Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

VUE D'ENSEMBLE

72975

MENA DEVELOPMENT REPORT

Inclusion et résistance aux chocs

Perspectives pour l'assistance sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

Joana Silva, Victoria Levin, Matteo Morgandi

LA BANQUE MONDIALE

Inclusion et résistance aux chocs

Perspectives pour l'assistance sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

Joana Silva
Victoria Levin
Matteo Morgandi

SEPTEMBRE 2012

This booklet contains the overview from the forthcoming book, *Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa (DOI: 10.1596/978-0-8213-9771-8), published by the* World Bank.

© 2012 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Some rights reserved

This work is a product of the staff of The World Bank with external contributions. Note that The World Bank does not necessarily own each component of the content included in the work. The World Bank therefore does not warrant that the use of the content contained in the work will not infringe on the rights of third parties. The risk of claims resulting from such infringement rests solely with you.

The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Nothing herein shall constitute or be considered to be a limitation upon or waiver of the privileges and immunities of The World Bank, all of which are specifically reserved.

Rights and Permissions
This work is available under the Creative Commons Attribution 3.0 Unported license (CC BY 3.0) http://creativecommons.org/licenses/by/3.0. Under the Creative Commons Attribution license, you are free to copy, distribute, transmit, and adapt this work, including for commercial purposes, under the following conditions:

Attribution—Please cite the work as follows: Silva, J., Levin, V., Morgandi M. 2013. *Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa (Overview).* Washington, DC: World Bank.
License—Creative Commons attribution CC BY 3.0

Translations—If you create a translation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation.

All queries on rights and licenses should be addressed to the Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank .org.

Cover photo by Jenny Matthews/Panos Pictures.
Cover photo of displaced children at play in South Lebanon.
Cover design by Naylor Design.

Table des Matières

Remerciements v

Abréviations vii

Synthèse ix

Vue d'ensemble 1

1. Un cadre pour la réforme de l'assistance sociale 5

2. Les principaux défis qui plaident en faveur de la réforme de l'assistance sociale 9

3. La situation actuelle de l'assistance sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord 19

4. L'économie politique des réformes de l'assistance sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : Que veulent les citoyens ? 29

5. Perspectives: comment rendre l'assistance sociale plus efficace et novatrice au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ? 41

Annexe A.1 Description des données utilisées 49

Références 51

Remerciements

Le présent rapport est le fruit de la collaboration au sein d'une équipe dirigée par Joana Silva et comprenant Victoria Levin et Matteo Morgandi (auteurs principaux), Mohamad Alloush (gestion et analyse de données), Facundo Cuevas, Tarsicio Castañeda et Carole Abi Nahed Chartouni. Par ailleurs, Victoria Levin et Facundo Cuevas ont appuyé la coordination du projet à diverses étapes. Facundo Cuevas a également aidé à la mobilisation des fonds pour la réalisation du sondage MENA SPEAKS et de l'expérience Jordan Gives. Le rapport a bénéficié des contributions pertinentes et des orientations de Bénédicte de la Brière, Ruslan Yemtsov, Karla Hoff, et Hana Brixi à différentes étapes. Amy Gaulam et Mary Anderson ont assuré l'édition du rapport.

Les documents de référence ont été écrits par Tarsicio Castañeda, Facundo Cuevas, Abhishek Gupta, Mohamad Alloush, Carole Abi Nahed Chartouni, Yohana Dukhan, Paul B. Siegel, et Quentin Wodon. Anne Hilger, Rania Atieh, Yohana Dukhan, Haneen Sayed, Samira Hillis, Sherine Al-Shawarby, Dorothee Chen, Ezequiel Molina, Lillian Frost, Maaouia Ben Nasr, Sébastian Trenner, Hala Ballout, Kristen Himelein, et Yasmeen Tabbaa ont aussi contribué utilement à ce rapport.

Le rapport a bénéficié de consultations approfondies. Nous tenons particulièrement à remercier les représentants des gouvernements, milieux universitaires, de la société civile, des ONGs, et des OSC d'Algérie, d'Arabie Saoudite, de Bahreïn, de la Cisjordanie et Gaza, des Emirats Arabes Unis, d'Irak, de Jordanie, du Koweït, du Liban, du Maroc, d'Oman, de Tunisie, de la Commission Economique et Sociale des Nations-Unies pour l'Asie de l'Ouest (CESAO) et de l'Organisation Internationale du Travail pour leur participation aux ateliers régionaux (à Beyrouth, du 13 au 14 janvier 2012, à Tunis, du 16 au 17 janvier, 2012, et à Mascate du 16 au 17 avril 2012), ainsi qu'aux consultations nationales en Jordanie (10 janvier 2012). Nos remerciements s'adressent également à l'équipe d'élaboration de la stratégie de protection sociale de la Banque mondiale pour la Région MENA, et en particulier à Rebekka Grun (chef d'équipe), Surat Nsour, Victoria Levin, Sébastian Trenner, Rania Atieh, et Nicole La Borde pour la co-organisation desdits ateliers avec notre équipe.

Nous remercions Gallup, et notamment, Krista Hoff, Cynthia English et Joe Daly, pour la pertinence de leurs conseils, la mise en œuvre et l'administration efficace des sondages MENA SPEAKS. Nous aimerions remercier le Centre des Etudes Stratégiques de l'université de Jordanie, et particulièrement Musa Shteiwi, Yasmina Suleyman et Walid Alkhatib, pour leurs judicieux conseils et pour la mise en œuvre de l'expérience comportementale Jordan Gives.

Nous remercions les membres du comité d'évaluation par les pairs composé de Margaret Grosh, Harold Alderman, et Lynne D. Sherburne-Benz pour leurs précieux conseils et Lire Ersado pour ses commentaires avisés. Nous avons apprécié la perspicacité des discussions et les observations de Jehan Arulpragasam, Trina Haque, David Coady, Haneen Sayed, Samira Hillis, Ghassan N. Alkhoja, Jeffrey Waite, Nadine Poupart, Alaa Mahmoud Hamed, Surat Nsour, Mira Hong, Rasmus Heltberg, Umar Serajuddin, Hassan Zaman, William Stebbins, May Wazzan, Phillippe Leite, Nidhal Ben Cheikh, Mehdi Barouniand, Patrick Canel et Paolo Verme.

Ce travail a reçu l'appui de l'Initiative du monde Arabe et du Fonds fiduciaire pour le Développement écologiquement et socialement durable (TFESSD) – Guichet Protection sociale. Ce rapport a enfin bénéficié de l'orientation stratégique de Steen Jorgensen, Caroline Freund, Yasser El-Gammal, et Roberta Gatti.

Abréviations

ALC	Amérique Latine et Caraïbes
AS	Assistance sociale
CCG	Conseil de Coopération du Golfe
EAC	Europe et Asie centrale
FMI	Fonds Monétaire International
UNHCR	Haut Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés
HIMO	Programme à haute intensité de main d'œuvre
IDM	Indicateurs du Développement mondial
IEG	Groupe d'Evaluation Indépendante
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
MENA SPEAKS	(**S**ocial **P**rotection **E**valuation of **A**ttitudes, **K**nowledge, and **S**upport *Protection sociale: Evaluation des attitudes, connaissances et adhésion*)
OSC	Organisation de la société civile
ONG	Organisation non gouvernementale
PAS	Programme(s) d'assistance sociale
PIB	Produit intérieur brut
PMT	Score de ciblage « Proxy Means Test »
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PPA	Parité du pouvoir d'achat
S&E	Suivi évaluation
TCE	Transfert conditionnel en espèces
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies
USD	Dollar américain

Synthèse

Les transitions constituent des moments déterminants pour les systèmes de protection sociale. La plupart des programmes d'assistance sociale (PAS)[1] à travers le monde ont été introduits au cours de périodes de transition (telles que l'indépendance après l'effondrement de l'ex-Union soviétique, la décentralisation en Indonésie et les changements politiques au Brésil et au Portugal) et ont été maintenus par la suite. Lorsque la capacité des PAS à répondre aux aspirations des populations pour une plus grande inclusion sociale et un meilleur accès aux opportunités économiques est examinée de près, les questions suivantes se posent:

- Quel devrait être le niveau optimal de redistribution, et à quelles conditions ?
- Quels sont les objectifs de base et les priorités des PAS?
- Quelle devrait être l'envergure et la portée des systèmes de protection sociale ?
- Comment peut-on réformer les systèmes existants pour atteindre ces objectifs ?

Le printemps arabe a souligné la nécessité d'une inclusion sociale et d'un nouveau contrat social. Traditionnellement, les pays de la région s'appuyaient sur un système de redistribution qui protégeait de la misère par des subventions universelles, qui garantissaient aux populations un accès abordable au carburant et aux denrées alimentaires, indépendamment de leurs besoins. Les gouvernements ne pouvaient répondre aux crises que par l'augmentation des subventions, ou par une plus

[1] Les programmes d'assistance sociale (PAS) sont définis comme des transferts non contributifs qui ciblent les populations pauvres et vulnérables. Les PAS comprennent l'aide aux revenus, les programmes d'emplois temporaires, les services qui renforcent le capital humain et facilitent l'accès à la finance des populations pauvres et vulnérables.

grande générosité en matière d'emplois publics. Malgré sa popularité, ce système s'avère difficilement soutenable et, surtout, il n'a pas permis aux populations de gagner en autonomie.

Les PAS ont un rôle à jouer dans la résolution des principaux problèmes de développement humain que connait la région. Une croissance continue et la réduction de la pauvreté, ainsi que le développement d'une classe moyenne au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, vont souvent de pair avec la pauvreté chronique et une plus grande vulnérabilité. Les enfants et les populations rurales font face à un risque élevé de pauvreté, qui se traduit par des résultats décevants en termes de développement humain. En République arabe d'Egypte, au Maroc et en République arabe de Syrie, plus d'un quart des enfants du quintile de revenu inférieur souffrent de malnutrition chronique. En Egypte et au Maroc, les enfants âgés de 16–18 ans du quintile le plus pauvre sont plus susceptibles d'abandonner l'école que de poursuivre leur scolarité. Les faibles niveaux d'accumulation du capital humain comportent un risque plus élevé de chômage ou de précarité de l'emploi, avec des chances de promotion limitées. Lorsqu'ils sont bien conçus, les PAS peuvent contribuer à briser le cycle de pauvreté intergénérationnelle, en aidant les familles à maintenir leurs enfants à l'école et en bonne santé. Les PAS et l'accroissement des services sociaux peuvent également permettre de résoudre le problème des poches de pauvreté dans les bidonvilles et les zones rurales en favorisant la demande des services de filets sociaux et en développant des biens communautaires. En plus des personnes en situation de pauvreté chronique, une partie importante de la population de la région oscille autour du seuil de pauvreté et présente une faible résistance aux chocs. 15 à 17 pourcent des égyptiens, irakiens, syriens et yéménites, et 10 pourcent des marocains, ont des niveaux de consommation par habitant qui ne dépassent pas le seuil de pauvreté de USD 2 par jour (en parité de pouvoir d'achat) de plus de USD 0.50. Si les PAS permettant d'amortir les effets des chocs ne sont pas mis en place, les ménages vulnérables seront confrontés à une forte probabilité de perte irréversible de capital humain en cas de choc. En plus des couches pauvres et vulnérables, certains groupes sociaux (tels que les femmes et les personnes handicapées) font face à des obstacles particuliers pour accéder aux services sociaux et au marché du travail. En complément de services améliorés, les PAS peuvent contribuer à diminuer ces obstacles.

Le moment est venu pour une réforme des PAS au Moyen Orient et en Afrique du Nord. La plupart des dépenses de la région en matière de PAS portent sur les subventions de l'énergie, en détriment d'interventions plus efficaces. Les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord dépensent, en moyenne, 6 pourcent de leur produit intérieur brut (PIB) en subventions. Les subventions du carburant représentent à elles seules 4.6 pourcent du PIB en moyenne. Par opposition, d'autres PAS dans la région sont sous-financés – recevant en moyenne moins de 0.7 pourcent du PIB, et fragmentés en de nombreux petits programmes présentant des redondances. La plupart des couches pauvres et vulnérables est ainsi laissée pour compte: dans

le quintile le plus pauvre deux personnes sur trois ne bénéficient pas des PAS, hors subventions. En fait, la couverture du quintile inférieur dans la région est inférieure à la moitié de la moyenne mondiale. En outre, un ciblage inadéquat se traduit par des fuites importantes des allocations des PAS vers les non pauvres, utilisant ainsi des ressources qui pourraient être utilisées pour réduire la pauvreté et améliorer la distribution de l'assistance sociale. Le programme moyen d'assistance sociale dans la région, hors subvention, distribue seulement 23 pourcent du total de ses allocations au quintile inférieur. Pour comparaison, le chiffre est de 59 pourcent pour les programmes comparables en Amérique Latine et aux Caraïbes (ALC), ou en Europe de l'Est et en Asie centrale (EAC). Bien que ces subventions (et surtout celles portant sur le carburant) soient inefficaces et souvent inefficientes par rapport aux autres interventions de PAS, en raison de leur ampleur, de nombreuses personnes en dépendent pour sortir de la pauvreté. Afin d'évoluer vers des PAS efficaces, fiables et équitables, une réflexion approfondie impose, non seulement sur les aspects techniques de la réforme, mais aussi, et surtout, sur les questions sensibles liées à l'économie politique de la réforme.

Les considérations d'économie politique ont été l'une des raisons majeures du blocage ou des retards de la réforme des PAS dans certains pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ; de nouveaux éléments portent à croire qu'une meilleure information, une meilleure conception et une plus grande transparence des PAS peuvent permettre à la région de progresser. Les populations de la région attendent des pouvoirs publics plus efficaces et proposent des PAS ciblant les pauvres. Des récents sondages d'opinion réalisés en Egypte, en Jordanie, au Liban et en Tunisie dans le cadre de la présente étude (voir encadré ES.1) révèlent que près de 90 pourcent de la population considère l'état comme le principal fournisseur des PAS. Toutefois, en Egypte et au Liban, moins d'un tiers des sondés trouvaient les politiques PAS actuels efficaces, tandis qu'en Jordanie et en Tunisie le niveau d'insa-

Encadré ES.1. A l'écoute du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord

Les activités menées dans le cadre de la préparation du présent rapport ont touché plus de 4,000 citoyens de la région du Moyen-Orient et Afrique du Nord à travers un sondage représentatif sur le plan national MENA SPEAKS (**S**ocial **P**rotection **E**valuation of **A**ttitudes, **K**nowledge, and **S**upport – Protection sociale: Evaluation des attitudes, connaissances et appui) qui a été réalisé en Egypte, en Jordanie, au Liban et en Tunisie en collaboration avec Gallup. En outre, dans le cadre de ce rapport plus de 400 personnes ont été interrogées à travers un jeu de comportement (Jordan Gives) qui a permis de recueillir des informations sur les préférences déclarées en matière de redistribution, à travers des échanges réels, à partir d'un échantillon national représentatif de la classe moyenne en Jordanie.

A travers des ateliers de consultation, la préparation du rapport a également impliqué plus de 250 représentants de gouvernements, des universitaires, la société civile, des organisations non gouvernementales (ONGs), des organisations communautaires d'Algérie, d'Arabie Saoudite, de Bahreïn, de Cisjordanie et Gaza, des Emirats Arabes Unis, d'Irak, de Jordanie, du Koweït, du Liban, du Maroc, d'Oman, de Tunisie, et des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux (y compris l'Organisation Internationale du Travail et la Commission Economique et Sociale des Nations Unies pour l'Asie de l'Ouest).

tisfaction était plus élevé chez les pauvres que chez les riches. Les sondages ont également montré une couverture inégale des PAS, et, dans une certaine mesure, leur caractère régressif. En Egypte, 23 pourcent de tous les répondants, en particulier les pauvres, ne connaissaient aucun des PAS existants, tandis qu'au Liban et en Tunisie les riches avaient plus de chances que les pauvres de connaître un bénéficiaire des PAS. En dépit de leur coût important, les subventions du carburant sont connues par moins de 50 pourcent des sondés dans les quatre pays. L'opposition à la réforme des subventions varie fortement selon le pays (elle est plus élevée en Egypte et plus faible au Liban), et en termes de priorités. Ainsi, par exemple, les réformes de subventions les plus acceptées sont, respectivement : l'essence en Egypte, le tabac au Liban, et le diesel en Jordanie et en Tunisie. En plus des sondages d'opinion, cette étude a mené une expérience comportementale (Jordan Gives) auprès d'un échantillon national représentatif de la classe moyenne en Jordanie, en collectant des informations sur les préférences en matière de redistribution aux pauvres, en simulant des arbitrages réels concernant l'utilisation de bons d'essence. Cette expérience a montré non seulement que la classe moyenne est en faveur de la redistribution aux pauvres, mais surtout que ce soutien varie en fonction de la conception de l'assistance et de la crédibilité du ciblage. Au total, ces activités donnent à penser que : a) beaucoup reste à faire pour accroître le soutien à la réforme, à travers la sensibilisation sur l'existence et le coût réel des subventions ; et b) l'adaptation de la conception des PAS peut contribuer au changement de l'opinion publique en faveur de la réforme des PAS. Par exemple, dans tous les pays à l'exception du Liban ceux en faveur de la réforme des subventions ont opté pour des transferts en espèces ciblés vers les pauvres, par rapport à d'autres compensations plus générales ; dans l'ensemble, les populations ont montré une nette préférence pour les PAS ciblés vers les pauvres (plutôt que vers des groupes spécifiques), et qui offrent des allocations en espèces (plutôt qu'en nature).

L'expérience récente a démontré la faisabilité de la réforme des PAS au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Plusieurs exemples de réformes réussies ont eu des résultats positifs importants :

- Un registre unifié de tous les PAS a été créé en *Cisjordanie et Gaza*. Celui-ci a considérablement amélioré la précision du ciblage et la capacité de réponse aux crises.
- Lors de la crise économique mondiale, la *République du Yémen* a apporté une réponse rapide à travers un programme à haute intensité de main d'œuvre (HIMO), pour combler l'écart de consommation des couches pauvres et vulnérables, tout en créant des biens communautaires. Des réformes importantes du principal programme de transfert monétaire, le Fonds d'action sociale, ont été mises en œuvre simultanément. Celles-ci incluaient l'amélioration du ciblage de la pauvreté reposant sur une formule de vérification indicative des biens (PMT), le renforcement des capacités de prestations de services, et la mise en place d'un nouveau cadre juridique et politique.

- Le programme Tayssir au *Maroc* — un programme pilote de transferts conditionnels en espèces visant à promouvoir la scolarisation et ciblant les zones à forte incidence d'abandon scolaire et de pauvreté — a eu un impact positif important sur la réduction des abandons scolaires en zones rurales, en particulier chez les filles.
- *Djibouti* a adopté une conception novatrice pour un programme HIMO destiné aux jeunes et aux femmes.
- Le *Liban* a récemment lancé une base de données de ciblage (Programme national de ciblage de la pauvreté), jetant ainsi les bases d'un PAS efficace.
- La *Jordanie* a pris des mesures importantes pour rééquilibrer l'écart entre les PAS et les subventions et développer une stratégie de ciblage et de réduction de la pauvreté.

A la lumière des défis auxquels les personnes pauvres et vulnérables font face dans la région, et de l'état actuel des PAS, le chemin vers des PAS plus efficaces et novateurs appelle des actions dans plusieurs domaines. Les principaux défis en matière de développement humain qui subsistent dans la région, et la mauvaise performance des PAS existants appellent des PAS plus efficaces et novateurs favorisant l'inclusion et la aux chocs. Bien qu'il n'y ait pas une solution unique, de meilleurs résultats peuvent être obtenus en agissant sur les quatre points suivants :

- **Améliorer l'impact des PAS au Moyen-Orient et en Afrique du Nord**, y compris leur effet sur la pauvreté actuelle et future. Actuellement, la plupart des PAS, hors subventions, dans la région ont une incidence limitée sur la pauvreté et sur l'inégalité du fait de la combinaison d'une faible couverture (avec des pratiques de ciblage inefficaces) et de l'insuffisance, voire l'inexistence, des systèmes de suivi évaluation (S&E). Par conséquent, les mesures suivantes pourraient être considérées :
  - *Donner la priorité aux interventions qui favorisent l'investissement dans le capital humain*. Les PAS devraient être adaptés pour faire face aux problèmes de développement humain observés, tels que la malnutrition infantile et l'abandon scolaire. Ceci pourrait être réalisé soit par : a) l'élargissement des programmes de transferts conditionnels en espèces (TCE) réussis dans la région (ex. le programme Tayssir au Maroc) et des programmes HIMO (ex. le Fonds d'action sociale au Yémen) ; b) le réajustement de la conception des programmes existants pour les rendre plus efficaces pour les enfants et les femmes (à l'instar des programmes HIMO et nutrition de Djibouti) ; ou c) la création de nouvelles interventions visant à combler les lacunes, sur la base des bonnes pratiques à travers le monde, mais en adaptant leur conception, afin d'autonomiser les populations pauvres et vulnérables. Compte tenu de la réticence pour les transferts de PAS conditionnels, observée dans les sondages MENA SPEAKS, une stratégie d'information et de communication sur les avantages de cette approche devrait précéder la mise en œuvre de programmes de TCE dans la région.

- *Améliorer le ciblage des couches pauvres et vulnérables*. L'amélioration du ciblage peut réduire les coûts, assurer l'équité, permettre aux PAS de jouer le rôle d'assurance, et en accroître l'efficacité. La plupart des programmes de la région restent basés sur le ciblage par catégorie ou zone géographique, alors que l'efficacité de ces méthodes n'est avérée que dans des contextes de concentration de la pauvreté. Dans le même temps, les citoyens interrogés dans le cadre du sondage MENA SPEAKS ont indiqué une préférence nette pour le ciblage basé sur la pauvreté, par opposition au ciblage par catégorie. Un mouvement important a déjà été amorcé dans la région (comme en Cisjordanie et Gaza, en Irak, en Jordanie, au Liban et au Yémen) en faveur du ciblage basé sur la pauvreté. Les résultats obtenus dans ces pays ont démontré la puissance de telles réformes et défini la voie à suivre.
- *Accorder une plus grande attention aux résultats des PAS à travers le S&E et la responsabilité sociale.* Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, le renforcement du S&E des PAS peut permettre d'affecter les ressources budgétaires entre les programmes, d'assurer le suivi des opérations au jour le jour et des résultats des interventions. Le S&E s'est révélé particulièrement efficace lorsque les décisions budgétaires et la restructuration des programmes étaient fondées sur les résultats de l'évaluation et les données empiriques. Ce fut le cas, par exemple, en Cisjordanie et Gaza et au Yémen. En outre, l'introduction de bons systèmes de responsabilité sociale peut améliorer l'efficacité et la responsabilité et combattre la corruption.
- *Faire appel aux autres parties prenantes (les citoyens, ONGs, OSCs, le secteur privé, et les organisations à but non lucratif).* La sensibilisation des citoyens aux PAS existants est faible et biaisée vers les riches. L'inscription sur demande suppose la connaissance de l'existence du programme, des critères d'éligibilité et des procédures de candidature. Des campagnes de communication globales sont nécessaires pour informer les couches pauvres et vulnérables de l'existence des filets sociaux de sécurité à leur disposition. En outre, faire participer un plus large éventail de parties prenantes (p.ex. les ONGs, OSCs, le secteur privé, et les organisations à but non lucratif) au financement et à la mise en œuvre des PAS permettrait de mettre à profit leurs ressources financières et humaines.

- **Mettre en place une infrastructure de PAS fiable, mais flexible, pouvant servir en période normale comme en période de crise**. Un système de PAS efficace peut permettre aux populations d'amortir les effets des chocs idiosyncratiques et systémiques. La récente crise économique mondiale a souligné la faible capacité des PAS existants au Moyen-Orient et en Afrique du Nord à remplir cette fonction. Promouvoir la résistance des ménages aux chocs par les PAS nécessite une bonne infrastructure administrative. La mise en place d'une telle infrastructure avant la survenue d'une crise permet de développer plus rapidement et plus efficacement, des actions correctives et d'atténuation telles que l'augmentation des allocations en faveur des plus vulnérables, ou l'extension de la couverture,

améliorant ainsi la résistance. En particulier, la mise en place d'une meilleure infrastructure de PAS pourrait mener à :

- *La création de registres unifiés des bénéficiaires* pouvant servir au ciblage de multiples programmes. En temps normal, les registres unifiés peuvent réduire les coûts et faciliter la cohérence et la convergence, car tous les agents travaillent sur la même base de données. En temps de crise, les registres unifiés peuvent servir à décaisser rapidement des allocations supplémentaires pour les populations cibles, ou à élargir la couverture en adaptant les critères d'éligibilité. La Cisjordanie et Gaza est un exemple de bonne pratique à cet égard dans la région.
- *L'utilisation de mécanismes efficaces de prestations de services*. En période normale, les systèmes modernes de distribution des allocations sont importants pour réduire les coûts administratifs et les fuites en faveur des non bénéficiaires, éviter la corruption, et rendre le transfert des paiements aux bénéficiaires plus rapide et flexible. L'utilisation effective des technologies modernes, telles que les cartes à puces, les paiements par téléphone, et les paiements aux guichets des établissements bancaires, facilitent une réponse rapide pendant les crises.

- **Consolider les PAS fragmentés.** Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les programmes de transferts directs (en nature ou en espèces) sont souvent de taille modeste et très fragmentés. L'expérience internationale démontre que la méthode consistant à se limiter à quelques programmes, spécifiquement conçus pour atteindre les différents segments des couches pauvres et vulnérables, peut contribuer à résoudre les problèmes actuels de vulnérabilité et de lacunes en matière d'assistance sociale, en augmentant à la fois la couverture (actuellement en dessous de 20 pourcent des pauvres dans la plupart des pays) et les allocations (actuellement à environ 5–10 pourcent de la consommation des pauvres). Quelques pays de la région (ex. la Cisjordanie et Gaza et le Maroc) ont commencé à réformer leurs PAS dans ce sens. Pour réaliser des progrès, les gouvernements peuvent commencer par l'identification des PAS et par l'établissement d'un inventaire des PAS incluant notamment les objectifs du programme, les critères d'éligibilité, et le type d'allocations. Le Maroc a récemment entrepris ce type d'analyse. Forts de telles analyses, les pouvoirs publics peuvent identifier des programmes susceptibles d'être développés ou consolidés, et formuler une stratégie pour la mise en œuvre de la réforme.
- **Rééquilibrer le financement et les priorités des systèmes d'assistance sociale,** en se concentrant sur les programmes ciblés plutôt que sur les subventions. Les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord dépensent une part importante de leurs financements pour PAS en termes de PIB en subventions de l'énergie, et une part faible pour les PAS ciblés. La réduction des subventions coûteuses et régressives (surtout les subventions du carburant) diminuerait les déséquilibres budgétaires et permettrait de libérer des ressources pour d'autres instruments de filet de sécurité. En particulier, cela pourrait entraîner :

- *L'augmentation des dépenses et l'amélioration de la couverture des PAS, hors subventions, pour protéger de la misère*. Les réformes réussies de subventions ont démontré qu'il était important de gagner la confiance des populations sur la capacité des pouvoirs publics à fournir une compensation juste et fiable. A la lumière des informations fournies par les sondages MENA SPEAKS et l'expérience Jordan Gives, l'une des étapes essentielles vers la réforme complète des subventions serait de mettre en place des PAS efficaces et inclusifs.
- *La réforme des subventions des prix à travers des réformes systématiques ou internes*. Le séquençage des réformes sensibles comme celle des subventions universelles des prix est crucial pour leur succès. Afin de gagner en crédibilité, les pouvoirs publics pourraient commencer par *:*
  - *Améliorer le ciblage* (p.ex. au moyen d'une différenciation du marketing et de l'offre, ce qui pourrait entraîner l'auto ciblage, comme en Tunisie), diminuer la couverture de la subvention (p.ex. tarifs sociaux pour l'électricité), et réduire les fuites dans la chaîne de distribution *;*
  - *Identifier les subventions les plus sensibles et se concentrer plutôt sur les subventions les plus régressives.* Selon les sondages MENA SPEAKS, les sensibilités étaient les plus fortes concernant la réforme des subventions pour l'huile de cuisine en Egypte, le pain au Liban et en Tunisie, et l'électricité en Jordanie. Ces subventions pouvaient n'*être reformées qu'après* la démonstration par les pouvoirs publics de leur capacité à réformer les subventions moins sensibles. Les financements alloués à la subvention du carburant représentent plus de trois fois le montant destiné aux subventions alimentaires, la réforme des subventions non alimentaires s'avère plus facile. Lors des sondages MENA SPEAKS, les citoyens ont indiqué qu'ils choisiraient le tabac au Liban, le carburant en Egypte, et le diesel en Jordanie et en Tunisie s'il leur fallait choisir un produit dont les subventions devraient être réformées.
  - *Impliquer les citoyens dès le début dans le dialogue sur les allocations sociales et les sensibiliser à travers des campagnes d'information*. Les gouvernements peuvent se servir des résultats des sondages MENA SPEAKS pour initier un dialogue sur le type d'allocations souhaitées dans leurs pays. Les résultats disponibles montrent que les populations du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord préfèrent des compensations en espèces qui ciblent uniquement les pauvres (Egypte, Jordanie et Tunisie), et éventuellement associée à l'investissement de l'épargne de la réforme des subventions en faveur de l'éducation et de la santé (Liban)

Le processus de réforme est différent pour chaque pays de la région, compte tenu du stade de développement actuel de chacun et des principaux défis des PAS existants. Les économies du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord se trouvent à différents stades d'avancement en matière de développement humain et de réformes

des PAS. Les deux pays les plus avancés en termes de réforme des PAS sont la Cisjordanie et Gaza et la République du Yémen, présentant des résultats de développement humains respectivement moyen et faible (selon les mesures de l'Indice de développement humain du Programme des Nations unies pour le développement). Ces pays ont pu mettre en place des interventions de PAS réussies (à travers l'établissement d'un registre unifié en Cisjordanie et Gaza, et la réforme du Fonds d'action sociale au Yémen) qui permettent de répondre à leurs besoins spécifiques. Le Bahreïn, Djibouti, la Jordanie, le Liban, et le Maroc ont fait des avancées significatives en matière de réforme des PAS, à l'instar du programme HIMO et nutrition à Djibouti, d'un TCE pilote au Maroc, des réformes dans le système des subventions à Bahreïn et en Jordanie, et d'une base de données de ciblage au Liban. D'autres pays envisagent actuellement de nouveaux programmes ou des réformes de leurs PAS.

Dans chaque pays, l'approche à adopter inclut des mesures à court et à moyen termes, avec des objectifs complémentaires qui se renforcent mutuellement. Sur le court terme, les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord peuvent commencer à démontrer de meilleurs résultats en utilisant les PAS existants mais en adaptant leur conception, en établissant des registres unifiés, ou en expérimentant de nouveaux programmes pilotes, tels que les TCE et « HIMO plus ». Sur le moyen terme, l'accent pourrait être progressivement mis sur les réformes qui nécessitent une plus grande capacité avérée, telle que le perfectionnement de l'infrastructure des PAS et une réforme globale des subventions. Faire participer un large éventail de parties prenantes à un dialogue inclusif et ouvert peut faciliter les réformes envisagées et promouvoir un rôle d'autonomisation pour les programmes d'assistance sociale dans la région.

Vue d'ensemble

Introduction

Les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ont actuellement une occasion unique d'améliorer leurs programmes d'assistance sociale (PAS)[2] **afin de mieux promouvoir l'inclusion, les moyens de subsistance et la résistance aux chocs.** Un consensus se dégage sur le plan international sur la capacité des PAS à couverture efficace à promouvoir des opportunités économiques et à permettre aux populations vulnérables de lutter contre la pauvreté. Environ 80 pourcent des pays en développement prévoient actuellement d'étendre ou de renforcer leurs PAS (Banque mondiale 2012a), et ceux du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ne font pas exception. Historiquement, les transitions et les crises ont souvent représenté une opportunité pour le renforcement des PAS. A travers le monde, 70 pourcent des PAS ont été introduits après une transition importante (par exemple l'indépendance après l'effondrement de l'ex-Union soviétique, la transition du Népal vers la démocratie, la décentralisation en Indonésie et les changements politiques au Brésil et au Portugal). Plus récemment, la crise financière mondiale a poussé des dizaines de pays à créer de nouveaux PAS, à étendre les programmes existants, ou encore à améliorer l'ensemble des systèmes administratifs pour promouvoir la gouvernance et l'efficacité des programmes (IEG, 2011).

Le printemps arabe a souligné la nécessité d'une inclusion sociale et d'un nouveau contrat entre les états et les populations. Traditionnellement, de nombreux gouvernements de la région avaient tendance à

[2] Les programmes d'assistance sociale (PAS) sont définis comme des transferts non contributifs qui ciblent les populations pauvres et vulnérables. Les PAS comprennent l'aide aux revenus, les programmes d'emplois temporaires, les services qui renforcent le capital humain, et élargissent l'accès aux financements parmi les populations pauvres et vulnérables.

s'appuyer sur un système de redistribution qui favorisait : a) un niveau de vie minimum en accordant des subventions universelles aux biens de consommation courante, b) des emplois publics en réponse à la demande d'emplois stables des classes moyennes et supérieures. En période de crise, les gouvernements s'appuyaient sur les mêmes options politiques. Le système de subvention, qui ne requiert pas de ciblage, bien que populaire, n'a pas atteint les résultats escomptés des PAS de manière efficace et efficiente. Pendant le printemps arabe, les demandes d'une plus grande inclusion sociale et d'un meilleur accès aux opportunités économiques ont représenté un tournant décisif pour la région en général, et nécessitent un examen approfondi du rôle des PAS.

Le défi au Moyen-Orient et en Afrique du Nord aujourd'hui est d'investir dans des PAS efficaces qui soient financièrement, politiquement et administrativement durables. Les PAS devraient être rigoureusement conçus et mis en œuvre pour promouvoir efficacement l'inclusion, les moyens de subsistance, et la résistance aux chocs, en s'assurant qu'ils atteignent les couches les plus vulnérables et leur permettent de développer leur capital humain. Pour des raisons de *viabilité budgétaire*, certains pays à travers le monde ont consolidé des programmes fragmentés pour se concentrer sur des interventions axées sur des opérations efficaces et rentables, liées à la création d'actifs. Dans le but de préserver une *politique viable*, certains pays ont conçu des programmes basés sur les opinions publiques en matière de pauvreté et de redistribution; ils ont atteint un niveau élevé de transparence, d'efficacité et d'impact, et ont tenu compte aussi bien de la demande d'inclusion des pauvres que du besoin d'équité de la classe moyenne. Pour assurer la *durabilité administrative*, certains pays ont défini des responsabilités institutionnelles appropriées et des mesures incitatives, tout en développant des systèmes de ciblage et de gestion efficaces, ainsi que des budgets administratifs. Une planification et une conception efficaces peuvent permettre aux nouveaux PAS, et aux programmes réformés, d'atteindre les objectifs de durabilité.

Objectifs du Rapport

Le présent rapport vise à atteindre deux objectifs généraux : a) comprendre l'état actuel des PAS et évaluer leur efficacité à répondre aux nouveaux défis auxquels sont confrontés les couches les plus pauvres et les plus vulnérables dans la région, en rassemblant de nouvelles informations, données, et analyses spécifiques par pays; b) ouvrir et enrichir un débat sur les potentielles options politiques pouvant permettre de rendre les PAS du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord plus efficaces et innovants. A cette fin, ce rapport tente de répondre aux quarte questions suivants:

- Quels sont les principaux défis auxquels sont confrontés les populations pauvres et vulnérables du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord qui demandent une réforme des PAS?

- Les PAS de la région atteignent-ils leurs objectifs de promotion de l'inclusion sociale, de renforcement des moyens de subsistance et de résistance aux crises ?
- Quelles sont les réformes de PAS attendues par les citoyens de la région ?
- Quels types de politiques peut-on inclure dans le programme de réforme des PAS, et comment développer ces politiques pour une efficacité maximale ?

Structure du Rapport

- *Le Chapitre 1 «Un cadre pour la réforme de l'assistance sociale*» décrit et illustre les raisons du besoin croissant de réformes des PAS dans la région, et établit le cadre de réforme des PAS renouvelés. Il identifie les principaux objectifs des PAS (promotion de l'inclusion sociale, des moyens de subsistance, et de la résistance aux chocs) et illustre la démarche utilisée dans certains pays de la région, et ailleurs, pour atteindre ces objectifs.
- *Le Chapitre 2 «Les principaux défis qui plaident en faveur de la réforme de l'assistance sociale*» analyse les défis auxquels sont confrontés les ménages pauvres et vulnérables de la région sur lesquels les PAS devraient se concentrer en priorité. Deux grands groupes présentent un risque de pauvreté supérieur à la moyenne : les enfants et les populations des zones rurales ou moins développées. Ce chapitre examine ensuite les facteurs, tels les inégalités de chances et le manque d'accès aux services, qui risquent de perpétuer les mauvais résultats sur le plan du développement humain parmi les couches pauvres au sein de ces groupes. Il décrit également le problème de la vulnérabilité (c.-à-d. la proximité du seuil de pauvreté et le risque de basculer dans la pauvreté suite à un choc à court terme). Finalement, ce chapitre identifie les groupes sociaux spécifiques qui présentent un risque élevé d'exclusion de l'accès aux services et de l'emploi.
- *Le Chapitre 3 «La situation actuelle de l'assistance sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord »* analyse les dépenses liées aux PAS et évalue différents aspects de la performance des PAS (notamment la couverture, le ciblage, la générosité, et l'impact sur la pauvreté et l'inégalité des PAS – subventions ou autres mesures) ; il établit des comparaisons entre ces performances et celles d'autres régions et pays et identifie les faiblesses des systèmes existants.
- *Le Chapitre 4 « L'Economie politique des réformes de l'assistance sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : que veulent les citoyens ? »* apporte de nouveaux arguments sur les préférences des citoyens en matière de redistribution et de conception des PAS, sur la base de données récemment collectées (sondage MENA SPEAKS et expérience comportementale Jordan Gives). Il explique comment prendre en compte les considérations d'économie politique dans la conception de nouveaux PAS dans la région.
- *Le chapitre 5 « Perspectives : comment rendre l'assistance sociale plus efficace et novatrice au Moyen-Orient et en Afrique du Nord* **? » :** propose un programme de réforme et une approche pour avancer, en s'appuyant sur l'expérience mondiale et sur les faits présentés dans les chapitres précédents.

1 Un cadre pour la réforme de l'assistance sociale

Les récentes transitions économiques et sociales au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ont souligné la nécessité d'une plus grande inclusion sociale, du renforcement des moyens de subsistance et de la résistance aux chocs. Si la croissance soutenue de nombreux pays de la région a permis à certains de sortir de la pauvreté, le progrès économique n'a toujours pas atteint de nombreuses familles qui font face à une pauvreté chronique, ou au risque de misère en raison du chômage, de handicap ou de maladie. En outre, de nombreuses familles au Moyen-Orient et en Afrique du Nord sont vulnérables aux chocs économiques, aux catastrophes naturelles et à d'autres crises, comme par exemple les crises politiques. En l'absence de PAS, les familles pauvres qui sont systématiquement incapables de subvenir à leurs besoins élémentaires ont tendance à perdre l'espoir d'échapper à la pauvreté; les enfants souffrant de malnutrition ont plus de chances de devenir des adultes pauvres ; et, conséquence des crises, les familles vulnérables sont susceptibles de faire face à des choix difficiles entre la survie immédiate et leur bien-être futur.

En fait, l'inquiétude sur la situation économique est en hausse dans le Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Selon un sondage mondial de Gallup, en 2011, la part de la population en République arabe d'Égypte, en Jordanie et en Tunisie admettant avoir des difficultés à acheter de la nourriture était significativement plus élevé qu'en 2009 (cf. figure 1). Parallèlement, les citoyens de certains grands pays de la région ont exprimé une faible satisfaction à l'égard des efforts du gouvernement pour aider les pauvres, comme indiqué sur la figure 2. En aidant les pauvres et les plus vulnérables, les PAS peuvent créer un tremplin pour aider les citoyens à préserver leur indépendance et pour être en mesure de profiter du progrès économique.

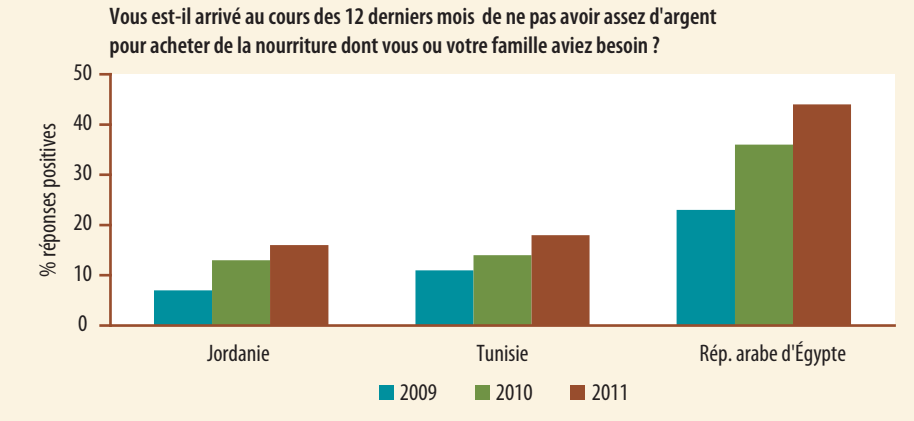
Les PAS peuvent être des instruments importants dans les transitions économiques et sociales au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. La figure 3 présente un cadre pour des PAS efficaces et respon-

sabilisants dans la région. Ainsi, les PAS peuvent promouvoir les trois objectifs suivants :

- *L'inclusion sociale, à travers l'investissement dans le capital humain (tel que l'appui à la scolarisation ou une meilleure nutrition pour les enfants)*
- *Les moyens de subsistance,* en protégeant de la misère
- *La résistance aux crises,* en aidant les ménages à gérer les effets des chocs.

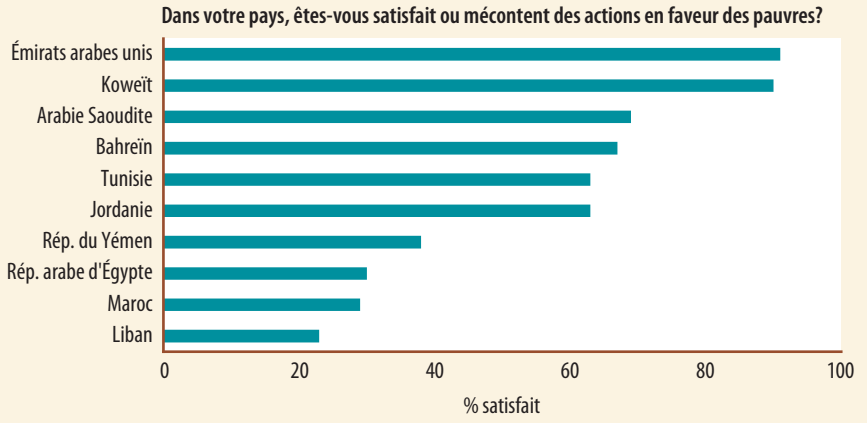
L'expérience de nombreux pays, y compris au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, montre que plusieurs PAS améliorent les investissements dans le capital humain grâce à différents mécanismes. C'est le cas par exemple des transferts conditionnels en espèces (TCE) et des exemptions de frais d'éducation qui permettent d'accroître le taux de scolarisation. De même, les TCE et les assurances maladie non contributives augmentent l'utilisation de soins de santé, en particulier les soins préventifs (tels que la santé maternelle et infantile), tandis que les programmes HIMO peuvent augmenter les actifs des pauvres et ceux de leurs communautés. Certains de ces instruments protègent également les pauvres de la misère et leurs enfants de malnutrition et de maladie grâce à l'amélioration de la consommation et des revenus des ménages, sans pour autant être aussi onéreux et engendrer autant de distorsions que les subventions de prix. En cas de chocs, les transferts en espèces atteignent plus efficacement les personnes démunies que les subventions et les transferts en nature en raison de leur plus grande flexibilité.

Figure 1 **Capacité auto-déclarée des citoyens à se procurer suffisamment de denrées alimentaires au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, pays sélectionnés 2009–11**



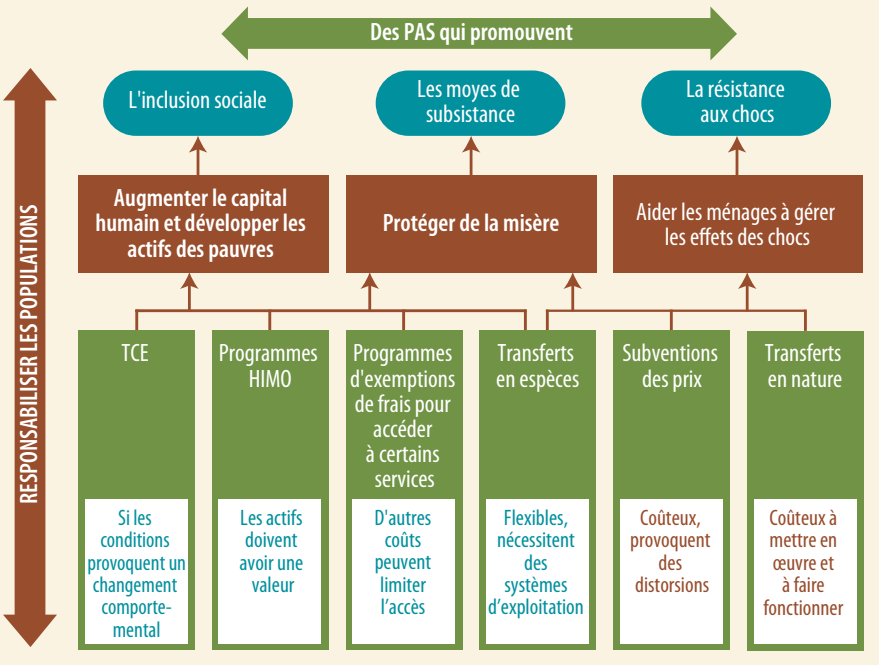
Source: Gallup 2011.

Figure 2 Satisfaction des citoyens du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord à l'égard de l'assistance gouvernementale en faveur des pauvres, pays sélectionnés 2011



Source: Gallup 2011.

Figure 3 Un cadre pour les programmes d'assistance sociale réformés au Moyen-Orient et en Afrique du Nord



Source : Auteurs.

Les principaux défis qui plaident en faveur de la réforme de l'assistance sociale

2

Comprendre les défis spécifiques auxquels sont confrontés les pauvres et vulnérables est une condition préalable importante à la conception des PAS efficaces au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Les PAS couvrent un éventail d'instruments souples qui peuvent être adaptés en fonction des besoins les plus urgents des bénéficiaires ciblés – en faveur du triple objectif de promotion de l'inclusion, des moyens de subsistance et de la résistance aux chocs. Par conséquent, l'efficacité des PAS dépend d'une identification adéquate des principaux défis auxquelles sont confrontés les pauvres, comme par exemple ceux qui contribuent à perpétuer la pauvreté d'une génération à la suivante, et ceux qui peuvent conduire à une paupérisation des personnes vulnérables. C'est dans cette perspective que cette section passe en revue les principales caractéristiques relatives à la pauvreté, à la vulnérabilité et à l'exclusion sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ainsi que les défis de développement humain auxquels font face les personnes en détresse.

Deux groupes particulièrement vulnérables : les enfants et les populations rurales

Au cours des dernières décennies les taux de pauvreté absolue ont baissé, mais deux défis restent à relever : la pauvreté infantile et les poches géographiques de pauvreté. Bien que la croissance économique dans la région ait tiré de nombreuses personnes de la pauvreté, la baisse des taux de pauvreté au Moyen-Orient et en Afrique du Nord a été plus lente que dans d'autres régions comme l'Europe de l'Est et l'Asie centrale, ou l'Asie de l'Est et le Pacifique. Deux catégories de personnes font face à un risque de pauvreté supérieur à la moyenne : les enfants et les habitants des zones rurales. Ces catégories souffrent de l'inégalité des chances, exacerbée par le manque d'accès aux services, qui concoure à entraver le développement humain. Ces résultats peuvent se perpétuer

en l'absence de PAS permettant de promouvoir efficacement la formation de capital humain au sein des couches pauvres et de les protéger de la misère.

Les enfants au Moyen-Orient et en Afrique du Nord sont particulièrement exposés au risque de pauvreté. Certains pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord — tels que l'Egypte, l'Irak, et la République du Yémen — ont des niveaux élevés de pauvreté parmi les enfants, avec au moins un enfant sur quatre vivant en dessous du seuil national de pauvreté (cf. tableau 1). Même en Jordanie et au Maroc où la pauvreté des enfants n'est pas aussi élevée, les enfants sont confrontés à une incidence de pauvreté beaucoup plus élevée que celles des autres catégories d'âge.

Un enfant né au sein d'une famille pauvre se trouve dans une situation désavantageuse par rapport à ses pairs. Le parent moyen d'un enfant pauvre dans la région n'a pas reçu d'éducation formelle et doit s'occuper d'une famille de cinq membres ou plus. En Egypte et au Maroc, 70 pourcent des ménages du quintile le plus pauvre ont un chef de famille qui n'a jamais été à l'école. Les enfants pauvres vivent souvent dans des logements dépourvus d'accès aux épurations des eaux usées ou aux services de base. En Jordanie, une fillette de 10 ans du quintile le plus pauvre a 40 pourcent moins de chances de boire de l'eau traitée et 50 pourcent moins de chances d'avoir un lit qu'une jeune fille du quintile le plus riche. Ces inégalités se reflètent aussi dans la taille et la qualité des logements et l'accès des enfants à la technologie.

Les progrès liés à certains aspects du développement humain au Moyen-Orient et en Afrique du Nord sont encore décevants, et même dramatiquement faible parmi les couches pauvres, avec des impacts potentiellement irréversibles. La malnutrition des jeunes enfants est particulièrement élevée dans les pays à reve-

Tableau 1. Taux de pauvreté infantile dans certains pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, c. 2006–10

Pays	Taux de pauvreté parmi les enfants (0–14 ans) (%)	Taux de pauvreté global (%)
Rép. arabe d'Égypte	29	22
Irak 2007	27	23
Jordanie 2010	20	14
Maroc 2010[a]	25	20
Rép. du Yémen, 2006	36	35

Source: calculs des auteurs basés sur les données des dernières enquêtes sur les ménages disponibles.

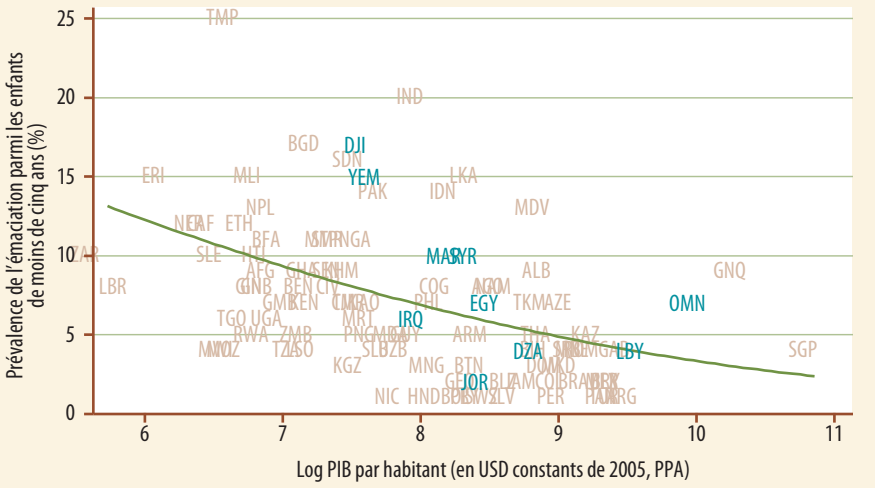
Note: les taux de pauvreté sont basés sur les seuils de pauvreté nationaux pour tous les pays, à l'exception du Maroc.

[a] Le seuil de pauvreté est défini comme le seuil du quintile inférieur.

nus faibles et moyens de la région. Si le niveau de développement économique y contribue, il n'explique pas entièrement l'incidence de la malnutrition comme indiqué par la figure 4 : Djibouti, le Maroc et la République du Yémen ont des taux de malnutrition élevés par rapport à leurs pairs. Au sein des pays, les taux de malnutrition sont plus élevés parmi les enfants des ménages pauvres (cf. figure 5). En termes d'éducation, les enfants plus âgés présentent des taux d'abandon plus élevés, et ont plus de chances d'entrer sur le marché du travail comme jeunes peu qualifiés.

La région présente d'importantes disparités géographiques et les ressortissants de régions peu développées de pays relativement riches sont aussi exposés à un risque de pauvreté élevé. Le taux de pauvreté rurale en Irak et en République du Yémen sont deux fois plus élevés qu'en zones urbaines (cf. figure 6). Même les pays à revenu intermédiaire comme l'Egypte, l'Irak, la Jordanie et la Tunisie présentent des poches de pauvreté (telles les bidonvilles dans les zones urbaines et les zones rurales isolées) dans lesquelles l'accès aux services de base tels que les soins prénataux et l'eau potable font défaut et dans lesquelles les indicateurs de développement humain sont considérablement en dessous de la moyenne nationale. La probabilité d'aller à l'école pour un enfant en zone rurale en Haute Egypte est par exemple 3.4 fois inférieure à celle d'un enfant en zone urbaine en Basse Egypte.

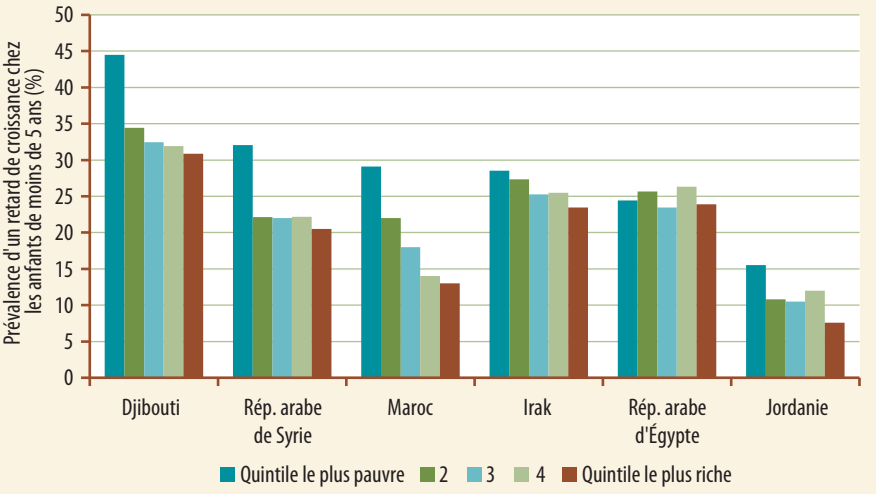
Figure 4 **Prévalence de l'émaciation par rapport au PIB par habitant au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, pays sélectionnés**



Source: calculs des auteurs basés sur les données sur la malnutrition de l'UNICEF 2009 ; données sur les PIB par habitant de la Banque mondiale 2012c.

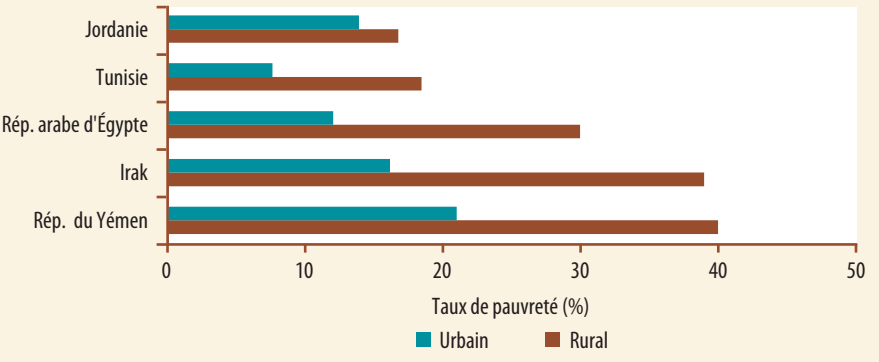
Note: PPA = Parité du Pouvoir d'Achat.

Figure 5 Retard de croissance par quintile de richesse au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, pays sélectionnés



Sources: calculs des auteurs sur la base des dernières enquêtes en grappes à indicateurs multiples (MICS) de l'UNICEF http://www.childinfo.org/mics.html.

Figure 6 Clivage rural/urbain: taux de pauvreté au Moyen-Orient et Afrique du Nord, pays sélectionnés, c. 2005–10



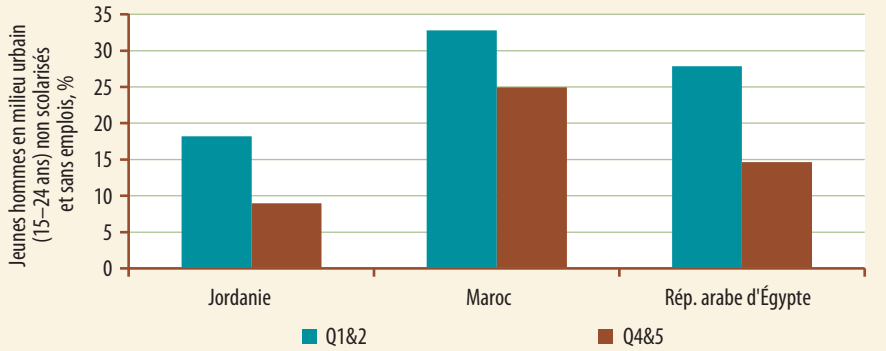
Source : calculs des auteurs basés sur les données des enquêtes sur les ménages suivants : ERDM, Egypte 2009, ESEM, Irak 2007, ERDM, Jordanie 2010, EBM République du Yémen 2006, et estimations de l'équipe PREM de la Banque mondiale (réseau lutte contre la pauvreté et gestion économique), sur la base de l'EBM Tunisie 2005. Pour une identification complète et les descriptions des enquêtes, voir Annexe A.1 à la fin du chapitre.

Note : les taux de pauvreté sont basés sur les seuils nationaux de pauvreté

L'inégalité de chances combinée à un manque d'accès aux services de base limite sérieusement les perspectives des personnes élevées dans les ménages pauvres. Le processus qui permet aux enfants et aux jeunes adultes d'atteindre des résultats en matière d'éducation et de santé au Moyen-Orient et en Afrique du Nord est dans une large mesure tributaire de circonstances indépendantes de leur volonté, telles leur lieu de naissance, leur sexe, les biens et le niveau d'éducation de leurs parents. La richesse est un déterminant important de l'accès aux services de base dans toute la région, tels les soins prénataux, les vaccinations, les crèches de qualité, et l'éducation préscolaire. Au sein des couches pauvres, l'incapacité à couvrir les coûts de santé est importante et affecte surtout les enfants et les femmes enceintes. Grandir dans une famille pauvre et en zone rurale limite également la possibilité d'accumuler du capital humain. La plupart des adultes issus de ménages pauvres au Moyen-Orient et en Afrique du Nord n'ont soit pas d'éducation formelle soit un niveau restreint à l'enseignement pauvre. En 2010, par exemple, 70 pourcent des hommes vivant dans des ménages du quintile de richesse inférieur en Jordanie avaient fait des études primaires ou n'avaient pas d'éducation formelle. Ce pourcentage était de 21 pourcent pour les ménages du quintile de richesse supérieur.

Une fois sur le marché du travail, les personnes présentant un faible niveau d'accumulation de capital humain présentent plus de risques d'être au chômage ou d'avoir des emplois de mauvaise qualité. La figure 7 montre que les jeunes hommes pauvres ont plus de chances de ne pas être scolarisés et d'être sans emploi que les jeunes hommes non pauvres. Même lorsqu'ils travaillent, les pauvres ont de fortes chances d'avoir des emplois informels faiblement rémunérés tandis que les jeunes hommes des ménages à revenus élevés ont plus de chances d'avoir des em-

Figure 7 **Chômage chez les jeunes hommes en milieu urbain, selon le niveau de richesse familiale en Jordanie, au Maroc, en Rép. arabe d'Egypte, c. 2009–10**

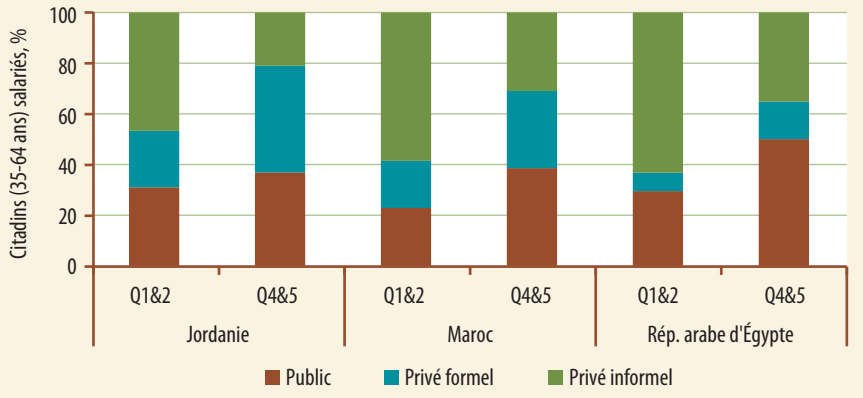


Source : calculs des auteurs sur la base des données des enquêtes sur les ménages : EGMTJ en Jordanie 2010, EJE, Egypte 2009, et EMJM Maroc, 2010. Pour une description complète, voir annexe A.1.

Note: Q = quintile de richesse (1 = plus bas, 5 = plus élevé).

plois formels comme l'illustre la figure 8. Il est difficile d'échapper à cette situation. La figure 9 montre que les travailleurs du quintile inférieur en Egypte ont moins d'opportunités de partir d'un « emploi mauvais » (emploi ni protégé, ni bien rémunéré) pour un « bon emploi », et ils sont plus susceptibles de partir d'un emploi bien rémunéré pour un « emploi mauvais » par rapport aux travailleurs plus riches.

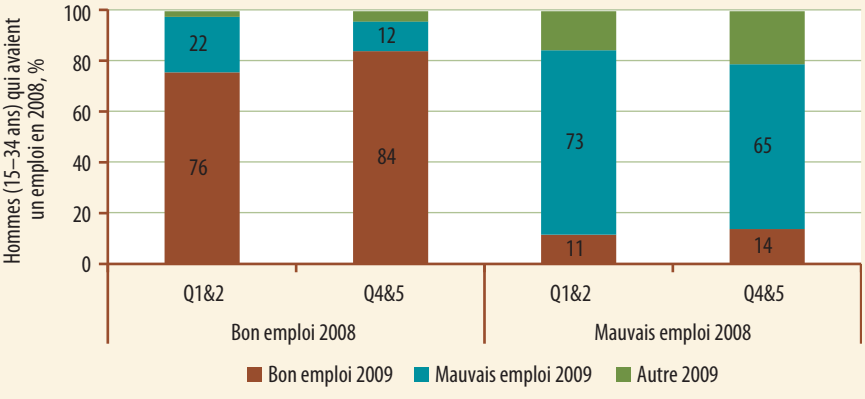
Figure 8 **Statut professionnel des salariés urbains, par quintile de richesse en Jordanie, au Maroc, et en République arabe d'Egypte, 2009–10**



Source: calculs des auteurs sur la base des données des enquêtes sur les ménages : EMJM Maroc, 2010, EGMTJ en Jordanie 2009, EJE, Egypte 2009t. Pour une description complète, voir annexe A.

Note: Q = quintile de richesse (1 = plus bas, 5 = plus élevé).

Figure 9 **Probabilité de transition pour un bon ou un mauvais emploi en 2009, par quintile de consommation et conditions d'emploi des jeunes égyptiens en 2008**



Source: calculs des auteurs sur la base de l'ERDM Egypte 2009. Pour une description complète, voir annexe A.

Note : « un bon emploi» se définit comme offrant de la sécurité sociale ou des revenus supérieurs à deux tiers de la médiane. Un « mauvais emploi» se définit comme un emploi informel avec des revenus inférieurs à deux tiers de la médiane. « Autre statut » se définit comme étant au chômage ou inactif. Q = quintile de consommation (1 = plus bas, 5 = plus élevé).

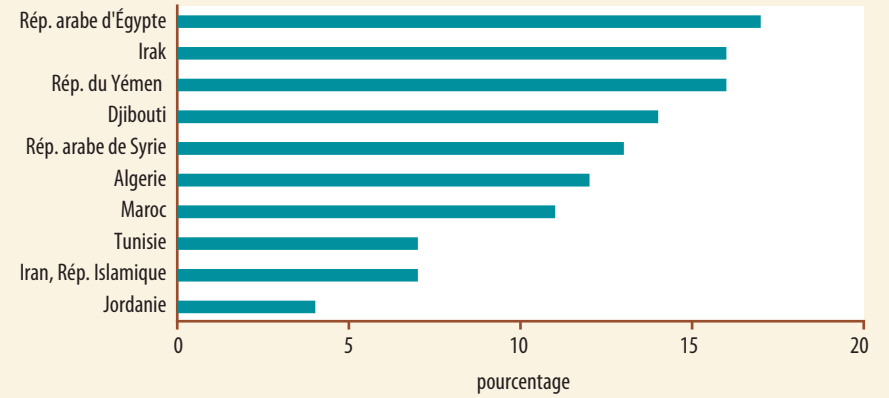
Vulnérabilité à la pauvreté, en l'absence de stratégies d'adaptation efficaces

Une large part de la population gravite autour du seuil de pauvreté et présente une faible résistance aux chocs. Même ceux qui ont bénéficié de la croissance économique et qui ont accédé à la classe moyenne restent vulnérables au risque de retomber dans la pauvreté en cas de ralentissement de l'économie. En effet, 15–17 pourcent d'égyptiens, d'irakiens, de syriens, et de yéménites et 10 pourcent de marocains ont des niveaux de consommation qui ne sont pas supérieurs à 50 centimes au-dessus du seuil de pauvreté de USD 2 par jour, comme indiqué par la figure 10.

Les ménages vulnérables ne disposent que de faibles revenus et allouent une part importante de leurs dépenses totales aux biens essentiels. Cela signifie que ces ménages ne peuvent pas facilement réduire leurs dépenses en cas de chocs, et par conséquent, ils peuvent facilement retomber dans la pauvreté comme l'illustre la figure 11. Entre 2005 et 2008, par exemple, 55 pourcent d'égyptiens ont connu au moins un épisode de pauvreté ou de quasi pauvreté (Marotta et al. 2011).

Il existe une forte probabilité de perte irréversible du capital humain pendant les chocs et les crises si les PAS, qui permettent aux ménages d'amortir les effets de ces évènements, ne sont pas en place. Confrontés à un choc important, les ménages du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord comptent sur leurs propres revenus, épargne et biens, ainsi que sur les filets sociaux informels (tels que le soutien de la famille et des voisins), parce que très peu ont accès aux PAS. 15 pourcent des ménages en Irak, et au Maroc ont déclaré avoir souffert d'au moins un choc impor-

Figure 10 **Pourcentage de la population vivant entre 2 et 2.5 USD par jour au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, pays sélectionnés**



Source: calcul tiré du site web POVCAL http://iresearch.worldbank.org/povcalnet.

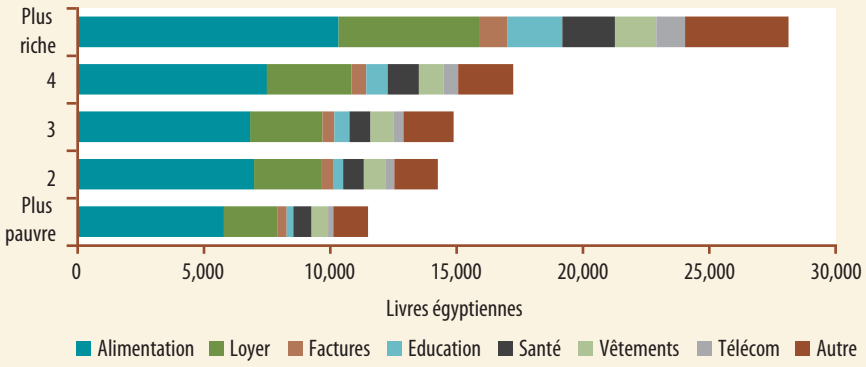
tant au cours des douze mois précédents. Cependant, seulement 1 pourcent de ces ménages affectés par les chocs a déclaré avoir reçu de l'aide des PAS (c.à.d. de l'aide du gouvernement et des organisations non gouvernementales-ONGs), comme l'illustre la figure 12. Dans ce contexte, les familles pauvres, avec leurs revenus, épargne, et biens limités, courent à nouveau un plus grand risque. La vulnérabilité des ménages dans la région est exacerbée par l'emploi principalement informel, les emplois précaires, et l'absence d'appui aux revenus pour les chômeurs. En outre, les chocs météorologiques ont considérablement augmenté la vulnérabilité des ménages ruraux. Au Maroc, par exemple, 22 pourcent de tous les ménages avaient déclaré en 2010 avoir expérimenté un choc météorologique important (p.ex. sécheresse, inondations, infestations parasitaires, ou maladies de cultures et de bétail).

Accès inéquitable aux services sociaux et aux opportunités d'emplois

En plus des facteurs susmentionnés, les femmes, les personnes handicapées, et les personnes déplacées peuvent faire face à des difficultés supplémentaires. Les PAS qui favorisent l'inclusion devraient être conçus de façon à tenir compte des besoins spécifiques de ces groupes et à promouvoir leur participation aux programmes.

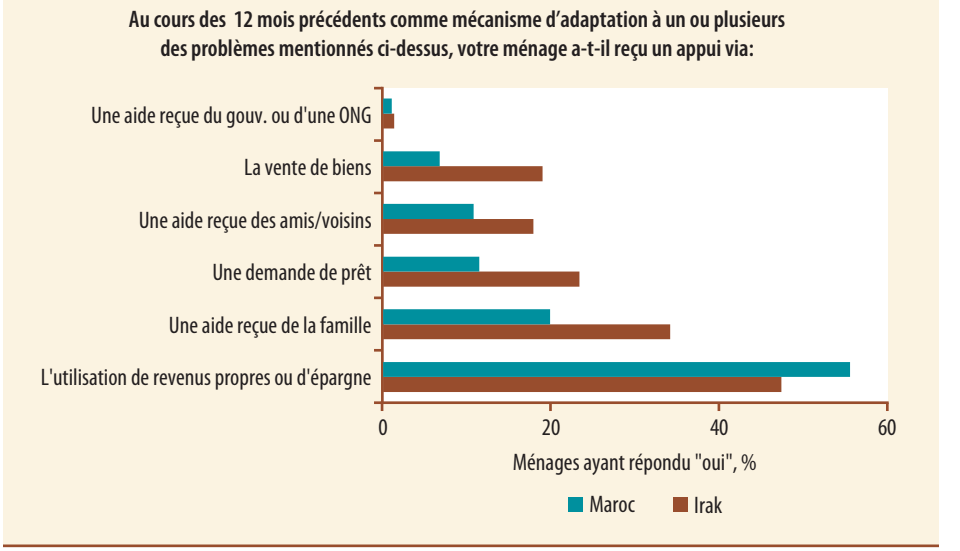
Bien que les aptitudes soient également réparties entre hommes et femmes, le taux de participation des femmes à la vie professionnelle au Moyen-Orient et en Afrique du Nord reste faible, pas nécessairement par choix. Parmi les principaux facteurs qui entravent la participation des femmes au marché du travail au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, on peut citer entre autres : la faiblesse des systèmes de soutien (transports en commun et crèches), l'absence de responsabilisation, les handicaps éducatifs, la discrimination salariale ainsi que la ségrégation entre les sexes

Figure 11 **Structure des dépenses par quintile de richesse, Rép. arabe d'Egypte. 2009**



Source: données de l'ERDM Egypte 2009. Description complète Annexe A.1.

Figure 12 **Mécanismes d'adaptation aux chocs pour les ménages en Irak et au Maroc, 2009–10**



Source: données ESEM, Irak 2009, et EMJM, Maroc 2010. Pour une description complète, voir Annexe A.1.

Note: ONG = organisation non gouvernementale.

dans diverses industries (PNUD, 2005, Banque mondiale 2004, Banque mondiale 2012a). Une enquête comparative auprès des ménages menée par la Banque mondiale au Caire en Egypte, à Amman en Jordanie, et à Sana'a en République du Yémen montre que moins de 10 pourcent des femmes vivant dans des ménages où un des membres est opposé à leur travail finissent par participer au marché du travail (Chamlou et al. 2008a, b). Cette situation est particulièrement préoccupante, car plus de 30 pourcent des jeunes hommes s'opposent à la participation des femmes au marché du travail. Par ailleurs, dans plusieurs pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, les avantages fiscaux et ceux liés aux prestations familiales passent par les hommes.

A l'instar d'autres pays, ceux du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord rencontrent des problèmes pour lutter efficacement contre les difficultés auxquelles font régulièrement face les personnes handicapées. Il s'agit notamment des taux de chômage élevé ; de soins de santé inaccessibles et coûteux ; de leur faible niveau de scolarisation (par exemple, seulement 20 pourcent des femmes et environ 40 pourcent d'hommes handicapés en Syrie savent lire et écrire) ; de transports et infrastructures pour atteindre les emplois et les services inaccessibles et de la stigmatisation résultant de l'exclusion sociale et de la marginalisation (OMS et Banque mondiale 2010). En 2006, une enquête nationale auprès des personnes handicapées au Maroc a révélé leurs besoins importants pour l'accès à une gamme de services sociaux (Royaume du Maroc 2006). Les transferts en espèces inconditionnels pour

les personnes handicapées peuvent permettre de commencer à réduire les obstacles supplémentaires auxquels fait face ce groupe, comme par exemple l'accès aux soins de santé et de réinsertion, les transports, l'éducation et l'emploi.

Dans certains pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, les personnes déplacées vers l'extérieur reçoivent moins d'allocations sociales et de services par rapport aux populations locales. Selon le Haut Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés (UNHCR) et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Cisjordanie et Gaza au Proche-Orient (UNRWA), la région accueille près de la moitié de toutes les personnes enregistrées comme déplacées dans le monde. Le UNHCR estime également que le nombre total de personnes déplacées à l'intérieur de la région est d'environ 10 millions. L'intégration des déplacés varie considérablement d'un pays à l'autre, et souvent de catégories à catégories. Dans certains pays, les personnes déplacées font face à des coûts pour accéder à l'enseignement et aux soins de santé plus élevés que la population du pays d'accueil ; un accès limité aux professions du secteur formel ; et une mobilité restreinte en raison de la réglementation sur les permis de conduire. Dans les pays en conflit ou qui connaissent le retour des personnes déplacées, le UNHCR et les ONGs interviennent souvent pour apporter les services de base aux personnes déplacées.

La situation actuelle de l'assistance sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

3

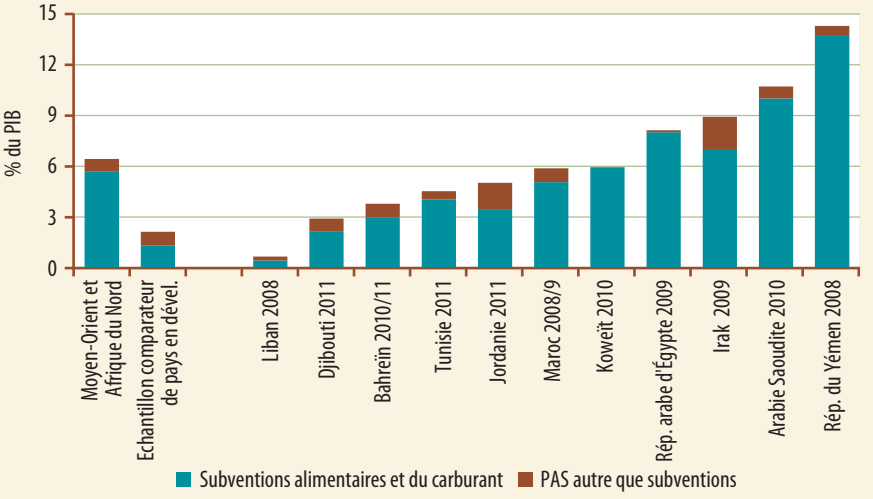
Malgré les besoins décrits précédemment, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord accusent un retard par rapport à d'autres régions en termes d'utilisation efficace des ressources des PAS. La plupart des pays de la région ont adopté l'une des deux approches suivantes en matière de PAS : i) s'appuyer essentiellement sur les subventions universelles pro-riches ou sur les programmes de rationnement, au détriment d'interventions plus efficaces ; ou ii) offrir une multitude de petits programmes fragmentés qui n'ont pas d'impact significatif sur la pauvreté et l'inégalité en raison de leur faible couverture, de fuites élevés et de niveaux d'allocations limités.

Subventions universelles au détriment de programmes plus efficaces

Les dépenses en subventions au Moyen-Orient et en Afrique du Nord sont beaucoup plus élevées, en termes absolus et relatifs que dans d'autres régions. En particulier, les pays de la région dépensent en moyenne 5.7 pourcent de leur PIB en subventions, tandis qu'un pays en développement de référence dépense en moyenne 1.3 pourcent du PIB comme le montre la figure 13. A l'exception notable de l'Irak, les pays de la région dépensent beaucoup plus pour les subventions du carburant pro-riches, qui ont des effets de distorsion (4.5 pourcent de leur PIB en moyenne) que pour les subventions alimentaires et les cartes de rationnement (1.1 pourcent de leur PIB en moyenne) comme l'illustre la figure 14. Les subventions absorbent des ressources financières importantes qui pourraient servir à des PAS plus efficaces et plus efficients comme le montre la figure 15.

En dehors des subventions, les PAS au Moyen-Orient et en Afrique du Nord sont fragmentés en de multiples petits programmes. Les données administratives recueillies dans le cadre de la présente étude (inventaire des PAS au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, voir annexe A.1 pour une description de la méthodologie) montrent que les

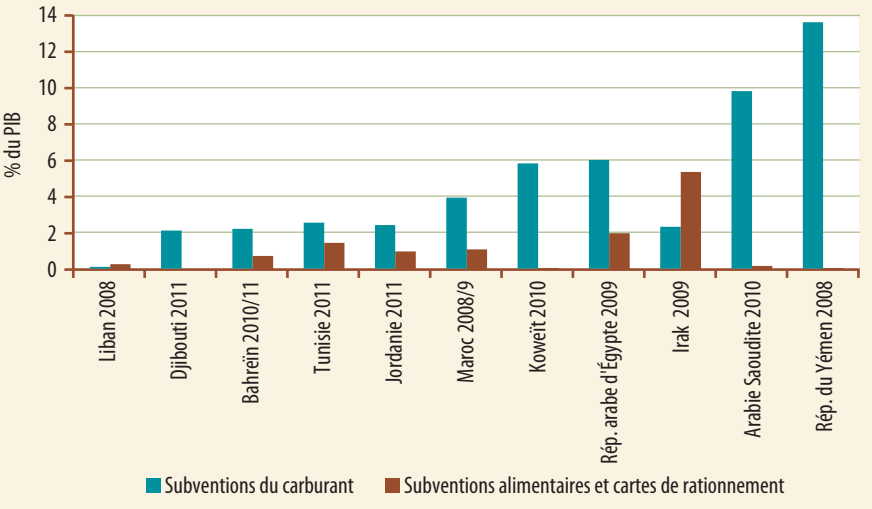
Figure 13 Dépenses pour les PAS avec ou sans subventions, Moyen-Orient et Afrique du Nord par rapport à d'autres pays en développement, c. 2008–11



Sources : calculs des auteurs basés sur le Gouvernement de Jordanie 2011b ; Banque mondiale 2009, 2010a, 2011b ; Banque mondiale, FAO et IFAD 2009, Base de données du Département des affaires fiscales du FMI.

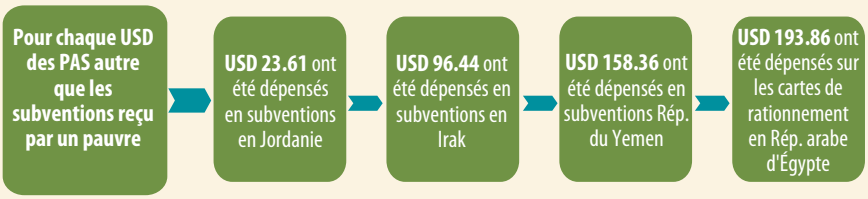
Note: PAS = programmes d'assistance sociale

Figure 14 Subventions alimentaires et du carburant en pourcentage du PIB au Moyen-Orient et Afrique du Nord, pays sélectionnés, c. 2008–11



Sources : calculs des auteurs basés sur le Gouvernement de Jordanie 2011b ; Banque mondiale 2009, 2010a, 2011b ; Banque mondiale, FAO et IFAD 2009, Base de données du Département des affaires fiscales du FMI.

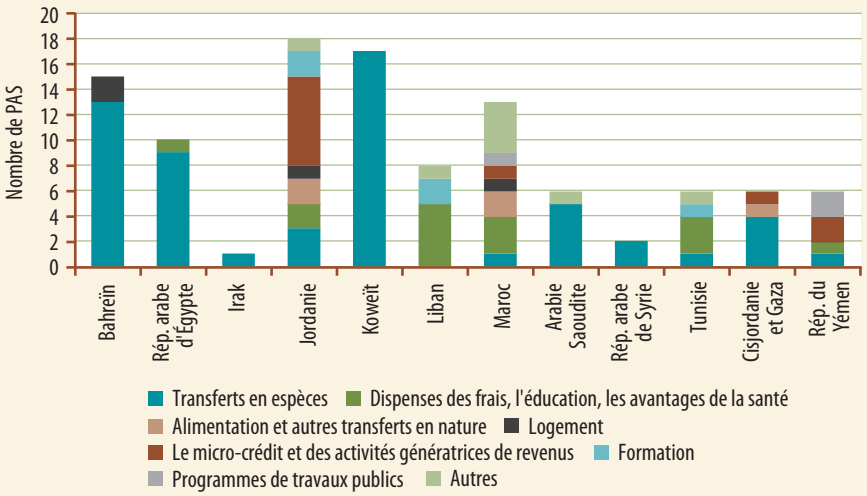
Figure 15 **Comparaison des dépenses pour les PAS qui sont des subventions et ceux qui ne sont pas des subventions en faveur des pauvres au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, certains pays, c. 2008–11**



Source: Calculs des auteurs basés sur les enquêtes sur les ménages et le Gouvernement de Jordanie 2011a ; Banque mondiale 2009, 2010a, 20110c ; Base de données du Département des affaires fiscales du FMI.

Note : PAS = programmes d'assistance sociale

Figure 16 **Combinaison des programmes de PAS autre que les subventions par type, Moyen-Orient et Afrique du Nord, c. 2008–11**



Source: calculs des auteurs basés sur l'Inventaire des PAS au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

PAS dans la région sont fragmentés en de multiples petits programmes (voir figure 16) **;** au Maroc, par exemple, 12 programmes différents visent à accroître le taux de scolarisation.

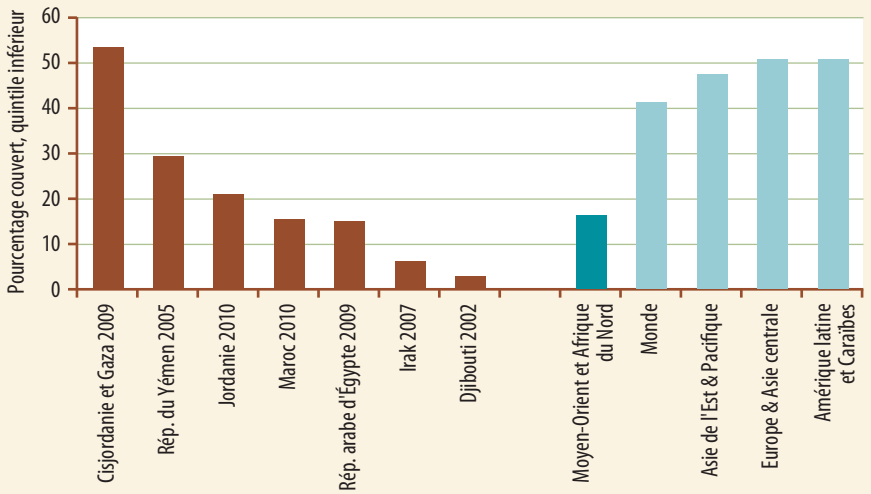
Faible impact des PAS sur la pauvreté et l'inégalité

Partout dans la région, à l'exception de la Cisjordanie et Gaza, deux personnes sur trois dans le quintile le plus pauvre ne bénéficient pas de PAS autre que

les subventions. La région du Moyen-Orient et Afrique du Nord dispose d'une vaste marge de manœuvre pour étendre la couverture de ses filets sociaux, hors subventions, aux couches pauvres et vulnérables. Dans la région, seule la Cisjordanie et Gaza dispose d'une couverture de PAS supérieure à la moyenne mondiale, où les programmes du gouvernement, des bailleurs de fonds, et des ONGs couvrent plus de la moitié du quintile le plus pauvre comme le montre la figure 17. Dans l'ensemble, la couverture du quintile inférieur au Moyen-Orient et en Afrique du Nord est en dessous de la moitié de la moyenne mondiale et représente moins du tiers de la couverture des PAS en Europe et Asie centrale ou en Amérique Latine et Caraïbes (voir figure 17).

PAS au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ont surtout utilisé les méthodes de ciblage géographique et par catégorie, entraînant des fuites importantes. Différentes méthodes de ciblage s'appliquent à différents contextes. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les PAS utilisent majoritairement des méthodes de ciblage géographique et par catégorie (voir figure 18) qui conviennent à des environnements ayant des poches de la pauvreté concentrée, mais qui fonctionnent moins bien si la pauvreté présente de multiples facettes et est spatialement dispersée. Dans le dernier cas, les méthodes de ciblage permettant d'identifier les ménages où les individus en fonction de leurs moyens ou des corrélats de la pauvreté (Proxy Means Test [PMT]) sont préférables. Compte tenu de la dépendance excessive

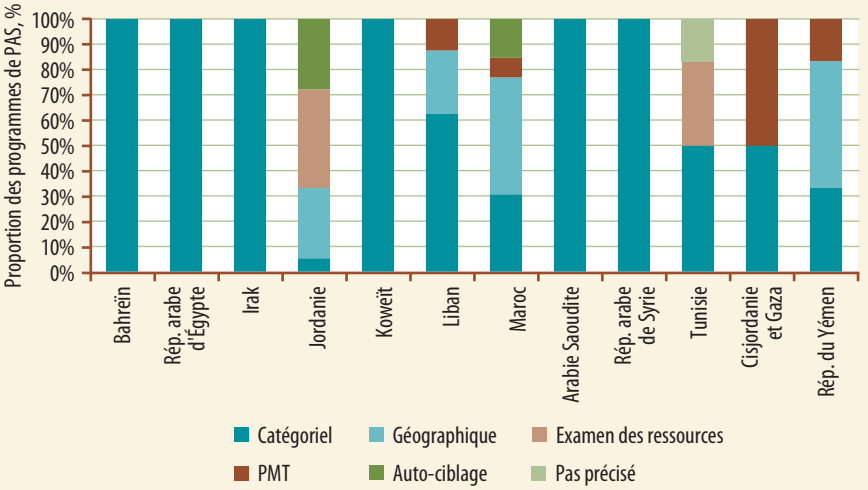
Figure 17 **Couverture des PAS autre que les subventions, Moyen-Orient et Afrique du Nord par rapport à d'autres régions**



Sources: Moyen-Orient et Afrique du Nord: calculs des auteurs sur la base des enquêtes auprès des ménages. Autres régions : Banque mondiale 2012a.

Note: PAS = programmes d'assistance sociale. Toutes les moyennes régionales sont pondérées par la taille de la population.

Figure 18 **Combinaison de programmes de PAS autre que les subventions par type de ciblage, Moyen-Orient et Afrique du Nord, 2008–11**



Source: calculs des auteurs basés sur l'inventaire des PAS au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.

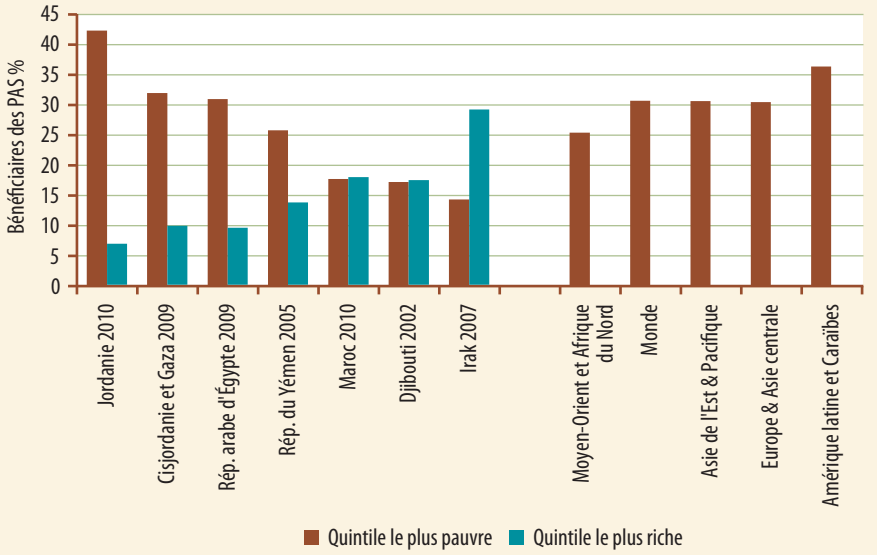
Note: PAS = programmes d'assistance sociale.

sur les méthodes de ciblage géographique et par catégorie, les fuites sont très élevées au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, région où seulement un quart en moyenne des bénéficiaires de PAS, hors subventions, appartiennent au quintile le plus pauvre, tandis qu'environ 15 pourcent appartiennent au quintile le plus riche comme le montre la figure 19. Une comparaison avec d'autres régions confirme la sous-performance du Moyen-Orient et l'Afrique du Nord en termes d'incidence sur les bénéficiaires. En effet, sur le plan mondial, plus de 30 pourcent des bénéficiaires de PAS appartiennent au quintile inférieur, l'Amérique Latine et les Caraïbes venant en tête avec 36 pourcent.

Pourtant, certaines parties du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ont déjà commencé à améliorer leurs méthodes de ciblage. C'est le cas du Fonds national d'assistance sociale en Jordanie qui s'appuie sur l'examen des ressources semi-confirmées, associé au ciblage par catégorie, tandis que la Cisjordanie et Gaza, la République du Yémen, et plus récemment le Liban, ont introduit le ciblage par PMT.

La fixation de la taille des PAS est une décision politique importante mais difficile. D'une part, un PAS solide devrait fournir une protection adéquate de la consommation aux membres les plus vulnérables de la société, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins en raison de leur âge ou d'un handicap, et ceux qui ont besoin d'une aide temporaire leur permettant rebondir après un choc économique ou sanitaire. D'autre part, des allocations trop généreuses peuvent

Figure 19 **Incidence des PAS autre que les subventions sur les bénéficiaires, Moyen-Orient et Afrique du Nord, par rapport à d'autres régions**



Sources: Moyen-Orient et Afrique du Nord : calculs des auteurs basés sur les enquêtes auprès des ménages. Autres régions : Banque mondiale 2012a.

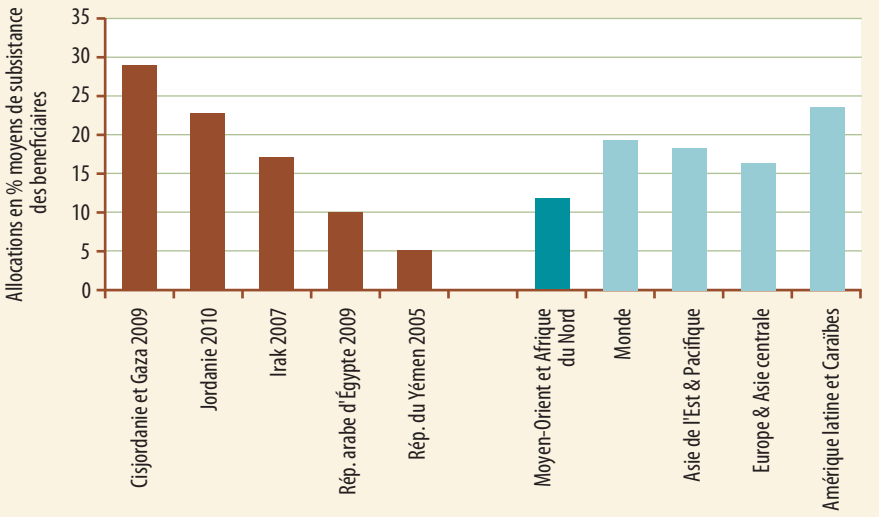
Note: PAS = programmes d'assistance sociale. Toutes les moyennes régionales sont pondérées par la taille de la population.

décourager des adultes capables de travailler à participer à la vie active et plutôt les encourager à dépendre de l'aide fournie par les pouvoirs publics.

La générosité des PAS, hors subventions, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord est faible. Comme le montre la figure 20, les transferts des PAS représentent moins d'un quart de l'assistance sociale du quintile inférieur (d'après leur consommation, dépenses, ou biens). C'est en Cisjordanie et Gaza, suivi de la Jordanie, que l'on note le plus grand impact des transferts des PAS sur le bien-être du quintile le plus pauvre. Cependant, dans des pays tels la République du Yémen, les niveaux de consommation des bénéficiaires du quintile inférieur sont à peine affectés. Dans l'ensemble, si les PAS au niveau mondial représentent près de 20 pourcent des transferts de l'aide sociale au quintile inférieur, ce chiffre n'est que de 12 pourcent au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, bien en deçà des autres régions. Ceci suggère que la générosité des prestations de PAS au Moyen-Orient et en Afrique du Nord peut être accrue, sans pour autant représenter une démission à travailler.

La plupart des PAS qui ne sont pas des subventions ont des effets négligeables sur la pauvreté et l'inégalité au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. L'indicateur le plus important de l'efficacité des PAS est l'impact sur la pauvreté et l'iné-

Figure 20 **Générosité des allocations des PAS autre que les subventions, Moyen-Orient et Afrique du Nord par rapport à d'autres régions**



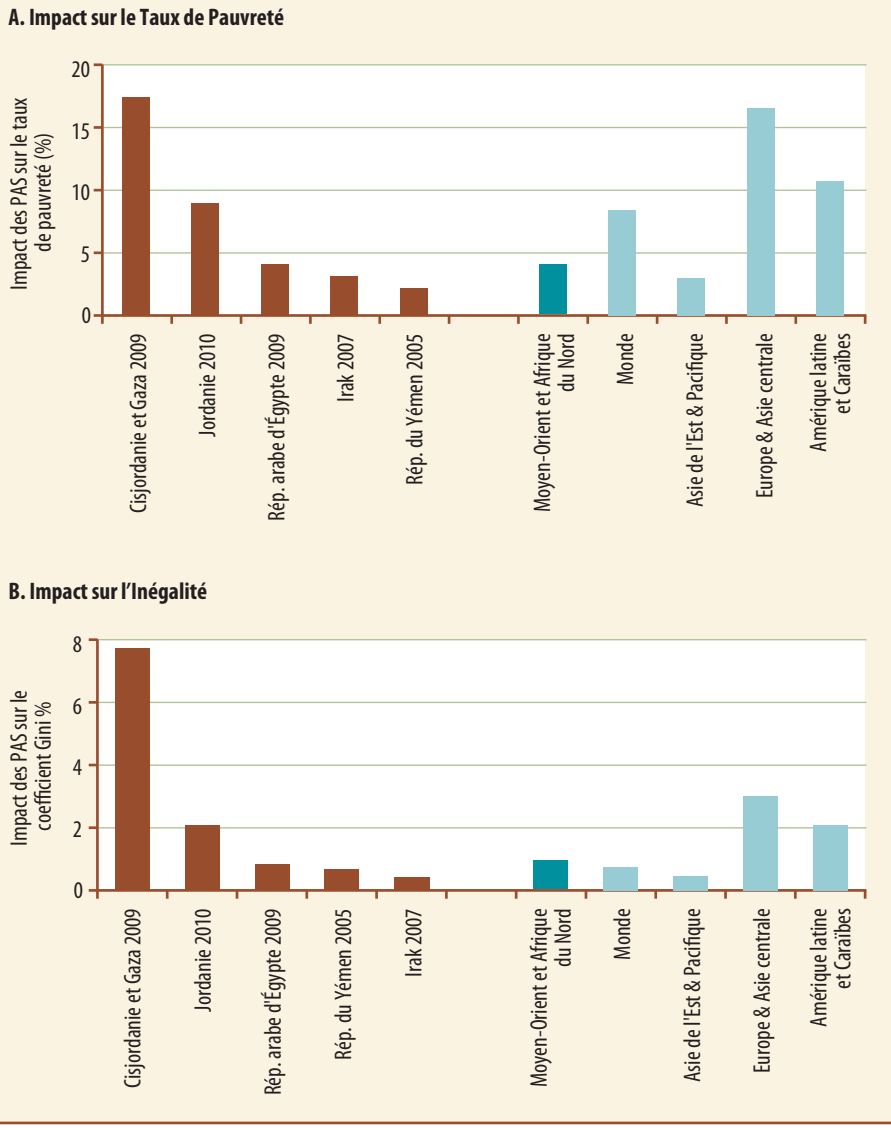
Sources: Moyen-Orient et Afrique du Nord: calculs des auteurs basés sur les enquêtes auprès des ménages. Autres régions : Banque mondiale 2012a.

Note: PAS = programmes d'assistance sociale. Toutes les moyennes régionales sont pondérées par la taille de la population.

galité. Cet indicateur combine la couverture, le ciblage et la générosité des PAS pour évaluer l'effet global de la présence des PAS sur la distribution des ressources du pays. A l'exception de la Cisjordanie et Gaza et de la Jordanie, les PAS dans la région ont des effets négligeables sur les taux de pauvreté, selon les estimations d'une simulation de la pauvreté en l'absence de PAS (voir figure 21, partie A). L'existence de PAS en Egypte, en Irak, et en République du Yémen a réduit les taux de pauvreté dans ces pays de seulement 3 pourcent environ. Les PAS au Moyen-Orient et en Afrique du Nord donnent de meilleurs résultats en termes d'impact sur la pauvreté que ceux d'Asie de l'Est, mais bien plus faibles que la moyenne mondiale ou que ceux d'Europe et d'Asie Centrale, ou d'Amérique Latine et des Caraïbes. Exceptionnellement, les PAS en Cisjordanie et Gaza ont un impact plus important sur la pauvreté que ceux de la région la plus performante (Europe et Asie Centrale).

A l'exception notable de la Cisjordanie et Gaza, la plupart des PAS de la région n'ont pas beaucoup d'impact sur la distribution des ressources. En termes d'impact des PAS sur l'inégalité, la Cisjordanie et Gaza est le leader régional, avec des PAS qui réduisent le coefficient de Gini de plus de 7 pourcent et qui surpassant non seulement le reste du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord mais aussi d'autres régions (voir figure 21, partie B). D'autre part, en Egypte, en Irak, et en République du Yémen, les PAS ont un effet imperceptible sur la distribution des ressources, avec

Figure 21 **Impact des PAS autre que les subventions sur la pauvreté et l'inégalité au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, économies sélectionnées, c. 2005–10**



Source: calculs des auteurs sur la base des enquêtes auprès des ménages

Note: PAS = programmes d'assistance sociale.

un coefficient de Gini qui baisse de moins de 1 pourcent. Les comparaisons avec les autres régions démontrent qu'en termes de réduction de l'inégalité, la performance de la région se situe au milieu du classement régional, en-dessous de l'Europe et l'Asie Centrale ainsi que de l'Amérique Latine et des Caraïbes, mais au-dessous de l'Asie de l'Est.

Le faible taux de couverture, le mauvais ciblage et la générosité insuffisante des PAS au Moyen-Orient et en Afrique du Nord expliquent les impacts relativement faibles sur la pauvreté et les inégalités. La couverture et la générosité relativement faibles des PAS dans la région déterminent les effets sur la pauvreté. L'impact sur l'inégalité mesure l'effet des PAS sur la distribution des ressources, et à ce titre, il est directement lié à la précision du ciblage. Même en excluant les subventions et les cartes de rationnement, les PAS de la région ne ciblent pas suffisamment les pauvres et les personnes vulnérables, expliquant ainsi leur effet négligeable sur le coefficient de Gini.

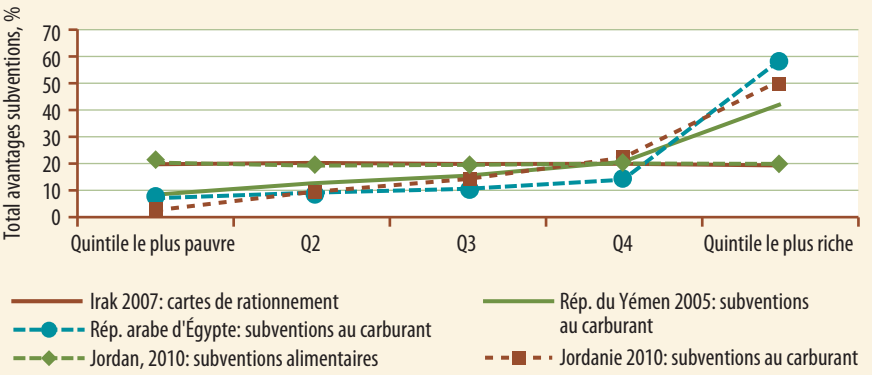
Les subventions universelles sont inefficaces et pro-riches mais de nombreuses personnes en dépendent

Les subventions universelles occasionnent des fuites énormes en faveur des non pauvres. La raison la plus fréquemment citée pour les recours aux subventions est la protection des pauvres, afin de leur assurer l'accès à une nourriture et à d'autres biens essentiels à des prix abordables. Lorsqu'elles sont utilisées comme PAS, les subventions universelles (en particulier les subventions du carburant) présentent des insuffisances importantes en termes de la précision de ciblage (figure 22, partie A). En effet, en Egypte, en Jordanie et en République de Yémen, le quintile le plus riche profite de 40 à 60 pourcent des avantages de la subvention du carburant car ils consomment plus de produits énergétiques que les pauvres. Même si les avantages des subventions alimentaires sont plus équitablement répartis, les inefficacités dues aux fuites des subventions sont stupéfiantes : plus de 70 pourcent des dépenses consacrées aux subventions alimentaires en Egypte et en Irak pourraient être économisées si ces fuites étaient éliminées (Banque mondiale 2010a, b).

Cependant, en raison de leur magnitude et de la grande vulnérabilité au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les subventions ont un impact significatif sur la pauvreté, et toute réforme doit en tenir compte. En dépit de leur inefficacité, la simple suppression des subventions pourrait entraîner des effets d'appauvrissement dans de nombreux pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. En raison de leur large couverture et de leur générosité (en termes de taux de subventionnement des produits de première nécessité dans le panier de consommation), les subventions ont des impacts importants sur la réduction de la pauvreté (voir figure 22, partie B). En Egypte et en Irak, les cartes de rationnement alimentaire ont réduit les taux de pauvreté de plus de 30 pourcent (soit environ 10 points de pourcentage). Les subventions du carburant ont un impact plus faible sur la pauvreté que les subventions alimentaires. Compte tenu de l'impact significatif des subventions (notamment les subventions alimentaires) sur la réduction de la pauvreté, et du faible impact des PAS qui ne sont pas des subventions, une réforme durable des subventions doit être accompagnée d'une expansion considérable d'autres instruments de PAS qui renforcent les moyens de subsistance et la résistance aux chocs.

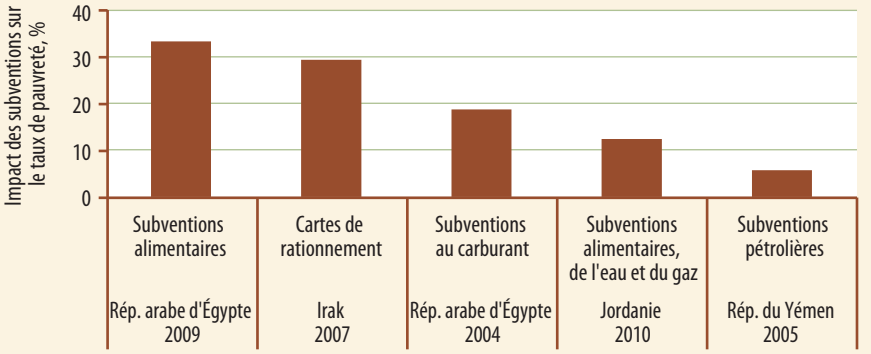
Figure 22 **Subventions inefficaces, mais facteur de réduction de la pauvreté au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, pays sélectionnés, c. 2004–10**

A. Incidence des avantages des subventions



Source: calculs des auteurs basés sur les enquêtes sur les ménages.

B. Impact des subventions sur la pauvreté



Sources: Banque mondiale 2010a, 2010b; Gouvernement de Jordanie 2011a; Gouvernement du Yémen ; Banque mondiale, et PNUD 2007

4 L'économie politique des réformes de l'assistance sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

Que veulent les citoyens ?

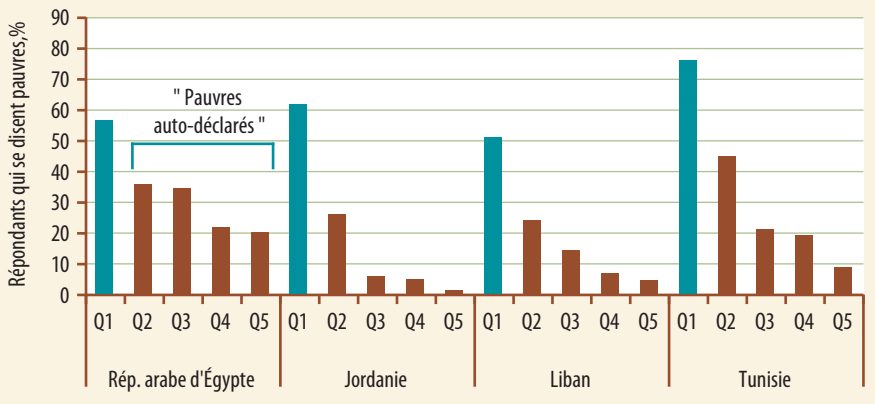
Les données de nombreuses études ont été collectées dans le cadre du présent rapport sur les perceptions et les aspirations des citoyens en matière de PAS et ont pour objectif de comprendre les préférences des citoyens pour les PAS du futur. Bien que la plupart des insuffisances techniques des PAS aient été mises en évidence par le passé et en dépit du fait que les pouvoirs publics aient essayé de réformer les subventions universelles à différentes époques, des considérations de politiques économiques ont largement contribué au blocage, ou au non démarrage, des réformes des PAS dans la région. Dans le cadre de la présente étude, de nouvelles données ont été recueillies à l'aide de sondages d'opinions représentatives sur le plan national «*Protection sociale: Evaluation des attitudes, connaissances et systèmes de soutien* » (MENA SPEAKS [Social Protection Evaluation of Attitudes, Knowledge, and Support]), en partenariat avec Gallup, en Egypte, en Jordanie, au Liban et en Tunisie. En outre, cette section présente les conclusions tirées d'une expérience comportementale novatrice (Jordan Gives), qui simulait les compromis réels qu'impliquent les PAS : des bons de carburant étaient proposés aux participants avant de leur donner l'option d'en faire don en échange de différents modèles de PAS en faveur des pauvres de leurs communautés. Les nouvelles données ont fourni des informations sur les éventuels points d'entrée susceptibles d'obtenir l'adhésion des classes moyennes et pauvres, pour le renouvellement et la réforme des PAS.

Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, ceux qui perçoivent une forte inégalité de revenus dans leurs pays et qui se considèrent comme pauvres ont tendance à réclamer plus énergiquement des politiques de redistribution. Les pauvres auto-déclarés représentent une proportion importante de la population. Ils comprennent à la fois la grande majorité des pauvres et « les pauvres subjectifs », ceux qui ne

sont pas dans le quintile inférieur mais qui se considèrent tout de même pauvres (cf. figure 23), et qui peuvent constituer près du quart de la population comme c'est le cas en Tunisie. Les « pauvres subjectifs » ont plus tendance à dire que « les riches détiennent la quasi-totalité de la richesse » du pays. En outre, ceux qui croient que l'inégalité de revenus est élevée, ont tendance à exiger plus de politiques redistributives. Les « pauvres subjectifs » sont ceux qui perçoivent les inégalités de façon plus accentuée. Ce groupe est également plus enclin à être insatisfait de l'efficacité des PAS du gouvernement.

La demande de redistribution varie également en fonction des convictions personnelles sur les causes de la pauvreté et de la promotion sociale. Dans le questionnaire utilisé après l'expérience comportementale (Jordan Gives) en Jordanie, les participants de la classe moyenne ont exprimé une croyance répandue selon laquelle le succès résulte généralement du travail; cette croyance est plus présente chez ceux qui se classent eux-mêmes dans les catégories de revenus moyens et élevés. Ceux qui estimaient que leurs revenus étaient plus proches de ceux des pauvres étaient plus enclins à déclarer que la réussite relevait plus de la chance et des relations, plutôt que du travail (voir figure 24). Ces perceptions sont conformes à celles d'Amérique Latine et d'Europe de l'Ouest, mais moins extrême, qu'aux Etats-Unis où les gens sont généralement convaincus que le succès résulte des efforts individuels.

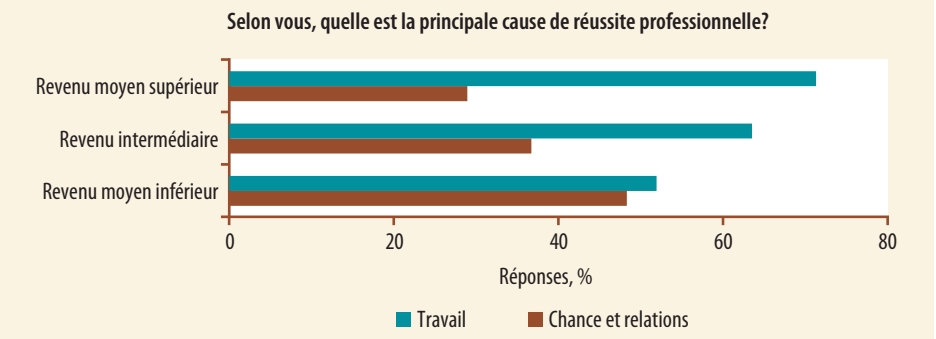
Figure 23 **Pauvreté auto-déclarée et perception de forte inégalité par quintile de revenus au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, pays sélectionnés, 2012**



Source: calcul des auteurs basés sur le sondage MENA SPEAKS.

Note: Q = quintile de revenus (1 = Plus bas, 5 = plus élevé).

Figure 24 **Opinions sur les causes de réussite dans la classe moyenne en Jordanie, 2012**



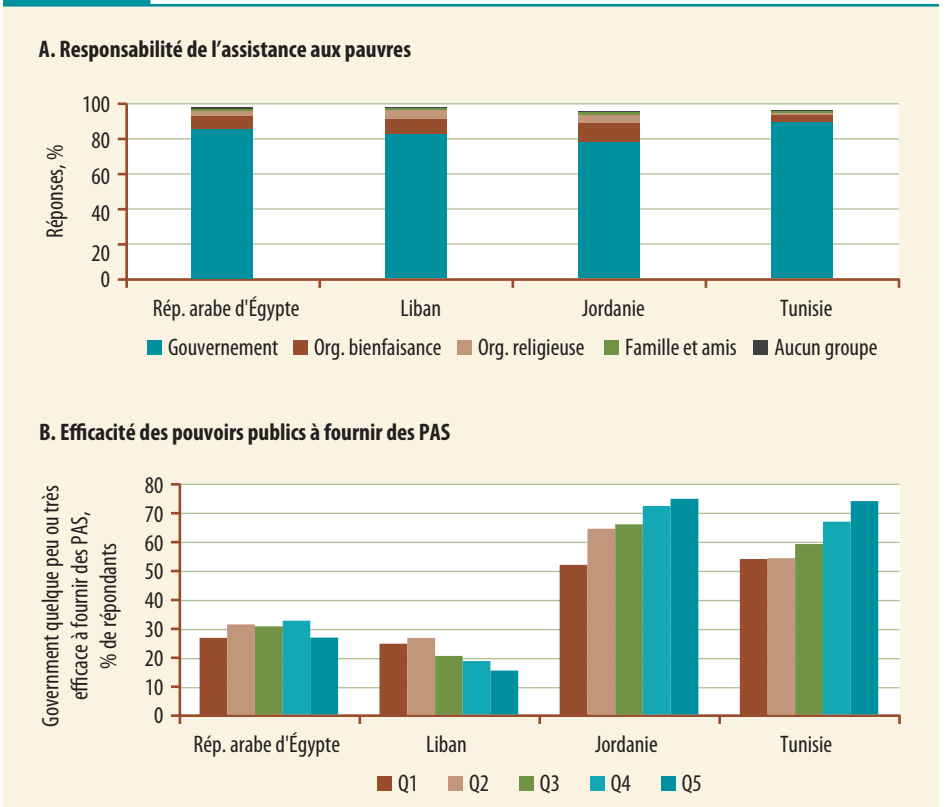
Source: calcul des auteurs basés sur les données du sondage Jordan Gives 2012.

Les pouvoirs publics sont les principaux responsables des PAS, mais sont souvent considérés inefficaces

La majorité des personnes interrogées considéraient le gouvernement comme le principal acteur de la lutte contre la pauvreté ; en même temps, une grande partie de la population, en particulier en Egypte et au Liban, juge les efforts actuels des pouvoirs publics en matière de PAS inefficaces. A la question de savoir à qui incombait principalement la responsabilité de l'assistance aux pauvres, la grande majorité des répondants du sondage MENA SPEAKS a affirmé « les pouvoirs publics » (voir figure 25, partie A). En Jordanie et en Tunisie, les pauvres étaient nettement plus critiqués de l'efficacité des pouvoirs publics en matière de PAS comme le montre la figure 25, partie B. Par ailleurs, l'analyse de régression dans les pays concernés par le sondage MENA SPEAKS montre qu'en Egypte et en Tunisie, mais pas au Liban, les populations qui confirmaient que « la corruption de l'administration était très répandue » avaient plutôt tendance à dire que les PAS existants étaient inefficaces. De même, d'après l'expérience Jordan Gives, ceux qui exprimaient des doutes sur la fiabilité du ciblage des PAS existants envers les pauvres étaient moins disposés à faire don de leurs bons aux pauvres de leurs communautés.

La connaissance sur des PAS existants varie fortement selon le pays, et est plus élevée chez les riches. Les égyptiens ont une très faible connaissance des PAS autres que les subventions tandis que les PAS tunisiens et libanais sont bien connus. 23 pourcent des personnes interrogées en Egypte, par exemple, n'avaient jamais entendu parler d'un seul PAS, même après qu'on leur ait listé les noms des programmes. La connaissance des PAS était de loin plus faible au sein des populations pauvres que parmi les répondants à revenus élevés (voir figure 26).

Figure 25 **Opinions sur la responsabilité des PAS au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, pays sélectionnés, 2012**



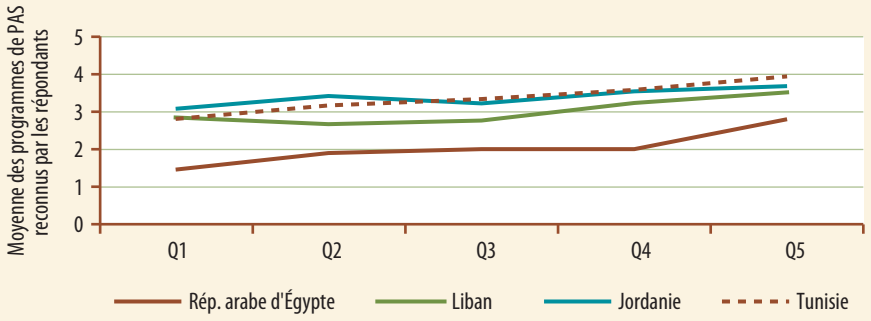
Source: calcul des auteurs basés sur le sondage MENA SPEAKS

Note: PAS = programmes d'assistance sociale. Q = Quintile de revenus (1 = plus bas, 5= plus élevé).

En Tunisie, et dans une moindre mesure au Liban, les riches ont beaucoup plus de chances de connaître *personnellement* un bénéficiaire d'un PAS que les pauvres, ce qui pourrait être une approximation imparfaite des importantes fuites. En Tunisie, la probabilité de connaître un bénéficiaire du Programme National des Familles Nécessiteuses était quasiment deux fois plus élevée chez les personnes du quintile de revenus supérieur et intermédiaire que chez les pauvres (figure 27, partie A). En revanche, en Jordanie, la plupart des programmes sont mieux connus des deux quintiles inférieurs que des deux quintiles supérieurs, comme le montre la figure 27, partie B).

La connaissance du public des subventions alimentaires au Moyen-Orient et en Afrique du Nord est beaucoup plus grande que la connaissance des subventions du carburant, et la connaissance des subventions s'améliore avec le revenu, en

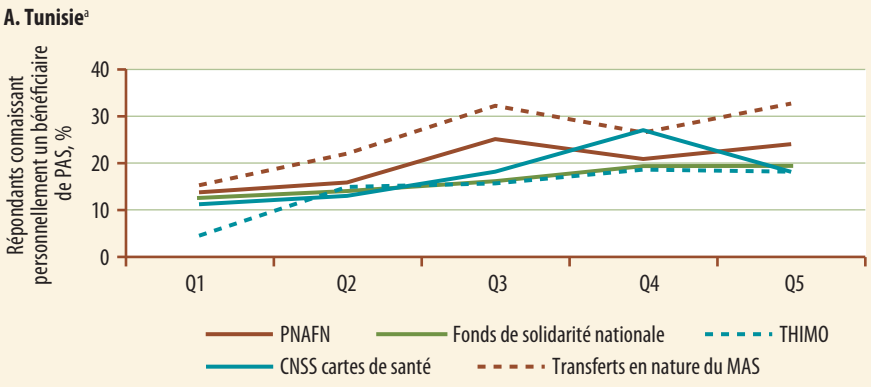
Figure 26 **Connaissance des PAS, par quintile de revenus, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, pays sélectionnés, 2012**



Source: calculs des auteurs basés sur le sondage MENA SPEAKS.

Note: PAS = programmes d'assistance sociale. Q = Quintile de revenus (1 = plus bas, 5 = plus élevé).

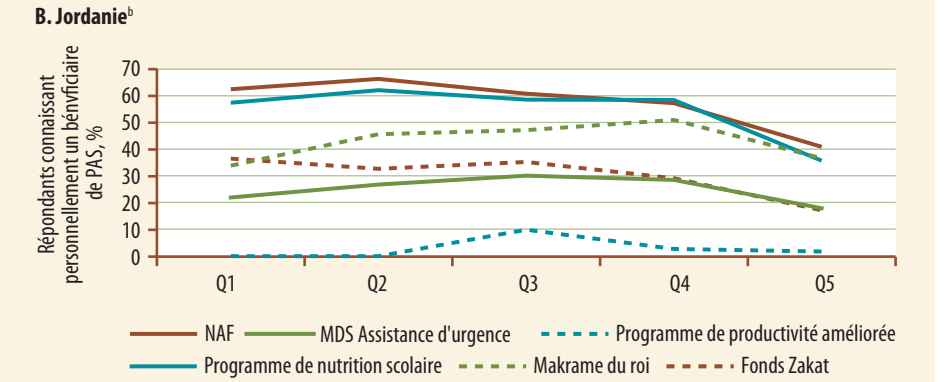
Figure 27 **Connaissance des bénéficiaires des PAS, par quintile de revenus en Tunisie et en Jordanie, 2012**



(*suite à la page suivante*)

particulier pour le carburant. 25 pourcent des sondés en Jordanie étaient informés de l'existence d'une subvention du carburant contre 47 pourcent en Tunisie. La connaissance de l'existence d'une subvention du pain, elle varie de 47 pourcent au Liban à 87 pourcent en Egypte. Le dégrée d'information plus élevé en matière de subventions alimentaires est particulièrement intéressant, car les subventions du carburant ont tendance à être plus régressives et à consommer plus de ressources que les subventions alimentaires dans les pays de la région. Par exemple, l'Egypte dépense beaucoup plus en subventions des produits pétroliers (6.9 pourcent de son PIB en

Figure 27 **Connaissance des bénéficiaires des PAS, par quintile de revenus en Tunisie et en Jordanie, 2012** (*continué*)



Source: Calculs des auteurs basés sur le sondage MENA SPEAKS.

Note: PAS = programmes d'assistance sociale. Q = Quintile de revenus (1 = plus bas, 5 = plus élevé).

[a] PNAFN = Programme nationale des familles nécessiteuses. THIMO = Travaux à haute intensité de main d'œuvre. MAS = ministère des affaires sociales. CNSS = Caisse nationale de sécurité sociale.

[b] FNA = Fonds national d'aide. MDS = ministère du développement social.

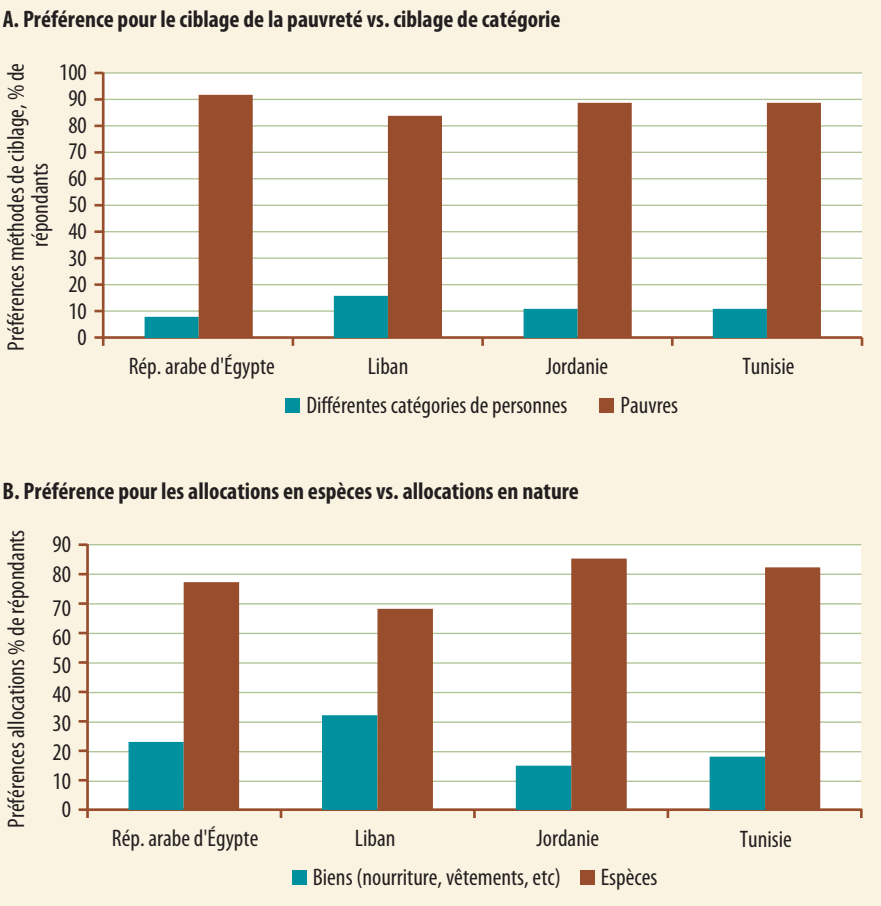
2009) qu'en subventions alimentaires (1.8 pourcent de son PIB). La sensibilisation sur les coûts occasionnés par les subventions du carburant pourrait être le point de départ d'un dialogue honnête sur les réformes des PAS.

Préférences pour les PAS ciblant les pauvres et des transferts en espèces par rapport aux allocations en nature

Contrairement à la conception dominante sur les PAS dans la région, la majorité des personnes interrogées préfère l'utilisation du ciblage basé sur la pauvreté par rapport au ciblage par catégorie et les transferts en espèces aux transferts en nature. Plus de 85 pourcent de la population préfèreraient des PAS ciblés sur les pauvres plutôt que sur différentes catégories de personnes, telles les veuves, les orphelins et les personnes handicapées comme le montre la figure 28, partie A. Cette préférence est plus forte chez les pauvres eux-mêmes, ce qui est compréhensible parce que le ciblage par catégorie est susceptible d'occasionner plus de fuites en faveur des non pauvres, ou de ne pas couvrir les pauvres qui n'appartiennent pas aux catégories ciblées. En outre, plus des deux tiers des personnes interrogées dans chacun des quatre pays étudiés ont exprimé une préférence pour les PAS basés sur les transferts en espèces soit respectivement 68 pourcent au Liban et 85 pourcent en Jordanie, comme le montre la figure 28, partie B.

La majorité de la population du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ne semble pas adhérer à l'utilisation de conditionnalités pour les PAS; mais parmi les partisans des TCE, les conditions préférées portent sur la scolarisation des enfants et sur la recherche active d'un emploi. Contrairement à l'Amérique Latine où la conditionnalité des transferts en espèces a augmenté le soutien aux PAS, les répondants du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ne semblent pas prêts à imposer des conditions aux bénéficiaires des PAS. Environ deux tiers des personnes interrogées en Egypte et au Liban, et à peu près trois quarts des répondants en Jordanie et en Tunisie ont rejeté l'idée de conditionner les transferts de PAS (voir figure 29). Pour ceux qui ont accepté d'imposer certaines conditions aux bénéficiaires des PAS, celles

Figure 28 **Préférences en matière de conception des PAS, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, pays sélectionnés, 2012**



Source: calcul des auteurs basés sur le sondage MENA SPEAKS.

Note: PAS = programmes d'assistance sociale.

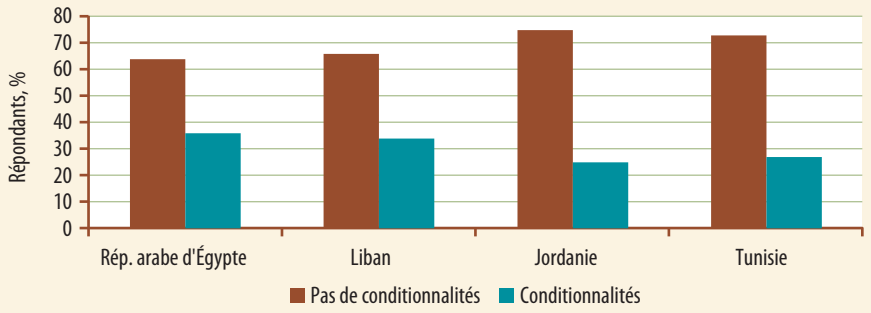
liées à la scolarisation des enfants et aux efforts dans la recherche active d'un emploi étaient les plus plébiscitées. Il est intéressant de constater qu'en Egypte, les pauvres « auto-identifiés » étaient beaucoup plus ouverts à cette idée que la classe moyenne et les pauvres. Si les pouvoirs publics devaient développer des programmes conditionnels, il serait nécessaire d'organiser des campagnes de communication efficaces expliquant le bien-fondé de cette méthode.

L'Adhésion à la réforme des subventions varie, avec une préférence pour les allocations ciblant les pauvres

L'adhésion à la réforme des subventions varie pays en pays, elle est faible en Egypte et élevée au Liban. La figure 30 illustre la tolérance relative à la réforme des subventions par rapport à une liste de produits subventionnés. Dans tous les pays, le groupe à revenus moyens inférieurs paraît moins disposé à s'opposer à la réforme des subventions que les groupes à revenus moyens supérieurs et élevés. Dans trois pays sur les quatre (exception faite du Liban), le groupe à revenus moyens inférieurs est plus disposé à envisager la réforme des subventions que les pauvres « auto-identifiés ». Cela pourrait s'expliquer par le fait que le groupe à revenus moyens inférieurs ne dépend pas des subventions autant que les pauvres et que leurs allocations ne représentent pas la plus grosse part de la subvention, comme cela peut-être le cas pour les membres du groupe moyen supérieur et pour les riches.

Les citoyens qui étaient disposées à envisager la réforme d'au moins une des subventions étaient plus enclins à adhérer à la réforme des subventions du carburant qu'à la réforme des subventions alimentaires. Au Liban, une majorité écrasante de la population semblait en faveur de la suppression de la relativement

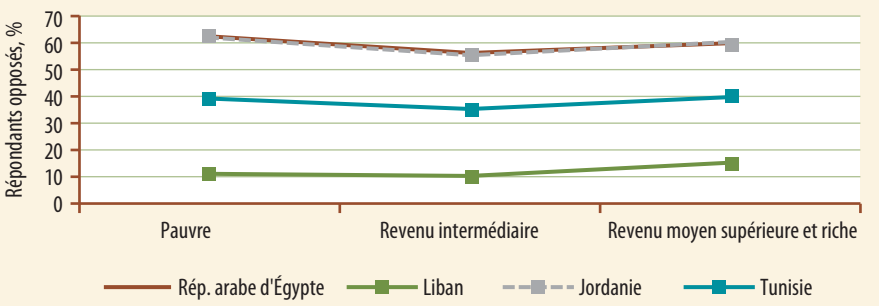
Figure 29 **Adhésion aux conditionnalités des PAS au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, pays sélectionnés, 2012**



Source: calculs des auteurs basés sur le sondage MENA SPEAKS.

Note: PAS= programmes d'assistance sociale.

Figure 30 **Résistance à la réforme des subventions de tout produit, par le groupe de revenu auto-déclaré au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, pays sélectionnés, 2012**



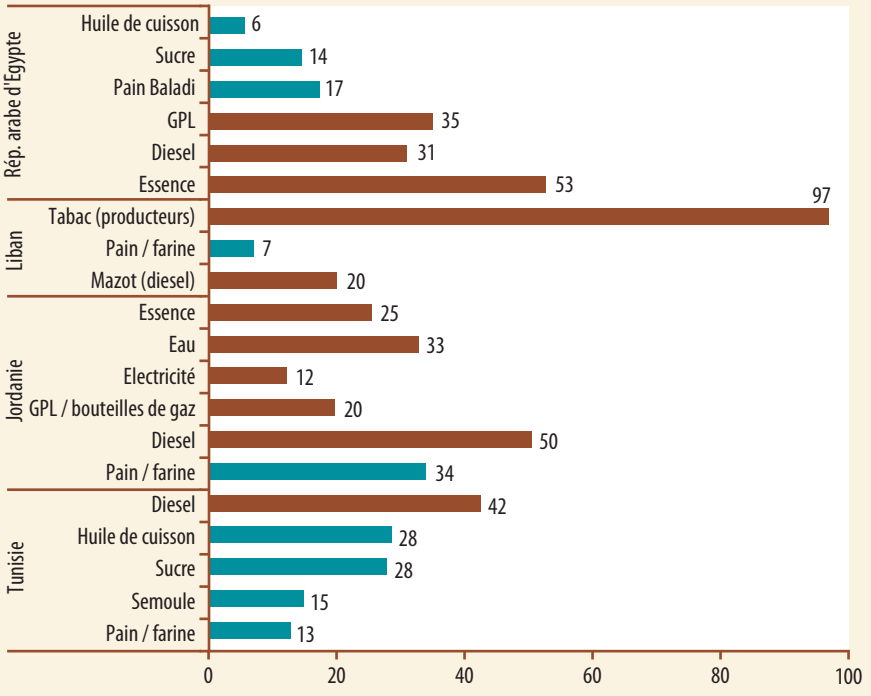
Source: calculs des auteurs basés sur le sondage MENA SPEAKS.

méconnue subvention à la tabaculture (voir figure 31). Les pouvoirs publics peuvent se servir de ces informations pour créer une coalition pro-réforme.

La majorité des populations du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord préfère utiliser les économies générées par la réforme des subventions pour les transferts en espèces ciblés sur les pauvres (complétés dans le cas du Liban par l'augmentation des investissements dans l'éducation et la santé). A la question de savoir comment les économies réalisées sur les réformes des subventions pouvaient être utilisées, la plupart des répondants en Egypte, en Jordanie et en Tunisie favorisaient les transferts en espèces, ciblés uniquement vers les pauvres, au détriment de l'augmentation des dépenses en biens publics, des transferts mal ciblés, ou des allocations universelles (voir figure 32). Au Liban, cependant, la majorité des personnes interrogées préférait compléter les transferts en espèces aux pauvres par l'augmentation des investissements dans l'éducation et la santé.

Toutefois, l'appui pour les transferts en espèces étroitement ciblés vers les pauvres diminue à mesure que les revenus augmentent. Les répondants s'identifiant comme appartenant aux groupes à revenus moyens inférieurs, à revenus moyens supérieurs, ou riches étaient moins enclins à adhérer aux transferts monétaires étroitement ciblés sur les pauvres y la plupart d'entre ceux ont plutôt opté soit pour les transferts en espèces plus flexibles ou pour l'augmentation des dépenses de santé et d'éducation afin de pouvoir bénéficier de ces réformes. Il est important de lire ces résultats en tenant compte du fait qu'une plus large proportion de la population s'était identifiée comme pauvre comparé au nombre réel de personnes appartenant au quintile inférieur de revenus. Ces pauvres subjectifs seraient plus enclins à se considérer comme le groupe cible des allocations, et pourraient, *in fine*, être très déçus s'ils se retrouvaient parmi les perdants de la réforme.

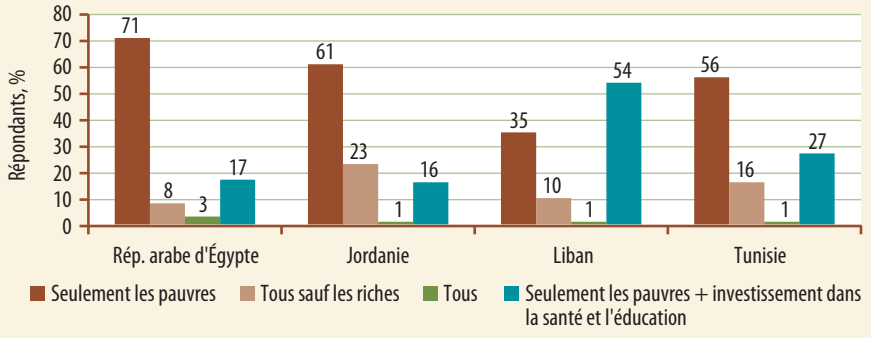
Figure 31 Produit préféré en termes de suppression des réformes (dans l'hypothèse de la nécessité d'une réforme) au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, pays sélectionnés, 2012



Source: sondage MENA SPEAKS.

Note: GPL =Gaz de pétrole liquéfié. Chaque barre affiche le pourcentage des sondés qui, dans chaque pays, a nommé le produit comme première ou seconde préférence pour la réforme de ses subventions.

Figure 32 Ciblage préféré des transferts après la réforme des subventions, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, pays sélectionnés, 2012



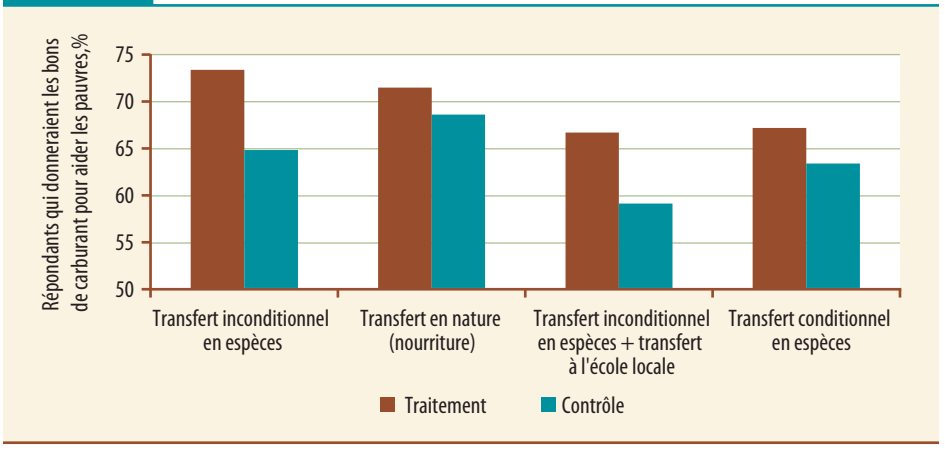
Source: calcul des auteurs basés sur le sondage MENA SPEAKS.

L'Expérience « Jordan Gives » analyse l'adhésion à la conception des PAS

L'expérience comportementale Jordan Gives fournit des informations empiriques sur les caractéristiques qui ont suscité la préférence pour des méthodes de distribution particulières. Dans l'ensemble, environ deux tiers des 420 participants à cette enquête avaient décidé de faire don de leurs bons de carburant d'une valeur de 10 dinars jordaniens (JD) à n'importe quelle station d'essence en échange de l'aide aux pauvres de leurs communautés. Le concept de PAS ayant obtenu le taux le plus élevé de dons de bons de carburants était les transferts en nature inconditionnels, suivi des transferts en espèces inconditionnels. Le concept qui a obtenu le taux de dons le plus bas était celui des transferts en espèces conditionnels à la participation à une formation. Ceci confirme les conclusions de MENA SPEAKS selon lesquelles les populations du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ne semblent pas disposées à demander aux bénéficiaires de PAS d'agir en échange de l'assistance.

Par ailleurs, l'expérience a permis, à travers la méthode des essais contrôlés aléatoires d'évaluer l'impact de l'introduction d'informations destinées à renforcer la confiance des participants sur le fait que leurs dons en espèces parviendraient à la cible visée (voir figure 33). Dans l'ensemble, les personnes du groupe expérimental avaient légèrement plus tendance à donner que ceux du groupe témoin mais cette différence n'est pas statistiquement significative. L'effet du traitement était cependant important auprès des personnes qui avaient peu de confiance dans la précision du ciblage des PAS existants : ce groupe a démontré une tendance générale

Figure 33 **Propension du groupe de traitement et du groupe témoin des PAS à offrir les bons d'achat en Jordanie, 2012**



Source: calculs des auteurs basés sur les données de l'Expérience Jordan Gives 2012.

Note: PAS = programmes d'assistance sociale.

inférieure pour les dons en espèces mais cette tendance a été contrecarrée dans les groupes expérimentaux où la transparence du service a été renforcée. L'expérience suggère qu'il est possible pour les pouvoirs publics d'améliorer l'adhésion des populations aux PAS, même lorsque le niveau de confiance est faible, à travers le renforcement des mesures de transparence.

Par ailleurs, les caractéristiques des participants étaient associées à des modèles spécifiques de dons :

- Toutes choses égales, les personnes qui se considèrent comme classe moyenne (par rapport aux personnes ayant déclaré appartenir soit aux ménages à revenus faibles soit à revenus supérieurs) étaient plus enclins à donner dans tous les cas de figure sauf le transfert conditionnel en espèces (sur lequel le niveau de revenus n'a eu aucun impact);
- Ceux qui pensaient que l'assistance sociale des pouvoirs publics était inefficace avaient moins tendance à choisir les options associées aux services offerts par les pouvoirs publics (écoles et formations) par rapport aux personnes qui pensaient que le gouvernement déposait de PAS efficaces ;
- Ceux pour qui la pauvreté résultait de la paresse plutôt que de l'injustice sociale ou de la malchance avaient moins souvent tendance à faire des dons aux écoles, tandis que ceux qui pensaient qu'une carrière réussie découlait du travail (par opposition à la chance ou aux relations) étaient plus enclins à faire des dons aux écoles ;
- Il est intéressant de noter que le niveau d'éducation des participants n'a pas semblé jouer de rôle dans la propension à donner sorte des transferts en espèces, en nature ou à l'école ; cependant, les participants avec un diplôme de l'enseignement supérieur avaient une propension plus forte à soutenir les transferts conditionnels en espèces ;
- Par rapport aux participants dans la force de l'âge, les jeunes et les personnes âgées étaient plus disposés à faire dons de leurs bons de carburant en échange de paniers de nourriture aux familles pauvres de leurs communautés.

Perspectives : comment rendre l'assistance sociale plus efficace et novatrice au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ?

5

Les PAS peuvent devenir un instrument déterminant des transitions économiques et sociales au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Tel que décrit dans le cadre de la réforme des PAS (figure 3), les filets sociaux de sécurité peuvent promouvoir les trois objectifs suivants : a) l'inclusion sociale, à travers l'investissement dans le capital humain (comme l'appui à la scolarisation ou à une meilleure nutrition des enfants) ; b) les moyens de subsistance, en protégeant de la misère et c) la résistance aux crises, en permettant aux ménages d'amortir les effets des chocs.

L'atteinte de ces objectifs nécessite le recentrage des objectifs des PAS de la région. L'instrument prédominant en matière de PAS dans le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord — les subventions du carburant et subventions alimentaires — garantit un meilleur accès à des biens de première nécessité pour un coût budgétaire élevé. Cet instrument atteint uniquement l'un des objectifs des PAS, à savoir l'appui aux moyens de subsistance. La région n'accorde actuellement que très peu d'attention à la promotion de l'inclusion et de la résistance aux chocs. L'atteinte des trois objectifs va requérir une réorientation des PAS vers les objectifs suivants :

- renforcer l'accent sur les personnes pauvres et vulnérables
- donner aux citoyens les outils nécessaires pour améliorer leur existence
- assurer un appui temporaire rapide en réponse aux crises
- donner la parole aux citoyens, promouvoir l'engagement civique et l'appropriation des politiques.

Les PAS au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

Le moment d'une réforme des PAS au Moyen Orient et en Afrique du Nord est venu. La région s'appuie trop sur les subventions de prix généralisés et sur les cartes de rationnement. Celles-ci font perdre des ressources déjà limitées aux Etats, en raison des taux élevés de fuites. Si l'on laisse de côté les subventions, les PAS au

Moyen-Orient et en Afrique du Nord sont sous-financés et fragmentés. La plupart des personnes pauvres et vulnérables ne bénéficient pas des petits programmes utilisant les méthodes de ciblage géographique et par catégorie. Par ailleurs, des méthodes inadéquates de ciblage aboutissent à des fuites importantes des allocations des PAS vers les non pauvres, limitant de fait les ressources qui pourraient servir à d'autres programmes en vue de réduire la pauvreté et d'améliorer la distribution des ressources dans la région. Bien que les subventions (et surtout les subventions du carburant) soient très inefficaces par rapport à d'autres interventions, beaucoup de personnes en dépendent pour échapper à la pauvreté. Partir de la situation actuelle pour constituer des PAS plus efficaces, fiables et équitables nécessite une réflexion approfondie portant non seulement sur les aspects techniques de la réforme, mais aussi, et surtout, sur les questions sensibles liées à l'économie politique de la réforme.

Les PAS au Moyen-Orient et en Afrique du Nord peuvent faire mieux en termes de promotion de l'inclusion, de renforcement des moyens de subsistance et de la résistance aux chocs et c'est ce que les citoyens de la région attendent. Le sondage MENA SPEAKS et l'expérience Jordan Gives ont démontré que les populations tiennent les pouvoirs publics pour principaux responsables de la prestation de PAS, et très peu de personnes sont satisfaites de l'efficacité des politiques et des PAS actuels. En effet, le type de programme préféré par les populations dans plusieurs pays de la région est conforme aux meilleures pratiques en matière de conception des PAS. Par conséquent, les pouvoirs publics bénéficient d'un environnement propice permettant de rallier une majorité à la réforme des PAS.

En outre, des réformes réussies présentant des résultats positifs importants ont déjà été mises en place dans plusieurs parties de la région. Par exemple, la Cisjordanie et Gaza a créé un registre unifié **à travers** tous ses PAS, ce qui a considérablement amélioré la précision du ciblage et la capacité de réponse aux crises. Au cours de la dernière crise, le gouvernement de la République du Yémen a apporté une réponse rapide à travers un programme de haute intensité de main d'œuvre (HIMO) pour combler l'écart de consommation des couches pauvres et vulnérables, tout en créant des actifs communautaires. Simultanément, des réformes importantes ont été faites au niveau du principal programme de transfert en espèces (le fonds d'action sociale), à savoir a) l'amélioration du ciblage de la pauvreté reposant sur une formule de vérification indicative des biens (PMT), b) le renforcement des capacités de prestations de services, et c) la mise en place d'un nouveau cadre juridique et politique.

A la lumière des défis spécifiques auxquels les populations pauvres et vulnérables du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord font face, et au vu de l'état actuel des PAS, la mise en place de PAS plus efficaces et novateurs demande des actions dans plusieurs domaines. S'il est vrai qu'il n'existe pas une solution idéale de meilleurs résultats pourraient être obtenus en actionnant les quatre leviers suivants :

- *améliorer l'impact des PAS*, y compris leur effet sur la pauvreté présente et future ;
- *établir une infrastructure fiable, mais flexible, de PAS* qui pourrait être utilisée en période normale comme en période de crise ;
- *consolider les programmes fragmentés de PAS* et intégrer lesdits programmes dans les systèmes de protection sociale, et
- *réorienter les financements et les priorités* des systèmes de sécurité sociale, en mettant l'accent sur les programmes ciblés plutôt que sur les subventions universelles.

Faire participer les citoyens et les autres parties prenantes aux programmes de réforme pourrait améliorer leur faisabilité et en faciliter la réussite.

Améliorer l'Impact des PAS

En ce moment, la plupart des PAS qui ne sont pas des subventions au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ont un impact limité sur la pauvreté et l'inégalité en raison de leur faible couverture, combinée à des pratiques de ciblage inefficaces et à des systèmes de S&E inadéquates ou inexistants. Par conséquent, la voie à suivre pourrait impliquer les actions suivantes:

- *La priorisation des interventions qui favorisent l'investissement dans le capital humain.* Ceci pourrait être obtenu par : a) l'augmentation de la taille des TCE à succès dans la région (ex. le programme Tayssir au Maroc) et des programmes à HIMO (ex. le Fonds de protection sociale en République du Yémen) ; b) le réajustement de la conception des programmes existants, pour les rendre plus efficaces, en faveur des enfants, des jeunes et des femmes (à l'instar du programme HIMO et nutrition de Djibouti) ; ou c) la création de nouvelles interventions visant à combler les lacunes, sur la base des meilleures pratiques mondiales en adaptant leur conception afin d'autonomiser les populations pauvres et vulnérables.
- *L'amélioration du ciblage des personnes pauvres et vulnérables*. L'amélioration du ciblage peut contenir les coûts, améliorer l'équité, permettre aux PAS de jouer un rôle d'assurance et accroitre leur efficacité. La plupart des programmes de la région restent basés sur le ciblage géographique et par catégorie bien que l'efficacité de ces méthodes ne soit avérée que dans des contextes de concentration de la pauvreté. Dans le même temps, les populations interrogées dans le cadre de l'enquête MENA SPEAKS ont indiqué leur préférence marquée pour le ciblage basé sur la pauvreté, par opposition au ciblage géographique et par catégorie. Un mouvement important peut déjà être observé dans la région (Cisjordanie et Gaza, Djibouti, Irak, Jordanie, Liban et République du Yémen) en faveur du ciblage basé sur la pauvreté. Les résultats dans ces pays ont démontré la puissance de telles réformes et soulignent la marche à suivre.
- *Une plus grande concentration des efforts sur les résultats des PAS à travers le S&E et la responsabilité sociale.* Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, le renfor-

cement du S&E des PAS peut permettre de réallouer des ressources budgétaires entre programmes, d'assurer le suivi des opérations au jour le jour, et de suivre les résultats des interventions. Le S&E s'est avéré particulièrement efficace lorsque les décisions budgétaires et la réforme des programmes étaient appuyées sur les résultats de l'évaluation et sur des données empiriques. Ce fut le cas, par exemple, en Cisjordanie et Gaza et en République du Yémen. En outre, l'introduction des systèmes de responsabilité sociale performants peut améliorer l'efficacité et la responsabilité et de combattre la corruption.

- *Faire appel aux autres parties prenantes (citoyens, ONGs, organisations de la société civile [OSCs], secteur privé, et organisations à but non lucratif).* Comme l'a révélé le sondage MENA SPEAKS, la sensibilisation sur les PAS existants est faible, déséquilibrée et dirigée vers les riches. Des campagnes de communication exhaustives sont nécessaires afin d'informer les pauvres et vulnérables de l'existence des filets de sécurité à leur disposition. En outre, faire participer un plus large éventail de parties prenantes (p.ex. ONGs, OSCs, secteur privé, et organisations à buts non lucratifs) au financement et à la mise en œuvre des PAS permettrait de mettre à profit leurs ressources financières et humaines.

Mettre en place une infrastructure fiable et flexible

Un système de PAS efficace peut permettre aux populations d'amortir les effets des chocs idiosyncratiques en temps normal et des chocs systémiques en période de crise. La récente crise économique mondiale a souligné la faible capacité des systèmes de PAS existants au Moyen-Orient et en Afrique du Nord à remplir cette fonction.

Promouvoir la résistance des ménages aux chocs à travers les PAS nécessite une bonne infrastructure administrative. La mise en place d'une telle infrastructure *avant* la survenue d'une crise permet de développer plus rapidement et plus efficacement des actions correctives et d'atténuation — telles le déploiement des allocations pour les plus vulnérables ou l'expansion de la couverture — améliorant ainsi la résistance aux chocs. En particulier, la mise en place d'une meilleure infrastructure de PAS pourrait comporter :

- *La création de registres unifiés des bénéficiaires.* Ces registres pourront servir au ciblage de programmes multiples. En temps normal, les registres unifiés peuvent réduire les coûts et faciliter la cohérence et la convergence, car tous les agents travaillent sur la même base de données. En temps de crise, les registres unifiés peuvent servir à décaisser rapidement des allocations supplémentaires pour les populations cibles, ou à élargir la couverture en ajustant les critères d'éligibilité. La Cisjordanie et Gaza est un exemple de bonne pratique à cet égard dans la région.
- *L'utilisation de mécanismes efficaces de prestations des services*. En temps normal, les systèmes modernes de distribution des allocations sont importants pour réduire

les coûts administratifs et les fuites en faveur des non bénéficiaires, éviter la corruption, et rendre les transferts des paiements aux bénéficiaires rapides et flexibles. L'utilisation effective des technologies modernes, telles que les cartes à puce, les paiements par téléphone, et les paiements aux guichets des établissements bancaires, facilitent une réponse rapide en cas de crise.

Consolider les PAS fragmentés en Afrique du Nord et au Moyen-Orient

Les programmes de transferts directs (en nature ou en espèces) sont souvent de petite taille et très fragmentés. L'expérience internationale suggère que la méthode consistant à se limiter à quelques programmes complets, spécifiquement conçus pour atteindre les personnes pauvres et vulnérables, peut résoudre les problèmes actuels de vulnérabilité et les lacunes en matière de protection sociale en augmentant à la fois la couverture (actuellement en dessous de 20 pourcent des pauvres dans la plupart des pays) et les allocations (actuellement à environ 5–10 pourcent de la consommation des pauvres). Certaines parties de la région (p.ex. la Cisjordanie et Gaza et le Maroc) ont commencé à réformer leurs PAS dans ce sens.

La consolidation des PAS ne demande pas beaucoup de préalables ; ainsi, les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord peuvent avancer assez rapidement dans ce domaine. Pour y parvenir, les pouvoirs publics peuvent commencer par identifier les faiblesses des PAS et établir un inventaire des PAS, notamment leurs objectifs, les critères d'éligibilité, et le type d'allocations. Le Maroc, par exemple, a récemment entrepris ce type d'analyse (Banque mondiale 2011b). Forts de telles études, les pouvoirs publics peuvent identifier des programmes susceptibles d'être développés ou consolidés et formuler une stratégie pour la mise en œuvre de la réforme.

Rééquilibrer le financement et les priorités des PAS

La réduction des subventions universelles coûteuses et régressives (en particulier les subventions du carburant) diminuerait les déséquilibres budgétaires et permettrait de libérer des ressources pour d'autres PAS. Au lieu de se concentrer sur des programmes ciblés, les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord engagent une part importante des dépenses de PAS sur les subventions de l'énergie et seulement une faible part sur des programmes d'assistance sociale ciblés. La réduction des subventions universelles coûteuses et régressives diminuera les déséquilibres fiscaux et libèrera des ressources pour d'autres instruments de filets de sécurité. Spécifiquement, cela pourrait se traduire par les mesures suivantes :

- *Augmenter les dépenses et améliorer la couverture des PAS, hors subventions, pour protéger de la misère*. Partout dans le monde, les réformes réussies de subventions

ont démontré l'importance de gagner la confiance des populations sur la capacité du gouvernement à offrir des allocations justes et fiables en compensation de la réduction ou de la perte de ces subventions. A la lumière des informations fournies par MENA SPEAKS et Jordan Gives, il est important de démontrer la volonté de mettre en place des PAS efficaces et inclusifs pour arriver à une réforme complète des subventions. Ceci pourrait être réalisé à travers la création de nouveaux programmes, le renforcement des programmes efficaces, et la réforme des programmes inefficaces.

- *Réformer les subventions des prix à travers des réformes systématiques ou internes.* Le séquençage des réformes sensibles — comme les réformes des subventions universelles des prix — est crucial pour leur succès. Pour gagner en crédibilité, les pouvoirs publics pourraient commencer par :
  - *Améliorer le ciblage des subventions* (par exemple au moyen d'une différenciation du marketing et de l'offre, ce qui pourrait entraîner l'auto ciblage, comme en Tunisie), diminuer la couverture de la subvention (p.ex. à travers des tarifs sociaux pour l'électricité) et réduire les fuites dans la chaîne de distribution.
  - *Identifier les subventions les plus sensibles et se concentrer plutôt sur les subventions les plus régressives.* Selon le sondage MENA SPEAKS, les sensibilités étaient les plus fortes concernant la réforme des subventions pour l'huile de cuisine en Egypte, le pain au Liban et en Tunisie, et l'électricité en Jordanie. Ces subventions pourraient n'être réformées qu'après la démonstration par les pouvoirs publics de leur capacité à réformer des subventions moins sensibles. Les financements alloués à la subvention du carburant représentant plus de trois fois le montant destiné aux subventions alimentaires, la réforme des subventions non alimentaires s'avère plus facile. Lors des sondages MENA SPEAKS, les citoyens ont indiqué qu'ils choisiraient le tabac au Liban, le carburant en Egypte, et le diesel en Jordanie et en Tunisie, s'il leur fallait choisir un produit dont les subventions devraient être réformées.
  - *Impliquer les citoyens dès le début du dialogue sur les allocations et les sensibiliser à travers des campagnes d'information*. Les gouvernements peuvent se servir des résultats de l'enquête MENA SPEAKS pour initier un dialogue sur le type d'allocations souhaité dans leurs pays. Selon les données disponibles actuellement, les populations du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord préfèrent que les pouvoirs publics a) ciblent les compensations en espèce sur les pauvres après la réforme des subventions (Egypte, Jordanie et Tunisie) ou b) combinent les transferts en espèces aux pauvres à l'investissement de l'épargne de la réforme des subventions en forme de l'éducation et la santé (Liban).

Le processus de réforme des PAS diffère d'un pays à l'autre au sein de la région, compte tenu du stade actuel de développement de chacun et des principaux défis des PAS existants. Les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord se trouvent à différents stades d'avancement en matière de développement humain et de réformes des PAS. Les deux pays les plus avancés de la région en matière de réformes des PAS sont la Cisjordanie et Gaza et la République du Yémen, présentant respectivement des niveaux de développement moyens et faibles (selon l'estimation de l'Indice de Développement Humain du Programme des Nations Unies pour le développement). Ces pays ont pu mettre en œuvre des interventions réussies de PAS (établissement d'un registre unifié en Cisjordanie et Gaza et réforme du Fonds d'action sociale en République du Yémen) qui ont permis de répondre à leurs besoins spécifiques. Le Bahreïn, le Djibouti, la Jordanie, le Liban et le Maroc ont pris des mesures importantes pour une réforme de leurs PAS, à l'instar du programme HIMO et nutrition à Djibouti, d'un programme pilote TCE au Maroc, des réformes du système de subventions en Jordanie et à Bahreïn, et une base de données de ciblage au Liban. D'autres pays envisagent actuellement de nouveaux programmes de réforme de leurs PAS.

Dans chaque pays, l'approche à adopter pourrait inclure des mesures à court et à moyen termes, avec des objectifs complémentaires qui se renforcent mutuellement. Sur le court terme, les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord peuvent commencer à démontrer de meilleurs résultats en utilisant les PAS existants, en peaufinant la conception des programmes existants et en créant des registres unifiés, ou en pilotant de nouveaux programmes tels que les TCE et les « HIMO plus ». Sur le moyen terme, plus d'importance pourrait être accordé aux réformes qui requièrent une plus grande capacité avérée tels le raffinement de l'infrastructure des PAS existants et une réforme globale des subventions. Faire participer un large éventail de parties prenantes à un dialogue inclusif et ouvert pourrait faciliter les réformes envisagées et promouvoir un rôle d'autonomisation pour les PAS dans la région.

Annexe A.1 Description des données utilisées

Pays	Enquête	Année	Description
Rép. arabe d'Égypte	Enquête panel sur le marché du travail (ELMPS)	2006	ELMPS a été réalisée par le Conseil de la population et CAPMAS avec le soutien de l'USAID Egypte et de la Fondation Ford.
Rép. arabe d'Égypte	Enquêtes sur le revenu, les dépenses et la consommation des ménages (HIECS)	2005 et 2008/9	HIECS ont été réalisées par CAPMAS (Agence centrale pour la mobilisation publique et les statistiques).
Rép. arabe d'Égypte	Enquête sur les jeunes en Egypte (SYPE)	2009	Le Conseil de la population a réalisé l'Enquête sur les jeunes en Egypte (SYPE) en collaboration avec le Cabinet égyptien, Centre d'Information et Aide à la Décision.
Irak	Enquête socio-économique des ménages en Irak (IHSES)	2006–07	Le Ministère de la Planification et de la Coopération Internationale et l'Organisation centrale de la statistique et des technologies de l'information a réalisé l'IHSES avec le soutien de la Banque mondiale.
Jordanie	Enquête démographiques et de santé (DHS)	2009	L'enquête sur la population et la santé des familles en Jordanie (JPFHS) a été réalisée par la direction de la statistique (DOS).
Jordanie	Enquêtes sur le revenu et les dépenses des ménages (HIES)	2010	L'enquête sur le revenu et les dépenses des ménages en Jordanie (HIES) a été réalisée par la direction de la statistique (DOS).
Jordanie	Enquête panel sur le marché du travail en Jordanie (JLMPS)	2010	L'enquête panel sur le marché du travail en Jordanie (JLMPS) a été réalisée par le Forum de recherche économique en coopération avec le Centre National pour le développement des ressources humaines (NCHRD) et la direction de la statistique (DOS).
Jordanie	Jordan Gives expérience comportementale	2012	Expérience comportementale conçue par la Banque mondiale pour cette étude, et réalisée par le Centre pour les études stratégiques, Université de Jordanie, sur un échantillon représentatif de la classe moyenne jordanienne.

(*suite à la page suivante*)

Pays	Enquête	Année	Description
Liban	Enquête nationale sur les conditions de vie des ménages (NHS)	2004	L'enquête nationale sur les conditions de vie des ménages (NHS) a été réalisée par le Ministère des Affaires Sociales, l'Administration Centrale de la Statistique et l'Organisation des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 2004.
Maroc	Enquête sur les ménages et les jeunes en Maroc (MHYS)	2010	L'enquête sur les ménages et les jeunes en Maroc (MHYS) 2009–10 a recueilli des informations auprès d'un échantillon national représentatif de 2.000 ménages à travers le pays.
Rép. arabe de Syrie	Enquête sur le revenu et les dépenses des ménages (HIES)	2004	L'enquête sur le revenu et les dépenses des ménages en Rép. arabe syrienne (HIES) 2003–04 a été réalisée par le Bureau centrale de la statistique.
Rép. du Yémen	Enquête sur le budget des ménages (HBS)	2005–06	L'enquête sur le budget des ménages 2005–06 a été réalisée par l'Organisation centrale de la statistique au Yémen.
Plusieurs pays	Enquête en grappes à Indicateurs Multiples (MICS)	2006	Les enquêtes en grappes à indicateurs multiples (MICS) sont une initiative de l'UNICEF pour aider les pays dans la collecte et l'analyse de données pour combler les lacunes de données pour le suivi de la situation des enfants et des femmes.
Plusieurs pays	Enquête MENA SPEAKS	2012	Nouvelle base de données comprenant des données administratives des PAS, créée pour cette étude. Un questionnaire standard a été créé afin d'obtenir des informations détaillées sur les PAS, y compris leur nombre de bénéficiaires et leurs coûts budgétaires. Les questionnaires ont été complétés par des informations obtenues des gouvernements et de l'internet. La collecte des données a été suivie par des consultations élargies avec les points focaux de la Banque mondiale dans la région et/ou des informateurs clés au sein des gouvernements respectifs, y compris les participants des ateliers de consultation qui se sont tenus à Beyrouth, Mascate et Tunis. Il est important de noter que les données recueillies dans l'inventaire peuvent différer des dernières estimations officielles. La Banque mondiale envisage de continuer cet inventaire pour stimuler l'étude continue des PAS dans la région, et encourage la soumission des informations actualisées aux auteurs.

Références

Chamlou, N., S. Muzi, and H. Ahmed. 2008a. "MENA Home-Based Work: Evidence from Amman, Cairo, and Sana'a." Unpublished report, World Bank, Washington, DC.

———. 2008b. "Women Labor Force Participation, Education and Non-Economic Factors: The Case of Middle East and North Africa Countries." Unpublished report, World Bank, Washington, DC.

Gallup Inc. 2011. World Poll Survey.

Government of Jordan. 2011a. "An Analysis of Consumption Subsidies." Note prepared for the Hashemite Kingdom of Jordan by the World Bank, Washington, DC, and the Government of Jordan, Amman.

Government of Jordan. 2011b. "The Hashemite Kingdom of Jordan: Social Protection Review." Unpublished report for the Hashemite Kingdom of Jordan, Amman.

Government of Yemen, World Bank, and UNDP (United Nations Development Programme). 2007. "Yemen Poverty Assessment." World Bank, Washington, DC.

IEG (Independent Evaluation Group). 2011. *Social Safety Nets: An Evaluation of the World Bank Support, 2010–2011*. Washington, DC: World Bank.

Kingdom of Morocco. 2006. "Childhood and Disabled Persons: The National Survey on Disability." Data set, Kingdom of Morocco, Rabat.

Marotta, D. M., R. Yemtsov, H. El-Laithy, H. Abou-Ali, and S. Al-Shawarby. 2011. "Was Growth in Egypt Between 2005 and 2008

Pro-Poor? From Static to Dynamic Poverty Profile." Policy Research Working Paper 5589, World Bank, Washington, DC.

PovcalNet (database). Online poverty analysis tool. World Bank, Washington, DC. http://iresearch.worldbank.org/povcalnet.

UNDP (United Nations Development Programme). 2005. *Arab Human Development Report 2005: Towards the Rise of Women in the Arab World*. New York: UNDP.

UNICEF (United Nations Children's Fund). 2009. *State of the World's Children*. New York: UNICEF.

———. n.d. Multiple Indicator Cluster Surveys (database). http://www.childinfo.org/mics.html.

WHO (World Health Organization) and World Bank. 2010. *World Report on Disability*. Geneva: WHO.

World Bank. 2004. "Gender and Development in the Middle East and North Africa: Women in the Public Sphere." MENA Development Report, World Bank, Washington, DC.

———. 2005. "Egypt: Toward a More Effective Social Policy: Subsidies and Social Safety Net." Report 33550-EG, World Bank, Washington, DC.

——— 2009. "Iraq: Poverty Assessment 2009." World Bank, Washington, DC.

———. 2010a. "Arab Republic of Egypt. Egypt's Food Subsidies: Benefit Incidence and Leakages." Report 57446, World Bank, Washington, DC.

———. 2010b. "Iraq: First Programmatic Fiscal Sustainability DPL Program Document." Report 51528–IQ, World Bank, Washington, DC.

———. 2010c. "Yemen: Private Sector Growth and Social Protection Development Policy Grant Program Document." Report 55649-YE, World Bank, Washington, DC.

———. 2011a. "Poverty in Egypt 2008–9: Withstanding the Global Economic Crisis." Report 60249-EG, World Bank, Washington, DC.

———. 2011b. “Royaume du Maroc: Note Stratégique sur le Ciblage et la Protection Sociale. Ciblage et protection sociale: Note d’orientation stratégique.” Report AAA65–MA, World Bank, Washington, DC.

———. 2012a. Atlas of Social Protection: Indicators of Resilience and Equity (ASPIRE). Online database. www.worldbank.org/spatlas.

———. 2012b. “Safety Nets Work: During Crisis and Prosperity.” Staff Paper DC2012–0003, World Bank, Washington, DC.

———. 2012c. 2012 World Development Indicators. Washington, DC: World Bank.

World Bank, FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), and IFAD (International Fund for Agricultural Development). 2009. “Improving Food Security in Arab Countries.” Joint report, World Bank, FAO, and IFAD, Washington, DC.

LA BANQUE MONDIALE