

Policy in Focus

Une publication
du Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive

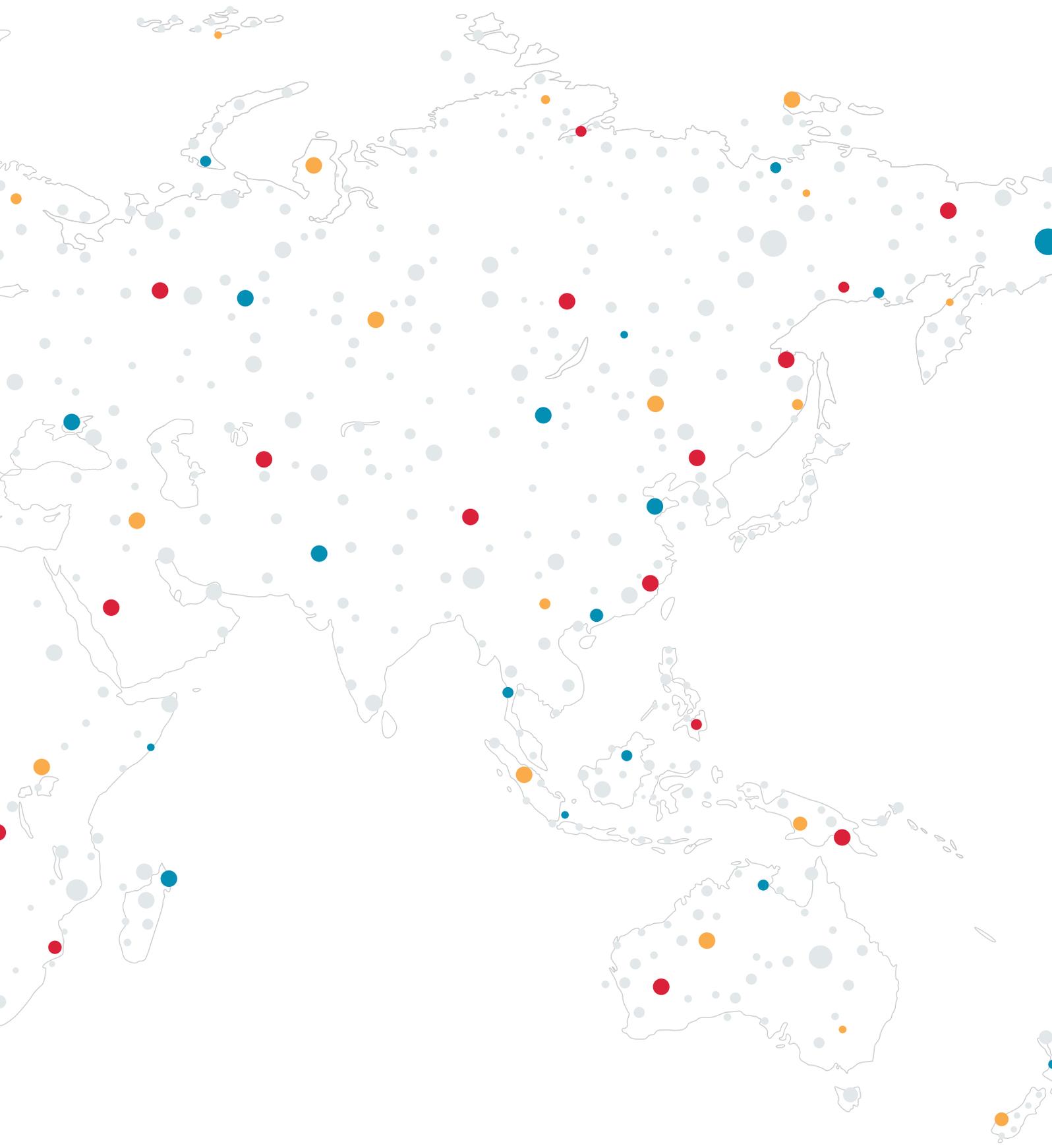
Volume 19, Numéro 1 • Mars 2021



L'avenir de la protection
sociale à l'aune des ripostes
nationales à la COVID-19

The logo for Policy International, featuring the word "policy" in a large, lowercase, blue sans-serif font, with "international" in a smaller, uppercase, blue sans-serif font above the "y". Below "policy" is the tagline "centre for inclusive growth" in a smaller, lowercase, blue sans-serif font. A blue circular graphic element is positioned to the left of the text.





Policy in Focus



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

Policy in Focus, volume 19, numéro 1, mars 2021

L'avenir de la protection sociale à l'aune des ripostes nationales à la COVID-19

Copyright© 2021

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

Né d'un partenariat entre les Nations Unies et le Gouvernement du Brésil, le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) a pour mission de promouvoir l'apprentissage Sud-Sud en matière de politiques sociales. Il est spécialisé dans la recommandation d'orientations étayées par des travaux de recherches visant à réduire la pauvreté et les inégalités, mais aussi à promouvoir une croissance inclusive. L'IPC-IG est lié au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) du Brésil, au ministère brésilien de l'Économie, des Finances, de l'Industrie, du Commerce et du Plan et à l'Institut de recherche économique appliquée (Ipea) du Gouvernement du Brésil.

Directrice : Katyna Argueta

Coordonnateurs de recherche de l'IPC-IG : Alexandre Cunha, Fábio Veras Soares, Mariana Balboni et Rafael Guerreiro Osorio

Rédacteurs spécialistes invités : Charlotte Bilo, Roberta Brito, Aline Peres et Mariana Balboni (IPC-IG)

Rédacteur interne : Manoel Salles

Chef des publications : Roberto Astorino

Traduction : Amélie Courau

Graphisme et publication assistée par ordinateur :

Flávia Amaral et Priscilla Minari

L'IPC-IG diffuse les résultats de ses recherches en cours afin d'encourager l'échange de points de vue autour de questions relatives au développement. Ses articles sont signés par leurs auteurs et doivent donc être cités en conséquence. Les résultats, interprétations et conclusions dont ils font état sont ceux de leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à ceux du Programme des Nations Unies pour le développement ou du Gouvernement brésilien. Cette publication est disponible en ligne sur www.ipcig.org.

Pour de plus amples informations sur les publications de l'IPC-IG, n'hésitez pas à contacter publications@ipc-undp.org.

Photographie de la couverture : Renato Alves/Agência Brasília
<<https://is.gd/2eaEG2>>.

Certaines des photographies utilisées dans la présente publication sont couvertes par les licences Creative Commons. Leur référence complète et le lien vers leur licence respective figurent sous chacune d'entre elles.

Droits et autorisations : tous droits réservés. Les textes et données contenus dans la présente publication peuvent être reproduits à condition d'en citer la source. Les reproductions à des fins commerciales sont interdites

Remerciements : Les rédacteurs tiennent à remercier João Pedro Dytz, Luis Vargas Faulbaum, Maya Hammad, Anna Carolina Machado, Yannick Markhof, Nurth Palomo, Camila Pereira, Lucas Sato, Fábio Veras Soares et Anaís Vivanovski pour avoir révisé et traduit certains articles du présent numéro. Nous remercions également l'équipe de socialprotection.org et tous les partenaires qui ont permis d'organiser la conférence virtuelle « Transformer la crise de la COVID-19 en opportunité : à quoi ressemblera l'avenir de la protection sociale ? » (5-8 octobre 2020), dont le présent numéro est le fruit direct.

ISSN: 2318-8995

Table des matières

- 7** **Comment les pays du Sud ont-ils employé la protection sociale pour atténuer l'impact de la crise due à la COVID-19 ?**
Charlotte Bilo, Maya Hammad, Anna Carolina Machado, Lucas Sato, Fábio Veras Soares et Marina Andrade
- 10** **Comment les enseignements tirés des ripostes à la COVID-19 influenceront-ils les politiques de protection sociale et leur mise en œuvre ?**
Rodolfo Beazley, Valentina Barca et Martina Bergthaller
- 14** **La crise de la COVID-19 : recul ou tournant ?**
Shahra Razavi
- 17** **Le principal enseignement de la pandémie de COVID-19 : se diriger vers une protection sociale universelle, évolutive et durable**
Michal Rutkowski
- 19** **L'« aide d'urgence » brésilienne en réponse à une crise sans précédent**
Nilza Yamasaki et Fabiana Rodopoulos
- 22** **Le gouvernement chilien au service de sa population**
Alejandra Candia
- 24** **La riposte de la Colombie à la crise de la COVID-19**
Laura Pabón
- 26** **La riposte de la protection sociale jordanienne à la COVID-19**
Manuel Rodriguez Pumarol, Ahmad Abu Haider, Nayef Ibrahim Alkhalwaldeh, Muhammad Hamza Abbas et Satinderjit Singh Toor
- 29** **Répondre à la COVID-19 et voir au-delà : vers un socle de protection sociale durable au Maroc**
Karima Kessaba y Mahdi Halmi
- 32** **Le rôle du système namibien d'état civil et de gestion de l'identité dans la riposte du pays à la COVID-19**
Anette Bayer Forsingdal, Tulimeke Munyikay et Zoran Đoković
- 35** **La protection sociale avant et pendant la pandémie de COVID-19 en République du Congo : le programme Lisungi**
Martin Yaba Mambou, Lisile Ganga et Cinthia Acka-Douabele
- 37** **Lutter contre la pauvreté et éviter une catastrophe économique en pleine pandémie de COVID-19 : les transferts monétaires d'urgence du Pakistan**
Sania Nishtar
- 40** **La riposte de la protection sociale cambodgienne à la COVID-19**
Theng Pagnathun, Sabine Cerceau et Emily de Riel
- 43** **Surmonter l'impact de la COVID-19 sur la pauvreté en Indonésie**
Fisca Aulia et Maliki

Éditorial

Pendant la pandémie de COVID-19, le secteur de la protection sociale a largement été mis à contribution et l'accès à une protection complète et adéquate pour tous s'est avéré plus vital que jamais. Face à cette nécessité, les gouvernements nationaux et la communauté internationale ont compris l'urgence d'accélérer la mise en place et l'expansion des systèmes et programmes de protection sociale pour ne laisser personne de côté. Parmi les pays du monde entier, qui ont déployé des efforts et des ressources considérables pour venir en aide aux victimes de la crise, ceux qui avaient jeté les plus solides bases de protection sociale ont jusqu'ici déployé les ripostes les plus rapides et les plus efficaces.

Dans ce contexte, l'équipe de socialprotection.org a organisé du 5 au 8 octobre 2020 une [e-conférence](#) mondiale intitulée : « Transformer la crise de la COVID-19 en opportunité : à quoi ressemblera l'avenir de la protection sociale ? ». La communauté internationale de la protection sociale a profité de cet espace virtuel pour évoquer des idées novatrices, partager des conseils pratiques et réfléchir à l'avenir de la protection sociale dans le monde d'après la pandémie de COVID-19. Cette e-conférence a également marqué le cinquième anniversaire de la plateforme socialprotection.org, qui s'est ainsi imposée comme le principal outil de partage de connaissances et de renforcement des capacités en matière de protection sociale. Pour mobiliser un public vaste et varié, soixante-douze séances ont été organisées sur trois fuseaux horaires différents pour recueillir les contributions de partenaires et de collaborateurs issus de cinquante-cinq organisations différentes, qui ont pu suivre les séances en anglais, français et espagnol grâce à l'interprétation simultanée. À cette occasion, plus de 2 100 spécialistes, décideurs politiques, universitaires et passionnés de la protection sociale se sont connectés des quatre coins du globe.

Pendant le premier jour de cette e-conférence, une perspective régionale a été adoptée pour aborder les ripostes de protection sociale déployées par les différentes régions. Pendant le deuxième jour, une perspective thématique a été adoptée pour aborder des questions concernant et dépassant la COVID-19 dans le cadre de tables rondes, de cliniques de spécialistes et de stands virtuels. Le troisième jour a été réservé à des activités parallèles organisées par quelques-uns de nos partenaires. Pendant le quatrième et dernier jour, des invités spéciaux ont réfléchi aux échanges des trois journées précédentes pour en tirer des conclusions et des enseignements.

Fidèle à sa nature collaborative, socialprotection.org a proposé une vaste palette d'outils et de formats qui

ont permis aux participants d'apprendre à leur rythme, de réfléchir à des actions concrètes et de partager leurs réflexions avec le reste de la communauté. Invités à poser des questions et à participer à des discussions avant, pendant et après l'événement, les participants ont également été encouragés à noter leurs réflexions sur les ripostes de leur propre pays et à coller leurs post-its sur un mur virtuel expressément « bâti » pour l'occasion. Ils ont également été encouragés à dresser une liste de mesures concrètes qu'ils pourraient ensuite prendre pour démontrer leur engagement en faveur de la protection sociale.

La transition du présentiel au virtuel et l'interaction avec des participants de différents horizons nationaux et institutionnels ont constitué un apprentissage à part entière. Cette expérience inédite a stimulé la créativité de notre équipe et de nos partenaires, qui ont travaillé jour et nuit pour organiser un événement aussi inclusif et participatif que possible.

Au vu du succès rencontré par cette conférence et de l'importance d'en diffuser les discussions, la plateforme socialprotection.org et le Centre international de politiques pour la croissance inclusive ont élaboré deux numéros spéciaux de la revue [Policy in Focus](#). Le présent numéro se concentre sur les expériences de pays d'Asie, du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord, d'Afrique subsaharienne, d'Amérique latine et des Caraïbes pour en tirer des enseignements, notamment en matière de protection sociale universelle et réactive aux chocs. Le second numéro adopte quant à lui une perspective thématique pour approfondir les principaux sujets abordés lors des tables rondes, tels que le financement de la protection sociale, le revenu de base universel, les passerelles entre la protection sociale, la sécurité alimentaire et l'emploi, ainsi que les programmes de protection sociale tenant compte du genre, des enfants et des personnes handicapées. Tous les articles ont été rédigés fin 2020 par des intervenants et/ou des organisateurs de cette rencontre. Pour visionner les enregistrements de toutes les séances et obtenir de plus amples informations sur cette conférence, rendez-vous à l'adresse <<https://is.gd/EyFPgN>>.

Nous espérons que les articles suivants contribueront à enrichir le débat en démontrant l'importance, voire l'urgence de garantir une protection complète et adéquate pour tous, plus que jamais en période de crise.

Aline Peres, Mariana Balboni, Charlotte Bilo et Roberta Brito

Comment les pays du Sud ont-ils employé la protection sociale pour atténuer l'impact de la crise due à la COVID-19 ?¹

Charlotte Bilo,² Maya Hammad,²
Anna Carolina Machado,² Lucas Sato,²
Fábio Veras Soares³ et Marina Andrade²

Face à la pandémie de COVID-19, des pays du monde entier ont pris des mesures inédites visant à : 1) aider les malades à assumer les coûts directs et indirects de leur prise en charge, 2) encourager les travailleurs à se conformer aux mesures de confinement en compensant les pertes d'emploi et de revenu découlant du recul de l'activité économique et 3) atténuer les répercussions de la pandémie sur l'emploi, les revenus et les moyens de subsistance, au-delà des répercussions immédiates des mesures de confinement partiel ou complet. La poursuite de ces objectifs a fait apparaître l'importance cruciale de bâtir des systèmes de protection sociale inclusifs, complets, efficaces et extensibles en cas de crise, en particulier dans les pays en développement.

Entre mars 2020 et janvier 2021, les chercheurs et partenaires de l'IPC-IG ont cartographié au moins 786 ripostes de protection sociale (relevant de l'assistance sociale, de l'assurance sociale et du marché du travail) déployées depuis le début de la pandémie dans 129 pays et territoires en développement. Certes impressionnant, ce chiffre n'informe pas pour autant sur le nombre de personnes couvertes ni sur l'adéquation des prestations aux besoins des bénéficiaires. Le présent article vise donc : 1) à fournir un panorama des principales ripostes à la COVID-19 déployées dans les pays en développement, 2) à relever les méthodes novatrices employées pour identifier et cartographier les bénéficiaires, puis mettre en œuvre les mesures de protection sociale dans des contextes de crise, et 3) à analyser la couverture et l'adéquation de telles mesures. La présente étude repose sur des données recueillies pour évaluer la réactivité aux chocs des systèmes de protection sociale au moyen d'un tableau matriciel,⁴ dont les résultats préliminaires ont été présentés par les panels régionaux

de l'e-conférence organisée le 5 octobre 2020 par socialprotection.org.⁵

Panorama des mesures cartographiées

Les mesures cartographiées relèvent de l'assistance sociale (61 pour cent), du marché du travail (26 pour cent), de l'assurance sociale (13 pour cent) et de l'assurance sociale (4 pour cent). Le faible pourcentage de mesures d'assurance sociale peut s'expliquer par la prépondérance de l'économie informelle dans les pays étudiés.

Pour la littérature sur la protection sociale réactive aux chocs, ces ripostes sont le résultat d'expansions horizontales ou verticales de la protection sociale. L'expansion verticale consiste : 1) à inscrire (temporairement ou non) de nouveaux bénéficiaires aux programmes existants⁶ et/ou créer de nouveaux programmes (d'urgence), éventuellement fondés sur des programmes ou systèmes existants (par ex. : mécanismes de paiement, registres, etc.). L'expansion verticale consiste pour sa part : 1) à augmenter le montant des prestations existantes et/ou 2) à ajouter des composantes aux programmes existants (en proposant par exemple des services supplémentaires).

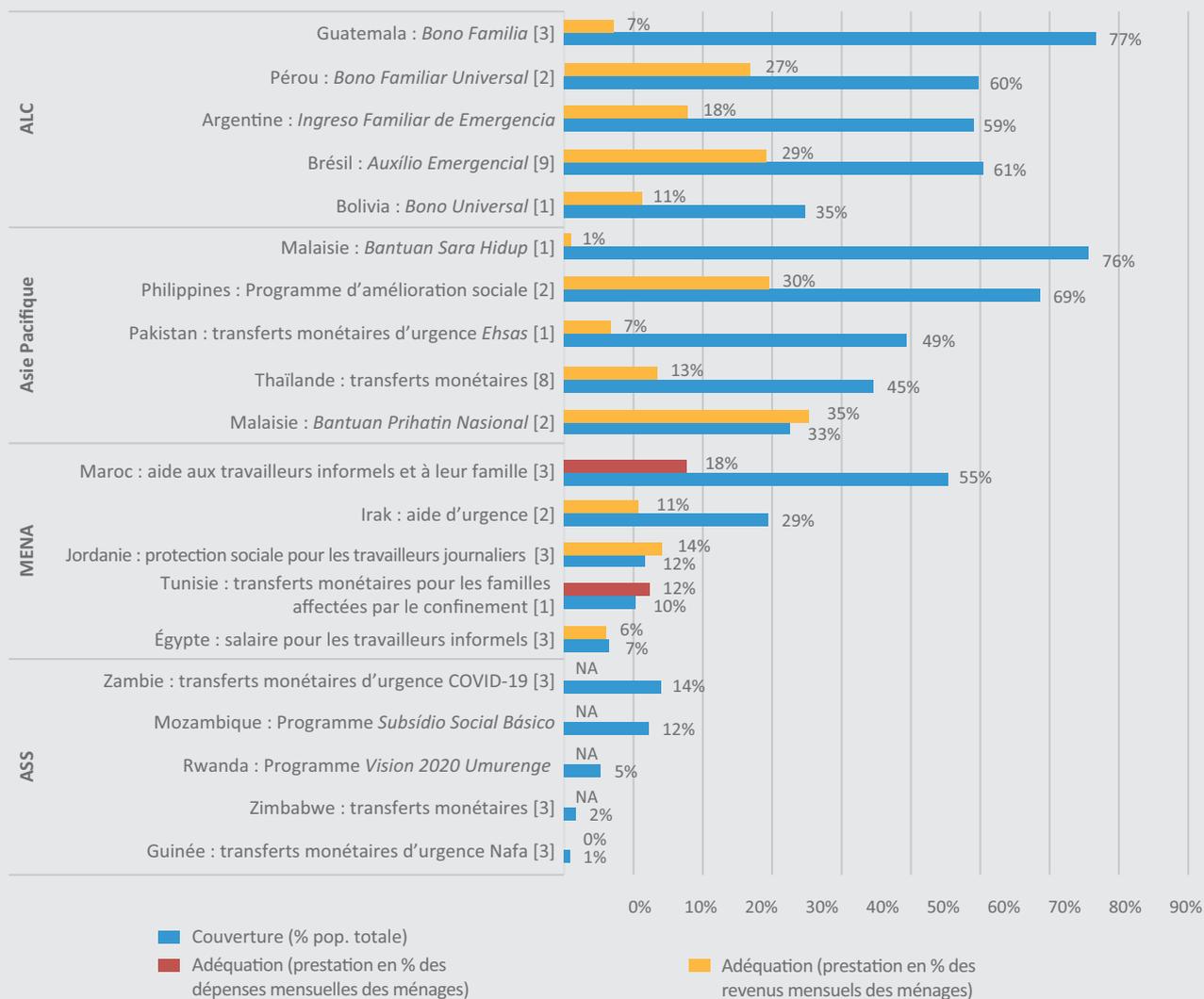
Parmi les mesures cartographiées, 70,5 pour cent entrent dans la catégorie des expansions horizontales (13,5 reposent sur des programmes existants et 57 pour cent sur de nouveaux programmes d'urgence) et 23,3 dans la catégorie des expansions verticales (11,5 pour cent reposent sur l'augmentation du montant des prestations, 11,3 pour cent sur l'ajout de nouvelles composantes et 0,5 sur une combinaison de ces deux méthodes).

Dans les pays en développement, l'assistance sociale a principalement pris la forme de transferts d'urgence (transferts monétaires et en nature). Les mesures consistant à subventionner les denrées alimentaires, les services publics, le logement et l'énergie se sont elles aussi

avérées populaires, notamment en Afrique subsaharienne, mais beaucoup moins en Amérique latine et dans les Caraïbes (ALC). À l'inverse, de nombreuses mesures consistant à étendre des programmes d'alimentation scolaire ont été identifiées en ALC⁷, mais beaucoup moins en Asie du Sud (AS), en Asie de l'Est et du Pacifique (AEP), en Afrique subsaharienne (ASS) et dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA). Pendant la crise, de nombreux programmes ont également revu leur ciblage des plus pauvres pour l'étendre au « maillon manquant » : les travailleurs de l'économie informelle, auparavant exclus de la protection sociale (voir les articles du présent numéro sur le Maroc, le Brésil, la Colombie et le Chili), mais désormais inclus dans 76 des 384 programmes pour lesquels des informations étaient disponibles.

Les mesures d'assurance sociale ont majoritairement consisté à créer ou à modifier des programmes d'assurance chômage et de pensions contributives. Trente-et-un pays ont en effet adopté des mesures d'assurance chômage pour aider les travailleurs ayant perdu leur emploi : quatorze d'entre eux ont instauré de nouvelles allocations de chômage temporaires et les dix-sept autres ont adapté des programmes existants en levant certaines de leurs conditions (comme la période de cotisation minimum) ou en prolongeant la durée et/ou en augmentant le montant de leurs prestations. Certains programmes de pensions contributives ont par ailleurs permis à leurs bénéficiaires de retirer une partie des fonds cotisés ou de percevoir des prestations anticipées. Parmi les autres mesures d'assurance sociale figurent également l'expansion ou la modification de la couverture des services d'assurance maladie (notamment en AEP et en ALC) ou l'ajustement des règles de congé maladie (notamment dans la région MENA). Enfin, la plupart des mesures d'expansion horizontale ciblent exclusivement les travailleurs de l'économie formelle (69,8 pour cent).

FIGURE 1 : couverture et montant des prestations de différents programmes de transferts monétaires



Notes : Dans le cas des prestations dont le montant dépend du nombre de membres au sein du ménage, la figure indique le montant plafond ; dans le cas des prestations versées individuellement aux membres admissibles, sans aucun plafond par ménage, la figure indique le montant accordé à un ménage de taille moyenne. Les chiffres inscrits entre crochets renvoient au nombre de prestations versées, lorsque cette information est disponible ; dans certains pays, ils ne sont fondés que sur des annonces. Les dépenses et les revenus des ménages ont été estimés à partir des dernières données disponibles, corrigées de l'inflation.

Source : Figure élaborée par les auteurs au vu des ripostes de protection sociale cartographiées jusqu'au mois de février 2021.

En matière de marché du travail, différents pays ont pris des mesures visant à dissuader les licenciements et à aider les travailleurs indépendants ou les propriétaires de micro et petites entreprises. Des subventions salariales ont également été adoptées pour compenser la réduction du temps de travail et la suspension ou la résiliation des contrats. En Jordanie, des entreprises qui ne figuraient pas dans le système de sécurité sociale ont même pu s'inscrire au programme de compensations

salariales et, ce faisant, entrer dans l'économie formelle. Toutes les régions (mais seulement deux pays d'ASS) ont adopté des mesures consistant à réduire ou reporter les cotisations des employés et des employeurs à la sécurité sociale. Moins fréquentes, les mesures destinées aux travailleurs indépendants ont elles aussi consisté à réduire ou reporter leurs cotisations à la sécurité sociale (comme dans la région MENA ou en ALC), mais également à leur accorder des prêts à taux bonifiés (comme en AS et en ASS).

Méthodes novatrices d'identification, d'inscription et de paiement des bénéficiaires

La plupart des pays ont eu le plus grand mal à concilier l'imposition d'un protocole sanitaire à l'expansion rapide de leur système de protection sociale (y compris des méthodes d'identification, d'inscription et de paiement des bénéficiaires). L'identification des bénéficiaires potentiels est principalement passée par la création de portails d'inscription en ligne, suivie par l'utilisation de bases de données fiscales

ou de registres sociaux existants (voir les articles consacrés à l'Indonésie et au Cambodge).

Le programme d'urgence togolais *Novissi* a accéléré sa mise en œuvre en ouvrant son inscription à toute la population via une plateforme mobile USSD et en recoupant leurs données avec celles des listes électorales pour vérifier leur éligibilité ; cinq jours seulement après l'annonce de ce programme, ses bénéficiaires ont ainsi reçu une aide sur leur portefeuille mobile.⁸ Au Chili, le programme *Bono de Emergencia* s'est quant à lui servi du registre social pour identifier de nouveaux bénéficiaires et leur fournir une aide en seulement deux semaines (voir l'article consacré au Chili). Enfin, le programme marocain d'aide d'urgence aux travailleurs informels a utilisé la base de données du RAMED (Régime d'Assistance Médicale) et créé un portail d'inscription en ligne pour identifier ses bénéficiaires parmi les bénéficiaires et non-bénéficiaires du RAMED ; trois jours seulement après sa création, ce programme a ainsi versé une première prestation aux bénéficiaires du RAMED, dont il avait préalablement vérifié l'identité par SMS.

Couverture et adéquation des ripostes

La figure 1 porte sur les cinq plus vastes programmes de transferts monétaires de chaque région pour lesquelles des données étaient disponibles. Elle en représente l'adéquation (prestations exprimées en pourcentage des revenus ou des dépenses des ménages) et la couverture (nombre de bénéficiaires par rapport à la population totale).

Certains programmes couvrent de nombreux bénéficiaires, mais ne leur accordent qu'une aide ponctuelle : la fréquence des prestations mérite donc une attention particulière (le chiffre entre crochets indique le nombre). C'est notamment le cas du programme pakistanais *Ehsaas Emergency Cash*, qui n'a fourni qu'une aide forfaitaire de quatre mois (voir l'article consacré au Pakistan). Adoptée par la plupart des programmes, cette période de référence de quatre mois semble correspondre à la durée pendant laquelle devaient être maintenues les mesures de confinement pour réduire le nombre de cas et éviter

l'effondrement des systèmes de santé. Lorsqu'il est apparu que la pandémie se prolongerait, certains programmes ont toutefois revu leur durée à la hausse, en réduisant éventuellement leur nombre de bénéficiaires et/ou le montant de leurs prestations (par ex. : Brésil, Chili, Colombie et Thaïlande).

La couverture des transferts monétaires est plus élevée en ALC et en AEP, tandis que leur adéquation y est généralement plus faible, inférieure pour la plupart des programmes à 20 pour cent de la moyenne nationale des revenus ou des dépenses des ménages.

Conclusion

Les effets de la pandémie de COVID-19 devraient continuer de se faire ressentir sur la santé et le bien-être des populations pendant les années à venir. Si les campagnes de vaccination lancées dans plus de quarante pays en janvier 2021 ont allumé une lueur d'espoir, la capacité à reconstruire en mieux après la crise dépendra néanmoins des politiques adoptées pour endiguer la progression de la pauvreté et de la vulnérabilité.

L'année 2020 a marqué un bond en avant pour la protection sociale : la plupart des pays du Sud y ont instauré (souvent pour la première fois) des transferts monétaires d'urgence destinés au « maillon manquant » évoqué plus haut, mobilisé des ressources en un temps record et développé des solutions technologiques novatrices (par ex. : portefeuilles électroniques ou inscription en ligne aux programmes). Pour qu'une telle progression puisse jeter les bases d'une plus vaste couverture et de systèmes plus réactifs aux chocs, il conviendra toutefois de réinjecter dans les systèmes de protection sociale existants les enseignements tirés des ripostes à la COVID-19 (par ex. : l'utilisation des bases de données et registres existants aux fins des interventions d'urgence).

Dans un contexte où la crise fait peser un poids supplémentaire sur les finances publiques et où les programmes (nouveaux comme anciens) ne pourront être maintenus qu'en pérennisant leur budget, il conviendra d'entamer avec l'appui de la communauté internationale des discussions sur une fiscalité plus

progressive et, le cas échéant, sur un allègement de la dette. Pour terminer sur une note plus positive, cette crise a incontestablement souligné l'importance de garantir une protection sociale à tous ceux qui en ont besoin. ●

1. Les auteurs tiennent à remercier les chercheurs et partenaires de l'IPC-IG
2. Centre international de politiques pour la croissance inclusive (IPC-IG).
3. Institut de recherche économique appliquée (Ipea) et IPC-IG.
4. La cartographie des programmes de protection sociale a été réalisée par des chercheurs et partenaires de l'IPC-IG et financée par le bureau national du PNUD au Brésil et la GIZ. Il couvre des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, d'Afrique subsaharienne et d'Asie de l'Est et du Pacifique. Outre les mesures de ripostes à la COVID-19, cette cartographie indique leur niveau de couverture, le montant de leurs prestations, les groupes ciblés, leurs méthodes d'inscription et de mise en œuvre, leurs cadres juridiques, etc. Les indicateurs ont été élaborés par l'équipe de l'IPC-IG, Valentina Barca et Rodolfo Beazley (voir également le deuxième webinaire consacré aux ripostes de la protection sociale à la COVID-19 sur la plateforme socialprotection.org : <<https://clck.ru/TLqHn>>). La cartographie repose sur des informations disponibles dans différentes langues et dans d'autres cartographies : *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures* (<<https://clck.ru/TLqfx>>), les Réponses politiques nationales (<<https://clck.ru/UvzNC>>) et l'Observatoire de protection sociale (<<https://clck.ru/UvzPq>>) de l'OIT, ainsi que la base de données de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) sur les mesures de la sécurité sociale contre le coronavirus (<<https://clck.ru/UvzSC>>).
5. Voir : <<https://clck.ru/TLqeb>>.
6. Certaines mesures n'ont pas été étendues, mais adaptées en modifiant par exemple leur mise en œuvre ou en levant leurs conditions. Le présent article n'a pas tenu compte des mesures dont seule la mise en œuvre a été modifiée.
7. Avec la perturbation des activités scolaires, au moins 21 pays les ont transformés en rations à emporter à la maison, en transferts monétaires ou en prestations mixtes destinées à lutter contre l'insécurité alimentaire des étudiants et de leur famille. Pour plus d'informations, voir aussi Rubio, M., G. Escaroz, A. Machado, N. Palomo, et L. Sato. 2020. *Social Protection and Response to Covid-19 in Latin America and the Caribbean. 2nd Edition: Social Assistance*. City of Knowledge: Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). <<https://is.gd/glj9S>>.
8. La mise en place de ce programme a été annoncée le 8 avril 2021 et des sources indiquent que des prestations auraient déjà été versées le 14 avril. Voir *Togo First*. 2020. « *Social safety is key in the fight against Coronavirus, Faure Gnassingbé affirms.* » Site internet de *Togo First*, 14 avril 2021. <<https://clck.ru/TLqjA>>.

Comment les enseignements tirés des ripostes à la COVID-19 influenceront-ils les politiques de protection sociale et leur mise en œuvre ?

Rodolfo Beazley,¹ Valentina Barca¹
et Martina Berghaller²

Introduction

Sollicitée dans un nombre inédit de pays, notamment à revenu élevé et intermédiaire (Gentilini, Almenfi et Orton 2020), le secteur de la protection sociale s'est trouvé confronté à l'immense défi de protéger les populations contre une crise unique, caractérisée par des dimensions mondiales, une propagation rapide et de vastes répercussions sociales, face à laquelle la plupart des pays n'avaient guère d'expérience sur laquelle fonder leur riposte. Alors que la pandémie a progressé à pas de géant, notre compréhension de ses effets, de sa durée et de sa gravité n'a au contraire avancé qu'à tout petits pas.

Il ne fait aucun doute, en revanche, que les futurs programmes et politiques de protection sociale devraient tirer les enseignements de cette expérience unique. Sans prétendre anticiper l'impact de la pandémie de COVID-19 sur le secteur à moyen/long terme, le présent article expose des enjeux stratégiques et des innovations qui promettent d'orienter les débats et de transformer la mise en œuvre de la protection sociale. Son élaboration repose largement sur les présentations et discussions animées en octobre 2020 par l'e-conférence mondiale³ de socialprotection.org, sur les nombreuses publications et manifestations proposées en 2020 et sur les données et ressources générées par l'équipe de SPACE (*Social Protection Approaches to COVID-19 – Expert advice helpline*).⁴

Tirer des enseignements au niveau stratégique

Au lendemain d'une crise qui a placé la protection sociale au cœur des ripostes

à la pandémie de COVID-19, on peut s'attendre à ce que les sociétés continuent d'exiger des systèmes de protection sociale de plus en plus solides et inclusifs. La crise a révélé des failles communes aux différents systèmes de protection sociale, malgré leur grande diversité nationale et régionale, mais a également inspiré des solutions pour y remédier.

Inclure le « chaînon manquant » et les populations vulnérables

L'impact de la COVID-19 et des mesures de confinement prises dans de nombreux pays s'est avéré particulièrement dévastateur pour les travailleurs de l'économie informelle, qui représentent plus de 60 pour cent de la main d'œuvre mondiale, mais sont souvent exclus de l'assistance sociale (réservée aux plus pauvres) comme de l'assurance sociale (généralement réservée aux travailleurs de l'économie formelle).

Face à la difficulté de rapidement atteindre ces travailleurs informels et leur famille pour leur fournir une protection sociale efficace, de nombreux pays ont allié volonté politique et créativité. La reconnaissance croissante de ces « travailleurs essentiels » (dont dépendent des activités comme la production et la distribution alimentaires, la prestation de soins informels et le ramassage des ordures) a favorisé leur inclusion dans les systèmes de protection sociale à moyen terme, en poussant notamment à jeter des passerelles durables entre l'assistance sociale, l'assurance sociale et d'autres mesures d'appui aux moyens de subsistance.⁵

Des problèmes similaires se sont posés pour d'autres populations vulnérables, comme les réfugiés et les migrants, durement frappés par la crise

et rarement couverts par la protection sociale. La crise de la COVID-19 a démontré l'urgence d'élaborer des stratégies permettant d'intégrer ces populations dans les systèmes nationaux de protection sociale (et d'inscrire ces stratégies dans la loi), ou d'imaginer des stratégies alternatives permettant d'en assurer la couverture.

Dépasser le « biais » rural de la protection sociale

Dans de nombreux pays à revenu faible et intermédiaire, les programmes de transferts monétaires ont été conçus pour protéger les populations rurales. La pandémie a fait apparaître le besoin d'étendre leur couverture urbaine (sans pour autant réduire leur couverture rurale) et d'ajuster en conséquence leurs mécanismes de mise en œuvre et leurs éléments de conception, comme leurs critères d'éligibilité (population plus mobile, coûts d'opportunité plus élevés, moindre dépendance aux structures communautaires, plus grande pénétration de la téléphonie mobile et de l'Internet, prestation de services compliquée par l'informalité, plus forte criminalité, un accès limité aux services publics, etc.).

Favoriser une approche systémique

La crise a également fait apparaître la persistance de problèmes fondamentaux. De nombreux systèmes se caractérisent en effet par leur fragmentation et leur incapacité à constituer un socle de protection sociale.⁶ Il est en outre fréquent qu'ils reposent en théorie sur les droits de la personne, mais excluent en pratique de vastes pans de la société et ne permettent pas de répondre aux besoins qui ont pourtant motivé leur création. Il arrive également de voir se développer des systèmes à deux vitesses qui accordent des droits et

des traitements très inégaux en fonction de leur source de financement (systèmes contributifs ou non contributifs) et du type de travailleurs auxquels ils bénéficient (économie formelle ou informelle). Pour transformer la crise de la COVID-19 en une occasion d'investir dans des systèmes plus complets, cohérents et universels, comme l'ont suggéré différents spécialistes, il conviendrait de passer de « programmes » individuels et ciblés à des « systèmes » composés de programmes d'assistance sociale et d'assurance sociale, et de s'éloigner du concept de « prestations » pour se rapprocher de celui de « droits ». D'ailleurs, la communauté internationale envisage de plus en plus sérieusement de fournir un « revenu de base universel » conçu comme un transfert monétaire distribué à tous et sans condition (le Programme des Nations Unies pour le développement a par exemple proposé un revenu de base temporaire),⁷ bien qu'aucun pays n'ait encore véritablement sauté le pas (Gentilini et al. 2020).

Renforcer la coordination entre les secteurs, les acteurs et les niveaux de gouvernement

Dans certains pays, la riposte à la pandémie a reposé sur la collaboration ou la coordination du secteur national de la protection sociale et d'autres secteurs nationaux, comme l'action humanitaire, mais aussi d'acteurs locaux comme la société civile, le secteur privé ou les communautés.^{8,9} La pandémie semble avoir encouragé cette tendance à la collaboration, qui pourrait consolider des partenariats autour d'objectifs communs (SPACE 2020).

Assurer un financement accru et prévisible

Les lacunes de couverture révélées par la crise s'expliquent largement par d'importants déficits de financement. Pour financer leurs mesures de protection sociale temporaires, les pays ont dû mobiliser des ressources considérables en recourant à différentes stratégies : réaffectations budgétaires, recours à la dette publique et au déficit national, utilisation des réserves et des fonds d'urgence de l'État, mais aussi de sources de financement externes (par ex. : prêts ou dons des institutions financières internationales, qui ont

largement contribué à maintenir la stabilité financière des pays), etc. (Almenfi et al. 2020).

Pour renforcer la résilience et la réactivité des systèmes à de futurs chocs, la conception des mesures de protection sociale devrait s'inspirer de ces stratégies de financement. La crise a notamment fait apparaître la possibilité de jeter des passerelles entre la protection sociale et les mécanismes de financement des risques de catastrophes pour mobiliser des fonds supplémentaires et rapidement les décaisser en cas de besoin (Poole et al. 2020).

Les ressources financières constituent toutefois une condition nécessaire, mais pas suffisante, à une assistance rapide et efficace : pour distribuer leurs prestations, les systèmes de protection sociale doivent également disposer de mécanismes de mise en œuvre efficaces.

Tirer des enseignements au niveau opérationnel

L'ampleur et la vitesse de la pandémie, auxquelles se sont ajoutées les mesures de distanciation sociale (confinement, fermeture des écoles, etc.), ont sérieusement entravé la rapidité et l'efficacité des programmes de protection sociale ordinaires, et même des mesures expressément conçues pour répondre à la crise.

Pour relever ce défi, de nombreux pays ont repoussé les limites de la prestation de services. Certains d'entre eux ont même accéléré la marche « normale » du progrès (*leapfrogging*) en développant des innovations et de nouvelles méthodes qui devraient influencer la mise en œuvre de la protection sociale à plus long terme. Les paragraphes suivants présentent les principales innovations identifiées.

Recourir aux systèmes de données et d'information existants

Le besoin d'agir rapidement et à grande échelle a poussé un nombre inédit de pays à puiser dans leurs bases de données existantes pour apporter un soutien supplémentaire aux bénéficiaires existants et y inclure/compléter les informations relatives à de nouveaux bénéficiaires (susceptibles d'être affectés

“ Récemment préconisée pour répondre aux crises, la protection sociale a néanmoins pour mission principale d'apporter une aide aux personnes dans le besoin, quelle que soit l'origine d'un tel besoin.

par la crise et de se trouver dans le besoin). Si ce type d'expériences étaient rares avant la pandémie (Barca et Beazley 2019), de nombreuses ripostes à la COVID-19 se sont en effet fondées sur des registres de bénéficiaires, des registres sociaux et d'autres sources d'information comme l'état civil, les organisations de travailleurs informels ou d'agriculteurs, l'administration fiscale, l'assurance sociale, les prestataires de services d'argent mobile, etc. (Barca et Beazley 2020; Gelb et Mukherjee 2020; Banque mondiale 2020).¹⁰ Ces systèmes d'identification ont posé les fondations des ripostes de protection sociale en leur permettant de déterminer à qui ils devraient ou non bénéficier.

En favorisant l'échange de données au sein de la protection sociale et entre les secteurs, la crise a démontré l'utilité de recourir à des données préexistantes pour répondre rapidement à des chocs de grande ampleur. Elle a également souligné l'importance de disposer de protocoles et de mécanismes de partage des données (encadrés par une législation adéquate en matière de données), mais également de données complètes, actualisées et adaptées pour répondre aux chocs covariables (Barca et Beazley 2019).

Cette expérience orientera probablement les futurs investissements dans les systèmes d'information de la protection sociale. On observe d'ores et déjà un intérêt croissant pour l'interopérabilité

et l'intégration des systèmes d'information, mais aussi pour la mise au point de mécanismes permettant de continuellement actualiser les données. Il s'agira donc d'exploiter cet intérêt en s'assurant qu'il contribue effectivement à atteindre l'objectif recherché (inclure les personnes dans le besoin et renforcer la cohérence des politiques au sein du secteur et entre les secteurs), sans pour autant exacerber les risques (Chirchir et Barca 2019).

Développer des mécanismes novateurs d'identification et d'inscription

De nombreux pays ont innové pour réussir à inscrire de nouveaux bénéficiaires tout en respectant les mesures de distanciation sociale. Ils ont pour ce faire collaboré avec les bureaux des administrations locales et eu recours à des plateformes en ligne, des lignes d'assistance téléphonique et des technologies USSD. Pour vérifier l'éligibilité de ces nouveaux bénéficiaires, ils ont souvent complété les données ainsi recueillies par la consultation de registres existants (Barca et Beazley 2020).

Contrairement aux méthodes traditionnelles, qui s'avèrent généralement très laborieuses et coûteuses (notamment lorsqu'elles ciblent la pauvreté), ces méthodes novatrices ont été conjuguées à une simplification des critères d'éligibilité et au principe « aider d'abord, vérifier ensuite » pour inscrire des millions de

bénéficiaires potentiels en l'espace de quelques jours seulement.

Bien qu'elles aient rencontré de nombreuses difficultés et que leur capacité à atteindre les populations visées (notamment les plus vulnérables) reste encore à évaluer, ces méthodes novatrices devraient influencer les futurs processus d'identification et d'inscription des bénéficiaires dans de nombreux pays, comme c'est déjà le cas en Afrique du Sud et au Pérou. Le défi consistera à développer les capacités requises pour poursuivre ces efforts et s'orienter vers des méthodes d'inscription sur demande (Barca et Hebbbar 2020).

Développer des mécanismes de paiement souples et rapides

Les restrictions de déplacement et les mesures de distanciation sociale ont considérablement entravé la distribution des prestations pendant la pandémie de COVID-19, favorisant ainsi l'innovation, notamment dans le domaine des transferts monétaires.¹¹ Si la dématérialisation est antérieure à la pandémie, celle-ci a pour sa part favorisé l'assouplissement des conditions exigées pour ouvrir un compte bancaire/mobile à distance ou effectuer des transactions sans carte.

Les innovations observées en matière de versement des prestations devraient avoir des effets à long terme, car elles ont permis à de vastes populations d'ouvrir un compte bancaire/mobile et de recevoir des paiements directement effectués par le gouvernement. Dans de nombreux pays, la distribution des prestations de protection sociale devrait par ailleurs se transformer sous l'effet des nouveaux modes de paiement, des partenariats public-privé et des registres contenant les coordonnées bancaires des bénéficiaires.¹²

Conclusion

Les ripostes à la pandémie ont démontré l'importance de fournir une protection sociale en temps de crise, mais également fait ressortir ses lacunes et problèmes fondamentaux. Dans un avenir proche, l'élan créé par ces ripostes pourrait toutefois contribuer à renforcer le rôle de la protection sociale dans la promotion de l'inclusion économique, de la résilience, de la justice sociale, etc.



Photo : OIT. Travailleuse percevant son aide d'urgence, Day Cotabato, Philippines, 2020 <<https://is.gd/LNU8I4>>.



Photo : UNICEF Éthiopie/Tewodros Tadesse. Enfant jouant avec sa mère, Éthiopie, 2020
<<https://bit.ly/2Rp1Z5k>>.

Confrontée à un défi inédit, la protection sociale a été amenée à innover, notamment dans des pays dotés de systèmes plus solides. Bon nombre de ces innovations devraient avoir des effets durables sur le secteur.

Si la pandémie a éveillé un intérêt accru pour la protection sociale et entraîné une hausse des dépenses dans ses programmes, il convient néanmoins de considérer le revers de la médaille : les restrictions budgétaires (et les pressions en faveur d'un retour à l'austérité) devraient bientôt en menacer la pérennité. Alors que la protection sociale s'avère plus nécessaire que jamais (on observe déjà une exacerbation des besoins et un creusement des inégalités), d'épineuses décisions politiques s'imposeront donc.

Enfin, si la protection sociale est récemment apparue comme un outil efficace de riposte aux chocs (covariables à grande échelle), sa mission fondamentale n'en consiste pas moins à répondre aux besoins des populations, quelle qu'en soit l'origine (choc individuel, choc à grande échelle, stade de la vie ou condition chronique). ●

Almenfi, M., M. Breton, P. Dale, U. Gentilini, A. Pick, et D. Richardson. 2020. « Where is the money coming from? Ten stylized facts on the financing social protection responses to COVID-19. » *Social Protection & Jobs, Policy & Technical Note*, No. 23. Washington, DC: Banque mondiale. <<https://bit.ly/3rc2dKe>>. Consulté le 2 mars 2021.

Barca, V., et R. Beazley. 2019. *Building on Government Systems for Shock Preparedness and*

Response: the role of social assistance data and information systems. Canberra: ministères des Affaires étrangères et du Commerce. <<https://www.dfat.gov.au/about-us/publications/Pages/building-government-systems-for-shock-preparedness-and-response-the-role-of-social-assistance-data-and-information-systems>>. Consulté le 22 janvier 2021.

Barca, V., et R. Beazley. 2020. « Building on existing data, information systems and registration capacity to scale up social protection for COVID-19 response. » Blog de socialProtection.org, 1er juin. <<https://socialprotection.org/discover/blog/building-existing-data-information-systems-and-registration-capacity-scale-social>>. Consulté le 22 janvier 2021.

Barca, V., et M. Hebbbar. 2020. *On-demand and up-to-date? Dynamic inclusion and data updating for social assistance*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. <https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/GIZ_DataUpdatingForSocialAssistance_3.pdf>. Consulté le 22 janvier 2021.

Chirchir, R., et V. Barca. 2020. « Building an integrated and digital social protection information system. » *Technical Paper*. Londres : ministère britannique du Développement international et Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, au nom du ministère allemand de la Coopération économique et du Développement. <<https://www.giz.de/de/downloads/giz2019-en-integrated-digital-social-protection-information-system.pdf>>. Consulté le 22 janvier 2021.

Gelb, A., et A. Mukherjee. 2020. « Digital Technology in Social Assistance Transfers for COVID-19 Relief: Lessons from Selected Cases. » *CGD Policy Paper*, No. 181. Washington, DC: Center for Global Development. <<https://www.cgdev.org/sites/default/files/digital-technology-social-assistance-transfers-covid-19-relief-lessons-selected-cases.pdf>>. Consulté le 22 janvier 2021.

Gentilini, U., M. Almenfi, et I. Orton. 2020. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. Living paper version 10, 22 May. Washington, DC: World Bank. <<https://socialprotection.org/discover/publications/social-protection-and-jobs-responses-covid-19-real-time-review-country>>. Consulté le 2 mars 2021.

Gentilini, U., M. Grosh, J. Rigolini, et R. Yemtsov. 2020. *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. Washington, DC: Banque mondiale. <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>>. Consulté le 22 janvier 2021.

Poole, L., D. Clarke, et S. Swithern. 2020. *The Future of Crisis Financing: A Call to Action*. Londres: <<https://bit.ly/3be9fZv>>. Consulté le 2 mars 2021.

Banque mondiale. 2020. *Scaling up social assistance payments as part of the COVID-19 pandemic response*. Washington, DC: Banque mondiale. <<http://pubdocs.worldbank.org/en/655201595885830480/WB-G2Px-Scaling-up-Social-Assistance-Payments-as-Part-of-the-Covid-19-Pandemic-Response.pdf>>. Consulté le 22 janvier 2021.

1. *Social Protection Approaches to COVID-19: Expert Advice* (SPACE).
2. Consultant indépendant.
3. Voir : <<https://socialprotection.org/e-conference-turning-covid-19-crisis-opportunity-whats-next-social-protection>>.
4. Voir : <<https://socialprotection.org/connect/stakeholders/social-protection-approaches-covid-19-expert-advice-helpline-space>>.
5. Pour consulter une note de SPACE indiquant des options permettant de fournir des services de protection sociale à des travailleurs informels, voir <<https://socialprotection.org/discover/publications/space-informal-workers-and-social-protection>>. Pour la Clinique 7 de socialprotection.org, voir : <https://docs.google.com/document/d/1R0o5JNTb20Ba6EZvQ9sOb5e_6Wd7XBIFhwSFFCwqe4/edit#heading=h.kcfup5ybpxy>.
6. Voir la recommandation (n° 202) de l'OIT sur les socles de protection sociale : <<https://clck.ru/V2UQh>>.
7. Voir : <https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2020/Temporary_Basic_Income_to_protect_the_worlds_poorest_people_slow_COVID19.html>.
8. Pour consulter une note de SPACE sur l'intégration de la localisation dans la riposte à la COVID-19, voir : <<https://socialprotection.org/discover/publications/programming-guidance-embedding-localisation-response-covid-19>>.
9. Pour consulter une note de SPACE indiquant des options permettant de déployer une riposte à la COVID-19 en jetant des passerelles entre l'action humanitaire et la protection sociale, voir : <<https://clck.ru/TDLnG>>.
10. Pour consulter une note de SPACE sur l'expansion rapide du nombre de bénéficiaires de la protection sociale, voir : <<https://socialprotection.org/discover/publications/space-guidance-note-rapid-expansion-social-protection-caseloads>>.

La crise de la COVID-19 : recul ou tournant ?

Shahra Razavi¹

La crise sanitaire provoquée par la pandémie de COVID-19 s'est rapidement muée en une crise socio-économique que les pays s'efforcent encore de juguler. Beaucoup s'accordent à penser qu'elle a d'une part révélé les inégalités structurelles qui pèsent sur nos sociétés (qu'elles soient fondées sur la classe sociale, le genre, la race ou le statut migratoire), et d'autre part les profondes lacunes qu'il reste à combler dans nos systèmes de protection sociale.

Si une minorité jouissant de la sécurité de l'emploi, d'une assurance maladie adéquate et d'une épargne suffisante a pu s'en sortir indemne, une majorité encore privée de protection sociale s'est au contraire retrouvée particulièrement vulnérable à la pauvreté (61,2 pour cent de la main-d'œuvre mondiale, soit 2 milliards de travailleurs dont 1,6 milliard ont vu leur activité et/ou leur secteur durement frappé par la crise) (OIT 2020d ; 2020c). Cette vaste population est en effet passée à travers les mailles du filet, ne bénéficiant ni de la sécurité sociale contributive ni des transferts monétaires ciblant la pauvreté.

Les « filets sociaux » se sont ainsi révélés inopérants face à la généralisation de la pauvreté dans certains pays et face aux chocs systémiques dont la mondialisation ne cesse d'accroître la fréquence (Kidd et Athias 2019 ; Mkandawire 2005), car cette crise a non seulement touché les populations pauvres ciblées par ces programmes, mais aussi celles qui s'en sortaient relativement bien. De nombreux gouvernements ont donc cherché à atteindre les travailleurs de l'économie informelle pour les prémunir contre ces perturbations socio-économiques. Pour ce faire, le Vietnam a par exemple versé des transferts monétaires aux travailleurs n'ayant pas droit à l'assurance chômage bien qu'ils aient perdu leur emploi, tandis que le Costa Rica a créé une prestation d'urgence de trois mois destinée aux travailleurs salariés et indépendants (des économies formelle et informelle) ayant perdu leur activité, ainsi qu'un plus modeste

transfert destiné aux travailleurs ayant subi une réduction de leur temps de travail.

Le droit à la sécurité sociale est clairement consacré dans les normes et instruments internationaux en matière de droits fondamentaux et de sécurité sociale, indépendamment de l'existence et de la durée d'un éventuel contrat de travail.² Pourtant, les partisans de la déréglementation se contentent depuis longtemps de considérer l'informalité comme une réalité économique inévitable plutôt que d'œuvrer activement à la formalisation des travailleurs et à la création d'emplois décents (Packard et al. 2019). La déréglementation du marché du travail a favorisé des attaques idéologiques infondées contre l'utilité et l'efficacité de l'assurance sociale, tout en institutionnalisant des « filets sociaux » destinés à secourir les individus aux ressources insuffisantes pour subvenir à leurs propres besoins. La crise a montré (une fois de plus) les limites de ces politiques qui attendent le dernier moment pour venir en aide aux plus démunis, qu'il leur arrive même d'exclure par erreur. Espérons donc que la crise aura sensibilisé au besoin d'étendre la protection sociale aux millions de travailleurs de l'économie informelle, qui constituent le « maillon intermédiaire manquant » de nos économies (OIT 2020a ; 2020e).

Étendre la protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle

Les pays qui ont investi dans des programmes d'assurance sociale financés par l'impôt pour aider leurs habitants tout au long de leur vie récoltent manifestement de bien meilleurs résultats que les pays qui n'ont misé que sur des programmes ciblant la pauvreté (OIT 2020a). Ce constat souligne l'importance d'instaurer des systèmes contributifs couvrant tous les types de travailleurs plutôt que des mesures sapant leurs droits et leurs acquis (en les dispensant par exemple de cotiser), mais aussi de veiller à la qualité des emplois créés. De tels efforts doivent être déployés en vue de formaliser l'économie.

Très divers, les travailleurs de l'économie informelle peuvent être salariés (dans le secteur de l'agriculture ou des services

domestiques), indépendants (dans une autoentreprise urbaine ou une petite exploitation rurale), ou encore exercer de nouvelles formes de travail (pour des plateformes numériques de mise en relation des travailleurs et des clients, par exemple). Une assurance sociale financée par l'impôt serait à même de couvrir ces différentes populations, dont elle pourrait appuyer la mobilité et les transitions personnelles et professionnelles (OIT 2019a), à condition d'en reconnaître la grande diversité et de mener une action concertée.

Pour que les travailleurs indépendants puissent bénéficier d'une protection sociale contributive, il faudrait leur demander de couvrir à eux seuls l'intégralité des cotisations sociales généralement réparties entre les employeurs et les salariés (OIT 2019b). Plusieurs pays ont malgré tout adapté leur système de sécurité sociale pour en étendre la couverture aux travailleurs indépendants, en théorie comme en pratique. L'Argentine, le Brésil et l'Uruguay ont par exemple simplifié leur système de sécurité sociale en permettant aux travailleurs indépendants et aux micro-entreprises de verser un paiement forfaitaire unique au lieu d'impôts et de cotisations multiples. D'autres pays ont modifié leurs modalités de cotisation en espaçant la fréquence des versements (saisonniers et non plus mensuels), en abaissant le montant des sommes à payer ou en dispensant certains groupes plus modestes (grâce à des subventions publiques octroyées au titre de la solidarité nationale) (OIT 2019a).

Différents enseignements peuvent être tirés de ces adaptations. En premier lieu, l'ouverture de ces programmes à l'affiliation volontaire permet rarement d'en étendre significativement la couverture réelle ou de suffisamment partager les risques pour verser des prestations adéquates ; elle risque même de nuire à leur viabilité en favorisant une sélection qui pourrait leur être désavantageuse.³ En second lieu, les programmes exclusivement destinés



Photo : FMI Photo/Saiyna Bashir. Travailleur informel vendant des accessoires pour téléphone portables dans une rue de Saddar, Pakistan, 2021 <<https://is.gd/LNU8I4>>.

“ Le monde peut saisir l’occasion offerte par la crise de la COVID-19 pour bâtir de solides systèmes de protection sociale complets et universels, sans succomber au funeste appel de l’austérité, auquel certains pays ont déjà répondu.

aux travailleurs informels peuvent dissuader ces derniers d’entrer dans l’économie formelle, voire en inciter d’autres à rejoindre l’économie informelle. Mais le principal enseignement de cette crise réside peut-être dans la nécessité de créer une valeur ajoutée pour gagner la confiance de la population en répondant à ses besoins et en mobilisant fortement les organisations d’employeurs et de travailleurs (y compris informels).

Financer des investissements indispensables

Pour définir des systèmes de protection sociale complets et universels et faire en sorte que tous aient droit à la sécurité sociale, comme le préconisent la Convention n°102 et la Recommandation n°202 de l’OIT, les pays doivent disposer de ressources budgétaires. Or la crise de la COVID-19 n’a pas seulement révélé l’urgence d’investir dans des systèmes de protection sociale à la couverture et aux prestations insuffisantes : elle a clairement démontré que tous les pays ne sont pas égaux en termes de capacités budgétaires.

Près de 90 pour cent des ressources budgétaires mondiales mobilisées contre la COVID-19 ont en effet été déployées dans des pays avancés, dont elles représentent en moyenne 5 pour cent du produit intérieur brut (PIB). Cette part a été inférieure à 3 pour cent dans les pays à revenu faible et intermédiaire (OIT 2020b), dont beaucoup subissent déjà de fortes pressions budgétaires, comme le remboursement de leur dette

extérieure, dont les tranches prévues pour 2020 et 2021 dépassent les 1 000 milliards de dollars américains.

D’après les dernières estimations de l’OIT (Durán Valverde et al. 2020), les ressources nécessaires pour combler le déficit mondial de financement de la protection sociale ont augmenté d’environ 30 pour cent depuis le début de la crise. En 2020, en plus des ressources déjà mobilisées, les pays en développement et les pays à faible revenu (qui en constituent une sous-catégorie) auraient respectivement dû investir un montant supplémentaire équivalant à 3,8 et 16 pour cent de leur PIB moyen pour combler les lacunes de leur protection sociale en matière de couverture.

Ce besoin de ressources supplémentaires souligne l’urgence de diversifier les sources de financement, en veillant toutefois à pratiquer une fiscalité équitable (par ex. : imposition des plus aisés et proches du pouvoir politique, contrôle du prix des transferts sur les comptes des entreprises, etc.) (Moore et Prichard 2020).

Le budget national doit rester la principale source de financement des systèmes de protection sociale, bien que les pays à faible revenu doivent également pouvoir compter sur l’aide internationale, d’autant plus nécessaire que la conjoncture actuelle est marquée par la chute des prix des matières premières, des recettes d’exportation et des envois de fonds.

Au terme de la crise sanitaire, il s'avérera tout aussi essentiel que ces pays puissent maintenir leur niveau de dépenses sociales pour protéger leur population de la crise économique et sociale qui risque de se prolonger, mais aussi pour prévenir les risques associés à la progression de la pauvreté, du chômage et des inégalités. Plutôt que de préconiser une nouvelle cure d'austérité, déjà administrée dans de nombreux pays, il convient d'aligner de toute urgence les politiques des différents acteurs concernés (y compris des institutions financières) sur les principes consacrés par les normes et instruments internationaux en matière de droits fondamentaux et de sécurité sociale. Il importe tout particulièrement de revoir les politiques fiscales pour qu'elles permettent d'encourager et non de dissuader les investissements indispensables à l'édification de systèmes de protection sociale universelle.

Le monde se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins : il peut saisir l'occasion qui lui est offerte par la crise de la COVID-19 pour bâtir des systèmes de protection sociale solides, complets et universels, sans succomber comme certains pays au funeste appel de l'austérité, ou se laisser sombrer dans la crise et renoncer à anticiper de futurs chocs. ●

Durán Valverde, Fabio, José Pacheco-Jiménez, Taneem Muzaffar et Hazel Elizondo-Barboza. 2020. « Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID-19 and Beyond. » *Working Paper*. Genève : Bureau international du travail. <<https://bit.ly/2UnQmNt>>. Consulté le 2 mars 2021.

OIT. 2019a. « Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Policy Resource Package. » Organisation internationale du travail. <<https://www.social-protection.org/gimi/Course.action?id=3>>. Consulté le 19 janvier 2021.

OIT. 2019b. « Extending Social Security to Self-Employed Workers: Lessons from International Experience. » *Issue Brief*, No. 4/2019. <<https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=55726>>. Consulté le 19 janvier.

OIT. 2020a. *Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*. Focus sur la protection sociale, 14 septembre. Genève : Organisation internationale du travail. <<https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56833>>. Consulté le 19 janvier.

OIT. 2020b. *Déficits de financement de la protection sociale: estimations mondiales et stratégies à l'intention des pays en développement dans le contexte de la crise du COVID-19 et au-delà*. Focus sur la protection sociale, 17 septembre. Genève : Organisation internationale du travail. <<https://bit.ly/3gXRP4Y>>. Consulté le 19 janvier 2021.

OIT. 2020c. *Observatoire de l'OIT: le COVID-19 et le monde du travail. 6e édition*. Genève : Organisation internationale du travail. <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_755930/lang--fr/index.htm>. Consulté le 19 janvier.

OIT. 2020d. « La crise du COVID-19 et l'économie informelle: réponses immédiates et défis à relever. » *ILO Brief*, mai. Genève : Organisation internationale du travail. <https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/publications/WCMS_745440/lang--fr/index.htm>. Consulté le 19 janvier.

OIT. 2020e. *Les réponses de la protection sociale à la pandémie de COVID-19 dans les pays en développement: Renforcer la résilience grâce à la mise en place d'une protection sociale universelle*. Focus sur la protection sociale, mai. <https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_747844/lang--fr/index.htm>. Consulté le 19 janvier 2021.

Mkandawire, Thandika. 2005. « Targeting and Universalism in Poverty Reduction. » *SPD Working Paper*, No.23. Genève : United Nations Research Institute for Social Development. <[https://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument](https://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument)>. Consulté le 2 mars 2021.

Moore, Mick et Wilson Prichard. 2020. « How Can Governments of Low-Income Countries Create More Tax Revenue? » *In The Politics of Domestic Resource Mobilization for Social Development*, édité par Katja Hujo, 109-138. Londres : Palgrave.

Kidd, Stephen et Diloá Athias. 2019. « Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection. » *Working Paper*. Sidcup, Royaume-Uni : Development Pathways, et Uppsala, Suède : Église de Suède. <<https://www.developmentpathways.co.uk/publications/hit-and-miss-an-assessment-of-targeting-effectiveness-in-social-protection/>>. Consulté le 2 mars 2021.

Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David A. Robalino et Indhira Santos. 2019. « Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work? » *White Paper*. Washington, DC: Banque mondiale. <<https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotectionandjobs/publication/protecting-all-risk-sharing-for-a-diverse-and-diversifying-world-of-work>>. Consulté le 19 janvier 2021.

1. Directeur du département de la protection sociale de l'Organisation internationale du travail (OIT).
2. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (articles 22 et 25) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (articles 9 et 11) consacrent le droit à la sécurité sociale, y compris à l'assurance sociale. Les normes établies par l'Organisation internationale du travail, adoptées par les gouvernements, les travailleurs et les employeurs de ses 187 États membres, soulignent le besoin d'étendre la couverture de la protection sociale (notamment la recommandation n° 202 sur les socles de protection sociale de 2012 et la recommandation n° 204 sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle de 2015). Ces normes reconnaissent le droit fondamental à la sécurité sociale et attribuent aux États la responsabilité de garantir des prestations adéquates et la viabilité des systèmes de protection sociale.
3. Les personnes plus âgées et en moins bonne santé pourraient voir un plus grand intérêt à s'y affilier que les personnes plus jeunes et en meilleure santé.



Photo : Acácio Pinheiro/Agência Brasília. Une mère et son enfant pendant la pandémie de COVID-19, Brasília, Brésil, 2020 <<https://is.gd/2eaEG2>>.

Le principal enseignement de la pandémie de COVID-19 : se diriger vers une protection sociale universelle, évolutive et durable

Michal Rutkowski¹

Les ripostes nationales déployées contre la COVID-19 gravitent autour de programmes de protection sociale comme des transferts monétaires, dont la couverture a augmenté de plus de 200 pour cent et les montants ont doublé par rapport aux niveaux d'avant la crise (Gentilini et al. 2020).

Forts de ce succès, les systèmes de protection sociale doivent néanmoins poursuivre leur consolidation pour permettre aux populations d'affronter les crises à venir. Pour y parvenir, il leur faudra :

- atteindre une couverture universelle (Rutkowski 2018) et protéger tous les travailleurs, indépendamment de leur type d'activité (Banque mondiale 2019) ;
- devenir plus réactifs et résilients aux chocs et aux forces économiques, sociales et démographiques (Bowen et al. 2020) ;
- se doter d'un financement approprié et pérenne (Almenfi et al. 2020) pour répondre à un besoin de protection accru par la crise de la COVID-19.

Le présent article propose plusieurs réflexions à prendre en considération pour relever un tel défi.

Renforcer les systèmes de mise en œuvre pour se diriger vers une protection sociale plus complète

Face à la pandémie de COVID-19, les pays dotés d'efficaces systèmes de mise en œuvre (systèmes d'identification numérique, systèmes de paiement électronique et systèmes intégrés d'information) ont été en mesure d'étendre rapidement leurs programmes existants ou de créer de nouveaux programmes ciblant l'ensemble de leur population ou des groupes plus vulnérables (par ex. : femmes et filles,

pauvres, travailleurs informels, personnes âgées, personnes handicapées, travailleurs migrants, habitants de zones reculées et réfugiés). Des pays d'Asie de l'Est dotés de meilleures infrastructures de mise en œuvre, comme la Malaisie ou la Thaïlande, ont ainsi déployé des ripostes plus vastes et rapides que ceux d'autres pays dotés de systèmes plus limités (Mason et al. 2020).

Des pays du monde entier ont mis au point des innovations qui ont permis d'améliorer la mise en œuvre de la protection sociale (Lindert et al. 2020). En Inde, trois programmes ont ainsi été réunis au sein de l'initiative « trinité JAM » (*Jan Dhan-Aadhaar-Mobile*) pour verser des transferts monétaires aux plus démunis, démontrant d'ores et déjà le potentiel de l'innovation technologique ; ils consistent à généraliser l'ouverture de comptes bancaires de base (programme *Jan Dhan Yojana*), à utiliser des identifiants biométriques uniques (programme *Aadhaar*) et à distribuer des téléphones mobiles. On peut également citer l'exemple d'un nouveau système de pension pour les travailleurs indiens de l'économie informelle (*pinBox*), ou encore de programmes ghanéen (MTN Mobile), kényan (MBAD) et béninois (ARCH) qui exploitent le potentiel de l'inscription par défaut ou de l'auto-inscription pour étendre la couverture de l'assurance sociale.

Venir en aide aux travailleurs de l'économie informelle et au « chaînon intermédiaire manquant »

Dans les pays en développement, le marché du travail se compose à 80 pour cent de travailleurs informels, dont près de deux milliards ne sont affiliés à aucun système de protection sociale : ils ne cotisent pas à l'assurance sociale et ne sont pas éligibles à l'assistance sociale. C'est pourquoi ils ont été baptisés le « chaînon intermédiaire manquant » (Packard et al. 2019). En leur apportant un appui direct, on ne renonce pas à les faire entrer dans l'économie formelle : au contraire, on s'accommode des

contraintes de l'informalité pour y œuvrer progressivement, de bas en haut.

Les programmes de transferts monétaires existants peuvent en effet servir de base pour atteindre ces travailleurs et leur ouvrir des perspectives d'inclusion économique (Banque mondiale, 2021).

« Urbaniser » la protection sociale pour la rendre universelle

La crise a révélé la profonde vulnérabilité des villes, dont la densité de population devrait pourtant y favoriser la mise en œuvre de la protection sociale. Le milieu urbain pose en effet des défis inédits en matière d'information (rapide obsolescence des données), de passerelles institutionnelles (coopération locale avec les municipalités) et de milieu de travail (bidonvilles et établissements informels). Les ripostes à la COVID-19 ont fait émerger une nouvelle génération de filets sociaux urbains qui commencent à se développer dans des villes africaines comme Kinshasa, Monrovia et Antananarivo (Gentilini et al., 2021).

Au-delà des filets sociaux, il convient de mettre également l'assurance sociale à la portée des citoyens. Or les programmes actuels ne semblent guère en mesure de couvrir les travailleurs informels, puisqu'ils reposent sur les charges sociales versées par les travailleurs formels. Il convient donc de réformer l'assurance sociale pour y inclure des micro-programmes novateurs qui permettront d'en étendre la couverture, d'amener les travailleurs informels à épargner modestement et régulièrement, et de rendre plus abordable la cotisation à la retraite et à d'autres aides sociales.

Vers une couverture universelle : le rôle du revenu de base universel

Si l'on vise une protection sociale universelle, quels principes adopter pour en étendre la couverture ? Empruntée au secteur de la santé, la notion d'« universalisme progressif » pourrait permettre d'accorder la priorité aux plus pauvres et vulnérables, sans toutefois

exclure le reste de la population (Packard et al. 2019 ; Rutkowski 2018 ; Gentilini 2018).

Le versement d'un transfert monétaire non conditionnel à l'ensemble de la population, ou revenu de base universel (RBU), pourrait ouvrir la voie vers une telle universalité. Simple et tentant à premier abord, le RBU constitue en réalité une option complexe aux implications largement inconnues : son échelle systémique le distingue d'un simple projet et peut à ce titre influencer sur le marché du travail, en touchant à des questions comme l'assurance chômage, les indemnités de licenciement, la syndicalisation, les retraites contributives et le salaire minimum. Conçu pour régler certains problèmes dans le secteur de la protection sociale, le RBU risque donc d'en créer ailleurs. À l'heure actuelle, aucun programme de RBU n'a encore été mis en œuvre à l'échelle nationale ; les débats menés à ce sujet reposent donc pour la plupart sur des déductions et des opinions plutôt que sur des preuves tangibles ou des pratiques effectives. Il convient donc de reconnaître en toute objectivité la limite de nos connaissances actuelles en la matière (Gentilini et al. 2020).

Financer l'expansion de la couverture

La pandémie de COVID-19 pose de nouveaux dilemmes de financement : à travers le monde, elle a fait sombrer 115 millions de personnes supplémentaires dans la pauvreté et chuter les recettes nécessaires pour leur venir en aide. Parmi les ressources mobilisées contre la pandémie, qui sont actuellement deux fois plus élevées que celles mobilisées contre la grande récession de 2008-2009, les dépenses de protection sociale ont augmenté de plus de 20 pour cent en moyenne. On observe toutefois que les sources et financements dans lesquels puisent les pays varient considérablement en fonction de leur niveau de revenu, allant d'un niveau pratiquement nul dans les pays à faible revenu à 100 pour cent dans les pays à revenu élevé, en passant par 37 et 47 pour cent dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et supérieure, respectivement (Almenfi et al. 2020).

Dès lors, comment financer les futures expansions de la protection sociale ? Parmi les options qu'offre l'imposition, la lutte contre l'évasion et l'exonération de la taxe régressive sur la valeur ajoutée (TVA) pourrait générer des ressources

considérables. Le Vietnam pourrait ainsi augmenter ses recettes fiscales de 11 pour cent en adoptant un taux de TVA uniforme de 10 pour cent. D'autres recettes pourraient également être tirées des droits d'accise, notamment sur le tabac. En 2015, les pays d'Afrique subsaharienne n'ont en effet perçu qu'un montant équivalent à 1,4 pour cent de leur produit intérieur brut (PIB), soit moins de la moitié des droits d'accise perçus par l'Europe.

Autre option fiscale, les taxes sur le carbone s'avèrent de plus en plus populaires. On estime en effet que l'application de politiques nationales efficaces en matière de tarification du carbone pourrait générer des recettes supérieures à 6 pour cent du PIB en Chine, en Russie, en Iran et en Arabie saoudite. L'adoption de telles politiques pourrait s'accompagner d'une suppression des subventions énergétiques, dont le budget représente 333 milliards de dollars américains par an à travers le monde (Banque mondiale 2019) et dépasse souvent celui de l'assistance sociale.

Au Moyen-Orient et en Afrique de l'Est, par exemple, ces dépenses sont par exemple trois fois supérieures à celles de la protection sociale. Parmi les autres formes d'imposition envisageables figurent également l'impôt sur les biens immobiliers et l'impôt sur les sociétés, qui pourrait être rendu plus équitable en comblant les failles de l'actuel système fiscal international. Comme dans les programmes de protection sociale, le recours à la technologie peut faciliter l'inscription des contribuables et ainsi accroître le montant des cotisations à la sécurité sociale.

Si de puissantes ripostes ont été déployées face à la pandémie de COVID-19, aux échelles nationale comme internationale, il reste encore beaucoup à faire pour bâtir des systèmes de protection sociale universels, évolutifs, durables et adaptés à l'évolution du travail dans le monde de l'après COVID-19. Ensemble, nous serons toutefois en mesure d'élaborer d'ambitieux projets, de réaliser des investissements essentiels et de forger de vastes partenariats. ●

Almenfi, Mohamed, Melvin Breton, Pamela Dale, Ugo Gentilini, Alexander Pick et Dominic Richardson. 2020. « Where is the money coming from? Ten stylized fact on financing social protection responses to COVID-19. » *Social Protection and Jobs Policy and Technical Note*, No. 23. Washington, DC: Organisation pour la coopération économique et le développement,

Fonds des Nations Unies pour l'enfance et Banque mondiale. <<https://bit.ly/3rc2dKe>>. Consulté le 2 mars 2021.

Bowen, Thomas, Carlo del Ninno, Colin Andrews, Sarah Coll-Black, Ugo Gentilini, Kelly Johnson, Yasuhiro Kawasoe, Adea Kryeziu, Barry Maher et Asha Williams. 2020. *Adaptive Social Protection Building Resilience to Shocks*. Washington, DC: Banque mondiale. <<https://bit.ly/3qedrMS>>. Consulté le 2 mars 2021.

Demarco, Gustavo, Fiona Stewart et al. 2020. *Potential impact of the COVID-19 crisis on pensions and retirement income: Policy lessons from the Global Financial Crisis*. Washington, DC: Banque mondiale.

Gentilini, Ugo. 2018. "What Lessons for Social Protection from Universal Health Coverage?" Blog de la Banque mondiale *Let's Talk Development*, 22 août. <<https://bit.ly/308dSxy>>. Consulté le 2 mars 2021.

Gentilini, Ugo, Saksham Khosla, et Mohamed Almenfi. À paraître. *Cash in the City: Emerging Lessons from Implementing Cash Transfers in Urban Africa*. Washington, DC: Banque mondiale.

Gentilini, Ugo, Margaret Grosh, Jamele Rigolini et Ruslan Yemtsov (eds). 2020. *Exploring Universal Basic Income. A New Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices*. Washington, DC: Banque mondiale. <<https://bit.ly/2N0lvgv>>. Consulté le 2 mars 2021.

Lindert, Kathy, Tina George Karippacheril, Inés Rodriguez Caillava et Kenichi Nishikawa Chavez (eds). 2020. *Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems*. Washington, DC: Banque mondiale. <<https://bit.ly/2Ojal7r>>. Consulté le 2 mars 2021.

Mason, Andrew D., Maria Ana Lugo, Ugo Gentilini, Lydia Kim, Mohamed Almenfi et Ikuko Uochi. 2020. *COVID-19, Poverty, and Social Protection in East Asia and the Pacific. Background paper to the October 2020 EAP Economic Update*. Washington, DC: Banque mondiale.

Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino et Indhira Santos. 2019. *Protecting All. Risk-Sharing Policy for a Diverse and Diversifying World of Work*. Washington, DC: Banque mondiale. <<https://bit.ly/3b7geTS>>. Consulté le 2 mars 2021.

Rutkowski, Michal. 2018. « Reimagining Social Protection. » *Finance and Development* 55(4). <<https://bit.ly/305WxFz>>. Consulté le 2 mars 2021.

Banque mondiale. 2018. *The State of Social Safety Nets*. Washington, DC: Banque mondiale. <<https://bit.ly/3bShBVD>>. Consulté le 2 mars 2021.

Banque mondiale. 2019. *World Development Report 2019—The Changing Nature of Work*. Washington, DC: Banque mondiale <<https://bit.ly/3rajh3d>>. Consulté le 2 mars 2021.

Banque mondiale. 2021. *State of Economic Inclusion Report 2021: The Potential to Scale*. Washington, DC: Banque mondiale. <<https://bit.ly/3b5JE4F>>. Consulté le 2 mars 2021.

1. Directeur du Pôle d'expertise en protection sociale et travail de la Banque mondiale.

L'« aide d'urgence » brésilienne en réponse à une crise sans précédent

Nilza Yamasaki¹ et Fabiana Rodopoulos²

Depuis février 2020, le Brésil se trouve confronté au plus grand défi qu'il ait dû relever depuis une génération : la pandémie de COVID-19. La promulgation de la loi n° 13.979 du 6 février 2020³ marque le lancement de la riposte brésilienne à cette crise sans précédent. Prises pour enrayer la propagation du nouveau coronavirus SARS-CoV-2, les mesures d'isolement social ont particulièrement affecté les groupes les plus vulnérables et les travailleurs de l'économie informelle, dont la subsistance dépend du reste de la population et de sa capacité à circuler.

En février 2020, le gouvernement fédéral a déclaré un « état d'urgence sanitaire national ». En mars, le décret législatif n° 6 publié par le Parlement national a permis d'engager des dépenses publiques dépassant les limites budgétaires fixées pour l'année 2020. Une aide d'urgence (AU) a ensuite été instituée par la loi n° 13.982 du 2 avril 2020⁴ puis prolongée par la Mesure provisoire n° 1.000 du 2 septembre 2020 pour aider les plus démunis à surmonter la crise économique provoquée par la pandémie de COVID-19 en leur garantissant un revenu régulier.

Concevoir et mettre en œuvre l'AU

Pour dispenser cette AU, il a fallu : identifier et cibler les bénéficiaires, octroyer et verser les prestations, communiquer avec les bénéficiaires, assurer la gestion budgétaire et financière de l'AU et répondre aux demandes des bénéficiaires.

Trois groupes cibles ont été définis pour bénéficier de l'AU : 1) les membres de ménages bénéficiant du programme *Bolsa Família* (PBF),⁵ 2) les personnes déjà inscrites au Registre unique⁶ au 2 avril 2020, mais ne bénéficiant d'aucune prestation sociale comme celles du PBF, et 3) les travailleurs de l'économie informelle, les micro-

entrepreneurs, les travailleurs indépendants et les chômeurs ayant déposé leur demande en ligne et s'étant inscrits au « Registre unique complémentaire » décrit plus bas.

Pour être admissible à l'AU, il fallait avoir dix-huit ans révolus et vivre au sein d'un ménage dont le revenu mensuel par personne ne dépassait pas la moitié d'un salaire minimum (522,50 BRL, soit 103,53 USD)⁷ ou dont le revenu mensuel total ne dépassait pas trois salaires minimums (3 315 BRL, soit 620,08 USD). Son octroi n'a été conditionné ni à l'exercice d'un emploi formel ni à la perception de prestations d'assistance ou d'assurance sociale.

Les deux premiers groupes de bénéficiaires ont été automatiquement ciblés et crédités au moyen du Registre unique, qui contenait déjà des renseignements sur 28 millions de ménages, dont 22 millions percevaient un revenu mensuel par personne ne dépassant pas la moitié d'un salaire minimum. Les bénéficiaires du troisième groupe ont quant à eux déposé leur demande sur un site internet et une application mis à disposition cinq jours après la promulgation de la loi n° 13.982 par la banque publique *Caixa Econômica Federal* (CAIXA), qui a ainsi recueilli de nombreuses inscriptions en un temps réduit.

L'admissibilité des candidats a ensuite été vérifiée par l'entreprise publique Dataprev (*Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência*, Dataprev), qui administre la base de données des programmes sociaux brésiliens et relève du ministère de la Citoyenneté et de l'Action sociale. Les candidats dont la demande a été refusée ont pu solliciter un réexamen en corrigeant les données déjà transmises ou en fournissant de nouveaux documents attestant du changement de leur situation.

Pour vérifier l'admissibilité des candidats, Dataprev a recoupé les données du Registre unique et du Registre unique complémentaire avec celles de registres administratifs tenus par le gouvernement fédéral.

La loi prolongeant l'AU a introduit la réévaluation de l'admissibilité avant chaque nouveau transfert et l'application de nouveaux critères garantissant l'accès exclusif des plus pauvres (par exemple : présentation de la déclaration des revenus et des propriétés imposables au titre de l'année 2019). Dans certains cas exceptionnels, l'admissibilité des bénéficiaires a été réexaminée sur la demande d'organes internes et externes de contrôle.

Une fois les prestations accordées, CAIXA en a crédité le montant sur le compte en banque indiqué par le bénéficiaire ou sur un compte d'épargne électronique accessible via l'application CAIXA TEM. Leur versement a favorisé une inclusion financière massive, notamment parmi les bénéficiaires aux plus faibles revenus, entraînant l'ouverture d'environ 48,6 millions nouveaux comptes en banque. Entre décembre 2020 et mars 2021, les bénéficiaires du PBF ont par ailleurs commencé à recevoir leurs prestations sur un compte d'épargne électronique.

Fixer le montant de l'AU

L'AU a consisté en cinq transferts de 600 BRL (soit 112,23 USD) et porté une attention particulière aux femmes en accordant un montant double aux cheffes de familles monoparentales (1 200 BRL, soit 224,46 USD). Compte tenu du plafond fixé à trois transferts par ménage admissible, celles-ci ont pu toucher jusqu'à 1 800 BRL (soit 337,70 USD) d'aides mensuelles.

Aux cinq prestations initiales de l'AU se sont ajoutés jusqu'à quatre transferts supplémentaires, dont le

“ L'Aide d'urgence constitue le plus vaste programme de transferts monétaires de l'histoire du Brésil.



Photo: Paulo H. Carvalho/Agência Brasília. Aiguillage vers l'assistance sociale, Brasília, Brésil, 2020 <<https://bit.ly/3zrllYb>>

montant a été revu à la baisse (300 BRL, soit 56,11 USD) et le nombre a été limité à deux prestations par ménage (600 BRL, soit 112,23 USD) en raison de leur impact budgétaire élevé et d'un début de reprise économique. Le dernier transfert a été versé le 31 décembre 2020.

Les ménages bénéficiaires du PBF se sont également avérés admissibles à l'AU lorsque le montant de leurs prestations mensuelles (en moyenne de 190 BRL ou 35,54 USD) était inférieur à celui des prestations de l'AU. Pour ces ménages, les prestations de l'AU se sont substituées à celles du PBF, dont les conditions en matière d'éducation et de santé ont temporairement été levées.

Environ 95 pour cent des ménages bénéficiaires du PBF ont vu leurs prestations habituelles remplacées par les cinq premiers transferts de l'AU. Après la prolongation de l'AU, les prestations du PBF ont repris et été complétées par celles de l'AU, dont le montant a été fixé en calculant la différence entre ces deux prestations. Si les prestations du PBF s'élevaient plus élevées, elles étaient maintenues ; dans le cas contraire, elles n'ont repris qu'après la dernière prestation d'AU.

L'AU a conservé le calendrier des prestations du PBF, fondé depuis près de dix-sept ans sur les derniers chiffres du numéro d'identification social de ses bénéficiaires.

Couvrir les bénéficiaires admissibles⁸

En novembre 2020, près de 32 pour cent de la population brésilienne était admissible à l'AU. Parmi ces 68,2 millions de personnes figuraient des bénéficiaires et non-bénéficiaires du PBF inscrites au Registre unique (10,5 et 19,5 millions, respectivement), auxquelles se sont ajoutées 38,2 millions de personnes qui se sont inscrites en ligne au Registre unique complémentaire. En 2020, le budget de l'AU s'est élevé à 233 milliards de réaux (43,58 milliards de dollars) et le montant de sa prestation moyenne à 588,06 BRL (110 USD). Au mois d'octobre 2020, l'AU a versé des transferts à 50,7 millions de bénéficiaires et disposé d'un budget de 20,1 milliards de réaux (3,75 milliards de dollars).

En novembre 2020, des prestations d'AU ont été versées à 12,4 millions des 14,27 millions de ménages bénéficiaires du PBF (environ 16 millions de personnes), pour un montant total de 4,19 milliards de réaux (784 milliards de dollars). Ce même mois, le PBF a continué de bénéficier exclusivement à 1,8 million de ménages, pour une prestation moyenne de 191,34 BRL (35,79 USD) et un montant total de 2,73 milliards de réaux (510 millions de dollars).

Relever les défis et en tirer des enseignements

Avant de lancer le plus grand programme de transferts brésiliens en termes de couverture comme

de budget, le ministère de la Citoyenneté a dû définir un cadre juridique, établir des arrangements institutionnels, allouer des ressources extraordinaires aux nouvelles prestations, bâtir une structure de gouvernance, signer des contrats avec des organismes de mise en œuvre et concevoir des systèmes de paiement adaptés à chaque groupe cible.

La principale difficulté a résidé dans la nécessité de faire un usage intensif de la technologie pour identifier des bénéficiaires jusque-là « invisibles », car absents des bases de données à l'usage des programmes de protection sociale, tout en maintenant des méthodes d'identification traditionnelles pour permettre aux plus vulnérables de s'inscrire au Registre unique auprès de leur agence locale. Aucune solution unique ne pouvait s'appliquer à un pays aussi divers que le Brésil.

Parmi les enseignements à tirer de cette expérience figure l'importance d'intégrer les registres administratifs, du moins à l'échelle fédérale, pour identifier les bénéficiaires potentiels, en vérifier régulièrement l'admissibilité, etc. Il s'est également avéré essentiel d'établir un mécanisme officiel de traitement des plaintes pour que les candidats malheureux puissent demander le réexamen de leur dossier.

Se tourner vers l'avenir

La crise économique se prolongera au-delà de la crise sanitaire. Aux millions de personnes vivant déjà en situation de pauvreté monétaire chronique s'ajouteront ainsi des millions de personnes que la pandémie aura confrontées à de grandes difficultés en les privant de leur emploi et de leurs moyens de subsistance.

Dans un contexte aussi dramatique, il incombe au gouvernement brésilien d'intervenir au plus vite pour venir en aide aux ménages les plus vulnérables, en étendant par exemple le PBF à de nouveaux ménages après le terme de l'AU en décembre 2020.

Un recours accru à la technologie et à l'intelligence artificielle pourrait par ailleurs permettre aux bénéficiaires de s'inscrire eux-mêmes en ligne au Registre unique. Il serait également souhaitable d'intégrer le Registre unique à d'autres bases de données officielles et d'introduire l'analyse prédictive dans leur administration. Le recours à l'intelligence artificielle permettrait au Registre unique d'utiliser la reconnaissance faciale pour renforcer l'identification des bénéficiaires, de dématérialiser leur obligation de visite annuelle et de fournir une assistance virtuelle.

Ces améliorations du Registre unique favoriseraient une « attribution intelligente » des offres d'emplois et de formations aux profils socio-économiques correspondants, faciliteraient l'identification de donateurs privés souhaitant contribuer à des programmes fondés sur le Registre unique et permettraient au gouvernement d'interagir avec les personnes inscrites au Registre unique par le biais des réseaux sociaux. ●

1. Secrétariat national au Registre unique (*Secretaria Nacional do Cadastro Único*)

2. Secrétariat national au revenu des citoyens (*Secretaria Nacional de Renda de Cidadania*)

3. Voir : <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>>.

4. Voir : <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>>.

5. Né en 2003 de la fusion de programmes de transferts monétaires fédéraux, le PBF est un programme de transferts monétaires conditionnels relevant du système de protection sociale non contributive du Brésil.

6. Créé en 2001, le Registre unique est une base de données fédérale qui recueille des informations sur la situation socio-économique des familles brésiliennes à faible revenu.

7. En utilisant le taux de change au 1er décembre 2020 : 1 USD = 5,346 BRL.

8. Les données présentées ici sont tirées des registres de paiement du PBF et de l'AU d'octobre 2020.

“ Une aide d'urgence a été instituée pour aider les plus démunis à surmonter la crise économique provoquée par la pandémie de COVID-19 en leur garantissant un revenu régulier.

Le gouvernement chilien au service de sa population

Alejandra Candia¹

Parmi les progrès sociaux enregistrés ces trente dernières années au Chili figure notamment un net recul de la pauvreté monétaire.

C'est en effet ce qui ressort d'une analyse conduite en 2020 par le ministère du Développement social et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui estime que la population chilienne vivant sous le seuil de pauvreté monétaire serait passée de près de 70 pour cent au début des années 1990 à 8,6 pour cent en 2017, d'après la dernière Enquête sur la situation socioéconomique nationale (*Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*, CASEN), perdant ainsi près de 60 points de pourcentage en l'espace d'une trentaine d'années.

Ces avancées spectaculaires ont toutefois été mises à l'épreuve de la pandémie de COVID-19, dont l'impact sanitaire mondial s'est doublé de graves conséquences socio-économiques, telles que des pertes de revenus, une hausse du chômage et une dégradation de la qualité de vie, en particulier parmi les plus vulnérables.

Face à une situation aussi complexe, le gouvernement chilien a pris une vaste palette de mesures visant à aider les nombreux ménages affectés par cette crise sanitaire, économique et sociale sans précédent.

Une réponse complète fondée sur le système de protection sociale

La crise de 2020 a inégalement frappé l'ensemble de la population chilienne. Une enquête sur les effets socio-économiques de la COVID-19 a en effet identifié une perte de revenu chez 60 pour cent des ménages, supérieure ou égale à la moitié des revenus chez 44,6 pour cent des ménages (ministère du Développement social, PNUD et Institut national de la statistique, juillet 2020).

Cette même enquête a identifié une incapacité financière à satisfaire ses propres besoins chez 48,8 des ménages, une proportion plus élevée encore chez les ménages dirigés par des femmes (52,7 pour cent) et les ménages des quintiles inférieurs (près de deux tiers des premier et deuxième quintiles). Le chômage a quant à lui enregistré une spectaculaire poussée de 13,5 points de pourcentage depuis le début de la crise, puisque 27,4 pour cent des ménages interrogés ne comprenait que des membres sans emploi.

Le ministère du Développement social et de la Famille a pour mission de concevoir et de mettre en œuvre des politiques visant à éradiquer la pauvreté et à protéger les groupes vulnérables ou susceptibles de se retrouver en situation de vulnérabilité. Soucieux de remplir cette mission, le ministère a redoublé de souplesse pour répondre à une crise en constante évolution, dont on sait qu'elle a commencé en mars 2020, mais on ignore encore combien de temps elle va durer.

Il se trouve confronté à une crise sans précédent dont il surveille les effets sur la population par différents moyens. Essentiel en temps de crise pour prévenir ou atténuer les coups durs, le rôle de l'État a été renforcé par l'introduction de différents instruments de protection sociale conçus pour préserver la santé, le revenu et l'emploi des ménages chiliens face à l'adversité. Ce vaste système de protection sociale propose des transferts monétaires directs tels que la « Prestation COVID-19 » (*Bono COVID-19*), le « Revenu familial d'urgence » (*Ingreso Familiar de Emergencia*), le « Prêt solidaire » (*Préstamo Solidario*) et la « Prestation classe moyenne » (*Bono a la Clase Media*). Il repose également sur des mesures visant à favoriser la reprise économique en préservant l'emploi des ménages, comme la loi de protection de l'emploi (*Ley de Protección al Empleo*) et des subventions à l'emploi (*Subsidios al Empleo*), ou encore des prêts garantis par l'État (*Créditos con Garantía Estatal*).

Des perspectives incertaines pour 2021

En décembre 2020, plusieurs interventions avaient déjà été déployées pour venir en aide aux familles qui en avaient besoin. On peut notamment citer le Revenu familial d'urgence (*Ingreso Familiar de Emergencia*, IFE), directement versé depuis mai 2020 aux ménages les plus touchés par la crise sanitaire ou les mesures de confinement qui en ont découlé. Dans le cadre d'un accord historique conclu en juin 2020 entre le gouvernement et les principales forces politiques du pays, six prestations d'IFE ont ainsi été versées à un nombre croissant de ménages (3 350 056 ménages ou 8 267 106 personnes, soit un(e) Chilien(ne) sur trois), à mesure que les mesures sanitaires se durcissaient pour enrayer la progression de la pandémie.

L'IFE s'adressait aux ménages tirant principalement leurs revenus d'activités économiques informelles et aux retraités. Ses ménages bénéficiaires se composaient à 80 pour cent de ménages vivant en situation de vulnérabilité socio-économique aiguë, dont plus de la moitié étaient dirigés par des femmes et 61,4 pour cent ne tiraient leurs revenus que d'activités informelles. Parmi les modes de paiement, choisis au moment de l'inscription, l'option la plus populaire a été le transfert électronique de fonds, suivie du retrait en personne auprès de succursales bancaires ou d'organismes de sécurité sociale appelés « Caisses de compensation des prestations familiales » (*Cajas de Compensación de Asignación Familiar*), toujours dans le respect des mesures de sécurité sanitaire, notamment pour les groupes à risque.

Malgré l'assouplissement progressif des mesures de confinement, on ignore encore la tournure que prendra la crise sanitaire avant que l'ensemble de la population ne soit vacciné, ainsi que l'ampleur et la durée de ses répercussions. De nouvelles mesures d'aide à la population ont donc été incluses dans le budget 2021 pour l'emploi et la relance récemment adopté par le Président Sebastián Piñera.



Photo: FAOAmerica/Max Valencia. Mother and daughter shopping during COVID-19 pandemic, Chile <<https://is.gd/d9Gfbv>>.

“ Dans des situations d'urgence, le rôle de l'État est essentiel pour protéger les familles des coups durs.

Parmi les nouvelles interventions de protection sociale lancées en décembre 2020 figure en premier lieu la « Prestation de Noël contre la COVID-19 » (*Bono COVID Navidad*), un transfert de 25 000 CLP (environ 36 USD) versé à tous les bénéficiaires de la sixième prestation d'IFE (plus de 3,3 millions de ménages), dont le montant a été porté à 55 000 CLP (environ 72 USD) pour les ménages résidant dans des communes soumises à des mesures de confinement pendant la dernière semaine de novembre 2021, d'après les autorités sanitaires.

En prévision des mois à venir et d'éventuelles complications sanitaires au premier trimestre 2021, le ministère a par ailleurs mis en place un mécanisme de réaction souple et rapide pour venir en aide aux familles qui en auraient besoin.

La nouvelle loi de finances établit en outre qu'une ou plusieurs prestation(s) d'IFE pourrai(en)t être versée(s) en 2021 à des bénéficiaires de la sixième prestation d'IFE (novembre 2020) ciblés au moyen d'une méthode géographique à déterminer (au niveau des communes ou des localités, selon les besoins). Compte tenu de la situation économique changeante des ménages face à la crise, cette loi prévoit également d'inscrire au « Registre social des ménages » (*Registro Social de Hogares*) les ménages comprenant au moins un bénéficiaire des allocations familiales (*Subsidio Único Familiar*), un bénéficiaire du « Sous-système sécurité et opportunité » (*Subsistema Seguridades y Oportunidades*) ou un membre appartenant aux 60 pour cent de la

population vivant dans la plus grande vulnérabilité socio-économique.

Le ministère continuera de déployer tous les mécanismes et interventions nécessaires pour réagir au plus vite à tous les stades de cette crise sanitaire et socio-économique, et œuvrera sans relâche à soutenir les familles dans le besoin. La priorité du gouvernement reste par ailleurs d'éviter tout recul en matière d'inégalités et de pauvreté.

Une fois cette épreuve surmontée, il conviendra d'éliminer les obstacles structurels rencontrés par les familles les plus vulnérables et révélés par la crise, comme le travail informel, mais également de redéfinir le concept de vulnérabilité en tenant non seulement compte des revenus, mais aussi du bien-être et de la qualité de vie des ménages et de leurs membres. Il nous faudra donc disposer d'outils analytiques de qualité pour identifier et mesurer le travail à accomplir, adopter cette nouvelle perspective et continuer d'avancer sur la voie du progrès social. ●

Ministère du Développement social et de la Famille et PNUD. 2020. *Evolución de la pobreza 1990–2017: ¿Cómo ha cambiado Chile? Santiago: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.* <<https://bit.ly/3bQie1U>>. Consulté le 2 mars 2021.

Ministère du Développement social et de la Famille, PNUD et INE. 2020. *Encuesta Social Covid-19. Resumen Principales Resultados. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.* <<https://bit.ly/3sFZHMw>>. Consulté le 21 janvier 2021.

1. Sous-secrétaire à l'évaluation sociale, ministère chilien du Développement social et de la Famille.

La riposte de la Colombie à la crise de la COVID-19

Laura Pabón¹

Ces dernières décennies, la Colombie a traversé plusieurs crises économiques dont elle a su tirer des enseignements. L'une des plus graves remonte à 1999 : le produit intérieur brut (PIB) du pays s'est contracté de 4,5 pour cent, l'incidence de la pauvreté a bondi de 50,3 à 59 pour cent entre 1997 et 2000 (DNP 2001) et les inégalités de revenus se sont creusées.² La poussée du chômage a érodé le capital humain et le bien-être social en contraignant les ménages pauvres à réduire leurs dépenses alimentaires et à déscolariser leurs enfants, et les ménages mieux lotis de la classe moyenne à faire passer les leurs du privé au public. Cette crise a néanmoins inspiré un cadre institutionnel majeur destiné à protéger les ménages de ses répercussions, un système de protection sociale instauré par la loi n° 789 de 2002 et un « Réseau d'aide sociale » (*Red de Apoyo Social*) dont est né le principal programme de transferts monétaires conditionnels du pays (*Familias en Acción*).

La pandémie de COVID-19 a quant à elle inspiré des mesures de soutien aux revenus et au capital humain des ménages les plus pauvres du pays, qui consistent par exemple à accorder des prestations supplémentaires ou extraordinaires dans le cadre de programmes comme *Familias en Acción*, *Jóvenes en Acción* et *Colombia Mayor*. Le programme *Familias en Acción* verse des transferts monétaires aux ménages pauvres avec enfants, dont les parents doivent en contrepartie se conformer à des conditions de santé et d'éducation.³ Le programme *Jóvenes en Acción* verse quant à lui des transferts monétaires aux jeunes en situation de pauvreté pour favoriser l'accumulation de capital humain en leur permettant de poursuivre des études techniques, technologiques ou professionnelles.⁴ Enfin, le programme *Colombia Mayor* fournit une aide monétaire aux personnes âgées vivant en situation d'extrême pauvreté.⁵

Face à l'absence de programmes de transferts non conditionnels protégeant les ménages pauvres et vulnérables de la pandémie de COVID-19, le gouvernement s'est hâté de concevoir et de mettre en œuvre en à peine trois semaines un « Programme de revenus solidaires » (*Programa Ingreso Solidario*, PIS) destiné à atténuer l'impact du confinement. Le PIS bénéficie ainsi aux trois millions de ménages qui vivaient en situation de pauvreté, d'extrême pauvreté et de vulnérabilité économique et ne recevaient jusque-là aucun transfert monétaire, d'après la base de données du Système d'identification des bénéficiaires potentiels des programmes sociaux (*Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales*, Sisbén). Initialement créé pour durer d'avril à décembre 2020, le PIS a récemment été prolongé jusqu'en juin 2021.

Avant que la pandémie ne se déclare, le gouvernement avait par ailleurs instauré un programme de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont la couverture est passée de trois cent mille à un million de ménages pauvres. Créé pour couvrir des ménages vivant en situation d'extrême pauvreté et bénéficiant déjà d'autres transferts monétaires, ce programme a bénéficié en 2020 à 700 000 ménages du programme *Familias en Acción* et à 300 000 ménages inscrits sur la liste d'attente prioritaire du programme *Colombia Mayor*.⁶ Parmi les ménages vivant en situation de pauvreté et de vulnérabilité, 38 pour cent bénéficiaient avant la crise d'un programme de transferts monétaires (soit 2,5 millions de ménages), tandis que 89 bénéficiaient désormais d'au moins un programme public (soit 5,9 millions de ménages).⁷

Ces mesures d'urgence se sont également accompagnées d'initiatives d'aide aux ménages les plus pauvres. Pour assurer la sécurité nutritionnelle des enfants, près de 1,7 million de rations

alimentaires ont été distribuées à des moins de six ans par l'Institut colombien pour le bien-être des familles (*Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*), chargé de veiller sur le bien-être des enfants, des adolescents et des familles, et près de 5,5 millions de rations alimentaires ont été distribuées à des enfants scolarisés dans le système public par le ministère de l'Éducation.

Le gouvernement a également pris des mesures de protection de l'emploi. Le Programme d'appui à l'emploi formel (*Programa de Apoyo al Empleo Formal*, PAEF)⁸ a permis de préserver près de 3,2 millions d'emplois à travers le pays en subventionnant 40 pour cent du salaire minimum des employés de petites, moyennes et grandes entreprises de l'économie formelle. Quelques semaines plus tard, un autre programme a été lancé pour accorder des subventions aux travailleurs dont le contrat a été suspendu pour cause de pandémie et dont le revenu mensuel allait jusqu'à quatre salaires minimum.⁹

Relever les défis de mise en œuvre

Principal programme destiné à atténuer les effets de la pandémie sur les revenus des ménages, le PIS a dû commencer par cibler et sélectionner ses bénéficiaires. Soucieux d'éviter l'afflux massif de demandes d'inscription, le Département national de la Planification (*Departamento Nacional de Planeación*, DNP) a identifié les personnes pauvres et vulnérables qui ne bénéficiaient encore d'aucun programme de transferts monétaires en constituant une base de données centrale composée d'informations du Sisbén¹⁰ (instrument de ciblage des individus) et des programmes sociaux. La liste ainsi dressée a été recoupée avec d'autres registres administratifs pour en retirer les personnes décédées ou non admissibles du fait de leur niveau de revenus.¹¹

Le versement des transferts a constitué le deuxième défi de mise en œuvre auquel s'est trouvé confronté le PIS.



Photo : FMI Photo/Joaquin Sarmiento. Stand de nourriture de rue, Medellín, Colombie, 2021
<<https://is.gd/LNU814>>.

“ Dès le début de la pandémie de COVID-19, différentes mesures ont été prises pour atténuer les pertes de revenu et soutenir l'accumulation du capital humain au sein des ménages pauvres de Colombie.

Pour identifier les ménages déjà titulaires de comptes en banque, le PIS a recoupé sa base de bénéficiaires potentiels avec celles des sociétés de renseignements commerciaux ; pour les autres ménages, il a élaboré différentes stratégies d'ouverture de comptes de dépôt électroniques. Le gouvernement a notamment chargé des compagnies de téléphonie mobile d'envoyer des SMS aux bénéficiaires pour leur expliquer comment ouvrir un compte mobile sur lequel recevoir leurs transferts.

Tirer des enseignements et approfondir les progrès

La base de données centrale mise en place pendant la pandémie jette les bases d'un registre social national qui contiendrait des renseignements sur les ménages et leurs prestations. Pour approfondir les progrès réalisés en matière d'inclusion financière, puisque 851 000 bénéficiaires ont pu ouvrir leur premier compte électronique, il conviendrait d'y recueillir des données plus actuelles et dynamiques sur la situation socio-économique des ménages et les programmes régionaux et nationaux dont ils bénéficient. À cet effet, une plus grande interopérabilité du Sisbén et des registres administratifs permettrait de disposer d'informations de meilleure qualité pour assurer le suivi des ménages et améliorer le ciblage des programmes d'assistance sociale.

La mise en place d'une plateforme consacrée aux transferts monétaires conditionnels et non conditionnels permettrait par ailleurs d'en unifier le versement électronique et d'en améliorer le suivi. ●

DNP. 2001. "Coyuntura económica e indicadores sociales." *Revista de Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia SISD*, n° 30. Bogotá: Département national de la planification. <<https://bit.ly/3b9K61Z>>. Consulté le 2 mars 2021.

1. Directeur du développement social, Département national de la planification, Colombie
2. Le coefficient de Gini est passé de 0,533 à 0,566 entre 1997 et 2000.
3. Ce programme bénéficie actuellement à 2,6 millions de ménages. Tous les deux mois, il leur verse des transferts dont le montant varie en fonction du nombre et de l'âge des membres vivant en leur sein, et s'élève en moyenne à 145 000 pesos colombiens (environ 45 dollars). Il s'adresse aux ménages vivant en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté, aux victimes de déplacements forcés et aux peuples autochtones. Les ménages pauvres sont sélectionnés au moyen du Sisbén et des bases de données du réseau *Red Unidos*.
4. Ce programme s'adresse aux diplômés du secondaire âgés de 16 à 24 ans vivant en situation de pauvreté ou de vulnérabilité qui figurent dans le Sisbén ou les registres de victimes, de peuples autochtones, du réseau *Red Unidos* ou de l'Institut colombien pour le bien-être des familles. En 2020, environ 320 000

jeunes bénéficiaires ont reçu des transferts bimensuels moyens de 356 000 COP (environ 195 USD).

5. Le programme *Colombia Mayor* verse des transferts mensuels moyens de 80 000 COP (environ 24 USD) à environ 1,6 million de personnes âgées. Il sélectionne ses bénéficiaires en fonction de leur âge (femmes de plus de 54 ans et hommes de plus de 59 ans) et de leur score dans le registre Sisbén (inférieur à 43,63 en milieu urbain et à 35,26 en milieu rural).
6. Lorsque le programme dispose de nouvelles prestations, il les verse en priorité aux personnes inscrites en tête de cette liste, qui se compose des listes municipales de personnes âgées encore non bénéficiaires.
7. D'après le DNP, au vu des informations recueillies dans la base de données centrale jusqu'en septembre 2020. Cette base de données comprend des renseignements sur les bénéficiaires de programmes de transferts monétaires provenant du Sisbén.
8. Créé par le décret n° 639 de 2020.
9. Créé par le décret n° 770 de 2020.
10. Le Sisbén est un système d'information qui se fonde sur les caractéristiques socio-économiques de la population pour la classer en fonction de son niveau de pauvreté. Une campagne de mise à jour a été lancée à travers le pays pour passer de la troisième à la quatrième version de ce registre. La base de données centrale a été constituée en puisant les renseignements les plus récents du Sisbén, dans sa troisième ou quatrième version.
11. Le recoupement avec les bases de données de l'ADRES (*Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud*) et du PILA (*Planilla Integrada de Liquidación de Aportes*) a débouché sur l'exclusion de bénéficiaires pour les raisons suivantes : 1) décès (ADRES), 2) revenu supérieur à quatre salaires minimums (PILA) et versement de cotisations au cours du mois écoulé (PILA) et 3) cas exceptionnels (retraités).

La riposte de la protection sociale jordanienne à la COVID-19

Manuel Rodriguez Pumarol,²
Ahmad Abu Haider,³ Nayef Ibrahim
Alkhawaldeh,⁴ Muhammad Hamza Abbas⁵
et Satinderjit Singh Toor⁶

Contexte national

Dotée d'une petite économie ouverte et principalement fondée sur le secteur des services (tourisme), les envois de fonds et l'aide extérieure, la Jordanie présente des défis comme opportunités. Sa position centrale au Moyen-Orient l'expose tout particulièrement à l'instabilité économique et politique de la région, tandis que sa forte dette continue de se creuser sous l'effet de crises hydriques et énergétiques à répétition, et de l'afflux massif de réfugiés fuyant les violences des pays voisins.

La jeunesse de sa population, composée à 63 pour cent de moins de trente ans et classée parmi les plus jeunes de la région (Département des statistiques 2019), représente toutefois un potentiel qui lui permettrait d'accélérer la réalisation des Objectifs de développement durable. À défaut d'investissements suffisamment conséquents, toutefois, ce potentiel reste largement sous-exploité et son taux de chômage chez les jeunes figure parmi les plus élevés au monde.

L'actuelle pandémie de COVID-19 et les mesures de confinement qui en ont résulté ont de surcroît dégradé la situation socio-économique de vastes segments de la société, notamment parmi les plus vulnérables. À la croissance de 2,2 pour cent en 2019 devrait succéder une contraction de 5 pour cent de l'économie en 2020 (Banque mondiale 2020). Le taux de chômage s'est envolé pour atteindre 23 pour cent au deuxième trimestre de 2020, dépassant de 3,8 points de pourcentage son niveau de 2019 à la même période et affectant particulièrement les jeunes et les femmes. La pandémie de COVID-19 a par ailleurs fait ressortir certains des obstacles structurels auxquels se heurtent l'économie et la société jordaniennes, comme le statut des travailleurs journaliers et l'ampleur de l'économie informelle, qui emploie plus de 41 pour cent de la

main-d'œuvre (*Jordan Strategy Forum* 2020). Conjugée à la vulnérabilité du pays aux chocs, cette conjoncture a souligné le besoin de recourir à la protection sociale pour renforcer la résilience de la population et la préserver des répercussions socio-économiques de la pandémie. Le pays doit donc tirer les enseignements de la pandémie pour renforcer sa préparation aux crises et bâtir un système de protection sociale réactive aux chocs. Le présent article décrit les mesures de protection sociale prises en Jordanie pendant les six premiers mois de la pandémie (mars-août 2020), identifie les difficultés rencontrées et expose les principaux enseignements tirés.

Gestion et coordination

Le très strict confinement décrété en Jordanie malgré le peu de cas enregistrés pendant les premiers mois de la pandémie (453 à la fin du mois d'avril) a certes contribué à endiguer la propagation initiale du virus, mais à un prix économique et social élevé : le pays a vu doubler nombre de ménages vulnérables percevant un revenu mensuel inférieur à 100 dinars jordaniens (environ 140 dollars américains) et tomber à 28 pour cent la part des ménages qui auraient les moyens de subvenir à leurs besoins pendant deux semaines. De plus, 80 pour cent des ménages vulnérables ont déclaré avoir recouru à une ou plusieurs stratégie(s) d'adaptation négative pour répondre à leurs besoins fondamentaux (UNICEF Jordanie 2020).

Multipliant les ripostes depuis le début de la crise, le système de protection sociale jordanien proposait au bout de trois mois plus d'interventions que tout autre pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (Nations Unies 2020). S'il a été capable d'une telle réactivité, c'est grâce à de récentes réformes menées avec l'appui de l'UNICEF et d'autres partenaires de développement (comme l'expansion du Fonds d'aide national, le lancement de la Stratégie nationale de protection sociale 2019-20257 et la mise en œuvre

du Registre national unifié). Ces réformes ont notamment actualisé le système de ciblage de l'assistance sociale en y introduisant des indicateurs de pauvreté multidimensionnelle, permis l'inscription en ligne des candidats aux programmes d'assistance sociale et promu le recours au paiement électronique.

Créés à partir de structures existantes, les nouveaux mécanismes de financement et de coordination de la protection sociale en ont également favorisé la réactivité. En constituant au début de la crise un Comité national de protection sociale chargé de diriger la riposte du secteur, le ministère du Développement social a largement contribué à coordonner les interventions des différents acteurs et à étendre leur couverture aux personnes affectées par la pandémie. La Banque centrale a pour sa part créé un Fonds d'aide chargé d'appuyer la riposte en collectant des dons de particuliers et du secteur privé. Les 114 millions de dinars jordaniens (environ 160 millions de dollars américains) ainsi mobilisés entre la création du Fonds et le mois d'août 2020 ont servi à financer des interventions d'assistance sociale et dans une moindre mesure à renforcer la riposte sanitaire (UNICEF Jordanie et *Jordan Strategy Forum* 2020).

Panorama des interventions de protection sociale

Les interventions nationales de protection sociale déployées pendant les six premiers mois de la pandémie se sont articulées autour des trois piliers de la Stratégie nationale de protection sociale :

- **Travail décent et sécurité sociale (emploi) :** Le gouvernement jordanien a pris différentes mesures pour protéger les travailleurs et les ménages vulnérables des répercussions de la pandémie. Émises pour faciliter l'application de la loi décrétant l'état d'urgence, les ordonnances n° 1 et 6 ont ainsi restreint les licenciements et les réductions de salaire au sein de toutes les entreprises formelles

du secteur privé, tout en accordant des aides à ces dernières. Des lignes directrices ont régulièrement été mises à jour pour identifier les secteurs les plus fragilisés par la crise et garantir l'applicabilité des mesures prises. Les programmes proposés par la Jordanie, principalement dans le domaine de l'assurance sociale, ont bénéficié à plus de 960 000 travailleurs. Notamment lancés par la *Social Security Corporation* (SSC), ces programmes ont favorisé les liquidités des entreprises et soutenu les revenus des travailleurs au moyen de réductions des cotisations sociales, d'allocations de chômage et d'avances sur les revenus assurés, compensant ainsi les réductions de temps de travail et les congés temporaires imposés par des employeurs contraints de réduire ou d'arrêter leurs activités. Encouragées à s'affilier à la SSC pour bénéficier de ces nouveaux programmes, plus de 14 500 entreprises sont par ailleurs entrées dans l'économie formelle.

- **Assistance sociale (autonomisation)** : Les différents programmes de transferts monétaires mis en œuvre par le Fonds national d'assistance (*National Aid Fund*) pendant la pandémie de COVID-19 ont bénéficié à 395 000 ménages. Dans le cadre d'un programme de transferts monétaires d'urgence, plus de 240 000 travailleurs journaliers affectés par la crise ont ainsi reçu une aide de six mois, dont la première a été versée dix jours après l'annonce

de ce programme. Pendant la crise, 155 000 ménages déjà bénéficiaires de programmes du Fonds ont continué à recevoir des transferts monétaires, tandis que 600 000 rations et bons alimentaires ont été distribués à des ménages vulnérables.

- **Services sociaux (dignité)** : La Jordanie a pris différentes mesures pour assurer la continuité des services de santé et d'éducation, et protéger la population contre la COVID-19. En matière d'éducation, l'enseignement à distance a été encouragé à l'échelle nationale (via internet et la télévision), un portail de formation des enseignants a été mis en place et des interventions spécifiques ont été conçues pour les groupes vulnérables. En matière de santé, les malades de la COVID-19 ont bénéficié d'une prise en charge gratuite, une campagne nationale de sensibilisation et de prévention a été menée et un service de livraison de médicaments a été temporairement proposé à des groupes ciblés. En matière de protection contre la COVID-19, des lignes directrices ont été élaborées pour prévenir les infections dans les centres de soins gérés par le ministère du Développement social en réglementant les visites, en informant sur les bonnes pratiques d'hygiène, en assurant la rotation du personnel et en maintenant un approvisionnement suffisant en nourriture et en produits d'hygiène.

Enseignements, priorités et recommandations

Bien que la Jordanie ait déployé une riposte rapide et coordonnée à la pandémie de COVID-19, le pays doit encore redoubler d'efforts pour affronter le prolongement de la crise et ses conséquences socio-économiques. Les mesures de confinement ont par exemple perturbé l'offre et la demande de services de santé, d'éducation et de protection contre la COVID-19, notamment entravées par la fracture numérique et l'impossibilité de fournir certains services à distance. L'éducation des enfants handicapés a par exemple été entièrement interrompue à un moment donné, tandis que celle des enfants vulnérables a été entravée par un accès limité à internet et aux plateformes nationales d'enseignement (UNICEF Jordanie 2020). Il s'avère donc primordial de favoriser l'équité et l'inclusion en investissant dans des solutions technologiques destinées aux ménages vulnérables.

Le confinement a également exacerbé les cas de violences domestiques, dont ont particulièrement souffert les femmes et les enfants, et entravé l'obtention d'une aide extérieure (FNUAP 2020). Des efforts devraient être déployés pour assurer la continuité des services d'éducation et rouvrir en toute sécurité les établissements du préscolaire au secondaire, toujours fermés au moment d'élaborer le présent article (décembre 2020), pour éviter de compromettre le développement et les résultats scolaires des enfants vulnérables. Le gouvernement devrait également veiller à ce que les garderies restent ouvertes pour favoriser le développement de la petite enfance, la génération de moyens de subsistance et la participation au marché du travail, notamment parmi les mères qui travaillent. Enfin, la pandémie a montré l'importance de développer et d'adopter des solutions numériques pour renforcer l'efficacité et du secteur de la santé et sa réactivité aux chocs.

Exposée à l'instabilité régionale, aux contraintes budgétaires et aux chocs économiques, la Jordanie s'est malgré tout efforcée de rester sur la voie du développement. Elle a considérablement renforcé son système de protection



Photo : Central Laboratories, ministère de la Santé, Jordanie. Équipement de diagnostic de la COVID-19, Jordanie, 2020 <<https://is.gd/2eaEG2>>.

“ Exposée à l’instabilité régionale, aux contraintes budgétaires et aux chocs économiques, la Jordanie s’est malgré tout efforcée de rester sur la voie du développement.



Photo : ONU/Sahem Rababah. Des enfants à Zaatari, Jordanie, 2017 <<https://bit.ly/3uoiVri>>.

sociale et constaté l’importance de le préparer aux chocs en tenant particulièrement compte des besoins et vulnérabilités des femmes, en pérennisant les trois piliers de sa stratégie nationale et en poursuivant l’harmonisation et l’interopérabilité des systèmes d’action humanitaire et de protection sociale, notamment d’assistance sociale. Elle devrait également institutionnaliser le recours à la modélisation économique pour anticiper les réactions de l’économie, comprendre les effets des chocs sur les différents groupes sociaux et fonder ses ripostes sur des données probantes. ●

Département des statistiques. 2019. “Estimated Population of the Kingdom by Sex and Age Group, at End-year 2019.” Site internet du Département des statistiques. Consulté le 28 novembre 2020. <http://dosweb.dos.gov.jo/DataBank/Population_Estimates/PopulationEstimates.pdf>.

Jordan Strategy Forum. 2020. *Informal Sector in Jordan*. Amman: Jordan Strategy Forum. Consulté le 28 novembre 2020. <<http://jsf.org/sites/default/files/Informal%20Sector%20in%20Jordan%20-%20Final%20Version.pdf>>.

FNUAP. 2020. *Daring to ask, listen and act: a snapshot of the impacts of COVID on women’s and girl’s rights and sexual and reproductive health*. Amman: Fonds des Nations Unies pour la population, Jordanie. <<https://jordan.unfpa.org/en/resources/daring-ask-listen-and-act-snapshot-impacts-covid-womens-and-girls-rights-and-sexual-and>>. Consulté le 28 novembre 2020.

UNICEF Jordanie. 2020. *Socio-Economic Assessment of Children and Youth in the time of COVID-19 Jordan*. Amman: Fonds

des Nations Unies pour l’enfance, Jordanie. <<https://www.unicef.org/jordan/reports/socio-economic-assessment-children-and-youth-time-covid-19-jordan>>. Consulté le 28 novembre 2020.

UNICEF Jordanie et Jordan Strategy Forum. 2020. *Jordan’s National Social Protection Response During COVID-19*. Amman: Fonds des Nations Unies pour l’enfance et *Jordan Strategy Forum*. <<https://clck.ru/TDU8G>>. Consulté le 28 novembre 2020>.

Nations Unies. 2020. *Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis in the MENA/Arab States Region*. New York: Regional United Nations Issue-Based Coalition on Social Protection. <<https://clck.ru/TDU8x>>. Consulté le 28 novembre 2020.

Banque mondiale. 2020. *Jordan’s Economic Outlook—October 2020*. Washington, D.C. : Banque mondiale. <<http://pubdocs.worldbank.org/en/146631603047358616/pdf/7-mpo-am20-jordan-jor-kcm.pdf>>. Consulté le 29 novembre 2020.

1. Le présent article ne propose pas un inventaire détaillé de toutes les interventions déployées, mais une réflexion sur la riposte du système national de protection sociale et sa coordination par différents organismes publics pendant les six premiers mois de la pandémie (mars-août 2020).
2. Responsable des politiques de protection sociale, UNICEF Jordanie.
3. Directeur des politiques, ministère jordanien du Développement social.
4. Spécialiste en politiques sociales, UNICEF Jordanie.
5. Spécialiste en politiques sociales, UNICEF Jordanie.
6. Spécialiste en protection sociale, UNICEF Jordanie.
7. Pour plus d’informations sur la Stratégie nationale de protection sociale de la Jordanie, consulter : <<https://www.unicef.org/jordan/reports/jordan-national-social-protection-strategy-2019-2025>>.

Répondre à la COVID-19 et voir au-delà : vers un socle de protection sociale durable au Maroc

Karima Kessaba¹ et Mahdi Halmi²

Dès mars 2020, le Maroc a adopté des mesures drastiques contre la pandémie de COVID-19. Neuf mois plus tard, au 30 novembre 2020, il enregistrait un taux de mortalité de 1,6 pour cent, avec 353 803 cas confirmés et 5 789 décès (Worldometer 2020).

Au début de la pandémie, le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère de l'Intérieur ont constitué un Comité de veille économique (CVE) composé de représentants de différents ministères, de la Banque centrale (*Bank Al-Maghrib*) et de chefs d'entreprises. Le roi du Maroc a par ailleurs créé un Fonds spécial dédié à la gestion de la pandémie du Coronavirus qui a collecté 3,4 milliards de dollars pour financer des dépenses sanitaires et des mesures de protection sociale d'urgence.

La crise menace malgré tout de gravement fragiliser la population : on estimait en mars 2020 qu'une dizaine de millions de Marocains pourraient sombrer dans la pauvreté, notamment parmi les travailleurs de l'économie informelle, plus exposés à l'insécurité monétaire.³

D'après une récente étude, les mesures de protection sociale prises par le gouvernement du Maroc pour lutter contre les effets de la crise auraient toutefois limité à 5,1 pour cent la progression de la pauvreté infantile, qui se serait élevée à 10 pour cent en l'absence de telles mesures (Abdelkhalek, Boccanfuso et Savard 2020).

Des mesures d'urgence contre la COVID-19

Parmi les efforts déployés pour appuyer les populations fragilisées, des transferts monétaires ont été versés aux travailleurs de l'économie formelle comme informelle par le biais de deux portails numériques.

En appui aux travailleurs de l'économie formelle, la Caisse Nationale de Sécurité sociale (CNSS) a versé des prestations mensuelles de 2 000 dirhams marocains (soit environ 220 dollars américains) aux employés et dispensé les employeurs de payer des cotisations sociales. Chaque mois, de mars à juin 2020, les travailleurs ont été invités à soumettre leur demande en ligne et les employeurs à présenter une déclaration complémentaire, ou à soumettre cette demande à leur place. Dans le secteur du tourisme, ces aides ont été maintenues jusqu'à la fin de l'année 2020.

En appui aux travailleurs de l'économie informelle et aux ménages pauvres, le Maroc s'est par ailleurs hâté de déployer l'« Opération Tadamon » pour atténuer les effets socioéconomique de la crise sur les groupes les plus vulnérables. Pendant trois mois, de mars à juin 2020, ce programme d'assistance sociale leur a versé des transferts monétaires d'urgence financés par le Fonds spécial et fixés à 800 MAD (88 USD) pour les ménages d'un à deux membre(s), de 1 000 MAD (110 USD) pour les ménages de trois à quatre membres, et de 1 200 MAD (132 USD) pour les ménages de plus de quatre membres.

Pour en bénéficier, les travailleurs informels affiliés et non affiliés au Régime d'assistance médicale (RAMED) ont dû suivre des procédures légèrement différentes. Les ménages titulaires d'une carte du RAMED ont pu soumettre leur demande par simple SMS, tandis que les ménages non titulaires d'une carte du RAMED ont pu soumettre leur demande sur un site internet expressément créé à cet effet, en fournissant tous les renseignements requis⁴. Affiliés ou non au RAMED, tous les candidats admissibles ont ensuite reçu un SMS leur indiquant qu'ils pouvaient percevoir leur prestation en se rendant auprès d'une succursale bancaire, d'un bureau privé ou public de

transferts d'argent, de l'un des 16 000 distributeurs automatiques du réseau participant ou de l'une des 250 unités mobiles desservant le milieu rural.

Le gouvernement a mené plusieurs campagnes de communication et de sensibilisation pour étendre au plus vite la portée du programme. Il a par ailleurs utilisé le site d'affiliation au RAMED pour recueillir les plaintes relatives au programme de transferts monétaires, enregistrant à la mi-juin 1,6 million de plaintes et de demandes d'inscription au programme de transferts monétaires d'urgence, dont 400 000 n'ont pas été jugées admissibles.

À la fin du mois de juillet, le gouvernement a versé à 5,5 millions de ménages (soit 65 pour cent de la population) le dernier des trois transferts temporaires, dont le coût total s'est élevé à 1,7 milliard de dollars. La riposte de la protection sociale marocaine à la COVID-19 a été financée au moyen de budgets nationaux réaffectés et de ressources mobilisées par le Fonds spécial.

Il s'est avéré tout aussi essentiel d'adopter des mesures d'atténuation à court terme que d'ajuster les politiques à moyen et long terme, comme l'a souligné une enquête auprès des ménages sur l'impact économique, social et psychologique de la pandémie de COVID-19, conduite entre avril et juin 2020 par le Haut-commissariat au plan et l'UNICEF (voir Figure 1). Cette enquête en deux étapes a été menée à distance (par téléphone mobile) auprès d'un échantillon représentatif de ménages afin de concevoir la riposte à la COVID-19 en fonction de son impact sur la santé, l'éducation, la protection sociale, l'emploi et la psychologie de la population en générale. La deuxième étape de l'enquête a posé des questions plus spécifiques aux enfants, alors que le pays sortait progressivement du confinement.

La crise de la COVID-19 a clairement montré que le Maroc devait se doter d'une protection sociale étendue, adéquate et complète. Pour atteindre en cinq ans l'objectif d'une sécurité sociale universelle, annoncé le 29 juillet 2020 par le roi du Maroc, il conviendra d'étendre progressivement les programmes contributifs d'assurance maladie et d'allocations familiales à l'ensemble de la population d'ici 2022-2024, en commençant par y affilier les travailleurs formels qui n'en bénéficient pas encore (professions libérales et travailleurs indépendants, par ex. : médecins, architectes, avocats et professions paramédicales) et les travailleurs informels ayant les moyens de cotiser, puis en remplaçant l'assistance sociale du RAMED par une Assurance maladie obligatoire (AMO) commune à tous et plus complète, et en instaurant un programme non contributif d'allocations familiales versant des prestations similaires à son équivalent contributif et ciblant lui aussi les ménages vulnérables. Cette réforme visera en outre à étendre les retraites contributives et les allocations de chômage à l'horizon 2025. Ces différentes décisions montrent

que le Maroc a su transformer la crise de la COVID-19 en une occasion d'accélérer la réforme de la protection sociale, conformément à la Politique sociale, intégrée de la protection sociale 2020-2030, adoptée en novembre 2019 par le gouvernement avec l'appui de l'UNICEF.

L'expansion de la protection sociale

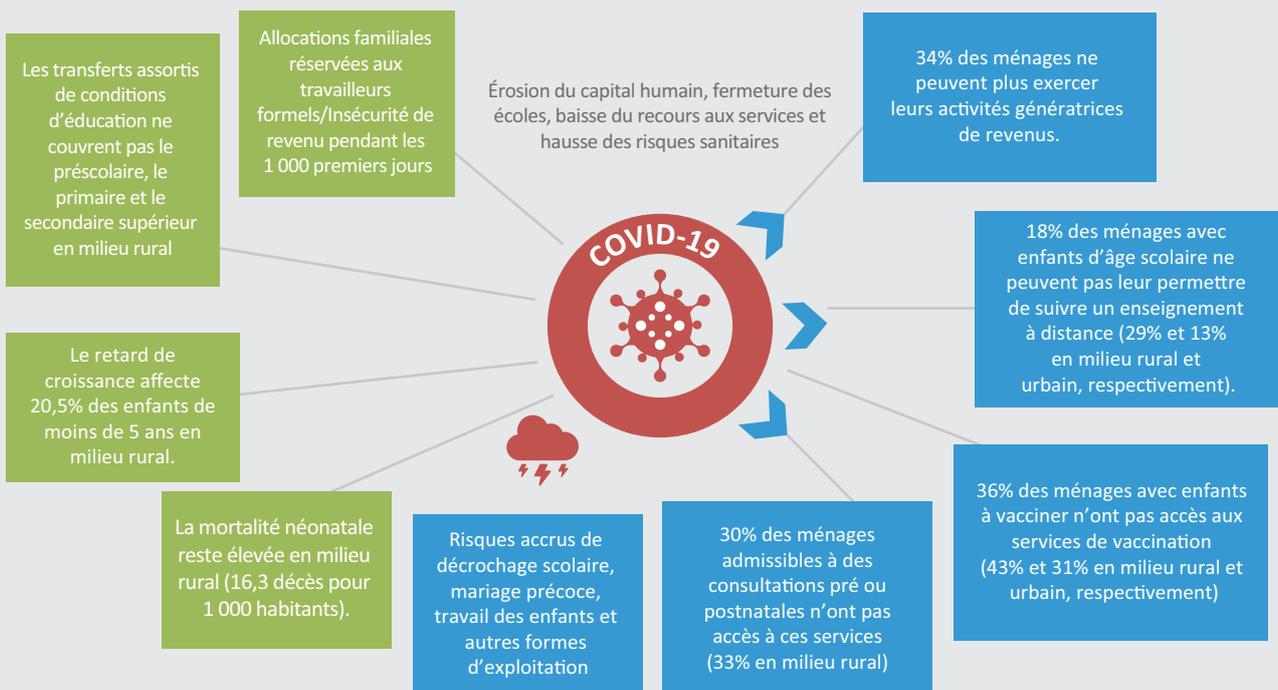
Pour atteindre une couverture universelle de l'assurance maladie et des allocations familiales, le Maroc devra encore surmonter les difficultés posées par la diversité et le nombre des travailleurs formels et informels qu'il reste à couvrir. Les travailleurs non-salariés, c'est-à-dire les travailleurs de l'économie formelle qui ne sont pas encore couverts par l'AMO, englobent en effet des profils très variés.

Pour tous les couvrir, le Maroc va simultanément devoir étendre les programmes d'assistance sociale aux travailleurs informels vivant en situation de pauvreté, alors que les dynamiques de la pauvreté sont en pleine mutation, et étendre les programmes contributifs aux

travailleurs informels ayant les moyens de cotiser. Pour éviter que des erreurs d'inclusion et d'exclusion ne soient commises par deux systèmes parallèles proposant les mêmes programmes (l'AMO et les allocations familiales) sous forme contributive et non contributive, les différents acteurs de la protection sociale devront procéder à une soignée coordination verticale et horizontale. Ce travail de coordination et de ciblage pourrait se trouver favorisé et accéléré par le déploiement en 2023-2025 du Registre social unifié, doté d'une nouvelle formule de vérification des ressources, et par la mise en œuvre du système intégré de l'information pour la gestion des programmes de protection sociale.

L'un des défis consiste donc à effectivement étendre la couverture de l'assistance sociale aux plus vulnérables. Pour le relever, le Maroc s'efforce d'améliorer les services proposés par ses Établissements de protection sociale en consolidant le statut des travailleurs sociaux et en harmonisant la gouvernance de ses programmes

FIGURE 1 : enquête sur l'impact de la pandémie de COVID-19 sur les enfants



Source : UNICEF Maroc.



Photo : USAFRICOM. Du personnel de santé reçoit du matériel médical contre la COVID-19, Maroc, 2020
<https://is.gd/2eaEG2>

“ Les mesures prises par le gouvernement du Maroc auraient limité à 5,1 pour cent la progression de la pauvreté infantile, qui se serait élevée à 10 pour cent en l’absence de telles mesures.

sociaux ; il lui faudra ensuite accroître le financement de tels services. Sur le terrain, ces efforts contribueront à étendre la protection sociale à tous les ménages vulnérables, notamment aux sans-abri, aux handicapés et aux migrants, pour s’assurer qu’ils disposent de ressources financières suffisantes, peuvent accéder à de bons services de base et bénéficient d’interventions de protection sociale.

Dans le contexte de récession provoquée par la crise de la COVID-19, la pérennisation du budget alloué à la protection sociale constitue un autre défi pour le Maroc. Pour le relever, il lui faudra étendre ses programmes contributifs aux travailleurs informels en redoublant d’efforts et de créativité pour dialoguer et collaborer avec le gouvernement, les travailleurs formels qui ne bénéficient pas encore de programmes contributifs et la population très variée et rarement organisée des travailleurs informels. Il lui faudra disposer de mécanismes justes, efficaces et durables pour tenir compte de leur diversité et de leur mobilité entre les économies formelle et informelle. Le pays devra par ailleurs évaluer la situation actuelle et future de la protection sociale en termes de cotisants, de recettes et de dépenses, et dresser le profil socio-économique des travailleurs à couvrir (sexe, âge, secteur d’activité/statut professionnel, région, emploi, revenus et capacité de cotisation). À l’heure actuelle, le ministère du Travail a étendu l’AMO à six des soixante sous-catégories identifiées et engagé le dialogue avec quinze autres.

Pour remplacer les cotisations forfaitaires des travailleurs indépendants, le gouvernement a également innové en proposant d’instaurer une taxe unique, la Cotisation professionnelle unifiée (CPU), calculée en fonction du chiffre d’affaires et de la catégorie des travailleurs concernés. Cette mesure simple permettra dans un premier temps d’élargir l’assiette de l’impôt et d’étendre l’AMO, puis d’accorder des allocations familiales à cette population. La CPU concernera les travailleurs indépendants déclarant un chiffre d’affaires annuel inférieur à 50 000 ou 200 000 USD. Elle comprendra un impôt unique de 10 pour cent sur les bénéfices, calculés en appliquant un coefficient fixe (variant de 1,5 à 60 pour cent selon le secteur d’activité) au chiffre d’affaires déclaré par ces travailleurs, ainsi qu’une cotisation à une assurance sociale (AMO, retraite, allocation familiale) déterminée à partir d’un barème fixe en fonction de l’impôt annuel acquitté. Six niveaux de cotisation à l’AMO sont pour le moment prévus. Parallèlement, le gouvernement devra renforcer l’infrastructure de paiement en élargissant l’accès aux comptes en banque.

Pour garantir la viabilité financière de sa protection sociale, le Maroc pourrait également rationaliser ses programmes existants, en remplaçant notamment ses subventions (à la farine, au sucre et au gaz butane) par des allocations familiales universelles. En 2021 commencera ainsi la réaffectation progressive du budget

jusqu’à alloué à ces subventions pour financer les programmes de transferts monétaires, à commencer par les allocations familiales, en s’appuyant sur la base de données exhaustive, fiable et interopérable du Registre social unifié. ●

Haut-Commissariat au Plan et Fonds des Nations Unies pour l’enfance (UNICEF). 2020. *Impact du Coronavirus sur la situation des enfants*. Rabat: Haut-Commissariat au Plan et UNICEF. <https://www.hcp.ma/file/219674/>. Consulté le 23 janvier 2021.

Haut-Commissariat au Plan, Bureau des Nations Unies au Maroc et Banque mondiale. 2020. *Impact social et économique de la crise du COVID-19 au Maroc*. Rabat: Haut-Commissariat au Plan. <https://clck.ru/TDDEM>. Consulté le 23 janvier 2021.

Worldometer. 2020. “Morocco” Site internet de Worldometer. <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/morocco/>. Consulté le 23 janvier 2021.

1. Responsable des politiques sociales, UNICEF Maroc.
2. Responsable du programme d’inclusion sociale, UNICEF Maroc.
3. D’après le Haut-Commissariat au Plan, 36 pour cent de la main-d’œuvre totale se compose de travailleurs informels exerçant dans d’autres secteurs que l’agriculture, qui représente elle aussi une part importante de la main-d’œuvre.
4. Consulter la page www.tadamoncovid.ma.
5. D’après des données du ministère du Travail, la population des travailleurs non-salariés comprend actuellement quatorze catégories et soixante sous-catégories de professions libérales (médecine, pharmacie, psychologie, droit, finance, comptabilité, assurance, construction, etc.) et de travailleurs indépendants (commerce, agriculture, transports, art, artisanat, etc.).

Le rôle du système namibien d'état civil et de gestion de l'identité dans la riposte du pays à la COVID-19

Anette Bayer Forsingdal,¹
Tulimeke Munyika² et Zoran Đoković³

Des gouvernements du monde entier ont déployé des programmes d'aides sociales aux particuliers et de prêts aux entreprises pour atténuer l'impact financier de la pandémie de COVID-19 sur leur population et leur économie. Pendant le confinement, certains gouvernements ont décidé de verser des aides sociales d'urgence aux groupes qui auraient eu du mal à satisfaire leurs besoins essentiels en l'absence d'un tel soutien financier. C'est notamment le cas de la Namibie, qui a distribué une Aide d'urgence au revenu (*Emergency Income Grant, EIG*) dont le coût total s'est élevé à 561,7 millions de dollars namibiens (*Namibian Dollar, NAD*).

Le présent article est consacré à la mise en œuvre de l'EIG et au rôle central qu'y a joué le système intégré d'état civil et de gestion de l'identité (*National Population Registration System, NPRS*). Dans le cadre de l'EIG, le gouvernement namibien a en effet utilisé des données électroniques d'identité à des fins de protection sociale ; cette expérience inédite lui a permis de rapidement distribuer des aides à 770 000 de ses 2,4 millions d'habitants. Relativement jeune, le NPRS a été conçu, développé et systématiquement mis en œuvre par le ministère de l'Intérieur, de l'Immigration, de la Sécurité et de la Sécurité au cours des dix dernières années. Il constitue désormais le fondement de l'interopérabilité et des échanges au sein des systèmes d'information électroniques de l'administration (Bayer Forsingdal et Munyika 2020).

Les informations contenues dans le présent article sont principalement tirées d'un *technical brief* publié par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, en collaboration avec le Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de

l'état civil (Doković et al. 2020), ainsi que d'autres publications récemment consacrées par les mêmes organisations au système namibien d'état civil et de gestion de l'identité.

L'Aide d'urgence au revenu (EIG)

Dès le premier mois de confinement, le gouvernement namibien a mis en place un plan d'aide et de relance économique destiné :

- au ministère de la Santé et des Services sociaux (aide à l'achat de médicaments et de matériel médical) ;
- aux entreprises et aux travailleurs formels ayant perdu leur emploi en raison du ralentissement économique (prêts et aides financières, respectivement) ;
- aux populations adultes les plus vulnérables, y compris aux travailleurs informels ayant perdu leur activité en raison des restrictions imposées pour endiguer la COVID-19 (versement d'une EIG de 750 MAD ou 40 USD aux personnes admissibles).

Pour être admissibles, les candidats à l'EIG devaient :

- avoir la citoyenneté namibienne ;
- être âgés de 18 à 59 ans (les moins de 18 ans et les plus de 59 ans étaient respectivement censés être scolarisés et retraités) ;
- être un travailleur informel ou avoir perdu son activité informelle en raison de la pandémie (les travailleurs formels étant couverts par un autre programme relevant de la sécurité sociale) ;
- ne bénéficier d'aucune autre aide publique.

L'EIG a ouvert ses inscriptions du 14 avril au 8 mai 2020 et enregistré 970 720 demandes au 5 mai 2020, bien plus que les 749 000 attendues. Des données publiées par Deloitte ont indiqué qu'il avait déboursé 561,7 millions de dollars namibiens (soit 32,5 millions de dollars américains) et bénéficié à 747 281 personnes (Deloitte 2020), un chiffre ensuite revu à 767 450 (Doković et al. 2020).

La demande d'EIG

La procédure d'inscription à l'EIG s'est avérée très simple, intuitive et efficace. Les candidats ont été invités à soumettre une demande spontanée en envoyant gratuitement depuis n'importe quel téléphone mobile un SMS contenant leur nom de famille et leur numéro d'identité. Les bénéficiaires admissibles ont ensuite reçu leur prestation sur un porte-monnaie électronique fourni par la banque de leur choix, sans obligation d'ouvrir un compte en banque. De la demande au versement de l'aide, l'intégralité du processus ne prenait en théorie pas plus de 72 heures.

L'admissibilité à l'EIG

Le système d'état civil et de gestion de l'identité s'est avéré indispensable pour vérifier l'existence, l'âge, la citoyenneté et le numéro d'identité des candidats. D'après une enquête démographique de 2016 (Office namibien de statistique 2016), 82,9 pour cent de la population namibienne était alors titulaire d'une carte d'identité et 93,5 pour cent des décès avaient été déclarés ; la vaste couverture de ce système se prêtait donc parfaitement à de telles vérifications. Si ces critères de base étaient remplis, l'admissibilité des candidats était ensuite déterminée en croisant ces résultats avec les bases de données des impôts et du Fonds d'aide financière aux étudiants de Namibie (*Namibia Students Financial Assistance Fund, NSFAF*). Enfin, une consultation du Système automatisé de l'impôt sur le revenu permettait de déterminer si les candidats ayant perçu un revenu imposable ou suivant des études étaient respectivement

employés ou boursiers, et donc non admissibles à l'EIG.

Au mois de juillet 2020, le nombre total de demandes reçues et traitées au moyen du NPRS s'élevait à 2 286 947, un chiffre largement supérieur au nombre réel de candidats du fait de demandes soumises au même nom ou à plusieurs reprises, tandis que le nombre de demandes jugées admissibles à l'EIG s'élevait à 767 450.⁴ Parmi les motifs de rejet figuraient l'utilisation d'un numéro d'identité appartenant à une personne décédée (4 190 demandes), un âge inférieur à 18 ans ou supérieur à 59 ans (3 464 demandes) et des informations incompatibles avec le NPRS (144 637 demandes). Une fois les prestations versées, une société d'audit privée a gracieusement fourni ses services pour s'assurer qu'aucune de ces transactions n'avait été frauduleuse.

Le déploiement d'un si vaste programme en si peu de temps n'aurait pas été possible si le système namibien n'avait pas fait l'objet d'investissements stratégiques. Considérés comme des travailleurs essentiels, les agents de l'état civil et de la gestion de l'identité ont par ailleurs dû regagner leur lieu de travail, voire faire des heures supplémentaires pour traiter tous ces dossiers et répondre aux demandes croissantes de cartes d'identité suscitées par l'EIG. Chaque jour, du 20 mars au 30 avril 2020, une moyenne de 17 343 cartes d'identité ont été produites et envoyées depuis Windhoek, la capitale namibienne, vers les quatorze régions du pays pour

les délivrer aux habitants et ainsi leur permettre de soumettre leur demande avant la date butoir.

Le nombre de naissances et de décès déclarés à l'état civil a légèrement baissé pendant les premiers mois du confinement, mais on peut s'attendre à ce que ces omissions soient corrigées dès que les circonstances le permettront. La population a malgré tout continué à déclarer ces événements dès que possible, puisqu'aucune aide médicale ne peut être accordée sans acte de naissance, ni aucune autorisation d'inhumation ou indemnité de décès sans acte de décès. Les systèmes de déclaration des naissances et des décès, gérés par le ministère de la Santé et des Services sociaux, et les morgues, gérées par la police namibienne, n'ont en outre jamais interrompu leurs activités (Bayer Forsingdal et Munyika, 2021).

Le cadre juridique de l'EIG

Le déploiement réussi de l'EIG témoigne de la capacité des systèmes informatisés et interopérables du gouvernement à vérifier ou partager des données en temps réel, bien que le cadre juridique existant entrave encore la pleine exploitation d'un tel système d'information et de communication. L'alinéa 14.2 de la loi sur l'identification de 1996 (loi n° 21 de 1996) permet de partager les informations du NPRS avec des bureaux, ministères et agences du gouvernement lorsqu'un tel partage est justifié, mais ne contient aucune disposition permettant un tel partage avec le secteur privé.



Photo : Mike & Clare. Enfants himba en Namibie, 2004 <<https://is.gd/wmTgWa>>.

“ Le nombre de naissances et de décès déclarés à l'état civil a légèrement baissé pendant les premiers mois du confinement.



Photo : Une mère et son enfant en Namibie, 2016 <<https://is.gd/LNU8I4>>.

Après avoir mené des consultations rapides mais approfondies, le gouvernement a néanmoins jugé que l'urgence de la pandémie justifiait de suspendre cette clause de non-divulgaration au secteur privé (alinéa 14.2) pour permettre à l'entreprise MobiPay de vérifier l'identité des bénéficiaires et d'administrer l'EIG en toute légalité.

Le ministère de l'Intérieur a appliqué de bonnes pratiques internationales pour conduire ces vérifications : les institutions concernées ont dû obtenir le consentement de tous les candidats avant de pouvoir en vérifier l'identité et MobiPay a dû fournir une liste des renseignements à croiser avec le NPRS, n'étant pas autorisé à le consulter directement.

Conclusion

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de la mise en œuvre de l'EIG :

- Il est essentiel de disposer d'un système d'état civil et de gestion de l'identité qui soit fonctionnel ; il est par ailleurs recommandé d'effectuer des investissements stratégiques et pérennes pour consolider ce système et assurer l'interopérabilité des bases de données du gouvernement ;
- Il importe de disposer d'un système d'identité unique et fiable pour pouvoir déployer un tel programme ;
- La population dès que possible faire la demande de documents officiels,

comme des cartes d'identité et des actes de naissance ou de décès ;

- L'EIG a incontestablement permis de resserrer les liens entre le système de sécurité sociale et le système d'état civil et de gestion de l'identité, qui bénéficient mutuellement d'une telle collaboration ;
- Il s'avère d'autant plus important d'éviter les erreurs d'inclusion que les ressources nécessaires pour déployer un si vaste programme sont conséquentes. La réduction des interventions humaines et l'automatisation du processus de vérification permettent de réduire les risques de corruption et de fraude (par ex. : candidats utilisant de fausses identités ou empruntant l'identité d'une personne décédée).

La possibilité de soumettre sa demande d'EIG depuis n'importe où, à la seule condition d'avoir accès au réseau mobile, a permis aux populations rurales comme urbaines d'y accéder sur un pied d'égalité et de réduire les risques de propagation de la COVID-19 en évitant les rassemblements de personnes.

L'administration de l'EIG s'est toutefois heurtée à différentes difficultés. Des retards ont par exemple été signalés lorsque le versement de l'aide intervenait plus de 72 heures après le dépôt de la demande, car il s'est parfois avéré nécessaire de procéder

à vérifications supplémentaires en invitant par exemple les candidats à se rendre dans le bureau le plus proche pour y présenter leur carte d'identité. De plus, certains citoyens non titulaires d'une carte d'identité se sont malheureusement trouvés dans l'impossibilité d'en obtenir une, puisque la prise d'empreintes digitales requise pour la délivrance d'une nouvelle carte d'identité représente un risque élevé de transmission de la COVID-19, d'où l'importance d'obtenir dès que possible ses documents officiels.

Si la nécessité se présentait, l'administration d'une nouvelle aide sociale se fonderait sans aucun doute sur les enseignements tirés de l'EIG mise en œuvre pendant la pandémie de COVID-19. ●

Bayer Forsingdal, A., et T. Munyika. 2020. *The Nexus between Civil Registration and Social Protection: Five Country Practices: Namibia*. Ottawa, ON: Centre de recherches pour le développement international (CRDI). <<https://clck.ru/TDVWM>>. Consulté le 23 janvier 2021.

Bayer Forsingdal, A., et T. Munyika. 2021. *Building resilient civil registration and vital statistics systems amid COVID-19: Namibia as a good practice*. Ottawa : Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC), Centre de recherches pour le développement international (CRDI), janvier 2021 <<https://clck.ru/TDVWVY>>. Consulté le 28 janvier 2021.

Deloitte. 2020. "Together thriving again. Deloitte commentary on Namibian Budget 2020/21". <<https://bit.ly/2PwfHTf>>. Consulté le 2 mars 2021.

Dokovic, Z., T. Munyika, C. Muleke, W. Muhwava, H. Mitala, et A. Bayer Forsingdal. 2020. "Civil Registration Systems as Enablers of Emergency Response to the COVID-19 Crisis: Namibian Emergency Income Grant." *Technical Brief*, No. 02. Addis-Abeba : Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. <<https://clck.ru/TDVXJ>>. Consulté le 23 janvier 2021.

Office namibien de statistique. 2016. *Namibia Inter-censal Demographic Survey 2016 Report*. Windhoek : Office namibien de statistique. <<https://is.gd/XIXwTL>>. Consulté le 23 janvier 2021.

1. Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC), Centre de recherches pour le développement international (CRDI).

2. Ministère de l'Intérieur, de l'Immigration, de la Sécurité et de la Santé, gouvernement de la République de Namibie.

3. Consultant.

4. Chiffre mis à jour par le ministère de l'Intérieur, de l'Immigration, de la Sécurité et de la Santé.

La protection sociale avant et pendant la pandémie de COVID-19 en République du Congo : le programme *Lisungi*

Martin Yaba Mambou,¹ Lisile Ganga² et Cinthia Acka-Douabele³

Introduction

La République du Congo met en œuvre deux programmes de protection sociale. Le premier est un programme contributif de sécurité sociale qui cible les travailleurs formels (fonctionnaires et employés d'entreprises privées et semi-publiques) et couvre environ 15 pour cent de la population. Le second est un programme non contributif articulé autour de deux composantes principales : les transferts monétaires *Lisungi*, qui consistent à redistribuer des ressources aux populations pauvres et vulnérables, et des services d'assistance sociale destinés aux victimes de maltraitements, de violences, d'exploitation et d'exclusion sociale.

Lisungi : un programme mis en œuvre par le gouvernement avec l'appui de partenaires techniques et financiers

Destiné aux ménages les plus vulnérables, le programme *Lisungi* est assorti de conditions telles que la scolarisation et la vaccination des enfants ou le suivi médical des femmes enceintes vivant au sein des ménages bénéficiaires. Depuis son lancement en 2015, il a versé au moins un transfert monétaire mensuel de 23 500 XAF (environ 44 USD) à 50 447 membres de 9 824 ménages (environ 0,96 pour cent de la population totale du pays) (Banque mondiale 2020).

D'après l'évaluation à mi-parcours conduite par l'Institut national de la statistique (INS 2019), il a produit les résultats suivants :

- 35,4 pour cent des ménages ont développé leur capacité à s'adapter ou résister à des chocs susceptibles de les faire tomber dans la pauvreté ;
- 68,6 pour cent des ménages vivant dans les zones d'intervention du programme ont accru leur consommation alimentaire d'au moins 15 pour cent ;

- 93,5 pour cent des enfants de 6 à 14 ans sont scolarisés dans l'enseignement primaire et 89,2 pour cent d'entre eux fréquentent régulièrement leur établissement (contre 84 pour cent en moyenne en 2017) ;
- 56,2 pour cent des enfants de 0 à 11 mois ont reçu tous leurs vaccins (contre 47 pour cent en 2017).

Financée par la Banque mondiale et l'Agence française de développement (AFD), l'expansion de ce programme va lui permettre de couvrir des réfugiés et des populations autochtones.

Comme d'autres pays de la région, la République du Congo a déployé des ripostes à la pandémie de COVID-19 pour en atténuer les répercussions économiques et sociales sur les conditions de vie des ménages.

Grâce à un financement de 50 millions de dollars américains accordé par la Banque mondiale, le gouvernement a pu verser un transfert d'urgence de 50 000 XAF (91 USD) à 200 000 ménages, soit 15,8 pour cent de l'ensemble des ménages du pays.

Des rations alimentaires ont également été distribuées à 5 000 membres de ménages pauvres dans le cadre du projet TELEMA, financé par l'AFD pour promouvoir l'inclusion économique des populations vulnérables (AFD 2020 ; MASAH 2020). Près de 7 000 ménages pauvres et vulnérables de Brazzaville, la capitale du pays, ont par ailleurs reçu des bons alimentaires (Ondzé 2020).

Le gouvernement a également lancé une campagne de sensibilisation visant à informer la population sur la COVID-19 et les mesures à adopter pour en prévenir la propagation. Cette campagne pourrait

faciliter l'accès gratuit des personnes âgées et des enfants pauvres aux centres de santé publics situés dans les deux plus grandes villes du pays, Brazzaville et Pointe-Noire, et dans le département du Pool (Banque mondiale 2020).

Le milieu urbain a été plus durement touché par les mesures de confinement que le milieu rural, c'est pourquoi la riposte à la pandémie de COVID-19 a principalement été déployée dans les villes et les principaux centres administratifs du pays.

L'admissibilité des ménages aux prestations de cette riposte a été déterminée en appliquant la méthode de ciblage du programme *Lisungi*, elle-même fondée sur le Registre social unique (RSU), l'instrument fondamental de l'assistance sociale en République du Congo. Cette méthode consiste à recenser les ménages ciblés dans le RSU, à mener une enquête sociodémographique pour en évaluer l'admissibilité et à soumettre la liste des ménages ainsi sélectionnés à la validation de la communauté pour finalement leur verser les transferts monétaires.

Dans les zones sélectionnées, des enquêtes sociodémographiques ont ainsi été conduites auprès de 500 000 ménages vulnérables dont les réponses ont été consignés dans le RSU. Chaque ménage était associé à un code ou Numéro d'identification social (NIS).

Respectivement effectuée en milieu urbain et rural par des chefs d'arrondissements et de villages, la validation communautaire a officiellement été confiée par un décret interministériel du 6 juin 2020 à des Comités de validation composés d'autorités locales (maires et sous-préfets).

Pour répondre à la crise économique de la COVID-19, le RSU avait ainsi recensé 828 221 ménages de tous les départements au 14 septembre 2020,⁴ devenant ainsi la plus grande base de données nationale sur les populations pauvres et vulnérables.

Sur les 200 000 ménages ciblés, des quotas de 100 000 et 60 000 ménages bénéficiaires ont respectivement été attribués à Brazzaville et Pointe-Noire en raison de leur poids démographique et de l'impact économique du confinement sur ces deux grandes agglomérations. Les 40 000 prestations restantes ont quant à elles été attribuées à d'autres départements du pays.

Dans le cadre de la riposte à la COVID-19, le PAM s'est également servi du RSU pour distribuer des rations alimentaires à 10 190 ménages vivant dans six arrondissements de Brazzaville et remplissant des conditions préétablies (PAM 2020).

Les transferts monétaires sont versés aux bénéficiaires du programme par le biais de banques, d'institutions de microcrédit ou de compagnies de téléphonie mobile, en fonction de leurs souhaits et de leur accessibilité. Les transferts monétaires peuvent ainsi être directement retirés dans des succursales de la Banque postale sur présentation d'une carte contenant les informations biométriques des bénéficiaires, ou transférés sur des comptes mobiles sous forme d'argent électronique grâce à des cartes SIM distribuées par ces compagnies.

De nouveaux défis à relever

Ces résultats encourageants se sont néanmoins assortis de nouveaux défis, notamment pour un nouveau groupe vulnérable : les travailleurs de l'économie informelle, qui représentent la majorité de la population active. Une évaluation de l'impact économique et social de la pandémie menée par les Nations Unies (2020a) indique en effet que :

- 78 pour cent des ménages ont fait état d'une baisse de leur

revenu au cours des trois mois précédant l'enquête ;

- 83 pour cent des ménages ont déclaré avoir contracté des dettes au cours des trois mois précédant l'enquête (40 pour cent pour des dépenses alimentaires et 34,5 pour cent pour des dépenses de santé) ;
- seuls 48,2 pour cent des enfants âgés de 6 à 23 mois remplissent les critères minimums d'un régime alimentaire sain (consommation d'au moins deux repas par jour composés d'au moins quatre familles d'aliments).

Conclusion et recommandations

La crise de la COVID-19 a révélé combien les ménages étaient vulnérables aux chocs en l'absence de solides et vastes mécanismes de protection sociale. Or, l'évaluation de l'impact de la pandémie laisse penser que cette crise pourrait peser plus que les précédentes sur les conditions de vie des ménages congolais et exacerber la récession économique qui a commencé en 2015 (Banque mondiale 2020).

Face à une telle situation, il convient de renforcer la protection sociale et d'investir dans les systèmes de résilience et de riposte :

- en appliquant au mieux les enseignements tirés du programme *Lisungi* pour étendre les transferts monétaires au plus grand nombre de ménages possible ;
- en accélérant la progression vers une couverture santé universelle ;
- en adoptant un plan de relance qui tienne compte des ménages les plus vulnérables et en mettant en place un fonds national de solidarité appuyant efficacement la reprise des activités socio-économiques dans le contexte de la COVID-19. ●

Agence française de développement (AFD). 2020. « TELEMA—Projet d'appui à l'inclusion productive des populations vulnérables en République du Congo. »

Site internet d'Expertise France. <<https://www.expertisefrance.fr/fiche-projet?id=790204>>. Consulté le 10 février 2021.

Institut National de la Statistique (INS). 2019. « Évaluation à mi-parcours de l'impact des transferts monétaires du projet Lisungi. » Brazzaville : Institut National de la Statistique. Rapport non publié.

MASAH. 2020. « Dans le cadre de la lutte contre le Coronavirus l'AFD fait un don de 368 millions au MASAH. » Site internet du ministère des Affaires sociales et de l'Action humanitaire. <<https://www.affaires-sociales.gouv.cg/dans-le-cadre-de-la-lutte-contre-le-coronavirus-lafd-fait-un-don-de-368-millions-au-masah/>>. Consulté le 10 février 2021.

Ondzé, Guillaume. 2020. « Covid-19 : 7000 ménages vulnérables bénéficieront des transferts monétaires urbains de l'USAID. » Site internet de l'Agence d'information d'Afrique centrale, Consulté le 16 novembre 2020. <<https://www.adiac-congo.com/content/covid-19-7000-menages-vulnerables-beneficieront-des-transferts-monetaires-urbains-de-lusaid>>. Consulté le 10 février 2021.

Nations Unies. 2020a. *Évaluation des impacts économiques et sociaux de la pandémie de COVID-19*. New York: Nations Unies.

Nations Unies. 2020b. *Plan de relèvement—Plan à court et moyen terme du Système des Nations Unies en République du Congo pour une réponse socio-économique à la pandémie COVID-19*. New York : Nations Unies. <<https://www.cg.undp.org/content/congo/fr/home/library/Publication0.html>>. Consulté le 2 mars 2021.

Programme alimentaire mondial (PAM). 2020. *Country brief*, novembre. Rome : Programme alimentaire mondial. <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WFP%20RoC%20Country%20Brief%20-%20Novembre%202020.pdf>>. Consulté le 10 février 2021.

Banque mondiale. 2020. *International Development Association Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of EUR45 Million (US\$50 Million Equivalent) to the Republic of Congo for a Lisungi Emergency COVID-19 Response Project*. Report No. PAD3969. Washington, D.C. : Banque mondiale. <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/898141592839567766/pdf/Republic-of-Congo-Lisungi-Emergency-COVID-19-Response-Project.pdf>>. Consulté le 10 février 2021.

1. Spécialiste en protection sociale, UNICEF Congo (rédaction de l'article).

2. Spécialiste en politiques sociales, UNICEF Congo (révision de l'article).

3. Responsable de l'éducation, de la protection sociale et du développement de l'adolescence, UNICEF Congo (révision et finalisation de l'article).

4. Informations tirées de la base de données du PAM.

Lutter contre la pauvreté et éviter une catastrophe économique en pleine pandémie de COVID-19 : les transferts monétaires d'urgence du Pakistan

Sania Nishtar¹

Face à l'ampleur et à la gravité de la COVID-19, le gouvernement pakistanais a rapidement décrété un confinement national pour enrayer la propagation de la pandémie. Maintenus pendant plus de deux mois, ces mesures ont considérablement perturbé la vie sociale et financière du pays.

Dès l'entrée en vigueur du confinement, le Pakistan a sombré dans une crise économique sans précédent. Cinquième pays le plus peuplé au monde, il a dû réagir de toute urgence aux pertes de moyens de subsistance subies par 24,9 millions de travailleurs, dont 11,4 millions de travailleurs journaliers formels et informels et 13,5 millions de travailleurs indépendants informels (Bureau pakistanais de statistiques 2018). À raison de 6,4 membres en moyenne par ménage, les autorités estiment que cette crise a affecté environ 160 millions de personnes, soit deux tiers de la population totale (*ibid*).

Plus qu'une simple statistique, la progression de la pauvreté s'est ressentie dans les rues du pays et le quotidien de la population. Des familles d'ouvriers se sont retrouvées affamées par la flambée du chômage ; des marchands ambulants ont vu s'effondrer les ventes dont dépendait leur subsistance quotidienne ; des employés d'hôtels et de restaurants jadis très fréquentés ont été invités à rester chez eux ; Des travailleurs domestiques, comme des jardiniers à temps partiel, des agents de sécurité, des chauffeurs et des travailleurs journaliers de l'industrie ont été licenciés ; les pêcheurs, mineurs, transporteurs particuliers, chauffeurs de bus et vendeurs de rue ont perdu leur activité du jour au lendemain ; des esthéticiennes et des coiffeurs habitués à bien gagner leur vie ont vu s'évanouir leur clientèle ; des millions de commerçants ruinés et tenaillés par la faim ont mis la clé sous la porte ; des enseignants du privé

ont reçu une lettre de licenciement ; des électriciens, soudeurs, peintres, charpentiers, plombiers, garagistes et ouvriers du bâtiment ont dû improviser au quotidien pour remplir leur assiette ; et des chauffeurs de taxi ont passé des semaines sans transporter un seul passager. Aucun secteur ni aucune région n'a été épargné.

La riposte de la protection sociale pakistanaise à la COVID-19

Pour contrer les effets économiques de la pandémie, le gouvernement pakistanais a alloué 203 milliards de roupies pakistanaises (environ 1,2 milliard de dollars américains) au programme *Ehsaas Emergency Cash* (EEC) pour verser un transfert monétaire d'urgence à 16,9 millions de familles menacées de sombrer dans l'extrême pauvreté. Tous les ménages à faibles revenus ont ainsi perçu un versement unique de 12 000 roupies pakistanaises (75 dollars américains) pour pouvoir se procurer des denrées alimentaires de base pendant quatre mois (Nishtar 2020).

La particularité du programme ECC a résidé dans l'utilisation des capacités numériques d'*Ehsaas*, la nouvelle initiative-cadre de lutte contre la pauvreté et les inégalités au Pakistan. Adoptée un an plus et composé de 140 mesures, cette initiative vise à doter le pays d'un État-providence en déployant des filets sociaux, en donnant accès aux soins de santé, en accordant des bourses et d'autres incitations financières aux étudiants, en favorisant l'accès aux moyens de subsistance et en promouvant l'inclusion financière et numérique. Parmi ses programmes figurent notamment des transferts monétaires conditionnels destinés à promouvoir l'éducation (*Waseela-e-Taleem*) et la nutrition (*Nashonuma*), des transferts non conditionnels versés à des femmes et destinés à lutter contre la pauvreté et à favoriser l'alphabétisation (*Kafaalat*) et des filets spéciaux destinés à protéger contre les risques de catastrophes (*Tahafuz*).

Un an avant la pandémie de COVID-19, le pays avait commencé à proposer des services de protection sociale sur l'ensemble de son territoire (par ex. : système de paiement biométrique, plateforme de demande de prestations par SMS ou mécanisme d'évaluation des moyens d'existence fondés sur le *big data*). Le programme EEC a poursuivi le développement de ces capacités et adopté une méthode de ciblage hybride.

Pour cibler ses bénéficiaire, le programme EEC a en effet commencé par consulter la base de données nationale NSER (*National Socio-Economic Registry*), créé en 2011, où figurent des femmes dont le ménage bénéficie du programme *Kafaalat* (prestations mensuelles de 2 000 roupies pakistanaises) parce qu'il a obtenu un score de 0 à 16,17/100 au test multidimensionnel des moyens d'existence (*proxy means test*, PMT). Le programme EEC a remplacé ce programme pendant quatre mois en versant à ces femmes une prestation unique de 12 000 roupies pakistanaises, soit une fois et demi l'aide normalement accordée par le *Kafaalat*. Environ 4,7 millions de personnes sont entrées dans cette catégorie de bénéficiaires.

La deuxième méthode de ciblage, devenue emblématique du programme EEC, a consisté en une campagne nationale de promotion invitant tous les Pakistanais intéressés à envoyer spontanément leur demande de transfert d'urgence par SMS. L'admissibilité des candidats a ensuite été évaluée en vérifiant que le score de PMT associé à leur numéro national de carte d'identité (*Citizens' National Identity Card*, CNIC) se situait entre 16,18 et 38/100. Grâce à des techniques avancées d'analyse des données, différents paramètres de richesse ont ensuite été évalués pour opérer une pré-sélection fondée sur leur numéro d'identité (voyages, impôts, factures, propriété d'actifs et emploi dans

“ Cinquième pays le plus peuplé au monde, le Pakistan a dû réagir de toute urgence aux pertes de moyens de subsistance subies par 24,9 millions de travailleurs.



Photo: PASS website. EEC programme beneficiaries in Mastung, Balochistan.

le secteur public). Environ 3,6 millions de personnes sont entrées dans cette catégorie de bénéficiaires.

Dans un troisième temps, les personnes dans le besoin ont été invitées à se manifester auprès de leurs autorités locales pour éviter d'être exclues par la mise à jour du NSER, lancée en 2019. Des indicateurs de richesses ont été utilisés pour déterminer l'admissibilité des candidats et des quotas de bénéficiaires ont été attribués aux différentes provinces en fonction de leur poids démographique lors du recensement de 2017. Environ 3,7 millions de personnes sont entrées dans cette catégorie de bénéficiaires et 1,7 million de personnes supplémentaires ont bénéficié du programme parce qu'elles figuraient sur les listes de la deuxième ou de la troisième catégorie.

La quatrième catégorie de bénéficiaires a été ajoutée par le Premier ministre en mai 2020 ; elle se compose d'ouvriers et de travailleurs ayant perdu leur emploi pendant le confinement. Un portail a expressément été créé pour qu'ils puissent déposer leur demande de transferts d'urgence, évaluée au moyen d'indicateurs de richesse similaires à ceux du paragraphe précédent. Environ 1,2 million de personnes sont entrées dans cette catégorie de bénéficiaires. Les candidats ont pu consulter leur résultat d'admissibilité sur le portail en ligne et retirer leurs prestations après vérification de leurs données biométriques.

Parmi les 139 millions de demandes reçues, 66 millions étaient en un seul exemplaire

et 16,9 millions n'étaient pas admissibles (chaque demande individuelle est faite au nom d'un ménage, qui ne peut recevoir qu'une seule prestation). Parmi les motifs de rejet figuraient le niveau de richesse (65 pour cent des rejets), les doublons (20 pour cent des rejets), des scores de PMT supérieurs au seuil fixé et des numéros d'identité invalides. Plus de 14,8 millions de prestations ont été retirées avant la clôture du programme, le 30 septembre 2020 ; un délai d'un mois supplémentaire a été accordé en cas de problème avec le système de paiement biométrique ou de décès d'un bénéficiaire, dont la prestation pouvait alors être retirée par un proche.

Mise en œuvre et impact

De nombreux obstacles ont entravé le versement des prestations de la plus vaste opération de protection sociale du pays : au confinement, à la suspension des transports publics et au risque permanent de contamination se sont en effet ajoutées des difficultés de logistique, d'accès à internet, de liquidités, de cybersécurité, de données biométriques et d'envoi de SMS personnalisés.

La possibilité d'assurer un suivi et une évaluation en temps réel a toutefois permis de rapidement surmonter ces obstacles en prenant des décisions majeures. Des partenariats publics-privés ont ainsi été noués à différents stades de la mise en œuvre, notamment avec des banques commerciales (qui ont proposé des frais de transaction inférieurs de 60 pour cent à ceux du Trésor public) ou avec

des commerçants (qui ont accepté de distribuer les transferts dans des contextes sensibles en contrepartie d'allègements fiscaux). Les campagnes d'information sur l'EEC ont par ailleurs été adaptées au faible niveau de connaissances de la population en matière de finance et d'informatique.

Sur le terrain, l'EEC a produit un impact majeur en décaissant près de 180 milliards de roupies pakistanaises (1,1 milliard de dollars américains) entre son lancement et novembre 2020 (Division de la réduction de la pauvreté et de la sécurité sociale 2020) et en étendant progressivement sa couverture de 12 à 16,9 millions de bénéficiaires à mesure que la crise gagnait du terrain, affichant ainsi une remarquable flexibilité.

Les 12 000 roupies pakistanaises distribuées par l'EEC pour une période de quatre mois ont représenté une hausse d'environ 13 pour cent (12,9 pour cent) du revenu mensuel moyen des ménages appartenant au quintile le plus pauvre (Bureau pakistanais de statistiques 2020). Ce transfert a permis à des millions de familles de subvenir à leurs besoins essentiels, comme en témoignent les résultats d'un sondage téléphonique conduit tout au long du programme : pendant le confinement, 97 pour cent des bénéficiaires ont entièrement dépensé leurs transferts, dont 93 pour cent ont été consacrés à des dépenses de subsistance (Division de la réduction de la pauvreté et de la sécurité sociale 2020b). Le versement des prestations s'est par ailleurs déroulé sans heurts pour la plupart des bénéficiaires, dont 11 pour cent seulement ont rencontré

des problèmes notamment liés au système de paiement biométrique, à des cartes nationales d'identité expirées ou au décès du principal titulaire des prestations.

Tout au long de sa mise en œuvre, le programme a pris différentes mesures pour traiter les problèmes à mesure qu'ils se présentaient. Il a par exemple rendu gratuit l'envoi de SMS au 8171 pour permettre à ceux qui n'avaient pas de crédit sur leur téléphone de malgré tout s'inscrire au programme, dispensé de fournir un numéro d'identité valide pour ceux dont la carte d'identité était expirée et allongé les délais de retrait pour ceux qui rencontraient des difficultés de vérification biométrique.

Il s'est par ailleurs avéré essentiel de collaborer avec les différentes provinces du pays pour s'assurer que ce programme conçu par le gouvernement central s'y déploierait sans heurts à tous les échelons. De vastes consultations ont ainsi été menées pour s'assurer que tous les niveaux de gouvernance étaient au diapason du fonctionnement et de la mission du programme. En finançant l'inclusion de 700 000 bénéficiaires supplémentaires, les autorités de la province du Punjab ont par ailleurs témoigné de leur confiance dans le programme d'EEC.

Enseignements tirés

Le programme d'EEC a démontré que les programmes de transferts monétaires pouvaient être déployés pour atténuer l'impact socio-économique de chocs externes comme la pandémie de COVID-19. Cette expérience a marqué un tournant pour l'administration pakistanaise, qu'il a rendue plus flexible, moderne, novatrice et ambitieuse. La mise en œuvre du programme a accéléré l'adoption d'outils numériques rentables permettant de coordonner les différentes parties prenantes et de déployer un vaste programme public, renforçant du même coup la confiance de la population dans le gouvernement et dans sa capacité à orchestrer de vastes programmes.

Plus qu'une simple aide à court terme, l'ECC contribuera à imaginer la protection sociale d'après la pandémie et à consolider les fondations jetées par l'*Ehsaas*, la plus ambitieuse initiative de protection sociale jamais lancée au Pakistan. Les prochaines étapes consisteront à créer un guichet unique auprès duquel accéder aux services

et informations des différents programmes de l'initiative *Ehsaas*, à y sensibiliser la population, y intégrer la prestation de services, à en renforcer la transparence et à améliorer la prestation des services publics. Parmi les autres priorités figure également l'initiative « Une femme, un compte en banque » (*One Woman, One Bank Account*), qui associera un portefeuille mobile à chaque compte élémentaire ouvert dans le cadre du programme *Kafaalat*. Conçus pour se passer de succursale, ces portefeuilles renforceront l'inclusion numérique et financière de la population en améliorant l'offre de services d'épargne, de crédit et d'atténuation des risques.

L'expérience du Pakistan fournit des enseignements utiles pour d'autres pays. Elle montre en effet qu'il est possible de conjuguer la téléphonie mobile, l'accès à l'internet et l'utilisation des numéros nationaux d'identité pour créer un système de protection sociale dématérialisé et novateur qui permet aux citoyens dans le besoin d'accéder à des aides sociales en période de crise. Cette expérience souligne par ailleurs l'importance de consolider les institutions et les partenariats pour coordonner les ripostes du gouvernement.

Nishtar, Sania. 2020. *Ehsaas Emergency Cash: A Digital Solution to Protect The Vulnerable In Pakistan During The COVID-19 Crisis*. Islamabad : gouvernement du Pakistan. <<https://www.pass.gov.pk/Document/Downloads/EhsaasEmergencyCashReportJuly212020.pdf>>. Consulté le 19 novembre 2020.

Bureau pakistanais de statistiques. 2018. *Labour Force Survey 2017-18* (Rapport annuel). Islamabad : gouvernement du Pakistan, Division de la.. <<https://bit.ly/3kESMQV>>. Consulté le 2 mars 2020

Bureau pakistanais de statistiques. 2020. *Household Integrated Economic Survey (2018-2019)*. Islamabad: gouvernement du Pakistan. <<https://bit.ly/3zViZlr>>. Consulté le 21 décembre 2020.

Division de la réduction de la pauvreté et de la sécurité sociale. 2020a. "Ehsaas Dashboard." Site internet de la Division de la réduction de la pauvreté et de la sécurité sociale. <https://www.pass.gov.pk/ecs/uct_cat1.html>. Consulté le 17 novembre 2020.

Division de la réduction de la pauvreté et de la sécurité sociale. 2020b. "Ehsaas Emergency Cash Programme Pulse Check Survey." Données non publiées. Islamabad : Division de la réduction de la pauvreté et de la sécurité sociale, gouvernement du Pakistan.

1. Assistante spéciale du Premier ministre pour la Protection sociale et la Réduction de la pauvreté, avec rang de ministre fédérale.

“ Le programme d'EEC a démontré que les programmes de transferts monétaires pouvaient être déployés pour atténuer l'impact socio-économique de chocs externes tels que la pandémie de COVID-19.

La riposte de la protection sociale cambodgienne à la COVID-19

Theng Pagnathun,¹ Sabine Cerceau²
et Emily de Riel³

Contexte

L'économie cambodgienne a fait figure de bon élève du continent asiatique en réduisant son taux de pauvreté de 50 à 13 pour cent entre 2007 et 2014 (Banque mondiale 2017).

Si la pandémie n'a pris qu'une ampleur limitée au Cambodge, où 326 cas avaient été confirmés sur une population de 16 millions d'habitants au 1er décembre 2021, elle n'en a pas moins affecté des secteurs clés comme l'exportation, le tourisme et les investissements directs étrangers dans la construction (OMS 2020). La Banque asiatique de développement (BAD) et le ministère de l'Économie et des Finances estiment que l'économie pourrait se contracter de 5,5 pour cent en 2020, après avoir enregistré une croissance de 7 pour cent en 2019 (BAD 2020). Cette récession risque d'entraîner 570 000 pertes d'emploi et de faire sombrer 1,3 million de Cambodgiens dans la pauvreté, dont le taux pourrait par conséquent remonter au-dessus des 10 pour cent.

La protection sociale cambodgienne avant la COVID-19

En 2017, une Stratégie nationale de protection sociale a été adoptée pour

encadrer et guider jusqu'en 2025 les politiques du gouvernement en la matière. Cette stratégie prévoit un large éventail de services d'assistance sociale et de régimes de sécurité sociale, ainsi que des mécanismes de financement et de gouvernance.

Cette même année, la création d'un Conseil national de la protection sociale (*National Social Protection Council*, NSPC) regroupant dix-sept ministères et organismes a permis de centraliser l'offre de protection sociale et de faciliter l'élaboration, la coordination, l'analyse et l'expansion des programmes alimentaires et nutritionnels, des aides aux orphelins et aux enfants vulnérables, des régimes d'assurance maladie, des pensions, des programmes de transfert monétaires, etc.

Au début de l'année 2020, avant que la COVID-19 ne se déclare, la protection sociale bénéficiait à 506 000 personnes pauvres (15 pour cent de la population). Pour cibler les ménages vivant en situation de pauvreté, le ministère du Plan a mis au point un système baptisé *IDPoor* fondé sur un test multidimensionnel des moyens d'existence (*proxy means test*, PMT) confié au soin des collectivités elles-mêmes. Chaque année, ce test est ainsi effectué par un tiers des collectivités cambodgiennes, de sorte à couvrir l'intégralité du territoire

sur une période de trois ans. En 2011, la loi a par ailleurs imposé l'utilisation du système *IDPoor* pour procéder au ciblage de tous les programmes de protection sociale, qu'ils soient mis en œuvre par le gouvernement ou par des ONG.

Les ménages actuellement titulaires de la carte *IDPoor Equity* peuvent notamment bénéficier :

- de soins santé gratuits financés par le *Health Equity Fund* ;
- de transferts monétaires destinés aux femmes enceintes et aux enfants de 0 à 2 ans vivant en situation de pauvreté ;
- de bourses scolaires destinées aux enfants scolarisés dans le primaire et le secondaire.

D'autres programmes du NSPC en cours d'élaboration ou de lancement utilisent le système *IDPoor*. Les prestataires de services sociaux peuvent se rendre sur la plateforme en ligne <<https://mop.idpoor.gov.kh/>> pour consulter des données récentes et des rapports sur la pauvreté, ou encore demander des sous-ensembles de données.

La riposte de la protection sociale à la COVID-19

Face à la pandémie, le gouvernement du Cambodge a immédiatement déployé une riposte d'un milliard de dollars américains pour en atténuer l'impact économique sur les pauvres et les groupes vulnérables. Cette riposte consiste principalement en un programme de transferts monétaires créé en mai 2020 et doté d'un budget de 300 millions de dollars.

Le versement de ces transferts monétaires à l'ensemble des ménages ciblés au moyen d'*IDPoor* s'est inspiré du programme de transferts monétaires déjà instauré pour les femmes enceintes et les enfants. Les titulaires de la carte *IDPoor Equity* peuvent s'adresser à leurs autorités locales pour ouvrir un compte auprès d'un fournisseur de paiements électroniques, dont les



Photo: IAEA Imagebank. COVID-19 Equipment, Cambodia <<https://is.gd/WcEK6M>>.



Photo: GIZ/Conor Wall. Some beneficiaries of Cambodia's cash transfer programme.

succursales versent ensuite les prestations aux ménages bénéficiaires. Le montant de ces prestations s'élève respectivement à 20 et 30 dollars pour les ménages ruraux et urbains, auxquels s'ajoutent ensuite quatre ou sept dollars par membres de ménage et quatre dollars supplémentaires pour les ménages vivant en situation d'extrême pauvreté, les personnes handicapées, les enfants, les personnes âgées et les personnes vivant avec le VIH/SIDA. Un ménage rural de cinq membres classé en situation d'extrême pauvreté par le système *IDPoor* recevra donc une prestation mensuelle de 44 dollars.

Le gouvernement royal du Cambodge devait décider en mars 2021 si les prestations mensuelles versées depuis juin 2020 seraient prolongées et pour combien de temps.

La mise en œuvre des programmes pendant la pandémie de COVID-19

Les transferts monétaires sont principalement mis en œuvre par le ministère du Plan et le ministère des Affaires sociales, des anciens Combattants et de la Réhabilitation des jeunes. Le premier a pour tâche de cibler les bénéficiaires au moyen d'*IDPoor* et d'en fournir les coordonnées au second, qui se charge ensuite de les inscrire, d'en calculer les prestations et de procéder aux versements.

Le gouvernement a reconnu qu'aux titulaires de la carte *IDPoor* devraient s'ajouter d'autres ménages fragilisés par les conséquences économiques de la pandémie, désormais admissibles

à recevoir cette carte. Un nouveau mécanisme a donc été développé pour rapidement identifier et inscrire ces nouveaux ménages.

Dès 2017, le ministère du Plan avait commencé à travailler sur le système *OD-IDPoor* (*On-Demand IDPoor*) pour permettre aux ménages dont les conditions de vie s'étaient dégradées de s'y inscrire sur demande auprès des autorités locales. Pour simplifier les procédures et garantir une plus vaste inclusion, la saisie des données a pu se faire sur des tablettes et les résultats ont pu être validés à l'échelon des municipalités plutôt que des provinces.

La COVID-19 a également accéléré le déploiement national du système *OD-IDPoor*, initialement prévu pour 2020-2022. Les restrictions de déplacement et la distanciation sociale ont par ailleurs compliqué la formation présentielle des conseils communaux, chargés d'examiner les nouvelles demandes de prestations.

Pour ces formations dispensées au niveau des provinces, le ministère a fourni du matériel de protection et établi des règles d'hygiène strictes pour le présentiel, mais majoritairement organisé des réunions virtuelles, des appels téléphoniques et si nécessaire des visites de terrain pour le distanciel. Il a également élaboré des supports-papier et vidéos disponibles sur l'application *OD-IDPoor*.

En l'espace de quelques semaines, grâce au déploiement du système *OD-IDPoor*, les ménages ont pu demander et obtenir leur carte, s'inscrire au programme de transferts monétaires auprès de leur centre communal (où leur admissibilité apparaissait déjà dans le système informatique) et y recevoir immédiatement leur prestation. Pour conduire le grand nombre d'entretiens sollicités pendant la crise, chaque commune a reçu deux tablettes financées par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Agence de développement allemande (GIZ) au nom des gouvernements australien et allemand.

Grâce à la forte participation des acteurs locaux, le déploiement du système *OD-IDPoor* dans les 1 646 communes du Cambodge n'a pris que quelques semaines et s'est terminé en mai 2020.

Résultats obtenus

Depuis mi-mai 2020, le système *OD-IDPoor* a permis d'inscrire environ 191 000 nouveaux ménages pauvres à la base de données *IDPoor*, portant ainsi à 697 000 le nombre de ménages admissibles aux transferts monétaires en novembre 2020. À ce jour, près de 200 millions de dollars ont été décaissés.

Le programme a par exemple bénéficié au ménage de Noun Seang (89 ans) et de sa fille San Var (49 ans), toutes deux titulaires d'une carte *IDPoor Equity*.⁴ La mère souffre d'arthrite et ne peut plus monter les escaliers. Son beau-fils était travailleur journalier à Phnom Penh, mais a cessé de leur envoyer des fonds depuis le début de la pandémie. Cette famille avait par ailleurs contracté un prêt qu'elle doit encore rembourser, mais ne possède aucune terre à cultiver. Ces deux femmes analphabètes ont reçu avec gratitude la visite du chef de leur commune, qui est venu les informer de l'existence du programme. « Nous pourrions peut-être prendre un petit déjeuner tous les matins », espère Seang.

Défis relevés et enseignements tirés

En premier lieu, la mise en œuvre d'un programme de transferts monétaires permet d'aider les plus touchés par la crise économique, tout en contribuant à la consommation, à la relance économique et à la prévention de futures pertes.

“ Les transferts monétaires d’urgence ont accéléré l’expansion du premier programme de transferts monétaires du pays et jeté les bases de la protection sociale de l’après-crise.



Photo: Kelsea Clingeffer/UNDP Cambodia. COVID-19 safe training, Siem Reap, Cambodia, 2020 <<https://is.gd/O1NBns>>.

En deuxième lieu, les transferts monétaires d’urgence ont accéléré l’expansion du premier programme de transferts monétaires du pays et jeté les bases de la protection sociale de l’après-crise. La plupart des structures nécessaires à cette expansion étaient déjà en place, y compris le système de ciblage *IDPoor* et un plus modeste programme de transferts monétaires destiné aux femmes enceintes et aux enfants. De nombreux enseignements ont été tirés de cette expansion, notamment pour relier, réglementer et déployer les bases de données.

En troisième lieu, le recours aux technologies numériques a joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre des programmes pendant la pandémie. Le système *OD-IDPoor* et les transferts monétaires s’en servent en effet pour accélérer la récolte et la gestion des données. L’utilisation de tablettes réduit le travail et l’utilisation de questionnaires papier, transmet immédiatement les données aux bases nationales, améliore la qualité des données et facilite le versement des prestations aux bénéficiaires.

Enfin, la mise en œuvre rapide du programme de transferts monétaires et du système *OD-IDPoor* n’aurait pas été possible sans la communication, la coordination et l’étroite collaboration de toutes les parties prenantes à tous les stades de planification et de mise en œuvre, notamment du ministère de la Planification, du ministère des Affaires sociales, des anciens Combattants et de la

Réhabilitation des jeunes, du ministère de l’Intérieur et du NSPC. Des partenaires de développement comme le GIZ, l’UNICEF, le PNUD et d’autres encore ont étroitement collaboré avec le gouvernement royal du Cambodge pour garantir la cohérence de ses actions et contribuer au financement de sa riposte d’urgence.

Banque asiatique de développement (BAD). 2020. *Employment and poverty impact assessment: Cambodia. COVID-19 Active Response and Expenditure Support Program: Report and Recommendation of the President*. Manille : Banque asiatique de développement. <<https://www.adb.org/projects/documents/cam-54195-001-rrp>>. Consulté le 29 novembre 2020>.

Banque mondiale. 2017. *Cambodia—sustaining strong growth for the benefit of all*. Washington, D.C. : Banque mondiale. <<https://bit.ly/3kADInu>>. Consulté le 2 mars 2021.

Organisation mondiale de la santé (OMS). 2020. “Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard” Site internet de l’Organisation mondiale de la santé (OMS). <<https://covid19.who.int/table>>. Consulté le 29 novembre 2020.

1. Délégué du gouvernement royal du Cambodge chargé de la Direction générale du Plan.
2. Conseillère en matière de protection sociale, *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ).
3. Consultante indépendante.
4. Cet exemple est tiré des nombreux témoignages de bénéficiaires recueillis par le GIZ, au nom du ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce, et du *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (BMZ), en coopération avec le ministère du Plan, dans le cadre d’un plus vaste projet.

Surmonter l'impact de la COVID-19 sur la pauvreté en Indonésie

Fisca Aulia et Maliki¹

Introduction

La pandémie de COVID-19 a frappé toutes les économies à des degrés divers et entraîné une récession planétaire en entravant la mobilité physique, les activités économiques et les revenus des populations. Les premières victimes de la crise seront toutefois les couches les plus défavorisées des pays en développement, même dans les régions où la pauvreté a considérablement reculé pendant la poursuite des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). En Asie de l'Est et dans le Pacifique, par exemple, le nombre de pauvres pourrait ainsi remonter pour la première fois depuis 1990, d'après Sumner, Hoy et Ortiz-Juarez (2020).

En Indonésie, les chiffres du Bureau national de la statistique (BPS, *Badan Pusat Statistik*) témoignent d'un recul historique de la pauvreté, qui serait passée sous la barre des 10 pour cent (9,82 pour cent) en 2018, pour la première fois depuis l'indépendance du pays en 1945 (ministre secrétaire à la présidence, 2019). La pandémie pourrait néanmoins détricoter ces acquis, obtenus au prix d'années de lutte contre la pauvreté et d'autant plus impressionnants que la croissance y est lente et la population nombreuse.

Le présent article s'interroge sur la marche à suivre pour éviter une recrudescence de la pauvreté et atténuer les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur les populations pauvres du pays. Il réfléchit par ailleurs aux enseignements que la protection sociale devrait tirer de la pandémie pour accroître sa réactivité aux chocs.

La riposte de la protection sociale indonésienne à la COVID-19

Pour prévenir la propagation du virus, le gouvernement a notamment restreint les interactions sociales et encouragé la dématérialisation des services financiers.

Ces mesures ont surtout été appliquées dans les zones les plus touchées par la COVID-19, comme la ville de Jakarta et la province de Java occidentale.

Entre début mars 2020 et novembre 2020, depuis le début de la pandémie, l'Indonésie a enregistré plus de 510 000 malades de la COVID-19, dont au moins 16 350 sont décédés. Si la crise a frappé toutes les couches de la société, les plus pauvres et vulnérables en ont toutefois été les premières victimes.

La COVID-19 a principalement fragilisé les populations pauvres et informelles en paralysant l'activité économique, en réduisant le temps de travail, en érodant les revenus salariaux et non salariaux, en entravant l'accès aux services de santé, en réduisant la part des dépenses alimentaires au profit des dépenses médicales et en menaçant l'approvisionnement en produits de première nécessité.

Il s'avère indispensable d'établir des programmes de protection sociale pour venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin : les 40 pour cent inférieurs de l'échelle de distribution du revenu. Le gouvernement indonésien a donc pris les mesures de relance suivantes pour étendre la protection sociale et augmenter le montant de ses prestations :

- Destinées aux 20 pour cent les plus pauvres de la population, soit 10 millions de ménages bénéficiaires, les prestations du programme de transferts monétaires PKH (Programme *Keluarga Harapan*, ou « espoir des familles ») ont été augmentées de 25 pour cent et versées à une fréquence mensuelle plutôt que trimestrielle jusqu'en décembre 2020 ;
- Le programme d'aide alimentaire *Sembako* a été étendu à 30 pour cent de la population la plus pauvre, passant de 15,5 à 20 millions de ménages bénéficiaires, et la valeur de ses prestations mensuelles en

nature a été augmentée de 150 000 à 200 000 roupies indonésiennes (10 à 12 dollars américains) ;

- Dans le cadre de la riposte à la COVID-19, de nouveaux transferts monétaires mensuels de 600 000 roupies (43 dollars) ont été versés d'avril à décembre 2020 à neuf millions de ménages vivant hors de Jakarta et des zones métropolitaines, appartenant aux 30^e à 40^e percentiles de la population et ne bénéficiant pas des programmes PKH et *Sembako* ;
- Des aides alimentaires mensuelles d'une valeur de 600 000 roupies (43 dollars) ont été distribuées d'avril à décembre 2020 à 1,9 million de micro-entrepreneurs, artisans saisonniers et travailleurs informels vivant à Jakarta et dans les zones métropolitaines, et ne bénéficiant pas des programmes PKH et *Sembako* ;
- Des subventions ont permis aux 40 pour cent les plus pauvres de la population, soit 27,7 millions de ménages à faible revenu, de bénéficier gratuitement ou à moitié prix d'une alimentation électrique de 450 et 900 VA, respectivement ;
- Des transferts monétaires non conditionnels mensuels de 300 000 roupies (20 dollars) ont été versés d'avril à décembre 2020 à 10-12 millions de ménages par un « Fonds pour les villages » (*BLT Dana Desa*).²

Contrairement aux quatre premiers programmes, qui ont utilisé la « Base de données intégrée pour la protection sociale » (*DTKS, Data Terpadu Kesejahteraan Sosial*) pour cibler leurs bénéficiaires, le cinquième est passé par les autorités locales, comme les chefs de villages, pour identifier les « nouveaux pauvres », principalement parmi les travailleurs informels.

L'évolution de la pauvreté

La contraction de 2 pour cent du PIB indonésien attendue pour 2020 devrait influencer sur le taux de pauvreté du pays. D'après le ministère du plan/BAPPENAS, 5,2 millions de personnes pourraient en effet basculer dans la pauvreté si aucune mesure n'était prise pour l'éviter. Dans un tel scénario, le taux de pauvreté passerait à 11,12 pour cent, dépassant ainsi la cible de 8,5-9 pour cent fixée par le gouvernement dans son Plan de travail annuel pour 2020. Les différentes interventions énumérées ci-dessus pourraient toutefois limiter cette hausse à 9,7-10,2 pour cent, bien qu'on ne puisse anticiper l'ampleur de la crise avec certitude : la récession pourrait en effet s'avérer supérieure aux projections du gouvernement si celui-ci ne parvenait pas à endiguer la pandémie.

En août 2020, le président Joko Widodo a annoncé au Parlement que le gouvernement mobiliserait 366 500 milliards de roupies (24 milliards de dollars) pour accélérer la relance en 2021, dont 110,2 seraient alloués

à la protection sociale. Le nombre de nouveaux pauvres pourrait être limité à 1,92 million en réformant la protection sociale et en lançant de nouvelles interventions, et le taux de pauvreté à 9,2-9,7 pour cent en coordonnant les efforts et en relançant l'économie. Ce faisant, l'Indonésie aurait de grandes chances de maintenir son cap annuel moyen du million de personnes tirées de la pauvreté.

Les enseignements de la crise et les défis à relever

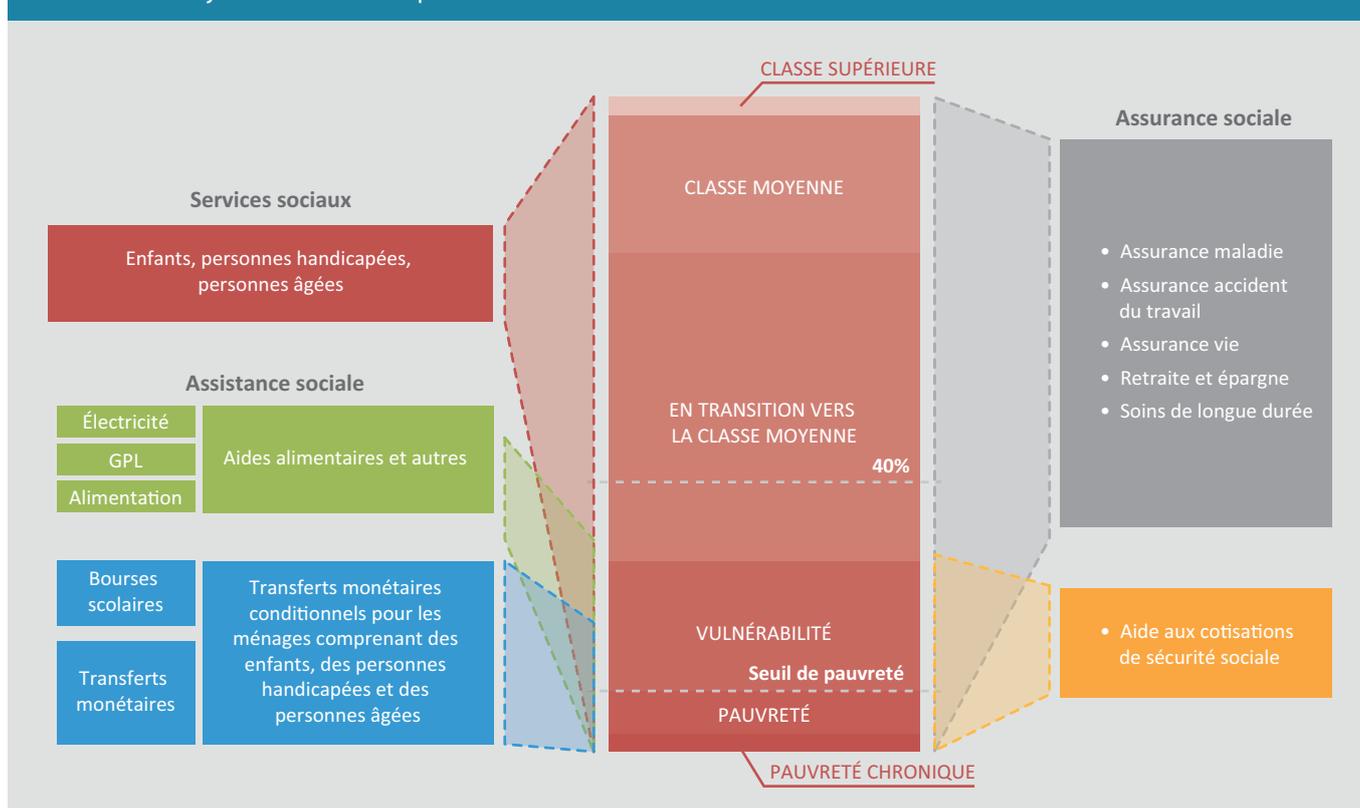
Les enseignements tirés des crises économiques de 1997-1998 et 2005 ont permis d'améliorer la planification stratégique, notamment en établissant le DTKS et en dématérialisant le système de l'assistance sociale. Créé en 2005 à partir de l'enquête *Pendataan Sosial Ekonomi* auprès de 19 millions de ménages appartenant aux 30 pour cent inférieurs de l'échelle des revenus, le DTKS a ensuite fait l'objet d'une expansion. Il contient actuellement des informations sociales, économiques et démographiques sur les 40 pour cent les plus pauvres de la

population, soit 24,7 millions de ménages (OCDE 2019), et constitue la principale base de données utilisée par divers programmes de protection sociale.

Pour répondre à la COVID-19 et à d'éventuelles catastrophes à venir, le gouvernement a augmenté le nombre de ménages inscrits au DTKS en ajoutant aux ménages pauvres et vulnérables les ménages de la classe moyenne inférieure, susceptibles de sombrer dans la vulnérabilité en cas de crise (« en transition vers la classe moyenne », voir la figure 1). Le président a chargé le BAPPENAS d'étendre le DTKS à l'ensemble de la population d'ici 2024.

L'administration indonésienne est mieux équipée que jamais pour venir en aide à ses citoyens pauvres. Dotée d'une base de données unifiée et d'un système de traitement des plaintes, elle a de surcroît amélioré son système de vérification et de validation des bénéficiaires, consolidé grâce au DTKS son test multidimensionnel des moyens d'existence (PMT, *Proxy Means Test*) et intégré son système de ciblage pour

FIGURE 1: Projet de réforme de la protection sociale en Indonésie



Source: présentation interne, Direction de la lutte contre la pauvreté et de l'autonomisation des communautés, Bappenas.



Photo: OIT/F. Latief. Homme handicapé pendant la pandémie de COVID-19, Indonésie, 2020
<<https://is.gd/LNU8I4>>.

“ Le principal défi consistera toutefois à rebâtir un système de protection sociale capable de s’adapter aux besoins de la population pauvre face à la progression de la pandémie.

le mettre à la disposition des programmes n’employant pas de PMT. La pandémie de COVID-19 a par ailleurs suscité des innovations, comme l’interopérabilité des systèmes, qui pourraient s’avérer utiles dans un futur proche pour renforcer la mise en œuvre des programmes.

Le principal défi consistera toutefois à rebâtir un système de protection sociale capable de s’adapter aux besoins de la population pauvre face à la progression de la pandémie. Pour intégrer l’assistance et l’assurance sociale au sein d’un seul et même système, les programmes proposés à tous les niveaux de gouvernement et par tous les types de parties prenantes devraient adopter un seul et même système de données permettant d’effectivement atteindre leurs populations cibles. Il conviendrait par ailleurs de dématérialiser les mécanismes de paiement et de revoir les conditions d’émancipation des bénéficiaires.

La capacité du pays à relever ce défi dépendra en outre de la mise en œuvre et de l’administration des programmes de filets sociaux par les autorités locales. Pour atteindre les projections du BAPPENAS, celles-ci devront en effet chercher activement à identifier et cibler les personnes basculant dans la pauvreté sous l’effet de la pandémie, principalement dans le secteur informel, même si l’économie repart. Lorsque les restrictions de déplacements seront levées, il s’avérera

essentiel de proposer des programmes d’aide aux travailleurs informels pour les aider à retrouver du travail après plusieurs mois d’aides sociales.

Pour conclure, la crise a souligné le besoin d’utiliser des données exactes pour cibler les plus pauvres, de coordonner les parties prenantes pour intégrer les programmes et d’allouer un financement durable pour en assurer la pérennité. Elle a également démontré l’importance et le rôle des programmes de protection sociale adaptative pour atténuer les effets des catastrophes.

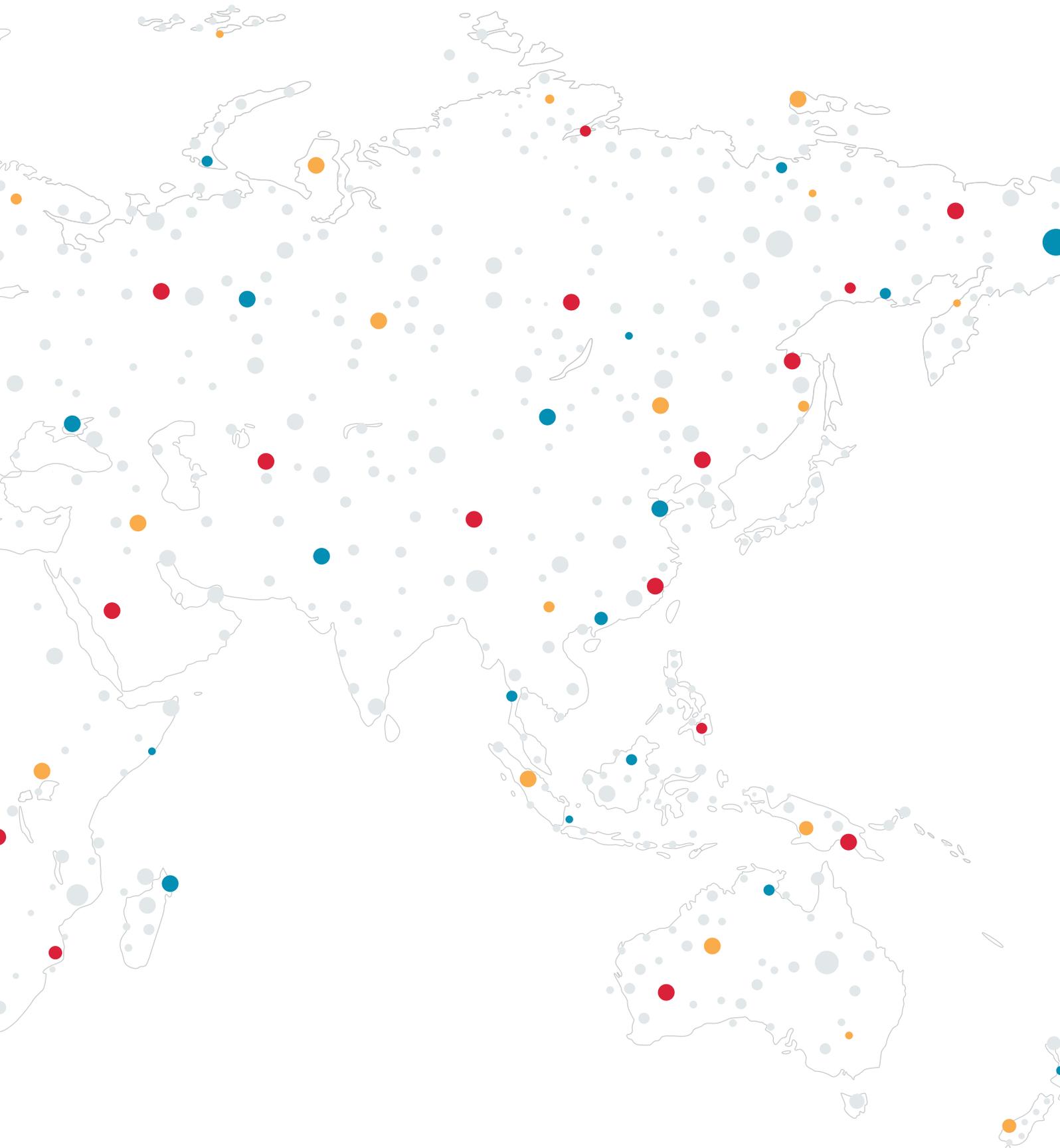
Ministre secrétaire à la présidence. 2019. “BPS: Poverty Rate in Indonesia Decreases.” Site internet du ministre secrétaire à la présidence, 15 janvier 2021. <<https://setkab.go.id/en/bps-poverty-rate-in-indonesia-decreases/>>. Consulté le 2 février 2021.

OCDE. 2019. *Social Protection System Review of Indonesia*. Paris; Development Pathways, OCDE. <<https://doi.org/10.1787/788e9d71-en>>. Consulté le 3 février 2021.

Sumner, A., C. Hoy, et E. Ortiz-Juarez. 2020. “Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty.” *WIDER Working Paper*, N° 2020/43. Helsinki : Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (UNU-WIDER). <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/wp2020-43.pdf>>. Consulté le 2 février 2021.

1. Ministère du plan/BAPPENAS.
2. Initialement fixé à 600 000 IDR (43 USD), le montant des prestations a été réduit à 300 000 IDR (43 USD) en raison de restrictions budgétaires.





Il conviendra de réinjecter dans les systèmes de protection sociale existants les enseignements tirés des ripostes à la COVID-19.

”

Charlotte Bilo, Maya Hammad, Anna Carolina Machado, Lucas Sato, Fábio Veras Soares et Marina Andrade

Si la protection sociale est récemment apparue comme un outil efficace de riposte aux chocs (covariables à grande échelle), sa mission fondamentale n'en consiste pas moins à répondre aux besoins des populations, quelle qu'en soit l'origine (choc individuel, choc à grande échelle, stade de la vie ou condition chronique).

”

Rodolfo Beazley, Valentina Barca et Martina Bergthaller

Le monde se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins : il peut saisir l'occasion qui lui est offerte par la crise de la COVID-19 pour bâtir des systèmes de protection sociale solides, complets et universels, sans succomber comme certains pays au funeste appel de l'austérité, ou se laisser sombrer dans la crise et renoncer à anticiper de futurs chocs.

”

Shahra Razavi



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

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brésil
Téléphone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org • www.ipcig.org

© 2021 Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive
ISSN: 2318-8995