

Coopération pour le développement 2020



1 Les effets du COVID-19 par le prisme de l'exposition aux risques et de la résilience

Jan Rielaender, Centre de développement de l'OCDE

Le virus du COVID-19 a rapidement exposé les pays à de nombreux risques socioéconomiques aux conséquences majeures sur la santé, l'emploi, la structure économique et les interactions internationales. La gravité de ces conséquences est fonction de divers facteurs mais, à l'évidence, des mesures stratégiques visant à renforcer la résilience contribueraient à atténuer les effets de crises mondiales ultérieures. L'analyse des chocs sous l'angle de l'exposition aux risques et de la résilience pourrait transformer la coopération pour le développement de demain de manière à ce qu'elle donne de meilleurs résultats dans chaque pays, dans les différentes régions et à l'échelle mondiale.

La résilience contribue à atténuer la gravité des retombées

- Alors que des mesures variées ont été adoptées pour faire face au COVID-19, la résilience semble avoir contribué de manière déterminante à atténuer la gravité des effets de la crise et à accélérer la reprise, ce qui laisse à penser que la coopération pour le développement devrait à l'avenir accorder une priorité plus élevée au renforcement de la résilience.
- Les retombées socioéconomiques du COVID-19 ont accentué les disparités entre les pays et entre les régions et les vulnérabilités qui les caractérisaient. Certains pans de la société ont été particulièrement durement frappés, comme les travailleurs informels, ne disposant pas de protection sociale, et les enfants, dont l'accès à l'enseignement a été compromis.
- L'exposition aux risques et la résilience sont des concepts fondamentaux pour appréhender l'impact potentiel des chocs sur un pays ou une région donnés et prédire la rapidité possible de la reprise. On peut mesurer ces deux facteurs au moyen d'un référentiel d'indicateurs, la nature du choc déterminant les indicateurs les plus appropriés.
- Une programmation stratégique des dépenses publiques s'impose pour les mesures adoptées en riposte à la crise, pour la relance et pour le renforcement de la résilience.

L'évolution socioéconomique des retombées du COVID-19 : premiers enseignements dégagés des mesures d'intervention

Lors d'une pandémie de l'ampleur et de la portée de celle du COVID-19, les conséquences sanitaires immédiates et les mesures d'endiguement entraînent rapidement des répercussions socioéconomiques considérables, amplifiant les risques qui pèsent sur le bien-être et les moyens d'existence de tous les secteurs de la société et, de fait, de tous les citoyens. La question la plus pressante pourrait avoir trait à la capacité des autorités à maîtriser la pandémie, mais celle-ci n'est en réalité qu'une partie de l'équation lorsque l'on vise la gestion de la relance et le retour à la stabilité.

S'il est beaucoup trop tôt pour tirer des enseignements définitifs de la gestion de la crise du COVID-19, l'analyse des canaux par lesquels un pays donné est exposé à des risques dans certains domaines et des facteurs de résilience fournit des informations et des éclairages importants.

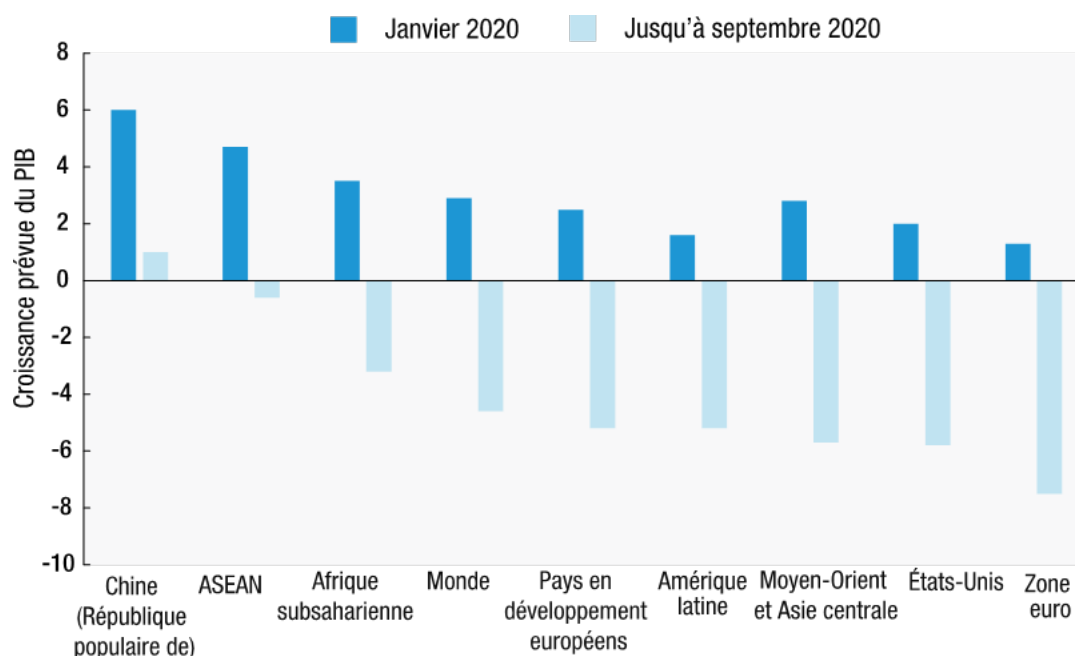
S'il est beaucoup trop tôt pour tirer des enseignements définitifs de la gestion de la crise du COVID-19, l'analyse des canaux par lesquels un pays donné est exposé à des risques dans certains domaines et des facteurs de résilience apporte des informations et des éclairages importants. L'examen des réponses apportées à ce jour à la crise en Asie, en Amérique latine et en Afrique par le prisme de « l'exposition aux risques et de la résilience » met en lumière des disparités et des vulnérabilités substantielles ; par conséquent, des stratégies de coopération pour le développement adaptées s'imposent pour renforcer la résilience de manière à atténuer les retombées de la concrétisation de risques à venir.

La crise du COVID-19 a accentué les disparités et les vulnérabilités existantes

La pandémie de COVID-19 a soudainement et durement secoué la planète. À la mi-octobre 2020, le nombre de décès dus au virus représentait environ 2 % des 46 millions de décès alors enregistrés, toutes causes confondues, au niveau mondial (Worldometer, 2020^[1]). L'épicentre s'est déplacé à plusieurs reprises. Après la République populaire de Chine (ci-après « Chine »), où le virus est apparu fin 2019 et début 2020, il a frappé l'Europe occidentale où le premier pic a été atteint au printemps 2020. Il s'est ensuite propagé dans tout le continent américain, qui a enregistré les taux d'incidence et de mortalité les plus élevés, les États-Unis (247 000 décès au 12 novembre 2020) formant l'épicentre de l'hémisphère Nord, et le Brésil (163 000 décès) celui de l'hémisphère Sud. L'Amérique latine mise à part, l'incidence sanitaire concrète de la pandémie a été moins marquée dans la plupart des pays en développement. L'Afrique recense 46 000 décès confirmés. À l'heure où ce rapport est rédigé, l'Europe occidentale est confrontée à une deuxième vague épidémique.

Les mesures adoptées pour faire face au COVID-19 ont anéanti des perspectives qui s'annonçaient en grande partie favorables pour l'économie mondiale au début de 2020 (Graphique 1.1). Les spécialistes prévoient actuellement une contraction de 4.5 % du produit intérieur brut (PIB) mondial en 2020 (OCDE, 2020^[2]). Ce sont la Chine et la région de l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) qui présentent les meilleures perspectives (relativement), ce qui s'explique par l'endiguement rapide et efficace de la pandémie. L'Afrique devrait subir une récession de l'ordre de -3 % du PIB, l'Amérique latine de -5 %. Le PIB de divers pays et régions, dont les pays européens en développement, le Moyen-Orient, l'Asie centrale et les États-Unis, devrait chuter de 6 % environ, celui de la zone euro de 8 % (Graphique 1.1). Ces moyennes régionales masquent des valeurs extrêmes : -11 % pour l'Afrique du Sud et l'Argentine, et -10 % pour l'Inde, l'Italie, le Mexique et le Royaume-Uni par exemple (OCDE, 2020^[2]).

Graphique 1.1. Croissance prévue du PIB, par région, 2020



Sources : L'auteur, sur la base de FMI (2020^[3]), *Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2020*, <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020> ; FMI (2020^[4]), *Regional Economic Outlook Reports (REO)*, <http://datahelp.imf.org/knowledgebase/articles/500086-regional-economic-outlook-reports-reo>.

Comme on pouvait s'y attendre, les conséquences de la pandémie accentuent les disparités et les vulnérabilités existantes. S'agissant de la pauvreté, entre 88 millions et 115 millions de personnes qui parvenaient tout juste à « s'en sortir » tomberont dans l'extrême pauvreté (c'est-à-dire qu'elles disposeront de 1.90 USD par jour pour vivre) (Banque mondiale, 2020^[5]). Le nombre de personnes vivant avec moins de 3.20 USD par jour devrait enregistrer une augmentation comprise entre 170 millions et 220 millions (Mahler et al., 2020^[6]). Par ailleurs, des millions de personnes qui ont perdu leur emploi ne perçoivent aucune aide aux revenus : 55 % de la population mondiale ne bénéficient d'aucune protection sociale, ou seulement d'une protection partielle (OCDE, 2020^[7]). Bien que les économies avancées aient rapidement mis en place des dispositifs de soutien aux revenus et de chômage partiel, ce sont souvent les plus vulnérables qui ont le plus durement ressenti les effets de la crise – sur le plan sanitaire notamment (voir, par exemple, Grooms, Ortega et Rubalcaba (2020^[8])).

Les travailleurs de l'économie informelle ont été particulièrement touchés, ce qui a contraint les autorités à trouver des moyens d'apporter un soutien à des ménages auparavant capables de subvenir à leurs besoins, mais non déclarés, pendant les périodes de confinement ou d'application des mesures de distanciation (Encadré 1.1). Dans tous les pays à faible revenu, et même dans de nombreux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, l'économie informelle est la principale source d'emplois et de moyens de subsistance (BIT, 2018^[9]). Ce secteur est un gros employeur, et même une source de dynamisme économique pendant les périodes économiquement fastes (voir, par exemple, BAD et al.), mais la plupart de ces travailleurs ne bénéficient d'aucune assurance maladie ni de protection sociale, n'ont pas accès aux dispositifs de soutien aux revenus et ne disposent que de maigres économies pour compenser les pertes de revenus.

Partout, les enfants vont durablement pâtir du déficit de développement des compétences lié à la crise du COVID-19. Selon les estimations, dans le contexte d'une économie avancée, la perte d'un semestre de scolarité réduirait de 0.65 % la consommation sur toute la durée de vie (Fuchs-Schündeln et al., 2020^[10]). Les conséquences seront encore plus lourdes pour les enfants de familles pauvres, dans les pays en développement notamment (Engzell, Frey et Verhagen, 2020^[11]). Cela vaut en particulier pour ceux qui n'ont pas accès à l'enseignement en ligne. En Amérique latine, par exemple, moins de 14 % des élèves pauvres (vivant dans des ménages qui gagnent moins de 5.50 USD par jour, à PPA de 2011) de l'enseignement primaire disposent chez eux d'un ordinateur raccordé à l'internet (Basto-Aguirre, Cerutti et Nieto-Parra, 2020^[12]).

Les expériences antérieures ont guidé les ripostes efficaces

Une première analyse des mesures adoptées à ce jour face au COVID-19 permet de dégager rapidement deux grands enseignements.

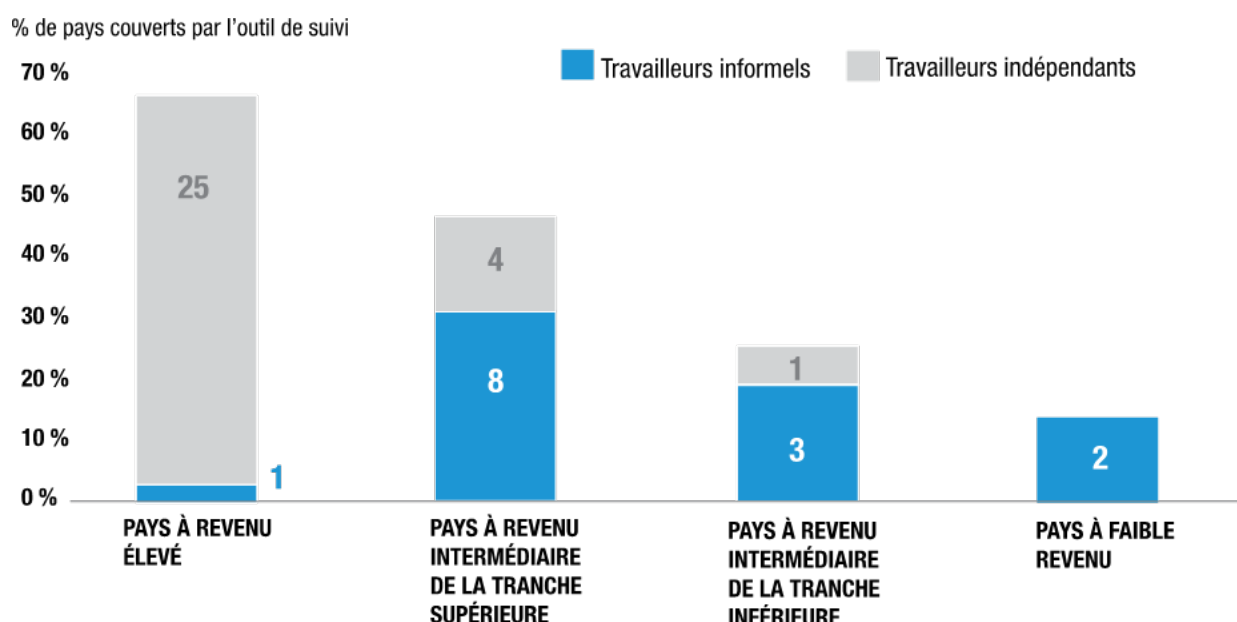
D'abord, les leçons tirées d'épidémies antérieures ont guidé les réponses gouvernementales les plus efficaces. Les pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est, qui avaient été nombreux à établir des protocoles rigoureux à la suite des flambées épidémiques de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS/2003) et de syndrome respiratoire du Moyen-Orient (MERS/2015), sont ceux qui ont le mieux réussi à juguler celle de COVID-19. Les cas de la Corée, du Taipei chinois et du Viet Nam montrent clairement l'importance des protocoles de dépistage et de traçage efficaces et des campagnes de communication (Tworek, 2020^[13]). De même, les pays africains qui ont vécu des flambées d'Ebola (2014-16) ont rapidement déployé des dispositifs adaptés au contexte local et ont comparativement bien résisté face au COVID-19. Pour empêcher la propagation des infections au-delà des foyers locaux, par exemple, la Côte d'Ivoire a rapidement interdit à la population de se rendre dans les grandes villes ou d'en sortir. Cette mesure s'est avérée efficace, tout en tenant compte du fait que de nombreux citoyens tirent leurs revenus quotidiens de l'économie informelle. À l'inverse, la décision rapide des autorités indiennes d'imposer le confinement total de New Delhi a contraint des centaines de milliers de travailleurs migrants pauvres, désormais privés de leurs moyens de subsistance quotidiens, à quitter la ville, propageant peut-être le virus au cours de leur

voyage de retour vers leur région d'origine (Biswas, 2020^[14]). De nombreux pays plus riches étaient moins préparés et éprouvent encore des difficultés à appliquer les enseignements dégagés de l'expérience antérieure d'autres pays.

Ensuite, la capacité des pouvoirs publics à prendre des mesures de soutien aux revenus varie selon leur niveau de revenu. Un inventaire des mesures réalisé en juin 2020 a montré que, si les pays à revenu élevé ont axé les programmes d'aide sur les travailleurs indépendants, les pays à revenu faible ou intermédiaire se sont employés à élargir et à adapter les programmes d'assistance sociale afin d'aider les travailleurs de l'économie informelle (Graphique 1.2). Souvent, les programmes destinés à ces derniers consistent en des transferts monétaires ciblés, limités dans le temps, à des groupes dont les revenus ont été directement pénalisés par le confinement obligatoire mais qui n'étaient pas couverts (ou ne le sont toujours pas) par les programmes de protection sociale en place (en Colombie, au Maroc ou aux Philippines, par exemple). Dans certains cas, des programmes de travaux publics temporaires sont venus compléter ces transferts (OCDE, 2020^[7]). L'insuffisance des moyens est pourtant patente. Alors que 70 % des pays à revenu élevé couverts par l'outil de suivi des mesures prises par les pays (*Country Policy Tracker*), élaboré par l'OCDE, ont déployé des programmes d'aide aux travailleurs indépendants ou informels, seulement deux pays à faible revenu de l'échantillon avaient mis en place des programmes d'assistance aux travailleurs informels en juin 2020 (Graphique 1.2).

Un rapport de la Banque mondiale montre qu'en septembre 2020, 212 pays avaient prévu ou mis en place des mesures de protection sociale pour parer aux conséquences de la crise du COVID-19. Les disparités en matière de capacité de réaction demeurent toutefois manifestes : le montant moyen des dépenses par habitant consacrées à ces mesures est de 4 USD pour les pays à faible revenu, 28 USD pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, 57 USD pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et 695 USD pour les pays à revenu élevé (Gentilini et al., 2020^[15]).

Graphique 1.2. Aide liée au COVID-19 destinée aux travailleurs informels et indépendants dans les différentes catégories de revenu



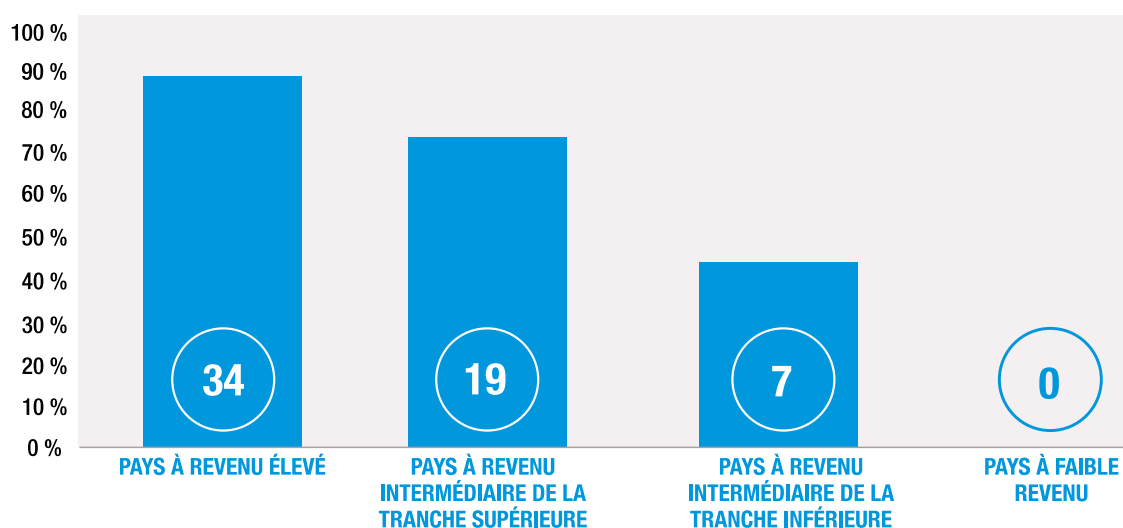
Note : Le diagramme indique pour chaque catégorie de revenu le nombre exact de pays ayant adopté ces mesures, d'après les données recueillies en juin 2020.

Source : Travaux des auteurs fondés sur OCDE (2020^[16]), *OECD Country Policy Tracker*, <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker>.

Le soutien apporté aux entreprises durant la pandémie présente un schéma analogue. Presque tous les pays à revenu élevé ont mis en place un dispositif de prêts garantis pour aider ces dernières à survivre durant les confinements et à faire face à de lourdes pertes. Seuls quelques-uns des pays à faible revenu ont mis en place des mécanismes de cette nature (OCDE, 2020^[17]). Cela tient à ce que le crédit institutionnel occupe une place beaucoup moins importante dans des économies en grande partie informelles où l'accès aux services bancaires est limité. Dans les pays où des mesures de cet ordre ont été adoptées, des lignes de crédit et des garanties subventionnées, des reports d'impôts et des reports de paiement des factures de services collectifs sont venus soulager les entreprises les plus éprouvées. Afin de prévenir des faillites et de faciliter le paiement des salaires, la plupart des mesures gouvernementales ont été axées sur les petites et moyennes entreprises et sur les secteurs du tourisme, du transport aérien et de l'événementiel. Malgré ces efforts, en Amérique latine et dans les Caraïbes, quelque 2.7 millions d'entreprises – essentiellement des microentreprises, mais qui représentent pas moins de 19 % du total – devraient fermer (OCDE et al., 2020^[18]). Il en va de même en Asie, où 68 millions d'emplois sont menacés (OCDE, 2020^[19] ; BAD, 2020^[20]). Selon l'Union africaine, 20 millions d'emplois environ risquent de disparaître (UA, 2020^[21]).

Graphique 1.3. Les dispositifs de prêts garantis liés au COVID-19 selon les catégories de revenu

% de pays de la même catégorie de revenus



Note : Le diagramme indique pour chaque catégorie de revenu le nombre exact de pays ayant adopté ces mesures, d'après les données recueillies en juin 2020.

Source : Travaux des auteurs fondés sur OCDE (2020^[16]), *OECD Country Policy Tracker*, <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker>.

Comme indiqué, la capacité à recenser rapidement les personnes ou les entreprises qui avaient besoin d'aide et à décaisser les fonds en temps voulu a été un élément déterminant de l'efficacité des mesures. Les pays disposant de systèmes numériques (systèmes de paiement mobiles, par exemple) ont mieux tiré leur épingle du jeu, ce qui a amené le Groupe d'apprentissage mutuel du Centre de développement de l'OCDE à faire de cette question une priorité (Encadré 1.1).

Encadré 1.1. L'apprentissage mutuel met en évidence les difficultés et les innovations observées dans les interventions face à la pandémie de COVID-19

Le Groupe d'apprentissage mutuel est un organe subsidiaire du Centre de développement de l'OCDE, qui compte 56 pays membres de tous les niveaux de revenu. Il consacre ses activités à l'apprentissage fondé sur des données factuelles relatives au développement durable, les discussions de ses membres portant sur les mesures mises en œuvre, les réussites et les problèmes. Les séances du groupe se fondent sur les Examens multidimensionnels par pays du Centre de développement (OCDE, s.d.^[22]). En juin 2020, une réunion spéciale a été consacrée aux interventions face au COVID-19 (OCDE, 2020^[23]). Il en est ressorti que les difficultés et les axes d'innovation résidaient dans le ciblage et les moyens d'atteindre les personnes dans le besoin, ainsi que dans les solutions numériques.

Cibler et atteindre ceux qui sont dans le besoin : les membres ont insisté sur la nécessité de faire un usage créatif des bases de données, des registres et des cadastres (documents juridiques qui précisent les dimensions et l'emplacement des parcelles de terrain) pour entrer en contact avec les nombreuses personnes vivant dans la précarité qui ne remplissaient pas les conditions nécessaires pour bénéficier d'aides avant la crise, mais qui maintenant y ont droit. Cela suppose d'établir de nouveaux liens entre les bases de données et les organismes. Le développement de l'inclusion financière forme, dans certains contextes, un objectif supplémentaire. Au Costa Rica, le gouvernement a déposé des subventions sur les comptes bancaires des bénéficiaires et permis à ceux qui n'en possédaient pas de faire une demande d'ouverture de compte en ligne. La Suisse a mis en ligne un formulaire simple qui permet aux entreprises privées de solliciter un crédit de l'État par l'intermédiaire de leur banque ; il faut 15 minutes seulement pour remplir le formulaire, et les fonds sont débloqués en 48 heures. Ce mécanisme a permis à de nombreuses entreprises de bénéficier d'une aide sans avoir à accomplir de lourdes formalités administratives.

Solutions numériques : les technologies numériques ont amorti les retombées négatives de la crise sur de nombreuses économies. Au Viet Nam, où les autorités font de plus en plus porter leurs efforts sur la transformation numérique, le pourcentage des démarches relatives aux services publics effectuées en ligne a doublé (passant de 12 % à 24 %) pendant le confinement. Le Kazakhstan a fait appel aux plateformes numériques pour apporter une aide d'urgence à la population, notamment aux personnes qui ont perdu leur emploi, aux entrepreneurs et à de nombreux autres citoyens. Le Maroc a déployé un outil de suivi numérique des cas de COVID-19 et fait appel à des outils numériques pour orienter le soutien aux revenus sur les ménages et travailleurs vulnérables, dans les régions rurales en particulier.

Le COVID-19 par le prisme de l'exposition aux risques et de la résilience

L'exposition aux risques et la résilience sont des concepts essentiels pour cerner les conséquences possibles d'un choc sur un pays ou une région donnée et prédire la rapidité éventuelle de la reprise. Ces deux caractéristiques peuvent être mesurées au moyen d'un référentiel d'indicateurs, la nature du choc déterminant quels indicateurs sont les plus pertinents. Dans le cas de pandémies comme celle de COVID-19, des indicateurs sanitaires et démographiques s'imposent. Des catastrophes naturelles appelleraient plutôt des indicateurs météorologiques, climatiques et infrastructurels. Le choix des indicateurs économiques à prendre en compte dépend en partie de la nature du choc et en partie de sa portée. Ainsi, la solidité du système bancaire d'un pays est un indicateur utile en cas de crise financière locale, mais aussi dans le cas actuel d'une pandémie mondiale. En effet, les retombées économiques massives d'une pandémie mondiale se propagent par l'intermédiaire des circuits commerciaux et financiers, et se font ressentir à terme dans tous les pays, même dans ceux qui ne sont pas gravement touchés par la pandémie.

Le référentiel d'indicateurs présenté ici a été adapté à la pandémie de COVID-19. Pour tenir pleinement compte de l'ensemble des risques, les experts doivent procéder à une analyse plus détaillée des canaux d'exposition et des facteurs de résilience dans chacun des pays et régions.

L'exposition d'un pays ou d'une région donnée à un choc dépend des canaux au travers desquels ce choc peut l'atteindre et exercer son influence. Dans le cas du COVID-19, trois canaux sont concernés : la santé et les caractéristiques démographiques ; le revenu des ménages et l'emploi ; la structure économique et les interactions économiques internationales. Le premier – la santé et les caractéristiques démographiques – recouvre les facteurs fondamentaux de susceptibilité au COVID-19 et de morbidité associée au virus, comme l'âge médian, et les facteurs de comorbidité, dont l'obésité et le tabagisme (CDC^[24] ; OMS, 2020^[25]). Le volet revenu des ménages et emploi mesure la vulnérabilité au niveau des ménages. Des taux de pauvreté et de chômage élevés indiquent une forte vulnérabilité à un choc, ainsi qu'une capacité éventuellement limitée des pouvoirs publics à aider toutes les personnes dans le besoin. Le volet relatif à la structure économique et aux interactions économiques internationales mesure les principales chaînes de transmission d'un choc économique mondial aux économies nationales. La plupart des facteurs considérés – envois de fonds par les émigrés, investissement direct étranger et échanges commerciaux (exportations de produits de base, notamment) – transmettent les chocs économiques subis par les pays partenaires qui apportent des investissements, créent une demande pour les produits d'un pays ou accueillent des diasporas.

La résilience peut se définir comme l'aptitude d'un système (un pays, par exemple) à surmonter un choc, y compris sa capacité à tirer parti de celui-ci pour se transformer. S'agissant de la pandémie de COVID-19, les principaux facteurs de résilience sont la situation des finances publiques, qui détermine la capacité à engager des dépenses contracycliques, celle du système financier et les capacités en matière de santé, de protection sociale et plus généralement d'administration publique. Dans le cas du COVID-19, il apparaît que l'aptitude à prendre le virage du numérique est le facteur le plus susceptible d'accélérer la transformation induite par la pandémie, dans les entreprises comme dans le secteur public (Kharas, 2020^[26]).

La rapidité escomptée de la reprise économique est une autre composante de la résilience. Elle est ici mesurée simplement par le taux de croissance moyen sur les cinq années précédant la crise, qui permet d'évaluer l'incidence probable à long terme de la crise sur une économie. À titre d'illustration, pour ce qui concerne la pauvreté, il ressort des données actuelles que l'Inde compte la cohorte la plus importante (85 millions de personnes) qui va basculer dans l'extrême pauvreté sous l'effet des récessions déclenchées par la pandémie en 2020 (Kharas, 2020^[26]). Or, compte tenu du solide taux de croissance que le pays enregistrait avant la crise et de la rapidité à laquelle il devrait le retrouver, il est très probable qu'en 2030, il ne figurera même pas parmi les dix pays dont le taux de pauvreté a le plus augmenté en raison du COVID-19. C'est sans doute la République démocratique du Congo qui subira les conséquences à long terme les plus fortes de la crise, suivie par le Nigéria, le Mali et la République bolivarienne du Venezuela (Kharas, 2020^[26]).

Examen détaillé de l'exposition aux risques et de la résilience en Asie, en Amérique latine et en Afrique

L'application des concepts d'exposition aux risques et de résilience aux pays de l'ASEAN, de l'Amérique latine et de l'Afrique met en évidence des forces et vulnérabilités hétérogènes.

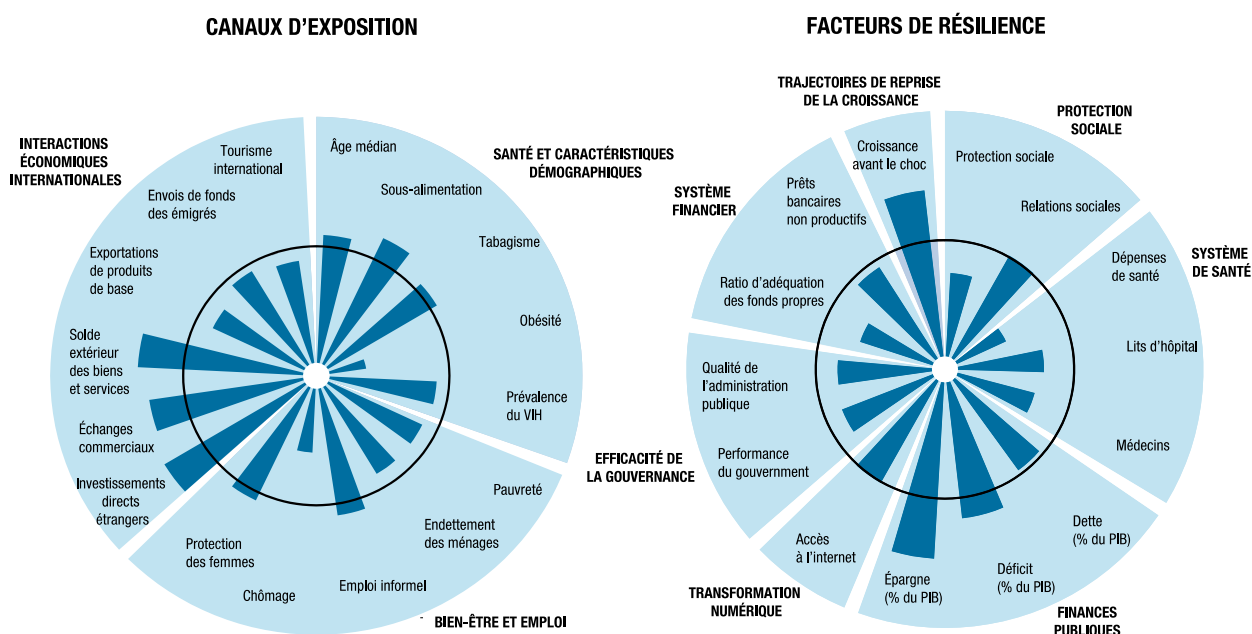
ASEAN – Association des nations de l'Asie du Sud-Est

Exposition aux risques : la région de l'ASEAN a été comparativement épargnée, tant sur le plan de l'exposition à la pandémie que de ses retombées sanitaires directes. Bien qu'elle affiche l'âge médian le

plus élevé parmi les régions comparées ici, le fait que les comorbidités (comme l'obésité) y soient plus rares qu'en Amérique latine pourrait expliquer ce phénomène. De plus, étant donné que la région a déjà été frappée par des épidémies de maladies infectieuses, de nombreux pays de la région ont mis en place des plans d'intervention performants : comme indiqué plus haut, l'amélioration de la planification résultant de l'expérience d'épidémies antérieures a constitué un élément déterminant de l'efficacité des ripostes face au COVID-19. Le principal risque pour la région est économique, et concerne essentiellement les échanges commerciaux et l'investissement.

Résilience : la région de l'ASEAN enregistrait avant la pandémie une forte croissance et des niveaux d'endettement modérés – des éléments fondamentaux pour la résilience économique. Ses systèmes de santé disposent, dans l'ensemble, de faibles capacités. Comme la couverture de la protection sociale y est par ailleurs limitée, des secteurs informels de taille non négligeable risqueraient de se trouver fragilisés si les conséquences économiques de la pandémie devaient perdurer.

Graphique 1.4. Exposition aux risques et résilience dans le contexte du COVID-19 : la région de l'ASEAN



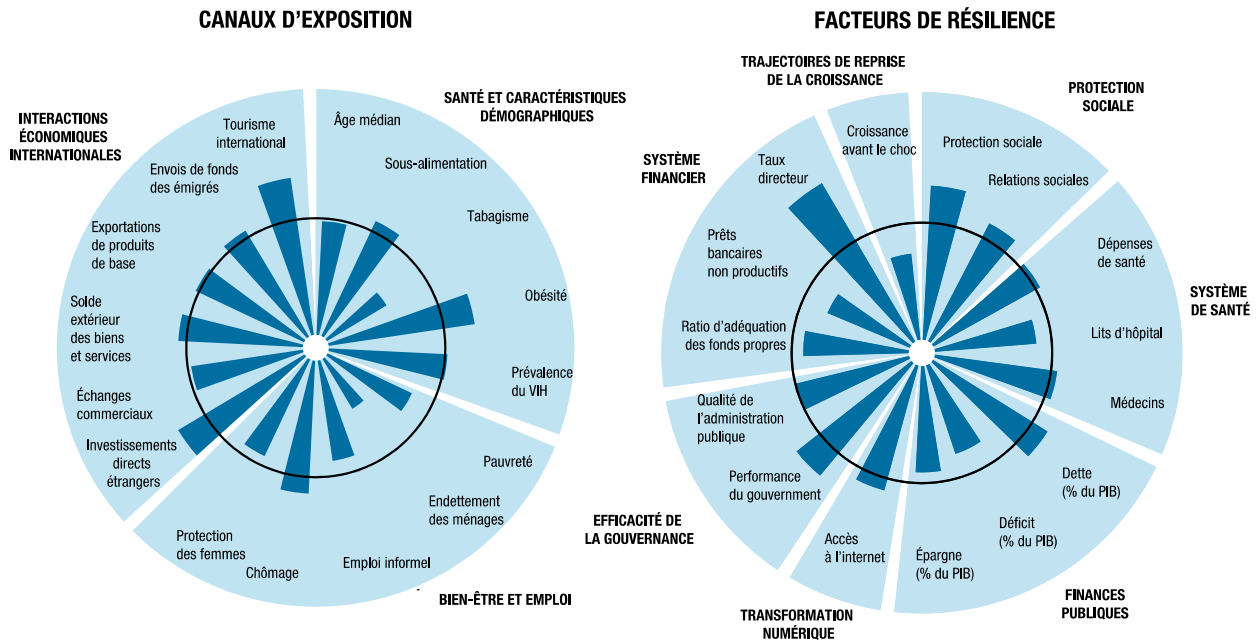
Amérique latine et Caraïbes

Exposition aux risques : l'exposition plus élevée aux conséquences sanitaires directes du COVID-19 que présente l'Amérique latine s'explique sans doute par des taux d'obésité supérieurs à la moyenne, qui mettent aussi en évidence une prévalence de maladies non transmissibles et de comorbidités influant sur la maladie. Sur le plan économique, la vulnérabilité de la région concerne tous les canaux d'exposition possibles, notamment en raison de sa dépendance à l'égard du tourisme, des envois de fonds par les émigrés, des exportations de produits de base et des investissements directs étrangers, qui ont tous sensiblement reculé en raison de la pandémie.

Résilience : l'Amérique latine affiche, sur le plan de la résilience, de meilleurs résultats dans les domaines de la protection sociale, des capacités médicales et des performances générales des administrations publiques. Bien que les systèmes de santé latino-américains et caribéens semblent plus évolués que ceux d'autres régions en développement, ils ploient sous le fardeau de la pandémie. S'agissant de la résilience

économique, la hausse des taux d'endettement et la croissance modérée enregistrées avant la pandémie laissent à penser que la région peinera à assurer une reprise rapide.

Graphique 1.5. Exposition aux risques et résilience dans le contexte du COVID-19 : l'Amérique latine

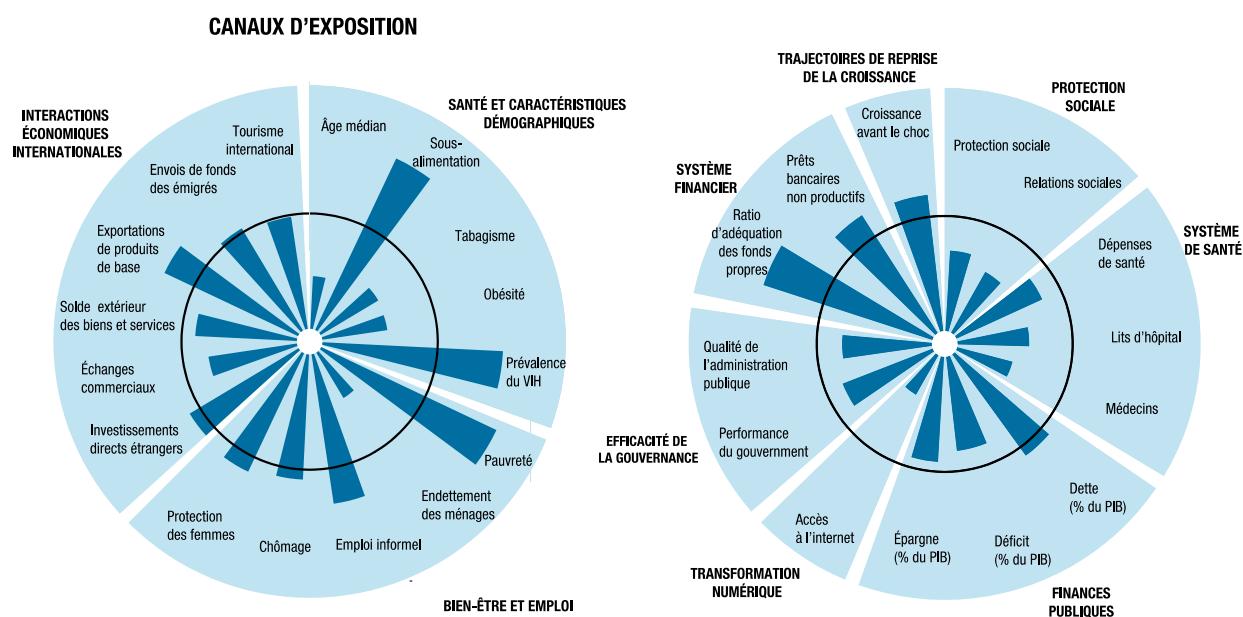


Afrique

Exposition aux risques : l'Afrique s'est avérée moins vulnérable aux effets sanitaires du COVID-19 en raison d'un âge médian très bas et d'une moindre prévalence des comorbidités correspondantes. Les échanges commerciaux et le tourisme y occupant une place un peu moins importante que dans d'autres régions, elle semble moins exposée à la transmission des récessions économiques que la région de l'ASEAN ou que l'Amérique latine et les Caraïbes. La pauvreté et la sous-alimentation y sont en revanche des canaux importants d'exposition aux risques, et le nombre de pauvres augmente. Ce panorama régional doit toutefois être modulé en fonction des pays, surtout pour ceux qui sont fortement tributaires des exportations de produits de base. Le contre-coup économique sera substantiel pour les exportateurs de pétrole compte tenu de l'offre mondiale surabondante découlant de la baisse prononcée de la demande (OCDE, 2020^[27]). Les disparités au niveau des structures démographiques et sanitaires sont également patentes, les pays plus riches étant généralement davantage exposés aux risques. Sur les 46 000 décès confirmés sur le continent, près de la moitié ont été recensés en Afrique du Sud (20 500), et environ 25 % en Égypte et au Maroc (respectivement 6 500 et 5 400) – trois pays à revenu intermédiaire (Worldometer, 2020^[11]).

Résilience : l'Afrique affiche de faibles résultats en matière de résilience. Avec un PIB inférieur à celui d'autres régions, la marge de manœuvre budgétaire y est limitée et les niveaux d'endettement sont élevés, ce qui restreint la capacité à engager des dépenses efficaces pour soutenir la vie économique et la reprise. Certains pays sont dans une situation financière catastrophique : la Zambie est le premier pays à subir un défaut de paiement découlant de la pandémie (Stubington et Fletcher, 2020^[28]). L'aptitude à prendre le virage du numérique est particulièrement insuffisante sur le continent (voir l'étude de cas réalisée par Fafunwa).

Graphique 1.6. Exposition aux risques et résilience dans le contexte du COVID-19 : l'Afrique



Une programmation stratégique des interventions est indispensable pour réduire l'exposition aux risques, stimuler la reprise et renforcer la résilience

L'examen de la pandémie de COVID-19 sous l'angle de l'exposition aux risques et de la résilience fournit des enseignements utiles pour déterminer les domaines que la coopération pour le développement doit privilégier afin de mettre en place une approche en plusieurs temps des interventions et de la relance. La première phase devrait viser à réduire la forte exposition aux risques. Une politique de stimulation de la reprise devrait lui succéder, et la phase finale devrait consister en un projet à long terme de renforcement de la résilience. Une évaluation approfondie des canaux d'exposition et des facteurs de résilience face à diverses menaces permettrait de définir par avance l'enchaînement le plus efficace des mesures d'intervention compte tenu du contexte et de la crise potentielle.

Réduire la forte exposition aux risques

Dans les pays et régions fortement exposés aux conséquences directes du COVID-19, les interventions doivent être orientées sur la crise sanitaire et le soutien à la vie économique. Les systèmes de santé ont besoin de soutien à la fois pour les programmes de dépistage et de traçage et pour le traitement des patients atteints. Au-delà du fardeau direct de la maladie, les systèmes de santé des pays en développement très exposés risquent d'être débordés et d'avoir grand besoin d'appui pour renforcer leurs capacités. S'agissant du soutien à la vie économique, étant donné que les confinements et la propagation du virus limitent au minimum les transactions économiques, les individus et les entreprises ont besoin d'une aide financière. La coopération pour le développement doit appuyer les efforts visant à identifier les entreprises et les ménages les plus exposés et les plus durement touchés dans l'objectif de leur apporter une assistance rapide et efficace.

Stimuler la reprise

Une fois un confinement levé, la situation s'apparente à une crise économique « classique », et l'aide publique doit alors être orientée sur la relance. La bonne programmation des mesures revêt alors une importance particulièrement cruciale : si les dépenses de relance interviennent trop tôt, elles risquent de

n'avoir aucun effet et de ponctionner des ressources qui seraient nécessaires à une phase ultérieure. Si les mesures de soutien aux entreprises vont au-delà des stabilisateurs automatiques (mesures ou programmes qui se déclenchent automatiquement, sans intervention des responsables publics) ou si elles restent trop longtemps en vigueur, elles risquent de maintenir en vie des entreprises défailtantes, empêchant ainsi une croissance future de la productivité par la réaffectation des ressources.

Dans les pays et régions peu exposés aux conséquences sanitaires directes du COVID-19, à savoir une grande partie de l'Afrique et de l'Asie du Sud-Est, les interventions doivent privilégier les investissements dans la reprise. À supposer que les mesures publiques soient adaptées au niveau de risque et que les restrictions à l'activité économique et sociale demeurent limitées, les acteurs devraient orienter leurs efforts sur les dépenses de relance stratégiques, associant des décaissements relativement rapides à des investissements dans les domaines stratégiques prioritaires. Les décaissements et les dépenses seront relativement moins urgents que dans le cas du soutien à la vie économique, ce qui laissera plus de temps pour les organiser judicieusement. Au lieu de décaissements ponctuels, il faudrait privilégier la mise en place de programmes d'assistance qui s'appuient sur des données pour atteindre les personnes dans le besoin et peuvent repérer et couvrir les personnes fragilisées par les chocs. Il convient toutefois de noter que les investissements à forte intensité de capital (comme les projets d'infrastructure) peuvent rarement être engagés avec la rapidité nécessaire pour faire face à des contractions économiques, ou aisément interrompus une fois l'économie pleinement rétablie (OCDE, 2020^[17] ; Weeks, 2009^[29]).¹

Renforcer la résilience à long terme

Une fois le pire de la crise passé, la coopération pour le développement et les investissements devraient viser à renforcer la résilience dans cinq domaines. Comme chaque pays présente un profil différent, les ressources disponibles doivent être consacrées à la consolidation des facteurs et des aspects les plus importants et les plus fragiles de la résilience.

Un renforcement **des systèmes de santé** s'impose dans tous les pays. C'est en Afrique et dans les pays en développement d'Asie que les besoins en lits d'hôpital et en médecins sont les plus criants, mais de grandes parties de l'Amérique latine manquent également de capacités. Les parties prenantes ont beaucoup à apprendre de l'aide humanitaire pour améliorer leur aptitude à établir des mécanismes d'intervention d'urgence susceptibles d'être déployés rapidement en cas de pandémie. La crise du COVID-19 a également montré l'importance de la détection et du dépistage, ainsi que de l'organisation de programmes de communication efficaces pour susciter, dans toute la société, une vaste collaboration à la lutte contre la pandémie (voir l'étude de cas réalisée par Mahmud).

La protection des personnes vulnérables appellera la création de dispositifs de soutien qui serviront, à terme, de stabilisateurs automatiques. Pour être efficace, l'aide aux ménages et aux entreprises doit pouvoir couvrir tous ceux qui sont dans le besoin et être automatiquement mobilisée quand ce besoin survient. Cela suppose une gestion pointue des données, qui combine différentes catégories d'informations et en assure la collecte courante. Une première étape importante consiste à fusionner les bases de données des services fiscaux, des services collectifs, de la protection sociale, etc. qui existent déjà, et ensuite, il faut y intégrer des données massives et à haute fréquence. On notera toutefois que bon nombre des groupes les plus vulnérables risquent de ne pas être représentés dans les bases existantes ; des travaux complémentaires s'imposeront sans doute pour les y incorporer. De nombreux pays sont désormais en mesure de transférer les aides par l'intermédiaire des systèmes de paiement mobile : les services que ces derniers assurent pourraient être élargis à la fourniture de prêts et à la collecte de données. Leur viabilité financière et leur harmonisation avec les systèmes en place sont des éléments essentiels à prendre en considération.

La transformation numérique a été un facteur déterminant de la riposte face au COVID-19 et a incontestablement favorisé la transformation des entreprises et la prestation des services publics. La coopération pour le développement peut prolonger cette mutation – ou l'amorcer là où le développement

du numérique est faible ou inexistant –, notamment par le renforcement des infrastructures de connectivité. Pour éviter tout manque de coordination entre les investissements publics et privés dans les infrastructures, les donateurs pourraient envisager de récompenser les baisses de coûts et le raccordement à haut débit des zones mal desservies. En Afrique, les systèmes d'argent et de paiement mobiles sont bien développés, mais la connectivité à haut débit accuse un retard considérable (voir l'étude de cas réalisée par Fafunwa). Dans toutes les régions, de nombreux pays ont besoin d'assistance pour éviter une fracture numérique.

La création de possibilités économiques favorisera l'accélération de la reprise. L'analyse de la résilience présentée ici met en évidence de sérieux écarts de croissance économique entre les régions qui existaient préalablement à la pandémie, ce qui permet de comprendre quel type de dynamique pourrait se mettre en place une fois celle-ci terminée. Une grande partie de la région de l'ASEAN n'a guère de raison de s'inquiéter, tandis que les perspectives pour l'Amérique latine et, dans une certaine mesure, l'Afrique, sont nettement plus sombres. Les dépenses nécessaires à la relance offrent une occasion exceptionnelle d'orienter les moyens disponibles vers les priorités les plus stratégiques. Outre la transformation numérique, la reconfiguration des chaînes d'approvisionnement internationales et une reprise verte en sont les deux axes essentiels au niveau mondial :

- La reconfiguration des chaînes d'approvisionnement internationales – pour aller à l'encontre du clivage de plus en plus marqué entre « une chaîne pour la Chine, une pour le reste du monde » – offre des perspectives particulières à l'Amérique latine (compte tenu de sa proximité avec le marché des États-Unis) et à une grande partie de l'Asie du Sud-Est (Hille, 2020^[30]).
- Le soutien à une reprise verte peut aussi créer des débouchés économiques. La production d'électricité issue de sources renouvelables, par exemple, peut contribuer à remédier aux problèmes d'alimentation électrique des entreprises. L'ouverture du marché de la production et du transport de l'énergie, mettant fin à des situations de monopole, peut offrir de nouveaux débouchés commerciaux. Des données récentes laissent entendre que, à dépense égale, des projets écologiques bien conçus peuvent créer davantage d'emplois et offrir une meilleure rentabilité à court terme qu'une relance budgétaire classique (Hepburn et al., 2020^[31]).

La résilience financière étaye tout le reste. La restructuration et l'annulation de la dette à l'échelle internationale, selon le modèle du moratoire sur le service de la dette décidé par le Groupe des vingt (G20), contribuent fortement à renforcer la résilience des pays. Le taux d'épargne intérieur, le recouvrement de l'impôt et la mobilisation des ressources intérieures, de même qu'une gestion prudente des dépenses budgétaires et publiques, sont d'autres facteurs déterminants de la résilience des finances publiques. Un secteur financier solide mais agile, capable d'aider les entreprises à absorber les chocs et de transférer les aides publiques à l'économie, revêt aussi une importance cruciale. Enfin, il importe que des mécanismes d'assurance soient en place, à l'échelon des ménages et au niveau national ; dans de nombreux cas, ils devront être développés.

Conclusions

À ce stade, la pandémie a permis de mettre en évidence trois enseignements essentiels pour la coopération pour le développement. D'abord, l'incidence initiale du COVID-19 sur un pays a été fonction de la vulnérabilité de ce dernier à différents canaux d'exposition sanitaires et économiques et de sa capacité à réagir rapidement. Ensuite, l'état de préparation des autorités et leur expérience antérieure des crises ont été déterminants dans leur capacité d'intervention. Enfin, même pour les pays peu préparés, la résilience – à savoir l'ensemble de facteurs qui ont permis aux autorités et à la société de faire face efficacement à la crise – a fortement pesé dans la balance.

D'après ces observations, la prise en compte de l'exposition aux risques et de la résilience dans la conception de la coopération pour le développement en général permettrait d'organiser une riposte plus

efficace face à la prochaine crise mondiale. Dans le cadre de pandémies, comme dans celui d'autres crises mondiales, toute mesure efficace adoptée par un pays a des externalités positives sur d'autres ; à l'inverse, des réponses inefficaces induisent des externalités négatives. Une mobilisation mondiale à l'appui de la résilience pourrait créer les bases nécessaires à des interventions plus vigoureuses et à une maîtrise plus rapide de crises similaires à l'avenir.

L'établissement de pactes pour la résilience, par exemple, pourrait donner une forme concrète à cet engagement. Fondés sur des diagnostics approfondis et sur un engagement en faveur d'une action et d'un investissement stratégiques, ceux-ci pourraient structurer la collaboration entre les partenaires au développement et les pays bénéficiaires. L'utilisation d'une analyse de l'exposition aux risques et de la résilience pour élaborer ces pactes permettrait de préciser les engagements, les objectifs futurs et les instruments de la coopération.

Références

- BAD (2020), *An updated assessment of the economic impact of COVID-19*, Banque asiatique de développement, Manille, <http://dx.doi.org/10.22617/BRF200144-2>. [20]
- Banque mondiale (2020), *Rapport 2020 sur la pauvreté et la prospérité partagée : revers de fortune*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/211602ovFR.pdf?sequence=24&isAllowed=y> (consulté le 17 novembre 2020). [5]
- Basto-Aguirre, N., P. Cerutti et S. Nieto-Parra (2020), *Is COVID-19 widening educational gaps in Latin America? Three lessons for urgent policy action*, <https://oecd-development-matters.org/2020/06/04/is-covid-19-widening-educational-gaps-in-latin-america-three-lessons-for-urgent-policy-action/#more-12453> (consulté le 20 novembre 2020). [12]
- BEI (2018), *Évaluation du Fonds européen pour les investissements stratégiques*, Banque européenne d'investissement, Luxembourg, https://www.eib.org/attachments/ev/ev_report_evaluation_of_efsi_fr.pdf. [32]
- Biswas, S. (2020), « Coronavirus: India's pandemic lockdown turns into a human tragedy », *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-52086274> (consulté le 20 novembre 2020). [14]
- BIT (2018), *Femmes et hommes dans l'économie informelle : Un panorama statistique Troisième édition*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_734075/lang--fr/index.htm (consulté le 17 novembre 2020). [9]
- CDC (2020), *COVID-19 Provisional Counts – Weekly Updates by Select Demographic and Geographic Characteristics: Comorbidities*, Centers for Disease Control and Prevention, Washington D.C., https://www.cdc.gov/nchs/nvss/vsrr/covid_weekly/index.htm#Comorbidities (consulté le 17 novembre 2020). [24]
- Engzell, P., A. Frey et M. Verhagen (2020), « The collateral damage to children's education during lockdown », *VOX, CEPR Policy Portal*, <https://voxeu.org/article/collateral-damage-children-s-education-during-lockdown> (consulté le 17 novembre 2020). [11]
- FMI (2020), *Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2020*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020> (consulté le 20 novembre 2020). [3]

- FMI (2020), *Regional Economic Outlook Reports (REO)*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., <http://datahelp.imf.org/knowledgebase/articles/500086-regional-economic-outlook-reports-reo> (consulté le 20 novembre 2020). [4]
- Fuchs-Schündeln, N. et al. (2020), « The long-term distributional and welfare effects of Covid-19 school closures », *NBER Working Papers*, vol. 27773, <http://www.nber.org/papers/w27773> (consulté le 17 novembre 2020). [10]
- Gentilini, U. et al. (2020), *Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures (septembre 18 Update)*, Banque mondiale, Washington, D.C., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635> (consulté le 17 novembre 2020). [15]
- Grooms, J., A. Ortega et J. Rubalcaba (2020), « The COVID-19 public health and economic crises leave vulnerable populations exposed », *Blog Brookings Institution*, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/08/13/the-covid-19-public-health-and-economic-crises-leave-vulnerable-populations-exposed> (consulté le 17 novembre 2020). [8]
- Hepburn, C. et al. (2020), « Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change? », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 36/Supplement 1, pp. S359-S381, <http://dx.doi.org/10.1093/oxrep/graa015>. [31]
- Hille, K. (2020), « The great uncoupling: One supply chain for China, one for everywhere else », *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/40ebd786-a576-4dc2-ad38-b97f796b72a0> (consulté le 17 novembre 2020). [30]
- Kharas, H. (2020), « The impact of COVID-19 on global extreme poverty », *Blog Brookings Future Development*, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/10/21/the-impact-of-covid-19-on-global-extreme-poverty> (consulté le 12 novembre 2020). [26]
- Mahler, D. et al. (2020), « Actualisation des estimations de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la pauvreté », *Blog de données de la Banque mondiale*, <https://blogs.worldbank.org/fr/opendata/actualisation-estimations-impact-de-la-pandemie-covid-19-sur-la-pauvrete-dans-le-monde> (consulté le 17 novembre 2020). [6]
- OCDE (2020), *Covid-19, Resilience and Multi-dimensional Reviews - Strategic considerations and early evidence from the OECD Country Tracker (not publicly available)*, OCDE, Paris. [17]
- OCDE (2020), « L'Afrique face au COVID-19: Implications socio-économiques régionales et priorités politiques », dans *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/l-afrique-face-au-covid-19-implications-socio-economiques-regionales-et-priorites-politiques-5b743bd8/> (consulté le 17 novembre 2020). [19]
- OCDE (2020), *Mutual Learning Group for Multi-dimensional Country Reviews – Summary Record of the Meeting: Special Meeting on Covid-19 and Policy Resilience*, OCDE, Paris, [https://one.oecd.org/document/DEV/GB/MLGMDCR/M\(2020\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DEV/GB/MLGMDCR/M(2020)2/en/pdf) (consulté le 20 novembre 2020). [23]
- OCDE (2020), *OECD Country Policy Tracker*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/> (consulté le 20 novembre 2020). [16]
- OCDE (2020), *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire septembre 2020*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/773ea84a-fr>. [2]

- OCDE (2020), « Taking stock of the COVID crisis in developing countries », background document for the High Level Meeting of the Governing Board, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/dev/HLM-background-paper-by-secretariat-2020%20.pdf>. [7]
- OCDE (2020), « The impact of coronavirus (COVID-19) and the global oil price shock on the fiscal position of oil-exporting developing countries », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-impact-of-coronavirus-covid-19-and-the-global-oil-price-shock-on-the-fiscal-position-of-oil-exporting-developing-countries-8bafbd95/> (consulté le 25 novembre 2020). [27]
- OCDE (s.d.), *OECD Development Pathways - Multi-dimensional Country Reviews*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/development/mdcr> (consulté le 17 novembre 2020). [22]
- OCDE et al. (2020), *Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e6e864fb-en>. [18]
- OMS (2020), *Smoking and COVID-19*, Organisation mondiale de la santé, Genève, <https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/smoking-and-covid-19> (consulté le 17 novembre 2020). [25]
- Stubbington, T. et L. Fletcher (2020), « Zambia on brink of default after lenders reject debt relief request », *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/fc82cf3f-be77-4380-9e44-401ca3bf4ed5> (consulté le 18 novembre 2020). [28]
- Tworek, H. (2020), « Lessons learned from Taiwan and South Korea's tech-enabled COVID-19 communications », *Brookings Institution Tech Stream*, <https://www.brookings.edu/techstream/lessons-learned-from-taiwan-and-south-koreas-tech-enabled-covid-19-communications> (consulté le 17 novembre 2020). [13]
- UA (2020), *Impact of the Coronavirus (COVID 19) on the African Economy*, Union africaine, Addis-Abeba, https://au.int/sites/default/files/documents/38326-doc-covid-19_impact_on_african_economy.pdf (consulté le 18 novembre 2020). [21]
- Weeks, J. (2009), « The global financial crisis and countercyclical fiscal policy », *CDPR Discussion Paper*, vol. 26/09, <https://www.soas.ac.uk/cdpr/publications/papers/file53491.pdf>. [29]
- Worldometer (2020), *COVID-19 coronavirus pandemic*, page web, <https://www.worldometers.info/coronavirus> (consulté le 17 novembre 2020). [1]

Notes

¹ Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) en constitue un exemple. Lancé par la Commission européenne en novembre 2014, ce fonds est une réponse stratégique aux conséquences de la crise financière mondiale de 2008 et de la crise de la dette souveraine de 2011-12, visant à soutenir les investissements. Lorsque le FEIS a finalement été lancé, plusieurs pays membres de l'Union européenne (UE) avaient déjà renoué avec leurs niveaux d'investissements d'avant la crise. Au bout du compte, la conception et la mise en œuvre des projets soutenus par le FEIS ont été trop lentes pour servir de mesure de relance budgétaire contracyclique pour les économies européennes. Néanmoins, les projets soutenus ont réussi à remédier à des contraintes structurelles importantes (BEI, 2018^[32]).