

# **SANS ABRI : LE RÔLE DU FMI DANS LE RECUL DE LA PROTECTION SOCIALE**

Etudes de cas du  
Maroc, de la Jordanie et de la Tunisie



ISBN 978-9938-815-27-6



9 789938 815276

# **SANS ABRI : LE RÔLE DU FMI DANS LE RECUL DE LA PROTECTION SOCIALE**

**Etudes de cas du  
Maroc, de la Jordanie et de la Tunisie**

*Jihen Chandoul et Chafik Ben Rouine*

*Laith Al-Ajlouni*

*Boutaina Falsy et Jamal Azouaoui*

*Editing*

*Salma Hussein*

*Language Editing*

*Amel Lafif-Jedidi*

*Coordination*

*Imène Cherif*

# Table des matières

<b>Avant-propos</b>	<b>6</b>
---------------------	----------

<b>Introduction</b>	<b>8</b>
---------------------	----------

*Salma Hussein*

<b>L'influence Des Institutions Financières Internationales Sur La Protection Sociale En Tunisie</b>	<b>21</b>
--	-----------

*Chafik Ben Rouine et Jihen Chandoul*

I. Introduction	23
-----------------	----

II. L'approche des Institutions financières internationales vis-à-vis de protection sociale : une approche résiduelle	27
---	----

III. L'impact des IFI sur la protection sociale en Tunisie	35
--	----

IV. Analyse des documents : La réforme des subventions au cœur de l'ajustement structurel du FMI en Tunisie	48
---	----

V. Conclusions	63
----------------	----

VI. Bibliographie	66
-------------------	----

Annexes	69
---------	----

<b>Conditionnalités du Fonds monétaire international et Protection sociale en Jordanie : Régression ou Amélioration</b>	<b>86</b>
---	-----------

*Laith Alajlouni*

I. Introduction	87
-----------------	----

II.	<b>Définition des systèmes de Protection sociale : Dans le monde et dans le contexte jordanien</b>	89
III.	<b>Aperçu de l’histoire de la protection sociale en Jordanie</b>	91
IV.	<b>La situation socio-économique en Jordanie</b>	93
V.	<b>Les défis du financement de la protection sociale en Jordanie</b>	97
VI.	<b>Le FMI en Jordanie</b>	102
VII.	<b>Lacunes des données</b>	122
VIII.	<b>Conclusion</b>	124
IX.	<b>Recommandations concernant les politiques à mettre en œuvre</b>	125
	 <b>Les dépenses sociales au Maroc : Le poids des conditionnalités du Fonds monétaire international</b>	 129
	<i>Boutaina Falsy et Jamal Azouaoui</i>	
I.	<b>Introduction</b>	130
II.	<b>Les failles d’un modèle économique et social d’inspiration libérale</b>	132
III.	<b>La Protection sociale au Maroc : entre universalité et ciblage économétrique</b>	143
IV.	<b>La crise COVID-19 : Opportunités et obstacles à l’émergence de la Protection sociale au Maroc</b>	160
V.	<b>Recommandations</b>	169
	<b>Annexes</b>	170

## Avant-propos

Lorsque la pandémie de la Covid-19 a frappé la région MENA (Moyen-Orient et Afrique du Nord) avec son lot de confinements et de fermetures, les répercussions sociales se sont presque immédiatement fait sentir. Si l'impact social a été aussi énorme, c'est parce que la protection sociale avait été considérablement fragilisée lors des décennies passées, et ce surtout en raison de l'austérité et de la diminution des budgets de l'Etat. En outre, en raison de leur tendance à compter davantage sur les transferts directs en espèces et à devenir plus "ciblés", les nouveaux programmes de protection sociale ont exclu certaines catégories parmi les plus démunies.

D'autres composantes importantes de la protection sociale, telles que les soins de santé et l'éducation ont fait l'objet de vagues de coupes budgétaires et de privatisations au cours des dernières années, ce qui s'est traduit par de plus grandes difficultés d'accès à ces services. Parallèlement, les inégalités se sont nettement creusées alors que la classe moyenne fait face à de plus en plus de pression. La protection sociale ne devrait pas être uniquement un système qui ne protège que les plus pauvres et les plus vulnérables mais devrait aussi éviter aux classes moyennes de glisser vers la pauvreté en période de crise.

Pour la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), une organisation fondée sur les valeurs de la démocratie sociale et de la justice sociale, la protection sociale a toujours été une priorité essentielle. A l'échelle mondiale, les programmes ont été axés sur les socles de protection sociale et la création d'un fond de protection sociale mondiale. Un débat de plus en plus d'actualité commence à poindre à ce sujet dans la région MENA. Cela s'explique par les efforts de nombreuses organisations nationales et internationales, dont certaines sont des partenaires de longue date de la FES. Nous espérons que cette publication qui offre une vision régionale et comparative, viendra appuyer ces efforts concertés.

En Tunisie, alors que le troisième programme important du FMI depuis 2011 est sur le point d'être annoncé, des réformes économiques douloureuses et l'inflation ont pratiquement écrasé la classe moyenne qui était si importante pour le printemps démocratique suivant la révolution. L'expansion de la protection sociale et le lancement de filets aussi larges que possibles doivent constituer des mesures prioritaires importantes. Jihen Chandoul et Chafik Ben Rouine ont montré avec brio comment les coupes opérées dans les subventions ont nui à la population, en l'absence de programmes appropriés d'aide en liquidités en remplacement. En Jordanie, un chômage important et des impôts en hausse ont entraîné le mécontentement social. Des programmes publics sont mis en œuvre pour protéger les plus démunis mais des lacunes d'une importance considérable persistent. Latih Al-Ajlouni a fourni un grand travail de recherche sur les politiques déployées en Jordanie et leur incidence sur la protection sociale et les dépenses sociales.

Au Maroc, la pandémie de la Covid-19 a révélé la faiblesse du système de protection sociale en place, qui s'appuyait aussi essentiellement sur le ciblage, selon les recommandations du FMI. Boutaina Falsy et Jamal Azouaoui ont montré comment les enseignements tirés de la crise pourraient favoriser la mise en place d'un système de protection sociale plus universel dans le pays.

Cette publication n'aurait pas été rendue possible sans le soutien inconditionnel et le dévouement de nombreux collaborateurs. Tout d'abord et en premier lieu, Salma Hussein a accompli un très bon travail en assurant le suivi rédactionnel de la publication, en lui conférant une dimension régionale et en apportant un soutien aux auteurs que ce soit pour des idées ou de la documentation. Ma collègue Imène Cherif a coordonné le projet de publication dès le début, du stade de la sélection des auteurs à l'organisation des ateliers nationaux et des rencontres en ligne avec les auteurs. Ses efforts inlassables ont rendu cette publication possible.

Cette publication a également bénéficié de l'appui considérable d'un comité scientifique restreint mais très actif comptant parmi ses membres Ferdinand Eibil (King's College London), Nidhal Ben Cheikh de Tunisie, Bessma Momani (Université de Waterloo) et Nouredine El Aoufi (Maroc) qui a été remplacé par la suite par Mohamed Saïd Saadi. Je souhaite les remercier tous pour leur contribution et le soutien précieux qu'ils ont apportés à ce projet.

Il est prévu que cette publication apparaisse simultanément en trois langues, (l'anglais, l'arabe et le français), ce qui a représenté un défi en soi. Un nombre important de traducteurs sont intervenus : Chérif Albert, Nancy du Plessis, Amel Lafif-Jedidi, Ferid Rahali ainsi que les équipes de Industry Arabic and Docstream. Enfin, les textes ont été relus et révisés dans toutes les langues par Hazel Haddon (anglais), Yahia Wagdi (arabe) et Amel Lafif-Jedidi (français). Je tiens à les remercier pour leur contribution importante à ce projet.

Je suis certain que les lecteurs trouveront ces études utiles au débat autour de la protection sociale et des dépenses sociales, tant dans la région MENA qu'à l'échelle mondiale. En ce qui nous concerne, ces études ne sont que le début d'un effort bien supérieur visant à renforcer l'éducation et susciter des débats publics sur le lien entre la protection sociale, l'austérité et le rôle des institutions financières internationales. En outre, nous espérons construire un avenir où la protection sociale pour tous et l'élaboration de socles de protection sociale soient des aspects fondamentaux des mesures prises pour assurer le bien-être social de base pour tous.

Les défis sociaux et économiques à l'horizon pour la région MENA et le monde, tels que l'urgence climatique qui se profile, sont susceptibles de rendre un grand nombre de personnes soudain dépendantes d'un soutien et d'une protection sociale. Si ces systèmes ne sont alors pas prêts et insuffisamment financés, la stabilité et la pérennité sociale pourraient être menacées très rapidement. Il nous faut discuter maintenant, tout en ayant les leçons de la pandémie encore présentes à l'esprit, des moyens de rendre la protection sociale plus accessible et durable, sans laisser personne à la traîne.

**Thomas Claes**

*Directeur de Projet*

*Tunis, Septembre 2022*

# Introduction

*Salma Hussein*

Cet ouvrage vise à évaluer certains des plans les plus importants mis en place par le Fonds monétaire international (FMI) dans les pays de la région arabe<sup>1</sup> sous le label de Protection sociale. Etant donné que la décennie 2011-2021 se distingue à plusieurs égards de celles qui l'ont précédée, la publication de cet ouvrage revêt une importance particulière pour trois raisons :

Premièrement, et cela est manifeste, cette période a été celle où se sont formulées avec plus d'évidence les demandes populaires d'égalité, de vie digne, de justice sociale et de lutte contre la corruption. Bien que la décennie précédant ledit Printemps arabe ait enregistré des taux de croissance plus ou moins élevés dans la région concernée, les taux de chômage, notamment chez les jeunes, sont demeurés parmi les plus élevés à l'échelle mondiale. De plus, cette croissance s'est accompagnée d'une stabilité, voire d'une hausse des taux de pauvreté dans la plupart des pays (notamment non pétroliers) de cette région.

Deuxièmement, la décennie 2011-2021 qui fait l'objet de cette étude, a été marquée par une accélération de l'endettement public, notamment extérieur. Face aux vagues de protestation, ou comme moyen de les endiguer, nombre de pays de la région arabe ont eu recours aux emprunts extérieurs, en vue de s'assurer les fonds nécessaires pour répondre aux revendications de justice sociale. Ce processus fut parrainé par le FMI, dont les experts sont chargés d'approuver ou non les politiques des pays demandeurs avant qu'ils ne bénéficient le cas échéant de prêts importants.

Certains pays de la région arabe ont conclu un nombre record d'accords avec le FMI. En tout, on peut dénombrer dans la région dix-huit accords signés entre 2010 et 2021<sup>2</sup>.

---

1 Le Fonds monétaire international regroupe les pays arabes et d'Asie centrale sous la zone Moyen-Orient et Asie centrale (MCD). Le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord appartiennent à la sous-catégorie « Moyen-Orient, Pakistan et Afghanistan », laquelle est à son tour divisée en pays exportateurs ou importateurs de pétrole. L'étude en question se limite à ces derniers. Les trois pays qui font l'objet de cette étude sont classés par le FMI comme « pays arabes en transition ».

2 Sans compter d'autres pays arabes comme la Somalie, Djibouti et la Mauritanie qui ont respectivement conclu un accord de prêt avec le FMI en 2020. Outre ces accords, les évaluations annuelles effectuées par les experts du FMI ont été étendues à un nombre croissant de pays de la région arabe. Au titre de l'article IV, ces évaluations impliquent des réformes néolibérales dans le domaine des politiques financières et monétaires (le Liban, par exemple, a été mis sous pression par le FMI pour lever la subvention aux hydrocarbures, et ce malgré le marasme économique et l'impact d'une telle mesure sur la pauvreté et l'économie en général). Parmi les réformes demandées, figure l'endigement de l'inflation à travers la seule politique monétaire, la réduction du déficit budgétaire notamment par le biais du gel des emplois publics et des salaires, ainsi que par la restriction de la couverture de sécurité sociale globale et universelle.

Les types de prêts offerts par le FMI varient selon les conditions propres à chacun de ces pays. Le tableau (1) montre le nombre de prêts impliquant le FMI consentis à certains pays arabes durant la période couverte par l'étude.

**Tableau 1: Accords conclus par des pays arabes avec le FMI entre 2010 et 2021**

Pays	Nombre d'accords conclus entre 2010 et 2021	Année	Instrument de prêt
Tunisie	3	2013	Accord de confirmation
		2016	Accord de confirmation
		2020	Instrument de financement rapide
Maroc	4	2012	Ligne de précaution et de liquidité
		2014	
		2016	
		2018	
Jordanie	3	2012	Accord de confirmation
		2016	Mécanisme élargi de crédit
		2020	Mécanisme élargi de crédit
Egypte	3	2016	Mécanisme élargi de crédit
		2020	Accord de confirmation
		2020	Instrument de financement rapide
Soudan	1	2021	Facilité élargie de crédit
Yémen	2	2010	Facilité élargie de crédit
		2014	Facilité élargie de crédit
Irak	2	2012	Accord de confirmation
		2019	Accord de confirmation

Source : Base de données du FMI ; informations collectées par la chercheuse.

Troisièmement, la décennie marquée par la soif de justice du monde arabe en quête de justice sociale, de travail décent pour son peuple et aspirant à lutter contre le népotisme, est survenue trois ans après - ou peut-être a-t-elle été déclenchée en conséquence de- la grande crise économique mondiale de 2008.

Cette crise, et ses retombées sur les pays de la région arabe, ont impacté la pensée économique dans son ensemble. Plusieurs institutions néolibérales ont publié un grand nombre d'études remettant en question le consensus de Washington qui a régi l'agenda du FMI et de la Banque mondiale (BM) pendant des décennies. Nombre de ces études ont mis en cause les postulats en vigueur pour reconsidérer les liens entre la perpétuation de l'inégalité, et le maintien de la croissance soutenue

d'une part, et protection sociale et la stabilité politique d'autre part. Le FMI a fini par reconnaître de nouvelles réalités. Le Printemps arabe et la fluctuation récurrente des prix de la nourriture et de l'énergie ont en effet obligé le Groupe des 20 (G20) à admettre la nécessité aux socles minimum de protection sociale et de croissance inclusive<sup>3</sup>.

Ainsi, la décennie de l'intense coopération des pays arabes avec le FMI pourrait-elle fournir un matériau suffisamment riche pour répondre aux questions suivantes :

- Comment la nouvelle vision du FMI relative à la protection sociale a-t-elle modifié la nouvelle gamme de ses programmes ?
- Les programmes du FMI ont-ils permis un espace fiscal susceptible de bénéficier à un élargissement de la protection sociale ?
- Le chômage a-t-il baissé ou augmenté ? La pauvreté a-t-elle diminué ou s'est-elle accrue ? Les inégalités ont-elles été réduites ou se sont-elles creusées davantage ?

Pour donner une réponse précise à ces interrogations, cet ouvrage se penche sur trois études de cas de trois pays non-exportateurs de pétrole, à revenu moyen, à savoir le Maroc, la Tunisie et la Jordanie.

Ces trois pays ont pour trait commun l'étroite coopération de leurs gouvernements avec les experts du FMI (durant la période couverte par l'étude), une coopération visant à satisfaire les aspirations populaires à la justice et au développement.

Bien entendu, un ouvrage sur la protection sociale publié en 2022 ne saurait ignorer les effets de la pandémie du Coronavirus. Curieusement, les documents du FMI lui attribuent les dommages socio-économiques survenus dans les pays que l'institution a aidés durant cette crise, comme si la pauvreté, le chômage et les inégalités étaient des phénomènes qui n'avaient pas existé avant 2020.

Curieusement aussi, le FMI, tout en reconnaissant l'étendue de ces problèmes et le rôle des dépenses publiques pour y faire face, a appelé les trois pays concernés par l'étude (mais aussi l'Égypte et l'Irak) à réinstaurer les mesures d'austérité et à réduire leur déficit budgétaire de 2021, alors que ces pays, privés de système de protection sociale, se trouvaient dans l'incapacité d'assurer l'accès aux vaccins à leur population. Les détails, documentés à la fin de chaque chapitre, sont à cet égard révélateurs.

---

3 Independent Evaluation Office of the IMF (2017), The IMF and Social Protection Evaluation Report, IMF, Washington DC. P.1.

## Définition de la protection sociale<sup>4</sup>

La question peut paraître simple : Qu'est-ce que la protection sociale ? Or la réponse est complexe et ne fait pas l'objet d'un consensus au sein des institutions monétaires et de développement. Parmi celles-ci, le FMI offre dans ses documents une définition particulièrement floue et limitée de cette notion qu'il est, de surcroît, très loin d'appliquer.

En général, il existe deux approches conceptuelles antagoniques de la protection sociale. L'une est adoptée par les institutions financières internationales et régionales, notamment le FMI et la BM. L'autre est celle que nous souhaitons voir s'étendre et promouvoir les politiques prônées. Sa définition de la protection sociale est inspirée de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et c'est cette définition qu'adopte et défend l'Organisation internationale du Travail (OIT).

Ainsi, selon l'OIT, la protection sociale est un droit humain qu'il convient de garantir à travers les politiques et les programmes adéquats. Il s'agit d'un droit intégré par les Nations unies dans les articles 22 et 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>5</sup>, laquelle mentionne plusieurs éléments relatifs au droit à la sécurité sociale. Ce droit fait également partie intégrante du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et a été récemment inclus dans les Objectifs de développement durable 2030 : « Mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient ».

L'OIT appelle à l'adoption des socles de protection sociale<sup>6</sup> qui sont définis comme étant « un accès aux soins de santé, une garantie de revenu pour les personnes âgées et les handicapés, l'octroi de prestations pour enfants à charge et une garantie de revenu pour les chômeurs et les travailleurs pauvres combinée à des programmes publics de garantie de l'emploi »<sup>7</sup>.

---

4 Cette partie est basée sur le travail des chercheurs qui ont contribué aux études de cas, notamment Chafik Ben Rouine et Jihen Chandoul.

5 Précisément, l'article 22 de la DUDH établit que : Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays. Et l'article 25 déclare que : Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciale. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

6 La notion des normes minimales de sécurité sociale a été entérinée par l'OIT en 2009, dans le cadre du Pacte mondial pour l'emploi. En 2012, lors de la Conférence internationale du Travail, l'OIT a adopté la recommandation 202 relative aux socles nationaux de protection sociale.

7 Organisation Internationale du Travail (OIT), *Surmonter la crise : Un Pacte mondial pour l'emploi adopté par la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-dix-huitième session*, Genève, 19 juin 2009

Ainsi, les normes minimales de sécurité sociale assurent quatre garanties :

1. des services de santé de base, y compris pour les femmes durant la grossesse et après l'accouchement ;
2. des allocations familiales permettant aux enfants l'accès à la nourriture, à l'éducation, aux soins, aux biens et services essentiels.
3. un revenu de base à la population active incapable de travailler pour des raisons de maladie, de chômage, de maternité, ou de handicap.
4. un revenu de base pour les personnes en âge de retraite.

Et l'OIT d'ajouter :

L'accès universel aux biens et aux services essentiels, notamment les soins de santé, l'eau potable et l'assainissement, l'éducation, la sécurité alimentaire, le logement, sont entre autres services considérés comme priorités nationales par les gouvernements. L'OIT place le socle de protection sociale au cœur des politiques qui visent l'éradication de la pauvreté, la réduction des inégalités, la redistribution et la justice sociale.

En 2016, la BM a adopté le concept des socles minimum de protection sociale avec quatre composantes. De ce fait, ils sont reconnus comme des droits citoyens à part entière, qui se distinguent des aides en temps de crise et du travail caritatif.

Or dans les faits, les programmes et les conditions posés par la BM réduisent la protection sociale universelle à un seuil inférieur au minimum. Selon la BM,

La protection sociale universelle comprend les éléments suivants : des allocations monétaires pour ceux qui en ont besoin, en particulier les enfants ; des prestations et une aide aux personnes en âge de travailler en cas de maternité, d'invalidité ou d'accident du travail, et aux personnes sans emploi ; et des pensions pour les personnes âgées. Cette aide peut être fournie par le biais de l'assurance sociale, de prestations sociales financées par l'impôt, de services d'aide sociale, de programmes de travaux publics et d'autres régimes garantissant une sécurité élémentaire de revenus<sup>8</sup>.

Ainsi, la BM ignore l'importance des organismes qui assurent la protection sociale, notamment en matière d'éducation, de santé, de logement, d'eau potable et d'assainissement.

---

8 World Bank, Social Protection & Labour Overview: <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/overview>

D'après la vision adoptée dans cet ouvrage, la protection sociale, dans son sens large, implique à la fois des politiques de travail et des régimes de pensions et d'assurance, financés par le Trésor public ou par des cotisations, pour garantir une ombrelle de protection sociale à l'ensemble des citoyens. La pandémie du Covid-19 est venue souligner l'importance de la mise en application de cette vision, - une vision que l'ONU a prônée auprès des Etats pour faire face à la crise socioéconomique engendrée par la pandémie.

Ainsi, contrairement à l'approche basée sur une protection sociale et un soutien aux revenus accessibles à tous les citoyens de toutes les tranches d'âge, les programmes et les politiques des institutions financières internationales limitent la protection sociale aux citoyens les plus pauvres<sup>9</sup>.

Force est de constater que le FMI n'offre pour sa part pas une définition précise de la protection sociale<sup>10</sup>. Il utilise des expressions comme « les filets de protection sociale », « les dépenses sociales » ou « les garanties sociales » pour faire référence à des concepts plus larges comme l'éducation et la santé<sup>11</sup>. De plus, le FMI ne considère pas la protection sociale comme faisant partie de ses responsabilités<sup>12</sup>.

Le FMI, qui ne reconnaît pas la protection sociale en tant que droit, a commencé récemment à la considérer à travers le prisme de la stabilité macroéconomique. Assurer le soutien politique et social aux politiques macroéconomiques exige en effet, d'éviter les contraintes chez les groupes les plus vulnérables, ce que le FMI appelle « les questions macro-critiques »<sup>13</sup>.

Même si l'on s'en tient à cette perspective étroite, les trois études de cas montrent que les experts du FMI ignorent les considérations propres à la macroéconomie en demandant, par exemple, la hausse des prix de l'énergie ou la dévaluation de la monnaie locale et ce, en dépit d'une part des contraintes que ces mesures représentent pour les classes défavorisées et d'autre part des protestations sociales grandissantes.

Dans ces trois cas, le FMI compte principalement sur la BM pour mettre en place des programmes de soutien monétaire destinés aux plus pauvres. Or la BM ne mesure pas les effets ex-post des mesures socialement sévères prônées par le FMI. Aussi, les deux institutions ne s'intéressent-elles pas à garantir les socles de protection sociale que le FMI s'était engagé, à respecter en 2016<sup>14</sup> et dont l'importance fut reconnue, en 2009<sup>15</sup>, par son ancien Directeur.

---

9 Le chapitre consacré à la Tunisie comprend un tableau comparant la vision des institutions financières internationales (et régionales) et celle adoptée par l'OIT.

10 Independent Evaluation Office of the IMF (2017), The IMF and Social Protection Evaluation Report. Référence précitée, P.1.

11 Independent Evaluation Office of the IMF (2017), même référence, P. 1

12 Idem, P. 2.

13 Idem, P. 4.

14 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/09/21/world-bank-ilo-announce-new-push-for-universal-social-protection>

15 Idem. P. 1.

## Comment le FMI et la BM évaluent-ils la situation de la protection sociale dans la région ?

Le FMI et la BM estiment que la protection sociale dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord est faible, qu'elle ne bénéficie pas des dépenses publiques nécessaires, qu'elle ne s'étend pas à tous les citoyens et ne couvre pas tous les cas de précarité et de catastrophes. Les régions Moyen-Orient et Afrique du Nord consacrent en moyenne 1% de leur PIB aux programmes sociaux, soit un taux inférieur à la moyenne mondiale ou encore à celles des pays en développement et de l'Afrique subsaharienne (1,5%), de même qu'il est inférieur à la moitié de la moyenne pour l'Europe et l'Asie centrale. Les programmes de protection sociale offrent une couverture à moins de 25 % des habitants âgés de la région<sup>16</sup>.

Contrairement au rapport de la BM susmentionné, le FMI a inclus l'éducation et la santé dans son Rapport sur les dépenses sociales. On y lit que : « les dépenses sociales dans la région sont généralement inférieures à celles des autres parties du monde. Les gouvernements de la région consacrent en moyenne 10,4 % du PIB aux dépenses sociales, contre une moyenne de 14,2 % pour les marchés émergents de»<sup>17</sup>. La différence est également frappante en termes de dépenses par habitant en parité de pouvoir d'achat. Ainsi, les pays émergents de la région (qui font l'objet d'études de cas dans cet ouvrage) dépensent en moyenne 1 220 USD en dépenses sociales, contre 1 978 USD pour les pays émergents dans le monde<sup>18</sup>.

Le montant des dépenses supplémentaires nécessaires pour atteindre les objectifs du développement durable illustre l'ampleur des défis auxquels la région est confrontée en matière de protection sociale. Dans notre région, le pays médian doit dépenser annuellement 5,3 % supplémentaires de son PIB d'ici 2030 pour atteindre cinq des objectifs essentiels du développement durable. De nombreux pays auraient besoin de dépenser davantage. En effet, le niveau des dépenses publiques consacrées à la santé y est généralement inférieur à celui des pays du même niveau à l'échelle mondiale<sup>19</sup>.

Malgré cette analyse, les documents émanant des trois pays en question, la Tunisie, la Jordanie et le Maroc, révèlent l'absence, ou du moins l'insuffisance, des mesures nécessaires pour créer un espace budgétaire susceptible d'élargir la base de la protection sociale. Les seules mesures entreprises dans ce sens avaient pour objectif de pallier l'impact des programmes soutenus par le FMI.

---

16 World Bank (2018), The State of Social Safety Nets 2018. The World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29115>

17 IMF staff (2020), Social Spending for Inclusive Growth in the MENA and Central Asia Region, IMF, Washington DC. P. 7.

18 Idem.

19 Idem, P. 8.

Les conclusions des études de cas concordent avec celles du rapport du Bureau indépendant du FMI, où il a été constaté que dans leur majorité, les Gouvernements n'ont mené aucun dialogue avec le FMI concernant la protection sociale. Les Gouvernements qui l'ont fait ont noté que les conseils du FMI à cet égard étaient souvent imprécis ou inspirés par l'application spontanée de méthodes empiriques. Ils considéraient que ces conseils n'étaient pas pertinents, qu'ils étaient inadaptés aux conditions de leur pays ou qu'ils ne respectaient pas suffisamment les caractéristiques et les valeurs culturelles de leur pays<sup>20</sup>.

Il a été noté que, dans le cas des pays à faible revenu, 93% des 57 programmes soutenus par le FMI entre 2010 et 2015, faisaient référence aux dépenses sociales. Cependant, dans 19% des accords (conclus avec 7 pays) les dépenses sociales ont été protégées via des « cibles indicatives », un type de conditionnalité très limitée dont le non-respect ne peut donner lieu à un arrêt de financement ou un gel de l'accord. Pour le reste des accords les cibles indicatives ne font pas mention de la protection sociale, ou alors les dépenses sociales prévues étaient insignifiantes<sup>21</sup>.

### **Détérioration : Les effets étendus des programmes du FMI**

Il est à noter que les effets des programmes du FMI sur la pauvreté et l'inégalité dépassent le simple examen de la question de l'assistance en espèces ou en nature. Par conséquent, pour évaluer leur impact socio-économique net et total, il est nécessaire de considérer les conséquences des politiques monétaires et fiscales, ainsi que leur impact sur la croissance, sa structure et sa capacité de créer des emplois décents.

Or, ni la BM ni le FMI ne disposent de modèles valables pour suivre ces effets multiples et complexes. Les capacités statistiques des pays en développement, ainsi que le degré de transparence qu'ils permettent, ne fournissent pas non plus les données suffisantes pour mener ce genre de recherches de manière indépendante.

Par exemple, nous constatons que la politique monétaire appelant à la dévaluation de la monnaie locale est susceptible de favoriser l'inflation et de précipiter un grand nombre de personnes sous le seuil de pauvreté. Le même effet résulte de la hausse des prix de l'énergie, alors que la taxe sur la valeur ajoutée entraîne à son tour une hausse des taux d'inflation.

De plus, les appels à la hausse des taux d'intérêt entraînent, outre le ralentissement des investissements, un certain nombre d'effets sociaux négatifs :

---

20 Idem, P. 21.

21 Idem, P. 21.

Premièrement : l'augmentation de la facture du service de la dette publique, et par conséquent la diminution de l'espace budgétaire pour les dépenses destinées à l'extension de la protection sociale, ce que l'on appelle « l'effet d'éviction ».

Deuxièmement : parallèlement à la diminution des ressources affectées à la protection sociale, et en raison de la hausse de la dette publique, il se produit un transfert de l'argent public qui passe du Trésor public, sous la forme de paiements d'intérêts sur la dette publique, aux mains d'une minorité riche dont les surplus financiers leur permettent de prêter au gouvernement, de quoi exacerber les inégalités. Autrement dit, la redistribution de l'argent public bénéficie aux plus riches aux dépens des plus pauvres. C'est donc « une austérité sélective ».

## **La réduction de la dette publique : un objectif qui a échoué**

Notons que le FMI a recommandé aux trois pays qui font l'objet de notre étude, de baisser la dette publique (en pourcentage du PIB). Or dans ces trois pays, ce pourcentage a dépassé le plafond convenu, ou au mieux n'a pas diminué, et ce même avant le début de la pandémie. « La dette publique diminuera en pourcentage du PIB dans les pays arabes importateurs de pétrole (la proportion était de 100% en 2021), de quoi entraîner une hausse de 50% des besoins de financement au cours de 2021-2022 (soit 390 milliards USD) par rapport à 2018-2019 »<sup>22</sup>.

De plus, alors que le taux de la dette publique dans des pays comme la Tunisie est censé rester à un niveau élevé après 2023, il devrait reprendre sa courbe descendante en Jordanie après 2023<sup>23</sup>.

Ainsi, les programmes du FMI contribuent-ils à l'érosion de l'espace budgétaire, surtout en l'absence de tout intérêt porté à une restructuration fiscale pour que le fardeau fiscal soit réparti en fonction du revenu des particuliers et des entreprises.

Considérant l'ensemble des conditions posées à ces trois pays par le FMI ou les recommandations qu'il leur a adressées, nous pouvons dégager leurs traits communs relatifs à la protection sociale :

- Réduction du déficit budgétaire via la réduction des salaires et des dépenses sociales et la hausse des impôts indirects, et ce, même si le déficit budgétaire est aux alentours de 4%, comme ce fut le cas du Maroc en 2012 (d'après les documents de l'Accord de ligne de liquidité d'urgence).

---

22 Regional Economic Outlook MENA (April 2021), International Monetary Fund, Washington DC. P. 4

23 Regional Economic Outlook MENA (April 2021). Référence précitée. P. 6.

- Réduction de toutes formes de subventions universelles et leur remplacement par des subventions ciblées, exclusivement destinées aux plus pauvres. Nos trois études se penchent sur la subvention de l'énergie, socialement la plus dure à supporter et souvent posée par le FMI comme condition/mesure préalable à la signature de l'Accord.
- Le FMI a ignoré les dépenses d'éducation et de santé, piliers de la protection sociale universelle et classées troisièmes et quatrièmes sur la liste des objectifs de développement durable. Le FMI a également ignoré l'efficacité et la mise à niveau de la gouvernance des institutions gouvernementales qui en sont chargées, même si l'éducation et la santé sont mentionnées au cœur des objectifs du Programme (comme c'est le cas pour le Maroc).

Les trois études de cas suivent les dépenses publiques consacrées à l'éducation et à la santé, afin d'évaluer l'intérêt qu'y accorde - dans les faits - le FMI, d'autant plus que le dernier rapport du Bureau d'évaluation indépendant du FMI a ignoré les dépenses d'éducation et de santé comme déterminants des dépenses sociales, alors qu'elles figuraient dans son rapport de 2013.

Dans les trois cas, le FMI a pratiqué ce qu'on appelle le « biais par omission » en ce qui concerne la protection sociale et les politiques du marché du travail. A titre d'exemple, les allocations chômage et la nécessité de mettre au point un plan pour leur distribution, l'embauche des travailleurs informels dans le cadre de la réforme des fonds de pension, le financement de programmes actifs du marché du travail, sont autant de questions omises dans les programmes destinés à notre région, entre autres problèmes structureaux identifiés dans les rapports des experts du FMI.

Le Bureau d'évaluation indépendant a constaté que moins de 10% des accords entre le FMI et les pays émergents (dont les trois pays étudiés) prévoyaient un minimum de dépenses sociales, et que moins de 15% des accords exigeaient le renforcement de la protection sociale. Le rapport du Bureau indépendant a révélé qu'en général les pays développés ont reçu, plus que toute autre région, des directives et des exigences liées à la protection sociale.

Cependant, les trois études de cas ont choisi de s'intéresser à ce qui est considéré comme le facteur commun le plus important des programmes du FMI en termes d'impact sur la protection sociale, à savoir les programmes de transfert en espèces dont le FMI a préconisé la mise en œuvre en échange de la suppression des subventions universelles (des aliments et de l'énergie). D'après le Bureau d'évaluation indépendant, cette mesure a plus à voir avec la réduction du déficit budgétaire public qu'avec la protection sociale, et elle est plus appliquée dans les pays du Moyen-Orient qu'ailleurs dans le monde<sup>24</sup>. Notons que cette mesure est intervenue dans toutes les formes de coopération et tous les programmes de prêts du FMI avec ces trois pays (voir tableau 1).

---

24 Idem, P. 15.

Les études de cas concluent que, d'une manière ou d'une autre, les trois pays en question ont connu une décennie d'érosion de la protection sociale malgré les nouveaux programmes de transfert en espèces que la BM a aidé à mettre en œuvre.

Dans les Etats ayant supprimé l'essentiel des subventions à l'énergie et aux aliments, une grande partie de la population s'est retrouvée avec un faible revenu disponible. Cette situation, combinée à d'autres politiques prônées par le FMI, a entraîné une hausse de l'inflation, érodant les revenus réels, en particulier pour les populations se trouvant au bas de l'échelle de revenus.

De plus, les programmes ciblant les plus pauvres n'ont pas réussi à atteindre pleinement leur cible. Par conséquent, lesdits programmes, évalués en fonction des dépenses publiques de santé et d'éducation, n'ont pas aidé à endiguer la pauvreté. Ils n'ont pas réussi non plus à protéger le nombre croissant de personnes vulnérables des retombées de leurs conditions de vie sur l'éducation et la santé de leurs enfants. Les économies réalisées grâce à la suppression des subventions universelles n'ont été ni redirigées vers les secteurs de santé et d'éducation, ni utilisées dans des programmes de soutien en nature destinés aux plus pauvres. Dans le même contexte, le rapport du Bureau d'évaluation indépendant du FMI note que les recommandations d'abandonner le système de subventions universelles (en particulier pour l'énergie), sont intervenues dans le but de réduire le déficit budgétaire et non comme un outil de protection sociale.

## Méthodologie

Le livre s'intéresse en particulier à l'érosion des systèmes de subventions universelles et à leur remplacement par des programmes de ciblage et ce, en utilisant les trois études de cas comme méthode scientifique systématique à des fins de comparaison internationale. Les trois études de cas ont fait l'objet d'un examen par les pairs mené par des spécialistes.

Trois ateliers de travail ont été organisés pour discuter de ces trois études et en tirer des conclusions et des recommandations<sup>25</sup>.

Ainsi, les études de cas évaluent les programmes d'aides en espèces ciblées en fonction de leur impact sur la pauvreté et la justice sociale, tout en tenant compte de la spécificité de chacun des programmes des trois pays. Les dépenses publiques de santé et d'éducation en pourcentage du PIB dans les trois pays ont également été évaluées comme indicateur de l'intérêt que porte le FMI à ces deux importants volets de la protection sociale classés à la tête des objectifs de développement durable.

---

25 Les études de cas sont suivies chacune d'une ou plusieurs annexes qui placent dans leur cadre historique la coopération avec le FMI, les systèmes de protection sociale et les types de conditions attachées aux divers programmes.

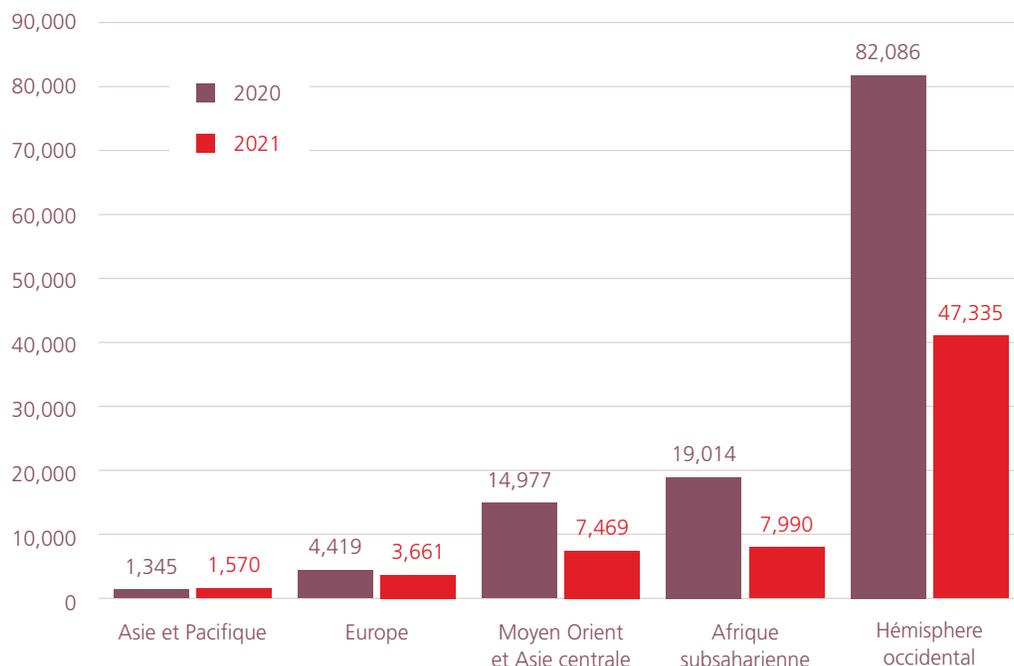
En outre, chaque étude de cas traite d'une question complémentaire susceptible de faire la lumière sur un aspect différent des programmes du FMI liés à la protection sociale :

- Ainsi, l'étude consacrée à la Tunisie offre une lecture approfondie des documents du FMI évaluant la situation économique. Ces documents témoignent d'un mépris total de ce que le Fonds appelle la « sensibilité macroéconomique », c'est-à-dire les considérations relatives au soutien populaire et politique des mesures d'austérité posées par le FMI comme conditions préalables à l'octroi des prêts. C'est là une attitude qui s'inscrit en porte-à-faux avec les principes plaidés par le FMI. Pour la première fois, une lecture aussi approfondie et documentée est disponible en arabe, en français et en anglais.
- L'étude consacrée à la Jordanie s'arrête sur un succès obtenu par le Gouvernement dans son programme avec le FMI. Ainsi, les salaires des enseignants n'ont pas été soumis à l'exigence sur laquelle le FMI a insisté dans la plupart de ses accords avec les pays de la région, à savoir la réduction de la masse salariale en pourcentage du PIB. De plus, l'étude analyse et évalue la modification du barème de l'impôt sur le revenu par l'Accord avec le FMI.
- L'étude consacrée au Maroc offre une évaluation approfondie des systèmes de protection sociale garantis par le Royaume. Elle passe aussi en revue les principaux indicateurs économiques et sociaux à la veille de la pandémie, après la signature de quatre accords avec le FMI et dix ans après les protestations sociales dans ce pays.

Enfin, le livre fournit le premier suivi de l'impact de la pandémie de la COVID-19 sur les politiques économiques recommandées par le FMI aux gouvernements des trois pays.

L'étude note, par exemple, que bien que le Fonds ait prôné un processus de restructuration de la dette pour les pays en développement, dans la pratique cependant, un nombre limité de pays à faibles revenus a bénéficié d'un gel de dettes. Pour les pays à revenus intermédiaires, auxquels appartiennent les trois pays étudiés, le FMI a eu recours à des mécanismes de prêt pour générer un espace budgétaire. Le Graphique 1 montre le volume des prêts accordés par le FMI aux diverses régions du monde.

### Graphique 1 : Le Moyen Orient est le troisième receveur de prêts durant la pandémie



30 avril 2020 : 1 DTS = 1.36640 dollars

15 septembre 2020 : 1 DTS = 1.41664 dollars

L'Hémisphère occidental correspond aux Amériques. Détenant la part du lion des dettes, l'Argentine a bénéficié de la moitié des prêts accordés à cette région.

Source : IMF Annual Reports, 2020- 2021<sup>26</sup>

En plus de ce qui précède, les trois études de cas révèlent la logique du FMI selon laquelle l'impact de la pandémie sur les groupes les plus vulnérables ne devrait pas freiner les processus de la suppression des subventions universelles, de la dévaluation de la monnaie locale ou entraîner la suspension des politiques d'austérité.

D'après le FMI, les programmes de soutien temporaire doivent cesser après la première année de pandémie, nonobstant la lenteur de la distribution des vaccins, la situation des travailleurs informels, ou la régression de la croissance économique. Le mot d'ordre étant de réduire le déficit budgétaire public. Pour les pays arabes importateurs de pétrole, le FMI prévoit une « baisse du déficit budgétaire, accompagnée d'une relance économique, à partir de 2021 et la fin des programmes de soutien et des mécanismes de contrôle des dépenses publiques »<sup>27</sup>.

26 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2020/eng/downloads/imf-annual-report-2020.pdf>  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2021/eng/downloads/imf-annual-report-2021.pdf>

27 Regional Economic Outlook MENA (April 2021). Référence précitée, P. 6.

En somme, les programmes et les recommandations du FMI invitent à s'enfermer dans le cercle vicieux de l'endettement, quitte à endurer la faim, la maladie et la pauvreté.

Le livre est publié à un moment similaire à celui qui a précédé la crise de la dette extérieure qui a éclaté en Amérique latine au début des années 1980, alors que la plupart des pays en développement et à faible revenu étaient plongés dans des dettes extérieures qui, à l'époque, semblaient relativement peu chères et nécessaires pour le processus de développement et de construction. Une décennie plus tard, le poids de ces dettes s'est alourdi et les inconvénients des recettes du FMI et de la BM se sont fait sentir. La crise financière mondiale de 2008 a eu le mérite d'amener les institutions de Bretton Woods à considérer la révision du fameux Consensus de Washington.

Aujourd'hui, alors que le monde traverse une période similaire, où le fardeau de la dette extérieure pèse encore plus lourd sur les pays en développement et à faible revenu, il a augmenté. Le FMI et la BM adoptent un discours différent de celui des années 1980 et 1990, un discours basé sur une prise de conscience des inconvénients de l'inégalité des revenus et des opportunités, un discours favorable à la fiscalité internationale des entreprises multinationales géantes et aux impôts progressifs pour les plus riches, un discours en accord avec la protection sociale et les objectifs de développement durable. Ce livre est une des premières documentations méthodiques du grand écart entre les discours et les actes.

Bonne lecture.

# L'INFLUENCE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES SUR LA PROTECTION SOCIALE EN TUNISIE



*Chafik Ben Rouine et Jihen Chandoul*

# Table des matières

I.	<b>Introduction</b>	23
II.	<b>L'approche des Institutions financières internationales vis-à-vis de protection sociale : une approche résiduelle</b>	27
III.	<b>L'impact des IFI sur la protection sociale en Tunisie</b>	35
IV.	<b>Analyse des documents : La réforme des subventions au cœur de l'ajustement structurel du FMI en Tunisie</b>	48
V.	<b>Conclusions</b>	63
VI.	<b>Bibliographie</b>	66
	<b>Annexes</b>	69

## I. Introduction

De 2013 à nos jours, la Tunisie « post-révolution » a été marquée par une intervention prépondérante des Institutions financières internationales, en particulier le FMI et la Banque mondiale, dans les réformes économiques et sociales. En effet, depuis 2013, nous assistons à une intervention du FMI à travers trois prêts accordés aux autorités tunisiennes : un Accord de confirmation en 2013 et 2015<sup>1</sup>, un Mécanisme élargi de crédit entre 2016 et 2020<sup>2</sup>, puis un Instrument de financement rapide en 2020 dans le contexte de la crise de la Covid-19<sup>3</sup>. L'intervention du FMI en Tunisie s'inscrit dans le cadre du Partenariat de Deauville, lancé en 2011 à la suite des soulèvements dans les pays arabes, il s'agit d'une alliance ou d'une coordination des pays du G8, de la Turquie, des pays du Golfe, ainsi que des institutions financières internationales destinée à faciliter massivement

---

1 <https://www.imf.org/external/np/loi/2013/tun/052413.pdf>

2 <https://www.imf.org/external/np/loi/2016/tun/050216.pdf>

<https://www.imf.org/external/np/loi/2018/tun/071118.pdf>

3 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/04/14/Tunisia-Request-for-Purchase-Under-the-Rapid-Financing-Instrument-Press-Release-Staff-Report-49327>

l'accès aux financements conditionnés au pays arabes en transition en contrepartie de la mise en place d'un ensemble de réformes structurelles néolibérales<sup>4</sup>.

L'intervention du FMI s'inscrit également dans le contexte d'une crise économique et sociale exacerbée par la crise de la Covid-19 depuis 2020. En effet, depuis 2013, la Tunisie est le témoin de protestations massives et sit-ins, de la naissance de mouvements sociaux pour des réformes économiques et sociales visant la réduction des inégalités, une meilleure répartition des richesses et des conditions de vie décentes. En janvier 2018, des protestations ont directement visé les mesures d'austérité et l'intervention du FMI. La pandémie a ainsi exacerbé la crise économique et sociale. La consommation des ménages a accusé une baisse de 8%, le taux de chômage aurait atteint 21,6%, le PIB a enregistré une récession de 4,4% ; l'investissement global a baissé de 4,9%, les exportations de 9,6% et le nombre des chômeurs est en hausse. L'étude estime que l'augmentation du chômage est la conséquence directe du confinement et de la baisse de la production. Le taux de chômage s'élevait à 21,6% au premier trimestre 2020, contre 15% actuellement avec environ 475 mille personnes au-dessous du seuil de pauvreté<sup>5</sup>.

Cette crise mondiale a démontré avec acuité qu'il était important de renforcer les systèmes de protection sociale, y compris pour le secteur informel et d'augmenter les dépenses dans les domaines sociaux. D'après la dernière enquête publiée par l'Institut national des Statistiques, en septembre 2020<sup>6</sup>, le secteur informel représente 44,8% des emplois en Tunisie, dont 81,2% sont occupés par des hommes et 18,8% par des femmes. Les secteurs de l'agriculture et de la pêche demeurent les plus touchés par l'informalité, puisque 85,6% des employés ne sont pas déclarés. Viennent ensuite le secteur du bâtiment et des travaux publics (69,2%) et le secteur du commerce (64,7%). Par ailleurs, presque un Tunisien sur six vit encore dans la pauvreté, avec de fortes inégalités régionales et une concentration des taux de pauvreté particulièrement élevés dans les régions défavorisées du Centre-Ouest et du Nord-Ouest<sup>7</sup>. La crise de la pandémie a remis dans les priorités de l'agenda global le renforcement des systèmes de protection sociale et notamment la réalisation de l'Objectif de développement durable 1.3 qui vise à mettre en place des socles de protection sociale pour tous<sup>8</sup>. La Tunisie s'est par ailleurs engagée à travers le Ministère des Affaires sociales depuis 2017 dans un processus de mise en place d'un nouveau socle de protection sociale, tel que promu par l'Organisation internationale du Travail, à travers des études et un diagnostic sur la faisabilité de la

---

4 Chandoul, J. (2015) « Le Partenariat de Deauville, à l'origine des politiques économiques en Tunisie »

5 Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale « L'Impact de la pandémie de la COVID-19 sur l'économie tunisienne pour l'année 2020 », juin 2020 [https://www.tn.undp.org/content/tunisia/fr/home/library/environment\\_energy/etude-sur-l-impact-economique-du-covid-19-en-tunisie-.html](https://www.tn.undp.org/content/tunisia/fr/home/library/environment_energy/etude-sur-l-impact-economique-du-covid-19-en-tunisie-.html)

6 INS, « les indicateurs de l'emploi informel 2019 », septembre 2020

7 INS, carte de la pauvreté en Tunisie, septembre 2020

8 Sous objectif 1.3.1 : Proportion de la population bénéficiant de socles ou systèmes de protection sociale, pour les enfants, chômeurs, personnes âgées, personnes handicapées, femmes enceintes et nouveau-nés, victimes d'un accident du travail, pauvres et personnes vulnérables

mise en place de ce socle afin de remédier aux insuffisances constatées dans le système de sécurité sociale tunisien actuel<sup>9</sup>.

Cette étude vise principalement à analyser l'implication des programmes du FMI relative à la protection sociale en Tunisie, en particulier la protection sociale non contributive de 2013 à 2021. Le système de protection sociale contributif, à savoir les Caisses nationales de sécurité sociale n'entrera pas dans le champ de cette étude.

La protection sociale non contributive désigne : Les transferts ciblés à travers les filets de sécurité sociale et programmes d'assistance sociale.

Les transferts non ciblés à travers les subventions publiques (alimentaires, énergétiques). En effet, plusieurs catégories de la population se trouvent toujours hors de portée des régimes de protection sociale contributive en raison de la précarité et la prédominance de l'économie informelle. Pour ces catégories de la population à capacités contributives insuffisantes pour cause d'inactivité, de chômage, de maladie, d'âge et de handicap le régime de protection sociale est couvert par ces programmes non-contributifs d'assistance sociale. Depuis 2012, l'intervention du FMI en Tunisie sur la protection sociale s'est focalisée sur les transferts ciblés et non ciblés. En effet, dans un premier temps, il a conditionné son appui financier en priorité à la réduction des subventions énergétiques pour orienter une partie de ces ressources vers les filets sociaux de sécurité ciblés. Puis, dans un second temps, ce soutien a été subordonné à la suppression des subventions alimentaires en contrepartie des transferts ciblés vers les « *plus pauvres* » une fois la base de données du ciblage mise en place. Cette approche est par ailleurs maintenue et confirmée dans le dernier rapport publié en février 2021 par le FMI sur la Tunisie dans le cadre des consultations de l'Article IV qui prend en considération les implications de la crise liée à la pandémie. Dans ce rapport, le FMI précise que les autorités doivent opérer un transfert d'argent liquide aux ménages les plus pauvres, une fois l'infrastructure autour de la nouvelle base de données des ménages les plus pauvres (AMEN) développée, pour compenser l'impact de l'élimination des subventions énergétiques<sup>10</sup>. Le FMI incite par ailleurs les autorités à une stricte priorisation des dépenses au profit de la santé et des filets de sécurité sociale. Il prône aussi la baisse du déficit budgétaire, à partir de 2021, et ce en réduisant la masse salariale de la fonction publique et les subventions mal ciblées. Il leur demande aussi de restructurer les entreprises d'État déficitaires<sup>11</sup>. Le FMI souligne dans son rapport le caractère prioritaire de la réforme des transferts ciblés et non ciblés, à savoir les subventions énergétiques et alimentaires, dans le cadre des mesures

---

9 Ce processus de réforme est réalisé avec l'appui de l'OIT et l'UNICEF et la Tunisie envisage de mettre en place 4 piliers : La garantie d'accès aux soins universelle, la garantie d'un revenu minimum pour ceux qui en sont dépourvus, la garantie d'un revenu minimum pour les personnes âgées et les personnes handicapées, la garantie d'un revenu minimum aux enfants. En effet, en dépit des avancées accomplies jusqu'à maintenant en matière de protection sociale pour étendre la couverture sociale, plusieurs catégories de la population se trouvent toujours hors de portée des régimes assurantiels ou d'assistance sociale mis en place.

10 IMF, Tunisia 2021, article IV consultation, 26 février 2021, International Monetary Fund, Washington.

11 FMI, Tunisia 2021, article IV consultation, source précédente,

prioritaires que les autorités doivent entreprendre pour pallier les conséquences sociales de crise liée à la pandémie Covid-19, dans le cadre d'« un pacte social»<sup>12</sup>.

Nous avons également inclus la Banque mondiale dans le champ d'étude. En effet, la Banque mondiale joue un rôle clef dans la mise en oeuvre de cette approche du FMI. La Banque mondiale appuie le FMI dans la mise en place de l'approche des IFI en matière de protection sociale depuis 2012, à travers plusieurs prêts et programmes d'assistance technique en Tunisie, y inclus les prêts durant la crise liée à la pandémie<sup>13</sup>. Dans son rapport, le FMI précise que<sup>14</sup> : « *Les autorités travaillent avec la Banque mondiale pour étendre le programme social AMEN afin de faciliter les transferts d'argent et d'autres services [traduction des auteurs]* ». A travers cette étude, nous tenterons de répondre aux questions suivantes : Quelle est l'approche des Institutions financières internationales vis-à-vis de la Protection sociale ? Existe-il des distinctions entre le FMI et la Banque mondiale dans leur approche ? Comment leur intervention impacte-elle la protection sociale non contributive ?

La méthodologie de l'étude s'appuie principalement sur une revue de la littérature orientée principalement sur l'analyse des documents de prêts, des études, du positionnement ou des documents des politiques du FMI et de la Banque mondiale sur la protection sociale de façon générale, et plus particulièrement sur leur intervention en Tunisie. L'étude a aussi intégré à l'analyse des lois et décrets adoptés en contrepartie de ces conditionnalités incluant les derniers décrets adoptés durant la période de crise liée à la Covid-19 et des documents pertinents relatifs à la mise en place de la réforme des filets de sécurité sociale en Tunisie. Enfin, une analyse budgétaire à partir des lois de finances successives depuis 2012 a été effectuée afin d'analyser l'évolution des données relatives aux subventions énergétiques et alimentaires dans le budget. De plus, cette étude s'appuie également sur la conduite d'entretiens qualitatifs avec, entre autres, l'expert en Protection sociale, et ancien Directeur des recherches au sein du CRES (Centre de recherches et d'études sociales), Nidhal Ben Cheikh.

Ainsi, l'étude sera divisée en deux parties principales. La première présentera l'analyse de la définition et l'approche des IFI en matière de protection sociale. La seconde visera à analyser les impacts et implications de cette approche sur l'application de la réforme de la protection sociale en Tunisie depuis 2012, en y incluant l'évolution liée à la crise socio-économique en rapport avec la pandémie de Covid-19.

---

12 « *Compte tenu des échecs passés et des résistances, les autorités devraient consulter et communiquer au grand public un programme de réforme à moyen terme ( ) Pour assurer son succès, le programme de réforme (...) devrait être soutenu par un pacte social, les principales parties prenantes s'engageant à soutenir les réformes relevant de leur compétence* » (notre traduction), *idem*.

13 Banque Mondiale (2013). Vers une meilleure équité: les subventions é énergétiques, le ciblage et la protection sociale en Tunisie (Towards greater equity: energy subsidies, targeting and social protection in Tunisia). Washington DC : Banque Mondiale.

Banque Mondiale (2013). Tunisia Social Protection Reforms Support Project, Project Appraisal Document (P144674). Washington DC : Banque mondiale.

En 2020, elle accorde 35 millions de USD pour lutter contre la pandémie du Covid-19 ;

En 2020, elle accorde 175 millions de USDs pour atténuer l'impact économique de la pandémie de Covid-19.

14 FMI, Tunisia 2021, article IV consultation, 26 février 2021

## II. L'approche des Institutions financières internationales vis-à-vis de protection sociale : une approche résiduelle

### Définition de la protection sociale

Il n'y a pas de consensus international sur la définition de la Protection sociale. Selon les acteurs, les définitions diffèrent ainsi que les approches vis-à-vis de la Protection sociale. Nous analyserons dans cette partie les définitions du FMI et de la Banque mondiale et leurs principales différences avec les définitions promues par les Nations Unies, et en l'occurrence l'Organisation internationale du Travail qui prône une définition basée sur les Droits de l'homme.

Au sein du FMI, la notion de la Protection sociale a évolué à travers les décennies. En juin 2019, le FMI a publié un document d'orientation stratégique sur l'engagement du FMI sur les dépenses sociales<sup>15</sup> dans lequel il présente sa meilleure définition de la Protection sociale. Le FMI englobe au sein de la Protection sociale les programmes d'assurance sociale et d'assistance sociale. L'assurance sociale vise à protéger les ménages contre les chocs qui peuvent avoir un impact négatif sur leurs revenus et leur bien-être et est généralement financée par des cotisations ou des taxes sur les salaires (La protection sociale contributive). L'assistance sociale, à savoir les filets de sécurité sociale visent à protéger les ménages contre la pauvreté et sont financés par les recettes des administrations publiques (La protection sociale non contributive). Les dépenses sociales sont, quant à elles, définies comme étant la protection sociale telle que définie ci-dessus avec les dépenses d'éducation et de santé de base <sup>16</sup>spécifiques à chaque pays.

Le FMI inclut les dépenses sociales dans son intervention et la nécessité d'aborder les inégalités dans ses missions de surveillance. Sont aussi cités le rôle important des dépenses sociales dans la promotion d'une croissance soutenue et inclusive et la nécessité de prévoir des ressources pour la réalisation des Objectifs de développement durable dans les domaines de l'éducation et de la santé. Le FMI y inclut également la nécessité d'utiliser des « *socles de dépenses sociales* » (*Social Protection Floors*) dans ses programmes.

Il est important de souligner que la protection sociale n'a jamais été considérée comme un élément relevant de la responsabilité du FMI et le Fonds s'est historiquement appuyé sur l'expertise d'autres institutions, principalement la Banque mondiale, pour ses travaux dans ce domaine, telle que confirmé dans le Policy Paper (Rapport sur les politiques mises en œuvre) du FMI sur les dépenses sociales<sup>17</sup>.

15 IMF Policy Paper, *A strategy for IMF engagement on social spending*, Juin 2019

16 L'éducation de base peut comprendre l'enseignement primaire et secondaire, tandis que la santé de base fait souvent référence à un ensemble de soins de santé de base définis au niveau national.

17 IMF Policy Paper, référence précédemment mentionnée.

La Banque mondiale est la principale institution d'appui et le principal exécutant de la définition et de l'approche du FMI. Elle définit la protection sociale en tant que « *systèmes aidant les individus et les sociétés à gérer les risques et la volatilité et les protéger de la pauvreté et de la misère, grâce à des instruments qui améliorent la résilience, l'équité, et l'opportunité* »<sup>18</sup> intégrant l'assistance sociale (filets sociaux de sécurité) et l'assurance sociale (principalement les pensions de vieillesse et d'invalidité, et l'assurance chômage).

Lorsque l'on analyse la stratégie de la BM relative aux systèmes de protection sociale pour la région MENA dans ce même document, on constate que sa définition est assez similaire à celle du FMI. En effet, l'objectif principal de l'intervention de la BM pour la région MENA est de s'éloigner des programmes fragmentés de protection sociale et de l'emploi pour s'orienter vers des systèmes comprenant (i) des filets sociaux de sécurité efficaces (par exemple, le ciblage des programmes d'aide en espèces et d'emploi obligatoire) et (ii) la réforme du système des transferts non ciblés (subventions alimentaires et énergétiques) et l'amélioration du ciblage pour accroître l'efficacité des programmes<sup>19</sup>.

La Banque mondiale représente l'un des acteurs dominants de la réflexion sur la protection sociale, mais d'autres conceptions et définitions sont promues par des Organisations des Nations Unies ayant l'expertise et une influence grandissante sur le débat. Nous citerons principalement les mécanismes des droits de l'homme tels que le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), mais également l'Organisation internationale du Travail (OIT) qui est l'agence des Nations Unies ayant l'expertise dans ce domaine, ou encore l'UNICEF. On peut constater que deux conceptions principales s'opposent sur la protection sociale. Une approche prônée par les IFI et dont le chef de file est la Banque mondiale, et une définition/approche basée sur les droits de l'homme dont le chef de file est l'OIT.

L'approche basée sur les droits signifie que l'on définit la protection sociale non pas comme une réponse urgente et temporaire à une situation de crise, ni comme une mesure de charité - mais comme un ensemble de garanties permanentes stipulées dans la loi, définissant les bénéficiaires comme titulaires de droits. (Voir Annexe 6 pour le tableau comparatif des définitions)

Ces différences dans les définitions traduisent en réalité deux approches totalement différentes de la protection sociale avec des implications importantes en la matière.

---

18 World Bank, « Resilience, equity and opportunity \_The World Bank's Social Protection and Labor Strategy ,2012-2022

19 La Banque Mondiale note par ailleurs dans ce même rapport intitulé « The World Bank's Social Protection and Labor Strategy, 2012-2022 » qu'une réforme des subventions portera invariablement préjudice à la classe moyenne et sera très difficile à mettre en place dans la région MENA (p 70).

## Approche résiduelle de la Protection sociale de la part des IFI

A partir de ces définitions, nous analyserons dans cette partie l'approche des IFI vis-à-vis de la l'assistance sociale, qui fait l'objet de notre focus dans cette étude. Nous examinerons, en quoi celle-ci se distingue fondamentalement de l'approche basée sur les Droits de l'Homme.

La crise économique en Asie de l'Est a entraîné une évolution de l'approche des IFI vis-à-vis de la protection sociale du fait des critiques grandissantes de l'impact des plans d'ajustements structurels des années 80 sur les populations. Il en résulte que la Banque mondiale en particulier, intervenant de concert avec le FMI lors des plans d'ajustements structurels, prône une nouvelle approche, à savoir, une approche de gestion du risque social<sup>20</sup>. Cette approche consiste à adopter en amont des mesures d'atténuation des risques sociaux pendant la crise, à travers des filets sociaux de sécurité pour les populations les plus pauvres et vise à cibler l'extrême pauvreté. Les filets sociaux de sécurité sont des transferts ciblés minimaux réservés aux plus pauvres. Destinés à réparer les traumatismes de la crise économique et des ajustements structurels, ils sont perçus comme une compensation aux mesures d'austérité pour les plus pauvres et deviennent les programmes principaux de protection sociale de la Banque mondiale. La Banque mondiale défend ainsi une approche résiduelle et minimaliste de la protection sociale qui se traduit par une politique de 'gestion du risque social' (*social management risk*). Cette approche est complémentaire de celle du FMI.

En effet, le FMI, dans son document de stratégie sur les dépenses sociales<sup>21</sup>, souligne les principes de soutenabilité fiscale et d'efficacité des dépenses, selon lesquels seront évaluées la protection et les dépenses sociales (évaluation de la « macrocriticalité »). En d'autres termes, les dépenses sociales seront considérées comme critiques sur les équilibres budgétaires et macroéconomiques si elles ne sont pas soutenables, et si elles sont inadéquates et inefficaces dans le cadre des politiques actuelles. Ainsi, ces principes qui sont prioritaires pour le FMI justifient les politiques d'optimisation et de rationalisation des dépenses pour réduire le déficit budgétaire dans le cadre de ces programmes d'austérité.

A travers les conditionnalités, le FMI incite la réduction et/ou suppression des transferts non ciblés, c'est à dire les subventions alimentaires et énergétiques, et à la réaffectation d'une partie des économies vers des programmes de filets sociaux de sécurité « bien ciblés », « bien conçus » et « en faveur des plus pauvres ».

---

20 Banque mondiale (1990) *Rapport sur le développement dans le monde 1990 : la pauvreté*  
Banque mondiale (2001) *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : combattre la pauvreté*  
*World Bank (2001) Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*  
Banque mondiale (2006) *Rapport sur le développement dans le monde 2006 : équité et développement* (Washington : Banque mondiale).

21 IMF, policy paper: a strategy for IMF engagement on social spending, June 2019

Par ailleurs, bien que le FMI inclue dorénavant les dépenses sociales dans son approche, en intégrant les dépenses de santé et éducation en l'occurrence, cette évolution relève plus d'une opération de communication que d'une véritable avancée.

En effet, l'inclusion des socles de protection sociale/filets sociaux de sécurité figure dans les programmes du FMI où les dépenses publiques en matière d'éducation et de soins sont définis en tant "qu'objectifs indicatifs" (*indicative targets*), ce qui leur donne un caractère "indicatif" et non contraignants alors que les principaux objectifs macroéconomiques des prêts du FMI sont contraignants et doivent être implémentés par les pays membres.

Dans le tableau ci-dessous, nous résumons les différences entre les deux approches et leurs implications sur la protection sociale.

**Tableau 1 : Synthèse comparative sur l'approche des IFI vs l'approche basée sur les droits de l'Homme**

	Approche résiduelle de la protection sociale du FMI/BM	Approche transformative/ basée sur les droits de l'homme (BIT/ONU)
<b>Conception</b>	Protection sociale en tant que « pansement » pour compenser les effets négatifs des réformes structurelles/ en vue de minimiser les risques sociaux	Protection sociale en tant que droit humain, droit justiciable et obligation de l'Etat de réaliser ce droit au moyen d'investissements/ politiques et qui visent à réduire les inégalités et la pauvreté
<b>Bénéficiaires</b>	Approche du ciblage des plus pauvres <sup>22</sup>	Approche universelle même implémentée de façon graduelle au profit des populations prioritaires
<b>Principe central</b>	Efficacité budgétaire et « macro-criticalité » de la protection sociale  Efficacité des dépenses publiques dans un objectif de maintien du déficit budgétaire qui explique la suppression des transferts non ciblés pour rationaliser les dépenses	Droit humain/justice sociale
<b>Moyens</b>	Filets sociaux de sécurité définis à minima (seuil de pauvreté)	Socle de protection sociale pour un niveau de vie décent

22 L'approche de la Banque Mondiale des filets sociaux de sécurité a quelque peu évolué sur certains aspects en intégrant aux programmes de transferts ciblés des conditionnalités par la participation à des programmes de renforcement du capital humain (tel que la gratuité des soins de santé par exemple en plus de l'allocation monétaire). Or, l'intérêt de ce type de conditionnalité n'existe que si le problème se situe réellement du côté de la demande de services sociaux mais si l'offre de service sociaux fait défaut ou est de qualité insuffisante, un programme conditionnel n'aurait que peu d'intérêt (Merrien, 2013), et ne pallie pas les inégalités et vulnérabilités structurelles.

<b>Positionnement vis-à-vis de l'espace budgétaire</b>	Réduction de l'espace budgétaire dans le cadre des mesures d'austérité en rationalisant les dépenses de protection sociale	Remise en cause des mesures d'austérité et leur impact sur la marge de manœuvre budgétaire, les dépenses sociales et les politiques sociales : augmenter l'espace budgétaire et les allocations pour les dépenses et la protection sociale
<b>Objectifs et inégalités</b>	Mesures à court terme pour atténuer les impacts sur les groupes les plus vulnérables sans prendre en compte les inégalités et la pauvreté structurelle	Politiques sociales à court, moyen et long terme pour réaliser le droit à la sécurité sociale pour tous et réduire les inégalités
<b>Approche</b>	Approche résiduelle visant l'atténuation des risques sociaux	Approche transformative basée sur les droits de l'homme avec la réduction des inégalités au cœur et en amont des interventions

Source: produit par les auteurs.

Ainsi il y a lieu de s'interroger sur la faisabilité et l'efficacité du ciblage dans la lutte contre les inégalités telles que prônées par les IFI contrairement à des programmes de protection sociale plus large privilégiant des schémas universels de protection sociale.

## Méthodologies du ciblage : différentes approches et leurs limitations

Les méthodologies de ciblage privilégiées par la Banque mondiale sont les tests de moyens de substitution (proxy means tests ; PMT) <sup>23</sup> et leur utilisation a fait l'objet de nombreuses critiques dans la littérature

La méthodologie tente de prédire le niveau de bien-être d'un ménage à l'aide d'un modèle statistique. Elle a été développée pour répondre aux difficultés d'effectuer une évaluation réelle des revenus des ménages dans les pays en voie de développement étant donnée la taille de l'économie informelle, ce qui signifie que les informations sur les revenus des ménages sont difficiles à obtenir.

23 Cette méthodologie permet d'estimer le revenu des ménages en associant des indicateurs aux dépenses ou à la consommation des ménages. La méthodologie de PMT se base sur les statistiques des enquêtes nationales auprès des ménages. Étant donné que ces enquêtes dans les pays en développement ne sont pas réalisées de façon régulière et sont coûteuses, la méthodologie PMT s'appuie sur un ensemble de variables de substitution (généralement entre 10 et 30) qui traduisent le mieux la situation du ménage. Chaque indicateur est pondéré en fonction de son impact estimé sur les dépenses des ménages. Ensuite, en utilisant les pondérations, un score est calculé pour chaque ménage. Les ménages qui obtiennent un score inférieur au seuil défini peuvent bénéficier du programme d'assistance sociale prévu. Ces indicateurs comprennent des caractéristiques démographiques (telles que l'âge des membres du ménage et la taille du ménage), des caractéristiques du capital humain (telles que l'éducation du chef de ménage et la scolarisation des enfants), des caractéristiques physiques du logement (telles que le type de toit ou d'habitation), des biens durables (tels que les réfrigérateurs, les télévisions ou les voitures) et des actifs productifs (tels que la terre ou les animaux)

### *Limites de la méthodologie des tests de moyens de substitution en tant que méthodologie de ciblage des plus pauvres*

Cette méthodologie présente des limites pour identifier les ménages les plus pauvres. Le ciblage est une opération coûteuse et exigeante en termes de compétences et de capacités de l'administration pour recenser ces ménages<sup>24</sup>.

La méthodologie souffre d'erreurs d'inclusion et d'exclusion dues à une importante asymétrie d'informations étant données la faible disponibilité de données désagrégées et la faible régularité des enquêtes auprès des ménages pour suivre leur situation. La méthodologie ne peut pas aller au rythme de la nature dynamique des revenus des ménages<sup>25</sup>.

Ainsi, au vu du caractère majoritairement informel et fluctuant des économies des pays en voie de développement et la faiblesse des capacités de recensement et enquête auprès des ménages, un grand nombre d'entre eux, parmi les plus pauvres dans presque tous les pays, ne sont pas pris en compte dans le ciblage.

A partir des données recueillies au Bangladesh, en Indonésie, au Rwanda et au Sri Lanka, une étude commanditée par les autorités australiennes<sup>26</sup> évaluant la méthodologie de PMT a révélé que les erreurs d'exclusion et d'inclusion varient respectivement entre 44 % et 55 % lorsque 20 % de la population est couverte et entre 57 % et 71 % lorsque 10 % est couverte. A ces niveaux de couverture - qui sont réalistes pour de nombreux programmes dans les pays en développement aux ressources limitées les ménages éligibles n'ont pas plus d'une chance sur deux d'être sélectionnés et, dans certains cas, considèrent même le test des moyens de substitution comme une loterie<sup>27</sup>. D'autres études ont également révélé les erreurs d'exclusions de cette méthodologie. En Indonésie, 93% des 5 pour cent de ménages les plus pauvres du Programme Keluarga Harapan (PKH) de transfert conditionnel d'espèces étaient exclus<sup>28</sup>. Dans le nord du Kenya, une étude d'Oxford Policy Management a indiqué que sur 62 % de la population des plus pauvres ciblée, 26 % étaient exclus du Programme *Hunger Safety Net Programme*<sup>29</sup>. Au Mexique, l'erreur d'exclusion sur le programme Oportunidades a été estimée à environ 70 % par rapport à une couverture prévue des 20 % les plus

---

24 Kidd, Stephen; Gelders, Bjorn; Bailey-Athias, Diloá, « Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism / Kidd, Stephen; Gelders, Bjorn; Bailey-Athias, Diloá; International Labour Office, Social Protection Department, ILO, 2017

25 Idem

26 Australian Aid (2011), targeting the poorest: An assessment of the proxy means test methodology

27 idem

28 Alatas, V., Banerjee, A., Hanna R., Olken, B.A. and Tobias, J. (2012). Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia.

29 Silva-Leander, S. and Mertens, F. (2016). HSNP: Assessment of programme targeting. Oxford Policy Management.

pauvres de la population<sup>30</sup>. Au Cambodge, environ 56 % des ménages vivant dans la pauvreté ont été exclus par le mécanisme de ciblage IDPoor<sup>31</sup>.

De même, selon une étude réalisée par le BIT<sup>32</sup> qui évalue les PMT, si les gouvernements choisissent de rester dans une approche restrictive du ciblage de la pauvreté et de conserver la méthodologie des PMT, son efficacité peut être renforcée dans une certaine mesure. Néanmoins, une augmentation significative des dépenses administratives est nécessaire pour améliorer le ciblage en collectant davantage d'informations sur les revenus ou des indicateurs de bien-être de la population cible afin que les autorités puissent trianguler ces informations supplémentaires avec le score PMT pour vérification et rectification. En outre, les autorités pourraient investir dans des mécanismes de réclamation qui permettent aux citoyens de faire appel sur la base de leurs revenus réels des résultats du PMT. Cela réduirait les erreurs d'exclusion ou d'inclusion sans les supprimer totalement pour autant. Par exemple, bien que la Géorgie ait considérablement amélioré sa méthodologie de PMT, il y a des erreurs d'exclusion de 50 % dans son programme d'assistance sociale ciblée<sup>33</sup>.

Dans son évaluation des programmes d'assistance sociale en Tunisie (Bibi et Ben Cheikh 2017)<sup>34</sup> a par ailleurs souligné ces défis et difficultés du ciblage « *liés aux faiblesses institutionnelles, à la mauvaise coordination entre les différents services de l'État, et l'importance du secteur informel qui empêchent l'existence d'une administration fiscale capable d'observer le niveau de revenu de toutes les familles* ». Le CRES (Centre de Recherches et d'Etudes sociales) affirme par ailleurs le Socle de protection sociale (SPS) « *est la solution la plus adéquate et appropriée pour l'affranchissement d'une frange importante de la population du joug de la pauvreté chronique et l'autonomisation des populations économiquement vulnérables ou à besoins spécifiques (personnes âgées, handicapés...)* ».

De plus, les subventions au prix telles que les subventions alimentaires ou énergétiques, qui sont considérées dans les schémas de protection sociale au sens large, sont souvent profondément ancrées dans la structure politique et institutionnelle de la plupart des pays en voie de développement. Les programmes ciblés d'assistance sociale qui les remplacent (tels que les programmes de transfert

---

30 Veras, F., Peres, R. and Guerreiro, R. (2007). Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes. In Comparative Perspective, IPC Evaluation- Note No. 1, International Poverty Centre: Brasilia, Brazil.

31 World Bank (2011). Assessment of the Identification of Poor Households (IDPoor) Program's Procedures and Implementation. Draft Technical Report for the Human Development – Social Protection Unit East Asia and Pacific Region. The World Bank, Washington, D.C., USA

32 Kidd, Stephen; Gelders, Bjorn; Bailey-Athias, Diloá, « Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism / Kidd, Stephen; Gelders, Bjorn; Bailey-Athias, Diloá; International Labour Office, Social Protection Department, ILO, 2017

33 Baum, T., Mshvidobadze, A. and Posedas, J., Continuous Improvement: Strengthening Georgia's Targeted Social Assistance Program. The World Bank, 2016

Kidd, S. and Gelders, B. (2016a). Child wellbeing and social security in Georgia: The case for moving to a more inclusive national social security system. UNICEF : Georgia

34 Centre de recherches et d'études sociales, Évaluation de la performance des programmes d'assistance sociale en Tunisie : Pour optimiser le ciblage des pauvres et freine l'avancée de l'informalité, mai 2017

d'argent) sont souvent entièrement ou largement nouveaux, complexes et coûteux à mettre en place et donc facilement sujets à des réductions, laissant de nombreux ménages vulnérables sans couverture et exposés au risque de s'appauvrir davantage avec la hausse des prix provoquées par les suppressions de subvention dans un contexte de récession économique.

Les PMT s'inscrivent dans une approche financière et restrictive, qui privilégie une fiscalité faible et des dépenses sociales limitées et qui, par conséquent, favorise le ciblage des personnes vivant dans l'extrême pauvreté comme moyen de réduire les coûts. La méthodologie du PMT s'oppose ainsi à l'approche basée sur les Droits du Socle de la Protection sociale qui repose sur la réalisation progressive de la protection sociale pour tous. Bien que des améliorations sont possibles pour augmenter la couverture des plus pauvres en associant le PMT à d'autres moyens de vérification, il est clair qu'en matière de ciblage, une plus grande couverture des programmes réduit l'exclusion des personnes vivant dans la pauvreté. En outre, la réalisation progressive de la protection sociale pour tous n'est possible que si les autorités réalisent l'importance d'augmenter les dépenses sociales en tant que composante essentielle de la réduction des inégalités. Ainsi, en augmentant les dépenses, la couverture peut être élargie et les programmes peuvent devenir beaucoup plus efficaces, que ce soit via des catégories universelles ou une combinaison de schémas universels et ciblés, basés ou non sur la vérification des revenus.

## **Autre méthode de ciblage vers des approches universelles**

Le ciblage n'est pas nécessairement en contradiction avec des socles de la protection sociale universels, car les schémas universels n'excluent pas le ciblage. Ainsi, les programmes adoptant une approche universelle ont beaucoup plus de chances, d'une part de bénéficier à tous les ménages pauvres et d'autre part sont moins onéreux en termes de capacités de recensement. En effet, Theda Skocpol (1991) souligne le rôle potentiellement progressif du «ciblage au sein de l'universalisme» qui est moins susceptible d'entraîner des erreurs que le ciblage des plus pauvres (Slater et Farrington, 2009). Ainsi, d'autres méthodes de ciblage consistent à cibler des catégories particulièrement vulnérables de la population sur la base du sexe, de l'âge ou de l'appartenance ethnique (femmes, enfants, personnes âgées, minorités ethniques). Cette méthode est défendue par l'OIT, l'UNICEF, entre autres. Bien qu'elle puisse présenter l'inconvénient de faire bénéficier des transferts des individus ou des ménages qui ne sont pas strictement pauvres, elle n'en possède pas moins des avantages non négligeables. Sa mise en œuvre est moins coûteuse et complexe que les systèmes de ciblage sur des critères stricts de revenus. En outre, le ciblage par catégorie évite les effets de stigmatisation et bénéficie d'un soutien public plus élevé. Un nombre croissant d'experts et d'organisations préconisent désormais des programmes plus larges fondés sur des critères catégoriels simples tels que l'allocation universelle par enfant (universal child benefit) ou la pension sociale non contributive pour les personnes âgées (universal non-contributory pension).

### III. L'impact des IFI sur la protection sociale en Tunisie

Dans cette seconde partie, nous analyserons l'impact de l'approche des IFI sur la protection sociale en Tunisie.

#### Les subventions en Tunisie

Dans le cadre de la promotion d'une nouvelle politique de ciblage des subventions en Tunisie, une des premières questions à laquelle il faut répondre est celle de l'effet redistributif de ces subventions. En d'autres termes, avant de pouvoir justifier d'une réforme structurelle dans ce domaine, il faut pouvoir poser et répondre à la question de savoir à qui profitent les subventions alimentaires et énergétiques en Tunisie ? Nous saisisons cette occasion pour couvrir également les programmes de transferts sociaux ciblés déjà établis en Tunisie et qui vont constituer la base sur laquelle la nouvelle réforme de ciblage va s'appuyer.

#### L'effet redistributif des subventions alimentaires

L'analyse de l'effet redistributif des subventions alimentaires a été réalisée en 2013 par le Centre de recherche et d'Etudes sociales (CRES) et l'Institut national de la Statistique (INS) en partenariat avec le groupe de la Banque africaine de Développement (BAD) (CRES et INS 2013). Cette étude coïncide avec le début du premier programme du FMI en 2013 en Tunisie. L'objectif de cette étude, entre autres, est d'évaluer l'impact des subventions alimentaires sur les inégalités. Comme le rappellent les auteurs de l'analyse, l'instauration des subventions alimentaires à travers la Caisse générale de Compensation (CGC) n'a pas pour objectif direct de lutter contre les inégalités. En effet, les objectifs principaux des subventions alimentaires sont le contrôle de l'inflation et la préservation du pouvoir d'achat, le renforcement de la compétitivité basé sur les salaires bas en limitant les augmentations de salaires, et enfin l'amélioration nutritionnelle pour l'ensemble de la population tunisienne. Dans le cadre de cette étude, les subventions alimentaires étant des subventions aux prix, elles sont qualifiées de transferts indirects à l'opposé des transferts sociaux directs.

Afin d'évaluer l'effet redistributif des subventions alimentaires, les auteurs ont adopté deux approches différentes. La première approche par quintile permet de juger de la répartition des subventions alimentaires par catégorie de population des plus pauvres (premier quintile) aux plus riches (dernier quintile). Il ressort de l'étude que « *les transferts indirects réels représentent 7,7% de la valeur réelle de la consommation par tête des ménages du premier quintile contre 1,5% de la valeur réelle de la consommation par tête pour le quintile le plus riche. La part des subventions dans la valeur réelle de*

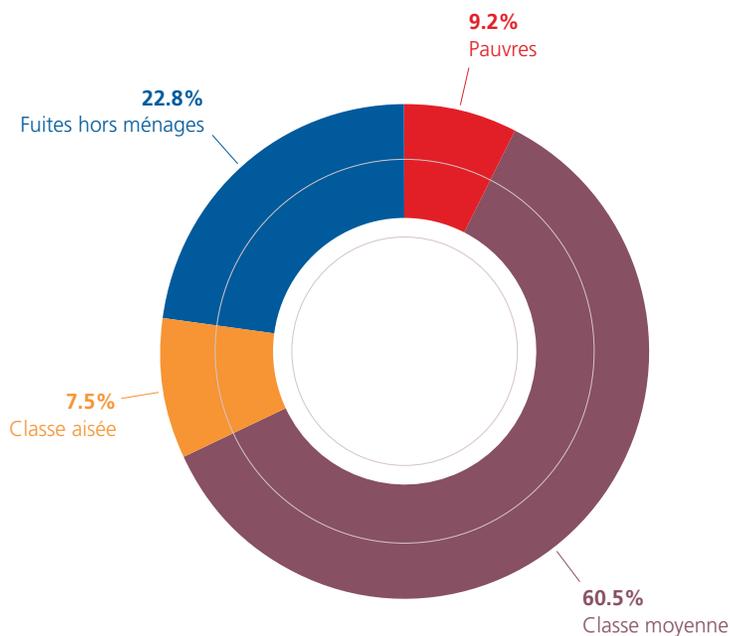
*la consommation décroît donc à mesure que la consommation par tête augmente. [...] Le système des subventions alimentaires est donc en Tunisie un système progressif d'un point de vue relatif. ».*

L'approche par quintile conclut donc que les subventions alimentaires bénéficient relativement plus aux plus pauvres qu'aux plus riches et que le bénéfice relatif diminue à mesure que la richesse augmente. Ce résultat est d'autant plus important que la communication autour de cette étude a en quelque sorte biaisé le débat autour des subventions alimentaires. En effet, afin de justifier la réforme des subventions alimentaires, la communication qui a été faite autour de cette étude a focalisé l'attention du public sur la répartition absolue des subventions, non rapportée au niveau de consommation de chaque classe. D'ailleurs, reprenant une dépêche de l'agence de presse officielle, la TAP (Tunis Afrique Presse), le journal en ligne Kapitalis titre : « *Tunisie : Les subventions alimentaires profitent plutôt aux riches* ». <sup>35</sup> De plus, la plupart des analystes ont focalisé sur la dichotomie entre pauvres et non pauvres sans réellement analyser la progressivité du système des subventions et juger de son aspect inéquitable. Par exemple, la Banque Mondiale dans son rapport de synthèse « *La Révolution inachevée* », rapport qui a eu une influence très importante dans le cadrage du débat, avance que « *[l]e modèle actuel est basé principalement sur des subventions non ciblées des produits alimentaires et des carburants qui coûtent cher et qui ne sont pas équitables — parce qu'elles profitent largement aux riches* » (Banque mondiale 2014). Dans la note de bas de page qui accompagne cette assertion, la Banque mondiale précise : « *Même si les subventions sur les produits alimentaires sont nettement moins inéquitables en Tunisie [que les subventions énergétiques], il n'empêche qu'elles profitent aussi plus largement aux riches.* ». Cependant, comme le montre le graphe extrait de l'étude (CRES et INS 2013) qui résume la répartition des subventions alimentaires selon les classes sociales en Tunisie, il est faux d'affirmer que les subventions alimentaires profitent plus largement aux riches. Une assertion plus proche de la réalité serait qu'elles profitent plus largement à la classe moyenne.

---

35 <http://www.kapitalis.com/kapital/23692-tunisie-les-subventions-alimentaires-profitent-plutot-aux-riches.html>

### Graphique1 : Répartition de la masse totale des subventions alimentaires



Source : CRES et INS 2013

La deuxième approche adoptée par les auteurs vient confirmer la progressivité du système de subventions alimentaires. En effet, les auteurs ont adopté une deuxième approche dite continue en utilisant la courbe de Lorenz. Comme le précisent les auteurs, non seulement le système des subventions alimentaires est progressif, mais aussi sa contribution à la réduction des inégalités est telle qu'elle se rapproche fortement d'une équité parfaite. Alors que l'étude du CRES et de l'INS nous permet de conclure que le système des subventions alimentaires est progressif et équitable, il est notable d'observer que la Banque mondiale, dans son rapport sur la Révolution inachevée, affirme l'inverse sans citer cette étude pourtant indispensable pour juger de l'équité de ces subventions. La Banque Mondiale concède que les subventions alimentaires sont « moins inéquitables » que les subventions énergétiques mais refuse de qualifier ces subventions de progressives, encore moins d'équitables.

Etant donné que la Banque mondiale a toujours promu une approche ciblée des subventions, cela démontre l'importance d'analyser le biais politique des Institutions financières internationales lorsqu'il s'agit des programmes de réformes des subventions. Cela est d'autant plus important que la seule étude qui a été réalisée sur l'effet redistributif des subventions énergétiques a été conduite par la Banque mondiale, comme nous allons le voir dans la section suivante.

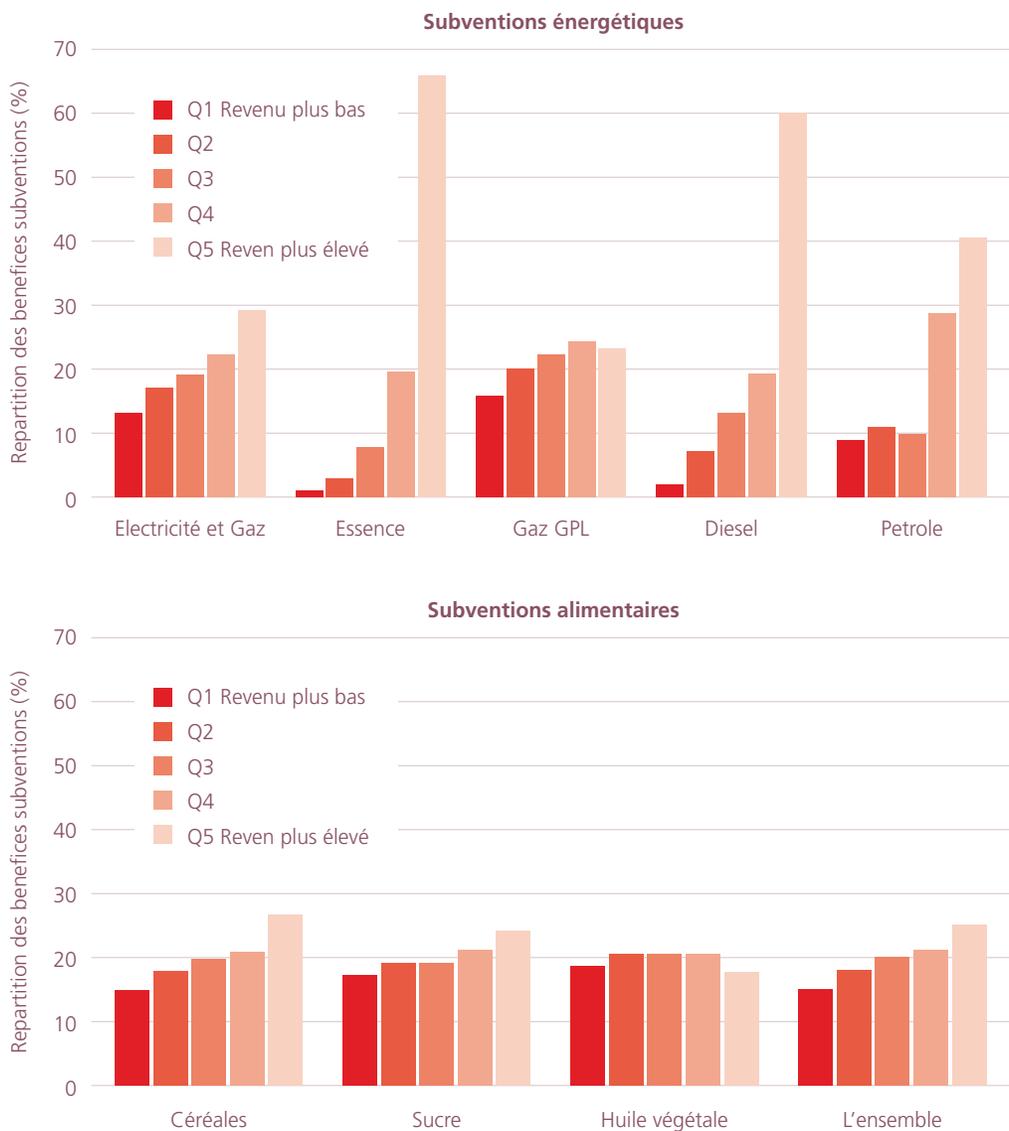
Il serait important également d'évaluer le rôle des subventions alimentaires sur le secteur agricole et non pas uniquement par le recours à une analyse réductrice se limitant aux consommateurs. Ces subventions sont principalement régulées dans le cadre des accords de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) et complèteraient ainsi l'approche des subventions alimentaires selon les institutions internationales (que ce soit le FMI, la BM ou l'OMC).

## **L'effet redistributif des subventions énergétiques**

La seule étude sur l'effet redistributif des subventions énergétiques en Tunisie a été réalisée en 2013 par l'équipe de la Banque mondiale dans une étude intitulée « *Vers une meilleure équité : les subventions énergétiques, le ciblage, et la protection sociale en Tunisie* » (Banque mondiale 2013). Parmi les trois objectifs que se fixe l'étude, le premier objectif est d'évaluer qui bénéficie des subventions énergétiques. La grande différence entre les subventions alimentaires et les subventions énergétiques est que ces dernières ne sont pas exclusivement destinées aux ménages. En termes de proportion, la part des subventions énergétiques destinées directement aux ménages n'est pas majoritaire, surtout si nous nous focalisons sur les subventions aux carburants. En général, les subventions énergétiques sont séparées d'un côté entre subventions aux prix de l'électricité (qui concerne principalement la STEG (Société tunisienne de l'électricité et du gaz) et subventions aux prix des carburants (qui concernent principalement la STIR (Société tunisienne des industries de raffinage).

Dans son étude, la Banque mondiale a étudié l'effet redistributif des différents produits énergétiques subventionnés mais uniquement en analysant l'effet direct de ces subventions. Nous avons détaillé en Annexe 2 ces aspects pour donner une idée de la complexité du problème des subventions énergétiques. Ainsi, les auteurs présentent leurs résultats dans le graphique 2.

## Graphique2 : Répartition des bénéficiaires directs des subventions énergétiques

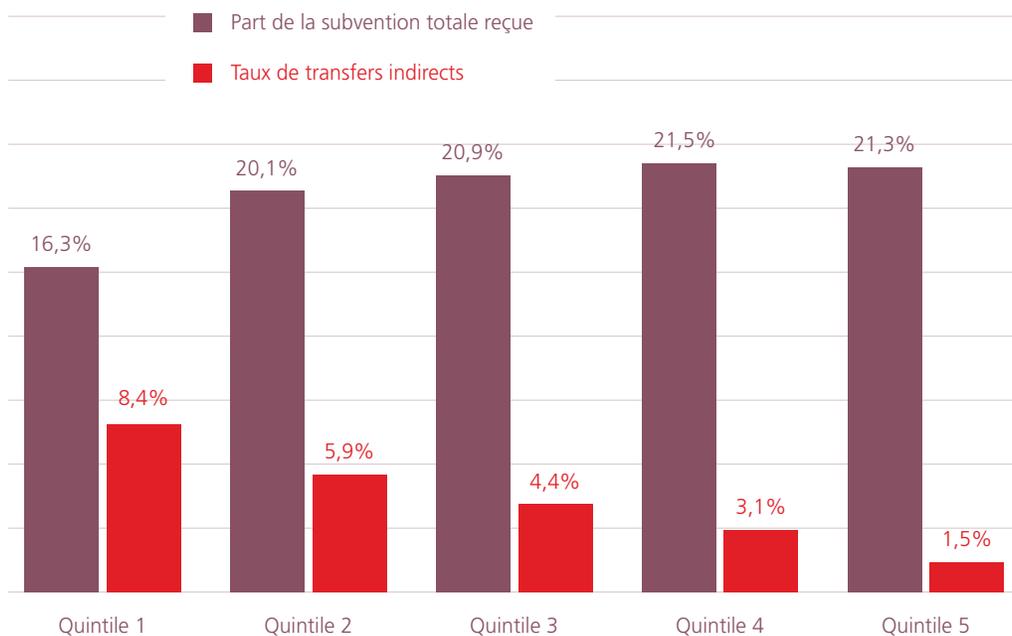


Source Banque mondiale 2013

Nous pouvons différencier deux types de produits subventionnés. Les produits dont les profils sont fortement inégaux (tels que l'essence et le diesel) et les produits qui présentent un profil inégalitaire proche de celui des subventions alimentaires (comme l'électricité et le gaz GPL, c'est-à-dire le gaz butane et le gaz propane). Si on croise ces profils avec la part qu'ils représentent dans la consommation des ménages (voir annexe 2), nous observons par exemple que le diesel ne représente que 2% de la consommation des ménages et l'essence est quasiment exclusivement

utilisée dans le secteur des transports. Les produits ayant un profil plus classique représentent 18% de la consommation des ménages (pour le gaz GPL) et 15% de la consommation des ménages (pour l'électricité et le gaz). C'est la raison pour laquelle l'analyse de la progressivité ou de l'équité des subventions (alimentaires ou énergétiques) ne doit pas se faire en valeur absolue, telle que présentée dans l'étude de la Banque mondiale, mais rapportée à la consommation réelle des ménages. Voici par exemple le graphe extrait de l'étude du CRES sur les subventions alimentaires qui distingue entre la répartition en valeur absolue et rapportée à la consommation (taux de transfert) (voir graphique 3).

**Graphique 3 : Part de la subvention alimentaire vs taux de transferts**

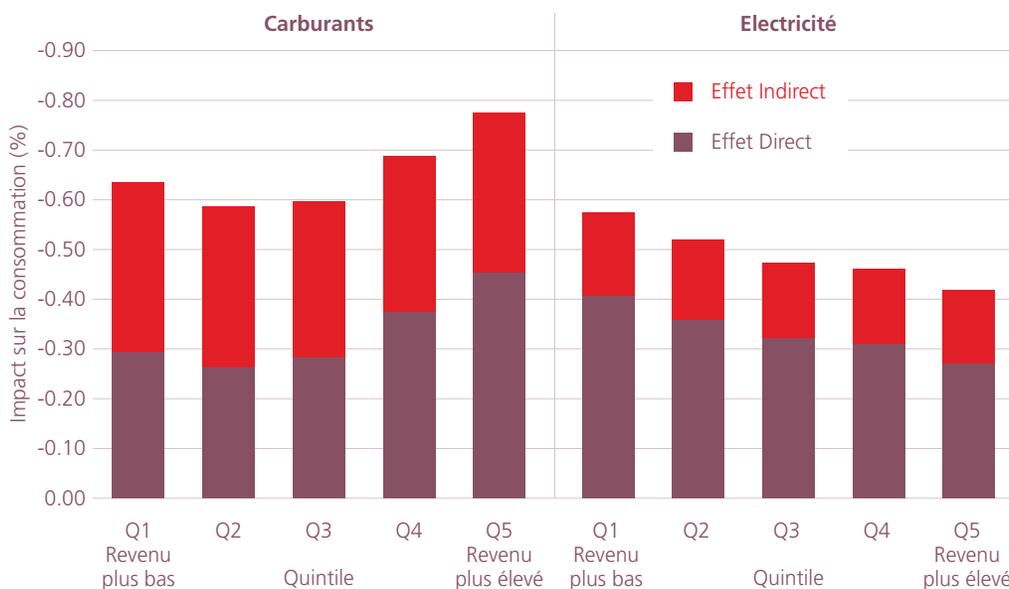


Source : CRES et INS 2013

Ce n'est qu'une fois rapportée à la consommation réelle (taux de transferts) que nous pouvons savoir si la subvention est progressive ou non. Faute de réaliser ces calculs, l'étude de la Banque mondiale se contente de conclure que « *la répartition des subventions énergétiques est plus inégale que celle des subventions alimentaires* ». Or, ce n'est seulement après avoir rapporté les subventions à la consommation réelle, que nous pouvons juger si les subventions énergétiques sont plus inégales que les subventions alimentaires. De plus, même si cette affirmation était vraie, cela ne dirait rien de la progressivité des subventions énergétiques dans l'absolu, et non pas uniquement si on la comparait à celle des subventions alimentaires. En effet, les subventions énergétiques peuvent très bien être progressives dans l'absolu tout en étant plus inégales que les subventions alimentaires, qui elles-mêmes sont progressives. Les auteurs de la Banque mondiale n'ont pas proposé d'approche continue

pour pouvoir juger de la progressivité des subventions énergétiques selon la courbe de Lorenz comme l'avaient fait les auteurs du CRES et de l'INS. De plus, rien n'est dit sur l'effet redistributif indirect des subventions énergétiques, notamment pour les produits tels que l'essence et le diesel qui touchent des secteurs comme les transports et l'agriculture. Ce n'est que dans le chapitre sur l'impact des réformes économiques que les auteurs concluent que « *l'ampleur des effets indirects est presque équivalente à celle des effets directs* ». (Voir graphique 4).

**Graphique 4 : Impact sur la consommation d'une augmentation de 10% des prix sur un an**



Source : Banque mondiale 2013

Par ailleurs, en comparant l'étude de la Banque mondiale et celle du CRES et de l'INS produites la même année (en 2013) concernant les subventions énergétiques destinées aux ménages, nous observons que celle de la Banque mondiale est restée superficielle à l'égard de la complexité de la problématique (effet direct et indirect des subventions sur les inégalités). Il nous est par conséquent impossible de tirer des conclusions quant à l'aspect équitable des subventions énergétiques comme nous avons pu le faire pour les subventions alimentaires.

Contrairement à l'approche radicale promue par la Banque mondiale et le FMI, il serait préférable d'inscrire la réforme des subventions énergétiques dans le cadre d'une transition énergétique juste et graduelle qui réduirait la consommation de carburants polluants via, par exemple, le remplacement des flottes de transports publics actuels par des flottes moins polluantes (bus électriques, etc.). Cette approche aurait l'avantage d'entamer la transition vers une consommation d'énergie plus propre

dans le secteur des transports en s'attaquant au cœur du problème et en jouant sur le volume de consommation (moins de carburants polluants) plutôt que sur le prix qui a pour conséquence de sanctionner les classes fragiles sans offrir de perspective de remplacement immédiate.

Plus de preuves sur l'impact positif des subventions alimentaires et celles à l'énergie seront explicitées dans la section prochaine.

## **Evaluation du Programme national d'Aide aux Familles nécessiteuses (PNAFN) et son lien avec la réforme des subventions**

Les deux études de la Banque mondiale et du CRES et de l'INS menées en 2013) ont également tenté d'évaluer le Programme national d'Aide aux Familles nécessiteuses (PNAFN). Pour ce faire, nous avons préféré aborder la question de l'évaluation du PNAFN et de son lien avec la réforme des subventions sur la base d'une évaluation approfondie du CRES (un rapport de plus de 300 pages) intitulée « Evaluation de la performance des programmes d'assistance sociale en Tunisie », publiée en 2017 (Bibi et Ben Cheikh 2017). En partenariat avec la Banque africaine de Développement, ce rapport se donne pour objectif d'évaluer en profondeur deux programmes d'assistance sociale : le PNAFN et l'AMGII, Programme d'accès aux soins à tarifs réduits. Dans le cadre de notre étude, nous nous focaliserons uniquement sur l'évaluation du PNAFN, le seul programme de transfert monétaire<sup>36</sup>.

Comme aujourd'hui, l'idée des IFIs était de rationaliser les subventions alimentaires et de les remplacer par un transfert direct mieux ciblé. Entre 1986 et 2010, le nombre de familles couvertes par le PNAF est passé de 78 mille à 118 mille. Après la Révolution, leur nombre a augmenté très rapidement : 176 000 en 2011, 202 000 en 2012 et 235 000 en 2014, dernière année couverte par le rapport du CRES.

L'évaluation approfondie du CRES couvre de nombreux aspects liés au PNAFN qu'il est difficile de résumer en si peu de mots. Néanmoins, pour le cadre de notre étude, nous allons nous focaliser sur deux aspects qui nous semblent importants : le niveau de ciblage du PNAFN et son impact comparé à celui des subventions alimentaires et énergétiques.

En effet, ces deux éléments nous semblent importants car ils comparent deux approches très différentes qui ont opéré en parallèle en Tunisie : une approche universelle qui subventionne les prix (subventions alimentaires et énergétiques) et une approche ciblée qui soutient les populations ciblées les plus pauvres.

---

36 Comme l'expliquent les auteurs du rapport du CRES, le PNAFN a été créé en 1986 dans le cadre du Programme d'ajustement structurel du FMI qui avait pour objectif, entre autres, de rationaliser la Caisse de compensation générale (les subventions alimentaires). Les auteurs expliquent : « Craignant que le démantèlement graduel des subventions alimentaires ne lèse le pouvoir d'achat des populations pauvres et vulnérables, les autorités tunisiennes ont identifié sur la base des résultats de l'ECBNVM [Enquête Consommation Budget Niveau de Vie des Ménages] (1985) de l'INS, 78000 familles susceptibles de recevoir des transferts compensatoires ».

**Tableau 2 : Précision du ciblage du PNAFN**

L'unité de mesure est le ménage					
Solution idéale		Les groupes cibles			
		0.1% - 8.3%	8.31% - 30%	30.1% - 100%	Total
Réalisation en Information parfaite	PNAFN	8.3%	0	0	8.3%
	AMGII	0	21.7	0	21.7
	Non-ciblés	0	0	70	70
	Total	8.3%	21.7	70	100
Solution actuelle		Les groupes cibles			
		0.1% - 8.3%	8.31% - 30%	30.1% - 100%	Total
Résultats actuels	PNAFN	3.9	3.1	1.4	8.3
	AMGII	4.1	10.9	6.7	21.7
	Non-ciblés	0.5	7.7	61.9	70
	Total	8.3	21.7	70	100

Source : CRES 2017

Nous constatons les faits suivants (comme le montre le tableau 2)

- Le ciblage des transferts monétaires exclut plus de la moitié des pauvres** : sur les 8,3% les plus pauvres qui devraient en théorie être la cible du PNAFN, seuls 3,9% sont effectivement couverts par le Programme. Comme l'indiquent les auteurs « [l]e taux de précision de ciblage du PNAFN s'élève donc à 46,9 % », ce qui signifie que 53,1% des familles nécessiteuses qui devraient être couvertes par le PNAFN sont laissées pour compte.
- Les subventions alimentaires et les subventions énergétiques ont un grand impact sur la réduction de la pauvreté en Tunisie.** Comme le montre le tableau 3 (ci-dessous), notamment les chiffres que nous avons surlignés en vert, les auteurs du CRES ont calculé l'effet du PNAFN, de l'AMGII, des subventions alimentaires, des subventions énergétiques sur la pauvreté (son incidence<sup>37</sup>, son déficit/ou profondeur<sup>38</sup>, sa sévérité<sup>39</sup>). Il ressort de ces chiffres que les subventions alimentaires sont les transferts qui contribuent le plus à la baisse de l'incidence de la pauvreté, suivies par les subventions énergétiques, le PNAFN et enfin l'AMGII. Il en est de

37 Proportion d'individus en dessous du seuil de pauvreté

38 Écart relatif moyen entre le seuil de pauvreté et les dépenses moyennes des ménages pauvres

39 Moyenne des carrés des écarts entre le seuil de pauvreté et les dépenses moyennes des ménages pauvres

même pour le déficit (profondeur) de la pauvreté. Il n'y a que la sévérité de la pauvreté que le PNAFN contribue plus à réduire que les subventions alimentaires et énergétiques.

**Tableau 3 : Effet des différents transferts sociaux sur la pauvreté**

L'unité de mesure est l'individu						
	Avant transferts	PNAFN	AMGII	Subvention alimentaire	Subvention d'énergie	Après transferts
Niveau de vie	211,865	-	-	-	-	232,787
$\rho_i$	-	3,000	1,339	8,789	7,785	-
$\rho_i \%$	-	14,38	6,40	42,01	37,21	
Effet sur l'incidence de la pauvreté ( $P_0(Z)$ )						
$P_0(Z)$	35,8	-	-	-	-	28,6
$\pi_0(T; Z)$	-	1,56	0,8	2,82	2,01	-
$\pi_0(T; Z) \%$	-	21,73	11,1	39,21	27,96	-
$E_0(T; Z)$	-	1,51	1,73	0,93	0,75	-
Effet sur le déficit de la pauvreté ( $P_1(Z)$ )						
$P_1(Z)$	16,2	-	-	-	-	28,6
$\pi_1(T; Z)$	-	1,93	0,8	2,82	2,01	-
$\pi_1(T; Z) \%$	-	21,73	11,1	39,21	27,96	-
$E_1(T; Z)$	-	1,51	1,73	0,93	0,75	-
Effet sur la sévérité de la pauvreté ( $P_2(Z)$ )						
$P_2(Z)$	9,9	-	-	-	-	4,8
$\pi_2(T; Z)$	-	1,85	0,66	1,50	1,09	-
$\pi_2(T; Z) \%$	-	36,20	12,89	29,46	21,45	-
$E_2(T; Z)$	-	2,52	2,01	0,70	0,58	-

Source : CRES 2017

Nous avons ainsi résumé les résultats qui nous intéressent dans le tableau 4 ci-dessous. Etant donné que les indicateurs des Objectifs de Développement durable, et notamment celui de l'ODD1 sur l'élimination de la pauvreté (indicateurs 1.1.1 et 1.2.1) couvrent uniquement l'incidence de la pauvreté, il nous paraît raisonnable de faire primer l'effet sur l'incidence de la pauvreté sur celui de sa sévérité. Sur cette base, les systèmes de subventions alimentaires et de subventions énergétiques sont beaucoup plus en ligne avec l'Agenda 2030 que le système de ciblage du PNAFN. En effet, ils permettent de contribuer plus fortement à atteindre l'ODD1 (effet sur l'incidence de la pauvreté

plus important) et ils permettent également de respecter le principe central de LNOB (Leave No One Behind/Ne laisser personne pour compte) avec une couverture universelle par construction (ciblage de 100%) ne laissant personne de côté.

**Tableau 4 : Comparaison des systèmes de transferts**

	PNAFN	Subventions alimentaires	Subventions énergétiques
Précision du ciblage	46,9%	100%	100%
Effet sur l'incidence de la pauvreté	21,73%	39,21	27,96
Effet sur le déficit de la pauvreté	21,73%	39,21	27,96
Effet sur la sévérité de la pauvreté	36,20%	29,46%	21,45%

Source : CRES 2017

### Conclusions sur l'effet redistributif des subventions alimentaires et énergétiques

A qui profitent les subventions ? Les subventions alimentaires et énergétiques sont-elles équitables ? Permettent-elles de lutter contre la pauvreté ? Sur la base de notre analyse, nous pouvons conclure que les subventions alimentaires sont progressives, équitables et qu'elles représentent le système qui contribue le plus à l'élimination de la pauvreté, comparé aux subventions énergétiques et au PNAFN, pour ce qui concerne les subventions énergétiques.

Cependant, les subventions énergétiques ont un effet positif sur l'élimination de la pauvreté qui surpasse celui du Programme de transferts ciblés du PNAFN. De ce fait, l'approche universelle adoptée par les subventions énergétiques et alimentaires nous paraît plus en ligne avec l'attente de l'ODD 1 et le principe de LNOB contrairement au PNAFN qui laisse de côté plus de la moitié des familles nécessiteuses. Cependant, l'approche ciblée du PNAFN peut être intéressante à maintenir pour ce qui concerne la pauvreté extrême et la sévérité de la pauvreté. Vouloir remplacer les subventions alimentaires et énergétiques est une approche qui ne répond plus à l'Agenda 2030 et aux défis du nouveau siècle. Il vaudrait mieux avoir un recours plus cohérent à ces instruments de protection sociale plutôt que de devoir choisir entre eux.

De plus, les résultats que nous avons synthétisés et analysés sur l'effet redistributif des transferts sociaux ne sont qu'une partie incomplète des outils à la disposition de l'Etat pour réduire les inégalités. En effet, comme nous l'avons montré dans une autre étude, la redistribution fiscale (à travers un impôt progressif) agit sur les inégalités principalement « par le haut » en réduisant les revenus des plus riches, tandis que la redistribution sociale (à travers les transferts sociaux que nous avons étudiés) agit

principalement « par le bas » en transférant des prestations aux plus pauvres (Ben Rouine 2020). La combinaison d'une redistribution sociale généreuse et d'un impôt sur le revenu progressif a eu pour conséquence que la Tunisie, comme l'Algérie d'ailleurs, ont une structure d'inégalité « proche de celle de l'Europe et de la Chine où la classe moyenne détient la plus grande part du revenu national ».

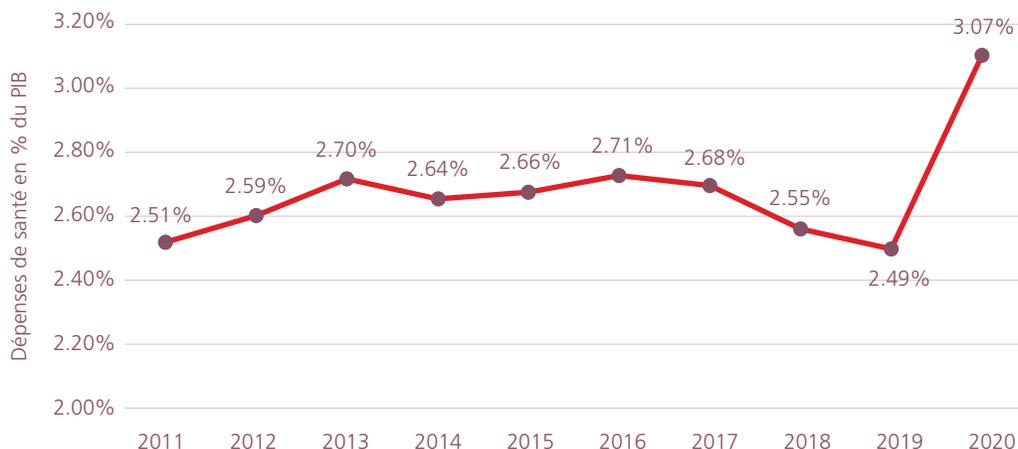
## Le FMI et les dépenses publiques en matière d'éducation et de santé

Une bonne éducation pour tous les citoyens est un bon exemple d'une subvention universelle. L'ODD 4 appelle à « assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie ».

Il en est de même pour la santé. D'après l'ODD 3, « permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge » sont des conditions essentielles au développement durable. Les programmes du FMI ont d'habitude un effet indirect sur les deux secteurs. A travers les plans de « consolidation fiscale », la dévaluation de la monnaie locale et le paiement du service de la dette, les dépenses publiques sur la santé et l'éducation reculent en conséquence.

En Tunisie, les programmes du FMI (avant la COVID -19) n'ont pas mentionné les dépenses sur les deux secteurs.

### Graphique 5 : Pas d'évolution des dépenses de santé (avant le Covid-19)



Source: Ministère des Finances

### Graphique 6 : Les hausses des dépenses d'éducation en % du PIB sont inconsistantes



Source: Ministère des Finances

Les deux graphes (5 et 6) représentent l'évolution des dépenses budgétaires de santé et d'éducation en pourcentage du PIB entre 2011 et 2020. L'évolution des dépenses de santé fait ressortir quatre grandes phases. Une première phase, où les dépenses de santé ont augmenté entre 2011 et 2013, juste après la Révolution. Une deuxième phase entre 2013 et 2016, où les dépenses de santé ont plus ou moins stagné. Une troisième phase après 2016, et jusqu'à 2019, où les dépenses de santé ont régressé en pourcentage du PIB et qui correspond à la période d'austérité sous le programme du FMI.

Enfin, la dernière phase correspond à l'année 2020, l'année de la crise du COVID-19, où les dépenses de santé ont à la fois augmenté en brut, du fait de la centralité de la crise sanitaire, et en pourcentage du produit intérieur brut, du fait de la forte baisse de celui-ci en 2020.

Les dépenses d'éducation n'ont pas suivi la même trajectoire que celles de santé. Lors de la première phase, de 2011 à 2013, les dépenses d'éducation ont baissé en pourcentage du PIB. Puis ces taux ont augmenté de 2014 à 2017 de manière assez continue. L'année 2018 a été une année de forte baisse avec une diminution importante des dépenses de rémunération dans l'éducation primaire et secondaire. Puis ces dépenses ont augmenté à nouveau en 2019, demeurant cependant inférieures à celles de 2017, puis ont baissé en 2020 en parallèle de la crise du COVID-19, avec un effet de base dû à la forte baisse du PIB en 2020.

## **IV. Analyse des documents : La réforme des subventions au cœur de l'ajustement structurel du FMI en Tunisie**

La réforme des subventions a été, dès le début du premier Programme d'ajustement structurel avec le FMI, au cœur des réformes structurelles. Dans cette partie, nous allons nous focaliser sur la réforme des subventions dans le cadre des accords avec le FMI et de son pendant, la mise en place d'un système de transfert direct ciblé aux populations vulnérables sur la base du PNAFN. Notons par ailleurs, qu'à part de rares exceptions, tous les rapports de revue du FMI ont été publiés en langue anglaise et quelques rapports en langue française. Aucun rapport n'a été publié en arabe, pourtant la langue officielle du pays. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de citer des passages in extenso des rapports du FMI traduits par nos soins afin d'élargir la diffusion de ces informations qui ont été au cœur des luttes sociales depuis la Révolution. Dans cette partie, nous avons divisé notre analyse en trois phases qui correspondent aux étapes clés du Programme d'ajustement structurel du FMI en Tunisie. Le découpage en phases permet d'analyser l'évolution dans le temps des positions des Institutions financières internationales, de leurs relations avec les autorités tunisiennes selon l'évolution du contexte national et international. Il permet de souligner les périodes où le FMI et les autorités tunisiennes étaient plus ou moins alignés et les moments de rupture, notamment en 2019. La première phase correspond au premier accord, l'Accord de confirmation SBA (Stand-By Agreement) qui court de juin 2013 à avril 2016. La deuxième phase correspond au deuxième accord EFF (Extended Fund Facility/Mécanisme élargi de Crédit) qui couvre la période de juin 2016 à février 2020. Enfin la troisième phase correspond à la phase post-COVID-19, de mars 2020 à fin février 2021.

### **Première phase de l'ajustement structurel : juin 2013 à avril 2016**

Il est intéressant de noter que la signature de l'Accord en 2013 coïncide et précède la publication des deux études d'évaluation des subventions alimentaires et énergétiques. La signature du premier Accord à la mi-2013 a été un signal que les subventions seraient au cœur des réformes structurelles. Les revues du FMI sont régulières afin de juger de l'avancement des réformes selon le calendrier défini dans l'accord d'une part et de valider le déboursement des tranches de l'accord de prêt d'autre part. Ces revues constituent ainsi l'outil essentiel d'analyse du cadre et de l'évolution des réformes liées aux subventions en Tunisie. Lorsque l'accord est signé, un premier rapport de revue est publié (nous le nommerons R0) dans lequel le FMI fait une analyse de la situation selon ses propres vues et donne un aperçu sur le degré d'alignement des autorités tunisiennes avec les vues du FMI.

En ce qui concerne les conditionnalités du FMI qui constituent le cœur du programme d'ajustement structurel, nous avons précisé en annexe l'importance de distinguer les différents types de

conditionnalités utilisées par le FMI (voir Annexe 3). Dans le cadre de notre étude, nous allons nous concentrer principalement sur les réformes structurelles liées à la réforme des subventions.

Dans le contexte du premier rapport accompagnant la signature du SBA en juin 2013 (revue R0), le FMI a placé la réforme des subventions énergétiques au cœur des réformes structurelles du SBA. En effet, la réforme telle qu'envisagée par le FMI repose sur la même vision que celle de la Banque mondiale. D'une part Il s'agit de réduire les subventions énergétiques via des augmentations de prix régulières et la mise en place d'une formule automatique des prix du carburant. De l'autre, il s'agit d'améliorer et d'étendre le PNAFN aux populations pauvres et vulnérables. Alors que l'évaluation par la Banque mondiale des subventions énergétiques n'est pas encore publique au moment du R0 du FMI, le FMI s'appuie sur cette analyse pour justifier la réforme : « [...] Le système PNAFN actuel fournit des transferts d'argent liquide et des cartes de santé gratuites à 9 % de la population (soit environ 235 000 ménages), mais les dernières estimations de la Banque mondiale (fondées sur l'enquête auprès des ménages de 2005) indiquent une fuite vers les non-pauvres d'environ 60 %. ».

Ainsi le FMI se base sur des chiffres spectaculaires de la Banque mondiale qui estime que 60% des transferts du PNAFN ne sont pas dirigés vers les populations pauvres. De plus, l'analyse de l'effet redistributif des subventions énergétiques a été réalisée avec l'assistance technique de la Banque mondiale et du FMI dans le cadre d'une conditionnalité (SB) du Programme d'ajustement structurel<sup>40</sup>.

Concernant les subventions alimentaires, il est intéressant de noter que le FMI a adopté une approche différente de celle adoptée pour les subventions énergétiques<sup>41</sup>. Bien qu'au moment de la publication du rapport R0 en juin 2013, l'évaluation du CRES et de l'INS sur les subventions alimentaires n'était pas encore publique, les résultats de l'étude prouvant la progressivité de ces subventions ont écarté momentanément la focalisation du FMI sur ces subventions<sup>42</sup>.

---

40 *Il est essentiel que les autorités s'attachent à améliorer le ciblage du système de sécurité sociale, car des réformes des subventions pour les produits énergétiques sont en cours de préparation (encadré 5). Les autorités et le staff [du FMI] reconnaissent que toute augmentation ad hoc future des prix de l'énergie doit être accompagnée de mesures de compensation pour les pauvres et les personnes vulnérables, même si le nouveau registre ou le système de ciblage qui l'accompagne n'est pas encore en place. Les autorités - avec l'AT [Assistance Technique] de la Banque mondiale et du Fonds [FMI] - analysent actuellement le bien-être et l'impact social des réformes pour chaque produit énergétique, et travaillent à la conception d'une stratégie pour soutenir les ménages pendant la réforme des subventions (Structural Benchmark pour août 2013, voir encadré 5). ».*

41 *«En ce qui concerne la réforme des subventions alimentaires, étant donnée l'importance des subventions alimentaires pour les ménages les plus pauvres et malgré les fuites existantes (par exemple, vers les hôtels ou l'industrie), le gouvernement évaluera ultérieurement la manière de les réformer et pourra peut-être utiliser les enseignements de la réforme des subventions énergétiques pour concevoir des mesures compensatoires. »*

42 *Le fait même que, contrairement aux subventions énergétiques, la formulation de la phrase n'inclut pas « les autorités et le staff du FMI » mais uniquement « le Gouvernement » en tant que sujet démontre que le Gouvernement a résisté, preuves à l'appui, à l'inclusion des subventions alimentaires, que le staff du FMI n'est pas forcément d'accord mais que les deux parties se sont mises d'accord pour prouver le bienfait de la réforme sur les subventions énergétiques avant d'attaquer celle des subventions alimentaires.*

Quant aux réformes structurelles liées à cette réforme des subventions énergétiques, elles ont été formulées de la manière suivante :

- Un Structural Benchmark (SB) pour *l'adoption d'un décret du Ministère de l'Industrie approuvant une nouvelle formule automatique des prix du carburant avant août 2013*
- Un SB pour *la soumission au Conseil des Ministres d'un nouveau programme ciblé de soutien aux ménages pour accompagner la réforme des subventions universelles énergétiques avant août 2013.*

Dans le cadre de sa première et de sa deuxième revue (R1&R2) parues en février 2014, le FMI s'est félicité des augmentations des prix de l'énergie pour le secteur de l'industrie du ciment<sup>43</sup>. Concernant la formule automatique des prix du carburant, le FMI note : « *(point 13) une nouvelle formule automatique de prix des carburants a été élaborée, permettant une convergence vers les prix internationaux au fil du temps, mais sans mécanisme de lissage pour les augmentations supérieures à 6 dollars américains par baril, et avec des décalages pour les augmentations de prix plus faibles. Le staff [du FMI] a exhorté les autorités à continuer à travailler à l'amélioration de la formule afin que celle-ci ne soit pas abandonnée et reste viable en cas de fortes hausses des prix internationaux.*».

Le FMI considère ainsi que cette réforme structurelle a été mise en place mais s'inquiète que celle-ci ne répercute pas à la hausse les prix internationaux. Le FMI exhorte même les autorités à ne pas abandonner la formule automatique. D'un autre côté, le FMI démontre également son insatisfaction dans l'application du SB sur le programme ciblé de soutien aux ménages et « *a vivement recommandé que la hausse du prix du carburant s'accompagne de la mise en place d'un mécanisme de compensation pour les ménages. En parallèle, le staff [du FMI] a demandé aux autorités d'intensifier leur campagne de communication avant toute augmentation du prix du carburant.* ». Lors de la publication de la revue n°3 (R3), l'équipe du FMI a continué à exprimer son mécontentement au sujet du retard sur la mise en place de la stratégie d'exécution d'un programme ciblé, notamment du fait du retard de la mise en place de l'identifiant social unique.

Ce n'est que lors de la quatrième revue du FMI, dont le rapport R4 a été publié en septembre 2014, que le FMI a fini par valider la mise en place du programme<sup>44</sup>. Le FMI note également que les autorités sont en phase de finalisation de l'identifiant social unique qui inclut déjà 7,5 millions de citoyens. En

---

43 Augmentation de 35% des prix de l'électricité en janvier 2014, supprimant la subvention pour ce secteur, et une augmentation de 47% des prix du gaz qui sera par la suite accompagnée d'une nouvelle hausse de 47% des prix du gaz en juin 2014

44 A travers notamment, l'augmentation de 10% des transferts vers les populations vulnérables, l'augmentation du nombre de bénéficiaires du PNAFN de 220 000 en 2013 à 235 000 en juillet 2014 ayant pour objectif d'atteindre 250 000 d'ici la fin de 2014, le transfert temporaire de 80 dinars aux familles incluses dans le PNAFN en même temps qu'une augmentation de tarif (qui correspondait en réalité au transfert dans le cadre du Ramadan).

d'autres termes, la quatrième et avant dernière revue conclut en exprimant sa satisfaction générale sur la subvention des réformes énergétiques avec les deux SB qui sont considérés comme atteints.

Enfin, d'après la cinquième revue R5, publiée en décembre 2014, « *L'évaluation des programmes existants (ménages vulnérables, allocations scolaires), récemment achevée, montre moins de fuites vers les non pauvres que ce qui avait été estimé précédemment. Sur la base de ces informations, et de l'introduction d'un numéro d'identification sociale unique pour 8,5 millions de Tunisiens, un certain nombre de mesures sont en cours d'élaboration pour permettre la mise en place d'un nouveau filet de sécurité sociale qui devrait accompagner la réduction des subventions énergétiques* ». Ainsi, nous apprenons que les fuites vers les non pauvres estimées à 60% par la Banque mondiale étaient en réalité exagérées, et ce sur la base de l'évaluation approfondie du CRES, réalisée en 2014 mais publiée uniquement en 2017. Le fait que le FMI ait reporté la réforme des subventions alimentaires basée sur la première évaluation du CRES et de l'INS de 2013 et qu'il ait donné plus d'importance à l'évaluation des fuites par le CRES plutôt qu'à celle qui est exagérée de la Banque mondiale aurait dû pousser les autorités tunisiennes à réévaluer l'effet redistributif des subventions énergétiques avant de poursuivre plus avant la réforme.

Finalement, lors de la sixième et dernière revue R6 du Programme d'ajustement structurel dans le cadre d'un accord SBA, publiée en octobre 2015, l'équipe du FMI donne un aperçu général de son niveau de satisfaction au sujet du Programme SBA sur la réforme des subventions. Concernant la formule automatique des prix des carburants, les deux parties se quittent en désaccord. En effet : « *Le staff a insisté sur la révision rapide de l'actuelle formule asymétrique d'ajustement automatique du prix du carburant - qui n'est actuellement déclenchée que s'il y a une augmentation cumulative de 6 \$ le baril au cours d'un trimestre - en une formule symétrique automatique qui lissera les grandes fluctuations des prix internationaux et assurera un recouvrement complet des coûts et une perception appropriée des taxes. Les autorités ont approuvé cette approche, mais ont fait valoir qu'une telle révision prendrait du temps et ne pourrait être mise en œuvre qu'en 2016* ». Lors de sa dernière revue, le FMI regrette la suspension de la hausse des tarifs de l'électricité<sup>45</sup> (voir Annexe 4).

Lors de ce nouveau programme, le FMI exige deux conditions qui pèseront lourdement sur le bien-être de la majorité de la population :

- La dévaluation du Dinar.

---

45 « *Le staff regrette la suspension des augmentations programmées des tarifs d'électricité, qui sont encore fortement subventionnés - 20 % en dessous du recouvrement des coûts - même après les efforts de l'année dernière pour ajuster les tarifs pour les industries de moyenne et basse tension et éliminer les subventions pour les cimenteries. Le staff demande instamment que de nouvelles augmentations des tarifs d'électricité visant à atteindre les niveaux de recouvrement des coûts continuent à réduire les subventions énergétiques non ciblées et régressives. Les autorités ont fait valoir que les gains en matière de subventions énergétiques universelles résultant de la baisse des prix internationaux du pétrole ne justifient pas une augmentation des tarifs à ce stade.* »

- La suppression des subventions énergétiques dans un environnement hostile (prix international du pétrole en hausse), et ce à travers l'application d'une formule automatique des prix de l'essence pour la révision trimestrielle des prix dans ce contexte de hausse des prix internationaux du pétrole. Le FMI a en effet placé l'abolition des subventions à l'énergie comme un Repère d'évaluation (Structural Benchmark), puis, face à la réticence du Gouvernement, comme une Action préalable (condition pour valider l'acquittement d'une nouvelle tranche de la dette). Ainsi, les autorités ont dû augmenter les prix en décembre 2017, puis en 2019.

En parallèle, le FMI note le manque de protection sociale adéquate pour protéger la population tunisienne contre les impacts négatifs des mesures exigées. En effet, cela est contraire aux pratiques recommandées dans la littérature de la BM de ne pas libérer les prix des carburants avant l'installation des systèmes de transfert monétaires pour compenser la détérioration de leurs revenus réels. A ce moment, *la mise en place d'une base de données sur les ménages vulnérables avant mars 2017, était un Repère structurel (Structural Benchmark)*. Lors de cette phase, la question de l'abolition des subventions à l'énergie plaidée par le FMI est devenue le centre de confrontations politiques et sociales.

## Deuxième phase de l'ajustement structurel : juin 2016-février 2020

La deuxième phase de l'ajustement structurel a débuté avec la signature d'un nouvel Accord EFF (Mécanisme élargi de crédit) dont le rapport initial (R0) a été publié en juin 2016. Etant donné le contexte des prix internationaux du pétrole relativement bas, le nouveau Programme a commencé plutôt légèrement sur la réforme des subventions énergétiques. En effet, la seule réforme structurelle exigée à ce moment est un Repère Structurel (Structural Benchmark) pour la mise en place d'une base de données sur les ménages vulnérables avant mars 2017. Pour ce qui concerne la formule automatique des prix des carburants « *les autorités ont fait valoir que le mécanisme symétrique et la formule de lissage associée devraient initialement être mis en œuvre sur une base trimestrielle (Ministère de l'Emploi et de la Formation/MEFP ¶122)* »<sup>46</sup>, mais ont convenu avec le staff que des ajustements mensuels à partir de janvier 2017 sont nécessaires pour « *garantir qu'il [le mécanisme] puisse être maintenu en cas de fluctuations importantes des prix internationaux du pétrole.* »<sup>47</sup>. Ainsi, comme indiqué lors du R6 de l'Accord SBA, le Gouvernement a cédé sur la mise en place d'une formule automatique et symétrique mais a maintenu une formule trimestrielle, du moins jusqu'à janvier 2017, tandis que le FMI préférait une formule mensuelle d'ajustement des prix du carburant.

La première revue EFF (R1), dont le rapport a été publié en juillet 2017, ne fait pas ressortir de grandes avancées et nous informe que la formule automatique sera appliquée sur les trois carburants principaux à partir de juillet 2017. Pour renforcer l'application de cette réforme, le FMI a ajouté un

46 MEFP [Memorandum of Economic and Financial Policies], P.22.

47 IMF Tunisia Country Report No. 16/138, June 2016, p. 13

nouveau Structural Benchmark (SB) dont l'objectif est la ré-application de l'ajustement automatique, du prix du carburant avant septembre 2017<sup>48</sup>

Le fait que le FMI ait rajouté ce nouveau SB doit être analysé dans le cadre de l'évolution des prix du baril de pétrole. En effet, comme le montre le graphique7 ci-dessous, le début du mois de juillet 2017 a vu les prix du pétrole commencer à entamer une courbe ascendante. Comme nous allons le voir par la suite, l'augmentation des prix internationaux du pétrole va jouer un rôle central dans la suite du programme d'ajustement structurel.

### Graphique 7 : Europe Brent Prix Spot FOB (Dollars par Baril)



Source: US Energy Information Administration

48 IMF Middle East and Central Asia Department, Tunisia: First Review Under the Extended Fund Facility, Request for Waivers of Non-Observance of Performance Criteria and Rephasing of Access, 2017, issue no. 203, IMF, Washington. P. 60 <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2017/203/article-A001-en.xml>

Le mois de juillet 2017 est un tournant dans la réforme des subventions énergétiques à plus d'un titre. En effet, l'augmentation des prix du pétrole a mis fin à la « dépolitisation » des prix du pétrole, pour reprendre les termes du FMI. De plus, dans le cadre de l'accord de l'EFF, le FMI a imposé la libéralisation du dinar tunisien, ce qui a eu pour conséquence une très forte dévaluation de la monnaie entre avril 2016 et février 2019 qui a correspondu avec la hausse des prix du pétrole au niveau international multipliant ainsi l'effet sur les prix du carburant et les subventions énergétiques. La deuxième partie de l'année 2017 a également vu un retour en force de la Banque mondiale dans le cadre de la réforme des subventions énergétiques.

Alors qu'à la fin de l'accord SBA, le FMI affichait publiquement l'exagération des estimations de la Banque mondiale en termes de fuites du PNAFN, dans le cadre de la deuxième revue de l'EFF, publiée en Mars 2018, le FMI consacre un paragraphe entier sur l'évaluation de la Banque mondiale<sup>49</sup>. Notons que le FMI ne donne pas de chiffres sur la manière dont les subventions alimentaires ne profitent qu'aux riches. Du fait de la hausse des prix internationaux, et du probable retour de la « politisation » de la question des prix des carburants, le tandem FMI-BM a resserré ses rangs et s'est partagé les rôles selon deux axes principaux :

- La suppression des subventions énergétiques dans un environnement hostile (prix international du pétrole en hausse) menée principalement par le FMI.
- La mise en place d'une politique de ciblage avec un partage des rôles :
  - Des conditionnalités du FMI pour finaliser la base de données des familles vulnérables
  - La mise en place d'un cadre légal qui fusionne tous les programmes d'assistance sociale de l'Etat (PNAFN, AMG I et II) menés principalement par la Banque mondiale (voir Annexe 5).

### **Le durcissement de la réforme des subventions énergétiques par le FMI**

Dès la deuxième revue de l'EFF (R2), le ton du FMI s'est durci. En effet, pour la première fois depuis juin 2013, le FMI a décidé d'utiliser, dans le cadre de la réforme des subventions énergétiques, son arme la plus puissante : les Prior Actions (PA). En effet, parmi les différents PA imposés par le FMI, celui-ci a exigé une « *augmentation ad hoc significative des prix du carburant* » en tant qu'action préalable à la deuxième revue<sup>50</sup>.

---

49 « Le système de sécurité sociale reste mal ciblé, largement régressif et fragmenté. La Banque mondiale a estimé que près d'un quart des Tunisiens sont des bénéficiaires nets de transferts sociaux plutôt généreux (qui représentent jusqu'à un cinquième du revenu total). Cependant, seuls 2 sur 5 de ces bénéficiaires vivent en dessous du seuil de pauvreté national. Des subventions importantes sur l'alimentation et l'énergie (représentant ensemble 3,1 % du PIB en 2017), qui profitent principalement aux plus aisés, expliquent en grande partie ce mauvais ciblage. Par exemple, les subventions énergétiques profitent aux ménages riches jusqu'à 30 fois plus qu'aux ménages à faible revenu, et les programmes de transferts en numéraires et de santé pour les familles à faible revenu ne couvrent qu'environ 12 % des pauvres en Tunisie. ». Pour en savoir plus, lire :

IMF Tunisia, Second EFF Review, issue no. 120, June 2018, p. 21.

<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2018/120/article-A004-en.xml?rskey=ekEd3A&result=1>

50 IMF, Tunisia, Second EFF Review, source précédente.

Ainsi, non seulement les autorités ont dû relever les prix en décembre 2017, mais elles se sont également engagées à les augmenter chaque trimestre durant l'année 2018<sup>51</sup>. De plus, le FMI a décidé de resserrer l'étai sur la Tunisie en faisant passer le nombre de revues annuelles de deux par an à quatre par an<sup>52</sup>. Comme souligné par l'ancien Ministre des Finances Hakim Ben Hammouda : « *le changement annoncé par le FMI et l'addition de deux revues supplémentaires sont un signal du mécontentement du Fonds sur l'avancée de nos réformes et dans les engagements pris*<sup>53</sup>. ».

Lors de la troisième revue R3 quelques mois plus tard, dont le rapport est publié en juillet 2018, le FMI multiplie les ordres en utilisant une nouvelle fois l'arme des Prior Actions<sup>54</sup>. Nous voyons ainsi que le ton n'est plus à la discussion et aux échanges avec les autorités tunisiennes mais aux ordres à respecter pour que le Programme et ses déboursements puissent se poursuivre.

Comme le montre le tableau 5, le ton et l'approche du FMI se sont faits d'autant plus durs que les prix internationaux du pétrole augmentaient (en parallèle d'une baisse significative de la valeur du dinar). La quatrième revue R4, dont le rapport a été publié en octobre 2018, coïncide avec le pic du prix du Brent comme le montre le tableau 5. Le FMI a poursuivi son utilisation des Actions préalables (Prior Actions) pour imposer ses ordres aux autorités tunisiennes : « *Hausse des prix de l'énergie. Signature d'arrêtés ministériels stipulant l'augmentation (i) des prix des combustibles en septembre et (ii) des tarifs de l'électricité/du gaz (comme spécifié dans le tableau du MEFP) ; et mise en œuvre des hausses de prix des combustibles, de l'électricité et du gaz du 1er septembre (comme spécifié dans le tableau du MEFP)* »<sup>55</sup>. Nous reproduisons ci-dessous le « tableau 5 » mentionné dans l'action préalable du FMI

---

51 Réalités, La Tunisie et le FMI, les Non-Dits du Dernier Accord. <https://www.realites.com.tn/2018/03/la-tunisie-et-le-fmi-les-non-dits-du-dernier-accord/>

52 Réalités, source précédente.

53 Ibid.

54 IMF Middle East and Central Asia Department, Tunisia: Third Review Under the Extended Fund Facility Arrangement and Request for Modification of Performance Criteria, Volume 2018, Issue 218, IMF. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2018/218/002.2018.issue-218-en.xml>

55 IMF Middle East and Central Asia Department, Tunisia: Fourth Review Under the Extended Fund Facility Arrangement and Request for Modification of Performance Criteria (R4), Volume 2018, Issue 291, IMF.P.69. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2018/291/002.2018.issue-291-en.xml>

**Tableau 5 : Liste des augmentations exigées par le FMI**

	Septembre 1	
	Ajustement (millimes/%)	Impact 2018 (en millionsTND)
<b>TOTAL</b>		<b>252</b>
<b>Produits pétroliers (STIR)</b>		
Essence premium	60 mil.	...
Gasoil premium	60 mil.	...
Super sans plomb	60 mil.	17
Sans plomb	60 mil.	11
Regular	60 mil.	51
Mazout lourd	60 mil.	5
Mazout industriel	60 mil.	1
<b>Tarifs (STEG)</b>		<b>167</b>
<b>Electricité</b>		<b>132</b>
Haute tension	23%	6
Moyenne tension	23%	106
Faible tension	12%	25
<b>Gaz</b>		<b>35</b>
Haute tension	23%	11
Moyenne tension	23%	19
Faible tension	12%	5

Source : Revue 4 de l'EFF du FMI, Les autorités tunisiennes.

Comme le montre le tableau 5, le FMI a ainsi ordonné une augmentation généralisée des prix de l'énergie à un niveau très élevé. Malgré toutes ces augmentations, le FMI précise dans sa revue R4 : « Les prix des carburants sont restés environ 25 % en dessous des prix du marché au début du mois de septembre. »<sup>56</sup>.

56 Dans son analyse des augmentations des prix énergétiques, le FMI précise : « Les autorités se sont engagées à remédier aux dérapages sur les ajustements des prix de l'énergie accumulés pendant l'été, soutenues par une Action préalable Prior Action (MEFP 14 et tableau 2). Tout d'abord, pour remplacer les augmentations mensuelles des prix du carburant initialement convenues, elles ont mis en œuvre une hausse moyenne de 5,5 % des prix du carburant le 1er septembre, suivie d'une augmentation similaire en novembre. Le staff aurait préféré un calendrier mensuel d'augmentations préétablies pour dépolitiser les ajustements, mais les autorités ont fait valoir que le calendrier trimestriel avec des ajustements ad hoc serait mieux aligné sur les attentes populaires. Deuxièmement, plus des deux tiers des ajustements des tarifs d'électricité et de gaz engagés dans le cadre de la troisième revue ont été mis en œuvre début septembre ; et une ordonnance administrative prévoit de nouvelles hausses en octobre et novembre. », source précédente (R4, p. 9).

Ainsi, en plein milieu de l'avalanche d'ordres reçus de la part du FMI, les autorités tunisiennes ont fait valoir leur refus d'appliquer un ajustement mensuel, et ce au milieu du pic du prix du Brent au niveau international. Les autorités maintiennent leur préférence pour un ajustement des prix trimestriel en invoquant, pour la première fois, « *les attentes populaires* ».

Et pour cause, car l'année 2018 a été marquée par de grandes tensions sur le plan des protestations sociales. Des sommets ont été atteints pour ce qui est de l'inflation, de l'augmentation des taux d'intérêts, de prix du carburant, de taxes, de l'augmentation record du déficit commercial, de l'endettement public, de la chute des réserves internationales. La référence aux attentes populaires reflète toutes les tensions sociales accumulées par un Programme d'ajustement structurel qui s'est accéléré avec l'EFF et dont la lame de fond, la dévaluation du dinar, a déstabilisé le corps social. D'ailleurs, le refus des autorités tunisiennes de suivre l'injonction d'un ajustement mensuel des prix s'est répercuté sur le rythme des revues. Alors que le FMI avait réalisé et publié trois revues entre mars et octobre 2018, la cinquième revue n'a été publiée qu'en juillet 2019, signe que les désaccords entre les deux parties étaient profonds. Entre temps, comme le montre le graphique<sup>7</sup>, le prix du Brent à l'international a passé le pic d'octobre 2018 pour baisser jusqu'à la fin de décembre 2018. A partir de janvier 2019, le prix du Brent est reparti à la hausse jusqu'en avril 2019.

C'est le moment qu'a choisi l'équipe du FMI pour effectuer leur visite de terrain afin de finaliser la cinquième revue. Profitant d'une hausse du prix du Brent, l'équipe du FMI sont venues réimposer des Actions préalables (Prior Actions) avec des hausses des prix du carburant. Cependant, les choses ne sont pas passées comme prévu. En effet, durant la visite du FMI du 27 mars au 9 avril 2019, les autorités ont été obligées d'augmenter les prix des carburants en catimini pendant le sommet de la Ligue arabe qui se tenait en même temps alors que le Gouvernement avait assuré les médias auparavant que l'augmentation des prix du carburant n'était qu'une rumeur<sup>57</sup>. Ceci a provoqué une colère sociale d'une très rare intensité alors même que l'équipe du FMI était en visite officielle dans le pays. Dès le 1<sup>er</sup> avril 2019, des manifestants ont bloqué des routes en protestation, les louages ont annoncé une grève générale<sup>58</sup>, et les blocages de routes se sont multipliés à travers le territoire contre ces augmentations de prix du carburant. Fait historique, les trois syndicats, l'UGTT, l'UTICA et l'UTAP ont publié un communiqué de presse commun le 6 avril 2019 rejetant les dernières augmentations des prix du carburant<sup>59</sup>. Le rejet a été général envoyant ainsi un message fort des « *attentes populaires* » vis-à-vis de la réforme des subventions énergétiques. Le FMI n'a d'ailleurs pas pu conclure la cinquième revue après sa visite d'avril 2019 et il a fallu que l'équipe du FMI organise une deuxième visite entre le 11 et le 17 juillet 2019<sup>60</sup> pour conclure cette revue.

---

57 Direct info, Tunisie-Augmentation du prix du carburant : Blocage de l'autoroute de Sfax. <https://directinfo.webmanagercenter.com/2019/04/01/tunisie-augmentation-du-prix-du-carburant-blocage-de-lautoroute-de-sfax/>

58 African Manager, Les louages bloquent tout à cause des prix du carburant, avril 2019. <https://africanmanager.com/les-louages-bloquent-tout-a-cause-des-prix-des-carburants/>

59 UGTT, même référence.

60 IMF, Tunisia : IMF Staff Concludes Visit, communiqué de presse, juillet 2019, IMF Washington. <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2019/07/17/pr19286-tunisia-imf-staff-concludes-visit>

Cela n'a pas empêché le FMI, dans sa cinquième revue R5 publiée en juillet 2019, de continuer à imposer des ordres via des Actions préalables ('Prior Actions')<sup>61</sup>. : Néanmoins, et pour la première fois, le FMI a été obligé de concéder : « *En même temps, il y a eu une forte opposition parmi les Tunisiens contre les mesures qui peuvent affecter leur pouvoir d'achat comme la réduction des subventions énergétiques. Il est donc crucial de trouver un ensemble de politiques et de réformes qui établissent un équilibre viable entre ce qui est économiquement nécessaire et ce qui est socialement acceptable* ». Cette concession fut la dernière, étant donné que le FMI n'a plus organisé de visites ni de revues par la suite dans le cadre de l'accord du mécanisme élargi de financement (EFF). Ce n'est qu'avec le COVID-19 que les relations entre le FMI et la Tunisie ont repris, mais dans un autre cadre. Nous y reviendrons dans la troisième phase.

### **Troisième phase de l'ajustement structurel : de l'apparition du COVID-19 à nos jours**

Afin d'analyser cette troisième phase, il est important de donner quelques éléments du contexte politique que la Tunisie a traversé avant l'apparition du COVID-19.

- Premièrement, après la cinquième revue du FMI en juillet 2019, l'attention en Tunisie était entièrement tournée vers les élections législatives et présidentielles pendant tout le second semestre de l'année 2019.
- Deuxièmement, une fois les résultats des élections présidentielles et législatives annoncés, il a fallu plusieurs mois aux acteurs politiques pour s'accorder sur la mise en place d'un Gouvernement. De ce fait, l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) n'a finalement octroyé sa confiance au Gouvernement de Elyes Fakhfakh que le 27 février 2020, soit quelques jours avant l'apparition des premiers cas de COVID-19 en Tunisie.
- Enfin, troisièmement, et c'est là le plus important, la situation de crise qu'a vécue la Tunisie à l'époque a facilité l'octroi temporaire des pleins pouvoirs au Gouvernement Fakhfakh selon l'article 70 de la Constitution tunisienne<sup>62</sup>.

---

61 IMF, Tunisia: Fifth Review Under the Extended Fund Facility, July 2019. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/07/11/Tunisia-Fifth-Review-Under-the-Extended-Fund-Facility-and-Requests-for-Waivers-of-47106>

62 En effet, le Parlement a adopté la loi 2020-19 du 12 avril 2020 habilitant le Chef du Gouvernement à prendre des décrets-lois dans l'objectif de faire face aux répercussions de la propagation du Coronavirus. Cette délégation du pouvoir législatif a été octroyée pour deux mois seulement et se limite à quatre domaines. L'article premier de la loi inclut, dans le domaine financier fiscal et social, les « *mesures visant à la modulation des procédures et des modalités de la couverture sanitaire et sociale des assurés sociaux affectés par le Coronavirus.* » <https://legislation-securite.tn/law/104786>

Alors que la priorité des autorités tunisiennes était de sauver des vies, le FMI et la Banque mondiale ont saisi cette occasion pour revenir à la charge. Commençons par le FMI et les subventions énergétiques. En effet, dans le cadre du COVID-19, le FMI a employé une stratégie de communication très intense autour du fait que son soutien pendant le COVID-19 ne serait lié à aucune conditionnalité. De plus, le COVID-19 a eu pour conséquence une chute brutale des prix du Brent, du moins pendant les premiers mois comme le montre le graphique 8 ci-dessous.

**Graphique 8 : Europe Brent Prix Spot FOB (Dollars par Baril)**



Source : US Energy Information Administration

En effet, le prix du Brent est passé de 52\$ au début du mois de mars 2020 à environ 9\$ vers la fin du mois d'avril 2020. Par la suite, le prix a retrouvé un niveau proche de celui pré-COVID-19 et a fini par augmenter à partir du début du mois de novembre 2020. Ainsi, le FMI a octroyé un prêt à la Tunisie dans le cadre d'un programme RFI (Rapid Financing Instrument/ Instrument de financement rapide /FR) créé spécifiquement dans le cadre du COVID-19. La signature de ce nouvel Accord a

masqué l'arrêt brutal de l'accord EFF qui était censé se terminer en mai 2020. C'est la première fois de l'histoire des relations de la Tunisie avec le FMI qu'un Programme n'a pas continué jusqu'à son terme. Le rapport unique rédigé dans le cadre du RFI a été publié en avril 2020 et la lettre d'intention du Gouvernement a été envoyée le 2 avril 2020<sup>63</sup>.

Nous pensons que le FMI a exercé des pressions non publiques sur les autorités tunisiennes en imposant des Actions préalables (Prior Actions) pour pouvoir signer cet Accord. En effet, alors que la lettre d'intention a été envoyée le 2 avril 2020 et que le Conseil d'Administration du FMI a approuvé l'Accord le 10 avril 2020, les autorités tunisiennes ont publié un texte qui nous fait dire qu'il ne peut s'agir que d'une Action préalable non publique.

En effet, les autorités tunisiennes ont publié un arrêté du Ministre de l'Energie et des Mines et de la Transition énergétique et du Ministre des Finances du 31 mars 2020, fixant la composition et le fonctionnement de la Commission technique chargée de la fixation et du suivi des prix de vente des produits pétroliers finis importés et de ceux qui sont raffinés localement. Alors que l'Accord EFF avait été rompu suite au refus des autorités tunisiennes d'appliquer un ajustement mensuel et que le FMI avait admis l'impopularité de cette réforme, cet arrêté stipule dans son article 5 : « *Les prix de l'essence sans plomb, du gasoil ordinaire et du gasoil sans soufre sont fixés par la Commission, conformément aux règles relatives au mécanisme d'ajustement automatique mensuel, après observation des moyennes des prix d'importation en Dinar tunisien de chacun desdits produits durant une période d'un mois qui prend fin avant le premier jour du mois concerné par l'ajustement. La valeur de l'ajustement mensuel du prix de vente au public ne peut excéder le taux d'un virgule cinq pour cent (1,5 %) du prix de vente en vigueur depuis le dernier ajustement, et ce, à la hausse ou à la baisse. Le taux mentionné à l'alinéa précédent est porté à deux pour cent (2%) à compter du 1er janvier 2021.* ».

Le fait même que cet arrêté ait été publié trois jours avant l'envoi de la lettre d'intention nous semble être une preuve assez convaincante que le FMI a exigé cette publication en tant que conditionnalité forte Action préalable) avant de pouvoir accorder le prêt dans le cadre d'un programme de l'instrument de financement rapide (IFR), censé être sans conditionnalités<sup>64</sup>.

Profitant des prix bas, du moins à la fin du mois de mars et au début du mois d'avril, le FMI a ainsi réimposé l'ajustement mensuel avec une variation mensuelle maximum de 1,5% à la hausse ou à la

---

63 The IMF report on Tunisia's RFI request states: "Seizing the opportunity of low international oil prices, the authorities adopted legislation to move to an automatic monthly price adjustment mechanism that will gradually eliminate subsidies on the three main fuels and thus remove a major structural risk to the budget going forward. The mechanism will be applied for the first time by April 8, resulting in a 1.5 percent decline in pump prices across all covered fuel categories." IMF Tunisia EFI Request, April 2020, p. 5.

64 Ainsi, comme le stipule le rapport du FMI dans le cadre de l'Accord RFI avec la Tunisie : « *Saisissant l'opportunité de la faiblesse des prix internationaux du pétrole, les autorités ont adopté une législation pour passer à un mécanisme d'ajustement mensuel automatique des prix qui éliminera progressivement les subventions sur les trois principaux carburants et supprimera ainsi un risque structurel majeur pour le budget à l'avenir. Le mécanisme sera appliqué pour la première fois d'ici le 8 avril, ce qui entraînera une baisse de 1,5 % des prix à la pompe dans toutes les catégories de carburants couvertes.* ».

baisse qui sera par la suite augmentée à 2% à partir de janvier 2021, soit l'équivalent de plus de 6% au maximum par trimestre. Sur la base des données publiées dans le cadre du rapport mensuel sur la conjoncture énergétique, nous avons pu reproduire l'évolution des subventions aux prix du carburant pendant la période de COVID-19. La subvention unitaire aux carburants est définie comme étant la différence entre le prix de cession unitaire auquel vend la STIR (prix de vente) et le prix à l'import unitaire auquel la STIR achète (prix d'import) (Voir tableau 6).

**Tableau 6 : Evolution de la subvention pour l'essence**

Essence SSP (millime/L)	Prix import	Prix cession	Subvention	Prix de vente
Avr. 16	658	822	164	1650
Déc. 16	768	817	49	1650
Déc. 17	1048	934	-114	1800
Déc. 18	1381	1077	-304	1985
Déc. 19	1416	1138	-278	2065
Jan. 20	1346	1138	-208	2065
Fév. 20	1293	1138	-155	2065
Mar.20				
Avr. 20	994	1101	107	2035
Mai 20	926	1080	154	2005
Juin. 20	961	1054	93	1975
Juil. 20	938	1029	91	1945
Août. 20	936	1004	68	1915
Sep. 20	929	1004	75	1915
Oct. 20	921	1004	83	1915
Nov. 20	913	1004	91	1915
Déc. 20	916	1004	88	1915
Jan. 21	1074	1004	-70	1915
Fév. 21	1140	1033	-107	1955
Mar. 21	1239	1067	-172	1995
Avr. 21	1299	1149	-150	2095
Mai 21	1319	1149	-170	2095
Juin. 21	1344	1149	-195	2095

Source : Ministère chargé de l'énergie

Nous pouvons observer que dès avril 2020, le prix à l'import a chuté et est passé en dessous du prix de cession de la STIR, annulant ainsi la subvention à l'essence pour toute l'année 2020. Le prix à la pompe, suivant la nouvelle formule automatique mensuelle, a ainsi baissé passant de 2065 millimes/L en janvier 2020 à 1915 millimes/L dès août 2020<sup>65</sup>.

Nous pouvons observer que la hausse du prix du Brent a commencé à s'accélérer à partir de la fin du mois de janvier 2021, notamment du fait des accords stricts sur la restriction de la production de l'OPEP et de la reprise de l'activité de certains pays. C'est ainsi que les autorités ont commencé à augmenter le prix à la pompe en février 2021<sup>66</sup>. Les autres carburants ont suivi plus ou moins la même tendance que l'essence (voir annexe 1).

Seule la bouteille de gaz de 13 Kg (Gaz de Pétrole Liquéfié/GPL) a été subventionnée durant toute la période COVID-19.

A la fin du mois de février 2021, le FMI a publié son rapport annuel dans le cadre de l'Article 4 de son mandat pour la Tunisie. Cette publication s'inscrit dans le cadre de début de négociations entre les autorités tunisiennes et le FMI pour un nouveau Programme d'ajustement structurel qui constituera la quatrième phase. En préparation de celle-ci, le FMI a publié un scénario de réforme au sujet des subventions énergétiques<sup>67</sup>. Concernant la nouvelle approche que propose le FMI dans le cadre d'une quatrième phase d'ajustement structurel, le rapport de l'Article 4 ajoute : « *Compte tenu des échecs et des résistances passées, les autorités devraient consulter et communiquer au grand public un programme de réforme à moyen terme qui mènera le pays dans une nouvelle direction. Pour assurer son succès, le programme de réforme et le cadre budgétaire à moyen terme associé devraient être soutenus par un pacte social, les principales parties prenantes s'engageant à soutenir les réformes relevant de leur compétence.* ».

Le FMI a clairement stipulé que l'ajustement mensuel proposé par les autorités tunisiennes ne serait pas suffisant et que celles-ci devraient augmenter le seuil mensuel maximum dans un contexte de hausse des prix internationaux du carburant. L'effet psychologique d'une hausse étant plus importante que celle d'une baisse auprès du public, et dans le cadre d'une année 2021 qui va pleinement faire ressentir les effets socioéconomiques du COVID-19 sur les populations vulnérables,

---

65 Le prix à la pompe suit en général le prix de cession de la STIR, la différence étant composée d'une marge plus ou moins fixe et de charges et taxes diverses définies par l'Etat.

66 Fin février 2021, le Directeur général des carburants, Rachid Ben Dali a indiqué qu'il y aurait également des augmentations au début du mois de mars 2021 ajoutant que : « *la dernière révision selon le mécanisme d'autorégulation était de 2% alors qu'elle aurait dû être de 18%* ».

67 « *Le budget 2021 prévoit une baisse des subventions énergétiques à 0,3 % du PIB, avec des variations de prix mensuelles limitées à 2 % dans le cadre du mécanisme d'ajustement automatique des prix des carburants. Cependant, les prix du pétrole devraient actuellement dépasser les 45 dollars US par baril prévus dans le budget 2021. Le staff a conseillé de réformer le mécanisme d'ajustement pour les trois principaux carburants en laissant les prix à la pompe évoluer plus étroitement avec les prix à l'importation et l'élargissement de la fourchette pour les ajustements mensuels des prix.* ».

serions-nous à l'aube de nouvelles tensions sociales ? Un contrat social suffira-t-il à justifier des probables augmentations des prix de l'énergie mensuelles ?

## V. Conclusions

Depuis 2012, l'intervention du FMI avec l'appui de la Banque mondiale sur la protection sociale en Tunisie s'est focalisée sur les transferts ciblés (assistance sociale) et non ciblés (subventions énergétiques et alimentaires) en conditionnant son appui financier en un premier temps à la réduction des subventions énergétiques pour réduire le déficit budgétaire et orienter une partie de ces ressources vers les transferts ciblés aux « *plus pauvres* » et en un second temps pour supprimer les subventions alimentaires une fois la base de données du ciblage des « *plus pauvres* » mise en place.

Cette approche consiste à adopter en amont des mesures d'atténuation des risques sociaux à travers des filets sociaux de sécurité pour les populations les plus pauvres. Elle vise à cibler l'extrême pauvreté et mitiger les traumatismes des ajustements structurels, perçus comme une compensation aux mesures d'austérité pour les plus pauvres. La Banque mondiale défend ainsi une approche résiduelle et minimaliste de la protection sociale qui se traduit par une politique de 'gestion du risque social' (social management risk). Cette approche s'oppose fondamentalement à l'approche de la protection sociale basée sur les Droits de l'homme selon laquelle la protection sociale est un droit fondamental pour tous. De plus, elle promeut la mise en place d'un socle de protection sociale pour tous, même de façon graduelle, en tant que politique au cœur de la lutte contre les inégalités. Par ailleurs, la méthodologie de ciblage des « plus pauvres », à travers les tests de moyens de substitution (PMT) présente de nombreuses limitations. La méthodologie souffre d'erreurs d'inclusion et d'exclusion dues à une importante asymétrie d'informations étant donné la faible disponibilité de données désagrégées et de la faible régularité des enquêtes auprès des ménages pour suivre leur situation en Tunisie et dans les pays en voie de développement où l'informalité est élevée. Un nombre croissant d'experts et d'organisations préconisent désormais des programmes plus larges fondés sur des critères catégoriels simples tels que l'allocation universelle par enfant (universal child benefit) ou la pension sociale non contributive pour les personnes âgées (universal non-contributory pension). La Tunisie s'est par ailleurs engagée dans l'implémentation graduelle du Socle de Protection sociale afin d'implémenter le droit à la sécurité sociale pour tous garanti par la Constitution. De plus, les subventions au prix telles que les subventions alimentaires ou énergétiques, qui sont considérées dans les schémas de protection sociale au sens large, sont souvent profondément ancrées dans la structure politique et institutionnelle de la plupart des pays en voie de développement. Les programmes ciblés d'assistance sociale qui les remplacent (tels que les programmes de transfert d'argent) sont souvent entièrement ou largement nouveaux, complexes et coûteux à mettre en place et donc facilement

sujets à des réductions, laissant de nombreux ménages vulnérables sans couverture et risquant de s'appauvrir davantage avec la hausse des prix provoquée par ses suppressions de subvention dans un contexte de récession économique.

En analysant l'impact de l'intervention des IFI sur les transferts non ciblés en Tunisie, nous avons par ailleurs démontré que les bases scientifiques sur lesquelles se reposaient le FMI et la Banque mondiale pour remplacer l'approche universelle des subventions énergétiques et alimentaires par une approche ciblée n'étaient pas fondées. En effet, les subventions alimentaires sont progressives, équitables et représentent le système qui contribue le plus à l'élimination de la pauvreté, comparé aux subventions énergétiques et au programme d'assistance sociale du PNAFN. Pour ce qui concerne les subventions énergétiques, l'étude de la Banque mondiale n'est pas assez complète pour pouvoir juger de leur effet redistributif.

Cependant, les subventions énergétiques ont un effet positif sur l'élimination de la pauvreté qui surpasse celui du Programme de transferts ciblés du PNAFN. Lors de la première phase de l'ajustement structurel, le FMI a semblé adopter une approche consultative avec les autorités tunisiennes et a même fait primer les résultats de l'analyse du CRES sur celles de la Banque mondiale au sujet des fuites du PNAFN. Néanmoins, la deuxième phase de l'ajustement structurel a vu le FMI remettre en selle la Banque mondiale en privilégiant les résultats de son analyse, malgré leur faiblesse, et les deux IFI ont progressivement abandonné toute échange avec les autorités tunisiennes pour privilégier les ordres à travers l'usage quasiment exclusif d'Actions préalables (Prior Actions). Ceci a eu pour conséquence une augmentation des tensions sociales qui ont forcé le FMI à reculer et à abandonner le programme EFF à partir de juillet 2019 signant ainsi son échec. A la suite de la crise de Covid-19, le FMI a encouragé les pays à continuer à utiliser des politiques budgétaires expansionnistes en réponse à la crise en augmentant les dépenses publiques nécessaires à atténuer les conséquences de la crise socio-économique et les inégalités<sup>68</sup>. Cependant, malgré une rhétorique plus « progressiste » incluant l'objectif de réduction des inégalités, dans la pratique l'approche vis-à-vis des dépenses et de la protection sociale reste inchangée.

En effet, dans sa note publiée en novembre 2020 sur les dépenses sociales pendant et après la période de crise liée à Covid-19<sup>69</sup>, le FMI maintient ses programmes habituels d'austérité (consolidation budgétaire). La soutenabilité de la dette et les canaux d'efficacité des dépenses justifient la mise en place de programmes d'austérité, y compris la réduction des dépenses sociales : *« les dépenses sociales seront très probablement jugées macro-critiques par les canaux de la viabilité budgétaire et de l'efficacité des dépenses (...) évaluer l'efficacité et l'efficience de ces mesures dans le contexte*

---

68 Les discours de la Directrice générale, Kristalina Georgieva, soulignent l'aggravation des inégalités et l'importance d'éviter un retrait prématuré des politiques budgétaires expansionnistes tout en continuant d'augmenter les dépenses sociales et de soutenir les ménages les plus vulnérables.

69 2020, IMF note, How to Operationalize IMF Engagement on Social Spending during and in the Aftermath of the COVID-19 Crisis

*des objectifs sociaux et discuter du calendrier approprié pour éliminer progressivement celles qui ne permettront pas d'obtenir de meilleurs résultats sociaux pendant la relance». Lors d'une conférence de presse le 19 janvier 2021 le FMI a souligné que les mesures exceptionnelles de soutien ayant augmenté les dépenses budgétaires devaient être temporaires, tout en ne les retirant pas trop tôt pour des raisons de consolidation budgétaire.*

La crise sanitaire mondiale du COVID-19 a offert au FMI et à la Banque mondiale une occasion inespérée pour appliquer la fameuse stratégie du choc lors de la troisième phase de l'ajustement structurel. Profitant du choc provoqué par la crise du COVID-19, le FMI et la Banque mondiale ont ordonné l'application de toutes les réformes qu'ils avaient échoué à imposer lors de la deuxième phase (ajustement mensuel, textes d'application de la loi AMEN SOCIAL, identifiant unique). Lors d'une interview à la radio privée Express FM le 1er mars 2021, le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Appui à l'Investissement, Ali Kooli, indiquait qu'une délégation tunisienne allait partir négocier un nouvel accord avec le FMI au début du mois d'avril 2021. Cela ouvrirait certainement une quatrième phase d'ajustement structurel dans un contexte d'augmentation du prix du Brent accompagnant la reprise de l'activité économique mondiale. Il est difficile d'anticiper l'issue de cette quatrième phase, mais une chose est certaine : elle s'annoncera crispée sur le plan social.

## VI. Bibliographie

- Alatas, V., Banerjee, A., Hanna R., Olken, B.A. and Tobias, J. (2012). Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia.
- Australian Aid (2011), Targeting the poorest: An assessment of the proxy means Test Methodology
- Banque mondiale (2013). Vers Une Meilleure Equité : Les Subventions Energétiques, Le Ciblage, et La Protection Sociale En Tunisie.
- Banque Mondiale(2014). La révolution inachevée : créer des opportunités, des emplois de qualité et de la richesse pour tous les Tunisiens.
- Banque mondiale(2013).Tunisia Social Protection Reforms Support Project, Project Appraisal Document (P144674).
- Banque mondiale (1990). Rapport sur le développement dans le monde 1990 : La Pauvreté.
- Banque mondiale (2001). Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : Combattre la Pauvreté
- Banque mondiale (2006) Rapport sur le développement dans le monde 2006 : équité et développement.
- Baum, T., Mshvidobadze, A. and Posedas, J., (2016). Continuous Improvement: Strengthening Georgia's Targeted Social Assistance Program. The World Bank.
- Ben Rouine, C.(2020). Inégalités et Fiscalité en Afrique du Nord. Observatoire tunisien de l'Economie.
- Bibi, S., et Ben Cheikh.N. 2017. « Evaluation de la performance des programmes d'assistance sociale en Tunisie ». 2017.
- BIT, Conférence internationale du Travail, 101 e session, 2012 Rapport IV (1) Socles de protection sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable, 2012
- Chandoul, J. (2015).Le Partenariat de Deauville, à l'origine des politiques économiques en Tunisie. Observatoire tunisien de l'Economie.
- CRES, et INS. (2013). Analyse de l'impact des subventions alimentaires et des programmes l'assistance sociale sur la population pauvre et vulnérable.
- CRES. (2019). Etude de faisabilité des garanties du Socle National de Protection sociale.
- CRES, UNICEF et Ministère des Affaires sociales. (2019). La garantie d'une allocation pour enfants en Tunisie, Faisabilité, coût, impact et financement ».
- Devereux, S. et R. Sabates-Wheeler (2004) Transformative Social Protection, IDS Working Papers n° 232

- IMF (2013). Tunisia Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding May 24, 2013.
- IMF (2016). Tunisia: Letter of Intent, Memorandum on Economic Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding May 2, 2016.
- IMF (2018). Tunisia: Letter of Intent, Memorandum of Economic Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding June 22, 2018.
- IMF (2020). Tunisia Request for purchase under the Rapid Financing Instrument, IMF Country Report No. 20/103, April 2020.
- IMF (2021). Tunisia 2021, Article IV consultation, 26 février 2021.
- IMF (2019). Policy Paper, A strategy for IMF engagement on social spending, Juin 2019
- IMF (2020). How to Operationalize IMF Engagement on Social Spending during and in the Aftermath of the COVID-19 Crisis, 2020
- INS (2020). Les indicateurs de l'emploi informel 2019.
- INS (2020). Carte de la pauvreté en Tunisie.
- Kidd, Stephen; Gelders, Bjorn; Bailey-Athias, Diloá, (2017). Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism, International Labour Office, Social Protection Department, ILO.
- Kidd, S. and Gelders, B. (2016). Child wellbeing and social security in Georgia: The case for moving to a more inclusive national social security system. UNICEF: Georgia
- Merrien François-Xavier (2013), La protection sociale comme politique de développement : un nouveau programme d'action international, International Development Policy, Revue internationale de politique de développement, p 68-88.
- Organisation Internationale du Travail (2009), Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi adopté par la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-dix-huitième session, Genève.
- PNUD et Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale. (2020). L'Impact de la pandémie du COVID-19 sur l'économie tunisienne pour l'année 2020.
- Silva-Leander, S. and Merttens, F. (2016). HSNP: Assessment of programme targeting. Oxford Policy Management.
- Veras, F., Peres, R. and Guerreiro, R. (2007). Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes. In Comparative Perspective, IPC Evaluation- Note No. 1, International Poverty Centre: Brasilia, Brazil.

World Bank (2011). Assessment of the Identification of Poor Households (IDPoor) Program's Procedures and Implementation. Draft Technical Report for the Human Development – Social Protection Unit East Asia and Pacific Region. The World Bank, Washington, D.C., USA

World Bank. (2018). « Loan Agreement for Development Policy Loan 8885-TN (Closing Package). World Bank.

World Bank (2021). Resilience , equity and opportunity \_The World Bank's Social Protection and Labor Strategy. 2012–2022

# Annexes

## Annexe 1 : Subventions des différents carburants en Tunisie

Tableau I.1 : Evolution de la subvention pour le gasoil ordinaire.

Gasoil ordinaire (millime/L)	Prix import	Prix cession	Subvention	Prix de vente
Avr. 16	549	828	279	1200
Déc. 16	716	769	53	1140
Déc. 17	1023	884	-139	1280
Déc. 18	1414	1051	-363	1480
Déc. 19	1484	1124	-360	1570
Jan. 20	1381	1124	-257	1570
Fév. 20	1343	1124	-219	1570
Mar. 20				
Avr. 20	1184	1095	-89	1550
Mai 20	1112	1080	-32	1530
Juin. 20	1060	1062	2	1510
Juil. 20	1024	1045	21	1490
Août. 20	1005	1027	22	1470
Sep.20	996	1027	31	1470
Oct. 20	977	1027	50	1470
Nov. 20	964	1027	63	1470
Déc. 20	963	1027	64	1470
Jan. 21				1470
Fév. 21				1500

Source : Ministère chargé de l'énergie

Le tableau I.1 démontre que jusqu'à l'apparition de la crise du COVID-19, le gasoil ordinaire était largement subventionné (mis à part en 2016). De plus, la chute des prix en 2020 a permis de faire passer le prix de cession au-dessus du prix d'import, ce qui a éliminé les subventions au gasoil ordinaire durant le reste de l'année 2020.

**Tableau I.2 : Evolution de la subvention pour le gasoil 50.**

Gasoil 50/SS	Prix import	Prix cession	Subvention	Prix de vente
Avr. 16	607	870	263	1450
Déc. 16	763	838	75	1420
Déc. 17	1045	953	-92	1560
Déc. 18	1464	1104	-360	1745
Déc. 19	1522	1169	-353	1825
Jan. 20	1391	1169	-222	1825
Fév. 20	1406	1169	-237	1825
Mar. 20				
Avr. 20	1036	1135	99	1800
Mai 20	1028	1116	88	1775
Juin. 20	983	1094	111	1750
Juil. 20	972	1072	100	1725
Août. 20	965	1027	62	1700
Sep.20	954	1049	95	1700
Oct. 20	941	1027	86	1675
Nov. 20	934	1005	71	1650
Déc. 20	939	1005	66	1650
Jan. 21				1650
Fév. 21				1685

Source : Ministère chargé de l'Energie

Le tableau I.2 démontre que le gasoil 50 a évolué de la même manière que le gasoil ordinaire.

**Tableau I.3 : Evolution de la subvention pour le fuel lourd.**

Fuel oil lourd (DT/T)	Prix import	Prix cession	Subvention	Prix de vente
Avr. 16	336	401	65	510
Déc. 16	500	400	-100	510
Déc. 17	748	444	-304	560
Déc. 18	1062	573	-489	710
Déc. 19	1053	634	-419	780
Jan. 20		634		780
Fév. 20	804	634	-170	780
Mar. 20				
Avr. 20	645	634	-11	780
Mai 20	586	634	48	780
Juin. 20	602	634	32	780
Juil. 20	602	637	35	780
Août. 20	637	637	0	780
Sep.20	637	637	0	780
Oct. 20	644	637	-7	780
Nov. 20	658	637	-21	780
Déc. 20	658	637	-21	780
Jan. 21				780
Fév. 21				780

Source : Ministère chargé de l'Énergie

Le tableau I.3 démontre que l'évolution de la subvention au fuel lourd a évolué de manière différente des trois autres carburants principaux. La période pendant laquelle le fuel lourd n'était pas subventionné en 2020 n'a duré que l'espace de trois mois et le fuel lourd a été subventionné à nouveau dès octobre 2020.

**Tableau I.4 : Evolution de la subvention pour la bouteille de gaz.**

GPL (Bouteille 13Kg) (DT/ Bouteille)	Prix import	Prix cession	Subvention	Prix de vente
Avr. 16	10.3	3.032	-7.268	7.4
Déc. 16	11.559	2.913	-8.646	7.4
Déc. 17	15.899	3,06	-12.839	7.7
Déc. 18	18.027	3.001	-15.026	7.7
Déc. 19	17.871	2.882	-14.989	7.7
Jan. 20	19.59	2,882	-16.708	7.7
Fév. 20	20.869	2.882	-17.987	7.7
Mar. 20				
Avr. 20	16.126	2.782	-13.344	7.7
Mai 20	15.38	2.782	-12.598	7.7
Juin. 20	15.11	2.782	-12.328	7.7
Juil. 20	15.1	2.782	-12.318	7.7
Août. 20	14.82	2.782	-12.038	7.7
Sep.20	14.73	2.782	-11.948	7.7
Oct. 20	14.95	2.782	-12.168	7.7
Nov. 20	15.04	2.782	-12.258	7.7
Déc. 20	15.46	2.782	-12.678	7.7
Jan. 21				7.7
Fév. 21				7.7

Source : Ministère chargé de l'énergie

Le tableau I.4 démontre que la bouteille de gaz est toujours autant subventionnée et ceci, alors même que les prix internationaux ont baissé et ont permis de diminuer relativement cette subvention. Cependant, il est intéressant de noter que contrairement aux autres produits, le prix à la vente de la bouteille de gaz n'a pas changé depuis des années.

## Annexe 2 : Focus sur la réforme complexe des subventions énergétiques

Cette annexe a pour but d'exposer la complexité de la réforme des subventions énergétiques comparée à celle des subventions alimentaires. En termes de proportion, les subventions aux prix des carburants ont historiquement une part plus importante que les subventions aux prix de l'électricité.

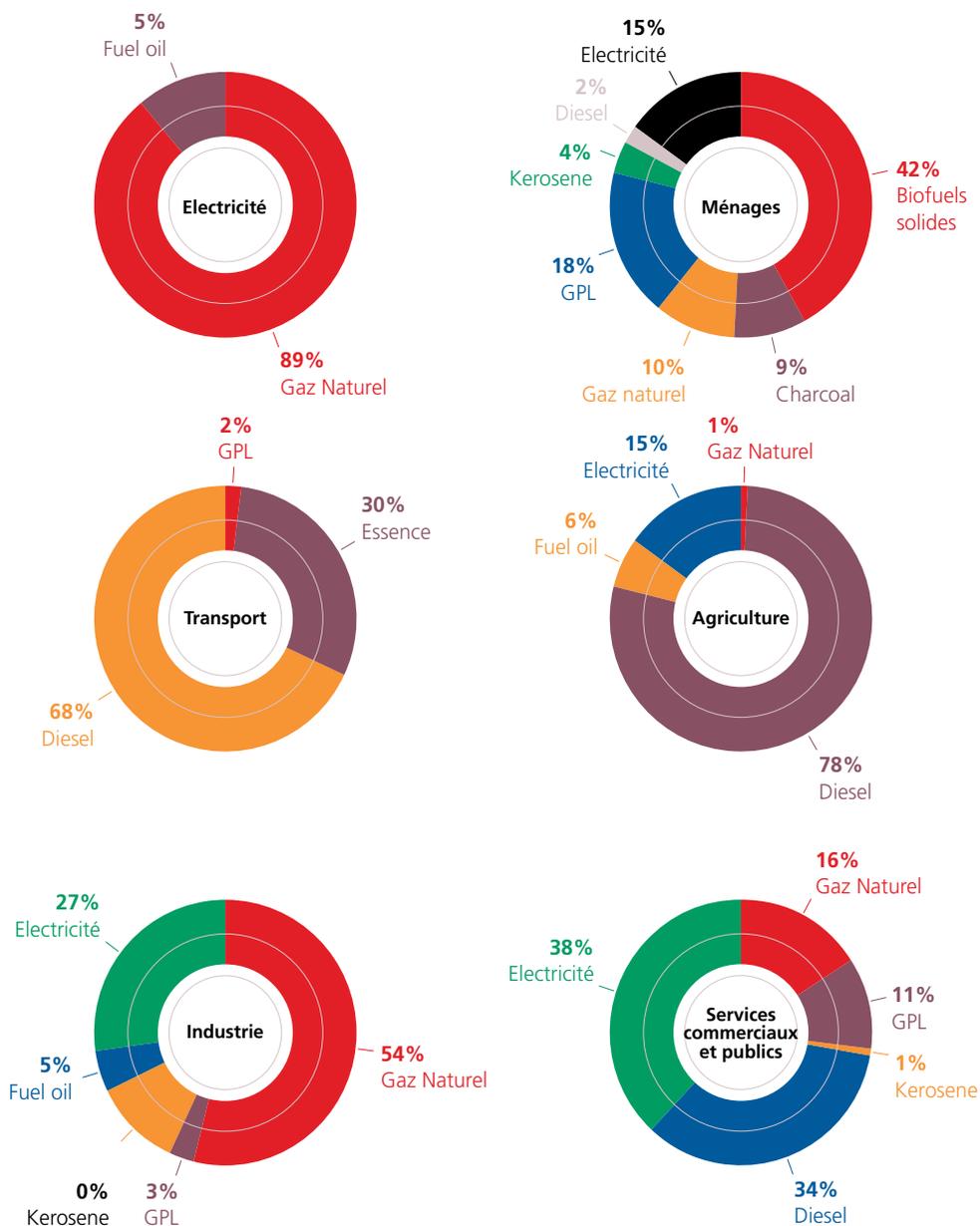
**Tableau II.1 Dépenses des subventions énergétiques par produit**

Indicateur	GPL	Essence	Diesel 50 ppm	Diesel 0.2%	Fuel lourd	Petrol lampant	Electricité	TOTAL
Taux de subvention, avril 2013 (%)	68	15	16	26	62	37	27 / 50	p.a.
Consommation totale à prix de vente, avril 2013 (MD)	225	884	230	1,739	103	36	2,169	5,385
Taux d'augmentation estimé du prix pour supprimer la subvention, avril 2013 (%)	214	23	22	40	165	66	30	p.a.
<b>Depense</b>								
Montant en avril 2013 (MD)	483	199	50	693	170	23	1,671	3,290
<i>En pourcentage du PIB (%)</i>	0.7	0.3	0.07	1	0.2	0.03	2.4	4.7
Montant Prévu fin-2013 (MD)	749	321	75	1,071	214	32	2,569	5,032
<i>En pourcentage du PIB (%)</i>	1.0	0.4	0.1	1.4	0.3	0.0	3.4	6.6

Source : Calculs du staff Banque Mondiale ; données Ministère des Finances et Ministère de l'industrie. Note: PIB en 2012 : 70,400 MD. PIB prévu en 2013 : 76,240 MD. p.a. = pas applicable. Montants prévus fin-2013 en pourcentage du PIB : subventions explicites : 4.7% ; subventions implicites : 1.9% ; total: 6.6%.

Comme le montre le tableau II.1, les carburants les plus consommés sont d'abord le diesel, puis l'essence, le GPL, le fuel lourd et enfin le pétrole lampant. La Banque mondiale a également présenté les carburants consommés par secteur économique comme le montre le graphique ci-dessous où l'on voit par exemple que le diesel est surtout consommé dans le secteur agricole et le secteur des transports. L'industrie consomme principalement du gaz, directement ou sous forme d'électricité. Les ménages quant à eux consomment très peu de diesel, mais relativement beaucoup de GPL par exemple.

## Graphique II.1 : Répartition des carburants consommés par secteur



Source : International Energy Agency (IEA), 2012, calculs Banque mondiale.

Afin d'avoir une idée plus claire sur la destination de chaque produit énergétique subventionné, la Banque mondiale a résumé ces informations sous forme de tableau qui indique le premier destinataire de chaque carburant (voir tableau II.2).

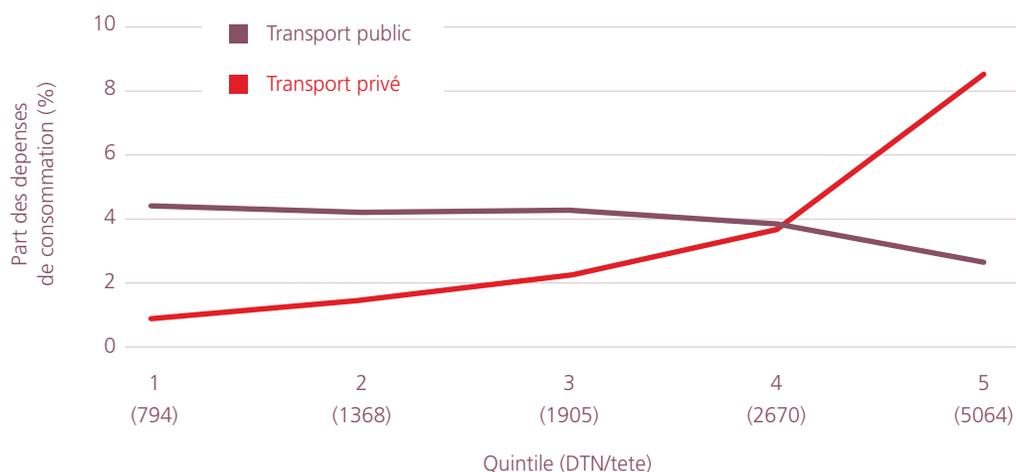
**Tableau II.2 : Principaux usagers par produit énergétique**

Produit	Usager principal	Part de la consommation (%)
GPL	Ménages	68
Essence	Transport	100
Kérosène	Ménages	85
Diesel	Transport	57
Fuel	Electricité	73

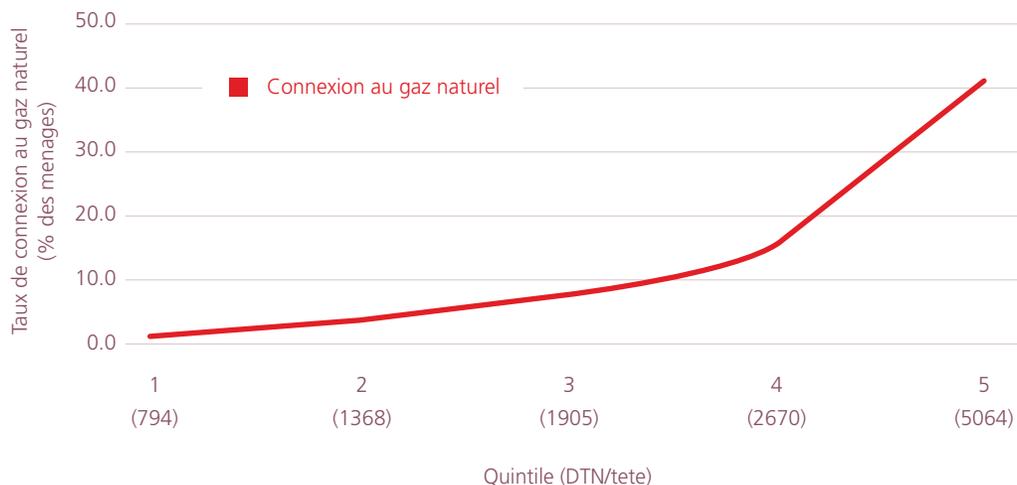
Source: International Energy Agency (IEA), 2012, Banque mondiale, 2013.

Le résultat le plus notable est que pour les carburants tels que l’essence et le diesel, c’est le secteur des transports qui en est le plus grand usager. Cela signifie que c’est le secteur qui perçoit proportionnellement le plus les subventions énergétiques. Il manque à ce tableau l’électricité dont le principal usager est l’industrie. Les ménages ne sont l’usager principal que pour le GPL (sous forme de bouteille de gaz principalement) et le GPL ne concerne majoritairement que les ménages non raccordés au réseau gazier. Il apparaît ainsi au premier abord que les subventions énergétiques ont un rôle beaucoup plus centré sur l’économie que sur le social. Cependant, le secteur qui bénéficie le plus des subventions, le secteur des transports, est un secteur qui joue un rôle économique et social central dans le pays. Ainsi, du fait de la prépondérance du secteur des transports, il nous apparaît raisonnable d’essayer d’estimer l’effet impact indirect de ce secteur sur le coût des ménages. De plus, le diesel apparaît central à la fois pour le secteur des transports, mais également pour le secteur agricole, ce qui a également un impact indirect sur les prix alimentaires. Ainsi, une approche uniquement centrée sur l’impact direct sur les ménages ne permet pas d’analyser les dynamiques liées aux produits subventionnés qui ont un impact indirect sur les ménages (diesel, essence, fuel pétrole, gaz et électricité).

**Graphique II.2: Part des dépenses en Transport selon le niveau de vie (% , par quintile)**



### Graphique II.3 : Taux de connexion au réseau du gaz naturel selon le niveau de vie (% , par quintile)



Source: Banque mondiale

Les deux figures II.2 et II.3 confirment le rôle central des transports, en particuliers des transports publics, dans les parts des consommations des ménages par quintile. Le quintile le plus riche utilise beaucoup plus les transports privés et est beaucoup mieux raccordé au réseau du gaz naturel. Nous n'avons pas de chiffres sur la distinction entre transport public et privé dans l'étude, mais il apparaît que les subventions énergétiques qui sont destinées aux transports publics jouent un plus grand rôle chez les ménages non riches que chez les ménages riches. Il en est de même pour la subvention de la bouteille de gaz (GPL) qui profite essentiellement et proportionnellement aux ménages les plus pauvres.

### Annexe 3 : les grands types de conditionnalités du FMI

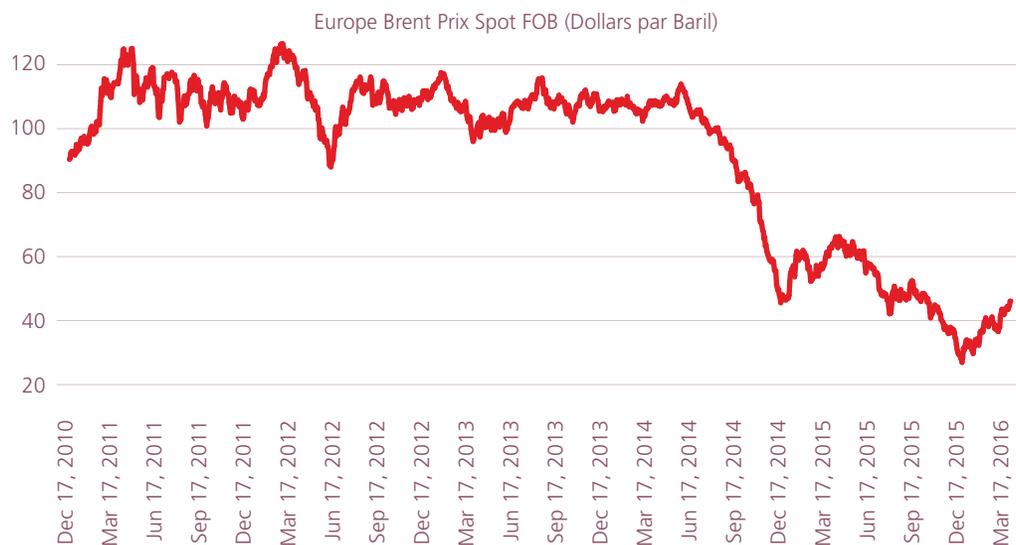
Voici les principaux types de conditionnalités utilisés par le FMI en général et spécifiquement en Tunisie :

- **Les conditionnalités quantitatives** : dénommées QPC (Quantitative Performance Criteria/ Critères Quantitatifs de Performances) constituent des conditions qui, lorsqu'elles ne sont pas respectées par l'Etat emprunteur, peuvent engendrer une décision du Conseil d'administration du FMI de ne pas déboursier les tranches prévues. Elles constituent le cœur de ce qui est généralement appelé les politiques d'austérité du FMI, à savoir : seuil minimum de déficit budgétaire primaire, seuil maximum de l'expansion du crédit, seuil minimum de réserves de devises et seuil maximum de dépenses courantes. Parfois, le FMI peut y ajouter d'autres QPC spécifiques au contexte de chaque pays. Enfin, le FMI peut également mettre en place des Indicative Targets (des Objectifs à titre Indicatif) qui seront inclus dans les revues mais dont le non-respect n'engendre pas de non déboursement des tranches.
  
- **Les réformes structurelles** : il s'agit du programme de réforme négocié mais imposé par le FMI (le FMI a le dernier mot) pour signer un accord de prêt ou le déboursement d'une tranche. Ces réformes sont généralement accompagnées d'un calendrier d'exécution à entreprendre. Le FMI dispose de deux outils pour imposer ces réformes, lesquelles dépendent souvent de sa satisfaction ou du degré d'implémentation des réformes structurelles par l'Etat :
  - **Les Structural Benchmarks (SB)** (repères structurels en français) : il s'agit de réformes structurelles à implémenter selon un calendrier précis mais qui peut évoluer sans que cela ne soit lié à une rupture de contrat ou de non déboursement d'une tranche
  - **Les Prior Actions (PA)** (actions préalables) : comme leur nom l'indique, il s'agit de réformes préliminaires que l'Etat doit accomplir avant toute revue ou signature d'accord. L'équipe du FMI refusera de rendre visite au pays pour signer un nouvel accord ou pour effectuer une visite de terrain dans le cadre d'une revue de programme tant que l'Etat n'a pas implémenté de manière satisfaisante les Prior Actions imposées par le FMI. Il s'agit de l'outil le plus puissant du FMI, qui constitue un chantage pur et simple, et qui souvent exprime un mécontentement ferme du FMI vis-à-vis de la lenteur et/ou de la résistance de l'Etat à implémenter ces mesures. A titre d'exemple, le FMI a imposé le passage de la loi sur l'indépendance de la Banque centrale en tant qu'Action préalable à la fin de l'Accord SBA avant de pouvoir signer à nouveau un nouvel accord EFF en avril 2016.

## Annexe 4 : l'évolution des dépenses de subventions énergétiques durant le programme du FMI en Tunisie

Comme le montre le graphique IV.1 ci-dessous, le prix du baril de pétrole a été très élevé depuis le début de la Révolution en décembre 2010 et a par la suite fortement chuté à partir de juillet 2014 pour passer de 110\$ à 26\$ en janvier 2016.

Graphique IV.1 : Europe Brent Prix Spot FOB (Dollars par Baril)



Source : US Energy Information Administration

Ainsi, comme indiqué dans la revue 6 : « Le staff et les autorités ont convenu que la baisse des prix du pétrole offre une occasion importante de dépolitiser les prix du carburant et de réduire les subventions énergétiques de manière durable. La baisse de 56% des prix internationaux du pétrole depuis le début de 2014 ne s'est pas encore traduite par une baisse des prix de détail des carburants sur le marché intérieur, qui sont, pour certains produits, de 30 à 50% supérieurs aux niveaux internationaux, ce qui permet de réaliser des économies supplémentaires sur le budget. ».

**Tableau IV.1 : Dépenses budgétaires en subventions énergétiques (noir : réalisé;gris : projeté par le FMI).**

En mTND	2012	2013	2014	2015
SBA - R1	2111	2854	2500	1489
SBA - R2	2111	2854	2500	1489
SBA - R3	2111	2854	2460	1441
SBA - R4	2111	2854	2353	1394
SBA - R5	2111	2854	2353	1826
SBA - R6	2111	2854	2353	392

Source : Revues du FMI, récapitulation des auteurs.

Nous observons ainsi que les subventions énergétiques ont atteint un pic en 2013, pour diminuer légèrement en 2014 suite à la baisse des prix internationaux. Le FMI, lors de sa dernière revue (R6) projetait ainsi une baisse importante du budget des subventions énergétiques passant de 2,3 milliards de dinars en 2014 à 392 millions de dinars pour l'année 2015 suite à la baisse des prix internationaux.

**Tableau IV.2 : Dépenses budgétaires en subventions énergétiques (noir :réalisé ;gris : projeté par le FMI).**

Reuves en mTND	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EFF - R0	3112	918	166	194	209		
EFF - R1		918	197	1427	1276		
EFF - R2		918	197	1550	2089		
EFF - R3		918	197	1550	2706	878	
EFF - R4		918	197	1550	2983	2142	
EFF - R5 – subv énergie			197	1550	2700	2608	2190
EFF - R5 – subv carburants (STIR)					1500	1625	1432
EFF - R5 – subv elect gaz( STEG)					1200	983	758

Source : Revues du FMI, récapitulation des auteurs.

Les données budgétaires sur les dépenses de subventions énergétiques par le FMI, et notamment ses premières projections (en gris) lors de la revue R0 initiale, montrent l'évolution de l'optimisme du FMI quant à la volonté du Gouvernement de supprimer les subventions énergétiques quels que soient les prix internationaux. En effet, lors de la revue R0, le FMI prévoyait une quasi suppression

des subventions dès 2016 avec un budget autour de 166 millions de dinars sans qu'il n'y ait d'augmentations par la suite. Cela relève du fait que les prix en 2016 étaient encore très bas. Si nous suivons les projections pour l'année 2018 au fil des revues, nous voyons apparaître un réajustement conséquent de celles-ci à mesure que le FMI réalise les résistances auxquels il fait face. A partir de la revue R5, le FMI a commencé à détailler les dépenses de subventions énergétiques entre celles qui sont gérées par la STIR (importation de carburants) et celles qui le sont par la STEG (importation de gaz et subvention de l'électricité). Nous observons que dans ses projections dans la dernière revue, le FMI était plus optimiste quant à la baisse des dépenses de subventions liées à la STEG qu'à celles des carburants liés à la STIR.

## Annexe 5 : Le retour de la Banque mondiale et la mise en place d'une politique de ciblage

Comme indiqué précédemment, la Banque mondiale a été remise en selle par le FMI au moment où les prix internationaux du pétrole laissent entrevoir une période difficile en termes de suppression des subventions énergétiques. En effet, la Banque mondiale a signé un accord de prêt avec la Tunisie le 29 Juin 2018 pour un Programme intitulé ICI (Investment, Competitiveness and inclusion/ Investissement, Compétitivité et Inclusion). Cependant, dans le document de prêt signé par les deux parties, la plupart des mesures liées aux subventions énergétiques avaient déjà été réalisées au moment de la signature (Banque mondiale 2018). D'ailleurs, au lieu de présenter une matrice de conditionnalités auxquelles sont liées le déboursement de tranches comme à l'habitude, ce prêt a été déboursé en une fois après que les réformes aient été mises en place. Cela indique que la Banque mondiale, en coordination avec le FMI, avait choisi également de faire appel à des Actions préalables avec les autorités tunisiennes pour les forcer à les appliquer. Parmi ces Actions imposées par la Banque mondiale, nous retrouvons :

- Action 6 : « Pour contenir les subventions à l'électricité et au gaz, l'Emprunteur a approuvé un ajustement des tarifs d'électricité et de gaz conformément à sa note de politique de réduction des subventions à l'énergie, conformément à la lettre du Ministre de l'énergie, des mines et des énergies renouvelables de l'Emprunteur adressée à la STEG, en date du 10 mai 2018. »
- Action 9 : « établir les bases d'une extension bien ciblée et fiscalement saine de la couverture des systèmes de sécurité sociale, le Conseil des Ministres de l'Emprunteur : (a) a approuvé et transmis au Parlement le projet de loi organique sur la protection sociale (Loi Organique Amen Social) qui, en particulier, établit le principe du ciblage des programmes de protection sociale ; et (b) a approuvé le nouveau modèle de ciblage, y compris les principales procédures de mise en œuvre ; le tout conformément à la loi de l'emprunteur : (i) la décision du Conseil des Ministres en date du , 13 septembre 2017, et lettre de transmission au Parlement datée du 26 décembre 2017 (ii) Décision du Conseil des Ministres du 7 mai 2018, respectivement. »

Ainsi, l'Action préalable 6 démontre que la Banque mondiale agit en tandem avec le FMI sur la hausse des prix de l'énergie, notamment ici sur les prix gérés par la STEG. Concernant la mise en place d'une politique de ciblage, nous observons également que la Banque mondiale n'a pas réellement échangé avec les autorités tunisiennes en faisant l'usage d'une Action préalable, non seulement pour obliger les autorités à faire passer une loi, mais en l'obligeant également à y inscrire le principe de ciblage de la politique de protection sociale à l'inverse d'un principe d'universalité. Cette Action préalable 9 a abouti finalement à l'adoption par le Parlement de la loi 2019-10 du 30 janvier 2019 relative à la création du Programme AMEN SOCIAL. Cette loi renvoie à la mise en place de plusieurs textes d'application dont la publication d'un arrêté du Ministre chargé des Affaires sociales instaurant le modèle de scoring pour juger de la privation multidimensionnelle des catégories visées, d'un Décret

pour la création d'un Conseil supérieur de Développement social, d'un autre Décret pour la création d'une Agence nationale pour l'Inclusion et le Développement social qui gèrera la base de données des populations vulnérables, d'un Décret pour définir les conditions et les procédures permettant de bénéficier du programme AMEN SOCIAL et d'autres.

Notons que pour ce qui concerne la base de données des populations vulnérables, le FMI a finalement considéré, lors de la revue R5, que celle-ci a été mise en place en mars 2019, soit quelques semaines après l'adoption de la loi AMEN SOCIAL. Dans le cadre du programme ICI de la Banque mondiale, l'équipe de la Banque mondiale n'a publié qu'un seul rapport sur l'état d'avancement du projet à la date du 23 décembre 2019<sup>70</sup>. A cette date, la Banque mondiale considérait le projet comme non satisfaisant du fait de la non publication des textes d'application. Généralement, lorsque les Institutions financières internationales (IFI) tels que la Banque mondiale et le FMI forcent les autorités tunisiennes à faire passer une loi (comme cela été le cas avec la loi sur les Partenariats publics privés (PPP), les autorités tunisiennes expriment leur mécontentement en faisant traîner la publication des textes d'application. En réponse, en général, les IFI attendent que les autorités tunisiennes reviennent vers elles lorsqu'elles ont besoin de financement pour les forcer alors à publier les textes d'application. In fine, même lorsque cela prend des années, la volonté des IFI finit par vaincre sur l'autel de la dépendance financière des autorités tunisiennes comme nous allons le voir à présent.

En parallèle de l'imposition d'une formule mensuelle automatique par le FMI, la Banque mondiale a également agi en tandem durant la crise du COVID-19. En effet, le 15 juin 2020, la Banque mondiale a signé avec les autorités tunisiennes un nouveau prêt dans l'intitulé est FRRE - DPF (First Resilience and Recovery Emergency Development Policy Financing)<sup>71</sup>. Alors que le rapport d'état d'avancement de fin décembre 2019 du prêt programme précédent nous informait qu'aucun texte d'application de la loi AMEN SOCIAL n'avait été mis en place, le nouveau prêt FRRE a également fait usage d'Actions préalables durant le COVID-19. En effet, parmi les Actions préalables imposées par la Banque mondiale aux autorités tunisiennes, nous retrouvons :

- Action 1 : « Renforcer la capacité du système de protection sociale à répondre à la crise COVID-19 et aux chocs futurs, et améliorer la résilience des ménages : (a) l'Emprunteur a élargi les transferts monétaires dans le cadre de la réponse immédiate au COVID-19 en vertu des décrets-lois n° 2020-3 et 2020-4 du 14 avril 2020, publiés au Journal officiel n° 32 du 14 avril 2020 ; (b) l'Emprunteur a approuvé le décret (décret gouvernemental) n° 2020-317 du 19 mai 2020, publié au Journal officiel n° 32 du 14 avril 2020. 45, du 20 mai 2020, fixant les critères d'éligibilité et les procédures de prestation de différents services dans le cadre du programme

---

70 <https://documents.banquemondiale.org/fr/publication/documents-reports/documentdetail/902641577116160470/disclosable-version-of-the-isr-tunisia-investment-competitiveness-and-inclusion-p161483-sequence-no-01>

71 <https://documents.banquemondiale.org/fr/publication/documents-reports/documentdetail/384481592239471040/official-documents-loan-agreement-for-loan-9137-tn-closing-package>

AMEN SOCIAL; (c) le Ministre des Affaires sociales a pris un arrêté ministériel du 19 mai 2020, publié au Journal officiel n° 45, du 20 mai 2020, adoptant l'utilisation d'un nouveau modèle de ciblage ; et (d) le Conseil des Ministres de l'Emprunteur a pris une décision le 7 mai 2020, pour intégrer des services sociaux supplémentaires dans le registre AMEN SOCIAL. »

- Action 2 : « Établir le cadre juridique de l'identification numérique des citoyens et de l'interopérabilité pour une prestation de services meilleure et plus efficace (des programmes sociaux en particulier), l'Emprunteur : (a) a promulgué le décret-loi n° 2020-17 du 12 mai 2020 sur l'identification unique des citoyens («Identifiant unique des Citoyens» ou «IUC»)publié au Journal Officiel n°41 du 12 mai 2020 ; et (b) a adopté le décret n° 2020-312, en date du 15 mai 2020, et publié au Journal officiel n°43, daté du 15 mai 2020, qui fixe les objectifs de l'IUC, son contenu et ses spécifications techniques pour définir les agences usagères autorisées et le cadre leur utilisation, et définir l'interopérabilité des protocoles et des processus liés à l'IUC. »

Ainsi, l'action 1 de l'Accord de prêt nous informe que la Banque mondiale, non contente de la non publication des décrets de la loi AMEN SOCIAL qu'elle avait elle-même imposée à travers le programme ICI, a imposé également la publication de certains des textes d'application et non pas des moindres. En effet, la Banque mondiale n'a pas imposé la publication des décrets liés à la création de nouvelles institutions mais plutôt les textes d'application liés aux critères et au modèle de scoring pour le ciblage des populations vulnérables. Ainsi, l'arrêté du Ministre des affaires sociales du 19 mai 2020, relatif à la détermination du modèle de scoring stipule dans son article 2 : « *Le modèle de scoring adopte le test des moyens de substitution « Proxy Means Test »* ». Ainsi, la Banque mondiale, en plein COVID-19, est allée jusqu'à imposer le modèle de ciblage que les autorités tunisiennes devaient suivre.

De plus, pour ce qui concerne l'Identifiant unique des Citoyens (IUC) au cœur de la réforme des ciblage, la Banque mondiale a profité de la concentration des pouvoirs temporaires aux mains du Gouvernement pour forcer le passage du décret-loi 2020-17 du 12 mai 2020 relatif à l'Identifiant unique du Citoyen. Cette loi, en temps normal, aurait dû être discutée au Parlement et aurait permis l'ouverture d'un débat public sur les conditions de la création et de l'utilisation de cet Identifiant unique. Le fait même que cette loi soit passée en Actions préalables durant la période de « suspension démocratique » pendant l'une des plus grandes crises sanitaires mondiale, donne une idée des moyens par lesquels la Banque mondiale est prête à passer pour imposer sa réforme de ciblage. Lors d'une audition à la Commission des Finances de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) le 14 décembre 2020, la Banque mondiale « a appelé à l'adoption d'un mécanisme d'identification sociale afin d'orienter les subventions vers ceux qui en ont besoin <sup>72</sup>», signe que la Banque mondiale n'était toujours pas satisfaite de l'application de sa réforme.

---

72 <https://www.webmanagercenter.com/2020/12/14/460771/la-bm-appelle-la-tunisie-a-accelerer-les-reformes-convenues-depuis-2018/>

En réponse, le Président de la Commission parlementaire des Finances, Haykel Mekki « a rappelé qu'avant l'indépendance la coopération entre la Tunisie et la BM portait sur le financement du système d'éducation publique et la construction d'infrastructures sans soumettre la Tunisie à des conditions excessives » en déclarant « nous ne voulons pas de relations entre colonisateur et colonisé, mais nous voulons plutôt préserver notre partenariat traditionnel basé sur une relation d'amitié gagnant/gagnant<sup>73</sup> ». Le représentant de la Banque mondiale, M. Verheigen a dû rappeler « le respect de la BM de la souveraineté de la Tunisie<sup>74</sup> ». Ces déclarations du Président de la Commission des Finances à l'ARP montrent bien que les autorités tunisiennes sont également de plus en plus réticentes à recevoir des ordres (via les Actions préalables) de la part de la Banque mondiale et du FMI, appelant ainsi celles-ci à respecter la souveraineté du pays. La quatrième phase de l'ajustement structurel en préparation nous indiquera si la relation entre les deux parties pourra se faire dans un nouveau cadre ou si les mêmes méthodes seront reprises par les deux institutions.

---

73 Idem.

74 Idem.

## Annexe 6 : Les définitions de la protection sociale par les IFI (FMI et Banque mondiale) et celles des Nations unies

Table VI.1 : Synthèse comparative des définitions de la Protection sociale

Définition du FMI	Définition de la Banque mondiale	Définition des mécanismes des Droits de l'homme/ ONU/ BIT
<p>La protection sociale est définie en tant qu'instrument politique fournissant des prestations en espèces ou en nature aux personnes ou aux ménages les plus vulnérables, y compris :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Assistance sociale (les filets de sécurité sociale / ciblage des plus vulnérables)</li> <li>2. Assurance sociale (retraite)</li> </ol>	<p>La protection sociale et du travail aident les individus et les sociétés à gérer le risque et la volatilité et à se protéger de la pauvreté grâce à des instruments qui améliorent la résilience, l'équité et les opportunités :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. L'assistance sociale (filets de sécurité sociale) tels que les transferts d'argent et l'aide alimentaire ciblée</li> <li>2. Assurance sociale : Pensions de vieillesse et d'invalidité, et assurance chômage</li> </ol>	<p>La protection sociale est un droit fondamental pour tous (droit à la sécurité sociale). Elle est définie en tant que protection universelle de tous les résidents au moyen d'un ensemble défini de garanties essentielles de sécurité sociale (constituant un socle national de protection sociale).</p> <p>Le socle national de protection sociale est l'ensemble de mesures publiques et garanties qu'une société prévoit pour ses membres afin de les protéger contre les détresses économiques et sociales qui seraient causées par l'absence ou une réduction substantielle des revenus du travail en raison de diverses éventualités (maladie, maternité, accident du travail, chômage, invalidité, vieillesse et décès du soutien de famille) ; la fourniture de soins de santé, et le versement de prestations aux familles avec enfants, aux personnes âgées et handicapées.</p>

# Conditionnalités du Fonds monétaire international et Protection sociale en Jordanie : Régression ou Amélioration



*Laith Alajlouni*

# Table des matières

I.	<b>Introduction</b>	87
II.	<b>Définition des systèmes de Protection sociale : Dans le monde et dans le contexte jordanien</b>	89
III.	<b>Aperçu de l'histoire de la protection sociale en Jordanie</b>	91
IV.	<b>La situation socio-économique en Jordanie</b>	93
V.	<b>Les défis du financement de la protection sociale en Jordanie</b>	97
VI.	<b>Le FMI en Jordanie</b>	102
VII.	<b>Lacunes des données</b>	122
VIII.	<b>Conclusion</b>	124
IX.	<b>Recommandations concernant les politiques à mettre en œuvre</b>	125

## I. Introduction

L'histoire de l'engagement actif du FMI en Jordanie remonte à 1989, lorsque le Royaume de Jordanie a signé son premier « Accord de confirmation » (Standby Arrangement) avec le Fonds<sup>1</sup>. Depuis, la Jordanie a signé une série d'accords avec le FMI jusqu'à sa première « réussite » pour les programmes de 2004. Ces accords engageaient une série de réformes monétaires, fiscales et commerciales qui incluaient la suppression des subventions sur les biens de première nécessité, la privatisation et la libéralisation du secteur financier.

---

1 <https://bit.ly/3tUPQUT>

Après ces accords, le gouvernement jordanien a mené des politiques expansionnistes de 2004 à 2010. Cependant, cette période de fortes dépenses et d'imposition fiscale modérée a été mise à l'épreuve par la crise financière mondiale et avec plus d'acuité par le Printemps arabe et les troubles dans la région après 2011. Les difficultés économiques qui en ont découlé ont poussé la Jordanie à solliciter de nouveau l'aide du FMI en 2011, se trouvant de ce fait de nouveau liée par une série d'engagements vis-à-vis de programmes du FMI. Le tableau ci-dessous détaille l'histoire des programmes du FMI en Jordanie.

**Tableau 1 : Historique des Engagements de Prêts**

Facilités	Date de l'accord	Date d'expiration
Mécanisme élargi de crédit	26 mars 2020	En cours
Mécanisme élargi de crédit	24 août 2016	23 août 2019
Accord de confirmation	03 août 2012	02 août 2015
Accord de confirmation	03 juillet 2002	02 juillet, 2004
Mécanisme élargi de credit	15 Avril 1999	31 mai 2002
Mécanisme élargi de credit	09 février 1996	08 février 1999
Mécanisme élargi de credit	25 mai 1994	09 février 1996
Accord de confirmation	26 février 1992	25 février 1994
Accord de confirmation	14 juillet 1989	13 janvier 1991

Source: <https://bit.ly/3nQdVLP>

A cet égard, ce rapport se concentrera sur l'impact des programmes de réforme du FMI en Jordanie pendant la période suivant le Printemps arabe, essentiellement de 2011 à 2021, pendant laquelle la Jordanie a signé quatre accords successifs. Ces accords comprenaient des programmes d'assainissement budgétaire incluant la suppression des subventions à l'électricité et au pain ainsi qu'une hausse du revenu des taux d'imposition.

A contrario, cette période enregistra aussi un changement de l'approche du FMI en Jordanie, celui-ci encourageant en effet davantage le gouvernement à élargir les systèmes de protection sociale. Ce rapport analysera par conséquent cette situation déconcertante et examinera l'impact de ces programmes pour déterminer s'ils se sont traduits par une amélioration ou une régression dans la qualité et l'étendue de la protection sociale en Jordanie.

Cet article établit que les réformes du FMI ont été associées à des hausses d'inflation entraînant une réduction du revenu disponible jordanien lors de la mise en œuvre des programmes d'assainissement budgétaire. Les transferts financiers étaient insuffisants pour préserver le niveau de vie de la population, voire l'améliorer.

Les chapitres suivants définiront et conceptualiseront les systèmes de protection sociale dans le contexte jordanien, puis elles présenteront l'histoire et le développement du système de protection sociale jordanien. Par la suite, le rapport exposera les causes à la racine du faible système de protection sociale en Jordanie, jetant ainsi les bases d'une discussion sur l'impact des politiques du FMI sur la qualité et l'étendue de ces programmes. Pour finir, on trouvera la conclusion, les lacunes dans les données et les recommandations.

## **II. Définition des systèmes de Protection sociale : Dans le monde et dans le contexte jordanien**

Les systèmes de protection sociale sont définis de différentes manières par les différentes institutions concernées. A part quelques différences mineures, ce que toutes les définitions ont en commun est que les systèmes de protection sociale devraient être conçus dans l'optique d'aider toute personne vulnérable dans le besoin, risquant de tomber dans la pauvreté ou encore dans l'incapacité d'accéder à l'éducation, aux soins de santé et d'assurer ses besoins quotidiens de base.

De plus, les avantages des systèmes de protection sociale vont au-delà de la protection des groupes vulnérables, puisqu'ils se sont avérés promouvoir de façon efficace une croissance économique renforcée et soutenue ainsi que la productivité<sup>2</sup>.

Pareillement, la protection sociale réduit les inégalités qui pourraient entraver la croissance économique et la mobilité sociale.

En tant que telle, la protection sociale a toujours été au centre des intérêts de la communauté mondiale. Par exemple, les Objectifs de développement durable (ODDs) annoncés par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2015 a mis l'accent sur l'importance des systèmes de protection sociale L'ODD 1.3 souligne la nécessité de « mettre en œuvre des mesures et systèmes de protection sociale pour tous adaptés au contexte national » et ce, afin d'éradiquer la pauvreté et de promouvoir l'égalité. En outre, les ODDs 3.8 et 8.b exprimaient aussi la nécessité d'assurer respectivement la couverture de santé universelle et d'élaborer une stratégie mondiale pour l'emploi des jeunes d'ici 2020.

---

2 Ostry, Mr. Jonathan David, Mr. Andrew Berg, and Mr.Charalambos G. Tsangarides. Redistribution, inequality, and growth. International Monetary Fund, 2014.

Pour mieux comprendre comment sont définis les systèmes de protection sociale ; ce rapport fera référence à des définitions de l'OIT, de la Banque mondiale, de l'UNICEF et de la Banque asiatique de Développement (BASD). Ces définitions renseigneront le processus de conceptualisation de la protection sociale dans le contexte jordanien.

Tout d'abord, l'OIT définit les systèmes de protection sociale comme « l'ensemble de politiques et programmes conçus pour réduire et prévenir la pauvreté et la vulnérabilité tout au long du cycle de la vie. La protection sociale comprend des avantages pour les enfants et les familles, la maternité et le chômage, les dommages corporels professionnels, la maladie, le grand âge, l'invalidité, les survivants ainsi que la prévention sanitaire. Les systèmes de protection sociale couvrent tous ces domaines d'intervention au moyen d'une combinaison de schémas contributifs (assurance sociale) et d'avantages de nature non contributive financés par les impôts, y compris l'assistance sociale<sup>3</sup>». Pareillement, la Banque mondiale définit la Protection sociale comme un ensemble de « politiques et programmes qui aident les personnes et les sociétés à gérer le risque et la volatilité, ce qui les protège de la pauvreté et de l'indigence par le biais d'instruments qui améliorent la résilience, l'équité et les opportunités<sup>4</sup>». De même, l'UNICEF s'y réfère comme « l'éventail des politiques et programmes requis pour réduire les conséquences de la pauvreté et l'exclusion tout au long de la vie ». La BASD fournit une définition plus globale, en se référant à la protection sociale en tant qu'« ensemble de politiques et programmes conçus pour réduire la pauvreté et la vulnérabilité en encourageant des marchés de l'emploi efficaces, en diminuant l'exposition des personnes aux risques et en renforçant leur capacité de se protéger contre les dangers et l'interruption ou la perte de revenus. La protection sociale consiste en cinq éléments majeurs : (i) les marchés de l'emploi, (ii), l'assurance sociale, (iii) l'assistance sociale, (iv) les microprojets et les projets à dimension locale pour protéger les communautés et (v) la protection de l'enfance<sup>5</sup> ».

Se fondant sur ce qui précède, le présent rapport conceptualise la protection sociale dans le contexte jordanien en s'appuyant sur quatre éléments principaux : (i) les dépenses sociales du gouvernement, (ii) l'accès à des services de santé de qualité, (iii) l'accès à une éducation de qualité, et (iv) une assistance sociale sous forme de transferts en liquidités.

L'article 6 de la Constitution jordanienne stipule que « L'Etat garantit à tous les Jordaniens le droit au travail et à l'instruction, dans la mesure de ses possibilités...» et que « la loi protège les mères, les enfants et les personnes âgées ». De même, il assure le soutien financier « des personnes handicapées ». Bien que la Constitution jordanienne établisse clairement que la loi devrait assurer la protection sociale des groupes vulnérables, il n'y a pas de définition spécifique, référentielle et commune de la protection sociale en Jordanie. En d'autres termes, il n'existe pas de définition claire

---

3 BIT. « Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019 Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable » (2017)»

4 Costella, Cecilia, and AdeaKryeziu. Resilience, equity, and opportunity: The World Bank's social protection and labor strategy 2012-2022-consultations report. No. 82582. The World Bank, 2012.

5 Asian Bank for Development Social Protection Framework, 2003

et contraignante de la protection sociale à laquelle les gouvernants pourraient se référer lorsqu'ils élaborent les politiques sociales. Par exemple, il manque à la « Stratégie nationale de Protection sociale - 2019-2025 »<sup>6</sup> une définition précise de la protection sociale bien que cet outil mette en exergue la nécessité de se concentrer sur trois principaux secteurs pour améliorer le régime de protection sociale en Jordanie. Tout d'abord, il s'agit d'augmenter les possibilités pour les familles jordaniennes de parvenir à l'autosuffisance, ensuite il faut garantir aux citoyens les soins de santé, l'éducation et les services sociaux et enfin il faut se concentrer sur l'assistance sociale ciblée pour permettre aux couches pauvres de la société d'assurer leurs besoins essentiels.

Si l'on se fonde sur ce qui précède, on pourrait avancer que le système de protection sociale en Jordanie se caractérise par deux aspects principaux : une approche conçue pour tenir compte de capacités limitées de l'Etat<sup>7</sup> et un manque d'engagement bien défini de l'Etat en matière de protection sociale qui puisse sous-tendre les politiques à mettre en œuvre. Par conséquent, cela se reflète sur l'efficacité, l'effectivité et la portée des systèmes de protection sociale jordaniens, qui feront l'objet des chapitres suivants.

### **III. Aperçu de l'histoire de la protection sociale en Jordanie**

#### **Le cadre légal et institutionnel**

Depuis la création Royaume hachémite de Jordanie, les relations entre le citoyen et l'Etat étaient régies par un contrat social rentier<sup>8</sup>. Cela supposait que les citoyens bénéficiaient d'avantages sociaux en contrepartie de leur loyauté envers le régime au pouvoir et il incombait donc à l'Etat de dispenser, entre autres des services sociaux, y compris l'instruction, les soins de santé, l'emploi dans le secteur public et autres services afin de s'assurer de la loyauté politique de ses sujets. Cependant, ces avantages sociaux ne faisaient pas partie d'un processus délibéré permettant de concevoir et de mettre en place un système de protection social universelle.

Si l'on devait examiner la structure institutionnelle de l'Etat jordanien, il ressortirait clairement qu'il n'est doté que d'une seule institution officielle chargée par la loi d'élaborer « un système global de sécurité sociale »<sup>9</sup>, à savoir le Ministère du Développement social.

---

6 La Jordanie n'avait pas une vision cohérente claire de la protection sociale avant cette stratégie

7 Comme indiqué, la Constitution jordanienne a précisé clairement que les politiques de protection sociale devaient être équilibrées en fonction des « capacités » de l'Etat.

8 Al-Ajlouni, Laith Fakhri, and Allison Spencer Hartnett. "Making the Economy Political in Jordan's Tax Revolts." Middle East Report Online (MERIP). <https://merip.org/2019/02/making-the-economy-political-in-jordan-tax-revolts> 24 (2019): 2019.

9 Lois et amendements du Ministère des Affaires sociales N°14 de 1956

Dans l'ensemble le ministère œuvre dans deux domaines principaux. Tout d'abord il organise des initiatives sociales et le travail d'associations sociales actives dans le pays. Ensuite il assure l'assistance sociale aux couches les plus défavorisées de la société. Cependant, le ministère n'a pas réussi à fonder un système de protection sociale universelle en Jordanie.

Outre le Ministère du développement social, il y a d'autres institutions de l'Etat qui pourraient être considérées comme partie intégrante du système de protection sociale en Jordanie. On peut citer les ministères de l'emploi, de la santé, de l'éducation ainsi que la Caisse de de sécurité sociale.

Les politiques de l'emploi relèvent de la compétence du Ministère de l'Emploi jordanien qui est légalement chargé de superviser et d'organiser le marché de l'emploi afin d'assurer la protection des droits du travail et de créer des emplois. Ce Ministère ne s'acquitte cependant pas de son mandat avec efficacité. Le Rapport 1 mondial sur le développement durable montre que les performances de 2020 pour la Jordanie en matière de protection « de droits fondamentaux<sup>10</sup> se chiffrait à 0,5/1 ». De plus, le marché de l'emploi jordanien est fortement informel. Ainsi, le Forum Stratégie de Jordanie estime que 41,4% des travailleurs sont des travailleurs informels<sup>11</sup>, ce qui signifie que 41,4% de la main-d'œuvre est dénuée des droits fondamentaux du travail comme l'assurance santé et la sécurité sociale. Cela illustre donc bien la défaillance du Ministère à remplir sa mission première.

En matière de santé, environ 6,5% du budget public jordanien pour 2019 ont été alloués au Ministère de la Santé. Toutefois, seuls 56% des Jordaniens ont bénéficié de l'assurance du Ministère de la Santé<sup>12</sup>. En Jordanie, les systèmes d'assurance santé – qu'ils soient privés ou publics – ne couvrent globalement que 72% de la population<sup>13</sup>. Toutefois, les citoyens jordaniens semblent malgré tout plus satisfaits de leur système de santé que les citoyens d'autres pays de la région MENA. Selon les autres données du Baromètre arabe, en 2019, 63% des Jordaniens disaient être complètement satisfaits ou satisfaits du système de santé, ce qui représente un pourcentage plus élevé qu'en Tunisie (39%), Algérie (32%) ou Maroc (18%).

Le Ministère de l'Education jordanien offre le libre accès à l'instruction primaire et secondaire mais seulement 73% de la population jordanienne ne fréquentent les écoles publiques (relevant du Ministère de l'Education et de UNRWA), alors que les 26% restants vont dans des écoles privées<sup>14</sup>.

---

10 <https://bit.ly/3zguoeV>

11 <https://bit.ly/3y8jxCl>

12 Département des statistiques

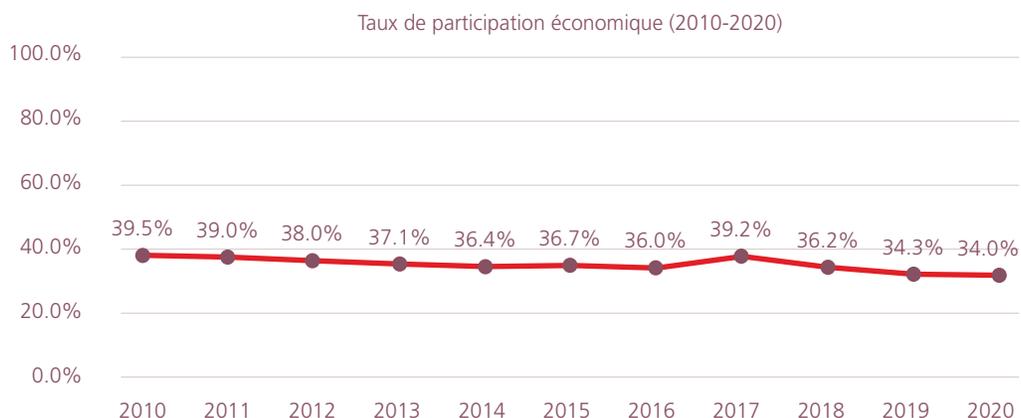
13 Département des statistiques

14 Rapport statistique du Ministère de l'Education, 2020

## IV. La situation socio-économique en Jordanie

La situation socio-économique générale en Jordanie manifeste des insuffisances importantes concernant le système de protection sociale. Au cours des dix dernières années, la Jordanie a souffert d'une situation socioéconomique délicate qui a révélé la fragilité des politiques sociales du pays, y compris la protection sociale. Actuellement, le taux de chômage global s'élève à 25%<sup>15</sup>. Bien que 62% de la population jordanienne (en âge de travailler) soit âgée de 15 à 65 ans, la Jordanie a dans l'ensemble un taux extrêmement faible de participation économique qui s'est chiffré à 34% à la fin de l'année 2020 comme l'indique le Graphique 1. D'après les données de l'OIT relatives à la main-d'œuvre, en 2019, la Jordanie avait le taux de participation masculine la plus basse sur le marché de l'emploi dans la région MENA, à savoir 63,8%. Ce taux est inférieur à celui de la Tunisie (68,9%) ; du Maroc (70,1%), de l'Egypte (71,1%) et de l'Arabie saoudite (78,4%). Plus important encore, la Jordanie avait pour la même année le troisième taux le plus bas de participation féminine sur le marché de l'emploi dans le monde, soit 14,6%, la plaçant seulement devant le Yémen et l'Irak.

**Graphique 1 : Le taux de participation au marché du travail est à la baisse**



Source : Etude du Département jordanien des Statistiques, de l'Emploi et du Chômage, 2020

Les statistiques relatives au marché du travail ci-dessus révèlent des problèmes structurels qui entravent l'accès au marché du travail des Jordaniens. En fait, ces insuffisances s'expliquent par les défaillances du système de protection sociale et l'absence d'un Etat providence. Ces insuffisances

15 T1/2020 Données sur l'emploi et le chômage, Département des Statistiques.

auraient été moins aiguës s'il y avait eu une politique sociale qui fonctionne. Les raisons pour lesquelles de nombreux Jordaniens ont des réticences à rejoindre le marché du travail s'expliquent par un secteur informel important ; un transport public insuffisant et l'absence d'un environnement de travail décent ainsi que de protections du droit du travail valables. Concernant les taux élevés du chômage, ils s'expliquent également par le système déficient d'éducation formelle en Jordanie.

Socialement parlant, le taux de pauvreté en Jordanie a atteint environ 15,7% en 2018<sup>16</sup> et d'après la Banque mondiale <sup>17</sup> il devrait augmenter de 11% en raison de la pandémie de la COVID 19. Dans le même contexte, 75,8% des travailleurs du secteur formel en Jordanie gagnent moins de 600 JOD, soit l'équivalent de 846,3 USD<sup>18</sup>. Ce niveau de revenus, conjugué à l'environnement social et économique général ne permet pas aux Jordaniens d'être plus économiquement actifs. Ce faisant, leurs possibilités de mobilité sociale sont limitées et il est de plus en plus difficile pour eux de mener une vie décente en l'absence de biens et services publics.

Il est par conséquent indéniable que la Jordanie est confrontée à une situation socioéconomique complexe qui s'explique par la faible efficacité du système de protection sociale qui pourrait servir de régulateur en vue d'éviter aux plus vulnérables de tomber dans la pauvreté après la pandémie de la COVID 19.

### Dépenses sociales en Jordanie

Comme cela a déjà été mentionné, ce rapport se concentre sur les dépenses sociales afférentes à la santé, l'éducation et l'assistance sociale. Entre 2008 et 2020, le gouvernement de Jordanie a dépensé en moyenne 19,4% de son budget annuel sous forme de dépenses sociales (mises à part les dépenses consacrées aux subventions<sup>19</sup>).

---

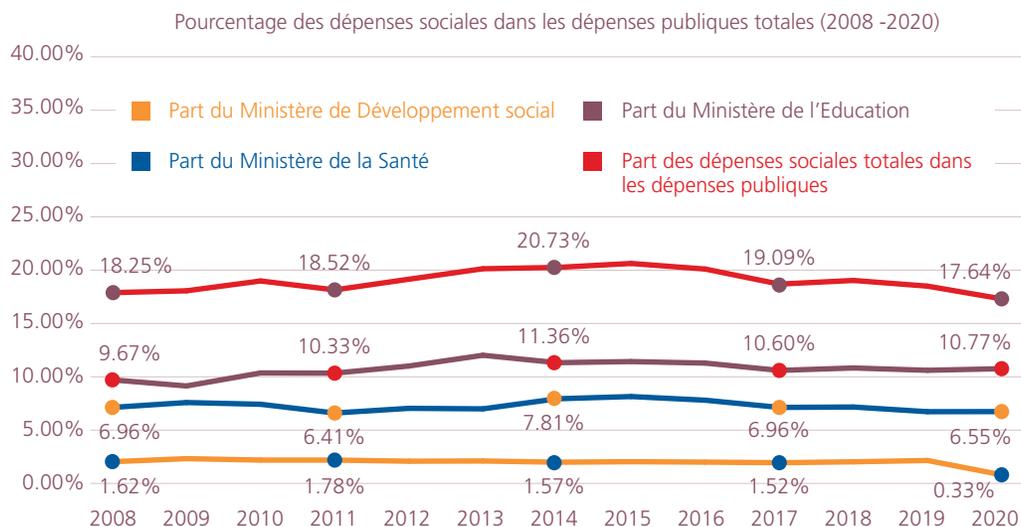
16 <https://bit.ly/3yb4toE>

17 <https://bit.ly/370Mrem>

18 Rapport annuel de la Caisse de Sécurité sociale, 2019

19 Les dépenses consacrées aux subventions ne sont pas clairement indiquées dans les publications sur les données budgétaires gouvernementales

## Graphique 2: Les dépenses sociales sont relativement inférieures à leur niveau en 2010



Source : Social security Corporation, annual report 2019.

Le gouvernement jordanien a dépensé environ 10,7% du budget annuel de l'éducation (Graphique 2), en en faisant le secteur qui reçoit le montant le plus élevé des dépenses sociales, avec une dotation totale constituant environ 3,35% du PIB<sup>20</sup>. Bien que ce taux corresponde à la dépense sociale la plus élevée (en pourcentage du PIB), il demeure moins élevé qu'au Maroc (5,3%), en Tunisie (6,6%) et en Egypte (3,8%) et les résultats scolaires en Jordanie demeurent moyens ou faibles. Comme en atteste le Tableau 2, les élèves jordaniens ont enregistré des performances inférieures à la moyenne mondiale pour les trois parties du test PISA 2018<sup>21</sup>.

**Tableau 2 : Résultats des élèves jordaniens au test PISA**

	Résultats en Jordanie	Moyenne mondiale
Lecture	419	466
Math	400	468
Science	429	458

Source : <https://bit.ly/37jxXVk>

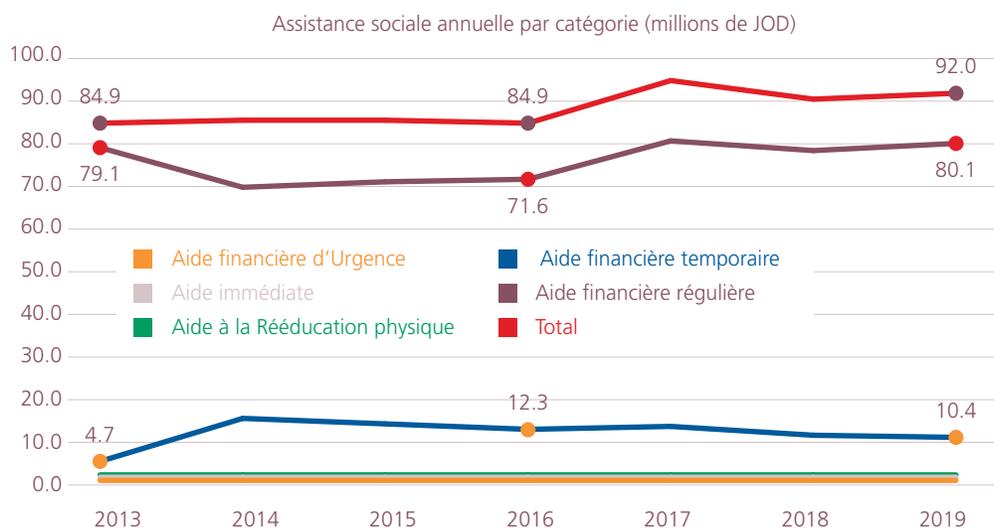
20 D'après les statistiques de 2020.

21 <https://bit.ly/37jxXVk>

La santé se situe au deuxième rang des dépenses publiques, selon les données budgétaires officielles. De 2008 à 2020, le Ministère de la Santé a reçu environ 7,1% du budget annuel public ; ce qui correspond à 2,04% du PIB 2020. Cette dépense se reflète dans les taux de satisfaction relativement élevés des Jordaniens concernant leur système de santé par rapport à d'autres pays de la région MENA (63% sont totalement satisfaits ou satisfaits).

En termes d'assistance sociale en liquidités ; le Ministère du Développement social<sup>22</sup> obtient environ 1,6% des dépenses publiques annuelles en Jordanie comme le montre ci-dessus le Graphique 2. Cela comprend les dépenses courantes et en capital des activités du Ministère, ce qui révèle que ce budget est sous-budgétisé en comparaison de celui des autres Ministères. Les données disponibles sur l'assistance sociale montrent que l'assistance sociale directe annuelle a coûté en moyenne au gouvernement jordanien une moyenne de 88 ,4 millions de JODs (2013-2019), ce qui constitue approximativement 1,1% des dépenses totales annuelles du gouvernement.

### Graphique 3: Types de d'aides financières en Jordanie



Source: Rapports annuels du Fonds national d'entraide jordanien (2015 -2019)

22 Le ministère est chargé de distribuer répartir l'assistance sociale par l'intermédiaire du Fonds national d'entraide

Comme le montre ci-dessus, le Graphique 3, l'assistance sociale directe en Jordanie se répartit en cinq catégories principales comme suit :

1. Aide financière régulière : aide financière mensuelle distribuée aux ménages dans le besoin en butte permanente à la pauvreté et au manque. Ces transferts mensuels varient de 50 à 200 JODs selon la situation économique et sociale du ménage bénéficiaire.
2. Aide financière temporaire : aide financière mensuelle servie aux ménages en proie à la pauvreté et au manque de façon temporaire. Ces transferts mensuels se chiffrent à une fourchette de 50 à 200 JODs, selon la situation économique des ménages bénéficiaires.
3. Aide d'urgence : ce type d'aide financière est fourni aux ménages qui nécessitent une aide urgente en raison de circonstances exceptionnelles comme un déplacement forcé, des catastrophes naturelle ou d'autres situations d'urgence ou imprévues.
4. Aide immédiate : Il s'agit d'un transfert financier unique alloué aux ménages qui ont besoin d'une somme d'argent donnée pour faire face à la survenue d'un problème financier.
5. Aide à la rééducation physique : c'est un transfert financier unique limité à 600 JOD attribué aux malades ou personnes à besoins spécifiques pour les aider à acheter des équipements médicaux.

## **V. Les défis du financement de la protection sociale en Jordanie**

Le système de protection jordanien se heurte à plusieurs problèmes économiques et politiques. Les problèmes politiques, comme le clientélisme, le tribalisme et la mauvaise gestion du développement local sont tenus pour principaux obstacles à la mise en place en Jordanie d'un système de protection sociale global, efficace et tangible. Les questions économiques comme la faible capacité fiscale et la nécessité de mener des réformes d'assainissement budgétaire sont considérés comme des défis majeurs. Ce chapitre analysera ces questions en profondeur ainsi que leur incidence sur le système de protection sociale jordanien.

## Les défis politiques du système de protection sociale

Les défis économiques et budgétaires qui entravent la mise en place d'un système de protection sociale effectif en Jordanie sont étroitement liés aux difficultés politiques car celles-ci sont à l'origine de ces défis. Comme susmentionné, « dès les premières décennies d'existence de l'Etat jordanien, le régime hachémite a entretenu un vaste contrat social qui mettait à l'abri l'élite au pouvoir des revendications d'inclusion politique en fournissant des emplois gouvernementaux aux groupes électoraux clefs. Le gouvernement recourait à l'aide de fonds étrangers pour subventionner les biens de première nécessité et élargir le secteur public pour doper l'emploi national. Dans ces conditions, les citoyens toléraient de disposer de droits politiques insignifiants en échange de fonctions étatiques et de patronage économique<sup>23</sup> ». De même, « (Tell 2013) montre que depuis la période coloniale en Jordanie, le gouvernement jordanien avait pour coutume d'acheter les chefs de tribu pour qu'ils participent à assurer la sécurité de la monarchie nouvellement installée<sup>24</sup> ». De plus, cette approche clientéliste fut aussi pratiquée plus tard par la communauté industrielle dès lors « qu'elle était devenue la principale bénéficiaire des subventions industrielles et des marchés publics et développait un intérêt direct vis-à-vis de l'afflux continu de l'aide et des liens politiques étroits de l'Occident » (Tell 2013). Simultanément, (Rodriguez 2018) avançait que les organisations tribales jouaient un rôle de client dans une relation client-patron en Jordanie. De même, elle affirmait que les tribus elles-mêmes jouaient un rôle de sous-patrons pour leurs propres clients. Le même argument a été proposé par (Kao 2015)<sup>25</sup>.

Un tel modèle de clientélisme a façonné les politiques de développement en Jordanie pendant des années. Ainsi, au lieu d'être allouées aux systèmes de protection sociale universelle et aux projets de développement prioritaire, les ressources de l'Etat sont déviées au profit des élites qui tiennent leur légitimité de leur influence et pouvoir au sein de leur circonscription par le biais des politiques tribales. En outre, le modèle patron-client a détourné les objectifs des institutions de protection sociale destinés à protéger les personnes vulnérables en les transformant en outils pour « la reproduction des relations de pouvoir existants ». Ce faisant, « le système formel de protection sociale est devenu à la fois extrêmement résilient et inefficace dans la lutte contre la pauvreté et l'inégalité<sup>26</sup> ».

Par conséquent, les politiques sociales et de développement n'étaient pas conçues pour éliminer les problèmes existants ou obtenir les meilleurs résultats économiques et sociaux possibles. Elles étaient essentiellement sous-tendues par la nécessité de satisfaire les chefs de tribus et autres personnes influentes susceptibles d'infléchir la conception des politiques publiques et capables de contrôler

---

23 Laith Fakhri Al-Ajlouni, Allison Spencer Hartnett "Making the Economy Political in Jordan's Tax Revolts," Middle East Report Online, February 24, 2019.

24 Tell, Tariq. *The Social and Economic Origins of Monarchy in Jordan*. Springer, 2013.

25 Kao, Kristen Elaine. *Electoral Institutions, Ethnicity, and Clientelism: Authoritarianism in Jordan*. University of California, Los Angeles, 2015.

26 Cerami, Alfio. "Social Protection and the Politics of Anger in the Middle East and North Africa." *Social Policies* 2, no. 1 (2015): 117-138.

le secteur public à travers leurs réseaux clientélistes. De ce fait, la hiérarchisation des dépenses publiques en Jordanie était essentiellement liée à la satisfaction des élites au pouvoir et de leurs sujets dans les différentes circonscriptions jordaniennes. Ces dépenses inefficaces et cette conception de politiques clientéliste ont eu une influence négative sur les politiques de redistribution en Jordanie et ont engendré l'affaiblissement de la capacité de l'Etat qui a son tour a entravé la création d'un système de protection sociale universel.

## Les défis économiques

L'espace fiscal de l'Etat jordanien a considérablement affecté le système de protection sociale. En effet, la Jordanie est aux prises avec un déficit budgétaire chronique depuis plus de 20 ans. En 2020, par exemple le déficit budgétaire jordanien représentait 7,4% du PIB après réception de dons et à 10,5% du PIB si l'on en exclut les dons. Ce déficit a provoqué une poussée de la dette publique au cours des dernières années qui est passée d'environ 54,5% du PIB en 2010<sup>27</sup> à approximativement 101,2% du PIB en 2020<sup>28</sup>. Ces taux étaient en augmentation malgré la mise en œuvre des programmes de consolidation budgétaire appuyés par le FMI en Jordanie, comme nous l'expliquerons plus tard dans ce document. Nous avons établi que malgré la mise en œuvre de ces programmes le pourcentage du service de la dette par rapport au PIB était passé de 3,8% en 2010 à 9,4% en 2020.

La forte dette publique et les déficits budgétaires chroniques ont contraint le gouvernement jordanien à ne laisser que peu de place à la manœuvre budgétaire dans sa gestion des dépenses publiques. Cependant, il est possible de créer de la place en procédant à la révision des normes de dépenses publiques (comme les dépenses de sécurité) et la conduite des réformes politiques qui élimineraient les pertes dues au clientélisme et à la corruption. Ainsi, les intérêts des prêts de la dette publique représentaient 17,8% de l'ensemble des revenus publics (y compris les crédits) et 13,6% du total des dépenses publiques du budget du gouvernement jordanien en 2020.<sup>29</sup>

Dans le même ordre d'idées, en 2020 les salaires et pensions des fonctionnaires représentaient presque 23,8% des revenus publics du gouvernement jordanien et presque 18,1% des dépenses totales du gouvernement. En outre, la Jordanie dépense des sommes importantes au titre de la sécurité et des activités militaires, les dépenses militaires représentant en effet 37,5% de l'ensemble des revenus de l'Etat en 2020 et 28,6% des dépenses totales du gouvernement.<sup>30</sup>

---

27 <https://bit.ly/3yqkNBL>

28 <https://bit.ly/3fysLlb>

29 <https://bit.ly/3lwhZQ7>

30 <https://bit.ly/3rVbCXw>

Par conséquent, 83,6% des revenus du gouvernement jordanien et 60,3% des dépenses sont consacrés à des postes rigides qu'ils soient économiques (salaires et intérêts des prêts) ou fonctionnels (dépenses militaires et de sécurité)<sup>31</sup>. De ce fait, des réformes fiscales structurelles à long termes sont requises en Jordanie pour renforcer les dépenses sociales en Jordanie afin de réduire la dette publique, le service de la dette, les coûts afférents aux fonctionnaires et les dépenses de sécurité et militaires.

Ces réformes ne devraient pas être seulement conditionnées aux dépenses car le gouvernement jordanien fait face à des problèmes plus compliqués ayant trait à la mobilisation des revenus publics. A titre d'exemple, le pourcentage des revenus fiscaux par rapport au PIB (effort fiscal) en 2019 s'élevait à peu près à 14,8%. Ce taux est inférieur à celui de nombreux pays dans la région, y compris l'Égypte (15,4%), la Turquie (17,1%), le Maroc (22,3%) et la Tunisie (22,8%)<sup>32</sup>. Ces données chiffrées indiquent que le gouvernement jordanien n'est efficace ni pour le recouvrement des impôts, ni pour la gestion de l'évasion fiscale. Le gouvernement dispose d'une marge de manœuvre pour augmenter la mobilisation fiscale mais cela requiert une volonté politique et une meilleure justice fiscale en cessant progressivement de dépendre des impôts régressifs (taxes sur les ventes ou autres impôts indirects) au profit d'impôts plus progressifs et directs. Par exemple, en 2018, une réforme de l'impôt sur le revenu appuyée par le FMI a engendré des protestations dans la capitale Aman. Cette contestation émanait essentiellement des syndicats professionnels et du secteur privé qui considéraient que les réformes étaient très sévères en matière d'évasion fiscale<sup>33</sup>. Dans ce cas, si le gouvernement avait été capable d'appliquer la législation en persuadant le public que cette réforme améliorerait la justice fiscale, il aurait été plus simple de faire adopter la réforme sur le plan politique. Cela indique aussi la nécessité d'assurer et de garantir une justice fiscale en Jordanie afin d'accroître la disponibilité des citoyens à payer des impôts.

L'examen de la structure des revenus fiscaux en Jordanie révèle que le régime de recouvrement des impôts en Jordanie a plusieurs est inefficace à plus d'un égard. Par exemple, les revenus fiscaux en Jordanie ne se concentrent que sur une seule source, à savoir les taxes sur les ventes (imposition indirecte). En 2019, les taxes sur les ventes ont constitué 70,6% de l'ensemble des revenus fiscaux prélevés par le gouvernement (voir Graphique 4). En outre, les revenus fiscaux perçus auprès des entreprises individuelles (0,9%) sont très bas en comparaison de l'activité économique et de la taille de ce secteur de l'économie jordanienne, dans la mesure où les PME (petites et moyennes entreprises) constituent 95% des entreprises commerciales en Jordanie.<sup>34</sup> Ces revenus ne représentent cependant que 0,9% des impôts en Jordanie contre 16,8% payés par les grandes sociétés qui ne comptent que pour 5% des entreprises économiques jordaniennes.

---

31 Calculs de l'auteur basés sur les données officielles

32 <https://bit.ly/3rZ74Qe>

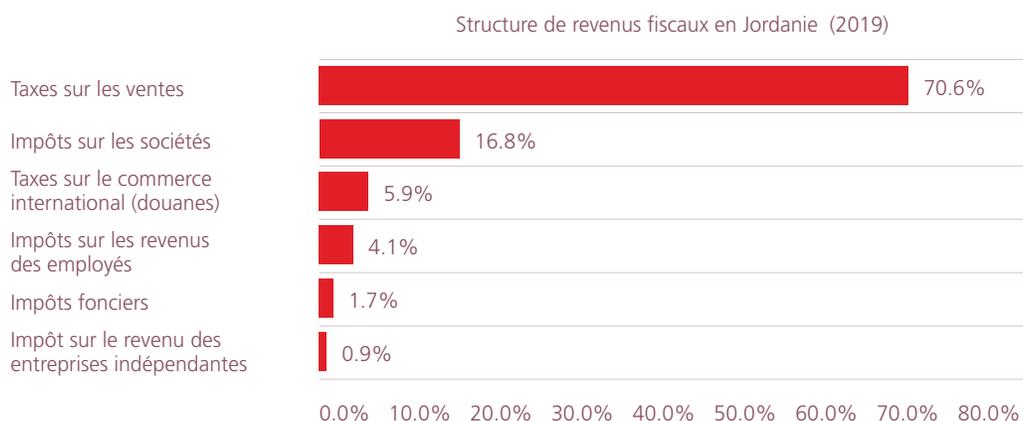
33 <https://bit.ly/3Ha8Kxf>

34 <https://bit.ly/3Cgt8ud>

Ces variations dans les sources de revenus fiscaux témoignent d'une évasion fiscale considérable de la part des PME. Selon les estimations officielles, le gouvernement perd chaque année environ 1,128 milliard de dollars de revenus fiscaux en raison de l'évasion fiscale<sup>35</sup>, soit 17% des revenus fiscaux collectés par an. Ces distorsions du régime fiscal s'expliquent par les solutions faciles de recouvrement fiscal adoptées par le gouvernement. Cela signifie qu'il est plus simple pour le gouvernement d'accroître ses revenus fiscaux en augmentant les taxes sur les ventes au lieu de prélever des impôts sur le revenu. Il est aussi soutenu que les politiques du FMI encouragent cette approche gouvernementale car les gouvernements ont habituellement tendance à recourir à des sources faciles de recouvrement d'impôts afin de satisfaire aux exigences du FMI qui préconise d'accroître les recettes publiques et de réduire les déficits budgétaires et les niveaux de la dette publique<sup>36</sup>.

Ce caractère informel est l'un des facteurs qui empêchent la mise en place d'un système de protection sociale plus efficace. Il en découle que les travailleurs sont non seulement privés de leurs droits à la sécurité sociale et à l'assurance santé mais que les revenus fiscaux sont également moindres et de ce fait que les ressources susceptibles de financer le système de protection sociale en Jordanie sont réduites. De ce fait, la taille du secteur informel doit être réduite.

#### Graphique 4: La taxe sur les ventes représente les deux-tiers des revenus fiscaux



Source : Ministère des finances, Bulletin mensuel, Février 2020, Jordanie.

Le graphique ci-dessus illustre les défis structurels qui font face au gouvernement jordanien en raison de sa capacité fiscale. Ils sont de deux ordres : en premier lieu la rigidité des dépenses gouvernementales et en second lieu l'inefficacité dans le recouvrement des impôts. Tant que ces deux problèmes ne seront pas résolus, le gouvernement jordanien n'aura pas la capacité fiscale requise pour améliorer son système de protection sociale.

35 <https://bit.ly/3Cgv4mt>

36 <https://bit.ly/3zrEjgW>

## VI. Le FMI en Jordanie

Les relations de la Jordanie avec le FMI remontent à 1989 lorsque la Jordanie a demandé l'assistance du FMI après une sévère crise économique qui avait sévi dans le pays dans les années 80's. Le premier Accord de confirmation) a été signé en 1989 en vue de réduire le déficit de la balance. Cet Accord a été suivi par la suite de six autres accords jusqu'à ce que la Jordanie « passe l'examen de passage » de ces programmes pour la première fois en 2014<sup>37</sup>

Harrigan et al (2026) a divisé ces accords de réforme en trois phases : (i) « la première phase consistait en une brève période de libéralisation du secteur financier, du compte de capitaux et du régime du taux de change qui s'est soldée par une crise jumelée du secteur bancaire et monétaire. (ii) La deuxième phase, de 1992 à 1999, s'est caractérisée par la stabilisation de la macroéconomie et un processus limité de réforme structurelle s'accompagnant d'un court redressement du taux de croissance au milieu des années 90's. (iii) La troisième phase, de 2000 à 2004, a été marquée par un effort de réforme plus concerté sous le nouveau régime du Roi Abdullah II ainsi qu'un taux annuel de croissance du PIB de 5,4%.<sup>38</sup>

Après avoir réussi à honorer ces programmes, l'économie jordanienne s'est améliorée. Le taux de croissance économique moyen pendant la période 2004 à 2008 se situait aux alentours de 7%<sup>39</sup>. Cependant, la crise financière mondiale et les troubles dans la région qui ont suivi le Printemps arabe, combinés avec la mauvaise gestion des ressources en Jordanie ont causé une crise financière et économique dans le pays après 2011. Le taux de croissance économique moyen en Jordanie, de 2011 à 2018, était de 2,2%. De plus, les taux de chômage et de la dette publique étaient montés en flèche.

De ce fait, le gouvernement jordanien fut obligé de demander à nouveau l'aide du FMI et signa donc « un Accord de confirmation (SBA) pour une durée de 36 mois » avec le FMI en 2012. Cet Accord visait à appuyer les réformes fiscales et le secteur de l'électricité et la Jordanie a reçu deux milliards de dollars américains pour la mise en œuvre de ces réformes. Elles incluaient « l'ajustement fiscal soutenu par des réformes fiscales et des dépenses ainsi que des réformes globales dans le secteur de l'électricité en vue de permettre à la Société nationale d'électricité (NEPCO /National Electric Power Company) de recouvrer ses dépenses à nouveau<sup>40</sup> ». A cet effet, gouvernement jordanien a dû supprimer les subventions à l'électricité pour les ménages qui consommaient plus de 600 kilowatts

---

37 <https://bit.ly/3fBi5K>

38 Harrigan, Jane, Hamed El-Said, and Chengang Wang. "The IMF and the World Bank in Jordan: A case of over optimism and elusive growth." *The review of international organizations* 1, no. 3 (2006): 263-292.

39 <https://bit.ly/3kmPja4>

40 <https://bit.ly/3xFJ3ip>

par mois<sup>41</sup> en sus de la libéralisation des prix des carburants<sup>42</sup>;

En 2016, la Jordanie a signé un Mécanisme élargi de crédit » (EFF) de 36 mois avec le FMI. Cet accord avait pour objectif de soutenir le calendrier de la réforme en Jordanie en accord avec la vision de 2025. Les principales réformes requises pour en œuvre cet Accord avaient essentiellement trait à la consolidation de des avancées fiscales ; l'amélioration du milieu des affaires et la promotion de l'emploi<sup>43</sup>.

Au titre de cet Accord, la consolidation fiscale arrêtée ciblerait la réduction des « taxes sur les ventes et les exemptions douanières et réviserait également la loi sur l'impôt sur le revenu ». Le FMI a insisté sur « la nécessité de parvenir au recouvrement des coûts opérationnels » pour l'électricité et la consolidation des « finances de la Compagnie des eaux jordanienne<sup>44</sup> », ce qui signifiait la suppression des subventions de l'eau et l'électricité. Il n'est cependant pas encore clair combien le gouvernement jordanien pourrait dégager d'économies avec cette mesure. Les responsables avancent que l'élimination des subventions de l'électricité permettrait de réduire la dette de la dette de la Compagnie des eaux jordanienne (NEPCO).

En janvier 2020, deux mois seulement après que la pandémie de la COVID ait frappé en Jordanie, les autorités ont signé le dernier Mécanisme élargi de crédit avec le FMI pour une durée de quatre ans. Cet Accord avait pour principal objectif d'améliorer la compétitivité du milieu des affaires et la croissance inclusive. Contrairement aux accords précédents, ce dernier ne se concentrait pas sur la réforme fiscale hormis la lutte contre l'évasion fiscale et la réforme du fisc afin d'améliorer le recouvrement des impôts<sup>45</sup>.

## **Le FMI et la fiscalité en Jordanie**

Comme tout programme conventionnel du FMI, l'assainissement budgétaire et la réforme du fisc étaient cruciales dans la stratégie en Jordanie après 2011. En général, le FMI « a accueilli avec satisfaction » la majorité des mesures d'assainissement budgétaire prises par le gouvernement jordanien durant la décennie 2011-2021. Ainsi ; en 2012, le FMI s'est félicité « des efforts des autorités en vue d'augmenter les recettes. De plus, il appuie leur volonté d'éliminer les exemptions de taxes inefficaces et les privilèges qui réduisent la base fiscale ainsi que l'élargissement de la couverture du système fiscal (y compris par le biais des taxes de rénovation foncières) afin de mieux

---

41 <https://www.ammonnews.net/article/162776>

42 <https://bit.ly/3krmycq>

43 <https://bit.ly/3yFVqMm>

44 <https://bit.ly/2VOHQbi>

45 <https://bit.ly/2X7bmJJ>

cibler les riches contribuables<sup>46</sup> ». En 2012, ces mesures étaient censées rapporter environ 1,2% du PIB en revenus additionnels (0,9% résultant de la levée de l'exemption fiscale, 0,3% des taxes sur les articles de luxe, 0,2% sur les recettes non fiscales). En fait, ces mesures ont été saluées la même année par le Conseil d'administration du FMI. Néanmoins, il a affirmé « qu'un assainissement budgétaire serait encore nécessaire à moyen terme pour permettre aux balances extérieure et fiscale de retrouver un niveau stable »<sup>47</sup>. Paradoxalement, au cours de la même année, le FMI mettait le doigt sur la nécessité de baisser « le fardeau fiscal sur les marchés des biens et de l'emploi » « ce qui peut contribuer à créer des emplois et à diminuer le chômage<sup>48</sup> ». Le FMI explique les faibles recettes publiques en Jordanie par « un fisc faible, des recettes non fiscales en déclin et aussi une économie au ralenti »<sup>49</sup>. En outre, il avance que la réduction des tarifs en raison des accords commerciaux a mené à une baisse des revenus<sup>50</sup>. Le FMI a aussi fait valoir que « les préoccupations relatives aux tensions sociales » avaient mené à « mettre un frein aux plans de consolidation » durant la période allant de 2012 à 2014. Cependant, bien que le FMI soit conscient des tensions sociales causées par les mesures d'assainissement budgétaire, il a avancé que l'assainissement budgétaire et la réduction des subventions entre 2012 et 2014 « affectaient surtout les banques, les hôtels, les télécommunications, les ménages riches et les non-Jordanais ». De ce fait, « il appelle à des ajustements plus larges « pour minimiser les distorsions et maintenir la compétitivité » ce qui a eu à son tour un formidable impact sur les classes moyennes et plus défavorisées en Jordanie.

Pendant la période de cette étude (2011 - 2021), deux lois relatives à l'impôt sur les revenus soutenus par le FMI ont été soumises par le gouvernement et mises en œuvre. En 2014, le gouvernement a approuvé une loi sur l'impôt sur le revenu qui était censée augmenter la part des revenus fiscaux du PIB de 2,5% si elle se conjugait avec des réductions fiscales selon les normes du FMI<sup>51</sup>. Cependant, en dépit des attentes du FMI et de la mise en œuvre de ces réformes, la proportion des recettes fiscales du PIB avait à peine augmenté de 0,5% entre 2014 et 2018 comme le montre le Graphique 5 ci-après.

En outre, les données disponibles indiquent qu'en 2016, le gouvernement jordanien a augmenté les prix du carburant ; des cigarettes, des vêtements et de l'alcool en réduisant les taxes sur les ventes et les exemptions douanières<sup>52</sup>.

La même approche en matière d'imposition en Jordanie a continué d'être pratiquée en 2018. Le Conseil d'administration « a appuyé l'assainissement budgétaire progressif et stable. Ils ont été

---

46 IMF-Jordan Article IV consultation, May 2012 (IMF Country Report No. 12/119)

47 IMF Executive Board conclusion of the 2012 Article IV Consultation with Jordan, April 2020.

48 IMF-Jordan Article IV consultation, May 2012 (IMF Country Report No. 12/119)

49 IMF-Jordan Article IV consultation, June 2014 (IMF Country Report No. 14/152)

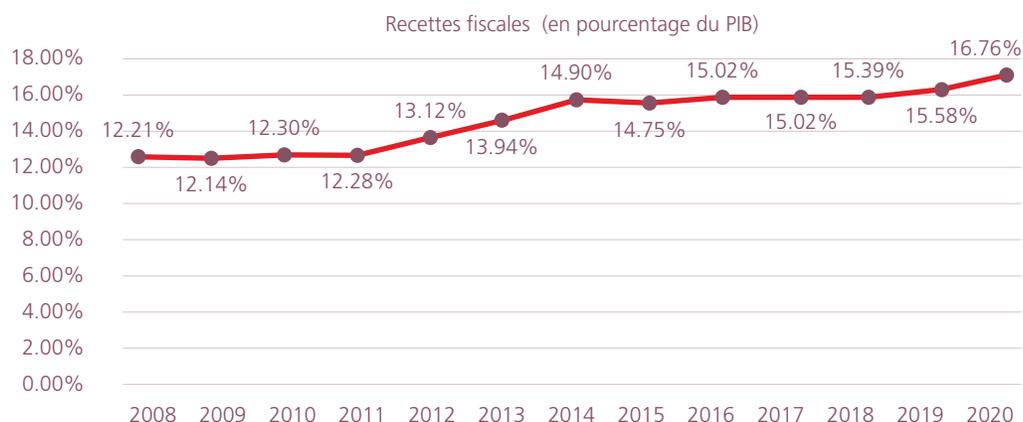
50 Cela montre les incohérences des politiques du FMI ; le FMI a salué la libéralisation du commerce plus tôt dans les années 2000s

51 IMF-Jordan Article IV consultation, June 2014 (IMF Country Report No. 14/152)

52 Jordan's official gazette, issue 5411, 21/7/2016.

encouragés par l'engagement pris par les autorités à poursuivre la suppression des exemptions sur les taxes générales sur les ventes et les droits de douane<sup>53</sup> ». Cela s'est traduit par la levée de davantage d'exemptions sur les taxes des ventes dans le budget général du gouvernement jordanien pour l'année 2018. De plus, cela a conduit à une nouvelle loi fiscale sur les revenus qui avait pour essentiellement pour but de « réduire les seuils d'imposition sur le revenu pour les individus et familles dans le sens des normes internationales<sup>54</sup> ». Pareillement, ces réformes n'ont pas mené à des augmentations conséquentes des recettes fiscales du gouvernement de Jordanie comme le montre le Graphique 5.

### Graphique 5 : Le rapport revenus fiscaux sur PIB a augmenté lors de la dernière décennie



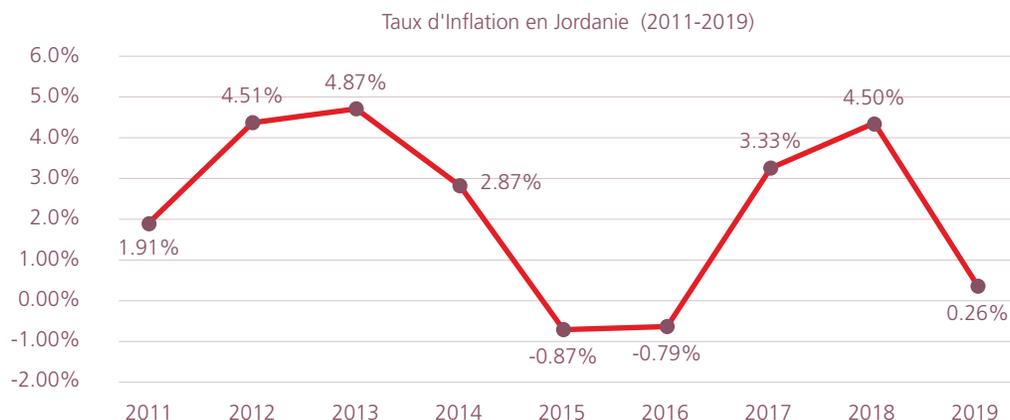
Source : données du Ministère des Finances.

Dans l'ensemble, l'approche en matière d'imposition en Jordanie était axée autour du recouvrement de nouveaux impôts et de la levée des exemptions fiscales. Ces politiques étaient associées à des augmentations des taux d'inflation entraînant une réduction du pouvoir d'achat des Jordaniens et de leurs revenus disponibles. Le graphique suivant montre des poussées d'inflation lors des périodes ayant connu l'introduction de nouveaux impôts et la suppression d'exemptions fiscales.

53 IMF Executive Board conclusion 2017 Article IV Consultation with Jordan

54 IMF-Jordan Article IV consultation, July 2017 (IMF Country Report No. 17/231)

## Graphique 6 : Le taux de l'inflation danse sur le rythme des réformes fiscales



Source : données du Département des Statistiques jordanien

## L'impact des conditionnalités du FMI et du système de protection sociale en Jordanie

### Conditionnalités ou suggestions : la Jordanie dispose-t-elle d'une marge de manœuvre en matière de politiques économiques

En général, les accords du FMI avec la Jordanie supposent deux types de conditionnalités. Tout d'abord, « des critères de performance quantitatifs » qui préétablisent « des conditions spécifiques et mesurables aux prêts du FMI qui sont toujours tributaires de variables macroéconomiques sous le contrôle des autorités. Ces variables comprennent les agrégats monétaires et de crédit, les réserves internationales, les balances fiscales et les emprunts extérieurs<sup>55</sup> ». Ensuite, les Repères structurels qui inclut « les mesures de réformes qui sont souvent non quantitatives mais sont indispensables pour atteindre les objectifs du programme sont destinées à servir de marqueurs pour évaluer la mise en œuvre des programmes<sup>56</sup> ».

Dans le cas de la Jordanie, les Critères de performance quantitatifs comprenaient la réduction de la dette, la réduction du déficit fiscal, l'amélioration des recettes fiscales et le maintien de la stabilité monétaire. Par ailleurs, les repères structurels incluaient des mesures plus spécifiques comme l'intégration du « Département des impôts sur le revenu et les ventes au sein d'un Département des recettes dédié et la mise en place en 2004 d'une direction provisoire chargée de superviser les bureaux » des contribuables de grande ou moyenne importance <sup>57</sup>».

55 <https://bit.ly/3yl9x44>

56 <https://bit.ly/2VRpcQ0>

57 <https://bit.ly/3xGkZL>

Avant 2016, les consultations de l'Article IV entre le FMI et les autorités jordaniennes montrent que le FMI se consacrait davantage à l'appui des réformes profondes structurelles ayant recours aux repères structurels de pair avec les Critères de performance quantitatifs conventionnels de la dette et de la réduction du déficit fiscal. Cependant, après 2016, les conditionnalités du FMI représentaient soit une poursuite des réformes déjà demandées au sein des programmes précédents, soit des réformes moins structurelles qui ont essentiellement trait à la réforme de la gestion financière publique, et ce en améliorant la transparence et l'efficacité du recouvrement d'impôts. De plus, le FMI a appuyé davantage l'établissement de filets de sécurité sociale après 20016. Néanmoins ce changement n'a pas eu d'impact notable sur l'amélioration du système de protection sociale en Jordanie.

Le Tableau 3 ci-dessous passe en revue les principales mesures de réformes structurelles (conditionnalités) requises par le FMI depuis 2004 et suit leurs changements et incidences.

**Tableau 3: Conditionnalités requises par le FMI depuis 2004**

Article IV de la consultation (Année)	Accord type	Type de Conditionnalités	Mesures requises
2004	Accord de confirmation	Critères de performance quantitatifs	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Réduction de la dette publique et rééquilibrage de sa composition au profit de la dette intérieure.</li> <li>2. Augmentation des prix des produits du pétrole and d'autres taxes en avril 2004 pour atteindre l'objectif de déficit budgétaire de 3.9% of PIB.</li> </ol>
		Repères structurels	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Appel de nouvelles recrues militaires au service de la Caisse de Sécurité sociale (SSC) et et restrictions des critères d'éligibilité des pensions militaires.</li> <li>2. A la date de mars 2004, intégration des Départements des impôts sur le revenu et les ventes au sein d'un Département des recettes dédié et la mise en place d'une direction provisoire chargée de superviser les bureaux des contribuables de grande - ou moyenne importance</li> <li>3. Mise en place d'un plan de vérification aux comptes fondé sur le risque pour vérifier les comptes des contribuables payant la Taxe générale sur les Ventes (General Sales Tax//GST).</li> <li>4. Reduction de la proportion de non-paiement de la GST (Taxe générale sur les Ventes) de 10% sur la totalité des contribuables.</li> <li>5. Recours à un Compte au Trésor unique à la Banque Centrale de Jordanie</li> <li>6. Faire appel à une société de vérification aux comptes reconnue à l'extérieur pour la vérification des comptes CBJ</li> <li>7. Etats financiers assortis d'une étude réalisée par un partenaire étranger.</li> </ol>

2007	Pas d'accord (discussions de suivi post-programme)		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. "Economies sur les transferts et autres dépenses courantes, un filet de sécurité sociale mieux ciblé et une gestion des finances publiques améliorée".</li> <li>2. Renforcement du régime des impôts sur le revenu par l'élargissement de l'assiette fiscale.</li> <li>3. "Suppression progressive" des subventions alimentaires"<sup>58</sup>.</li> <li>4. "Légiférer un nouveau plafond de 60% du PIB en 2011"</li> </ol>
2012	Accord de Confirmation	Repères structurels	<p>Mettre en place une loi sur l'impôt sur les revenus générant des recettes supplémentaires d'environ 1% du PIB.</p> <p>Introduire un système de contrôle des engagements au moyen du Système d'information sur la gestion financière du gouvernement (GFMIS) pour enregistrer, déclarer et rendre compte des engagements de dépenses par rapport aux allocations en liquide émises par le ministère des Finances.</p> <p>Préparer des projets d'amendements à la loi de la Banque centrale de Jordanie pour renforcer l'autonomie et la surveillance conformément aux conseils du Fonds.</p> <p>Annoncer une stratégie en matière d'électricité/ énergie à moyen terme incorporant les contributions fournies par la Banque mondiale y compris un agenda et des mesures destinées à permettre à la NEPCO (Compagnie nationale d'électricité) de recouvrer de nouveau ses frais</p> <p>Augmentation des tarifs énergétiques.</p> <p>Mise en place d'un registre national unifié pour cibler les subventions.</p>

58 Les mesures 2 et 3 sont adoptées de manière volontaire par le gouvernement jordanien

2016	Facilité de fonds élargie	Repères Structurels	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Soumission au Parlement d'une nouvelle loi sur l'impôt sur le revenu (en accord avec la teneur du programme y compris sur les seuils PIT, la structure des taux et le prix des transferts</li> <li>2. Présentation au Parlement d'un projet de loi de budget pour 2017 en accord avec la teneur des programmes and projections pour 2017-19, y compris les estimations de dépenses fiscales.</li> <li>3. Présentation au Parlement d'un nouveau cadre pour les exemptions fiscales pour réduire les taxes générales sur les ventes (GST), les exemptions sur les biens et services locaux et importés et les exemptions sur les droits de douane.</li> <li>4. Publication de la stratégie de gestion de la dette publique.</li> <li>5. Finalisation de la réorganisation de la Direction de la Dette publique.</li> <li>6. Dans le domaine de l'eau et l'énergie, le Gouvernement jordanien devrait "Publier des études sur les subventions croisées et les options d'ajustement des prix en réponse aux changements de prix du pétrole".</li> <li>7. Adoption d'un mécanisme d'ajustement des tarifs de l'électricité automatique avec mise en œuvre effective à partir du 1er janvier 2020.</li> <li>8. Soumission au Gouvernement et publication d'un plan d'action actualisé sur le moyen de réduire les pertes du secteur hydrique à moyen terme.</li> </ol>
2020	Facilité de fonds élargie	Repères structurels	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Soumettre au Parlement une loi sur les investissements modifiée qui élimine tous les Articles afférents aux incitations fiscales en vertu des recommandations TA .</li> <li>2. Adopter et annoncer un plan sur trois ans avec une mise en œuvre échelonnée de façon régulière et commençant en 2021 qui (a) réaffecte les subventions à l'électricité seulement aux personnes qui les nécessitent le plus et (b) utilise une part des économies réalisées pour réduire les tarifs de l'électricité au profit des secteurs d'activités clé, tout en contenant les pertes de la NEPCO.</li> <li>3. Etendre les réductions temporaires ciblées des contributions de sécurité sociale à toutes les nouvelles startups.</li> <li>4. Mettre en application le Système de Vérification numérique des Volumes (système de suivi et repérage) pour contrôler la production de tabac et réduire la contrebande de cigarettes.</li> </ol>

Dans l'ensemble, le FMI n'a pas ménagé ses efforts pour encourager le gouvernement jordanien à engager des réformes structurelles dans le système des subventions, restreignant les dépenses sociales et accélérant les privatisations et l'ouverture commerciale. Toutefois, les conditionnalités du FMI ont laissé une marge de manœuvre au gouvernement jordanien pour qu'il organise ses mesures afin de réaliser les objectifs du FMI. En fait, l'examen de l'Article IV des consultations avec la Jordanie révèle que les SB et QPCs du FMI laissait assez de latitude au Gouvernement jordanien pour gérer ces conditions. En outre, la majorité de ces mesures ont été réalisées en accord avec le gouvernement jordanien et elles ont été nombreuses à être initiées et proposées par lui.

En termes de dépenses sociales, l'approche du FMI relative aux programmes afférents en Jordanie, elle peut se diviser en deux périodes principales, à savoir avant et après 2016. Pendant ces deux périodes, le FMI a œuvré pour réduire l'universalité des dépenses sociales et encouragé la tendance vers une répartition des dépenses sociales plus efficace par le biais d'une assistance ciblée. Cependant, avant 2016, le FMI était plus direct lorsqu'il s'agissait de réduire les dépenses sociales qui étaient considérées comme un fardeau fiscal pesant sur le budget du Gouvernement jordanien. A l'opposé, après 2016, le FMI s'est contenté d'encourager une meilleure répartition sans appeler à des réductions majeures des dépenses sociales mais continuait de réclamer la suppression des subventions de l'eau et de l'électricité, bien qu'elles soient toutes deux indispensables pour atteindre les Objectifs de développement durable à l'horizon 2030.

En dépit de l'approche du FMI, l'ensemble des statistiques relatives aux dépenses publiques et sociales en Jordanie, ne montre pas une baisse significative de ces données (voir Graphiques 7 et 8).

En d'autres termes, on pourrait soutenir que les programmes du FMI n'ont pas mené à un changement important dans la macroéconomie et les politiques budgétaires pratiquées en Jordanie. A titre d'exemple, le déficit budgétaire jordanien, si l'on exclut les aides est demeuré avoisinant ou plus élevé que sa moyenne dans la période allant de 2008 à 2020<sup>59</sup> en dépit de la mise en œuvre des programmes SBA (Accord de confirmation) et EFF (Mécanisme élargi de Crédit) avec le FMI.

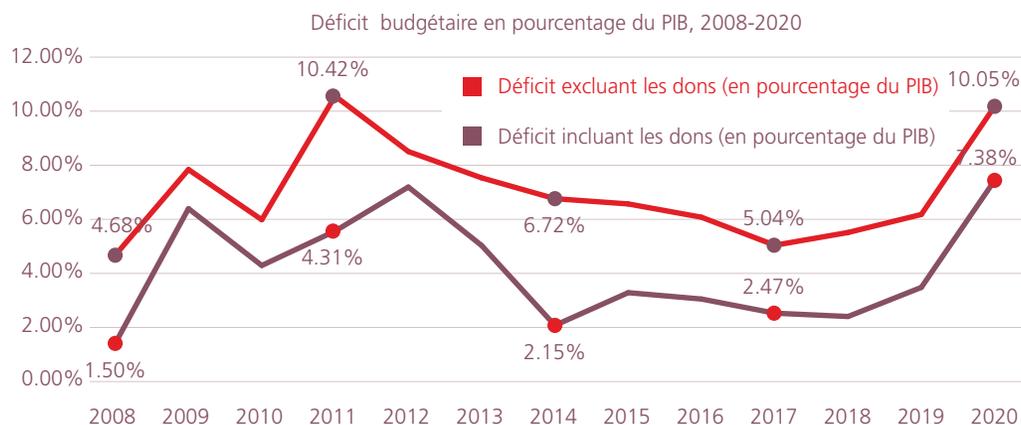
La part des dépenses publiques dans le PIB n'a pas baissé de manière notable. Malgré la mise en œuvre de l'Accord de confirmation SBA entre 2012 et 2016, les dépenses publiques en pourcentage du PIB sont passées de 26,933 en 2012 à 28,06% en 2016. Pareillement, malgré la signature d'un autre Accord EFF durant la période allant de 20016 à 2020, les dépenses publiques en pourcentage du PIB sont passées de 28,06% en 2016 à 31,14%% en 2020 comme le montre le Graphique 7. Cependant, cette augmentation des dépenses publiques peut s'expliquer par la hausse du service de la dette. Le service de la dette en pourcentage du PIB est passé de 3,8% en 2010 à 9,4% en 2020 comme l'indique le Graphique 8. Ce qui est plus important, c'est que le service de la dette était une

---

59 Le déficit budgétaire moyen excluant les subventions en pourcentage du PIB s'élevait à 6,98% du déficit annuel entre 2008 et 2020, n 2008-2020, le déficit annuel se situant autour de ce pourcentage pour la période 2008- 2020.

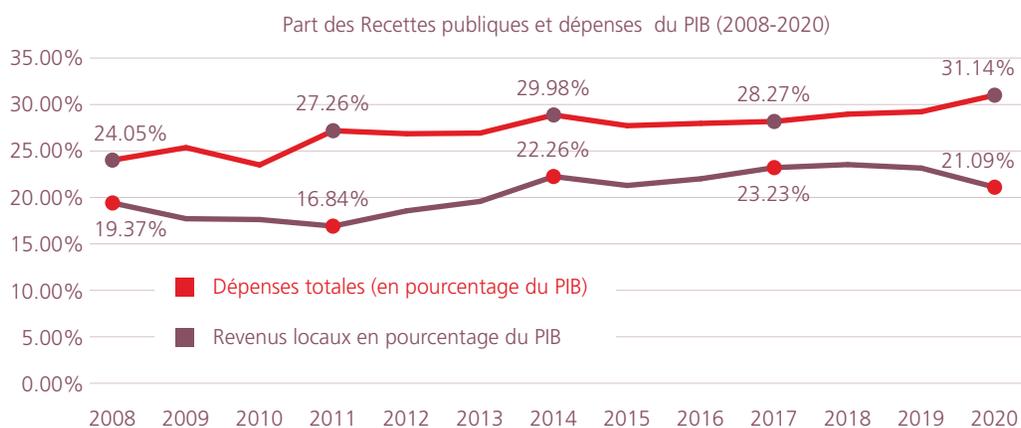
source importante de consommation des recettes publiques puisqu'elle se situait aux alentours de 41,3% de l'ensemble des revenus de l'État en 2020 comparés à 9,3% en 2010 (Graphique 10).

### Graphique 7 : Le déficit budgétaire a augmenté en dépit de la consolidation fiscale



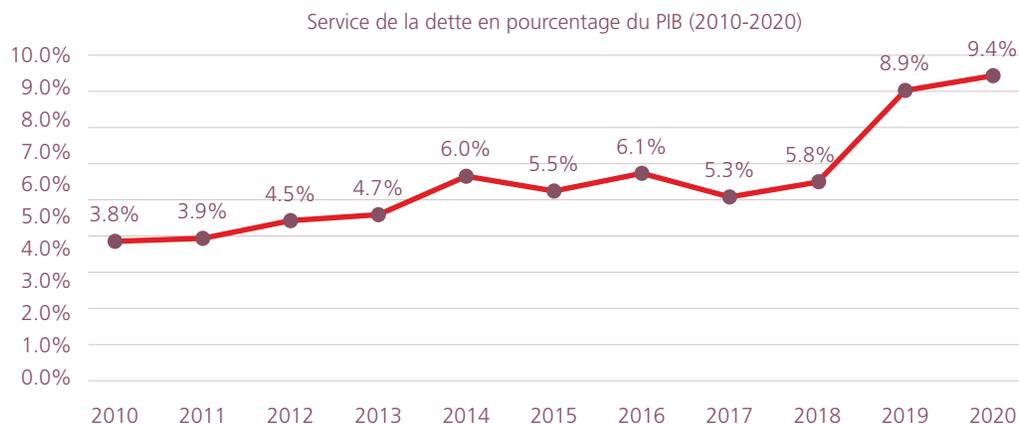
Source : calculs de l'auteur, d'après les données du Ministère des Finances et de la Banque centrale de Jordanie.

### Graphique 8: En dépit de la consolidation fiscale, la Jordanie souffre d'un déficit budgétaire structurel



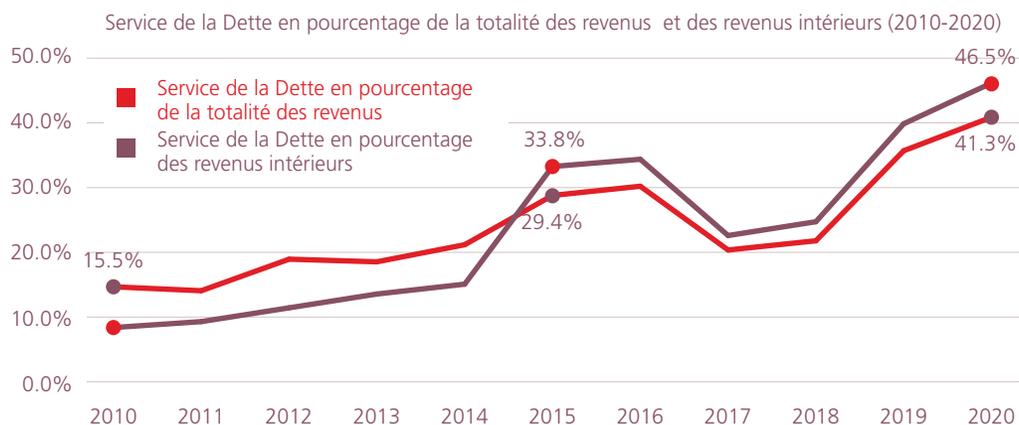
Source : calculs de l'auteur, fondés sur les données du Ministère des Finances et de la Banque centrale de Jordanie

### Graphique 9: Le service de la dette a atteint un niveau record



Source : calculs des auteurs fondés sur les données du Ministère des Finances et de la Banque centrale de Jordanie.

### Graphique 10 : Le service de la dette fait diminuer l'espace fiscal



Source : calculs de l'auteur, fondés sur les données du Ministère des Finances et de la Banque centrale de Jordanie.

### Le FMI et la Jordanie durant la crise du COVID-19

La pandémie de la COVID-19 a frappé le monde et la Jordanie alors que le petit Etat de Jordanie faisait déjà face à une situation économique et sociale complexe. Avant que la pandémie n'atteigne la Jordanie, les taux de chômage se chiffraient déjà à 19,1% à la fin de 2019. Plus tard, ce taux atteint 25% à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2021. Ainsi, les travailleurs informels ont été les plus affectés

par la pandémie. De plus, la part de la dette publique en pourcentage du PIB est passée de 96,6% à la fin de 2019 à 111,65 à la fin 2020<sup>60</sup>. Plus grave encore, la pandémie a perturbé les principales sources jordaniennes de capitaux étrangers comme le tourisme, les virements des expatriés et les exportations. Ce faisant, la pandémie de la COVID-19 a exacerbé une situation économique et sociale déjà complexe.

Trois mois après que la pandémie n'ait commencé à sévir en Jordanie, le FMI a conclu un accord avec la Jordanie sur la base d'un Mécanisme élargie de crédit de quatre ans<sup>61</sup>. Cet Accord « avait pour mission principale d'augmenter la croissance et de favoriser la création d'emplois, de renforcer la stabilité externe et budgétaire d'accroître la transparence et d'améliorer les dépenses sociales<sup>62</sup> ». Pour atteindre ces objectifs l'Accord était axé sur un programme de réformes de cinq ans qui a été présenté au Gouvernement jordanien lors de l'initiative de Londres de 2019<sup>63</sup>.

Ce programme de réformes est centré « sur un calendrier de réformes favorables à la croissance » fondé sur des mesures visant à améliorer la gestion fiscale et de réduire l'évasion fiscale, de même qu'à améliorer l'efficacité de l'investissement du secteur public, réduire les frais d'exploitation et enfin prendre des mesures pour améliorer la transparence du Gouvernement et le climat des investissements. Les réformes clé comprennent la diminution des prix de l'électricité pour améliorer la compétitivité des affaires par le biais d'une réforme des tarifs énergétiques en Jordanie et ce, en « réduisant les subventions croisées versées par les entreprises et reçues par les ménages<sup>64</sup>. Ces mesures seront menées de pair avec la mise en œuvre d'un plan visant à réduire les coûts de production et allouer les subventions directes destinées aux ménages uniquement à ceux qui en ont besoin ». C'est dans ce sens que le Conseil d'administration du FMI a approuvé la mise à disposition de 1,3 milliards de dollars américains à la Jordanie pour appuyer la réalisation de ce programme.

En dépit du fait que l'Accord visant à mettre en place ce programme ait été conclu pendant la période précédant la COVID-19, il représente une nouvelle avancée dans le changement de l'approche du FMI vis-à-vis de la Jordanie après 2016. Ce programme était centré sur l'amélioration de l'emploi et la diminution de la pauvreté par le biais de l'amélioration des investissements publics (à travers les projets PPP/Partenariats Publics Privés) et la réduction des frais de fonctionnement au moyen d'une diminution des frais d'électricité. De ce fait le FMI a commencé à adopter une approche plus keynésienne dans la gestion de l'économie jordanienne. Cela apparaissait clairement dans les repères

---

60 <https://bit.ly/3k3UiMB>

61 <https://bit.ly/3z1UBOK>

62 <https://bit.ly/3z1UBOK>

63 L'initiative de Londres est une grande Conférence internationale organisée par le gouvernement du Royaume-Uni à Londres en appui à l'investissement, la croissance et l'emploi en Jordanie. La Conférence s'est efforcée d'apporter un soutien à l'économie jordanienne en mobilisant des dirigeants politiques dans le Monde, des Chefs d'entreprises internationales et des investisseurs pour qu'ils investissent en Jordanie

64 IMF Country Report No. 20/101

structurels (Structural benchmarks, SBs) adoptés par le FMI dans cet Accord. Aux termes de cet Accord, les SBs étaient complètement différents de ceux qui existaient dans les accords précédents. La majorité des SBs dans cet accord étaient afférents à l'amélioration du milieu des affaires et prônaient la croissance économique inclusive.

En conséquence, lorsque la pandémie de la COVID 19 commença à sévir en Jordanie, le FMI déclara la nécessité d'ajuster les modalités du programme pour aider la Jordanie à s'adapter aux « circonstances en mutation rapide » et à les contenir<sup>65</sup>. De ce fait, le FMI a approuvé une « assistance supplémentaire d'urgence de 396 millions de dollars américains à la Jordanie pour faire face à la pandémie de la COVID-19 »<sup>66</sup>. Cette aide financière d'urgence a été servie à la Jordanie dans le cadre de l'Instrument de financement rapide (IFR), afin de « faire face exigences de la balance des paiements et consacrer davantage de dépenses aux soins de santé, au confinement et à l'assistance des ménages et sociétés les plus affectées par la crise de la COVID-19 »<sup>67</sup>.

Concernant les dépenses sociales, le FMI a continué d'adopter la même ligne de conduite visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses sociales au lieu de préconiser des mécanismes de dépenses plus universels. Cependant, le FMI a soutenu l'extension du Programme de transferts de liquidités du Fonds d'Entraide nationale de 2019 à 2021. Néanmoins, cela n'a permis d'augmenter de manière significative ni les dépenses de ce Fonds, ni le nombre de bénéficiaires. Les dépenses de ce Fonds ont enregistré une hausse limitée de 145,5 millions de dinars jordaniens en 2020 à 201 milliards prévus au budget en 2021<sup>68</sup>.

De même, le FMI a adopté une définition révisée des dépenses sociales dans le contexte jordanien et selon le FMI, cela comprend :

1. les composantes non-salariales de l'enveloppe des dépenses actuelles dans les secteurs de l'éducation et de la santé,
2. les programmes de protection sociale du Fonds d'Entraide nationale (NAF),
3. le programme de nutrition scolaire<sup>69</sup> ».

Cependant, ces changements ne représentaient pas un changement de paradigmes ou une modification importante de l'approche du FMI en matière de dépenses sociales en Jordanie. Malgré la pandémie et la nouvelle approche keynésienne, la position du FMI est demeurée inchangée. Elle a continué en effet de se concentrer sur un meilleur ciblage des dépenses sociales au lieu d'élargir

---

65 <https://bit.ly/3k8R8qN>

66 <https://bit.ly/3y0Ookf>

67 <https://bit.ly/3zeZzHL>

68 <https://bit.ly/3oC5nHd>

69 <https://bit.ly/3zfaWzr>

son rayon d'action ou de rechercher l'universalité. En fait, au cours des dernières années, le FMI a connu des changements institutionnels graduels ou « fragmentés » concernant son discours et ses exigences en rapport avec le consensus de Washington (Kaya et al, 2019)<sup>70</sup>.

Ainsi, avec la crise financière mondiale, le FMI a commencé à réduire son recours aux termes pro-marché tels que : dérégulation, libéralisation du commerce, libéralisation des taux d'intérêt, ajustement structurel et autres termes de cet ordre (Kaya et al, 2019). Cependant, bien que cette attitude se soit appliquée dans une certaine mesure à la Jordanie, la pratique générale ne s'est cependant pas traduite par la réduction des politiques néolibérales pro-marchés et n'a pas mené au renforcement du système de protection sociale jordanien.

## L'impact social des politiques du FMI

Malgré le fait que les programmes de la Jordanie avec le FMI aient été importants pour le maintien de la stabilité macroéconomique du pays, et surtout durant l'ère suivant le Printemps arabe, l'impact social de ces politiques a toutefois été négatif.

En général, la Jordanie fait encore face à une situation socioéconomique préoccupante en dépit de la mise en œuvre de ces programmes. Pour mieux comprendre la situation socioéconomique en Jordanie, cette partie s'intéressera à différents indicateurs socioéconomiques et évaluera les défis et inégalités actuels pour comprendre comment ils se sont faits jour et leur relation possible avec le FMI.

Dans une vision plus large du développement humain, la Jordanie a enregistré de meilleures performances que les pays importateurs de pétrole de la région et de légèrement moins bonnes performances que les pays exportateurs de pétrole de la région selon l'Indice du Capital humain 2020 de la Banque mondiale<sup>71</sup>.

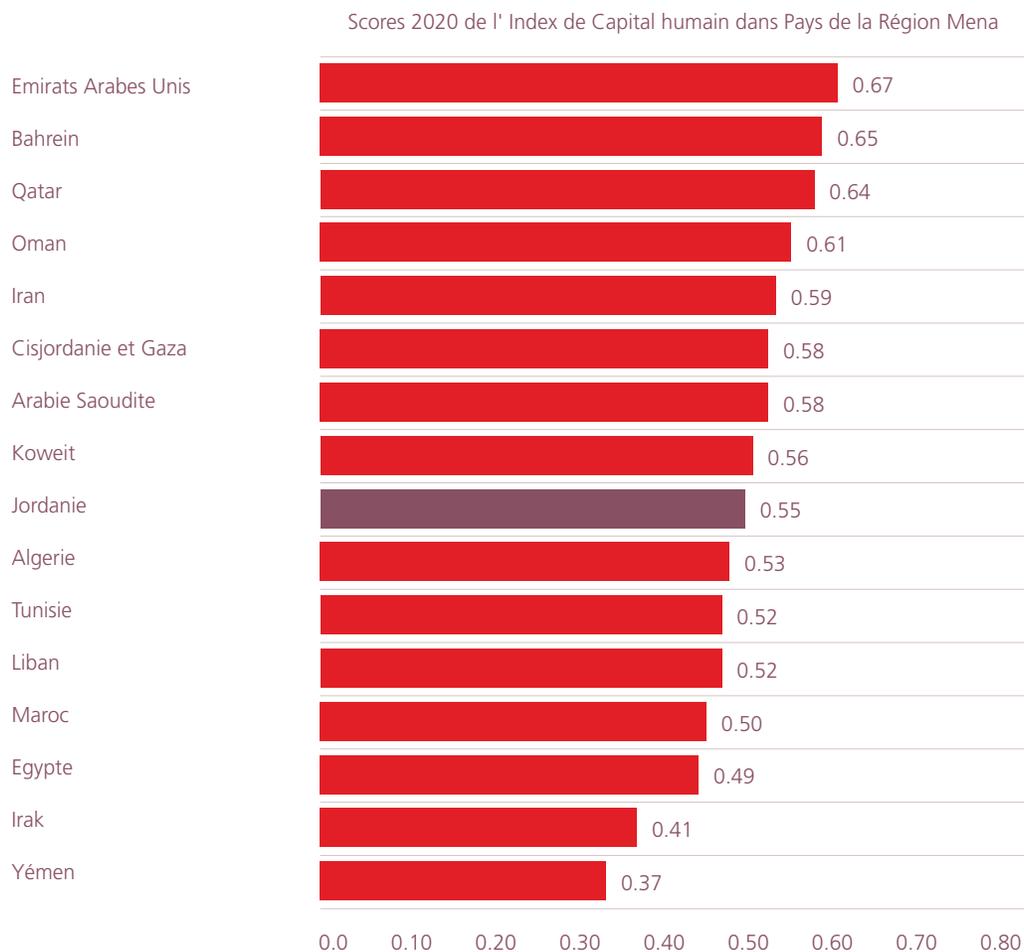
Malgré la mise en œuvre des programmes du FMI au cours des dix dernières années et en dépit de la capacité budgétaire limitée, la Jordanie a maintenu en comparaison de la région un niveau de performances relativement acceptable en termes de développement de capital humain (santé et éducation).

---

70 Kaya, Ayse, and Mike Reay. "How did the Washington consensus move within the IMF? Fragmented change from the 1980s to the aftermath of the 2008 crisis." *Review of International Political Economy* 26, no. 3 (2019): 384-409.

71 L'Indice de Capital humain (ICH) mesure le capital humain total qu'un enfant né aujourd'hui peut s'attendre à avoir à l'âge de 18 ans, étant donné les risques de mauvaise santé et d'éducation insuffisante assurés dans le pays où il/elle vit. Il sert à souligner comment les améliorations en matière de résultats obtenus dans le domaine de la santé et d'éducation actuelles conditionnent la productivité des générations de travailleurs suivantes, si l'on considère que les enfants nés en ce moment sont exposés au cours des 18 années suivantes à des opportunités éducationnelles et des risques sanitaires que les enfants de cette catégorie d'âge vivent actuellement.

## Graphique 11 : La Jordanie précède les pays non-pétroliers de la région Mena



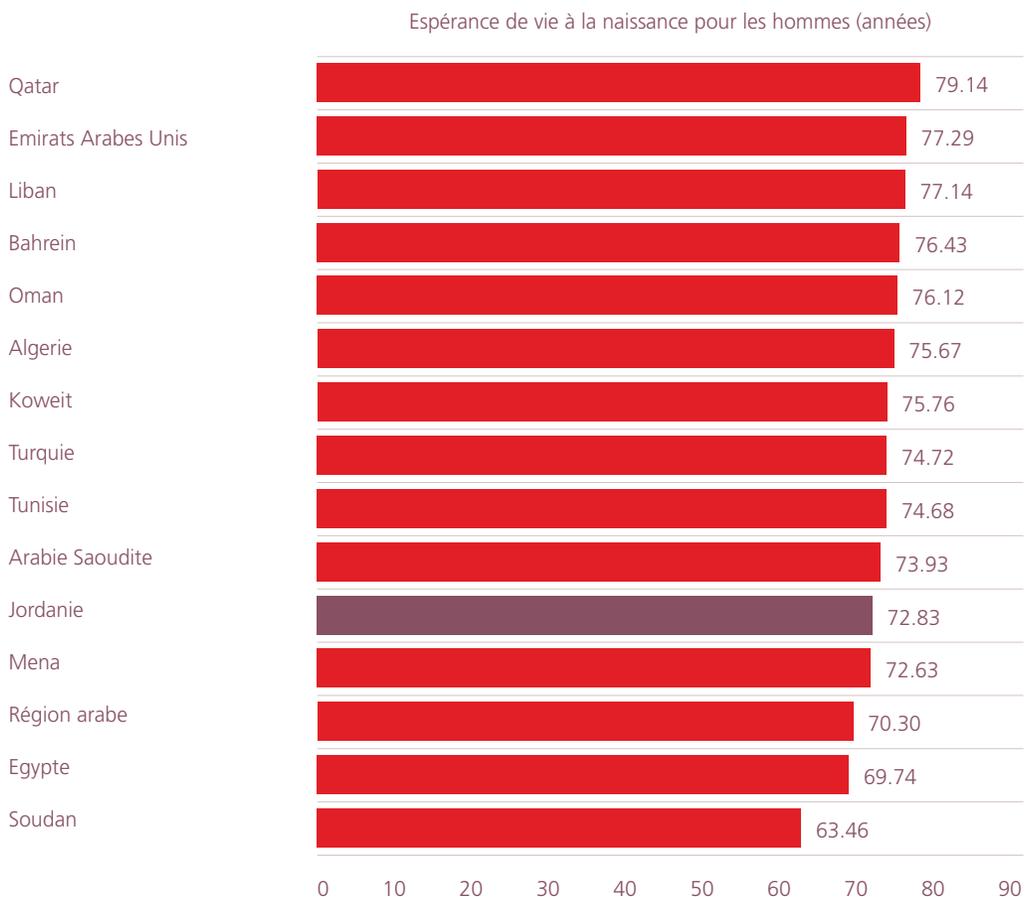
Source : L'Indice de Capital humain de la Banque mondiale.

Sur le plan sanitaire, l'espérance de vie à la fois pour les femmes et les hommes en Jordanie est considérée comme l'une des plus basses de la région selon les données de la Banque mondiale (Graphiques 12 et 13). De plus, un examen plus approfondi des données du Département des Statistiques jordanien montre que la Jordanie est confrontée à une situation de santé publique préoccupante. Ainsi, 51% des Jordaniens des plus de 50 ans sont diagnostiqués diabétiques<sup>72</sup>. En outre, 43% des femmes entre 15 et 49 ans sont atteintes d'anémie. De plus, un tiers des enfants jordaniens souffrent d'anémie. Un diagnostic d'anémie est directement lié à la classe sociale à laquelle

72 Recensement sur la santé et la population de 2017 – 2018, Département jordanien des Statistiques. <https://bit.ly/3syNnPe>

appartient un enfant et «38% des enfants les plus pauvres souffrent d’anémie en comparaison avec 18% des enfants qui appartiennent à la catégorie la plus riche de la société<sup>73</sup>. Plus important encore, il existe une relation évidente entre les inégalités sociales et la situation sanitaire des enfants. Ainsi, en 2018, la capitale Aman avait le taux d’anémie infantile le plus bas (25%) en comparaison des taux des villes les moins développées de Ajloun et Maan, soit respectivement 41% et de 37%.

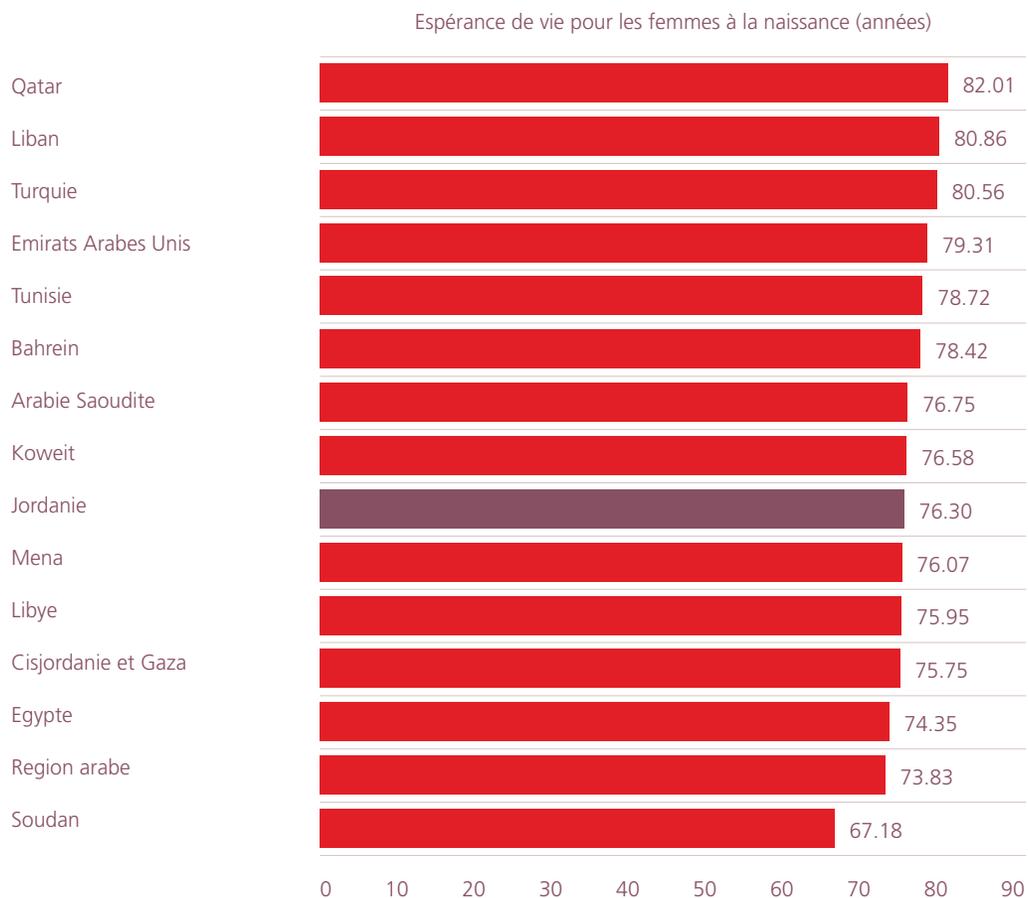
**Graphique 12 : L'espérance de vie est relativement basse chez les hommes en Jordanie**



Source : Base de données des indicateurs du développement dans le Monde, Banque mondiale.

73 Recensement sur la santé et la population de 2017 – 2018

### Graphique 13: L'espérance de vie chez les femmes est inférieure à la Tunisie



Source : Base de données des indicateurs du développement dans le Monde, Banque mondiale.

En ce qui concerne l'éducation, les indicateurs quantitatifs d'ensemble révèlent que le système d'éducation jordanien souffre de problèmes qualitatifs majeurs. Ainsi, les performances des élèves des écoles jordaniennes se situaient au-dessous de la moyenne générale globale obtenus aux trois parties du test PISA pour 2018, comme nous l'avons mentionné plus tôt dans ce rapport. De plus le rapport sur l'Indice de Capital humain de 2020 indique que 52% des élèves âgés de 10 ans en Jordanie ont des « carences d'apprentissage ». En d'autres termes, 52% des enfants âgés de 10 ans ne peuvent ni lire, ni comprendre un texte simple à la fin de l'école primaire. Ce pourcentage est plus élevé à la fois que celui de la moyenne de sa région (48%) et celui de la moyenne par groupe de revenus jordaniens, à savoir 38, %<sup>74</sup> ».

74 <https://bit.ly/3zb6fGy>

En conséquence, la médiocrité du système d'éducation jordanien a engendré une inégalité éducationnelle accrue dans le pays. Ainsi, les Jordaniens ont eu tendance à envoyer leurs enfants dans des écoles privées pour y trouver une meilleure qualité d'instruction. De ce fait, 30% des enfants jordaniens fréquentent des écoles privées<sup>75</sup> <sup>76</sup>. Outre une inégalité plus marquée face à l'instruction, cela se traduit par un fardeau financier plus lourd pour les ménages jordaniens. Les indicateurs d'ensemble montrent que l'inégalité en matière d'éducation est flagrante en Jordanie. A titre d'exemple, « les écoliers issus des 20% de ménages les plus riches en Jordanie obtiennent des notes de 448 points alors que ces résultats se chiffrent à 384 chez ceux qui viennent des 20% des familles les plus pauvres, à savoir un écart de 68 points sur une échelle allant de 300 (résultats les plus bas) à 625 (résultats les plus élevés) Cet écart est plus grand que l'écart type dans les 50 pays où est pratiqué ce test (55 points)<sup>77</sup> ». De même, en Jordanie, un enfant issu des 20% des ménages les plus riches qui commence l'école à l'âge de 6 ans peut envisager de suivre une scolarité de 11,7 ans lorsqu'il aura atteint 18 ans alors qu'un enfant venant de la catégorie des 20% les plus pauvres peut envisager d'accomplir une scolarité de 10,7%, ce qui représente un écart d'une année scolaire<sup>78</sup>.

Cette situation médiocre tant en matière de santé que d'éducation peut s'expliquer tant par la faillite des stratégies de développement local jordanien que par l'échec du système de sécurité sociale. La Jordanie pourrait obtenir de meilleurs résultats pour ce qui est de l'accès à des services d'éducation et de santé publique de qualité. Cependant, le peu d'effet des dépenses sur ces services et la hiérarchisation aléatoire des efforts financiers risque d'entraver l'amélioration de l'ensemble du système de protection sociale dans le pays. Par exemple, bien que le Gouvernement jordanien ait maintenu son niveau de dépenses destinées à la santé et à l'éducation tout au long de la mise en œuvre des deux programmes de consolidation budgétaire avec le FMI pendant les périodes 2012 à 2026 et 2016 à 2020, comme le montre le Graphique 14 ci-après. Cependant, des failles existent toujours que ce soit dans le système d'éducation ou de santé<sup>79</sup>.

En fait, notre analyse du contenu des documents du FMI révèle que le FMI n'a demandé aucune réduction importante des dépenses de santé et d'éducation au Gouvernement jordanien. Même lorsque le FMI a mentionné la baisse de l'ardoise des salaires du secteur public, le Fonds a demandé au Gouvernement d'exclure les domaines de la santé et de l'éducation de toute coupe éventuelle. En revanche, le FMI a demandé au gouvernement d'augmenter les investissements dans ces secteurs par le biais des projets PPP (Partenariats publics privés). En plus, le FMI a requis certaines réformes qui ont laissé un impact social négatif.

---

75 <https://bit.ly/385xhn2>

76 D'autres estimations montrent que 26,5% des écoliers jordaniens fréquentent des écoles privées

77 <https://bit.ly/3gnTNfv>

78 <https://bit.ly/3y8ax0a>

79 La part des dépenses publiques consacrées à l'éducation dans le PIB n'a cessé de croître à l'exception d'une légère baisse pendant la période 2014-2017

En 2012, le FMI a critiqué les dépenses additionnelles gouvernementales induites par certains programmes de protection sociale. Il s'agit essentiellement d'une enveloppe des salaires plus élevée (s'élevant à 0,6% du PIB suite à des réformes de la fonction publique censée produire des économies à moyen terme); le versement de pensions et de frais de santé plus élevés (0,3 pour cent du PIB)<sup>80</sup> et des dépenses d'assistance au logement et à l'assistance médicale en faveur des réfugiés syriens (0,5% du PIB)<sup>80</sup>.

Au titre de l'Accord de Confirmation (SBA/ Stand-by Arrangement) de 2012-2016, le FMI suivait de près les allocations gouvernementales versées au fond des exemptions sanitaires (subventions du Royaume pour les patients dans le besoin), « en se concentrant sur le ciblage afin d'éviter les abus <sup>81</sup> ». En 2015, le FMI a critiqué le Gouvernement pour avoir dépassé l'enveloppe des allocations budgétaires de santé prévues par le fonds sanitaire de 55 millions de JODs. Le Fonds considérait les transferts de fonds destinés à la santé comme un « levier clé de détournement fiscal », estimant qu'il contribuait pour environ 0,9% du PIB en termes de dépenses publiques additionnelles<sup>82</sup>. Cette approche poursuivait le Mécanisme élargie de Crédit (Extended Fund Facility, EFF) lors de la période 2016-2020, consistant pour le FMI à suivre les transferts gouvernementaux vers le fonds de santé<sup>83</sup>.

Pour contrôler les transferts gouvernementaux vers ce fonds, au début de l'année 2018, une nouvelle réglementation a été appliquée « au terme de laquelle les exemptions médicales ne pouvaient être appliquées que par la Cour royale, en suivant un calendrier précis, et respectant des critères d'éligibilité stricts et des prix prédéterminés<sup>84</sup> ». Les données disponibles montrent que les projets du FMI visant à réduire les transferts d'environ 278 millions de dinars jordaniens en 2017 (effectifs) à 162 millions de dinars jordaniens en 2024 (projetés).

En ce qui concerne l'EFF (2016-2020), et malgré son insistance sur la nécessité d'augmenter les dépenses sociales en Jordanie, l'approche du FMI vis-à-vis des dépenses sociales est demeurée inchangée, cette fois cependant en incluant l'éducation. En 2018, le FMI a exprimé « sa préoccupation » concernant le rythme de l'efficacité du secteur de l'éducation, avançant que les salaires des enseignants sont deux fois plus élevés que le PIB par habitant en Jordanie<sup>85</sup>.

---

80 IMF Country Report No. 12/343

81 Sixth Review Under The Stand-By Arrangement, May 2015, IMF Country Report No. 15/115

82 IMF Country Report No. 16/295

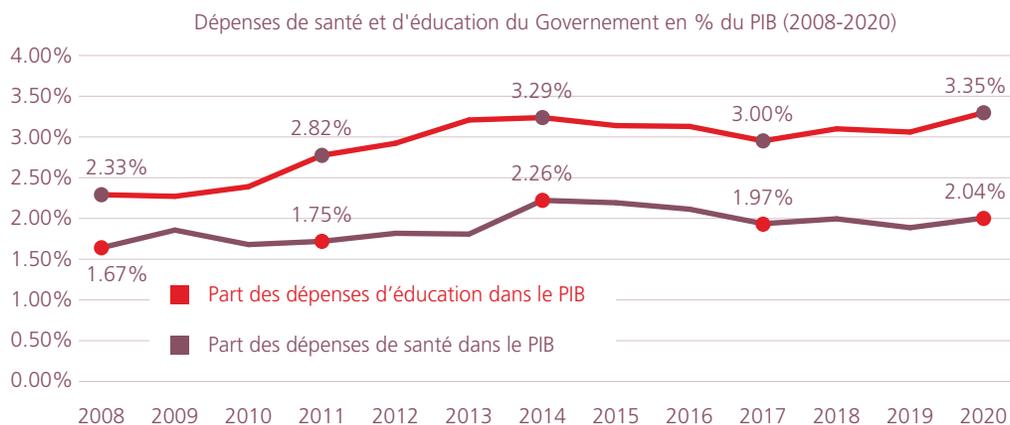
83 Staff Concluding Statement of the 2016 Article IV Mission and First-Review under the Extended Fund Facility, November 14, 2016.

84 Second Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, May 2019, IMF Country Report No. 19/127.

85 [https://www.mof.gov.jo/ebv4.0/root\\_storage/ar/eb\\_list\\_page/%D9%85%D8%B1%D8%A7%D8%AC%D8%B9%D8%A9\\_%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%86%D9%81%D8%A7%D9%82\\_%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85\\_%D9%88%D8%AA%D8%B1%D8%B4%D9%8A%D8%AF%D9%87\\_%D8%A2%D8%B0%D8%A7%D8%B1\\_2018\\_%D9%85%D9%84%D8%AE%D8%B5\\_%D8%AA%D9%86%D9%81%D9%8A%D8%B0%D9%8A-0.pdf](https://www.mof.gov.jo/ebv4.0/root_storage/ar/eb_list_page/%D9%85%D8%B1%D8%A7%D8%AC%D8%B9%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%86%D9%81%D8%A7%D9%82_%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85_%D9%88%D8%AA%D8%B1%D8%B4%D9%8A%D8%AF%D9%87_%D8%A2%D8%B0%D8%A7%D8%B1_2018_%D9%85%D9%84%D8%AE%D8%B5_%D8%AA%D9%86%D9%81%D9%8A%D8%B0%D9%8A-0.pdf)

En 2019, le FMI a fixé un plancher de dépenses de 1,75 milliards de dinars jordaniens pour les dépenses sociales en Jordanie qui représente environ 6% du PIB de cette même année<sup>86</sup>. Toutefois, le Gouvernement n'a pas rempli cette exigence comme l'indique le graphique 14 ci-dessous.

### Graphique 14 : Les dépenses publiques en Jordanie sur la santé et l'éducation sont à la hausse, mais toujours trop inférieures



Source : Calculs des auteurs fondés sur les données du Ministère des Finances et la Banque Centrale de Jordanie.

Par conséquent, ces échecs à investir de manière adéquate dans le capital humain jordaniens ont mené à des distorsions et inégalités structurelles sur le marché du travail en Jordanie. Ainsi, le taux de participation économique en Jordanie s'élevait 34,5% à la fin du premier trimestre 2021. Avec 65,5% de la population jordannienne économiquement inactive, il apparaît clairement que la Jordanie souffre d'un sérieux problème à encourager la population à rejoindre le marché du travail et en lui fournir les conditions propices à cet effet. En outre, pour ce qui est des disparités de genre, les données disponibles montrent que 54,8% des hommes jordaniens sont économiquement actifs contre seulement 14 % des femmes. Ce qui est plus important, c'est que les statistiques sur le chômage en Jordanie laissent apparaître des distorsions sérieuses dans le système d'éducation jordannien. Par exemple, le taux de chômage des femmes jordanniennes qui ont obtenu une licence ou plus est de 73,7%, tandis que celui des hommes est de 19,7% ; De ce fait, nous pouvons dire que les défaillances des politiques de développement jordanniennes sont de deux ordres. Tout d'abord la Jordanie a montré des faiblesses à bâtir un capital humain en bonne santé et productif. Ensuite, elle n'a pas réussi à créer un écosystème porteur permettant aux Jordaniens de jouer un rôle actif dans l'économie.

86 Second Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, May 2019, IMF Country Report No. 19/127.

Enfin, le Rapport sur le développement durable pour 2021 établit que la Jordanie réussit modérément dans la poursuite des Objectifs de Développement durable. Le Rapport de Développement durable 2021 indique que la Jordanie a été classée 72<sup>ème</sup> dans le monde. Cependant, le score jordanien de 70,1 était légèrement plus élevé que la moyenne régionale (67,1). En termes d'élimination de la pauvreté (ODD 1), le taux de pauvreté de la population se situant à 3,20 dollars américains par jour en Jordanie était de 4,75 %, ce qui est supérieur au Liban (0,9%), à la Tunisie 2,87% et à l'Algérie (2,89%). Toutefois, la mesure de la pauvreté en Jordanie était inférieure à celle de pays comme le Maroc (6,37%), l'Iraq (19,62%) et l'Egypte (24,77%). Par opposition, Les performances de la Jordanie en matière d'accès de la population à l'électricité, l'eau potable et les services sanitaires comptent parmi les meilleures du monde. Pour ce qui est des droits du travail et de conditions de travail décentes, la Jordanie se situe autour de la moyenne régionale.

Si l'on se fonde sur ce qui précède, on ne peut pas affirmer que les programmes du FMI ont eu un effet direct que ce soit négatif ou positif sur la situation sociale en Jordanie. Néanmoins, les programmes du FMI pourraient être d'un plus grand soutien en vue de construire une Jordanie plus résiliente face aux chocs socioéconomiques. En d'autres termes, le FMI pourrait fournir davantage de soutien afin d'encourager la Jordanie à réformer sa politique fiscale afin de mieux répartir les fonds disponibles entre les différents systèmes de protection sociale. Ce point sera mieux expliqué dans le chapitre sur les recommandations.

## VII. Lacunes des données

En général, on pourrait avancer que le Gouvernement jordanien est transparent par rapport aux données qu'il publie sur les finances publiques et autres questions d'ordre économique et social. Cependant, des lacunes demeurent et il y a encore matière à amélioration. Des données budgétaires détaillées manquent toujours, outre les micro-données sur la pauvreté, le secteur informel, les problèmes du marché du travail, de l'assistance sociale et autres enjeux et politiques socioéconomiques. Les domaines suivants sont les principaux domaines pour lesquels la Jordanie manque de données :

- Le Gouvernement jordanien n'a pas publié de micro-données sur les taux de pauvreté depuis 2010 ; Ces données sont nécessaires pour comprendre comment la pauvreté et la structure des classes sociales ont changé en Jordanie avec le temps. Ce qui est plus important c'est que ces données sont indispensables pour évaluer comment les politiques du FMI ont affecté la société jordanienne depuis 2011.
- Le Gouvernement jordanien ne publie pas de données détaillées sur le volume de ses dépenses de subvention de l'alimentation, l'électricité et les services hydriques. Ces données sont aussi

importantes pour comprendre comment le gouvernement redistribuera cet argent après la suppression de ces subventions.

- Les données sur le secteur informel en Jordanie manquent. Il est important de disposer de données actualisées et détaillées sur les travailleurs informels et les institutions informelles pour comprendre ces groupes vulnérables et comment ils peuvent être inclus dans les programmes de protection sociale.
- A l'instar du secteur informel de l'économie, la Jordanie manque de données sur l'évasion fiscale. Elles sont nécessaires pour comprendre le potentiel du Gouvernement jordanien pour l'amélioration de la collecte d'informations. D'où une capacité budgétaire étatique améliorée et une plus grande compétence à élargir les systèmes et programmes de protection sociale.
- Les données du Fonds national d'Entraide manquent de détails sur les bénéficiaires des programmes d'assistance en liquide et si ces programmes ont réussi ou non.
- Les données disponibles sur les allocations chômage versées par l'organisme de Sécurité sociale jordanienne ne sont pas suffisantes.
- Des données de sondage sur les attitudes des Jordaniens vis-à-vis des programmes du FMI font défaut. De plus, la Jordanie a besoin de données de sondage pour évaluer le degré de satisfaction de la population en ce qui concerne le système de protection sociale actuel.
- Les données de sondage relatives aux perceptions des décideurs sur le FMI sont nécessaires pour mieux comprendre comment ces derniers s'impliquent avec le FMI et comment ils envisagent des solutions de rechange.

## VIII. Conclusion

Cette étude visait à analyser le système de protection sociale de la Jordanie, son cadre légal, les dépenses sociales publiques et comment ces dernières ont été affectées par les conditionnalités du FMI pendant la période 2022 – 2021. L'étude suivante a établi que le système de protection sociale jordanien était déjà faible avant ces accords car il manquait à la Jordanie un cadre de protection sociale institutionnel et légal bien conçu. S'agissant des institutions actuelles qui sont chargées d'assurer les services de protection sociale, elles souffrent elles-mêmes de nombreux problèmes fonctionnels et de capacité.

La Jordanie fait face à des niveaux de pauvreté élevés, au chômage, au travail informel et à des services d'éducation et de santé de qualité moyenne. La faible capacité budgétaire de l'Etat combinée avec les conditionnalités du FMI ont aiguisé encore davantage ces problèmes. Toutefois, malgré ces enjeux, l'étude estime que le Gouvernement jordanien est capable de marge de manœuvre pour accroître les dépenses sociales par le biais de la hiérarchisation, l'adoption de réformes politiques qui réduisent la corruption et le clientélisme et par l'introduction progressive de réformes fiscales. De plus, ces réformes devraient aller de pair avec des réformes dans les secteurs de l'éducation et de la santé, outre les réformes menées dans l'environnement des affaires.

Concernant les programmes du FMI en Jordanie, la Jordanie a signé quatre accords successifs pendant la période allant de 2011 à 2021. Ces accords comportaient une large variété de réformes, y compris la levée des subventions sur le pain et l'électricité, en plus de réformes afférentes au régime fiscal. Cependant, la situation en Jordanie est demeurée presque la même ou a empiré sur le plan macroéconomique. Les taux de chômage ont atteint les 25%, la part de la dette du PIB a atteint 111,65% et des déficits budgétaires ont enregistré une baisse restreinte. Sur le front de la protection sociale, les performances de la Jordanie dans les domaines de la santé et de l'éducation ont régressé et les taux de pauvreté augmenté.

Dans l'ensemble, bien que l'on ne puisse en déduire un lien de causalité entre les conditionnalités du FMI et la détérioration de la situation économique et sociale en Jordanie, nous soutenons que ces programmes n'ont pas conduit à des améliorations des systèmes de protection sociale en Jordanie.

## IX. Recommandations concernant les politiques à mettre en œuvre

### Politique fiscale

- Le Gouvernement jordanien devrait être plus efficace dans la mobilisation des revenus fiscaux. Cela ne devrait pas se faire par le prélèvement de nouvelles taxes. En effet, il devrait s'attaquer à l'évasion fiscale avec plus d'efficacité et imposer en outre une taxation plus efficace afin d'améliorer la justice fiscale.
- Le Gouvernement jordanien a besoin d'avoir une stratégie claire pour réduire sa dépendance par rapport à la taxation indirecte (taxes sur les ventes). Ce type de taxation constitue un fardeau pour la classe moyenne et les couches les plus pauvres de la société, se traduisant par une baisse du pouvoir d'achat et une moindre qualité de vie.
- Le Gouvernement jordanien doit offrir des incitations et des exemptions au secteurs informels pour les encourager à formaliser leur activité. Cela peut comprendre des exemptions de frais de licence pour les sociétés qui se déclarent, d'exemptions d'impôts pour la première année et de cotisations de sécurité sociale réduites.
- Le Droit jordanien interdit à la Caisse de sécurité sociale d'investir dans les marchés internationaux. Autoriser la Caisse à investir dans les marchés internationaux lui permettrait de se procurer plus de fonds et de recettes qui pourraient être utilisés pour réduire les cotisations et fournir des systèmes de sécurité sociale plus satisfaisants et universels.
- Le Gouvernement jordanien doit procéder à l'examen de ses dépenses militaires et de sécurité afin de redistribuer certains fonds au profit des dépenses d'assistance sociale, d'éducation et de santé.
- Le Gouvernement jordanien doit faire preuve de plus de transparence concernant les dépenses et recettes. Ainsi ; il n'y a pas de données chiffrées sur les montants qu'il pourrait épargner en éliminant certaines subventions sur les services et biens publics (par ex l'électricité). Il n'en existe pas non plus sur la destination future des fonds épargnés.

## Education et santé

- Les dépenses gouvernementales en matière d'éducation correspondent essentiellement aux salaires et leur montant élevé s'explique par le nombre élevé d'enseignants. Le ratio écoliers professeurs est d'environ 15,9, ce qui est proche de celui des pays de l'OCDE qui s'élève à 14, 5. Cependant, les salaires sont bas. De ce fait, le Gouvernement se doit de rechercher des moyens d'allouer plus de fonds au Ministère de l'Education en vue d'augmenter les salaires des enseignants afin d'améliorer leurs performances, ce qui signifie qu'ils pourront assurer une meilleure qualité d'enseignement.
- Le Gouvernement jordanien doit augmenter les dépenses à consacrer à la réforme des programmes et à la formation des enseignants.
- En matière de santé, la Jordanie doit explorer les moyens d'augmenter l'assurance santé de sa population. De plus, l'efficacité des dépenses de santé doit être accrue pour réduire le gaspillage et la corruption.
- La Jordanie doit accroître les dépenses de santé consacrées aux mesures de protection comme les campagnes de sensibilisation pour réduire les niveaux des maladies chroniques comme le diabète.
- Les niveaux élevés d'anémie parmi les enfants jordaniens montrent qu'il est nécessaire pour la Jordanie d'augmenter le volume des dépenses de soins de santé précoces en faveur des jeunes enfants.
- La Jordanie doit explorer les moyens d'utiliser les centres actuels de santé primaire afin de réduire la pression sur les hôpitaux du Ministère de la Santé, ce qui permettrait une amélioration des services et de l'accessibilité à ces deux niveaux.

## Le marché du travail

- La Jordanie doit s'attaquer au problème des travailleurs informels. Comme mentionné plus tôt les travailleurs informels représentent environ 41% de la force de travail en Jordanie. Il est nécessaire de les formaliser pour les protéger de tomber dans la pauvreté en les faisant bénéficier des avantages de la sécurité sociale et de l'assurance santé.
- Le Ministère du Travail doit améliorer l'efficacité de sa surveillance et ses efforts visant à faire appliquer la loi en vue de garantir des conditions de vie décentes aux personnes travaillant en Jordanie.

- Des mesures concrètes doivent être adoptées pour augmenter l'employabilité des femmes jordaniennes afin d'accroître leurs taux de participation économique. Ces mesures comprennent la nécessité de subventionner le transport des femmes qui travaillent, d'améliorer la qualité du transport et de réduire l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes. De plus le Gouvernement jordanien devrait aider les entreprises qui tiennent compte de l'équilibre entre les sexes.
- De même, les Politiques actives du marché du travail (ALMP/PAMT) en Jordanie manquent d'un système et une mise en œuvre fondées sur les preuves scientifiques. Une recherche adéquate doit être menée afin de mieux mettre ces programmes en place au service d'une employabilité accrue des Jordaniens et d'une participation économique améliorée.

## Organisations de la société civile

- Les organisations de la société civile en Jordanie doivent orienter leurs efforts de sensibilisation en transformant leurs campagnes de sensibilisation qui sont de nature qualitative et dogmatiques en campagnes s'appuyant sur la Pratique fondée sur les preuves. En d'autres termes, tout en encourageant les systèmes de protection sociale universelle, la société civile jordanienne doit trouver des arguments fondés sur des données afin d'influencer l'élaboration des politiques en se fondant sur des solutions se fondant sur la Pratique fondée sur les preuves.
- La communauté des bailleurs de fonds doit augmenter le financement destiné à la société civile jordanienne pour améliorer l'efficacité et la portée de ses programmes de défense de protection sociale.
- L'organisation de la société civile jordanienne souffre d'un manque de formation appropriée aux politiques économiques. De ce fait, ces organisations auront besoin de programmes visant à créer des capacités sur la manière de lire, comprendre et analyser des données économiques afin de leur permettre d'être à même d'introduire des documents de politique générale sérieux qui prônent de meilleurs systèmes de protection sociale en Jordanie.
- Dans le même contexte, les Organisations de la Société civile (OSC) jordaniennes devraient lancer des programmes qui visent à contrôler les dépenses publiques et les prestations de services de protection sociale.
- En raison des défis économiques de plus en plus urgents en Jordanie, il se pourrait qu'il soit nécessaire pour les OSC jordaniennes de former une coalition qui fasse pression pour une réforme économique plus inclusive et un système de protection social universel. Une telle coalition permettrait d'aider à unifier les efforts, de collecter des fonds plus importants et d'augmenter l'efficacité des campagnes de plaidoyer des OSC.

- Les OSCs en Jordanie doivent intensifier leurs efforts plaidant pour la transparence publique sur des questions comme les dépenses publiques, l'assistance sociale, les taux de pauvreté et autres aspects socioéconomiques. Cela exige une formation intensive des acteurs de la société civile afin de renforcer leurs capacités techniques de supervision dans ces domaines, là où le Gouvernement trouve de coutume des moyens de manipuler l'opinion publique et les acteurs de la société civile.

# LES DÉPENSES SOCIALES AU MAROC : LE POIDS DES CONDITIONNALITÉS DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL



*Boutaina Falsy et Jamal Azouaoui*

# Table des matières

I.	<b>Introduction</b>	130
II.	<b>Les failles d'un modèle économique et social d'inspiration libérale</b>	132
III.	<b>La Protection sociale au Maroc : entre universalité et ciblage économétrique</b>	143
IV.	<b>La crise COVID-19 : Opportunités et obstacles à l'émergence de la Protection sociale au Maroc</b>	160
V.	<b>Recommandations</b>	169
	<b>Annexes</b>	170

## I. Introduction

Durant les dernières décennies, le déclin des solidarités traditionnelles interpersonnelles s'est accéléré<sup>1</sup>, les Marocains abandonnant ce qui constituait le socle même de la cohésion de leurs communautés d'antan. Cette évolution laisse de plus en plus de Marocains au bord de la route du développement, démunis face aux aléas de la vie. Et ce phénomène massif menace une société gagnée par l'anomie et la désagrégation des valeurs.

Face à ce processus mortifère qui s'est accéléré à la fin du siècle dernier, les acteurs sociaux, institutionnels et l'opinion publique ont pris conscience de l'urgence d'instaurer une solidarité nouvelle qui viendrait se substituer à l'ancien système pour apporter à tous une protection universelle et impersonnelle.

Cette prise de conscience ne signifie cependant pas qu'il existe un consensus autour des modalités d'une protection sociale future, cette fois-ci généralisée à toute la population. Aujourd'hui encore, plusieurs questions cruciales n'ont toujours pas été tranchées : faut-il choisir entre l'assistance ou l'assurance, la solidarité professionnelle ou nationale, le système Beveridge, Bismarck ou un système

---

1 Ihsan Guennoun (2017), Cohésion sociale, institutions et politiques publiques », Sous la direction de : Abdallah SAAF <https://www.policycenter.ma/publications/cohesion-sociale-institutions-et-politiques-publiques-0>

hybride ? Faut-il bâtir un système fondé sur un pilier unique ou garder plusieurs piliers au risque de saper le fondement même de la solidarité ?

Il n'existe pas encore de réponse claire à la question sociale et cela s'explique car il n'est pas aisé d'apporter une réponse aux enjeux sociaux d'un pays fragmenté, aux statuts très divers, à la marge d'une action budgétaire limitée et dont les acteurs sociaux sont souvent marqués par un corporatisme exacerbé.

Néanmoins, au tournant du siècle, un contexte politique et économique effervescent a permis d'initier de nombreuses réformes comme la couverture médicale de base à travers ses deux volets l'AMO (Assurance Maladie obligatoire) et le RAMED (Régime d'Assistance médicale) ainsi que l'INDH (Initiative nationale pour le Développement humain) et le FACS (Fonds d'Appui à la Cohésion sociale).

Sous l'égide du FMI et de la Banque Mondiale, et après un net ralentissement dans les années 2010 qui s'est traduit par la suppression de plusieurs subventions, une nouvelle génération de subventions ciblées est en train de voir le jour. Elles seront adossées au registre social unique<sup>2</sup>, qui est une banque de données au service du volet assistantat de la protection sociale destinée plus spécifiquement aux plus vulnérables. Le Registre social unifié (RSU) permettra également de généraliser d'autres prestations telles que les allocations familiales.

Parallèlement, l'Etat a beaucoup œuvré pour tenter de combler son retard en matière d'éducation nationale sans parvenir à éradiquer l'analphabétisme qui demeure très élevé, à savoir 44% de la population ne sachant ni lire ni écrire. Quant à la santé publique, elle reste le parent pauvre du budget de l'Etat, le Maroc faisant figure de mauvais élève dans la zone Moyen Orient et Afrique du Nord (MENA) et dans les évaluations de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) également.

Ces constats ont-ils pour causes exclusives les contraintes budgétaires ? La politique du moins-disant social a-t-elle pour origine la peur du surendettement ? Ou serait-elle aussi due à un mode de gouvernance assumé et plus globalement aux orientations stratégiques du Maroc telles qu'influencées par le FMI et la Banque mondiale ?

Nous avons également analysé les décisions de l'Etat marocain dans le domaine de la protection sociale pour répondre à la question suivante : comment la protection sociale est-elle corrélée avec l'endettement de l'Etat auprès des grandes institutions financières internationales, notamment la BM et le FMI sachant que ces institutions ont adopté leurs propres définitions de la protection sociale ?

---

2 Le Registre social unifié (RSU) est un système d'information pour la coordination des activités de protection sociales abritant une base de données nationale sur les bénéficiaires de protection sociale. Il concerne les Non contributifs. Présentation – Registre social unifié – Mali ([rsu.gouv.ml](http://rsu.gouv.ml)).

Tout au long de cette étude, nous analyserons les dépenses sociales relatives à l'éducation et la santé, ainsi que l'impact des programmes soutenus par le FMI et la BM sur le développement de la protection sociale.

Dans une première partie, nous verrons comment le FMI a peu à peu remodelé l'économie marocaine et la Protection sociale en s'appuyant sur ses conditionnalités.

Dans une deuxième partie nous analyserons quelques aspects du système marocain de Protection sociale. Nous étudierons également le discours et les politiques du FMI en matière de protection sociale.

Enfin, nous nous pencherons sur les effets de la pire crise sanitaire de l'histoire marocaine qui a agi comme un révélateur des limites d'un modèle néolibéral dont la dimension sociale est marginale. Nous verrons également comment cette même crise débouchera peut-être sur un système de protection sociale universelle.

Les annexes de l'étude fournissent le contexte global. Elles sont riches en informations sur le système de Protection sociale au Maroc, ses composantes, son origine, sa gouvernance et ses limites. L'histoire du FMI et de la BM dans ce pays est également décrite dans l'étude.

In fine, chacune des composantes de cette étude doivent converger pour offrir au lecteur une photographie de la réalité marocaine et des choix stratégiques du Royaume.

## **II. Les failles d'un modèle économique et social d'inspiration libérale**

### **Un modèle marqué par des fragilités économiques et sociales structurelles : 2011-2020**

L'intervention des institutions de Bretton Woods et en particulier du FMI a remodelé en profondeur l'économie du Royaume marocain depuis son indépendance<sup>3</sup>. Combinés à l'injection massive de capitaux à partir de la fin des années 90, ces deux facteurs ont d'abord eu un réel impact sur la croissance économique, et partant sur le pouvoir d'achat des Marocains. Pourtant, le Maroc est resté

---

3 Pour en savoir plus sur le rôle du FMI et la BM dans la reconfiguration de l'économie marocaine, lire l'annexe I.

dépendant des capitaux étrangers en raison du déficit de sa balance des paiements due à la faible diversification de son économie et aux médiocres performances de ses investissements.

De plus, dès la fin des années 2010, le modèle économique marocain déjà peu redistributif s'est essoufflé. Si le niveau de vie a continué à s'améliorer, il n'a augmenté en dirham constant que de 2,7% en moyenne entre 2013 et 2019, contre 3,6%<sup>4</sup> entre 2007 et 2014. Et le monde rural a été particulièrement affecté par ce ralentissement puisque durant la même période sa progression a été divisée par deux, passant de 4,6% entre 2007 à 2014 à 2,7%<sup>5</sup> entre 2013 et 2019. Il convient en outre de préciser que ces chiffres ne sont que des moyennes, loin de refléter la réalité des inégalités au sein de la société marocaine.

L'une des fragilités structurelles de l'économie marocaine réside dans l'incapacité de son épargne nationale à suivre l'un des taux d'investissement<sup>6</sup> parmi les plus élevés au monde (34% en 2019). Or, au lieu de la dynamique attendue qui postulait que l'investissement allait générer des points supplémentaires de croissance censée dégager à son tour plus d'épargne et donc permettre d'investir plus, c'est le phénomène contraire qui se produit. La croissance obtenue n'a pas été à la hauteur des efforts consentis<sup>7</sup>, le coefficient marginal du capital<sup>8</sup> demeurant trop élevé pour les capacités d'épargne de l'économie marocaine. En effet, pour générer 1 point de PIB au Maroc, il faut injecter 7 unités de capital<sup>9</sup>.

Un autre problème structurel mine l'économie marocaine : son incapacité à diversifier son économie et sa faible industrialisation. Si la répartition sectorielle de la valeur ajoutée depuis le début des années quatre-vingt s'est légèrement infléchi en faveur des services, elle n'a pas évolué de manière significative, l'agriculture occupant toujours une place importante dans la création de richesse. Les investissements sont en effet peu diversifiés et concentrés de manière croissante dans les industries mécaniques et électriques, et dans le BTP<sup>10</sup> qui sont autant de branches fortement importatrices. Le déficit commercial est aussi alimenté par les importations des hydrocarbures et des céréales. De surcroît, l'économie nationale reste tournée vers le marché intérieur et la croissance est portée par la demande.

---

4 Source : HCP

5 Source : HCP

6 De 2000 à 2019, le Maroc a consenti un effort sans précédent en matière d'investissement et cet effort inégalement réparti a d'abord bénéficié au tertiaire, le taux d'investissement dans le secteur des services dépassant les 45%. Sans atteindre ces sommets, il demeura constant dans l'industrie pour se situer autour des 29%. En revanche, l'agriculture grande pourvoyeuse d'emploi et secteur déterminant pour notre balance commerciale a vu son taux d'investissement chuter avec un taux moyen d'investissement de 7%. Source : HCP, Etude sur le Rendement du Capital physique au Maroc.

7 3,7% en moyenne. Source : Banque mondiale

8 Indicateur sur le nombre moyen d'unités d'investissement supplémentaire nécessaires pour générer une unité de PIB.

9 Etude sur le Rendement du Capital Physique au Maroc, HCP

10 Bâtiment et travaux publics : secteur économique regroupant toutes les activités de conception et de construction des bâtiments publics et privés, industriels ou non, et des infrastructures telles que les routes ou les canalisations (source Wikipedia).

Ces facteurs engendrent une augmentation importante des importations, notamment des biens de consommation, aggravant ainsi le déficit de la balance commerciale en l'absence d'un dynamisme suffisant des exportations.

La balance commerciale reste structurellement déficitaire, indiquant une spécialisation internationale défavorable qui renforce l'image d'une économie orientée vers la consommation.

## **Un modèle peu redistributif : la croissance économique ne bénéficie pas à tout le monde**

La progression du niveau de vie cache de profondes disparités, tous les ménages n'ayant pas profité de manière égale des retombées de la croissance économique. Le niveau de vie varie considérablement selon le milieu social et l'espace (rural/urbain) auxquels on appartient. Lorsqu'on transpose l'approche par la valeur médiane des dépenses et par catégorie sociale, les inégalités sont en effet beaucoup plus marquées.

Mesuré par personne, le niveau de vie médian montre qu'un Marocain sur deux vit avec une dépense annuelle inférieure à 15 187 DH <sup>11</sup> en 2019 (1 266 DH soit 130 dollars par mois environ). Et les inégalités spatiales sont encore plus fortes selon que l'on vit en milieu rural ou urbain. Par milieu de résidence, le niveau de vie médian est de l'ordre de 18 040 DH par personne dans les villes (1503 DH, soit 150 dollars par mois environ) et de 11 233 DH à la campagne 936 DH par mois soit moins de 100 dollars par mois).

Toujours en 2019, le niveau de vie des 10% des Marocains les plus riches fut équivalent ou supérieur à 37631 DH. Le décile le plus aisé de la population marocaine a concentré 30,9% des dépenses totales de consommation, soit presque 10 fois plus que celles du décile le plus pauvre, dont le niveau de vie ne dépasse pas 7402 DH (environ 750 dollars). De même, les 20% des Marocains les plus riches ont monopolisé 46,1% de la consommation totale des ménages (47% en 2014), contre 7% pour les 20% des Marocains les moins aisés (6,7% en 2014).

Le coefficient de GINI qui était de 39,5 en 2014, a reculé pour s'établir en 2019 à 38,5 si l'on en croit la dernière publication du Haut-Commissariat au Plan (HCP).

En effet, le HCP qui avait cessé de communiquer toutes les données relatives au coefficient de GINI depuis 2014 a brusquement changé de politique après la crise de la COVID. C'est ainsi que les Marocains ont appris que le coefficient de Gini se chiffrait à 38,5 en 2019<sup>12</sup>. De toutes les manières,

---

11 Source : HCP

12 Evolution du niveau de vie des ménages et impact de la pandémie COVID-19 sur les inégalités sociales, publication du HCP

ces progrès modestes ont été balayés par le séisme économique consécutif à la crise de la COVID. La crise sanitaire a en effet frappé de plein fouet un pays dont les fragilités tant économiques que sociales sont patentes.

## Les fragilités économique et sociale s'alimentent

La performance médiocre<sup>13</sup> des investissements, leur niveau élevé, le déficit chronique de la balance commerciale sont à l'origine de déséquilibres au niveau de la balance des paiements<sup>14</sup>. Quant aux inégalités sociales, elles sont chroniquement porteuses d'un risque politique qui ne pourrait être atténué que par des mesures sociales pour lesquelles il faudrait bien trouver les financements.

Ces facteurs réunis ne peuvent que concourir à alimenter la dépendance du pays à l'égard de créanciers tels que le FMI. Cette institution y reste prépondérante puisque les fragilités structurelles du Maroc font d'elle un partenaire incontournable auquel il est fait appel dès que des difficultés internes et externes apparaissent.

**Le retour du FMI en 2012 : La Ligne de Précaution et de Liquidité (LPL), un instrument de stabilisation mais aussi de surveillance**

Le Maroc a eu recours au Fonds monétaire international à quatre reprises durant la période 2011-2020. La position actuelle du Royaume envers le FMI est résumée dans le tableau 1.

Ce n'est qu'en 2020, sous le poids de la pandémie, que le Maroc a dû utiliser les fonds mis à disposition par l'Accord de la LPL signé en 2018 (presque 3 milliards de dollars).

---

13 Pour générer 1 point de PIB au Maroc, il faut injecter 7 unités de capital. Cf. ci-dessus note N°11

14 Selon sa charte fondatrice, le FMI peut fournir un financement temporaire aux pays dont la balance des paiements est déséquilibrée à la condition de fournir des « garanties adéquates » précisées par le Fonds. En contrepartie de ce soutien, le FMI exerce une surveillance sur les politiques économiques des pays concernés en s'appuyant sur le système des conditionnalités. D'une manière générale, le consensus de Washington est le cadre conceptuel d'inspiration libérale qui structure ces conditionnalités. Celles-ci reposent sur trois prémisses selon lesquelles les politiques devraient être favorables au marché, orientées vers l'extérieur et macro-économiquement stables.

Un paquet politique type du FMI comprend 10 prescriptions politiques : la discipline budgétaire, la réduction des subventions générales, la réforme fiscale, la libéralisation financière et le libre mouvement des capitaux, des taux de change unifiés et compétitifs, la libéralisation du commerce, l'abolition des obstacles à l'investissement étranger direct, la privatisation, la déréglementation et les droits de propriété.

Dans ce contexte, l'importance des conditionnalités est telle qu'un pays qui n'en respectera pas les clauses sera automatiquement privé de prêts du FMI, ce qui limitera mécaniquement son accès à l'aide au développement et aux marchés internationaux des capitaux d'où l'importance cruciale de ces instruments.

**Tableau 1 : La position du Maroc envers le FMI en dollars, au 30 novembre 2021**

<b>Article VIII</b>		
<b>Département des DTS</b>	<b>DTS (en millions)</b>	<b>% Allocation</b>
Allocations cumulatives nettes	1,418.66	100.00
Avoirs	1,463.09	103.13
<b>Achats et Prêts en Cours</b>	<b>DTS (en millions)</b>	<b>% Quota</b>
Ligne de Précaution et de Liquidité	1,499.80	167.69

<b>Derniers Engagements Financiers</b>				
<b>Accords</b>	<b>Date de L'accord</b>	<b>Date de l'Expiration</b>	<b>Sommes Approuvées (DTS en millions)</b>	<b>Sommes Retirées (DTS en millions)</b>
LPL	17 Dec. 2018	7 Apr. 2020	2,150.80	2,150.80
LPL	22 Jul. 2016	21 Jul. 2018	2,504.00	0.00
LPL	28 Jul. 2014	21 Jul. 2016	3,235.10	0.00

<b>Paieiments prévus au Fonds</b>					
(En millions de DTS; d'après l'usage des ressources et les avoirs actuels en DTS)					
	<b>A venir</b>				
	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Principal				962.10	537.70
Charges /Intérêts		15.77	15.77	11.71	1.75
<b>Total</b>		<u>15.77</u>	<u>15.77</u>	<u>973.81</u>	<u>539.45</u>

Source : FMI (2021)<sup>15</sup>

Lors de cette période, le FMI a notamment demandé au Gouvernement marocain deux mesures qui pourraient porter atteinte au bien-être de la majorité de la population si elles ne sont pas compensées par une augmentation des revenus. Ces deux mesures sont : un taux de change flexible et l'abolition des subventions universelles à l'énergie.

En outre, les experts de l'institution financière internationale n'ont eu de cesse d'exiger plus de restrictions budgétaires, y compris dans les phases de contraction de la demande et de récession

15 Morocco Financial position with the Fund, as of November 2021, IMF, Washington. <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberKey1=680&date1key=2099-12-31>

nécessitant plutôt des politiques budgétaires contracycliques<sup>16</sup>. Cette austérité exagérée a lié les mains du Gouvernement en l'empêchant d'augmenter les budgets des programmes sociaux dont l'éducation et la santé, comme le montre l'étude ci-dessous.

Contrairement aux pays de l'OCDE, le Maroc a dû adopter des mesures budgétaires d'austérité même durant les deux années de la pandémie. Le FMI prévoit un recul de 1 % du déficit budgétaire en 2021, un chiffre censé baisser davantage en 2022<sup>17</sup>.

## La crise économique et politique : le facteur déclencheur

Confronté en 2010-2011 à plusieurs chocs de nature exogène et interne<sup>18</sup> étroitement liés, le Gouvernement marocain de l'époque sollicita le FMI. En effet, aux facteurs d'instabilité économique s'était superposée la crise politique consécutive au Printemps arabe, et entre les manifestations, le recul de la demande extérieure de l'Union européenne (UE), la hausse du coût de l'énergie et le déséquilibre de la balance de paiement<sup>19</sup>Il y avait urgence car tous les facteurs de risques convergeaient vers une crise grave. L'opinion publique réclamait des réformes politiques de fond, le déficit extérieur courant s'aggrava considérablement pour atteindre 9,7 % du PIB et le déficit budgétaire se chiffra à 7,4 % du PIB<sup>20</sup>.

Prenant acte des turbulences économiques et politiques affectant le Maroc, le FMI répondit positivement à sa requête le 3 août 2012 avec l'approbation d'un premier Accord LPL<sup>21</sup> d'un montant de 4,1 milliards de DTS<sup>22</sup>. Ce premier accord sera suivi d'un deuxième d'un montant de 3,2 milliards

---

16 Pour ranimer l'économie et booster la croissance.

17 IMF (2021), IMF Staff Completes 2021 Article IV Mission, A Press Release, Washington DC. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/12/10/pr21370-morocco-imf-staff-completes-2021-article-iv-mission-to-morocco>

18 Lors des consultations de 2013 au titre de l'article IV, les administrateurs «se sont félicités de la résilience manifestée par l'économie face à de considérables chocs exogènes et à une situation intérieure délicate ».

19 Le déficit courant s'est élevé à 4,3 % du PIB en 2010 puis à environ 8 % en 2011, malgré la bonne tenue des exportations et la nette augmentation des envois de fonds et des recettes du tourisme. Rapport du FMI N°. 12/239. Août 2012

20 Rapport du FMI N°. 12/239. Août 2012

21 La Ligne de Précaution et de Liquidité est une somme calculée à partir de la quote-part du bénéficiaire et mise à sa disposition en échange d'un montant versé annuellement convenu avec le FMI. Selon le site officiel du Fonds, elle permet d'apporter des financements pour répondre aux besoins réels ou potentiels de balance des paiements des pays qui mènent de bonnes politiques économiques ; elle a été conçue pour servir d'assurance ou à aider à résoudre les crises, et ce dans un large éventail de situations. Elle allie un processus de qualification (semblable à celui de la least common multiple (LCM) mais avec un seuil plus bas) et une conditionnalité ex post ciblée visant à remédier aux facteurs de vulnérabilité modérés subsistants recensés pendant la phase de qualification. L'admission d'un pays à bénéficier de la LPL témoigne de la solvabilité de son économie et de la politique économique menée par les autorités, ce qui contribue à raffermir la confiance des marchés à l'égard des mesures qu'elles envisagent. Source : <https://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/45/Precautionary-and-Liquidity-Line>

22 Soit environ 6,2 milliards de dollars au moment où il a été approuvé.

de DTS<sup>23</sup>, approuvé le 28 juillet 2014. Le troisième Accord, d'un montant de 2,5 milliards de DTS<sup>24</sup> fut approuvé le 22 juillet 2016. Et le quatrième d'un montant de 2,97 milliards de dollars fut accordé le 17 Décembre 2018. Par le jeu des conditionnalités, cette série d'Accords LPL a conféré au FMI un pouvoir d'influence renforcé d'autant que le Maroc est de nouveau surendetté.

## **La réaction de l'Etat marocain : une nouvelle Constitution et un Accord avec le FMI**

Le Maroc répondit aux enjeux du moment en actionnant deux leviers stratégiques, à savoir une réforme politique historique et l'aide du FMI. Contrairement aux autres pays de la zone MENA, le Royaume ne s'est pas arc-bouté sur ses acquis. Rejetant l'option sécuritaire, il choisit une réponse politique pacifique<sup>25</sup> laquelle prit le visage d'une réforme constitutionnelle saluée par le FMI<sup>26</sup>.

Le FMI précise que le Maroc affichait des performances solides dans trois des cinq domaines considérés pour l'admissibilité à la LPL : « secteur financier et supervision, politique monétaire, qualité des données<sup>27</sup> » et enregistrait des « sous-performances modérées dans les deux autres domaines, la politique budgétaire, la situation extérieure et l'accès aux marchés ». Néanmoins, s'il lui a accordé son satisfecit<sup>28</sup>, le FMI, en relevant des « risques sociaux et politiques persistants et un creusement des inégalités », enjoignit le Maroc à poursuivre ses efforts de « rééquilibrage budgétaire » qui passaient par une meilleure maîtrise des dépenses publiques et surtout de celles qui sont liées à la compensation.

---

23 Environ 5 milliards de dollars au moment où il a été approuvé.

24 Environ 3,5 milliards de dollars au moment où il a été approuvé.

25 Contrairement aux choix stratégiques de la majorité des nations en butte aux révolutions arabes, le Maroc trancha en faveur d'une solution politique à la crise du 20 février 2011. Le Chef de l'Etat confia la rédaction d'une nouvelle Constitution à une commission Ad hoc dont les membres étaient issus de toutes les sensibilités politiques de la société marocaine. Il en résulta un texte fondamental qui apaisa les tensions. Du point de vue du temps long, cette décision historique est révélatrice d'une réelle capacité du pouvoir à se projeter dans l'avenir et d'évaluer les avantages/inconvénients des grandes décisions politiques. Une capacité qu'il aura de nouveau l'occasion de mettre en œuvre quelques années plus tard en faisant de la protection sociale universelle, une nouvelle réforme majeure du règne.

26 Le FMI salua les réformes politiques tout en rappelant que « des pressions continuent de s'exercer en faveur d'autres réformes pour traiter, entre autres dossiers, le chômage des jeunes, qui reste élevé, les inégalités de revenu et la gouvernance ». Rapport du FMI No. 12/239

27 Une assertion qui ne se vérifie pas toujours : curieusement le HCP qui avait cessé de communiquer depuis 2014 toutes les données relatives au coefficient de GINI a brusquement changé de politique après la crise de la COVID. Ne pas publier durant 5 ans un indicateur aussi important que le coefficient de GINI ne correspond pas vraiment à ce que le FMI nomme « qualité des données ».

28 Le FMI annonça que l'économie marocaine était suffisamment robuste pour être éligible à un soutien du FMI (LPL). Août 2012 ; Rapport du FMI N°. 12/239

La politique budgétaire est axée sur la réduction des dépenses publiques. Parmi ces mesures, figuraient surtout l'augmentation des prix administrés du pétrole<sup>29</sup>. Le Gouvernement s'est également engagé à adopter rapidement un régime de change plus flexible.

Or, les deux mesures ont un impact direct sur l'inflation, généralement assimilée à une taxe sur les revenus des plus démunis. Par ailleurs, le FMI a exigé la diminution des dépenses courantes « non essentielles » pour compenser l'augmentation de la masse salariale d'environ ¼ % du PIB<sup>30</sup> « liée au renforcement des effectifs dans les domaines prioritaires de la santé, de l'éducation, de la sécurité et de la défense, et l'effet sur l'ensemble de l'année des augmentations salariales de mai 2011 »<sup>31</sup>.

Cependant, la principale réforme structurelle annonçait les changements à venir, à savoir le démantèlement de l'essentiel des prérogatives de la Caisse de compensation<sup>32</sup> avec la fin de l'essentiel des subventions pétrolières. Celles-ci <sup>33</sup> devait passer de 5,5 % du PIB en 2012 à 1,2% du PIB en 2015. En contrepartie, un système redistributif<sup>34</sup> censé être plus équitable car fondé sur le ciblage des populations vulnérables, devait voir le jour. Concernant cet engagement en particulier, le Gouvernement marocain précisa qu'il s'agissait d'une politique élaborée en étroite collaboration avec la Banque mondiale.

Pourtant, la persistance des inégalités n'empêcha pas le Fonds de soutenir le Gouvernement qui ne faisait guère mystère de sa volonté de supprimer les subventions à l'énergie<sup>35</sup> et à l'alimentation. Et pour souligner encore la responsabilité du gouvernement marocain, le Fonds cita comme preuve à charge une étude du Haut Commissariat au Plan (HCP) affirmant qu'environ 43 % du total des

---

29 L'augmentation des prix des produits énergétiques réduisit le déficit budgétaire de 0,6 % du PIB en 2012. Août 2012 ; Rapport du FMI No. 12/239. A préciser que les subventions aux produits pétroliers furent définitivement supprimées fin 2015 sans provoquer de troubles sociaux.

30 Le Gouvernement s'est notamment engagé à ne pas remplacer les départs à la retraite et à améliorer les performances de l'administration.

31 En revanche, dans son rapport de 2014 le FMI ne fit plus de distinction entre les différents départements ministériels et soutint « la limitation de la création nette de nouveaux postes, de la progression des traitements et des promotions en fonction d'une enveloppe budgétaire clairement prédéfinie, afin d'atteindre les objectifs fixés pour le moyen terme. ». Rapport du FMI n° 14/241 ; Août 2014.

32 Contrairement au FMI, la législation sociale marocaine n'inclut pas la compensation dans le système de protection sociale. Dans son rapport d'août 2012 (P.17), le FMI précise ainsi que « *Le système marocain actuel de protection sociale repose principalement sur des subventions universelles, mais comporte aussi plusieurs initiatives plus ciblées.* ». Août 2012 ; Rapport du FMI No. 12/239

33 En 2011, la compensation des produits pétroliers a coûté l'équivalent de 5,1% du PIB Marocain, soit 41,4 milliards de dirhams (3,7 milliards d'euros) contre presque rien en 2003. Réforme des subventions aux carburants au Maroc : les bons conseils du FMI (usinenouvelle.com).

34 Dans sa lettre d'intention, L'Etat avait annoncé vouloir mettre en place à l'avenir un programme de réduction des « inégalités de revenus et d'opportunités, tant dans une perspective globale qu'entre les régions et les genres. Il devait aussi renforcer la prestation de services sociaux et la protection sociale. »

35 Pour le FMI, « *mettre le budget dans une très large mesure à l'abri des risques liés à la volatilité des cours internationaux du pétrole.* » Rapport du FMI n° 14/241 ; Août 2014.

subventions alimentaires et énergétiques<sup>36</sup> sont captées par le quintile supérieur de la population<sup>37</sup>. Le FMI pressa donc le gouvernement de mettre fin à un système qui non seulement ne profitait pas à la population mais était, de surcroît, devenu un fardeau insupportable pour le budget de l'Etat.

Malheureusement cette approche néglige un certain nombre de faits. Elle perçoit la protection sociale exclusivement sous le prisme du coût budgétaire<sup>38</sup> et non comme une protection contre les aléas de la vie. Elle omet également l'impact inflationniste du démantèlement des subventions, celui-ci affectant beaucoup plus les plus défavorisés<sup>39</sup>. La Banque mondiale estima à l'époque que « l'impact serait trois fois plus élevé pour les plus pauvres que pour les plus riches ». Pour éviter une hausse du taux de pauvreté, elle admit que « des mesures compensatoires seraient inévitables »<sup>40</sup>.

Mais le gouvernement de l'époque (coalition dont le chef de file était le Parti de la Justice et du Développement (PJD)<sup>41</sup>) resta sourd à cet avertissement et ce qu'il retira d'une main, il ne l'offrit pas de l'autre.

Si le FMI appuya les programmes « ciblant mieux les pauvres » comme le RAMED et TAYSSIR ces deux dispositifs d'assistance n'offraient qu'une aide limitée à la santé et à la scolarité. Ils ne pouvaient en aucun cas suppléer la perte de pouvoir d'achat engendrée par la fin des subventions à l'énergie et à l'alimentation.

## Une décennie après les multiples Accords LPL : quel bilan ?

Malgré le démantèlement de l'essentiel du système de compensation, le Maroc ne réalisa jamais les objectifs « indicatifs » fixés par le FMI. Déjà en 2014 lors du deuxième Accord LPL, le FMI tira la sonnette d'alarme<sup>42</sup>. Si l'état des comptes publics s'améliora légèrement au milieu des années 2010,

---

36 En 2014, le FMI continua à encourager « la diminution progressive de la charge de la subvention au butane au moyen d'incitations à l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et l'introduction progressive des mesures d'allègement de la subvention à la farine de blé tendre. » Rapport du FMI n° 14/241 ; Août 2014. Fort heureusement aucun des gouvernements successifs ne supprima les subventions du butane et du blé tendre, comprenant qu'avec ces deux produits, il est question de sécurité alimentaire de base.

37 P.17 du Rapport du FMI N°12/239. Encadré 2. Le système de protection sociale du Maroc

38 En 2014, le FMI annonça que « les autorités sont en train de mettre le budget dans une très large mesure à l'abri des risques liés à la volatilité des cours internationaux du pétrole » grâce au démantèlement des subventions à l'énergie. Rapport du FMI n° 14/241 ; Août 2014.

39 Les plus défavorisés sont très sensibles aux dépenses alimentaires et de transport.

40 Le Maroc, le pays qui a (presque) supprimé les subventions aux produits pétroliers (novethic.fr)

41 Chef de file de la droite conservatrice d'obédience islamiste, le Chef de Gouvernement, Abdelilah Benkiran fut nommé par un Décret royal en date du 29 Novembre 2011.

42 En 2014, le FMI déclara dans son rapport que « la balance des paiements reste exposée à des chocs extérieurs. Bien que les facteurs de vulnérabilité aient été réduits dans le cadre de l'accord LPL de 2012, la situation des comptes extérieurs et celle des finances publiques restent vulnérables à des chocs extérieurs. » Rapport du FMI n° 14/241 ; Août 2014.

ce ne fut que conjoncturel et après une décrue du déficit à 3,5%<sup>43</sup> du PIB en 2017, celui-ci repartit aussitôt à la hausse l'année suivante pour s'établir à 3,9% du PIB. Avec la crise sanitaire il atteignit même le niveau inédit de 7,6% du PIB en 2020. Pour des raisons structurelles, la dette et le déficit budgétaire chronique de l'Etat marocain ne purent jamais être résorbés et le taux d'endettement public global déjà très élevé en 2019 avec 80,4%<sup>44</sup> du PIB est passé à 94% du PIB en 2020<sup>45</sup>.

Cet échec ne fut pas suivi d'une remise en cause des politiques gouvernementale et du FMI. Au contraire, le Fonds encouragea en 2014 le Maroc à poursuivre sur « cette voie » en déclarant que « le budget a pour objectif de poursuivre la réduction du déficit par des réformes budgétaires structurelles. Cette réduction du déficit, qui descendrait à 4,9 % du PIB, doit être obtenue essentiellement par la diminution continue du coût des subventions énergétiques tandis que la protection sociale des populations les plus vulnérables » devra être « élargie au moyen de programmes spécialement conçus à cet effet. »

Ce faisant, le FMI continua à préconiser les recettes du modèle néo libéral en mettant au banc des accusés les seules subventions, rendues presque exclusivement responsables des déficits jumeaux, budgétaire et de la balance courante<sup>46</sup>. Il s'agit d'une position plutôt contradictoire au regard des conclusions du Fonds, puisque dans chacun de ses rapports celui-ci relève explicitement ou en filigrane, les performances médiocres de l'investissement public et de l'économie nationale insuffisamment diversifiée. Des facteurs qui contribuèrent autant, sinon plus à alimenter la problématique des « déficits jumeaux » de par l'endettement public et les carences du Compte courant national.

Le FMI continua sur sa lancée et soutint avec constance les programmes d'assistance ciblés. Or ces programmes par nature parcellaires ne pouvaient à eux seuls répondre aux attentes de la population marocaine en matière de justice et de protection sociale. Il a fallu attendre 2020 pour que l'ambition de 2012 de créer un système redistributif plus équitable, soit enfin à l'ordre du jour.

C'est la même année, en avril 2020, que le Maroc contraint par les événements déclencha le mécanisme de la Ligne de Précaution et de Liquidité (LPL) mis à sa disposition par le FMI. Plongé dans la dépression économique consécutive à la crise sanitaire du COVID 19, l'Etat n'eut en effet d'autres choix que d'emprunter près de 3 milliards de dollars, remboursables sur une période de

---

43 Alors que l'objectif affiché était d'atteindre 3% de déficit en 2017.

44 Selon le FMI, « le déficit primaire corrigé des variations conjoncturelles aurait dû être réduit de moitié entre 2015 et 2017 ; il aurait dû passer de 2,6 % du PIB à 1,4 % du PIB à près de 0 % du PIB à l'horizon 2019. Cette trajectoire du solde primaire est conforme à la volonté de placer le ratio dette publique/PIB sur une courbe descendante après le pic attendu de 2015 de manière à se rapprocher de 60 % à l'horizon 2019. » Rapport du FMI n° 14/241 ; Août 2014.

45 Dette publique au Maroc : Que penser du niveau de dette du Maroc ? <https://www.cmconjoncture.com/conjoncture/actualites/que-penser-du-niveau-de-dette-du-maroc#:~:text=Au%20Maroc%2C%20le%20taux%20d,d%C3%A9passer%20la%20barre%20des%2060%25.&text=Si%20le%20niveau%20de%20la,pr%C3%A9visions%20de%20Bank%20Al%20Maghrib>.

46 Le FMI déclara en 2016 que « dans leur stratégie de développement, les autorités sont particulièrement attentives à l'inclusion sociale et à la réduction des inégalités. » Rapport du FMI ; Rapport du FMI No. 16/35

cinq ans, avec une période de grâce de trois ans. Pour obtenir ce prêt le Ministre des Finances et de l'Economie fit voter en urgence le projet de décret-loi n° 2.20.320 relatif au dépassement du plafond des emprunts extérieurs.

Outre les fragilités structurelles de l'économie marocaine, le surendettement public actuel, les inégalités sociales, l'influence et la surveillance du FMI s'exercent sur plusieurs leviers :

- L'assainissement des comptes et la mobilisation de l'épargne publique n'ont pas mis fin à l'influence du FMI. Parmi les institutions gardiennes des orientations structurelles et quantitatives imposées par le FMI, la Banque centrale (Bank Al-Maghrib) et le Ministère des Finances et de l'Economie jouent un rôle de premier plan. Sauf à de rares exceptions, ces deux organismes adoptent systématiquement des politiques économiques, budgétaires et monétaires inspirées du consensus de Washington. Il est d'ailleurs significatif que la demande adressée au FMI pour bénéficier de la Ligne de Précaution et de Liquidité en 2012 ait été signée par le Gouverneur de la Banque centrale et le Ministre de l'Economie et des Finances de l'époque.
- Le Maroc est soumis à une surveillance continue prenant la forme de consultations annuelles au titre de l'article IV du statut du FMI. Chaque année, les équipes du FMI examinent les politiques économiques mises en œuvre pour « consolider la stabilité macroéconomique » ainsi que les réformes systémiques en cours. Bank Al-Maghrib et le Ministère des Finances sont les principaux interlocuteurs du FMI durant ses missions de surveillance annuelles et dans presque tous leurs rapports annuels, ils déclarent souscrire aux orientations générales des évaluations effectuées par le Fonds. Le document résultant de la mission du FMI est soigneusement examiné par les créanciers, les agences de notations, les organisations multilatérales et les principaux partenaires du Maroc. Cette audience octroie au FMI un pouvoir d'influence considérable que très peu de pays peuvent contrecarrer.

### III. La Protection sociale au Maroc : entre universalité et ciblage économétrique

#### Les systèmes de Protection sociale au Maroc

La Constitution marocaine de 2011 stipule dans son article 31 que : « L'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens à disposition pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir des droits aux soins de santé, à la protection sociale, à la couverture médicale et à la solidarité mutualiste ou organisée par l'Etat »<sup>47</sup>.

Cependant, si l'on souhaite disposer d'une vision quantitative de la protection sociale au Maroc ainsi que d'une analyse significative de ces systèmes, la définition la plus pertinente est celle d'une logique de sommation des stratégies et budgets sectoriels dédiés à la protection sociale.

Avec cette approche, les auteurs de l'étude adopte une définition de la protection sociale recouvrant tous les mécanismes institutionnels - publics ou privés, prenant la forme d'un système de prévoyance collective et/ou mettant en œuvre un principe de solidarité sociale - qui couvrent les charges résultant pour les individus ou les ménages de l'existence d'un certain nombre de risques sociaux identifiés (santé, vieillesse, chômage, pauvreté, éducation, accidents de travail ...).

Cela implique donc le versement de prestations aux personnes ou aux ménages confrontés à l'un ou plusieurs de ces risques, et ce versement vise à compenser, à la fois l'augmentation de leurs charges ou la diminution des ressources des bénéficiaires.

Le modèle marocain s'inspire largement du modèle français de gouvernance des régimes sociaux, notamment à travers la transversalité des prestations (chômage, vieillesse, maladie, éducation, accidents de travail...) et l'approche budgétaire et comptable de la sécurité sociale et des comptes nationaux de santé. En revanche, le système statistique et le monitoring des données liés à ces secteurs n'est pas aussi développé qu'en France.

On retrouve également l'influence des techniques de ciblage dans le système d'accès au droit à ces prestations, à travers une série de critères régulièrement réévalués au gré de l'accès du Maroc à des financements internationaux (ce point est développé au paragraphe I – 2 - Le système de ciblage et d'attribution des prestations sociales).

---

47 Pour savoir plus sur la création, le développement et les institutions de la protection sociale au Maroc, lire l'Annexe II.

Pourtant le processus d'attribution des prestations sociales et l'accès à la protection sociale sont assimilés à un droit humain visant à assurer la sécurité de revenu, à réduire la pauvreté et les inégalités, ou encore à promouvoir l'inclusion sociale et la dignité<sup>48</sup>.

La généralisation et l'effectivité de la protection sociale relève donc de la responsabilité de l'Etat à travers la conception des politiques économiques, sociales et fiscales. La protection sociale est également une composante essentielle des Objectifs universels de Développement Durable (ODD) que l'ensemble de la communauté internationale s'est engagée à atteindre d'ici 2030.

Le système marocain<sup>49</sup>s'articule autour de deux grandes composantes (Voir graphique 1) :

- Une composante contributive de la sécurité sociale regroupant les différentes caisses de retraites (Caisse marocaine des Retraites 'CMR), Régime collectif d'Allocation de Retraite (RCAR), Caisse nationale de Retraites et d'Assurances (CNRA), la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et la Caisse Marocaine d'Assurance Maladie (CMAM, l'ex Caisse nationale des Organismes de Prévoyance sociale (CNOPS).
- Une autre composante non contributive financée par les fonds publics et constituée d'ensembles de programmes d'assistance sociale prenant la forme de Transferts monétaires conditionnés, qui lient le bénéfice des programmes de protections sociale à un nombre de conditionnalités à remplir pour la population cible (l'Initiative nationale pour le développement humain - INDH, -RAMED, TAYSSIR, cantines scolaires, internats, bourses, programmes d'insertion professionnelle, institutions d'assistance sociale, etc....).

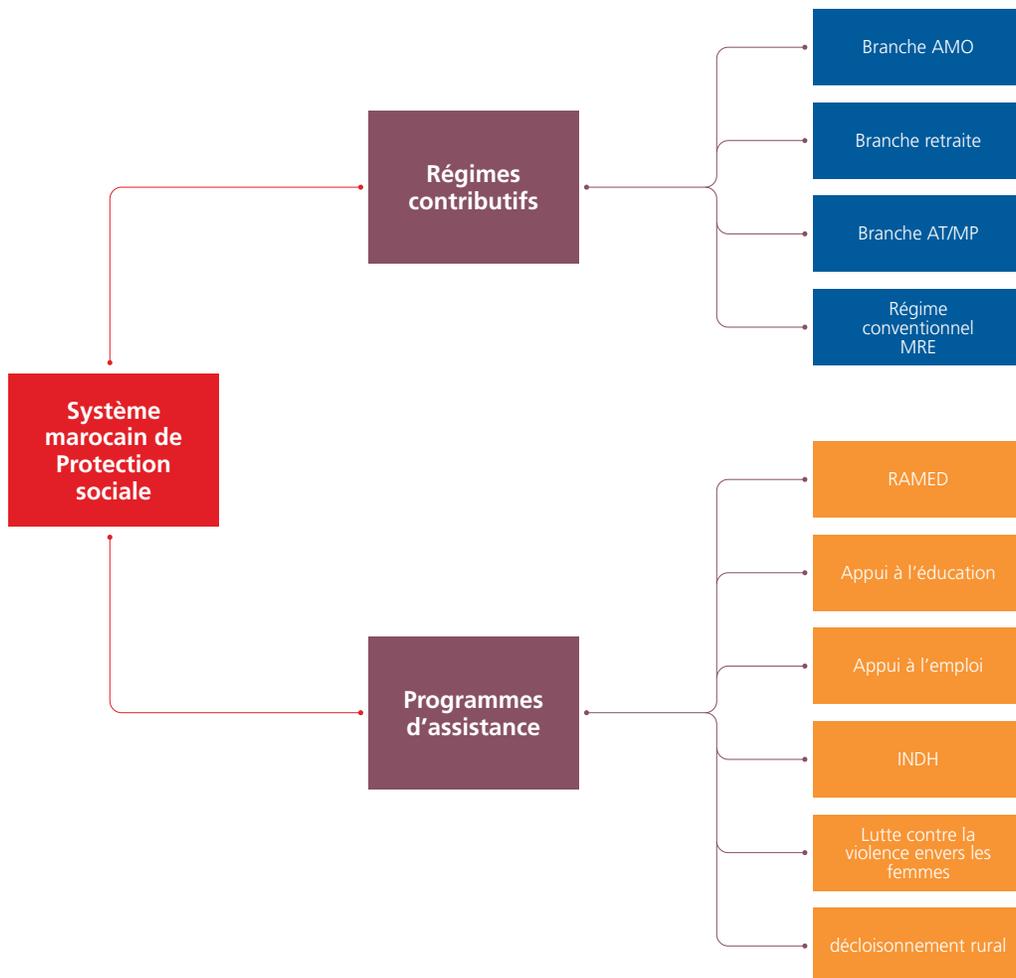
D'autres programmes d'appui au prix des matières premières et des carburants ont été déployés au nom de la lutte contre la pauvreté mais ils ne relèvent pas du périmètre de la protection sociale. Nombre de ces programmes ont été conçus et mis en œuvre à la fin des années 80, période charnière qui a vu le Maroc basculer dans un modèle économique plus libéral sous l'effet des conditionnalités imposées par la BIRD et le FMI (Club de Paris, etc.).

---

48 La déclaration de Philadelphie de l'OIT de 1944 avait reconnu la sécurité sociale comme un droit fondamental de l'être humain. Et par la suite en 1948 il en fut de même dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et enfin en 1966 dans le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels.

49 Pour plus de détails sur l'historique et la gouvernance, consulter l'annexe II.

**Graphique 1 : Arborescence du système marocain de Protection sociale**

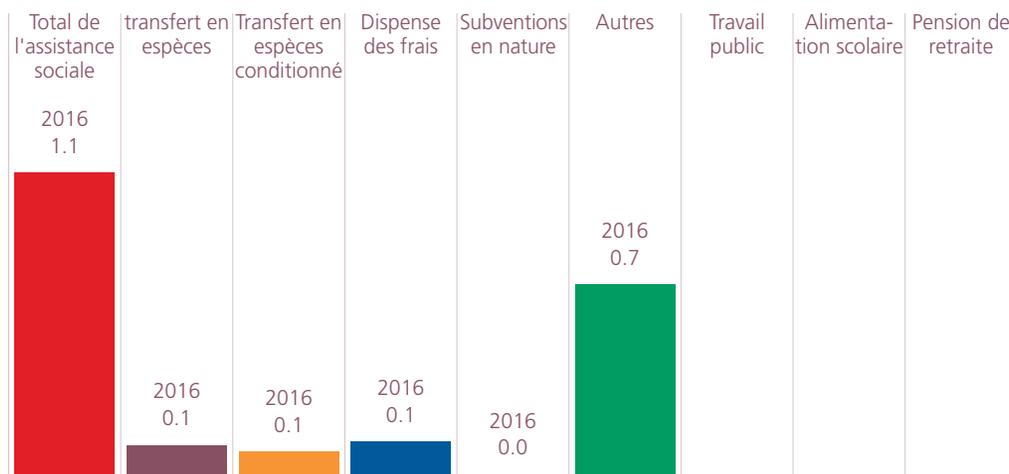


Source : Schéma réalisé par les auteurs de l'étude.

Le schéma ci-dessus nous permet de récapituler de manière simplifiée l'arborescence du système marocain de Protection sociale. On y cite les régimes de sécurité sociale ainsi que les programmes d'assistance sociale dans différents domaines comme l'éducation, la lutte contre la pauvreté et l'inclusion des femmes (la liste n'est pas exhaustive).

Ce système hétéroclite et inefficace couvre une minorité de la population, des millions de citoyens étant privés de toute forme de protection (Voir le graphique 2).

## Graphique 2. Les dépenses sociales allouées aux programmes de l'assistance sociale au Maroc (% du PIB)



Source : La Banque mondiale, 2016. <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire/country/morocco>

D'après la Banque mondiale, le réseau de sécurité sociale (les caisses de compensations exclues) est dépourvu d'une stratégie cohérente, d'un cadre institutionnel simple et de priorités claires ciblant quelques programmes de base qui couvrent les principaux risques du cycle de vie. Une étude récente de l'UNICEF a identifié 140 programmes différents, dont beaucoup sont de petite taille et focalisés sur des groupes cibles de niche. Environ 50 administrations différentes (ministères, départements, institutions, commissions) sont chargés de la gouvernance, de la mise en œuvre ou du financement des programmes. Malgré ce nombre impressionnant de programmes et d'institutions en charge, le réseau de sécurité sociale comporte des lacunes importantes (Ex : les enfants non scolarisés ou les personnes handicapées). Les mandats de plusieurs programmes se chevauchent et dupliquent des mesures d'aide similaires (ex : concentrer les aides sur les mêmes sous-groupes de population)<sup>50</sup>.

50 IMF (2012), 1st review of the IMF Experts on the Precaution Liquidity Line, P. 24.

## La Protection sociale marocaine au regard des ODD et des normes du BIT pour la couverture universelle

La sécurité sociale est la protection qu'une société offre aux personnes et aux ménages pour garantir l'accès aux soins de santé et la sécurité du revenu, surtout en cas de vieillesse, de maladie, d'invalidité, d'accident du travail, de maternité ou de disparition du soutien de famille<sup>51</sup>. Depuis la fin du XIXe siècle, durant la phase de construction des États-providence, l'index s'est inévitablement déplacé de la responsabilité individuelle vers la solidarité collective, or aujourd'hui, une évolution inverse se dessine. Confrontés depuis les années 1970 à la très forte croissance des dépenses de santé, de chômage et de retraite, tous les États-providence, qu'ils soient d'inspiration bismarckienne<sup>52</sup> ou beveridgienne<sup>53</sup>, ont ratifié les conventions de l'Organisation internationale du Travail qui constituent le principal référentiel du droit international de la sécurité sociale. Dans ce corpus, deux références normatives sont particulièrement importantes :

- La Convention n°102, concernant la sécurité sociale (norme minimum) de 1952 qui précise le niveau minimum des prestations de sécurité sociale et les conditions de leur attribution, ainsi que les neuf branches principales dans lesquelles la protection est garantie.
- La recommandation 202, adoptée en 2012 sur les socles de protection sociale qui fournit une orientation générale pour étendre et compléter les systèmes de sécurité sociale via l'établissement de socles nationaux de protection sociale accessibles à toutes les personnes dans le besoin.

Dans cette perspective, selon le rapport de l'OIT, à ce jour (14 novembre 2020)<sup>54</sup> le Maroc a ratifié 65 Conventions de l'OIT, dont 49 Conventions sont en vigueur, 11 Conventions ont été dénoncées et 3 abrogées. Au cours des derniers mois 5 instruments ont été abrogés et aucune Convention n'a été ratifiée.

Au total, 41 Conventions techniques de l'OIT relatives à la protection sociale ne sont pas encore ratifiées. Le 14 juin 2019, le Maroc a entamé la procédure de ratification de trois Conventions auprès du Bureau international du Travail. Il s'agit de la Convention n° 97 sur les travailleurs migrants de 1949 et de la Convention n° 102 relative à la sécurité sociale de 1952, l'Accord international n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail (2006), un traité qui incite les États membres à établir une politique et un programme à l'échelle nationale dans le domaine de la sécurité

---

51 BIT : Bureau international du Travail : Travail : Le magazine de l'OIT ' Afrique En quête de travail décent : Article sur La sécurité sociale pour tous: Un pari mondial "N°49, décembre 2003.

52 Assurance liée au travail.

53 Protection fondée sur la solidarité collective, indépendamment de toute activité professionnelle.

54 [https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200\\_COUNTRY\\_ID:102993](https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102993)

et la santé au travail. Cette démarche reflète en outre la volonté de mettre en œuvre les engagements internationaux du Royaume se rapportant aux normes du travail.

On peut récapituler l'engagement du Maroc dans la ratification des conventions du BIT liées à la protection sociale, dans le tableau suivant :

**Tableau 2 : Conventions de travail ratifiées par le Maroc**

Branche	Convention	Ratifié ou pas Par le Maroc
Toutes les branches	102	Oui
Soins médicaux	130	Non
Maladie		
Chômage	168	Non
Vieillesse	128	Non
Invalidité		
Survivant/ Rescapé		
Accidents du travail	121	Non
Maternité	183	Oui
Égalité de traitement	118	Non
Conservation des droits	157	Non

Source : Tableau réalisé par les auteurs de l'Etude.

On peut rappeler également que l'engagement du Maroc à la réalisation des ODD, englobe également le renforcement de la protection sociale à travers l'édification de systèmes durables, inclusifs et universels et répond notamment aux objectifs des ODD<sup>55</sup> 1,3,4,5,8 et 10, qui sont pour rappel :

ODD	Objectif de l'ODD
Objectif 1 :	Lutte contre la pauvreté
Objectif 3 :	Accès à la santé
Objectif 4 :	Accès à une éducation de qualité
Objectif 5 :	Egalité entre les sexes
Objectif 8 :	Accès à des emplois décents
Objectif 10 :	Réduction des inégalités

55 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>

## L'impact des conditionnalités du FMI sur les dépenses sociales au Maroc, les cas de l'éducation et de la santé

D'une manière générale, les conditionnalités du FMI ont généré des effets à long terme indésirables qui ont « laissé des cicatrices » ou scarring<sup>56</sup>, impactant directement la compétitivité et les revenus futurs de la nation.

Pour illustrer l'impact des conditionnalités sur les dépenses sociales, nous avons isolé deux postes budgétaires significatifs de la politique sociale de l'Etat : l'éducation et la santé.

Ce passage de l'étude assimile les dépenses publiques relatives à l'éducation et à la santé aux deux piliers de la subvention universelle et postule que leur augmentation aidera à la réalisation des ODD 3 et 4. Enfin, ces dépenses sont indispensables pour combler les inégalités de revenus et faciliter la mobilité sociale.

Tous les accords de LPL entre le FMI et le Maroc relèvent d'ailleurs la relation entre taux de chômage et éducation. Le discours du FMI est favorable à une éducation de meilleure qualité pour répondre aux besoins d'employeurs confrontés à la médiocrité de la formation des ressources humaines. Or, ce discours ne s'est pas traduit pour l'instant - sous la tutelle du FMI - par une amélioration de l'espace budgétaire sectoriel, condition sine qua non d'une réelle amélioration de l'éducation publique.

### 1. Le cas de l'éducation

Il a été appliqué au secteur public de l'éducation l'approche de Lawrence King, Thomas Stubbs, Bernhard Reinsberg et Alexander Kentikelenis portant sur le lien de causalité entre les conditionnalités et leurs effets sur le volume des dépenses sociales par rapport à la dépense budgétaire<sup>57</sup>.

Les résultats de cette étude ont confirmé les conclusions de toutes les études précédentes sur le sujet<sup>58</sup>: les conditionnalités produisent un effet négatif sur les dépenses d'éducation<sup>59</sup>. Il convient de

---

56 Lancée début 2020 par trois chercheurs du FMI pour désigner une perte permanente de capacité productive, l'expression a depuis connu un grand succès.

57 Thomas Stubbs et al., "How to evaluate the effects of IMF conditionality", *The Review of International Organizations*, no. 15 (December 2018), 29–73, [<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11558-018-9332-5.pdf>].

58 À l'exception notable de celles diligentées par le FMI.

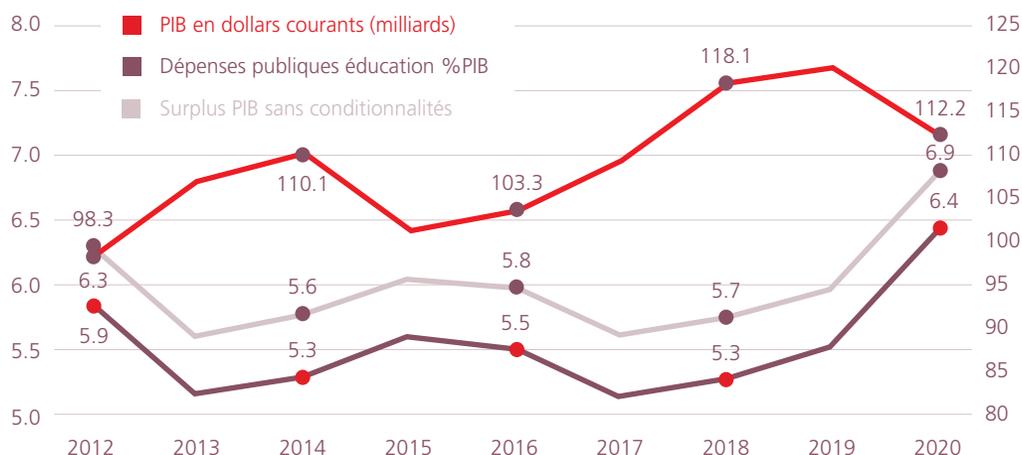
59 Les experts du FMI sont en désaccord avec les études qui concluent à un effet négatif des conditionnalités du FMI. Nous en donnons pour exemple l'article de Sanjeev Gupta et Masahiro Nozaki qui s'intitule « What happens to social spending in IMF-supported programmes ? ». Selon eux, les dépenses d'éducation et de santé ont augmenté dans les programmes soutenus par le Fonds monétaire international (FMI) à un rythme plus rapide que dans l'ensemble des pays en développement. Sur une période de 5 ans avec des programmes du FMI, dans les pays à revenus bas, le rapport éducation sur PIB a augmenté de 0,8%. Il en est de même pour la santé qui a connu une hausse de 1%. Pour le reste des pays en développement, l'effet est neutre. »

Voir Benedict Clements, Sanjeev Gupta and Masahiro Nozaki, IMF Staff Discussion Note 11/15- What Happens to Social Spending in IMF- Supported Programs? International Monetary Fund, 31 August 2011, 16, [<https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/What-Happens-to-Social-Spending-in-IMF-Supported-Programs-25190>].

noter en particulier que chaque condition de dépenses supplémentaires correspond à une diminution à minima de 0,47 % en dépenses publiques d'éducation (en pourcentage du PIB).

Par extrapolation, nous pouvons en déduire la trajectoire statistique du budget de l'éducation s'il n'avait pas été privé de cette précieuse ressource. A partir des chiffres extraits des Lois de finances de la dernière décennie<sup>60</sup> nous avons élaboré un graphe à deux courbes : l'une met en valeur les dépenses réelles et l'autre, les dépenses telles qu'elles auraient existé hors conditionnalités du FMI (et de la Banque mondiale).

### Graphique 3 : Impact des conditionnalités structurelles et quantitatives sur le budget de l'éducation



Sources : Cf. bas de page<sup>61</sup>

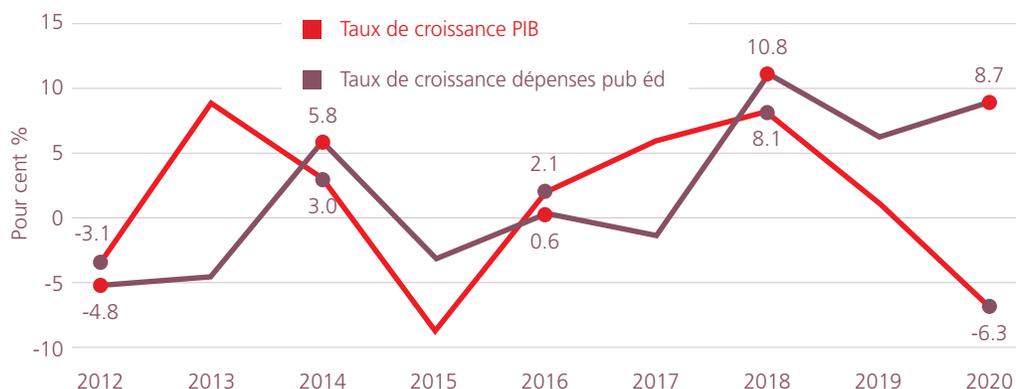
Le graphe ci-dessus illustre l'impact des conditionnalités quantitatives et structurelles du FMI (et de la Banque mondiale) sur les allocations budgétaires à l'éducation. Si en valeur relative, le chiffre de 0,47% paraît bien modeste, en revanche, il représente en valeur absolue entre 4 et 5 milliards de dirhams, soit chaque année 7 à 9% du budget de l'éducation nationale, de l'enseignement professionnel et de l'enseignement supérieur.

Par ailleurs, les conditionnalités quantitatives du FMI imposent au Gouvernement des arbitrages budgétaires corrélés au taux de croissance. Certes, cette règle n'est pas strictement appliquée dans le cas de l'éducation mais les courbes de croissance du PIB et de l'éducation convergent souvent avec un décalage d'une à deux années comme l'illustre le graphe ci-dessous.

60 De 2011 à 2020

61 Dépenses gouvernementales de l'éducation par exercice budgétaire : <http://lof.finances.gov.ma/fr/budget/47/64>. PIB en \$ courants : <https://data.worldbank.org/country/MA>.

#### Graphique 4 : Trajectoire de croissance du budget de l'éducation et du PIB



Sources : Cf. notes de bas de page<sup>62</sup>

Si les deux courbes ne sont pas parfaitement alignées, elles contredisent néanmoins le discours officiel qui insiste sur la sanctuarisation du budget de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

Cependant, il faut ici nuancer l'approche fondée sur la variable budgétaire dont l'efficacité dépend étroitement de la qualité de la gouvernance publique. Le programme d'urgence de 2009 - 2012 en témoigne : alors même que l'Etat a consenti un effort exceptionnel de 12 milliards <sup>63</sup> de DH pour mettre à niveau le système d'enseignement, les résultats furent décevants.

Le rapport de la Cour des Comptes<sup>64</sup> publié en 2018 fait état d'un fiasco et d'un gaspillage de ressources sans précédent. Les rédacteurs du rapport ont relevé une multitude de dysfonctionnements :

- La persistance de l'abandon scolaire estimé à plus de 270.000 élèves par an ;
- La situation préoccupante de l'encombrement des classes dans tous les cycles ;
- L'exploitation non optimisée des établissements scolaires ;
- L'exploitation des établissements scolaires ne disposant pas de conditions élémentaires de scolarisation ;

62 Nous avons calculé les taux de croissance des budgets de l'éducation et du PIB à partir des chiffres extraits des morasses des Lois de Finances et des données de la Banque mondiale : <https://data.worldbank.org/country/MA>; <http://lof.finances.gov.ma/fr/budget/47/64>.

63 Pour financer ce plan d'urgence, le Gouvernement marocain a fait appel à pas moins de cinq bailleurs de fonds : l'Union Européenne, la Banque européenne d'investissement, l'Agence française de développement, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale. L'échec retentissant de cette stratégie se doubla d'un endettement accru équivalent à 1 point du PIB.

64 [http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle\\_3/File\\_3\\_613.pdf](http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_3/File_3_613.pdf)

- La persistance soit d'un excédent, soit d'un déficit en nombre d'enseignants ;
- L'efficacité limitée des programmes relatifs à l'appui social ;
- Un système d'information peu fiable.

Aujourd'hui encore le système éducatif souffre des mêmes maux puisque « Cum hoc ergo propter hoc<sup>65</sup> ». Les mêmes causes produisant les mêmes effets, le Maroc est loin d'avoir atteint les objectifs d'une éducation de qualité telle que préconisée par les ODD<sup>66</sup>. A titre d'exemple, le rapport 2020 de l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire classe le Maroc parmi les 5 derniers pays du monde<sup>67</sup> en matière de mathématiques et de sciences exactes.

De plus, le système d'enseignement marocain est aujourd'hui l'un des plus inégalitaire au monde<sup>68</sup>, puisque trois types d'enseignements cohabitent :

1. Un enseignement public généralement médiocre privilégiant le quantitatif au détriment du qualitatif ;
2. Un enseignement privé à peine meilleur que son homologue public mais qui capitalise sur les craintes des membres de la classe moyenne de voir leurs enfants subir une régression sociale ;
3. Un enseignement privé souvent étranger, inaccessible aux classes défavorisées et moyennes.

## 2. Le cas de la santé

Depuis l'indépendance, la santé est le parent pauvre des politiques publiques : les ressources affectées au Département de la santé sont loin des minimas requis et une grande partie d'entre-elles est affectée au fonctionnement (60/75%) et à la médecine préventive<sup>69</sup>. Même en ajoutant au budget ministériel, les comptes spéciaux, les Segma, l'INDH<sup>70</sup>, les dépenses des différents régimes assistanciel et assurantiel, ainsi que celles directement consenties par les ménages, la part du PIB consacrée à ce secteur crucial ne dépasse pas la moyenne de 5%. Ce niveau est proche de la moyenne des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (5.6% du PIB), mais inférieur à la moyenne des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (6.7% du PIB), ainsi qu'à la moyenne des pays à hauts revenus (7.8% du PIB), ou encore de pays de la région comme la Tunisie (6.9% du PIB). Le graphe ci-dessous, l'illustre parfaitement :

65 Avec ceci, donc à cause de ceci.

66 [https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/wp-content/uploads/sites/4/2016/10/Why\\_it\\_matters\\_Goal\\_4\\_French.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/wp-content/uploads/sites/4/2016/10/Why_it_matters_Goal_4_French.pdf)

67 Tel Quel, N°932 du 18 au 24 Décembre 2020, p.14.

68 Mémorandum économique 2017 sur le Maroc. La Banque mondiale

69 Alors même que la population vieillit rapidement. HCP

70 Lancée en 2005, l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) est un programme de développement piloté par le ministère de l'intérieur. Depuis 2018, il finance des programmes de santé mère-enfant.

### Graphique 5 : La santé, le parent pauvre des politiques publiques



Sources : Cf. note en bas de page<sup>71</sup>

### Tableau 3. Dépenses annuelles de santé per capita

Années	Dépenses annuelles du Ministère de la santé per capita en dollars courants	Dépenses annuelles de santé tous secteurs confondus per capita en dollar courants	Population du Maroc (par milliers)
2012	40,1	171,3	32 978
2013	42,2	182,0	33 378
2014	62,5	172,9	33 770
2015	38,4	150,4	34 125
2016	48,7	156,9	34 487
2017	46,8	164,2	34 852

71 Dépenses de santé des secteurs privé et public en % du PIB : <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS?locations=MA>.

Dépenses gouvernementales de la santé par exercice budgétaire :

<http://lof.finances.gov.ma/fr/budget/47/64>.

Il est important de préciser qu'il s'agit là de budgets prévisionnels : il est en effet impossible de dégager les réalisations réelles à partir des documents du Ministère de l'Economie et des Finances. Les Lois de règlement ne mettent à disposition du lecteur que des chiffres agrégés. Pour faciliter notre travail nous n'avons pas d'autres choix que de nous appuyer sur les morasses. Et malgré une recherche approfondie, nous n'avons pas pu accéder à des tableaux synthétiques retraçant les dépenses de santé sur plusieurs années. Il nous a fallu extraire les données document par document. Les chiffres les plus récents sont souvent approximatifs et noyés dans une inflation narrative qui complique l'analyse. PIB en dollars courants: <https://data.worldbank.org/country/MA>.

Nous avons extrait les autres données à partir de l'information citée ci-avant.

2018	47,7	178,1	35 220
2019	55,7		35 587
2020	63,1		35 952

Sources : Cf. note en bas de page<sup>72</sup>

### Le système marocain de financement de la santé est régressif et inéquitable

Les contributions directes des ménages constituent la première source de financement du secteur. Selon, les statistiques les plus récentes du Ministère de la Santé qui datent de 2015, le secteur de la santé est financé à plus de 51% par les paiements directs des ménages, à 24% par les cotisations de sécurité sociale, à 22% par les ressources fiscales, à 1% par les autres dépenses privées des ménages, et à moins de 1% par la coopération internationale. Par rapport à la moyenne des pays à revenu intermédiaire, le Maroc dépend beaucoup plus des paiements directs des ménages or c'est un déterminant majeur des dépenses des ménages...

#### ODD 3

Pour se rapprocher des cibles des ODD 3 en 2030, le Maroc devrait augmenter le niveau des dépenses de santé de 2.5 points de % de PIB, pour atteindre 8.2% du PIB, dont 2.2 points de pourcentage pour la dépense publique. Cette hausse permettrait de hisser les dépenses de santé par habitant de 178 dollars en 2017 à 419 dollars en 2030, de multiplier par 2,6 le nombre de médecins et par 3,6 le nombre de personnels médicaux (sous réserve de garder des politiques de santé relatives aux ressources humaines identiques). Ceci équivaudrait à une hausse sur la période de 107 milliards de DH (7,7 milliards de hausse annuelle), dont 77 milliards pour la dépense publique (5,5 milliards de hausse annuelle).

Source : <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/mobilisation-des-recettes-fiscales-pour-le-financement-de-la-sante-au-maroc.pdf>

### Le système de ciblage et d'attribution des prestations sociales

En 2012, le FMI décrit le système de subvention « généralisé », ou universel : « le système de compensation » qui se compose des subventions à la nourriture, à savoir, la farine et le sucre en

72 Population du Maroc (par milliers) : [https://www.hcp.ma/Population-du-Maroc-par-année-civile-en-milliers-et-au-milieu-de--l'année-par-milieu-de-residence-1960-2050\\_a677.html](https://www.hcp.ma/Population-du-Maroc-par-année-civile-en-milliers-et-au-milieu-de--l'année-par-milieu-de-residence-1960-2050_a677.html).  
Les dépenses per capita ont été calculées à partir des données du Ministère des Finances et de l'Economie et de la Banque mondiale (voir note de bas de page n°122).

plus des produits pétroliers, y inclus l'essence, le butane et le diesel. Ce système coûtait au budget de l'Etat l'équivalent de 6,1% du PIB. La subvention à l'énergie représentait 84% de la facture de subventions<sup>73</sup>, La cartographie du système marocain de protection sociale montre un système diversifié, sous-financé, qui s'est graduellement libéralisé en passant de prestations liées à la force de travail (programmes d'assurance sociale contributifs) ou à la solidarité collective, culturelle et religieuse (programmes d'assistance sociale non contributifs), à une logique de bénéfice basée sur la logique de conditionnalisation de l'accès à ces prestations, liée à différents systèmes de ciblage.

L'analyse de cette évolution nous renvoie inévitablement à l'évolution politique de l'Etat marocain dans sa conception des mesures sociales et leur place dans les politiques publiques, et aussi à l'évolution de la relation du Maroc avec les institutions financières internationales notamment le FMI et la BM.

### **Le modus operandi du ciblage au Maroc**

Apparues au milieu des années 1990, les techniques économétriques de ciblage direct des ménages<sup>74</sup> ont été promues par les institutions de Bretton Woods. Elles sont présentées comme la seule méthode crédible et efficace pour effectuer des transferts sous conditions de ressources dans les pays en développement, des pays qui ont recouru au financement de ces institutions, notamment pour appuyer la mise en place de politiques sociales.

Au Maroc, la pratique du ciblage n'est pas récente dans la trajectoire des politiques publiques mais elle est à l'origine de controverses sur les méthodes appropriées pour toucher les populations cibles ou les territoires prioritaires des politiques et programmes sociaux. Les illustrations du recours au ciblage et ses conséquences les plus parlantes au Maroc sont le RAMED et TAYSSIR dans le cadre d'un vaste programme de gratuité ciblée pour les soins de santé, et l'éducation en premier lieu.

#### *Le Programme Ramed*

Le Régime d'Assistance médicale (RAMED) est fondé sur les principes de l'assistance sociale et de la solidarité nationale au profit de la population démunie qui est constituée par les personnes en situation de pauvreté et de vulnérabilité et qui ne sont pas assujetties au régime de l'assurance maladie obligatoire. C'est un programme d'assistance conditionnée qui utilise le ciblage économétrique pour fournir aux plus pauvres une couverture médicale de base. RAMED a été lancé officiellement par Le Premier Ministre en novembre 2008, dans le cadre d'une expérience pilote dans l'ex- région Tdla-

---

73 FMI (2012), 1ère Revue de l'Accord LPL, <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2013/096/article-A001-en.xml>

74 Il convient de rappeler que le ciblage « est l'ensemble du processus (méthodologie, outil, système d'information) permettant d'identifier, dans une population donnée, des entités (individus/ménages/zones) présentant certaines caractéristiques communes. Le ciblage viserait donc à optimiser, dans un contexte de ressources limitées, la distribution/redistribution des ressources en s'assurant que l'aide parvient, en priorité, à ceux qui en ont le plus besoin ».

Azilal qui couvrait trois provinces : Béni Mélal, Azilal et Fquih Bensalah. Cette expérience pilote a ciblé une population éligible estimée à 420.000 personnes dans une zone géographique d'une population de 1,5 millions de personnes.

A l'issue de cette phase expérimentale, appuyée par l'UE, la BM le FMI, ainsi que la Banque africaine de développement (BAD) et qui a été évaluée en 2010, les dispositions réglementaires et procédurales relatives à l'éligibilité ont subi des ajustements du ciblage des populations et de leur accès aux services de santé, qui sont dispensés, au profit de cette population, dans les hôpitaux publics, établissements publics de santé et services sanitaires relevant de l'Etat.

S.M le Roi Mohammed VI, a donné le coup d'envoi à l'opération de la généralisation du régime RAMED à l'ensemble des régions du Royaume, le 13 mars 2012 à Casablanca. Après généralisation, le RAMED devrait toucher environ 8 millions de personnes, dont 2,7 millions en situation de pauvreté et 5,3 millions en situation de vulnérabilité (taux de pauvreté et vulnérabilité établis par le Haut Commissariat au Plan en 2007).

Le RAMED est ainsi devenu la première politique publique marocaine à utiliser la méthode dite du ciblage économétrique, soit un ciblage direct des ménages sur la base de conditions socio-économiques, et non pas de critères géographiques ou communautaires, afin d'identifier les ménages pauvres ou vulnérables. Le diagnostic établi sur la mise en œuvre de ce régime a relevé que ce ciblage a fait l'objet de dysfonctionnements au niveau de sa mise en œuvre.

### *Le programme TAYSSIR*

L'Etat a eu aussi recours à une autre méthode de ciblage dans le cadre du programme TAYSSIR, qui a évolué du ciblage géographique au ciblage individuel des ménages. En effet, selon le Ministère de l'Éducation nationale, sont éligibles au Programme TAYSSIR (lancé en 2008), les enfants inscrits à l'école bénéficiaire et âgés de 6 à 15 ans. Une allocation mensuelle est attribuée à leurs parents afin de lutter contre la déperdition scolaire. Le ciblage de ce Programme s'est décliné par commune : les communes rurales sont ciblées en fonction du taux de pauvreté qui doit être supérieur à 30% et du taux d'abandon scolaire supérieur 8%.

En vue de sa généralisation le Programme TAYSSIR est passé en 2016 d'un ciblage géographique (traitement par commune) à un ciblage individuel des ménages. Ce changement de méthode de ciblage a été déployé en deux phases :

- À court terme : L'optimisation du budget du Programme à travers l'harmonisation de la base de données «TAYSSIR» avec celle du système scolaire pour améliorer le fonctionnement global du Programme et garantir la fiabilité des données. À cela s'ajoute l'affinement de la base de données des bénéficiaires permettant d'identifier ceux qui ne sont pas éligibles : ménages

salariés ayant un revenu stable, un patrimoine, des allocations familiales... La concrétisation de cet exercice d'affinement passe par un rapprochement et un recouplement des données du Programme avec des systèmes d'information d'autres partenaires et départements concernés, notamment la Caisse nationale de Sécurité sociale (CNSS), le Centre national des Traitements (CNT), la Caisse interprofessionnelle marocaine de Retraite, (CIMR), la Caisse nationale des Retraites d'assurances (CNRA), la Direction générale des Impôts (DGI).

- À moyen terme, il est prévu la mise en place d'un Registre social unique «RSU» sur la base d'un ensemble de Programmes sociaux «RAMED», «TAYSSIR» et «Le soutien des veuves». Ce registre devra constituer une source fiable, exhaustive et unifiée de données pour pouvoir identifier la population potentiellement cible pour chaque programme social.

Récapitulatif des méthodes de ciblage utilisées au Maroc :

- Le ciblage géographique, notamment avec les cartes de pauvreté sur la base desquelles plusieurs programmes d'aides ont été déployés.
- Technique de ciblage par niveau de revenu (vulnérabilité et pauvreté) :c'est le cas notamment du Régime d'Assistance médicale aux économiquement démunis (RAMED).
- La troisième technique de ciblage est un ciblage géographique et catégoriel : celle qui a été adoptée pour le Programme TAYSSIR.

Lors de sa première revue de l'Accord de la LPL de 2012, les experts du FMI ont déclaré que le Gouvernement « veut introduire un système plus efficace de subvention en remplaçant graduellement les subventions universelles par une assistance bien ciblée et en s'appuyant sur le cadre déjà existant, qui inclut l'Initiative nationale du développement humain et les Programmes pilotes de ciblage RAMED et TAYSSIR »<sup>75</sup>. Les prochaines étapes devaient consister en « une meilleure identification des groupes vulnérables » pour créer un consensus autour des programmes et mesures préconisés par le FMI<sup>76</sup>.

Ainsi, le FMI recommande à moyen terme une baisse des coûts du système des subventions et de la protection sociale, tout en assurant un meilleur ciblage. La stratégie devrait être basée sur quatre piliers :

- La baisse des subventions de l'énergie.
- La création d'un fonds de solidarité financé par les taxes sur le tabac et l'alcool, les taxes sur les achats des terrains publics et la hausse des impôts sur les revenus des plus privilégiés, y compris les taxes sur l'achat des voitures de luxe.<sup>77</sup>

---

75 IMF (2012), 1st review of the IMF Experts on the Precaution Liquidity Line, P. 16.

76 IMF (2012), source précédente, P. 16.

77 *ibid*, P. 13-14.

- Un système de protection sociale complètement ciblé (avec l'assistance de la BM)<sup>78</sup>.
- Un mécanisme de « Hedging » pour atténuer l'impact de la volatilité des cours pétroliers, ce qui revient à faire endosser les hausses des prix par les ménages permettant ainsi de limiter la facture de la subvention.

D'après la Banque mondiale, en 2016, le coût des dernières subventions à ne pas avoir été supprimées (blé tendre, sucre et GPL) ne dépasse pas 1,4% du PIB, tandis que les dépenses consacrées aux programmes de sécurité sociale ont augmenté d'environ 0,4% du PIB<sup>79</sup>. Avec un niveau de dépenses sociales d'environ 1,8% du PIB, le Maroc est proche du niveau médian mondial<sup>80</sup>.

En 2018, alors même que les populations vulnérables ont vu leur pouvoir d'achat impacté par la suppression des subventions à la nourriture et l'énergie, 75% des plus pauvres étaient toujours hors couverture du Programme RAMED. Le Gouvernement a été appelé à améliorer le ciblage des deux programmes<sup>81</sup>. « Les autorités ont noté que la régionalisation en cours est une opportunité pour améliorer la coordination et remédier au large fossé entre les taux de pauvreté rural et urbain ».

Le FMI s'est même félicité de la baisse des dépenses publiques à 3% du PIB, conséquence de l'annulation des subventions universelles. Cependant ce montant n'a jamais été alloué aux subventions ciblées, celles-ci n'accaparant que 0,4% du PIB<sup>82</sup>.

### Tout le monde apprécie le ciblage économétrique

A la lecture des résultats des différentes méthodes au Maroc, mais aussi dans certains autres pays, l'expérience laisse apparaître une large marge d'erreurs et d'exclusion dans le ciblage des populations.

C'est le cas notamment lorsque les critères de ciblage utilisés sont trop inclusifs au regard des ressources disponibles. C'est, aussi, le cas lorsque les critères ne sont pas rigoureusement définis ou mal pondérés. L'expérience montre aussi un recours fréquent à la décision discrétionnaire de commissions pour l'identification finale des bénéficiaires. Cela augmente le risque d'exclusion de certains groupes ou bénéficiaires potentiels.

L'évaluation de dispositifs comme le RAMED et TAYSSIR a démontré qu'il est difficile d'identifier chaque ménage pauvre en se basant uniquement sur des états déclaratifs, même s'ils sont légitimés a posteriori par les autorités et administrations locales. La récente crise de la pandémie a également

78 Ibid, P. 14.

79 Ibid, P.24.

80 Ibid. P : 24.

81 FMI (2018), Article IV Consultations 2017. P. 20. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/03/12/Morocco-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-45713>

82 FMI (2018), Article IV Consultations 2017, source précédente, P. 24

conforté ces conclusions. L'Etat a ratissé large pour indemniser la population impactée fortement par la crise sanitaire et dont le ciblage n'était pas au point, car de l'aveu même du Ministre de l'Intérieur devant les Parlementaires l'été 2020 dernier, il y a bien des personnes non éligibles qui ont bénéficié des aides et des personnes cibles qui n'en ont pas bénéficié.

Le Conseil national des Droits de l'Homme (CNDH) avait soumis, en date du 10 juillet 2020 ses recommandations et observations aux deux Chambres du Parlement concernant le Projet de loi n° 72-18 relatif au système de ciblage des bénéficiaires des programmes d'appui social et portant création de l'Agence nationale des Registres.

Le document, dont copie a été remise aussi au Chef de gouvernement et au Ministre de l'Intérieur, s'articule autour de 12 recommandations et observations. Le CNDH a insisté aussi sur la nécessité de veiller à ce que le système de ciblage soit lié à l'enjeu de l'édification d'un système national de protection sociale inclusif, qui réalise l'égalité, rejette la discrimination et limite les possibilités d'exclusion des bénéficiaires, qu'il s'agisse de personnes ou de catégories.

Par ailleurs, le Conseil a souligné dans son document l'urgence de l'élaboration d'un système de ciblage ouvert sur les orientations stratégiques du nouveau modèle de développement. Ce système devrait être susceptible de s'adapter aux transformations qui pourraient concerner la politique nationale du soutien social, non seulement en termes de renforcement de la convergence des programmes et leurs natures intégrées, mais aussi en termes de possibilité de transformer les programmes d'appui en un système inclus dans les politiques publiques sectorielles.

En 2018, le Rapport annuel au titre des années 2016-2017 de la Cour des Comptes a mis en exergue les insuffisances et la mauvaise gouvernance du Fonds d'appui à la cohésion sociale, exposant l'absence d'une stratégie intégrée pour la mise en œuvre des programmes d'appui social et un manque de programmation cohérente de ses ressources et de ses dépenses. Le rapport de la Cour des Comptes a également critiqué la gouvernance des programmes suivants : la méthode de ciblage du Programme « TAYSSIR », du Programme d'appui aux « personnes en situation de handicap », le retard de l'exécution du Programme « Ramed », les carences du Programme « Un million de cartables ».

C'est dans le sillage de ces différents constats d'échec que, lors du Discours du Trône du 29 juillet 2018, le Roi Mohamed VI, a lancé la création d'un dispositif de ciblage universel reposant sur trois piliers, à savoir le Registre social unique, le Registre national de la Population, et l'Agence nationale des Registres.

Dans cette réforme, ce ne sont pas les programmes qui définiront une cible donnée en se basant sur une technique qui peut varier d'un programme à un autre. Il s'agit plutôt de mettre au point un système de ciblage unique des populations sur lequel les programmes sociaux s'appuieront pour toucher leur cible en fonction de leurs critères. Ce système, le Registre Social nique (RSU), dont le

déploiement est en cours, se base sur des technologies d'identification avancées et un système de scoring (notation) plus précis. Le Gouvernement marocain ne prévoit la mise en œuvre de ce RSU qu'à partir de 2023. Un pas salué par le FMI, qui appelle à un mécanisme de ciblage statistique (proxy means testing)<sup>83</sup> et qui rappelle que le RSU « devrait entrer en vigueur en 2022) et être financé par la réaffectation des transferts actuels et la suppression progressive de la subvention au gaz ». Donc, au lieu de développer et rendre plus efficace deux systèmes complémentaires, c'est la subvention ciblée qui remplace encore et toujours la subvention universelle, sous l'égide du FMI et de la BM.

## **IV. La crise COVID-19 : Opportunités et obstacles à l'émergence de la Protection sociale au Maroc**

Le discours du FMI souligne que le Maroc était sur le bon chemin avant que la pandémie ne surgisse et ne plonge le pays dans une des plus graves crises de son histoire moderne. Cependant, après presque 10 ans de programmes et mesures appuyés par cette institution financière, les chiffres officiels contredisent les propos du FMI puisqu'ils montrent qu'à la veille de la pandémie, le Maroc souffrait déjà économiquement et socialement.

Les deux tiers de la population active (60%) ne sont pas couverts par un régime de pension et près de la moitié (46%) de la population active ne bénéficie pas à date d'une couverture médicale<sup>84</sup>. La quasi-totalité des actifs donc - hormis une minorité de salariés du secteur privé formel - ne bénéficie pas d'une assurance sociale spécifique contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. En outre, le pays ne dispose pas de régime spécifique dédié à la protection sociale de l'enfance, des personnes en situation de chômage, ni des personnes en situation de handicap. Et malgré le cumul de ces différents régimes et programme d'assistance (voir schéma Arborescence, paragraphe–Architecture, et Paramètres) force est de constater que le système actuel de protection sociale au Maroc est confronté à une multitude de risques et de défis. De ce fait son impact s'en trouve réduit aussi bien pour la composante sécurité sociale que pour la composante assistance sociale, notamment eu égard aux risques de l'inefficience de la gouvernance, de l'impact du facteur démographique, de la pérennisation des financements et l'importance donnée à la conception et la généralisation des politiques publiques de protection sociale. Ces paramètres vont déterminer la nature de la Protection sociale dans les décennies à venir, comme suit :

---

83 IMF (2020), Article IV consultation Report.  
<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/04/Morocco-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-49987>

84 Auto-saisine n°34/2018 du CESE sur le thème « La protection sociale au Maroc : Revue, bilan et renforcement des systèmes de sécurité et d'assistance sociales »

## **Inversion progressive de la pyramide des âges au Maroc à l'horizon 2050**

Traditionnellement la démographie et la dynamique du marché de l'emploi sont deux paramètres qui influent directement sur les régimes sociaux. Par réaction les pouvoirs publics procèdent soit à des ajustements paramétriques, ou encore, si les effets sont très conséquents, à des réformes systémiques plus profondes. Au Maroc, les changements de la structure démographique ont eu des impacts directs sur les politiques sociales, notamment sur les régimes d'assurance maladies (sinistralité et mode de consommation) et sur les régimes de retraites (augmentation de l'âge de retraite et changement du mode de calcul de la pension...).

La démographie est donc une référence incontournable pour définir des besoins aussi fondamentaux que l'éducation, la santé, l'emploi, les systèmes de prévoyance sociale. Elle constitue l'une des tendances lourdes dont le poids, est par ailleurs déterminant sur l'évolution économique, sociale et culturelle d'un pays.

## **Orientations politiques, place de la Protection sociale et gouvernance**

De même, l'action publique en matière d'assistance sociale est marquée par une faible équité liée à la fragmentation excessive des programmes et au déficit de coordination de telle manière que des individus qui ne sont pas dans le besoin peuvent être surprotégés alors que d'autres qui le sont, peuvent se trouver exclus des filets de l'assistance sociale.

La crise économique et sociale consécutive à la pandémie de la Covid-19 illustre le rôle crucial de la protection sociale, et surtout l'impact que peut générer l'absence des filets sociaux sur la dynamique économique et les populations vulnérables qui ont basculé dans la précarité. Le constat auquel sont parvenus les décideurs marocains durant cette crise est le suivant : une population précarisée par ce contexte de crise est une menace pour la fragile paix sociale difficilement maintenue jusqu'ici.

Le Maroc a donc besoin de développer des dispositifs et des mécanismes publics de protection sociale, solidaires, et proportionnés à ses moyens en faveur des personnes et des catégories non encore couvertes, à savoir les actifs du secteur informel, les travailleurs non-salariés, les indépendants et les membres des professions libérales, les travailleurs des coopératives, les aides familiaux notamment les femmes en milieu rural, les mères célibataires, les enfants y compris les enfants démunis (« enfants des rues », enfants au travail, enfants incarcérés), les personnes en situation de handicap, les personnes âgées (article 10 du Pacte), les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale (article 11 du Pacte), ainsi que les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ou encore les personnes au chômage.

Le développement d'une nouvelle politique de protection sociale sera désormais un pilier de la politique publique de croissance et une composante essentielle de tout nouvel effort de développement dans

les décennies à venir. Mais la réussite de ce projet gigantesque de transformation du modèle marocain dépendra du pouvoir de négociation de l'actuelle coalition gouvernementale face à de puissantes organisations multilatérales.

## **L'impact de la pandémie de la COVID 19 sur le modèle économique et social marocain**

En 2020, le Maroc a été confronté à un séisme économique et social d'une ampleur inédite. La crise sanitaire a non seulement ravagé des pans entiers de l'économie (tourisme, industrie aéronautique, laboratoires pharmaceutiques...) mais elle s'est doublée d'une crise environnementale, une forte sécheresse ayant sévèrement impacté le PIB agricole en 2020. Cette double crise s'est traduite par un effondrement du pouvoir d'achat, une disparition massive d'emplois, des faillites en chaîne et une récession inédite - la première depuis 1995 - avec un taux de croissance négatif de 7% selon le HCP et la Banque mondiale.

Le choc causé par la pandémie de COVID-19 n'est pas seul en cause. L'effondrement des exportations dues à la perturbation des chaînes de valeur mondiales et la chute des recettes du tourisme y ont aussi contribué. Un rapport de la Banque mondiale résume les effets : « La crise a eu un impact sévère sur les emplois et les revenus des ménages, générant un pic du chômage et une détérioration des indicateurs de pauvreté et de vulnérabilité »<sup>85</sup>. Le rapport estime que 581 000 individus ont perdu leur emploi entre septembre 2019 et septembre 2020, dont presque la moitié relèvent du secteur agricole (le taux de pauvreté étant déjà plus élevé dans les régions rurales). Lors du second trimestre, le nombre d'heures travaillées a presque chuté de moitié suite au confinement, passant à 22 heures par semaine et par individu, contre 45 heures auparavant. Ainsi, 62% des travailleurs ont subi une perte de revenu. « Dans ce même contexte, les taux de pauvreté et de vulnérabilité sont prévus à la hausse »<sup>86</sup>. Néanmoins, il est difficile de mesurer l'impact socioéconomique de la pandémie, à cause des capacités statistiques toujours faibles du Royaume<sup>87</sup>.

### **Une crise dévastatrice pour les finances publiques**

Dans les premiers mois du choc sanitaire, le budget de l'Etat a subi de plein fouet la crise et le dérapage des comptes publics est au moins aussi violent que celui qui a suivi la crise de 2008 à la différence près que l'Etat était à l'époque nettement moins endetté. Or cette fois-ci, il l'est fortement et a été de nouveau contraint de recourir à la dette pour faire face aux urgences du moment. Il lui a fallu

---

85 Díaz-Cassou,Javier; Iraqi,Amina; Deen,Matina (2021), Morocco Economic Monitor : From Relief to Recovery. Washington, D. C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/365441608752111119/Morocco-Economic-Monitor-From-Relief-to-Recovery>

86 Díaz-Cassou,Javier; Iraqi,Amina; Deen,Matina (2021), Même référence, P. 4 et 5.

87 *Ibid*, P. 5.

tout à la fois soutenir l'économie, combattre la pandémie, faire face à ses dépenses, apporter aide et assistance à la population et combler les brèches d'une fiscalité à la dérive. Cette succession de crises s'est conclue par la forte régression des rentrées fiscales de l'exercice 2020<sup>88</sup> et par contrecoup par l'explosion de la dette qui a rapidement bondi de 12 points atteignant 76% du PIB pour le seul Trésor alors que la dette publique globale s'élève à 92%.

### Un coût social très élevé

La pandémie et les mesures sanitaires très strictes (confinement) mises en place dans les premiers mois au Maroc et chez ses principaux partenaires ont immédiatement plongé l'économie nationale dans une récession sans précédent. Les demandes internes, externes et l'offre ont subi une crise violente, provoquant, par effet domino, la cessation d'activité de milliers d'entreprises dans les secteurs formels et informels<sup>89</sup> et des licenciements en masse.

Prise en tenaille, l'économie a perdu au 3ème trimestre, 344 000 emplois dans le monde rural et 237 000 emplois en milieu urbain. En l'espace de quelques mois, la pandémie combinée à la sécheresse, ont effacé 20 années de gains en matière de création d'emplois ramenant le pays à son score de 1999. Le taux de chômage a bondi de 3,3% pour atteindre le chiffre de 12,7% contre 9,9% à la même période l'an dernier.

Le coût social de la pandémie et de la sécheresse sont élevés : Près d'un million et demi de Marocains sont aujourd'hui au chômage avec en première ligne les travailleurs précaires, les femmes et les jeunes qui sont les plus exposés. Ce chiffre est très élevé eu égard aux taux d'activité<sup>90</sup> et d'emploi très bas du pays, à des filets sociaux inopérants en matière de perte d'emploi et à un pourcentage élevé d'emplois non monétarisés dans l'agriculture.

---

88 Avec pour exception, l'impôt sur les sociétés, un impôt assis sur l'exercice de l'année précédente. Les recettes de la TVA et la TIC, deux impôts étroitement dépendants de la consommation nationale, ont enregistré une baisse supérieure à 10%. Les recettes de l'impôt sur le revenu ont baissé de 5% suite aux nombreux plans de licenciements. Une autre catégorie d'impôts a connu un sévère dérapage avec une baisse de plus de 20% : ce sont l'enregistrement et le timbre fiscal qui dépendent étroitement des transactions immobilières, financières, foncières. En définitive, le manque à gagner de l'Etat s'est élevé à 17,4 milliards de DH dont une baisse de 7,7% (13,4 milliards de DH) du rendement des recettes fiscales.

89 La crise a montré également les limites du modèle économique. Cette prise de conscience a abouti à la création du Fonds Mohammed VI pour l'investissement : Il sera mis à disposition de ce Fonds l'équivalent de 45 milliards de dirhams soit 4,5% du PIB national. Un tiers sera directement imputé au budget général et les 30 milliards restants seront levés auprès d'investisseurs institutionnels publics ou privés. Des organisations multilatérales comme le FMI, la BAD, la BM, la BERD pourraient être mises à contribution. Doté de la personnalité morale, ce Fonds interviendra dans 6 domaines : la restructuration industrielle, l'innovation, la PME, les infrastructures en PPP, l'agriculture et le tourisme. A chaque secteur sera dédié un fonds thématique dont la gestion sera déléguée à des sociétés spécialisées choisies par voie d'appel d'offre.

90 Parallèlement, la crise a durablement exclu du marché du travail des milliers de Marocains qui ont abandonné tout espoir de retrouver un travail, cessant de facto d'appartenir à la population active et de facto, d'être comptabilisés au sein de celle-ci. Le taux d'activité a reculé passant de 44,9 à 43,5%, ce qui signifie que la population active s'est rétrécie, beaucoup d'individus ayant cessé de chercher du travail.

La crise met à nu les failles du modèle social et économique marocain. La crise sanitaire a fortement impacté les populations les plus fragiles. Des millions de Marocains en situation de vulnérabilité ont brusquement basculé dans l'indigence absolue. Alors qu'une année auparavant, la part de la population en situation de pauvreté absolue<sup>91</sup> s'élevait à 1,7%, le choc sanitaire de la Covid a plongé 4,2 millions de Marocains (11,7%<sup>92</sup>) dans l'indigence en les privant des ressources nécessaires pour subvenir à leurs besoins essentiels, alimentaires et non alimentaires. Parallèlement, le taux de vulnérabilité a plus que doublé, passant de 7,3% avant le confinement à 16,7% durant le confinement. Par milieu de résidence, ces proportions sont respectivement de 4,5% et 14,6% en milieu urbain et de 11,9 % et 20,2% en milieu rural<sup>93</sup>.

Du jour au lendemain, presque un tiers de la population soit 11,2 millions de Marocains sont précarisés. Les inégalités sociales se sont creusées et ont dépassé le seuil socialement intolérable : l'indice de Gini a atteint 44,4%, contre 38,5% avant la crise sanitaire. Ce phénomène massif est la conséquence directe de l'absence de filets sociaux robustes et a mis à nu les failles du modèle marocain. Il s'agit là d'un modèle « du moins disant social », hérité des recommandations du FMI qui a privilégié la croissance économique au détriment de la justice sociale.

## **Face à l'imminence de la crise sociale, le Maroc adopte des mesures d'urgence**

Face à l'urgence sociale et ses risques politiques imminents, le Maroc a réagi dans l'urgence en adoptant des mesures urgentes, en ayant recours à plus d'endettement.

Le Maroc a pour la première fois utilisé les fonds qui lui sont réservés sous l'Accord de LPL de 2018, estimés à près de 3 milliards de dollars, soit 3% du PIB, remboursables dès 2025, outre d'autres dettes extérieures et l'endettement intérieur.

La Banque mondiale souligne que le stock de la dette extérieure du Maroc, second plus grand emprunteur de la région MENA après l'Égypte, a augmenté en 2020 de 19%<sup>94</sup>. Le Maroc a également eu recours à l'endettement intérieur à travers les banques et les institutions publiques qui ont couvert ensemble quelques 70% des besoins financiers marocains en 2020<sup>95</sup>.

---

91 Selon le HCP l'expression de la pauvreté monétaire absolue sous-entend la non satisfaction ou juste la satisfaction d'un minimum vital en termes de besoins essentiels, jugés indispensables à la stricte reproduction de l'individu.

92 Enquête sur l'impact du Coronavirus sur la situation économique, sociale et psychologique des ménages | Téléchargements | Site institutionnel du Haut-Commissariat au Plan du Royaume du Maroc (hcp.ma).

93 HCP

94 World Bank (2022), International Debt Statistics 2022, The World Bank, Washington DC. P. 11 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36289/9781464818004.pdf>

95 IMF (2021), Four Questions About Debt and Financing Risks from Covid in the MENA, International Monetary Fund, Washington DC. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/04/27/na042821-4-questions-about-debt-and-financing-risks-from-covid-19-in-mena>

Les salariés<sup>96</sup> affiliés à la CNSS en arrêt d'emploi ont pu bénéficier d'une indemnité de 2000 DH (environ 220 dollars) servie par le Fonds, ainsi que de l'AMO et des allocations familiales. 800 000 salariés ont reçu un total de 2 milliards de dirhams financé par le Fonds de lutte contre la pandémie Coronavirus.

Pour les attributaires du RAMED<sup>97</sup>, le Comité de veille économique a tranché pour l'aide aux ménages. Les ménages de deux personnes ou moins ont bénéficié d'une somme forfaitaire de 800 DH. Les ménages de quatre personnes et plus ont reçu le montant mensuel de 1200 DH. En outre, 4,3 millions de familles, dont les membres travaillent dans le secteur informel mais ne sont pas affiliés au RAMED, ont reçu une indemnisation similaire à celle qu'ont reçue les bénéficiaires du RAMED.

La réaction rapide de l'Etat et la distribution d'aides publiques sur une grande échelle ont permis d'atténuer les effets du confinement sanitaire sur les niveaux de vie des ménages. Le taux de pauvreté absolue a été réduit de 9 points à l'échelle nationale, passant de 11,7% avant le transfert des aides publiques à 2,5% après le transfert<sup>98</sup>, respectivement de 7,1% à 1,4% en milieu urbain et de 19,8% à 4,5% en milieu rural. L'indice de Gini, est passé de 44,4% sans les transferts publics à 38,4% après réception des aides publiques<sup>99</sup>.

Le Maroc a été le second pays le plus généreux en termes d'aides distribuées à ses citoyens, comme le montre le graphique 6. Cependant, il suffit de relever juste deux chiffres pour illustrer la vulnérabilité de la main d'œuvre confrontée à un chômage très élevé et à un système d'allocations chômage réduit à sa plus simple expression. Alors qu'1,5 million d'actifs sont au chômage, seuls un peu plus de 13 000 d'entre eux bénéficient ou ont bénéficié d'une indemnité équivalente ou inférieure au SMIG<sup>100</sup>. Lorsqu'on sait que le taux d'emploi a chuté, passant de 41,2%<sup>101</sup> à 37,9%<sup>102</sup>, il est évident que nombre de familles vulnérables ont basculé dans une précarité absolue.

---

96 Pour leur éviter la faillite personnelle, il a également été accordé aux salariés endettés une trêve de 4 mois, prenant la forme d'une suspension exceptionnelle et temporaire des remboursements des crédits bancaires (consommation, acquisition) jusqu'à fin juin. Concrètement, il s'agit d'un rééchelonnement puisque le remboursement des prêts a été décalé après l'échéance initialement prévue entre l'organisme prêteur et l'emprunteur.

97 Régime d'assistance médicale

98 HCP

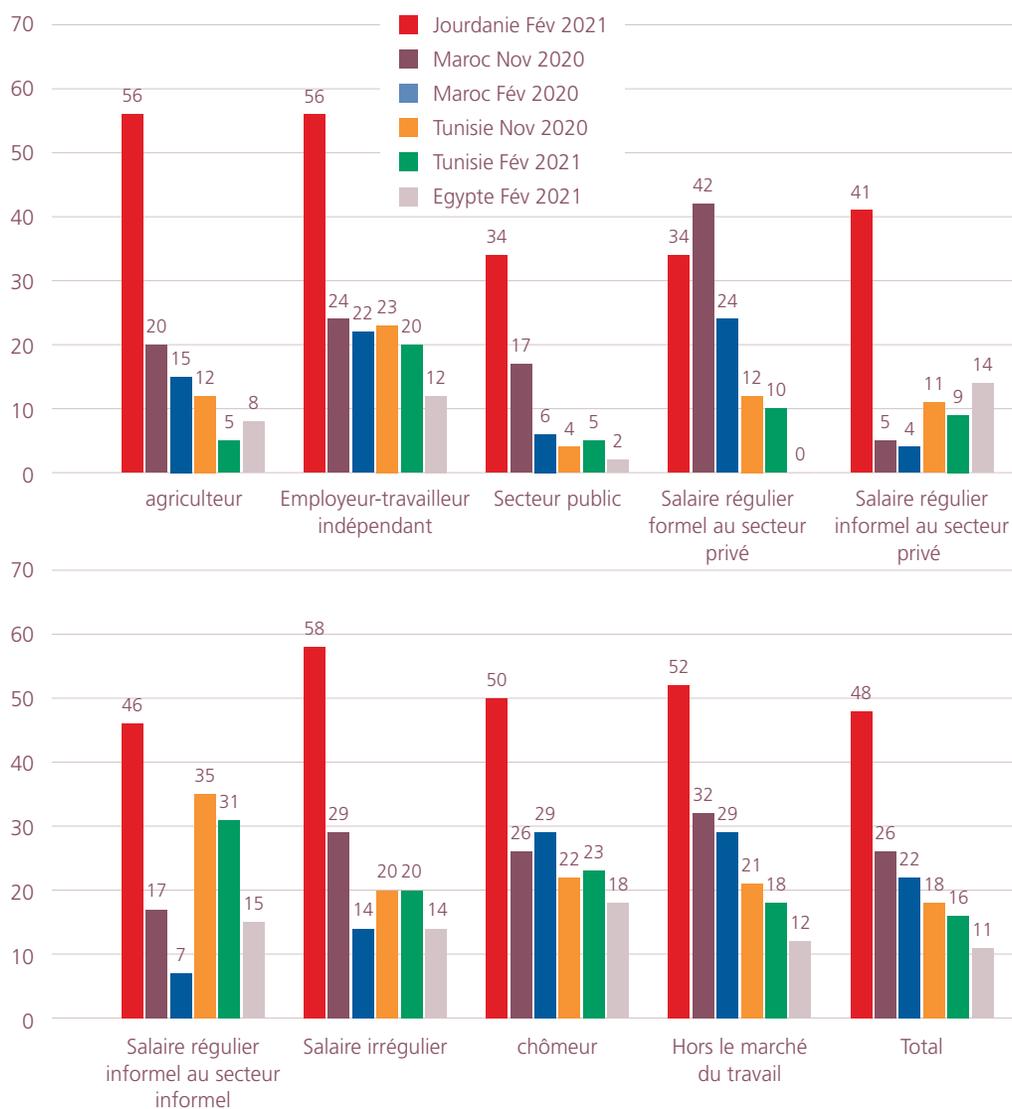
99 HCP

100 Le SMIG s'élève à 2 638 DH (environ 240 euros).

101 Source HCP : Principaux indicateurs du marché du travail relatifs à l'activité, à l'emploi et au chômage au titre du quatrième trimestre 2019.

102 Note de conjoncture N° 37, Octobre 2020. HCP

**Graphique 6. La part de la main d'œuvre ayant bénéficié des aides gouvernementales (%), comparaison régionale**



Source: Données recueillies par les chercheurs de l'Economic Research Forum (2021).

## La crise de la COVID a donné naissance à un nouveau système de protection sociale

Le nombre impressionnant de Marocains qui ont très vite basculé dans la précarité, a montré les limites des mesures d'urgence dont le caractère provisoire ne peut répondre durablement aux besoins

des citoyens. L'effet loupe du virus de la COVID a révélé un système de santé pour le moins déficient, victime de décennies de laisser-aller, de pillages et de désinvestissement. Il en va de même pour la protection sociale toujours lacunaire et réservée à une toute petite minorité de la population marocaine. Partout on assiste à une forte montée des inégalités et à une explosion de la pauvreté.

Cette prise de conscience a montré la nécessité d'une solidarité sociale pérenne. S.M le Roi Mohammed VI a ordonné la généralisation de la protection sociale dans les 5 ans à venir. Quatre chantiers ont été lancés : l'Assurance Maladie obligatoire (AMO), la retraite, les allocations familiales et l'indemnité pour perte d'emploi. Les chantiers de l'AMO et du RAMED ont débuté dès 2021 et s'étaleront sur deux ans. Leur mise en œuvre sera accélérée. L'extension de la couverture médicale (universelle) à tous les Marocains, avec le même niveau, les mêmes critères sera réalisée en deux ans (2021-2023). Ce dispositif sera à la fois financé par l'impôt et les cotisations sociales, les prestations ne dépendant plus du statut salarial. Quant au RAMED il sera remplacé par l'extension de l'AMO, les charges liées aux nouveaux entrants étant couvertes par l'impôt.

Dans une deuxième phase (2024-2025), les risques vieillesse et chômage seront couverts par les prestations de pension de retraite et l'indemnité pour perte d'emploi au profit de la population active. Pour garantir la réussite de cette réforme systémique et éviter les déperditions financières, le Gouvernement a promulgué en novembre une Loi portant sur le Registre national de la Population (RNP) qui couvre la population marocaine y compris les mineurs et les nouveaux nés, ainsi que les étrangers établis au Maroc. Ce registre facilitera la collecte, l'enregistrement, la conservation de données identitaires, démographiques et biométriques ainsi que l'authentification en ligne et en temps réel sur la base d'un Identifiant digital civil et social (IDCS).

Même en faisant abstraction des inégalités et de la misère engendrées par l'ordre libéral, un Etat qui affecte si peu de ressources aux dépenses sociales et autant au service de la dette<sup>103</sup>, torpille la compétitivité de son économie. En effet, les dépenses sociales ont un impact significatif sur la production. Une croissance de 1 % des dépenses sociales fait gagner au PIB environ 0,1 point de pourcentage, ce qui - compte tenu de la part des dépenses sociales dans le PIB -, correspond à un multiplicateur d'environ 0,6. L'effet est plus important en période de ralentissements sévères, tandis qu'il est similaire entre les pays dont le ratio de la dette au PIB est faible et élevé, et entre les pays ayant des niveaux importants et faibles d'ouverture commerciale. Parmi les catégories de dépenses sociales, les prestations d'éducation, de santé et de chômage sont celles qui produisent un effet plus important sur l'activité. L'acte d'investir ne dépend pas exclusivement de variables comme le salaire ou l'impôt, l'entrepreneur a besoin de ressources humaines formées, en bonne santé et capables de s'adapter aux innovations<sup>104</sup>.

---

103 Selon la Loi de Finances de 2021, près de 78 milliards seront affectés au remboursement de la dette, ce qui représente presque le double du budget de l'Education nationale.

104 L'entrepreneur a également besoin d'une justice indépendante et efficace, ce qui est loin d'être le cas au Maroc. Aucun système libéral ne peut fonctionner sans un régulateur judiciaire fonctionnel et intègre. Pourtant, dans ses notes annuelles le FMI ne fait jamais référence à cette institution déterminante dans une économie de marché !

Face à ce bilan, les pouvoirs publics ont, semble-t-il, pris conscience des limites du modèle façonné par le FMI et la Banque mondiale. Ils ont donné le coup d'envoi à un immense chantier, celui de la protection sociale universelle (Détails dans l'Encadré suivant). Cependant, le financement de cette réforme est un vrai défi en cette période difficile qui a vu les comptes publics se détériorer et l'endettement de l'Etat atteindre des sommets, le tout aggravé par la sécheresse actuelle. Ce problème est au demeurant structurel, car bon an mal an les ressources fiscales ne couvrent qu'environ 60% des dépenses globales du budget général. La situation s'est même aggravée avec la crise sanitaire, ce ratio ayant baissé jusqu'à 53%...

### **Le plan d'extension de la Protection sociale universelle 2021-2025**

La Loi cadre 9.21 est à la base de la généralisation de la Protection sociale. Elle crée un dispositif hybride combinant les logiques assurantielles et assistancielles, contributives et non contributives. Son objectif est de protéger les Marocains contre un large spectre d'aléas pouvant survenir tout au long de leur cycle de vie.

La loi vise l'extension en deux ans de la couverture médicale (universelle) à tous les Marocains, avec le même niveau et les mêmes critères (2021-2023). Financées à la fois par l'impôt et les cotisations sociales, les prestations seront désormais déconnectées du statut salarial. Quant au Régime d'Assistance médicale (RAMED), il sera remplacé par l'extension de l'Assurance Maladie obligatoire (AMO), les charges liées aux nouveaux entrants étant couvertes par l'impôt.

Dans une deuxième phase (2024-2025), les risques vieillesse et chômage seront couverts par les prestations de pension de retraite et l'indemnité pour perte d'emploi au profit de la population active. Pour garantir la réussite de cette réforme systémique et éviter les déperditions financières, le Gouvernement a promulgué en novembre une Loi portant sur le Registre national de la Population (RNP) qui couvre la population marocaine, y compris les mineurs et les nouveaux nés, ainsi que les étrangers établis au Maroc. Ce Registre facilitera la collecte, l'enregistrement, la conservation de données identitaires, démographiques et biométriques ainsi que l'authentification en ligne et en temps réel sur la base d'un Identifiant digital civil et social (IDCS).

Cette extension de la protection sociale permettra de réunir, à moyen terme, les conditions de réalisation d'un système national de sécurité sociale complet, universel, et solidaire, servant la dignité et l'inclusion de tous en même temps que la cohésion sociale et le développement économique du Maroc.

Déployée progressivement à partir du mois de janvier 2021, elle étendra progressivement l'Assurance maladie obligatoire (AMO) et les Allocations familiales (AF) à tous les ménages ainsi que les pensions de retraite au profit de la population active non couverte. De même une indemnité pour perte d'emploi (IPE) sera servie au profit de la population active.

Ce projet de transformation sociétal et étatique se heurte à l'obstacle d'un espace budgétaire étreint, en grande partie induit par le « stop and go » infligé à l'économie marocaine par la pandémie de la Covid-19. Pourtant, l'Etat prévoit de consacrer une enveloppe d'un montant sans précédent en matière de politique publique.

## V. Recommandations

### A - Théoriser le débat sur la relation entre la gestion financière des budgets publics et la conception des politiques sociales, à travers un parcours en trois étapes :

- Initier de nouveaux travaux de recherches en associant universitaires et praticiens ;
- Sensibiliser les autorités publiques et autres institutions nationales sur la primordialité de mettre à jour les bases de données (financières, sectorielles...) et de les mettre à disposition des différents cercles de recherche ;
- Structurer le débat entre les cercles de recherche et les équipes du FMI et de la BM, en y associant également l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) et les organismes onusiens notamment le BIT.

### B – Gouvernance des politiques sociales :

- Savoir si l'on doit aller vers une régionalisation des politiques publiques à caractère social ?
- Soutenir les syndicats pour qu'ils interviennent efficacement (en amont) dans le processus de décisions des politiques publiques, en particulier dans le domaine des politiques sociales ;

### C – Responsabilisation des syndicats et des autres composantes de la société civile sur les préalables économiques de la gestion du budget de l'Etat :

- Initiation de formations ciblées au profit d'un groupe d'acteurs engagés ;
- Mise à disposition de l'ensemble des acteurs d'une documentation accessible (vulgariser les concepts clés) ;
- Accompagner ces acteurs lors de la conception de leurs propres plaidoyers.

### D – Encourager les échanges entre la Société civile et les cercles universitaires au sein de la région MENA.

La mise en œuvre de ces recommandations peut être structurée autour de trois piliers :



# Annexes

## Annexe I. Le FMI et la BM remodelent l'économie du Maroc

### Naissance, développement et failles d'un modèle économique et social d'inspiration libérale

#### Maroc-FMI : 1964, année du premier prêt

Fraîchement indépendant, le Maroc voulait combler son retard sur les pays du nord et s'extraire de l'ornière du sous-développement. Cependant, la fuite massive des capitaux et le départ de milliers d'opérateurs économiques dans la décennie post indépendance, contraignit l'Etat à se substituer à un secteur privé défaillant<sup>105</sup>. Une politique volontariste d'inspiration keynésienne sembla dès lors être la meilleure option aux yeux des gouvernants : ils firent le choix du déficit public et de son corollaire, l'endettement, tous deux perçus comme des leviers efficaces capables de déclencher le « take-off » (décollage) tant espéré. Ce volontarisme budgétaire s'accompagna d'un « interventionnisme fort, lié à une conception volontariste du développement impliquant des investissements publics lourds en matière d'infrastructures »<sup>106</sup>.

Toutefois, dès le premier Plan (1960-1964) les premières difficultés surgirent : les objectifs se révélèrent trop ambitieux<sup>107</sup>, la faiblesse de l'épargne nationale disponible freinant les projets de développement agricoles et industriels<sup>108</sup>. Le Maroc se tourna alors vers le FMI et contracta en juillet 1964 son premier prêt d'1.3 millions de dollars.

Le même scénario se reproduisit avec le Plan triennal de 1965-1967 et le Plan quinquennal de 1968-1972 qui n'atteignirent aucun des objectifs escomptés. Il fut impossible de surmonter les faiblesses intrinsèques<sup>109</sup> de l'économie nationale marquée par l'aggravation du chômage, un taux d'épargne<sup>110</sup>

---

105 En 1969, l'investissement privé ne représentait que 29% de l'investissement national. « L'économie marocaine depuis l'indépendance », Abdelaziz Bellal, Abdeljalil Agourram. 1970

106 « Ajustement structurel au Maroc : le secteur agricole en transition ? ». Michel Labonne INRA-ESR Montpellier. CIHEAM-options méditerranéennes. <https://om.ciheam.org/om/pdf/b14/CI960057.pdf>.

107 Jamil Salmi, Planification sans développement, évaluation de l'expérience marocaine de planification (1960-1979), les éditions maghrébines, Casablanca, 1979.

108 M.Saâdi, le processus d'industrialisation par substitution d'importations au Maroc, mémoire DES, Faculté de droit, Casablanca, 1976.

109 Les années 1960 à 1966 sont marquées par une quasi-stagnation ou une croissance très lente de la production globale (sauf 1965). Pour la décennie (1957-1966) le taux de croissance global est d'environ 2 %, nettement inférieur au taux d'accroissement démographique qui est de 3 %. « L'économie marocaine depuis l'indépendance », Abdelaziz Bellal, Abdeljalil Agourram. 1970

110 L'épargne publique ne finançait qu'une partie modeste (1/3 en 1968) des investissements engagés par le pays. « L'économie marocaine depuis l'indépendance », Aziz Bellal, Abdeljalil Agourram. 1970

et d'investissements très insuffisants ainsi qu'une balance des paiements devenue très vulnérable. A la suite de ce double échec et en l'absence d'un secteur privé toujours anémique, le jeune Etat n'eut d'autre choix que de financer l'essentiel des investissements en recourant à l'endettement extérieur. D'autant qu'à cette lourde charge s'ajoutèrent les nombreuses urgences sociales post indépendance (éducation, santé).

### **1983, le tournant : le FMI et la BIRD imposent l'ordre libéral**

Pris en tenaille par la baisse des cours phosphatiers, la sécheresse, la Guerre du Sahara et le choc pétrolier et incapable d'honorer ses engagements, l'Etat marocain résolut de faire appel en 1983<sup>111</sup> au FMI et à la BIRD<sup>112</sup>. Un ballon d'oxygène sous forme d'un rééchelonnement de la dette lui fut accordé<sup>113</sup>, mais en contrepartie le Maroc dû s'engager dans un assainissement budgétaire structurel des plus sévères. Cette approche nouvelle ne se limita pas à l'assainissement des comptes publics mais visa également la transformation de l'économie, de l'Etat et même de la société.

### **Le FMI et la Banque Mondiale mettent le Maroc sous tutelle**

La thérapie de choc du FMI et de la BIRD donna naissance à un nouveau modèle économique (et sociétal !) d'inspiration libérale, piloté par un Etat aux compétences réduites et dont la principale fonction allait désormais être la régulation des champs économiques, sociaux et politiques. Le Gouvernement commença par réduire les dépenses sociales dans les domaines de la santé<sup>114</sup>, de l'éducation et du soutien aux produits de consommation de première nécessité. Parallèlement, il fit de la mondialisation un leitmotiv et les protections douanières furent démantelées. Il développa aussi le marché financier et libéralisa dans la foulée le marché des changes tout en dépréciant la monnaie nationale<sup>115</sup>.

Le train de réformes eut des retombées macroéconomiques plutôt positives, avec une croissance moyenne du PIB de 5% entre 1985 et 1990 et les déséquilibres internes et externes furent résorbés. Néanmoins, les résultats de la politique d'austérité et de son corollaire - la rétractation du périmètre des services publics - furent mitigés.

---

111 Ce point d'inflexion est toujours douloureux dans la mémoire collective de la génération de Marocains qui ont vécu et subi la plus grave crise de l'Etat marocain contemporain. (Note de l'auteur)

112 Cette question est très sensible, et il faut se souvenir que le Traité de Fès (1912) fut imposé au Maroc à cause de l'endettement du pays et pour procéder à des réformes fiscales et administratives.

113 C'est le premier d'une longue série, plusieurs rééchelonnements interviendront durant la période 1983-1992.

114 Le plan d'ajustement structurel a eu pour effet de diminuer les dépenses publiques de santé, sauf dans les CHU (Centres hospitaliers universitaires) de Rabat et de Casablanca. Les hôpitaux publics, qui assuraient 90% des soins en 1980, n'en assurent plus que 66% en 1987. Pire : les hôpitaux fonctionnaient à 50% de leur capacité pour cause d'indisponibilité de matériels médicaux. Clément. Les effets sociaux du programme d'ajustement structurel marocain. In: Politique étrangère, n°4 - 1995 - 60<sup>e</sup> année. pp. 1003-1013.

115 Le dirham était surévalué de 25%.

Au Maroc, les conditionnalités<sup>116</sup> ont remodelé l'architecture sociale, institutionnelle et des marchés et orientent aujourd'hui encore les grandes décisions budgétaires. En ce sens, le FMI a été le canal de mise en œuvre au Maroc des idées néolibérales portées par le Consensus de Washington. C'est à travers ces instruments que le FMI et la Banque mondiale plus tard, parvinrent à forger un nouveau modèle socio-économique national dont dépendent aujourd'hui plus de 36 millions de Marocains. Le changement systémique s'est progressivement construit en 38 ans, façonnant le pays à coup d'ajustements alignés sur une série de conditionnalités quantitatives et structurelles. Or le bilan social de la colonne vertébrale du système, l'Etat est pour le moins mitigé : il a manifestement échoué à réduire significativement les inégalités et le chômage.

### **De la dette extérieure à la dette intérieure : le reflux des bailleurs de fonds internationaux**

Après le Programme d'ajustement structurel (PAS) et ses douloureux ajustements, la question de la dette extérieure devint centrale, les gouvernants prenant conscience de la menace qu'elle représentait pour la souveraineté nationale. Pour éviter la même mésaventure, les pouvoirs publics privilégièrent la dette intérieure, tant et si bien que pour la première fois dans l'histoire moderne du pays, en 1997, l'épargne locale fut plus sollicitée que l'épargne étrangère. La gestion de la dette publique fut facilitée par l'émergence d'un marché de la dette publique à la profondeur suffisante pour répondre aux besoins du Trésor.

Cette approche permit à l'Etat de basculer d'une configuration où les financements extérieurs représentaient 80% de la dette totale du Trésor en 1984 vers une configuration nouvelle, où ils ne représentaient plus que 21,6% du stock total en 2019. La dette extérieure céda progressivement la place à la dette intérieure, qui de 20% en 1984, atteignit 78% de l'encours total en 2019<sup>117</sup>. Le switch vers le marché intérieur atténua la mainmise des bailleurs de fonds internationaux (bilatéraux et multilatéraux) qui se firent nettement plus discrets. Ils ne financent plus aujourd'hui que les grands projets<sup>118</sup>.

Ce choix stratégique ne devait rien au hasard : il offrait (et offre toujours) de réels avantages politiques et économiques aux yeux des pouvoirs publics :

1. L'éclipse des bailleurs de fonds internationaux (bilatéraux ou multilatéraux) après 1992 permit d'éloigner un éventuel « diktat » mettant de nouveau le pays sous tutelle ;

---

116 Cf. Annexe 1 pour une définition complète des conditionnalités (quantitatives et

117 Rapporté au PIB, l'encours de la dette du Trésor marque, pour la première fois depuis 2008, une baisse de 0,3 point de PIB pour s'établir à 64,9% à fin 2019 contre 65,2% à fin 2018. Ce ratio a atteint 50,9% au titre de la dette intérieure et 14,0% au titre de la dette extérieure contre respectivement 51,8% et 13,4% à fin 2018.

118 La brutale dépression causée par la crise sanitaire du COVID 19, a contraint l'Etat à faire appel au FMI pour bénéficier du mécanisme de la LPL.

2. Bank Al Maghrib fixe les taux directeurs qui constituent la référence pour le marché intérieur. Sous la direction de cette institution marocaine, le coût moyen de la dette demeura raisonnable, il s'éleva en 2019 à 4,29% contre 2,6% pour la dette extérieure<sup>119</sup> ;
3. Le faible coût de la dette extérieure ne doit pas occulter les risques de change ou une brusque embardée de l'écart du coût de la dette (spread) en cas de panique des créanciers. A noter que les niveaux historiquement bas s'expliquent essentiellement par l'abondance des liquidités injectées depuis 2012 par les principales banques centrales mondiales dans le système financier international. Mais cette situation est conjoncturelle et peut très vite évoluer sous le coup d'un brusque retournement de cette même conjoncture. Elle dépend dans tous les cas de décideurs sur lesquels les autorités marocaines n'ont aucun moyen de pression ;
4. En cas de crise de la dette, les pouvoirs publics pourraient relancer l'inflation et réduire la valeur de la dette publique. Ils pourraient aussi faire barrage à d'éventuels programmes de redressement des finances publiques par un réglage à la hausse du taux des prélèvements obligatoires et/ou une réduction des dépenses<sup>120</sup> ;
5. Le coût de la dette intérieure reste relativement stable, l'Etat ayant accès à une épargne abondante. En effet, les institutionnels marocains peuvent difficilement investir sur les marchés internationaux et sont contraints d'acquérir un certain volume de bons du trésor pour des raisons prudentielles ;
6. Les agences de notation dont la parole détermine souvent le coût de la dette, ne donnent pas autant d'importance à la dette intérieure qu'à la dette extérieure ;

## Annexe II. Historique de la protection sociale au Maroc

Au Maroc, un grand nombre d'institutions d'assistance, découlent des coutumes tribales et sont fondées sur les préceptes de l'Islam. La religion et la tribu mettent en place les règles de collecte et de redistribution des richesses de la collectivité et instaurent les procédures y afférentes. Cette réalité est encore palpable dans les supports législatifs mis en place après l'indépendance. Les institutions de gestion des prestations sociales sont certes régies par les règles financières et de pérennité, mais l'ouverture de droits aux prestations, elle, est intimement liée au statut socioprofessionnel, à l'employabilité, et aux codes largement inspirés du modèle islamique (code de la famille, règles d'héritage...).

119 Rapport de la dette publique 2020. Ministère de l'Economie et des Finances.

120 Pour stabiliser (ou réduire) la dette publique (D) en pourcentage du PIB (Y), il faut que le solde primaire (c'est-à-dire hors intérêt), en points de PIB, soit égal (ou supérieur) à un « solde primaire stabilisant ». Celui-ci (SPS) est égal au produit de la dette par l'écart entre son taux d'intérêt apparent  $i$  (rapport de la charge d'intérêt au stock de dette en fin d'année précédente) et le taux de croissance en valeur du PIB  $g$  (voir fiche sur le solde stabilisant), d'où la formule :  $SPS / Y = (i - g) \times D / Y$ .  
<https://www.fipeco.fr/fiche/Linflation-est-elle-une-solution-pour-r%C3%A9duire-le-co%C3%BBt-de-la-dette-publique-%3F>

Néanmoins, les origines du système de sécurité sociale marocain moderne remontent à l'époque du Protectorat qui a introduit pour la première fois un système de sécurité sociale moderne basé sur l'assurance sociale au profit uniquement des travailleurs français détachés au Maroc. Les premières actions du Protectorat en matière de sécurité sociale ont porté sur l'instauration d'un régime de réparation des accidents de travail, et dans le domaine des soins médicaux exclusivement sous forme de sociétés mutuelles. Dans le secteur privé des initiatives similaires ont pu certes être menées mais de manière assez timide à cause de l'absence d'un secteur privé suffisamment développé. Le cas de figure le plus connu est la Caisse interprofessionnelle marocaine de Retraites (CIMR), créée en 1949.

Cette évolution explique pourquoi la construction de la protection sociale au Maroc a abouti à un système fortement hétéroclite avec des taux de couverture insuffisants et un accès inégalitaire à la couverture des risques sociaux, à la fois en termes de prestations car le système ne sert pas l'ensemble des prestations sociales et en termes de population car les régimes sont basés sur le statut socioprofessionnel. Il y a en effet des régimes pour les salariés du secteur privé, des régimes pour les fonctionnaires et les salariés du semi-public mais pas encore de couverture opérationnelle pour les travailleurs indépendants et il y a un régime pour une catégorie de population appelée vulnérable.

Il convient aussi, de souligner qu'au Maroc sont également intégrés dans le périmètre de la protection sociale le dispositif national d'appui aux populations dans le besoin ainsi que d'autres mécanismes d'assistance comme l'alphabétisation, l'entraide nationale et surtout le mécanisme de compensation qui se traduit par la subvention des prix des produits de base de première nécessité, à savoir la farine nationale, le sucre et le gaz butane.

### **Le système de Protection sociale au Maroc : Définitions, Architecture, Gouvernance et Paramètres**

Le Maroc a tissé au fil du temps un arsenal important de régimes de protection sociale obligatoires et de régimes facultatifs, ainsi que de programmes et filets sociaux pour accompagner son modèle de développement économique. Le périmètre de la protection sociale inclurait aux côtés des régimes contributifs (assurance maladie, régimes de retraites, accidents de travail, indemnisation de perte d'emplois, régimes d'assurances chômage...), toutes les autres formes de programmes d'assistance sociales ainsi que certains programmes publics de lutte contre la pauvreté de type Initiative nationale pour le Développement humain (INDH).

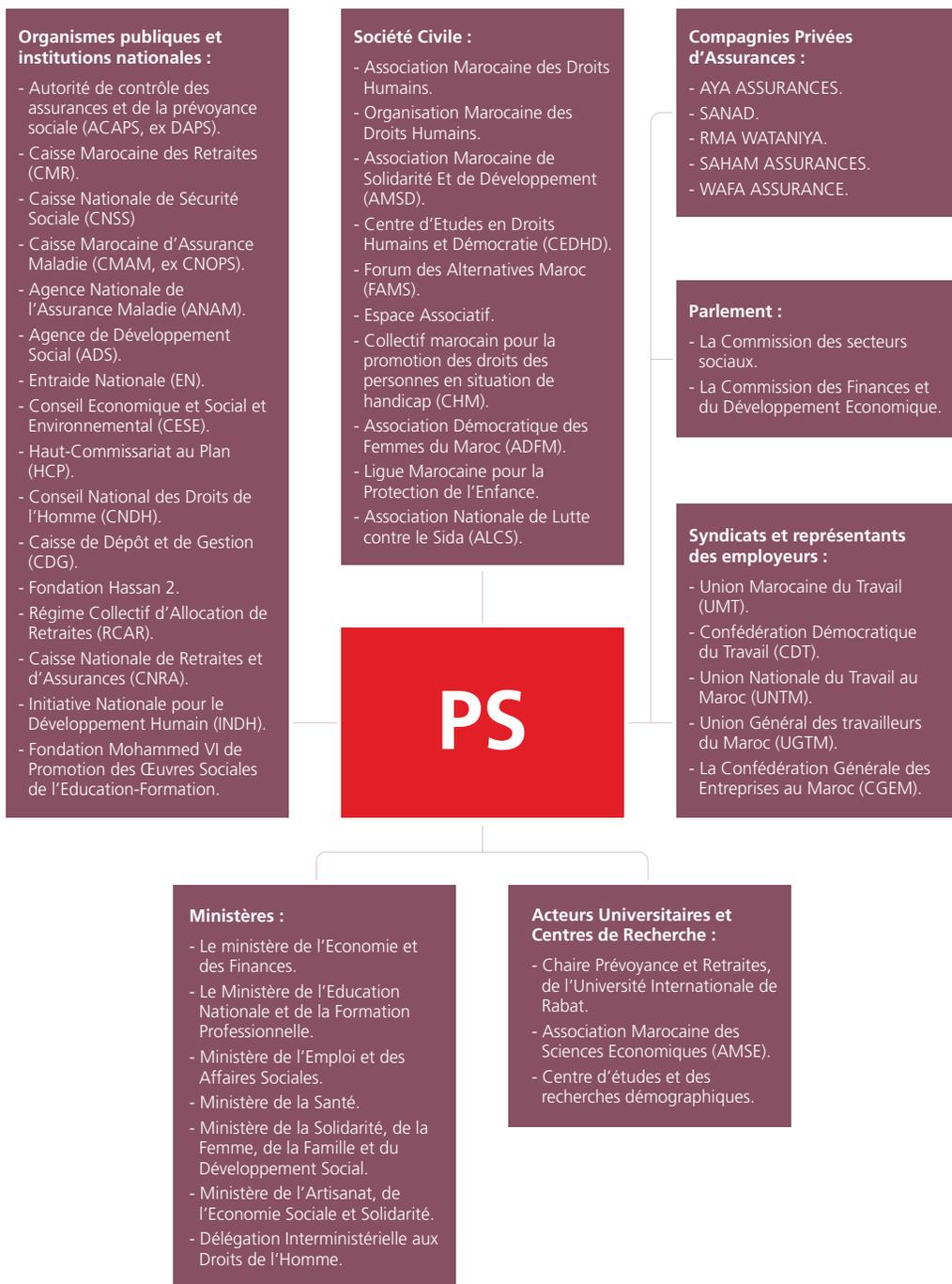
Le système marocain est donc constitué de deux grandes composantes : une composante contributive de sécurité sociale regroupant les différentes caisses de retraites (CMR, RCAR, CNRA), la Caisse nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et la Caisse marocaine d'Assurance Maladie (CMAM, l'ex Caisse marocaine de l'Assurance Maladie CNOPS) et une autre composante non contributive financée par les fonds publics. Cette composante s'appuie sur un ensemble de programmes d'assistance sociale sous forme de Transferts monétaires conditionnés, qui lient le bénéfice des programmes de

protection sociale à un nombre de conditionnalités à remplir pour la population cible (INDH, RAMED, TAYSSIR, cantines scolaires, internats, bourses, programmes d'insertion professionnelle, institutions d'assistance sociale, etc...).

Ainsi l'ensemble de ces acteurs assurent le service des différentes catégories de prestations sociales telles qu'elles sont définies dans les régimes ou dans les programmes d'assistance sociale aux populations concernées. Chaque acteur public ou privé est en charge de la gestion d'une partie ou de la totalité d'une de ces prestations sociales (maladie, retraite, accident de travail et maladie professionnelle, perte d'emploi, pauvreté, éducation...).. On peut citer parmi ces prestations :

- L'Assurance maladie obligatoire
- Les pensions de retraites
- Les pensions d'invalidité
- Les allocations familiales et autres prestations liées à la Maternité
- Les programmes de transferts monétaires conditionnés (ex : RAMED, TAYSSIR...)
- L'indemnisation pour perte d'emploi

Ces différents acteurs peuvent être récapitulés dans le schéma suivant :



Source : Schéma réalisé par les auteurs de l'étude.

D'autres programmes d'appui au prix des matières premières et au prix des carburants existent pour lutter contre la pauvreté mais sortent du champ d'action de la protection sociale. Nombre de ces programmes ont été pensés et lancés à la fin des années 80 alors que le Maroc basculait dans un nouveau modèle économique plus libéral, suite aux termes d'attributions de financements extérieurs et à son endettement auprès notamment de la BIRD et du FMI (voir détails dans section II-1 Historique des relations entre le Maroc et le FMI).

### **Annexe III. Les conditionnalités du FMI**

Le Fonds monétaire international est au cœur de l'échiquier économique mondial et joue un rôle décisif dans la trajectoire de développement à long terme des pays à revenu intermédiaire et faible. Selon sa charte fondatrice, il peut fournir un financement temporaire aux pays dont la balance des paiements est déséquilibrée à condition de fournir des « garanties adéquates » précisées par le Fonds. En contrepartie de ce soutien, le FMI exerce une surveillance sur les politiques économiques des pays concernés en s'appuyant sur le système des conditionnalités.

D'une manière générale, le consensus de Washington est le cadre conceptuel d'inspiration libérale<sup>121</sup> qui structure ces conditionnalités. Celles-ci reposent sur trois prémisses selon lesquelles les politiques devraient être favorables au marché, orientées vers l'extérieur et macro économiquement stables. Un paquet politique type du FMI comprend 10 prescriptions politiques : la discipline budgétaire, la réduction des subventions générales au financement des ressources humaines et des infrastructures, la réforme fiscale, la libéralisation financière, des taux de change unifiés et compétitifs, la libéralisation du commerce, l'abolition des obstacles à l'investissement étranger direct, la privatisation, la déréglementation et les droits de propriété. Dans ce contexte, l'importance des conditionnalités est telle qu'un pays qui n'en respectera pas les clauses sera automatiquement privé de prêts du FMI, ce qui limitera mécaniquement son accès à l'aide au développement et aux marchés internationaux des capitaux, d'où l'importance cruciale de ces instruments.

#### **Les différentes formes de conditionnalités**

**Selon le site du FMI : L'approbation d'un accord ou des revues d'un programme s'appuie sur divers engagements de politique économique convenus avec les autorités nationales. Ces engagements peuvent prendre différentes formes :**

---

121 Williamson, John, 1990, "What Washington Means by Policy Reform,".

- Les **mesures préalables** ou Prior Actions<sup>122</sup> : Ce sont des mesures que le pays consent à prendre *avant* l’approbation d’un financement par le Conseil d’administration du FMI ou l’achèvement d’une revue de programme, car leur mise en œuvre initiale est essentielle à la réalisation des objectifs du programme ou au suivi de sa mise en œuvre. Elles garantissent que le programme repose sur des bases adéquates pour pouvoir être mené à bien ou qu’il sera remis sur la bonne voie s’il s’écarte des politiques convenues. Elles peuvent se rapporter, par exemple, à l’élimination des contrôles de prix ou à l’adoption d’une loi de finance conforme au cadre budgétaire du programme.
- Les **critères de réalisation quantitatifs** sont des conditions spécifiques et mesurables. Ils se réfèrent toujours à des variables macroéconomiques sur lesquelles le pays a une emprise, telles que certains agrégats de la monnaie et du crédit, les réserves internationales, les soldes budgétaires ou l’emprunt extérieur. Par exemple, un programme peut prévoir un niveau minimum de réserves internationales nettes, un plafond pour les actifs intérieurs nets de la Banque centrale ou un plafond pour l’emprunt de l’État.
- Les **objectifs indicatifs** peuvent être fixés en sus des critères de réalisation quantitatifs pour évaluer quantitativement les progrès d’un pays membre par rapport aux objectifs d’un programme donné. Parfois ils sont définis lorsque les critères de réalisation quantitatifs ne peuvent pas être établis à cause d’incertitudes statistiques quant aux tendances économiques (par exemple les mois ultérieurs d’un programme). Une fois que ces incertitudes se dissipent ces objectifs deviennent normalement des critères de réalisation quantitatifs avec les modifications qui s’imposent.
- Les **repères structurels** sont des mesures de réforme (souvent non quantifiables) essentielles pour atteindre les objectifs du programme. Ils servent de références pour évaluer la mise en œuvre du programme durant une revue. Ils varient d’un programme à l’autre et peuvent par exemple prendre la forme d’initiatives visant à améliorer le fonctionnement du secteur financier, à consolider les dispositifs de sécurité sociale ou à renforcer la gestion des finances publiques.

Si un critère de réalisation quantitatif n’est pas observé, le Conseil d’administration peut approuver une dérogation officielle et ainsi permettre l’achèvement de la revue, pour autant qu’il soit convaincu que le programme sera correctement mis en œuvre, soit parce que l’écart en question est mineur ou temporaire ou parce que les autorités nationales ont pris ou prendront des mesures correctives. Les repères structurels et les objectifs indicatifs n’exigent pas de dérogations s’ils ne sont pas tenus, mais ils sont évalués dans le cadre de la performance globale du programme.

---

122 Ce sont les conditions les plus dures socialement. Le FMI tient à ne pas annoncer l’accord avec le pays que lorsque certaines mesures soient implémentées, comme la dévaluation de la monnaie locale ou la hausse des prix de l’énergie. Dans le cas du Maroc, les accords de LPL lors de la période 2012-2020 n’ont pas été liés à des mesures préalables (ou du moins, ils n’ont pas été publiés).

La base de données du FMI sur le suivi des accords (MONA) est du domaine public et couvre tous les aspects de la conditionnalité des programmes.

### Les facteurs explicatifs de l'élasticité de la conditionnalité du FMI

La nature et le nombre des conditionnalités dépendent de la situation économique du pays concerné. Ils dépendent aussi d'un facteur beaucoup plus prosaïque, à savoir le nombre de pays aidés. Plus le nombre de pays soutenus par le FMI est important, plus les ressources se raréfient et plus les conditionnalités imposées sont sévères. Le phénomène inverse se produit aussi<sup>123</sup>. Ainsi le FMI est plus généreux lorsqu'il dispose de liquidités abondantes : il recrute alors plus d'emprunteurs, anticipant les recettes d'intérêt sur les prêts<sup>124</sup>. Cette stratégie tend à valider la critique d'un Fonds qui cherche à maximiser les recettes, à protéger les budgets futurs et à maintenir une position de puissance mondiale<sup>125</sup>.

### L'élasticité de la conditionnalité dépend également des priorités politiques<sup>126</sup> : cas du Maroc

Un autre facteur explicatif de la générosité du FMI est de nature géopolitique<sup>127</sup>. Les pays alignés sur les États-Unis ont tendance à recevoir un traitement plus favorable de la part du FMI et peuvent donc bénéficier d'un nombre plus restreint de conditionnalités. De même, les principaux actionnaires du FMI peuvent préconiser une conditionnalité plus douce en échange d'une influence politique sur le Conseil de sécurité de l'ONU. Par ailleurs, les pays qui comptent ont un plus grand pouvoir de négociation<sup>128</sup> et peuvent donc bénéficier de moins de conditions en moyenne que les pays moins importants sur le plan géopolitique.

Le Royaume du Maroc, allié inconditionnel depuis son indépendance des États-Unis et de la France, deux importants contributeurs du FMI, s'aligne presque toujours sur les résolutions de ces deux membres permanents du Conseil de sécurité. Existe-t-il pour autant un lien de causalité ? Le Royaume doit aussi veiller sur ses intérêts économiques dont la dette est une composante majeure.

---

123 Lang, V. F. (2016). The economics of the democratic deficit: The effect of IMF programs on inequality.

124 Babb, S., & Buira, A. (2005). Mission creep, mission push and discretion: The case of IMF conditionality. In A. Buira (Ed.), *The IMF and World Bank at sixty* (pp. 59–83). London: Anthem Press.

125 Dreher, A., & Vaubel, R. (2004). The causes and consequences of IMF conditionality. *Emerging Markets Finance and Trade*, 40(3), 26–54. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2004.11052571>.

126 Plusieurs études constatent que les conditions politiques nationales dans le pays emprunteur et les facteurs stratégiques internationaux influent sur la conditionnalité (Caraway et al., 2012; Dreher et Jensen, 2007; Dreher et coll. 2009, 2015; Gould, 2003; Pierre 2008). Chwioroth (2015) et Nelson (2014) montrent également que la conditionnalité varie en fonction des liens professionnels et des croyances partagées entre le personnel du FMI et les responsables des pays emprunteurs.

127 L'élasticité de la conditionnalité par rapport à l'importance géopolitique est à peu près constante (Hainmueller et al., 2016).

128 Le processus de négociation sous-jacent qui détermine la conditionnalité du FMI a été analysé par Dreher et Vaubel en 2004.

Du point de vue de l'Etat, il est donc rationnel d'entretenir une relation de confiance avec ses principaux créanciers publics qu'ils interviennent soit directement en bilatéral, soit indirectement en concertation<sup>129</sup> avec d'autres créanciers publics, ou encore via les institutions multilatérales. Et si en 1983, la qualité des interlocuteurs marocains fut saluée par les observateurs qui obtinrent certains allègements lors du processus de négociations<sup>130</sup> celle-ci ne peut être l'unique facteur explicatif de la (très) relative magnanimité du FMI, car on peut se demander ce que pèsent des individus et même le Maroc face au rouleau compresseur du Fonds ?

Si la corrélation entre la dimension géopolitique et les mesures adoptées fut passée sous silence, il est évident que l'amplitude des ajustements en dépendit. Comme elle dépendit de la nécessité politique d'éviter à tout prix la menace de la réédition des très violentes émeutes de la faim de 1981 et 1984<sup>131</sup> qui ébranlèrent le régime.

Cependant, si le PAS marocain fut moins dogmatique que celui administré aux pays d'Afrique, d'Amérique latine et de l'Europe de l'Est, les ajustements structurels imposés n'en furent pas moins sévères<sup>132</sup> et très mal vécus par la population<sup>133</sup>. Et cette perception n'est pas subjective. Dreher<sup>134</sup> a en effet démontré en 2006 que l'intervention du FMI réduit les taux de croissance, et Barro et Lee<sup>135</sup> ont constaté en 2005 que des taux de participation plus élevés aux programmes du Fonds réduisent la croissance économique, la démocratie et l'État de droit.

---

129 Le processus de négociation sous-jacent qui détermine la conditionnalité du FMI a été analysé par Dreher et Vaubel en 2004.

130 « Ajustement structurel au Maroc : le secteur agricole en transition? ». Michel Labonne INRA-ESR Montpellier. CIHEAM-options méditerranéennes. <https://om.ciheam.org/om/pdf/b14/C1960057.pdf>.

131 Michel Labonne. Ibid.

132 Ils ont été vécus comme un traumatisme par l'opinion publique marocaine des années 80.

133 L'une des toutes premières conséquences du PAS fut la décision de l'administration publique de suspendre ses recrutements. Le PAS priva brusquement les Marocains d'un vecteur d'ascension sociale dont le secteur privé défaillant fut incapable de prendre le relais.

134 Dreher, A. (2006). IMF and economic growth: The effects of programs, loans, and compliance with conditionality. *World Development*, 34(5), 769–788. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.11.002>.

135 Barro, R. J., & Lee, J.-W. (2005). IMF programs: Who is chosen and what are the effects? *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1245–1269. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2005.04.003>.

**Edition:**

© Friedrich-Ebert-Stiftung  
Politiques économiques pour la justice sociale  
4, Rue Bachar Ibn Bord,  
2078 La Marsa,  
Tunisie.  
Email : [info.mena@fes.de](mailto:info.mena@fes.de)

**Le responsable du contenu :**

Thomas Claes, directeur, Politiques économiques pour  
la justice sociale.  
<https://mena.fes.de/themes/economy-and-social-justice>

**Communication et commandes :** [info.mena@fes.de](mailto:info.mena@fes.de)

**Design graphique:** Marc Rachdane

Les points de vue et opinions exprimés dans cette  
publication sont uniquement ceux des auteurs originaux.  
Elles ne représentent pas nécessairement celles  
de la Friedrich Ebert Stiftung.

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication  
ne peut être imprimée, reproduite ou utilisée de quelque  
manière que ce soit sans l'autorisation écrite préalable  
des éditeurs.

Il ne faut pas utiliser les publications de Friedrich Ebert  
Stiftung à des fins électorales.

Attribution 4.0 International



Le livre est publié à un moment de crise. Un moment similaire à celui qui a précédé la crise de la dette extérieure qui a éclaté en Amérique latine au début des années 1980, alors que la plupart des pays en développement et à faible revenu étaient plongés dans des dettes extérieures qui, à l'époque, semblaient relativement bon marché et nécessaires pour le processus de développement et de construction.

Une décennie plus tard, le poids de ces dettes s'est alourdi et les inconvénients des recettes du FMI et de la BM se sont fait sentir.

La crise financière mondiale de 2008 a eu le mérite d'amener les institutions de Bretton Woods à considérer la révision du fameux Consensus de Washington. Aujourd'hui, alors que le monde traverse une période similaire, où le fardeau de la dette extérieure pèse encore plus lourd sur les pays en développement et à faible revenu a augmenté, le FMI et la BM adoptent un discours différent de celui des années 1980 et 1990, un discours basé sur une prise de conscience des inconvénients de l'inégalité des revenus et des chances, un discours favorable à la fiscalité internationale des entreprises géantes et aux impôts progressifs pour les plus riches, un discours en accord avec la protection sociale et les objectifs de développement durable.

Ce livre qui mène une étude comparative entre trois pays de la région Mena est la première documentation méthodique du grand écart entre le discours et les actes.

Bonne lecture.

ISBN 978-9938-815-27-6



9 789938 815276