans le ménage et de l'âge des enfants. On peut par exemple citer le cas du programme égyptien *Takaful*, dont le montant des prestations dépend de l'âge et du niveau scolaire des enfants, et de la plupart des programmes de transferts monétaires de la région du Golfe, comme Oman, l'Arabie saoudite et les EAU. Dans ces pays, le montant de l'aide financière est généralement fixé en fonction du nombre de personnes à charge (enfants et femmes) au sein du ménage.

Programmes de transferts en nature

Les transferts en nature concernent généralement l'alimentation.⁹ Dans la région, la plupart de ces programmes sont non conditionnels, à trois exceptions près. Treize pays disposent d'un ou plusieurs programme(s) de transferts en nature, pourtant moins répandus que les

programmes de transferts monétaires (voir Tableau 1). Rarement mensuelles, leurs prestations sont généralement ponctuelles ou alignées à d'autres calendriers, comme dans le cas du Programme de sécurité alimentaire jordanien, qui fournit deux paniers alimentaires par an.

Les programmes de transferts alimentaires sont particulièrement courants dans des pays plus touchés par l'insécurité alimentaire, comme l'Irak, dont le Système de distribution publique (PDS, *Public Distribution System*) quasi universel lancé en 1991 fournit des articles alimentaires de base destinés à améliorer les conditions de nutrition de la population (dans ce numéro, voir l'article d'Atif Khurshid, consacré à la réforme du système de protection sociale irakien, couvrant notamment le PDS). En 2016, 90 pour cent des ménages irakiens (33 millions de personnes) ont bénéficié d'aliments subventionnés (FMI 2017b). Si le PDS constitue un exemple de programme de transferts en nature doté d'une large couverture, la couverture des transferts en nature est généralement inférieure à celle des transferts monétaires, à l'exception des deux transferts en nature en place en Algérie et au Maroc.

Plusieurs programmes de transferts en nature utilisent des bons. Si les bons offrent une plus grande liberté de choix aux bénéficiaires par rapport aux distributions alimentaires, ils peuvent s'avérer plus ou moins efficaces en fonction du contexte. Dans le cas du programme d'assistance alimentaire palestinien, des bons alimentaires électroniques viennent par exemple s'ajouter aux traditionnelles provisions en nature. À Djibouti, ces bons électroniques sont utilisés pour distribuer de la nourriture à des populations gravement touchées par l'insécurité alimentaire et la sécheresse, dans des communautés rurales comme urbaines. Les transferts sont versés chaque mois par téléphone mobile, permettant aux bénéficiaires d'acheter les aliments de leur choix dans des magasins sélectionnés.

Les transferts en nature ciblant expressément les enfants distribuent souvent des fournitures scolaires aux enfants en âge d'être scolarisés pour réduire les dépenses liées à l'éducation.

En Algérie, des manuels gratuits sont par exemple distribués chaque année à environ 4,4 millions d'enfants (AGNU 2015). Au Maroc, 3,9 millions d'élèves ont reçu en 2015-2016 des fournitures scolaires par le biais de l'*Initiative Royale un million de Cartables* (ministère de l'Économie et des Finances 2017), soit une couverture de 53 pour cent des enfants âgés de 6 à 17 ans en 2015 (Banque mondiale 2017b).

Les transferts alimentaires peuvent s'attacher à répondre aux besoins nutritionnels spécifiques aux enfants. Parmi les articles proposés par le PDS irakien figure par exemple le lait. En Iran, plusieurs initiatives distribuent également du lait en poudre aux enfants. Quelques programmes de transferts monétaires, comme le Programme d'assistance alimentaire palestinien, prévoient en outre des mesures d'accompagnement et des séances d'orientation nutritionnelle destinées aux mères.

Programmes d'alimentation scolaire

Les programmes d'alimentation scolaire sont non seulement capables d'améliorer les conditions de nutrition et la capacité d'apprentissage des enfants en âge d'être scolarisés, mais aussi d'encourager la fréquentation scolaire. Ils offrent en outre la garantie de distribuer directement les aliments aux enfants, ce qui ne peut pas toujours être garanti dans le cas des transferts monétaires ou des rations à emporter. Au total, 11 pays de la région disposent de programmes d'alimentation scolaire (voir Tableau 1).¹⁰ Ce type de programmes est aussi bien mis en œuvre dans des pays à revenus élevés, comme le Koweït et l'Arabie saoudite, que par des pays à faibles revenus, comme Djibouti et le Soudan. En Égypte et au Maroc, ils s'inscrivent dans une longue tradition remontant aux années 1950. Le Programme alimentaire mondial (PAM) apporte souvent un soutien financier et/ou institutionnel, comme c'est le cas avec Djibouti ou la Tunisie. Dans le cas algérien, le programme d'alimentation scolaire est toutefois intégralement mis en œuvre et financé par l'État. Les programmes d'alimentation scolaire peuvent se caractériser par de vastes couvertures, comme en Égypte, où près de 57 pour cent des enfants âgés de 6 à 17 ans ont été couverts en 2016 (PAM 2016a ; Banque mondiale 2017b),

tandis que le Programme d'alimentation scolaire tunisien ne ciblait que 12 pour cent des près de 2 millions d'enfants de 6 à 17 ans que compte le pays, soit 240 000 enfants (PAM 2016b ; Banque mondiale 2017b).

Outre le ciblage catégoriel, le ciblage géographique est utilisé par certains pays pour cibler les écoles bénéficiaires, comme dans le cas de Djibouti, de l'Égypte, du Maroc, du Soudan et de la Tunisie. Au Soudan, le programme national d'alimentation scolaire cible les États affichant les plus hauts niveaux de pauvreté. Les programmes d'alimentation scolaire peuvent également contribuer à promouvoir la production agricole locale. En Tunisie, la mise en œuvre du programme d'alimentation scolaire est décentralisée. Les écoles sont responsables de l'approvisionnement alimentaire et privilégient donc les achats effectués auprès d'agriculteurs locaux pour la préparation des repas scolaire, un mode de fonctionnement susceptible de bénéficier à l'économie locale. Il est intéressant de noter que le Programme d'alimentation scolaire de Djibouti fournit des rations à emporter supplémentaires pour les familles de certaines petites filles afin d'inciter les parents à envoyer leurs enfants à l'école et à maintenir leur scolarisation et leur fréquentation scolaire.

Conclusion

Les pays de la région MENA possèdent une longue tradition d'aide sociale aux plus pauvres, aux malades chroniques, aux personnes handicapées ou âgées, aux enfants, aux orphelins et aux veuves. Le présent article souligne la grande diversité des programmes de protection sociale non contributifs des pays de la région MENA. De nombreux pays réduisent ou suppriment actuellement leurs subventions alimentaires ou énergétiques et réallouent une partie des économies budgétaires ainsi réalisées à des programmes de transferts monétaires ciblés. La région a instauré un grand nombre de nouveaux programmes phares, dont certains ciblent expressément les familles avec enfants. De nombreux programmes continuent toutefois de cibler des individus inaptes au travail (comme les personnes âgées ou handicapées) ou vivant dans des

ménages dont le soutien est une femme, comme les veuves ou les femmes divorcées vivant en situation de pauvreté. En accordant une trop grande place aux programmes fondés sur ces groupes cibles traditionnels, on court le risque de négliger la place des enfants dans les systèmes de protection sociale en excluant les enfants appartenant à des familles vulnérables (et actives occupées). Pour atteindre les enfants vulnérables, il est donc indispensable de procéder à l'expansion des programmes existants, en particulier des programmes de transferts monétaires prenant la forme d'allocations familiales ou de programmes de transferts monétaires liés à l'éducation ou à la santé.

Il convient d'évaluer de façon plus exhaustive l'impact des programmes de protection sociale non contributifs sur les enfants afin de comprendre les liens existants entre toutes les sphères du bien-être des enfants, dont la santé, la nutrition et l'éducation. La plupart des programmes comprenant des caractéristiques de conception axées sur les enfants ciblent ces derniers et/ou soutiennent leur accès à l'éducation. Les programmes soutenant l'accès des enfants aux soins de santé ou à la nutrition sont toutefois plus rares. Peu de programmes abordent directement la malnutrition, en particulier chez les enfants en âge préscolaire. Compte tenu de l'importance de répondre aux besoins des enfants pendant les premiers stades de leur développement, la région devrait être encouragée à instaurer davantage de programmes ciblant les femmes allaitantes et les enfants en bas âge (moins de cinq ans).

Malgré le déploiement d'efforts croissants de la part des gouvernements de la région, des défis doivent encore être relevés pour garantir un développement équitable aux enfants et axer davantage les systèmes de protection sociale existants sur l'enfance. Il est particulièrement important de promouvoir un accès égal à l'école primaire et secondaire et d'encourager les enfants à terminer ces cycles, mais aussi d'améliorer les services de santé infantile et maternelle et de mettre en place des mécanismes institutionnels permettant de garantir la protection des femmes

enceintes et des enfants. L'élaboration de politiques devrait s'articuler autour de l'expansion du soutien aux familles pauvres et à leurs enfants et de l'amélioration du bien-être des enfants. ●

FMI. 2017a. *If Not Now, When ? Energy Price Reform in Arab Countries. Annual Meeting of Arab Ministers of Finance ; April 2017*. Rabat : Fonds monétaire international.

FMI. 2017b. « Iraq : Selected Issues. » *FMI Country Report*, No. 17/252. Washington, DC : Fonds monétaire international.

IPC-IG et UNICEF. 2014. *Yemen National Social Protection Monitoring Survey (NSPMS) : 2012–2013 Final Report*. Brasília : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.

Ministère de l'Économie et des Finances. 2017. *Rapport Économique et Financier*. Rabat : Ministère de l'Économie et des Finances.

Bureau de la Zakat. 2016. *Office of Zakat Performance Report for the Year 2016*. Khartoum : Secrétariat général et Bureau de la Zakat.

Roelen, K., et R. Sabates-Wheeler. 2012. « A Child-Sensitive Approach to Social Protection : Serving Practical and Strategic Needs. » *Journal of Poverty and Social Justice* 20(3) : 291–306.

Tebaldi, R., A. Esser, et A. Davidsen Davies (à paraître). *Promoting child- and gender-sensitive outcomes in cash transfer programmes : a review of different strategies in programme administration*. Brasília : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.

CESAO. 2017. *Arab Multidimensional Poverty Report*. Beyrouth : Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale.

AGNU. 2015. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation, Kishore Singh—Mission en Algérie*. Assemblée générale des Nations Unies.

UNICEF. 2012. *Integrated Social Protection Systems Enhancing Equity for Children*. New York : Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

UNICEF. 2016a. *The State of the World's Children 2016*. New York : Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

UNICEF. 2016b. *Children on the Brink : The Impact of Violence and Conflict on Yemen and its Children*. Amman : Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord du Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

UNICEF. 2017. *Hitting Rock Bottom How 2016 Became the Worst Year for Syria's Children*. Amman : Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord du Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

UNICEF et Banque mondiale. 2016. *Ending Extreme Poverty : A Focus on Children*. New York et Washington, DC : Fonds des Nations Unies pour l'enfance et Banque mondiale.

PAM. 2016a. *PAM School Meals Factsheet Egypt Country Office*. Rome : Programme alimentaire mondial.

PAM. 2016b. *Capacity Development for School Meals in Tunisia*. Tunis : Programme alimentaire mondial.

Banque mondiale. 2015. *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of USD400 Million to the Arab Republic of Egypt for a Strengthening Social Safety Net Project*. Washington, DC : Banque mondiale.

Banque mondiale. 2016. « The National Poverty Targeting Program (NPTP) Briefing Note. » Washington, DC : Banque mondiale. Non publié.

Banque mondiale. 2017a. *The Quest for Subsidies Reforms in the Middle East and North Africa Region : A Microsimulation Approach to Policy Making*. Washington, DC : Banque mondiale.

Banque mondiale. 2017b. « Health Nutrition and Population Statistics. » Site Web de la Banque mondiale. <<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=health-nutrition-and-population-statistics>>. Consulté le 28 octobre 2017.

1. Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG).
2. En se fondant sur la définition de la région MENA fournie par l'UNICEF, la présente étude couvre les 20 pays suivants : l'Algérie, le Bahreïn, Djibouti, l'Égypte, l'Iran, l'Irak, la Jordanie, le Koweït, le Liban, la Libye, Le Maroc, Oman, Le Qatar, l'Arabie saoudite, la Palestine, le Soudan, la Syrie, la Tunisie, les Émirats arabes unis et le Yémen.
3. Voir Roelen et Sabates-Wheeler (2012) pour un débat plus approfondi sur la protection sociale sensible à l'enfance, mais aussi Tebaldi, Esser et Davidsen Davies (à paraître) sur les meilleures pratiques en matière de protection sociale sensible aux questions de l'enfance et du genre.
4. Étude à paraître de l'IPC-IG et de l'UNICEF MENARO.
5. Les programmes monétaires d'aide humanitaire ne sont pas couverts par notre inventaire.
6. Les prestations de soins de santé renvoient à des soins de santé gratuits ou subventionnés.
7. Les programmes pour lesquels seuls les enfants handicapés ou orphelins sont admissibles ont été classés indépendamment des programmes ciblant les enfants en général.
8. Algérie, Égypte, Irak, Jordan, Koweït, Oman, Qatar, État de Palestine, EAU, Yémen.
9. Ni les programmes d'alimentation scolaire ni les subventions alimentaires et énergétiques ne sont inclus dans cette catégorie.
10. L'Iran présente trois programmes différents classés dans la catégorie « alimentation scolaire » de cette cartographie.

Faire communiquer les programmes de transferts monétaires et les systèmes nationaux de protection sociale dans des situations de crise humanitaire¹

Gabrielle Smith²

Les acteurs humanitaires reconnaissent de plus en plus que les programmes de transferts monétaires revêtent une importance capitale et font partie intégrante de l'assistance humanitaire. À l'échelle mondiale, il a été démontré que des programmes de transferts monétaires bien conçus permettent d'obtenir des résultats humanitaires dans de nombreux contextes en donnant aux populations la possibilité de répondre à ses propres besoins tout en favorisant le bien-être des communautés (Bailey et Harvey 2017).

En 2016, des acteurs humanitaires parmi lesquels figurait l'UNICEF ont convenu d'engagements collectifs majeurs visant à accroître les investissements, l'échelle, le volume et la qualité des programmes de transferts monétaires humanitaires. Parmi ces engagements figuraient les suivants : le « Grand compromis » (« *Grand Bargain* ») et d'autres engagements pris en faveur des programmes de transferts monétaires lors du Sommet mondial humanitaire³, les dix principes ECHO visant à intensifier l'adoption de prestations multi-usage, les recommandations du rapport du Groupe de haut niveau sur les programmes de transferts monétaires et l'appel à l'action inscrit dans l'Agenda pour l'humanité.⁴ Ces engagements invitent à recourir davantage aux systèmes nationaux de protection sociale dans la mise en œuvre de programmes de transferts monétaires humanitaires. Cette volonté témoigne de l'intérêt croissant de la communauté humanitaire pour les programmes nationaux de protection sociale et les systèmes sur lesquels ils reposent, dont elles souhaitent exploiter le potentiel pour canaliser des réponses humanitaires tout en rendant les systèmes de protection sociale plus « réactifs aux chocs ».

De nombreux pays à revenus faibles et intermédiaires affectés par des crises ont mis en place des systèmes de protection sociale pour réduire la pauvreté chronique et la vulnérabilité. Dans ces pays, les programmes les plus courants sont les transferts sociaux monétaires et alimentaires. Les transferts monétaires y sont souvent utilisés pour concilier secours et développement. Il est fondamental de consolider la protection sociale dans les situations de crise humanitaire et les zones affectées par des situations d'urgence pour pouvoir accroître la résilience aux chocs, fournir des réponses plus intégrées et efficaces et bâtir un développement à long terme.

Les conflits prolongés qui déchirent depuis plusieurs années la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (région MENA, de l'anglais *Middle East and North Africa*) ont poussé les acteurs humanitaires à explorer et à mettre en œuvre des programmes de transferts monétaires. L'UNICEF participe depuis 2014 à cette réponse par la mise en œuvre d'une série de programmes de transferts monétaires visant à améliorer la situation des enfants dans huit pays.⁵ Plusieurs de ces pays sont dotés de programmes nationaux de protection sociale bien établis versant des transferts monétaires réguliers aux citoyens pauvres et vulnérables. En Irak, en Syrie et en Turquie, l'UNICEF a conçu et mis en œuvre une assistance monétaire humanitaire empruntant certaines composantes des systèmes nationaux de protection sociale. La mise en relation de l'aide humanitaire avec les systèmes nationaux existants poursuit deux objectifs : 1) mettre à profit les systèmes et processus administratifs existants pour accroître l'efficacité et l'efficacité des réponses apportées et 2) consolider les systèmes et capacités nationales de réponse humanitaire et de protection sociale à long terme.

Si le cycle du projet a été ponctué des mêmes étapes et décisions générales que dans tout programme de transferts monétaires humanitaires, certains aspects de ces interventions, comme les procédures suivies, s'en sont toutefois éloignés puisqu'il s'agissait de jeter des ponts avec des systèmes gouvernementaux.

Analyse de la réponse

Comme dans tout programme de transferts monétaires humanitaires, il a fallu s'assurer que les conditions préalables au recours à l'assistance monétaire étaient remplies, à savoir que les besoins pouvaient être satisfaits au moyen de transferts monétaires, qu'une réponse monétaire était acceptée par les gouvernements et que les marchés y seraient réceptifs. Les équipes des programmes se sont ensuite demandé si la création de passerelles avec les systèmes nationaux constituait le meilleur moyen d'atteindre les objectifs poursuivis par leur programme. À cet effet, des informations spécifiques ont dû être recueillies pour pouvoir décider de façon avisée s'il était faisable et approprié de mettre des programmes de transferts monétaires humanitaires en relation avec des systèmes de protection sociale, au vu notamment de la maturité et de la couverture du programme de transferts sociaux, de sa méthode de ciblage, de la volonté et des réglementations politiques, du contexte humanitaire et des besoins à satisfaire (voir Encadré 1).

Mise en œuvre

Les bureaux de pays de l'UNICEF ont établi différents types de liens avec les processus opérationnels, systèmes et institutions de différents programmes de protection sociale. En Turquie par exemple, l'UNICEF s'est rigoureusement alignée aux paramètres d'un programme national de protection sociale existant pour mettre en œuvre un transfert monétaire conditionnel d'éducation destiné aux réfugiés, considéré par le ministère de la Famille et des Politiques sociales comme

ENCADRÉ 1 : Aspects clés à prendre en compte avant de jeter des ponts entre des transferts monétaires et des systèmes nationaux de protection sociale

1. Maturité et couverture des programmes de transferts monétaires sociaux : il existe une probabilité plus élevée pour que les programmes bien établis soient dotés de processus opérationnels efficaces, de personnel possédant des capacités bien développées et de rôles et responsabilités bien définis.
2. Méthode de ciblage utilisée par les programmes de transferts monétaires sociaux : selon les indicateurs géographiques, catégoriels ou socio-économiques utilisés par les programmes nationaux, le degré de chevauchement des ménages ciblés par la protection sociale et des ménages les plus affectés par une catastrophe varie.
3. Volonté politique et réglementations : sans la mobilisation et le soutien préalables des départements impliqués dans l'administration de l'assistance sociale, il n'est pas possible de concevoir ni de mettre en œuvre un programme conjoint. En Turquie, les modifications apportées à l'environnement réglementaire pour permettre aux réfugiés syriens d'accéder à des services de protection sociale nationale ont constitué une condition préalable importante à tout programme conjoint.
4. Contexte humanitaire et besoins à satisfaire : la conception de programmes de transferts sociaux consiste à distribuer des prestations monétaires régulières et prévisibles aux bénéficiaires. La mise en place d'un programme conjoint exige en outre d'investir du temps et des efforts. Un programme conjoint est donc plus adapté pour répondre à des besoins pris en compte par un soutien régulier et répété plutôt qu'à des besoins exigeant des distributions ponctuelles.

une extension du transfert monétaire conditionnel destiné aux citoyens turcs, qui cible les familles pauvres comprenant des enfants en âge d'être scolarisés dont la fréquentation scolaire est supérieure à 80 pour cent. Le programme de l'UNICEF pour les réfugiés a repris les règles et réglementations du programme national existant, mais aussi différents aspects de ses systèmes opérationnels de ciblage, d'inscription et de suivi, qu'il a adaptés aux exigences d'une réponse humanitaire à grande échelle. Compte tenu de l'absence de données socio-économiques vérifiables relatives aux réfugiés et du besoin de procéder à une expansion rapide, le ciblage repose sur six critères de vulnérabilité démographique, à la différence du programme destiné aux ressortissants, qui repose pour sa part sur un test indirect des ressources.

Au Yémen, l'UNICEF s'est appuyée sur différents aspects du système national de protection sociale. Les agents du Fond d'assistance sociale du Gouvernement ont quant à eux reçu une formation les préparant à la mise en œuvre d'un programme de transferts monétaires distinct au leur et ciblant les ménages affectés par les conflits.

En Irak, les agents du ministère du Travail et des Affaires sociales se sont associés à la mise en œuvre du programme de transferts monétaires humanitaire de l'UNICEF dans la province de Dohuk.

En Syrie, l'UNICEF s'est associée au ministère des Affaires sociales et du Travail, mais aussi à des organisations non gouvernementales spécialistes autorisées à fournir pendant le conflit des services nationaux de protection sociale en matière de ciblage et de gestion des dossiers des bénéficiaires du programme de transferts monétaires humanitaires.

Enseignements tirés

Plusieurs enseignements ont été tirés de l'expérience de l'UNICEF en matière de mise en relation de programme de transferts monétaires humanitaires avec des systèmes de protection sociale de la région MENA. Les quatre principaux sont les suivants :

Le recours aux systèmes nationaux de protection sociale peut se faire de différentes façons, plus ou moins poussées.

Les expériences des bureaux de pays de l'UNICEF indiquent qu'il n'existe pas de solution unique : différentes voies et différents degrés sont possibles. Les décisions doivent reposer sur les objectifs des programmes humanitaires, sur les forces et les faiblesses des programmes de protection sociale et sur le contexte général. L'UNICEF ne s'est servie que de certains processus administratifs et institutionnels des programmes nationaux d'assistance sociale, ne s'alignant ainsi qu'avec les caractéristiques de conception pertinentes et évitant ainsi les goulets d'étranglement. Cette expérience montre également que s'il est difficile de fournir des fonds humanitaires aux gouvernements, le recours

aux systèmes nationaux de protection sociale reste malgré tout possible, puisque les fonds n'ont pas besoin d'être transférés vers les programmes nationaux.

La fourniture d'une aide humanitaire passant par les systèmes de protection sociale bénéficie aux réponses humanitaires comme aux systèmes nationaux, mais des preuves concrètes doivent encore être apportées.

L'expérience montre que dans le bon contexte, l'établissement de passerelles avec les systèmes nationaux peut accroître l'efficacité et l'efficacé des réponses humanitaires en réduisant le temps et les ressources nécessaires à la mise en place de nouveaux systèmes et processus, notamment en améliorant la coopération entre les agences humanitaires et les services gouvernementaux sur des aspects plus larges de la réponse et en assurant une médiation avec les communautés vivant en zone de conflit. Les programmes humanitaires contribuent en outre à consolider les systèmes sur lesquels repose la protection sociale, notamment en maintenant le fonctionnement de ces systèmes en période de crise, en renforçant leur capacité à répondre aux besoins humanitaires, voire en enrichissant et en améliorant leur conception et leur mise en œuvre.

Des éléments empiriques indiquent que les programmes de l'UNICEF ont renforcé certains aspects de ces systèmes nationaux. En Irak, en Syrie et au Yémen par exemple, l'UNICEF a investi dans le renforcement des capacités des agents en matière de récolte de données, de ciblage de programmes humanitaires, de gestion de dossiers et de traitement des plaintes. En Turquie, le système de gestion des informations de protection sociale est en cours d'adaptation pour permettre d'y inclure efficacement des données relatives aux réfugiés et à la fréquentation scolaire des étudiants non turcs. Des éléments restent toutefois à apporter pour déterminer comment ces programmes peuvent contribuer à améliorer durablement les systèmes nationaux.

La préparation des organisations est essentielle pour assurer une mise en œuvre rapide des programmes. Entreprendre les évaluations et les analyses nécessaires pour déterminer s'il est faisable de jeter des ponts avec les systèmes nationaux

et conclure les accords requis est un processus qui peut prendre du temps. Lorsque l'UNICEF étudie le système de protection sociale concerné avant que l'urgence ne se déclare, la réponse est plus rapide. Au Yémen, la relation de travail préalable de l'UNICEF avec le Fonds d'assistance sociale (SWF, *Social Welfare Fund*) avant la crise a favorisé une compréhension et une confiance mutuelles des parties ainsi qu'une solide connaissance des avantages et inconvénients des systèmes nationaux. Cette façon de procéder a permis d'atteindre plus rapidement des accords et poussé le SWF à se montrer plus souple quant à l'utilisation du système national.

La mise en œuvre de programmes de transferts monétaires humanitaires passant par des systèmes nationaux présente des avantages et des inconvénients par rapport à une mise en œuvre indépendante.

Si l'établissement de liens avec les systèmes nationaux de protection sociale en vue de fournir une assistance humanitaire présente des avantages potentiels, cette façon de travailler comporte également des défis particuliers, comme dans tout collaboration. Dans certains cas, des tensions peuvent surgir entre la double vocation d'un programme conjoint : fournir une aide humanitaire rapide et efficace d'une part et, de l'autre, mobiliser et renforcer les systèmes nationaux. Si l'utilisation de systèmes préétablis à des fins de ciblage ou de versement de transferts permet de gagner en efficacité et en vitesse de mise en œuvre, le système national doit s'assurer que des contrôles financiers suffisants sont en place, tandis que la participation du Gouvernement au ciblage de l'assistance humanitaire doit respecter des principes humanitaires. L'implication et le renforcement des capacités des gouvernements nationaux demandent d'investir plus de temps et de ressources, en particulier si ces institutions ignorent les exigences ou principes de la réponse humanitaire. Si une telle collaboration entraîne des retards ou limite la conception de l'aide humanitaire, elle peut neutraliser certains des avantages présumés d'une mise en relation avec les systèmes nationaux. Les bureaux de pays doivent anticiper et évaluer les éventuels compromis (temps, coût, vitesse et efficacité de mise en œuvre) pour chaque composante du cycle du programme de transferts monétaires afin

de déterminer si l'approche conjointe est la plus appropriée. Tout programme conjoint doit parvenir à un juste équilibre permettant d'atteindre son objectif humanitaire tout en poursuivant à plus long terme la consolidation du système, le cas échéant. Plus important encore : pendant la phase de préparation précédant la crise, les bureaux de pays de l'UNICEF doivent prévoir de renforcer les capacités de leurs partenaires nationaux de protection sociale.

Réponse aux mouvements de réfugiés et systèmes nationaux

L'UNICEF n'a pas pu adopter ce type d'approche en Jordanie ni au Liban. Au Liban, le système national d'assistance sociale est très réduit et se limite à une assistance en nature et en bons, tandis que l'assistance monétaire fournie en Jordanie par l'intermédiaire du Fonds national d'aide est elle aussi très limitée. Au vu de ces constats et du fait que ces programmes sont exclusivement destinés aux ressortissants, la mise en œuvre de programmes de transferts monétaires humanitaires de l'UNICEF s'est heurtée au moment de leur lancement à l'absence de marge politique et à une incompatibilité opérationnelle.

Ces programmes constituent toutefois un point de départ permettant à l'UNICEF d'entamer un dialogue sur la question de l'inclusion sociale avec les gouvernements nationaux et de plaider en faveur d'une amélioration des systèmes de protection sociale au profit des réfugiés comme des citoyens vulnérables. Au Liban, le transfert monétaire humanitaire axé sur les enfants de l'UNICEF, qui concerne les réfugiés et les enfants inscrits en cours du soir, constitue un vecteur par lequel peut passer l'UNICEF Liban pour recommander la mise en place de transferts monétaires destinés aux citoyens. L'UNICEF Liban collabore étroitement avec le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur sur la mise en œuvre de ce programme. Les données de suivi indiquent que les transferts monétaires ont des effets significatifs sur l'éducation des enfants libanais. En Jordanie, l'UNICEF a commencé à collaborer avec le Gouvernement pour améliorer les processus administratifs du Fonds national d'aide et inviter le Gouvernement et les bailleurs à soutenir une assistance publique aux réfugiés, tout en améliorant la qualité de la protection sociale destinée aux citoyens vulnérables.

Conclusion

L'expérience de l'UNICEF dans la région MENA a démontré que de telles associations permettent de renforcer l'efficacité et l'efficacé des réponses humanitaires. La mise en relation des programmes de transferts monétaires humanitaires et des systèmes nationaux peut en outre renforcer ces derniers. Il n'existe toutefois aucune recette unique et préétablie pour établir de tels liens. Il est clair qu'investir dans les systèmes de protection sociale avant l'éclatement des crises permet de faciliter la réponse humanitaire. Lorsque des partenaires de développement tels que l'UNICEF contribuent à la consolidation des systèmes de protection sociale, une attention supplémentaire doit être portée à la préparation et à la planification d'urgence. Les mesures nécessaires doivent être prises pour garantir la capacité des dispositifs nationaux de protection sociale à s'adapter rapidement en temps de crise, en augmentant leur couverture géographique et le montant des prestations. Préparer les partenaires de développement consiste à leur faire acquérir une bonne connaissance des forces et faiblesses des systèmes de protection sociale avant le déclenchement d'une crise. L'existence de paramètres clairs concernant la décision de recourir aux systèmes de protection sociale pour mettre en œuvre des transferts monétaires humanitaires permettra également d'accélérer les réponses. Enfin, des garde-fous doivent être intégrés aux transferts monétaires humanitaires passant par des systèmes nationaux pour garantir le respect des principes humanitaires, comme l'impartialité dans l'identification des bénéficiaires. ●

Bailey, Sarah, et Paul Harvey. 2017. *Time for Change: Harnessing the Potential of Humanitarian Cash Transfers*. Londres : Overseas Development Institute. <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11419.pdf>>. Consulté le 7 novembre 2017.

1. Le présent article repose sur un inventaire entrepris en 2017 et commandé par l'UNICEF MENARO au sujet des expériences des Bureaux de pays de l'UNICEF en matière de programmes de transferts monétaires humanitaires dans la région.
2. Consultant indépendant spécialisé en programmes de transferts monétaires, protection sociale et mise en relation de l'aide humanitaire et des systèmes nationaux.
3. Organisé à Istanbul, en Turquie, les 23–24 mai 2016.
4. Voir <<https://www.agendaforhumanity.org/>>.
5. Égypte, Irak, Jordanie, Liban, Palestine, Syrie, Turquie et Yémen.

La protection sociale dans l'Iran moderne : perspective historique

Sarah Shahyar¹

Depuis le milieu des années 1930, les recettes pétrolières ont constitué une abondante source de revenus pour l'État iranien et lui ont permis d'étendre ses activités économiques et sociales sans dépendre de l'imposition. De grands projets d'assistance sociale et d'éducation ont vu le jour pendant la première moitié du XXe siècle, et plus précisément pendant les courtes périodes de régime démocratique et constitutionnel : 1906-1911, 1943-1946 et 1951-1953 (Messkoub 2006). Les régimes d'assurance sociale instaurés dans les années 1920 et initialement destinés aux fonctionnaires ont été étendus dans les années 1940 aux employés des grands secteurs de l'économie, principalement sous l'influence croissante de la gauche iranienne et d'une classe ouvrière urbaine en plein essor qui commençait à se faire entendre (Schayegh 2006).

Le premier plan septennal de développement de l'Iran a été ratifié en 1948 par le Parlement. À partir de là, l'Iran a adopté différentes stratégies de développement visant à réduire la pauvreté et à améliorer l'assistance sociale. Tous les plans de développement qui se sont ensuite succédé jusqu'à la fin des années 1960 ont toutefois été dominés par une stratégie axée sur la croissance (Qaffari et Omid 2008).

Pendant les deux décennies précédant la Révolution de 1979, l'Iran a connu une croissance économique et un développement industriel rapide. Après le choc pétrolier de 1973, les dépenses sociales ont augmenté en termes absolus (Harris 2010) ; leur part a ensuite crû de 18 pour cent par an entre 1973 et 1979 (Messkoub 2006). Malgré une chute de la pauvreté absolue, le niveau déjà élevé d'inégalités a continué à augmenter pendant cette période (Kiddie 1980).

Au cœur de la Révolution de 1979 se trouvait la volonté de redistribuer les richesses « de la classe capitaliste aux déshérités » (Salehi-Esfahani 2009) ; rien de surprenant donc à ce que cette

revendication soit ensuite inscrite dans la Constitution de la République islamique. Le chapitre 3 de la Constitution traite des droits individuels, et notamment du droit à l'assistance sociale. L'Article 29 entérine le droit universel à la sécurité sociale en matière de santé, de chômage et de retraite. Le droit universel à l'assistance sociale se trouve par ailleurs renforcé par l'Article 43, qui évoque « l'éradication de la pauvreté et du dénuement et la satisfaction des besoins humains dans le processus de développement économique » et leur confère le statut d'objectifs et de critères de base de l'économie (République islamique d'Iran 1979 ; 1989). Bien que le discours politique ait privilégié l'égalité à la croissance économique, l'écart entre les riches et les pauvres a peu évolué dans l'Iran post-révolutionnaire (Salehi-Esfahani 2009).

La Révolution a donné lieu à une « double institutionnalisation » du système national d'assistance sociale : des institutions technocrates caractérisées par des infrastructures administratives et physiques bien développées ont continué d'exister en marge des organisations révolutionnaires « à la structure non planifiée et à la rhétorique idéologique » (Harris 2010). Une telle dualité n'est pas exclusive à l'Iran révolutionnaire. Le fait que ces institutions n'aient jamais fusionné en un système d'assistance unique peut sembler surprenant, mais notamment s'expliquer par la longue guerre menée contre l'Irak (1980-1988), pendant laquelle les trois principales organisations paragouvernementales ont délimité de nombreuses circonscriptions recevant leurs services (*ibid.*).

Ces huit années de guerre ont profondément affecté l'économie déjà fragile de l'Iran post-révolutionnaire. La crise économique qui a suivi la Révolution iranienne n'a pas seulement été marquée par un déclin de la production ou par une érosion des secteurs d'activités : elle s'est aussi caractérisée par une expansion de la production des produits de base et par une forte hausse des licenciements dans le secteur des services (Nomani et

Behdad 2006). Le déclin économique de la première décennie suivant la Révolution transparait clairement dans toutes les activités principales de l'économie (Nobakht 2008). Pendant cette période, le filet social mis en place par le Gouvernement sous la forme de subventions et de rationnement généralisé des produits de base s'est avéré essentiel pour atténuer les effets de la crise économique (Assadzadeh et Paul 2004).

Si la part des dépenses sociales du budget gouvernemental est passée de 16 à 30 pour cent entre les années 1970 et le milieu des années 1980, les dépenses sociales *per capita* en termes réels ont toutefois diminué depuis 1979, principalement sous l'effet d'une baisse du PIB et d'une forte croissance démographique pendant la première décennie post-révolutionnaire. En 1989, les dépenses sociales *per capita* en termes réels ont baissé de moitié par rapport à leur niveau de 1979 et n'ont retrouvé qu'en 1999 leur niveau antérieur à la Révolution (Messkoub 2006).

L'Iran de l'après-guerre s'est quant à lui tourné vers une libéralisation économique. Le Gouvernement s'est en effet éloigné des politiques post-révolutionnaires d'assistance sociale pour pratiquement revenir à une planification et à un cadre de développement pré-révolutionnaires (Assadzadeh et Paul 2004 ; Nomani et Behdad 2006 ; Messkoub 2006 ; Salehi-Esfahani 2009).

Ce changement d'idéologie économique s'est principalement exprimé à travers les deuxième et troisième plans de développement de la République islamique (1995-1999 et 2000-2004), qui ont établi un cadre juridique réduisant le dirigisme et accordant une plus grande place au marché. Les réformes ont toutefois piétiné sous l'effet d'une montée de l'opposition à la libéralisation économique (Nomani et Behdad 2006 ; Salehi-Esfahani 2009). Renonçant à une politique de libéralisation complète, l'État s'est lancé dans une stratégie « en zigzag » consistant à poursuivre autant



Photo : David Stanley. Étudiantes en train de dessiner, Ispahan, Iran, 2013 <<https://goo.gl/X9MPJA>>.

« Les considérables progrès réalisés par l'Iran ont permis de rendre des services publics clés tels que les soins de santé et l'éducation plus abordables et accessibles à sa population.

que possible la libéralisation, mais à faire marche arrière en cas de grogne populaire (Nomani et Behdad 2006).

La croissance économique a repris pendant la deuxième décennie suivant la Révolution, notamment sous l'effet de la hausse des revenus pétroliers. Les chiffres indiquent que la pauvreté absolue a baissé depuis le milieu des années 1990 pour atteindre des niveaux contrastant radicalement avec les taux de pauvreté absolue de la fin des années 1970 (Harris 2010). Malgré la baisse de la pauvreté absolue, les inégalités ont retrouvé leur niveau de 1960 après avoir légèrement reculé pendant la guerre (*ibid.*) En 2014, la mesure des inégalités fournie par le coefficient de Gini s'élevait à 0,36.

L'une des plus spectaculaires transformations de l'économie iranienne depuis la Révolution de 1979 a résidé dans le changement de taille et de nature de l'emploi disponible. Pendant la première décennie suivant la Révolution, la croissance de la population en âge de travailler s'est heurtée à un déclin de l'emploi qui a principalement et durement affecté les employés du secteur privé appartenant à la classe ouvrière et à la classe moyenne (Nomani et Behdad 2006). Selon l'Organisation iranienne de sécurité sociale, la main-d'œuvre informelle représentait 49 pour cent de l'ensemble des travailleurs urbains en 2002 (Etminan et Chaker-Ol-Hosseini 2007). À l'heure actuelle, l'économie iranienne reste en proie à un taux de chômage à deux chiffres

et à une forte inflation. Selon le Centre statistique d'Iran (2017), le chômage et l'inflation tournent respectivement autour de 12,6 et 8 pour cent.

En 2014, l'Iran est sorti de récession avec un PIB en hausse de 4,5 pour cent pendant le deuxième trimestre (EIU 2015). Si le pays profite d'une hausse des exportations pétrolières découlant de la levée des sanctions, la chute des prix du pétrole a considérablement dévalorisé cette manne. Si l'économie a *de facto* absorbé les effets de la baisse des ventes et des prix du pétrole découlant des sanctions internationales, le maintien des prix pétroliers à un faible niveau devrait affecter l'économie à plus long terme (Nephew et Salehi-Esfahani 2015). S'il est prévu que le PIB du pays augmente d'environ 5,6 pour cent par an en moyenne entre 2017 et 2012 (EIU 2017), la complexité de son environnement commercial et la faiblesse des prix du pétrole devraient toutefois le maintenir en dessous de son plein potentiel.

Le système de protection sociale en Iran Malgré toutes ces épreuves, les considérables progrès réalisés par l'Iran ont permis de rendre des services publics clés tels que les soins de santé et l'éducation plus abordables et accessibles à sa population. La protection sociale y est actuellement fournie sous la forme d'assurance sociale, d'assistance sociale et d'aide d'urgence.

Les prestations versées par différentes organisations d'assurance et de fonds de pension majoritairement publics sont

principalement accordées aux employés constituant le cœur du marché du travail et travaillant pour des entreprises publiques comme privées. Parmi les principales organisations d'assurance sociale figurent l'Organisation de sécurité sociale, l'Organisation iranienne d'assurance maladie, le Fonds de pension des fonctionnaires, le Fonds de pension des forces armées, le Fonds de pension spécial pour les employés des entreprises publiques comme la Société nationale iranienne du pétrole et la Banque centrale et le Fonds d'assurance pour les populations rurales et nomades.

Avec le lancement en 2014 de son Plan de transformation de la santé, l'Iran figure désormais parmi les quelques pays en développement à disposer d'un régime d'assurance sociale universel couvrant plus de 90 pour cent de la population. Ce plan vise à accroître la couverture de l'assurance santé de base, à améliorer la qualité des soins de santé dispensés dans les hôpitaux publics et à réduire les frais et dépenses de santé. Certaines données indiquent qu'il a effectivement contribué à réduire les frais et dépenses d'hospitalisation dans différentes provinces (Heidarian et Vahdat 2015 ; Fazel Jahromi et al. 2017 ; Piroozi et al. 2017).

En Iran, l'assistance sociale non contributive est gérée par l'Organisation d'assistance sociale, des organisations para-gouvernementales et des programmes publics de subventions. Parmi les services sociaux proposés par l'Organisation d'assistance sociale publique

figurent une aide au revenu destinée aux ménages dans le besoin, ainsi que des services de rééducation destinés aux personnes handicapées, principalement en milieu urbain. Les services dispensés par la Fondation IKRF (*Imam Khomeini Relief Foundation*) comprennent une assistance financière, une assurance maladie, des bourses scolaires, des subventions à la construction, des allocations mariage et des prêts pour l'autosuffisance. L'IKRF fournit une assistance financière prenant la forme de transferts monétaires et en nature aux ménages dans le besoin, notamment aux personnes âgées vivant en milieu rural et aux victimes de catastrophes naturelles.

Adoptée fin 2010, la Loi iranienne de réforme des subventions peut être considérée comme l'une des politiques socio-économiques les plus importantes de la dernière décennie. La levée des subventions s'est en effet accompagnée de l'instauration d'un programme de transferts monétaires doté d'une couverture presque universelle (près de 90 pour cent de la population) et proche d'un salaire minimum. L'adhésion à ce programme reposait sur une auto-évaluation ne demandant aux Iraniens que de remplir une candidature à inclure dans le programme. Quelque mois après le lancement du programme, le nombre de participants dépassait déjà les 70 millions (Guillaume et al. 2011).

Au début du plan, avant que les transferts monétaires ne perdent de la valeur sous

l'effet de l'inflation et de la dévaluation de la devise nationale, les prestations étaient généreuses : le montant du transfert monétaire accordé à une famille de quatre personnes s'élevait à près de 60 pour cent du salaire minimum et à 28 pour cent des dépenses médianes *per capita* (Salehi-Esfahani 2014). L'analyse de Salehi-Esfahani montre qu'entre 2009 et 2012, l'index d'écart de pauvreté a chuté plus vite que le nombre de personnes pauvres, un décalage qui peut en partie s'expliquer par le fait que les effets des transferts monétaires sont plus élevés sur les bénéficiaires appartenant aux couches de revenus les plus faibles, mais aussi par la vaste portée du programme, en particulier chez les plus pauvres.

Un an et demi après le début du programme, les sanctions internationales ont toutefois réduit l'accès du pays au commerce international et entraîné un net recul des exportations, perturbant ainsi la production industrielle. La valeur de la devise nationale iranienne (le rial) a par conséquent chuté de 300 pour cent entre 2010 et 2014. Conjuguée à la hausse de l'inflation, cette dévaluation a considérablement érodé la valeur réelle des transferts monétaires et certainement amoindri du même coup leur potentiel de réduction de la pauvreté, au moins dans une certaine mesure. Le *Parliament Research Centre* (2017) estime qu'à cause de la forte inflation, seuls 35 pour cent de la population iranienne est sortie gagnante en termes réels de la réforme des subventions et du programme de

transferts monétaires de compensation qui l'a accompagnée.

Depuis le lancement du programme, le Gouvernement applique une méthode progressive lui permettant d'exclure les déciles supérieurs, assorti d'un rigoureux mécanisme de traitement des plaintes. L'admissibilité au programme est établie par une évaluation des ressources fondée sur des données relatives à l'emploi et aux revenus, mais aussi à la possession d'actifs. Ces données ont été concentrées dans un système d'information intégré permettant de recueillir et de croiser les informations relatives aux actifs, au revenu, aux prestations sociales et aux crédits des individus.

Le programme de transferts monétaires continue de faire l'objet de débats animés dans le pays. Des pressions croissantes de tous bords demandent à affiner encore le ciblage afin de réduire la couverture et le coût du programme. Le défi immédiat consiste à financer les transferts. Dans un récent rapport, le *Parliament Research Centre* indique que la Loi budgétaire de 2017 exige l'exclusion d'au moins 14 millions de bénéficiaires supplémentaires du programme.

Dans le contexte des réformes des subventions, le programme de transferts monétaires est plutôt considéré comme une compensation des subventions que comme un droit, même si cette réforme reposait sur une volonté de redistribution, du moins sur le plan rhétorique. Le programme iranien de revenu minimum est donc né de la réforme des subventions. L'explication de son universalité est principalement à chercher du côté de son administration et des difficultés à appliquer un ciblage dès les premiers stades de mise en œuvre (Tabatabai 2012 ; Guillaume et al. 2011). L'abandon de cette universalité au profit d'un programme avant tout conçu pour les plus pauvres risque toutefois de modifier la nature du système d'assistance sociale iranien, l'assimilant davantage à un programme fondé sur le principe de la charité que sur celui de citoyenneté.

Comme l'a déclaré Richard Titmuss, « les services destinés aux plus misérables deviennent des services misérables ». Un programme ciblant exclusivement les pauvres risque de perdre le soutien



Photo : Tobi Gaulke. Un boucher montre ses produits, Kermanshah, Iran, 2016 <<https://goo.gl/qnEzUH>>.

de la classe moyenne et de la population aisée, puis de s'appauvrir sur le plan de la quantité comme de la qualité. De plus, la capacité du ciblage économétrique à prédire qui est pauvre et qui ne l'est pas fait l'objet de critiques croissantes (Brown et al. 2016).

Lorsque le ciblage devient inévitable pour des raisons budgétaires ou politiques, on peut se demander s'il existe des méthodes alternatives à l'évaluation des ressources qui permettraient de préserver au moins quelques caractéristiques universalistes essentielles du système d'assistance sociale et d'atténuer certains coûts associés au ciblage de la pauvreté, comme les coûts de la solidarité sociale, de la gestion administrative, des taux d'erreurs élevés, d'une faible contribution à la réduction de la pauvreté et du risque de mécontentement public.

Concernant le cycle de vie, la combinaison d'une prestation universelle pour l'enfant ciblant l'ensemble de certaines tranches d'âge et d'une prestation de vieillesse pourrait constituer une solution alternative à l'actuelle méthode de ciblage et minimiser les risques et les coûts associés. ●

Assadzadeh, A., et S. Paul. 2004. « Poverty, Growth, and Redistribution : A Study of Iran. » *Review of Development Economics* 8(4) : 640–653.

Brown, C., M. Ravallion, et D. van de Walle. 2016. « A Poor Means Test ? Econometric Targeting in Africa. » *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 22919. Washington, DC : National Bureau of Economic Research.

EIU. 2015. « Iran Country Report, February 2015. » Site Web de l'*Economic Intelligence Unit*. <<http://www.eiu.com>>. Consulté le 1er février 2015.

EIU. 2016. « Country Forecast : Iran, January 2016. » Site Web de l'*Economic Intelligence Unit*. <<http://www.eiu.com>>. Consulté le 1er janvier 2015.

Etmian, E., et K. Chaker-Ol-Hosseini. 2007. « Social Protection for Informal Workers : Iranian Experience. » *Proceedings of the 5th International Research Conference on Social Security, Warsaw, March 5–7, 2007*.

Fazel Jahromi, B., A. Yazdanpanah, et A. Ghavam. 2017. « The Effect of Healthcare Reform Plan on Costs Paid by Patients Hospitalized in Paraclinical Services. » *Journal of Pharmaceutical and Biological Sciences* 5(3) : 81–84.

Guillaume, D., R. Zyttek, et M.R. Farzin. 2011. « Iran—The Chronicles of the Subsidy Reform. » *Working paper* du FMI/11/167. Washington, DC :



Photo : Ninara. Un nomade migre à Lorestan, Iran, 2011 <<https://goo.gl/Pqv61d>>.

Fonds monétaire international. <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11167.pdf>>. Consulté le 7 novembre 2017.

Harris, K. 2010. « Lineages of the Iranian Welfare State : Dual Institutionalism and Social Policy in the République islamique d'Iran. » *Social Policy & Administration* 44(6) : 727–745.

Heidarian, N., et S. Vahdat. 2015. « The Impact of Health transformation Plan on Out of Pocket Payment in Isfahan. » *Iran's Medical Council's Journal* 33(3) : 187–194 [en perse].

Islamic Parliament Research Centre. 2017. *On the Resources and Utilisation of Targeted Subsidies*. Report Serial No. 23015269, mai [en perse]. <<http://rc.majlis.ir/fa/report/show/1016955>>. Consulté le 4 novembre 2017.

République islamique d'Iran. 1979. *Constitution de la République islamique d'Iran, 1979*. Téhéran : République islamique d'Iran. <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b56710.html>>. Consulté le 30 septembre 2017.

République islamique d'Iran. 2010. *Targeted Subsidies Act* (16 janvier 2010). Téhéran : Parlement islamique d'Iran. <http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state/738542?fk_legal_draft_oid=720654>. Consulté le 7 octobre 2017.

Keddie, N. 1980. *Iran, Religion, Politics and Society*. Londres : Frank Cass et Company Limited.

Messkoub, M. 2006. « Social policy in Iran in the twentieth century. » *Iranian Studies* 39(2) : 227–252.

Nephew, R., et D. Salehi-Isfahani. 2015. *Implications of Sustained Low Oil Prices On Iran*. New York : Centre on Global Energy Policy, Columbia University School of International and Public Affairs.

Nobakht, M.B. 2008. « The Impact of Rise in Oil Price on the Iranian Labour Market and the Countries of MENA Region : Comparative Study » *Rahbord* 46: 37–86 [en perse].

Nomani, F., et S. Behdad. 2006. *Class and Labor in Iran*. New York : Syracuse University Press.

Piroozi, B., A. Rashidian, G. Moradi, A. Takian, H. Ghasri, et T. Ghadimi. 2017. « Out-of-Pocket and Informal Payment Before and After the Health Transformation Plan in Iran : Evidence from Hospitals Located in Kurdistan, Iran. » *International of Health Policy and Management* 6(10) : 573–586.

Qaffari, Q.R., et R. Omid. 2008. « Quality of life in Iran's Development Programmes. » *Social Welfare Quarterly* 8(30–31) : 33–39 [en perse].

Salehi-Isfahani, D. 2009. « Oil Wealth and Economic Growth in Iran. » In *Contemporary Iran : Economy, Society, Politics*, dirigé par A. Gheissari. New York : Oxford University Press : 3–37.

Salehi-Isfahani, D. 2014. « Iran's Subsidy Reform : from Promise to Disappointment. » *Policy Perspective* 13, juin. Gizeh, Égypte : Economic Research Forum.

Shayegh, C. 2006. « The Development of Social Insurance in Iran : Technical-Financial Conditions and Political Rationales 1941–1960. » *Iranian Studies* 39(4) : 539–568.

Centre iranien des statistiques. 2014. *Summary Results of the Iranian Urban and Rural Household Income and Expenditure Survey 2013–2014*. Téhéran : Centre iranien des statistiques. <https://www.amar.org.ir/Portals/1/releases/s_heis_ur_1392.pdf>. Consulté le 30 septembre 2017.

Centre iranien des statistiques. 2017. « Key Statistical Indicators. » Centre iranien des statistiques website. <<https://www.amar.org.ir>>. Consulté le 30 septembre 2017.

Tabatabai, H. 2012. « From Price Subsidies to Basic Income : The Iran Model and its Lessons. » In *Exporting the Alaska Model : Adapting the Permanent Fund Dividend for Reform around the World*, dirigé par K. Widerquist et M. Howard. New York : Palgrave Macmillan : 17–32.

1. Spécialiste en Protection sociale, UNICEF Syrie.

La réforme de la protection sociale et la pauvreté des enfants au Maroc

Mahdi Halmi¹

Parmi les objectifs de l'Agenda 2030 pour le développement durable figure la mise en place de systèmes de protection sociale adaptés à tous. La cible 1.3 de l'Objectif 1 exhorte plus particulièrement les pays à « mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et à faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient » (Nations Unies 2017). Cet effort conjoint aidera également les pays à atteindre d'autres cibles de développement durable, telles que la réduction des inégalités et la construction d'un monde où personne n'est mis de côté et où tous ont accès à la protection sociale.

Dans ce contexte, le modèle de développement fondé sur la croissance inclusive adopté par le Maroc il y a plus de dix ans a permis au pays de considérablement réduire ses niveaux de pauvreté et de vulnérabilité. Les taux de pauvreté monétaire absolue ont ainsi chuté,² passant de 13,3 à 4,2 entre 2001 et 2014, malgré la persistance de disparités territoriales (8,9 pour cent en milieu rural contre 1,1 pour cent seulement en milieu urbain) (HCP 2015).

Des progrès considérables ont été accomplis dans différents domaines (éducation, santé et nutrition) en matière de prévalence de la malnutrition infantile et d'indicateurs de survie des mères et des enfants. Des défis de taille restent toutefois à relever pour garantir l'équité, la qualité et la pérennité de ce processus, en particulier chez des catégories vulnérables spécifiques, telles que les populations vivant en milieu rural ou enclavé, les migrants étrangers, les personnes handicapées, etc.

Les progrès récemment accomplis au Maroc sont le fruit d'investissements publics dans des services sociaux de base, des infrastructures et la diversification de l'offre de protection sociale. La protection sociale marocaine a effectivement généré des changements positifs à travers sa composante de sécurité sociale contributive,³ sa composante de protection sociale partiellement contributive (dont le Régime d'assistance médicale aux économiquement démunis, RAMED) et son système non contributif (dont le programme Tayssir,⁴ les subventions énergétiques et alimentaires et les allocations destinées aux veuves vulnérables ou aux femmes divorcées avec enfant). Élaborées séparément à partir de méthodes de ciblage et de modes de gouvernance non harmonisés, ces initiatives se caractérisent par un

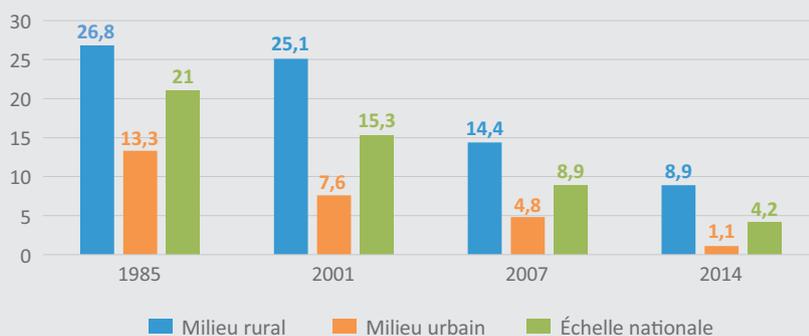
manque d'intégration et une couverture insuffisante de certains risques et groupes de population vulnérables. Une meilleure coordination leur permettrait d'obtenir de meilleurs résultats, c'est pourquoi la réforme de ce système est en tête des priorités gouvernementales depuis 2013.

Le ministère des Affaires générales et de la Gouvernance (MAGG) est l'entité nationale chargée de coordonner ce processus complexe de réforme, qui comprend une composante soutenue par l'UNICEF. Entre 2013 et 2016, le soutien technique de l'UNICEF a en effet permis d'élaborer une « Vision intégrée de la protection sociale axée sur l'enfance », adoptée par le MAGG en novembre 2016. Cette vision repose sur la cartographie des programmes de protection sociale conjointement élaborée en 2015 par le MAGG et l'UNICEF, qui a révélé l'existence de 140 initiatives différentes dans ce domaine.

L'analyse de cette cartographie a souligné le manque de clarté qui caractérise les critères d'admissibilité et la définition des populations cibles de chaque programme. Comme dans de nombreux pays à revenu intermédiaire, les initiatives lancées au Maroc pour répondre aux besoins de différentes catégories de population n'ont pas anticipé leurs propres effets secondaires transversaux ni tenu compte des catégories non protégées. Les subventions énergétiques ont par exemple lourdement pesé sur le budget public, dont le déficit s'élevait en 2012 à plus de 6,8 pour cent du PIB (ministère marocain de l'Économie et des Finances 2017), alors qu'une grande partie de leurs bénéficiaires n'étaient pas pauvres.⁵

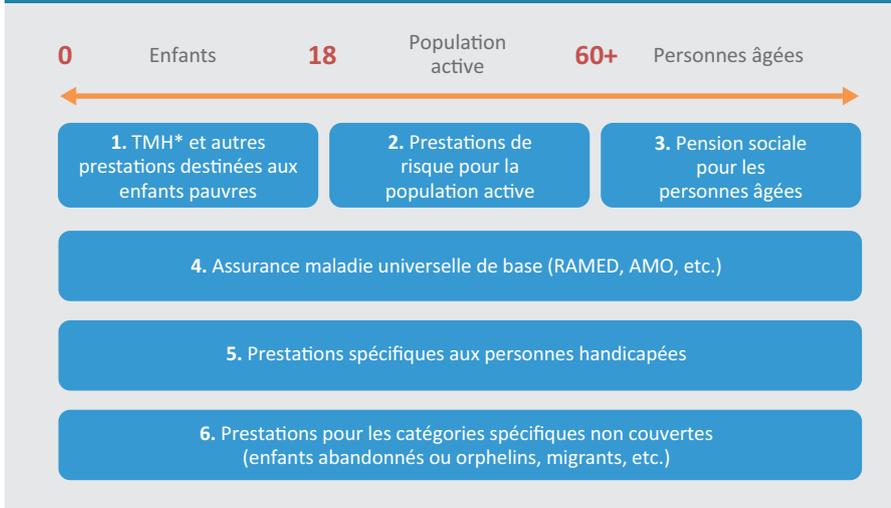
Selon la cartographie, parmi les catégories exposées au risque d'exclusion figurent les enfants d'âge préscolaire, les enfants et les femmes vivant en milieu rural, les travailleurs informels et leur famille, les jeunes non qualifiés, les personnes âgées, la plupart des personnes handicapées, les femmes

FIGURE 1 : Évolution de la pauvreté absolue en fonction du lieu de résidence



Source : HCP (2015).

FIGURE 2 : Panorama des composantes de la Vision



Note : TMH = Programme de transferts harmonisés destiné aux enfants pauvres (Transferts monétaires harmonisés).

Source : MAGG, UNICEF et EPRI (2016).

en difficulté (veuves, divorcées ou célibataires avec enfants à charge), les migrants et les réfugiés.

Concernant le ciblage des enfants, la cartographie souligne également que la couverture des programmes existants est visiblement insuffisante. Dans certaines zones géographiques, le programme Tayssir ne couvre par exemple que les enfants en âge d'être scolarisés ; les allocations familiales ne couvrent quant à elles que les enfants de travailleurs formels, tandis que les allocations destinées aux veuves vulnérables et aux mères pauvres divorcées avec enfants ne couvrent qu'une très faible proportion d'enfants en difficulté.

Au niveau institutionnel, ce manque d'intégration se manifeste notamment à travers l'existence d'un grand nombre de programmes à petite échelle destinés aux personnes handicapées et administrés par différentes institutions, comme le ministère du Développement social, l'Entraide nationale, le ministère de la Santé, etc. La cartographie a fait ressortir la diversité des organisations chargées de concevoir et de mettre en œuvre les composantes du système de protection sociale mexicain. Plus de 50 acteurs sont en effet responsables de la gouvernance, de la mise en œuvre et/ou du financement de la protection sociale, un morcellement qui entrave son intégration institutionnelle.

De vastes consultations nationales menées en 2015-2016 ont servi de base à l'élaboration de la Vision et permis de relever les défis de l'harmonisation, de l'intégration et de la couverture à une échelle nationale. La Vision propose un système de protection sociale intégré tenant compte des risques et vulnérabilités associés aux différents stades de la vie et s'articule autour de six composantes (voir Figure 2).

La mise en œuvre de cette Vision et sa transformation en une solide stratégie requiert de plus amples informations pour mettre au point des programmes de protection sociale efficaces et bien ciblés.

Il est primordial de recueillir des données solides sur la pauvreté et la vulnérabilité des enfants pour orienter la prochaine stratégie intégrée de protection sociale et la conception des programmes.

L'Observatoire national de développement humain (ONDH) a contribué à ce processus, en partenariat avec le ministère du Développement social et avec le soutien de l'UNICEF, et a finalisé en 2017 une étude sur la pauvreté multidimensionnelle des enfants au Maroc. Cette étude applique la méthode d'analyse du chevauchement des privations multiples (MODA, *Multiple Overlapping Deprivation Analysis*)⁶ au contexte marocain et fournit une analyse approfondie des composantes

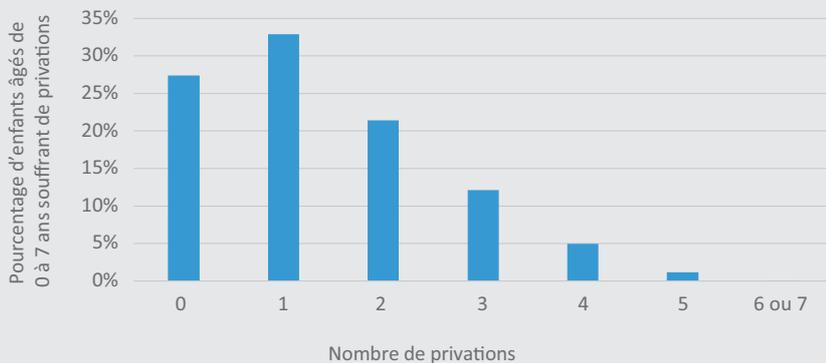
« La mise en œuvre de cette Vision et sa transformation en une solide stratégie requiert de plus amples informations pour mettre au point des programmes de protection sociale efficaces et bien ciblés.

de la Vision : des prestations destinées aux personnes handicapées, une assurance maladie universelle et surtout un programme de transferts harmonisés (TMH). Cette étude permet également de mieux comprendre les différents aspects de la pauvreté et de la vulnérabilité des enfants pour prendre de meilleures décisions en matière de politiques publiques ciblant les enfants. La méthode MODA a sélectionné des dimensions et des indicateurs pertinents de la pauvreté afin d'analyser la pauvreté infantile tout au long des différents stades de la vie. Après les consultations nationales menées pour adapter cette méthode au contexte national, trois tranches d'âge ont été sélectionnées (0-4, 5-14 et 15-17 ans) pour analyser huit dimensions du bien-être et des privations chez les enfants : la santé, l'éducation, la nutrition, l'eau, l'assainissement, le logement, l'information et la couverture de l'assurance maladie. Les principaux enseignements tirés de cette analyse sont exposés ci-dessous.

Au Maroc, 4 enfants sur 10 souffrent de privations multiples.

L'étude a montré que 39,7 pour cent des enfants souffrent de privations dans au moins deux dimensions essentielles de leur bien-être, d'où la nécessité d'améliorer le bien-être des enfants les plus pauvres, tandis que 27,4 pour cent seulement ne souffrent d'aucune privation.

FIGURE 3 : Pauvreté multidimensionnelle des enfants au Maroc en 2015



Source : ONDH, UNICEF et EPRI (2017).

Près de la moitié des enfants n'ont pas accès l'assurance maladie.

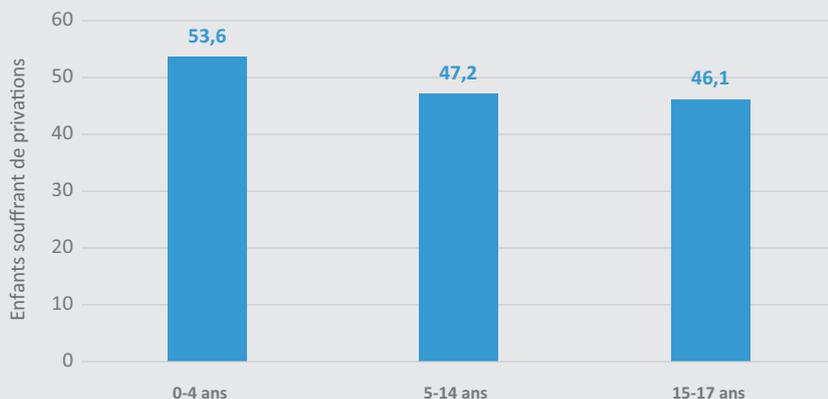
Cette analyse a identifié des taux de privation plus élevés dans la dimension « couverture de l'assurance maladie » : indépendamment de la tranche d'âge, près de la moitié des enfants n'ont pas accès ou ne sont pas affiliés à l'Assurance maladie obligatoire (AMO), au RAMED ni à aucun autre régime d'assurance public ou privé (Figure 4).

Outre la fréquence élevée des privations dans cette dimension, l'analyse indique que les enfants vivant en milieu rural, dans des ménages dont le chef n'a qu'un faible niveau d'éducation ou dans des ménages vivant en situation de pauvreté monétaire ou de vulnérabilité sont plus exposés

au risque de n'être couvert par aucune assurance maladie, et donc plus exposés au risque de ne pas recourir à des soins de santé en cas de besoin.

Des progrès considérables ont déjà été réalisés en matière de couverture des soins de santé en élargissant l'accès au RAMED aux populations pauvres et vulnérables, comme en témoigne la chute des taux de privations dans cette dimension (en 2013, les taux de privations des tranches d'âge de 0-4, 5-14 et 15-17 s'élevaient respectivement à 65,4, 64,3 et 67,1) (ONDH 2013). Des efforts supplémentaires devront toutefois être déployés pour garantir l'accès de chaque enfant aux soins de santé, d'où l'importance de la quatrième composante de la Vision : la couverture des soins de santé (Figure 2).

FIGURE 4 : Proportion d'enfants souffrant de privations par tranche d'âge au Maroc en 2015



Source : ONDH, UNICEF et EPRI (2017).

Caractéristiques communes aux enfants pauvres

Le profil des enfants vulnérables peut être dressé à partir des caractéristiques socioéconomiques des ménages auxquels ils appartiennent. Le niveau de vulnérabilité le plus élevé correspond à la plus grande accumulation de privations et se retrouve souvent chez les ménages ruraux vivant en situation de pauvreté monétaire ou de vulnérabilité et/ou chez les ménages dont le chef n'a pas d'éducation formelle. Cette étude indique également que : 1) la pauvreté multidimensionnelle affecte aussi les enfants provenant de ménages non pauvres (27,6 pour cent d'entre eux vivent en situation de pauvreté multidimensionnelle, c'est-à-dire qu'ils souffrent de privations dans au moins deux des dimensions analysées du bien-être des enfants) et 2) 6,7 pour cent des enfants appartenant à des ménages vivant en situation de pauvreté monétaire ou de vulnérabilité ne sont souffrent pas de pauvreté multidimensionnelle. La première composante de la Vision (le programme de TMH) constitue donc une réponse appropriée qu'il conviendrait de développer pour renforcer sa cohérence et son efficacité, notamment en matière de ciblage.

Conséquences sur les politiques publiques ciblant les enfants, notamment en matière de protection sociale

Investissements dans des domaines relatifs au bien-être des enfants
La méthode MODA a révélé des insuffisances dans des domaines tels que les infrastructures (eau, assainissement, logement), la nutrition, la santé, la couverture de l'assurance maladie et l'éducation, soulignant ainsi le besoin d'améliorer la mise en œuvre et l'efficacité des politiques et stratégies en place dans ces domaines, et surtout dans le domaine de la protection sociale.

Lutter contre la pauvreté multidimensionnelle en menant les interventions nécessaires

L'étude MODA indique que 34,6 pour cent des enfants marocains appartenant à des ménages ne vivant pas en situation de pauvreté monétaire ni de vulnérabilité souffrent de privations dans deux dimensions ou plus. Ce constat montre que le respect des droits des enfants ne

dépend pas des moyens financiers des ménages et remet donc en question les idées reçues sur la meilleure façon d'identifier les enfants pauvres. Puisque l'aspect monétaire de la pauvreté ne suffit pas à déterminer le niveau de bien-être d'un enfant, il est nécessaire d'adopter une stratégie complète pour éradiquer la pauvreté monétaire, diffuser des informations et investir dans les infrastructures publiques.

Lutter contre la pauvreté multidimensionnelle via un système de protection sociale intégré

Malgré les progrès réalisés au Maroc, de nombreux enfants souffrent encore de privations multiples. L'analyse MODA montre en effet que 39,7 pour cent des enfants souffrent de privations simultanées dans deux dimensions au moins. La mise en œuvre d'un système de protection sociale intégré et axé sur l'enfance, comme décrite dans la figure 2, semble donc apporter une réponse appropriée pour lutter contre les privations multiples affectant les enfants marocains.

Dans ce contexte, le Maroc aspire à axer davantage son système sur l'enfance et à incarner sa Vision dans un système de protection sociale moderne, efficace et efficient. À cette fin, le pays a défini les deux étapes suivantes : 1) élaborer une stratégie et une analyse complètes des piliers du nouveau système, dont une analyse des bénéficiaires, afin de concevoir des politiques solides, 2) analyser la marge budgétaire et 3) dresser une feuille de route pour la réforme en mettant l'accent sur des interventions liées aux enfants, aux jeunes et aux familles. Ce processus visera notamment à réduire la pauvreté multidimensionnelle des enfants et à réaffirmer leurs droits, comme le prévoit la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. ●



Photo : UNICEF/Pirozzi. Enfants dans l'Est du Maroc, 2007.

EPRI. 2015. *Mapping de la protection sociale au Maroc*. Rabat : Economic Policy Research Institute, ministère des Affaires générales et de la Gouvernance et UNICEF.

EPRI. 2016. *Vision intégrée de la protection sociale sensible aux enfants au Maroc*. Rabat : Economic Policy Research Institute, ministère des Affaires générales et de la Gouvernance et UNICEF.

Gouvernement marocain. 2012. « Competition Council study on products subsidised under the compensation system. » <<http://www.conseil-concurrence.ma>>. Consulté le 21 septembre 2017.

HCP. 2014. *Enquête nationale sur la Consommation et les dépenses des Ménages*. Rabat : Haut-Commissariat au Plan.

HCP. 2015. *Le Maroc entre Objectifs du Millénaire pour le Développement et Objectifs de Développement Durable : Les acquis et les défis*. Rabat : Haut-Commissariat au Plan.

MAGG, UNICEF et EPRI. 2016. *Vision de la protection sociale au Maroc*. Rabat : Ministère des Affaires générales et de la Gouvernance, UNICEF et Economic Policy Research Institute.

Ministère de l'Économie et des Finances du Maroc. 2017. *Tableau de Bord des Finances publiques-juin 2017*. Rabat : Ministère de l'Économie et des Finances.

ONDH. 2013. *Résultats de l'enquête panel des ménages*. Rabat : Observatoire national de Développement Humain.

ONDH. 2015. *Résultats de l'enquête panel des ménages*. Rabat : Observatoire national de Développement Humain.

ONDH, UNICEF et EPRI. 2017. *Profil de la pauvreté des enfants au Maroc (MODA)*. Rabat : Observatoire National de Développement Humain, UNICEF et Economic Policy Research Institute.

Nations Unies. 2017. « Sustainable Development Goal 1: End poverty in all its forms everywhere. » Site web Sustainable Development Knowledge Platform des Nations Unies. <<https://sustainabledevelopment.un.org/sdg1>>. Consulté le 21 septembre 2017.

1. Spécialiste en politiques sociales, UNICEF Maroc. Les opinions exprimées dans les publications de l'IPC-IG sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'UNICEF ou d'autres institutions mentionnées dans le présent document. L'auteur remercie les représentants de l'UNICEF au Maroc, Regina De Dominicis

et le chef de la Section d'inclusion sociale, Leonardo Menchini, pour leur soutien. Un remerciement spécial à l'ONDH et au MAGG pour leur collaboration.

2. Le Haut-commissaire au plan (HCP) calcule le seuil de pauvreté absolu à partir des standards de la FAO-OMS (composante alimentaire) et de la méthode employée par la Banque mondiale pour estimer la composante non-alimentaire de ce seuil. En 2014, la valeur moyenne du seuil de pauvreté absolue s'élevait à une parité de pouvoir d'achat (PPA) de 2,5 dollars par personne et par jour (1 USD PPA = 4,88 AED). Tout ménage dont les dépenses *per capita* sont situées entre le seuil de pauvreté absolue et une valeur 1,5 fois supérieure à celui-ci est jugé vulnérable.

3. HCP (2015).

4. Programme de transferts monétaires destiné aux enfants en âge d'être scolarisés et vivant dans les zones rurales ciblées.

5. Gouvernement du Maroc (2012).

6. Cette analyse a été élaborée avec le Centre de recherche *Innocenti* de l'UNICEF. Pour de plus amples informations, voir <<https://www.unicef-irc.org/MODA/>>.

Tayssir : le premier programme de transferts monétaires conditionnels de la région MENA

Mario Györi, Fábio Veras Soares
et Alexis Lefèvre¹

Le programme marocain Tayssir est le premier programme de transferts monétaires conditionnels de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (région MENA, de l'anglais *Middle East and North Africa*). Il distribue des transferts monétaires mensuels à toutes les familles avec enfants en âge d'être scolarisés (de 6 à 15 ans) résidant dans des municipalités caractérisées par une forte prévalence de la pauvreté (au moins 30 pour cent de la population) et de décrochage scolaire (au moins 8 pour cent). Le versement de ces transferts monétaires est conditionnée à la fréquentation scolaire des enfants.

La conception de base du Tayssir n'est pas sans rappeler les programmes de transferts monétaires conditionnels (TMC) d'Amérique latine et de quelques pays d'Asie du Sud-Est, devenus des composantes fondamentales des systèmes de protection sociale de ces pays. Les études indiquent qu'ils sont en passe d'atteindre deux objectifs : 1) réduire la pauvreté monétaire et accroître la consommation à court terme (Asfaw et al. 2014) et 2) briser le cycle intergénérationnel de la pauvreté en investissant dans le capital humain des enfants vivant dans des ménages pauvres via la scolarisation et la fréquentation scolaire (Barham, Macours et Maluccio 2013 ; Baird, McIntosh et Özler 2009), l'état de santé et les conditions de nutrition des familles bénéficiaires du programme (Barber et Gertler 2008 ; Evans et al. 2014). Pour beaucoup de ces variables de résultat, il a été démontré que les effets positifs du programme peuvent également se prolonger à long terme (Gertler, Martinez et Rubio-Codina 2012).

Le présent article examine les détails de mise en œuvre du programme Tayssir et récapitule les données disponibles sur son impact. Il compare en outre ses caractéristiques à celle d'autres

programmes de TMC à travers le monde et s'interroge sur la façon de le développer davantage, d'étendre sa couverture et de favoriser ses futurs effets positifs.

Cet article complète celui de Mahdi Halmi (2017), également disponible dans le présent numéro de *Policy in Focus*, qui fournit une analyse critique des forces et faiblesses de l'actuel système marocain de protection sociale à partir d'un examen des indicateurs de développement du pays, notamment en matière de privations des enfants. Mahdi Halmi explique que la pauvreté a considérablement reculé au Maroc pendant les vingt dernières années, passant de 15 à 4,2 pour cent entre 2001 et 2014, mais que les enfants y sont encore disproportionnellement affectés par la pauvreté. En s'appuyant sur la dernière étude N-MODA de l'UNICEF, Mahdi Halmi souligne en outre que 39,7 pour cent de tous les enfants marocains souffrent de privations multiples. Dans d'autres pays, les programmes de TMC se sont révélés extrêmement efficaces pour réduire ce type d'inégalités. Le présent article s'interroge sur la capacité du programme Tayssir à générer un impact similaire au Maroc ; il envisage par ailleurs différents scénarios envisageable pour étendre sa couverture et propose des modifications qu'il serait possible d'apporter à sa conception.

Le programme Tayssir

Tayssir est un programme de TMC versant des transferts mensuels aux ménages comprenant des enfants en âge d'aller à l'école, à condition que ces derniers soient scolarisés et fréquentent régulièrement leur établissement scolaire. Son ciblage se fait au niveau des communes. Sont admissibles au programme toutes les familles comprenant des enfants de 6 à 15 ans fréquentant le primaire ou le secondaire et vivant dans des communes ciblées (taux de pauvreté supérieur à 30 pour cent et taux de décrochage scolaire supérieur à 8 pour cent) et respectant les conditions de scolarisation et de fréquentation

scolaire (ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle 2014). Le montant des prestations augmente proportionnellement au niveau scolaire ; pour les deux premières années de primaire, le montant initial est fixé à 60 dirhams par mois, puis augmente progressivement pour atteindre 140 dirhams par mois dans le secondaire (voir Tableau 1). Les prestations sont versées tous les deux mois pendant les dix mois de l'année scolaire (pour un total de cinq versements) et limitées à trois enfants par ménage. Les paragraphes suivants résument les données disponibles sur l'impact et la couverture du Tayssir.

Éducation L'impact du Tayssir sur l'éducation a été évalué pendant sa phase pilote, entre 2008 et 2010. L'évaluation d'impact menée par Benhassine et al. (2013) a consisté en un essai randomisé contrôlé dans le cadre duquel 320 secteurs scolaires relevant des cinq régions les plus pauvres du Maroc ont été aléatoirement assignés à un groupe expérimental (recevant les prestations) ou à un groupe de contrôle (ne recevant pas les prestations).

Le groupe expérimental a été divisé en quatre sous-groupes afin d'évaluer quatre modalités différentes de mise en œuvre du programme : 1) TMC versés au père (version principale), 2) TMC versés à la mère, 3) transferts monétaires estampillés « éducation » et versés au père et 4) transferts monétaires estampillés « éducation » et versés à la mère. Dans le cas de la variante estampillée « éducation », les enfants non scolarisés recevaient eux aussi des prestations, mais celles-ci étaient explicitement présentées comme un soutien à leur scolarité. Sur les brochures de promotion du programme apparaissaient des écoliers assis à leur bureau ainsi qu'une inscription : « programme pilote de lutte contre le décrochage scolaire : pour que la place de votre enfant ne se retrouve pas vide ». L'affiliation au programme devait en outre se faire à l'école pour insister sur la vocation scolaire de ce programme.

TABLEAU 1 : Prestations du Tayssir en fonction du niveau de scolarité

Niveau	Prestation mensuelle par enfant
1 ^{ère} et 2 ^{ème} années	60 dirhams
3 ^{ème} et 4 ^{ème} années	80 dirhams
5 ^{ème} et 6 ^{ème} années	100 dirhams
Secondaire	140 dirhams

Source : Ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle (2014).

Les résultats de l'évaluation ont confirmé le succès du programme en matière d'éducation et n'ont révélé aucune véritable différence entre ses quatre variantes. D'une façon générale, les effets positifs sont indépendants de la conditionnalité ou de l'estampillage du programme, mais aussi du destinataire des versements (père ou mère). Benhassine et al. (2013) estiment que la variante des transferts monétaires estampillés (TME) versée au père génère une hausse moyenne de 7,4 pour cent de la fréquentation scolaire chez l'ensemble des enfants, mais de 12,1 pour cent chez les enfants qui avaient abandonné l'école. Le programme réduit par ailleurs le taux de décrochage scolaire de 76 pour cent (7,6 points de pourcentage) et augmente de 82 pour cent (12,1 points de pourcentage) la re-scolarisation des enfants qui avaient abandonné l'école. Ces effets sont beaucoup plus élevés que ceux des programmes de TMC plus établis, comme le *Progresa* mexicain, bien qu'il convienne de garder à l'esprit que les taux de fréquentation scolaire étaient a priori plus faibles au Maroc qu'au Mexique.

Il est intéressant de constater que l'impact de la version TME sur la fréquentation scolaire est supérieur de 2 points de pourcentage à celui de la version TMC. La principale raison de cette différence réside dans les taux de re-scolarisation, supérieurs dans le cas du TME, qui obtient donc de meilleurs résultats que le TMC en matière de capacité à scolariser ceux qui ne l'ont jamais été ou ceux qui ont abandonné l'école avant le lancement du programme ; le TME affiche de surcroît d'aussi bons résultats en matière de prévention du décrochage scolaire des enfants déjà scolarisés au lancement du programme.² Dans la mesure où le TME se caractérise également par un coût inférieur à celui du TMC, les auteurs concluent qu'un TME pourrait constituer la modalité de transfert monétaire la plus rentable pour promouvoir la fréquentation scolaire au Maroc.

Pauvreté

Si l'évaluation expérimentale du Tayssir ne s'est pas penchée sur la pauvreté ni sur les revenus *per capita*, on peut toutefois se faire une idée de sa capacité à réduire la pauvreté en comparant le montant de ses

prestations à ceux d'autres programmes de TMC. On peut s'attendre à ce que les transferts monétaires accroissent les revenus de chaque ménage bénéficiaire³ et donc, par définition, fassent chuter le taux de pauvreté.

Comme l'illustre le Tableau 1, les prestations du Tayssir augmentent proportionnellement au niveau scolaire de l'enfant, incitant encore davantage la famille à maintenir sa scolarisation au-delà du primaire et à l'inscrire dans le « cycle collégial » (enseignement secondaire).

Les prestations du Tayssir se caractérisent toutefois par un montant très faible par rapport aux programmes d'autres pays, dans la mesure où ils ne représentent que 5 pour cent de la consommation des ménages bénéficiaires (voir Tableau 2). Le programme produit donc un impact bien moindre sur la pauvreté et la consommation que ses équivalents d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est. On peut donc s'attendre à ce que son impact sur la pauvreté soit assez modeste.

Fiszbein et Schady (2009) ont comparé le *Progresa* du Mexique, le PRAF du Honduras, le RPS du Nicaragua, le *Familias en Acción* de Colombie, le programme de bourse scolaire CESSP du Cambodge et le BHD de l'Équateur. Ils ont observé que les programmes dont les prestations sont les plus réduites par rapport au niveau de consommation des bénéficiaires entraînaient les plus faibles effets sur la consommation *per capita* des ménages et avaient un impact mineur, voire nul, sur la pauvreté au niveau du

TABLEAU 2 : Comparaison du montant des prestations de programmes sélectionnés

Pays	Programme	Années de référence	Transfert mensuel	
			Montant (Dollars américains)	En pourcentage de la consommation des ménages
Maroc	<i>Tayssir</i>	2008–2010	8-13 par enfant	5
Mexique	<i>Progresa</i>	1998–1999	8-30,50 par enfant + prestation de base de 12,50 par mois + soutien aux fournitures scolaires	20
Philippines	<i>Pantawid Pamilyang Pilipino Program</i>	2009–2011	11–30 par ménage en fonction du nombre d'enfants	11
Indonésie	<i>Program Keluarga Harapan</i>	2007–2009	3,60-13,40 par ménage	17,5
Nicaragua	<i>Red de Protección Social</i>	2000–2002	28 par ménage + 2 par enfant par mois pour la fréquentation scolaire	20

Source : Banerjee et al. (2015).

« Le programme Tayssir distribue des transferts monétaires mensuels à toutes les familles avec enfants en âge d'être scolarisés. Leur versement est conditionné à la fréquentation scolaire des enfants.



Photo : Dana Smillie/Banque mondiale. Enfants à l'école, Maroc, 2010 <<https://goo.gl/C9KNc7>>.

programme. Dans leur échantillon de programmes de TMC, c'est la bourse scolaire cambodgienne CESSP qui se rapproche le plus du modèle du Tayssir (axé sur l'éducation et caractérisé par un faible montant de prestation). Si le CESSP n'a eu aucun effet sur le niveau de pauvreté ou de consommation médian des bénéficiaires, ce n'était pas son objectif, de même que la réduction de la pauvreté à court terme ne figure pas parmi les objectifs du Tayssir.

Ces observations laissent penser que la conception du Tayssir ne visait qu'un seul des deux objectifs poursuivis par les programmes de TMC classiques. Il s'agit donc plutôt d'un programme axé sur l'éducation visant à réduire le décrochage scolaire qu'un programme de réduction de la pauvreté ou d'inclusion sociale visant à garantir une sécurité de revenus et à lisser la consommation, comme c'est le cas de la plupart des programmes de TMC des autres régions du monde. C'est aussi ce que suggère le fait que le Tayssir soit administré par le ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (2017) plutôt que par le ministère du Développement.

Couverture

Si la couverture du Tayssir a augmenté au fil des dernières années, le programme ne touche encore qu'une fraction des populations pauvres et vulnérables du pays. Depuis 2008, la couverture du

programme est passée de 88 000 élèves bénéficiaires à 609 000 en 2010-2011, puis à 828 000 (522 000 ménages) en 2015-2016 (*ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle 2014 ; ministère de l'Économie et des Finances 2017*).

Une rapide évaluation fondée sur les estimations de la pauvreté des enfants fournies par Abdelkhalik (2014) montre toutefois qu'environ 1,29 million d'enfants pauvres âgés de 6 à 15 ans ne sont pas couverts par le Tayssir. Si l'on considère que les enfants vulnérables font également partie de la population cible du Tayssir, la sous-couverture monte en flèche : près de 2,5 millions d'enfants pauvres ou vulnérables ne sont pas couverts par le Tayssir. On peut ainsi conclure qu'à partir de 2014, le Tayssir a touché 40 pour cent de sa population cible si l'on considère que son groupe de référence se compose des pauvres, mais seulement 25 pour cent de sa population cible si l'on considère que son groupe de référence se compose des pauvres et vulnérables. Précisons que ces estimations ne doivent être considérées que comme de rapides calculs approximatifs.⁴

Récapitulatif

- Dans le domaine de l'éducation, le programme Tayssir a très efficacement accru la scolarisation et réduit le décrochage scolaire. Son impact en matière d'éducation est supérieur à celui de la plupart des TMC des autres régions du monde.



Photo : David Rosen, Maroc, 2014 <<https://goo.gl/Qdu4dP>>.

- Contrairement aux TMC d'Amérique latine, le Tayssir est avant tout conçu comme un programme axé sur l'éducation et non comme un programme de réduction de la pauvreté ou d'inclusion sociale. Il est géré par le ministère de l'Éducation.
- Ces particularités transparaissent à travers le très faible montant de ses prestations, qui ne représentent que 5 pour cent de la consommation moyenne des ménages bénéficiaires. Si cette mesure d'incitation suffit à assurer une fréquentation scolaire régulière, elle ne permet pas de réduire significativement la pauvreté.
- Le Tayssir est encore loin de couvrir tous les enfants dans le besoin, puisqu'il ne touche que 40 pour cent de tous les ménages vivant en situation de pauvreté et 25 pour cent de tous les ménages vivant en situation de pauvreté et de vulnérabilité.

Politiques envisageables pour renforcer le Tayssir

Au vu de l'analyse ci-dessus, trois scénarios pourraient être envisagés pour consolider le Tayssir.

À partir de l'expérience d'autres pays d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique, on peut tout d'abord penser que le Tayssir pourrait accroître son impact en revoyant



Photo : Daniel Gasienica, Maroc, 2007 <<https://goo.gl/nC3VZQ>>.

« L'expansion du Tayssir financée par la suppression des subventions alimentaires et énergétiques permettrait non seulement d'étendre la couverture de la protection sociale à tout le pays, mais aussi de réaliser des économies budgétaires.

TABLEAU 3 : Hausse des prestations du Tayssir : différents scénarios et coûts estimés

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
	Hausse des prestations pour tous les bénéficiaires actuels du Tayssir à hauteur de 20 pour cent des dépenses du ménage	Hausse des prestations à hauteur de 20 pour cent des dépenses des ménages et extension du programme à tous les enfants pauvres (ciblage géographique pour les bénéficiaires actuels, ciblage des ménages pour les nouveaux bénéficiaires)	Hausse des prestations à 20 pour cent des dépenses des ménages et extension du programme à tous les enfants pauvres et vulnérables (ciblage géographique pour les bénéficiaires actuels, ciblage des ménages pour les nouveaux bénéficiaires)
Coût supplémentaire estimé	2,139 milliards de dirhams	6,599 milliards de dirhams	10,740 milliards de dirhams
Coût en pourcentage des dépenses annuelles en subventions du Maroc	9	28	46

Note : Les estimations concernent les coûts supplémentaires générés par les changements proposés. Pour obtenir le coût total du Tayssir après son expansion, ajouter 730 millions de dirhams (budget actuel du Tayssir) aux chiffres ci-dessus.

Source : Estimations des auteurs à partir d'Abdelkahlek (2014), ministère de l'Éducation (2014), Verme et Massnaoui (2017).

ses prestations à la hausse. Comme le soulignent Banerjee et al. (2015), le montant des prestations versés par les autres programmes de TMC du monde représente de 6 à 25 pour cent de la consommation moyenne des ménages bénéficiaires, contre 5 pour cent dans le cas du Tayssir.

Deuxièmement, la couverture du programme pourrait être étendue aux ménages pauvres actuellement exclus du Tayssir. Pour ce faire, le Tayssir pourrait être élargi à toutes les communes actuellement couvertes par l'initiative de développement rural du pays (« Initiative nationale pour le développement humain », INDH).⁵

Étendre le Tayssir aux zones couvertes par l'INDH, dont le ciblage repose sur une carte de la pauvreté, permettrait de promouvoir des synergies entre les deux programmes.

À moyen terme, il serait toutefois recommandable d'étendre la couverture du Tayssir à toutes les communes, et éventuellement d'effectuer un ciblage au niveau des ménages dans les communes nouvellement couvertes (la couverture du Tayssir se limite pour le moment aux ménages vivant dans des communes enregistrant un taux de pauvreté d'au moins 30 pour cent). Le Tayssir pourrait ainsi fournir une protection sociale à des familles pauvres et vulnérables vivant

dans des zones relativement plus aisées, renforçant ainsi l'équité entre des familles présentant des caractéristiques similaires, mais vivant dans des zones différentes.

Enfin, la limite de trois enfants par ménage bénéficiaire pourrait être revue, soit pour l'augmenter à cinq enfants, soit pour supprimer tout plafond. Une telle mesure permettrait de protéger les enfants pauvres appartenant à des familles nombreuses, dans la mesure où il existe au Maroc une corrélation positive entre la pauvreté des enfants et la taille des ménages (Haut-Commissariat au Plan 2012).

Marge budgétaire pour procéder à l'expansion du Tayssir et en modifier la conception

Le Maroc a réformé ses subventions alimentaires et énergétiques, qui absorbaient une forte proportion du budget gouvernemental. Partiellement lancée en 2014, cette réforme visait principalement les subventions à l'essence, au diesel et à l'électricité. Les économies susceptibles d'être réalisées grâce à elle pourraient servir à développer le Tayssir et, ce faisant, à compenser les effets négatifs d'une telle réforme sur les Marocains.

Verme et El-Massnaoui (2017) ont simulé les effets de la réforme de 2014 et de la suppression de toutes les

subventions alimentaires et énergétiques restantes.

Si la réforme de 2014 a produit des effets très limités sur la pauvreté, puisque les pauvres sont de modestes consommateurs d'essence et de diesel (même en tenant compte des effets indirects), ils ont estimé que la suppression complète des subventions aurait toutefois des effets bien plus marqués sur le taux de la pauvreté (1,44 point de pourcentage), compte tenu de la forte consommation de gaz de pétrole liquéfié et de blé chez les plus pauvres.

Pour éviter toute répercussion négative, il s'avérerait donc nécessaire d'adopter des mesures de compensation destinées aux populations marocaines vulnérables, dont fait partie la classe moyenne inférieure du pays.

Parmi les possibilités évoquées par Verme et El-Massnaoui figure l'instauration d'un transfert monétaire universel destiné à tous les ménages. Ce transfert serait financé par la moitié des économies réalisées par le Gouvernement grâce à la suppression des subventions (11,5 milliards de dirhams, sur 23,6 milliards).

Les auteurs démontrent que ce budget suffirait à annuler les effets négatifs de la réforme, mais signalent également qu'un transfert monétaire bien ciblé

permettrait de stabiliser la pauvreté en dépensant une moindre partie de ces économies. Étant donné toutefois que seuil de pauvreté marocain semble trop bas et la classe moyenne inférieure très vulnérable aux effets de la réforme, la solution pourrait consister à opter pour des programmes de compensation reposant sur une méthode de ciblage plus large (par ex. ciblage catégoriel ou universel). Ces derniers pourraient également favoriser la cohésion sociale et éviter des troubles sociaux superflus.

L'expansion du Tayssir pourrait constituer une autre voie envisageable. Le Tableau 3 indique le coût total de chacun des trois scénarios rapporté aux économies découlant de la réforme des subventions : une hausse du montant du transfert, l'extension de la couverture nationale aux enfants pauvres et la mise en place d'un ciblage national des enfants à la fois pauvres et vulnérables.

Cette option présenterait deux avantages par rapport à un transfert de base universel (ou ciblé) : elle repose sur un programme à l'efficacité éprouvée, dont les bénéfices ne se limitent pas à une réduction de la pauvreté à court terme, elle permet d'éviter un ciblage étroit (en particulier dans les communes les plus pauvres, conformément à la conception actuelle) et elle inclut les enfants vulnérables appartenant à des familles susceptibles d'être affectées par la dernière étape de la réforme des subventions.

Le Tableau 3 montre qu'une partie des dépenses actuelles du Maroc en subventions suffirait à mettre en œuvre les scénarios décrits plus haut. À cet égard, une expansion du Tayssir financée par la suppression des subventions alimentaires et énergétiques permettrait non seulement d'étendre la couverture de la protection sociale à tout le pays, mais aussi de réaliser des économies budgétaires. ●

Abdelkhalek, T. 2014. *Les subventions au Maroc et les conditions de vie des enfants et de la classe moyenne. Partie I. Classe moyenne : Définitions conceptuelles, approches et propositions pour le cas du Maroc.* Rapport

élaboré pour l'UNICEF et le ministre délégué auprès du Chef du Gouvernement.

Asfaw, S., B. Davis, D. Josh, S. Handa, S., et P. Winters. 2014. « Cash Transfer Programme, Productive Activities and Labour Supply : Evidence from a Randomised Experiment in Kenya. » *The Journal of Development Studies* 50(8) : 1172–1196.

Baird, S., C. McIntosh, et B. Özler. 2009. « Designing cost-effective cash transfer programs to boost schooling among young women in Sub-Saharan Africa. » Working Paper 5090. Washington, DC : Banque mondiale.

Banerjee, A.V. et al. 2015. « Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient : Evidence from cash transfer programs worldwide. » Working Paper 308. Cambridge, MA : Centre for International Development, Harvard University.

Barber, S.L., et P.J. Gertler. 2008. « The impact of Mexico's conditional cash transfer programme, Oportunidades, on birthweight. » *Tropical Medicine and International Health* 13(11) : 1405–1414.

Barham, T., K. Macours, et J.A. Maluccio. 2013. « More Schooling and More Learning ? Effects of a Three-Year Conditional Cash Transfer Program in Nicaragua after 10 Years. » *IDB Working Paper* 432. Washington, DC : Banque interaméricaine de développement.

Benhassine, N., F. Devoto, E. Duflo, P. Dupas, and V. Poulhiquen. 2015. « Turning a shove into a nudge ? A 'labeled cash transfer' for education. » *American Economic Journal : Economy Policy* 7(3) : 86–125. DOI : 10.1257/pol.20130225.

Fiszbein, A., et N. Schady. 2009. *Conditional Cash Transfer : reducing present and future poverty.* Washington, DC : Banque mondiale.

Gertler, P.J., S.W. Martinez, et M. Rubio-Codina. 2012. « Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards. » *American Economic Journal : Applied Economics* 4(1) : 164–192.

Halmi, M. 2017. « Social protection reform and child poverty in Morocco. » *Policy in Focus* 4. Brasília : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.

Haut-Commissariat au Plan. 2012. « Mesure floue de la pauvreté multidimensionnelle des enfants. Cas du Maroc. » Présentation PowerPoint de M. Doudich, A. Ezzrari, D. Ikira, et Ch. Louafi. Rabat : Haut-Commissariat au Plan.

Ministère de l'Économie et des Finances. 2017. *Rapport Économique et Financier.* Rabat : Ministre de l'Économie et des Finances. <https://www.finances.gov.ma/depf/SitePages/publications/rapport/ref_2017_fr.pdf> (in French). Consulté le 25 septembre 2017.

Ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle. 2014. « Évaluation du programme Tayssir : Transferts Monétaires Conditionnels. » Présentation PowerPoint.

Rabat : Ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle.

Ministère de l'Éducation Nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique. 2017. « Tayssir. » Site Web du ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique. <http://www.men.gov.ma/Ar/Pages/_tayssiroid.aspx> (en arabe). Consulté le 28 septembre 2017.

Verme, P., et K. El-Massnaoui. 2017. « An Evaluation of the 2014 Subsidy Reform in Morocco and a Simulation of Further Reforms. » In *The Quest for Subsidies Reforms in the Middle East and North Africa Region*, dirigé par Paolo Verme et Abdelkrim Araar. Washington, DC : Banque mondiale. <<http://bit.ly/2fB22Z9>>. Consulté le 28 septembre 2017.

1. Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG).
2. Cette différence semble importante, étant donné que le TMC ciblant les enfants déjà scolarisés peut avoir des effets limités sur ceux qui ont abandonné l'école avant le lancement du programme.
3. En supposant que la perte de revenus potentielle due au changement de comportement (par ex. réduction du travail des enfants ou de la participation de la mère au marché du travail) ne serait pas assez conséquente pour annuler la valeur de la prestation.
4. Cette estimation part de l'hypothèse d'une population de 33,9 millions d'habitants, dont 4,63 pour cent sont des enfants pauvres de 6 à 15 ans et 4,37 pour cent sont des enfants vulnérables (calculs de l'auteur fondés sur Abdelkhalek 2014), soit 1,57 million d'enfants pauvres et 3,05 millions d'enfants pauvres ou vulnérables. Pour nous faire une idée de la sous-couverture, nous avons soustrait le nombre de bénéficiaires actuels du Tayssir vivant en situation de pauvreté (34 pour cent des 825 000 bénéficiaires du Tayssir, selon la *Direction de l'appui social, MEN*) du nombre total d'enfants vivant en situation de pauvreté : 1,57 million – 280 500 = 1,289 million. Pour calculer la sous-couverture au sein de la population vulnérable, nous avons supposé que 68 pour cent des bénéficiaires du Tayssir sont vulnérables (soit 563 800 individus) et soustrait ce chiffre à l'effectif total d'enfants vulnérables en Tunisie : 3,05 millions – 563 800 = ~2,5 millions.
5. L'INDH est un programme de développement qui fournit aux communes ciblées des ressources supplémentaires pour renforcer la fourniture de services sociaux et promouvoir des activités/projets générateurs de revenus au niveau des communes, encourageant ainsi le développement local. Entre 2005 et 2010, près de 23 000 projets dotés d'un budget de 14,6 milliards de dirhams ont été lancés dans le cadre de l'INDH.

La protection sociale en Arabie saoudite

Amina Said Alsayyad¹

L'Arabie saoudite est la première économie des pays arabes et l'un des principaux bailleurs d'aide publique au développement (PNUD 2014). Avec son PIB d'environ 650 milliards de dollars américains, elle est également membre du G20. Paradoxalement, le pays peine toutefois à traiter des questions de développement interne telles que la pauvreté, le chômage, la vulnérabilité et les inégalités, et plus particulièrement à traduire la croissance économique en résultats de développement durable.

Dans les économies riches, la pauvreté est généralement définie en termes relatifs plutôt qu'absolus. La principale préoccupation de l'Arabie saoudite ne concerne donc pas la nécessité de répondre aux besoins fondamentaux de la population, mais plutôt d'élever le niveau de ces besoins pour assurer un niveau de vie décent aux citoyens (Al-Damigh 2014). Le coefficient de Gini, utilisé pour mesurer les inégalités de répartition des revenus, s'y élevait à 0,459 en 2013, contre 0,513 en 2007 (Royaume d'Arabie saoudite 2013). Si les inégalités de revenus à proprement parler y sont aussi problématiques qu'ailleurs, les difficultés auxquelles se trouve confronté le pays résident avant tout dans la pauvreté et les inégalités *multidimensionnelles* (relèvent davantage de l'espace non monétaire), et plus particulièrement dans les inégalités entre hommes et femmes.

L'imposition de restrictions supplémentaires aux femmes exacerbe leur pauvreté, dans la mesure où elles ne possèdent qu'une capacité limitée à compenser la perte de revenus. L'octroi aux seuls hommes du privilège de conduire une voiture² est par exemple considéré dans de nombreux ménages pauvres dirigés par une femme comme un facteur structurel limitant leur capacité à faire face à la pauvreté. La participation des femmes au marché du travail est limitée et le taux de chômage au sein de la population féminine active est plus de sept fois supérieur à celui des hommes. De 2002 à 2012, la hausse de la part des revenus du pétrole dans le PIB s'est en

outre accompagnée d'une baisse du taux de chômage masculin et d'une hausse du chômage féminin, trahissant la féminisation de la pauvreté.³

Dans une société conservatrice, la sélection de quelques dimensions sociales ajoute une difficulté supplémentaire et doit se faire avec précaution, compte tenu de la variabilité des rapports de force sur les différentes réformes envisagées. En Arabie saoudite, les réformes sociales suivent donc une trajectoire rarement linéaire, c'est pourquoi on parle d'un « changement social en zigzag » : elles avancent si les conditions sont suffisamment bonnes, mais dévient d'un côté puis de l'autre en fonction des intempéries pour faire cap vers la sécurité.

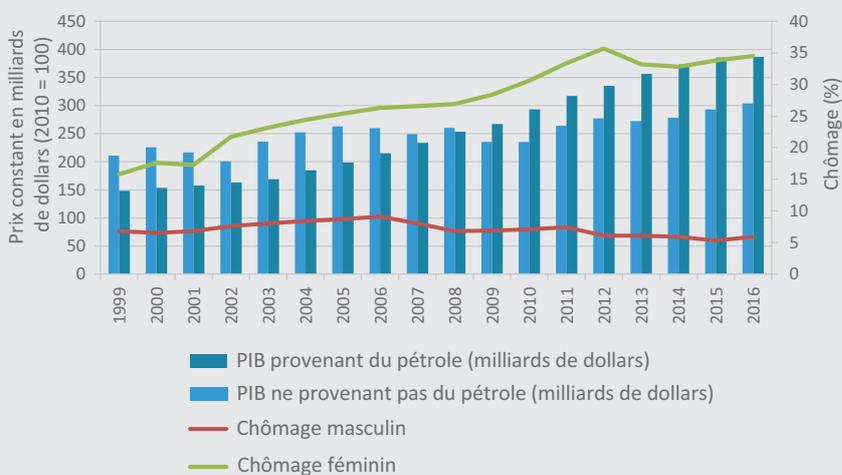
L'accent devrait être mis sur la consolidation d'un pouvoir convaincu de l'utilité de réformer et de confier des postes à responsabilités à des jeunes femmes. Pendant les deux dernières années, de nombreux secteurs de l'économie saoudite ont en effet commencé à multiplier les opportunités offertes aux femmes et à transférer un pouvoir croissant aux jeunes générations. Les réformes sociales sont en outre perçues comme un instrument de

réforme politique plutôt que comme des mesures imposées d'en haut.

De mi-2014 à la fin de 2016, le budget de l'Arabie Saoudite a fondu sous l'effet du brusque déclin des prix du pétrole. La part des revenus du pétrole dans le budget gouvernemental a en effet enregistré des valeurs successives de 277, 163 et 141 milliards de dollars américains en 2014, 2015 et 2016, respectivement. Cette chute vertigineuse a exigé l'adoption de réformes urgentes pour permettre au Gouvernement de maintenir ses dépenses sociales, notamment les transferts économiques et sociaux, et de tenir lieu d'employeur de dernier recours. Depuis l'accession au pouvoir du roi Salman en janvier 2015, de nombreuses réformes ont été lancées en matière législative, réglementaire et de politique publique.

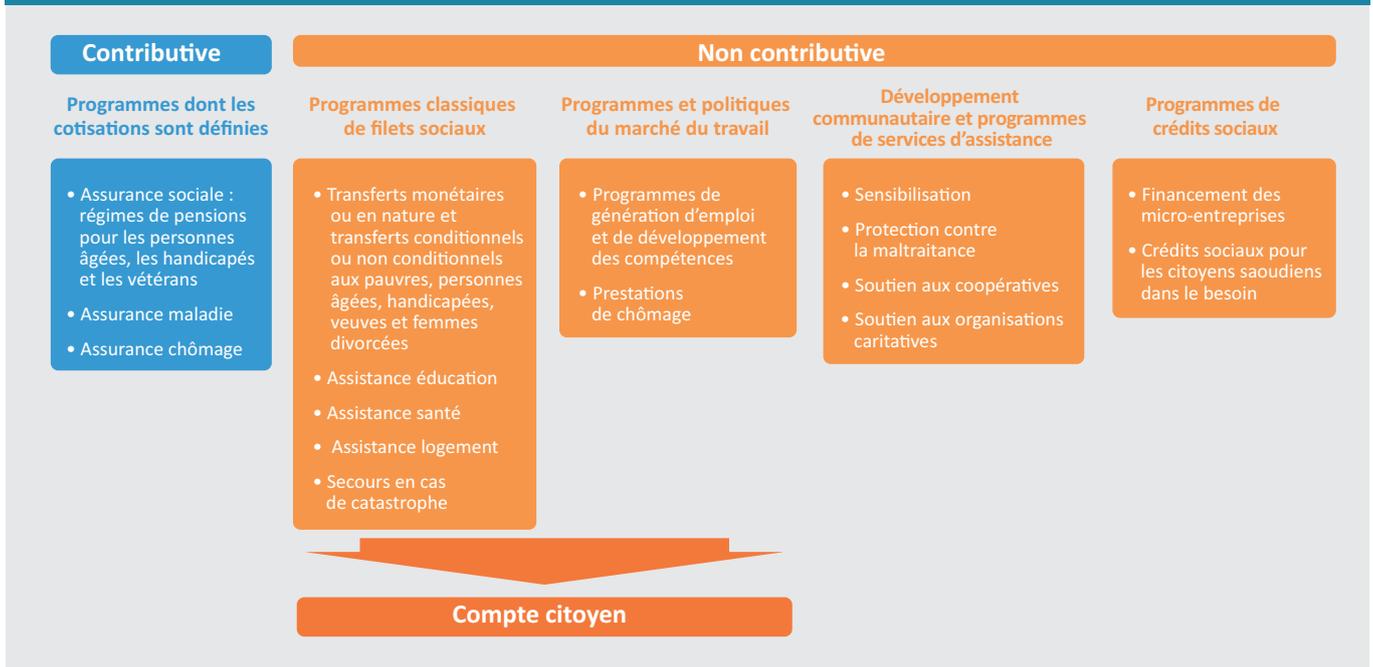
Le mois d'avril 2016 a marqué le lancement de la « Vision saoudienne 2030 » (« *Saudi Vision 2030* »), un vaste plan visant à réduire la dépendance du pays au pétrole et à développer ses services publics. Cette initiative a été suivie par le lancement de deux programmes visant à équilibrer le budget d'ici 2020 : le Programme

FIGURE 1 : Chômage et part du pétrole dans le PIB en Arabie saoudite (1999-2016)



Source : Figure élaborée par l'auteur à partir de données de l'Autorité générale des statistiques du Royaume d'Arabie saoudite, comptes nationaux et enquêtes auprès de la population active (plusieurs éditions) : <<https://www.stats.gov.sa/en>>.

FIGURE 2 : Architecture actuelle du système saoudien de protection sociale



Note : Les programmes de crédits sociaux sont proposés par le Fonds de charité sociale (Social Charity Fund, SCF) et la Banque de développement social (Social Development Bank, SDB). La SDB est responsable de programmes comme Pathways, qui soutient les jeunes des deux sexes désireux de se lancer dans le travail indépendant, quelle que soit le secteur choisi, en fonction de leurs préférences et de leurs compétences.

Source : Figure élaborée par l'auteur.

de transformation nationale (*National Transformation Programme 2020, NTP*) et le programme d'équilibre budgétaire (*Fiscal Balance Programme 202, FBP*).

La restructuration de l'appareil d'État a notamment consisté à transférer une partie du portefeuille du Travail et des Affaires sociales vers le nouveau ministère du Travail et du Développement social. Le lancement de dix programmes supplémentaires a été annoncé début 2017.⁴

Le changement fondamental apporté par la Vision saoudienne 2013 réside dans l'introduction d'une nouvelle philosophie de gestion transformatrice matérialisée par le passage au paradigme « programme/ résultats/gouvernance » (Nawar et Alsayyad 2016). Le rapport coût/efficacité des programmes peut faire l'objet d'une évaluation : des indicateurs clefs de performance sont utilisés pour suivre et évaluer les progrès réalisés vers la réalisation des objectifs et des cibles, accroissant ainsi la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Une bonne gouvernance permet d'atteindre un juste équilibre entre les nombreuses parties prenantes impliquées aux différents niveaux de prise de décision,

tout en poursuivant les objectifs de la Vision et en atténuant les risques de transformation nationale.

La Vision repose sur trois piliers. L'Arabie saoudite : 1) se trouve au cœur des mondes arabe et islamique, 2) constitue un puissant investisseur mondial et 3) tient lieu de carrefour mondial entre trois continents (l'Asie, l'Europe et l'Afrique). Ces trois piliers correspondent aux nets avantages concurrentiels dont dispose le pays. La Vision repose sur la volonté de faire émerger : 1) une société dynamique, 2) une économie prospère et 3) une nation ambitieuse, trois objectifs étroitement liés dans le cadre des efforts de développement déployés par le pays.

Le principal objectif de la Vision consiste à générer une transformation économique, sociale et culturelle qualitative au sein de la société saoudienne en favorisant l'établissement d'un nouveau contrat social. Ce dernier reposerait sur le passage d'un modèle d'État rentier (dont les décisions politiques sont déterminées par la vente de ses ressources internes à des clients externes, source d'une vaste part des

revenus du pays) à un modèle d'État facteur de développement (qui mobiliserait ses ressources pour doper le taux de croissance, diversifier les sources de revenus nationaux en favorisant des exportations non pétrolières, mettre en œuvre des politiques sociales investissant dans le capital humain et réformer les finances du Gouvernement en veillant à ne pas affecter la protection sociale). Cet objectif soulève la question de la pérennité de ce nouveau contrat social et de sa capacité à générer un développement durable.

Par ailleurs, la Vision saoudienne 2030 et ses programmes associés sont peut-être le plus grand plan de transformation nationale au monde à parfaitement s'inscrire dans le Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030, dans la mesure où ils intègrent si bien les principes fondamentaux et complémentaires d'inclusion, d'équité et de développement durable, qu'il serait presque possible d'établir un rapprochement objectif par objectif de ces deux programmes. La Vision saoudienne contient toutefois un plus grand nombre d'objectifs, de cibles

et d'indicateurs, puisqu'il s'agit d'un programme national et non mondial.

Le système de protection sociale saoudien

Le système de l'Arabie saoudite comprend des programmes contributifs comme non contributifs. De nombreux filets sociaux axés sur une protection sociale non contributive y sont en place et s'y développent depuis des décennies.

L'Arabie saoudite dispose depuis longtemps de filets sociaux dotés de composantes de protection sociale bénéficiant à de nombreux groupes sociaux en cas d'urgence, de maladie, de handicap et de vieillesse et encourageant aussi bien les institutions que les individus à donner à la charité (Royaume d'Arabie saoudite 1992). Si les filets sociaux ont vu progresser leur financement et leur couverture, ils ont toutefois hérité d'une tradition de gaspillage imputable aux erreurs de ciblage des bénéficiaires potentiels.

Le début de ce siècle a été marqué par l'élaboration puis la révision d'un « Document de stratégie de réduction de la pauvreté et de croissance » (*Poverty Reduction and Growth Strategy Paper*), considéré comme une contribution majeure à la Stratégie nationale de développement social (ou NSSD, *National Strategy for Social Development*). La NSSD vise à promouvoir le développement social et à améliorer les conditions de vie de son groupe cible en élargissant la participation

communautaire et en diversifiant les choix du peuple pour accroître sa résilience.

La mise en œuvre de la NSSD a commencé en 2004 et suivi différents stades, tous caractérisés par une série propre de politiques publiques :⁵

- **Stade 1 (2004-2009) :** Lancement d'un programme d'aide d'urgence destiné aux personnes vivant sous le seuil d'extrême pauvreté et prévenant l'appauvrissement d'autres citoyens en réorganisant les filets sociaux fragmentés et en augmentant les ressources budgétaires allouées aux programmes.
- **Stade 2 (2009-2014) :** Traitement d'une vaste palette de questions sociales, telles que la hausse du plafond fixé pour l'octroi des prestations de sécurité sociale aux ménages (passage de 8 à 15 personnes entre le stade 1 et le stade 2), création de programmes visant à accroître les revenus des populations pauvres et dans le besoin, réduction de l'insécurité en matière de logement par le lancement d'un programme de construction de cinq cent mille unités de logement réparties sur l'ensemble des régions saoudiennes, adoption d'allocations de chômage pour les jeunes et activation d'une vaste gamme de programmes de sécurité sociale permettant de répondre à différents besoins sociaux.

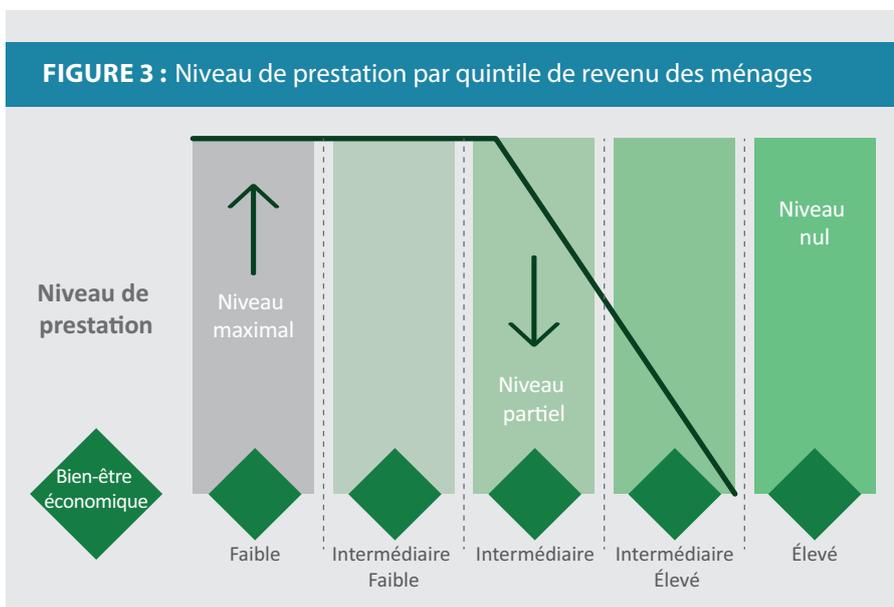
- **Stade 3 (2015-2030) :** Répondre à des préoccupations relatives à l'équité et à l'exclusion sociales grâce à de plus larges réformes transformatives prévues par la Vision saoudienne 2030, en mettant notamment l'objectif d'accroître la participation des femmes au marché du travail au cœur de la nouvelle version du NTP (le NTP 2.0).

Les subventions et transferts universels en nature, notamment sous forme d'aliments, d'eau, d'électricité et de combustibles, ont contribué à réduire la vulnérabilité des ménages et à maintenir à un niveau raisonnable les habitudes de consommation et les niveaux de vie *per capita*. Avec le temps, l'expansion des subventions, des transferts de sécurité sociale et des allocations de chômage ont contribué à atténuer les conséquences des écarts de développement local et régional. Si cette expansion a également exercé un effet dissuasif sur les migrations internes, les subventions universelles en nature ont également bénéficié à 11 millions d'expatriés, qui représentent 33 pour cent de la population totale du pays.

L'évolution de l'expérience saoudienne a démontré que les filets sociaux publics ne sont qu'une partie d'un plus vaste système de protection dont les autres composantes sont nombreuses et de plus en plus demandées. Elle a également démontré l'importance, dans le domaine du développement social, d'élargir les partenariats à des acteurs du secteur privé et à des organisations caritatives. Cette transition vers un concept de politiques sociales plus fiables a été consolidée par la Vision 2030.

Le « Compte citoyen » et la transition vers des politiques sociales

Dans le cadre des mesures de réforme budgétaire prévues par le Programme d'équilibre budgétaire, le lancement d'un « Compte citoyen unifié » constitue un premier pas vers l'intégration dans un même registre de l'ensemble des filets sociaux et autres programmes, comme les transferts monétaires conditionnels (TMC) destinés à atténuer les effets de la hausse des prix de l'électricité, de l'eau et des combustibles. Cette plateforme soutient les bénéficiaires admissibles en protégeant les familles à faibles revenus et en réorientant les subventions et les prestations publiques vers le plus large contexte de la protection



Source : Royaume d'Arabie saoudite (2016b).

TABLEAU 1 : Objectifs sociaux inscrits dans le NTP 2.0

4.2.2	Accroître la participation des femmes au marché du travail
4.2.3	Promouvoir l'inclusion de personnes handicapées sur le marché du travail
4.3.3	Accroître la contribution de ménages productifs à l'économie
4.4.1	Améliorer les conditions de vie des expatriés
4.4.2	Améliorer les conditions de travail des expatriés
4.4.3	Attirer des talents du monde entier
2.6.4	Émanciper les citoyens grâce au système de services sociaux
2.6.5	Accroître l'efficacité et l'efficacités des services sociaux
6.1.2	Encourager le volontariat
6.2.1	Promouvoir la responsabilité sociale des entreprises
6.3.1	Soutenir la croissance du secteur non lucratif
6.3.2	Soutenir le secteur non lucratif pour produire un impact plus marqué

Source : Ministère de l'Économie et de la Planification (2016).

sociale. Le Gouvernement fixe des niveaux de « consommation raisonnable » pour les ménages et encourage les citoyens à s'y tenir. Le montant total du transfert monétaire est ensuite établi au moyen d'un score de « bien-être » qui varie en fonction du niveau de revenu, de la taille et de la composition du ménage.

Depuis le lancement des inscriptions, en février 2017, le programme a attiré environ 3,5 millions de ménages, soit 12 millions de personnes (plus de la moitié de la population saoudienne). Pour s'inscrire, les bénéficiaires potentiels saisissent directement leurs renseignements dans une base de données en ligne. Tous les trois mois, ils doivent mettre leur dossier à jour pour conserver leurs droits. Parmi les catégories de bénéficiaires potentiels figurent les chefs de ménages saoudiens, les personnes handicapées, les femmes saoudiennes mariées à un non-Saoudien, les indépendants et les bénéficiaires de la sécurité sociale. La synchronisation électronique et l'interopérabilité du système entre les 15 agences gouvernementales facilitent l'analyse des données et la validation des profils des ménages autodéclarés. En établissant un registre unique des bénéficiaires potentiels des TMC et d'autres programmes de protection sociale, la base de données du Compte citoyen unifié aidera les autorités à intégrer les politiques sociales, à mettre au point des indicateurs économiques et sociaux relatifs aux conditions de vie des ménages et à formuler des politiques ancrées dans la réalité.

Les mesures prises par le Gouvernement pour réduire le déficit budgétaire et rationaliser

les dépenses découlent de la volonté de restructurer les subventions publiques pour mieux cibler les personnes véritablement dans le besoin et inciter les citoyens à consommer de façon responsable. Dans le cadre de cette nouvelle façon de penser et de travailler, le Gouvernement oriente ses réformes économiques et sociales en fonction des préoccupations de protection économique et sociale. Les mesures récemment prises témoignent de l'évolution fondamentale qui a marqué la philosophie économique et la volonté politique.

Le Tableau 1 illustre cette évolution et ses implications pratiques en détaillant les 12 premiers objectifs stratégiques visant à inscrire la protection sociale dans le NTP 2.0, qui comptera un total de 36 objectifs stratégiques poursuivis par 10 agences gouvernementales.

Conclusion

La série de transformations qui se sont incarnées sous la forme de politiques se caractérise par : l'abandon progressif des filets sociaux traditionnels au profit de politiques sociales plus spécifiques et inclusives, le passage d'un système universel à un système ciblé, le lancement de l'initiative de Compte citoyen unifié, la coordination inter-agences, la mobilisation et le partenariat d'autres acteurs privés et à but non lucratif. Ces caractéristiques contribueront à la redéfinition des politiques sociales de l'Arabie saoudite.

Ce changement de cap politique, pivot de la réforme, pourrait permettre d'autonomiser les femmes et d'accroître leur participation au marché du travail, à mesure que le

pays s'éloigne d'un modèle traditionnel d'État rentier pour se rapprocher d'un modèle plus progressiste d'État facteur de développement. Une telle orientation permettrait à l'Arabie saoudite d'exploiter enfin ses avantages naturels, stratégiques et économiques au profit de tous ses habitants, garantissant ainsi des conditions de vie décentes à tous ses citoyens. ●

Al-Damigh, Samy Abdul Aziz. 2014. *Sufficiency Line in Saudi Arabia*. Riyadh : Fondation King Khalid.

Efad Center for Studies and Consultations. 2014. *The Feminine Poverty—Its Characteristics and Effects in the Saudi Society*. Riyadh : Fondation King Khalid.

Royaume d'Arabie saoudite. 1992. « Basic Law of Governance, Article 27. » Site Web du ministère des Affaires étrangères. <<http://www.mofa.gov.sa/sites/mofaen/aboutKingDom/SaudiGovernment>>. Consulté le 24 octobre 2017.

Royaume d'Arabie saoudite. 2013. *Household Expenditure and Income Survey 1434 H. (2013)*. Riyadh : Royaume d'Arabie saoudite. <https://www.stats.gov.sa/sites/default/files/msh_nfq_wdkhl_lsr_2013m.pdf>. Consulté le 24 octobre 2017.

Royaume d'Arabie saoudite. 2016a. *Vision 2030*. Riyadh : Royaume d'Arabie saoudite. <<http://vision2030.gov.sa/download/file/fid/417>>. Consulté le 24 octobre 2017.

Royaume d'Arabie saoudite. 2016b. *Fiscal Balance Program 2020*. Riyadh : Royaume d'Arabie saoudite, 63. <http://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/BB2020_EN.pdf>. Consulté le 24 octobre 2017.

Royaume d'Arabie saoudite. 2017. "Vision 2030." Site Web Vision 2030. Consulté le 24 octobre 2017. <<http://www.vision2030.gov.sa/en/node>>.

Ministère de l'Économie et de la Planification. 2016. *National Transformation Programme 2.0*. Riyadh : ministère de l'Économie et de la Planification.

Ministère du Travail et du Développement social. 2016. *Annual Report 2016*. Riyadh : ministère du Travail et du Développement social.

Nawar, Abdel-Hameed H., et Amina S. Alsayyad. 2016. « Saudi Vision 2030 : Feet on the Ground, Eyes on the Stars. » *Economic Notes* 1(8). Riyadh : Council of Saudi Chambers.

PNUD. 2014. *Official Development Assistance of the Kingdom of Saudi Arabia : Partnership in Development and South-South Cooperation*. Riyadh : ministère des Affaires étrangères, ministère des Finances, Fonds saoudien pour le développement, *King Salman Humanitarian Aid AMD Relief Centre* et Programme des Nations unies pour le développement. <http://www.sa.undp.org/content/dam/saudi_arabia/docs/Publications/ODA%20English%20Report%20Full.pdf?download>. Consulté le 20 octobre 2017.

1. Docteur, département de sociologie, faculté des sciences humaines, Université Al-Azhar, Égypte.
2. Le décret royal promulgué le 27 septembre 2017 autorise pour la première fois les femmes saoudiennes à conduire des véhicules. Ce décret historique entrera en vigueur le 24 juin 2018.
3. Pour une analyse détaillée, voir *Efad Center for Studies AMD Consultations* (2014).
4. Voir Royaume d'Arabie saoudite (2017).
5. Voir ministère du Travail et du Développement social (2016).

Réforme des subventions énergétiques et protection sociale non contributive : le cas de la Tunisie

Abdel-Rahmen El Lahga¹

Les subventions alimentaires et énergétiques actuelles constituent la pierre angulaire du système de protection sociale tunisien, bien qu'elles se soient révélées inéquitables et de plus en plus onéreuses. Elles sont par ailleurs inefficaces : elles peuvent générer de relatives distorsions de prix, entraînant à leur tour une surconsommation et une hausse des déficits budgétaires. Les subventions à l'énergie, au transport et à l'alimentation représentaient environ 3 pour cent du PIB en 2016, contre 7 pour cent en 2013 ; elles ont à ce titre d'importantes répercussions budgétaires. En 2017, elles représentaient 11,2 pour cent des dépenses gouvernementales : 4,8 pour cent consacrés aux combustibles, 5 pour cent aux produits de base (principalement alimentaires) et 1,4 pour cent au transport, contre seulement 1,4 pour cent pour les dépenses d'assistance sociale (ministère des Finances 2017).

Pendant les trois dernières décennies, la forte croissance économique et les subventions non ciblées ont fait reculer la pauvreté, mais n'ont pas comblé les inégalités, qui persistent notamment entre les régions continentales et côtières. Selon de récents chiffres révisés de l'Institut national de la statistique (INS), le taux de pauvreté national est passé de 25,4 à 15,2 pour cent entre 2000 et 2015. L'extrême pauvreté a été réduite de plus de moitié, passant de 7,7 à 2,9 pour cent sur la même période. Le coefficient de Gini est quant à

lui passé de 0,36 à 0,31, témoignant d'une baisse des inégalités qui s'explique en réalité par un déclin interne aux régions. Les inégalités entre les régions se sont au contraire accrues, concentrant l'extrême pauvreté dans les régions généralement plus défavorisées de l'Ouest, où le taux de pauvreté s'élève encore à 30,8 pour cent dans le Centre-Ouest et à 28,4 pour cent dans le Nord-Ouest (INS 2016).

Les préoccupations relatives au budget et à l'équité ont poussé le Gouvernement tunisien à réformer son système de protection sociale et à reconsidérer le niveau des dépenses consacrées au système des subventions universelles pour rendre les dépenses gouvernementales moins régressives. Pour réformer les subventions énergétiques tunisiennes, il faudra consolider l'équilibre budgétaire des dépenses publiques sans toutefois courir le risque d'exacerber les tensions sociales, car les produits subventionnés occupent une place importante dans le budget des ménages (leur part se situe en moyenne à 4 pour cent, mais monte à près de 9 pour cent parmi le quintile le plus pauvre de la population) (Cuesta et al. 2017). Si les autorités tunisiennes ont annoncé leur intention de réformer les subventions énergétiques, cette politique n'en est encore qu'au stade de la planification. La stratégie annoncée fin 2014 consistait à réduire progressivement les subventions tout en procédant à l'expansion des éléments de protection sociale hors subventions, comme les transferts monétaires.

Pour comprendre les répercussions de la stratégie actuelle du pays, Cuesta et al. (2017) analysent l'impact d'une éventuelle réforme des subventions énergétiques sur la redistribution des richesses. Ils estiment ainsi que les subventions énergétiques contribuent encore dans une vaste mesure à apaiser les tensions sociales en raison de leur puissant impact distributif. Avant 2011, le généreux système de subventions, le recrutement massif de fonctionnaires et la revalorisation régulière des salaires constituaient les principaux mécanismes de maintien de la paix et de la stabilité sociales pendant le régime révolu.

Le besoin de maintenir la stabilité sociale après la révolution de 2011 a écarté la perspective de réformer en profondeur le système de subventions : pendant la période post-révolutionnaire, les subventions énergétiques ont en réalité augmenté, en termes relatifs comme absolus. La part des subventions énergétiques est quant à elle passée d'un tiers des subventions publiques totales à près de 45 pour cent en 2017. Si les subventions aux aliments et autres produits de première nécessité ont augmenté en termes absolus, leur poids relatif dans les dépenses totales de subventions a au contraire baissé (voir Figure 1). Paradoxalement, les dépenses consacrées aux subventions ont augmenté alors qu'un consensus national émergeait autour du besoin de rationaliser le coût des subventions et de garantir leur équité, compte tenu de la situation économique du pays.

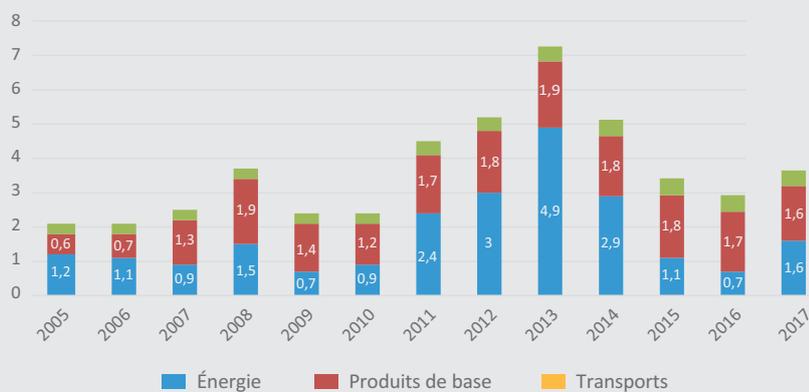
TABLEAU 1 : Subventions énergétiques *per capita* (dinars tunisiens)

Quintile	Essence	Diesel	GPL	Électricité	Total
1 (Les plus pauvres)	0,1	0,2	44,5	37,0	81,8
2	0,4	0,7	55,3	41,4	97,8
3	1,6	1,2	59,9	46,1	108,7
4	4,7	1,9	68,3	47,9	122,7
5 (Les plus riches)	18,2	5,7	63,9	48,9	136,7

Source : Cuesta et al. (2017).

L'analyse *per capita* des subventions énergétiques (essence, diesel, gaz pétrole liquéfié et électricité) fait apparaître leur dégressivité : les individus ou ménages les plus aisés en bénéficient davantage en termes absolus. Les fonds consacrés aux subventions profitant au plus haut quintile de revenu *per capita* sont 1,7 fois supérieures aux montants reçus par le quintile le plus pauvre (136,7 contre

FIGURE 1 : Évolution de la composition et du montant des subventions par type (2005-2017)



Note : Les produits de base renvoient à des produits tels que les céréales, le pain, le sucre et l'huile végétale.
Source : Cuesta et al. 2017 et estimations de l'auteur pour 2017.

81,8 dinars tunisiens, respectivement). La structure des prix énergétiques laisse ainsi apparaître un système de transferts dégressifs favorable aux plus riches, qui génère en outre une exorbitante facture budgétaire. L'impact redistributif de ce système est en outre hétérogène, dans la mesure où le GPL et l'électricité sont les plus populaires chez les consommateurs les plus pauvres, mais aussi chez les non-pauvres (voir Tableau 1). L'explication réside dans l'interaction du prix et de la structure de la subvention, d'une part, et dans les différences d'habitudes de consommation des groupes socio-économiques, de l'autre. Dans le contexte tunisien actuel et du point de vue de la redistribution, il revient à peu près au même que la subvention soit universelle ou partiellement ciblée, comme dans le cas de l'électricité, pour laquelle la part subventionnée diminue proportionnellement à la consommation.

Une simulation a indiqué qu'une hausse uniforme de 10 pour cent des prix de l'électricité et la suppression totale des subventions au GPL, au diesel et à l'essence entraîneraient une hausse de la pauvreté de 2,57 points de pourcentage à court terme. Il convient toutefois de noter que c'est la suppression des subventions au GPL qui entraînerait le plus puissant impact sur la pauvreté (1,91 point de pourcentage sur une hausse totale de 2,57), ainsi que les divers impacts à court terme plutôt que les impacts indirects. La suppression des subventions réduirait le pouvoir d'achat du quintile le plus pauvre d'environ 6,7 pour cent et celui du plus riche de seulement 3,2 pour cent. Plus problématique encore : comme le montre le Tableau 2, les économies budgétaires de 817,5 millions de dinars proviendraient principalement des subventions au GPL (78 pour cent) et à l'électricité (13 pour cent), les deux

sources d'énergie les plus fréquemment utilisées en termes relatifs par les ménages des quintiles les plus pauvres, comme le montre le Tableau 1. Compte tenu de la dégressivité des subventions, le quintile le plus pauvre serait toutefois responsable de 13 pour cent des économies totales, contre 28 pour cent pour les quintiles les plus riches (Tableau 2).

Trois scénarios de mécanismes de compensation ont été simulés : 1) des transferts universels versés à tous les citoyens tunisiens, 2) le ciblage actuel, qui verse des compensations monétaires via les deux principaux programmes de protection sociale (le programme d'assistance sociale PNAFN, qui couvre actuellement 7,3 pour cent de la population,² principalement issus de ménages présentant des inaptitudes au travail, comme les personnes âgées ou handicapées, et les cartes de santé subventionnées (AMG 2), qui couvrent 23,6 pour cent de la population²) et 3) le ciblage parfait, grâce auquel les transferts de compensation ne seraient versés qu'aux ménages pauvres. Si le troisième scénario est irréaliste, puisque son coût serait prohibitif et que la nature dynamique de la pauvreté le rend impossible, il sert toutefois de référence et permet de jauger les effets du ciblage actuel et d'un ciblage universel.

Dans les trois scénarios, les économies tirées de la réforme des subventions sont redistribuées aux différentes populations ciblées. Les valeurs moyennes des prestations et de la couverture (nombre de bénéficiaires) varient en fonction du ciblage, comme l'indique le Tableau 3. Première conclusion : même le scénario irréaliste d'un ciblage parfait et gratuit ne permettrait pas d'éradiquer la pauvreté. La combinaison des économies totales réalisées et du ciblage parfait ferait considérablement reculer la pauvreté (baisse de 12,6 et de 10 points de pourcentage par rapport aux taux de pauvreté d'après et d'avant la réforme, respectivement. La pauvreté affecterait encore 5 pour cent de la population.

Seconde conclusion : bien que les « transferts universels » et le « ciblage actuel » permettent de contrebalancer la hausse de la pauvreté du scénario post-réforme, la baisse de la pauvreté générée

TABLEAU 2 : Dépenses totales en énergie par quintile de revenu

	Essence	GPL	Diesel	Électricité	Total
Quintile : 1 (les plus pauvres)	0%	15%	2%	11%	13%
Quintile : 2	2%	19%	7%	15%	17%
Quintile : 3	6%	21%	13%	18%	19%
Quintile : 4	19%	23%	19%	22%	23%
Quintile : 5 (les plus riches)	73%	22%	59%	34%	28%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Proportion d'économies totales	7%	78%	3%	13%	100%

Source : Tableau élaboré par l'auteur à partir de Cuesta et al. (2017).

« Pour réformer les subventions énergétiques tunisiennes, il faudra consolider l'équilibre budgétaire des dépenses publiques sans toutefois courir le risque d'exacerber les tensions sociales.



Photo : Carsetn ten Brink. Station essence au bord de la route, Djerba, Tunisie, 2010 <<https://goo.gl/wmPWRa>>.

TABLEAU 3 : Caractéristiques de la réduction de la pauvreté et des mesures de compensation dans les différents scénarios

Scénario	Réduction de la pauvreté (Points de pourcentage)		Caractéristiques des transferts	
	Après la réforme	Avant la réforme	Prestation moyenne	Nombre de bénéficiaires (millions)
Transfert universel	-2,97	-0,40	TND75	10,9
Ciblage actuel	-4,01	-1,44	TND264	3,1
Ciblage parfait	-12,59	-10,02	TND420	1,9

Source : Tableau élaboré par l'auteur à partir de Cuesta et al. (2017).

par le programme de compensation (-2,97 et -4,01, respectivement) est plus significative que la hausse de la pauvreté résultant de la réforme (2,57). Ils ne sont toutefois pas capables d'infléchir significativement les niveaux de pauvreté (-0,40 et -1,44, respectivement), en particulier par rapport au scénario de « ciblage parfait ».

Ces résultats sont inquiétants, dans la mesure où la Tunisie est encore loin de disposer de registres complets et actualisés des bénéficiaires actuels et potentiels, corroborés par systèmes de surveillance et d'information fonctionnels. Ce type de registre s'est pourtant révélé essentiel au succès de nombreux programmes de transferts monétaires du monde entier, dans la mesure où il a permis d'accroître l'efficacité et l'efficacité de leur ciblage. Par ailleurs, l'ensemble des économies budgétaires tirées de la réforme des subventions ne seront pas nécessairement réinvesties dans des programmes de protection sociale.

Pour réduire significativement la pauvreté et les disparités, les résultats de la simulation indiquent que les ambitieuses réformes des subventions énergétiques doivent s'accompagner d'améliorations tout aussi ambitieuses des programmes actuels de transferts monétaires et des capacités administratives. Une solide stratégie de communication doit également être mise en place pour expliquer les différents types de redistribution associés aux subventions et garantir ainsi une vaste appropriation des éventuelles réformes. Toute réforme envisagée devrait être progressive et commencer par s'attaquer aux subventions les plus inéquitables, comme les subventions à l'essence et au diesel. Enfin, les autorités publiques doivent également reconsidérer le problème des subventions implicites ou indirectes générées par l'inefficacité du raffinage et des compagnies d'électricité. ●

Cuesta, Jose, Abdel Rahman El-Lahga, et Gabriel Lara Ibarra. 2017. « The Socioeconomic Impacts of Energy Reform in Tunisia : A Simulation Approach. » In *The Quest for Subsidies Reforms in the Middle East and North Africa Region : A Microsimulation Approach to Policy Making*. Natural Resource Management and Policy, dirigé par Paolo Verme and Abdelkrim Araar, chapter 4. Cham, Suisse : Springer. <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25783>>. Consulté le 6 novembre 2017.

INS. 2016. Statistiques Tunisie : Consommation et niveau de vie. Tunis : Institut National de la Statistique.

Ministère tunisien des Finances. 2017. Résultats Provisoires de l'Exécution de Budget de l'État à fin septembre 2017. <www.finances.gov.tn>. Consulté le 6 novembre 2017.

Ministère tunisien des Affaires sociales. 2016. *Annuaire des statistiques sociales*.

1. Université de Tunis.

2. Ministère tunisien des Affaires sociales (2016).

Les filets sociaux en Irak ou la nécessité de réformer

Atif Khurshid¹

Les sanctions internationales imposées à l'Irak à la suite de son invasion du Koweït en août 1990 ont lourdement affecté l'économie irakienne. Elles visaient l'ensemble des exportations et notamment celles de pétrole, alors que le secteur pétrolier constitue une source fondamentale de recettes publiques (premier contributeur au PIB irakien) et d'emploi. Les importations ont elles aussi été restreintes, à l'exception des médicaments et des produits de première nécessité indispensables à l'aide humanitaire. Les sanctions ont non seulement affecté les recettes du Gouvernement, mais aussi la disponibilité des produits alimentaires et non alimentaires de base, pour la plupart importés, ainsi que l'accès à ces produits.

Pour pallier les conséquences négatives des sanctions, le Gouvernement irakien a lancé en 1991 le projet de Système de distribution publique (*Public Distribution System*, PDS), qui vient en aide à tous les citoyens irakiens, indépendamment de leur niveau de pauvreté, en leur distribuant des cartes de rationnement². Au départ, les restrictions imposées aux importations et le manque de capacités comme de ressources se répercutaient sur la quantité et la qualité des aliments distribués (farine, riz, sucre et huile de cuisson), dont la liste a varié au fil du temps.

En 1995, la communauté internationale et le Gouvernement irakien se sont mis d'accord pour échanger des volumes limités de pétrole contre des denrées alimentaires afin de minimiser l'impact des sanctions économiques sur la population et de réduire leurs conséquences négatives sur la sécurité alimentaire et la situation humanitaire du pays. L'objectif était d'élever la qualité et la quantité des aliments pour mieux répondre aux besoins de la population, en particulier des enfants. Instaurées en 1991 pour tenir lieu de solution temporaire à une crise précise, les cartes de rationnement constituent désormais le seul et le plus

grand programme de protection sociale non contributif d'Irak. Les cartes de rationnement sont encore universelles, dans la mesure où elles ne reposent sur aucun mécanisme de ciblage. En 2012, environ 98 pour cent des ménages étaient couverts par ce programme (UNICEF 2017). Ce n'est qu'en 2016 que les ménages à revenus élevés ont été exclus de la liste des bénéficiaires du PDS.

L'établissement en 2005 du Réseau de protection sociale (*Social Protection Network*, SPN) a marqué un second tournant pour la protection sociale non contributive du pays. Le SPN avait pour mission de fournir une aide financière aux populations les plus défavorisées en se fondant sur les catégories déjà définies dans la Loi d'assistance sociale de 1980, dans le but de leur apporter un soutien supplémentaire sous la forme d'une assistance monétaire versée aux individus et aux familles ne disposant pas des moyens de production nécessaires pour générer des revenus. Les catégories en question étaient les suivantes : chômeurs, orphelins mineurs, personnes handicapées, famille de personnes détenues ou portées disparues, chefs de ménage inaptes au travail, veuves, étudiants mariés jusqu'à l'obtention de leur diplôme et femmes divorcées.

À partir des données tirées de l'Enquête socio-économique de 2012 auprès des ménages irakiens, le Gouvernement a fixé le seuil national de pauvreté à 105 500 dinars irakiens³ par personne et par mois. En 2014, en collaboration avec la Banque mondiale, le Gouvernement a adopté la Loi 11 de protection sociale, un texte très progressiste appelant à octroyer une protection sociale à tous les ressortissants et résidents non irakiens par le biais de l'assistance sociale. Cette loi a également modifié les critères de sélection du SPN, passant d'un ciblage catégoriel à un ciblage fondé sur le niveau de pauvreté. Le processus de sélection des bénéficiaires a ensuite adopté une méthode d'auto-ciblage et d'évaluation indirecte des ressources (*proxy means-testing*, PMT). Dans le cadre de cette nouvelle méthode, tous les Irakiens susceptibles de vivre en situation de pauvreté sont informés par des stratégies

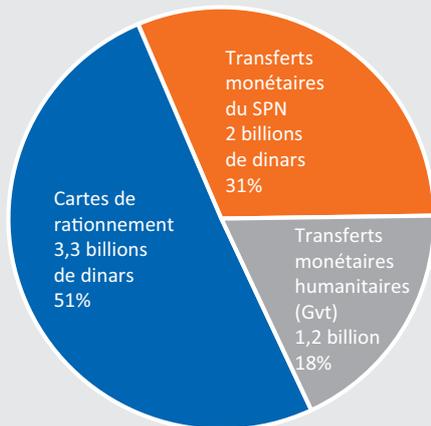
de communication et des mobilisations sociales qu'ils peuvent déposer une demande d'inscription en ligne, qui est ensuite vérifiée au moyen d'un PMT. Le processus de vérification passe également par un croisement des dossiers relatifs aux impôts, à la propriété foncière et à l'emploi.

En 2017, le SPN devient le plus grand programme d'assistance monétaire d'Irak, avec une couverture d'environ un million de ménages pauvres, soit environ 6,1 millions de personnes ou 16 pour cent de la population.⁴ Pour appliquer la Loi 11, le Gouvernement irakien met en œuvre avec le soutien technique de la Banque mondiale un projet pilote visant à développer le capital humain de la société irakienne. Ce projet octroie une assistance monétaire supplémentaire aux bénéficiaires du SPN si leurs enfants sont scolarisés, si les femmes enceintes se rendent à des visites prénatales et si les enfants âgés de 0 à 5 ans participent à des programmes de vaccination. Ce projet pilote est actuellement déployé à Sadr City 2, le quartier le plus pauvre de la province de Bagdad, auquel pourraient s'ajouter d'autres zones si le programme décolle.

Le programme de protection sociale non contributif d'Irak comprend également un programme d'assistance humanitaire destiné aux familles déplacées. Administré par le ministère des Émigrés et des Déplacés (MMD), il apporte une aide aux familles et individus dans le besoin enregistrés par le Gouvernement. Les agences des Nations Unies et les organisations non gouvernementales mettent également en œuvre un programme d'assistance monétaire multi-usage (*Multi-purpose Cash Assistance*, MPCA) qui cible les populations déplacées et leurs communautés d'accueil pour les aider à répondre à leurs besoins fondamentaux. Le MPCA se compose d'un transfert monétaire d'urgence versé aux familles déplacées vulnérables et de deux autres transferts versés aux familles vivant en situation d'extrême vulnérabilité. Il est administré et coordonné par le *Cash Working Group*, dirigé par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et

FIGURE 1 : Parts budgétaires allouées aux programmes de protection sociale non contributifs (2017)

Irak 2017
Budget de la protection sociale non contributive
 6,5 billions de dinars irakiens = 6,6 pour cent des dépenses publiques totales



Source : Figure élaborée par l'auteur à partir du budget national 2017 de l'Irak (interne).

l'ONG Mercy Cops en Irak. L'aide humanitaire dispensée par le Gouvernement est quant à elle administrée par le MMD.

Les réformes gouvernementales de la protection sociale non contributive

La situation irakienne a considérablement évolué depuis 2014, année de l'adoption de la Loi de protection sociale : les prix du pétrole et les conflits armés ont exacerbé la pauvreté et réduit le budget. Au début du conflit armé, en 2014, les recettes gouvernementales ont en outre chuté, passant de 164,5 à 100 billions de dinars entre 2014 et 2017 à cause de la baisse des prix du pétrole.⁵ Le PIB a lui aussi fondu, passant de 230 à 170 milliards de dollars entre 2014 et 2016. Ce resserrement budgétaire s'explique avant tout par la baisse des prix du pétrole et donc des recettes publiques provenant du pétrole (85 pour cent des dépenses du Gouvernement et 53 pour cent du PIB réel en 2014) (FMI 2015), par des difficultés de planification publique et de gestion financière et par une absence de diversification de l'économie, centrée sur l'industrie pétrolière. Au terme de 2014, le déficit budgétaire représentait 20 pour cent des dépenses totales et environ

10 pour cent du PIB. Dans le cadre de l'accord conclu avec le Fonds monétaire international (FMI), le Gouvernement irakien a convenu de maintenir les dépenses sociales essentielles pendant le processus de consolidation budgétaire. Il s'est en outre engagé à rationaliser la facture salariale en ne recrutant qu'un nouveau fonctionnaire pour cinq départs à la retraite. L'étape suivante pourrait consister à rationaliser les dépenses du secteur social, notamment les dépenses de fonctionnement, afin d'en promouvoir l'efficacité et l'efficacé.

En 2017, l'Irak a alloué 6,4 billions de dinars aux programmes de protection sociale non contributifs, soit 6,3 pour cent environ des dépenses totales inscrites au budget de 2017. La Figure 1 illustre la répartition du budget entre les différents programmes. La moitié des ressources a été allouée aux cartes de rationnement administrées par le ministère du Commerce, 31 pour cent au SPN et 18 pour cent au MDD, chargé de dispenser une aide monétaire et en nature aux familles déplacées. Le Gouvernement irakien subventionne en outre la consommation électrique des citoyens à hauteur de 85 pour cent environ, ne leur

facturant donc que 15 pour cent du coût total de la production et de la distribution de l'électricité. Selon les chiffres du FMI, les subventions à l'électricité représentaient environ 8 pour cent des dépenses totales et environ 3,5 pour cent du PIB en 2013-2014 ; la production, la distribution et la gestion financière de l'électricité seraient en outre très mauvaises et inefficaces. Dans l'ensemble, l'Irak alloue environ 14,5 pour cent de ses dépenses à la protection sociale (subventions, transferts monétaires non contributifs et aide en nature).

Si la pauvreté croissante et les déplacements massifs restreignent la marge budgétaire, celle-ci pourrait être rationalisée en améliorant l'efficacité opérationnelle et le ciblage des programmes existants, assurant ainsi leur alignement et évitant les doublons. Il est d'autre part encore possible d'optimiser les ressources en rationalisant la portée des programmes de transferts sociaux (universels ou ciblés) et en garantissant que leur ciblage soit favorable aux plus pauvres. La suppression des subventions permettrait en outre de dégager des ressources supplémentaires à allouer aux programmes ciblant les plus pauvres. Les économies ainsi réalisées pourraient être réinvesties pour étendre la couverture des programmes de protection sociale ciblant l'équité sociale et l'enfance.

Le système de cartes de rationnement revêt une importance particulière. Des réformes doivent être mises en œuvre pour renforcer son efficacité et améliorer sa gestion ; il convient néanmoins de reconsidérer sa place face à des programmes d'assistance monétaire ciblés. Une étude de la pauvreté chez les enfants menée par l'UNICEF (2017) indique qu'en 2012, 98-99 pour cent des couches les plus pauvres de la population ont reçu des rations alimentaires et que 90 pour cent des plus aisées (10 pour cent du total des ménages) en ont également bénéficié. Si le Gouvernement a commencé en 2016 à exclure de ce programme les individus percevant un salaire mensuel supérieur à 1 250 dollars, des ménages appartenant au quintile le plus aisé continuent malgré tout de recevoir des rations alimentaires.

Demande en hausse et recettes en baisse : stratégies possibles Le taux de pauvreté en Irak est passé à 23 pour cent (une estimation en deçà des probabilités)

en 2014 ; la croissance de la population irakienne, qui a atteint 37 millions d'individus en 2016, a entraîné la chute de 2 millions d'Irakiens supplémentaires sous le seuil de pauvreté, faisant passer le nombre total de pauvres à 8,4 millions (Banque mondiale 2017). Le conflit armé interne a en outre provoqué un déplacement interne massif de plus de 3,3 millions d'Irakiens à partir d'août 2017 et de plus de 2 millions de rapatriés. L'Irak accueille également 244 235 réfugiés syriens et 40 227 réfugiés non syriens depuis août 2017 (OIM 2017). Le taux de pauvreté au sein de la population déplacée est estimé à 38 pour cent (Banque mondiale 2017). Conjugée à la perte des moyens de subsistance de millions de déplacés, la hausse du taux de pauvreté renforce le besoin d'une réforme complète des trois branches de la protection sociale actuellement en place en Irak.

Les réformes pourraient consister à articuler clairement les objectifs de chaque programme ainsi que leurs éventuelles complémentarités et à établir des liens plus constructifs entre les efforts gouvernementaux et l'aide humanitaire internationale dans le pays.

Dans l'optique d'une éventuelle réforme des programmes de protection sociale non contributifs en Irak, nous avons tiré quatre conclusions qui pourraient être exploitées pour répondre à une demande exacerbée par la pauvreté et les déplacements :

- Des réformes abruptes des cartes de rationnement pourraient se heurter à la contestation des partis politiques et de vastes pans de la population (comme on l'a vu par le passé) et affecter les populations pauvres exclues de l'assistance monétaire en raison de difficultés de ciblage dans les zones de conflits et d'erreurs d'inclusion et d'exclusion dans le processus de ciblage. Elles produiraient en outre un impact négatif sur les classes moyennes en situation de quasi-pauvreté dont l'apport nutritionnel quotidien dépend des cartes de rationnement. Une stratégie complète et bien conçue de réforme des cartes de rationnement pourrait voir le jour en articulant clairement des scénarios/modélisations de compromis à des programmes d'assistance monétaire.

Il pourrait s'avérer plus réaliste d'envisager un passage progressif du système des cartes de rationnement à un système d'assistance monétaire, tout en renforçant la couverture et le ciblage du SPN. L'impact de la suppression des cartes de rationnement sur les ménages pauvres et la classe moyenne devrait être clairement appréhendé en tenant compte de la forte dépendance de ces groupes à cette intervention.

- Il importe de poursuivre l'amélioration des méthodes de ciblage du SPN afin de minimiser les erreurs et de fixer des niveaux de prestation variables en fonction du contexte de pauvreté. La mise au point d'un système intégré de gestion des données d'un registre unique est déjà en cours et devrait permettre d'améliorer les performances globales du système de protection sociale. Le Gouvernement devrait en outre se pencher sur des méthodes de ciblage mixtes : élaborer une meilleure stratégie de communication au sujet de l'auto-ciblage, en particulier dans les zones très pauvres, ajuster le PMT pour refléter les nouvelles réalités et éventuellement inclure un processus de ciblage/vérification communautaire, tout en s'assurant que le ciblage est équitable et axé sur l'enfance. Un SPN mieux ciblé permettrait d'améliorer l'assistance apportée à la population pauvre et constituerait une victoire politique permettant au Gouvernement de lancer la très nécessaire réforme des cartes de rationnement dans le cadre du processus de réforme globale de la protection sociale.
- Il conviendrait de se pencher sur le chevauchement de l'assistance humanitaire fournie par le MMD, le SPN et l'assistance monétaire internationale en Irak, en particulier à court terme, en mettant en place des vérifications croisées permettant d'améliorer le ciblage, de réduire les fuites et d'éviter le gaspillage de ressources et de temps. Sur le long terme, l'élaboration d'une stratégie claire pourrait permettre au MMD de définir ses objectifs, sa mission et son rôle institutionnel. L'Irak est à la fois exposé aux catastrophes naturelles

et aux conflits ; transformer le MMD en un organe compétent en matière de réaction aux crises (résistance aux chocs) constituerait une voie possible à long terme.

- Enfin, il pourrait être envisagé de supprimer les subventions à l'électricité et d'améliorer la production et la distribution afin d'accroître les taux de recouvrement et d'amplifier ainsi la marge budgétaire disponible pour investir dans des programmes de protection sociale et des services sociaux de base axés sur l'enfance, tels que l'éducation et les soins de santé. Une telle initiative exigerait un engagement politique en faveur de la suppression des subventions ainsi qu'un examen technique des dépenses publiques d'éducation, de soins de santé et de protection sociale. Il serait alors possible d'élaborer un programme produisant les meilleurs résultats possible pour les enfants vulnérables et leurs familles. ●

FMI. 2015. « Irak : Selected Issues. » *IMF Country Report No. 15/236*. Washington, DC : Fonds monétaire international. <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15236.pdf>>. Consulté le 8 novembre 2017.

IOM. 2017. « Iraq Mission Displacement Tracking Matrix—DTM. » Site Web de la mission DTM-Iraq. <<http://iraqdtm.iom.int/ReturneeML.aspx>>. Consulté le 8 novembre 2017.

UN DESA. 2017. *World Population Prospects : The 2017 Revision*. New York : Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population.

UNICEF. 2017. *Child Poverty in Iraq : An Analysis of the Child Poverty Trends and Policy Recommendations for the National Poverty Reduction Strategy 2017-2021*. Bagdad : Fonds des Nations Unies pour l'enfance et ministère de la Planification. <[https://www.unicef.org/iraq/Unicef_Child_Poverty_in_Iraq_English_Booklet_\(3\).pdf](https://www.unicef.org/iraq/Unicef_Child_Poverty_in_Iraq_English_Booklet_(3).pdf)>. Consulté le 8 novembre 2017.

Banque mondiale. 2017. « The World Bank in Irak : Overview. » Site Web de la Banque mondiale. <<http://www.worldbank.org/en/country/iraq/overview>>. Consulté le 8 novembre 2017.

1. Chef des politiques sociales, UNICEF Irak.
2. En Irak, le Système de distribution publique est généralement connu sous le nom de « cartes de rationnement ».
3. 1 dollar américain = 1,185 dinar irakien (taux de conversion utilisé pour le budget irakien de 2017).
4. La population s'élevait à 38,3 millions d'individus en 2017 (UN DESA 2017).
5. Budget gouvernemental 2017.





La plupart des gouvernements, des pays du Maghreb à ceux du Golfe, ont immédiatement répondu aux soulèvements de 2011 par une hausse des prestations sociales telles que les pensions, les salaires, les subventions et les transferts, et par une baisse des impôts. Ce gonflement initial des dépenses sociales ne s'est toutefois caractérisé que par une capacité limitée à résoudre les problèmes en présence.



Gisela Nauk

Pour atteindre les enfants vulnérables, il est donc indispensable de procéder à l'expansion des programmes existants, en particulier des programmes de transferts monétaires prenant la forme d'allocations familiales ou de programmes de transferts monétaires liés à l'éducation ou à la santé.



Charlotte Bilo and Anna Carolina Machado

La protection sociale de l'enfance peut jouer un rôle crucial pour garantir que la transition démographique génère effectivement un dividende démographique. La protection sociale des enfants et de leur famille n'est donc pas seulement une question de droit, mais aussi un judicieux choix économique.



Arthur van Diesen



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

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brésil
Téléphone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org • www.ipcig.org

© 2018 Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive
ISSN: 2318-8995



*Au service
des peuples
et des nations*



MINISTÈRE DE LA
PLANIFICATION,
DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA GESTION

