

COVID-19 : l'Afrique face à une crise mondiale

Fred Eboko, Sina Schlimmer

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2020/4 Hiver**, PAGES 123 À 134

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037301093

DOI 10.3917/pe.204.0123

Date de mise en ligne : 08/12/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2020-4-page-123?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

COVID-19 : l'Afrique face à une crise mondiale

Par **Fred Eboko** et **Sina Schlimmer**

Fred Eboko est directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement, au Centre Population et Développement (université Paris Descartes).

Sina Schlimmer est chercheuse à l'Institut français des relations internationales (Ifri).

La pandémie de COVID-19 a moins frappé l'Afrique que redouté. L'expérience des précédentes épidémies, la pyramide des âges, ont certes joué, tout comme la réactivité de tous les acteurs : États, sociétés civiles, organisations régionales... Les effets économiques et financiers de la pandémie n'en sont pas moins redoutables. L'aide internationale est nécessaire, mais l'expérience de la gestion de cette crise pourrait aider à redéfinir les relations entre États africains et acteurs extérieurs.

politique étrangère

L'épidémie de SARS CoV-2¹ apparue en Chine en 2019 a accédé au rang de pandémie de COVID-19 dès les premiers mois de l'année 2020. Suivant les flux de la mobilité internationale, l'onde de choc s'est déplacée vers l'Europe, qui en est devenue l'épicentre, avant que les États-Unis ne soient à ce jour le pays comptant le plus grand nombre de cas² dans un continent américain particulièrement affecté. Quant au continent africain, le premier cas a été diagnostiqué en Algérie le 25 février 2020. Si l'on suit les statistiques, l'Afrique demeure comparativement moins éprouvée en nombres de cas et de décès, même si la pandémie de COVID-19 y progresse dorénavant à un rythme soutenu³.

1. SARS-CoV-2 est l'acronyme anglais de *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2*, sigle du coronavirus 2 du syndrome respiratoire aigu sévère. Il est parfois partiellement francisé en SRAS-CoV-2.

2. J. Bedford *et al.*, « COVID-19: Towards Controlling of a Pandemic », *The Lancet*, vol. 395, n° 10 229, p. 1015-1018, 28 mars 2020, disponible sur : www.thelancet.com ; Organisation mondiale de la santé, « Coronavirus Disease (COVID-2019) Situation Reports. Situation report—55 », 15 mars 2020, disponible sur : www.who.int.

3. Organisation mondiale de la santé, « Situation Reports on COVID-19 outbreak. Sitrep 19 », 8 juillet 2020, disponible sur : www.afro.who.int.

De même que la pandémie du sida, pour laquelle l'Afrique subsaharienne reste la région du monde la plus touchée, le COVID-19 montre sur le continent une diversité de situations épidémiologiques que les discours ambiants écrasent sous un label unique. À ce jour, 45 pays d'Afrique subsaharienne sont touchés par cette pandémie, alors que l'Afrique du Sud concentre 45 % des cas. Si cette région du monde représente 17 % de la population mondiale, elle ne représente que 1,9 % des cas mondiaux de COVID-19, ce qui constitue une vraie fausse énigme au prisme des discours alarmistes de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et des médias occidentaux du début de cette pandémie.

On aborde ici les enjeux politiques et socio-économiques clés que le temps du COVID-19 a mis en exergue. Tout d'abord en analysant l'évolution de la pandémie sur le continent, en insistant sur les logiques de l'action publique souvent anticipée par les États africains. Il s'agit d'identifier les raisons qui ont présidé à cette anticipation politique des autorités, dans la mesure où leurs initiatives ont précédé la survenue des premiers décès et, dans la plupart des cas, vu le jour avant la détection du premier patient diagnostiqué au coronavirus dans le pays. Cette réactivité peut s'expliquer, du moins partiellement, par « la mémoire des pandémies » : l'Afrique a été, si ce n'est l'épicentre, du moins la terre d'élection de la maladie à virus Ebola (MVE) et des trois maladies auxquelles est dédié le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme⁴.

Les réponses politiques et économiques à la pandémie construites et décidées par les autorités africaines ne font que souligner les capacités étatiques de production administrative et politique⁵. Comme l'ont montré les travaux sur les transferts des politiques publiques⁶, les recommandations et actions des acteurs de la communauté internationale n'interviennent pas de manière verticale. Elles s'insèrent dans des contextes politiques et économiques spécifiques, et se confrontent aux initiatives pensées par les États africains, de manières relativement variables. D'un État à l'autre, les connaissances globales massivement diffusées, autant sur la physiopathologie du coronavirus que sur les dynamiques épidémiologiques en Asie et en Europe, ont nourri les réponses africaines.

Des solutions originales répondant à des enjeux socio-économiques spécifiques ont dû être formulées, dans un contexte où le secteur informel

4. Voir F. Eboko *et al.*, « Les antécédents et évolution d'un instrument de solidarité internationale (fr) », *Face à face*, n° 15, 2019, disponible sur : <http://journals.openedition.org>.

5. E. Grégoire, J.-F. Kobiané et M.-F. Lange (dir.), *L'État réhabilité en Afrique : réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale*, Paris, Karthala, 2018.

6. D. Dolowitz et D. Marsh, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, vol. 13, n° 1, 2000, p. 5-23.

absorbe la plus grande part de la population active. L'absence de filet social, et d'épargne, qui caractérise une grande partie des travailleurs urbains et ruraux, lesquels ont vu leurs activités diminuer du jour au lendemain, souligne les vulnérabilités socio-économiques, et la nécessité de réformer la protection sociale.

Les expériences liées à la gestion de la crise sanitaire mettent également en lumière la possibilité d'une reconfiguration des relations entre les pouvoirs africains et les divers acteurs de la communauté internationale (bilatéraux et multilatéraux), ainsi que les formes d'échange financier et de partenariat dont les États africains ont besoin pour absorber les conséquences sociales et économiques de la pandémie. La fragilité économique, et le risque de surendettement qui accompagne les nouveaux prêts des institutions financières internationales, soulignent les contrastes et posent avec une acuité renouvelée la question de la place de l'Afrique dans la mondialisation.

L'évolution pandémique en Afrique subsaharienne

La vulnérabilité socioéconomique d'une grande partie des populations africaines, et le possible effondrement de fragiles systèmes de santé, ont constitué l'essentiel des inquiétudes prédisant la catastrophe face au COVID-19. Une théorie assez mécaniste était ainsi mise en avant : si des États aux systèmes de santé réputés solides étaient si durement mis à mal dès les premières semaines de la pandémie, la situation de pays déjà affaiblis notamment au niveau sanitaire pourrait être dramatique.

Pour autant, dans un contexte d'expansion massive de la morbidité et d'une mortalité élevée en Asie⁷, puis en Europe, aux États-Unis et en Amérique latine, une lecture provisoire de la pandémie en Afrique subsaharienne affichait des données épidémiologiques dissemblables. À considérer les décisions inédites, politiques et sociales, prises par les autorités africaines face à la pandémie de COVID-19, observation et chiffres attestent d'une reconfiguration de l'action publique en matière de santé. Les réponses politiques africaines se sont inspirées des connaissances accumulées dans d'autres régions déjà touchées, sur la physiopathologie du coronavirus, ses modes de transmission et ses cibles privilégiées, puis de l'expérience proprement africaine d'Ebola, y compris pour les pays qui n'avaient pas été touchés par cette épidémie.

Plusieurs données spécifiques au continent façonnent le contexte de ces réponses à la pandémie : une population jeune, une réduction drastique

7. À part l'Asie du Nord-Est, premier foyer, où la pandémie a été mieux gérée et où morbidité et mortalité sont restées relativement faibles.

des mobilités de masse – déjà plus faibles en Afrique que dans les pays industrialisés – suite aux mesures de confinement... L’Afrique a tenu compte des « évidences scientifiques »⁸. La pyramide des âges des pays africains ne peut être seule présentée comme « l’atout » qu’elle est du fait de la physiopathologie du SARS-CoV-2 ; elle résulte aussi d’une faille : une espérance de vie réduite par rapport aux pays industrialisés qui imputent la plus forte mortalité à ce virus.

En mai 2020, selon les chiffres de l’OMS, l’Europe comptait 179 décès/million d’habitants, l’Amérique 76 décès/million d’habitants et l’Afrique 1,3 décès/million d’habitants. Bien que la situation reste évolutive, l’Afrique reste une des régions du monde les moins éprouvées d’un point de vue épidémiologique. En dépit de cette tendance générale pour le continent, les trajectoires particulières de la pandémie, la disponibilité des données fiables, et la capacité des gouvernements à exploiter ces dernières varient d’un pays à l’autre. La diversité déjà constatée dans le cas du VIH/sida sur le continent vaut également pour le COVID-19. L’Afrique du Sud compte à elle seule plus de 40 % des cas de COVID-19 d’Afrique subsaharienne, et près de 70 % de ses nouveaux cas quotidiens.

L’évolution de la pandémie dans les différentes régions du monde
(au 7 octobre 2020)

Régions/Pays	Population (en nombre d’habitants)	Nombre de cas d’infection au coronavirus	Nombre de décès
Europe	747,2 millions	5 731 882	234 538
États-Unis	328,2 millions	7 529 377	210 749
Afrique subsaharienne	1,1 milliard	1 526 000	37 098
République Sud-Africaine	57,8 millions	683 242	17 103
Ghana	30,4 millions	46 829	303

Sources : Africa CDC, OMS, Banque mondiale.

8. N. Jessani, L. Langer, C. van Rooyen et R. Stewart, « Evidence for Decisions in the Time of COVID-19. Eyes on Africa », *The Thinker*, vol. 84, 2020, p. 45-48.

Une crise qui révèle des capacités d'action diverses

L'un des constats récurrents des analyses de la gestion de la pandémie en Afrique est la rapidité avec laquelle une grande partie des gouvernements a réagi pour contenir la propagation du virus. La fermeture des lieux de rassemblements massifs a été la première mesure forte : l'accès aux universités, aux établissements scolaires, aux lieux de culte, et à d'autres espaces publics a été interdit parfois avant même la détection des premiers cas d'infection⁹. La fermeture des frontières a suivi dès la mi-mars, avant que les premiers cas de décès ne soient enregistrés dans la majorité des pays d'Afrique subsaharienne.

Si les spécialistes expliquent cette *preparedness*¹⁰ des États africains en partie par leurs expériences antérieures des pandémies, comme celle d'Ebola à partir de 2013¹¹, la crise actuelle confirme au moins un résultat banal des études politiques sur l'Afrique : dans des contextes où les rouages de l'État sont parfois vus comme faibles, faillis, voire absents, les acteurs (politiques, administratifs, académiques, de la société civile, etc.) s'organisent *ad hoc*, et produisent leur propre action pour répondre à un problème public¹².

Des mobilisations rapides et variées

Même si les situations politiques et les capacités des acteurs étatiques varient d'un pays à l'autre, les mobilisations formulant des solutions ont pu être observées à différentes échelles : des organisations *grassroot* et des petites entreprises se sont mises à produire des masques et des produits de désinfection ; municipalités ou gouvernements nationaux ont imposé des restrictions de mobilité contrôlées par les forces de l'ordre ; des conseils d'experts ont été formés pour conseiller les gouvernements ; des plans régionaux de lutte contre la pandémie ont été adoptés en urgence par différents chefs d'État et, à l'échelle transnationale, les institutions financières ont pu rééchelonner les dettes. L'action publique est donc à la fois éclatée¹³ et coordonnée par une multitude d'acteurs prenant en charge un problème de politique publique dont la dimension dépasse le strict secteur sanitaire.

9. S. Schlimmer, « Afrique de l'Est face à la gestion du COVID-19. Un enchevêtrement de crises ? », *L'Afrique en questions*, n° 56, Ifri, 9 juin 2020, disponible sur : www.ifri.org.

10. Le terme *preparedness*, que l'on peut traduire par « état de préparation » est en vogue et récurrent dans le vocabulaire des experts des organisations internationales pour souligner la nécessité, pour les autorités (municipales, locales et nationales), de mettre en place des outils de gestion des crises.

11. F. Eboko, L. Vidal et D. Williamson, « Le catastrophisme, reflet de notre vision de l'Afrique », *Le Monde*, 8 mai 2020, disponible sur : www.lemonde.fr.

12. D. Darbon et O. Provini, « Penser l'action publique en contextes africains. Les enjeux d'une décentralisation », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, n° 2, 2018, p. 9-29.

13. P. Lascombes, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

Dans les pays africains comme ailleurs, le moment de « gestion de crise », est un enjeu éminemment politique¹⁴ comme en atteste la régulation des agendas électoraux de 2020. D'Est en Ouest, les priorités politiques se sont heurtées à la pression des sociétés civiles, qui ont mis en avant la sécurité sanitaire. À l'exception de l'Éthiopie, la majorité des pays ont maintenu leurs agendas électoraux : au Burundi (élections présidentielles du 20 mai), en Tanzanie (élections générales d'octobre maintenues), en Guinée (législatives et référendum constitutionnel en mars 2020), au Mali (législatives d'avril 2020), en Côte d'Ivoire (présidentielles en octobre 2020), etc¹⁵. Le politique (à la fois au sens de sens de *politics* et de *policies*) joue également dans les choix que les gouvernants doivent faire pour répondre aux problèmes publics. Les gouvernements devant jongler avec plusieurs urgences, qui dépassent la pandémie et ses conséquences socio-économiques. En Afrique de l'Est, déjà fortement dépendante des importations de denrées, les inondations et les vagues d'invasion des criquets pèlerins font grimper les taux d'insécurité alimentaire¹⁶.

Au-delà de la réaffirmation de la territorialité de l'État, *via* la fermeture des frontières nationales et la gestion des déplacements infranationaux, la promptitude des réactions politiques, administratives, et de multiples autres acteurs à l'émergence de la pandémie souligne qu'en Afrique les États sont à l'œuvre dans toute leur hétérogénéité¹⁷. Alors que les situations sont très diverses – la présence étatique n'est, par exemple, pas la même dans les villes ou en zone rurale –, cette crise sans précédent conforte en Afrique un résultat banal : le déploiement de « l'État réhabilité »¹⁸.

La vulnérabilité de l'économie informelle

« Au lieu du coronavirus, c'est la faim qui va nous tuer¹⁹. » La balance entre les risques sanitaires et les impacts socio-économiques des mesures de lutte contre le virus constitue un défi majeur des pays aux taux de pauvreté élevés. Selon les premiers bilans, la partie de la population la

14. S. Aguiton, L. Cabane et L. Cornilleau, « Politiques de la "mise en crise" », *Critique internationale*, vol. 4, n° 85, 2019, p. 9-21.

15. K. Diallo, « Voter au heurt de la COVID-19 en Afrique de l'Ouest : à qui profitera la crise ? », *Wathi*, 19 mai 2020, disponible sur : www.wathi.org.

16. Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, « Ethiopia – Desert Locust Situation Report April 2020 », avril 2020, disponible sur : www.fao.org.

17. T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan, *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden, Brill, 2014.

18. E. Grégoire, J.-F. Kobiané et M.-F. Lange (dir.), *L'État réhabilité en Afrique : réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale*, op. cit.

19. A. Latif Dahir, « Instead of Coronavirus, Hunger Will Kill Us », *The New York Times*, 13 mai 2020, disponible sur : www.nytimes.com.

plus vulnérable aux effets économiques de la crise sanitaire réunit les personnes n'ayant pas de travail fixe et logeant dans un habitat dit informel, notamment en zone urbaine²⁰. C'est dans les villes que se trouvent les épiciontres de la pandémie, qui comptent, selon ONU-Habitat, plus de 95 % des cas d'infection²¹. Cette exposition *a priori* plus élevée à la contamination s'explique par une plus grande densité et une plus grande mobilité démographiques en zone urbaine, notamment dans les bidonvilles, où des familles cohabitent sur des surfaces limitées, et où l'accès aux services essentiels, comme l'eau, est souvent très limité. Dans de tels environnements, il est plus difficile de respecter les mesures de distanciation sociale et sanitaires.

Les résultats d'une enquête réalisée en mai 2020 à Kibera, l'un des plus grands bidonvilles d'Afrique²², montrent cependant que le défi se situe moins au niveau du respect des protocoles d'hygiène et sanitaire qu'à l'échelle du nombre de repas quotidiens : le ralentissement de l'activité économique, suite à la mise en place d'un couvre-feu partiel au Kenya, s'est rapidement traduit par une diminution des revenus de la population urbaine²³, dont une grande partie travaille dans le secteur dit informel. Les travailleurs informels, sans emploi stable et dépourvus de dispositifs de protection sociale et d'épargne, ont souvent été décrits comme le groupe le plus affecté économiquement par la crise sanitaire. Les chiffres varient selon les sources, les activités informelles étant difficilement quantifiables, mais on estime qu'environ 86 % des emplois du continent se situent dans le secteur informel²⁴. À peine un mois après la mise en place du couvre-feu à Nairobi, 81 % des résidents des bidonvilles de Nairobi avaient perdu, au moins en partie, leurs sources de revenus²⁵. Ce groupe hétérogène (en termes d'activité professionnelle, de revenus, de conditions de logement, de situation familiale, etc.), souvent regroupé hâtivement

Les travailleurs informels, les plus touchés par la crise

20. Voir les expériences par pays en Ouganda, au Soudan et en Côte d'Ivoire : G. Young, « Lockdowns' Effects Are Political. Restrictions on the Poor always Are », *African Arguments*, 20 avril 2020, disponible sur : <https://africanarguments.org> ; « Hunger Is Worse than Corona: Sudanese Demand End to Lockdown », 8 juin 2020, disponible sur : www.aljazeera.com ; Y. Gourlay et Y. Ciyow, « Coronavirus : à Abidjan, la banqueroute des patrons de l'informel », *Le Monde*, 9 mai 2020, disponible sur : www.lemonde.fr.

21. « La COVID-19 dans les villes africaines : Impacts, ripostes et recommandations politiques », ONU-Habitat, 2020, p. 4, disponible sur : <https://unhabitat.org>.

22. Selon les estimations, Kibera compte entre 500 000 et 700 000 habitants.

23. K. Austrian et T. Abuya, « We Wanted to Know how Coronavirus Affects Nairobi's Slum Residents. What We Found », *The Conversation*, 5 mai 2020, disponible sur : <https://theconversation.com>.

24. Organisation internationale du travail, « More than 60 Per Cent of The World's Employed Population Are In the Informal Economy », 30 avril 2018, disponible sur : www.ilo.org.

25. « La COVID-19 dans les villes africaines : Impacts, ripostes et recommandations politiques », *op. cit.*, p. 10.

en un terme aux contours vagues²⁶, est plus exposé au danger de chute dans la pauvreté absolue (moins de 1,90 dollar US par jour²⁷).

L'amortissement des effets sociaux et économiques de la gestion de la crise à l'échelle d'une population vivant au jour le jour représente un enjeu majeur pour les gouvernements devant gérer les effets multisectoriels de la pandémie. Alors que des organisations non-gouvernementales et privées ont mis en place depuis le début de la pandémie des initiatives d'urgence – par exemple en distribuant des produits alimentaires et d'hygiène²⁸ –, cette crise peut représenter une fenêtre d'opportunité pour des choix de politique publique de plus long terme. En termes de gouvernance urbaine par exemple, les experts des organisations internationales réfléchissent à partir de l'expérience pandémique, installant la santé publique comme nouveau paramètre d'une croissance urbaine durable²⁹. La vulnérabilité d'une population vivant dans l'« informel », en termes de logement ou de travail, représente un problème récurrent. Si les enjeux de l'économie et de l'habitat informels urbains ne sont pas récents³⁰, la gestion pandémique les a ancrés au centre des débats nationaux et internationaux³¹. La crise a, une fois de plus, révélé la difficulté de saisir la complexité de la notion d'informel. Pour formuler les réponses les plus appropriées à la vulnérabilité socio-économique d'une population sans emploi stable et sans sécurité de logement, il faudra d'abord dépasser la dichotomie formel/informel, et reconnaître les imbrications, les passerelles et les pratiques institutionnalisées au sein même des espaces dits informels.

Une opportunité pour repenser les partenariats internationaux ?

Alors que la catastrophe sanitaire demeure relative en Afrique par rapport au reste du monde, le tribut économique de la pandémie y est déjà un fait. Les mesures de prévention réduisent les activités économiques, aux niveaux macro- et microéconomique. Une situation qui explique la levée progressive de ces mesures, la reprise progressive des déplacements internes, puis la réouverture des frontières articulées à des précautions sanitaires variables. À

26. Le blog *Afriques Décryptages*, du Centre Afrique subsaharienne de l'Ifrri, regroupe un ensemble de témoignages de personnes issues de différentes catégories socioéconomiques sur le continent, expliquant les enjeux rencontrés depuis le début de la pandémie, disponible sur : <https://afriquedecryptages.wordpress.com>.

27. Organisation internationale du travail, « The Impact of the COVID-19 on the Informal Economy in Africa and the Related Policy Responses », 14 avril 2020, disponible sur : www.ilo.org.

28. International Institute for Environment and Development, « Emerging Lessons from Community-led COVID-19 Responses in Urban Areas », 25 juin 2020, disponible sur : www.ied.org.

29. ONU-Habitat et OMS, « Integrating Health in Urban and Territorial Planning », Genève, 2020.

30. Pour une discussion des enjeux définitionnels de l'économie informelle voir J.-P. Berrou et T. Eekhout, « L'économie informelle : un défi au rêve d'émergence des économies africaines ? », *Études internationales*, vol. 50, n° 1, 2019.

31. Voir par exemple C. Poggi et I. Salenson, « COVID-19 : au-delà de la crise, comment soutenir efficacement le secteur informel ? », 1D4D, 20 mai 2020, disponible sur : <https://ideas4development.org> ; Banque mondiale, « COVID-19 Turns Spotlights on Slums », The World Bank, 10 juin 2020, disponible sur : www.worldbank.org.

l'instar de leur rapidité à prendre des mesures sanitaires, les gouvernements africains ont formulé différentes réponses visant à absorber le choc économique (augmentation de la dette publique, accroissement des taux de chômage, chute du PIB...).

En Afrique de l'Ouest, la plupart des pays ont annoncé des plans de soutien et de relance de leurs économies chiffrées à plusieurs centaines de milliards de francs CFA (FCFA). À titre d'exemple, le président sénégalais Macky Sall a lancé en mars 2020 un « programme de résilience économique et sociale » couvert par un « Fonds de riposte contre les effets du COVID-19 » doté de 1 000 milliards de FCFA (environ 1,3 milliard d'euros). Le gouvernement ivoirien a annoncé fin mars un soutien à l'économie nationale à hauteur de 1 700 milliards de FCFA (environ 2,6 milliards d'euros). En Ouganda, le gouvernement a mobilisé 80 millions de dollars US pour soutenir des secteurs clés comme la santé et la sécurité, avec une collaboration plus étroite avec le secteur privé, afin de stimuler l'économie post-pandémie. Environ 1,64 milliard de dollars US seront investis dans un Plan de préparation et de réponse multisectoriel en Éthiopie, et au Nigéria un plan de relance de 1,4 milliard de dollars US a été adopté³².

Dans la même veine, plusieurs organisations régionales ont pris des mesures et mobilisé des fonds. Fait inédit au regard des réponses précédentes aux pandémies (VIH, Ebola), les plans de riposte africains, étatiques et régionaux, sont intervenus, de manière générale, avant les promesses et l'appui des « alliés » internationaux. Mais les ressources financières des gouvernements et des organisations régionales étant insuffisantes, les banques centrales d'Afrique de l'Ouest, notamment, ont sollicité la communauté internationale le 21 avril 2020 pour mobiliser des ressources additionnelles et soutenir la demande de l'Union africaine (UA) d'annulation de la dette publique et de restructuration de la dette privée des pays africains. Les partenaires financiers classiques – Banque mondiale, FMI, Banque européenne d'investissement – ont débloqué des fonds en urgence, notamment sous forme de prêts. Dans des pays dont les taux de déficit dépassent souvent les 5 % du PIB³³, le surendettement présente un risque réel. En avril 2020, les pays du G20 se sont accordés sur des moratoires de la dette, permettant à plusieurs pays de suspendre les remboursements pour libérer des fonds au profit de la lutte contre la pandémie. Alors que cette décision donne une certaine marge de manœuvre aux gouvernements africains, elle est cependant jugée insuffisante pour faire face à la crise, et une annulation de la dette est toujours réclamée.

32. OCDE, « COVID-19 and Africa: Socio-Economic Implications and Policy Responses », 7 mai 2020, disponible sur : www.oecd.org.

33. « COVID-19 Pandemic: African Macroeconomic Insights from the World Bank », Fasken, 29 avril 2020, disponible sur : www.fasken.com.

**Initiatives régionales et continentales prises en avril 2020
pour soutenir les économies africaines**

Organisation ouest-africaine de la santé	Soutien financier et matériel aux pays de la CEDEAO	1 ^{er} avril 2020
Banque africaine de développement	Fonds de lutte contre le coronavirus de 10 milliards de dollars, dont 1,35 milliard dédié au secteur privé	9 avril 2020
Communauté économique des États d'Afrique centrale	Deuxième réunion de crise de la CEEAC	10 avril 2020
Union africaine	L'UA désigne quatre envoyés spéciaux de haut niveau pour défendre les intérêts du continent face au COVID-19	13 avril 2020
Communauté de développement d'Afrique australe	Publication de la réponse stratégique régionale face au COVID-19. Soutien à la gestion des risques de catastrophe, à l'approvisionnement en médicaments, au transport transfrontalier, etc.	15 avril 2020
Centres africains de contrôle et de prévention des maladies	Distribuer un million de tests de dépistage dans le cadre d'un Partenariat pour accélérer les tests du COVID-19 (Pact)	16 avril 2020
Union africaine (en collaboration avec des hommes d'affaires)	Distribuer 10 millions de tests entre mai et août.	22 avril 2020
Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest	Les États s'engagent à allouer au moins 15 % de leur budget annuel à la santé.	23 avril 2020
Communauté est-africaine	Le plan de réponse inclut des mécanismes de coordination régionale de la crise sanitaire, la facilitation du transport des marchandises et l'accès aux médicaments.	30 avril 2020

Source : S. Cessou, « La riposte des institutions africaines », Radio France Internationale, 18 avril 2020, disponible sur : www.rfi.fr.

Le coronavirus a éclairé la fragilité d'un système basé sur la dépendance vis-à-vis des financements extérieurs. Alors que la viabilité du système de financement par la dette est au centre des débats, certains experts voient le moment présent comme une chance pour une réflexion

sur la place de l'Afrique dans le concert international³⁴, avec un accent mis sur le potentiel du commerce régional et continental, dont la fermeture des frontières terrestres a souligné le caractère indispensable. L'ouverture de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC), dont le lancement, prévu pour juillet 2020 a été repoussé à l'horizon de 2021, et qui prévoit une levée totale des barrières douanières, pourrait générer 7 % de croissance économique pour le continent d'ici 2035³⁵.

Si les organisations régionales du continent souffrent en général d'un manque de moyens et d'efficacité, on peut observer depuis le début de la pandémie des formes et des rythmes inédits de mobilisation. Même si les ressources économiques réunies par les États et les organisations sont de toute évidence insuffisantes face aux différents aspects de la crise, l'épisode souligne que les acteurs réussissent à se mobiliser pour les tâches qui sont les leurs. Cette mémoire du possible peut façonner, demain, les mobilisations régionales et continentales.

La fragilité d'un système basé sur la dépendance

* * *

Le continent africain et ses États ne sont exempts ni de mémoire, ni d'intégration cognitive et scientifique au monde ; ils souffrent d'un déficit d'intégration à l'économie-monde, qui les prive des moyens de leurs ambitions. Le temps de la *Global Health* en Afrique³⁶ est celui d'un foisonnement d'acteurs et d'institutions transnationales qui encadrent, guident et financent les grandes politiques de santé. Le temps du COVID-19 constitue une inversion de paradigme instructive : l'Afrique a agi et sollicité ses partenaires après avoir mis en place les bases de ses propres réponses. L'anticipation s'inscrit ici à contre-courant de l'habituelle mise en œuvre des politiques de santé sur le continent, d'inspiration internationale³⁷.

34. S. Yaya, A. Otu et R. Labonté, « Globalisation in the Time of COVID-19: Repositioning Africa to Meet the Immediate and Remote Challenges », *Globalization and Health*, vol. 16, n° 51, 2020, disponible sur : <https://globalizationandhealth.biomedcentral.com>.

35. A. Cheyvalle, « Le marché commun africain va doper les revenus », *Le Figaro*, 27 juillet 2020, disponible sur : www.lefigaro.fr.

36. F. Eboko et C. Baxerres, « Politiques, acteurs et dynamiques à l'ère de la *Global Health* », *Politique africaine*, vol. 156, n° 4, 2019, p. 5-20.

37. C'est par exemple le cas du Nouveau modèle de financement du Fonds mondial mis en place en 2012. Les montants alloués à un pays sont décidés en amont et l'offre à laquelle répond un gouvernement est déjà pré-encadrée. Voir F. Eboko, F. Hane, E. Demange et S. L. Faye, « Gouvernance et sida en Afrique : instruments de l'action publique internationale, l'exemple du Fonds mondial », *Mondes en Développement*, vol. 43, n° 170, 2015, p. 59-74, disponible sur : www.cairn.info.

L'Europe, qui a davantage souffert que l'Afrique d'un point de vue sanitaire, s'est réunie en juillet 2020 à Bruxelles pour mettre en place son plan de relance : un signe porteur de quelques enseignements. On doit négocier entre parties prenantes avant de prescrire une riposte, et non l'inverse – comme c'est souvent le cas des programmes internationaux au profit d'une Afrique trop souvent sommée de répondre à une offre plutôt que d'émettre des demandes basées sur des besoins analysés et évalués par ses propres responsables. Voilà une piste de réflexion pour une coopération équitable entre l'Afrique et ses partenaires habituels...



Mots clés

Afrique
COVID-19
Action des États
Sociétés civiles