



OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

Gestion de la Pandémie de Coronavirus dans les villes et établissements humains en Afrique

Octobre 2020

I. Contexte

L'émergence et l'évolution rapide du nouveau Coronavirus, communément appelé COVID-19 pousse les décideurs publics à différentes échelles à apporter des réponses immédiates et urgentes à une situation de crise mondiale d'origine sanitaire qui a révélé en très peu de temps les limites des systèmes que nous considérons comme acquis. Cette crise menace la santé de la population, la cohésion sociale, l'économie et les infrastructures à toutes les échelles. En outre, le choc provoqué par la crise laisse entrevoir la nécessité de mieux prendre en compte la résilience des communautés dans les villes et établissements humains.

En effet, à la suite de l'apparition, en février 2020, du premier cas de Covid-19, aujourd'hui les 54 pays du continent africain sont touchés. Bien qu'étant le continent le moins impacté (environ 1.700.000 cas en octobre 2020, soit 3,99% des cas enregistrés dans le monde)¹, les Etats du continent africain font face à des défis d'ordre sanitaire, éducatif, sécuritaire, alimentaire, relatifs au travail et à l'emploi, etc.

Au niveau local, les collectivités territoriales se trouvent en première ligne dans la lutte contre la propagation du Coronavirus et y jouent un rôle fort important. À cet égard, les villes et établissements humains mettent tout en œuvre pour garantir la continuité du fonctionnement des services de base, la protection sociale, la dotation de kits alimentaires et sanitaires, l'aménagement de sites d'accueil, le financement de campagne de sensibilisation, etc.

Étant donné le caractère diversifié des rôles joués par les collectivités territoriales dans la lutte contre la Covid19 et des réalités des différentes sous-régions, il semble évident que la riposte face à la pandémie, les impacts observés, et par conséquent les stratégies de relèvement et résilience post COVID proposées seront tout autant variés. Ainsi, la Coordination pour la région Afrique de l'Observatoire International de la Démocratie Participative, en collaboration avec Enda ECOPOP et Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU Afrique), a engagé la réflexion et la consultation à travers une série de webinaires regroupant les villes et collectivités territoriales africaines, divers acteurs de la décentralisation, de la gouvernance et du développement local.

La présente note a pour objectif de faire la synthèse des différents échanges et l'analyse de l'expérience et des mesures prises par des communautés et des collectivités territoriales d'Afrique dans le contexte de la pandémie de Coronavirus afin de sortir de la crise sanitaire, économique, sociale et environnementale. Il s'agira également d'ouvrir les perspectives de résilience et de relance du continent, c'est à dire montrer comment les défis de l'Afrique face à la pandémie peuvent être transformés en opportunités.

II. Approche Méthodologique

La création de cet espace d'échanges destiné au partage de connaissances et d'expériences sur l'évolution du COVID en Afrique s'est fait en trois (03) grandes phases :

1. Phase préparatoire

¹ <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

Cette première phase a consisté à l'élaboration et l'envoi de la note de cadrage et de la lettre d'information des consultations aux différentes institutions et partenaires presentis (ONU Habitat, CGLU Afrique, Mairie de Cocody, etc.) pour faire une allocution ou présenter les expériences de leurs pays. Cette étape a également nécessité le recrutement d'interprètes pour assurer la traduction en simultanée, ce qui a permis de faciliter les échanges dans un cadre multiculturel et multilingue.

2. Phase de mobilisation

En amont de chaque consultation sous-régionale, tous les partenaires presentis pour faire une allocution ou une présentation depuis leurs perspectives (élu local, PTF, OSC, chercheurs et universitaires, etc.) ont reçu dans les 10 jours précédant la consultation un courrier d'invitation ainsi que la note de cadrage de la consultation déclinant les modalités de présentation.

Parallèlement, la communication digitale a été mise à contribution pour mobiliser les participants. Pour chaque consultation, un flyer numérique est conçu en français, anglais et portugais, et diffusé sur les réseaux sociaux via une publication sponsorisée. Le flyer est également envoyé par email aux contacts de la sous-région concernée et en interne pour large diffusion.

3. Format des Consultations

Prenant en compte la réalité de la distanciation sociale, les consultations se sont tenues sous forme de webinaires de 2 heures 30 minutes sur la plateforme de visioconférence Zoom. Elles se sont déroulées en 2 temps forts (une consultation régionale destinée au lancement et au cadrage, et 5 consultations sous-régionales) sous le format suivant:

| Activités | Timing |
|--|---------------|
| - Allocutions d'ouverture | 40 mn |
| - Présentations des Expériences | 60 mn |
| - Echanges avec le public | 30 mn |
| - Présentation des perspectives de développement de l'OIDP Afrique | 15 mn |
| - Synthèse et Clôture | 05 mn |

Grâce à cette approche, les représentants de 18 pays d'Afrique ont échangé lors des webinaires sur le contexte d'éclatement de la pandémie dans leurs pays respectifs, l'évolution de la pandémie et les mesures qui ont été prises par le gouvernement central et les gouvernements locaux. Ces pays ont également partagé les impacts de la pandémie (sur l'économie locale, la démocratie, la participation citoyenne, etc.), et tenté d'identifier des pistes de riposte et de résilience afin de mieux préparer la période post-COVID. En termes d'audience, 369 participants venant de 31 pays d'Afrique et du monde ont pu suivre et contribuer aux échanges sur l'ensemble des consultations.

III. Présentation des Expériences "COVID" des Villes Africaines

Le premier cas en Afrique a été déclaré en Egypte le 14 février 2020 et 3 mois plus tard (le 12 mai), tous les pays du continent étaient affectés. Dès lors, les gouvernements centraux ont pris des mesures au niveau national pour contrer la propagation du virus : déclaration d'état d'urgence, confinement total ou partiel des populations, port obligatoire de masques,

distanciation sociale, lavage systématique des mains, arrêt des transports ou limitation du nombre de passagers, fermeture des frontières, fermeture des établissements et lieux publics (écoles, marchés, administrations...), interdiction de rassemblements, etc.

- **Réalité du positionnement des villes et établissements humains**

Si les mesures pour contrer l'avancée de la pandémie ont été prises pour la plupart au niveau central, c'est au niveau des villes et établissements humains que la réponse a essentiellement été construite. En effet, les collectivités se sont mises en avant pour organiser la riposte au niveau local, tout en s'efforçant d'assurer la continuité des services de base (eau, assainissement, etc.). Un des aspects sur lesquels les collectivités ont déployé leurs moyens est la mise en place de cellules de gestion de crise et l'élaboration de plans de riposte locaux. À titre d'exemple, la région de Kédougou au Sénégal s'est illustrée dans ce sens, à travers la création d'un comité de crise sous le leadership du gouverneur. Ce comité avait pour but d'élaborer et activer un plan de riposte, et tous les élus locaux de la région ont été impliqués et mobilisés pour aller vers une dynamique communautaire.

- **La sensibilisation et la prévention au cœur des stratégies de riposte**

La sensibilisation et la prévention ont aussi été des points autour desquels les villes ont focalisé la riposte face à la pandémie. Les villes au Kenya et au Cameroun ont d'ailleurs abordé cet aspect de façon inclusive en accentuant la sensibilisation dans les langues vernaculaires et à travers les médias communautaires. En Mauritanie, plusieurs communes ont instauré un système de veille et d'alerte permettant de traquer les cas suspects, les confiner s'ils sont avérés et faire un suivi auprès de leur entourage proche.

- **Solidarité autour de l'accès aux équipements de protection et d'hygiène et la sécurité alimentaire**

Sur le plan sanitaire, les collectivités africaines se sont également distinguées avec la mise en place d'installations prévues pour le COVID et la distribution d'équipements de protection et d'hygiène. Ainsi, en Côte d'Ivoire, la commune de Cocody a mis en place un centre de dépistage, de traitement et de mise en quarantaine. Avec le soutien du secteur privé, elle a aussi effectué des dons de masques et de kits de lavages des mains aux populations. La municipalité d'eThekwini en Afrique du Sud est également allée dans cette direction en mettant à contribution son centre d'expositions pour le dépistage et l'hébergement des sans-abris, considérés comme des personnes vulnérables à la contamination en temps de confinement.

De même, les actions de solidarité envers les populations vulnérables ont été notées dans la gestion de la pandémie. La ville de Chefchaouen au Maroc s'est penchée sur la question de la sécurité alimentaire. Ainsi, des aides destinées aux personnes défavorisées ont été distribuées par la ville et 8000 familles ont pu en bénéficier. Dans la ville de Toamasina également, à Madagascar, les équipes sociales de la municipalité ont été mises à contribution pour identifier les ménages touchés économiquement, afin qu'ils profitent des aides débloquées par l'Etat central.

Cependant, en dépit des nombreuses initiatives prises par les villes, la pandémie ainsi que les mesures qui en ont découlé n'ont pas été sans conséquence sur le quotidien des villes.

IV. Impacts de la COVID 19 sur les villes et établissement urbains africains

Face à la propagation de la pandémie de la COVID 19, les villes et territoires africains, à l'instar du monde entier, ont subi des impacts considérables qui sont visibles sur le plan économique, social, mais aussi du point de vue de la démocratie et de la participation citoyenne.

▪ Contrecoups sur l'économie des territoires

Les répercussions de cette pandémie sur la croissance économique des villes et établissements humains africains sont localisables dans les secteurs de la production, la consommation, les finances publiques, le travail et l'emploi. Cette baisse généralisée de l'économie, imputable à la fermeture des commerces, la suspension des investissements et des activités liées au tourisme, l'interruption des chaînes d'approvisionnement de marchandises, entre autres, a engendré la réduction de la productivité, la fermeture des entreprises, une perte d'emplois (60 millions d'emplois perdus en Afrique au 2^e trimestre de 2020²) surtout pour les travailleurs du secteur informel avec son corollaire sur l'épanouissement des ménages, la flambée des prix des marchandises à forte consommation, la baisse drastique du PIB dans plusieurs pays. De la baisse des demandes des cultures d'exportation en Côte d'Ivoire, aux difficultés que rencontre le secteur minier en République Démocratique du Congo en passant par les problèmes d'accès aux intrants au Ghana et de mobilisation des ressources propres au Madagascar, les secteurs de la production et des finances publiques ne sont pas moins touchés.

▪ Chocs sur la vie sociale et sanitaire et sur la stabilité des territoires

L'avènement de la COVID a complètement désorganisé la vie sociale. Les conséquences s'affichent dans l'accès difficile aux services sociaux de base, le soulèvement d'une vague de méfiance et l'accroissement des inégalités. En effet, les mesures de distanciation sociale édictées par les autorités étatiques ont entraîné des perturbations dans la continuité des services sociaux de base (éducation, santé, hygiène, eau, assainissement, électricité, etc.). Par ailleurs, la pandémie a révélé l'inadaptation des plateaux techniques dans les centres de santé, des pertes en vie humaine importantes et la faible présence de latrines et de dispositifs d'assainissement dans certains établissements scolaires et sanitaires. Toutefois, une baisse généralisée de la criminalité a été constatée de même que le développement de la conscience collective à l'hygiène corporelle dans plusieurs collectivités.

▪ Répercussions sur la dynamique de la démocratie et de la participation citoyenne

La démocratie a également été sujette aux impacts de la COVID 19 se traduisant par le vote de nouvelles lois portant restriction des mouvements des citoyens et le dysfonctionnement des institutions. Dans plusieurs villes, une déconnexion entre le gouvernement national et les gouvernements locaux a été notée. Aussi, des inquiétudes se font sentir dans certains pays quant

² Observatoire de l'OIT: *le COVID-19 et le monde du travail*. Sixième édition

à la tenue d'élections libres, équitables et transparentes. Au moment où le Kenya, la Gambie, la Tunisie, l'Ouganda et le Nigeria ont pour leur part choisi de suspendre les élections, le Burundi et la Zambie les ont maintenues et les candidats battent campagne à travers les médias.

Du point de vue de la participation citoyenne, la pandémie a accentué les difficultés de se réunir pour les séances de concertations. De plus, la faible participation des citoyens au processus d'élaboration des politiques et l'absence des organisations de la société civile dans les comités de concertation, à tous les niveaux ont été également une contrainte de taille. Par contre dans certains pays, la crise a eu un impact plutôt positif, en accentuant et en renforçant la collaboration entre les pouvoirs locaux et les citoyens dans le cadre d'actions concertées à travers des prises de décisions participatives et à travers un engagement plus important de la part des citoyens dans la mobilisation sociale. La gestion de la pandémie a démontré que les populations sont un levier essentiel pour l'action des gouvernements locaux, et même du gouvernement central.

V. Stratégies de Résilience pour la Relance Post-Covid

Les conséquences de la pandémie de COVID 19 sur les villes et territoires africains sont désastreuses, et sa survenue inopinée a révélé de nombreuses failles qui étaient sous-jacentes à nos systèmes. Les expériences partagées ont permis d'en identifier plusieurs et de dégager à cet effet un ensemble de pistes sur lesquelles les gouvernements centraux et locaux peuvent s'appuyer pour bâtir la résilience sur le plan de la gouvernance, mais aussi sur le plan économique, social et sanitaire.

▪ Stratégie de résilience au niveau de la gouvernance

Sur le plan de la gouvernance, la pandémie a mis au jour la nécessité de renforcer la collaboration entre le niveau central et le niveau local. Pour ce faire, il est attendu que les gouvernements centraux appuient davantage les collectivités territoriales qui, jusque-là, ont essentiellement mené la riposte avec leurs moyens et éprouvent un besoin de compenser les pertes dues à la baisse des recettes. De même, au vu des initiatives et actions menées par les villes et établissements humains depuis l'éclatement de la pandémie, la révision de la politique de décentralisation, portant notamment sur l'autonomisation financière des collectivités semble plus que jamais d'actualité.

Par ailleurs, les conséquences de la pandémie sur la mobilité des citoyens et sur la disponibilité des équipes administratives ont confirmé la nécessité de la transition numérique dans la gouvernance afin de faire face aux réalités de la nouvelle distance. En effet, la garantie de la continuité des services repose aujourd'hui sur leur modernisation (introduction de l'outil informatique, numérisation des services administratifs et municipaux, mise en place d'un dispositif de télétravail, etc.) ainsi que sur le renforcement de capacités en TIC du personnel administratif et municipal. En outre, il est important d'appuyer la démocratie participative et renforcer la collaboration entre acteurs (ONG, société civile, partenaires au développement, associations, citoyens, etc.) pour une gestion plus inclusive de la pandémie.

▪ **Stratégie de résilience du point de vue économique**

Sur le plan économique, la résilience doit se construire à travers la création de sources de revenus propres en valorisant les ressources locales (tirées de l'agriculture, du secteur minier, etc.), mais aussi par la mise en place de circuits courts pour l'approvisionnement et la commercialisation des biens de consommation. De même, il s'agira de renforcer le secteur privé, en particulier les petites économies (PME, PMI), soutenir et réorganiser le secteur informel, qui représente 40% du PIB et entre 60% et 70% des emplois en Afrique³. Et enfin, les pertes liées à la baisse des recettes fiscales peuvent être compensées avec une reprise progressive de la taxation, mais aussi par la mise en place d'une politique de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale.

▪ **Stratégie de résilience sur le plan social et sanitaire**

Du point de vue social, il est primordial de promouvoir une plus grande équité et inclusion dans les politiques des gouvernements, avec une attention particulière pour les couches vulnérables. Ainsi, pour les femmes, il s'agira de renforcer la sensibilisation sur la prévention des violences basées sur le genre (qui ont connu une nette hausse durant la pandémie⁴). De surcroît, pour les jeunes, il sera question d'appuyer la création d'emplois et de promouvoir l'entrepreneuriat. Et pour les enfants, la mise en place de dispositifs d'éducation alternée (à distance et en présentiel) accessibles à tous pourrait aider à les protéger et réduire le risque de contamination dans les écoles.

La résilience sanitaire, quant à elle, passera inéluctablement par le renforcement du système et des structures sanitaires (en termes de nombre, d'équipements, de capacités d'accueil et d'intervention), mais aussi par l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base (eau, assainissement, etc.). Le renforcement de la participation citoyenne est également indispensable ici, particulièrement pour le maintien de la sensibilisation sur les mesures de prévention et la promotion de l'auto-prise en charge. Pour les équipes municipales, l'approvisionnement en équipements de protection et de lavage leur permettra d'assurer la continuité des services tout en respectant les mesures édictées.

VI. Synthèse et Perspectives de Relance pour l'Afrique

La pandémie de coronavirus a gagné tout le continent africain avec son lot de désagréments et d'incertitudes. Cette maladie, qui a provoqué le confinement de 4 milliards de personnes à travers le monde, a bouleversé les systèmes de santé africains, exacerbant les inégalités et augmentant la fragilité des économies africaines. Cependant, contre toute attente, l'Afrique s'est montrée relativement résistante, en comparaison aux prédictions de plusieurs experts sur un possible effondrement du continent. En plus d'être le continent le moins affecté en termes

³ Guide Dadupa, *Le secteur informel en Afrique* : <http://guide.dadupa.com/le-secteur-informel-en-afrique/>

⁴ COVID-19 : l'ONU alarmée par la flambée des violences domestiques : <https://www.un.org/fr/covid-19-riposte-globale/covid-19-lonu-alarm%C3%A9e-par-la-%C2%AB-flamb%C3%A9e-%C2%BB-des-violences-domestiques>

de cas de contamination, le taux de létalité du coronavirus y est également relativement faible (2,39%)⁵.

Par ailleurs, au-delà de cette résistance et des nombreuses recommandations préconisées pour une gestion résiliente de la pandémie, l'Afrique peut même considérer la Covid comme porteuse de changements et y entrevoir des opportunités de relance pour ses villes et établissements humains.

Ainsi, la « révolution numérique » que l'Afrique traverse ces dernières années peut être un levier important sur lequel le continent peut s'appuyer pour repartir du bon pied. Sur le plan de la gouvernance, la numérisation des services administratifs et municipaux est une grande opportunité pour aller vers un renforcement des données ouvertes (accès aux registres administratifs, aux données législatives, aux données sur l'économie, la santé, l'éducation, les infrastructures, la propriété foncière, la fiscalité, l'environnement, etc.), et par conséquent une amélioration de la transparence et de la participation. En somme, le numérique est devenu une opportunité et un puissant outil pour mieux transformer les pratiques et usages.

En outre, l'utilisation des outils de travail à distance pendant la période de confinement, les plateformes destinées aux données sur la covid, aux alertes et aux dysfonctionnements urbains et les cadres virtuels de concertation ont montré que la pandémie pouvait être un tremplin pour aller vers une gestion urbaine orientée *smart city*. Enfin, le confinement a eu des effets positifs sur le plan environnemental (baisse de 9% des émissions de CO2). D'ailleurs, le chercheur François GEMENNE, membre du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) affirme que la diminution de la pollution atmosphérique aura épargné plus de vies que le virus n'en aura coûtées⁶. Pour les villes, ce constat n'est pas à négliger à l'heure de la redéfinition des politiques environnementales.

En somme, les enseignements tirés des impacts de la Covid pourraient servir aux villes africaines à redéfinir leurs politiques et pratiques et accompagner les relances sur les processus de développement environnemental, économique et socio-sanitaire.

⁵ <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

⁶ <https://www.construction21.org/france/articles/fr/covid-19-les-consequences-environnementales-du-confinement.html>