

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

# Conçue pour inclure

*Repenser la protection sociale dans la région  
Moyen-Orient et  
Afrique du Nord*

2023

*Cristobal Ridao-Cano  
Dalal Moosa  
Montserrat Pallares-Miralles  
Juul Pinxten*



**GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE**

© 2023 Groupe de la Banque mondiale

1818 H Street NW, Washington, DC 20433

TÉLÉPHONE : 202-473-1000 ; SITE INTERNET : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Ce rapport a été réalisé par les services de la Banque mondiale avec la contribution de collaborateurs extérieurs. L'expression « Groupe de la Banque mondiale » désigne les organisations juridiquement distinctes que sont la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association internationale de développement (IDA), la Société financière internationale (IFC) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA).

Le Groupe de la Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude, la fiabilité ou l'exhaustivité du contenu de cet ouvrage, ni les conclusions ou les jugements qui y sont formulés, et décline toute responsabilité en cas d'omission ou d'erreur (y compris, mais sans s'y limiter, les erreurs typographiques et techniques) dans le contenu, quels qu'ils soient, et pour l'utilisation qui pourrait en être faite. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent ouvrage n'impliquent de la part du Groupe de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que l'institution reconnaît ou accepte ces frontières. Les constatations, interprétations et conclusions exprimées dans cet ouvrage ne reflètent pas nécessairement les opinions des organisations du Groupe de la Banque mondiale, de leurs Administrateurs respectifs, ou des gouvernements qu'ils représentent.

Les informations contenues dans cet ouvrage sont fournies uniquement à titre d'information générale et ne sauraient être considérées comme des conseils en matière de droit, de titres ou d'investissements, une opinion quant au bien-fondé de tout investissement, ou une sollicitation quelconque. Certaines institutions du Groupe de la Banque mondiale ou les organisations qui y sont rattachées peuvent avoir un investissement dans quelques entreprises et entités citées dans le présent ouvrage, ou fournir des conseils ou des services auxdites entreprises et entités, ou autrement détenir un intérêt financier dans celles-ci.

Aucune des dispositions précédentes ne constitue une limitation ou une renonciation à l'un quelconque des privilèges et immunités de l'une quelconque des organisations du Groupe de la Banque mondiale, et ne peut être interprétée comme telle. Tous lesdits privilèges et immunités de la Banque mondiale sont expressément réservés.

## DROITS ET LICENCES

Le contenu de cet ouvrage est soumis au droit d'auteur. Le Groupe de la Banque mondiale encourageant la diffusion des connaissances, la reproduction de cet ouvrage est autorisée, en tout ou en partie, à des fins non commerciales, sous réserve de mentionner la source et d'obtenir toutes les autorisations nécessaires à cette utilisation (comme indiqué dans le présent document). Il ne garantit donc pas que l'utilisation du contenu de l'ouvrage ne porte pas atteinte aux droits de tierces parties, et décline toute responsabilité à cet égard. Pour tous renseignements sur les droits et licences, s'adresser au service des publications de la Banque mondiale à l'adresse suivante : World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA ; courriel : [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Sauf indication contraire, les photos proviennent de [unsplash.com](https://unsplash.com) et [pexels.com](https://pexels.com).

# Conçue

# pour

*Repenser la  
protection sociale  
dans la région  
Moyen-Orient et  
Afrique du Nord*

Cristobal Ridao-Cano  
Dalal Moosa  
Montserrat Pallares-Miralles  
Juul Pinxten

Juin 2023

# inclure

# Avant-propos

par Ferid Belhaj

Vice-président,  
Région Moyen-Orient et Afrique du Nord  
—Banque mondiale

Les habitants de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA) et d'autres parties du monde souffrent. Une polycrise, qui englobe la COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie, a eu — et continuera d'avoir — des effets dévastateurs sur les niveaux de vie. Mais la plupart des pays de la région MENA peinaient déjà à réduire la pauvreté et la vulnérabilité avant ces chocs en cascade.

Le présent rapport fait valoir que l'exclusion du marché du travail est à l'origine de ce problème. De nombreuses personnes ne parviennent pas à trouver un emploi — la région MENA affiche le taux de chômage des jeunes le plus élevé et le taux d'activité des femmes le plus bas au monde. Et la plupart des travailleurs sont cantonnés dans des emplois informels à faible productivité, privés de protection sociale, ce qui les rend extrêmement vulnérables au basculement dans la pauvreté en cas de choc, comme l'ont douloureusement montré les récentes crises.

Pour lutter contre l'exclusion du marché du travail, il faut avant tout un secteur privé dynamique qui crée des emplois productifs. Notre rapport sur l'emploi dans la région MENA, intitulé *Jobs Undone*, qui va de pair avec le présent rapport, propose des solutions à cet effet.

En quoi les politiques de protection sociale peuvent-elles être utiles ? Elles peuvent jouer un rôle crucial dans la lutte contre l'exclusion du marché du travail en facilitant l'accès à des emplois productifs, en protégeant les travailleurs et en fournissant un filet de sécurité aux personnes laissées de côté et exposées au risque de pauvreté. Et ces politiques devraient jouer ce rôle de manière efficace, en garantissant la responsabilité financière et en évitant les incidences négatives non souhaitées sur les décisions relatives au travail, à la retraite et à l'embauche.

Ce rapport montre que les politiques de protection sociale poursuivies dans les pays de la région ne parviennent malheureusement pas à protéger les populations. Les mesures de protection sociale prises pour faire face à la COVID-19 et à la guerre en Ukraine ont été louables, mais

elles ont également mis à nu les carences des systèmes de protection sociale préexistants. Par exemple, la plupart des pauvres ne bénéficient pas d'une aide au revenu, alors que la région MENA dépense plus que toute autre région en subventions généralisées à l'énergie et à l'alimentation, qui sont inefficaces. La majorité des travailleurs ne sont pas couverts par un régime de retraite ou une assurance-chômage, et les systèmes de pensions sont peu viables. Et les pays de la région MENA imposent plus de restrictions juridiques à l'emploi des femmes que toute autre région du monde.

Les crises sont douloureuses, mais elles offrent également une occasion singulière d'entreprendre des réformes. Alors que les pays de la région MENA s'efforcent de répondre aux crises immédiates et de lutter contre l'exclusion du marché du travail, ce rapport apporte des éléments d'information essentiels susceptibles d'aider les pouvoirs publics à mettre en place des systèmes de protection sociale inclusifs et efficaces. La première des priorités consiste à établir un système capable de répondre aux chocs afin d'apporter une aide au revenu aux pauvres. Nous sommes heureux de constater que la Jordanie, l'Égypte et, plus récemment, le Maroc, s'engagent résolument dans cette voie. Ces efforts devraient être complétés par un appui au renforcement du capital humain et des capacités des pauvres afin de les aider à échapper à la pauvreté par le biais du marché du travail — l'Égypte a commencé à le faire.

Naturellement, la priorité suivante consiste à étendre la couverture de l'assurance sociale parmi les travailleurs informels vulnérables, notamment en élargissant l'accès à des régimes d'épargne volontaire. Cette mesure devrait s'accompagner d'un soutien accru visant à accroître la productivité des travailleurs informels et à renforcer l'employabilité des jeunes et des femmes — parallèlement à l'élimination des obstacles à l'emploi des femmes.

La mise en place d'un système de protection sociale inclusif nécessitera davantage de ressources, mais pas à n'importe quel prix. Plus de ressources devraient être obtenues des recettes fiscales directes — les pays de la ré-

gion MENA ne collectent que peu d'impôts et s'appuient principalement sur des impôts indirects régressifs. Cependant, des pays comme la Tunisie montrent comment la suppression des exonérations fiscales et l'amélioration de l'administration fiscale peuvent également contribuer à augmenter les recettes fiscales de manière progressive.

La réforme des subventions peut également accroître l'efficacité et dégager des ressources à affecter aux priorités de la protection sociale. Si les subventions généralisées allègent le poids de l'inflation des prix des produits alimentaires et énergétiques due, entre autres facteurs, à la guerre en Ukraine, elles ont néanmoins un coût que les pays en développement importateurs de pétrole de la région MENA ne peuvent plus se permettre. Les pays de la région devraient à tout le moins envisager d'accorder des subventions plus élevées à ceux qui en ont le plus besoin au détriment de ceux qui en ont moins besoin et de supprimer les subventions pour les ménages les plus aisés.

Une refonte des régimes de retraite visant à soutenir le vieillissement actif permettra également de gagner en efficacité. Dans la région MENA, les personnes vivent plus longtemps et en meilleure santé, mais la plupart des travailleurs continuent de prendre leur retraite autour de 50 ans, ce qui entraîne de grosses pertes de productivité et pèse lourdement sur les ressources. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour éliminer les incitations à la retraite anticipée et pour commencer à encourager et à soutenir le départ tardif à la retraite.

Il ne fait aucun doute que les réformes proposées vont remettre en question le contrat social existant. La bonne nouvelle, c'est que les pays de la région MENA ont déjà enclenché le processus de réforme. La mise en place d'un système de protection sociale inclusif et efficace nécessitera un soutien politique. La formulation de la vision et l'élaboration de la feuille de route pour y parvenir ont leur utilité — le Programme de réforme de la protection sociale du Maroc en est un bon exemple — tout comme une bonne communication — l'Égypte, la Jordanie et le Maroc sont passés par là pour réformer les subventions aux carburants. L'agencement des réformes et leur accompagnement par d'autres mesures — y compris les réformes paramétriques des régimes de retraite avec élargissement de la couverture — sont également essentiels. Une prise en main et une appropriation politiques constantes sont indispensables pour faire en sorte que le processus de réforme se poursuive dans le temps.

La question n'est pas de savoir s'il y aura une prochaine crise, mais plutôt quand celle-ci frappera. Il appartient aux pays de la région MENA de mieux s'y préparer et, plus généralement, d'aider à préparer leurs populations à une vie productive et saine. La mise en place d'un système de protection sociale inclusif et efficace y contribuera largement.

# Remerciements

**L**e présent rapport a été établi par une équipe de la Banque mondiale dirigée par Cristobal Ridao-Cano (économiste principal au pôle mondial d'expertise en Protection sociale et emplois (SPJ)) et composée de Dalal Moosa (économiste senior, SPJ), Montserrat Pallares-Miralles (économiste senior, SPJ) et Juul Pinxten (économiste, SPJ). L'équipe élargie comprenait Ugo Gentilini (spécialiste senior de la protection sociale, SPJ), Manjula M. Luthria (économiste senior, SPJ), Nayib Rivera (économiste, SPJ) et Usama Zafar (consultant à long terme, SPJ). Marian Abdelnour Atallah (École d'économie de Paris) et Shereen Hussein (professeure des politiques de santé et de protection sociale à la London School of Hygiene and Tropical Medicine) ont contribué à cette étude. Ce rapport s'accompagne de documents de référence sur l'aide sociale (Juul Pinxten et Usama Zafar), l'assurance sociale (Montserrat Pallares-Miralles) et les politiques du travail (Dalal Moosa). Wiem Jenzri et Sultan Khair (consultants à court terme, SPJ) ont recueilli et mis à jour des informations relatives à des indicateurs clés de l'aide et des subventions sociales en se référant pour ce faire au cadre de l'Atlas d'indicateurs de résilience et d'équité en matière de protection sociale (ASPIRE). Conception graphique par Muhammad Kamal.

Roberta Gatti (économiste en chef pour la Région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA)) et Anush Bezhanyan (chef de service

au pôle Protection sociale et emplois pour la Région MENA) ont assuré la direction générale des travaux ayant abouti à ce rapport. Au cours du premier semestre 2021, l'équipe a bénéficié de consultations avec des décideurs, des professionnels et des experts de plusieurs pays de la région MENA, dont l'Égypte, l'Iraq et la Jordanie, ainsi que de la réunion régionale sur l'avenir de la protection sociale organisée par la vice-présidence de la région MENA lors des Assemblées annuelles 2021. L'équipe a débattu des conclusions préliminaires du rapport lors du Forum ministériel sur l'avenir de la protection sociale dans la région arabe (novembre 2021) et de la Conférence arabe sur l'épargne des ménages (mars 2022).

L'équipe a reçu de précieux conseils et observations de la part d'évaluateurs, à savoir Kevin Carey, Gustavo Demarco, Johannes G. Hoogeveen et Truman G. Packard, ainsi que de participants à l'atelier de décembre 2021 sur l'examen des conclusions préliminaires de l'étude et de l'équipe chargée de la protection sociale et des emplois pour la région MENA (Tunisie, juin 2021). L'équipe est reconnaissante de l'excellent travail de collaboration avec l'équipe chargée de la lutte contre la pauvreté sur le secteur informel (Gladys Lopez Acevedo et Marco Ranzani) et des travaux d'analyse de l'incidence budgétaire en Cisjordanie et Gaza (Arden Finn et Beenish Amjad), en Iraq (Lokendra Phadera, Beenish Amjad et Maynor Vinicio Cabrera), au Maroc (Federica Marzo) et en Tunisie (Federica Alfani).

# Pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord

MENA

Pays à revenu  
élevé

Arabie saoudite

Bahreïn

Émirats arabes unis

EAU

Koweït

Malte

Oman

Qatar

PRE

Pays à revenu  
intermédiaire,  
tranche supérieure

Iraq

Jordanie

Liban

Libye

PRITS

Pays à revenu  
intermédiaire,  
tranche inférieure

PRITI

Pays à faible revenu

PFR

Algérie

Cisjordanie et Gaza

Djibouti

Égypte

Iran

Maroc

Tunisie

Syrie

Yémen

## Régions

Moyen-Orient et Afrique du Nord MENA

Asie du Sud SAR

Amérique latine et Caraïbes LAC

Europe et Asie centrale ECA

Afrique subsaharienne SSA

Asie de l'Est et Pacifique EAP

# Table des matières

PAGE

# 01

## Aperçu général

PAGE

# 11

## Chapitre 1

L'objectif d'élimination de la pauvreté reste hors d'atteinte dans la plupart des pays de la région MENA



*1.1 L'offre de travail est limitée et l'emploi est surtout informel dans une grande partie de la région MENA*

PAGE 16

*1.2 La protection sociale joue un rôle crucial dans la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité : un cadre*

PAGE 21





PAGE

25

## Chapitre 2

Les politiques de protection sociale dans la région MENA sont insuffisantes

**2.1** La riposte à la COVID-19 a été entravée par des « conditions préexistantes »

PAGE 27

**2.2** L'aide sociale ne protège pas la majorité des pauvres, tandis que des subventions inefficaces sont monnaie courante

PAGE 29

**2.3** L'assurance sociale ne couvre pas la plupart des travailleurs et les régimes de retraite sont peu viables financièrement

PAGE 34

**2.4** Les politiques du travail n'offrent qu'une protection limitée aux travailleurs et aident peu à faciliter l'emploi

PAGE 38

**2.5** Les systèmes de protection sociale seront de moins en moins en phase avec la réalité de demain

PAGE 41



PAGE

45

## Chapitre 3

Repenser la protection sociale dans la région MENA

**3.1** Mise en place des systèmes fondamentaux pour la protection sociale

PAGE 47

**3.2** Renforcement de la protection tout au long de l'échelle de répartition de l'aide sociale et du travail

PAGE 50

**3.3** Accroître l'efficacité et le financement de la protection sociale

PAGE 59

**3.4** Évoluer vers un système de protection sociale inclusif

PAGE 64

**3.5** Trajectoires de réformes

PAGE 68



# Encadrés

Encadré 1 Définition du travail informel.....	18
Encadré 2 Des évaluations rigoureuses ont mis en évidence les effets importants du programme TKP et ont guidé l'élargissement et l'amélioration de ce programme au fil du temps.....	33
Encadré 3 Jordanie : mise en place de systèmes intégrés de prestation pour la protection sociale.....	49
Encadré 4 Yémen : le fait de libeller en dollars les transferts monétaires aide à protéger ladite valeur .....	50
Encadré 5 ÉGYPTE : L'Égypte a réalisé des progrès remarquables dans l'amélioration de la protection des pauvres et des opportunités qui leur sont offertes.....	51
Encadré 6 Les travailleurs sociaux peuvent contribuer à apporter des paquets d'aide aux segments les plus pauvres de la population.....	51
Encadré 7 La Chine utilise les subventions à l'épargne volontaire et aux prestations de retraite pour gagner largement en efficacité de la couverture des travailleurs informels.....	55
Encadré 8 Au Chili, le programme <i>Seguro de Cesantia</i> a élargi la couverture de l'assurance-chômage tout en incitant à la recherche d'emploi et au réemploi.....	56

# Figures

Figure 1 La COVID-19 a le plus durement touché les ménages les plus pauvres.....	14
Figure 2 La COVID-19 a eu un impact considérable sur les travailleurs de la région MENA, en particulier dans le secteur informel.....	14
Figure 3 Les niveaux de pauvreté et de vulnérabilité étaient déjà relativement élevés dans une grande partie de la région MENA avant la COVID-19.....	15
Figure 4 La pauvreté va de pair avec de faibles niveaux de capital humain.....	16
Figure 5 Le travail a son utilité, mais il ne garantit pas la sortie de la pauvreté.....	16
Figure 6 Le chômage des jeunes est constamment plus élevé dans la région MENA que partout ailleurs.....	17
Figure 7 La participation des femmes au marché du travail est constamment plus faible dans la région MENA que partout ailleurs.....	18
Figure 8 La plupart des travailleurs des pays à revenu intermédiaire de la région MENA sont informels.....	18
Figure 9 Les travailleurs étrangers constituent l'essentiel de la main-d'oeuvre dans les pays du CCG.....	19
Figure 10 La plupart des travailleurs informels sont employés dans des microentreprises.....	19
Figure 11 De nombreux travailleurs informels sont pauvres, mais la majorité d'entre eux ne le sont pas, même s'ils restent vulnérables.....	20
Figure 12 Le secteur privé formel dans la région MENA a créé peu d'emplois.....	20
Figure 13 Les microentreprises emploient la majorité des travailleurs, et elles sont principalement informelles ....	21
Figure 14 Représentation stylisée des instruments de protection sociale le long de l'échelle de répartition de l'aide sociale et du travail.....	24
Figure 15 La riposte à la COVID-19 sur le front de la protection sociale a été vigoureuse dans la région MENA ...	27
Figure 16 La riposte à la COVID-19 sur le front de la protection sociale était diverse.....	28
Figure 17 L'essentiel de l'aide publique a été fourni aux personnes les plus touchées par la COVID-19, mais beaucoup d'entre elles ont été laissées sur la touche.....	29
Figure 18 Quelques élargissements de couverture impressionnants, mais la plupart des pauvres ne sont toujours pas couverts par les transferts monétaires.....	30

Figure 19 De faibles dépenses en transferts monétaires et aide sociale, alors que les subventions à l'énergie sont importantes.....	31
Figure 20 Les subventions alimentaires généralisées représentent la part du lion des dépenses d'aide sociale....	32
Figure 21 Les programmes Takaful et Karama en Égypte sont beaucoup plus rentables que les subventions au pain...	32
Figure 22 La plupart des travailleurs de la région MENA ne sont pas couverts par les régimes de retraite.....	35
Figure 23 La plupart des personnes âgées ne reçoivent pas de pension.....	35
Figure 24 La plupart des chômeurs ne reçoivent pas d'allocations de chômage.....	36
Figure 25 Les régimes de retraite sont généralement peu viables financièrement.....	36
Figure 26 Les promesses de prestations de retraite ne peuvent pas être tenues en raison des taux de cotisation et de l'âge de retraite.....	37
Figure 27 Les indemnités de licenciement dans la région MENA sont les plus généreuses au monde.....	39
Figure 28 La région MENA est celle qui impose le plus de restrictions juridiques à l'emploi des femmes.....	40
Figure 29 La région MENA dispose de peu de programmes sur le marché du travail en cours.....	40
Figure 30 La région MENA vieillit plus vite que toute autre région.....	42
Figure 31 La plupart des habitants de la région MENA ne sont pas satisfaits des politiques de redistribution et de création d'emplois.....	43
Figure 32 À l'échelle mondiale, la couverture des pensions n'a pas beaucoup évolué avec le temps.....	52
Figure A1 Les emplois hautement qualifiés se développent beaucoup moins dans la région MENA que dans les pays pairs à revenu comparable.....	77
Figure A2 Les prestations en transferts monétaires ordinaires sont relativement peu suffisantes.....	77
Figure A3 Les transferts monétaires ciblés sont plus rentables que les subventions généralisées.....	78
Figure A4 Les travailleurs versent des cotisations à des régimes de retraite pendant une partie de leur vie professionnelle.....	79
Figure A5 Les retraités plus âgés bénéficient généralement de prestations beaucoup plus faibles que les retraités plus jeunes.....	79
Figure A6 Les systèmes de pensions semblent beaucoup « plus vieux » que la population, ce qui crée des déficits trop tôt.....	79
Figure A7 Les salaires minimums sont relativement élevés dans quelques pays de la région MENA.....	80
Figure A8 La plupart des habitants de la région MENA veulent d'une plus grande redistribution.....	81
Figure A9 La plupart des pays de la région MENA collectent encore peu d'impôts et sont trop tributaires des prélèvements indirects.....	82

# Tableaux

Tableau 1 Protection sociale : protéger efficacement les populations contre la pauvreté et d'autres risques.....	21
Tableau 2 Tous les pays de la région MENA, sauf deux, offrent des pensions de retraite aux travailleurs salariés du secteur privé.....	34
Tableau 3 Les travailleurs de la région MENA prennent leur retraite trop tôt en raison des incitations inhérentes aux régimes de retraite.....	38
Tableau 4 La plupart des pays de l'OCDE indexent les pensions sur l'inflation.....	55
Tableau A1 La plupart des systèmes de pensions de la région MENA sont fragmentés.....	80
Tableau A2 Les pays en développement exportateurs de pétrole de la région MENA manquent de marge de manoeuvre budgétaire.....	81

# Aperçu général

La plupart des pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA) peinent à réduire la pauvreté et la vulnérabilité, et la pandémie de COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie compliquent davantage cette tâche. L'exclusion du marché du travail est à l'origine de la pauvreté et de la vulnérabilité dans la région MENA, les perspectives d'emploi étant limitées, surtout pour les femmes et les jeunes, et la plupart des travailleurs occupant des emplois informels peu productifs.

Bien que la création d'emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité dans la région MENA tienne principalement à la redynamisation du secteur privé, les politiques de protection sociale peuvent jouer un rôle crucial dans la lutte contre l'exclusion du marché du travail en facilitant l'accès à des emplois productifs, en protégeant les travailleurs et en fournissant un filet de sécurité aux personnes laissées de côté et exposées au risque de pauvreté. Les systèmes de protection sociale devraient être conçus pour inclure les individus, mais pas à n'importe quel

prix. La protection doit être fournie d'une manière financièrement responsable tout en évitant les incitations perverses qui ont des incidences négatives sur les décisions relatives au travail, à la retraite et à l'embauche susceptibles d'exacerber l'exclusion du marché du travail.

Les politiques de protection sociale dans la région MENA se situent en deçà de ce niveau de référence. La plupart des pauvres ne reçoivent pas d'aide au revenu, tandis que des subventions énergétiques et alimentaires inefficaces gagnent du terrain dans la région. En outre, la majorité des travailleurs ne sont pas couverts par une assurance retraite ou chômage, et les systèmes de pensions sont peu soutenables et encouragent la retraite anticipée. Les politiques du travail n'offrent qu'une protection efficace limitée aux travailleurs et aident peu à faciliter l'emploi. Le vieillissement de la population, les évolutions technologiques et le changement climatique façonneront les économies de demain et accroîtront la demande de protection sociale : les systèmes de protection sociale dans la région MENA sont mal préparés pour faire face à ces défis.

Les systèmes de protection sociale de la région MENA tardent à être mis à jour pour élargir efficacement leur accompagnement aux personnes exclues du marché du travail, et le contexte de crise qui prévaut actuellement offre une occasion unique d'y remédier. Pour ce faire, il faut investir dans des systèmes de mise en œuvre adaptés aux chocs, élargir la couverture et augmenter l'efficacité des instruments de protection sociale — y compris l'aide au revenu et les opportunités pour les pauvres et l'assurance sociale et un appui à l'amélioration de la productivité des travailleurs informels — et mobiliser des ressources supplémentaires pour financer les réformes de manière progressive. Toutes ces mesures nécessitent un soutien politique pour intégrer le système de protection sociale ainsi amélioré au contrat social renouvelé. Bien qu'il n'existe pas de trajectoire de réforme unique, le présent rapport propose des orientations sur l'agencement des réformes en vue d'évoluer vers un système de protection sociale inclusif.

# Une grande partie de la région MENA peine à réduire la pauvreté et la vulnérabilité parce que le travail y est insuffisant et essentiellement informel

ES.1

**L**a pandémie de COVID-19 a porté un coup à l'effort de réduction de la pauvreté dans la région MENA, et la guerre en Ukraine n'arrange pas les choses. Selon des estimations, la COVID-19 a fait passer 16 millions d'habitants de la région MENA en dessous du seuil de pauvreté fixé à 5,50 dollars par jour. La perte d'emplois et la baisse des revenus, en particulier pour les travailleurs informels, qui ne sont pas couverts par l'assurance sociale, sont les principales causes de la baisse du niveau de vie. À titre d'exemple, environ la moitié des salariés informels en Égypte ont perdu leur emploi entre février 2020 et février 2021. Au moment même où la pandémie commençait à s'estomper, une crise voyait le jour à la suite de la guerre en Ukraine. La hausse des prix mondiaux qui s'est ensuivie, notamment ceux des denrées alimentaires et de l'énergie, a fait basculer encore plus de personnes dans la pauvreté.

## Seize millions de



*personnes sont passées en dessous le seuil de pauvreté fixé à 5,50 dollars par jour à cause de la pandémie de COVID-19*



Avant la pandémie, les niveaux de pauvreté et de vulnérabilité étaient relativement élevés dans une grande partie de la région MENA, du fait de l'exclusion du marché du travail. La région MENA est la seule où la pauvreté a augmenté au cours des années 2010, ce qui indique qu'il s'agit d'un problème persistant. De nombreuses personnes dans la région MENA ne peuvent échapper à la pauvreté parce qu'elles n'arrivent pas à trouver un emploi ou n'ont d'autre choix que des emplois informels à faible productivité.

**L'offre de travail est limitée, surtout pour les jeunes et les femmes.** Des jeunes de plus en plus instruits viennent gonfler les rangs de la population active, mais beaucoup d'entre eux se retrouvent oisifs ou sans emploi ; 24 % des jeunes de la région MENA étaient au chômage en 2019, soit le taux le plus élevé au monde, et ce depuis deux décennies. Dans toute la région, les femmes sont aussi instruites (sinon plus) que les hommes et attachent du prix au travail (presque) autant que les hommes, mais seulement 20 % des femmes en âge de travailler avaient un emploi ou étaient à la recherche d'un emploi en 2019, soit le taux le plus bas au monde.

**La plupart des travailleurs du secteur privé sont informels et ne sont pas couverts par les régimes de retraite.** Dans les pays de la région MENA, être privé de la couverture d'un régime de retraite revient généralement à ne pas avoir accès à d'autres formes d'assurance sociale et ne pas avoir de contrat légal (pour les travailleurs salariés) et donc ne pas être protégé par la législation du travail. Au moins les deux tiers des travailleurs du secteur privé dans les pays à revenu intermédiaire de la région MENA pour lesquels des données sont disponibles évoluent dans le secteur informel, et la plupart d'entre eux sont cantonnés à des emplois informels dans des microentreprises à faible productivité (comptant

moins de 10 travailleurs). Le taux d'emploi informel est encore plus élevé chez les jeunes — supérieur à 90 % en Égypte et au Maroc — et a augmenté au fil du temps, à mesure que l'emploi dans le secteur public reculait. Les étrangers représentent la majorité des travailleurs dans les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG), et ils ne sont pas couverts par les régimes de retraite. Bien que certains travailleurs expatriés aient accès à d'autres instruments d'épargne, la moitié des préposés d'aide à domicile expatriés — qui sont pour la plupart des femmes et représentent entre 13 % (Qatar) et 27 % (Arabie saoudite) de la main-d'œuvre — n'est couverte par aucun régime d'assurance sociale ni protégée par le Code du travail.

**La création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité dans la région MENA passe essentiellement par l'augmentation de la contestabilité du marché.** L'inefficacité de la dynamique des entreprises, qui trahit l'absence de contestabilité du marché, entraîne un retard de croissance d'un secteur privé dominé par de petites entreprises à faible productivité ; environ les deux tiers des travailleurs sont employés dans des microentreprises en Égypte, en Jordanie et en Tunisie, et au moins les trois quarts d'entre eux évoluent dans l'informel. Islam, Moosa et Saliola (2022) recensent deux aspects clés sur lesquels des réformes sont à entreprendre pour accroître la contestabilité du marché des produits : la présence et le traitement préférentiel des entreprises publiques dans l'économie et le contrôle des prix des services et des produits de base. Bien que la création d'emplois plus productifs passe par la relance du secteur privé, les politiques de protection sociale peuvent jouer un rôle crucial dans la lutte contre l'exclusion du marché du travail en facilitant l'accès à des emplois productifs, en protégeant les travailleurs et en offrant un filet de sécurité aux personnes laissées sur la touche.

# La protection sociale joue un rôle crucial dans la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité — un cadre

ES.2

La protection sociale vise à protéger tous les individus contre la pauvreté et d'autres risques qui ont des incidences négatives sur leur bien-être, tout en veillant à la responsabilité financière et en réduisant les incitations aux effets pervers. Cette vision de la protection sociale cadre parfaitement avec l'objectif de protection sociale universelle, qui part du postulat selon lequel chaque individu devrait avoir accès à la protection sociale quand et comme il en a besoin. Elle reconnaît également l'importance d'assurer une protection efficace, qui suppose de faire preuve de responsabilité financière et d'éviter les incitations perverses qui ont des incidences négatives sur les décisions relatives au travail, à la retraite et à l'embauche — compatibilité des incitations. Le présent rapport considère cette vision comme une base de référence pour l'évaluation des systèmes nationaux de protection sociale et vers laquelle ceux-ci devraient tendre progressivement. Cette vision peut être réalisée grâce à un système intégré constitué de trois instruments de protection sociale : l'aide sociale, l'assurance sociale et la réglementation et les programmes relatifs au travail (tableau ES1).

Les instruments de protection sociale peuvent être schématisés suivant la répartition de l'aide sociale et du travail parmi la population. Premièrement, la population peut être répartie en trois groupes destinataires de l'aide sociale : les personnes pauvres ; les personnes vulnérables à la pauvreté ; et les personnes non pauvres et non vulnérables à la pauvreté (figure ES1). Cette répartition peut être ajustée pour tenir compte de la situation relative à l'emploi : sans travail, travail informel et travail formel. Cette répartition stylisée correspond largement à ce qui ressort des éléments probants. La représentation stylisée des instruments de protection sociale est conforme aux rôles décrits dans le tableau ES1. Pris ensemble, les instruments de protection sociale couvrent l'ensemble de la population, mais leur combinaison spécifique varie selon la répartition de l'aide sociale et du travail et le cycle de vie. Cette représentation peut également être visualisée de manière dynamique, étant donné que les instruments de protection sociale aident les ménages à progresser sur l'échelle de répartition de l'aide sociale et du travail, y compris après un recul dû à des chocs. Pour réduire les désincitations au travail, l'aide au revenu est diminuée progressivement, au lieu d'être inter-



Tableau

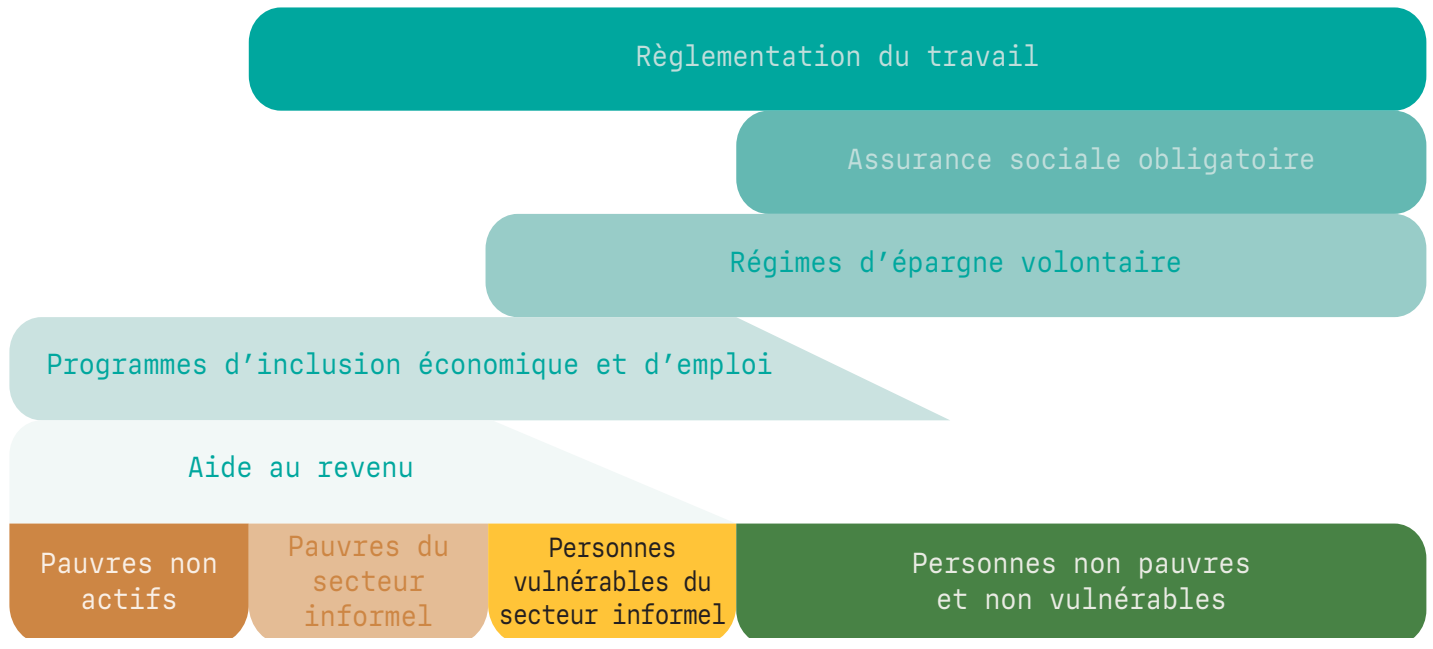
ES1

## Protection sociale : protéger efficacement les personnes contre les risques

	Aide sociale	Assurance sociale	Réglementation et programmes relatifs au travail
Protection	Aide au revenu pour faire face au risque de pauvreté	Protection du revenu (pensions) et soins de longue durée aux travailleurs dès leur départ à la retraite pour éviter le risque de pauvreté et de misère à la vieillesse ; protection contre les risques d'accident, de maladie et de chômage en cours d'activité	Réglementation du travail : protéger les travailleurs contre les risques tels que l'exploitation et la discrimination  Programmes d'emploi et d'inclusion économique : aider à rapprocher les individus du marché du travail grâce à un soutien à l'employabilité et à l'insertion professionnelle
Responsabilité financière	Obtention d'un bon rapport coût-efficacité grâce à des systèmes de mise en œuvre modernes, rattachement de l'aide au revenu à l'inclusion économique et aux investissements dans le capital humain, et priorité accordée aux plus pauvres	Autofinancement, en alignant les prestations sur les cotisations ; subventions (aux prestations ou aux cotisations) soigneusement conçues et financées par le budget de l'État	Programmes d'emploi et d'inclusion économique : systèmes de mise en œuvre modernes ; priorité donnée aux travailleurs informels difficiles à employer et peu productifs
Compatibilité des incitations	Éviter les désincitations au travail et promouvoir l'autosuffisance financière en évitant de déterminer les bénéficiaires en fonction de leur situation relative à l'emploi et en calibrant les prestations à la hauteur du revenu du travail	Aligner les prestations sur les cotisations pour éviter les incitations perverses (par exemple, la retraite anticipée) ; éviter la fragmentation des programmes ; rendre les principaux programmes obligatoires, mais inclure des régimes volontaires pour aider à combler l'écart	Réglementation du travail : donner aux entreprises suffisamment de souplesse pour s'adapter à la demande  Programmes d'inclusion économique : assujettir l'aide au revenu à la participation aux programmes ; concevoir le soutien à l'insertion professionnelle de manière à éviter le remplacement de travailleurs

« Avant la pandémie, les niveaux de pauvreté et de vulnérabilité étaient relativement élevés dans une grande partie de la région MENA, du fait de l'exclusion du marché du travail »

## Représentation stylisée des instruments de protection sociale le long de l'échelle de répartition de l'aide sociale et du travail



rompue brusquement, car les personnes sortent définitivement de la pauvreté, mais restent vulnérables. Le cadre décrit dans le tableau ES1 et la figure ES1 est utilisé comme base de référence pour comparer les systèmes de protection sociale dans la région MENA et déterminer les réformes à mener en priorité.

**Les instruments de protection sociale peuvent aider à lutter contre l'exclusion du marché du travail.** Le tableau ES1 et la figure ES1 montrent qu'une combinaison de programmes d'assurance sociale obligatoires et volontaires peut aider à protéger tous les travailleurs contre les risques à court terme (accident, maladie, chômage) et à long terme (pauvreté à la vieillesse). La réglementation du travail peut protéger davantage les travailleurs contre les risques tels que l'exploitation et la discrimination, bien qu'elle doive s'accompagner de mécanismes pour s'assurer qu'à terme elle fournit une protection efficace à tous les travailleurs. Les programmes d'emploi peuvent contribuer à accroître l'accès à des emplois productifs pour les demandeurs d'emploi et les travailleurs à emploi peu productif. L'aide au revenu peut permettre aux ménages pauvres de répondre à leurs besoins de consommation minimum, tandis que les programmes d'inclusion économique et les investissements dans le capital humain des enfants de ces ménages peuvent les aider à sortir définitivement de la pauvreté. Et pour éviter d'exacerber l'exclusion du marché du travail, les instruments de protection sociale doivent être conçus de manière à éviter les incitations perverses qui ont des incidences négatives sur les décisions relatives au travail, à la retraite et à l'embauche.

## Les politiques de protection sociale dans la région MENA ne parviennent pas à protéger les populations pauvres et vulnérables

ES.3

**L**a riposte du dispositif de protection sociale à la COVID-19 a été vigoureuse, mais limitée par des conditions préexistantes. À des degrés divers, tous les pays de la région MENA ont opposé une riposte à la crise de la COVID-19 par des mesures de protection sociale, notamment l'aide au revenu. L'essentiel de l'aide publique en Égypte, en Jordanie, au Maroc et en Tunisie était bien ciblé sur les personnes les plus touchées — les couches les plus démunies de la population et les travailleurs informels — bien que la plupart d'entre elles aient été laissées sur la touche, sauf en Jordanie. La capacité des systèmes de protection sociale à répondre aux chocs — notamment la disponibilité de l'assurance-chômage et des systèmes de mise en œuvre modernes avec de grands registres sociaux des ménages et des paiements numériques — a eu une incidence sur la riposte. Dans la plupart des cas, et à des exceptions notables comme la Jordanie, les systèmes de mise en œuvre dans la région MENA ont été peu réactifs aux chocs. Avant la COVID-19, la couverture des programmes de protection sociale influait également sur la riposte : une couverture limitée de l'aide au revenu et de l'assurance sociale avant la pandémie a amplifié l'impact initial de

la COVID-19 sur la pauvreté et rendu la riposte plus onéreuse, en la limitant.

Malgré les élargissements récents de la couverture, la plupart des pauvres ne reçoivent pas d'aide au revenu dans la plupart des pays en développement (à faible revenu et à revenu intermédiaire) de la région MENA, tandis que les subventions inefficaces sont monnaie courante. Ce n'est qu'en Égypte et en Jordanie que les programmes de transferts monétaires couvrent la plupart des pauvres. La faiblesse des dépenses consacrées à ces programmes et à l'aide sociale en général est la principale raison de la faible couverture des transferts monétaires destinés aux pauvres. Dans le même temps, et malgré les récentes réformes, les dépenses consacrées aux subventions à l'énergie dans la région MENA sont deux fois supérieures à celles de l'aide sociale et beaucoup plus élevées que dans toute autre région. Les subventions à l'énergie ont tendance à être régressives parce que les ménages riches consomment généralement plus d'énergie que les ménages pauvres. Elles sont également inefficaces d'un point de vue économique et néfastes pour l'environnement. La plupart des dépenses d'aide sociale sont consacrées à des subventions alimentaires généralisées, et non à des transferts monétaires aux pauvres. Ces subventions ont généralement un impact non négligeable sur la pauvreté en ce qu'elles couvrent les personnes pauvres et vulnérables, mais sont moins rentables que les programmes de transferts monétaires ciblés dans tous les pays étudiés, parce que beaucoup d'entre elles vont à des ménages non pauvres et non vulnérables.

**La plupart des travailleurs ne sont pas couverts par des régimes d'assurance sociale.** Bien que tous les pays de la région, à l'exception de la Cisjordanie et Gaza et du Liban disposent de régimes de retraite obligatoires pour les travailleurs du secteur privé, la plupart des travailleurs ne sont pas effectivement couverts, ce qui témoigne du taux élevé de l'emploi informel. La faible couverture des travailleurs et les faibles antécédents de cotisation se traduisent par une faible couverture des pensions pour les

personnes âgées. Seuls 12 pays de la région MENA disposent d'une assurance-chômage, qui couvre moins de 10 % des chômeurs.

**Les régimes de retraite de la région MENA sont généralement peu viables financièrement parce qu'ils sont généreux par essence.** La plupart des régimes de retraite sont des régimes à prestations déterminées, celles-ci étant payées sur les cotisations actuelles. Pour que ce type de régime soit financièrement soutenable, les prestations, les taux de cotisation et l'âge de retraite doivent être alignés ; ce n'est pas le cas dans la région MENA, d'où des régimes qui sont déficitaires ou le deviendront dans quelques années. Les régimes de retraite sont peu viables financièrement parce que les prestations promises sont supérieures à ce qu'elles devraient être au regard des cotisations et de l'âge de retraite. Les incitations inhérentes à la retraite anticipée sont une source essentielle de déséquilibre, si bien qu'environ 45 % des personnes âgées bénéficient d'une pension de retraite anticipée, un taux nettement supérieur aux normes mondiales. Ainsi, bien que l'âge de retraite légal dans la région MENA soit généralement de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes, les travailleurs prennent souvent leur retraite à 50 ans ou avant. Les pays de la région MENA ont souvent des systèmes de pensions fragmentés, qui comprennent notamment des régimes différents pour les travailleurs des secteurs public et privé, ce qui limite la mobilité de la main-d'œuvre, augmente les coûts administratifs et donne lieu à un traitement inégal des travailleurs de secteurs différents.

**Les politiques du travail n'offrent qu'une protection limitée aux travailleurs et ne facilitent pas l'emploi.** Dans les pays de la région MENA, la réglementation du travail est essentiellement conforme aux normes internationales fondamentales du travail, mais la plupart des travailleurs de la région n'en bénéficient pas directement parce qu'ils évoluent dans l'informel, et le faible niveau d'application de la réglementation du travail rend difficile la formalisation des travailleurs et la protection des travailleurs du secteur formel. Peu de pays de la région MENA imposent des restrictions à l'embauche, mais la plupart disposent de règles de licenciement restrictives. En outre, les pays de la région MENA disposent de certaines des lois les plus restrictives contre l'emploi des femmes. Partout dans la région, peu de demandeurs d'emploi bénéficient d'une aide à l'emploi, en particulier ceux qui en ont le plus besoin. Les programmes d'inclusion économique sont rares et couvrent peu de bénéficiaires.

**Les systèmes de protection sociale seront de moins en moins en phase avec la réalité.** Le vieillissement de la population — qui devrait être plus rapide dans la région MENA que dans toute autre région —, les évolutions technologiques et le changement climatique façonneront les économies de demain et entraîneront un accroissement de la demande de protection sociale. Le vieillissement de la population aura pour effet d'accroître la demande de pensions et de soins de longue durée. Les chocs climatiques liés à la faible pluviométrie, aux températures élevées et à la sécheresse des sols de la région MENA affecteront particulièrement les populations pauvres et vulnérables, qui auront besoin d'aide pour se préparer à ces chocs, les gérer et s'y adapter. Les systèmes de protection sociale en place dans la région MENA sont mal préparés pour relever ces défis.



## Repenser la protection sociale dans la région MENA

ES.4

**L**es systèmes de protection sociale de la région MENA doivent être mis à niveau de manière à élargir l'aide aux personnes exclues du marché du travail d'une manière efficace. La pandémie et la crise déclenchée par la guerre en Ukraine exacerbent les insuffisances des systèmes de protection sociale actuels tout en offrant une occasion unique de les réformer. Ce rapport recense les réformes prioritaires, adaptées à différents groupes de pays de la région MENA, dans trois grands domaines stratégiques : la mise en place de systèmes fondamentaux pour assurer une protection sociale efficace et efficiente, l'amélioration de la protection des personnes tout au long de l'échelle de répartition de l'aide sociale et du travail, et l'amélioration de l'efficacité et du financement de la protection sociale. Le rapport pose un regard nouveau sur ces questions. Il s'appuie sur l'expérience de la COVID-19 pour mettre en évidence le rôle des systèmes de mise en œuvre modernes ; propose une approche pour appréhender l'informalité qui met l'accent sur la protection et l'amélioration de la productivité des travailleurs informels ; et contribue au débat sur le vieillissement, y compris le vieillissement actif et les soins de longue durée. Le rapport fournit des orientations sur l'agencement des réformes en vue de mettre en place un système de protection sociale inclusif et pour obtenir un soutien politique pour ces réformes.

Des systèmes de mise en œuvre modernes sont essentiels à la fourniture efficace d'un soutien renforcé à la protection sociale. Ils sont indispensables pour apporter le soutien qu'il faut aux personnes indiquées au bon moment et au moindre coût. Les systèmes de mise en œuvre modernes sont des sortes de guichets uniques pour assurer la protection sociale, allant de la sensibilisation et de l'enregistrement des bénéficiaires potentiels à la fourniture de l'aide. Les technologies numériques peuvent être exploitées pour mettre en place des systèmes de mise en œuvre modernes, grâce notamment à l'identification électronique, à l'enregistrement et l'échange de données en ligne, et aux paiements numériques. Les caractéristiques des systèmes modernes de prestation de protection sociale qui tiennent compte des chocs, notamment de grands registres sociaux dynamiques et la numérisation des processus et des paiements, sont essentielles à la riposte à la pandémie et à la guerre en Ukraine. La mise en place de systèmes modernes de prestation de protection sociale est un chantier de réformes pertinent pour tous les pays de la région MENA, dont la plupart ont accompli des progrès sur certains éléments du système moderne de prestation, la Jordanie étant à l'avant-garde dans ce domaine.





## Élargir l'aide au revenu et les opportunités aux personnes pauvres et vulnérables

ES.4.1

L'élargissement de l'aide au revenu aux pauvres est une priorité pour tous les pays en développement de la région MENA, en particulier ceux qui présentent d'importantes insuffisances en matière de couverture. Le financement des programmes de transferts monétaires peut et devrait augmenter, mais les budgets continueront d'être limités, aussi les efforts d'amélioration de la précision des méthodes de recensement des pauvres doivent-ils se poursuivre. L'Égypte et la Jordanie sont de bons exemples de pays qui ont élargi la couverture à plus de la moitié des 20 % les plus pauvres de leur population, combinant financements accrus, ciblage amélioré des pauvres et fusion des programmes en un seul programme de transferts monétaires rentable (les programmes Takaful et Karama (TKP) en Égypte et Takaful en Jordanie).

L'amélioration des opportunités pour les pauvres et les personnes vulnérables est également une priorité pour les pays en développement de la région MENA, en particulier ceux qui présentent un faible niveau de capital humain. Ces opportunités peuvent être améliorées en accompagnant l'aide au revenu d'interventions qui renforcent le capital humain et les capacités des ménages pauvres et vulnérables (programmes d'inclusion économique). Les registres sociaux sont des outils utiles pour la mise en place d'interventions complémentaires ; l'Égypte, la Jordanie et le Maroc en sont de nouveaux exemples. L'Égypte fournit aux bénéficiaires du programme TKP une aide complémentaire pour améliorer la nutrition, la santé et l'éducation des enfants. L'Égypte dispose également de l'initiative d'inclusion économique la plus avancée de la région MENA (FORSA), qui offre aux bénéficiaires du programme TKP un soutien pour le travail indépendant ou l'emploi salarié afin de les aider à sortir de la pauvreté. Le paquet d'aide à l'auto-emploi repose sur le modèle d'insertion du BRAC qui a été couronné de succès, un paquet complet de soutien apporté à des personnes extrêmement pauvres dans les zones rurales afin de les aider à démarrer et développer des activités génératrices de revenus.

## Étendre la protection sociale, en particulier pour les travailleurs informels

ES.4.2

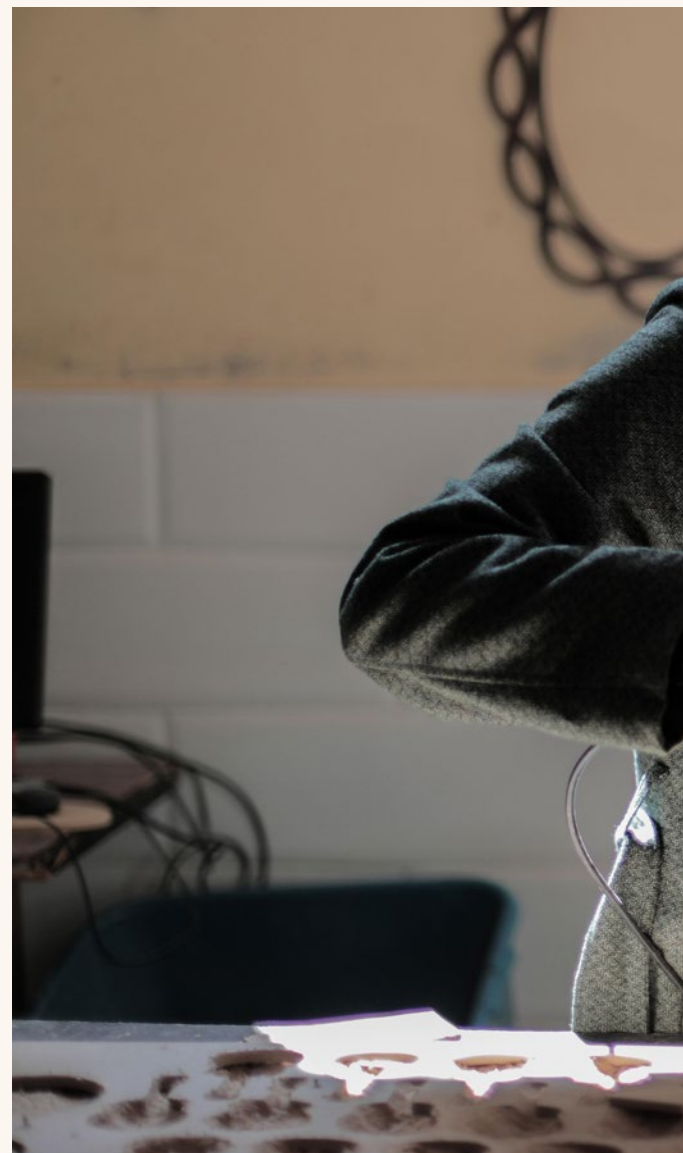
**C**e rapport propose une approche pour appréhender l’informalité qui met l’accent sur la protection et l’amélioration de la productivité des travailleurs informels. Cela ne veut pas dire que les pays de la région MENA ne devraient pas poursuivre leurs efforts de formalisation — consistant à inscrire les travailleurs à des régimes obligatoires —, mais il est peu probable que les politiques en la matière aident à accroître considérablement la couverture à court et moyen terme, surtout pour les travailleurs informels employés dans des microentreprises, aussi doivent-elles être complétées par d’autres instruments qui certes ne formalisent pas, mais protègent tout de même les travailleurs informels. Le présent rapport recommande donc de réorienter les politiques vers la protection des travailleurs informels — ce qui inclut, entre autres, la formalisation — et l’amélioration de leur productivité.

Les systèmes d’épargne volontaire peuvent contribuer à renforcer durablement la protection des travailleurs informels dans la région MENA. Ils prennent en compte le caractère irrégulier et imprévisible des revenus informels et s’appliquent aux travailleurs informels qui ont une certaine capacité d’épargne ; ceux qui ne disposent pas de cette capacité sont mieux desservis par des programmes d’aide au revenu non contributifs. Pour encourager la participation des travailleurs disposant d’une moindre capacité d’épargne à des régimes d’épargne volontaire (REV), ces derniers offrent généralement des incitations sous forme de contributions de contrepartie. Pour être plus attractifs, ces régimes devraient faire de la protection contre les risques à court terme tels que le chômage, la perte de revenus et la maladie une priorité. Les REV devraient au bout du compte servir de passerelles vers des régimes obligatoires bien équilibrés. Les REV dans des pays comme la Chine et la Turquie protègent déjà de nombreux travailleurs informels. Le régime d’épargne pour les travailleurs expatriés lancé récemment au Dubai International Financial Center (DFIC) pourrait servir de modèle pour renforcer la protection des travailleurs étrangers dans les pays du CCG\*.

Des pensions sociales bien conçues peuvent aider à prévenir la pauvreté à la vieillesse chez les travailleurs qui ne cotisent pas suffisamment ou pas du tout, tout en faisant preuve de responsabilité financière et en réduisant au maximum les incitations perverses. Les pensions sociales sont des transferts aux personnes âgées financés par le budget général de l’État. Il est de bonne pratique de cibler les pensions sociales sur les personnes âgées pauvres, l’approche adoptée par l’Égypte dans son programme Karama. Une autre bonne pratique consiste à subventionner les prestations de retraite contributives pour atteindre un niveau adéquat de pension minimum. Cette pratique est différente des pensions minimales observées dans la région MENA, qui sont souvent liées à des retraites anticipées. C’est l’approche adoptée par la Chine pour compléter son REV afin d’élargir la couverture effective des travailleurs informels.

Nombreuses sont les possibilités d’améliorer l’assurance-chômage dans tous les pays de la région MENA ; les formules envisageables varient en fonction des conditions initiales. Les pays qui n’ont pas d’assurance-chômage peuvent mettre en place des comptes d’épargne pour l’assurance-chômage avec une composante de mutualisation des risques pour garantir un niveau minimum de prestations, comme c’est le cas au Chili. Les pays dotés d’un régime d’assurance-chômage peuvent envisager des réformes visant à renforcer la protection (par exemple, en assouplissant les conditions d’admissibilité), à encourager la recherche d’emploi (par exemple, en réduisant progressivement les prestations tout au long de la période pendant laquelle elles sont reçues) et à soutenir le réemploi (par exemple, en assujettissant le bénéfice des prestations à la participation à des programmes d’emploi). Les pays dont la législation prévoit une indemnité de licenciement peuvent la durcir en augmentant le nombre d’années de service à effectuer pour pouvoir prétendre à une telle indemnité et en réduisant le montant du paiement par année de service, en convertissant ce paiement en comptes préfinancés ou simplement en l’éliminant progressivement.

\*Le DFIC est une zone économique spéciale des Émirats arabes unis régie par un système réglementaire et juridique indépendant. Le nouveau régime d’épargne pour les travailleurs expatriés remplace l’ancien régime de gratification en fin de service, qui était un régime non financé à prestations déterminées.



« La réglementation du travail doit protéger tous les travailleurs de manière égale, notamment en éliminant les restrictions juridiques à l'emploi des femmes »

*Accroître l'aide à l'emploi et renforcer la protection des travailleurs*

ES. 4.3

**L**es programmes d'emploi devraient cibler ceux qui ont besoin d'aide, notamment les jeunes et les femmes peu qualifiés. Des éléments probants au niveau mondial montrent que les programmes d'emploi peuvent accroître la probabilité et la qualité de l'emploi, mais seulement s'ils ciblent les bonnes personnes avec le soutien approprié. Les programmes d'emploi sont plus rentables pour les demandeurs d'emploi peu qualifiés, en particulier les jeunes et les femmes. Ils devraient aller au-delà de l'emploi salarié et soutenir les emplois numériques, y compris l'emploi indépendant en ligne. Plusieurs organisations à but non lucratif apportent un soutien de ce type aux jeunes de Gaza, qui, autrement, auraient des perspectives d'emploi très limitées, en particulier les femmes. Le secteur privé devrait jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre des programmes d'emploi pendant que les pouvoirs publics s'efforcent d'assurer la qualité et les résultats, notamment à travers l'accréditation et la passation de contrats sur la base de la performance.

**La réglementation du travail doit protéger tous les travailleurs de manière égale, notamment en éliminant les restrictions juridiques à l'emploi des femmes.** Il faudrait poursuivre les efforts visant à assujettir les travailleurs informels aux lois du travail et mieux faire respecter la réglementation du travail tout en veillant à ce que les protections ne fassent pas peser un fardeau sur les entreprises. Par-dessus tout, les pays de la région MENA doivent éliminer les restrictions légales à l'emploi des femmes. L'Arabie saoudite a entrepris de mettre en œuvre des réformes visant à lutter contre la discrimination fondée sur le genre, et d'autres pays de la région accomplissent également des progrès, mais beaucoup reste à faire, et ces initiatives devraient s'accompagner d'autres mesures visant à accroître l'emploi des femmes, grâce notamment à des programmes d'emploi, à l'accès aux financements et à des services de garde d'enfants, et au développement de l'économie des soins. Un autre chantier de réformes important, en particulier dans les pays du CCG, est l'assouplissement des restrictions imposées aux travailleurs étrangers.



## Accroître l'efficacité et le financement de la protection sociale

ES. 4.4

**I**ntégration des programmes. Des systèmes de mise en œuvre modernes facilitent la fusion de programmes d'aide sociale similaires, générant des économies et augmentant la rentabilité. Dans la région MENA, on peut citer l'intégration du programme de pension de vieillesse Daman de l'Égypte au programme Karama, et celle du programme de transfert monétaire mensuel de la Jordanie au programme Takaful. L'intégration des régimes de retraite apportera plus d'équité et favorisera une plus grande mobilité de la main-d'œuvre, et diminuera les incitations perverses et les coûts administratifs. La Jordanie a été la première à unifier les régimes de retraite publics et privés dans la région. De nombreux autres pays de la région MENA ont intégré certains systèmes, règles ou administrations, mais la fragmentation reste importante.

**La réforme des subventions alimentaires et énergétiques, qui sont généralisées, permettra d'accroître l'efficacité et de financer la protection sociale.** Dans les années 2010, des pays de la région MENA comme l'Égypte, l'Iran, la Jordanie et le Maroc ont entrepris de vastes réformes concernant les subventions à l'énergie, mais ces dernières subsistent en quantité importante dans une grande partie de la région MENA, évinçant

ainsi la marge de manœuvre budgétaire pour d'autres priorités de développement, comme la protection sociale. Les subventions alimentaires généralisées restent la principale forme d'aide sociale dans la plupart des pays de la région MENA, et la majorité des pays ont recours à des subventions énergétiques et alimentaires coûteuses pour faire face à la hausse des prix déclenchée par la guerre en Ukraine. Les pays en développement importateurs de pétrole de la région MENA ne peuvent pas se permettre de maintenir les niveaux actuels de dépenses consacrées aux subventions, surtout lorsque les transferts monétaires ciblés constituent une solution de rechange plus rentable. La crise actuelle devrait être une occasion de réformer les subventions et non servir de prétexte pour ne pas le faire. Les expériences mondiales apportent des suggestions utiles en matière de réformes, notamment la transformation des subventions en nature en transferts monétaires, le recalibrage des subventions pour donner plus aux pauvres et moins aux riches, et la suppression progressive des subventions pour les riches, en utilisant l'épargne pour financer les priorités liées à la protection sociale.

**Les pays de la région MENA doivent mobiliser des recettes fiscales supplémentaires pour financer les priorités en matière de protection sociale de manière progressive.** L'accroissement de l'efficacité de l'aide sociale et la réforme des subventions pourraient ne pas générer suffisamment d'économies pour financer les priorités de la protection sociale, notamment l'élargissement de la couverture des transferts monétaires et des opportunités pour les pauvres, les programmes d'emploi et les subventions d'assurance sociale, et les pays en développement de la région MENA

importateurs de pétrole n'ont pas la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour augmenter leurs dépenses sans avoir à mobiliser des recettes supplémentaires. Il est possible de collecter plus de recettes fiscales dans les pays de la région MENA de manière progressive. Ces pays comptent plus sur les impôts indirects sur la consommation, qui sont généralement régressifs, que sur les impôts directs sur le revenu, les bénéfices ou la propriété, qui eux sont progressifs. Outre l'augmentation des impôts directs, les pays de la région MENA peuvent accroître leurs recettes fiscales de manière progressive en supprimant les exonérations fiscales et en améliorant l'administration fiscale — la Tunisie montre la voie en matière de réformes dans ce domaine.

**Les gouvernements de la région MENA devraient soutenir le vieillissement actif.** Dans la région MENA, les personnes vivent plus longtemps et en meilleure santé, mais la plupart des travailleurs prennent leur retraite trop tôt, ce qui entraîne des pertes considérables de gains de productivité potentiels et un amenuisement considérable des fonds de pension. Les pays de la région MENA doivent prolonger la durée de vie active, une mesure qui exige non seulement de revoir l'âge de retraite pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie et d'éliminer les incitations à la retraite anticipée, mais aussi d'encourager et de soutenir la retraite tardive. Certains pays de la région MENA ont mis en œuvre des réformes paramétriques qui vont dans la bonne direction, notamment l'Égypte et la Jordanie. Les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques proposent de bons exemples de politiques soutenant le vieillissement actif.

## Évoluer vers un système de protection sociale inclusif

ES. 4.5

**P**our lutter contre l'exclusion du marché du travail dans la région MENA, il faut un secteur privé dynamique qui crée des emplois plus productifs. La croissance devrait ralentir dans la région MENA à mesure que l'économie mondiale ralentit, que les financements deviennent plus coûteux et que les gains exceptionnels précédemment réalisés par les pays exportateurs de pétrole s'amenuisent, ce qui réduit les emplois et érode davantage la marge de manœuvre budgétaire que les pays importateurs de pétrole de la région MENA consacrent à la protection sociale et à d'autres priorités de développement. Afin d'accélérer la croissance et la mettre à contribution dans la création d'emplois plus productifs, des réformes sont nécessaires pour revitaliser le secteur privé en accroissant la contestabilité du marché des produits.

**Bien qu'il n'existe pas de trajectoire de réforme unique, certains principes directeurs peuvent être appliqués pour évoluer vers un système de protection sociale inclusif.** Les systèmes modernes de prestation constituent des bases solides et doivent être adaptés au niveau de complexité du système de protection sociale, qui devrait en principe être déterminé principalement par les segments de l'échelle de répartition de l'aide sociale et du travail qui ont les besoins les plus importants.

Par conséquent, des systèmes devraient être mis en place pour apporter une aide au revenu aux pauvres puis leur offrir des possibilités de sortir de la pauvreté par le biais du marché du travail, et ensuite mener des réformes visant à assurer l'accès à une protection sociale durable et à améliorer la productivité des travailleurs informels vulnérables ayant une certaine capacité d'épargne. Parallèlement, les programmes d'assurance sociale obligatoire existants peuvent être réformés pour accroître la protection des travailleurs du secteur formel tout en assurant la viabilité financière et en soutenant l'inclusion dans le marché du travail. La réglementation du travail est également essentielle à la protection des travailleurs, mais elle ne doit pas créer de charge pour les entreprises.


**Les réformes proposées remettront en cause le contrat social existant, mais de nombreux pays de la région MENA ont déjà entamé leur processus de réforme, et le contrat social est déjà remis en question.** La vision et les réformes décrites dans ce rapport s'écartent de l'idée traditionnelle que les pays de la région MENA se font de la protection sociale dans le cadre du contrat social existant : les pouvoirs fournissent aux citoyens des services sociaux (soins de santé, éducation), des emplois dans le secteur public et des subventions pour l'alimentation et l'énergie en échange d'un soutien politique et d'une participation limitée à

la vie politique. Ce contrat s'est fragilisé au fil des ans, les citoyens en étant de plus en plus insatisfaits, notamment depuis 2010. Que cela tienne des contraintes budgétaires ou des exigences des citoyens, le présent rapport montre que de nombreux pays de la région MENA se sont progressivement éloignés — lentement mais sûrement — du modèle de protection sociale intégré dans le contrat social (subventions généralisées, emploi dans le secteur public) pour adopter le type de système de protection sociale qu'il préconise, ou tout au moins certains éléments de ce système.

**Les réformes nécessiteront un soutien politique.** Pour évoluer de manière plus décisive et plus complète vers le nouveau système de protection sociale proposé, il faudra un soutien politique — surtout pour certaines des réformes les plus sensibles concernant les subventions, les pensions et la fiscalité — afin que le nouveau système de protection sociale devienne partie intégrante d'un nouveau contrat social. Des éléments probants observés dans des pays de la région MENA et d'autres pays suggèrent certains principes utiles pour obtenir un soutien politique en faveur des réformes, notamment la formulation d'une vision et l'instauration de la communication, l'agencement des réformes et leur accompagnement pas des mesures complémentaires, et la prise en main et l'appropriation des réformes.



« Les réformes proposées remettront en cause le contrat social existant, mais de nombreux pays de la région MENA ont déjà entamé le processus de réforme »



# L'objectif d'élimination de la pauvreté reste hors d'atteinte dans la plupart des pays de la région MENA

# O1

CHAPITRE

11-24

PAGES

1.1  
L'offre de travail est limitée et l'emploi est surtout informel dans une grande partie de la région MENA

16

1.2  
La protection sociale joue un rôle crucial dans la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité : un cadre

21

la construction et le tourisme que leurs pairs qui avaient un emploi formel ; dans un premier temps ils ont perdu leur emploi ; puis ils n'étaient pas admissibles au bénéfice des allocations de chômage ou des mesures d'accompagnement de la lutte contre la COVID-19 dont ont bénéficié les travailleurs du secteur formel. Ce constat est important parce que, comme on le verra plus loin, les travailleurs informels représentent la majeure partie de la main-d'œuvre dans la région MENA, et ils sont vulnérables aux chocs. À mesure que les économies de la région se redressaient, les marchés du travail leur emboîtaient le pas, bien que les taux d'emploi n'atteignaient pas les niveaux d'avant la pandémie.

Alors que la pandémie commençait à s'estomper, la guerre en Ukraine a déclenché une nouvelle crise mondiale. Les perturbations de l'approvisionnement en denrées alimentaires, en combustibles et en engrais par deux grands producteurs, l'Ukraine et la Russie, ont entraîné de fortes augmentations des prix mondiaux, qui étaient déjà en hausse avant l'invasion (World Bank, 2022a). Selon les estimations, à l'échelle mondiale, la crise provoquée par la guerre a fait passer environ 7 millions de personnes sous le seuil de pauvreté fixé à 1,90 dollar, accru la malnutrition et réduit l'utilisation des services d'éducation et de santé et des actifs productifs par les pauvres. Il s'agit là d'un revers important par rapport aux efforts de redressement après la COVID-19, y compris dans les pays de la région MENA.

Avant la pandémie, les niveaux de pauvreté et de vulnérabilité étaient élevés. La figure 3 (panneau A) compare les taux de pauvreté dans les pays en développement (à revenu faible ou intermédiaire) de la région MENA en 2018 avec ceux de leurs pairs sur la base de différents seuils de pauvreté internationaux : 2,15 dollars par jour (extrême pauvreté, seuil le plus pertinent pour les pays à faible revenu), 3,65 dollars (pauvreté modérée, seuil le plus pertinent pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure) et 6,85 dollars (pauvreté modérée, seuil le plus pertinent pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure). La pauvreté est endémique dans de nombreux pays en développement de la région MENA, bien que ses niveaux y soient généralement inférieurs à ceux des pays à revenu comparable. La région MENA est la seule où la pauvreté a augmenté au cours des années 2010 (figure 3, panneau B), ce qui indique qu'il s'agit d'un problème persistant dans la plupart des pays en développement de la région. La pandémie et maintenant la guerre en Ukraine rendent encore plus difficile la réalisation de l'objectif consistant à mettre fin à la pauvreté. La situation au Yémen, où la moitié de la population serait confrontée à une insécurité alimentaire aiguë, est particulièrement désespérée.

Dans toute la région, les niveaux élevés de pauvreté s'accompagnent de faibles niveaux de capital humain. Bien que les niveaux soient généralement comparables à ceux de pays à revenu comparable, la productivité d'un enfant — considéré comme futur travailleur — né dans un pays comme l'Iraq, l'Égypte et le Yémen représente



# Six millions de

personnes passées sous le seuil de pauvreté fixé à 1,90 dollars par jour

**L**a pandémie de COVID-19 a bouleversé la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA) et le reste du monde. Au mois de mai 2022, la pandémie avait provoqué le décès de plus de 300 000 personnes dans la région MENA (World Bank, 2022a). Le produit intérieur brut (PIB) de la région s'est contracté de 3,3 % en 2020. À l'exception du Liban, la reprise a commencé en 2021 et s'est poursuivie en 2022, en particulier dans les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG), bien que la plupart des économies de la région n'aient pas retrouvé leurs niveaux d'avant la pandémie, et que la guerre en Ukraine pose d'autres défis et incertitudes non négligeables (World Bank, 2022j).

**La contraction de l'économie a eu un impact dévastateur sur le niveau de vie des habitants de la région MENA, surtout les plus pauvres.**

Selon les estimations, les revenus des ménages ont diminué entre février 2020 et juin 2021 sur l'ensemble de l'échelle de répartition des revenus, mais l'impact a été le plus sévère parmi les 25 % des ménages les plus pauvres (figure 1). Les revenus d'au moins la moitié des ménages les plus pauvres en Égypte, en Jordanie, au Maroc et en Tunisie ont diminué, faisant basculer certains d'entre eux en dessous du seuil de pauvreté. Selon les estimations de la Banque mondiale, la COVID-19 a fait passer 16 millions d'habitants de la région MENA en dessous du seuil de pauvreté fixé à 5,50 dollars par jour, et 6 millions de personnes sont passées en dessous du seuil de pauvreté fixé à 1,9 dollars par jour (Mahler *et al.*, 2021). L'Iraq, l'Iraq et le Liban ont été les plus touchés par la pauvreté, des pays où d'autres crises ont exacerbé les effets de la COVID-19.

**Les pertes d'emplois et la baisse des revenus, en particulier chez les travailleurs informels, sont les principales causes de la baisse du niveau de vie.**

Le chômage est parti à la hausse dans toute la région. Les nouveaux entrants sur le marché du travail n'ont pas pu trouver d'emploi et de nombreux travailleurs ont perdu le leur. En février 2020, entre un quart (Maroc) et la moitié (Égypte) des salariés avaient perdu leur emploi (principal canal de transmission) ou subi une réduction de leurs salaires au mois de février 2021 (figure 2). Les travailleurs salariés informels, définis comme les salariés sans assurance sociale, ont été les plus touchés dans les quatre pays analysés parce que les travailleurs informels étaient plus concentrés dans des secteurs plus touchés par la crise, tels que le commerce de détail,



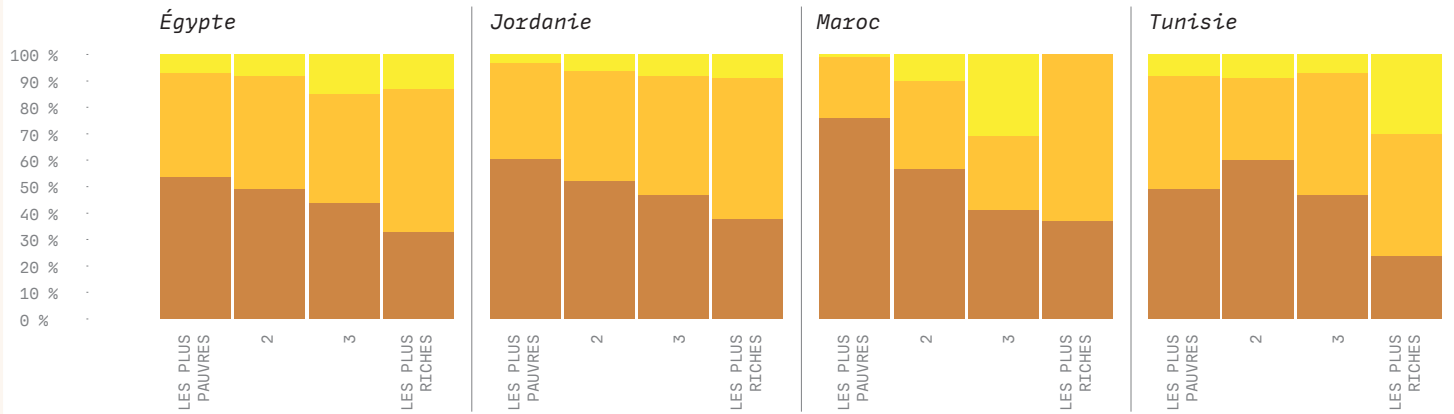
FIGURE

1

### La COVID-19 a le plus durement touché les ménages les plus pauvres

Évolution du revenu des ménages entre février 2020 et juin 2021, pourcentage de ménages, par quartile de revenu par tête en février 2020

● BAISSÉ ● PAS DE VARIATION ● AUGMENTATION



Source : Krafft, Assaad et Marouani 2022.

FIGURE

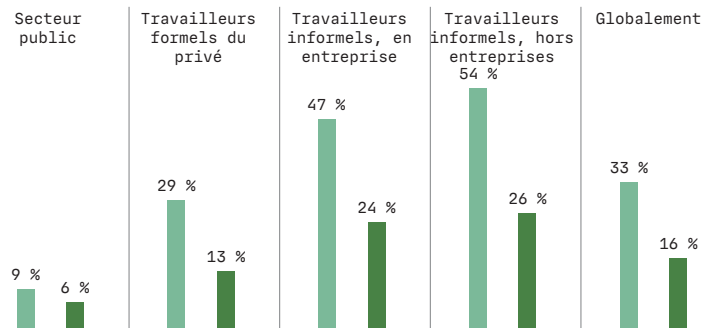
2

### La COVID-19 a eu un impact considérable sur les travailleurs de la région MENA, en particulier dans le secteur informel

Pourcentage de travailleurs salariés déclarant avoir été licenciés/suspendus et avoir subi une baisse de leurs revenus entre février 2020 et février 2021, par type de travailleur en février 2020

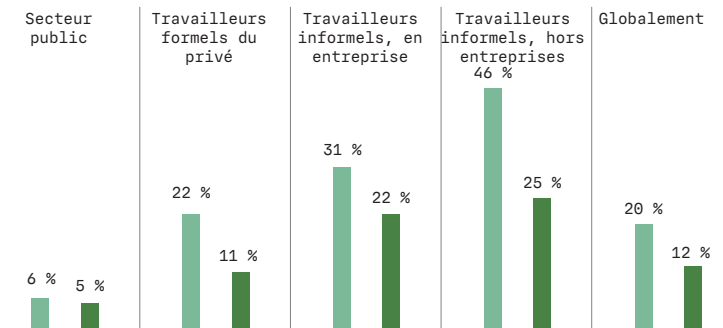
Égypte

● LICENCIEMENT/SUSPENSION ● BAISSÉ DES REVENUS



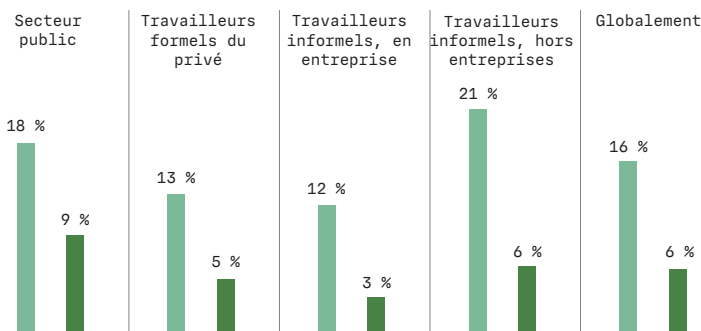
Jordanie

● LICENCIEMENT/SUSPENSION ● BAISSÉ DES REVENUS



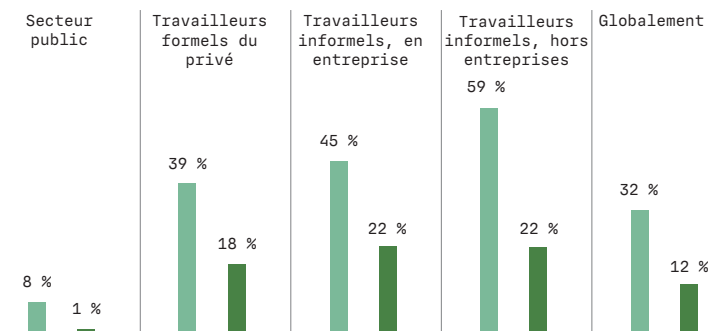
Maroc

● LICENCIEMENT/SUSPENSION ● BAISSÉ DES REVENUS



Tunisie

● LICENCIEMENT/SUSPENSION ● BAISSÉ DES REVENUS



Note : Les travailleurs informels sont des travailleurs salariés du secteur privé n'ayant pas d'assurance sociale et employés dans une entreprise ou en dehors.

Source : Krafft, Assaad et Marouani 2022.

moins de 50 % de la productivité qu'il pourrait atteindre s'il bénéficiait d'une éducation complète et de la pleine santé (figure 4). La principale contrainte qui pèse sur le capital humain dans la région MENA est l'insuffisance des acquis scolaires. Il existe également de grandes disparités en fonction du niveau socioéconomique, ce qui est révélateur de l'inégalité des chances ; le niveau de capital humain d'un enfant né parmi les 20 % les plus pauvres de la population en Cisjordanie et Gaza, en Égypte ou en Jordanie est inférieur d'au moins 10 points de pourcentage à celui d'un enfant né parmi les 20 % les plus riches, ce qui laisse penser que le manque de possibilités pour les ménages pauvres de développer le capital humain explique en partie la persistance de la pauvreté.

**L'exclusion du marché du travail est la principale cause de la pauvreté et de la vulnérabilité**

— **l'offre de travail est limitée et l'emploi est surtout informel dans une grande partie de la région MENA.** La section suivante montre que les niveaux élevés de pauvreté et de vulnérabilité sont liés à la faible performance des marchés du travail, qui sont généralement caractérisés par le chômage ou le sous-emploi d'une grande proportion de personnes en âge de travailler, en particulier les jeunes et les femmes, ou par le fait que ces personnes ne fassent pas partie de la population active, et par l'occupation d'une grande partie des travailleurs à des emplois informels à faible productivité. Ainsi, de nombreuses personnes dans la région MENA ne peuvent échapper à la pauvreté et à la vulnérabilité parce qu'elles n'arrivent pas à trouver un emploi ou n'ont d'autre choix que des emplois informels à faible productivité. L'exclusion du marché du travail est un obstacle persistant à la prospérité partagée dans la région MENA (Gatti *et al.*, 2013).

*Une enfant née aujourd'hui dans une famille pauvre en Égypte ne peut réaliser que*

# 50 %

*de son potentiel économique en raison de l'insuffisance d'investissements dans la santé et l'éducation*



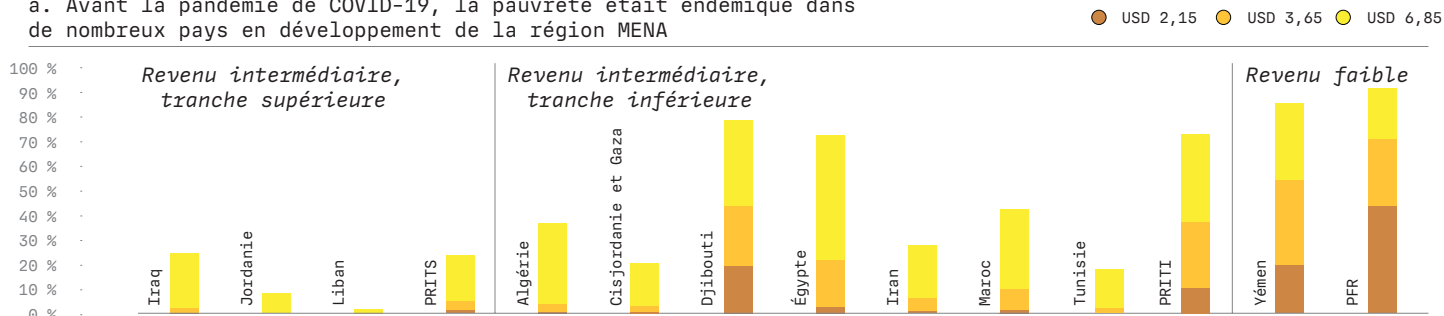
FIGURE

3

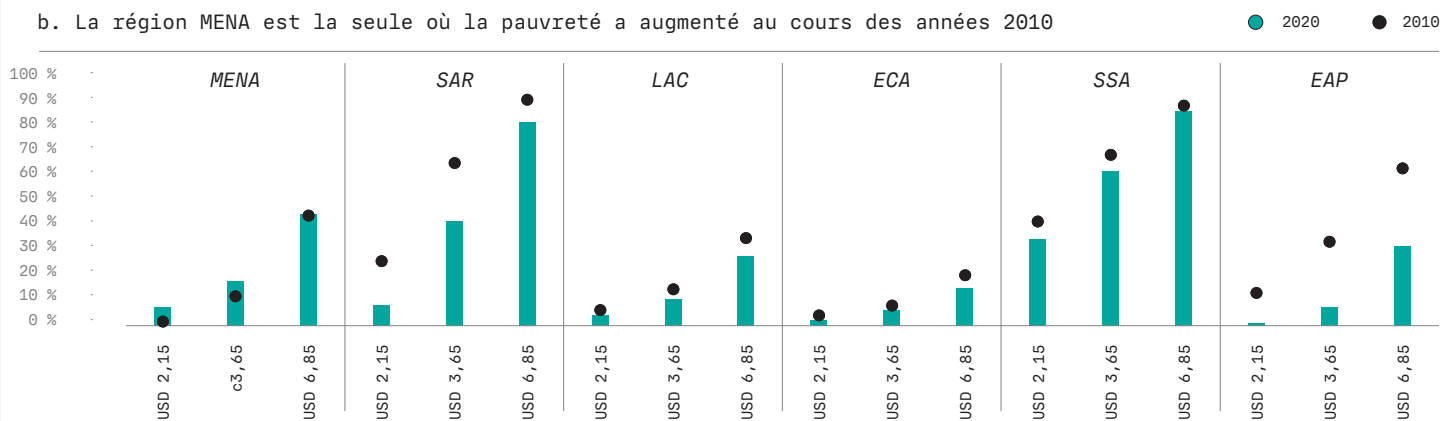
### Les niveaux de pauvreté et de vulnérabilité étaient déjà relativement élevés dans une grande partie de la région MENA avant la COVID-19

Pourcentage de la population disposant de moins de 2,15 dollars, 3,65 dollars et 6,85 dollars par jour pour vivre, aux prix internationaux de 2017, par région et par année (panneau A) et par pays (2018 ou année la plus récente) (panneau B)

a. Avant la pandémie de COVID-19, la pauvreté était endémique dans de nombreux pays en développement de la région MENA



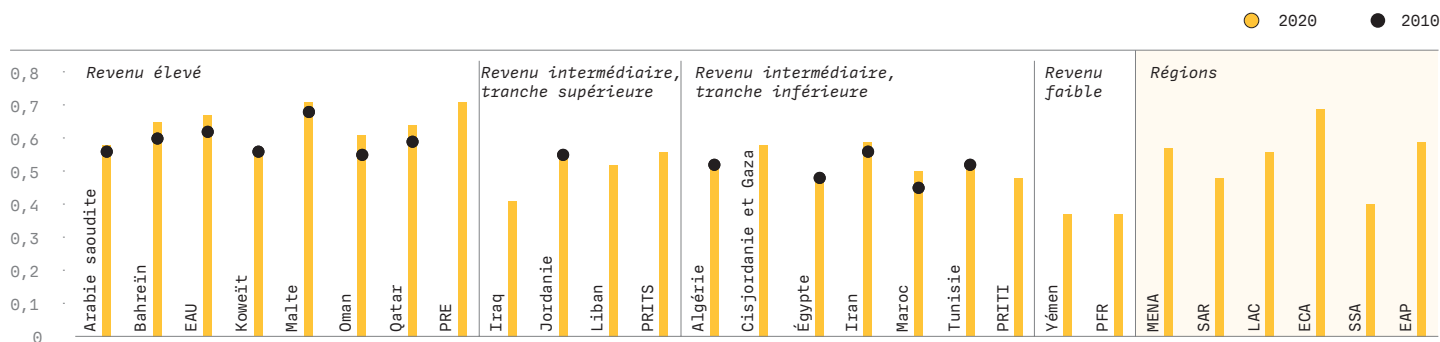
b. La région MENA est la seule où la pauvreté a augmenté au cours des années 2010



Source : World Bank 2022c.

## La pauvreté va de pair avec de faibles niveaux de capital humain

Indice de capital humain, échelle de 0 à 1, par pays, région et groupe de revenu, 2010-2020



Source : World Bank 2022d.

## L'offre de travail est limitée et l'emploi est surtout informel dans une grande partie de la région MENA

1.1

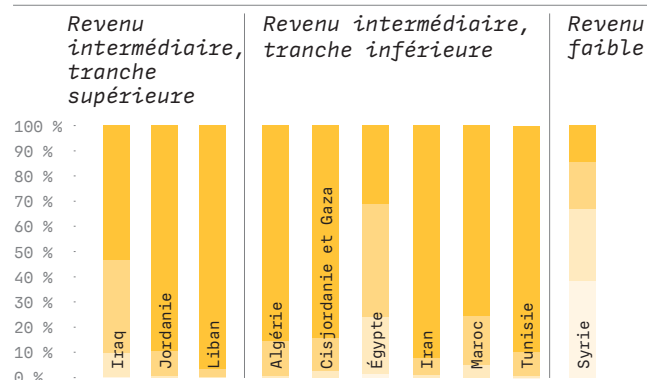
Le travail est le principal moyen de sortir de la pauvreté, mais pas une garantie pour cela, surtout s'il est informel. Dans les pays en développement de la région MENA pour lesquels des données existent, à l'exception de l'Égypte et de la Syrie, la grande majorité des travailleurs vivent dans des ménages non pauvres, c'est-à-dire disposant d'un revenu par tête supérieur à 5,50 dollars par jour (figure 5). Même en Égypte et en Syrie, la plupart des travailleurs vivent dans des ménages non pauvres lorsque la pauvreté est définie par rapport au seuil de pauvreté monétaire pertinent pour chacun de ces pays. En outre, les taux de pauvreté parmi les travailleurs sont inférieurs à ceux de la population générale (figure 3, panneau B). Le travail aide les personnes à sortir de la pauvreté, mais de nombreux travailleurs vivent encore dans des ménages pauvres — tous les emplois ne sont pas créés égaux. Les travailleurs du secteur formel bénéficient des protections *de jure* du droit du travail et de l'assurance sociale ; ce qui n'est pas le cas des travailleurs informels. Les travailleurs du secteur formel ont généralement des revenus plus élevés et des emplois plus stables que les travailleurs informels. Les travailleurs informels sont plus susceptibles d'être pauvres que les travailleurs formels. Ainsi, le travail aide les personnes à sortir de la pauvreté, mais le travail informel le fait moins, un constat important parce que les possibilités d'emploi sont limitées et cet emploi est principalement informel dans la région MENA.

« Le travail aide les personnes à sortir de la pauvreté, mais de nombreux travailleurs vivent encore dans des ménages pauvres — tous les emplois ne sont pas créés égaux »

## Le travail a son utilité, mais il ne garantit pas la sortie de la pauvreté

Distribution en pourcentage des travailleurs dans l'échelle de répartition du bien-être des ménages dans lesquelles ils vivent, année la plus récente

○ < USD 1,9 ● USD 1,9 - USD 3,2 ● USD 3,2 - USD 5,5 ● > USD 5,5

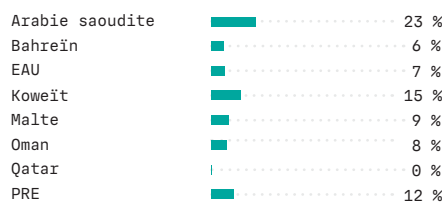


Source : ILO 2022.

## Le chômage des jeunes est constamment plus élevé dans la région MENA que partout ailleurs

Pourcentage, 2019

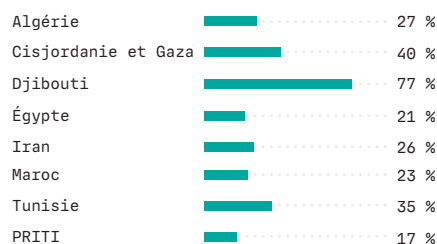
### Revenu élevé



### Revenu intermédiaire, tranche supérieure



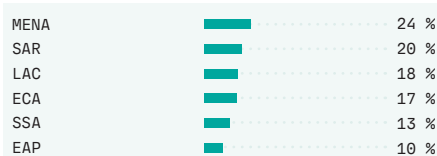
### Revenu intermédiaire, tranche inférieure



### Revenu faible



### Régions



Source : ILO 2022.

## L'offre de travail est limitée, surtout pour les jeunes et les femmes

1.1.1



taux de mobilité intergénérationnelle de l'éducation les plus élevés au monde de ces dernières décennies (Narayan *et al.*, 2018), pourtant, de nombreux jeunes de la région se retrouvent oisifs, sans emploi ou confinés à des emplois informels, ce qui rend la mobilité intergénérationnelle des revenus particulièrement faible dans la région (Narayan *et al.*, 2018). En 2019, 29 % des personnes âgées de 15 à 24 ans dans la région MENA n'étaient ni employées ni scolarisées ni en formation (le taux le plus élevé au monde après l'Asie du Sud). Ce taux allant de 10 % au Qatar à 44 % en Iraq. Beaucoup de ces jeunes oisifs veulent travailler, mais n'arrivent pas à trouver un emploi ; 24 % des jeunes de la région MENA étaient au chômage en 2019, soit le taux le plus élevé au monde, comme c'est le cas depuis deux décennies (figure 6).

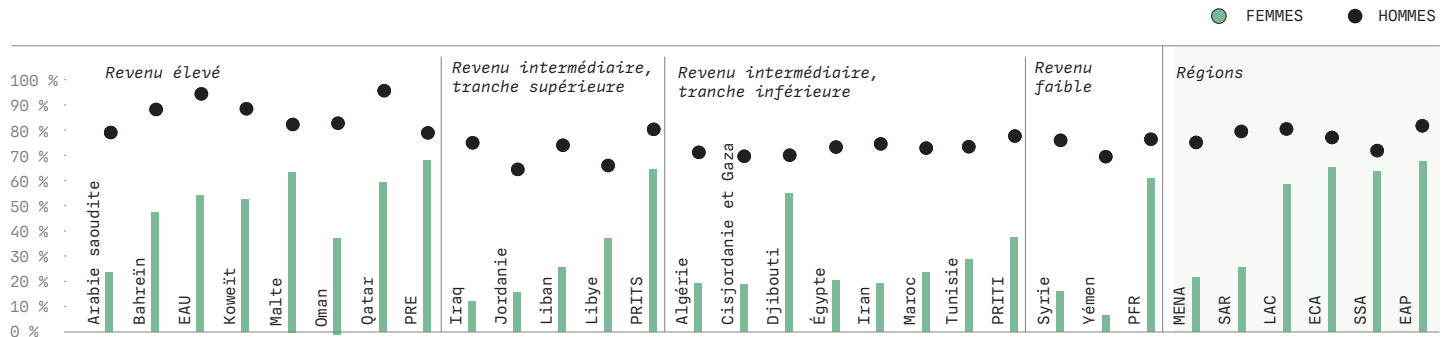
La plupart des femmes de la région MENA sont sans emploi, plus que partout ailleurs dans le monde. Dans toute la région, les femmes sont aussi instruites que les hommes (sinon plus) et attachent du prix au travail professionnel presque autant que les hommes (World Value Survey 2022), mais seulement 20 % des femmes

en âge de travailler avaient un emploi ou étaient à la recherche d'un emploi en 2019, soit le taux le plus bas au monde. Dans les pays de la région MENA, les taux d'activité sont inférieurs à ceux de leurs pairs à revenu comparable (figure 7), et les progrès ont été limités au fil du temps, sauf en Arabie saoudite où les réformes visant à réduire les restrictions à l'emploi des femmes ont facilité une augmentation remarquable des taux d'activité entre 2016 (21 %) et le troisième trimestre de 2022 (37 %). Les taux d'activité culminent généralement autour de l'âge du mariage (au milieu de la vingtaine) et diminuent par la suite. En revanche, les taux d'activité des hommes, beaucoup plus élevés, dans les pays de la région MENA, sont bien comparables à ceux des pays à revenu comparable. Les quelques femmes qui entrent sur le marché du travail sont plus susceptibles d'être au chômage que les hommes. L'écart moyen entre le taux de chômage des femmes (17 %) et celui des hommes (8 %) dans la région MENA en 2019 est le plus grand de toutes les régions et s'est creusé au fil du temps, car le secteur public est devenu une option d'emploi moins viable pour les femmes, encore moins que pour les hommes.

Des jeunes de plus en plus instruits viennent gonfler les rangs de la population active, mais beaucoup d'entre eux se retrouvent oisifs ou sans emploi. À 27 %, la proportion de la population âgée de 20 à 34 ans dans la région MENA est la plus élevée au monde après l'Asie du Sud. Les cohortes plus jeunes sont également de plus en plus instruites ; la région MENA affiche les

## La participation des femmes au marché du travail est constamment plus faible dans la région MENA que partout ailleurs

En pourcentage, 2019

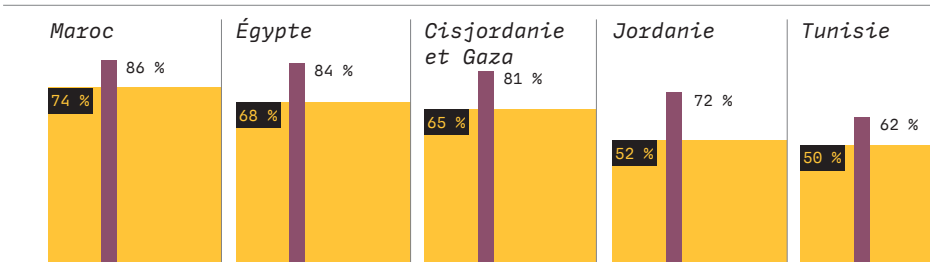


Source : ILO 2022.

## La plupart des travailleurs des pays à revenu intermédiaire de la région MENA sont informels

Part de l'emploi informel dans l'emploi total et l'emploi dans le secteur privé, en pourcentage, année la plus récente

● Global ● Secteur privé



Note : L'emploi informel s'entend de celui qui ne verse pas de cotisation à un régime de retraite. Les enquêtes concernent les ressortissants nationaux et les non-ressortissants âgés de 15 à 64 ans.

Source : Enquête par panel sur le marché du travail pour l'Égypte (2018) et la Tunisie (2014) ; enquête sur la population active pour la Jordanie (2018), la Cisjordanie et Gaza (2018) ; et enquête sur la population active au Maroc (2019).

## La plupart des travailleurs sont informels

### 1.1.2

La majorité des travailleurs du secteur privé dans les pays à revenu intermédiaire de la région MENA sont informels. Dans ce rapport, un travailleur informel est défini comme une personne qui n'est pas couverte par une pension de retraite (encadré 1). Partant de cette définition, la plupart des travailleurs des cinq pays à revenu intermédiaire de la région MENA pour lesquels des données sont disponibles travaillent dans l'informel (figure 8). Pour les travailleurs du secteur privé — les employés du secteur public bénéficiant généralement d'une retraite — le taux de travail informel varie de 62 % en Tunisie à 86 % au Maroc. Le taux de travail informel est encore plus élevé chez les jeunes ; plus de

90 % des jeunes qui travaillent en Égypte et au Maroc sont informels. L'emploi informel dans la région MENA n'a pas beaucoup évolué au fil du temps (Gatti *et al.*, 2014). En fait, l'informel a gagné du terrain à mesure que l'emploi public se rétractait<sup>1</sup>. En outre, de nombreux travailleurs informels sont cantonnés dans l'informel ; en Égypte, 68 % des travailleurs informels en 2012 l'étaient encore en 2018 (19 % ont basculé dans le chômage ou ont quitté la population active), et en Jordanie, 52 % des travailleurs informels en 2010 l'étaient encore en 2016 (31 % ont basculé dans le chômage ou ont quitté la population active)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La probabilité qu'un homme de 25 ans ayant fait des études universitaires trouve un emploi dans le secteur public en Cisjordanie et Gaza, en Égypte et en Tunisie a diminué au cours des dernières décennies, tandis que la probabilité d'obtenir un emploi salarié informel a augmenté (Islam, Moosa et Saliola, 2022).

<sup>2</sup> Voir Lopez-Acevedo *et al.*, (à paraître) pour une analyse détaillée de l'emploi informel en Égypte, au Maroc et en Tunisie.

## Définition du travail informel

Le présent rapport définit un travailleur informel comme une personne qui ne verse pas de cotisations à un régime de retraite, qu'elle soit salariée ou indépendante. Certes, une définition plus large qui inclut d'autres formes d'assurance sociale serait appropriée, mais seules les informations sur la couverture des régimes de retraite sont systématiquement disponibles dans les cinq pays de la région MENA pour lesquels des données sont disponibles. Néanmoins, les pensions de retraite sont le programme d'assurance sociale le plus courant dans la région MENA, et le fait de ne pas être couvert par un pension signifie généralement ne pas avoir accès à d'autres formes d'assurance sociale.

L'absence de couverture des travailleurs salariés du secteur privé par un régime de retraite dans les pays où les cotisations sont obligatoires (ce qui est le cas de la plupart des pays de la région MENA) signifie aussi souvent que ces travailleurs n'ont pas de contrat au sens de la loi et ne sont donc pas protégés par la législation et la réglementation du travail en général. Dans les pays du CCG, si les travailleurs étrangers ne sont pas couverts par les régimes de retraite obligatoires, la plupart d'entre eux disposent de contrats écrits au sens de la loi.

Bien que l'absence de couverture par un régime de retraite signifie que les travailleurs ne sont pas protégés, il est important que les politiques publiques fassent la distinction entre les situations dans lesquelles les cotisations sont obligatoires conformément à la loi ou volontaires (comme dans de nombreux pays de la région MENA qui comptent des travailleurs indépendants) ou alors il n'existe simplement pas de régime de retraite auquel les travailleurs peuvent cotiser (voir le chapitre 2 pour de plus amples informations). Il est également indiqué que les politiques publiques fassent la distinction entre les travailleurs salariés informels du secteur privé employés dans des entreprises informelles (non enregistrées) et ceux employés dans des entreprises formelles.

Les travailleurs étrangers constituent la majeure partie de la main-d'œuvre dans les pays du CCG, et aucun d'eux n'a accès à un régime de retraite. Les pays du CCG comptent sur des travailleurs expatriés, qui représentent entre 73 % de la main-d'œuvre en Arabie saoudite et 95 % au Qatar (figure 9). Ces travailleurs expatriés viennent de divers pays du monde, mais surtout d'Asie du Sud et d'Asie de l'Est. Les travailleurs étrangers ont souvent une assurance contre les accidents du travail, mais aucun pays du CCG ne fournit un revenu de retraite aux travailleurs étrangers, quel que soit le nombre d'années de travail dans le pays. Pour la plupart des travailleurs, il n'est pas possible de rester dans le pays après l'âge de retraite<sup>3</sup>. Certains travailleurs expatriés disposent de revenus élevés et d'autres instruments pour épargner en vue de leur retraite, mais la moitié des aides domestiques expatriées, qui représentent entre 13 % (au Qatar) et 27 % (en Arabie saoudite) de la main-d'œuvre, n'est couverte par aucun régime d'assurance sociale ni protégée par le Code du travail. La quasi-totalité des aides domestiques expatriées sont des femmes, qui sont vulnérables aux abus.

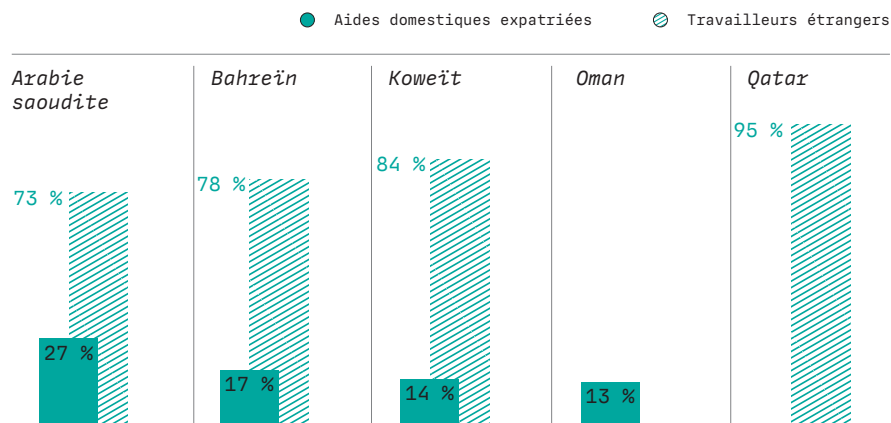
La plupart des travailleurs informels dans les pays à revenu intermédiaire de la région MENA sont employés dans des microentreprises. En Cisjordanie et Gaza, en Égypte, en Jordanie et en Tunisie, la plupart des travailleurs informels sont des employés (figure 10, panneau A). Au Maroc, les salariés informels constituent le plus grand groupe de travailleurs informels (38 %), suivis des travailleurs indépendants informels. Ce profil est différent de celui des travailleurs informels dans deux régions où l'emploi informel est également omniprésent (Afrique subsaharienne et Asie du Sud), où la plupart des travailleurs informels (et des travailleurs en général) sont établis à leur propre compte (Güven, Jain et Joubert, 2021). Plus des trois quarts des salariés informels en Égypte, en Jordanie et en Tunisie travaillent dans des microentreprises (comptant moins de 10 employés) (figure 10, panneau B), ce qui a des incidences non négligeables sur la protection sociale (voir chapitre 3).

Bien que de nombreux travailleurs informels soient pauvres, la majorité d'entre eux ne le sont pas, même s'ils sont vulnérables. De nombreux salariés informels en Cisjordanie et à Gaza, en Égypte, en Jordanie et en Tunisie, vivent dans des ménages qui font partie des 40 % les plus pauvres de la population (figure 11). Le revenu moyen par tête de ces ménages se situe au-dessous du seuil international de pauvreté pour le pays considéré, ce qui signifie qu'ils sont susceptibles d'être pauvres. Pourtant, la plupart des salariés informels dans ces pays ne font pas partie des 40 % les plus pauvres de la population ; en Jordanie, les salariés informels sont sous-représentés dans ce segment de la population (35 %). Comme l'a montré l'expérience de la COVID-19, la plupart des travailleurs informels non pauvres sont vulnérables aux chocs. Le fait que la plupart des travailleurs informels ne soient pas pauvres et aient une certaine capacité d'épargne a des incidences non négligeables sur la protection sociale (voir chapitre 3).

FIGURE 9

### Les travailleurs étrangers constituent l'essentiel de la main-d'œuvre dans les pays du CCG

Part des travailleurs étrangers et des aides domestiques expatriées dans l'emploi total, en pourcentage, année la plus récente



Source : Les données sur les aides domestiques expatriées proviennent de l'enquête sur la population active de l'Arabie saoudite (2019), de l'Autorité de réglementation du marché du travail de Bahreïn (2019), de l'enquête sur la population active du Koweït (2015) et du portail de données du Centre national de statistiques et d'informations d'Oman (2019). Les données sur les travailleurs étrangers proviennent de l'enquête sur le marché du travail en Arabie saoudite (2021), de l'enquête par sondage sur la population active du Qatar (2019) et du tableau de suivi des indicateurs du marché du travail de Bahreïn (2021).

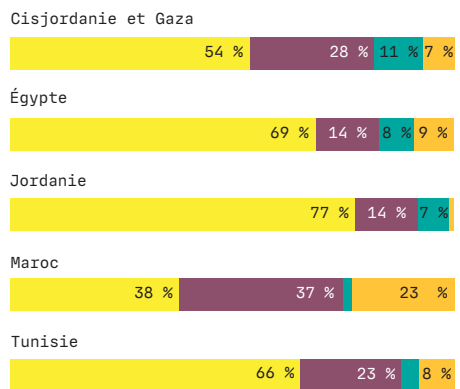
FIGURE 10

### La plupart des travailleurs informels sont employés dans des microentreprises

Répartition en pourcentage des travailleurs informels, par type d'emploi et selon la taille de l'entreprise, année la plus récente

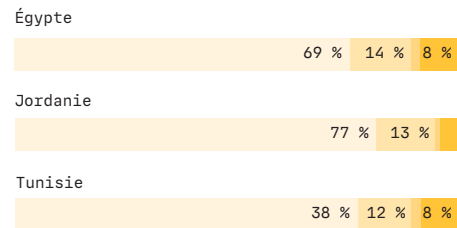
#### A. La plupart des travailleurs informels sont des salariés

- Salariés
- Indépendants
- Employeurs
- Travailleurs familiaux non rémunérés



#### B. La plupart des salariés informels travaillent dans des microentreprises

- Micro (1-9)
- Petites (10-49)
- Moyennes (50-99)
- Grandes (100+)



Note : La taille de l'entreprise est déterminée par le nombre de salariés des entreprises privées et publiques. L'emploi informel s'entend de celui où le travailleur ne verse pas de cotisations à un régime de retraite.

Source : Enquêtes par panel sur le marché du travail pour l'Égypte (2018), la Jordanie (2016) et la Tunisie (2014) ; enquêtes sur la population active pour la Cisjordanie et Gaza (2018) et le Maroc (2018).

<sup>3</sup> La seule exception est l'émirat de Dubaï aux Émirats arabes unis, qui a approuvé en 2018 une loi autorisant les étrangers à rester dans le pays après l'âge de retraite grâce à un visa spécifique, sous certaines conditions, telles qu'un montant minimum d'épargne dans une banque. L'Arabie saoudite dispose désormais d'une disposition similaire, appelée « Premium Residency », qui est également soumise à des conditions et au paiement d'un droit unique de plus de 210 000 dollars (résidence permanente) ou d'un droit annuel de plus de 25 000 dollars (résidence temporaire).

<sup>4</sup> Sauf en Cisjordanie et à Gaza, où le revenu moyen par tête est supérieur au seuil de pauvreté fixé à 3,20 dollars.

### De nombreux travailleurs informels sont pauvres, mais la majorité d'entre eux ne le sont pas, même s'ils restent vulnérables

Répartition en pourcentage des travailleurs salariés du secteur informel et du secteur formel par quintile de revenu par tête des ménages dans lesquels ils vivent, année la plus récente

○ Les plus pauvres ○ 2 ○ 3  
● 4 ● Les plus riches

#### Cisjordanie et Gaza

Informel



Formel



#### Égypte

Informel

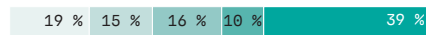


Formel



#### Jordanie

Informel

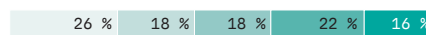


Formel



#### Tunisie

Informel



Formel



Note : L'emploi informel s'entend de celui où le travailleur ne verse pas de cotisations à un régime de retraite. Seuls les ménages qui tirent leurs revenus uniquement du travail salarié sont pris en compte dans l'analyse.

Source : Enquêtes par panel sur le marché du travail pour l'Égypte (2018), la Jordanie (2016) et la Tunisie (2014) ; enquêtes sur la population active pour la Cisjordanie et Gaza (2018) et le Maroc (2018).

# 50 %

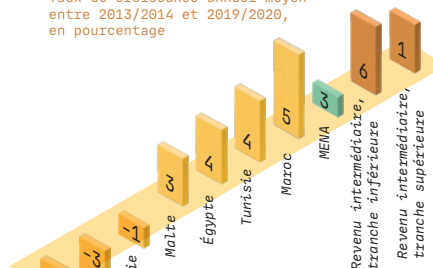
des travailleurs domestiques expatriés dans les pays du CCG ne sont couverts ni par un régime d'assurance sociale ni par le Code du travail



### Le secteur privé formel dans la région MENA a créé peu d'emplois

#### A. Faible croissance de l'emploi

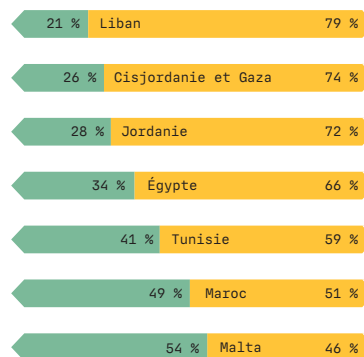
Taux de croissance annuel moyen entre 2013/2014 et 2019/2020, en pourcentage



#### B. ... la plupart des entreprises ayant enregistré une croissance ou aucune variation

Pourcentage d'entreprises ayant enregistré une croissance ou une contraction de l'emploi entre 2016 et 2019

● Entreprises ayant enregistré une croissance  
● Entreprises ayant enregistré une contraction ou aucune variation



Note : La croissance annuelle de l'emploi est calculée sur la base de l'emploi du dernier exercice budgétaire et du rappel de l'emploi deux exercices avant. Cet indicateur présente plusieurs lacunes. Premièrement, les entreprises qui entrent sur le marché et celles qui en sortent ne sont pas prises en compte. Deuxièmement, cette croissance de l'emploi a une définition étriquée pour les entreprises formelles de cinq employés ou plus non entièrement détenues par l'État.

Source : Islam, Moosa et Saliola 2022.

## Le manque de travail et le niveau élevé de l'emploi informel sont le résultat d'un retard de croissance du secteur privé

1.1.2

La capacité limitée du secteur privé à créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité est la principale source de chômage et d'emploi informel. Le secteur privé formel n'est pas en mesure d'absorber la main-d'œuvre qui ne cesse de croître, d'autant plus que l'emploi dans le secteur public a perdu sa place prépondérante, ce qui pousse les individus vers le secteur informel, le chômage ou la sortie de la population active. Entre 2013/2014 et 2019/2020, le taux moyen de croissance de l'emploi dans les entreprises formelles n'était que de 1 % par an dans les économies de la région MENA, ce qui est nettement inférieur aux 5 % des pays à revenu intermédiaire comparables (figure 12, panneau A). Entre 2016 et 2019, l'emploi dans la plupart des entreprises de la région MENA s'est contracté ou est resté inchangé ; le peu de croissance enregistré a eu lieu surtout dans les grandes entreprises (figure 12, panneau B). En outre, le peu d'emplois créés était généralement concentré dans les secteurs à faible productivité, ce qui ralentissait la croissance de la productivité de la main-d'œuvre (Islam, Moosa et Saliola, 2022).

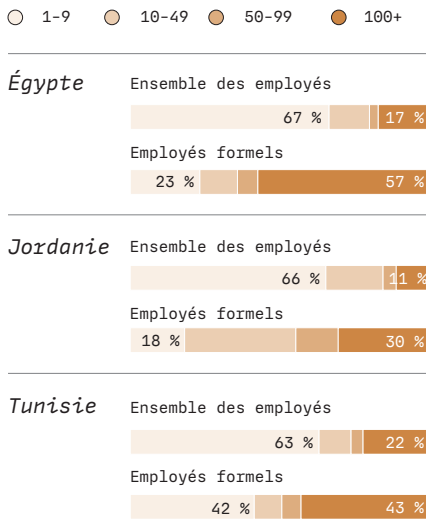
L'inefficacité de la dynamique des entreprises entraîne un retard de croissance du secteur privé, qui est dominé par de petites entreprises à faible productivité. Le taux d'entrée d'entreprises dans la région MENA reste faible, les entreprises les plus productives ne tirent pas la croissance des entreprises, et les entreprises qui quittent le marché ne sont pas toujours les moins productives (Islam, Moosa et Saliola, 2022). La dynamique inefficace des entreprises a donné lieu à une structure productive dominée par de petites et microentreprises à faible productivité ; environ les deux tiers des travailleurs sont employés dans des microentreprises en Égypte, en Jordanie et en Tunisie (figure 13), et au moins les trois quarts d'entre eux sont des travailleurs informels. En outre, il y a peu de mobilité ; presque toutes les entreprises considérées petites en 2016 l'étaient encore en 2019 (Islam, Moosa et Saliola, 2022).

Nous n'avons pas affaire à une structure productive qui permettra aux pays de la région MENA de concurrencer le reste du monde ou d'offrir des opportunités à leurs populations. Avec l'accélération des évolutions technologiques et de la mondialisation, la structure productive qui prévaut dans les pays de la région MENA les amènera à s'éloigner davantage des autres pays concurrents parce que les évolutions technologiques et la mondialisation récompensent les entreprises pionnières et non celles qui sont à la traîne (Berlingieri, Blanchenay et Criscuolo, 2017) et les pays qui comptent une forte proportion d'entreprises productives (Ridao-Cano et Bodewig, 2018). Les évolutions technologiques rendent également les emplois dans les pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire de la tranche supérieure plus intensifs en ce qui concerne les tâches non routinières, cognitives et interpersonnelles — autrement dit les emplois hautement qualifiés. Ce sont également

FIGURE 13

**Les microentreprises emploient la majorité des travailleurs, et elles sont principalement informelles**

Répartition en pourcentage des employés par taille de l'entreprise, année la plus récente



Note : La taille de l'entreprise est déterminée par le nombre de salariés dans les entreprises privées et publiques. L'emploi informel s'entend de celui où le travailleur ne verse pas de cotisations à l'assurance sociale (pension de retraite).

Source : Enquêtes par panel sur le marché du travail pour l'Égypte (2018), la Jordanie (2016) et la Tunisie (2014).

les emplois que demandent les jeunes de plus en plus instruits de la région MENA, mais aussi les emplois qui aident les individus à s'arracher à la pauvreté et à la vulnérabilité. En Égypte, en Jordanie et en Tunisie, les travailleurs du secteur privé effectuent beaucoup moins ces tâches que dans d'autres pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure comme la Türkiye, et les emplois hautement qualifiés augmentent beaucoup moins dans les pays de la région MENA que dans les pays pairs à revenu comparable (figure A1).

La création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité dans la région MENA passe essentiellement par l'augmentation de la contestabilité du marché. Cela suppose des réformes visant à faciliter l'entrée des entreprises et à assurer une croissance efficace et une sortie des entreprises, de sorte que les entreprises les plus productives soient celles qui connaissent une croissance et créent des emplois tandis que les moins productives connaissent une contraction ou sortent du marché. Une comparaison de la réglementation des marchés de produits dans la région MENA avec celle de 37 pays à revenu élevé et de 14 pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure a permis de recenser deux domaines qui doivent être réformés pour accroître la contestabilité du marché des produits<sup>5</sup> : la présence et le traitement des entreprises publiques dans l'économie et le contrôle des prix de nombreux services et produits de base, notamment le gaz, l'électricité et les denrées de base comme le pain (Islam, Moosa et Saliola, 2022).

Les politiques de protection sociale peuvent jouer un rôle crucial dans la lutte contre l'exclusion du marché du travail. Alors que la création d'emplois plus productifs tient principalement à la redynamisation du secteur privé, les politiques de protection sociale peuvent jouer un rôle crucial dans la lutte contre l'exclusion du marché du travail en facilitant l'accès à des emplois productifs, en protégeant les travailleurs et en fournissant un filet de sécurité aux personnes laissées de côté et exposées au risque de pauvreté.

# La protection sociale joue un rôle crucial dans la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité : un cadre

1.2

La protection sociale vise à protéger tous les individus contre la pauvreté et d'autres risques qui ont des incidences négatives sur leur bien-être, tout en veillant à la responsabilité financière et en réduisant autant que faire se peut les incitations aux effets pervers. Cette vision de la protection sociale cadre parfaitement avec l'objectif de protection sociale universelle, qui part du postulat selon lequel chaque individu devrait avoir accès à la protection sociale quand et comme il en a besoin (World Bank, 2022e)<sup>6</sup>. Elle reconnaît également l'importance d'assurer une protection efficace, qui suppose de faire preuve de responsabilité financière et d'éviter les incitations perverses qui ont des incidences négatives sur les décisions relatives au travail, à la retraite et à l'embauche — compatibilité des incitations. Le présent rapport considère cette vision comme une base de référence pour l'évaluation des systèmes nationaux de protection sociale et vers laquelle ceux-ci devraient tendre progressivement. Cette vision peut être réalisée grâce à un système intégré constitué de trois instruments : l'aide sociale, l'assurance sociale et les politiques du travail. Ces instruments, et les systèmes mis en place autour d'eux, sont collectivement désignés dans le présent document par le terme « protection sociale ». La contribution de chaque instrument aux trois éléments de cette vision — protection, responsabilité financière, compatibilité des incitations — est décrite ci-dessous et résumée au tableau 1.

TABLEAU 1 Protection sociale : protéger efficacement les populations contre la pauvreté et d'autres risques

	Aide sociale	Assurance sociale	Réglementation et programmes relatifs au travail
<b>Protection</b>	Aide au revenu pour faire face au risque de pauvreté	Protection du revenu (pensions) et soins de longue durée aux travailleurs dès leur départ à la retraite pour éviter le risque de pauvreté et de misère à la vieillesse ; protection contre les risques d'accident, de maladie et de chômage en cours d'activité	Réglementation du travail : protéger les travailleurs contre les risques tels que l'exploitation et la discrimination  Programmes d'emploi et d'inclusion économique : aider à rapprocher les individus du marché du travail grâce à un soutien à l'employabilité et à l'insertion professionnelle
<b>Responsabilité financière</b>	Obtention d'un bon rapport coût-efficacité grâce à des systèmes de mise en œuvre modernes, rattachement de l'aide au revenu à l'inclusion économique et aux investissements dans le capital humain, et priorité accordée aux plus pauvres	Autofinancement, en alignant les prestations sur les cotisations ; subventions (aux prestations ou aux cotisations) soigneusement conçues et financées par le budget de l'État	Programmes d'emploi et d'inclusion économique : systèmes de mise en œuvre modernes ; priorité donnée aux travailleurs informels difficiles à employer et peu productifs
<b>Compatibilité des incitations</b>	Éviter les désincitations au travail et promouvoir l'autosuffisance financière en évitant de déterminer les bénéficiaires en fonction de leur situation relative à l'emploi et en calibrant les prestations à la hauteur du revenu du travail	Aligner les prestations sur les cotisations pour éviter les incitations perverses (par exemple, la retraite anticipée) ; éviter la fragmentation des programmes ; rendre les principaux programmes obligatoires, mais inclure des régimes volontaires pour aider à combler l'écart	Réglementation du travail : donner aux entreprises suffisamment de souplesse pour s'adapter à la demande  Programmes d'inclusion économique : assujettir l'aide au revenu à la participation aux programmes ; concevoir le soutien à l'insertion professionnelle de manière à éviter le remplacement de travailleurs

<sup>5</sup> La réglementation du marché des produits influe directement sur la contestabilité du marché à travers les coûts auxquels les entreprises sont confrontées lorsqu'elles entrent sur le marché et le degré de concurrence entre les entreprises déjà présentes sur ce marché. La rigidité ou la flexibilité de la réglementation du marché des produits influe sur le nombre d'entreprises qui opèrent, sur leur croissance et sur leur capacité à créer des emplois.

<sup>6</sup> L'accent est mis sur la protection contre les risques ; un soutien réel est fourni lorsque le risque se matérialise (par exemple, la pauvreté, le chômage) ou avant même qu'il ne se matérialise (par exemple, un soutien à une inclusion productive pour prévenir le risque de pauvreté).



## Aide sociale : protéger les populations contre la pauvreté

1.2.1

### Protection

L'aide sociale englobe les prestations accordées aux individus et aux ménages sans attendre une contribution financière de leur part. Elle peut revêtir plusieurs formes et remplir diverses fonctions (Grosh *et al.*, 2022), mais son objectif principal est de protéger les populations contre la pauvreté, définie comme l'incapacité pour elles de répondre à leurs besoins essentiels. Parce que ces besoins sont essentiellement monétaires, l'aide sociale devrait consister principalement en une aide au revenu aux pauvres. Elle peut être complétée par une aide pour faire face à d'autres vulnérabilités, telles que le soutien psychosocial.

### Responsabilité financière

L'aide sociale est non contributive et, par définition, elle n'est pas autofinancée, bien qu'elle puisse et doive être rentable et vise à tirer le meilleur parti de chaque dollar dépensé pour réduire la pauvreté. Des éléments probants à l'échelle mondiale donnent à penser qu'il est possible d'y parvenir en mettant en place des systèmes de mise en œuvre modernes qui apportent l'aide voulue aux personnes indiquées au bon moment, y compris en réponse à des chocs ; en rattachant l'aide au revenu et aux programmes d'inclusion économique et aux investissements dans le capital humain pour les enfants afin d'aider les personnes pauvres et vulnérables à s'extirper de la pauvreté ; et en faisant de l'aide aux plus pauvres une priorité.

### Compatibilité des incitations

Les programmes d'aide sociale devraient être conçus de manière à éviter les désincitations à travailler et à encourager les personnes à devenir financièrement autonomes en ne liant pas la sélection des bénéficiaires à leur situation relative à l'emploi et en veillant à ce que les prestations d'aide sociale soient inférieures au revenu que les personnes peuvent gagner en travaillant.

## Assurance sociale : protéger les travailleurs tout au long de leur carrière et à la retraite

1.2.2

### Protection

L'assurance sociale protège les travailleurs contre le risque de pauvreté à la vieillesse en leur garantissant une pension de retraite et des soins de longue durée adéquats au moment de leur retraite, ainsi que contre les risques d'accidents du travail, de maladie, de chômage et de perte de revenus pendant qu'ils travaillent encore.

### Responsabilité financière

L'assurance sociale est financée par les cotisations des travailleurs et de leurs employeurs (pour le compte des travailleurs), et elle devrait être autofinancée. Les régimes à cotisations déterminées s'autofinancent parce que les prestations versées sont prélevées sur les cotisations et le produit des placements. En revanche, dans les régimes à prestations déterminées — qui correspondent à la plupart des programmes de retraite publics de la région MENA — les prestations sont déterminées en utilisant une formule qui prend en compte des facteurs tels que les antécédents salariaux et la durée d'emploi. Les prestations déterminées peuvent et devraient être conçues de manière à être financièrement soutenables en trouvant un équilibre entre les prestations et les cotisations, au sens actuariel, au niveau du système. Ce qui n'empêche pas un subventionnement croisé entre les individus, car les programmes d'assurance sociale mutualisés présentent le risque que tous les individus n'en bénéficient pas également (par exemple, les personnes qui décèdent plus tôt subventionnent celles qui décèdent plus tard). Cela n'exclut pas non plus d'accorder des subventions pour garantir un niveau minimum de prestations ou pour encourager certains groupes à cotiser. Ces subventions devraient être soigneusement conçues et financées par le budget général de l'État, et non par les régimes d'assurance sociale (Packard *et al.*, 2019).

### Compatibilité des incitations

L'alignement des prestations sur les cotisations permet également d'éviter les incitations perverses à prendre la retraite trop tôt pour recevoir des prestations de retraite relativement généreuses, qui seraient éventuellement complétées par des revenus d'un travail informel ; à ne cotiser aux régimes de retraite que durant les dernières années précédant la retraite ; et à faire de fausses déclarations de revenus. Les régimes d'assurance sociale devraient traiter les travailleurs du secteur privé et du secteur public sur un pied d'égalité afin d'éviter des distorsions. Les allocations chômage devraient être calibrées au fil du temps pour encourager les bénéficiaires à chercher du travail. Les travailleurs ont tendance à sous-estimer les risques, en particulier sur une longue période, aussi les programmes d'assurance sociale devraient-ils être obligatoires par essence. Mais les régimes d'épargne volontaires peuvent être utilisés pour compléter les prestations des régimes obligatoires et protéger les travailleurs informels qui ne sont pas couverts par l'aide sociale obligatoire et ont une certaine capacité d'épargne (Güven, Jain et Jouvart, 2022). Ces programmes peuvent inclure des subventions (financées par l'État) et se fonder sur la capacité à épargner pour encourager les inscriptions auxdits programmes, mais ceux-ci devraient être conçus de telle sorte que ces travailleurs participent à terme aux régimes obligatoires.

« Les instruments de protection sociale couvrent l'ensemble de la population, et leur combinaison varie selon la répartition de l'aide sociale et du travail et le cycle de vie »



## Politiques du travail : protéger les travailleurs et faciliter l'emploi

1.2.3

### Protection

Les politiques du travail comprennent la réglementation du travail et les programmes non contributifs de travail et d'inclusion économique<sup>7</sup>. L'objectif principal des politiques du travail est de protéger les travailleurs et de faciliter l'accès à l'emploi. La réglementation du travail comprend des dispositions relatives à l'embauche et au licenciement des travailleurs et aux conditions d'emploi de base. Elle est conçue pour protéger tous les travailleurs contre des risques tels que l'exploitation et la discrimination fondée sur des caractéristiques telles que le sexe et la race. Pour être efficace, la réglementation du travail doit être respectée, ce qui nécessite une sensibilisation et une mise en application adéquates. Les programmes d'emploi et d'inclusion économique sont conçus pour rapprocher les individus du marché du travail grâce à un soutien à l'employabilité (par exemple, aide à la recherche d'emploi, formation professionnelle, actifs productifs) et un soutien à l'insertion professionnelle (par exemple, subventions salariales, financement d'entreprises). Les programmes d'emploi s'adressent aux demandeurs d'emploi et aux travailleurs en général, tandis que les programmes d'inclusion économique sont axés sur les plus vulnérables et mettent davantage l'accent sur l'aide à l'employabilité.

### Responsabilité financière

Comme dans le cas de l'aide sociale, les programmes d'emploi et d'inclusion économique ne sont pas contributifs, et la responsabilité financière se résume donc à la rentabilité. Des systèmes de mise en œuvre modernes, la mise en adéquation des demandeurs d'emploi avec les postes vacants et des programmes d'aide à l'emploi basés sur le profilage peuvent aider, de même qu'un accent mis sur les programmes dont l'impact a été démontré et qui sont mis en œuvre par le secteur privé ou du moins en partenariat avec celui-ci. Comme dans le cas de l'aide sociale, il est essentiel de donner la priorité à ceux qui en ont le plus besoin pour assurer une bonne rentabilité. Les programmes d'emploi devraient donner la priorité aux demandeurs d'emploi qui sont plus difficiles à employer et aux travailleurs qui sont coincés dans des emplois informels à faible productivité. Les programmes d'inclusion économique devraient être axés sur les pauvres et les personnes vulnérables.

<sup>7</sup> L'assurance-chômage est couverte par l'assurance sociale.

### Compatibilité des incitations

La réglementation du travail concernant l'embauche et le licenciement de travailleurs et fixant un salaire minimum devrait non seulement protéger les travailleurs, mais aussi donner aux entreprises suffisamment de souplesse pour ajuster l'emploi et les salaires en fonction de l'évolution de la demande (World Bank, 2013 ; 2019). Elle devrait également être neutre quant au lieu et à la manière dont les travailleurs gagnent leur vie. Le soutien à l'insertion professionnelle devrait être conçu de manière à éviter le remplacement des travailleurs et, lorsque cela se justifie, l'obtention d'une aide au revenu devrait être assujettie à la participation à un programme d'inclusion économique.

Les instruments de protection sociale peuvent être schématisés suivant la répartition de l'aide sociale et du travail parmi la population. D'abord, la population est divisée en trois groupes : pauvres, vulnérables à la pauvreté, et non pauvres et non vulnérables à la pauvreté (figure 14). La répartition est ensuite ajustée pour tenir compte de la situation relative à l'emploi : sans travail, travail informel et travail formel. Pour faciliter l'exposition — en s'aidant en grande partie d'éléments probants — on suppose que tous les ménages non actifs sont pauvres, que les ménages qui vivent essentiellement de revenus informels sont pauvres ou vulnérables, et que les ménages qui vivent essentiellement de revenus formels ne sont ni pauvres ni vulnérables à la pauvreté. La représentation stylisée des instruments de protection sociale cadre avec les rôles décrits pour chaque instrument. Pris ensemble, les instruments de protection sociale couvrent l'ensemble de la population, et leur combinaison varie selon la répartition de l'aide sociale et

du travail et le cycle de vie. Cette représentation peut également être visualisée de manière dynamique : les instruments de protection sociale aident les ménages à progresser sur l'échelle de répartition de l'aide sociale, y compris après un recul dû à des chocs. Pour réduire les désincitations au travail, l'aide au revenu est diminuée progressivement à mesure que les personnes sortent définitivement de la pauvreté, mais restent vulnérables, au lieu d'être interrompue brusquement. Le cadre décrit dans le tableau 1 et la figure 14 est utilisé comme base de référence pour comparer les systèmes de protection sociale dans la région MENA (chapitre 2) et déterminer les réformes à mener en priorité (chapitre 3).

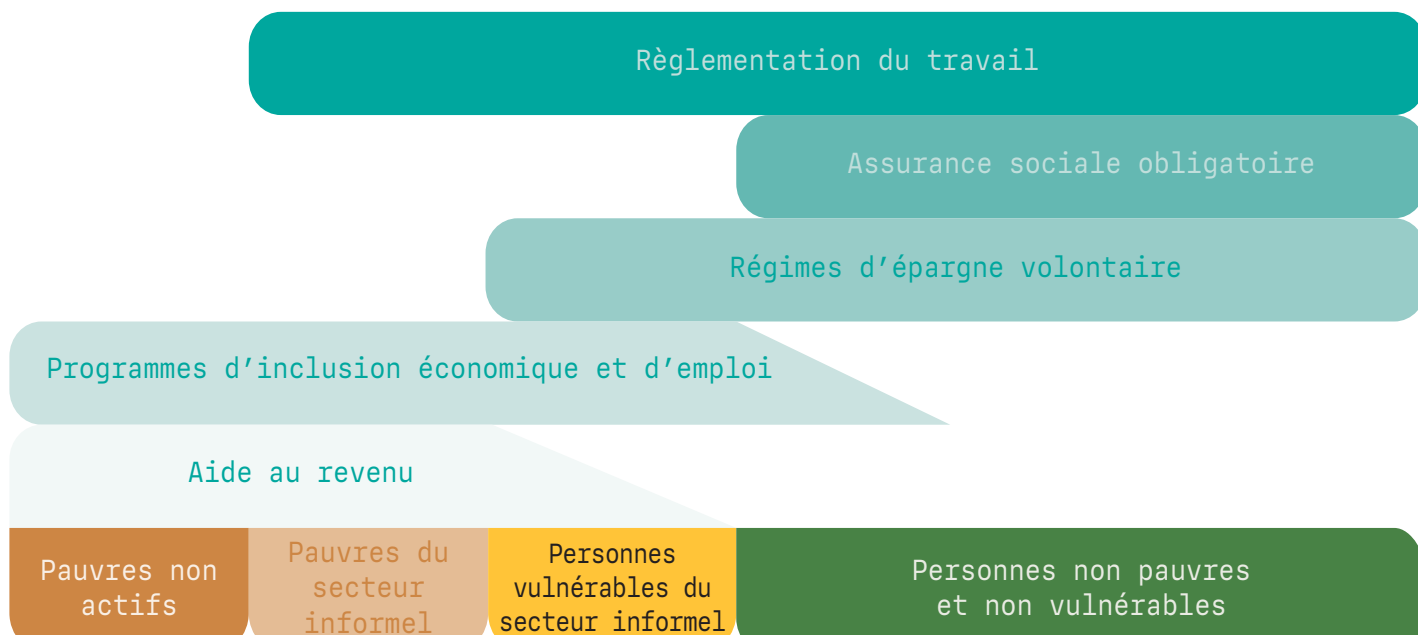
**Les instruments de protection sociale peuvent aider à lutter contre l'exclusion du marché du travail.** La combinaison de programmes d'assurance sociale obligatoires et volontaires peut aider à protéger tous les travailleurs contre les risques à court terme (accident, maladie,

chômage) et à long terme (pauvreté à la vieillesse). La réglementation du travail peut protéger davantage les travailleurs contre les risques tels que l'exploitation et la discrimination, mais elle doit s'accompagner de mécanismes pour s'assurer qu'elle fournit une protection efficace à tous les travailleurs. Les programmes d'emploi peuvent accroître l'accès à des offres d'emploi productif pour les demandeurs d'emploi et les travailleurs ayant des emplois informels à faible productivité. L'aide au revenu peut permettre aux ménages pauvres de répondre à leurs besoins de consommation minimum, tandis que les programmes d'inclusion économique et les investissements dans le capital humain de leurs enfants peuvent les aider à sortir définitivement de la pauvreté. Pour éviter d'exacerber l'exclusion du marché du travail, les instruments de protection sociale doivent être conçus de manière à prévenir les incitations perverses qui ont des incidences négatives sur les décisions relatives au travail, à la retraite et à l'embauche.

FIGURE

14

**Représentation stylisée des instruments de protection sociale le long de l'échelle de répartition de l'aide sociale et du travail**



PAGES  
25-44

# Les politiques de protection sociale dans la région MENA sont insuffisantes

2.1  
La riposte à la COVID-19 a été entravée par des « conditions préexistantes »

27

2.2  
L'aide sociale ne protège pas la majorité des pauvres, tandis que des subventions inefficaces sont monnaie courante

29

2.3  
L'assurance sociale ne couvre pas la plupart des travailleurs et les régimes de retraite sont peu viables financièrement

34

2.4  
Les politiques du travail n'offrent qu'une protection limitée aux travailleurs et aident peu à faciliter l'emploi

38

2.5  
Les systèmes de protection sociale seront de moins en moins en phase avec la réalité de demain

41

CHAPITRE



# La riposte à la COVID-19 a été entravée par des « conditions préexistantes »

2.1

**11%**  
EN MOYENNE

du PIB est consacré aux mesures de protection sociale dans les pays de la région MENA



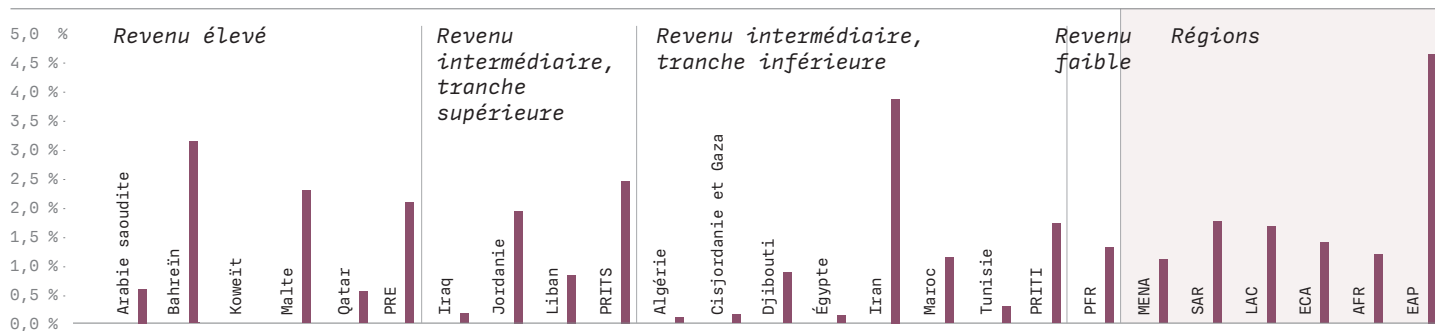
Tous les pays de la région MENA ont opposé une riposte à la crise de la COVID-19 par des mesures de protection sociale à des degrés divers, surtout en ce qui concerne l'aide sociale. La COVID-19 a déclenché le plus important plan de relance budgétaire de l'histoire. À l'échelle mondiale, les dépenses de protection sociale représentaient 18 % du montant total du plan de relance budgétaire et près de cinq fois le niveau des dépenses encourues pendant la crise financière de 2008. Les pays de la région MENA consacrent en moyenne environ 1,1 % de leur PIB aux mesures de protection sociale, un pourcentage inférieur à celui des autres régions et représentant juste un peu plus de la moitié de la moyenne mondiale qui est de 2 %, le niveau des dépenses de l'Iran et de la Jordanie se situant à ce niveau ou au-delà (figure 15). Les mesures d'aide sociale ont été la réponse privilégiée dans la région MENA et dans le monde, principalement sous forme de transferts monétaires, qui ont couvert environ 23 % de la population de la région. Les pays de la région MENA ont également eu recours à des mesures relatives à l'assurance sociale et au marché du travail, en particulier des exonérations de cotisations sociales, des subventions salariales et des concours de trésorerie aux entreprises (figure 16). À l'échelle mondiale, le recours à des mesures liées à l'assurance sociale et au travail s'est accru avec le niveau de revenu, les pays à revenu élevé s'y appuyant autant que sur l'aide sociale.

FIGURE

15

La riposte à la COVID-19 sur le front de la protection sociale a été vigoureuse dans la région MENA

Dépenses de protection sociale en riposte à la COVID-19 pendant la période 2020-2021 en pourcentage du PIB



Source : Gentilini et al., 2022



« ... la plupart des pauvres des pays en développement de la région MENA, à l'exception de la Jordanie et de l'Égypte, ne recevaient pas de transferts monétaires lorsque la pandémie a frappé, ce qui a eu tendance à amplifier l'impact initial de la COVID-19 sur la pauvreté... »

L'essentiel de l'aide publique a été affecté aux pauvres et aux personnes vulnérables, bien que beaucoup aient été laissés sur la touche. En Égypte, en Jordanie, au Maroc et en Tunisie, l'aide publique a bénéficié le plus aux 25 % des ménages les plus pauvres (figure 17, panneau A). Parce que ces derniers ont subi les plus grosses pertes de revenus dues à la COVID-19, l'aide publique était donc bien ciblée, mais à l'exception de la Jordanie — où 70 % des ménages du quartile le plus pauvre ont reçu une aide — elle n'a pas bénéficié à la plupart des ménages les plus pauvres. De même, la plupart des aides aux travailleurs étaient bien ciblées sur les travailleurs informels, mais à l'exception de la Jordanie, la majorité des travailleurs informels n'a pas bénéficié d'une aide (figure 17, panneau B).

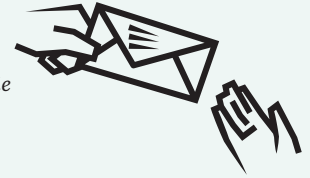
La capacité des systèmes de protection sociale à répondre aux chocs a en partie influé sur la riposte. La disponibilité des instruments a déterminé le type de riposte. Par exemple, de nombreux pays de la région MENA n'ont pas d'assurance-chômage ; les travailleurs de ces pays qui ont perdu leur emploi n'ont pas eu accès aux allocations chômage. À l'échelle mondiale, la riposte a été plus importante et plus rapide dans les pays dotés de systèmes modernes de prestation en matière de protection sociale comprenant des éléments qui prennent en compte les chocs, tels que l'identification numérique, les grands registres sociaux des ménages pauvres et vulnérables et les paiements numériques (Gentilini, 2022 ; Beazley, Marzi et Steller, 2021). Certains de ces éléments étaient présents dans certains pays de la région MENA. À titre d'exemple, Djibouti, l'Égypte et la Jordanie disposaient de registres sociaux

qui couvraient la moitié de la population, ou plus, et de nombreux pays de la région MENA procédaient déjà à des transferts monétaires par voie numérique, mais les systèmes de mise en œuvre dans la région étaient peu réactifs aux chocs. Une exception notable est la Jordanie, où un système de mise en œuvre préexistant sensible aux chocs a facilité la riposte la plus importante, la mieux ciblée et la plus rapide dans la région MENA.

La couverture des programmes de protection sociale avant la pandémie a influé sur la riposte. Les pays disposant de programmes de transferts monétaires couvrant la plupart des pauvres n'avaient de souci à se faire que pour les ménages qui deviennent pauvres du fait de la pandémie. Comme on le voit dans la section suivante, la plupart des pauvres des pays en développement de la région MENA, à l'exception de la Jordanie et de l'Égypte, ne recevaient pas de transferts monétaires lorsque la pandémie a frappé, ce qui a eu tendance à amplifier l'impact initial de la COVID-19 sur la pauvreté et a rendu la riposte plus onéreuse et l'a effectivement limitée en raison de contraintes budgétaires. De même, la plupart des travailleurs des pays en développement de la région MENA sont informels, ont été les plus touchés et ne bénéficiaient d'aucune forme de protection automatique (par exemple, l'assurance-chômage). En outre, ils n'ont pas pu bénéficier des mesures liées à la COVID-19 mises en place pour les travailleurs du secteur formel, telles que les subventions salariales. Certains travailleurs informels ont bénéficié de l'aide au titre de la lutte contre la COVID-19, mais, exception faite de la Jordanie, la plupart d'entre eux n'en ont pas bénéficié.

# 70 %

des ménages du quartile le plus pauvre en Jordanie ont reçu de l'aide



FIGURE

16

## La riposte à la COVID-19 sur le front de la protection sociale était diverse

Nombre de mesures prises dans les pays de la région MENA

### Marchés du travail

Soutien aux entreprises sous forme de liquidités	93
Ajustement et application de la réglementation du travail	25
Aide au revenu du travail	2
Autres programmes en cours du marché du travail	3
Subventions salariales	23
Mesures d'activation	5

### Assurance sociale

Chômage	9
Assurance maladie	12
Congé rémunéré	12
Cotisations de sécurité sociale	23
Pensions	3

### Assistance sociale

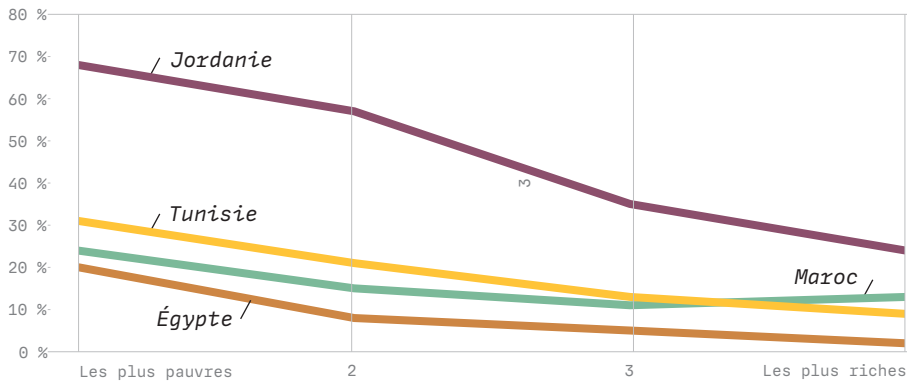
Dispense/réductions des obligations liées aux services d'utilité publique et des obligations financières	69
Travaux publics	2
Transferts conditionnels en nature (repas scolaires)	2
Transferts inconditionnels de nourriture et de biens en nature	49
Pensions sociales (non contributives)	3
Transferts monétaires conditionnels	3
Transferts monétaires inconditionnels	53

Source : De la Flor et al., 2021.

L'essentiel de l'aide publique a été fourni aux personnes les plus touchées par la COVID-19, mais beaucoup d'entre elles ont été laissées sur la touche

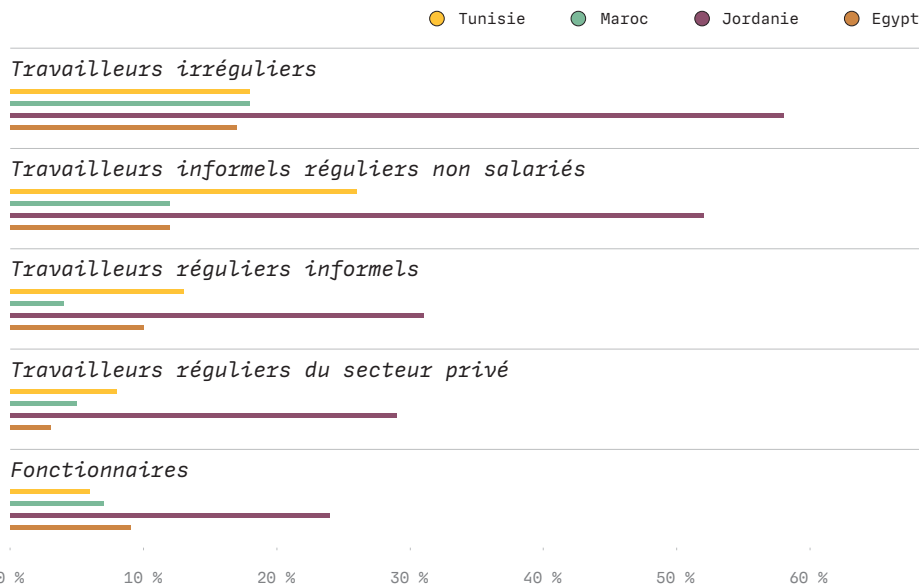
A. L'essentiel de l'aide publique a été fourni aux ménages les plus pauvres

Pourcentage de ménages recevant une aide publique à fin février 2021, par quartile de revenu par tête en février 2020



B. L'essentiel de l'aide publique a été fourni aux travailleurs salariés les plus touchés par la COVID-19

Pourcentage de travailleurs salariés recevant une aide de l'État à fin février 2021, par type de travail salarié en février 2020



Note : Les salariés informels sont des travailleurs salariés informels privés travaillant dans des établissements ; les travailleurs informels non-salariés sont des travailleurs salariés du secteur privé travaillant en dehors des établissements.

Source : Krafft, Assaad et Marouani 2022.

> 90 %



de la population égyptienne reçoit une forme ou une autre de subvention alimentaire

## L'aide sociale ne protège pas la majorité des pauvres, tandis que des subventions inefficaces sont monnaie courante

2.2

Malgré les élargissements récents de la couverture, la plupart des pauvres ne reçoivent pas d'aide au revenu dans les pays en développement de la région MENA<sup>8</sup>. L'Égypte, l'Iraq et la Jordanie ont considérablement élargi la couverture de leurs programmes ordinaires de transferts monétaires avant et après la COVID-19 (figure 18, panneau A). La couverture du programme TKP de l'Égypte est cinq fois plus importante qu'en 2015, et l'instauration du programme Takaful en 2019 avait presque triplé la couverture des transferts monétaires en Jordanie en 2022. Malgré ces élargissements de couverture, seuls les programmes de transferts monétaires de l'Égypte et de la Jordanie couvrent la majorité des 20 % les plus pauvres de la population (figure 18, panneau B). Lorsque l'on considère les seuils de pauvreté nationaux, le programme TKP en Égypte couvre 50 % des pauvres (contre 21 % en 2016), et les transferts monétaires en Jordanie couvrent 62 % des pauvres (contre 21 % en 2018). La mise en place d'un nouveau mécanisme de ciblage de la pauvreté en 2016 aurait permis de porter la couverture du programme de transferts monétaires de l'Iraq de 20 % à 51 % des pauvres<sup>9</sup>. De même, la qualité du ciblage du programme de transferts monétaires en Cisjordanie et Gaza lui permet de couvrir une proportion relativement importante des pauvres malgré sa petite taille<sup>10</sup>.

La faiblesse des dépenses consacrées aux programmes de transferts monétaires et, plus généralement, à l'aide sociale, est la principale raison de la faible couverture des pauvres. Parmi toutes les régions, la région MENA est celle qui dépense le moins en transferts monétaires en pourcentage du PIB, et tous les pays de cette région (à l'exception de l'Iraq et de la Jordanie, qui sont également les deux seuls pays de la région à consacrer plus de 1 % de leur PIB aux transferts monétaires) dépensent beaucoup moins que leurs pairs de revenu comparable (figure 19). La faiblesse des dépenses consacrées aux transferts monétaires va généralement de pair avec la faiblesse des dépenses d'aide sociale. Seuls les pays d'Asie du Sud et de l'Est et du Pacifique consacrent moins de ressources à l'aide sociale que la région MENA, bien que l'Algérie,

<sup>8</sup> Pour une analyse plus détaillée de l'aide sociale dans la région MENA, voir le document complémentaire de Pinxten et Zafar (à paraître).

<sup>9</sup> Sur la base de la couverture simulée du modèle de ciblage de la pauvreté de 2016. La couverture réelle serait plus faible en raison d'erreurs dans la mise en œuvre du mécanisme de ciblage.

<sup>10</sup> Cependant, le programme est fréquemment interrompu faute de financements – les prestations ont été suspendues pendant la majeure partie de l'année 2022.



l'Égypte, l'Iraq, la Libye, le Maroc et la Tunisie allouent plus de 2 % de leur PIB à l'aide sociale, un pourcentage supérieur à celui de leurs pairs de revenu comparable.

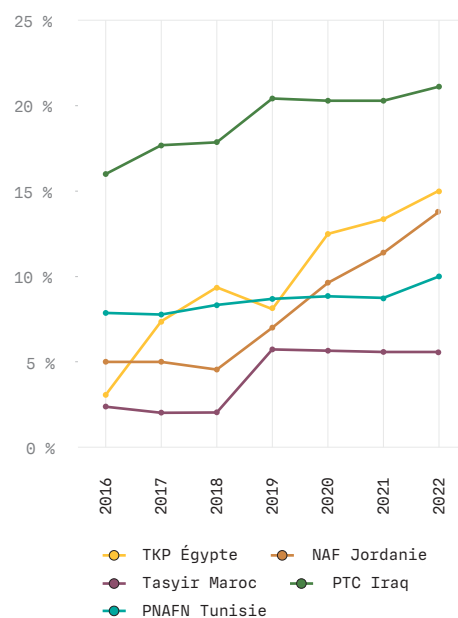
Dans le même temps, les dépenses consacrées aux subventions généralisées à l'énergie sont élevées dans la région. Malgré les réformes récentes, les pays de la région MENA dépensent deux fois plus pour les subventions énergétiques destinées aux consommateurs que pour l'aide sociale, et beaucoup plus que toute autre région. Les subventions à l'énergie ont tendance à être régressives (parce que les ménages riches consomment plus d'énergie que les ménages pauvres), inefficaces sur le plan économique et préjudiciables pour l'environnement (IMF, 2013). Des dispositifs temporaires d'indemnisation en espèces accompagnent parfois les réformes des subventions à l'énergie, comme en Égypte, en Iran, en Jordanie et au Maroc, mais ce n'est qu'en Égypte que les économies réalisées grâce à la réforme des subventions ont été utilisées pour élargir la couverture des transferts monétaires ordinaires en faveur des pauvres (Mukherjee et al., 2022).

La plupart des dépenses d'aide sociale sont consacrées à des subventions alimentaires généralisées et non à des transferts monétaires pour les pauvres. Les transferts monétaires sont le principal instrument d'aide sociale à Djibouti, en Iraq, au Maroc et en Jordanie, tandis qu'en Tunisie, en Égypte et au Liban, les subventions alimentaires généralisées ou quasi généralisées constituent le principal programme d'aide sociale du pays et le plus important programme de subventions alimentaires de la région, fournissant du pain baladi subventionné à 72 millions de personnes et des cartes de ration alimentaire à plus de 64 millions de personnes ; plus de 90 % de la population reçoit une forme de subvention alimentaire (World Bank, 2022h). Bien que les 20 % des ménages les plus riches en bénéficient moins que des ménages plus pauvres, environ les trois quarts des ménages riches bénéficient de subventions alimentaires. Les exonérations de frais<sup>11</sup> sont moins utilisées que les subventions alimentaires généralisées dans la région MENA.

Les subventions alimentaires généralisées sont nettement moins économiques que les transferts monétaires destinés aux pauvres. Les subventions alimentaires généralisées sont souvent insuffisantes pour répondre aux besoins des pauvres<sup>12</sup>, mais elles ont généralement un impact important sur la pauvreté en ce qu'elles couvrent presque toutes les personnes pauvres et vulnérables. Par exemple, le programme de subventions alimentaires de l'Égypte a un impact plus important sur la pauvreté que tout autre programme d'aide sociale, y compris le programme TKP (figure 21, panneau A), mais le rapport coût-efficacité (impact par dollar dépensé) des subventions alimentaires est beaucoup plus faible que celui du programme TKP — le programme le plus rentable — parce que les subventions alimentaires sont beaucoup plus coûteuses que le programme TKP et qu'un grand nombre des avantages de ces subventions vont aux ménages non pauvres et non vulnérables (figure 21, panneau B). En Jordanie, le programme Takaful est le poste le plus redistributif et le plus rentable du budget du pays (figure A3) (Rodriguez-Takeuchi et Wai-Poi, 2021). Son impact sur la pauvreté est encore plus important que la subvention au pain (aujourd'hui abandonnée), car bien que cette dernière ait atteint 80 % de la population, les avantages étaient faibles<sup>13</sup>. La rentabilité relative des subventions alimentaires généralisées par rapport aux transferts monétaires ciblés est similaire au Maroc et en Tunisie (figure A2) (AFD, 2020 ; World Bank, 2022f).

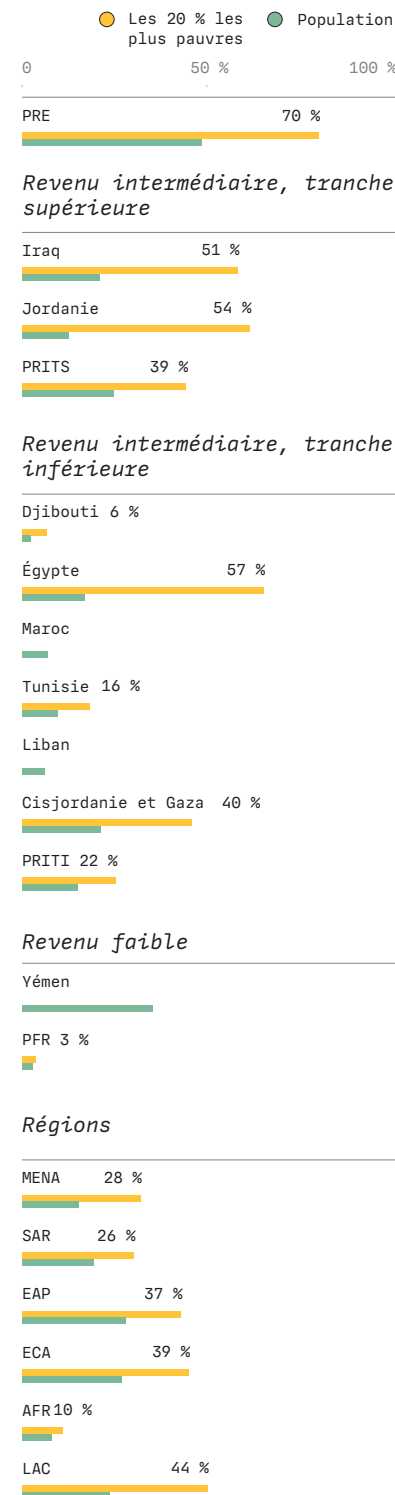
Quelques élargissements de couverture impressionnants, mais la plupart des pauvres ne sont toujours pas couverts par les transferts monétaires

Bénéficiaires de transferts monétaires en pourcentage de la population



Note : Panneau A : Le fonds national d'aide (NAF) de la Jordanie, le programme de transferts monétaires (PTC) de l'Iraq et le programme national d'aide aux familles nécessiteuses (PNAFN) de la Tunisie. Panneau B : la couverture pour chaque pays est calculée en additionnant la couverture des principaux programmes de transferts monétaires ; la couverture du programme de transfert monétaires de l'Iraq est estimée en utilisant le modèle de ciblage de la pauvreté. Source : Panneau A : World Bank, 2022g ; panneau B : enquêtes auprès des ménages, année la plus récente.

Bénéficiaires de transferts monétaires en pourcentage de la population totale et des 20 % les plus pauvres de la population, année la plus récente



11 Les exonérations de frais comprennent les abattements ou les réductions de frais pour des services publics tels que les soins de santé, l'électricité et l'eau.

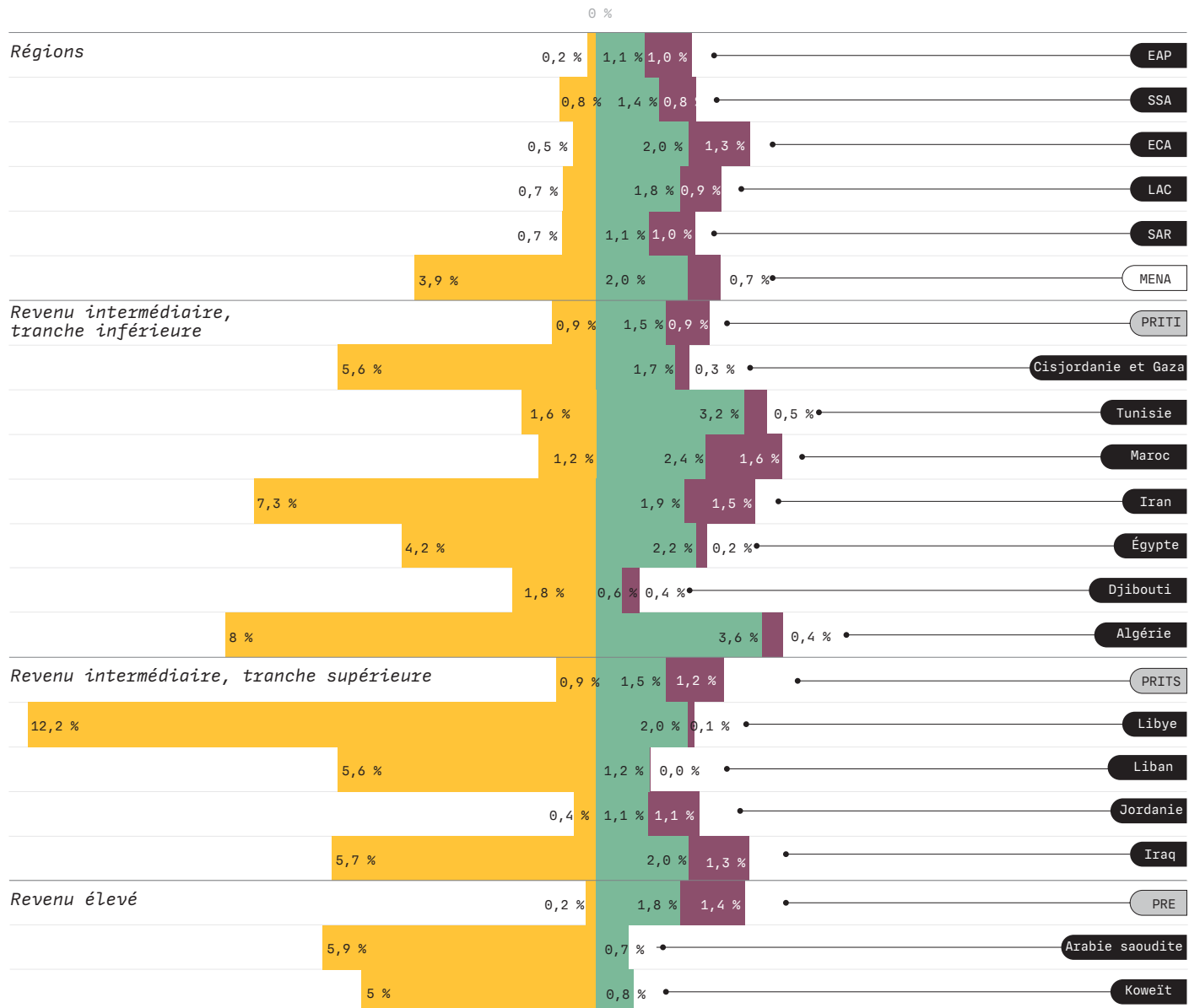
12 Par exemple, la subvention au pain baladi en Égypte fournit à chaque bénéficiaire jusqu'à cinq pains par jour pour un prix subventionné de cinq piastres (0,26 dollar) ; le coût total par pain est de 60 à 65 piastres. La subvention représente environ 1 % du revenu médian des 40 % les plus pauvres de la population. Les cartes de ration alimentaire fournissent une allocation monétaire mensuelle de 50 livres égyptiennes (environ 2,50 dollars), soit environ 6 % du revenu médian des 40 % les plus pauvres, pour acheter des produits parmi plus de 100 produits vendus dans des points de vente administrés dont les prix sont contrôlés (World Bank, 2022h).

13 Environ 38 dollars par personne et par an pour les ménages jordaniens gagnant moins de 25 000 dollars par an. Les bénéficiaires de l'ancien programme de transferts monétaires du fonds national d'aide ont été qualifiés automatiquement et ont reçu 46 dollars par personne et par an.

**De faibles dépenses en transferts monétaires et aide sociale, alors que les subventions à l'énergie sont importantes**

Dépenses en subventions à l'énergie, aide sociale et transferts monétaires en pourcentage du PIB, 2021 ou année la plus récente

● Subventions à l'énergie ● Aide sociale ● Transferts monétaires



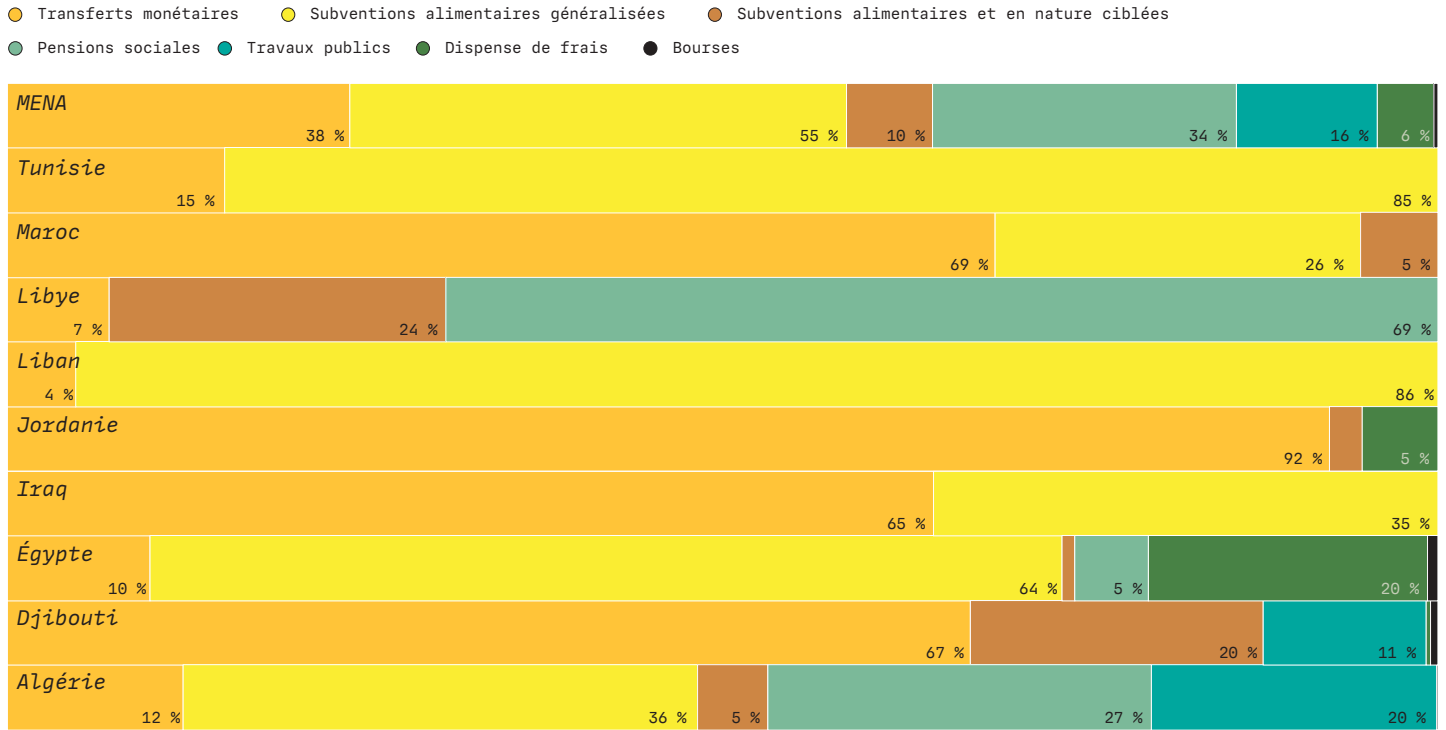
Note : Les dépenses en aide sociale et transferts monétaires excluent les dépenses liées à la COVID et les exonérations de frais de santé. Les subventions alimentaires généralisées sont incluses dans les dépenses d'aide sociale des pays de la région MENA, mais pas dans les moyennes régionales et celles des groupes de revenu. Les subventions à l'énergie sont des subventions explicites aux combustibles fossiles accordées aux consommateurs en 2021.

Sources : World Bank 2022g pour les dépenses en aide sociale et transferts monétaires ; IMF pour les dépenses consacrées aux subventions à l'énergie : (<https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/energy-subsidies>).

« Les dépenses consacrées aux subventions à l'énergie dans la région MENA sont **deux fois** supérieures à celles de l'aide sociale »

### Les subventions alimentaires généralisées représentent la part du lion des dépenses d'aide sociale

Pourcentage des dépenses d'aide sociale par type d'aide, année la plus récente



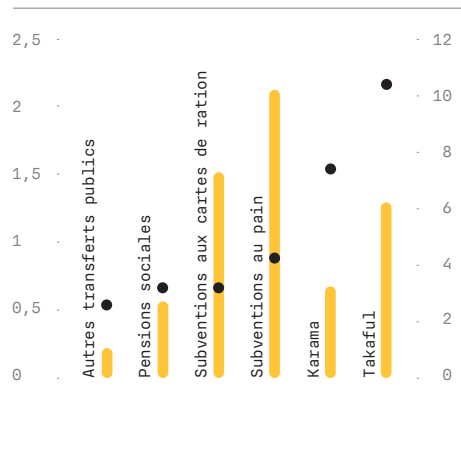
Note : Les subventions alimentaires généralisées incluent les subventions quasi généralisées. Les subventions alimentaires et en nature ciblées incluent les repas scolaires.

Source : World Bank, 2022g.

### Les programmes Takaful et Karama en Égypte sont beaucoup plus rentables que les subventions au pain

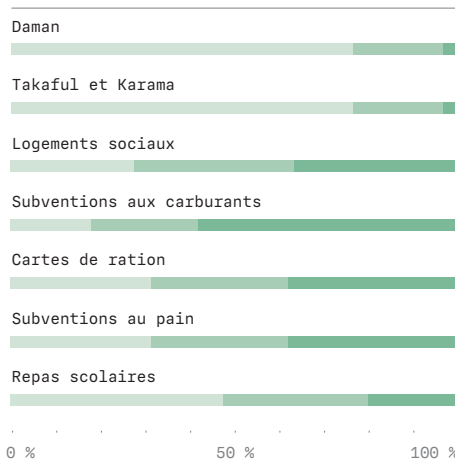
A. Impact sur la pauvreté (réduction en points de pourcentage) et rentabilité (impact/coût) des programmes

- Impact sur la pauvreté (axe de gauche)
- Indice d'efficacité (axe de droite)



B. Part des dépenses des programmes consacrées à chaque groupe d'aide sociale, en pourcentage

- Les 30 % les plus pauvres
- Les 30 % suivants
- Classe moyenne et au-dessus (40 % les plus aisés)



Source : World Bank (2022h).

Il a été démontré que le programme TKP réduit la pauvreté et améliore le capital humain. Dans la région, c'est un exemple rare de programme d'aide sociale ayant fait l'objet d'évaluations rigoureuses qui ont constaté des effets positifs considérables et ont permis de l'élargir et de l'améliorer. Les données montrent que non seulement le programme TKP réduit la pauvreté, mais il renforce et protège aussi le capital humain et les actifs productifs face aux chocs (encadré 2). L'absence d'impact sur la scolarisation relevé dans la première évaluation du programme a conduit à l'application des conditionnalités liées à l'éducation, ce qui a augmenté les taux de scolarisation.



**DES ÉVALUATIONS RIGOREUSES ONT MIS EN ÉVIDENCE LES EFFETS IMPORTANTS DU PROGRAMME TKP ET ONT GUIDÉ L'ÉLARGISSEMENT ET L'AMÉLIORATION DE CE PROGRAMME AU FIL DU TEMPS**

Depuis sa création en 2015, le programme TKP a fourni des transferts monétaires conditionnels ciblés sur la pauvreté à un nombre croissant de ménages pauvres en Égypte. Plusieurs séries d'évaluations rigoureuses ont mis en évidence les effets positifs importants de ce programme et ont contribué à son élargissement et à son amélioration.

La première évaluation réalisée en 2018 a révélé que la probabilité que les ménages bénéficiaires soient pauvres était inférieure de 11,4 points de pourcentage grâce au programme. Le programme a également permis d'augmenter les dépenses alimentaires — en particulier les fruits et la viande — de plus de huit points de pourcentage ainsi que les fournitures scolaires et le transport jusqu'à l'école.

La deuxième évaluation a été réalisée pendant la pandémie de COVID-19 (2022) et a montré des incidences plus faibles du programme sur les dépenses à long terme, y compris pour les aliments nutritifs, bien qu'il ait eu un impact significatif sur le patrimoine total des ménages, tiré par l'investissement de ces derniers dans des actifs productifs. Cet impact positif n'a pas empêché la COVID-19 de nuire au bien-être des bénéficiaires, mais il a réduit la probabilité qu'ils recourent à des stratégies d'adaptation négatives, telles que le retrait des enfants de l'école. Les niveaux d'endettement ont également baissé.

La première évaluation n'a montré aucun impact sur la scolarisation, bien que la non-application des conditionnalités liées à l'éducation explique cet état de fait. La deuxième évaluation, après l'application des conditionnalités, a révélé que le programme a contribué à augmenter le taux de scolarisation primaire de 6 à 8 points de pourcentage et le taux de scolarisation en classes préparatoires de 2 à 3 points de pourcentage. La première évaluation a révélé que le programme réduisait la probabilité de bénéficier d'un traitement contre la malnutrition, mais n'avait aucun impact sur le recours aux soins de santé. La deuxième évaluation a montré certains effets positifs sur la santé, comme une moindre tendance à l'émaciation des enfants âgés de 6 à 23 mois (trop maigre pour leur âge). Enfin, l'impact sur l'égalité des genres dans les familles bénéficiaires a été faible, mais non négligeable.

Source : IFPRI 2018 ; 2022.



# L'assurance sociale ne couvre pas la plupart des travailleurs et les régimes de retraite sont peu viables financièrement

2.3

14 Pour une analyse plus détaillée de l'assurance sociale dans la région MENA, voir le document complémentaire rédigé par Pallares-Miralles (à paraître).

15 Comme les autres pays de la région MENA, la Cisjordanie et Gaza et le Liban disposent de régimes de retraite pour les fonctionnaires et les militaires.

16 Même dans les pays où les cotisations sont obligatoires pour les travailleurs indépendants, il y a généralement plus de restrictions juridiques à l'accès à d'autres formes de programmes d'assurance sociale pour les travailleurs indépendants que pour les travailleurs salariés.

17 Les réserves sont accumulées lorsque les cotisations sont plus élevées que les dépenses de retraite et prélevées lorsque les cotisations sont inférieures aux dépenses de retraite.

Tous les pays de la région, sauf deux, disposent de régimes de retraite ordinaires pour les travailleurs du secteur privé, mais seulement la moitié d'entre eux disposent d'une assurance-chômage<sup>14</sup>. Les régimes de retraite sont le programme d'assurance sociale le plus courant. Ils fournissent un revenu aux travailleurs à la retraite (ou à leurs survivants) et aux personnes handicapées. Tous les pays de la région MENA à l'exception de la Cisjordanie et Gaza et du Liban ont des régimes de retraite à cotisation obligatoire pour les travailleurs salariés du secteur privé (tableau 2)<sup>15</sup>, mais les travailleurs indépendants sont exclus des régimes de retraite dans beaucoup plus de pays (Cisjordanie et Gaza, Djibouti, Émirats arabes unis, Iraq, Liban, Oman, Qatar, Syrie et Yémen) et ne sont pas tenus de cotiser en Arabie Saoudite, à Bahreïn et au Maroc<sup>16</sup>. La plupart des régimes sont conçus comme des régimes à prestations déterminées et des régimes par répartition — les pensions actuelles sont financées par les cotisations actuelles<sup>17</sup>. La plupart des pays disposant de régimes de retraite offrent également une protection contre les accidents du travail, mais seuls 12 pays offrent une assurance-chômage. Tous les régimes d'assurance-chômage sont basés sur les cotisations obligatoires des travailleurs et de leurs employeurs, à l'exception de Bahreïn (l'État verse la contribution de l'employeur) et de l'Égypte et de l'Iran (uniquement les contributions des employeurs). Tous les régimes

d'assurance-chômage sont des régimes à prestations déterminées.

Bien que tous les pays de la région, sauf deux, disposent de régimes de retraite pour les travailleurs du secteur privé, la plupart des travailleurs ne sont pas effectivement couverts par les régimes de retraite, ce qui reflète le degré élevé de l'emploi informel dans la région MENA. La couverture, définie comme le ratio des cotisants actifs à la population active, n'est de 50 % ou plus qu'en Algérie, en Égypte, en Jordanie et en Tunisie, et est particulièrement faible dans les pays du CCG parce que les travailleurs expatriés sont exclus des régimes de retraite (figure 22). La couverture a peu évolué dans les pays de la région MENA (et à l'échelle mondiale) depuis 2010. La faible couverture parmi les travailleurs se traduit par une faible couverture des prestations de retraite pour les personnes âgées (figure 23), bien que de nombreux pays utilisent des programmes non contributifs (pensions sociales) pour accroître la couverture des personnes âgées. La couverture des retraites est faible non seulement parce que de nombreux travailleurs du secteur privé ne cotisent jamais aux régimes de retraite, mais aussi parce que ceux qui cotisent le font généralement pendant une partie de leur vie professionnelle, généralement un tiers ou moins (Forteza et Mussio 2012). La faible densité des cotisations signifie que certains travailleurs n'atteignent pas les années de service minimales requises pour avoir droit à une pension, et d'autres reçoivent de faibles prestations.

TABLEAU

2

Tous les pays de la région MENA, sauf deux, offrent des pensions de retraite aux travailleurs salariés du secteur privé

Couverture de jure de l'assurance sociale des travailleurs du secteur privé, par type de régime d'assurance sociale

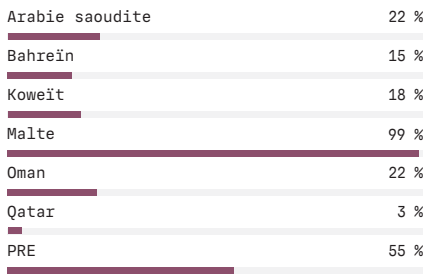
Groupe de revenu	Pays	Pensions	Maladie et maternité	Accident du travail	Chômage	Allocations familiales
Revenu élevé	Arabie saoudite	✓		✓	✓	
	Bahreïn	✓		✓	✓	
	EAU	✓				
	Koweït	✓			✓	
	Malte	✓	✓	✓	✓	✓
	Oman	✓		✓		
	Qatar	✓				
Revenu intermédiaire, tranche supérieure	Iraq	✓	✓	✓		
	Jordanie	✓	✓	✓	✓	
	Liban		✓	✓		
	Libye	✓	✓	✓		
Revenu intermédiaire, tranche inférieure	Algérie	✓	✓	✓	✓	✓
	Cisjordanie et Gaza					
	Djibouti	✓	✓	✓		✓
	Égypte	✓	✓	✓	✓	
	Iran	✓	✓	✓	✓	✓
	Maroc	✓	✓	✓	✓	✓
	Tunisie	✓	✓	✓	✓	✓
Revenu faible	Syrie	✓		✓		
	Yémen	✓		✓		

Source : Pallares-Miralles (à paraître) et ILO (2022).

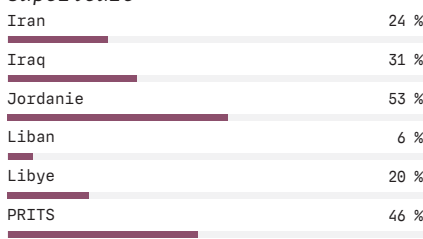
## La plupart des travailleurs de la région MENA ne sont pas couverts par les régimes de retraite

Ratio des cotisants actifs rapportés à la population active, en pourcentage, 2020 ou année la plus récente

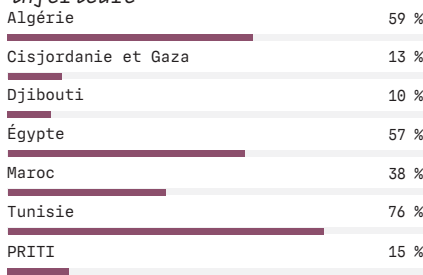
### Revenu élevé



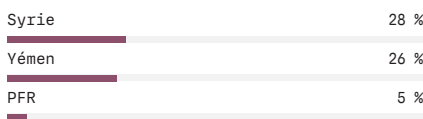
### Revenu intermédiaire, tranche supérieure



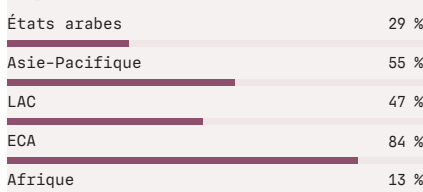
### Revenu intermédiaire, tranche inférieure



### Revenu faible



### Régions

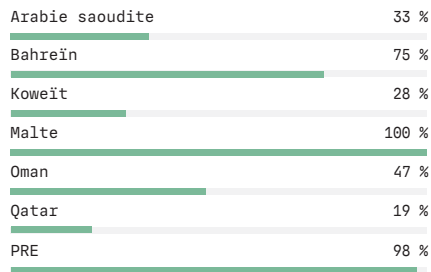


Source : ILO (2022) ; et Pallares-Miralles (à paraître).

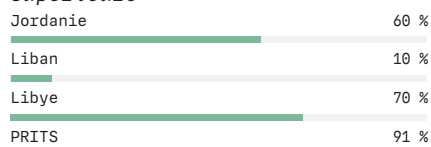
## La plupart des personnes âgées ne reçoivent pas de pension

Ratio des personnes ayant dépassé l'âge légal de la retraite recevant une pension de vieillesse – contributive ou non contributive – par rapport au nombre de personnes ayant dépassé l'âge légal de la retraite, en pourcentage, 2020 ou année la plus récente pour lesquelles des données sont disponibles

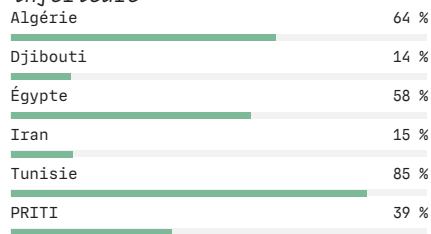
### Revenu élevé



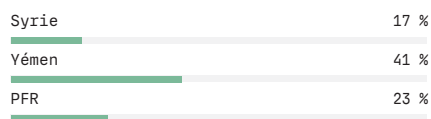
### Revenu intermédiaire, tranche supérieure



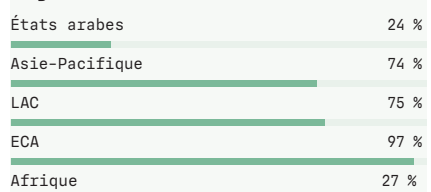
### Revenu intermédiaire, tranche inférieure



### Revenu faible



### Régions



Source : ILO (2022).

des travailleurs du secteur privé qui remplissent les conditions requises pour bénéficier d'une pension n'ont généralement pas cotisé pendant la totalité de leur carrière, mais plutôt pendant la durée minimale de service requise pour prétendre à une pension (figure A4), surtout les travailleurs à faibles revenus. Dans la plupart des pays de la région MENA, les pensions ne sont indexées que de manière ponctuelle, ce qui signifie que la valeur nominale des pensions n'augmente que sporadiquement et n'est pas liée à l'évolution des prix ou des salaires. Des changements ponctuels rendent également les revenus des pensions moins prévisibles, et l'absence d'indexation des pensions sur l'inflation — pratique la plus courante dans le monde — réduit le pouvoir d'achat des pensions au fil du temps, comme le montre le faible montant des pensions des retraités plus âgés en comparaison à celui des pensions des retraités plus jeunes (figure A5).

**Peu de travailleurs sont protégés contre le chômage.** Seuls 12 pays de la région MENA disposent d'un régime d'assurance-chômage obligatoire. Jusqu'en 2022, les Émirats arabes unis n'avaient pas d'assurance-chômage, mais fournissaient une aide non contributive aux chômeurs, tout comme d'autres pays du CCG pour les travailleurs qui ne remplissent pas les conditions requises pour l'assurance-chômage. En 2022, les Émirats arabes unis ont lancé un nouveau programme d'assurance-chômage dans le cadre de réformes visant à attirer les talents et les investissements. Le régime prévoit une rémunération pouvant aller jusqu'à trois mois pour les employés nationaux des secteurs public et privé. Bien que cette indemnisation varie d'un pays à l'autre, les travailleurs peuvent généralement y prétendre après un an de cotisation, comme c'est la pratique à l'échelle mondiale. L'absence d'assurance-chômage (ou d'assistance-chômage) et l'emploi informel élevé se traduisent par un faible nombre de travailleurs de la région MENA ayant accès aux allocations de chômage, d'où les moins de 10 % des chômeurs qui reçoivent une assistance-chômage, sauf à Bahreïn (figure 24). Pour les personnes bénéficiant de cette assistance, les prestations sont généralement plus généreuses que la norme mondiale, avec un taux de remplacement moyen de 83 % du revenu d'emploi pendant la période de chômage initiale.

**Les régimes de retraite dans la région MENA sont généralement peu viables financièrement.** Pour que les régimes de rémunération à prestations déterminées soient financièrement viables, les promesses de prestations doivent être alignées sur les taux de cotisation et l'âge de retraite, ce qui signifie que les décideurs ne peuvent choisir que deux des trois paramètres (prestations, taux de cotisation, âge de la retraite) et laisser le troisième paramètre équilibrer le système. Lorsque les paramètres ne sont pas alignés, les régimes finissent par présenter des déficits de trésorerie (des dépenses de retraite supérieures aux cotisations). Les réserves peuvent initialement couvrir ces déficits, mais une fois qu'elles sont épuisées, les déficits deviennent un passif financier. Les systèmes de pensions des pays de la région MENA sont généralement peu viables financièrement. Dans certains pays, comme la Jordanie (figure 25, panneau A), les systèmes de pensions ont quelques années devant eux avant d'être déficitaires, tandis que dans d'autres, comme la Tunisie (figure 25, panneau B), ils sont déjà déficitaires.

De nombreuses personnes, en particulier les travailleurs à faibles revenus, reçoivent de faibles prestations de retraite en raison de la faible densité des cotisations et d'un défaut d'indexation des pensions. Dans le même temps, les régimes de

retraite des pays de la région MENA ont tendance à offrir des prestations de retraite plus généreuses aux travailleurs à carrière complète (environ 80 % des revenus perçus avant la retraite) que ceux de la plupart des autres pays, bien que la majorité

## La plupart des chômeurs ne reçoivent pas d'allocations de chômage

Ratio des bénéficiaires d'allocations de chômage par rapport au nombre de chômeurs, en pourcentage, 2020



Source : ILO (2022).



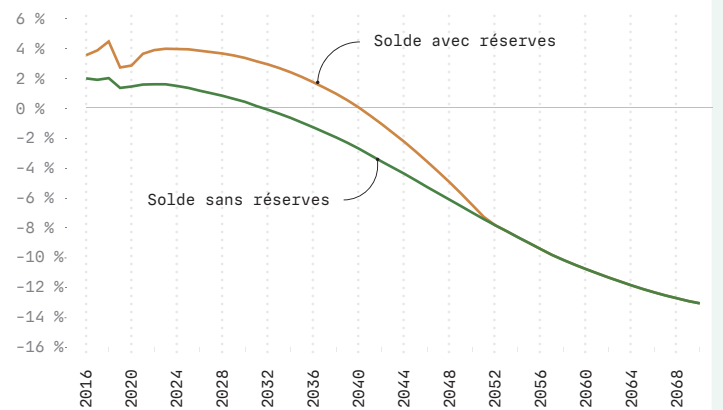
# 50%

la couverture des régimes de retraite pour les travailleurs du secteur privé est supérieure ou égale à 50 % uniquement en Algérie, en Égypte, en Jordanie et en Tunisie

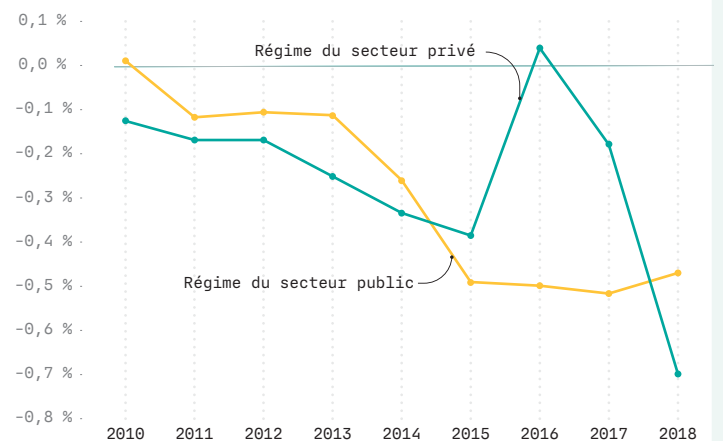


## Les régimes de retraite sont généralement peu viables financièrement

A. Projections financières du solde du régime de retraite jordanien en pourcentage du PIB



B. Solde financier des régimes de retraite tunisiens en pourcentage du PIB



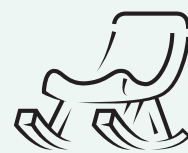
Source : Pallares-Miralles (à paraître).

# « Les régimes de retraite sont peu viables financièrement parce que les prestations promises sont supérieures à ce qu'elles devraient être au regard des cotisations et de l'âge de retraite »

Les régimes de retraite sont généralement peu viables financièrement parce qu'ils sont « généraux » par essence. Les régimes de retraite sont peu viables financièrement parce que les prestations promises sont supérieures à ce qu'elles devraient être au regard des cotisations et de l'âge de retraite. Premièrement, dans tous les pays de la région MENA disposant de données, à l'exception de l'Égypte, les taux d'accumulation des prestations de retraite sont supérieurs aux taux de cotisation et à l'âge normal de départ à la retraite (55 ans) dans la région MENA (figure 26). La deuxième source de déséquilibre est l'âge légal de la retraite qui est bas et, en particulier, les incitations à partir à la retraite avant cet âge (tableau 3) ; tous les pays autorisent une retraite anticipée avec peu ou pas de pénalités<sup>18</sup>, environ 45 % des bénéficiaires de prestations de vieillesse reçoivent une pension de retraite anticipée dans la région MENA, une proportion bien au-dessus de celle des pays hors MENA (20 %). Ainsi, bien que l'âge de retraite légal dans la région MENA soit généralement de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes, les travailleurs prennent souvent leur retraite à 50 ans ou avant. Les prestations aux

survivants sont une autre source de déséquilibre, représentant généralement 100 % des droits du défunt, bien au-dessus de la norme mondiale.

**La retraite anticipée et la faible couverture — en particulier chez les plus jeunes — font que les systèmes de pensions semblent beaucoup plus vieux que la population.** La plupart des travailleurs ne cotiseraient pas au régime de retraite, et ceux qui le font ont tendance à le faire plus tard dans leur vie professionnelle et à prendre leur retraite plus tôt. (Le panneau A de la figure A6 présente un exemple typique de la région MENA). Cela ressort dans les ratios de dépendance du système (retraités/cotisants) qui sont beaucoup plus élevés que les ratios de dépendance de la population (population âgée de 65 ans et plus par rapport à la population âgée de 15 à 64 ans) (figure A6, panneau B). Ainsi, même lorsque les régimes de retraite présentent des excédents du fait de la relative jeunesse de la population, ces excédents se transformeront rapidement en déficits même si les taux de dépendance restent faibles parce que les régimes sont beaucoup plus âgés que la population.



# 45%

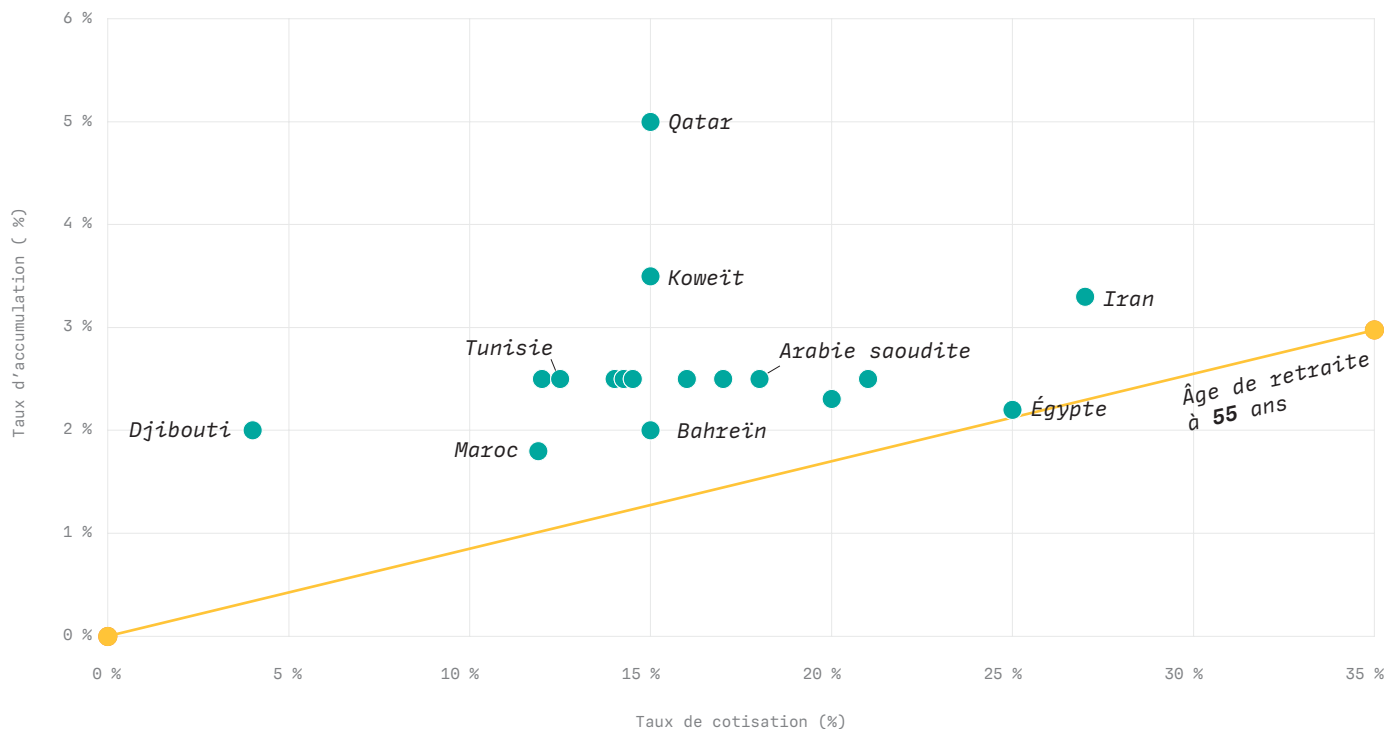
des bénéficiaires de prestations de vieillesse perçoivent une pension de retraite anticipée dans la région MENA

**18** Cela signifie qu'aucun coefficient de réduction des prestations n'est appliqué pour la retraite anticipée ou que le coefficient de réduction est inférieur au coût du paiement de la pension pendant une période plus longue.

FIGURE 26

## Les promesses de prestations de retraite ne peuvent pas être tenues en raison des taux de cotisation et de l'âge de retraite

Taux d'accumulation des prestations de retraite compte tenu des différents taux de cotisation pour un départ à la retraite à 55 ans, en pourcentage



Note : La ligne représente le taux d'accumulation des prestations de retraite nécessaire pour chaque taux de cotisation si l'on veut maintenir le système de retraite à l'équilibre avant un âge de la retraite fixé à 55 ans, en supposant qu'un individu commence à travailler à l'âge de 25 ans et meurt à 80 ans.

Source : Pallares-Miralles (à paraître).



Les déséquilibres inhérents et la fragmentation du système génèrent également des incitations et des inégalités perverses. Les incitations à la retraite anticipée inhérente aux systèmes entraînent des retraites anticipées et défavorisent injustement ceux qui prennent leur retraite à l'âge légal. En outre, la plupart des régimes de retraite de la région MENA rattachent les prestations de retraite aux revenus des dernières années avant la retraite, ce qui incite les travailleurs à s'entendre avec les employeurs pour sous-déclarer leurs revenus au début de leur carrière et les gonfler au cours des dernières années. Ils favorisent en outre injustement les travailleurs ayant des profils de revenus élevés (travailleurs à revenus élevés et moyens) par rapport à ceux dont le profil de rémunération est plus faible (travailleurs à faibles revenus). Les pays de la région MENA disposent souvent de plusieurs régimes de retraite pour les travailleurs des secteurs public et privé, ou de multiples institutions qui perçoivent des cotisations ou versent les prestations (tableau A1). La fragmentation limite la mobilité de la main-d'œuvre, accroît les coûts administratifs et engendre un traitement inégal des travailleurs de secteurs différents. Au Maroc, par exemple, le taux de remplacement maximum est de 100 % pour les travailleurs du secteur public, mais seulement de 70 % pour les travailleurs du secteur privé. Cette situation est non seulement injuste, mais elle incite aussi à travailler dans le secteur public et fait qu'il est plus coûteux pour le secteur privé d'attirer des travailleurs. Ces problèmes sont relevés depuis un certain temps (par exemple, Robalino 2005), mais peu de progrès ont été accomplis pour y remédier.

## Les politiques du travail n'offrent qu'une protection limitée aux travailleurs et aident peu à faciliter l'emploi

2.4

La réglementation du travail offre une protection limitée aux travailleurs de la région MENA tout en pesant sur l'emploi dans certains cas<sup>19</sup>. Dans les pays de la région MENA, la réglementation du travail est essentiellement conforme aux normes internationales fondamentales du travail, mais la plupart des travailleurs de la région n'en bénéficient pas directement parce qu'ils évoluent dans l'informel, et le faible niveau d'application de la réglementation du travail rend difficile la formalisation des travailleurs et la protection des travailleurs du secteur formel. Comme indiqué ci-après, peu de pays de la région MENA imposent des restrictions à l'embauche, mais la plupart appliquent des règles de licenciement restrictives, et bien que le salaire minimum ne soit élevé que dans quelques pays, aucun pays de la région ne dispose d'un mécanisme pour empêcher l'augmentation du salaire minimum. En outre, les pays de la région MENA disposent de certaines des

TABLEAU

3

### Les travailleurs de la région MENA prennent leur retraite trop tôt en raison des incitations inhérentes aux régimes de retraite

	Retraite anticipée	Coefficients de réduction	Âge légal de la retraite	Âge effectif de départ à la retraite (moyenne)
Algérie	59 ans (DS : 32 ans)	1 %	60/55	58
Arabie saoudite (privé)	Quel que soit l'âge (DS : 25)	Aucune réduction	60/55	56
Arabie saoudite (public)	Quel que soit l'âge (DS : 25)	Aucune réduction	60	58
Bahreïn	Quel que soit l'âge (DS : 20/15)	2 %	60/55	54
Cisjordanie et Gaza (public)	-	-	60	60
Djibouti	50	5 %	60/56	-
Égypte	Quel que soit l'âge (DS : 20)	Fixés par la loi	60	57
Iran	50/45 (DS : 30)	Aucune réduction	60/55	55
Iraq (privé)	Quel que soit l'âge (DS : 30/25)	Aucune réduction	60/55	59/57
Iraq (public)	Cas particuliers uniquement	Aucune réduction	50a	58
Jordanie	50	Fixés par la loi	60/55	55
Koweït	Conditions particulières	Aucune réduction	55	54
Liban (public)	Cas particuliers	Aucune réduction	64	64
Libye	-	-	65/60	-
Malte	61	Aucune réduction	65	64
Maroc (privé)	55 ans (DS : 3 240 jours)	Aucune réduction	60	56
Maroc (public)	Quel que soit l'âge (DS : 24/18)	6 %	63	59
Oman	45	3 %	60	55
Qatar	40	2 % - 2,5 %	60	45
Syrie	55/50 (DS : 20)	Aucune réduction	60/55	-
Tunisie (public)	55 ans (DS : 30)	0,50 %	62b	58
Tunisie (privé)	55 ans (DS : 30)	2,00 %	62c	60

Note : DS = durée de service minimale exigée (années de cotisation) pour pouvoir prétendre à une retraite anticipée ; X/X fait référence aux hommes/femmes.  
a. Âge de la retraite obligatoire à 60 ans.  
b. Obligatoire.  
c. Passage progressif à 62 ans.

Le coefficient de réduction est le pourcentage utilisé pour réduire les retraites anticipées pour chaque année précédant l'âge normal de retraite.  
Source : Pallares-Miralles (à paraître).

<sup>19</sup> Pour une analyse plus détaillée du marché et des politiques du travail dans la région MENA, voir le document complémentaire de Moosa (à paraître) et Hatayama, Li et Osborne (2022).



## Les indemnités de licenciement dans la région MENA sont les plus généreuses au monde

Indemnité de licenciement, moyenne par rapport aux travailleurs ayant 1, 5 et 10 ans d'ancienneté, en semaines de salaire, année la plus récente

### Revenu élevé

Arabie saoudite	15
Bahreïn	9
EAU	0
Koweït	15
Qatar	16
PRE	11

### Revenu intermédiaire, tranche supérieure

Iraq	11
Jordanie	0
Liban	0
Libye	15
PRITS	16

### Revenu intermédiaire, tranche inférieure

Algérie	13
Cisjordanie et Gaza	23
Djibouti	0
Égypte	27
Iran	23
Maroc	14
Tunisie	17
PRITI	18

### Revenu faible

Syrie	0
Yémen	23
PFR	14

Source : Base de données *Employing Workers* de la Banque mondiale, 2020 : <https://www.worldbank.org/en/research/employing-workers/data>.

législations les plus restrictives contre l'emploi des femmes dans le monde.

Bien que seuls quelques pays de la région MENA imposent des restrictions à l'embauche, la plupart appliquent des coûts de licenciement élevés. Des coûts de licenciement élevés et une réglementation du travail stricte peuvent avoir pour effet de réduire l'emploi formel — en particulier chez les jeunes et les travailleurs peu qualifiés — et la productivité<sup>20</sup>. La plupart des pays ont des règles de recrutement souples ; seuls l'Algérie, Djibouti, l'Iraq et le Maroc disposent de lois limitant les contrats à durée déterminée. Au Maroc, par exemple, la durée cumulée maximale d'une relation de travail à durée déterminée est de 12 mois. Les indemnités de licenciement (indemnités de fin de service) sont plus élevées dans la région que dans les pays à revenu comparable — près de 27 semaines de salaire en Égypte (figure 27) — et les procédures de licenciement sont lourdes dans les pays en développement de la région MENA<sup>21</sup>. Dans de nombreux pays de la région MENA, l'indemnité de licenciement se substitue à l'assurance-chômage. Alors que l'assurance-chômage est conçue pour protéger les travailleurs qui perdent leur emploi, l'indemnité de licenciement a pour effet de dissuader les employeurs de licencier les travailleurs. En outre, contrairement à l'assurance-chômage, l'indemnité de licenciement dépend de la responsabilité de l'employeur et mutualise les risques financiers au niveau de l'entreprise, de sorte qu'elle n'est souvent pas payée lorsque les entreprises ont des contraintes de liquidité, et les règles pertinentes sont peu suivies (Kuddo, Robalino et Weber, 2015).

Le salaire minimum est relativement élevé dans quelques pays, et aucun pays de la région MENA ne dispose d'un mécanisme pour l'empêcher de devenir contraignant. L'Arabie saoudite, Bahreïn, l'Égypte, et les Émirats arabes unis n'ont pas mécanisme de protection du salaire minimum dans le secteur privé<sup>22</sup>. Dans les pays qui en ont, le ratio du salaire minimum à la valeur ajoutée par travailleur a tendance à être comparable à celui

des autres pays à revenu comparable, mais il est élevé en Cisjordanie et Gaza, en Jordanie, au Maroc et en Tunisie (figure A7). Cependant, même dans ces pays, le salaire minimum ne semble pas (encore) être trop contraignant : la plupart des travailleurs (y compris les travailleurs informels) gagnent plus que le salaire minimum. En général, le salaire minimum n'est révisé que rarement et de façon ponctuelle. Aucun pays de la région MENA ne dispose d'un mécanisme d'ajustement automatique du salaire minimum en fonction de critères objectifs tels que l'évolution du coût de la vie et de la croissance de la productivité, ce qui empêcherait que le salaire minimum ne devienne une contrainte majeure pour l'emploi formel.

Les restrictions légales à l'emploi des femmes sont encore monnaie courante dans la région MENA, plus que dans toute autre région. Les lois et réglementations discriminatoires fondées sur le genre limitent la participation des femmes au marché du travail et entraînent des écarts de salaire entre les hommes et les femmes (Islam, Muzi et Amin, 2019 ; World Bank 2021). Bien que certains pays de la région MENA, tels que l'Arabie saoudite, aient récemment entrepris des réformes notables, les femmes de la région sont confrontées à des lois injustes qui les privent d'autonomie économique. La région MENA affiche l'indice moyen *Women, Business, and the Law* le plus bas au monde (figure 28)<sup>23</sup>, tous les pays de la région, à l'exception du Maroc, se situant bien en deçà du niveau de leurs pairs de revenus comparables. Les obstacles les plus importants pour les femmes sont les restrictions à l'emploi dans certains secteurs et, la nuit, la nécessité d'obtenir l'autorisation d'un mari ou d'un tuteur légal pour travailler, les congés de maternité limités et l'âge de retraite inférieur à celui des hommes. L'Algérie, l'Iran, la Jordanie, Oman et le Qatar ne disposent pas de lois interdisant la discrimination sexuelle dans l'emploi, et moins de la moitié des économies de la région MENA disposent d'une législation imposant une rémunération égale pour un travail de valeur égale.



Crédit photo : ONU Femmes/Christopher Herwig

<sup>20</sup> Voir, par exemple, Bassanini, Nunziata et Venn (2009) ; Harasty (2004) ; et Kugler et Saint-Paul (2004).

<sup>21</sup> Tous les pays en développement de la région MENA et Bahreïn exigent des employeurs qu'ils informent une tierce partie et obtiennent l'approbation de cette dernière avant qu'un employeur ne puisse se séparer d'un travailleur ou procéder à un licenciement collectif.

<sup>22</sup> À Bahreïn et en Égypte, il existe un salaire minimum pour le secteur public. En Arabie saoudite, il existe une politique poursuivie à travers le système de quotas du programme Nitaqat qui équivaut (essentiellement) à un salaire minimum pour les travailleurs saoudiens.

<sup>23</sup> L'indice *Women, Business, and the Law* mesure les différences juridiques entre l'accès des hommes et des femmes aux opportunités économiques dans 190 économies. Il s'agit de la moyenne de huit indicateurs représentant les différentes phases de la carrière d'une femme, évaluée sur une échelle d'un maximum de 100 points.

Dans la région MENA, peu de demandeurs d'emploi bénéficient d'un soutien à l'emploi, en particulier ceux qui sont exclus du marché du travail, et ils ne bénéficient pas non plus du soutien approprié. La plupart des pays de la région MENA offrent un certain type de programme de travail aux demandeurs d'emploi, bien que moins qu'en Europe et en Asie centrale et du Sud (figure 29). Le type de soutien le plus courant est celui des services d'intermédiation entre les chercheurs et les offres d'emploi, principalement par le biais de plateformes en ligne. La plupart des pays proposent également des programmes de formation et de soutien à l'insertion professionnelle tels que des subventions salariales et des allocations. Seulement la moitié des pays de la région MENA fournissent des services de conseil, et les programmes d'apprentissage et de stage sont rares (Angel-Urdinola et Tanabe, 2012). Bien que les données sur les programmes d'emploi soient limitées, il existe des données probantes qui témoignent des insuffisances. Premièrement, la couverture de ces programmes tend à être limitée par rapport au nombre de demandeurs d'emploi. Deuxièmement, qu'il s'agisse des subventions salariales ou de la formation, les programmes ciblent généralement les demandeurs d'emploi ayant fait des études supérieures (Angel-Urdinola et Tanabe, 2012). Peu de programmes ciblent les pauvres ou ceux qui ont plus besoin d'aide, comme les personnes dif-

ficiles à employer et les travailleurs qui occupent des emplois informels peu productifs et ils ne reçoivent pas non plus le soutien nécessaire pour les intégrer au marché du travail. Troisièmement, les programmes de formation sont généralement de piètre qualité et sans rapport avec les besoins du marché. Quatrièmement, les programmes de travail sont généralement très fragmentés entre plusieurs organismes publics.

Les programmes d'inclusion économique destinés aux pauvres sont rares et ne couvrent généralement que peu de bénéficiaires. Malgré l'importance croissante et les résultats prouvés de ces programmes à travers le monde, seuls quelques-uns d'entre eux sont mis en œuvre dans la région MENA, et une proportion plus faible de bénéficiaires est couverte que dans les autres régions. En 2020, seulement 1 % du nombre total de bénéficiaires de ces programmes dans le monde provenait de la région (Andrews *et al.*, 2021). Seuls neuf pays disposent d'une forme ou une autre de programme d'inclusion économique (Cisjordanie et Gaza, Djibouti, Égypte, Iraq, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie et Yémen). Peu de ces programmes sont liés à l'aide sociale. Une exception notable est l'initiative FORSA en Égypte, un programme d'inclusion économique embryonnaire lié au programme TKP.

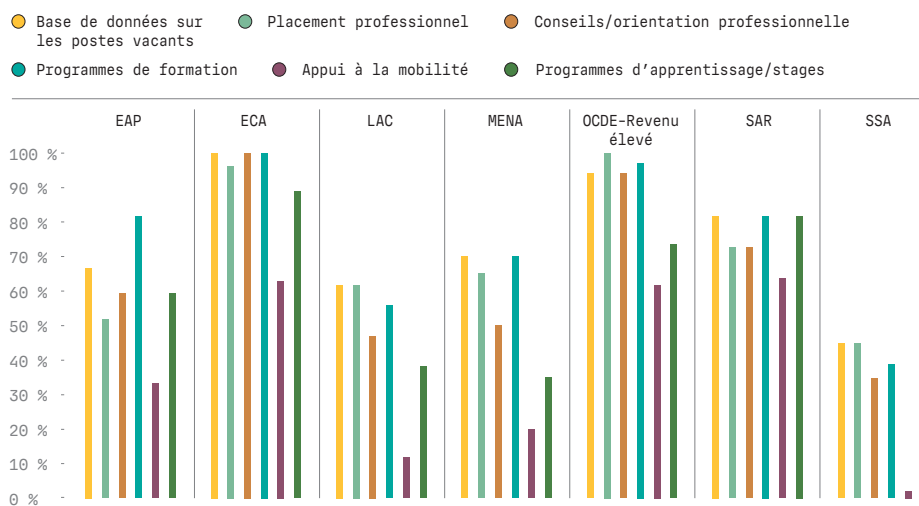
« Dans la région MENA, peu de demandeurs d'emploi bénéficient d'un soutien à l'emploi, en particulier les jeunes et les femmes peu qualifiés »

FIGURE

29

La région MENA dispose de peu de programmes sur le marché du travail en cours

Proportion de pays de chaque région offrant différents types de programmes en cours axés sur le marché du travail, en pourcentage



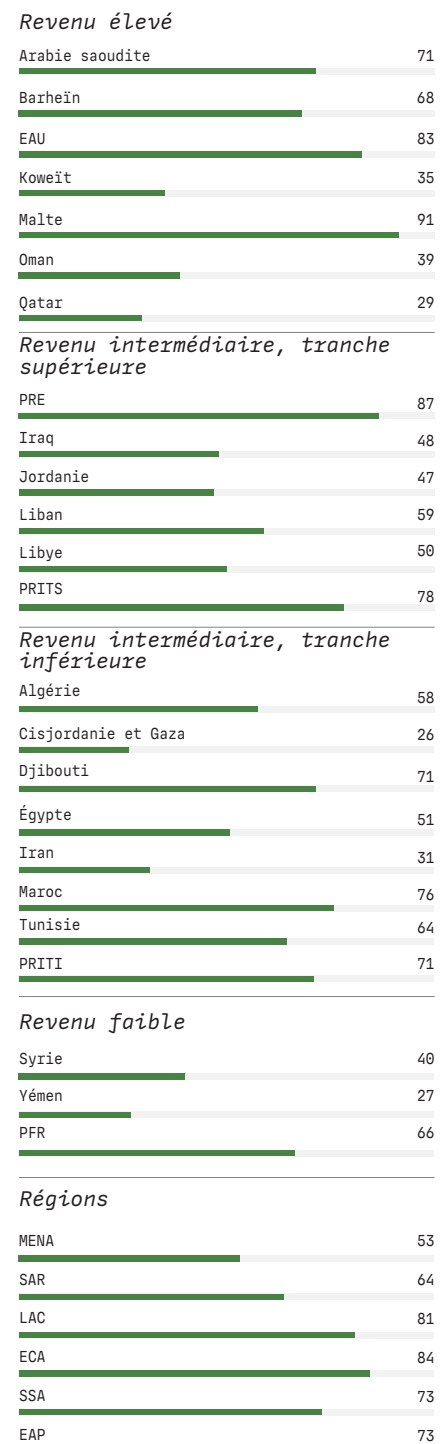
Source : Ulku et Georgiva 2022.

FIGURE

28

La région MENA est celle qui impose le plus de restrictions juridiques à l'emploi des femmes

Indice Women, Business, and the Law, 2023



Source : World Bank 2022a.

# Les systèmes de protection sociale seront de moins en moins en phase avec la réalité de demain

2.5

**L**e vieillissement de la population, les évolutions technologiques et le changement climatique façonneront les économies de demain et accroîtront la demande de protection sociale. Bien que les populations de la région MENA soient jeunes, elles devraient vieillir plus rapidement au cours de ce siècle que dans n'importe quelle autre région du monde (figure 30). Le vieillissement de la population augmentera la demande de pensions et de soins de longue durée. Les évolutions technologiques s'accroissent et rendent les emplois plus exigeants en compétences, ce qui augmente la demande de travailleurs hautement qualifiés au détriment des travailleurs peu qualifiés (Ridao-Cano et Bodewig, 2018). Bien que ce changement se produise plus lentement dans les pays de la région MENA que dans leurs pairs à revenu comparable (figure A1), les emplois à niveau de compétences faible et moyen seront de plus en plus détruits, ce qui augmentera la demande

d'aide sociale, d'assistance-chômage et d'aide à l'emploi pour permettre aux travailleurs de retrouver un emploi. Le changement climatique exacerbera la baisse des précipitations, l'augmentation des températures et l'aridité des sols dans la région MENA, ce qui mettra encore plus à rude épreuve les approvisionnements en eau et les systèmes de production alimentaire. Les chocs climatiques affecteront particulièrement les populations pauvres et vulnérables, qui auront besoin d'aide pour se préparer à ces chocs, les gérer et s'y adapter.

**Les systèmes de protection sociale en place dans la région MENA sont mal préparés pour relever ces défis.** Les régimes de retraite et de chômage ne couvrent pas la plupart des travailleurs, et les soins de longue durée formels sont presque inexistants. Le vieillissement de la population accélérera la faillite des régimes de retraite peu viables financièrement. Les programmes de transferts monétaires ont généralement une



→ Bien que les populations de la région MENA soient jeunes, elles devraient vieillir plus rapidement au cours de ce siècle que dans n'importe quelle autre région du monde

couverture limitée, les systèmes de mise en œuvre ne sont pas préparés pour faire face à des expansions importantes ou pour répondre à des chocs importants, les programmes de travail ont tendance à être de petite envergure et les systèmes de mise en œuvre ne sont pas prêts à faire face à de grandes expansions.

**Au-delà des « données tangibles », les habitants de la région MENA ne sont plus satisfaits des systèmes de protection sociale existants.** La plupart veulent plus d'égalité et de redistribution des revenus, et ils ne sont pas satisfaits des instruments de protection sociale que les pouvoirs publics utilisent pour redistribuer les revenus et la richesse. Selon les données de la vague 7 (2017-2020) de l'Enquête mondiale sur les valeurs, tous les pays de la région MENA étudiés à l'exception de l'Iraq (Égypte, Iran, Jordanie, Liban, Tunisie) préfèrent une plus grande égalité des revenus et

une redistribution plus grande que toute autre région étudiée à l'exception de l'Europe de l'Est (figure A8). Les mêmes données montrent que la plupart des individus craignent de perdre leur emploi ou de ne pas en trouver<sup>24</sup>. Dans le même temps, la plupart des gens ne sont pas satisfaits des efforts déployés par les pouvoirs publics pour réduire l'écart entre les riches et les pauvres (figure 31, panneau A) et créer des emplois (figure 31, panneau B), ni des systèmes de sécurité sociale (figure 31, panneau C). Dans l'ensemble, le manque de confiance à l'égard des pouvoirs publics — principalement associé à une perception de corruption — peut en partie expliquer cet état de fait (Diwan, Tzannatos et Akin, 2018), mais une partie du mécontentement à l'égard des politiques redistributives est réelle, car la plupart des gens sont satisfaits d'autres services publics tels que l'éducation et les soins de santé.

« Le vieillissement de la population, les évolutions technologiques et le changement climatique façonneront les économies de demain et accroîtront la demande de protection sociale »

<sup>24</sup> Bien que 78 % des personnes interrogées dans la région MENA soient plus instruites que leurs parents, seulement 44 % ont déclaré être mieux loties que leurs parents, ce qui indique que la mobilité intergénérationnelle des revenus est plus limitée que la mobilité intergénérationnelle de l'éducation.

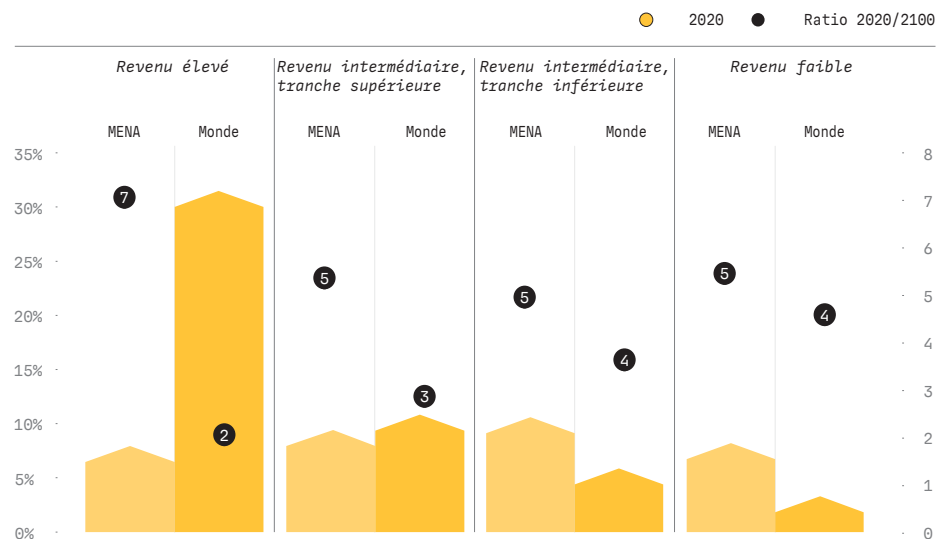


FIGURE

30

**La région MENA vieillit plus vite que toute autre région**

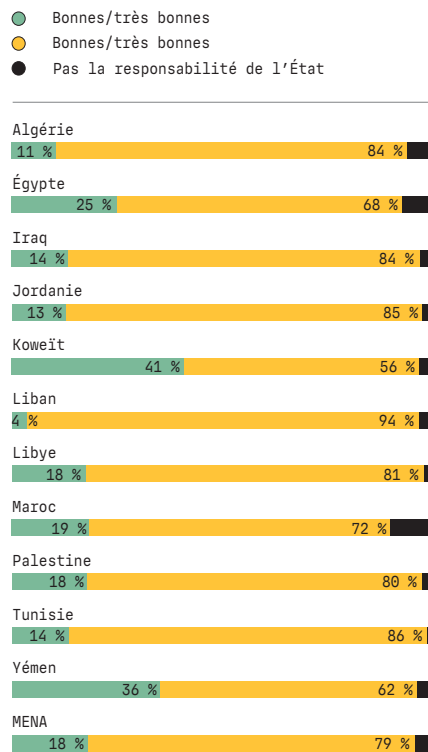
Proportion de la population âgée de 65 ans et plus en 2020 – barres (axes de gauche) – et ratio de la part projetée en 2100 par rapport à la part en 2020 – points (axes de droite)



Source : United Nations (2022).

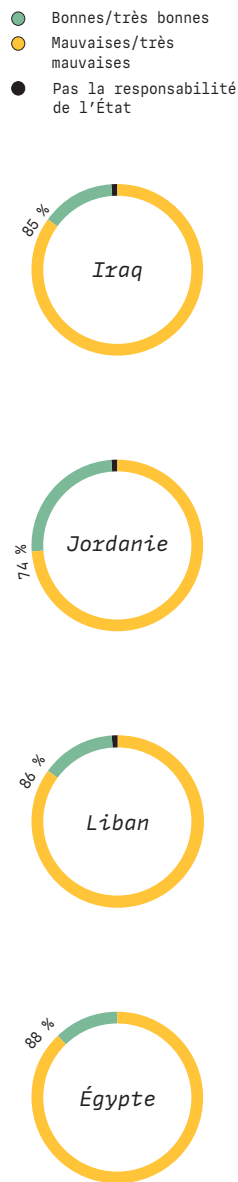
### La plupart des habitants de la région MENA ne sont pas satisfaits des politiques de redistribution et de création d'emplois

A. Satisfaction à l'égard des politiques visant à réduire l'écart entre les riches et les pauvres, en pourcentage

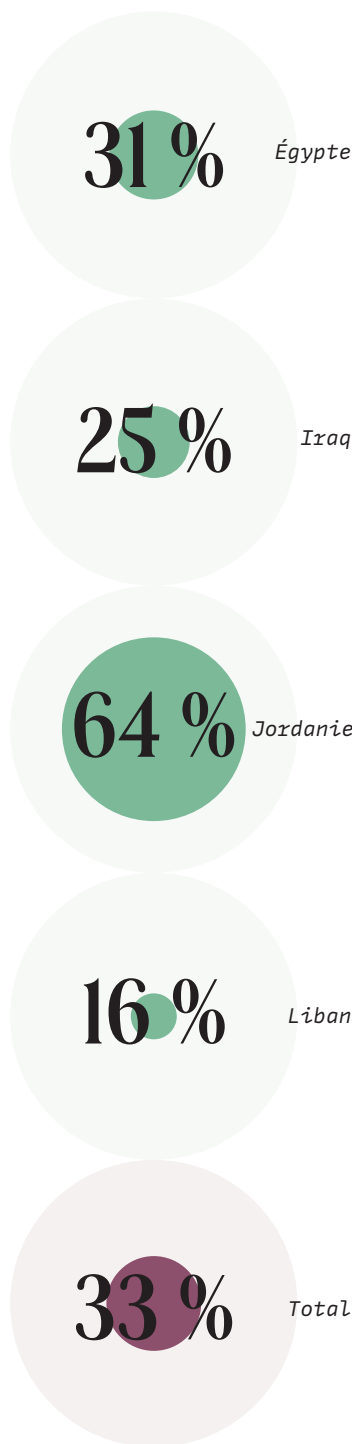


Source : Panneau A : Baromètre arabe, vague 5 (2018-2019) : <https://www.arabbarometer.org/surveys/arab-barometer-wave-v/> ; panneaux B et C : Haerpfer et al., (2022).

B. Satisfaction à l'égard des politiques de création d'emplois



C. Satisfaits des systèmes de sécurité sociale, en pourcentage



« La plupart [des habitants de la région MENA] veulent plus d'égalité et de redistribution des revenus, et ils ne sont pas satisfaits des instruments de protection sociale que les pouvoirs publics utilisent pour redistribuer les revenus et la richesse »







CHAPITRE



# Repenser la protection sociale dans la région MENA

PAGES  
45-76

**L**es systèmes de protection sociale de la région MENA traînent à être mis à niveau. Les systèmes de protection sociale peuvent jouer un rôle crucial dans la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité, principalement en luttant contre l'exclusion du marché du travail, mais les systèmes de protection sociale dans la région MENA offrent souvent une protection limitée aux personnes dans le besoin, et nombreuses sont les inefficacités. La plupart des habitants de la région MENA sont de plus en plus insatisfaits de ces systèmes, qui deviennent de moins en moins adéquats à mesure que les pays se confrontent aux effets du vieillissement de la population, des évolutions technologiques et des chocs climatiques. La pandémie et la crise déclenchées par la guerre en Ukraine mettent plus que jamais en évidence les insuffisances des systèmes de protection sociale tout en offrant une occasion unique de mener des réformes.

La protection sociale dans la région MENA doit être repensée pour la rendre plus inclusive. Cela nécessite d'élargir et d'accroître le niveau de protection des personnes dans le besoin tout en veillant à la responsabilité financière et en réduisant au maximum les incitations perverses. Ce rapport recense les réformes prioritaires adaptées à différents groupes de pays de la région MENA dans trois grands domaines stratégiques : la mise en place de systèmes fondamentaux pour assurer une protection sociale efficace et efficiente, l'amélioration de la protection des personnes tout au long de l'échelle de répartition de l'aide sociale et du travail, et l'amélioration de l'efficacité et du financement de la protection sociale. Les domaines d'action et les réformes prioritaires sont étroitement alignés sur les priorités stratégiques de la Stratégie pour la protection sociale et l'emploi de la Banque mondiale. Ce rapport pose un regard nouveau sur ces questions. Il s'appuie sur l'expérience de la COVID-19 pour mettre en évidence l'importance de la mise en place de systèmes de mise en œuvre modernes ; propose une approche pour appréhender l'informalité qui met l'accent sur la protection et l'amélioration de la productivité des travailleurs informels ; et contribue au débat sur le vieillissement, y compris le vieillissement actif et les soins de longue durée. Il fournit des orientations sur l'agencement des réformes en vue de mettre en place un système de protection sociale inclusif et pour obtenir un soutien politique pour ces réformes.



## Mise en place des systèmes fondamentaux pour la protection sociale

3.1

**L**es stratégies de protection sociale devraient s'accompagner de systèmes de mise en œuvre modernes. Des stratégies de protection sociale sont nécessaires pour définir la vision et le cadre d'un ensemble cohérent d'instruments de protection sociale tout au long de l'échelle de répartition du travail et du bien-être, mais pour les mettre en œuvre avec succès, il faut des systèmes modernes pour apporter le soutien voulu aux personnes indiquées au bon moment et au moindre coût. Les systèmes de mise en œuvre modernes sont des sortes de guichets uniques pour assurer la protection sociale (World Bank, 2020). Ils comprennent une phase d'évaluation qui est commune à tous les programmes et porte sur la sensibilisation, l'enregistrement et l'évaluation des besoins des bénéficiaires potentiels. Partant de là, les ménages et les individus remplissant les critères voulus sont inscrits dans les programmes, et les prestations sont fournies par le biais d'une plateforme commune (pour les paiements) ou par des prestataires de services spécifiques en fonction du programme. Ce processus s'accompagne d'un suivi continu des bénéficiaires et de la gestion des griefs. Les technologies numériques ont facilité la mise en place de systèmes de mise en œuvre modernes, grâce notamment aux systèmes d'identification électronique, à l'enregistrement et aux échanges de données en ligne, et aux paiements numériques. Les principaux



## 1 Inclusion

Pour atteindre autant de personnes qui ont besoin d'aide que possible. Les principales caractéristiques des systèmes modernes de prestation qui contribuent à la réalisation de cet objectif incluent la sensibilisation, y compris par le déploiement de travailleurs sociaux, pour s'assurer que les gens sont au courant des programmes et des moyens de solliciter un soutien, en particulier les segments les plus pauvres et les plus vulnérables de la population ; les registres sociaux, qui couvrent une grande partie de la population (comme en Arabie saoudite, en Égypte et en Jordanie), sont dynamiques (enregistrement à la demande) (comme dans le système intégré d'aide sociale de la Türkiye) et comportent plusieurs moyens d'y accéder (en ligne, en personne, par téléphone) (comme en Jordanie) ; de solides mécanismes de règlement des griefs assortis de multiples canaux d'accès pour garantir un traitement équitable de tout le monde et pour s'assurer que les erreurs sont corrigées ; et des systèmes communs pour fournir un soutien aux ressortissants nationaux et aux non-ressortissants, quelle que soit la source du financement (comme dans le système intégré d'aide sociale de la Türkiye)<sup>25</sup>.

## 2 Efficacité sur le plan des résultats

Pour déterminer le bon programme de soutien pour les bonnes personnes et le fournir au bon moment, grâce à des registres sociaux comportant des informations complètes et à jour ; des outils robustes pour évaluer les besoins et les conditions et hiérarchiser l'aide aux plus démunis ; recours à des travailleurs sociaux pour aider à élaborer et mettre en œuvre des programmes de soutien en faveur des populations les plus pauvres et les plus vulnérables (par exemple, *Chile Solidario*) ; et la numérisation des processus de prestation et des paiements.

## 3 Efficacité sur le plan des coûts

Pour réduire les coûts administratifs, les répétitions inutiles de tâches et les erreurs, notamment par l'unification des processus des programmes et entre ceux-ci (facilitée par des processus communs d'admission et d'évaluation des besoins) ; des outils robustes pour évaluer les besoins et la situation ; et numérisation des processus, tels que les paiements et la vérification de l'identification et des données.

## 4 Capacité de réaction aux chocs

Pour identifier et venir en aide rapidement aux personnes touchées par des chocs, notamment grâce à des registres sociaux dynamiques et de grande envergure ; outils permettant d'évaluer rapidement les besoins et la situation ; et numérisation des processus et des paiements. Ces caractéristiques de réaction aux chocs ont prouvé leur utilité pendant la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine.

## 5 Complémentarité des instruments de protection sociale

Les différentes plateformes de mise en œuvre des programmes d'aide sociale, d'assurance sociale et de travail devraient être interconnectées (par le biais de systèmes interopérables) afin d'assurer la complémentarité des instruments de protection sociale.

objectifs et caractéristiques d'un système moderne de prestation sont les suivants :

**La mise en place de systèmes modernes de prestation de protection sociale est une priorité de réforme pertinente pour tous les pays de la région MENA.** Les systèmes modernes de prestation sont l'épine dorsale des systèmes de protection sociale améliorés. La plupart des pays de la région MENA ont accompli des progrès sur certains éléments de ces systèmes, notamment les identifications uniques, les registres sociaux et les paiements numériques, et des pays comme l'Égypte, la Jordanie et le Maroc ont déjà entrepris de mettre au point des systèmes intégrés de prestation pour la protection sociale. La Jordanie met en place des systèmes de mise en œuvre interopérables pour les programmes d'aide sociale, d'assurance sociale et de travail (encadré 3). En Égypte, le programme TKP échange des données avec le registre national unifié — le plus grand registre social fédéré de la région MENA, couvrant l'ensemble de la population — pour vérifier automatiquement les données et aider à identifier le capital humain complémentaire (en espèces) et l'aide à l'inclusion économique des pauvres. Le registre social unifié du Maroc est un guichet unique pour les programmes d'aide sociale qui seront utilisés pour mettre en œuvre un ambitieux programme de réforme de la protection sociale.

<sup>25</sup> En réponse à la crise des réfugiés syriens, les acteurs internationaux et gouvernementaux s'emploient de plus en plus à aligner et à intégrer les systèmes, le système intégré d'aide sociale de la Türkiye faisant office de modèle à suivre (Seyfert et al., 2019).

### JORDANIE : MISE EN PLACE DE SYSTÈMES INTÉGRÉS DE PRESTATION POUR LA PROTECTION SOCIALE

En 2019, le National Aid Fund (Fonds d'aide national) (NAF) de la Jordanie a mis en place une plateforme moderne pour son nouveau programme de transferts monétaires baptisé Takaful. La plateforme utilise les technologies numériques pour automatiser les processus, notamment pour l'enregistrement des ménages, la vérification des données, l'évaluation des besoins et la hiérarchisation de l'aide, l'inscription des bénéficiaires et la numérisation des paiements par le recours à des comptes bancaires élémentaires et à des portefeuilles électroniques. Pour assurer l'accès, le NAF a mené des activités de sensibilisation aux niveaux national et local, et les ménages peuvent bénéficier d'une aide à l'inscription au programme en se présentant en personne dans un bureau du NAF ou par téléphone. Une grande partie des informations d'inscription sont préremplies et vérifiées par rapport aux bases de données de plus de 30 organismes publics, dont la Social Security Corporation (SSC) et le ministère du Travail, par le biais de l'agrégateur de données du registre national unifié (NUR). L'interopérabilité avec la SSC et d'autres organismes permet au NAF de déterminer les revenus et les actifs formels, qui sont utilisés comme données d'exploitation dans un outil qui sert à mesurer le niveau de bien-être des ménages. Les données administratives sont mises à jour régulièrement. La plupart des ménages sont inscrits à des séances d'informations à l'intention des bénéficiaires au cours desquelles des informations de base sur les options de paiement numérique sont également présentées. Le NAF examine les demandes tout au long de l'année, en remplaçant les ménages qui ne sont plus admissibles par de nouveaux ménages admissibles en fonction de leur niveau de bien-être.

Les caractéristiques de réactivité aux chocs du programme Takaful, notamment un registre social qui couvre plus de 70 % de la population jordanienne, ont facilité la riposte la plus importante (du point de vue de la couverture), la mieux ciblée et la plus rapide dans la région MENA. Les autorités ont lancé Takaful 2 au premier semestre 2020, fournissant trois mois de transferts monétaires d'urgence à 237 000 ménages qui avaient des revenus informels et sont devenus pauvres. En décembre 2020, elles ont lancé Takaful 3, qui a fourni des transferts monétaires d'urgence à 160 000 ménages sur 12 mois. Pour Takaful 3, tous les bénéficiaires potentiels ont été soumis à des visites virtuelles à domicile pour vérifier certaines des données, qui sont désormais une option utilisée régulièrement aux fins de vérification des données. Tous les paiements de Takaful 2 et 3 ont été effectués sur des portefeuilles électroniques et parallèlement au programme Takaful principal.

La plateforme Takaful a servi de base au registre national unifié, un système de mise en œuvre intégré pour tous les programmes d'aide sociale. La plateforme Takaful était déjà utilisée en 2019 pour fournir des services complémentaires aux ménages pauvres et vulnérables, notamment l'assurance maladie, les allocations d'aide pour l'électricité, les subventions au transport et la subvention au pain.

Entre décembre 2020 et juin 2022, la SSC de la Jordanie a utilisé sa plateforme moderne de prestations de sécurité sociale pour mettre en place un vaste programme de subventions salariales en réponse à la COVID-19, couvrant plus de 100 000 travailleurs dans les entreprises les plus touchées par la pandémie. Grâce à sa plateforme d'échange de données, la SSC a été en mesure de recenser rapidement les entreprises et les travailleurs bénéficiaires. La SSC a ouvert des comptes bancaires conjoints avec les entreprises bénéficiaires pour chaque travailleur et y a versé des subventions après vérification que les entreprises s'étaient acquittées de leurs quotes-parts.

Le ministère jordanien du Travail a lancé une plateforme numérique baptisée Sajjil pour mettre en relation les demandeurs d'emploi et les orienter vers des programmes d'emploi appropriés sur la base d'un profilage statistique. Les centres régionaux pour l'emploi soutiennent également l'inscription en personne ou par téléphone. Cette plateforme est utilisée pour mettre en œuvre le Programme national pour l'emploi, qui fournit un soutien financier aux entreprises en vue du paiement des salaires et de la formation de nouveaux travailleurs. Les paiements conditionnels sont effectués en utilisant la plateforme de la SSC décrite ci-dessus, et les bénéficiaires du programme Takaful sont ciblés pour un soutien en utilisant l'interopérabilité avec la plateforme de ce programme.



# Renforcement de la protection tout au long de l'échelle de répartition de l'aide sociale et du travail

3.2

## Élargir l'aide au revenu et les opportunités aux personnes pauvres et vulnérables

3.2.1

L'élargissement de l'aide au revenu aux pauvres est une priorité pour tous les pays en développement de la région MENA, en particulier ceux qui présentent d'importantes insuffisances en matière de couverture. Le financement des programmes de transferts monétaires peut et devrait augmenter, mais les budgets continueront d'être limités, aussi les efforts d'amélioration de la précision des méthodes utilisées pour recenser les pauvres devraient-ils être déployés (Grosh *et al.*, 2022). Comme on l'a vu plus haut, à l'exception de l'Égypte et de la Jordanie, les programmes de transferts monétaires de tous les pays en développement de la région MENA couvrent nettement moins que la moitié des 20 % les plus pauvres de la population. L'Égypte (encadré 5), l'Iraq et la Jordanie ont considérablement accru la couverture des transferts monétaires en faveur des pauvres en augmentant les financements et en améliorant le ciblage. En Jordanie, l'introduction d'un programme bien mieux ciblé sur la pauvreté, Takaful, a triplé la couverture des transferts monétaires du NAF pour les pauvres entre 2018 et 2021, même si le nombre de bénéficiaires n'a été multiplié que par deux. L'intégration en cours de l'ancien programme de transferts monétaires du NAF au programme Takaful (rebaptisé Programme unifié de transferts monétaires) pourrait porter la couverture à 71 % des pauvres sans frais supplémentaires.

Les transferts monétaires devraient être calibrés en fonction des besoins et du pouvoir d'achat qu'ils confèrent devrait être protégé. Idéalement, les prestations sont assujetties à un certain niveau de revenus minimums — comme le seuil de pauvreté — et calibrés en fonction de l'écart entre les revenus par tête des ménages bénéficiaires et ce niveau minimum. Cette conception relie les montants des prestations aux besoins tout en réduisant les désincitations au travail. Elle est intégrée dans des régimes de revenu minimum garanti, qui sont populaires en Europe et aussi appliqués en Arabie saoudite (Coady *et al.*, 2021)<sup>26</sup>, mais les régimes de revenu minimum garanti nécessitent de bons systèmes de vérification des revenus, or dans les pays en développement de la région MENA, la plupart des revenus sont informels<sup>27</sup>. Les prestations peuvent encore être liées à un certain niveau de revenu minimum et calibrées en utilisant des indicateurs observables et objectifs des besoins, tels que la présence de femmes enceintes et allaitantes, de jeunes enfants, de personnes âgées ou handicapées. Il est important de maintenir la valeur d'achat des transferts monétaires, ce qui nécessite une certaine indexation régulière sur l'inflation. Lorsque les bailleurs de fonds financent des transferts monétaires, comme au Yémen, la fixation de la valeur en devises fortes des prestations peut aider à éviter la perte de pouvoir d'achat due à la dépréciation de la monnaie nationale (encadré 4).

Les pays du CCG peuvent envisager d'autres instruments d'aide au revenu pour soutenir les travailleurs à faibles revenus. Par exemple, un impôt négatif sur le revenu permet de fournir un transfert aux ménages qui déclarent des impôts, mais ne gagnent pas assez pour s'en acquitter, le montant du transfert diminuant et finissant par disparaître à mesure que les revenus approchent puis dépassent le seuil fixé. Bien qu'un impôt sur le revenu purement négatif n'ait jamais été appliqué nulle part au-delà de certaines expériences menées aux États-Unis, le crédit d'impôt sur le revenu — une forme d'impôt négatif qui accorde une subvention aux personnes dont les revenus imposables sont inférieurs à un certain niveau, la subvention étant généralement fonction du revenu et du nombre d'enfants — est un instrument fiscal très utilisé aux États-Unis et dans d'autres pays de l'OCDE (Moffitt, 2003). Les régimes d'impôt négatif sur le revenu exigent de bons systèmes de vérification des revenus, dont disposent la plupart des pays du CCG, et des systèmes d'impôt sur le revenu des personnes physiques qui fonctionnent bien, ce qui n'est pas le cas. Les régimes de prestations d'emploi qui ne sont pas appliqués par le biais du régime fiscal et fournissent une aide au revenu aux familles de travailleurs — très répandus dans la plupart des pays de l'OCDE — sont une solution de rechange (OECD, 2005).

L'amélioration des opportunités pour les pauvres et les personnes vulnérables devrait également être une priorité pour de nombreux pays de la région, en particulier pour les personnes à faible niveau de capital humain. Ces opportunités peuvent être améliorées en accompagnant l'aide au revenu d'interventions qui renforcent le capital humain et les capacités des pauvres et des personnes vulnérables (programmes d'inclusion économique). On constate de plus en plus l'impact positif de la combinaison de transferts monétaires avec des interventions complémentaires visant à améliorer la nutrition, la santé et l'éducation des enfants (Banerjee *et al.*, 2018). Par exemple, la réception de transferts monétaires peut être assujettie à l'utilisation des services d'éducation et de santé — tels que la fréquentation scolaire des enfants et les visites des mères enceintes et des jeunes enfants dans les établissements de santé — et à la participation à des séances d'éducation visant à améliorer les pratiques sanitaires et nutritionnelles (par exemple, le programme « Argent contre nutrition » du Yémen) (Kurdi *et al.*, 2019). Les registres sociaux peuvent également être utilisés pour regrouper dans un paquet l'aide au revenu et les investissements dans le capital humain, comme en Égypte (encadré 5). Des paquets d'aide aux couches les plus pauvres de la population peuvent également être fournis par l'intermédiaire de travailleurs sociaux (encadré 6).

ENCADRÉ

4

### YÉMEN : LE FAIT DE LIBELLER EN DOLLARS LES TRANSFERTS MONÉTAIRES AIDE À PROTÉGER LADITE VALEUR

Depuis 2017, un programme de transferts monétaires financé par la Banque mondiale permet de verser des fonds vitaux au tiers le plus pauvre de la population du Yémen. Les autorités yéménites avaient mis en œuvre le programme, mais celui-ci a été interrompu peu après le déclenchement de la guerre civile à la fin de 2014.

Les prestations de transferts monétaires étaient initialement libellées en rials yéménites et avaient perdu du pouvoir d'achat à mesure que le coût du panier alimentaire minimum augmentait, mais à la fin de 2019, le rial a commencé à se déprécier fortement, en particulier dans le sud du pays, ce qui a entraîné un triplement du coût du panier alimentaire minimum dans le sud (augmentation de 40 % dans le nord) en novembre 2021. (Plus de 90 % des aliments consommés au Yémen sont importés.) En conséquence, le nombre de personnes confrontées à une insécurité alimentaire aiguë élevée est passé de 13,5 millions (45 % de la population) en décembre 2020 à 17,4 millions (54 % de la population) en janvier 2022.

En réponse à la perte de pouvoir d'achat des transferts monétaires et aux conséquences sur l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, le niveau des prestations a été fixé en dollars en novembre 2021, puis converti en rials aux taux du marché dans le sud et le nord avant chaque cycle de paiement. En conséquence, en janvier 2022, le bénéficiaire moyen de transferts monétaires a vu sa prestation doubler par rapport à la prestation initiale qui était libellée en rial.

**26** Une caractéristique intéressante du programme de revenu minimum garanti en Arabie saoudite est que, pour réduire davantage les désincitations au travail, les prestations sont réduites, mais pas totalement supprimées, une fois que les ménages gagnent plus que le revenu minimum.

**27** Bien qu'il existe des méthodes d'imputation des revenus informels, celles-ci sont mieux utilisées pour évaluer les besoins relatifs et prioriser l'aide que pour estimer les écarts de revenus et calibrer les avantages en conséquence.



### ÉGYPTE : L'ÉGYPTE A RÉALISÉ DES PROGRÈS REMARQUABLES DANS L'AMÉLIORATION DE LA PROTECTION DES PAUVRES ET DES OPPORTUNITÉS QUI LEUR SONT OFFERTES

Le programme de transferts monétaires Takaful et Karama (TKP) ont été mis en place en 2015. La composante Takaful est conçue pour atteindre les familles pauvres ayant des enfants (de 0 à 18 ans). Il exige 80 % de fréquentation scolaire et quatre visites de soins de santé pour les mères et les enfants de moins de six ans par an. Le programme Karama offre des prestations aux personnes âgées pauvres, aux orphelins pauvres et aux personnes handicapées pauvres. Le taux de couverture de la population par le programme TKP a quintuplé entre 2016 et 2022 (de 3 à 15 %), et grâce à son mécanisme de ciblage bien pensé, l'expansion du programme a permis d'accroître la couverture des pauvres (définis selon le seuil national de pauvreté) de 21 à 50 %.

Le TKP est de loin le programme de réduction de la pauvreté le plus rentable en Égypte, dépassant de loin le programme d'aide sociale le plus important (subventions alimentaires) parce qu'il coûte beaucoup moins cher que les subventions alimentaires (0,3 % contre 1,4 % du produit intérieur brut), et bien qu'il couvre moins de pauvres (50 % contre pratiquement 100 %), il procure cinq fois plus de prestations. En outre, il a des effets avérés sur le bien-être des ménages et la génération de capital humain (IFPRI, 2018 ; 2022). Conscient de ce succès, le Gouvernement égyptien a étendu le programme à l'échelle nationale. Selon les estimations, le TKP touche jusqu'à 5 millions de ménages en 2023, ce qui en fait le plus important programme de transferts monétaires conditionnels ciblé sur la pauvreté au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MENA).

Le TKP dispose d'un système de mise en œuvre solide, inclusif et efficace, qui va souvent bien au-delà du programme lui-même. Les bénéficiaires sont de plus en plus en mesure de choisir de recevoir leurs prestations par voie numérique ; tous les ménages couverts par le TKP ont reçu une carte de débit. Le programme fournit également des cartes

SIM aux bénéficiaires à des fins de communication et de sensibilisation. Un solide mécanisme de règlement des griefs est utilisé pour recevoir en personne et en ligne les demandes de renseignements et les plaintes concernant le programme et d'y apporter des réponses. Les données des candidats au programme sont vérifiées par recoupement avec le registre national unifié de l'Égypte, le plus grand registre social de la région MENA, qui couvre l'ensemble de la population du pays. Le programme utilise l'évaluation indirecte des ressources pour donner la priorité à l'aide aux ménages les plus pauvres, et la précision du ciblage est conforme aux programmes de transferts monétaires les plus performants à travers le monde.

Le registre du TKP, qui couvre environ 30 % de la population, est utilisé pour fournir une aide complémentaire au renforcement du capital humain aux bénéficiaires du programme TKP, notamment pour lutter contre l'analphabétisme, faciliter l'accès aux soins de santé génésique et aux services de planification familiale, et pour améliorer la nutrition, le bien-être et les conditions de logement des enfants. Le registre a également été utilisé pour introduire en 2019 un nouveau programme d'inclusion économique appelé FORSA, qui est mis à l'essai dans huit des 27 gouvernorats et cible les bénéficiaires du programme TKP qui y participent depuis plus d'un an (ou dans des familles proches du seuil d'admissibilité au TKP). Le programme offre deux paquets possibles : l'un pour le travail indépendant et l'autre pour l'emploi salarié. Avec le premier paquet, les bénéficiaires reçoivent un actif productif pour démarrer des activités génératrices de revenus, ainsi qu'une formation financière et une formation technique sur comment démarrer l'activité. Avec le deuxième paquet, les bénéficiaires reçoivent des services d'intermédiation entre les chercheurs et les offres d'emploi et une formation professionnelle en vue d'un emploi dans le secteur privé. Les deux programmes comprennent des interventions axées sur le comportement.

### LES TRAVAILLEURS SOCIAUX PEUVENT CONTRIBUER À APPORTER DES PAQUETS D'AIDE AUX SEGMENTS LES PLUS PAUVRES DE LA POPULATION

Des programmes comme *Chile Solidario* (Chili), *Puente* (Costa Rica) et *Unidos* (Colombie) font appel à des travailleurs sociaux pour élaborer et mettre en œuvre des programmes d'aide aux couches les plus pauvres de la population. Des programmes similaires sont en cours d'élaboration en Cisjordanie et en Jordanie. Ces programmes reposent sur le principe selon lequel les ménages les plus pauvres ont besoin d'une approche adaptée et intensive de la protection sociale. Les évaluations de ces types de programmes montrent des effets positifs et durables (voir par exemple, Neidhöfer et Niño-Zarazúa 2019).

Les travailleurs sociaux travaillent avec les familles cibles pour évaluer les besoins, les conditions et les capacités et définir les priorités ; élaborer un plan d'action, dont les résultats attendus sont associés à des priorités définies et à des tâches et services spécifiques à réaliser pour atteindre ces résultats ; et soutenir la mise en œuvre des plans d'action, notamment en fournissant directement certains services d'appui (par exemple, un soutien psychosocial), en aidant les familles à obtenir des documents de base (par exemple, cartes d'identité, actes de naissance et de mariage), en facilitant l'accès aux services et programmes d'orientation (par exemple, transferts monétaires, subventions à l'assurance maladie ou services d'utilité collective, programmes de soutien à l'employabilité, services sociaux), et en assurant le suivi des progrès.

Les programmes d'inclusion économique peuvent aider à sortir les pauvres et les personnes vulnérables de la pauvreté. Les programmes d'inclusion économique sont conçus pour accroître la capacité des ménages pauvres et vulnérables à générer des revenus (Andrews *et al.*, 2021). Ces programmes comprennent généralement un ensemble d'interventions dont la composition et l'intensité varient en fonction du niveau de pauvreté et du contexte (par exemple, milieu rural par opposition au milieu urbain). Le modèle de reclassement du programme BRAC — initialement appliqué au Bangladesh — qui a été reproduit dans une cinquantaine de pays (Matin, Sulaiman et Rabbani, 2008), est axé sur les populations rurales extrêmement pauvres. Il s'agit d'un programme de soutien de haute intensité et limité dans le temps pour démarrer et développer des activités génératrices de revenus, y compris la formation technique, les transferts d'actifs de grande valeur (dons, prêts sans intérêt, transferts en nature tels que les animaux d'élevage), l'encadrement et l'inclusion financière. Le modèle a des effets positifs durables (Banerjee *et al.*, 2015). Les programmes d'inclusion économique dans les zones urbaines visent généralement à aider les personnes modérément pauvres et vulnérables à accéder à un emploi salarié. Ils font généralement partie de programmes d'emploi de plus grande envergure — auxquels les pauvres et les personnes vulnérables ont un accès préférentiel — et sont liés à des programmes de transferts monétaires. La plupart des programmes de transferts monétaires avancés (par exemple, *Prospera* au Mexique) ont une composante d'inclusion économique.

**Bien que naissantes, des initiatives d'inclusion économique prometteuses existent dans la région MENA.** L'initiative la plus avancée est FORSA en Égypte (encadré 5), qui est en cours d'essai dans huit des 27 gouvernorats, ciblant toutes les personnes en âge de travailler dans les familles participant au programme TKP depuis plus d'un an (ou dans les familles proches du seuil d'admissibilité au programme TKP). Elle propose deux paquets possibles : l'un pour l'auto-emploi, basé sur le modèle du BRAC, et l'autre pour l'emploi salarié. La stratégie d'autonomisation économique de la Jordanie utilise l'interopérabilité entre les plateformes de Takaful et de Sajjil pour donner à certains bénéficiaires de Takaful un accès préférentiel aux programmes d'aide à l'emploi, tels que le Programme national pour l'emploi, bien que la couverture soit limitée. Pour optimiser la rentabilité, les bénéficiaires de Takaful sont des personnes âgées de 18 à 40 ans dans des ménages proches du seuil de pauvreté, ayant au moins une éducation de base, sans emploi ou ayant un emploi informel<sup>28</sup>. Les pays en développement de la région MENA doivent investir beaucoup plus dans des programmes d'inclusion économique pour les pauvres et les personnes vulnérables. Les exemples ci-dessus apportent quelques suggestions, notamment l'utilisation des programmes de transferts monétaires existants.

## Étendre la protection sociale, en particulier pour les travailleurs informels

3.2.2

**L**es données recueillies dans la région MENA et ailleurs montrent que les efforts visant à formaliser les travailleurs ont peu de chances d'avoir un réel impact sur l'emploi informel. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, le principal moyen de réduire l'emploi informel consiste pour le secteur privé à créer des emplois plus productifs. Les politiques de protection sociale peuvent aider à protéger et soutenir les travailleurs informels. La politique la plus populaire dans la région MENA consiste à formaliser les travailleurs, c'est-à-dire à intégrer les travailleurs informels à des régimes d'assurance sociale obligatoires et à les y maintenir. Cette politique est mise en œuvre par le biais d'incitations (par exemple, le subventionnement des cotisations), la mise en application de la réglementation (par exemple,

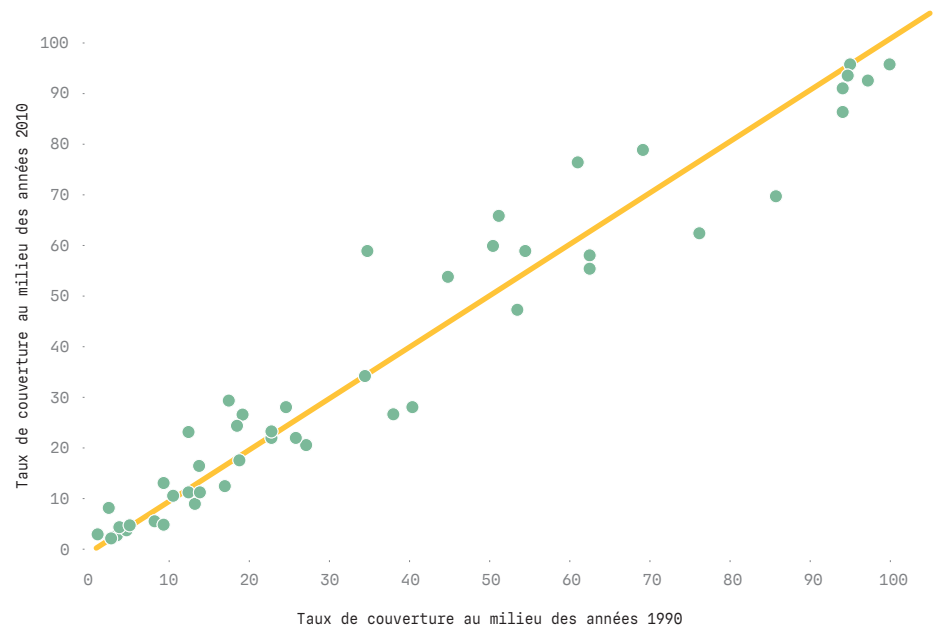
inspections, pénalités) et la sensibilisation. À l'échelle mondiale, ces efforts n'ont guère changé la couverture (figure 32) (Palacios et Robalino, 2020). C'est particulièrement le cas dans les pays en développement de la région MENA, où la plupart des travailleurs informels travaillent dans des microentreprises, que les inspections du travail n'atteignent généralement pas. Cela dit, une application renforcée de la réglementation, notamment par le biais d'inspections du travail fondées sur les risques<sup>29</sup>, peut contribuer à accroître la couverture dans les grandes entreprises. En outre, la simplification des processus administratifs a attiré les travailleurs indépendants (Price *et al.*, 2017), et l'accès aux registres des travailleurs indépendants (par exemple, les agriculteurs en Égypte et en Tunisie, les chauffeurs de taxi en Jordanie) a facilité leur formalisation.

FIGURE

32

**À l'échelle mondiale, la couverture des pensions n'a pas beaucoup évolué avec le temps**

Ratio des cotisants actifs (aux régimes de retraite) par rapport à la population active au milieu des années 2010 (axe vertical) et au milieu des années 1990 (axe horizontal) dans 47 pays, en pourcentage



Source : ILO (2022).

<sup>28</sup> Une seule personne admissible peut être sélectionnée dans chaque ménage couvert par le programme Takaful. Les personnes admissibles dans les ménages qui ne bénéficient pas de Takaful, mais qui sont proches du seuil de pauvreté ou d'admissibilité sont également prises en compte pour bénéficier d'une aide.

<sup>29</sup> Les inspections ciblent les entreprises et les travailleurs autonomes présentant un risque élevé de non-respect de la réglementation du travail. Les inspections du travail sont plus efficaces lorsqu'elles fournissent un appui pour se conformer à la réglementation.

Les pays en développement de la région MENA ont également du mal à faire en sorte que les travailleurs cotisent régulièrement aux régimes de retraite tout au long de leur carrière. Comme on le voit au chapitre 2, une caractéristique distinctive des systèmes de pensions dans la région MENA est la faible densité des cotisations, ce qui est le résultat des entrées et sorties des travailleurs de l’informel et du fait que les travailleurs ne cotisent que durant une partie de leur carrière. En conséquence, de nombreux travailleurs ne sont pas en mesure d’atteindre le nombre minimum d’années de service requis pour prétendre à une pension, ou doivent se contenter de prestations de retraite faibles. La façon dont les régimes de retraite sont conçus a tendance à raccourcir la durée de service dans le secteur formel. En Égypte, par exemple, les travailleurs peuvent recevoir une allocation minimale représentant 65 % du salaire minimum après 15 années de service<sup>30</sup>. Pour les travailleurs percevant le salaire minimum, il n’y a guère d’incitations à cotiser durant une période plus longue, car il faudrait près de 30 ans de service pour recevoir une prestation égale au salaire minimum. En outre, dans de nombreux pays de la région MENA, les prestations de retraite sont calculées sur la base du salaire des dernières années avant la retraite, ce qui incite les travailleurs à cotiser seulement plus tard dans leur carrière. Comme on le verra plus en détail plus loin dans ce chapitre, ces incitations perverses à cotiser tard dans la carrière et à prendre une retraite anticipée sont à éliminer.

Le fait d’intégrer les travailleurs informels à des régimes obligatoires déséquilibrés peut entamer la viabilité de ces régimes. Les simulations réalisées dans plusieurs pays de la région MENA montrent que l’élargissement de la couverture des régimes déséquilibrés augmente les recettes pendant un certain temps et retarde le moment où les régimes tombent en déficit, mais ces déficits finissent par augmenter parce que les travailleurs supplémentaires couverts prennent leur retraite avec des pensions généreuses. Ainsi, les réformes visant à équilibrer les régimes obligatoires et à éliminer les incitations perverses — examinées plus loin dans ce chapitre — doivent accompagner les efforts de formalisation des travailleurs. Les régimes qui offrent des taux de cotisation plus faibles aux travailleurs informels pour adhérer à des programmes obligatoires doivent également ajuster les prestations en conséquence, bien que cela puisse se traduire par de faibles prestations, les rendant moins attrayantes pour les travailleurs. Le nouveau régime marocain pour les travailleurs indépendants en est un exemple. Il fixe une contribution minimale par secteur (les travailleurs peuvent contribuer plus), et les prestations sont liées aux cotisations, mais elles ont tendance à être trop faibles pour les travailleurs à faibles revenus. Les subventions aux cotisations peuvent aider à résoudre ce problème, mais elles doivent être ciblées sur les travailleurs pour lesquels elles sont susceptibles d’avoir un réel impact et financées par les budgets généraux de l’État — et non par les régimes de retraite.

Ce rapport propose une approche de l’informel axée sur la protection et l’amélioration de la productivité des travailleurs informels. Cette approche s’éloigne de la formalisation comme principal objectif des politiques de protection sociale pour les travailleurs informels. Cela ne

veut pas dire que les pays de la région MENA ne devraient pas poursuivre leurs efforts de formalisation des travailleurs. Elles devraient effectivement les poursuivre, et les paragraphes précédents donnent des indications à cet effet, mais les politiques de formalisation sont peu susceptibles d’accroître considérablement la couverture, en particulier pour les travailleurs informels employés dans les microentreprises, et devraient donc être complétées par d’autres instruments pour protéger les travailleurs informels. Ce rapport recommande de réorienter l’attention des politiques sur la protection des travailleurs informels, ce qui inclut, sans s’y limiter, leur formalisation et l’amélioration de leur productivité — un aspect qui est examiné plus loin dans ce chapitre. En outre, tout instrument de protection des travailleurs informels devrait être facilement accessible ; les technologies de paiement mobile peuvent aider en cela, tout comme le déploiement d’unités mobiles de sécurité sociale dans les zones reculées, comme cela se fait au Maroc.

**Les régimes d’épargne volontaire (REV) peuvent contribuer à renforcer la protection des travailleurs informels dans la région MENA.** Les REV sont des programmes à cotisations déterminées et sont donc autofinancés par essence, les cotisations étant volontaires. Ces régimes prennent en compte le caractère irrégulier et imprévisible des revenus informels, mais ils ne fonctionnent que pour les travailleurs informels ayant une certaine capacité d’épargne ; les programmes d’aide au revenu non contributifs sont mieux destinés à ceux qui n’ont pas cette capacité. Pour encourager les travailleurs ayant moins de capacités d’épargne à y participer, les REV offrent généralement des incitations sous forme de cotisations de contrepartie<sup>31</sup>. Les REV devraient en fin de compte servir de passerelle vers des régimes obligatoires bien équilibrés. Pour les rendre plus attrayants, ces régimes devraient d’abord se prémunir contre les risques à court terme tels que le chômage, la perte de revenus et la maladie, et ajouter progressivement l’assurance vieillesse. Les REV peuvent également être utilisés pour fournir des prestations complémentaires aux travailleurs qui contribuent déjà à des régimes obligatoires. Ils sont un instrument complémentaire prometteur pour accroître la couverture des travailleurs informels dans la région MENA.

**Un nombre croissant de pays ajoutent des REV à leur gamme de programmes d’assurance sociale.** Les REV participent de plus en plus à l’effort visant à améliorer la protection tout en assurant la viabilité financière. Les prestations des régimes de retraite obligatoires traditionnels ayant été considérablement réduites depuis les années 1990, les REV ont de plus en plus comblé le déficit, représentant 20 % du revenu de retraite dans les pays de l’OCDE (OECD, 2019a). Les programmes Kiwi Saver de la Nouvelle-Zélande et NEST du Royaume-Uni sont des exemples de REV bien établis, mais il existe également des initiatives dans des pays en développement (Rudolph, 2019 ; World Bank et DFAT, à paraître). Bien que ces programmes soient principalement destinés aux travailleurs formels, certains sont ouverts aux travailleurs informels et ont considérablement augmenté la couverture, comme en Chine (encadré 7) et en Türkiye (Rudolph, 2019). Les deux pays proposent des cotisations

de contrepartie considérables, en particulier la Chine, et la Türkiye rend l’inscription automatique lorsque les travailleurs changent d’emploi, ce qui réduit les coûts de transaction. La plupart de ces régimes comportent des mesures visant à décourager les sorties du système, telles que l’assujettissement du bénéficiaire d’autres prestations au versement des cotisations. D’autres pays en développement tirent parti des technologies financières pour introduire des REV spécifiques aux travailleurs informels, notamment en Colombie, en Inde, au Kenya, au Nigéria, au Rwanda et en Thaïlande (Güven *et al.*, 2021)<sup>32</sup>.

**Les comptes d’épargne-retraite peuvent aider à protéger les travailleurs étrangers.** Les travailleurs expatriés n’ont pas accès aux régimes d’assurance sociale dans les pays du CCG. Dans le meilleur des cas, ils reçoivent un paiement forfaitaire à la fin de leur service. Les comptes d’épargne retraite et le rattachement automatique des travailleurs aux systèmes de pensions de leur pays d’origine, le cas échéant, peuvent renforcer la protection des travailleurs étrangers des pays du CCG et d’autres pays de la région MENA qui comptent un grand nombre d’expatriés. Le Dubai International Financial Center a lancé en juillet 2022 un programme d’épargne pour les employés expatriés du secteur public — le régime d’épargne pour les employés du gouvernement de Dubaï — avec pour projet de l’étendre aux employés du secteur privé. Ce dispositif vise à accroître l’épargne et la protection des travailleurs étrangers tout en aidant à attirer des talents à Dubaï. L’ancienne prestation de fin de service sera intégrée au nouveau régime d’épargne. Dans les pays où les régimes nationaux d’assurance sociale couvrent les travailleurs expatriés, il est possible d’accroître la transférabilité des pensions grâce à des accords bilatéraux avec les pays d’origine. De tels accords existent déjà dans certains pays de la région MENA pour leurs ressortissants qui émigrent à l’étranger<sup>33</sup>. Un accord à l’échelle de la région MENA pourrait également être envisagé pour faciliter la mobilité en son sein<sup>34</sup>.

**Les prestations de retraite devraient être suffisantes pour assurer une protection efficace.** Les pensions sont suffisantes lorsqu’elles permettent d’éviter la pauvreté à la vieillesse (objectif principal) et d’assurer un niveau de vie

<sup>30</sup> Dix ans avant l’adoption de la nouvelle loi sur la sécurité sociale en 2019.

<sup>31</sup> Le ciblage des subventions ne doit pas se fonder sur les revenus (informels) déclarés par les individus, mais sur des méthodes fiables d’estimation de la capacité d’épargne.

<sup>32</sup> Au Rwanda, le programme d’épargne à long terme Ejo Heza, qui permet d’épargner à court et à long terme, couvre 1,4 million de personnes, soit environ 18 % de la population en âge de travailler.

<sup>33</sup> Des accords bilatéraux spéciaux sur la sécurité ont été conclus entre la Tunisie et la France, la Tunisie et la Belgique, le Maroc et l’Espagne, le Maroc et la France, l’Égypte et les Pays-Bas, et l’Égypte et le Soudan.

<sup>34</sup> Les pays du CCG ont déjà conclu ce type d’accord. Parmi les exemples d’accords régionaux figurent la Convention multilatérale ibéro-américaine sur la sécurité sociale, l’accord avec la Conférence interafricaine de la prévoyance sociale, l’accord avec la Communauté des Caraïbes et l’accord avec l’Union européenne.



raisonnable pendant la retraite par rapport à la période la précédant (lissage de la consommation). Comme on le voit au chapitre 2, bien que les régimes de retraite de la région MENA soient généreux de par leur conception, de nombreux travailleurs contribuant à ces régimes se retrouvent avec de faibles prestations, en particulier les personnes à faibles revenus, en partie parce que de nombreux travailleurs ne cotiseraient pas suffisamment longtemps. Étant donné que les incitations perverses inhérentes poussant à une retraite précoce sont à l'origine de cette situation, ces incitations devraient être supprimées et remplacées par des incitations à une retraite tardive (voir plus loin dans ce chapitre), mais même en l'absence d'incitations perverses et avec la disponibilité de REV, il y aura des travailleurs qui ne gagnent pas suffisamment ou ne cotisent pas suffisamment longtemps pour prétendre à une pension adéquate ou à une pension tout simplement. Une autre

raison courante de l'insuffisance des prestations est le défaut d'indexation des pensions, qui touche particulièrement les retraités plus âgés. Les mesures envisageables pour remédier à l'insuffisance des pensions ou à l'absence de pension sont présentées ci-dessous.

**Des pensions sociales bien conçues peuvent aider à prévenir la pauvreté à la vieillesse pour ceux qui ne cotisent pas suffisamment ou pas du tout, tout en étant financièrement responsables et en réduisant autant que possible les incitations perverses.** Le nombre de pays mettant en œuvre des programmes de retraite sociale a rapidement augmenté (World Bank, 2022e), y compris dans la région MENA. Les pensions sociales sont des transferts aux personnes âgées financés par le budget général de l'État. À un extrême, on a les pensions sociales qui peuvent prendre la forme du transfert d'un montant forfaitaire à tous les adultes âgés, quels que soient leurs anté-

cédents de cotisation, avec la possibilité d'ajouter des prestations de retraite contributives. Ce type de pension sociale dépasse les ressources budgétaires des pays en développement de la région MENA. Les transferts peuvent également être calibrés pour tenir compte des pensions contributives ou être ciblés sur les non-cotisants. Bien que ce modèle réduise les coûts budgétaires, il décourage les cotisations. Une approche privilégiée consiste à cibler les pensions sociales sur les personnes âgées pauvres. C'est l'approche retenue par l'Égypte dans son programme Karama. Une autre bonne pratique consiste à subventionner les prestations de retraite contributives pour atteindre un niveau adéquat de pension minimum. Cette situation est différente de celle des pensions minimales dans la région MENA, qui sont liées à la retraite anticipée<sup>35</sup>. C'est l'approche adoptée par la Chine pour compléter ses REV afin d'accroître la couverture effective (encadré 7).

<sup>35</sup> Comme indiqué précédemment, ces pensions minimales sont définies comme une part du salaire minimum pour une période de service minimum qui est généralement courte (aussi courte que cinq ans en Tunisie). Ces parts sont généralement supérieures à ce que les travailleurs au salaire minimum peuvent recevoir s'ils ont une carrière complète ; ils sont subventionnés. Un état de fait qui incite à prendre une retraite anticipée, en particulier pour les petits salariés. Les régimes de retraite supportent les subventions, ce qui les rend moins viables financièrement. En outre, les parts varient souvent selon les secteurs, ce qui crée des inégalités.



### LA CHINE UTILISE LES SUBVENTIONS À L'ÉPARGNE VOLONTAIRE ET AUX PRESTATIONS DE RETRAITE POUR GAGNER LARGEMENT EN EFFICACITÉ DE LA COUVERTURE DES TRAVAILLEURS INFORMELS



À l'instar de nombreux pays, la Chine s'est battue pendant des années pour étendre la couverture de son régime de retraite contributif aux travailleurs évoluant en dehors du cadre formel. Bien que des progrès aient été accomplis entre 1997 et la fin des années 2000, la couverture des travailleurs ruraux est restée au point mort, à environ 55 millions de personnes (sur 469 millions de travailleurs ruraux). En réponse (et ayant tiré les enseignements des vastes programmes pilotes infranationaux), les autorités centrales ont conçu un programme pour les travailleurs informels qui a été élargi à l'échelle nationale pour prendre en compte les travailleurs ruraux à la fin de 2009 et les travailleurs informels urbains en 2011. La conception du régime est un exemple novateur et réussi, en ce par exemple qu'il brouille les lignes entre l'assurance sociale contributive et l'aide sociale.

La conception de base, commune aux régimes rural et urbain — et, plus récemment, la base d'un régime rural et urbain fusionné — se présente comme suit. Il s'agit d'un régime volontaire dans lequel les travailleurs informels sont tenus de verser une modeste contribution annuelle à un compte individuel. (Lorsqu'elle a été instaurée, la cotisation annuelle minimale était d'environ 15 dollars, bien que les travailleurs pouvaient choisir de cotiser plus.) L'administration locale verse une contrepartie égale à cette cotisation, qui est généralement investie dans des dépôts à terme à faible rendement. Après un minimum de 15 ans de cotisations, le travailleur a droit, à l'âge de 60 ans, à une pension mensuelle de base, soit au minimum 11 dollars environ par mois. Les gouvernements centraux des provinces de l'ouest et de la plupart des provinces du centre financent entièrement les prestations de base, la part du financement infranational étant plus élevée dans les provinces côtières et dans certaines autres provinces centrales. La conception combine un régime de retraite volontaire à cotisations déterminées de contrepartie pendant la phase d'accumulation et une pension minimale fortement subventionnée dans la phase de versement ; la subvention représente environ 80 % du montant total de la pension reçue en moyenne.

L'élargissement de la couverture des travailleurs du secteur informel grâce à ce régime a été impressionnant. En 2018, environ 360 millions de travailleurs informels ruraux et urbains versaient des cotisations à ce régime, et 150 millions de personnes âgées recevaient des paiements. Bien que le niveau élevé des subventions soit un facteur majeur de ce succès, l'approche reste plus rentable qu'une pension sociale entièrement subventionnée pour les travailleurs informels. Dans le même temps, des préoccupations subsistent quant à l'adéquation des prestations, en particulier par rapport à celles que le régime de retraite du secteur formel prévoit pour les travailleurs urbains et, en particulier, les régimes de retraite pour le travailleur du secteur public.

Source : Packard et al. 2019.

**36** Dans la pratique, nombre de ces pays ont gelé les prestations ou plafonné leur augmentation depuis 2010.

**37** C'est particulièrement le cas lorsque les revenus réels augmentent très rapidement, comme cela s'est produit en Europe de l'Est pendant la transition vers les économies de marché, où la croissance des revenus réels atteignait parfois 20 % par an.

Les pensions doivent être automatiquement et équitablement indexées pour assurer une protection efficace. La plupart des pays de la région MENA n'ajustent leurs prestations de retraite que de manière ponctuelle. Aucun pays de la région MENA ne dispose d'un mécanisme d'indexation des retraites selon lequel les prestations de retraite sont automatiquement mises à jour sur la base de variables économiques objectives, généralement les variations des prix (indexation des prix) ou des gains moyens (indexation des revenus). L'indexation des pensions rend les prestations plus prévisibles et transparentes. Le tableau 4 montre les politiques d'indexation dans 35 pays de l'OCDE<sup>36</sup>. L'indexation des prix est la mesure la plus courante. Dans certains cas, une condition d'actualisation, de plafonnement ou d'accessibilité financière est appliquée à l'indexation des prix (Grèce, Pays-Bas, Portugal). La deuxième mesure la plus courante est une combinaison d'indexation des prix et des salaires, suivie de l'indexation uniquement sur les salaires — certains pays utilisent des facteurs d'actualisation (Allemagne, Lettonie, Norvège) ou des conditions d'accessibilité financière (Luxembourg). L'indexation des prix garantit le pouvoir d'achat des pensions pendant la retraite. L'indexation complète des revenus peut s'avérer très coûteuse, mais certaines indexations sur les revenus permettent aux retraités de bénéficier de certains gains de la croissance de la productivité<sup>37</sup>.

TABLEAU

4

#### La plupart des pays de l'OCDE indexent les pensions sur l'inflation

TYPE D'INDEXATION	PAYS
<i>Prix (P) uniquement</i>	Belgique, Canada, Chili, Costa Rica, France, Corée, Mexique, Espagne, Türkiye, États-Unis, Italie, Autriche, Grèce, Hongrie, Pays-Bas, République slovaque, Portugal
<i>Salaire (S) uniquement</i>	Irlande, Australie, Nouvelle-Zélande, Allemagne, Luxembourg, Norvège, Suède, Danemark, Lettonie, Lituanie
<i>Prix et salaires</i>	Plus de poids au P (Finlande, Pologne), plus de poids au S (Slovénie, Estonie), poids égal au S et au P (Suisse, République tchèque), Royaume-Uni (maximum de P, S ou 2,5 %), Japon (S jusqu'à l'âge de 68 ans, P après cela)

Source : OECD 2021.

« Les pensions doivent être automatiquement et équitablement indexées pour assurer une protection efficace »

Nombreuses sont les possibilités d'améliorer la protection par l'assurance-chômage dans tous les pays de la région MENA ; les formules envisageables varient en fonction des conditions initiales. Cinq des huit pays de la région MENA qui ne disposent pas d'une assurance-chômage obligatoire prévoient une indemnité de licenciement (Cisjordanie et Gaza, Iraq, Libye, Qatar, Yémen) et trois autres ne la prévoient pas (Djibouti, Liban, Syrie). Tous les pays dotés d'un régime d'assurance-chômage, à l'exception des Émirats arabes unis de la Jordanie et d'Oman, prévoient également une indemnité de licenciement. Comme le montre le chapitre 2, l'indemnité de licenciement impose une responsabilité élevée aux employeurs et constitue un mauvais substitut ou complément à l'assurance-chômage du point de vue de la protection efficace des travailleurs et de l'efficacité sur le plan des coûts. Tous les systèmes d'assurance-chômage dans la région MENA sont conçus comme des systèmes de rémunération à prestations déterminées, bien que la Jordanie dispose de comptes de chômage virtuels individuels. Bien que cela

varie d'un pays à l'autre, les travailleurs sont généralement admissibles après un an de cotisation, ce qui correspond à la pratique mondiale, bien que la faible couverture des allocations chômage parmi les chômeurs laisse penser qu'il est possible de faciliter l'admissibilité à l'assurance-chômage. Les avantages sont généralement plus généreux que la norme mondiale, et il n'existe pas d'échelle mobile pour encourager la recherche d'emploi ni de prestations assujetties à la participation à des programmes d'emploi, sauf à Oman.

**Les pays qui n'ont pas d'assurance-chômage peuvent mettre en place des comptes d'épargne pour l'assurance-chômage avec une composante de mutualisation des risques pour garantir un niveau minimum de prestations.** Les comptes d'épargne de l'assurance-chômage sont des régimes à cotisations déterminées avec des cotisations versées par les travailleurs et des employeurs. La contribution de l'employeur peut être considérée comme une forme préfinancée d'indemnité de licenciement. La composante

de mutualisation des risques est une contribution de l'État sur les comptes individuels financée par le budget de l'État pour garantir un niveau et une durée minimums de prestations lorsque le travailleur retombe dans le chômage, indépendamment de l'épargne accumulée. Ces prestations minimales doivent être soigneusement conçues de manière à offrir une protection adéquate aux chômeurs tout en conservant l'incitation à chercher un emploi. La recherche d'emploi peut être davantage encouragée et le réemploi peut être soutenu en assujettissant la perception des prestations à la participation à des programmes d'emploi, au moins pour les chômeurs qui dépendent de la composante de mutualisation des risques. Le programme *Seguro de Cesantia* au Chili est le meilleur exemple du type (encadré 8). Les pays dont la législation prévoit un programme d'indemnité de licenciement peuvent le durcir en augmentant le nombre d'années de service à effectuer pour pouvoir prétendre à une telle indemnité et en réduisant le montant du paiement par année de service ou simplement en l'éliminant progressivement.

ENCADRÉ

8

### AU CHILI, LE PROGRAMME *SEGURO DE CESANTIA* A ÉLARGI LA COUVERTURE DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE TOUT EN INCITANT À LA RECHERCHE D'EMPLOI ET AU RÉEMPLOI



Après une décennie de chômage historiquement bas, le Chili a dû faire face aux effets de la crise asiatique en 1999, avec un taux de chômage supérieur à 10 %. L'assistance-chômage non contributive existante était insuffisante, car elle ne ciblait que les personnes à faibles revenus et ne couvrait que 2 % des chômeurs en 2001. L'indemnité de licenciement était généreuse et n'était versée qu'aux travailleurs ayant des contrats à durée indéterminée.

La priorité du nouveau gouvernement était de mettre en place un mécanisme de protection des revenus pour répondre aux chocs sans augmenter le coût de la main-d'œuvre et pour préserver les incitations au réemploi.

Le programme *Seguro de Cesantia* a été lancé en 2002 et a fait l'objet de réformes ultérieures. Le régime est ouvert à tous les travailleurs formels du secteur privé et combine des comptes d'épargne chômage auxquels les travailleurs et les employeurs contribuent avec une composante de solidarité financée par l'État (mutualisation des risques) qui intervient lorsque l'épargne individuelle est insuffisante pour financer une prestation minimale qui diminue sur cinq mois.

Après 20 ans, le programme *Seguro de Cesantia* est largement considéré comme un modèle de soutien financier efficace aux chômeurs qui encourage en même temps la recherche d'emploi et le réemploi. La couverture des

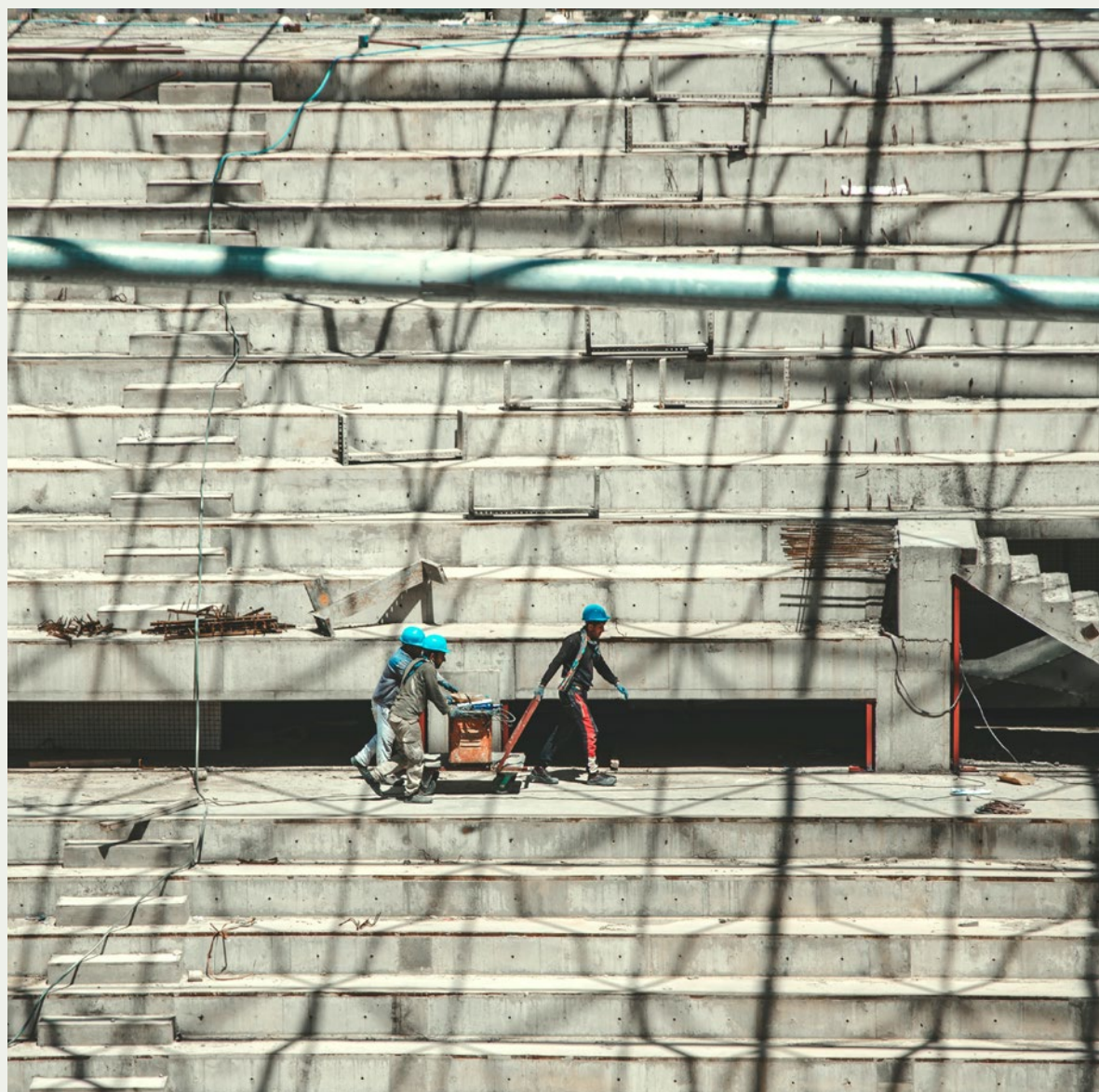
programmes (46 % des chômeurs) est comparable à celle des programmes poursuivis en Europe. Plusieurs caractéristiques du système d'assurance-chômage de ce programme sont particulièrement intéressantes :

- Le modèle d'assurance hybride qui combine épargne individuelle et mutualisation des risques est mieux à même de répondre aux besoins des travailleurs qui changent fréquemment d'emploi, ainsi que des chômeurs de longue durée.
- Le nouveau système lisse plus efficacement la consommation que les allocations chômage purement non contributives du Chili.
- Les prestations sont indexées pour protéger leur valeur de l'inflation et stabiliser les taux de remplacement.
- Le système est financièrement solide et compatible avec les incitations. Les prestations sont limitées à cinq mois à la fois, un travailleur ne peut bénéficier du fonds commun que deux fois tous les 5 ans, et le taux de versement global du fonds commun est plafonné à un cinquième de son solde actuel au cours d'un mois donné. Les chômeurs qui dépendent de la composante de mutualisation des risques doivent recevoir une formation supplémentaire et une aide à la recherche d'emploi.
- Le système a évolué avec des caractéristiques visant à étendre la couverture aux personnes ayant des contrats de travail temporaire et d'autres formes d'emploi non standard.

Les pays qui disposent déjà de systèmes d'assurance-chômage peuvent également envisager des réformes visant à renforcer la protection, à encourager la recherche d'emploi et à soutenir le réemploi. Compte tenu de la faible couverture des chômeurs, les critères d'admissibilité doivent être assouplis et les prestations peuvent être réduites au fil du temps pour encourager la recherche d'emploi et être assujetties à la participation à des programmes d'emploi (Martin, 2014). Les régimes traditionnels d'assurance-chômage peuvent également être réformés pour permettre des retraits partiels des comptes de chômage pour faire face à des situations d'urgence à court terme, comme c'est le cas à Bahreïn et en Jordanie ; les comptes individuels virtuels peuvent faciliter cette démarche. Pour compléter la réforme des régimes d'assurance-chômage à prestations déterminées, les comptes d'indemnités de licenciement préfinancés (auxquels les employeurs versent des cotisations) pourraient être envisagés en lieu et place du système existant afin de renforcer la protection et d'accroître l'efficacité.

Bien que la priorité soit de protéger les travailleurs aujourd'hui et de prévenir la pauvreté à la vieillesse à l'avenir, les pays de la région MENA doivent également commencer à penser aux services de soins de longue durée pour les personnes âgées. Dans quelques décennies, l'explosion actuelle de la jeunesse sera celle de la vieillesse, ce qui pourrait être un deuxième dividende démographique, mais pour en tirer parti, les pays de la région MENA doivent commencer à élaborer des politiques visant à maximiser la contribution économique des personnes âgées — examinée plus loin dans ce chapitre — et à assurer l'accès à une protection sociale, à des soins de santé et services de soins de longue durée adéquats afin de permettre aux personnes âgées de vivre une vie plus longue et en meilleure santé et continuer d'être économiquement actives. Les pays de la région MENA n'ont pas prêté suffisamment d'attention à cette façon de voir.

Il faudrait commencer à mettre au point dès maintenant les mécanismes formels de soins de longue durée. Le modèle de soins de longue durée de la région repose principalement sur des soins informels fournis par les familles ou des groupes communautaires. Ce modèle est de plus en plus en train de s'effondrer à mesure que les normes sociales concernant le rôle des femmes évoluent et que les gens se déplacent vers les villes. Il continue également d'être un obstacle à l'emploi des femmes. L'expérience mondiale montre qu'un modèle de soins de longue durée reposant sur des établissements de soins en résidence n'est pas non plus la solution, car il est généralement insoutenable et n'est pas ce que veulent la plupart des personnes âgées (Rofman et Apella, 2020). Un modèle global de soins de longue durée reposant sur la famille, avec l'aide de services professionnels de soins de longue durée, un accompagnement (par exemple, formation, technologie d'assistance) et une aide (par exemple, des prestations en espèces), serait le mieux adapté à la région du point de vue de la viabilité et du contexte culturel. Dans ce cadre, les personnes âgées sont responsabilisées et un comportement sain et l'auto-administration de soins sont encouragés. La professionnalisation des services de soins de longue durée créera de bonnes opportunités d'emploi pour les femmes. Les pays peuvent utiliser une combinaison de mécanismes d'assurance sociale et de budget pour financer les soins de longue durée (Rofman et Apella, 2020). Cet effort est particulièrement pertinent pour les pays à revenu élevé et les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, en particulier ceux dont la population vieillit rapidement.



## Accroître l'aide à l'emploi et renforcer la protection des travailleurs

### 3.2.3

L'amélioration de l'aide à l'emploi passe par la mise en place d'un système de mise en œuvre solide. Les programmes d'emploi sont l'instrument de protection sociale le moins développé dans la région MENA. Très peu de personnes en bénéficient, et ce ne sont souvent pas celles qui en ont le plus besoin. Les programmes d'emploi ne sont pas une solution miracle, mais s'ils sont bien conçus, ils peuvent faciliter l'accès à des emplois productifs. Il faut pour cela un système de mise en œuvre solide comprenant une plateforme qui recueille des informations auprès des demandeurs d'emploi, des employeurs et des prestataires de services d'emploi et les utilise pour faire rapprocher les demandeurs d'emploi des postes vacants et des programmes d'aide à l'emploi basés sur le profil du demandeur d'emploi. Le principe devrait

être que tous les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier de services d'intermédiation entre les chercheurs et les offres d'emploi et que d'autres aides financées par l'État devraient être réservées à ceux qui en ont besoin, en particulier les personnes difficiles à employer. Les conseillers à l'emploi jouent également un rôle crucial en orientant les demandeurs d'emploi vers le bon type de soutien, en leur fournissant des conseils et en assurant le suivi des progrès (gestion des dossiers). La Jordanie a entrepris de mettre en place un tel système, qui est opérationnel depuis un certain temps dans des pays à revenu élevé tels que l'Australie et le Royaume-Uni.

Les programmes d'emploi devraient cibler ceux qui ont besoin d'aide, notamment les jeunes et les femmes peu qualifiées. Des éléments probants au niveau mondial montrent que les



« Les programmes d'emploi sont plus rentables pour les demandeurs d'emploi peu qualifiés et moins expérimentés, en particulier les jeunes et les femmes »

programmes d'emploi peuvent accroître la probabilité et la qualité de l'emploi, mais seulement s'ils atteignent les bonnes personnes et leur fournissent le soutien approprié. Les programmes d'emploi sont plus efficaces et plus rentables pour les demandeurs d'emploi peu qualifiés et moins expérimentés, en particulier les jeunes et les femmes, et surtout s'ils fournissent des services qui améliorent le capital humain (Escudero, 2018 ; Escudero *et al.*, 2017). Ce groupe comprend les nouveaux entrants, les chômeurs de longue durée et les travailleurs coincés dans des emplois informels à faible productivité. Au Royaume-Uni, aux États-Unis et dans plusieurs pays d'Amérique latine, les programmes à succès à l'intention des jeunes ciblent les jeunes défavorisés non scolarisés (généralement âgés de 15 à 29 ans et ayant un niveau d'études inférieur à l'enseignement secondaire), en leur offrant un programme complet de formation professionnelle, de formation aux compétences socioémotionnelles, d'aide à la recherche d'emploi et de stages. Ces programmes ont principalement un impact sur l'emploi formel et les salaires (qualité de l'emploi) (Attanasio *et al.*, 2015 ; Ibararan *et al.*, 2015). Les effets sont généralement plus importants pour les jeunes femmes, en particulier lorsque les programmes sont conçus pour prendre en compte les contraintes de mobilité et de temps des femmes, par exemple en accordant des subventions supplémentaires à ces dernières pour couvrir leurs frais de transport.

**Les programmes d'emploi devraient soutenir de nouvelles formes d'emploi dans l'économie numérique.** Ils devraient aller au-delà de l'emploi salarié et soutenir les emplois numériques, y compris l'emploi indépendant en ligne. Les technologies numériques ont permis de décomposer des projets de grande envergure dans certaines régions du monde en petites tâches pouvant être sous-traitées à des entreprises et à des particuliers ailleurs. Ces tâches peuvent être complexes (par exemple, le développement de logiciels, la traduction) ou simples (par exemple, l'étiquetage de photos, la description de produits, la collecte de données, la réponse à des appels), offrant des opportunités tant à des jeunes hautement qualifiés qu'à des jeunes peu qualifiés. Le soutien mondial en free-lance est en augmentation, avec notamment un nombre limité, mais en augmentation de plateformes desservant le monde arabe. Des organisations telles que Gaza Sky Geeks et Gaza Gateway fournissent un soutien en ligne à des jeunes Gazaouis qui, autrement, auraient des possibilités d'emploi limitées. Les programmes d'appui comprennent généralement une formation initiale, suivie d'un soutien à l'incubation pendant une période donnée. La plupart des diplômés de ces programmes finissent par devenir des pigistes indépendants, des employés ou des entrepreneurs. Le travail en free-lance en ligne peut être particulièrement bénéfique pour les femmes, car il peut se faire de la maison. Alors que les pays de la région MENA investissent dans des programmes innovants tels que le soutien au free-lance en ligne, ils devraient également évaluer ces programmes.

**Le secteur privé devrait jouer un rôle essentiel dans la fourniture d'un appui à l'emploi.** Les programmes d'emploi qui sont sous-traités au

secteur privé donnent de meilleurs résultats que ceux administrés directement par des organismes publics, en particulier lorsque la concurrence est plus grande (Hirshleifer *et al.*, 2016). Le secteur privé est plus efficace et mieux outillé que le secteur public pour savoir ce que veut le marché du travail. Le rôle principal des pouvoirs publics devrait être d'assurer la qualité et les résultats, notamment par le biais de l'accréditation et de la passation de contrats basés sur la performance. L'Australie, le Chili et le Royaume-Uni ont mis en œuvre avec succès cette approche (Finn, 2020).

**La réglementation du travail doit protéger tous les travailleurs en toute neutralité.** Les efforts doivent se poursuivre pour appliquer la législation du travail aux travailleurs informels et assurer une protection efficace à tous les travailleurs en se conformant davantage à la réglementation du travail. La protection ne doit pas faire peser une charge sur les entreprises. Les pays de la région MENA doivent réformer les indemnités de licenciement (ou les remplacer par des régimes d'assurance-chômage) et introduire des mécanismes d'ajustement automatique du salaire minimum en fonction de critères objectifs, tels que l'évolution du coût de la vie et la croissance de la productivité. Par-dessus tout, les pays de la région MENA doivent mettre fin à la discrimination juridique à l'égard des femmes. L'Arabie saoudite a entrepris de mettre en œuvre des réformes visant à réduire la discrimination fondée sur le genre, notamment la suppression des restrictions à la circulation, l'interdiction du licenciement des femmes enceintes et de la discrimination en matière d'emploi et d'accès aux services financiers, et la pénalisation du harcèlement sexuel (World Bank, 2020a). Ces réformes ont contribué à une augmentation remarquable du taux d'activité des femmes entre 2016 (21 %) et le troisième trimestre 2022 (37 %). D'autres pays de la région MENA ont également accompli des progrès, mais beaucoup reste à faire pour éliminer les restrictions juridiques à l'emploi des femmes, et d'autres mesures visant à accroître l'emploi des femmes, notamment à travers des programmes d'emploi, l'accès aux financements et aux services de garde d'enfants, et le développement de l'économie des soins, devraient accompagner ces efforts.

**Bien que d'importants obstacles demeurent, certains pays de la région MENA assouplissent les restrictions imposées aux travailleurs étrangers.** Tous les pays du CCG ont récemment mis fin à l'obligation pour les travailleurs migrants d'obtenir l'autorisation de leur employeur pour quitter le pays. L'Arabie saoudite et le Qatar ont introduit d'autres mesures, notamment en autorisant les travailleurs migrants à changer d'emploi avant la fin de leur contrat sans exiger une non-objection des employeurs. La Jordanie a pris des mesures visant à accroître l'accès des réfugiés syriens à l'emploi, notamment la délivrance de permis de travail dans des secteurs dans lesquels ils n'étaient pas autorisés à travailler auparavant, l'octroi de permis de travail dans certains secteurs de manière saisonnière ou sans les lier à un employeur spécifique, et l'extension de la politique d'immatriculation des entreprises à domicile aux réfugiés syriens.

## Accroître l'efficacité et le financement de la protection sociale

3.3

Cette section examine les options pour accroître l'efficacité de la protection sociale au-delà de l'efficacité liée à l'adoption de systèmes de mise en œuvre modernes, y compris les réformes visant à accroître la responsabilité financière et à réduire au maximum les incitations perverses, et des solutions envisageables pour accroître le financement des réformes prioritaires recensées dans la section précédente, y compris l'expansion des transferts monétaires et des opportunités pour les pauvres, les programmes d'emploi et les subventions à l'assurance sociale.





**D**es systèmes de mise en œuvre communs facilitent la fusion de programmes d'aide sociale similaires, générant des économies et augmentant la rentabilité. Un exemple récent a été l'intégration de Daman, un programme égyptien de pension sociale de vieillesse, au programme Karama. En Jordanie, les personnes admissibles au programme de transferts monétaires mensuels du NAF sont transférées au programme Takaful. L'ancien programme sera interrompu d'ici quelques années, et une analyse du nombre de dossiers restants est en cours pour déterminer d'autres formes de soutien. Les fonds restants seront utilisés pour poursuivre l'expansion de Takaful. En raison de la méthodologie de ciblage améliorée de Takaful, cette réforme devrait réduire les inégalités et la pauvreté de 0,4 point de pourcentage respectivement (Rodriguez-Takeuchi et Wai-Poi 2021).

**L'intégration des régimes de retraite apportera plus d'équité et favorisera une plus grande mobilité de la main-d'œuvre, et diminuera les incitations perverses et les coûts administratifs.** De nombreux pays, y compris ceux de la région MENA, ont toujours eu des régimes distincts pour différents types de travailleurs, mais à mesure que les régimes se sont développés, les conditions du marché du travail ont changé et la mobilité s'est améliorée, la raison d'être de cette distinction a disparu et les défis se sont accumulés (freins à la mobilité de la main-d'œuvre, coûts administratifs élevés, incitations perverses, inégalités), ce qui a conduit à des réformes visant à intégrer les régimes ou à harmoniser leurs règles à différents niveaux : conceptuel (par exemple, établir les mêmes règles pour les employés du secteur public et du secteur privé), administratif (par exemple, rendre les systèmes

d'enregistrement compatibles, intégrer les paiements de retraite, vérifier l'éligibilité), financier (par exemple, unifier les fonds de pension, analyser les actifs et les passifs de chaque régime et la situation financière du système intégré), et gouvernance (par exemple, création d'une institution chargée de gérer le système avec une représentation adéquate des parties prenantes dans les organes directeurs).

**Malgré les progrès accomplis dans certains pays de la région MENA, il reste encore beaucoup à faire pour intégrer les régimes de retraite.** La Jordanie a été la première dans la région à unifier les régimes de retraite publics et privés en 1995 (pour les nouveaux fonctionnaires) et 2003 (pour les nouvelles recrues de l'armée). À Bahreïn, le système de retraite a été intégré sur le plan administratif, mais les fonctionnaires et les employés du secteur privé sont toujours soumis à des règles différentes. Les deux systèmes du secteur public au Maroc sont en cours d'intégration. L'Égypte a fusionné ses systèmes publics et privés en 2019, mais des dispositifs distincts restent en place pour différents groupes. En 2021, l'Arabie saoudite a approuvé la fusion de l'agence publique de retraite avec l'organisme général chargé de l'assurance sociale. Ces initiatives de réforme sont louables, mais elles sont insuffisantes dans la plupart des cas, et un plus grand nombre de pays de la région MENA doivent s'y mettre. L'expérience internationale montre que l'intégration est plus efficace lorsque les systèmes sont durables et crédibles, ce qui n'est guère le cas dans la région MENA. En outre, l'intégration crée de nouvelles dépenses budgétaires. Ainsi, le rythme de l'intégration et son agencement avec des réformes complémentaires (par exemple, pour rendre les systèmes financièrement viables) doivent être soigneusement étudiés.

**L**a réforme des subventions alimentaires et énergétiques, qui sont généralisées, permettra d'accroître l'efficacité et de financer la protection sociale. Dans les années 2010, des pays de la région MENA comme l'Égypte, l'Iran, la Jordanie et le Maroc ont entrepris de vastes réformes concernant les subventions à l'énergie, mais d'importantes subventions à l'énergie demeurent dans une grande partie de la région. Les subventions à l'énergie ont tendance à être régressives (parce que les ménages riches consomment plus d'énergie que les ménages pauvres), inefficaces sur le plan économique et préjudiciables pour l'environnement (IMF, 2013), et, comme nous l'avons vu plus haut, elles évincent d'autres priorités budgétaires, y compris la protection sociale. Seuls les régimes d'indemnisation temporaire, et non l'expansion des transferts monétaires réguliers en faveur des pauvres, ont souvent accompagné les réformes menées par le passé. Aujourd'hui, les subventions alimentaires généralisées restent la principale forme d'aide sociale dans la plupart des pays de la région MENA, bien qu'il ait été prouvé qu'elles sont nettement moins efficaces par rapport à leur coût pour réduire la pauvreté et les inégalités que les programmes de transferts monétaires destinés aux pauvres.

**La plupart des pays de la région MENA ont eu recours à des subventions énergétiques et alimentaires onéreuses pour faire face à la hausse des prix déclenchée par la guerre en Ukraine.** Depuis février 2022, l'Iraq et tous les pays en développement importateurs de pétrole, à l'exception du Liban, ont augmenté les subventions aux denrées alimentaires et aux carburants. Bien que cela ait permis de contenir une partie de la hausse des prix intérieurs, cela impose des coûts substantiels à des budgets déjà limités et à l'augmentation de la dette publique (World Bank, 2022i). Les analyses entreprises pour la Cisjordanie et Gaza, l'Égypte et le Maroc montrent que l'octroi de transferts monétaires aux pauvres est plus rentable que l'augmentation des subventions généralisées (World Bank, 2022j, World Bank, 2022f). Par conséquent, les pays en développement importateurs de pétrole de la région MENA ne peuvent pas se permettre de maintenir les niveaux actuels de dépenses en subventions, en particulier lorsqu'il existe des solutions de rechange plus économiques. La crise actuelle peut être une occasion unique de réformer les subventions plutôt qu'un prétexte pour ne pas le faire.

**Des exemples tirés de la région MENA et d'autres pays fournissent des orientations utiles pour réformer les subventions alimentaires.** Entre 2016 et 2020, l'Indonésie est progressivement passée d'une subvention du riz en nature couvrant 50 % de la population à un système de bons alimentaires pour le riz et d'autres aliments plus nutritifs qui couvre les 25 % les plus pauvres de la population avec trois fois la valeur des avantages de l'ancien programme (Holmemo *et al.*, 2020). Cette réforme s'est accompagnée d'une

expansion du programme de transferts monétaires en faveur des pauvres. En 2018, la Jordanie a remplacé une subvention universelle en nature du pain par un petit programme d'indemnisation en espèces, éliminant les 20 % les plus riches de la population et accordant des avantages légèrement plus importants aux bénéficiaires du NAF. Le programme a été interrompu en 2021, le gouvernement continuant de développer Takaful et devant financer la riposte à la COVID-19. L'Égypte envisage de réaménager les prestations afin d'en donner davantage aux pauvres au détriment des ménages les plus riches, ce qui pourrait ouvrir la voie au remplacement de la subvention en nature du pain par un paiement en espèces. Ces réformes doivent être menées et s'accompagner de la suppression progressive de la subvention accordée aux ménages les plus riches, en utilisant l'épargne pour étendre des programmes tels que TKP et FORSA (World Bank, 2022h). Bien que la réforme n'ait pas encore été définie, le Maroc souhaiterait réformer les subventions alimentaires pour financer l'augmentation des allocations familiales.

## Mobilisation progressive de recettes supplémentaires

3.3.3

**L**es pays de la région MENA doivent mobiliser des recettes fiscales supplémentaires pour financer les réformes prioritaires de la protection sociale. L'augmentation de l'efficacité de l'aide sociale et la réforme des subventions peuvent ne pas générer suffisamment d'économies pour financer les réformes prioritaires. Les pays en développement importateurs de pétrole de la région MENA n'ont pas la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour augmenter leurs dépenses sans générer de recettes supplémentaires. Les facteurs structurels, la COVID-19 et la guerre en Ukraine ont mis à mal les finances publiques, creusant les déficits et augmentant la dette publique à des niveaux alarmants, notamment en Égypte, en Jordanie et en Tunisie (tableau A2) ; des taux d'intérêt plus élevés rendent le service de la dette plus coûteux. Un emprunt continu peut à terme rendre le fardeau de la dette insoutenable (World Bank, 2022h). Ainsi, les pays en développement de la région MENA, en particulier les importateurs de pétrole, doivent mobiliser des recettes fiscales supplémentaires pour accroître le financement de la protection sociale et d'autres priorités de développement. Une aide doit également être fournie aux pays à faible revenu.

Les recettes fiscales restent faibles. En moyenne, la région MENA ne perçoit qu'environ





# « L'inclusion des particuliers fortunés dans le filet fiscal pourrait être l'un des moyens les plus progressifs et les plus efficaces d'accroître les recettes fiscales dans la région MENA »

12 % du PIB en impôts, soit moins de la moitié de ce que les pays de l'OCDE perçoivent en moyenne et moins de ce que toute autre région perçoit (figure A8, panneau A). Ce sont surtout les producteurs de pétrole qui collectent peu d'impôts parce qu'ils perçoivent des recettes pétrolières, alors que le Maroc et la Tunisie perçoivent plus de 20 % du PIB en impôts. Il est possible d'accroître le recouvrement des impôts dans la région MENA, en particulier dans les pays importateurs de pétrole, car l'écart entre les recettes fiscales potentielles et les recettes fiscales réalisées représente 14 % du PIB (IMF, 2022a).

**La fiscalité est principalement axée sur des prélèvements régressifs.** Les impôts indirects sur la consommation de biens et services, tels que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), représentent plus de la moitié des recettes fiscales dans la région MENA, et les impôts directs sur le revenu, les bénéfices, les plus-values et la propriété représentent moins d'un tiers (figure A9, panneau B) ; la part des impôts indirects et directs dans les pays de l'OCDE est respectivement d'un tiers et de 40 %. Les impôts indirects sont très efficaces, mais ont tendance à être régressifs parce que les pauvres dépensent plus de leurs revenus que les riches. Prenons l'exemple de la Jordanie : les impôts indirects, qui représentent 8 % du PIB, augmentent l'indice d'inégalité de Gini de 0,5 point. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est très progressif, mais il ne réduit les inégalités que de 0,1 point parce qu'il représente moins de 1 % du PIB (Rodriguez-Takeuchi et Wai-Poi 2021). Les données recueillies au Maroc montrent également que les TVA sont régressives et augmentent la pauvreté (AFD, 2020).

**L'accent mis sur les impôts indirects plutôt que directs repose souvent sur des arguments erronés.** Les gouvernements de la région MENA pointent un doigt accusateur sur le fait de s'appuyer sur les taxes indirectes imposées au secteur informel. Le principal problème tient plutôt au fait que les régimes fiscaux sont biaisés en faveur des plus riches. La plupart des Égyptiens travaillant dans le secteur informel ne devraient pas payer d'impôt sur le revenu ou tout au plus un taux marginal de 2,5 % ; et la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu (25 %) est très

faible par rapport aux normes internationales. Des registres de propriété solides existent dans des pays comme la Jordanie, mais les impôts fonciers ne représentent que 0,3 % du PIB. En outre, il est plus facile de percevoir des impôts auprès des sociétés que des particuliers, mais le taux d'imposition des sociétés en Égypte (22,5 %) est inférieur de 5 points de pourcentage à la moyenne africaine. La région MENA dispose donc d'une marge de manœuvre suffisante pour percevoir plus d'impôts directs auprès des personnes à revenus élevés et des sociétés plus aisées<sup>38</sup>.

**L'inclusion des particuliers fortunés dans le filet fiscal pourrait être l'un des moyens les plus progressifs et les plus efficaces d'accroître les recettes fiscales dans la région MENA.** La délocalisation de la richesse par les particuliers fortunés, conjuguée à d'autres formes d'évasion fiscale, représente une perte énorme de recettes publiques (Dom *et al.*, 2022). Cela est particulièrement vrai pour la région MENA. Selon une estimation de la limite inférieure (Alstadsater, Johannesen et Zucman, 2018), l'équivalent de 10 % du PIB mondial est détenu sous forme de richesse financière dans des paradis fiscaux extraterritoriaux hors de la portée des autorités fiscales nationales. Dans la région MENA, on estime que cela représente 40 % du PIB de la région ; avec ses 15 %, la région Amérique latine et Caraïbes arrive loin en deuxième position.

**La suppression des exonérations fiscales et l'amélioration de l'administration fiscale peuvent également contribuer à accroître les recettes fiscales.** La Tunisie a supprimé les exonérations de TVA et rationalisé les taux, de même qu'elle a réduit l'évasion fiscale en augmentant la transparence fiscale, en renforçant la collecte de données sur les recettes et en facilitant l'échange international d'informations, des mesures qui, à elles seules, ont permis d'augmenter les recettes fiscales de 54 % (OECD, 2019a). Ces mesures ont fait de la Tunisie le premier pays de la région MENA en matière de recouvrement des impôts. Le Maroc a également renforcé l'administration fiscale en simplifiant la fiscalité et en rationalisant les exonérations fiscales, bien que des exonérations de TVA et d'impôt sur les sociétés demeurent, et qu'on estime à 1 % les pertes de

produit régional brut dues à l'évasion fiscale au Maroc (IMF, 2022). Ainsi, les efforts visant à supprimer les exonérations, rationaliser les taux et améliorer l'administration fiscale devraient se poursuivre au Maroc et ailleurs dans la région MENA. En Jordanie, l'élimination des exonérations générales de la taxe sur les ventes qui unifient les taux pour tous les articles pourrait entraîner une augmentation de 5 % des impôts indirects supplémentaires, qui peuvent être utilisés pour financer des dépenses progressives afin de compenser la légère augmentation de la pauvreté (0,2 point) (OECD, 2019a).

**L'élimination des régimes fiscaux spéciaux pour les petites entreprises peut contribuer à accroître les recettes fiscales et à lever les obstacles à la création d'emplois productifs.** De nombreux pays de la région MENA, tels que l'Égypte, le Maroc et la Tunisie, accordent un traitement fiscal favorable aux travailleurs indépendants et aux microentreprises sous forme de réduction de l'impôt sur le revenu et d'exonérations de TVA. Bien que ces régimes fiscaux spéciaux soient généralement bien conçus pour intégrer les petites entreprises dans les systèmes fiscaux et de sécurité sociale, ils contribuent à créer une structure productive dominée par de petites entreprises à faible productivité (Lopez-Acevedo *et al.*, à paraître) parce qu'ils découragent les petites entreprises de se développer au-delà des seuils de qualification et aident les petites entreprises à faible productivité à survivre. Le fait d'opérer à une telle échelle réduit également la probabilité que les autorités chargées de l'application des lois fiscales attrapent des entreprises qui trichent, ce qui encourage les comportements frauduleux et l'évolution dans l'informel.

<sup>38</sup> Voir, par exemple, en Cisjordanie et à Gaza, les 10 % des personnes les mieux rémunérées paient des impôts sur le revenu ne représentant que 1,1 % de leurs revenus (World Bank, à paraître).

## Soutenir le vieillissement actif

3.3.4

Le vieillissement actif est essentiel pour maximiser la contribution économique des personnes âgées et rendre les pensions plus viables. Dans la région MENA, les individus vivent plus longtemps et en meilleure santé, mais la plupart des travailleurs prennent leur retraite trop tôt, lorsqu'ils sont en bonne santé et au meilleur niveau de leur productivité. Cette situation se traduit par une perte considérable des gains de productivité potentiels et un amenuisement des fonds de pension. Les pays de la région MENA doivent soutenir le vieillissement actif, qui nécessite de revoir l'âge de retraite pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie, d'éliminer les incitations à la retraite anticipée et d'encourager et de soutenir le départ tardif à la retraite. Des ajustements sont également nécessaires pour deux autres sources de non-viabilité et d'inefficacité des systèmes de pensions de la région MENA : les taux d'accumulation des prestations de retraite et l'historique des revenus utilisés pour le calcul des pensions. Toutes ces réformes doivent être bien agencées et intégrées aux réformes visant à intégrer les systèmes de pensions et à renforcer la protection effective.

Un nombre croissant de pays mettent en œuvre des mesures pour soutenir le vieillissement actif. Dans le contexte du vieillissement de la population, il est essentiel de mobiliser pleinement encore la main-d'œuvre potentielle et de maintenir une productivité élevée à un âge plus avancé. Les individus restent en bonne santé jusqu'à bien plus tard dans la vie, et les emplois deviennent de plus

en plus intensifs dans les tâches cognitives et non routinières que les personnes âgées sont plus à même d'accomplir. C'est pourquoi la plupart des pays de l'OCDE vont au-delà de l'augmentation de l'âge de retraite et éliminent les incitations à la retraite anticipée pour soutenir le vieillissement actif. Les mesures comprennent des incitations financières permettant aux personnes âgées de prendre leur retraite plus tard (au-delà de l'âge légal de la retraite) et des moyens de les y aider, notamment en encourageant les employeurs à retenir et à embaucher des travailleurs plus âgés et en promouvant l'employabilité des travailleurs tout au long de leur vie professionnelle (OECD, 2019b). Certains éléments probants montrent les avantages de l'embauche et de la rétention de travailleurs plus âgés et de l'offre de programmes visant à encourager l'entrepreneuriat des seniors. Par exemple, les équipes mixtes sur le lieu de travail sont plus productives que les équipes de travailleurs du même âge (Zwick, Göbel et Fries, 2013). Les conditions de travail doivent être adaptées aux capacités et à l'évolution de la situation des travailleurs âgés.

D'importants enseignements peuvent être tirés des réformes paramétriques menées dans la région MENA. Dans la plupart des cas, ces réformes ont été mineures, ponctuelles et axées sur les gains à court terme, ce qui a eu peu d'impact sur la viabilité des pensions et, dans certains cas, a causé des préjudices dans d'autres domaines. Par exemple, en 2017, la Tunisie a relevé l'âge de retraite de 2 ans, mais elle a également relevé les taux de cotisation, qui étaient déjà parmi les plus élevés de la région MENA. Ces mesures n'ont généré que des gains financiers de courte durée, au prix d'une désincitation accrue pour les entreprises à embaucher officiellement des travailleurs, ce qui a miné la couverture. Les récentes réformes en Iraq,

qui ont augmenté la pension minimale et ramené l'âge de retraite de 63 à 60 ans, ont compromis la situation financière des régimes de retraite.

Quelques pays de la région MENA ont entrepris de mettre en œuvre des réformes paramétriques qui vont dans la bonne direction, bien que de portée limitée. La réforme de 2019 en Égypte était la plus ambitieuse de toutes. Elle comprenait des mesures paramétriques visant à améliorer la viabilité financière, notamment le relèvement de l'âge de retraite et la réduction des incitations à la retraite anticipée (par exemple, l'augmentation du nombre minimum d'années de service, l'augmentation des coefficients de réduction des prestations). La réforme comprenait également des mesures visant à améliorer la protection effective (par exemple, l'élargissement de la portée des revenus ouvrant droit à pension, l'indexation des pensions sur l'inflation), mais elle a aussi réduit l'adéquation des pensions, la valorisation des revenus étant liée à l'inflation plutôt qu'à la croissance des revenus moyens. Le Maroc a également amélioré la situation financière de son régime de retraite des fonctionnaires grâce à une réforme bien alignée, quoique limitée, des prestations, des taux de cotisation et de l'âge de retraite. La Jordanie a également apporté des modifications progressives à sa législation sur la sécurité sociale. En 2020, elle a relevé l'âge minimum de la retraite anticipée et la durée minimale de service requise pour la retraite et appliqué des coefficients de réduction plus élevés pour les pensions de retraite anticipées<sup>39</sup>. Les réformes récemment approuvées en Arabie saoudite et à Bahreïn vont également dans la bonne direction.

<sup>39</sup> Étant donné que seuls les nouveaux entrants sont concernés, ces changements ne devraient pas avoir d'impact avant au moins 20 ans.



# Évoluer vers un système de protection sociale inclusif

3.4

**Pour régler le problème de l'exclusion du marché du travail dans la région MENA, il faut un secteur privé dynamique capable de créer des emplois plus productifs.** La croissance a fortement repris dans la région MENA en 2022 (à environ 5,7 %, le taux le plus élevé depuis dix ans), tirée principalement par les pays exportateurs de pétrole, qui ont bénéficié des retombées exceptionnelles de la hausse des prix du pétrole et du gaz et de l'accroissement de la production. Elle devrait décélérer pour s'établir à 3,5 % en 2023 et à 2,7 % en 2024, à mesure que l'économie mondiale ralentit, que les financements deviennent plus coûteux et que les avantages dont bénéficiaient les pays exportateurs de pétrole s'amenuisent (World Bank, 2023b). Cette décélération se traduira par une baisse de l'emploi et une réduction de la marge de manœuvre budgétaire consacrée par les pays importateurs de pétrole de la région MENA à la protection sociale et à d'autres priorités de développement. Pour accélérer la croissance et créer

des emplois plus productifs, il faut des réformes permettant de redynamiser le secteur privé en promouvant la contestabilité des marchés de produits.

**S'il n'existe pas qu'une seule trajectoire de réforme, certains principes permettent néanmoins d'orienter l'agencement des réformes afin d'évoluer vers un système de protection sociale inclusif.** Des systèmes modernes de prestation sont nécessaires pour assurer une protection sociale efficace. Ils doivent être continuellement améliorés et adaptés au niveau de complexité du système de protection sociale. Bien qu'il n'existe pas qu'une trajectoire de réforme (voir la section « Trajectoires de réformes » ci-dessous), le degré de complexité du système de protection sociale à chaque stade de la réforme devrait être déterminé par les segments qui ont les besoins les plus importants dans l'échelle de répartition de l'aide sociale et du travail (abstraction faite de toute considération d'économie politique, voir ci-après).

1

Des systèmes devraient être mis en place pour fournir une aide au revenu aux pauvres et à ceux qui le deviennent. C'est ce que l'Égypte et la Jordanie (et l'Iraq dans une moindre mesure) ont fait et continuent de faire (voir la section « Trajectoires de réformes » ci après). La plupart des autres pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la région MENA sont sur la bonne voie, mais les progrès doivent être accélérés.

2

Alors que le filet de sécurité de base est rendu de plus en plus accessible, une aide supplémentaire pourrait permettre de donner plus de chances aux pauvres de sortir de la pauvreté grâce au marché du travail. L'Égypte en est le meilleur exemple, bien que son système soit encore à un stade embryonnaire.

3

Cette démarche peut être suivie par des réformes visant à assurer l'accès à une sécurité sociale durable (même si elle est subventionnée) et à améliorer la productivité des travailleurs informels vulnérables ayant des moyens suffisants pour épargner, tout en donnant accès à des pensions sociales aux personnes âgées qui n'ont pas suffisamment épargné pour atteindre un niveau de revenu minimum. C'est un aspect qui fait défaut aux politiques publiques dans la plupart des pays à revenu intermédiaire de la région MENA.

4

Dans le même temps, les programmes existants d'assurance sociale à cotisations obligatoires peuvent être modifiés afin de renforcer la protection des travailleurs du secteur formel, grâce notamment à l'assurance-chômage, tout en garantissant la viabilité financière et en soutenant l'inclusion sur le marché du travail. Bien que certains pays de la région MENA améliorent leurs systèmes de protection et ajustent les paramètres pour rendre les régimes de retraite plus viables, aucun d'eux n'a pensé la réforme de l'assurance sociale comme un tout.

5

La réglementation du travail est également nécessaire pour protéger les travailleurs. Il faut redoubler d'efforts pour protéger efficacement tous les travailleurs tout en évitant de placer un fardeau sur les entreprises. Le système de protection de base dédié aux travailleurs est largement répandu, mais des restrictions juridiques à l'emploi des femmes subsistent dans une grande partie de la région MENA, l'application effective est généralement faible et les coûts de licenciement et les salaires minimums restent élevés.

**L'amélioration des systèmes de protection sociale dans la région MENA nécessitera un appui politique.** La vision et les réformes proposées dans le présent rapport s'éloignent de l'idée que les pays de la région MENA se sont souvent faite de la protection sociale dans le cadre du contrat social entre l'État et les citoyens. Le contrat social dans la région MENA a été établi autour de la notion d'*Asabiyya* (solidarité entre les individus), sous la houlette d'un dirigeant juste (Krieg, 2017). Il s'agit d'un engagement des pouvoirs publics à offrir aux citoyens un accès aux services sociaux (soins de santé, éducation), aux emplois dans le secteur public et aux subventions alimentaires et énergétiques, le tout en échange d'un soutien politique et d'une moindre participation à la vie politique de la part de ces derniers. Ce contrat a cependant pris du plomb dans l'aile, les citoyens étant de plus en plus mécontents, en particulier depuis l'année 2010. Une situation qui s'explique en partie par le fait que les pouvoirs publics ne sont plus réellement en mesure de tenir leurs promesses, car l'emploi dans le secteur public a reculé, la qualité des services s'est détériorée et certaines prestations ont été supprimées. Par ailleurs, force est de noter que les citoyens deviennent de plus en plus conscients du fait que le contrat social profite à quelques-uns au détriment de la majorité<sup>40</sup>, des inégalités qui en résultent et de la frustration vis-à-vis des mesures prises par les pouvoirs publics pour y remédier, et qu'ils réclament une plus grande participation à la vie politique.

**Des éléments probants observés dans la région MENA et ailleurs montrent que certains principes pourraient aider à obtenir un soutien politique en faveur des réformes.** Ce rapport montre que de nombreux pays de la région MENA s'éloignent du modèle de protection sociale ancré dans le contrat social (subventions généralisées, emploi dans le secteur public) pour se tourner vers le type de système de protection sociale préconisé dans ce document, ou du moins certaines de ses composantes, que ce soit en réponse à des contraintes budgétaires ou à des revendications des citoyens. Afin de passer définitivement à ce type de système, il faudra un soutien politique, notamment pour mettre en place certaines des réformes les plus sensibles concernant les subventions, les retraites et la fiscalité, afin que ce nouveau système fasse partie intégrante du contrat social renouvelé. L'expérience des pays de la région MENA et d'autres pays permet d'affirmer que certains principes pourraient aider à obtenir un soutien en faveur des réformes, y compris la vision et la communication, la présentation et l'agencement de celles-ci, ainsi que la prise en main et l'appropriation politiques desdites réformes. Ces principes sont illustrés ci-dessous à l'aide d'exemples de certaines réformes phares.

**Il est important que les gouvernements de la région MENA discutent avec leurs citoyens de la vision de la protection sociale dans le contexte d'un contrat social renouvelé, ainsi que de la feuille de route à suivre pour réaliser cette vision.** Ce processus peut conduire à un pacte de protection sociale qui comprend des indicateurs de progrès mesurables, que les populations peuvent surveiller et pour lesquels la responsabilité des pouvoirs publics est engagée. Ce pacte pourrait permettre d'intégrer des réformes spécifiques dans un contexte plus large et de faciliter la communication à leur sujet.

**La communication sur des réformes sensibles exige d'expliquer ce que cela coûte de maintenir le statu quo, qui en bénéficie et à qui bénéficient les réformes.** La communication au sujet de la réforme des subventions aux carburants en Jordanie (2012)

en est un bon exemple ; le Premier ministre a mené une campagne massive pour expliquer les risques qui pèseraient sur l'économie si les subventions aux carburants venaient à être maintenues, la manière inégale dont les ménages riches et pauvres en bénéficient et comment un programme de transferts monétaires ponctuel permettrait d'atténuer l'impact sur les personnes vulnérables<sup>41</sup>. Une bonne communication a également permis de faciliter la mise en œuvre de réformes sur la sécurité sociale dans le pays ; l'Organisation générale de sécurité sociale a largement diffusé un ensemble de documents destinés au public afin de passer un message important : le système fait faillite à cause d'incitations, de fraudes et de l'évasion fiscale qui profitent surtout à une minorité de hauts revenus<sup>42</sup>. Cette approche a favorisé une bonne perception de la sécurité sociale en Jordanie (figure 31), mais il y a lieu d'améliorer la communication sur d'autres mesures de protection sociale. Bien que la majorité des Jordaniens souhaitent réduire les inégalités et réprouvent les politiques actuelles, seuls quelques-uns sont au courant de l'existence de programmes spéciaux comme Takaful, malgré son succès.

**La communication sur le caractère progressif des impôts directs aide à renforcer le respect de la réglementation pertinente et le soutien aux réformes.** L'absence d'équité fiscale fait perdre sa valeur au contrat social. Le sentiment que les personnes les plus riches ne paient pas leur juste part peut compromettre le respect des règles par les contribuables et affaiblir le soutien à la réforme fiscale. En multipliant les mesures visant à taxer les riches, les pouvoirs publics pourraient susciter une confiance généralisée dans le système, générant au bout du compte des suppléments de recettes plus importants encore au fil du temps (Dom *et al.*, 2022). Une expérience aléatoire menée auprès de plus de 30 000 personnes interrogées dans huit pays en développement a montré que les citoyens sont plus disposés à payer les impôts lorsqu'on leur dit que ceux-ci sont progressifs, et ils sont moins disposés à le faire lorsqu'on leur dit que les impôts sont dégressifs. On doit ce résultat de sondage aux personnes interrogées pour qui l'information reçue était contraire à ce qu'elles pensaient auparavant, ce qui laisse penser que la communication sur une réforme fiscale progressive peut susciter l'adhésion du public (Hoy, 2022).

**Un bon agencement des réformes sensibles et leur accompagnement de mesures compensatoires augmentent les chances de succès.** La réforme des subventions à l'énergie au Maroc est un bon exemple de réforme bien agencée qui a permis aux marchés et aux particuliers de s'adapter à la hausse des prix. En 2013, le gouvernement a annoncé la mise en place d'un mécanisme automatique d'indexation partielle des prix des carburants, suivie d'une indexation complète en 2014 et d'une libéralisation totale des prix à la fin de 2015. Il a également annoncé récemment un ambitieux programme de réformes de la protection sociale. Bien que tous les détails n'aient pas encore été peaufinés, ce train de réformes comprend la modernisation de l'assurance maladie, des régimes de retraite, de l'assurance-chômage et des allocations familiales, ainsi qu'une réforme des subventions alimentaires visant à financer l'augmentation des allocations familiales. L'Indonésie est un bon exemple en matière d'agencement et de présentation de réformes concrètes ; des transferts monétaires temporaires et la mise en place d'un nouveau programme de transferts monétaires conditionnels pour les familles pauvres ont accompagné la suppression des subventions aux carburants en 2005. Entre 2016 et 2020, le pays a progressivement remplacé le peu rentable programme de subventions au riz par un

« Il est important que les gouvernements de la région MENA discutent avec leurs citoyens de la vision de la protection sociale dans le contexte d'un contrat social renouvelé, ainsi que de la feuille de route à suivre pour réaliser cette vision »

<sup>40</sup> D'après Hertog (2023), la coalition entre un grand État et les entreprises et travailleurs bénéficiant de ses politiques (les initiés) explique le faible dynamisme des économies en développement arabes et la résistance au changement.

<sup>41</sup> Voir Inchauste et Victor (2017) pour de plus amples informations sur l'expérience de la Jordanie et, plus généralement, sur les leçons tirées de l'expérience internationale sur l'économie politique des réformes des subventions à l'énergie.

<sup>42</sup> L'utilisation de l'« analogie de l'olivier » a par exemple suscité un débat public. Cette analogie souligne les conséquences de la mauvaise utilisation de l'olivier qui ne se limite pas à en récolter les fruits, mais aussi à en exploiter le bois pour le chauffage et à d'autres fins. Certes, cette façon d'exploiter permet d'en tirer le maximum d'avantages aujourd'hui, mais elle empêchera les générations futures d'en bénéficier demain.

programme de coupons moderne et mieux ciblé qui a permis d'augmenter les prestations pour les ménages pauvres (Holmemo *et al.*, 2020).

**Il est important d'accompagner les nouvelles positions par d'autres mesures compensatoires.** L'augmentation des impôts est rarement bien accueillie. Cependant, le fait de montrer que l'argent sera utilisé à des fins qu'approuve la société peut favoriser la réforme. Le Brésil a introduit une taxe sur les transactions financières afin de couvrir le coût de ses transferts monétaires conditionnels et d'autres programmes de protection sociale non contributifs (Chowdhury, 2016). Les réformes fiscales menées par la Colombie en 2019 qui comprenaient la baisse des exonérations de TVA, ont été accompagnées de transferts monétaires compensatoires (Londono-Velez et Querebin, 2022).

**L'accompagnement des réformes par d'autres mesures est particulièrement approprié dans le cas des systèmes de retraites.** Les tentatives d'entreprendre des réformes paramétriques se soldent souvent par un échec parce qu'elles sont généralement mises en avant seules et perçues comme un manquement de l'État à ses promesses en raison des contraintes budgétaires qui se font jour à mesure que les populations vieillissent. Ainsi, en plus de la communication et de l'éducation, il devient crucial de mettre en place une réforme paramétrique dans le cadre d'un ensemble plus large de réformes ciblant les personnes âgées, qui comprend des mesures visant à soutenir le vieillissement actif et à renforcer le système de protection de cette catégorie de personnes. En outre, les populations sont plus disposées à adhérer à des systèmes d'assurance sociale lorsqu'elles peuvent également les utiliser pour faire face à des chocs à court terme tels que le chômage, la perte de revenus, les dépenses d'urgence liées aux soins de santé et à l'éducation, ce qui explique pourquoi l'accès à l'assurance-chômage est si important. Il convient de concevoir des régimes d'épargne volontaire pour faire face à ces risques, et les personnes concernées devraient pouvoir retirer certains fonds de la sécurité sociale pour faire face aux urgences.

**La prise en main et l'appropriation continues sont des éléments essentiels au succès des réformes.** Les grandes réformes sont généralement entreprises sous la houlette d'un dirigeant et d'un gouvernement forts et l'appropriation devrait être un processus continu, que l'on adapte au besoin et qui s'appuie sur des données probantes. Ce principe se trouve parfaitement illustré dans le programme *Bolsa Familia* au Brésil. En 2003, le gouvernement fédéral a fusionné quatre programmes de transferts monétaires en un programme unifié de transferts monétaires conditionnels baptisé *Bolsa Familia* afin d'accroître l'impact sur les pauvres et d'améliorer l'efficacité. Ce programme a été conçu en s'appuyant sur des données solides montrant ce qui fonctionnait et ce qui ne fonctionnait pas dans les autres programmes de transferts monétaires du Brésil et dans celui mis en place au Mexique (désormais baptisé *Mexico Prospera*). Le programme *Bolsa Familia* a été lancé sous la direction du président Lula da Silva, qui en a fait le cheval de bataille de son administration pour la réduction de la pauvreté et des inégalités. Ce programme a été maintenu sous les mandats des présidents Dilma Rousseff et Jair Bolsonaro, qui l'ont rebaptisé *Auxilio Brasil* et en ont considérablement élargi la couverture et les prestations sur approbation unanime du parlement. Au fil des années, l'impact du programme a été scrupuleusement évalué, ce qui a renforcé son statut de meilleure pratique à l'échelle nationale et mondiale et orienté son expansion.

**Des données de meilleure qualité et la transparence sont nécessaires pour soutenir la réforme de la protection sociale.** Comme le montre l'exemple du Brésil avec le programme *Bolsa Familia*, des données de qualité et la transparence sont essentielles pour éclairer les réformes et assurer un soutien politique en leur faveur ; cependant, l'évaluation scrupuleuse des programmes de protection sociale dans la région MENA est chose peu courante, le programme TKP (Takaful et Karama) étant l'une des rares exceptions. Les données des enquêtes sur la main-d'œuvre et auprès des ménages sont cruciales pour analyser

l'exclusion du marché du travail, la pauvreté et la vulnérabilité, ainsi que l'incidence des principaux programmes de protection sociale. Toutefois, les résultats de ces enquêtes ne sont pas mis à la disposition du grand public, restent inaccessibles aux chercheurs ou simplement tombent dans l'obsolescence dans plusieurs pays de la région MENA. De plus, les données administratives du programme sont souvent insuffisantes et difficiles d'accès. La région MENA a les capacités statistiques les plus faibles de toutes les régions du monde, et ces capacités ont encore diminué depuis 2005<sup>43</sup>.



<sup>43</sup> Indicateur de capacités statistiques de la Banque mondiale, <https://datatopics.worldbank.org/statisticalcapacity/>.





« Il n'existe pas de processus de réforme unique, mais les trajectoires de réformes que suivent certains pays de la région donnent une idée de ce à quoi pourrait ressembler ce processus »

**C**ertains principes directeurs peuvent être appliqués à l'évolution vers un système de protection sociale plus inclusif. Des systèmes modernes de prestation sont indispensables et devraient être adaptés au niveau de complexité du système de protection sociale, qui devrait en principe être essentiellement déterminé par les segments qui ont les besoins les plus importants dans l'échelle de répartition de l'aide sociale et du travail. Par conséquent, des systèmes devraient d'abord être mis en place pour permettre d'apporter une aide au revenu aux pauvres, les aider ensuite à sortir de la pauvreté grâce au marché du travail, et enfin entreprendre des réformes visant à donner accès à la protection d'une assurance sociale durable et à améliorer la productivité des travailleurs informels vulnérables ayant des moyens suffisants d'épargner. Parallèlement, les programmes existants d'assurance sociale à cotisations obligatoires peuvent être améliorés dans le but d'accroître la protection des travailleurs du secteur formel, tout en garantissant la viabilité financière et en soutenant l'inclusion sur le marché du travail. La réglementation du travail reste également un aspect crucial, mais il faut redoubler d'efforts pour veiller à ce qu'elle soit appliquée et ne constitue pas un fardeau pour les entreprises.

**Il n'existe pas de trajectoire de réformes unique.** Les exemples ci-dessous montrent les trajectoires de réformes empruntées dans certains pays de la région, qui ont occupé les premiers rangs parmi les réformateurs ces dernières années. Ces exemples ne font pas office de meilleures pratiques, mais servent à montrer les différents points d'entrée et trajectoires que certains pays de la région MENA favorables aux réformes ont suivis, ainsi que des réformes inachevées. À des degrés divers, l'Égypte, la Jordanie et le Maroc ont utilisé les réformes des subventions comme points d'entrée pour réformer leurs systèmes de protection sociale, ont mis en place des systèmes de mise en œuvre solides pour apporter une aide au revenu et offrir leur chance à un nombre grandissant de ménages pauvres et vulnérables, et introduit des réformes paramétriques des régimes de retraite des fonctionnaires s'attaquant au problème de l'insuffisance de la couverture et de la protection des travailleurs informels. L'Arabie saoudite a mis en place un système de protection sociale sophistiqué dédié aux pauvres et aux chômeurs, est à l'avant-garde des réformes entreprises dans la région MENA pour réduire les restrictions juridiques à l'emploi des femmes, et s'est lancée sur un ambitieux chantier de réforme des retraites. Cependant, le pays se heurte à d'autres restrictions et à une protection insuffisante des travailleurs étrangers.

# Arabie saoudite

3.5.4

L'Arabie saoudite a procédé à d'importantes réformes de son système de protection sociale ces dernières années. Une grande partie a commencé après le lancement du plan Vision 2030 en 2016. Une vision de la protection sociale et des réformes fondée sur des éléments importants pour la réaliser — couvrant l'aide sociale, les retraites, le travail et les migrants — ont été proposées par un groupe de travail intergouvernemental sur la protection sociale.

Le soutien à la protection et à l'inclusion économique des pauvres a été considérablement amélioré. En 2017, le gouvernement a ajouté les bénéficiaires du programme d'aide sociale (Damman) à

un programme d'activation du travail (Tamkeen). Les bénéficiaires du programme Damman qui sont prêts à entrer sur le marché du travail peuvent recevoir une aide pour la recherche d'emploi ou pour la création d'entreprise (pour ceux qui en ont la capacité), tandis qu'une formation professionnelle est offerte aux bénéficiaires qui ont besoin d'une aide avant d'entrer sur le marché du travail. À ce jour, 160 000 bénéficiaires ont trouvé un emploi et 35 000 ont créé une entreprise. Par ailleurs, un programme de revenu minimum garanti a été mis en place en 2021 — il s'agit du premier et seul programme de ce type dans la région MENA, ciblant les bénéficiaires du programme Damman qui vivent en dessous du seuil de pauvreté. Les prestations sont calibrées en fonction de l'écart

entre le bien-être des ménages, mesuré à l'aide d'un examen hybride des ressources, et le seuil de pauvreté. Pour réduire autant que faire se peut les désincitations à la recherche du travail, les prestations sont réduites, mais pas supprimées, une fois que les ménages commencent à gagner un revenu.

Le système de retraite a également fait l'objet d'importantes réformes. En 2021, la loi sur les retraites dans la fonction publique a été modifiée pour introduire des réformes paramétriques visant à accroître la durabilité, et les administrateurs des régimes de retraite publics et privés — la Public Pension Agency (agence publique des pensions) et la Organisation Générale Saoudienne des Assurances Sociales) — ont été fusionnés.



L'Arabie saoudite a été à l'avant-garde des réformes visant à réduire les restrictions juridiques à l'emploi des femmes dans la région MENA. Au cours de la période 2017-2018, le gouvernement a supprimé les restrictions à la libre circulation des femmes, aboli la loi sur la tutelle, interdit le licenciement des femmes enceintes, égalisé la réglementation salariale et donné accès aux services financiers, criminalisé le harcèlement sexuel et allongé la durée du congé de maternité. En 2018, le gouvernement a commencé à octroyer des subventions au transport aux travailleuses dans le cadre d'un programme axé sur le marché du travail baptisé Wusool, ainsi que des subventions à la garde d'enfants à travers un autre programme nommé Qurrah. Bien que beaucoup reste encore à faire, ces réformes ont favorisé une augmentation remarquable de la participation des femmes au marché du travail entre 2016 (21 %) et le troisième trimestre de 2023 (37 %).

Des réformes du marché du travail ont été introduites pour apporter une aide aux nouveaux travailleurs et aux chômeurs de longue date. En 2018, le gouvernement a commencé à apporter aux nouveaux diplômés un appui à la formation en cours d'emploi grâce à un programme de subventions salariales appelé Tamheer. Il a par ailleurs introduit de nouveaux modes de travail : contrats de travail flexibles avec rémunération à l'heure appelés « MRN », certificats pour les travailleurs indépendants, y compris ceux de « l'économie des petits boulots », et contrats de télétravail permettant de travailler à distance. Un programme d'assistance-chômage (Hafiz) a été réformé en 2021, fournissant une aide non contributive et fondée sur le revenu pendant une période pouvant aller jusqu'à 15 mois aux nouveaux diplômés et aux personnes qui ont quitté la population active pendant au moins deux ans, parmi lesquelles les femmes qui réintègrent le marché du travail après l'accouchement. La prestation est réduite progressivement au cours de la période de perception afin d'inciter le bénéficiaire à rechercher un emploi. Bien que d'importantes restrictions soient imposées aux travailleurs étrangers, le système Khafala, financé par l'employeur, a été abandonné en 2021, permettant ainsi aux travailleurs immigrés de choisir librement leur employeur un an après leur arrivée dans le pays et à la fin du contrat initial.







La suppression des subventions à l'énergie entre 2014 et 2016 a marqué un tournant dans le processus de mise en place de la protection sociale en Égypte. Le nouveau souffle donné aux réformes et les économies générées grâce à ces dernières ont permis de lancer le programme TKP en 2015. Le programme Takaful permet de fournir des prestations aux familles pauvres ayant des enfants (de 0 à 18 ans), à condition que ces derniers aillent à l'école et que les mères et les enfants qui en bénéficient passent des visites médicales. Le programme Karama permet de fournir des prestations aux personnes âgées pauvres, aux orphelins pauvres et aux personnes handicapées pauvres, remplaçant ainsi un système de pension sociale. L'élargissement du programme a permis d'accroître la couverture des populations pauvres, qui est passée de 21 % à 50 %. Les prestations sont versées par voie numérique à l'aide de cartes de débit pouvant être utilisées pour effectuer des achats. Plusieurs évaluations d'impact ont permis d'éclairer l'expansion et l'amélioration de ce programme, plus que tout autre programme social dans la région MENA.

Un système moderne de prestation a été bâti autour du programme TKP et a été rattaché au Registre national unifié, le plus grand registre social de la région MENA, couvrant l'ensemble de la population. Le registre du TKP, qui couvre environ 30 % de la population, est utilisé pour apporter aux bénéficiaires du programme TKP un soutien complémentaire axé sur le capital humain, et a servi en 2019 à présenter un plan d'inclusion économique baptisé FORSA (la plus grande initiative de ce type dans la région MENA), une initiative portant sur le logement en 2017 et plus récemment, une initiative globale de développement des villages (*Hayat Kareema*).

Bien qu'il soit nettement moins efficace sur le plan du coût pour permettre de réduire la pauvreté et les inégalités, le programme de subventions alimentaires quasi universel de l'Égypte dépasse de loin le programme TKP en dépenses et reste par conséquent le plus grand programme d'assistance sociale du pays. Il repose sur la distribution du pain baladi subventionné et des rations alimen-

taires à plus de 90 % de la population. Il a été modifié pour mieux fonctionner, en remplaçant notamment les subventions aux intrants pour le pain par des subventions au pain lui-même et en introduisant un système de cartes à puce. Peu d'efforts ont été déployés pour réduire les prestations versées aux ménages les plus riches. L'Égypte ne peut plus se permettre de maintenir le programme de subventions alimentaires sous sa forme actuelle, notamment en raison des prix élevés des denrées alimentaires, de la faible marge de manœuvre budgétaire et des coûts d'emprunt élevés. Le pays pourrait envisager de convertir en espèces toutes les subventions en nature et utiliser le Registre national unifié pour recalibrer les prestations afin de donner plus aux ménages pauvres et moins aux ménages riches, et de supprimer progressivement les subventions accordées aux ménages riches ; l'épargne pourrait être utilisée pour élargir des programmes comme TKP et FORSA.

La loi de 2019 sur la sécurité sociale a marqué une étape importante dans le système d'assurance sociale égyptien — probablement la réforme la plus ambitieuse dans la région MENA à ce jour. Cette loi a permis d'unifier l'administration du système de sécurité sociale en regroupant un ensemble fragmenté de systèmes d'assurance sociale dans un cadre unique. Elle prévoyait des réformes paramétriques visant à accroître la viabilité financière à travers l'augmentation de l'âge de la retraite et la réduction des incitations à une retraite anticipée (par exemple l'augmentation du nombre minimum d'années de service et la mise en place de coefficients de réduction des prestations). Elle prévoyait en outre des mesures visant à améliorer le mécanisme de protection (élargissement de la portée des gains admissibles, indexation des pensions sur l'inflation, création d'un nouveau système complémentaire de cotisations déterminées avec des comptes d'épargne individuels) ; elle a par ailleurs contribué à réduire l'adéquation des pensions, la valorisation des gains étant liée à l'inflation plutôt qu'à l'augmentation de la rémunération moyenne. D'autres réformes sont à l'étude en vue d'accroître l'adéquation des pensions et d'élargir la couverture de l'assurance sociale aux travailleurs informels ; un régime d'épargne volontaire reposant sur des cotisations déterminées pourrait par ailleurs être envisagé comme autre option.





Une étape importante que la Jordanie a franchie récemment dans le cadre du processus de réforme de son système de protection sociale a été la suppression des subventions aux carburants en 2012, accompagnée d'un système de compensation temporaire, ainsi que d'une première tentative de mise au point d'un registre social autour dudit système. Cependant, les économies réalisées au titre de cette suppression n'ont pas été utilisées pour étendre les programmes aux personnes pauvres et vulnérables, qui ont continué d'être insuffisants et principalement mis en œuvre à travers le programme de transferts monétaires mensuels du Fonds national d'aide.

Le programme Takaful a été lancé en 2019 pour élargir l'aide au revenu aux personnes pauvres. Il a continué de se développer et, en 2021, il avait permis de tripler la couverture des transferts monétaires pour atteindre 62 % des pauvres, même si le nombre de bénéficiaires avait moins que doublé. L'intégration en cours du programme de transferts monétaires mensuels du Fonds d'aide national au programme Takaful, aujourd'hui appelé Transfert

monétaire unifié, devrait permettre de porter la couverture à 71 %, sans frais supplémentaires, grâce à ce dernier programme principalement axé sur la lutte contre la pauvreté.

La réforme des subventions au pain a favorisé l'expansion du programme Takaful. La subvention universelle en nature concernant le pain a été remplacée en 2018 par une petite allocation en espèces, éliminant les 20 % les plus riches de la population et accordant des aides légèrement plus élevées aux bénéficiaires du Fonds d'aide national. Le programme a été interrompu en 2021 puisque les pouvoirs publics continuaient d'élargir le programme Takaful et se devaient de financer la riposte à la COVID-19.

La plateforme de prestation de pointe construite autour du programme Takaful a joué un rôle essentiel dans la riposte à la COVID-19 et a jeté les bases du Registre national unifié. Les éléments de riposte aux chocs qui constituent le programme Takaful, à savoir un registre social couvrant plus de 70 % de la population jordanienne et des paiements numériques (principalement à travers des portefeuilles électroniques), ont permis de mener

la riposte à la COVID-19 la plus importante (du point de vue de la couverture), la mieux ciblée et la plus rapide dans la région MENA. La plateforme dédiée au programme Takaful a été utilisée en 2019 pour fournir des services complémentaires aux ménages pauvres et vulnérables, dont l'assurance maladie, et sert actuellement de base pour la mise au point du Registre national unifié, un système intégré de tous les programmes d'aide sociale qui sera utilisé pour lier l'aide au revenu aux investissements dans le capital humain et l'appui à l'inclusion économique aux personnes pauvres et vulnérables.

Le programme d'emploi et d'inclusion économique est nouveau, mais est sur la bonne voie. La stratégie d'autonomisation économique définit l'approche adoptée pour soutenir l'inclusion économique des pauvres et des personnes vulnérables et l'emploi pour les demandeurs en général. Une plateforme (Sajjil) a été créée pour permettre de faire connaître aux demandeurs d'emploi les postes vacants et de les orienter, grâce au profilage statistique, vers des programmes appropriés. Sajjil est utilisée pour mettre en œuvre le programme national pour l'emploi, et la priorité est accordée aux bénéficiaires du programme Takaful dans le cadre de l'appui à recevoir à travers le mécanisme d'interopérabilité entre Sajjil et la plateforme Takaful.

La réforme de l'assurance sociale en Jordanie a commencé avec l'intégration des systèmes de retraite publics et privés en 1995 (pour les nouveaux fonctionnaires) et en 2003 (pour les nouveaux militaires). La loi de 2014 sur la sécurité sociale a permis d'introduire de nouveaux mécanismes de protection — assurance-chômage, maternité et inclusion des travailleurs indépendants — ainsi que certains ajustements paramétriques afin d'accroître la viabilité financière des pensions. Les modifications ultérieures de cette loi ont favorisé l'introduction d'autres ajustements paramétriques, parmi lesquels la récente (2020) augmentation de l'âge minimum de la retraite et les coefficients de réduction appliqués à la retraite anticipée. De plus, dans le but d'attirer les travailleurs autonomes, d'autres régimes (reposant sur des cotisations et des prestations moins élevées) sont désormais proposés.

Les efforts visant à faire participer les travailleurs informels aux programmes obligatoires d'assurance sociale n'ont pas rencontré un énorme succès. Un régime d'épargne volontaire reposant sur des cotisations déterminées est à l'étude. Ce régime permettrait de protéger les travailleurs informels tout en constituant un pont vers les systèmes de cotisation obligatoires. Il pourrait également permettre d'offrir d'autres prestations aux personnes qui cotisent déjà de façon obligatoire. En outre, des ajustements paramétriques plus audacieux sont nécessaires pour assurer la viabilité financière des régimes de retraite ainsi que le soutien au vieillissement actif. Bien que l'assurance-chômage soit disponible et qu'il soit possible de retirer de l'argent des comptes individuels virtuels pour répondre à des urgences immédiates, les critères d'admissibilité pourraient être assouplis et les incitations à la recherche d'emploi renforcées.





Le Maroc fournit une aide au revenu et une assurance maladie à une part croissante, mais encore faible, des familles pauvres. *Tayssir* est un programme de transferts monétaires destiné à celles de ces familles qui ont des enfants, à condition que ces derniers aillent à l'école. Il a été mis à l'essai en 2008 et s'est développé ces dernières années, bien qu'il ne couvrait que près de 6 % de la population en 2022. Il convient donc d'améliorer le ciblage des pauvres. Le Régime d'assistance médicale (RAMED), un régime d'assurance maladie subventionné et dédié aux personnes pauvres et vulnérables, a été mis à l'essai en 2008 et déployé à l'échelle nationale en 2012 dans le cadre des actions mises en œuvre pour réaliser la couverture sanitaire universelle. À la fin de l'année 2022, RAMED permettait de couvrir environ 27 % de la population.

Un système intégré d'aide sociale est en cours d'élaboration depuis 2017. Le Registre social unifié servira de point d'entrée et d'inscription unique pour tous les demandeurs de programmes sociaux et servira à recouper les informations, à évaluer les besoins à l'aide d'une méthode de ciblage donnée et à orienter les demandeurs vers des programmes sociaux auxquels ils sont admissibles. Une meilleure méthode pour cibler les ménages pauvres et vulnérables a également été mise au point et approuvée. Le Registre social unifié est opérationnel et sera utilisé pour étendre l'aide au revenu et l'assurance maladie aux ménages pauvres.

La couverture des régimes de retraite et de l'assurance-chômage est faible en raison du fait que la plupart des travailleurs sont informels et que les efforts visant à promouvoir des réformes ont été insuffisants jusqu'à récemment. Certaines réformes ont été entreprises afin d'uniformiser les deux régimes publics de retraite (pour les fonctionnaires et pour les employés d'entreprises publiques) et renforcer leur viabilité financière. Le régime du secteur privé a été réduit aux travailleurs salariés et n'a pas fait l'objet d'une réforme de grande envergure récemment, bien qu'un nouveau régime pour les travailleurs indépendants ait été introduit en 2022.

En 2020, le gouvernement s'est lancé dans un ambitieux programme de réformes du système de protection sociale, qui devrait être achevé d'ici la fin 2025 et repose sur quatre piliers : généraliser la couverture de l'Assurance maladie obligatoire (AMO) ; systématiser le programme d'allocations familiales qui permet actuellement de fournir une aide au revenu aux enfants des travailleurs salariés formels et est financé en partie par les cotisations de l'employeur ; élargir la couverture des régimes de retraite et accroître leur viabilité financière ; et développer l'assurance-chômage. La Caisse nationale de sécurité sociale gèrera tous les programmes, à l'exception des pensions du secteur public. Les quatre piliers sont à des stades de développement différents, mais ils

témoignent d'un engagement fort à réformer le système de protection sociale afin de le rendre plus inclusif et durable.

L'extension de l'aide au revenu et de l'assurance maladie sera financée grâce à un ensemble de subventions et de contributions à partir du budget public. L'Assurance maladie obligatoire réformée inclut également les travailleurs indépendants, permet de fixer les primes d'assurance pour 30 professions différentes et d'étendre la couverture aux conjoints et aux enfants non employés des travailleurs. Le programme RAMED sera remplacé par un nouveau sous-programme de l'Assurance maladie obligatoire appelé TADAMON, qui versera des primes aux 27,5 % les plus pauvres de la population. En ce qui concerne les allocations familiales, bien que tous les détails n'aient pas été peaufinés, la logique reste la même : les prestations seront entièrement subventionnées pour les ménages pauvres et partiellement financées par des cotisations pour tous les autres. Le gouvernement prévoit de financer toutes les subventions grâce à la réforme

des subventions généralisées à la farine et au sucre, qui représentaient chacune près de 0,3 % du PIB en 2022.

La réforme des retraites a commencé en 2022 par l'introduction d'un nouveau régime pour les travailleurs indépendants. Comme pour l'Assurance maladie obligatoire, différents taux de cotisation sont établis pour différentes professions, et les cotisations sont converties en droits de pension à l'aide d'un système de points. Les cotisations sont volontaires jusqu'en 2025, année à partir de laquelle elles deviendront obligatoires. L'un des défis de ce nouveau régime est de s'assurer que les prestations basées sur des points sont adéquates. Un autre défi est d'attirer dans le programme les travailleurs informels qui ne sont pas en mesure de beaucoup épargner. Une solution possible consiste à introduire des cotisations de contrepartie pour ces travailleurs. Il serait peut-être prématuré de rendre le régime obligatoire en 2025, les revenus informels étant souvent irréguliers et imprévisibles, et il faut peut-être un certain temps aux travailleurs informels pour qu'ils fassent confiance au programme.





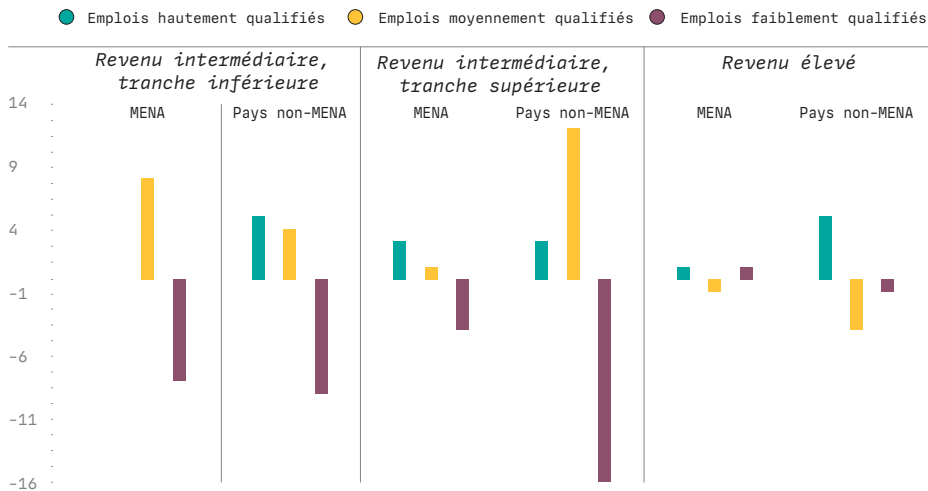
# Annexe

FIGURE

A1

**Les emplois hautement qualifiés se développent beaucoup moins dans la région MENA que dans les pays pairs à revenu comparable**

Variation de la proportion des emplois entre 2000 et 2018, par type d'emploi, en points de pourcentage



Note : Les emplois hautement qualifiés comprennent les gestionnaires, les professionnels, les professionnels associés et les techniciens. Les emplois moyennement qualifiés comprennent les employés de bureau ; les agents de service et de vente ; les travailleurs de l'artisanat et des métiers connexes ; les opérateurs et assembleurs d'installations et de machines ; et les travailleurs qualifiés de l'agriculture, de la foresterie et de la pêche. Les emplois élémentaires englobent les travailleurs peu qualifiés.

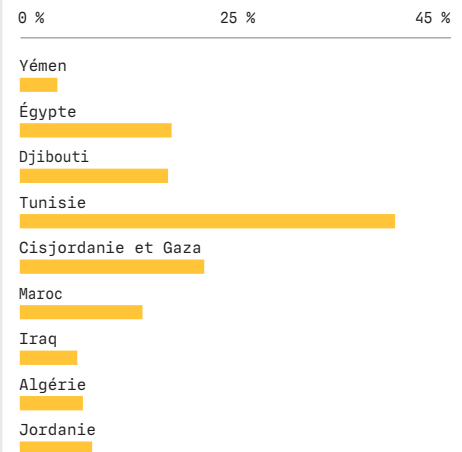
Source : ILO (2022).

FIGURE

A2

**Les prestations en transferts monétaires ordinaires sont relativement peu suffisantes**

Prestations monétaires par tête en pourcentage du seuil de pauvreté international pour chaque pays



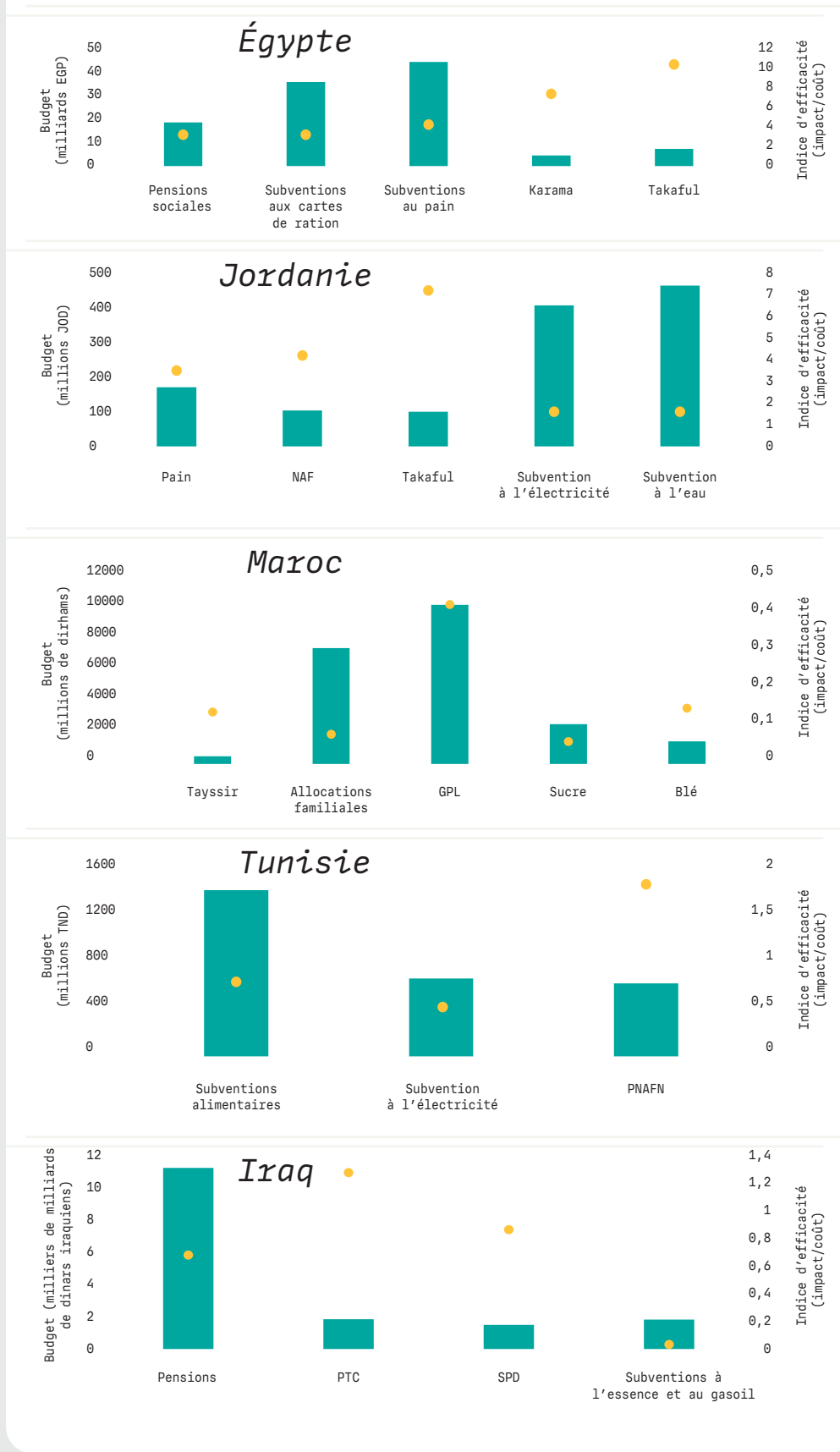
Source : Gentilini 2022; World Bank 2022g



### Les transferts monétaires ciblés sont plus rentables que les subventions généralisées

Budget en unités de monnaie nationale (barres bleues) et rentabilité (points orange) pour la réduction de la pauvreté, année la plus récente

● Budget ● Indice d'efficacité



Note : Fonds d'aide national (NAF, Jordanie) ; gaz de pétrole liquide (GPL, Iraq), système public de distribution (SPD, Iraq), programme de transferts monétaires (PTM, Iraq). Programme national d'aide aux familles nécessiteuses (PNAFN, Tunisie).

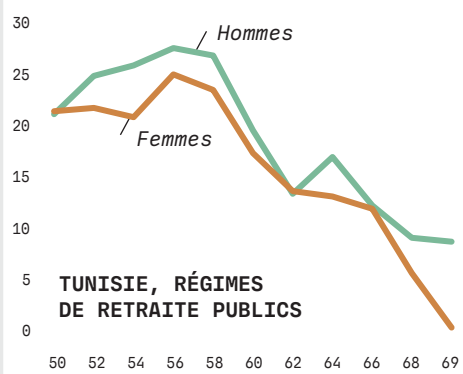
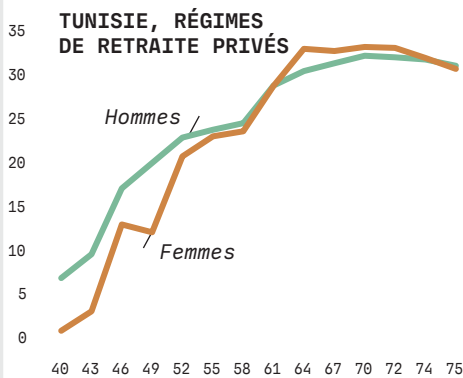
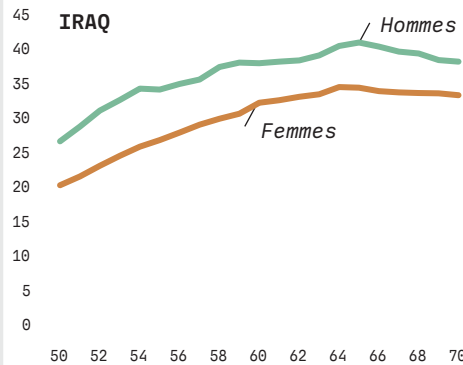
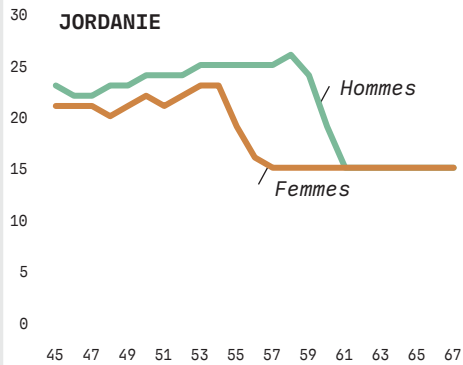
Source : AFD (2020), World Bank (à paraître).

FIGURE

A4

**Les travailleurs versent des cotisations à des régimes de retraite pendant une partie de leur vie professionnelle**

Nombre moyen d'années de cotisations au moment de la retraite, par âge de retraite



Source : Pallares-Miralles (à paraître).

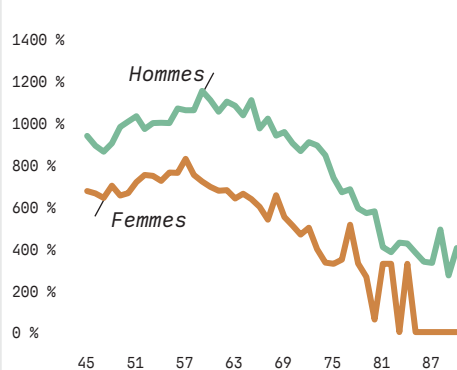
FIGURE

A5

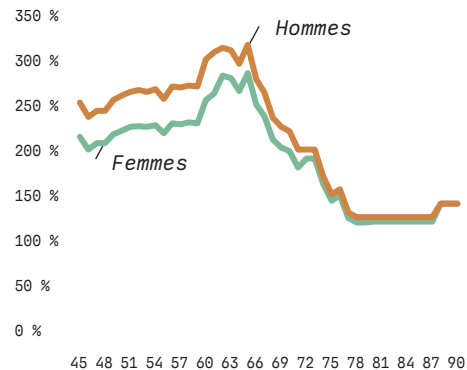
**Les retraités plus âgés bénéficient généralement de prestations beaucoup plus faibles que les retraités plus jeunes**

Prestation de retraite moyenne en pourcentage du salaire minimum, par âge et par sexe

JORDANIE



ÉGYPTE

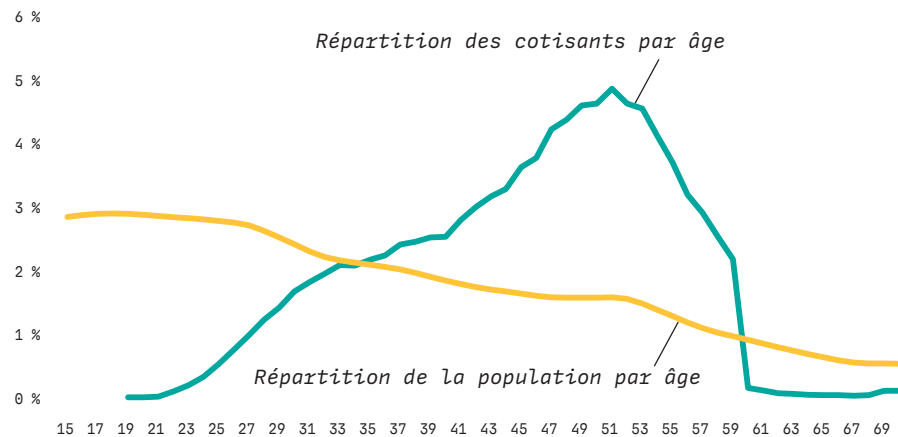


Sources : Pallares-Miralles (à paraître).

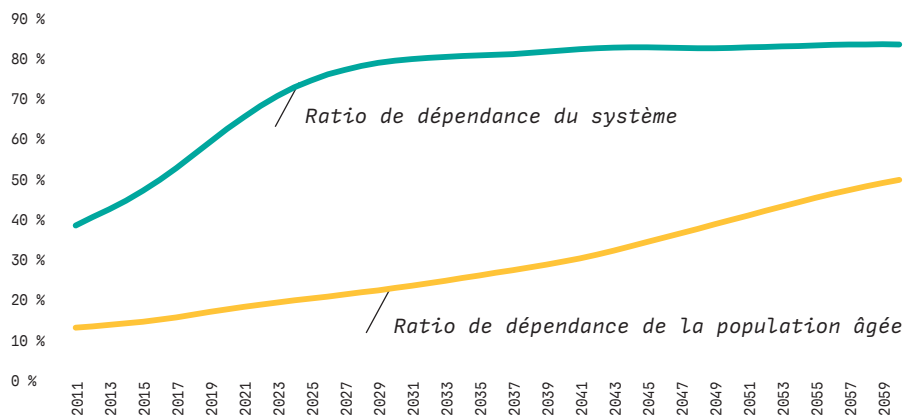
FIGURE

A6

**Les systèmes de pensions semblent beaucoup « plus vieux » que la population, ce qui crée des déficits trop tôt**



...ce qui fait paraître les systèmes de pensions beaucoup vieux que la population (Ratios de dépendance du système et de la population au Maroc, en pourcentage)



Note : Le ratio de dépendance du système est le ratio entre les retraités et les cotisants ; le taux de dépendance de la population est le ratio de la population âgée de 15 à 64 ans par rapport à la population âgée de 65 ans et plus.

Source : Pallares-Miralles (à paraître).

## La plupart des systèmes de pensions de la région MENA sont fragmentés

	Régimes et institutions de retraite obligatoires	Situation actuelle
Algérie	5 institutions ; 3 régimes	Employés des secteurs public et privé couverts par le même régime et la même institution, mais travailleurs indépendants et militaires couverts par des institutions distinctes
Arabie saoudite	1 institution ; 3 régimes	Institutions de retraite du secteur public et du secteur privé fusionnées en 2001 (mise en commun des actifs) ; Les régimes ont toutefois des règles légèrement différentes
Bahreïn	1 institution ; 2 régimes	Fusion des actifs en un seul fonds ; décret royal portant harmonisation des règles non encore appliqué
Cisjordanie et Gaza	1 institution ; 4 régimes (3 anciens en cours d'élimination progressive)	Agents du secteur public et des services de sécurité couverts
Djibouti	1 institution ; 2 régimes	Partiellement intégré
Égypte	1 institution ; 1 régime	Loi adoptée en 2019 visant à fusionner l'administration et à unifier les paramètres de deux fonds précédemment distincts pour les employés du secteur public et du secteur privé
Émirats arabes unis	2 institutions ; 2 régimes	Abu Dhabi, Dubaï et d'autres émirats ont des régimes distincts (les employés des secteurs public et privé sont couverts par le même régime)
Iran	2 institutions ; 18 régimes	Diverses catégories de personnel public et militaire, secteur rural, etc. couverts par des régimes distincts
Iraq	2 institutions ; 2 régimes	Intégration à l'étude
Jordanie	1 institution ; 1 régime (2 anciens régimes en cours d'élimination progressive)	Système entièrement intégré
Koweït	1 institution ; 1 régime	Système entièrement intégré
Liban	1 institution ; 2 régimes	Militaires et fonctionnaires couverts
Libye	1 institution ; 1 régime	Système entièrement intégré
Malte	1 institution ; 1 régime	Système entièrement intégré
Maroc	3 institutions ; 3 régimes	Deux régimes publics et institutions en cours d'intégration
Oman	10 institutions ; 11 régimes	Fusion de tous les fonds à l'étude
Qatar	1 institution ; 2 régimes (1 ancien régime en cours d'élimination progressive)	Employés du secteur public et du secteur privé couverts par le même régime et la même institution avec des règles légèrement différentes
Tunisie	2 institutions ; 7 régimes	Pas de discussions sur l'intégration ou l'harmonisation des règles
Yémen	3 institutions ; 3 régimes	Les secteurs public, privé et militaire sont couverts par différents régimes

Source: Pallares-Miralles (à paraître)

## Les salaires minimums sont relativement élevés dans quelques pays de la région MENA

Ratio du salaire minimum réglementaire rapporté à la valeur ajoutée par travailleur, année la plus récente

### Revenu élevé

Koweït  
0,06

PRE  
0,31

### Revenu intermédiaire, tranche supérieure

Iraq  
0,35

Jordanie  
0,68

Liban  
0,46

Libye  
0,36

PRITS  
0,37

### Revenu intermédiaire, tranche inférieure

Algérie  
0,28

Cisjordanie et Gaza  
0,75

Djibouti  
0,71

Iran  
0,56

Maroc  
0,68

Tunisie  
0,58

PRITI  
0,53

### Revenu faible

Syrie  
0,26

Yémen  
0,27

PFR  
0,81

Source : Base de données de la Banque mondiale sur l'emploi des travailleurs 2020 : <https://www.worldbank.org/en/research/employing-workers>.

### La plupart des habitants de la région MENA veulent d'une plus grande redistribution

Indice de préférence pour la redistribution, échelle de 1 à 10, 2017-2020

Égypte  
6,36

Iran  
5,51

Iraq  
4,69

Jordanie  
5,54

Liban  
5,66

Tunisie  
6,07

Note : Selon Diwan, Tzannatos et Akin (2018), l'indice de préférence de la redistribution est la moyenne des réponses à deux questions de l'Enquête mondiale sur les valeurs notées sur une échelle allant de 1 à 10 : « Nous avons besoin de différences de revenus plus importantes comme incitations à l'effort individuel » (1) contre « Les revenus devraient être plus égaux » (10) ; et « Les gens devraient davantage prendre leurs responsabilités pour répondre à leurs besoins » (1) contre « Le gouvernement devrait assumer davantage de responsabilités pour répondre aux besoins de tout le monde » (10).

Source : Haerpfer et al., (2022).

### Les pays en développement exportateurs de pétrole de la région MENA manquent de marge de manœuvre budgétaire

	Solde budgétaire				Dette publique			
	% du PIB							
	2019	2020	2021	2022a	2019	2020	2021	2022a
<b>Conseil de coopération du Golfe</b>								
Arabie saoudite	-4,6	-11,5	-2,4	2,6	23,0	34,0	30,8	25,7
Bahreïn	-9	-17,7	-11,3	-3,3				
Émirats arabes unis	0,4	-5,2	0,3	7,4				
Koweït	-11,1	-31,2	-9,6	2,2	11,6	11,7	8,7	5,3
Oman	-5,0	-16,4	-3,3	5,4	53,3	71,0	63,2	42,7
Qatar	1,0	-2,1	0,2	8,4				
<b>Pays en développement exportateurs de pétrole</b>								
Algérie	-9,6	-12	-7,2	-0,9	45,5	52,1	63,0	51,8
Iran	-4,5	-5,8	-5,3	-2,3	42,7	44,7	40,8	38,0
Iraq	1,3	-5,8	4,0	12,5	44,7	64,7	53,2	57,5
Libye	1,7	-64,4	10,6	2,5	106,7	238,2	87,0	70,4
Syrie	-8,1	-8,4	-7,5	-9,3				
Yémen	-5,9	-4,8	-2,2	-2,2				
<b>Pays en développement importateurs de pétrole</b>								
Cisjordanie et Gaza	-7,5	-7,5	-5,7	-1,8	39,5	53,9	54,9	52,6
Djibouti	-0,9	-1,7	-3,3	-1,5	70,3	75,9	71,7	71,8
Égypte	-8,1	-7,9	-7,4	-6,2	90,2	87,0	92,4	88,3
Jordanie	-4,9	-7,3	-6,4	-5,4	97,4	109,0	113,7	114,1
Liban	-10,5	-3,3	0,7	0,3	171,1	179,2	172,5	162,6
Maroc	-3,7	-7,1	-5,9	-5,1	60,3	72,2	68,9	69,4
Tunisie	-2,8	-8,6	-7,2	-6,6	68,0	77,8	82,4	79,3

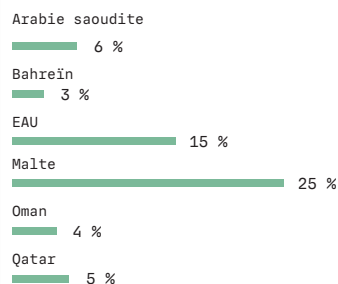
Source : World Bank (2023c).

a = Estimation.

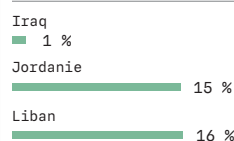
## La plupart des pays de la région MENA collectent encore peu d'impôts et sont trop tributaires des prélèvements indirects

A. Recettes fiscales en pourcentage du PIB, 2019

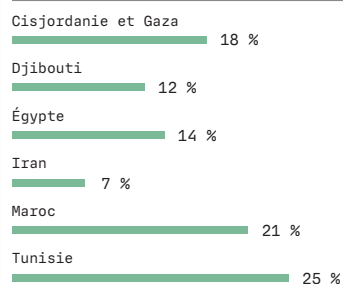
### Revenu élevé



### Revenu intermédiaire, tranche supérieure



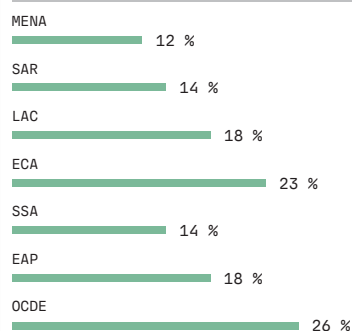
### Revenu intermédiaire, tranche inférieure



### Revenu faible



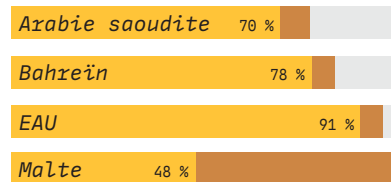
### Régions



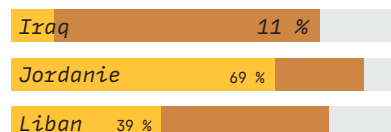
B. Composition des recettes fiscales, 2019

● Impôts indirects ● Impôts directs ○ Autres

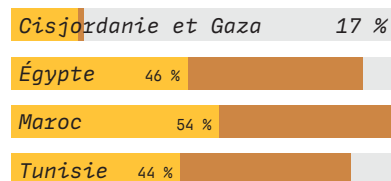
### Revenu élevé



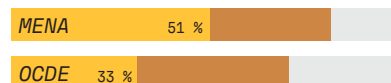
### Revenu intermédiaire, tranche supérieure



### Revenu intermédiaire, tranche inférieure



### Régions



Note : Impôts indirects : impôts sur les biens et services ; impôts directs : impôts sur le revenu, les bénéfices, les plus-values et les biens.

Source : IMF (2022b).

# Références bibliographiques

- AFD (Agence française de développement). 2020. "Les effets de la politique budgétaire sur la pauvreté et les inégalités au Maroc." AFD, Paris.
- 
- Alstadsater, A. N. Johannesen, and G. Zucman, 2018. "Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality." *Journal of Public Economics* 162 I: 89-100.
- 
- Andrews, C., Montesquiou, A. Sánchez, I.A., Dutta, P.J Paul, B.V, Samaranayake, S. Heisey, J. Clay, T. and Chaudhary, S. 2021. *The State of Economic Inclusion Report 2021: The Potential to Scale*. World Bank, Washington DC.
- 
- Angel-Urdinola, D.F., and K. Tanabe. 2012. "Micro-Determinants of Informal Employment in the Middle East and North Africa Region." Social Protection Discussion Paper 1201. World Bank, Washington, DC.
- 
- Attanasio, O., A. Guarín, C. Medina, C. and Meghir. 2015. "Long Term Impacts of Vouchers for Vocational Training: Experimental Evidence for Colombia." NBER Working Paper No. 21390. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- 
- Banerjee, A., Duflo, E., Goldberg, N, Karlan, D. Osei, R. Parienté, W., Shapiro, J., Thuysbaert, B., and Udry, C. 2015", "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence From Six Countries." *Science* 348 (6236).
- 
- Banerjee, A., Karlan, D. Osei, R.D., Trachtman, H., and Udry, C. 2018. "Unpacking a Multi-Faceted Program to Build Sustainable Income for the Very Poor." NBER Working Paper 24271. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- 
- Bassanini, A., L. Nunziata, D. Venn. 2009. "Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries." *Economic Policy* 24 (58): 349-402.
- 
- Beazley, R., Marzi, M. and Rachael Steller. 2021. "Drivers of Timely and Large-Scale Cash Responses to COVID-19: What Does the Data Say?" Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice Service (SPACE), DAI Global UK Ltd, London, United Kingdom.
- 
- Berlingieri, G., P. Blanchenay, and C. Criscuolo. 2017. "The Great Divergence(s)." OECD Science, Technology and Industry Policy Paper 39. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- 
- Chowdhury, A. 2016. "Brazil Financing social protection through financial transaction taxes." International Labor Organization, Geneva. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=53855>
- 
- Coady, D., Jahan, S., Shang, B. and Matsumoto, R. 2021. "Guaranteed Minimum Income Schemes in Europe: Landscape and Design." IMF Working Papers, Vol 2021, Issue 179. International Monetary Fund, Washington, DC.
- 
- de la Flor, L., I. Mujica, M. Belén Fontañez, D. Newhouse, C. Rodriguez Alas, C. Sabharwal, G. and M. Weber. 2021. "Taking Stock of COVID-19 Labor Policy Responses in Developing Countries." Jobs Watch COVID-19. World Bank, Washington, DC.
- 
- Dom, R., A. Custers, S. Davenport, and W. Prichard. 2022. *Innovations in Tax Compliance: Building Trust, Navigating Politics, and Tailoring Reform*. World Bank, Washington, DC.
- 
- Diwan, I., Z. Tzannatos, and T. Akin. 2018. "Debunking Myth: Economic Values in the Arab World Through the Prism of Opinion Polls." *Middle East Development Journal* 10 (1): 31-63.
- 
- Escudero, V., Kluge, J. Mourelo, E.L., and Pignatti, C. 2017. "Active Labour Market Programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a Meta Analysis." IZA Discussion Paper No. 11039. International Labour Office, Geneva.

- Escudero, V. 2018. "Are Active Labour Market Policies Effective in Activating and Integrating Low-Skilled Individuals? An International Comparison." *IZA Journal of Labor Policy* 7 (1): 1-26.
- 
- Finn, D. 2020. "Public-Private Partnerships: The Delivery of Public Employment Services." in *Handbook on Society and Social Policy*, edited by Nicholas Ellison and Tina Haux, 398-410. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- 
- Forteza, A., and Mussio, I. 2012. "Assessing Redistribution in the Uruguayan Social Security System." *Journal of Income Distribution* 21 (1): 65-87.
- 
- Gansey, R., Genoni, M., and Helmy, I. 2022. "The Impacts of Higher Inflation on the Welfare of Egyptian Households." World Bank, Washington, DC.
- 
- Gatti, R., Morgandi, M., Grun, R. Brodmann, S., Angel-Urdinola, D., Moreno, J.M., Marotta, D. Schiffbauer, M. and Elizabeth Mata Lorenzo,. 2013. *Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank
- 
- Gatti, R., Angel-Urdinola, D., Silva, J. Bodor, A. eds. 2014. *Striving for Better Jobs: The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa. Directions in Development: Human Development*. Washington, DC: World Bank.
- 
- Gentilini, U. Almenfi, M.A., Iyengar, H.T.M.M., Okamura, Y., Downes, J.A., Dale, P., Weber, M., Newhouse, D., Rodriguez, C.A., Kamran, M., Mujica, V.I., Fontenez, M.B., Ezzat, M., Asieduah, S., Martinez, V.R.M., Hartley, G.J.Y., Demarco, G., Abels, M., Zafar, U., Urteaga, E.R., Valleriani, G., Muhindo, J.V., Aziz, S. 2022. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. World Bank, Washington, DC.
- 
- Grosh, M., Leite, P., Wai-Poi, M.G., and Tesliuc, E. 2022. *Revisiting Targeting in Social Assistance: A New Look at Old Dilemmas. Human Development Perspectives*. Washington, DC: World Bank.
- 
- Guyen, M., Jain, H. and Joubert, C. 2021. "Social Protection for the Informal Economy: Operational Lessons for Developing Countries in Africa and Beyond." World Bank, Washington, DC.
- 
- Guyen, M and Leite, P. 2016. "Benefits and Costs of Social Pensions in Sub-Saharan Africa." *Social Protection and Labor Discussion Paper No. 1607*, World Bank, Washington, DC.
- 
- Haerpfer, C., Inglehart, R., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., Diez-Medrano J., M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin & B. Puranen (eds.). 2022. *World Values Survey: Round Seven - Country-Pooled Datafile Version 5.0*. Madrid, Spain & Vienna, Austria: JD Systems Institute & WWSA Secretariat.
- 
- Harasty, C. 2004. "Successful Employment and Labour Market Policies in Europe and Asia and the Pacific." *Employment Strategy Papers*. World Bank, Washington DC.
- 
- Hatayama, M, Li, Y., and Osborne, T. 2022. "Understanding and Predicting Job Losses Due to COVID-19: Empirical Evidence from Middle Income Countries." *Policy Research Working Paper; No. 9933*. World Bank, Washington, DC
- 
- Hertog, S. 2023. *Locked Out of Development: Insiders and Outsiders in Arab Capitalism. Elements in the Politics of Development*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- 
- Hirshleifer, S., McKenzie, D. Rita K. Almeida, and Ridao-Cano, C. 2016. "The Impact of Vocational Training for the Unemployed: Experimental Evidence from Türkiye." *Economic Journal* 126 (579): 2115-1246.

- Holmemo, C., Acosta, P., George, T., Palacios, R.J., Pinxten, J., Sen, S. and Tiwari, S. 2020. *Investing in People: Social Protection for Indonesia's 2045 Vision*. World Bank, Jakarta.
- 
- Hoy, C. 2022. "How Does the Progressivity of Taxes and Government Transfers Impact People's Willingness to Pay Tax? Experimental Evidence Across Developing Countries." World Bank, Washington, DC.
- 
- Ibarrarán, P., J. Kluve, L. Ripani, and D. Rosas. 2015. "Experimental Evidence on the Long-Term Impacts of a Youth Training Program," IZA Discussion Paper 9136. Institute for the Study of Labor, Bonn, Germany.
- 
- IFPRI (International Food Policy Research Institute). 2018. "Impact Evaluation Study for Egypt's Takaful and Karama Cash Transfer Program." MENA RP Working Paper 14. IFPRI, Washington, DC and Cairo, Egypt.
- 
- . 2022. "Impact Evaluation Report: Egypt's Takaful Cash Transfer Program: Second Round Report." MENA RP Working Paper 40. IFPRI, Washington, DC.
- 
- ILO (International Labor Organization). 2022. "Labor Statistics." <https://ilostat.ilo.org/data/>.
- 
- IMF (International Monetary Fund). 2013. "Energy Subsidy Reform—Lessons and Implications." IMF, Washington, DC.
- 
- . 2022a. "Revenue Mobilization for a Resilient and Inclusive Recovery in the Middle East and Central Asia." IMF, Washington, DC.
- 
- . 2022b. "World Revenue Longitudinal Data." <https://data.imf.org/>.
- 
- Inchauste, G., and D. G. Victor. 2017. "The Political Economy of Energy Subsidy Reform." World Bank, Washington, DC.
- 
- Islam, A.M., Moosa, D. and Saliola, F. 2022. *Jobs Undone: Reshaping the Role of Governments toward Markets and Workers in the Middle East and North Africa*. World Bank, Washington, DC.
- 
- Islam, A., S. Muzi, and M. Amin. 2019. "Unequal Laws and the Disempowerment of Women in the Labour Market: Evidence from Firm-Level Data." *Journal of Development Studies* 55 (5): 822-844.
- 
- Kakwani, N., and K. Subbarao. 2005. *Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions*. Washington, DC: World Bank.
- 
- Krafft, C., Assaad, P. and Marouani, M.A. 2022. Economic Research Forum (ERF) COVID-19 MENA Monitor.
- 
- Krieg, A. 2017. *Socio-Political Order and Security in the Arab World*. London, UK: Palgrave Macmillan Cham.
- 
- Kuddo, A., D. Robalino, and M. Weber. 2015. Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits. World Bank, Washington, DC.
- 
- Kugler, A., and G. Saint-Paul. 2004. "How Do Firing Costs Affect Worker Flows in a World with Adverse Selection?" *Journal of Labor Economics* 22 (3): 553-584.
- 
- Kurdi, S., C. Breisinger, H. Ibrahim, Y. Ghorpade, and A. Al-Ahmadi. 2019. "Responding to Conflict: Does "Cash Plus" Work for Preventing Malnutrition? New Evidence from an Impact Evaluation of Yemen's Cash for Nutrition Program." MENA RP Working Paper 19. IFPRI, Washington, DC.
- 
- Londono-Velez, J., and P. Querubin P. 2022". "The Impact of Emergency Cash Assistance in a Pandemic: Experimental Evidence from Colombia". *Review of Economics and Statistics* 104 (1): 157-165.



- Lopez-Acevedo, G, M. Ranzani, and N. Sinha. Forthcoming. *Pathways to Economic Inclusion*. World Bank, Washington, DC.
- 
- Mahler, D.G., N. Yonzan, R. Hill, C. Lakner, H. Wu, N. Yoshida. 2022. "Pandemic, prices, and poverty". <https://blogs.worldbank.org/opendata/pandemic-prices-and-poverty>.
- 
- Martin, J.P. 2014. "Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness." IZA Policy Paper No 84. Institute of Labor Economics, Bonn, Germany.
- 
- Matin, I., Sulaiman, M. and Rabbani, M. 2008. "Crafting a Graduation Pathway for the Ultra Poor: Lessons and Evidence from a BRAC Programme." Working Papers id:1548, eSocialSciences.
- 
- Moffitt, T. E. 2003. "Life-Course-Persistent and Adolescence-Limited Antisocial Behavior: A 10-Year Research Review and a Research Agenda." In *Causes of Conduct Disorder and Juvenile Delinquency*, edited by B. B. Lahey, T. E. Moffitt, and A. Caspi, 49–75. New York: The Guilford Press.
- 
- Moosa, D. Forthcoming. Background paper for *Built to Include: Reimagining Social Protection in MENA*. World Bank, Washington, DC.
- 
- Mukherjee, A., Y. Okamura, U. Gentilini, M. Almenfi, and A. Kryeziu. 2022. "How Can Cash Transfers Support Energy Subsidy Reforms? Emerging Lessons from Four Case Studies." World Bank, Washington, DC.
- 
- Narayan, A., Van Der Weide, R. Cojocar, A. Lakner, C. Redaelli, S., Mahler, D.G., Nichanametla, R., Rakesh, G. and Thewissen, S.H. 2018. "Fair Progress? Economic Mobility Across Generations Around the World." World Bank, Washington, DC.
- 
- Neidhofer, G., and M. Niño-Zarazúa. 2019. "The Long(er)-Term Impacts of Chile Solidario on Human Capital and Labor Income." *Population and Development Review* 45 (S1).
- 
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2005. *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD Publishing.
- 
- . 2019a. "Strengthening Tax Capacity to Increase Domestic Resources in Tunisia. Tax and Development Case Study." <https://www.oecd.org/country-reform/strengthening-tax-capacity-to-increase-domestic-resources-in-tunisia.pdf>.
- 
- . 2019b. *OECD Employment Outlook: The Future of Work*. Paris: OECD Publishing.
- 
- . 2021. *Pensions at a Glance—OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- 
- Packard, T., Gentilini, U., Grosh, M., O’Keefe, P., Palacios, R.J., Robalino, D.A. and Santos, I. 2019. *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work. Human Development Perspectives*. Washington, DC: World Bank.
- 
- Palacios, R.J., and Robalino, D.A. 2020. "Integrating Social Insurance and Social Assistance Programs for the Future World of Labor." IZA Discussion Paper No. 13258. Institute of Labor Economics, Bonn, Germany.
- 
- Pallares-Miralles, M. Forthcoming. "Social insurance, pension schemes, and pension reforms in MENA". Background paper for *Built to Include: Reimagining Social Protection in MENA*. World Bank, Washington, DC.
- 
- Pinxten, J. and Zafar, U. Forthcoming. "Social assistance in MENA". Background paper for *Built to Include: Reimagining Social Protection in MENA*. World Bank, Washington, DC.
- 
- Price, W.J., G. Demarco, M. Pallares-Miralles, and H. Attia. 2017. "Arab Pension Systems: Trends, Challenges and Options for Reforms." Arab Monetary Fund and World Bank Group, Washington, DC.

- Ridao-Cano, C., and C. Bodewig. 2018. *Growing United: Upgrading Europe's Convergence Machine*. World Bank Group, Washington, DC.
- 
- Robalino, D.A. 2005. *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*. World Bank, Washington, DC.
- 
- Rodriguez-Takeuchi, L.K., and Wai-Poi, M.G. 2021. *Fiscal Policy, Poverty and Inequality in Jordan: The Role of Taxes and Public Spending*. Washington, DC: World Bank Group.
- 
- Rofman, R., and I. Apella. 2020. "When We're Sixty-Four. Opportunities and Challenges for Public Policies in a Population Aging Context: The Case of Latin America." *International Development in Focus Series*, World Bank, Washington, DC.
- 
- Rudolph, H. 2019. *Pension Funds with Automatic Enrollment Schemes - Lessons for Emerging Economies*. Policy Research Working Paper; No. 8726. World Bank, Washington, DC
- 
- Seyfert, K., V. Barca, U. Gentilini, M. Luthria, and S. Abbady. 2019. *Unbundled—A Framework for Connecting Safety Nets and Humanitarian Assistance in Refugee settings*. Washington, DC: World Bank.
- 
- Ulku, H and Georgieva, D. 2021. *Unemployment Benefits, Active Labor Market Policies, and Labor Market Outcomes - Evidence from New Global Data*. Policy Research Working Paper; No. 10027. World Bank, Washington, DC
- 
- United Nations. 2022. "World Population Prospects." <https://population.un.org/wpp/>.
- 
- World Bank. 2013. *Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.
- 
- . 2019. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC: World Bank.
- 
- . 2020. *Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems*. Washington, DC: Washington, DC.
- 
- . 2022a. "MENA Crisis Tracker—May." World Bank, Washington, DC,
- 
- . 2022b. "MENA Economic Update, April 2022." World Bank, Washington, DC.
- 
- . 2022c. "Poverty and Inequality Platform." <https://pip.worldbank.org/home>.
- 
- . 2022d. "Human Capital Project." <https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital#Index>
- 
- . 2022e. *Charting a Course Towards Universal Social Protection: Resilience, Equity, and Opportunity for All*. World Bank Group, Washington, DC.
- 
- . 2022f. "The Impact of Fuel and Food Prices Increase in Morocco." Internal policy note.
- 
- . 2022g. "The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity." <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>.
- 
- . 2022h. *Egypt Public Expenditure Review for the Human Development Sectors*. Washington, DC: World Bank Group.
- 
- . 2022i. *A New State of Mind: Greater Transparency and Accountability in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank Group.
- 
- . 2022j. "MENA Economic Update." World Bank, Washington, DC.
- 
- . 2023a. *Women, Business and the Law 2023*. World Bank, Washington, DC.
- 
- . 2023b. *Global Economic Prospects, January 2023*. Washington, DC: World Bank.

—. 2023c. "Macro Poverty Outlook." <https://www.worldbank.org/en/publication/macro-poverty-outlook>.

---

—. forthcoming. Commitment to Equity methodology Fiscal Incidence Analyses for Iraq, West Bank and Gaza, Tunisia, Jordan and Egypt. Washington, DC: World Bank

---

Zwick, T., C., Göbel, and J. Fries. 2013. "Age-Differentiated Work Systems Enhance Productivity and Retention of Old Employees." In *Age-Differentiated Work Systems*, edited by C. Schlick, E. Frieling, and J. Wegge, 25-44. Berlin, Heidelberg: Springer.





