

COVID-19 RESPONSES FOR EQUITY (CORE) GUIDE DES PRINCIPAUX PROBLÈMES



Marché de Kantamanto, Accra, Ghana. Le plus grand marché d'Afrique de l'Ouest pour les vêtements et chaussures de seconde main, importés pour la plupart du Royaume-Uni, des États-Unis, du Canada et de Chine.
PHOTO : © ANDREW ESIEBO/
PANOS PICTURES

Politiques fiscales antichocs et inclusives

Résumé

La pandémie de Covid-19 a eu un impact considérable sur les économies de nombreux pays. Les différences entre les pays étaient l'intensité de l'impact. Cela allait de légères contractions économiques à des récessions et ralentissements dévastateurs. Il serait évident de supposer que les pays à revenu élevé (HIC) auraient dû faire face à une destruction économique moindre que les pays à revenu faible et intermédiaire (LMIC). Un examen plus approfondi révèle cependant qu'il existe plusieurs facteurs, outre le revenu, ayant déterminé l'impact de la pandémie sur un pays et ayant influencé sa capacité à réagir. Par exemple, les structures et les faiblesses économiques actuelles ont fortement influencé la capacité des pays à fournir des mesures de relance fiscales appropriées. Ces faiblesses sont associées à des politiques procycliques et ne créent aucune réserve fiscale qui contribuerait à renforcer la résilience des pays. Une découverte intéressante des recherches CORE est que la cote de crédit d'un pays s'est révélée être l'élément le plus important pour déterminer sa réponse fiscale dans le cadre de la pandémie de Covid-19. Par conséquent, les PRE disposaient d'un avantage considérable par rapport aux PRFI. Les PRFI sont aussi affectés de manière disproportionnée par le manque de numérisation et d'accès à Internet. Cela a freiné leur croissance économique

et leur capacité à débloquer rapidement des transferts monétaires ainsi qu'un soutien économique.

Des recherches soutenues par le programme de Covid-19 Responses for Equity (CORE), qui est appuyé par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), font ressortir quelques recommandations et leçons à tirer pour relever ces défis et améliorer la résilience des pays face aux chocs futurs. L'une des premières et principales recommandations nécessite que les pays investissent fortement dans les systèmes de protection sociale et de santé pour leurs citoyens, ce qui les aiderait à renforcer leur résilience face aux chocs futurs. Une leçon importante de la pandémie concerne la nécessité d'adopter des politiques de libre-échange et éviter le protectionnisme. Un autre enseignement consiste à adopter une perspective de genre dans les politiques fiscales et monétaires, car les femmes ont été affectées de manière disproportionnée par la pandémie. Les pays devraient également, dans la mesure du possible, adopter des politiques monétaires et fiscales expansionnistes pour augmenter la demande. Enfin, les pays doivent également renforcer leurs institutions et mécanismes financiers et réduire l'interférence politique, ce qui aiderait à maintenir la qualité des actifs dans le secteur bancaire.

Principaux problèmes

Impacts économiques hétérogènes de la pandémie

Il est évident que la pandémie a eu un impact négatif sur l'économie mondiale. Les niveaux de cet impact variaient toutefois considérablement, les pays à revenus élevés (PRE) étant beaucoup mieux en mesure de résister aux chocs que les pays à revenus faibles et intermédiaires (PRFI). Certaines variations étaient même observées au sein des PRFI. Raga et te Velde (2022) a par exemple constaté que, sur la base des prévisions pré-pandémiques, le Pérou était censé connaître une croissance de 3,6 pour cent. La pandémie a cependant entraîné une contraction réelle de l'économie péruvienne de 11 pour cent, suggérant une perte de croissance de 15 pour cent en raison de la pandémie. De la même manière, le Sri Lanka devait connaître une croissance de 1,5 pour cent, mais la pandémie a entraîné une contraction économique de -3,6 pour cent en 2020 – le plus mauvais taux pour le pays depuis ses 73 années d'indépendance. Pendant ce temps, la Tanzanie a connu une croissance de 4,8 pour cent en 2020, soit un taux inférieur d'environ 1 pour cent aux prévisions pré-pandémiques. Les raisons de cet impact différentiel incluaient des politiques de confinement variées, des pressions économiques pré-pandémiques, des programmes fiscaux d'envergures différentes, et des vulnérabilités sociales préexistantes.

Faiblesses actuelles des structures et des politiques économiques

L'évaluation et les études menées par les chercheurs suggèrent que l'un des principaux problèmes qui a réduit la capacité d'un pays à agir efficacement lors de la pandémie était les défis structurels du système économique. Adeniran (2020) remarque par exemple que la pandémie a révélé les obstacles structurels auxquels sont confrontés les pays à faibles revenus (PFR) en Afrique, tels que des faiblesses dans l'économie numérique, un manque d'inclusion financière et sociale, et des marchés financiers nationaux peu développés. Par ailleurs, contrairement à la pensée économique traditionnelle, de nombreux PFR suivent des politiques procycliques – c'est-à-dire qu'ils n'épargnent pas pendant un essor économique – ce qui réduit leur niveau de préparation et leur capacité à réagir efficacement en cas de crise économique soudaine (*ibid.*). Une approche à long terme doit être adoptée pour renforcer les systèmes qui soutiennent la mise en œuvre des réponses, notamment renforcer les systèmes de protection sociale et de santé publique, officialiser le marché du travail et créer des réserves fiscales. Concernant le Nigéria, Ekeruche et Adeniran (2021) suggère en outre que simplifier les structures de gouvernance des pays dont le coût de la gouvernance est élevé représente une option politique qui permettrait de créer des réserves fiscales.

Rôle des cotes de crédit pour déterminer la réponse fiscale

Un élément important mais souvent moins étudié qui détermine la réponse fiscale d'un pays concerne sa cote de crédit. Benmelech et Tzur-Ilan (2020) affirme que les cotes de crédit souveraines avant la crise étaient le facteur le plus important ayant affecté la politique fiscale d'un pays pendant la pandémie de Covid-19. Ceci est valable non seulement pour les PRFI mais aussi pour les PRE, c'est-à-dire



Des travailleurs de la fonction publique fournissent des services de santé à des personnes déplacées à l'intérieur du pays dans des camps et des communautés d'accueil des États du nord-est du Nigéria. PHOTO : © TV SENSE/PSI/CC BY-NC 2.0

que même parmi les économies avancées à revenus élevés, la cote de crédit d'un pays affecte sa capacité à mettre en œuvre des politiques fiscales expansionnistes. La pandémie de Covid-19 a entraîné des baisses de cotes de crédit dans sept pays d'Afrique subsaharienne depuis mars 2020, y compris pour certaines des plus grandes économies de la région, en raison de facteurs incluant une contraction économique immédiate, le ratio initial de la dette au produit intérieur brut (PIB), l'accumulation de nouvelles dettes (qui augmentent les déficits budgétaires actuels), et le remboursement des intérêts réels sur la dette (Shipalana, O'Riordan et Prinsloo 2021). Shipalana *et al.* ont ainsi recommandé que les agences de notation du crédit puissent suspendre leurs évaluations pour les pays en développement jusqu'à ce que la production et les chaînes d'approvisionnement mondiales reviennent à des niveaux pré-pandémiques (*ibid.*). De telles mesures pourraient être mises en place lors de futurs chocs et crises économiques.

Faible pénétration du numérique et manque d'inclusion financière

Les pays dont le taux de pénétration du numérique était faible parmi les citoyens avaient du mal à fournir une assistance rapide. Par exemple, dans le cas du Nigéria, la numérisation est un important problème structurel qui empêche le pays d'atteindre ses objectifs économiques. Le taux de personnes ayant accès à Internet par rapport à la population n'était que de 7 pour cent en 2017 (Ekeruche et Adeniran 2021). Ainsi, les PRFI possédant une importante part de travailleurs informels doivent tirer parti efficacement des technologies numériques pour garantir que les services financiers de base soient mis à disposition de leur population (Shipalana *et al.* 2021). À cet égard, les pays doivent prendre modèle sur le Kenya qui a tiré parti de ses plateformes technologiques financières bien développées qui représentent un canal permettant de stimuler les liquidités et d'élargir l'inclusion financière pendant la pandémie. Pendant presque toute l'année 2020, les frais de transactions jusqu'à 1 000 KSh (8,8 USD) ont été supprimés, la limite des paiements mobiles quotidiens par personne a été augmentée jusqu'à 150 000 KSh (1 326 USD) par rapport à la précédente limite de 70 000 KSh (619 USD), et la limite mensuelle des paiements mobiles a été supprimée (Raga et te Velde 2022).

Leçons émergentes

Augmentation d'investissements pour améliorer la protection sociale et les filets de sécurité

Les gouvernements doivent investir fortement dans les systèmes de protection sociale et les politiques d'éducation et de santé. Ceci est crucial pour renforcer la résilience économique des groupes vulnérables tels que les femmes, les jeunes et les personnes âgées, afin de les empêcher de tomber en dessous du seuil de pauvreté et de renforcer leur résilience face aux chocs à long terme. Le Tanzania Social Action Fund (TASAF) a par exemple testé un programme de paiement électronique dans 16 districts, dans lesquels plus de 65 pour cent des bénéficiaires du Productive Social Safety Net Programme étaient des femmes (Mashindino et Kazi 2022). Ces mesures ont non seulement le potentiel de stimuler la croissance économique en maintenant la solvabilité des comptes financiers publics, mais elles tentent également de mieux reconstruire l'économie après la pandémie en améliorant la productivité, en réduisant les inégalités de revenus et sociales et en créant un système de protection sociale en mesure de protéger tous les citoyens contre des chocs externes (Jaramillo et Escobar 2021).

Adopter une perspective de genre en matière de politiques monétaires et fiscales

Il est évident que la pandémie de Covid-19 a eu différents niveaux d'impact sur les hommes et les femmes, car les professions à prédominance féminine ont été confrontées à des chocs et des perturbations plus importants que les secteurs à prédominance masculine, comme ce fut le cas en Éthiopie (Tekleselassie *et al.* 2023). Il est ainsi primordial d'adopter une perspective de genre dans les politiques de réponse monétaire et fiscale. Dans le cas du Zimbabwe, Mabugu *et al.* (2022) suggère que des efforts concertés pour augmenter les stocks de capital dans l'agriculture de subsistance, où les femmes sont fortement représentées, pourraient aider à améliorer les revenus. Par ailleurs, Papadavid et Pettinotti (2021) souligne que des politiques monétaires alternatives – par exemple affecter des provisions spécifiques pour cibler des secteurs ou des groupes spécifiques – pourraient supprimer les inégalités entre les sexes si ces mesures profitent principalement aux femmes. Une baisse des taux d'intérêt dans le secteur agricole au Bangladesh peut par exemple avoir un impact sur les travailleuses journalières. Étant donné que les femmes constituent plus de 50 pour cent de la main-

d'œuvre agricole, il est possible que le prêt favorise davantage les investissements dans les exploitations et augmente la demande de main-d'œuvre salariée, dont beaucoup seront des femmes qui, par exemple, travaillent au désherbage ou à la récolte (*ibid.*).

Adopter des politiques de libre-échange et favoriser l'ouverture commerciale

Une autre importante leçon à tirer est que les pays devraient remanier leurs politiques et systèmes commerciaux. En examinant les cas du Sri Lanka, du Kenya, et de la Tanzanie, Raga et te Velde (2022) suggère que stimuler le commerce régional, attirer des investissements étrangers directs, diversifier les échanges, conclure des accords de libre-échange et préserver l'ouverture commerciale peuvent réduire les vulnérabilités face aux chocs futurs et favoriser une reprise arc-en-ciel. Par ailleurs, dans le cas des PFR du continent africain, Adeniran (2020) suggère que le commerce intra-africain est un domaine qui peut être exploité pour une mobilisation et une croissance des ressources plus fortes. Les opportunités créées par l'African Continental Free Trade Area (AfCFTA) peuvent être exploitées par les PFR dans le but d'améliorer leur croissance économique.

La nécessité d'adopter des politiques monétaires et fiscales expansionnistes

Les chercheurs CORE ont découvert qu'un point commun entre les pays qui ont quelque peu réussi à gérer l'impact économique de la pandémie était qu'ils avaient adopté des politiques monétaires et fiscales expansionnistes qui ont aidé à stimuler la demande globale. Par exemple, dans le cas de l'Ouganda, le gouvernement a adopté des politiques visant, entre autres, à réduire le taux de la banque centrale, à réduire le taux de réserves obligatoires et à encourager la flexibilité réglementaire au sein des institutions financières supervisées par la banque centrale (IFS) qui étendent les services de restructuration des prêts au cas par cas (Okumu, Kavuma et Bogere 2021). Une certaine prudence s'impose toutefois, en particulier en ce qui concerne les PFR, au sein desquels des politiques expansionnistes peuvent entraîner une hausse de l'inflation.

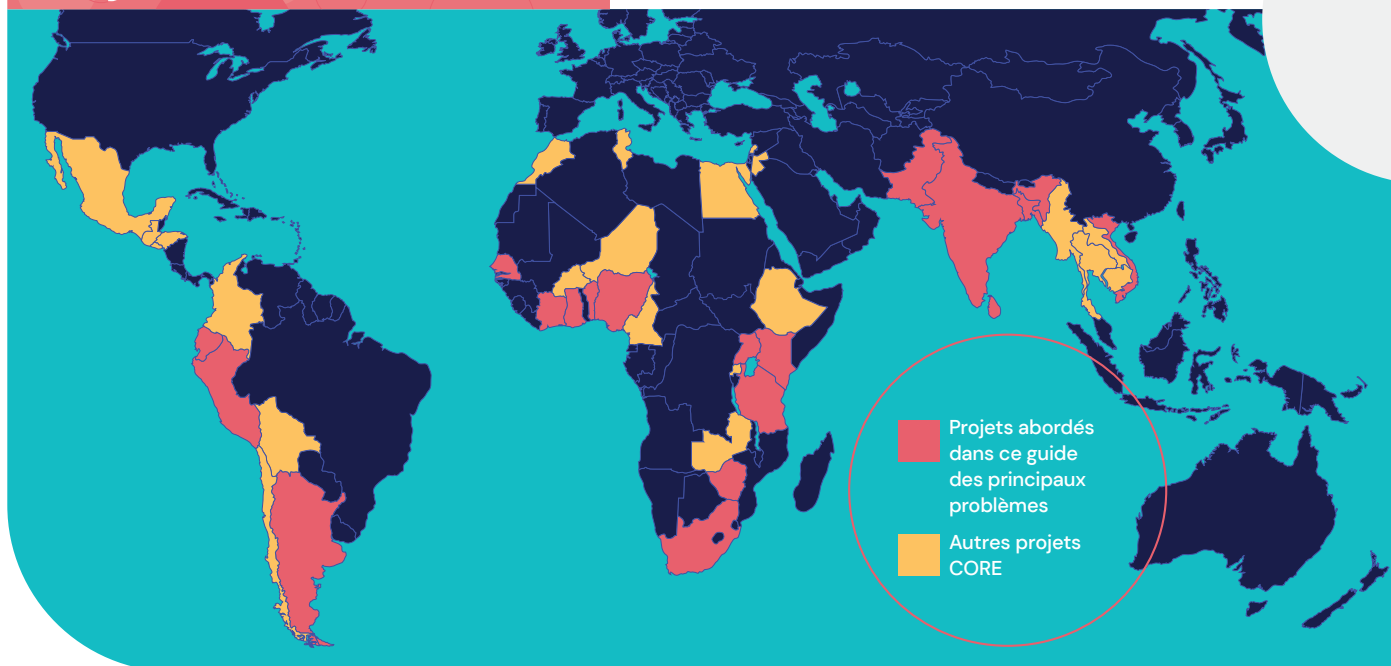
Renforcement des institutions financières et maintien de leur indépendance

Les pays devraient consolider leurs institutions financières et leurs organismes de réglementation, ainsi que leur permettre de diriger la prise de décision sans l'intervention des politiciens. L'indépendance des institutions monétaires est essentielle pour la viabilité budgétaire et pour contrôler l'inflation. Ces goulots d'étranglement structurels ont freiné la mise en œuvre efficace des politiques économiques dans les PFR, et il est donc nécessaire d'y remédier (Adeniran 2020). Des institutions financières solides peuvent également aider à maintenir la qualité des actifs, ce qui peut être un facteur crucial pour déterminer le montant du soutien budgétaire qui peut être fourni pendant les crises et les chocs. Au Kenya par exemple, l'International Monetary Fund (IMF) a estimé que la pandémie a exacerbé les faiblesses préexistantes associées à la qualité des actifs dans le secteur bancaire. Le ratio des prêts bancaires en défaut est passé de 12,7 pour cent en février 2020 à 14,1 pour cent en décembre 2020 (Raga et te Velde 2022). Ceci a affecté la capacité du pays à réagir de manière appropriée aux chocs pandémiques.



Des femmes travaillant dans une usine de textiles où elles cousent des vêtements destinés à l'exportation à Dhaka, au Bangladesh.

PHOTO : © G.M.B. AKASH/PANOS PICTURES



Réponse macroéconomique à la Covid-19 en Afrique

Ce projet a fourni des éléments de preuve aidant les décideurs, en particulier les ministères des finances, à promouvoir des politiques et des interventions socioéconomiques et environnementales durables et équitables, à court et à long terme. Le projet a soutenu l'apprentissage mutuel et le renforcement des capacités parmi les décideurs et les groupes de réflexion politiques ciblés, pour permettre des réponses efficaces à la pandémie concernant les mesures fiscales et monétaires, les options de financement et de programmes pour soutenir les groupes vulnérables, et la façon dont ils peuvent aider à reconstruire des économies durables, inclusives, et résistantes au climat.

PAYS

• Bénin • Nigéria • Sénégal • Afrique du Sud • Tanzanie • Ouganda

PARTENAIRES

• [South African Institute of International Affairs \(SAIIA\)](#) • [Centre for the Study of the Economies of Africa \(CSEA\)](#)

Façonner la macro-économie en réponse à la Covid-19 : un plan de relance économique responsable, un secteur financier stable et une reprise des exportations

Ce projet avait pour objectif d'augmenter les connaissances sur les politiques macroéconomiques qui sont essentielles pour les réponses des pays à faibles revenus face à la pandémie de Covid-19. Les impacts de la pandémie sur les économies de ces pays sont considérables et contribuent à l'augmentation de la pauvreté et de la famine. Il était primordial d'obtenir rapidement des données, des analyses et des conseils crédibles concernant les politiques économiques et les mesures fiscales et monétaires requises pour atténuer les impacts et promouvoir une reprise inclusive et durable.

PAYS

• Bangladesh • Kenya • Pérou • Sri Lanka • Tanzanie

PARTENAIRES

• [Overseas Development Institute \(ODI\)](#) • [Institute of Economic Affairs \(IEA\)](#)

Simulations et expériences sur le terrain des réponses et interventions politiques visant à promouvoir l'adaptation et la reprise après la crise de la Covid-19

Ce projet se concentrait sur l'impact de la pandémie de Covid-19 et l'efficacité des politiques actuelles et potentielles de 11 pays en développement afin d'identifier des réponses politiques plus efficaces et inclusives. Dans neuf pays, il a utilisé des modèles de simulation pour étudier les impacts probables de diverses réponses politiques à différents stades de la crise : épidémie et confinement, réouverture progressive et reprise complète. Dans deux pays, les évaluations d'impact expérimentales en cours ont été étendues pour analyser des mesures de réponse spécifiques à la pandémie. Les travaux ont été guidés par des questions liées aux impacts de la pandémie sur les économies et les populations nationales, et les résultats de cette étude influenceront la prise de décision nationale.

PAYS

• Argentine • Bénin • Côte d'Ivoire • Équateur • Éthiopie • Ghana • Kenya • Nigéria • Pakistan • Vietnam • Zimbabwe

PARTENAIRES

• [Partnership for Economic Policy \(PEP\)](#)

Lectures supplémentaires et références

Lectures supplémentaires

Ahmed, S. et Chinembiri, T. (2021) '[Navigating Covid-19 : African Women and Digital Financial Access in South Africa and Nigeria](#)', *Policy Brief 2, Covid-19 Responses for Equity Initiative*, Cape Town : Research ICT Africa (consulté le 12 juin 2023)

Bhattacharya, D. ; Islam Khan, T. et Hossain Rabbi, M. Md. (2021) '[Covid-19 and Bangladesh Macroeconomic Impact and Policy Choices](#)', Research Paper, Dhaka : Centre for Policy Dialogue (consulté le 12 juin 2023)

IPAR-Rwanda (2021) '[Rwanda's Post-Covid-19 Economic Recovery : The Role of E-Commerce](#)', *Policy Brief*, Rwanda : Institute of Policy Analysis and Research (consulté le 12 juin 2023)

Kong, T.Y. ; Li, Y. et Tong, S.Y. (2023) '[Responses to Facilitate Post-Covid-19 Economic Recovery : A Regional Perspective](#)', Working Papers on Covid-19 4, Phnom Penh : Cambodia Development Resource Institute (CDRI) (consulté le 12 juin 2023)

Références

Adeniran, A. (2020) '[Comparative Study of Policy Responses to Covid-19 in LICs in Africa](#)', *Policy Briefing*, Johannesburg : South African Institute of International Affairs (SAIIA) (consulté le 12 juin 2023)

Benmelech, E. et Tzur-Ilan, N. (2020) '[The Determinants of Fiscal and Monetary Policies During the Covid-19 Crisis](#)', Working Paper 27461, Cambridge MA : National Bureau for Economic Research (NBER) (consulté le 12 juin 2023)

Ekeruche, M.A. et Adeniran, A. (2021) '[Lessons for Macroeconomic Policy from Nigeria Amid the Covid-19 Pandemic](#)', *Policy Briefing*, Johannesburg : SAIIA (consulté le 12 juin 2023)

Jaramillo, M. et Escobar, B (2021) '[Building Back Better After the Covid-19 Pandemic : A Diagnosis and Reactivation Proposal for Peru](#)', Lima : GRADE (consulté le 12 juin 2023)

Mabugu, R.E. ; Henseler, M. ; Makochekanwa, A. ; Maisonnave, H. et Chitiga, M. (2022) '[Simulations of Policy Responses and Interventions to Promote Inclusive Adaptation to and Recovery from the Covid-19 Crisis in Zimbabwe](#)', Working Paper 2022-15, Nairobi : Partnership for Economic Policy (PEP) (consulté le 12 juin 2023)

Mashindino, J.O. et Kazi, V. (2022) '[Macroeconomic Policy Development in Tanzania](#)', *Policy Briefing*, Johannesburg : SAIIA (consulté le 12 juin 2023)

Okumu, M.I. ; Kavuma, S.M. et Bogere, G. (2021) '[Uganda and Covid-19 : Macroeconomic Policy Responses to the Pandemic](#)', *Policy Brief*, Johannesburg : SAIIA (consulté le 12 juin 2023)

Papadavid, P. et Pettinotti, L. (2021) '[A Gender Approach to Monetary and Financial Policies in the Covid-19 Recovery](#)', London : Overseas Development Institute (ODI) (consulté le 12 juin 2023)

Raga, S. et te Velde, D.W. (2022) '[Shaping the Macroeconomy of Low- And Middle-Income Countries in Response to Covid-19 : A Synthesis of Policy Responses and Options to Build Back Better and Promote a Rainbow Recovery From Covid-19](#)', Synthesis Paper, London : Overseas Development Institute (ODI) (consulté le 12 juin 2023)

Shipalana, P. ; O'Riordan et Prinsloo, C. (2020) '[The Macroeconomic Impact of Covid-19 on Africa](#)', *Policy Brief*, Johannesburg : SAIIA (consulté le 12 juin 2023)

Tekleselassie, T.G. ; Araar, A. ; Abay, M.H. et Abay, K.A. (2023) '[The Impact of the Covid-19 Pandemic on Household Welfare in Ethiopia : Evidence from a Microsimulation Exercise](#)', Working Paper 2023-03, Nairobi : PEP (consulté le 12 juin 2023)

Ce guide des principaux problèmes a été rédigé par **Devanik Saha**, agent de recherche à l'Institute of Development Studies (IDS). Il a été produit dans le cadre du Covid-19 Responses for Equity (CORE) Knowledge Translation Programme, qui soutient la traduction des connaissances issues de l'initiative CORE. Soutenu par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), CORE rassemble 20 projets dans le but de comprendre les impacts socioéconomiques de la pandémie, d'améliorer les réponses existantes et de produire de meilleures options politiques pour le rétablissement post-Covid.

Les opinions exprimées dans ce guide sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de l'CRDI, de son conseil des gouverneurs, ou de l'IDS.

Il est distribué en vertu des conditions associées à la licence « [Creative Commons Attribution 4.0 International licence \(CC BY\)](#) », qui permet l'utilisation, la distribution et la reproduction sans restriction sur n'importe quel support, à condition que les auteurs originaux et la source soient mentionnés et que toute modification ou adaptation soit indiquée.

© Institute of Development Studies 2023

DOI: [10.19088/CORE.2023.007](#)