

Etude de cas sur la crise

Jordanie

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études nationales produites dans le cadre du projet de l'AISS *Regards sur la crise*.

Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2010

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire de la sécurité sociale de l'AISS.

Il a été préparé par Alan Wood (Consultant international).

Ian Orton était responsable de la gestion du projet, avec l'appui de Zaidoun Abuhassan de l'Institution de sécurité sociale, Jordanie.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les études de cas sur la crise s'intègrent dans le projet de l'AISS consacré à la surveillance et à l'analyse de l'impact de la crise mondiale économique et financière sur la sécurité sociale. Ces études sont basées sur des données collectées et des recherches effectuées entre juin 2009 et le premier semestre 2010. Bien que l'exactitude et la précision des données aient fait l'objet d'une attention toute particulière, la situation des pays évolue constamment.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Ce document fait partie d'une série d'études disponibles à l'adresse <http://www.issa.int/Resources>. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

Etude de cas de l'AISS sur la crise: Jordanie

Résumé

Malgré une exposition minimale à des produits financiers précaires, le chômage en Jordanie a enregistré, au 3e trimestre, une augmentation de 2 pour cent par rapport au même trimestre en 2008 en raison de la récession économique mondiale. La confiance des investisseurs a également été ébranlée comme en témoigne la forte baisse de l'indice de la Bourse d'Amman en 2008, ce qui a entraîné des moins values latentes de - 20,4 pour cent pour le plus grand investisseur et administrateur de prestations de sécurité sociale de Jordanie, l'Institution de sécurité sociale (ISS).

Sur décision du roi Abdallah, un "filet social de protection" a été créé en février 2009 afin de fournir une protection sociale universelle et une aide aux familles pauvres et aux chômeurs. La même année, le gouvernement a également adopté une loi provisoire prévoyant l'extension de la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs du secteur informel ainsi qu'une augmentation du salaire minimum mensuel de 155 à 211 dollars des EU (US dollars (USD)) en 2009.

Bien qu'elle soit de taille modeste, le gouvernement reste attaché à la sécurité sociale universelle et a consacré, pour la seule année 2007, plus de 14 pour cent du PIB à la protection sociale et à la santé – un pourcentage considérablement plus élevé que celui de certains pays développés. Même si sa marge de manœuvre budgétaire est limitée, l'ISS a la conviction que ses fonds produiront bientôt des rendements satisfaisants grâce à une bonne réglementation et aux politiques monétaires et budgétaires rigoureuses de la Banque centrale de Jordanie et du ministère des Finances.

Institutions de sécurité sociale étudiées

Institution de sécurité sociale (ISS)

Aperçu du système de sécurité sociale

La protection sociale en Jordanie remonte à la loi sur la sécurité sociale de 1978, lorsque le Royaume a créé un cadre socio-économique pour protéger des groupes de travailleurs et les personnes à leur charge. Trois régimes de retraite publics couvrent environ 54 pour cent de la population active: a) la Caisse de retraite des fonctionnaires (5 pour cent), b) la Caisse de retraite du personnel militaire (10 pour cent) et c) l'Institution de sécurité sociale – ISS (39 pour cent), qui fournit des prestations de pension définies, principalement dans le secteur privé) (Hadid, 2003). Des pensions de vieillesse sont versées aux hommes âgés de 60 ans et plus et aux femmes de 55 ans et plus, qui comptent au moins 180 mois de couverture, dont 60 mois de cotisations versées. Une pension de vieillesse réduite peut être accordée aux personnes âgées de 45 ans ou plus (*US Government, 2010*).

Après 25 ans de fonctionnement, l'ISS, qui est le seul prestataire de pensions, s'est constituée un portefeuille de plus de 6 milliards de dollars des EU¹. En tant qu'institution publique de

¹ Taux de change en mars 2010.

régie autonome, l'ISS est considérée comme étant le plus grand et le plus important investisseur de l'économie jordanienne, avec des investissements représentant près de 42,2 pour cent du PIB (Al-Wazani, 2005).

L'assurance sociale couvre les cinq catégories suivantes (les trois dernières ne sont pas encore effectives mais sont prévues pour 2010):

- la retraite (obligatoire et anticipée), l'incapacité (totale et partielle) et le décès;
- les accidents du travail et les maladies professionnelles;
- l'incapacité temporaire pour cause de maladie ou de maternité;
- le chômage;
- l'assurance-maladie pour les travailleurs et les ayants-droits.

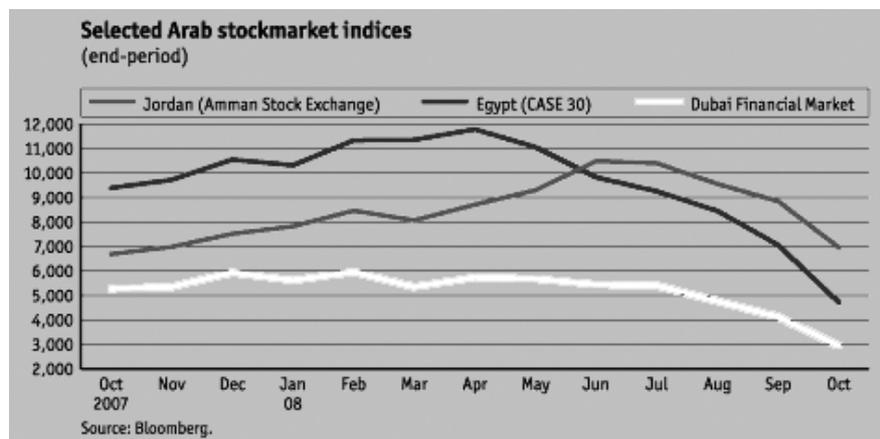
L'ISS est financée par des cotisations obligatoires versées par les salariés ou par l'employeur au nom de ses salariés. En 2003, un service d'investissement spécialisé (IUSS) a été créé pour gérer les réserves. L'IUSS est autorisée à se diversifier sur les marchés internationaux afin de maximiser la valeur réelle des actifs (Sharaf, 2009).

Impact de la crise

Marché donnant l'impression d'être fragile

Malgré un excédent de liquidité de 7,8 milliards de dollars des EU et une exposition minimale aux produits financiers précaires qui ont secoué les marchés mondiaux, le secteur bancaire en Jordanie a été affecté par la baisse de confiance des investisseurs (voir figure 1), comme le montre la chute marquée de l'indice de la Bourse d'Amman (ASE) en 2008. Cela a conduit les autorités et deux des plus grandes banques du pays (*l'Arab Bank* et la *Housing Bank for Trade and Finance*) à rassurer les investisseurs et les épargnants quant à la solidité du secteur financier.

Figure 1. Baisse de confiance à l'égard de la Jordanie et des partenaires commerciaux régionaux, 2008



Source: EIU (2010b).

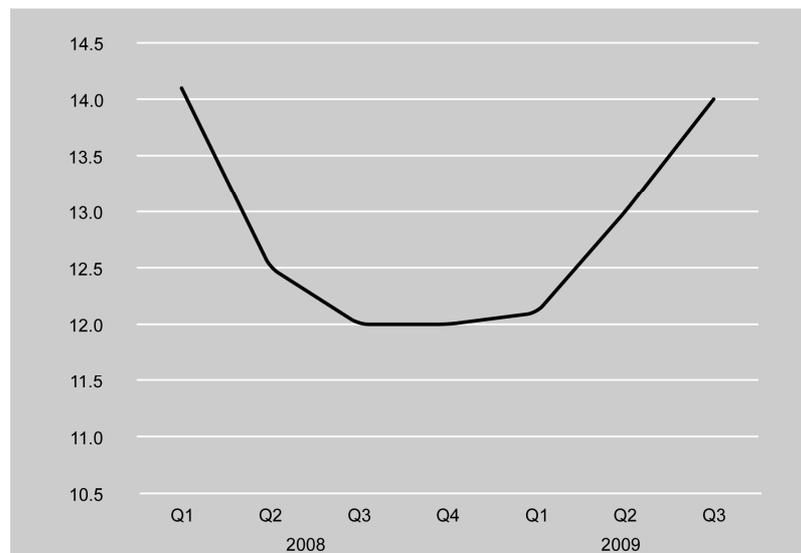
La confiance des investisseurs locaux et étrangers a une importance essentielle pour l'économie ouverte de la Jordanie, une économie fortement dépendante des exportations, du tourisme, des envois de fonds et des investissements directs étrangers. Aussi, même si les banques jordaniennes n'étaient officiellement confrontées à aucun problème, le gouvernement a-t-il décidé, en 2008, de garantir tous les dépôts bancaires jusqu'à la fin de 2010.

Compte tenu de la récession mondiale, la dépendance à l'égard de l'aide extérieure demeure une des principales faiblesses structurelles de l'économie. La stagnation des résultats globaux a entraîné des réactions en chaîne négatives, puisque des entreprises ont licencié du personnel et qu'un grand nombre d'expatriés dans le Golfe auraient perdu leur emploi en 2009 (ISS, 2009).

Ralentissement de la croissance économique et hausse du chômage en 2009

Bien que les composantes fondamentales du marché soient relativement stables en 2008, le taux de la croissance du PIB a chuté de près de 6 pour cent par rapport à l'année précédente (8,9 pour cent). En outre, le chômage au troisième trimestre a augmenté de 2 pour cent, par rapport au même trimestre en 2008 (voir figure 2).

Figure 2. *Taux de chômage trimestriels en Jordanie, 2008–2009 (en pourcentage)*



Source: OIT (2009).

Bien que l'économie jordanienne ne soit pas en récession, il convient de noter que le chiffre total des recettes et des allocations inscrits au budget de 2010 était inférieur à celui du budget de 2009 (7,9 milliards de dollars des EU), ce qui laisse penser que le gouvernement s'attendait à ce que l'impact de la récession économique mondiale et régionale se prolonge jusqu'en 2010 (*Economist Intelligence Unit* (EIU, 2010a)).

Rendement des placements

La baisse de la bourse jordanienne a nui au rendement global du premier investisseur de la Jordanie – l'Institution de sécurité sociale. En réponse à l'enquête de l'Association internationale de sécurité sociale (AISS), l'ISS a indiqué que les répercussions les plus

importantes sur ses investissements ont été les moins-values latentes. L'écart entre 2007 et 2008 pour le rendement réel total des placements (de 21,9 pour cent en 2007 à -20,4 pour cent en 2008) est considérable, comme l'illustre le tableau 1. Cette situation est imputable, dans une large mesure, au médiocre rendement des instruments financiers plus risqués, comme les actions, auxquels l'ISS compte réduire progressivement son exposition à travers un certain nombre de mécanismes.

Tableau 1. Moins-values et plus-values latentes de l'ISS

	2008	2007	Trois dernières années	Cinq dernières années
Rendement réel total des placements (en %)	-20,4 %	21,9 %	-5,7 %	15,24 %
Actions (en %)	-12,85 %	37 %	-1,18 %	28,38 %
Traites et obligations (en %)	7,13 %	6,45 %	6,43 %	5,84 %
Espèces ou équivalents (en %)	6,5 %	6,4 %	6,32 %	4,96 %
Biens (en %)	-10 % ^a	32,19 %	28,7 %	19,66 %
Divers (en %) Prêts	7,54 %	7,35 %	7,15 %	7,11 %

Note: les chiffres entre parenthèses sont négatifs. a = hypothétique.

Source: Réponse de l'ISS au questionnaire de l'AISS.

Selon l'ISS, les résultats à la fin de l'exercice 2009 ont fait ressortir une appréciation (accroissement de la valeur) de l'ensemble du portefeuille de la sécurité sociale, qui a atteint 1,5 pour cent. Toutefois, l'ISS dont la confiance repose en grande partie sur la bonne réglementation et les politiques monétaires et budgétaires rigoureuses de la Banque centrale de Jordanie et du ministère des Finances, reste convaincue que le portefeuille produira, à moyen terme, des rendements satisfaisants, équivalant à ceux d'avant la crise.

Capacité administrative

L'ISS n'a eu, semble-t-il, besoin d'aucune aide pour répondre aux besoins en matière de sécurité sociale. De fait, elle a injecté des liquidités dans des entreprises cotées en bourse qui ont été touchées par la crise.

Cependant, des rendements faibles ou négatifs ont réellement diminué sa capacité à assurer la sécurité sociale. Par ailleurs, la dépendance de la Jordanie à l'égard de l'aide étrangère et des crédits pour le financement de la dette pourrait affecter la capacité de l'ISS à verser des prestations. Sans aide extérieure, le financement de la dette devrait être assuré par les banques locales, ce qui entraînerait une diminution des fonds disponibles pour l'ISS.

Réponses à la crise

Filet social de protection

Dans son discours devant le parlement en novembre 2008, le roi Abdallah II a déclaré que les politiques économiques et sociales devaient être une priorité pour le gouvernement actuel. Il a décrit la création d'un "filet social de protection" pour fournir une protection sociale universelle en plus du soutien accru aux familles pauvres et aux groupes de chômeurs vulnérables. Le filet social de protection d'un coût de 424 millions de dollars des EU a été mis en place en février 2009, et les prestations ont augmenté de 70 dollars des EU par mois pour ceux qui gagnent moins de 420 dollars des EU par mois. Quelque 440 000 Jordaniens ne

travaillant pas dans la fonction publique et gagnant moins de 1 400 dollars des EU par an étaient habilités à percevoir cette prestation en espèces (EIU, 2010B).

Une loi nouvelle mais "provisoire" sur la sécurité sociale

La réponse globale à la crise a été caractérisée par une marge de manœuvre budgétaire limitée et des politiques conservatrices. Les restrictions budgétaires ont obligé le gouvernement à supprimer un programme, précédemment annoncé, de relance budgétaire de 256 millions de dollars des EU et à le remplacer par des dépenses en capital et une extension des services sociaux étendus aux plus démunis (Organisation internationale du Travail (OIT, 2009)).

Comme le gouvernement n'était pas parvenu à un consensus politique sur une nouvelle loi controversée sur la sécurité sociale visant à étendre la couverture aux travailleurs des entreprises de moins de cinq salariés (dont beaucoup sont employés dans le informel), aux travailleurs indépendants, aux femmes au foyer, ainsi qu'aux nationaux travaillant à l'étranger, il a adopté, début octobre 2009, à titre de loi intérimaire, les dispositions suivantes:

- *Limitation de la retraite anticipée*
Comme les dispositions sur la retraite anticipée drainaient les fonds de l'ISS, le ministère du Travail est intervenu pour mettre fin à la retraite anticipée pour les personnes affiliées à l'ISS après le 6 octobre 2009. Il est prévu que ceux qui peuvent déjà prétendre à une retraite anticipée attendent encore cinq ans (jusqu'à l'âge 50 ans) pour en bénéficier. De nouveaux amendements fixent également fixé le plafond des pensions à 7 050 dollars des EU.
- *Nouveaux comptes d'épargne individuels pour lutter contre le chômage*
Il a été proposé une forme unique d'assurance-chômage dans la nouvelle loi qui étend la couverture de sécurité sociale aux travailleurs agricoles, aux pêcheurs, aux femmes au foyer, aux employeurs et aux travailleurs autonomes. Il est prévu que l'assurance-chômage soit financée par des cotisations mensuelles versées par les salariés et leurs employeurs, le taux de prélèvement étant, respectivement, de 1 pour cent et de 0,5 pour cent du salaire mensuel. Près de 80 pour cent des petites entreprises existantes devraient être couvertes par la sécurité sociale en 2011 (OIT, 2009).
- *Soutien ciblé aux groupes les plus vulnérables*
Le salaire mensuel minimum a été relevé de 155 à 211 dollars des EU et un montant additionnel de 28 millions de dollars des EU a été affecté au financement du Fonds d'aide national (qui fournit une aide en espèces et un soutien aux familles pauvres). Grâce à cette dotation supplémentaire, le Fonds a fourni une aide mensuelle en espèces à 12 335 nouvelles familles, portant ainsi le nombre total de familles couvertes en 2009 à 82 694 (soit environ 7 pour cent de la population totale de la Jordanie). Le gouvernement a également élargi les critères d'attribution de l'aide au titre du Programme pour les cas spéciaux (en faveur des personnes handicapées et âgées), et relevé le montant de l'allocation y afférente, de 282 à 352 dollars des EU.

Politiques et programmes concernant le marché du travail

En octobre 2009, le gouvernement a commencé à accepter des demandes dans le cadre du "Programme de soutien aux chômeurs et aux travailleurs agricoles de l'agriculture". Le Programme, qui vise à accroître les perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés à travers un système de sécurité sociale correspondant aux régimes de salariés, est particulièrement favorable aux femmes qui sont surreprésentées dans le secteur agricole. Le programme national d'apprentissage et de formation est également destiné aux femmes des

régions reculées afin de dispenser une formation aux travailleuses indépendantes des secteurs du tourisme et des services.

Le ministère du Travail a revendiqué la création de 8 000 emplois en 2009 grâce à ses initiatives pour l'emploi. Par exemple, plus de 3 000 stagiaires ont participé à l'initiative de la Société nationale pour la formation et l'emploi (*National Company for Training and Employment*) mise en œuvre par les Forces armées jordaniennes et visant à fournir une main-d'œuvre qualifiée au secteur de la construction (ministère du Travail de Jordanie, 2010).

Quels enseignements à tirer?

L'expérience de la Jordanie se révèle un enseignement essentiel pour toutes les institutions de sécurité sociale dans le monde: même si sa marge de manœuvre budgétaire et son exposition aux marchés financiers internationaux sont limitées, un pays en développement peut, même modestement, accroître les prestations et le soutien aux familles pauvres et aux chômeurs vulnérables, tout en maintenant son engagement en faveur de l'universalité de la sécurité sociale. Il est de plus en plus clair que l'extension de la couverture sociale est une priorité politique croissante tant pour l'ISS que pour les décideurs d'aujourd'hui et de demain.

Les gestionnaires de l'ISS ont été prudents et ont appris à éviter les investissements à haut risque comme les instruments dérivés complexes, les titres adossés à des créances hypothécaires ou les obligations complexes adossées à des actifs. Or, la crise a également montré les limites d'une législation de sécurité sociale anachronique et d'un portefeuille peu diversifié (25 pour cent des fonds de l'ISS sont investis dans un seul titre, et 57 autres pour cent des actifs dans des actions publiques locales).

Dans un discours prononcé au séminaire de 2009 de l'AISS sur la sécurité sociale en temps de crise: impact, enjeux et réponses (Sharaf, 2009), M. Sharaf, président de l'IUSS, a estimé que l'impact relativement faible de la crise sur l'économie de la Jordanie a relevé plus de la chance que de la prudence des décisions prises. À son avis, une plus grande diversification et un plus grand nombre d'investisseurs sont nécessaires pour un meilleur équilibre du portefeuille de risques de l'ISS et pour la constitution de réserves quand l'économie va mieux. Cela comporte l'augmentation des investissements internationaux à 10 pour cent de la valeur du fonds, des échanges d'actifs avec des fonds souverains de la région, la création de fonds indicels et l'établissement de fonds de capital-investissement avec des gestionnaires tiers.

De façon plus controversée, les retraités par anticipation apprennent à leurs dépens que le système de sécurité sociale est sans doute trop généreux. Des évaluations actuarielles périodiques de l'ISS soulignent que la viabilité à long terme (c'est-à-dire, plus de 50 ans) impose des réductions supplémentaires des prestations, ce qui érode les progrès réalisés récemment par le gouvernement pour étendre la protection sociale. Selon le Fonds monétaire international (FMI), en 2007, plus de 14 pour cent du PIB de la Jordanie était consacré aux dépenses publiques de protection sociale et de santé, ce qui est considérablement plus élevé que dans certains pays développés. Certains membres du parti au pouvoir et du principal parti d'opposition font valoir avec force que l'accroissement de la dette de la Jordanie justifie des réductions de prestations afin d'accumuler des actifs de sécurité sociale pour les générations futures (ISS, 2009).

Conclusion

Intentionnellement ou non, la Jordanie est sortie relativement indemne de la crise économique mondiale, sans souffrir outre mesure des effets du chômage. A l'instar d'autres

pays, le gouvernement a renfloué des banques, bien que cette initiative ait été plutôt une mesure préventive qu'une réaction à la crise.

Le gouvernement a réussi à maintenir la mise en œuvre progressive de la protection sociale universelle (des propositions prévoient des allocations de chômage et une assurance maladie) en fournissant un appui ciblé aux groupes vulnérables – une stratégie que l'AISS a reconnue pour son dynamisme et les liens de partenariat entre les parties concernées (AISS, 2009), ce qui démontre que l'extension des programmes est faisable, même dans les pays à faible revenu ayant une marge de manœuvre budgétaire limitée.

Pour tirer le meilleur parti de la reprise lorsqu'elle arrivera, l'ISS envisage d'accroître ses investissements à l'étranger pour réduire les importantes moins-values latentes (- 20,4 pour cent) et augmenter les plus-values latentes, ce qui implique non seulement une diversification dynamique des catégories d'actifs du portefeuille mais aussi des investissements prudents aux échelons national et international (bien que l'ISS puisse investir entre 12 et 15 pour cent de son portefeuille à l'étranger, ses investissements à l'étranger ne s'élèvent aujourd'hui qu'à 2 pour cent). Sinon, le pays resterait tributaire de l'aide ou des crédits étrangers (environ un milliard de dollars des EU en 2009).

Sources

- Al-Wazani, K. 2005. "Managing risks in the portfolio. Jordan's social security investment engine: A strategic partner in economic development", paper presented to ISSA, International Conference on the Investment of Social Security Funds. Merida (27–28 septembre).
- BIT. 2009. *World of work report 2009: The global jobs crisis and beyond*. Genève, Bureau international du Travail.
- EIU. 2010a. *Country forecast: Jordan*. Economist Intelligence Unit. Disponible à <http://www.eiu.com> (consulté le 23 février 2010).
- . 2010b. *Country report: Jordan*. Economist Intelligence Unit. Disponible à <http://www.eiu.com> (consulté le 24 février 2010).
- Hadid, J. 2003. *Social security corporation management of public pension funds: The Jordanian experience*. Amman, Social Security Investment Commission.
- AISS. 2009 "Bonnes pratiques en sécurité sociale: favoriser le consensus et renforcer les capacités en vue de l'extension de la couverture" dans *l'observateur de la sécurité sociale*, no 7, Genève, Association internationale de sécurité sociale. http://news.issa.int/layout/set/print/newsletter/newsletter_repository/observer/fr/observateur_de_la_securite_sociale_07#3517
- Jordan Ministry of Labour. 2010. *National training and employment project*. Disponible à <http://www.mol.gov.jo/Default.aspx?tabid=222> (consulté le 22 février 2010).
- Sharaf, F. 2009. *Case study: Jordan*. Paper presented to ISSA, Seminar on Social Security in Times of Crisis: Impact, Challenges and Responses. Genève, 24–25 avril.
- SSC. 2009. Response to ISSA crisis survey. Social Security Corporation.
- US Government. 2010. *Social security programs around the world: Jordan*. Washington, DC, US Social Security Administration.

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障