

Coopération pour le développement 2020



Consolidation des systèmes sociaux

Christoph Strupat et Paul Marschall, Institut allemand pour le développement/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

L'expérience prouve que des systèmes sociaux solides, efficaces, adaptables et convenablement financés sont indispensables pour faire face aux conséquences négatives de crises comme celle du COVID-19. La présente étude de cas examine les forces et les faiblesses des systèmes sociaux en Afrique et la façon dont elles ont influencé la riposte de différents pays. Elle constate que peu de pays disposent de régimes de protection sociale satisfaisants, mais que certains ont limité les retombées directes de la pandémie en faisant appel aux systèmes sanitaires d'urgence mis au point durant l'épidémie d'Ebola. Le renforcement des systèmes sociaux, font valoir les auteurs, accroît la résilience.

- Les investissements dans des systèmes de santé, d'éducation et de protection sociale solides et performants augmentent la résilience car ils amortissent les conséquences économiques et sociales négatives de crises telles que celle du COVID-19.
- La coopération pour le développement peut aider les pays à accroître leur capacité budgétaire afin de financer les systèmes sociaux, à élargir ceux qui existent aux personnes exclues et à améliorer l'adaptabilité de ces systèmes de manière à ce qu'ils puissent mieux faire face à toute crise qui se ferait jour.
- Bien que les autorités africaines aient temporairement étendu l'aide sociale en réponse à la pandémie, la couverture demeure très insuffisante, surtout pour les travailleurs informels.

La pandémie de COVID-19 est un coup de semonce qui vient rappeler aux pouvoirs publics et aux milieux de la coopération pour le développement qu'ils doivent s'attacher à remédier aux failles systémiques. Pour pouvoir assurer un avenir solidaire, durable et résilient, les pays doivent disposer de systèmes sociaux solides et efficaces, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection sociale. Ceux-ci doivent former la clé de voûte des réformes nécessaires car ils amortissent les retombées économiques et sociales négatives de nouvelles crises. Pour mieux comprendre les interactions entre les effets de la pandémie et les systèmes sociaux, l'Institut allemand pour le développement, en coopération avec l'African Research Consortium et l'Institute for Peace and Security Studies, a mené une étude en Afrique (Leininger et al., à paraître^[1]). Il ressort de ses conclusions que la coopération pour le développement peut contribuer à la consolidation des systèmes sociaux en aidant les pays à étoffer leurs capacités budgétaires, à élargir ces systèmes aux personnes exclues et à renforcer l'adaptabilité de ces systèmes de sorte qu'ils puissent mieux faire face à toute crise qui se ferait jour.

Pour pouvoir assurer un avenir solidaire, durable et résilient, les pays doivent disposer de systèmes sociaux solides et efficaces, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection sociale.

Une protection sociale limitée bride la riposte à la crise

Grâce à la jeunesse de sa population, conjuguée à la mise en œuvre rapide de mesures visant à juguler l'épidémie, comme la mobilisation des systèmes de santé publique, la restriction des déplacements et la fermeture des frontières, l'Afrique recense dans l'ensemble moins de cas de COVID-19 et de décès dus à cette maladie que d'autres régions. Cinquante-cinq pour cent des pays africains disposaient de moyens opérationnels suffisants pour faire face à des urgences de santé publique avant la pandémie (Kandel et al., 2020^[2]). La Guinée, le Libéria, le Sénégal et la Sierra Leone, en particulier, étaient mieux armés et plus adaptables à ce type de situation que d'autres pays africains en raison de l'expérience acquise pendant l'épidémie d'Ebola, en 2014-16. L'incidence des cas signalés de COVID-19 dans ces trois pays est au moins 12 fois inférieure à celle observée en Afrique du Sud, par exemple (Maxmen, 2020^[3]).

L'Afrique a cependant été durement frappée par les conséquences sociales et économiques des mesures de confinement (Sumner, Hoy et Ortiz-Juarez, 2020^[4]), et des faiblesses particulières y déterminent l'ampleur des retombées de la crise : dans les pays à revenu intermédiaire, il s'agit notamment des fortes

inégalités de revenu, et dans les pays les moins avancés ou touchés par un conflit, des taux élevés de pauvreté absolue et de l'accès limité aux services de santé essentiels.

Durant la crise, l'aide sociale a été étendue à 1.8 milliard de personnes qui ne bénéficiaient auparavant d'aucune forme de protection (Gentilini et al., 2020^[5]). La majorité des pays ne disposent cependant pas d'un régime de sécurité sociale satisfaisant, problème particulièrement prononcé dans les pays touchés par un conflit et dans les pays les moins avancés. De ce fait, 26 millions d'Africains pourraient basculer dans l'extrême pauvreté d'ici la fin de 2020 (Mahler et al., 2020^[6]). Les taux élevés de pauvreté et d'inégalités, ainsi que la couverture et l'efficacité lacunaires des systèmes de protection sociale, sont des failles structurelles majeures, qui empêchent d'apporter une réponse efficace à la crise.

Trois instruments permettraient à la coopération pour le développement d'appuyer le renforcement des structures sociales

Les épreuves comme celle de la pandémie de COVID-19 vont sans doute se multiplier sous l'effet de mégatendances mondiales comme le changement climatique et la mondialisation. L'aptitude des pays à y apporter une réponse sera fonction de leur capacité de résilience – la probabilité d'atteindre un niveau minimum de bien-être économique et social même en présence d'une crise (Barrett et al., 2020^[7]). Notre analyse indique que les acteurs du développement pourraient orienter leur aide sur trois éléments constitutifs de structures sociales solides, lesquelles renforcent à leur tour la résilience :

- **Une capacité budgétaire suffisante.** Outre la lutte immédiate contre une crise économique sans précédent, une augmentation de l'investissement dans l'entretien et le développement des structures sociales s'impose, en particulier dans les services de santé de base, la sécurité sanitaire et la protection sociale. De nouveaux mécanismes de financement et de nouveaux instruments fiscaux sont nécessaires aux niveaux mondial et national, de même que des engagements pluriannuels de la communauté de la coopération pour le développement, afin de financer les structures sociales à plus long terme. Par exemple, de nombreux pays africains ne dégagent quasiment pas de recettes des impôts sur la propriété immobilière ou de l'impôt sur le revenu des particuliers. Les acteurs de la coopération pour le développement peuvent aider les pays à améliorer la mobilisation des ressources intérieures et, ainsi, à imposer plus efficacement les ménages et les actifs. Dans l'immédiat, la taxation des services numériques semble constituer une ressource inexploitée (Mekgoe et Hassam, 2020^[8]), qui, si elle était mobilisée, pourrait contribuer à combler les déficits de financement des systèmes sociaux, notamment dans les pays à revenu intermédiaire.
- **Une large couverture pour atteindre les groupes vulnérables.** La plupart des instruments de protection sociale utilisés face à la pandémie sont temporaires et se caractérisent par une couverture fragmentaire. Or, il est nécessaire de disposer d'un régime de sécurité sociale plus complet, qui couvre également ceux que l'on désigne par l'expression « chaînon manquant » – autrement dit, en général, ceux qui travaillent dans le secteur informel et qui, souvent, n'ont pas droit à la protection sociale et ne sont pas couverts par l'assurance sociale (BIT, 2020^[9]).
- Les acteurs de la coopération pour le développement peuvent aider les pays à élargir les services sociaux grâce à l'établissement d'un registre social uniforme des allocataires (effectifs et potentiels) afin de combler le déficit de couverture. Au Cambodge, par exemple, le registre IDPoor comprend l'ensemble des ménages pauvres et leur donne accès à des services de protection sociale, de santé et autres (Kaba et al., 2018^[10]). À plus long terme, les registres uniformes pourraient faciliter la prévention des infections contagieuses en apportant une aide sociale en cas de confinement, et favoriser le traitement médical des maladies de longue durée faisant suite à une infection par le virus COVID-19.

- **Une adaptabilité pour réagir à de nouvelles crises.** La coopération pour le développement devrait être durable et s'inscrire dans le long terme, ce qui permettrait aux pays de financer et de préserver leurs systèmes sociaux en veillant à ce qu'ils soient suffisamment souples pour faire face à des crises futures. Des registres sociaux uniformes permettraient également de réagir rapidement à de nouvelles crises et de s'y adapter, par exemple en facilitant l'adjonction de bénéficiaires aux régimes de sécurité sociale. Le Programme éthiopien de protection sociale fondé sur les activités productives, qui a ajusté ses activités en réponse à la pandémie de COVID-19, en constitue un bon exemple. Sa directive aux régions proposait d'apporter aux bénéficiaires trois mois de transferts en espèces et/ou en denrées alimentaires et de définir d'autres approches concernant les activités réunissant de nombreuses personnes – l'annulation ou la limitation au minimum des travaux publics, par exemple (Lind, Roelen et Sabates-Wheeler, 2020^[11]).

La consolidation des systèmes sociaux sera bénéfique à terme

De nombreux pays sont très vulnérables aux crises multiples qui frappent simultanément de vastes pans de la société. Les milieux de la coopération pour le développement doivent les aider à mettre en œuvre des réformes des politiques sociales afin d'accroître leur résilience. L'expérience dégagée des crises antérieures montre l'intérêt des investissements dans les systèmes sociaux : ils permettent aux pays de mieux gérer les chocs qui ont des répercussions sur plusieurs secteurs, et en amortissent ainsi les effets sur les populations. L'assistance technique et financière fournie par la communauté de la coopération pour le développement est essentielle au renforcement de ces systèmes, en Afrique notamment.

Références

- Barrett, C. et al. (2020), *A Scoping Review of the Development Resilience Literature: Theory, Methods and Evidence*, Université de Cornell, Ithaca, New York, <http://barrett.dyson.cornell.edu/files/papers/Development%20Resilience%20Scoping%20Review%20June%202020.pdf> (consulté le 22 octobre 2020). [7]
- BIT (2020), « *Extending social protection to informal workers in the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations* » *ILO Brief*, Organisation internationale du Travail, Genève. [9]
- Gentilini, U. et al. (2020), *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A real-time review of country measures (18 September update)*, Banque mondiale, Washington, D.C., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635> (consulté le 22 octobre 2020). [5]
- Kaba, M. et al. (2018), « IDPoor: A poverty identification programme that enables collaboration across sectors for maternal and child health in Cambodia », *BMJ*, vol. 363, <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.k4698>. [10]
- Kandel, N. et al. (2020), « Health security capacities in the context of COVID-19 outbreak: An analysis of International Health Regulations annual report data from 182 countries », *The Lancet*, vol. 395/10 229, pp. 1047-1053, [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30553-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30553-5). [2]
- Leininger, J. et al. (à paraître), *The COVID-19 Pandemic and Structural Transformation in Africa: Evidence for Action*, German Federal Ministry of Economic Cooperation and Development, Bonn. [1]

- Lind, J., K. Roelen et R. Sabates-Wheeler (2020), *Social Protection and Building Back Better*, Institute of Development Studies, Brighton, Royaume Uni, [11]
<https://www.ids.ac.uk/publications/social-protection-and-building-back-better> (consulté le 22 octobre 2020).
- 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*, [6]
<https://blogs.worldbank.org/fr/opendata/actualisation-estimations-impact-de-la-pandemie-covid-19-sur-la-pauvrete-dans-le-monde> (consulté le 22 octobre 2020).
- Maxmen, A. (2020), « Ebola prepared these countries for coronavirus – but now they are floundering », *Nature*, [3]
<https://www.nature.com/articles/d41586-020-02173-z>.
- Mekgoe, N. et M. Hassam (2020), « Digital services tax in Africa – The journey so far », *Deloitte*, [8]
<https://www2.deloitte.com/za/en/pages/tax/articles/digital-services-tax-in-africa-the-journey-so-far.html> (consulté le 16 novembre 2020).
- Sumner, A., C. Hoy et E. Ortiz-Juarez (2020), « *Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty* » *WIDER Working Paper*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, [4]
<http://dx.doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/800-9>.