



## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

# Espace budgétaire pour la protection sociale des enfants dans la région MENA

Carolina Bloch, Charlotte Bilo, Imane Helmy, Rafael Guerreiro Osorio et Fábio Veras Soares, Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG)

unicef   
for every child

15  years **policy** international  
centre for inclusive growth

Copyright© 2019

Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive

Programme des Nations Unies pour le développement et Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Cette publication constitue l'un des produits de l'accord interne aux Nations Unies conclu entre le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) et le Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord de l'UNICEF (MENARO, de l'anglais *Middle East and North Africa Regional Office*).

Né d'un partenariat entre les Nations Unies et le Gouvernement brésilien, le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) a pour mission de promouvoir l'apprentissage Sud-Sud en matière de politiques sociales. L'IPC-IG est lié au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) du Brésil, au ministère brésilien de l'Économie et à l'Institut de recherche économique appliquée (Ipea) du Gouvernement brésilien.

#### Coordonnateurs de recherche

Anna Carolina Machado (IPC-IG)

Charlotte Bilo (IPC-IG)

Fábio Veras Soares (IPC-IG)

Rafael Guerreiro Osorio (Ipea et IPC-IG)

#### Chercheurs

Carolina Bloch (IPC-IG)

Eunice Godevi (IPC-IG, chargée de recherche DAAD)

Imane Helmy (IPC-IG, consultante indépendante)

Joana Mostafa (Ipea)

Mohamed Ayman (IPC-IG)

Pedro Arruda (IPC-IG)

Raquel Tebaldi (IPC-IG)

Sergei Soares (Ipea et IPC-IG)

Wesley Silva (IPC-IG)

#### Assistants de recherche

Bárbara Branco

Juliane Becker Facco

#### Volontaires en ligne des Nations Unies

Dorsaf James, Sarah Abo Alasarar et Susan Jatkar

#### Conception : équipe des publications de l'IPC-IG

Roberto Astorino, Flávia Amaral,

Rosa Maria Banuth et Manoel Salles

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

Le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive diffuse les résultats de ses recherches en cours afin d'encourager l'échange de points de vue autour de questions relatives au développement. Ses articles sont signés par leurs auteurs et doivent donc être cités en conséquence. Les résultats, interprétations et conclusions dont ils font état sont ceux de leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à ceux du Programme des Nations Unies pour le développement, du Gouvernement brésilien ou du Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

Cette publication est disponible en ligne sur [www.ipcig.org](http://www.ipcig.org).

Pour de plus amples informations sur les publications de l'IPC-IG, n'hésitez pas à contacter [publications@ipc-undp.org](mailto:publications@ipc-undp.org).

Citation suggérée : Bloch, Carolina, Charlotte Bilo, Imane Helmy, Rafael Guerreiro Osorio, and Fabio Veras Soares. 2019. *Espace budgétaire pour la protection sociale des enfants dans la région MENA*. Brasília et Amman : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive et Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord de l'UNICEF (MENARO).

ISSN: 2526-0499



Empowered lives.  
Resilient nations.



**ESPACE BUDGÉTAIRE POUR LA PROTECTION  
SOCIALE DES ENFANTS DANS LA RÉGION MENA**

## CONTEXTE ET JUSTIFICATION

La pauvreté des enfants reste un sujet de préoccupation au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (région MENA, de l'anglais *Middle East and North Africa*). Si des progrès significatifs ont été enregistrés en matière d'extrême pauvreté, de santé, d'éducation et de survie des enfants, ils y demeurent inégaux : les pays à revenus élevés ont en effet avancé plus rapidement que les pays à revenu moyen inférieur, tandis que les pays frappés par des crises humanitaires ont vu s'inverser leurs indicateurs de bien-être des enfants.

En améliorant la qualité des services de santé et d'éducation et en étendant la couverture de la protection sociale, encore clairement insuffisantes, celle-ci pourrait contribuer à accroître le capital humain des enfants et à garantir leurs droits les plus fondamentaux. Des programmes de protection sociale comme les allocations pour l'enfance, les pensions sociales, les transferts monétaires sociaux et les exemptions de frais peuvent en effet permettre aux familles d'investir dans l'éducation, la nutrition et la santé de leurs enfants. Il s'avère d'autant plus opportun d'y fournir une protection sociale adéquate aux enfants que l'entrée imminente d'une grande partie de la population dans sa tranche d'âge la plus productive pourrait générer un dividende démographique.

La portée et l'adéquation des systèmes de protection sociale existants restent toutefois limitées dans la région. Traditionnellement composés de subventions universelles et d'assurances contributives, ces systèmes sont loin de bénéficier à l'ensemble des enfants dans le besoin, malgré les réformes récemment entreprises dans le secteur non contributif. La couverture généralement faible de la protection sociale souligne le besoin d'amplifier les programmes existants et d'augmenter les dépenses de protection sociale. La part des dépenses publiques consacrée à la protection sociale, et notamment à la couverture des enfants, y est très inférieure à celle d'autres régions du monde, comme l'Amérique latine. Si de nombreux pays de la région ont décidé d'amplifier leurs interventions de protection sociale en réponse à la crise économique de 2008 et aux printemps arabes de 2011, ils s'y sont toutefois montrés plus réticents dans le récent climat d'assainissement des finances publiques.

Pour produire les effets positifs escomptés, comme l'accroissement du capital humain des enfants, les programmes de protection sociale doivent être bien conçus à tous les niveaux. À cet effet, ils doivent non seulement disposer de ressources suffisantes pour verser les prestations elles-mêmes, mais aussi pour couvrir les dépenses courantes des programmes, y compris de leurs ressources humaines (par ex. : travailleurs sociaux), ou encore la maintenance des systèmes d'information de gestion (SIG), etc. Ces critères sont particulièrement importants pour garantir la résilience des systèmes de protection sociale de la région MENA, leur intégration avec d'autres secteurs et leur capacité de réaction à des chocs covariés. L'allocation d'un financement suffisant et pérenne permet en outre de garantir l'adéquation et la prévisibilité des prestations, conformément à une approche de la protection sociale axée sur les droits de la personne.

## MÉTHODE

Le besoin d'étendre la protection sociale dans les pays de la région MENA pose la question suivante : comment allouer des ressources à de nouveaux programmes de protection sociale adaptés aux enfants et/ou accroître le budget des programmes existants ? Pour y répondre, la présente étude examine les différentes façons d'accroître les ressources allouées à la protection sociale ainsi que les principales contraintes associées à chacune d'entre elles.

Mis au point par le Comité des politiques de développement des Nations Unies, le « diamant de l'espace budgétaire » (*fiscal space diamond*) permet d'évaluer les ressources dont disposent les pays pour financer leur stratégie nationale de développement. Cet instrument permet de déterminer comment financer le développement (ou, dans le cas de la présente étude, un système de protection sociale complet adapté à l'enfance) : a) en bénéficiant de contributions extérieures sous la forme d'aides ou d'un allègement de la dette, b) en mobilisant des recettes nationales issues d'une meilleure administration fiscale ou d'une réforme des politiques fiscales, c) en utilisant le financement par déficit budgétaire au travers d'emprunts contractés sur les marchés intérieur et extérieur et d) en réallouant et optimisant les dépenses.

La présente étude a adapté cet instrument en ne tenant compte que des possibilités de financement nationales. Elle exclut en d'autres termes la possibilité de recourir à l'aide publique au développement (APD), qui ne constitue pas une solution pérenne, bien que certains pays de la région en dépendent partiellement et puissent s'en servir dans un premier temps si les autres options s'avèrent limitées, comme Djibouti ou le Yémen.

Nous n'utiliserons ainsi que trois dimensions de l'espace budgétaire, qui sera donc représenté ici sous la forme d'un triangle et non d'un diamant à quatre pointes. Situé entre 0 et 1, le score correspondant à chacune des trois dimensions de ce triangle indique la capacité du pays à y recourir pour accroître son espace budgétaire. Le tableau 1 récapitule les méthodes de calcul adoptées pour chacune de ces dimensions.

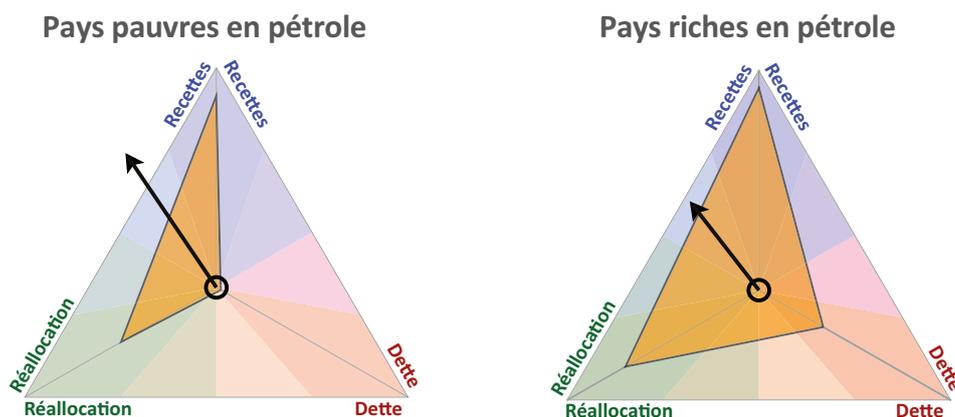
**Tableau 1. Indicateurs composant le triangle de l'espace budgétaire**

Dimension	Formule	Normalisation
<b>Mobilisation de ressources nationales</b>	$1 - \frac{\text{Recettes fiscales en pourcentage du PIB}}{0,268}$	Les recettes fiscales de chaque pays sont normalisées par rapport à la valeur maximale de la région (il s'agit ici de l'Algérie, dont les recettes fiscales s'élèvent à 26,8 pour cent du PIB).
<b>Financement des dépenses par un déficit budgétaire</b>	$1 - \frac{\text{Ratio de la dette brute au PIB}}{0,4}$	Le ratio de la dette de chaque pays est normalisé au moyen d'une valeur de référence correspondant à 40 pour cent du ratio de la dette au PIB, qui constitue la limite recommandée par le FMI pour les pays en développement. Les pays dont le ratio de la dette au PIB est supérieur à 40 pour cent obtiennent un score négatif, que nous avons fixé à zéro à des fins de représentation visuelle.
<b>Réallocation des dépenses</b>	$\frac{\text{Dépenses énergétiques nationales en pourcentage du PIB}}{0,07}$	L'indicateur est normalisé par rapport au 75 <sup>e</sup> percentile de la répartition (soit 7 pour cent du PIB). Les pays dont les dépenses en subventions énergétiques dépassent le 75 <sup>e</sup> percentile obtiennent un score final supérieur à 1, que nous avons toutefois fixé à 1.

La Figure 1 se compose des triangles représentant l'espace budgétaire des pays pauvres et riches en pétrole.<sup>1</sup> La surface unie tracée à l'intérieur de chaque triangle est proportionnelle à l'espace budgétaire total du pays en question. Les angles du triangle intérieur indiquent en outre l'espace budgétaire potentiel associé à chaque dimension : plus le score obtenu sur un axe donné est élevé (c.-à-d. plus la pointe du triangle intérieur est proche de celle du triangle extérieur), plus la possibilité d'accroître l'espace budgétaire dans cette dimension le sera elle aussi. Enfin, la flèche tracée à l'intérieur du triangle représente la voie que pourrait emprunter le pays pour aménager une marge budgétaire. Sa direction est déterminée par la somme des trois vecteurs du triangle, ce qui signifie que l'une des dimensions peut prendre le pas sur une autre, et sa longueur indique le degré de clarté de la voie suggérée (une flèche courte peut également être le résultat de trois vecteurs longs et attester ainsi de l'existence d'une multiplicité de solutions).

1. Les pays riches en pétrole sont l'Algérie, l'Iran, l'Irak, le Koweït, Oman, le Qatar, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis. Les pays pauvres en pétrole sont le Bahreïn, Djibouti, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie, le Soudan et le Yémen. Les triangles représentant l'espace budgétaire des pays riches et pauvres en pétrole ont été élaborés en agrégeant les indicateurs des pays appartenant à chaque catégorie (calcul de la moyenne simple).

**Figure 1.** Triangles représentant l'espace budgétaire des pays pauvres et riches en pétrole



Source : figure élaborée par les auteurs.

Les exemples ci-dessus indiquent que les pays riches en pétrole disposent généralement d'un potentiel de marge budgétaire plus élevé, à la fois globalement (surface intérieure plus vaste que celle des pays pauvres en pétrole) et dans chaque dimension (les angles du triangle intérieur sont plus proches de ceux du triangle extérieur). La flèche oscille dans les deux cas entre la mobilisation des recettes nationales et la réallocation des dépenses ; elle est plus longue (et indique donc une voie plus claire) dans le cas des pays pauvres en pétrole, dont les possibilités de recours au déficit budgétaire sont plus limitées que celles des pays riches en pétrole.

## CONTEXTE MACROBUDGÉTAIRE DES PAYS DE LA RÉGION MENA

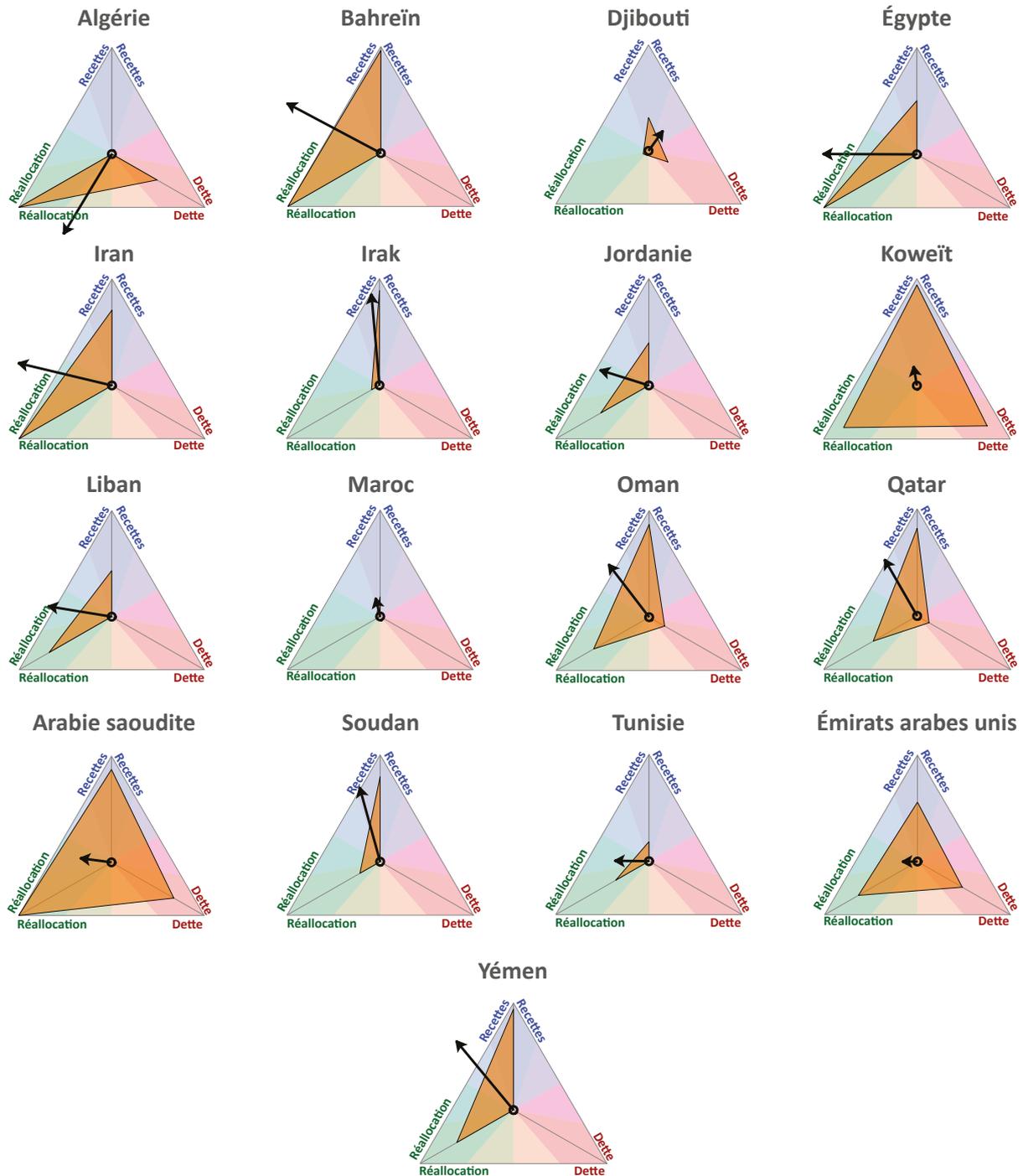
Pour évaluer la capacité des pays de la région MENA à accroître leurs dépenses de protection sociale adaptée aux enfants, il importe de tenir compte de leur grande diversité en matière de ressources naturelles, de taille de l'économie et de contraintes budgétaires :

- Les membres du Conseil de coopération du Golfe sont classés dans la catégorie des pays à revenus élevés et bénéficient d'un contexte macrobudgétaire favorable du fait de leur rente pétrolière et de leur niveau généralement très faible d'endettement. Ils ont la possibilité d'augmenter leurs recettes fiscales, qui ne représentent qu'un faible pourcentage de leur PIB.
- L'Algérie, l'Iran et l'Irak sont des pays à revenu intermédiaire supérieur dont la position semble relativement confortable du fait de leur rente pétrolière et de leur ratio relativement faible de dette au PIB. L'Algérie enregistre les recettes fiscales les plus élevées de la région (en pourcentage PIB), tandis que l'Iran et l'Irak enregistrent les plus basses. Classés dans la même catégorie, le Liban et la Jordanie n'exportent pas de pétrole, dépendent davantage de leurs recettes fiscales pour financer leurs dépenses publiques et présentent un ratio de la dette au PIB très élevé.
- Djibouti, l'Égypte, le Maroc, le Soudan et la Tunisie appartiennent à la catégorie des pays à revenu intermédiaire inférieur. Leur marge de manœuvre se trouve limitée par un ratio élevé de dette au PIB, en particulier l'Égypte et le Soudan. La Tunisie, le Maroc, Djibouti et l'Égypte enregistrent des recettes budgétaires supérieures à la moyenne régionale, tandis que le Soudan présente la plus faible proportion de recettes fiscales des pays importateurs de pétrole.
- Le développement du Yémen et d'autres pays non couverts par le rapport (la Libye, la Syrie et la Palestine) se heurte quant à lui à des obstacles spécifiques, tels que des conflits majeurs ou la détérioration des infrastructures, qui entravent sérieusement la capacité à mobiliser des ressources nationales.

# RÉSULTATS ET RECOMMANDATIONS FINALES

La Figure 2 se compose des triangles représentant l'espace budgétaire des 17 pays de la région MENA, dont elle fait ressortir les divers freins et moteurs : si certains jouissent de conditions favorables dans différentes dimensions, d'autres semblent au contraire disposer de possibilités limitées pour accroître leur espace budgétaire.

Figure 2. Triangles représentant l'espace budgétaire des pays de la région MENA



Source : figure élaborée par les auteurs.

L'ampleur de l'espace budgétaire dépend du rapport entre le montant des recettes disponibles et les dépenses à couvrir. La protection sociale des enfants requiert des sources de financement stables et abondantes ; pour la financer, les pays de la région pourraient envisager d'aménager une marge budgétaire fondée sur une mobilisation pérenne et équilibrée des ressources.

Les faibles effets produits par les réformes fiscales entreprises dans la région au cours des vingt dernières années laissent entrevoir la nécessité d'une réforme plus profonde, notamment dans le domaine des impôts sur le revenu et sur la fortune, qui ne rapportent qu'une part négligeable des recettes budgétaires totales de la région.

Dans un contexte de fiscalité progressive, ces réformes pourraient permettre de réduire les inégalités, en plus de libérer des ressources pour les politiques sociales bénéficiant aux enfants. Dans la région, l'ampleur du marché non structuré et de la fraude fiscale des particuliers comme des entreprises entrave par ailleurs l'application des politiques fiscales ; des politiques visant à renforcer l'efficacité de la perception et de la gestion des recettes fiscales pourraient donc compléter les efforts déployés par les gouvernements pour accroître ces revenus. Une plus grande progressivité, notamment en matière d'impôts sur le revenu des particuliers, l'application des taxes foncières, la consolidation du fisc et la suppression des exemptions fiscales favoriseraient en outre l'équité, la conformité et la bonne administration du système.

L'analyse des triangles indique que de nombreux pays peuvent augmenter leur perception fiscale pour financer la protection sociale des enfants, une option tout particulièrement recommandée pour les pays membres du Conseil de coopération du Golfe et pour les pays affichant un ratio de dette au PIB élevé et de faibles recettes fiscales, comme l'Irak, l'Iran et le Soudan.

Pour éviter que l'assainissement budgétaire ne se fasse au détriment de certaines catégories, les questions d'équité, d'efficacité et d'efficience budgétaires peuvent être abordées du côté des dépenses publiques, en améliorant notamment leur ciblage et leur rapport coût-efficacité. Coûteuses et régressives, les subventions énergétiques continuent d'absorber une part disproportionnée des dépenses sociales dans la plupart des pays de la région, c'est pourquoi différentes organisations internationales recommandent de les réformer.

La mise en œuvre des politiques sociales constitue toutefois un processus de longue haleine ; de telles réformes doivent donc faire l'objet d'une planification soignée et anticipée. La levée progressive des subventions devrait s'accompagner de mesures de compensation visant à éviter qu'elle n'affecte démesurément les ménages pauvres et vulnérables en produisant par exemple une hausse des prix. Certains pays, comme l'Égypte, l'Irak, la Jordanie, le Maroc, la Tunisie ou le Soudan ont récemment lancé des réformes visant à remplacer leurs subventions alimentaires et énergétiques universelles par une assistance sociale plus ciblée prenant par exemple la forme de transferts monétaires.

L'Iran, l'Égypte, l'Algérie, le Bahreïn et l'Arabie Saoudite obtiennent les scores les plus élevés en matière de réallocation et semblent donc les plus à même de libérer des ressources en réformant leur système de subventions. Tous concernés par des investissements disproportionnellement consacrés à des politiques coûteuses et peu productives, les pays de la région devraient revoir leurs priorités budgétaires pour accroître la marge qu'ils accordent à la protection sociale des enfants. Toutes les dépenses publiques apparemment excessives devraient être examinées afin de repérer les inefficacités et de réorienter les fonds concernés vers des dépenses plus productives. À cet égard, une plus grande transparence budgétaire permettrait également de collecter des données, de réexaminer les allocations budgétaires et d'évaluer les politiques existantes avec plus d'efficacité.

Fondées sur des réformes structurelles, la hausse de l'imposition et la réallocation des dépenses risquent de tarder à devenir des sources de financement pérennes. Les pays de la région MENA peuvent donc envisager des possibilités supplémentaires pour accroître leur espace budgétaire à moyen et long termes :

- Certains pays de la région, comme le Koweït, l'Arabie saoudite, l'Algérie, les Émirats arabes unis et Djibouti, semblent jouir d'une marge de manœuvre suffisante pour financer leurs dépenses par un déficit budgétaire, car ils affichent un ratio de la dette au PIB situé autour de 30 pour cent ou en dessous.
- Si les ressources naturelles constituent une importante source de revenus pour de nombreux pays de la région, elles n'en sont pas moins exposées à la fluctuation des cours, comme l'a démontré la chute mondiale des prix du pétrole et l'évolution des rentes pétrolières qui s'en est suivie. La rente pétrolière peut servir à établir et alimenter des fonds souverains où pourraient puiser les pays pour investir dans la protection sociale et accroître par la suite leur taux de croissance.
- Les « biens habous » (*waqf*) et l'aumône (*sekat*) islamiques peuvent en outre apporter des ressources nationales supplémentaires au système public de protection sociale, bien qu'une telle mesure puisse comporter des difficultés de coordination et de transparence, comme dans le cas du Soudan.
- L'aide publique au développement peut constituer un point de départ dans les contextes où les autres options proposées prendraient bien plus de temps, comme dans les pays moins avancés ou affectés par des conflits. Son principal inconvénient réside dans la nécessité de produire des solutions financières pérennes permettant d'améliorer les systèmes de protection sociale sur le long terme. L'APD pourrait à cet égard contribuer au financement des interventions d'urgence et à l'expansion future de la couverture de la protection sociale, s'ajoutant à d'autres piliers budgétaires pour en assurer la pérennisation.

Les ressources requises et la façon de procéder pour les accroître dépendent de la conception et de l'échelle des programmes sociaux en place, eux-mêmes tributaires de chaque modèle de développement national. Les pays peuvent envisager les différentes possibilités proposées dans le présent rapport et les adapter à leur propre contexte, en gardant à l'esprit que l'objectif poursuivi est étroitement lié à la volonté politique, aux priorités stratégiques et à d'autres facteurs échappant au contrôle des gouvernements, comme les déséquilibres macroéconomiques causés par des chocs externes. L'examen des solutions envisageables doit donc tenir compte des particularités de chaque pays. Les pays de la région MENA devraient à cet égard peser les avantages à court et long terme de l'assainissement budgétaire et de la protection sociale des enfants, respectivement.



**Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive**

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar  
70076-900 Brasília, DF - Brésil  
+55 61 2105 5000

[ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) • [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)