

La protection sociale non contributive examinée sous l'angle de l'enfance et de l'équité au Yémen¹

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

La République du Yémen occupe la pointe de la péninsule arabique. En 2016, sa population a été estimée à 27,5 millions d'habitants, dont 47 pour cent (12,9 millions) et 15 pour cent (4 millions) étaient respectivement âgés de moins de 18 et de 5 ans. Seulement suivi par Djibouti, le Yémen enregistre un indice de développement humain de 0,482 qui le place à l'avant-dernier rang du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (région MENA, de l'anglais *Middle East and North Africa*). L'escalade des conflits a plongé le pays dans une grave crise humanitaire ; on estime en effet que plus de 20 millions de Yéménites ont besoin d'aide humanitaire, dont 11,3 millions d'enfants.

Le Yémen figurait déjà parmi les pays les plus pauvres de la région avant le conflit. S'il est difficile d'obtenir des données récentes, la Banque mondiale estime que le niveau de pauvreté a doublé entre 2014 et 2016, passant de 34,1 à 62 pour cent, tandis que le produit intérieur brut (PIB) du pays aurait chuté de 40 pour cent depuis le début du conflit. La baisse des recettes fiscales entrave par ailleurs le fonctionnement de l'État, et notamment le maintien des programmes de protection sociale. Le ralentissement de l'économie et les restrictions frappant les importations ont provoqué une hausse des prix et des pénuries de produits de base, réduisant ou supprimant l'accès de millions d'enfants à la nourriture, à l'eau et à d'autres ressources vitales. Près de 3,3 millions d'enfants et de femmes enceintes ou allaitantes souffrent de malnutrition sévère, soit une hausse de 63 pour cent depuis fin 2015. Les niveaux de malnutrition infantile étaient déjà alarmants avant le conflit : l'enquête nationale de suivi de la protection sociale (*National Social Protection Monitoring Survey*) indique en effet qu'en 2013, environ 45 et 33 pour cent des enfants de moins de 5 ans souffraient respectivement de retard de croissance et d'insuffisance pondérale.

La nécessité de consolider le système national de filets sociaux a été soulignée dans différents documents de politiques. La vision stratégique du Yémen pour 2025 vise à éradiquer l'insécurité alimentaire et à réduire à 10 pour cent la pauvreté relative d'ici 2025. Le ministère du Plan et de la Coopération internationale et le ministère des Affaires sociales et du Travail sont chargés de concevoir et de coordonner le système de protection sociale yéménite, composé de régimes d'assurance sociale et de retraite pour les secteurs public et privé d'une part et, de l'autre, de programmes d'assistance sociale non contributive comprenant des transferts monétaires, des programmes de travaux publics et des régimes de développement agricole instaurés pour aider les plus pauvres à surmonter la suppression des subventions aux produits alimentaires et aux services de base.

Le Gouvernement essaie depuis de nombreuses années de réformer les subventions énergétiques. En 2013, les subventions représentaient 7,2 pour cent des dépenses publiques (en pourcentage du PIB), contre 0,7 pour cent pour le Fonds de sécurité sociale (*Social Welfare Fund, SWF*), qui constitue pourtant le principal programme de transferts monétaires du pays.

Le conflit menace le système de protection sociale en place. Jusqu'à sa suspension en mars 2015, le SWF figurait parmi les plus vastes programmes de transferts monétaires de la région. Destinés aux groupes vulnérables et aux ménages sans soutien de famille masculin, il couvrait 30 pour cent de la population yéménite en 2013 et 57 pour cent environ de ses bénéficiaires étaient des enfants.

Selon l'Analyse du budget pour les enfants (*Child Budget Analysis*), 26 pour cent des dépenses totales allouées aux transferts monétaires en 2012 ont bénéficié à des enfants. Par le biais du Projet d'intervention d'urgence en réponse à la crise (*Emergency Crisis Response Project*), la Banque mondiale a commencé en mai 2017 à financer



des transferts monétaires en utilisant le registre des bénéficiaires du SWF et en conservant les montants antérieurs au conflit, malgré l'impossibilité pour les bailleurs de maintenir leur appui aux transferts financiers via les caractéristiques originales du SWF en raison de la suspension des salaires des fonctionnaires. Ce projet est mis en œuvre par l'UNICEF. Avant l'éclatement du conflit, le SWF constituait déjà un solide instrument de sécurité alimentaire : plus de 70 pour cent de ses bénéficiaires ont en effet indiqué en 2013 qu'ils utilisaient les transferts perçus pour s'acheter de quoi manger.

Le Fonds de protection et de réadaptation des personnes handicapées (*Disability Welfare and Rehabilitation Fund*) a quant à lui été instauré pour fournir un soutien individuel aux personnes handicapées en leur accordant une aide financière et en nature, ainsi qu'un accès à des centres de soins et de réadaptation. Au terme de l'année 2012, le Fonds a accordé un appui individuel à 47 000 bénéficiaires, dont 24,4 pour cent d'enfants. Ce programme a lui aussi été interrompu à cause du conflit.

Le Fonds social pour le développement (*Social Fund for Development, SFD*) a été instauré en 1997 pour accroître l'accès aux services de base, élargir les perspectives économiques et réduire la vulnérabilité des ménages pauvres. Avant 2015, le SFD était financé par différents bailleurs ; il a bénéficié à 6,4 millions d'habitants entre 2011 et 2014. Il comprend un programme de travail contre rémunération qui a compté plus d'un million de bénéficiaires directs entre 2011 et 2015. Ses ressources ont été allouées au moyen d'un ciblage géographique privilégiant les zones les plus démunies. En 2014, le SFD a lancé un programme de transferts monétaires conditionnels (PTMC) ainsi qu'une intervention nutritionnelle intégrée visant les femmes enceintes et les mères d'enfants de moins de 5 ans. Sévèrement affecté par le conflit, ce programme est appuyé depuis 2016 par le Projet d'intervention d'urgence en réponse à la crise.

Enfin, le Projet de travaux publics (*Public Works Project*) est un programme de travail contre rémunération axé sur les régions rurales les plus pauvres du pays. Il a été interrompu en raison de sérieuses difficultés de financement puis partiellement réactivé en 2016 grâce au Projet d'intervention d'urgence en réponse à la crise, qui a appuyé de petits projets d'infrastructures communautaires.

Le Yémen est plongé dans une profonde crise humanitaire qui a gravement affecté son système de protection sociale, exacerbant encore davantage la vulnérabilité de millions d'enfants. En matière de protection sociale axée sur l'enfance, le SFD prévoit notamment des transferts monétaires conditionnels axés sur la nutrition qui contribuent à freiner la progression de la malnutrition infantile. Il serait essentiel de rétablir le SWF et d'accorder une plus grande attention aux familles extrêmement pauvres avec enfants en facilitant leur inclusion dans le programme ou en complétant ce dernier par la création de composantes plus axées sur l'enfance.

Note :

1. Le présent *One Pager* découle d'une étude complète menée en partenariat entre l'IPC-IG et Bureau régional de l'UNICEF pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. Toutes les références des données sont intégralement fournies dans le rapport complet correspondant :

Machado, A. C., C. Bilo, R. G. Osorio, et F.V. Soares. 2018. *Overview of Non-contributory Social Protection Programmes in the Middle East and North Africa (MENA) Region through a Child and Equity Lens*. Brasília et Amman : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive et Bureau régional de l'UNICEF pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord - <<https://goo.gl/QfmKwK>>.