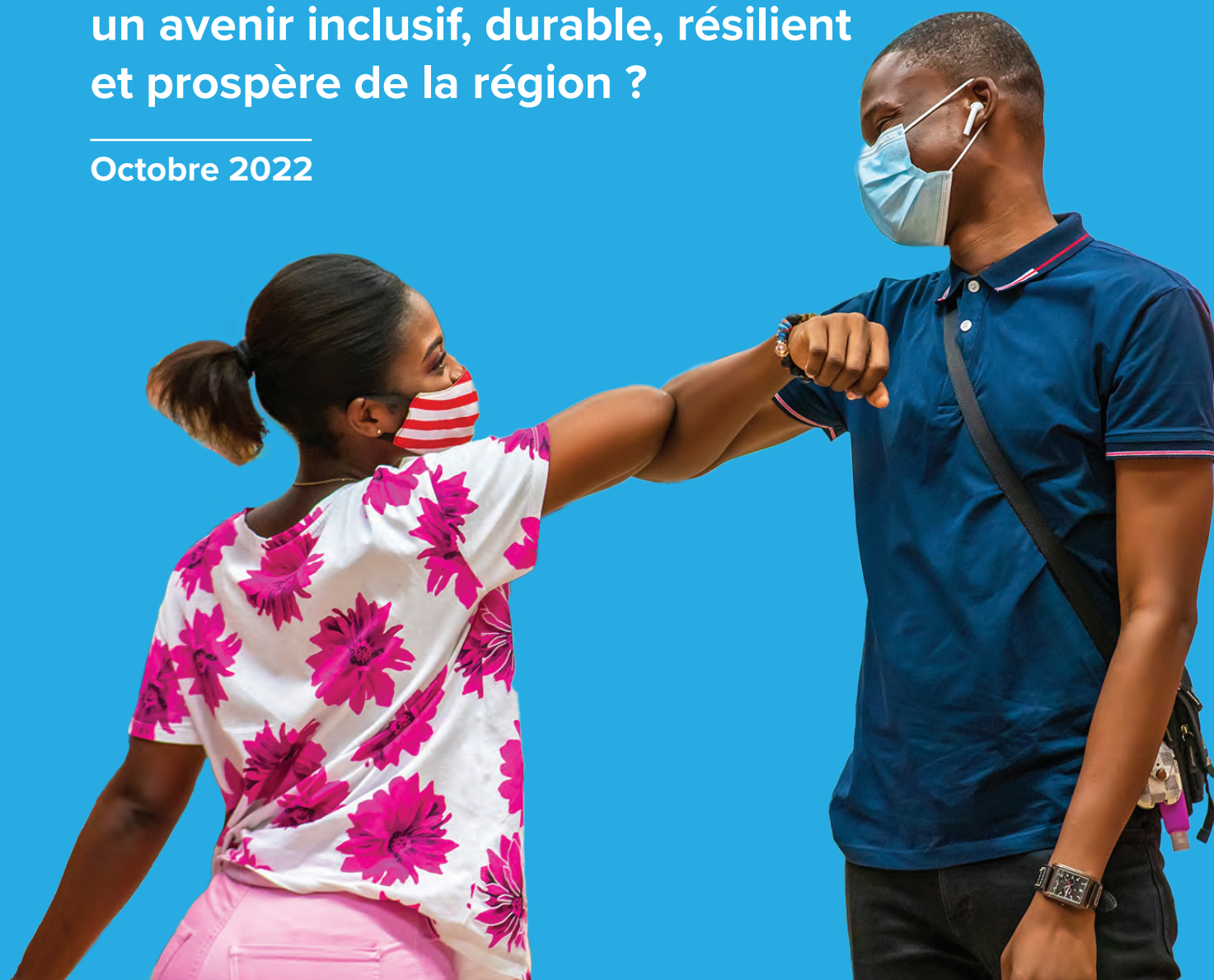




Note de synthèse

L'impact continu du COVID-19 sur le Sahel occidental et le bassin du lac Tchad. Que faire pour reconstruire mieux et promouvoir un avenir inclusif, durable, résilient et prospère de la région ?

Octobre 2022



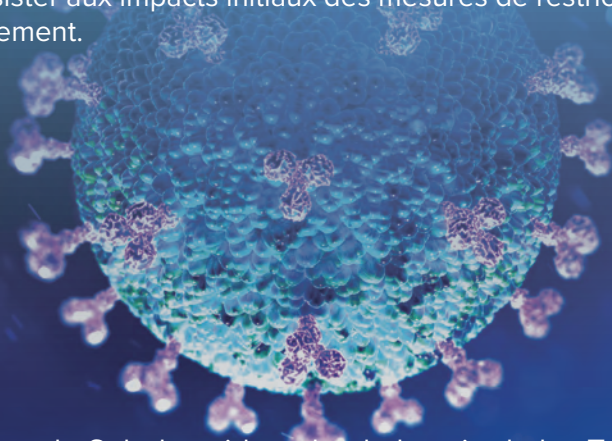
Résumé

Le choc sans précédent causé par la pandémie de COVID-19 et ses conséquences en évolution ont soumis nos systèmes économiques et sociétaux mondialisés à un test de résistance qui a mis à nu les lignes de fracture, les insuffisances et les faiblesses préexistantes. Pour les sept pays du Sahel occidental et du bassin du lac Tchad – Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria et Sénégal, c'est arrivé au milieu d'une forte exposition à une série d'autres catastrophes et chocs de plus en plus fréquents et concomitants exacerbés par le changement climatique, tels que les sécheresses, les inondations, les écosystèmes dégradés, le risque élevé d'épidémies de maladies infectieuses, la montée des conflits et de la violence. Les contextes de paix, de sécurité et de gouvernance antérieurs au COVID variaient considérablement, le Sénégal se distinguant en termes de progrès en matière de gouvernance, de développement humain et de diversification économique. D'autres pays – le Tchad, le Niger, le Nigéria, le Burkina Faso et le Mali – luttait déjà avant la pandémie malgré une croissance positive du PIB pour maintenir une croissance économique durable, la paix et la sécurité dans un contexte de violence croissante et des effets en cascade et en interaction au milieu des difficultés diverses.

Alors que les sept pays sortaient de la pandémie, l'invasion russe de l'Ukraine, au-delà de la tragédie humanitaire et des pertes colossales en vies humaines, a provoqué des ondes de choc supplémentaires à travers le monde, perturbant le cœur du système alimentaire mondial et de l'approvisionnement énergétique avec de graves implications pour le Sahel occidental. Dans ce contexte d'incertitude, le rôle central de la gestion des risques et les enjeux de l'intégration et de la collaboration régionales sont évidents. La fréquence croissante des chocs catastrophiques, qu'ils soient dus à des aléas naturels ou d'origine humaine, met en évidence les faiblesses et les inégalités, cristallise les interconnexions entre les secteurs et fait ressortir l'urgence d'agir en front uni.

Cette note de synthèse met en évidence les impacts sectoriels de la pandémie dans le but de montrer les liens et les canaux de transmission des impacts entre les différentes dimensions ainsi que les facteurs aggravants et atténuants. La santé et les rendements macroéconomiques sont directement liés à la capacité de ces pays à adopter de vastes plans de relance et des politiques de soutien des populations les plus touchées par les divers impacts du COVID-19. Les griefs socio-économiques peuvent à leur tour entraîner des ruptures dans la cohésion sociale, la paix et la sécurité, en exacerbant à nouveau l'insécurité alimentaire.

Les insuffisances structurelles des économies du Sahel occidental sont devenues évidentes. La forte dépendance des sept pays à l'égard de l'exportation d'une gamme restreinte de produits et de cultures issues de ressources naturelles pour une grande partie de leur croissance et de leur commerce entraîne des dommages colossaux lorsque les chaînes d'approvisionnement internationales sont perturbées. La pandémie a révélé que même dans une économie mondialisée à forte dominance urbaine, les liens ruraux et communautaires sont essentiels pour le soutien social et le maintien de l'économie dans son ensemble dans le contexte d'une faible protection sociale assurée par l'État. Dans les sept pays, les stratégies d'adaptation qui s'appuient sur les réseaux sociaux locaux et l'aide fournie par la famille et les amis ont été parmi les plus récurrentes. En termes de sécurité alimentaire, les populations vivant dans les zones rurales ayant la capacité de produire de la nourriture ont pu résister aux impacts initiaux des mesures de restriction et des perturbations de la chaîne d'approvisionnement.



Au même moment, les pays du Sahel occidental possèdent un énorme potentiel pour changer l'histoire et prendre des mesures décisives en vue d'une reprise et pour reconstruire mieux. Une population jeune dotée d'une énorme capacité d'innovation dans un contexte de ressources limitées, la prévalence de petites exploitations agricoles dans les zones rurales et le gros potentiel en énergies renouvelables sont quelques-uns des facteurs de dotation qui, associés à un plan de relance inclusif, peuvent mettre la région sur la voie d'une croissance résiliente et verte. La présente note de synthèse met en évidence plusieurs pistes pour exploiter ce potentiel et activer les cycles vertueux de la transformation. Ces points de réflexion comprennent l'investissement dans des pratiques et des systèmes agricoles régénératifs résilients au climat, l'engagement à développer des liens solides entre les marchés locaux et régionaux, la mise en œuvre de programmes complets de protection sociale pour sortir les populations de l'extrême pauvreté et ne laisser personne de côté, l'intégration des considérations en matière de paix et de sécurité dans les plans d'intervention tout en faisant de la gestion et la réduction des risques de catastrophe une pièce maîtresse de la collaboration intersectorielle à l'échelle locale, nationale et régionale.

Objectifs et cible de la présente note de synthèse

Cette note repose sur une étude commandée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO / ECOWAS) sur les impacts et les implications socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et le rôle de la gouvernance des risques de catastrophe dans sept pays du Sahel occidental et du bassin du lac Tchad : Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria et Sénégal. L'étude a été menée par une équipe d'analystes de Data-Pop Alliance (DPA) et d'ADE (Aide à la Décision Économique) pour aider les décideurs politiques nationaux, régionaux et internationaux et les sociétés civiles dans leurs efforts de stabilisation et de relèvement pour « reconstruire mieux » en leur fournissant des informations pertinentes et des hypothèses de travail pour s'attaquer aux lignes de fracture qui ont été une fois de plus exposées et exacerbées par la crise. L'analyse couvre les impacts et les incidences (1) sur la santé et les dimensions macroéconomiques, (2) sur les niveaux et les indicateurs de développement humain, (3) sur la gouvernance politique, la paix et la cohésion sociale, et (4) le rôle joué par l'architecture et les institutions existantes de gouvernance des risques de catastrophe à l'échelle nationale et régionale.

La présente note résume les principaux points à retenir, les leçons apprises et les recommandations qui visent à permettre un relèvement inclusive et les politiques pour « reconstruire mieux », en mettant l'accent sur le renforcement de la résilience, des capacités et des stratégies d'atténuation et d'adaptation des individus, des ménages et des institutions face à de multiples dangers. Elle est destinée aux entités gouvernementales nationales et aux ministères des pays couverts par l'étude, à leurs partenaires au développement nationaux et internationaux, aux organisations communautaires et de la société civile, aux organisations régionales telles que l'Union Africaine, la CEDEAO, la Commission du bassin du Lac Tchad (CBLT), l'Autorité du Liptako-Gourma (ALG) et d'autres acteurs concernés impliqués dans le processus de reprise post-COVID-19.

Contexte d'application de l'étude dans la région du Sahel occidental et du bassin du lac Tchad

Ensemble, les sept pays représentent environ 25 % de la population africaine (soit 310 millions) et le Nigéria à lui seul quelque 211 millions (17 %). Avant la pandémie, les sept pays réalisaient des progrès (bien qu'ayant une grande variabilité entre eux) sur plusieurs aspects majeurs du développement humain tels que la réduction de la pauvreté, l'amélioration des indicateurs et des systèmes de santé (intégrant les enseignements tirés de l'épidémie d'Ebola) et la scolarisation dans l'enseignement primaire, notamment. Leurs économies présentent à la fois des points communs et des différences. Deux sont des pays producteurs de pétrole (Tchad et Nigéria) et les cinq autres dépendent également des industries extractives (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal), à des degrés divers et avec des implications différentes. Tous sont caractérisés par des niveaux élevés d'informalité économique ; le secteur primaire reste prédominant en termes d'emploi et tous sont confrontés à des difficultés dans des domaines tels que la santé publique et l'éducation, ainsi que les inégalités de revenus élevées et croissantes et l'insécurité alimentaire. Les principales différences concernent les structures de gouvernance politique et de gestion des risques de catastrophe et l'intégration régionale, qui affectent la préparation aux catastrophes et les capacités d'intervention. Certaines de ces différences reflètent l'absence de mécanismes efficaces de coordination et de chevauchement des mandats institutionnels ou des responsabilités.

Parmi les pays étudiés, le premier cas de COVID-19 a été détecté au Nigéria le 27 février 2020, les autres pays ont rapidement suivi. Des mesures visant à contenir le virus ont été rapidement mises en place, notamment des couvre-feux et des confinements, des fermetures de frontières et d'espaces publics tels que les marchés, les écoles et les lieux de culte. Selon les données et les preuves disponibles, le COVID-19 n'a pas été une cause majeure de décès dans ces pays, en particulier par rapport à d'autres dangers et risques tels que les inondations, les conflits et les épidémies, et beaucoup moins que dans d'autres pays africains tels que le Kenya, l'Afrique du Sud et la Tunisie. Bien que les cas de COVID-19 signalés aient augmenté rapidement dans les sept pays, ils étaient toujours inférieurs à 470 000 au total à la fin de mars 2022. ¹Mais les mesures strictes d'endiguement de l'épidémie ont eu de profonds impacts sociaux et économiques et, dans certains cas, ont créé des tensions entre les autorités étatiques et les sociétés, car une attention et des ressources considérables ont été détournées pour répondre au COVID-19, loin des autres problèmes de santé et des catastrophes induites par des risques naturels, retardant ou menaçant les progrès dans les domaines de l'éducation et de la réduction de la pauvreté.

Cadre et approche méthodologique

L'évaluation des impacts du COVID-19 sur le développement humain était principalement basée sur des données d'enquête recueillies par le biais d'enquêtes à haute fréquence auprès des ménages menées par les bureaux nationaux de statistique (BNS) et financée par la Banque mondiale au Burkina Faso, au Tchad, au Mali, au Nigéria et au Sénégal. Au Niger et en Mauritanie, où aucune enquête de ce type n'avait été menée, DPA et GeoPoll ont mené une série d'enquêtes auprès des ménages en juillet 2021. D'autres données quantitatives et qualitatives ont été recueillies par le biais d'une revue documentaire et des analyses. Ces informations ont été complétées par des entretiens avec des informateurs clés (KII) ainsi que par huit ateliers de consultation nationaux, un dans chacun des sept pays, plus un au niveau régional. Plus de 240 personnes ont été invitées aux consultations convoquées entre juin et décembre 2021 ; les niveaux de fréquentation variaient d'un pays à l'autre. Les difficultés analytiques comprenaient le manque de statistiques officielles à jour ainsi que les effets de confusion potentiels entre l'impact direct de l'épidémie, celui des mesures visant à limiter sa propagation et celui d'autres facteurs (c.-à-d. les conflits).

¹Extrait du site internet : <https://ourworldindata.org/covid-cases>



Les impacts économiques et sociaux du COVID-19

Résumé des principaux résultats

I. Impacts et réponses macroéconomiques

Les principaux canaux par lesquels les impacts économiques ont été transmis aux niveaux national et local ont été la réduction de la demande des partenaires, les variations des prix des produits de base et des matières premières, la perturbation de la chaîne d'approvisionnement et les mesures de restriction liées au COVID-19 (telles que les restrictions de déplacements et les fermetures de marchés).

- 1** Contraction du PIB de 2,6 % en moyenne pour les sept pays étudiés en 2020 en raison d'une baisse du commerce extérieur, d'une contraction des investissements directs étrangers (IDE) et des envois de fonds, et d'un ralentissement du secteur des services. Les secteurs qui ont le mieux résisté sont ceux de la sécurité alimentaire, de l'agriculture, des télécommunications et de l'électricité. Le secteur de l'électricité a bénéficié de nouvelles subventions qui ont permis de résister au choc négatif.
- 2** Effets différentiels des changements des termes de l'échange sur les comptes courants en 2020. En raison de la chute des prix du pétrole, le Tchad et le Nigéria ont subi une baisse des revenus d'exportation alors qu'elle s'est avérée bénéfique pour des pays comme le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal, qui ont vu leurs factures énergétiques diminuer. Alors que les prix du coton ont continué de baisser et que la production au Burkina Faso et au Mali a chuté au cours de la période 2020-2021, le commerce de l'or et du minerai de fer a résisté à la crise, atténuant ainsi l'impact pour le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie et le Niger.
- 3** La baisse d'activité des principaux partenaires commerciaux internationaux, dont la Chine, l'Inde, l'UE et les États-Unis, a entraîné une contraction de la balance commerciale qui n'a pas été compensée par une réallocation des échanges en raison de la faible capacité à développer le commerce à l'échelle locale et régionale.
- 4** Des déficits budgétaires plus importants dans tous les pays reflètent les efforts anticycliques des autorités étatiques visant à atténuer les retombées de la pandémie et de la crise sécuritaire. Les recettes fiscales – qui étaient déjà à de faibles niveaux – ont diminué en raison de la réduction des assiettes fiscales en 2020 ; de manière fréquente, les dépenses ont augmenté dans les secteurs de la santé et de la sécurité alors qu'elles ont diminué dans le secteur de l'éducation. Les déficits de tous les pays étudiés, à l'exception du Tchad et de la Mauritanie, ont augmenté. ²En conséquence, les pays ont connu une augmentation des ratios d'endettement public, bien qu'ils aient bénéficié de l'initiative de suspension du service de la dette ³ et du moratoire des pays du G20 et du Club de Paris.

²L'équilibre budgétaire global a été maintenu avec une augmentation des recettes reflétant les bénéfices de l'année précédente.

³Une initiative conjointe a été lancée par la Banque mondiale et le FMI pour aider 73 pays éligibles à lutter contre la pandémie. Les ressources fournies doivent être utilisées exclusivement pour préserver les dépenses sociales, de santé et/ou économiques en réponse à la crise.

- 5 Les pays aux revenus d'exportation moins diversifiés (avec une concentration plutôt qu'une complémentarité de leurs produits d'exportation), comme le Burkina Faso, le Mali, le Tchad et le Nigéria, ont davantage souffert car le choc n'a pas pu être dilué par des secteurs productifs alternatifs.
- 6 En outre, les pays qui avaient mis en place des instruments de ciblage des ménages et des entreprises, à savoir la Mauritanie, le Nigéria et le Sénégal, ont pu réagir plus efficacement en se concentrant sur les groupes les plus touchés et rendus plus vulnérables par la crise.
- 7 Au niveau régional, les institutions monétaires (Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest et Banque des États de l'Afrique centrale) ont affiché leur capacité de réponse à travers des mesures visant à préserver la stabilité financière dans la région et à fournir des liquidités supplémentaires aux banques commerciales. Il n'existe pratiquement pas d'instruments budgétaires au niveau régional (CEDEAO, Union économique et monétaire ouest-africaine [UEMOA] et Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale [CEMAC]). Cependant, si cette réponse a été rapide et résolue, elle ne s'est pas accompagnée d'une véritable politique de ciblage des institutions les plus touchées par la crise et certaines des mesures n'ont été que partiellement mises en œuvre par les banques, qui sont restées prudentes dans le soutien de leurs entreprises.
- 8 Au niveau des donateurs internationaux, des efforts – pas toujours coordonnés – ont été faits par l'octroi d'une aide publique au développement (mais pas significativement supérieure à la tendance attendue avant le COVID) et le moratoire de certaines dettes.



II. Impacts sur le développement humain

- 1 La pauvreté est susceptible d'avoir augmenté dans la plupart des pays étudiés en raison des effets de la pandémie sur l'activité économique et les moyens de subsistance des ménages, à la fois par la perte d'emploi et la baisse des revenus. Les pertes d'emplois ont été particulièrement sévères au cours des premiers mois de la pandémie en raison des confinements et des mesures d'accompagnement qui ont affecté négativement une grande partie des emplois du secteur informel, accentuant les inégalités et la pauvreté. Bien que certaines pertes d'emplois soient inhérentes à la nature saisonnière de la demande, la plupart ont été attribuées au COVID-19 soit directement (c.-à-d. « peur du COVID-19 »), soit indirectement, en raison des mesures prises (c.-à-d. « interdiction de réunion »), en particulier en milieu urbain. Au fil du temps, et avec l'assouplissement des restrictions, les niveaux d'emploi ont rebondi (ou presque) aux niveaux d'avant la pandémie. Néanmoins, dans certains pays, il existe des preuves d'une précarité croissante du marché de l'emploi et d'une exacerbation des inégalités préexistantes, certains groupes vulnérables se rétablissant plus lentement (c.-à-d. les plus pauvres, les femmes, etc.). La pandémie a également entraîné une baisse du revenu disponible à des degrés divers. Par exemple, il y a eu une baisse des envois de fonds sur lesquels dépend une proportion importante de la population ; cela a eu un impact à la fois à l'échelle macroéconomique et à celle des ménages, le secteur des services semblant particulièrement touché dans la plupart des pays couverts par l'étude. Il est probable que les migrants, les femmes et les travailleurs informels ont été les plus durement touchés car ils sont plus enclins aux conditions d'emploi informelles. Contrairement à l'emploi, malgré une légère reprise, le revenu n'est pas remonté aux niveaux d'avant la pandémie, même plus d'un an après le début de la pandémie.



Les pays partenaires du Projet de résilience dans le Sahel: Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, Sénégal et Tchad

2 Les difficultés financières et les pertes de revenus peuvent restreindre davantage l'accès aux soins de santé. Bien que le COVID-19 ait accru la pression sur des systèmes de santé déjà faibles, son impact direct a été limité. Bien que les preuves de la prévalence des besoins médicaux non satisfaits liés au COVID-19 ne soient pas concluantes en raison de données incomplètes, on pourrait conclure que le traitement lié au COVID-19 n'était pas très demandé dans ces pays. Initialement, au Burkina Faso et au Tchad au moins, le nombre de ménages ayant besoin de services médicaux en raison du COVID-19 aurait été faible, à raison de moins de 1 % de la population infectée. De manière globale, ce sont les effets indirects du COVID-19, notamment la perte de revenus, qui semblent exacerber les difficultés et les inégalités préexistantes en matière de santé. Le manque de ressources financières a été cité comme la principale raison du nonaccès aux soins médicaux (84,8 % des ménages au Tchad, 67 % au Sénégal, 56,2 % au Burkina Faso, 55,4 % au Nigéria et 47,9 % au Mali).

3 Les résultats scolaires des enfants ont également été affectés par la pandémie dans les sept pays. La plupart d'entre eux ont imposé la fermeture d'écoles entre mars et juin 2020 et certaines écoles ont retardé la réouverture en septembre 2020, laissant des millions d'élèves non scolarisés. ⁴Le pourcentage de ménages déclarant que leurs enfants n'avaient participé à aucune activité éducative pendant les fermetures variait entre 85 % au Tchad et 28 % au Burkina Faso (64 % au Mali, 45 % au Niger). Malgré les efforts déployés pour maintenir les activités d'apprentissage à domicile, l'adoption des technologies d'apprentissage à distance a été faible, la télévision et la radio étant les moyens les plus répandus pour les activités d'apprentissage. L'apprentissage en ligne n'était pas une solution réalisable car l'électrification et l'accès à internet restent très faibles dans toute la région. Par exemple, selon l'Union internationale des télécommunications (UIT), le Sénégal dispose de la proportion la plus élevée de population utilisant internet, à environ 40%⁵, tandis que le Tchad et le Niger disposent de la proportion la plus faible, à seulement 10%. L'accès à l'électricité et aux appareils électroniques est faible, en particulier pour les groupes démographiques les plus pauvres. Il est important de noter que le COVID-19 n'est pas le seul perturbateur de l'éducation et de l'apprentissage des enfants de la région, car les conflits et les troubles sociaux constituent également des obstacles importants à l'éducation. Au Burkina Faso⁶, plus de 2500 écoles avaient fermé avant le début de la pandémie en raison de l'insécurité liée à la violence d'acteurs non étatiques, laissant 350 000 élèves non scolarisés. Au Mali, environ 1200 écoles ont fermé en raison des conflits⁷, privant plus de 400 000 enfants de scolarisation.

4 Tous les pays ont enregistré différents niveaux d'insécurité alimentaire avant la pandémie, mais la crise les a aggravés, en particulier pour les enfants. Sur la base de l'Indice de la faim dans le monde 2020 (IFM) qui a classé 107 pays en fonction de leurs niveaux de sous-alimentation, d'émaciation, de retard de croissance et de mortalité infantile des enfants de moins de cinq ans, le Tchad s'est classé au dernier rang (107e), avec un niveau de faim alarmant. Des niveaux graves de faim ont été observés au Nigéria (98e), au Burkina Faso (90e), en Mauritanie (85e), au Mali (82e) et au Sénégal (65e). Le problème de la sécurité alimentaire a été aggravé par la fermeture des écoles, car elle a privé de nombreux enfants pauvres d'un bon repas par jour grâce aux programmes d'alimentation scolaire.

⁴Par exemple, au Burkina Faso et au Mali, respectivement 4,2 millions et 3,8 millions d'enfants ont été touchés par la fermeture des écoles.

⁵Base de données sur les indicateurs des télécommunications et des TIC de l'Union internationale des télécommunications (UIT).

⁶UNICEF, Rapport sur la situation humanitaire au Burkina Faso n°10 (Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 2020) ; MENAPLN, Rapport statistique des données d'éducation en situation d'urgence au 12 février 2021 (Ministère de l'éducation nationale, de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales, 2021).

⁷Nations Unies, Analyse rapide des impacts socio-économiques du COVID-19 au Mali (ONU Mali, 21 Mai 2020).

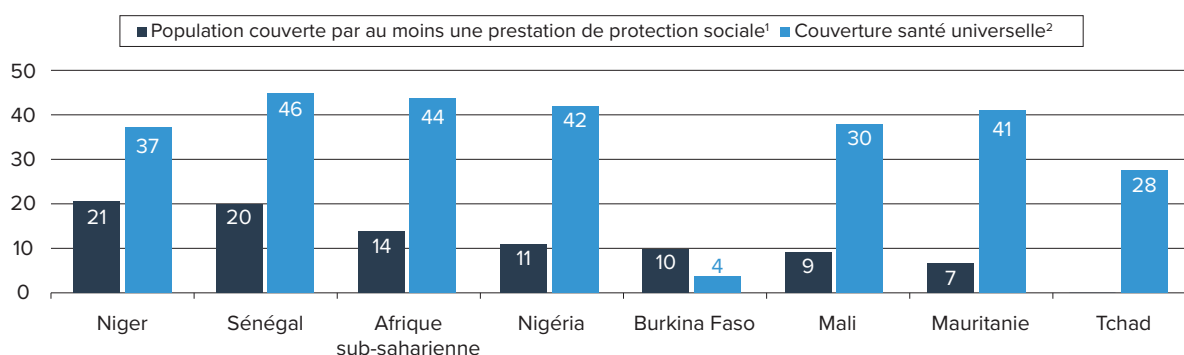
⁸L'indice IFM 2020 est fonction des données recueillies entre 2015 et 2019. La sous-alimentation correspond à la part de la population ayant un apport calorique insuffisant. L'émaciation (sous-alimentation aiguë) et le retard de croissance (sous-alimentation chronique) correspondent à la proportion d'enfants de moins de cinq ans qui ont un faible rapport poids/taillle et taille/âge, respectivement.

⁹Alors que le Niger ne disposait pas de suffisamment de données pour calculer l'indice, les estimations de l'IFM suggéraient que le pays présentait des niveaux de faim critiques.

5 Les mécanismes d'adaptation et de protection sociale sont cruciaux face aux multiples chocs sanitaires et économiques qui s'aggravent et à d'autres catastrophes telles que les inondations, les sécheresses, les conflits et l'insécurité, ainsi que les problèmes de santé préexistants. Les stratégies d'adaptation adoptées par les individus incluent l'utilisation des réseaux sociaux, la demande d'aide aux proches, ainsi que des stratégies plus néfastes telles que la réduction de leur consommation alimentaire et la vente d'actifs et de bétail pour compenser les pertes de revenus. Les ménages ont également diversifié leurs sources de revenus en s'engageant dans des activités génératrices de revenus supplémentaires et en utilisant leur épargne. Dans l'ensemble, compte tenu de la proportion de ménages touchés par la réduction de l'emploi et des revenus ainsi que par l'augmentation de l'insécurité alimentaire, ces stratégies sont insuffisantes pour faire face aux impacts du COVID-19. Aucune tendance particulière de différenciation entre les zones urbaines et rurales n'a été observée.

6 La couverture de la protection sociale est faible dans les sept pays, allant de 7 % (Mauritanie) à 21 % (Niger) (hors couverture santé, consulter la Figure 1). Le Niger et le Sénégal sont les seuls pays au-dessus de la moyenne régionale de 14 % en Afrique subsaharienne. En terme de santé universelle, malgré une prévalence plus élevée en moyenne (allant de 28 à 45 %), les seuls pays au-dessus de la moyenne régionale sont le Niger et la Mauritanie. Le Burkina Faso, en revanche, se distingue par une couverture particulièrement faible de seulement 4 %. Contre toute attente, le Burkina Faso, avec le Niger, est l'un des pays ayant les dépenses de santé des administrations publiques nationales les plus élevées (DSAP-N – dépenses de santé des administrations publiques nationales) de 2,4 % du PIB pour les deux pays. Les autres pays dépensent moins que la moyenne régionale de 1,8. En ce qui concerne les dépenses de protection sociale, la Mauritanie (3,6), le Sénégal (3,3) et le Mali (2,2) sont au-dessus de la moyenne régionale, tandis que le Burkina Faso est le moins dépensier (0,1). Par conséquent, il ne semble pas y avoir de relation directe entre les dépenses et la couverture, ce qui suggère la nécessité d'améliorer l'efficacité des systèmes de santé et de protection sociale.

Figure 1. Couverture effective de la protection sociale (indicateurs ODD 1.3.1 et 3.8.1), 2020 ou dernière année disponible (pourcentage du groupe concerné).



Source principale : ¹⁰BIT, Base de données mondiale sur la protection sociale, basée sur l'Enquête sur la sécurité sociale (ESS). Disponible à l'adresse : <https://wspd.socialprotection.org> [Juin 2021]. Les données pour le Tchad manquaient.

¹⁰Notes: (1) Proportion de la population couverte par au moins une prestation en espèces de protection sociale : proportion de la population percevant des prestations en espèces, à l'exclusion des prestations de soins de santé et de maladie, au titre d'au moins une des fonctions de prévoyance/protection sociale (prestation contributive ou non contributive) ou contribuant activement à au moins un régime de sécurité sociale par rapport à la population totale. (2) Couverture des services de santé essentiels (définie comme la couverture moyenne des services essentiels fondée sur des interventions de traçage qui comprennent la santé reproductive, maternelle, néonatale et infantile, les maladies infectieuses, les maladies non transmissibles et la capacité et l'accès aux services, parmi la population en général et la population la plus défavorisée). (3) Les agrégats mondiaux et régionaux sont pondérés par les groupes de population pertinents. Les estimations ne sont pas strictement comparables aux estimations régionales de 2016 en raison des améliorations méthodologiques, de la disponibilité étendue des données et des révisions par pays.

- 7 Les gouvernements de tous les pays ont également adopté un certain nombre de mesures d'allègement qui visent à atténuer ces effets négatifs, notamment des réductions des prix de l'eau et de l'électricité, des transferts monétaires conditionnels et inconditionnels, des allègements fiscaux et des dons en nature. La plupart d'entre elles sont de nouvelles « prestations pour les populations pauvres ou vulnérables ». Cependant, compte tenu de la capacité limitée des États à financer des mesures de secours et en raison du manque d'instruments pour identifier et cibler rapidement les ménages les plus vulnérables et les plus touchés, la couverture des programmes de protection sociale reste faible et la prestation est coûteuse. En conséquence, les gouvernements ont été contraints de trouver des compromis permettant d'assouplir les mesures de confinement malgré l'accroissement des cas de COVID-19 afin d'amortir les impacts socio-économiques de la pandémie.



III. Gouvernance politique, paix et sécurité

Avant le COVID, la situation en matière de paix, de sécurité et de gouvernance dans les sept pays différait considérablement. Alors que la situation sécuritaire s'aggravait dans le nord-est du Nigéria, au Burkina Faso et au Mali (les trois pays où les niveaux de violence étaient les plus élevés au début de 2020), des améliorations lentes mais régulières de la gouvernance sont intervenues au Sénégal et en Mauritanie. Les relations entre les sept pays s'améliorent face à des menaces communes telles que les deux conflits régionaux (Liptako-Gourma et lac Tchad) et l'imprévisibilité climatique.

- 1 Alors que le COVID-19 est survenu à un moment où les attaques et les affrontements remontaient à 2018 dans la région du bassin du lac Tchad, il n'y a aucune preuve d'un lien direct entre les deux, ce qui signifie qu'il semble que la crise n'ait pas causé de violence directe ou supplémentaire, malgré la référence à Boko Haram / État islamique en Afrique de l'Ouest (État islamique en Afrique de l'Ouest – ISWAP) à la COVID-19 dans ses communications. Ce qui est certain, c'est que la pandémie n'a pas ralenti les insurgés.
- 2 Dans la région du Liptako-Gourma, à cheval entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger, la violence due au conflit a diminué entre mars 2020 et septembre 2021. ¹¹En avril 2020, Dicko, un éminent chef traditionnel, a appelé à une trêve pour empêcher la propagation du virus dans une région touchée par la violence djihadiste et intercommunautaire. Mais la fermeture des frontières a entraîné une augmentation des tensions, notamment sur l'accès aux ressources naturelles, aux marchés et aux biens essentiels.¹²
- 3 Dans l'ensemble, les mesures de riposte au COVID-19 (fermeture des frontières terrestres et maritimes, couvre-feux et mesures de quarantaine dans les villes clés) ont eu des impacts directs sur les moyens de subsistance et alimenté les griefs. Compte tenu de la prédominance d'une économie informelle et de l'importance de la mobilité transfrontalière en tant que caractéristique de la capacité de la région à s'adapter à l'impact des conflits et du changement climatique, les secteurs agropastoral et informel et les communautés frontalières ont été particulièrement touchés, ce qui a entraîné une augmentation des tensions entre les groupes.
- 4 Parallèlement au COVID-19, la violence sexiste a augmenté dans les sept pays de la région du Sahel occidental, comme ailleurs, en raison de l'augmentation de la crise économique et des mesures de confinement, bien que les données sur le phénomène soient rares.

¹¹Base de données ACLED, consultée le 17 septembre 2021.

¹²Africa News, « Coronavirus : un important chef traditionnel appelle à une « trêve » au Sahel », 18 avril 2020. Disponible à l'adresse : <https://fr.africanews.com/2020/04/18/coronavirus-un-important-chef-traditionnel-appelle-a-une-treve-au-sahel/>

- 5** La double crise du COVID-19 et de l'insécurité et de la violence a affecté la prestation de services de santé, sociaux et humanitaires à un nombre croissant de populations vulnérables qui en dépendaient. Par exemple, les organisations humanitaires de Yobe et de Borno, dans le nord-est du Nigéria, ont signalé des difficultés opérationnelles accrues depuis le début de la pandémie, mais aussi une recrudescence des opérations militaires contre les extrémistes violents (ainsi que des manifestations contre les restrictions de pêche et de mobilité connexes) et la montée des attaques de l'État islamique en Afrique de l'Ouest (ISWAP) contre les organisations humanitaires. Le nombre de personnes déplacées internes a augmenté de 27 % entre janvier et septembre 2021, ¹³ tout comme leur vulnérabilité ; à son tour, le risque d'infection a augmenté en raison des camps surpeuplés de réfugiés et de personnes déplacées et de l'accès limité à l'aide d'urgence.
- 6** Dans le cadre de la réponse des gouvernements à la pandémie, des personnes en détention provisoire ont été libérées pour éviter la surpopulation et la contagion, mais elles ont également été confrontées à de nouvelles restrictions. Par exemple, au Burkina Faso, le gouvernement a interdit les visites aux prisonniers, y compris aux avocats (mars 2020), mais 1200 prisonniers ont été libérés dans tout le pays, afin de décongestionner les établissements pénitentiaires surpeuplés et de ralentir la propagation du virus. De même, la pandémie a entraîné la libération de plus de 1600 prisonniers au Mali pour réduire le risque d'infection dans les prisons surpeuplées. ¹⁴ En mars 2020, au centre correctionnel de Kaduna au Nigéria, six détenus ont été tués par des gardiens de prison après avoir manifesté par crainte d'une infection au COVID-19. ¹⁵ Le gouvernement a libéré 7813 prisonniers en juillet 2020. ¹⁶ En mars 2002, au Niger, le président Issoufou a ordonné la libération de près de 2000 prisonniers, dont un leader de l'opposition.¹⁷
- 7** Le COVID-19 et ses stratégies de réponse ont parfois déclenché une augmentation de l'utilisation de pouvoirs arbitraires, y compris des arrestations et des détentions, principalement au début de la pandémie. Des organisations internationales et locales ont signalé diverses violations des droits de l'homme liées aux restrictions en rapport avec le COVID-19 dans les sept pays. La pandémie a parfois eu un impact sur les campagnes électorales et le jour du scrutin (Tchad ; Mali ; Niger), mais surtout comme amplificateur de tension, et son lien avec les transitions soudaines au Mali (août 2020 et mai 2021) et au Tchad (avril 2021) est faible.
- 8** Dans l'ensemble, les perceptions concernant les ripostes gouvernementales à la pandémie varient d'un pays à l'autre. Les données sont parcellaires, mais il semble y avoir une appréciation plus positive au Tchad, au Niger et au Sénégal qu'au Burkina Faso et au Nigéria. Au Sénégal, par exemple, la riposte du gouvernement a été rapide et intense. L'augmentation des dépenses en matière de santé et la fourniture rapide d'aides en nature et de subventions pour la consommation d'électricité et d'eau ont permis de répondre aux besoins urgents des ménages vulnérables. Le gouvernement a également renforcé et élargi son programme de transferts monétaires. L'aide fiscale et le soutien au crédit faisaient également partie des mesures de stabilisation destinées à stimuler l'activité économique et à prévenir les pertes d'emplois et les faillites d'entreprises. Toutes ces mesures ont été financées par un fonds d'intervention et de solidarité de 1000 milliards XOF¹⁸ (environ 7 % du PIB).

¹³Matrice de suivi des déplacements, « Afrique de l'Ouest et du Centre — Tableau de bord mensuel de la crise du Liptako-Gourma 21 (28 septembre 2021), DTM », septembre 2021. Disponible à l'adresse : <https://dtm.iom.int/reports/west-and-central-africa-%E2%80%94-liptako-gourma-crisis-monthly-dashboard-21-28-september-2021>.

¹⁴Human Rights Watch, « Événements au Mali de 2020 ».

¹⁵Amnesty International, « Nigeria 2020 ». Disponible à l'adresse : <https://www.amnesty.org/en/countries/africa/nigeria/report-nigeria/>.

¹⁶Département d'État des États-Unis, « 2020 Country Reports on Human Rights Practices: Nigeria », 30 mars 2021. Disponible à l'adresse : <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/nigeria/>.

¹⁷Département d'État des États-Unis, « Rapports pays 2020 sur les pratiques en matière de droits de l'homme : Niger ». Disponible à l'adresse : <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/niger/>; and Le Point Afrique, "Niger : quand le COVID-19 libère l'opposant Hama Amadou", 31 mars 2020. Disponible à l'adresse : https://www.lepoint.fr/afrique/niger-quand-le-covid-19-libere-l-opposant-hama-amadou-31-03-2020-2369518_3826.php.

¹⁸Code de devise pour le franc CFA d'Afrique de l'Ouest.

- 9 La société civile a exigé des mesures spécifiques pour assurer la transparence dans la gestion des ressources COVID-19. Il y avait un risque que les mauvaises notes préexistantes de certains des sept pays en matière de responsabilité et de transparence augmentent la possibilité de pratiques de corruption, par exemple dans l'achat d'équipements et de fournitures médicales.



IV. Rôle de la gouvernance des risques de catastrophe

Malgré le fait que le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) ait élargi la définition du risque pour inclure les risques biologiques, la principale conclusion de l'étude régionale susmentionnée est que le concept de gouvernance des risques de catastrophe n'a manifestement pas été mis à profit pendant la pandémie dans la région du Sahel occidental.

- 1 La notion de gestion des risques est encore nouvelle dans la région. L'ancien terme *protection civile* domine toujours le discours et, malgré l'incidence croissante des inondations, le concept de préparation aux catastrophes n'a vraiment progressé que dans le secteur de la sécurité alimentaire (c.-à-d. pour la sécheresse). Parce que la sécheresse est étroitement liée au climat, les progrès dans l'adaptation au changement climatique sont également plus répandus et mieux financés et traités que la réduction des risques basée sur les multiples risques auxquels les pays et la région sont exposés.
- 2 Jusqu'à présent, les investissements dans la réduction des risques de catastrophe et la gestion des risques de catastrophe se sont principalement concentrés sur la sécheresse et l'insécurité alimentaire. Il existe des preuves solides des dangers d'une focalisation sur une seule menace qui néglige d'autres dangers et leurs effets en cascade. Les sept pays sont exposés à plusieurs types de dangers et une réduction efficace des risques n'est possible que si toutes les menaces pertinentes sont prises en compte à l'aide d'une approche de gestion multirisque qui permet de hiérarchiser les dangers et, partant, d'utiliser plus efficacement les ressources. Compte tenu du nombre de menaces et de dangers concomitants multiples depuis l'apparition du COVID-19 dans la région, les sept pays ont été obligés de mener des opérations de riposte à de nombreux autres risques naturels (sécheresse, inondations, etc.), aux menaces d'origine humaine (c.-à-d. les conflits violents) et aux épidémies d'autres maladies à potentiel épidémique.
- 3 Il est évident que la plupart des investissements historiques en matière de gestion des risques dans les sept pays se sont concentrés sur les dangers ou les menaces, au détriment d'autres aspects du risque, à savoir l'exposition et la vulnérabilité. Le COVID-19, qui est un danger biologique, a cependant, peut-être encore plus que les dangers naturels ou la sécheresse, des impacts très différents liés au statut de vulnérabilité. Négliger systématiquement les deux tiers de la formule de calcul des risques (réduire l'exposition et la vulnérabilité) conduira inévitablement à une compréhension et à une préparation déséquilibrées au risque.
- 4 En réponse au COVID-19, plutôt que de renforcer les institutions de gestion des risques existantes, la plupart des pays ont créé de nombreux nouveaux comités et mécanismes. Cela peut expliquer les constellations actuellement inefficaces d'organisations et de plateformes multisectorielles, les mandats mal compris, ou les deux. En outre, il est inefficace de recourir à la création de nouveaux mécanismes dans les situations de crise lorsqu'une action et une prise de décision rapides sont nécessaires, compte tenu du temps et des ressources nécessaires pour créer et adopter de nouvelles lois et mobiliser les agences et les personnes de bonne volonté. Le Sénégal et le Nigéria sont les seuls pays à utiliser les dispositifs et mécanismes institutionnels existants, quoique à des degrés divers. Le Sénégal a renforcé son Centre National de Gestion des Épidémies (CNGE) et renforcé le Centre Opérationnel d'Urgence Sanitaire (COUS) pour répondre à la pandémie. Le Nigéria, alors que de nouvelles entités étaient toujours créées pour coordonner la réponse à la pandémie, était le seul pays qui avait un lien explicite et un mandat partagé entre les autorités sanitaires était le seul pays qui avait un lien explicite et un mandat partagé entre les autorités sanitaires (Centre nigérian du contrôle des maladies [Nigeria Centre for Disease Control - NCDC]) et les autorités de gestion des catastrophes (Agence nationale de gestion des urgences [National Emergency Management Agency - NEMA]) pour répondre à la pandémie.

5 L'étude régionale a également souligné une attention inefficace portée à la collaboration intersectorielle. Aucun danger ni catastrophe et leurs conséquences ne surviennent séparément. La gestion des risques de catastrophe requiert clairement une collaboration plus forte entre les secteurs et les acteurs. Cela a été occasionnellement évoqué sur divers papiers (dans des plateformes et plans de stratégie). Ils mettaient fortement en avant des opérations de réponse sectorielle, mais une collaboration explicite entre les autorités nationales de gestion des catastrophes (national disaster management authorities – NDMA) et les autorités sanitaires pour le COVID-19 était très rare. Les NDMA avaient généralement plus d'expérience de travail avec le concept de la gestion des risques que les autorités sanitaires.¹⁹ À l'inverse, les autorités sanitaires connaissent les particularités des risques biologiques bien mieux que les NDMA. Les avantages d'une collaboration étroite semblent évidents mais sont largement inexploités dans la région. L'Agence nationale de gestion des urgences du Nigéria (National Emergency Management Agency – NEMA) est la seule NDMA ayant la gestion et la réponse épidémiques explicitement inclus dans son mandat, et qui travaille en tandem avec le Centre nigérien de contrôle des maladies (Nigeria Centre for Disease Control – NCDC). Alors que les NDMA ont participé à la réponse à la pandémie, leur rôle n'a pas toujours été clairement mandaté, et la coordination intersectorielle avec les autorités sanitaires a été faible.



V. Aspects régionaux

1 La CEDEAO reconnaît que le COVID-19 a aggravé des problèmes existants, dont beaucoup sont régionaux, comme « le déplacement interne des personnes, une crise des réfugiés qui touche toute la région, un niveau de pauvreté et de maladie accru, la prolifération des armes petites et légères, une augmentation du trafic de drogue et d'êtres humains, l'exploitation illégale des ressources naturelles, et du banditisme. »²⁰

2 Les mesures de réponse au COVID-19 (fermeture des frontières terrestres et maritimes par exemple, au Niger [de mars 2020 à juillet 2021], et au Burkina Faso [de mars 2020 à avril 2020], couvre-feux et quarantaine dans les villes principales) ont eu des impacts directs sur les moyens de subsistance qui dépendent du commerce et de la mobilité transfrontalières. Les communautés agricoles et éleveuses, commerciales (officielles comme officieuses) et frontalières, ont été particulièrement impactées, accentuant parfois les tensions inter-groupes. Par exemple, dans le secteur de l'élevage, la fermeture des frontières et d'autres restrictions ont limité la mobilité des personnes et des biens, l'accès aux pâtures et aux ressources en eau et aux marchés, entraînant ainsi la flambée des coûts de l'alimentation pour certains aliments de base, et la perte de moyens de subsistance. Cette situation a mis sous pression des zones de pâturage et des points d'eau limités et, par conséquent, a menacé d'accroître les tensions sociales, sans parler des maladies animales et zoonotiques.

3 Il est difficile de distinguer l'impact du COVID-19 sur la migration par rapport à d'autres éléments existants de longue date, comme la sécurité et les motivations liées aux moyens de subsistance. Selon Interpol, la plupart des pays africains ont mis en place des restrictions de déplacement afin d'empêcher la propagation du COVID-19, mais celles-ci n'ont pas suffi à dissuader la migration au sein et au-delà de la sous-région. Les déplacements forcés en Afrique de l'Ouest ont augmenté entre mars et octobre 2021, principalement en raison des conflits et du caractère imprévisible du climat : par exemple, au Burkina Faso, le nombre de déplacés internes a quasiment triplé, pour atteindre environ 6 % de la population totale, tout comme au Niger, entre janvier 2020 et octobre 2021. Au Mali, ce chiffre a pratiquement doublé entre janvier 2020 et septembre 2021, et 64 % des déplacés internes en septembre 2021 avaient moins de 18 ans. Selon le Comité de Coordination des activités statistiques, alors que la migration en 2020 a diminué de manière générale, les mouvements

¹⁹Les institutions en charge de la gestion de catastrophe, les NDMA, dans chaque pays, sont la Direction générale de la protection civile (DGPC) au Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie ; la Direction de la protection civile au Sénégal ; le Ministère de l'action humanitaire et de la gestion des catastrophes au Niger ; et l'Agence nationale de gestion des urgences (NEMA) au Nigeria. Toutes sont en charge de la prévention, de la gestion et de la réponse aux catastrophes.

²⁰Chukwuemeka Nwoko, K., « Les réponses de la CEDEAO à la pandémie de COVID-19 sous son architecture de paix et de sécurité » (2021).

migratoires irréguliers et les décès sur certains itinéraires, ont en réalité augmenté depuis la pandémie. » L'itinéraire entre l'Afrique de l'Ouest et les Îles Canaries espagnoles a également été affecté. ²¹De plus, les personnes déplacées de force sont régulièrement la cible de groupes armés. L'attaque de 25 000 réfugiés maliens au Burkina Faso en avril 2020, par exemple, a engendré un flux majeur de réfugiés contraints de retourner au Mali. Elles sont également visées par les recruteurs des groupes insurgés dans les camps, comme Boko Haram dans la région du lac Tchad.

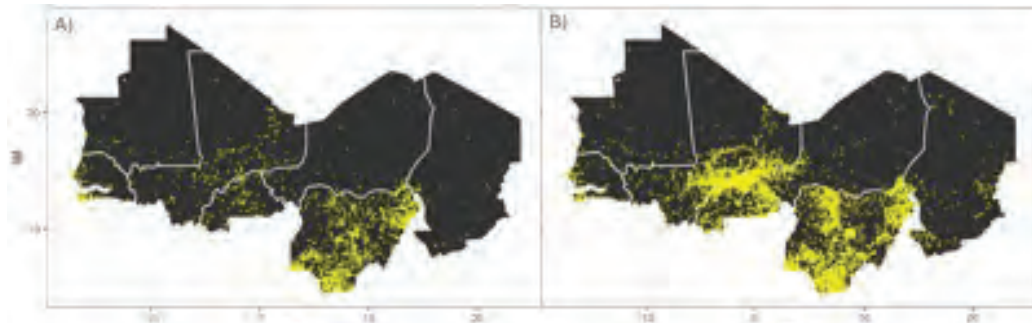
- 4** Toutefois, les preuves d'incidents violents directement liés au COVID-19 dans les régions frontalières, sont assez limitées. Entre le 1er mars 2020 et le 31 mai 2021, 13 incidents ont été signalés au total dans les régions frontalières du Nigéria, du Tchad, du Niger et du Sénégal. Il n'y en a eu aucun en Mauritanie, au Burkina Faso ni au Mali. Ce total de 13 incidents impliquait la mise en application de mesures de distanciation sociale, comme la fermeture des marchés et une interdiction des prières collectives à la mosquée, ainsi que l'intimidation des journalistes. Tous les incidents ne sont probablement pas signalés, ne serait-ce que parce que les frontières ont à un moment été fermées aux demandeurs d'asile, et aux personnes déplacées, et les camps de réfugiés se trouvent souvent dans les régions frontalières.
- 5** Bien qu'il existe peu d'éléments de preuve renseignant l'impact du COVID-19 sur le trafic d'êtres humains, de drogues et d'armes illégales, il semble que la pandémie n'a pas diminué la menace criminelle qui pèse sur la région. Les données sur le trafic d'êtres humains existent, mais il y a peu de liens établis avec le COVID-19. Il en est de même pour les armes. Selon l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, et l'Office régional pour l'Afrique centrale et de l'ouest, il y a eu une augmentation de la consommation des drogues disponibles localement. Cela pourrait indiquer que le trafic transfrontalier a diminué.²²
- 6** D'un point de vue régional, selon le Cadre Harmonisé, il y a eu une augmentation du nombre de personnes souffrant de la faim, ou pire, depuis le début de la pandémie. De multiples facteurs, y compris les conflits et le changement climatique, ont entraîné la détérioration des niveaux de sécurité alimentaire malgré de bonnes saisons agricoles globales. Les restrictions du COVID-19 et leurs conséquences ont eu un impact important sur la sécurité alimentaire. Les données du HFS indiquent que l'effet direct (peur du COVID-19) empêchant l'accès à la nourriture est marginal. Toutefois, l'impact des mesures de confinement ne l'était pas. Parmi les conséquences directes des restrictions, l'interruption de la mobilité des troupeaux et de la transhumance, et du commerce transfrontalier en raison de la fermeture des frontières. Les restrictions de déplacement ont également créé de nombreux risques liés à la surexploitation des ressources naturelles disponibles. Les familles d'éleveurs ont été affectées en termes d'exposition à la maladie, de taux de mortalité élevé au sein des troupeaux, d'insécurité alimentaire et de perte de revenus. Pour ce qui est des conséquences indirectes, l'impact de ces mesures a déclenché trois phénomènes qui ont exacerbé de façon symbiotique la crise alimentaire : l'augmentation des prix, la diminution des stocks, et la perte de pouvoir d'achat.
- 7** L'insécurité alimentaire et humaine sont concomitantes, et présentent une légère augmentation entre 2019 et 2020. La violence agit clairement comme déclencheur des crises alimentaires pour toutes les sources de revenus (zones agricoles et pastorales).²³ Sur les sept pays, en décembre 2020, le Nigéria, le Burkina Faso et le Niger comptaient le nombre le plus élevé de personnes en Phase 3 (crise) ou Phase 4 (urgence), une tendance qui s'est poursuivie en 2021. La Figure 2 indique la tendance croissante des taux de mortalité entre 2012-2016 et 2017-2021. La Figure 3 montre quant à elle la concomitance des conflits violents ou des taux de mortalité et des niveaux d'insécurité alimentaire accrus au Nigéria, au Burkina Faso et au Niger. Par conséquent, les efforts fournis pour lutter contre l'insécurité alimentaire doivent aller de pair et faire partie d'une stratégie de sécurité plus vaste, et vice versa.

²¹Comité pour la Coordination des activités statistiques « Comment le COVID-19 a changé le monde : une perspective statistique » (2020),

²²ONUDC « Données sur l'impact du COVID-19 sur les marchés de la drogue présentées en marge du CND » (2021).

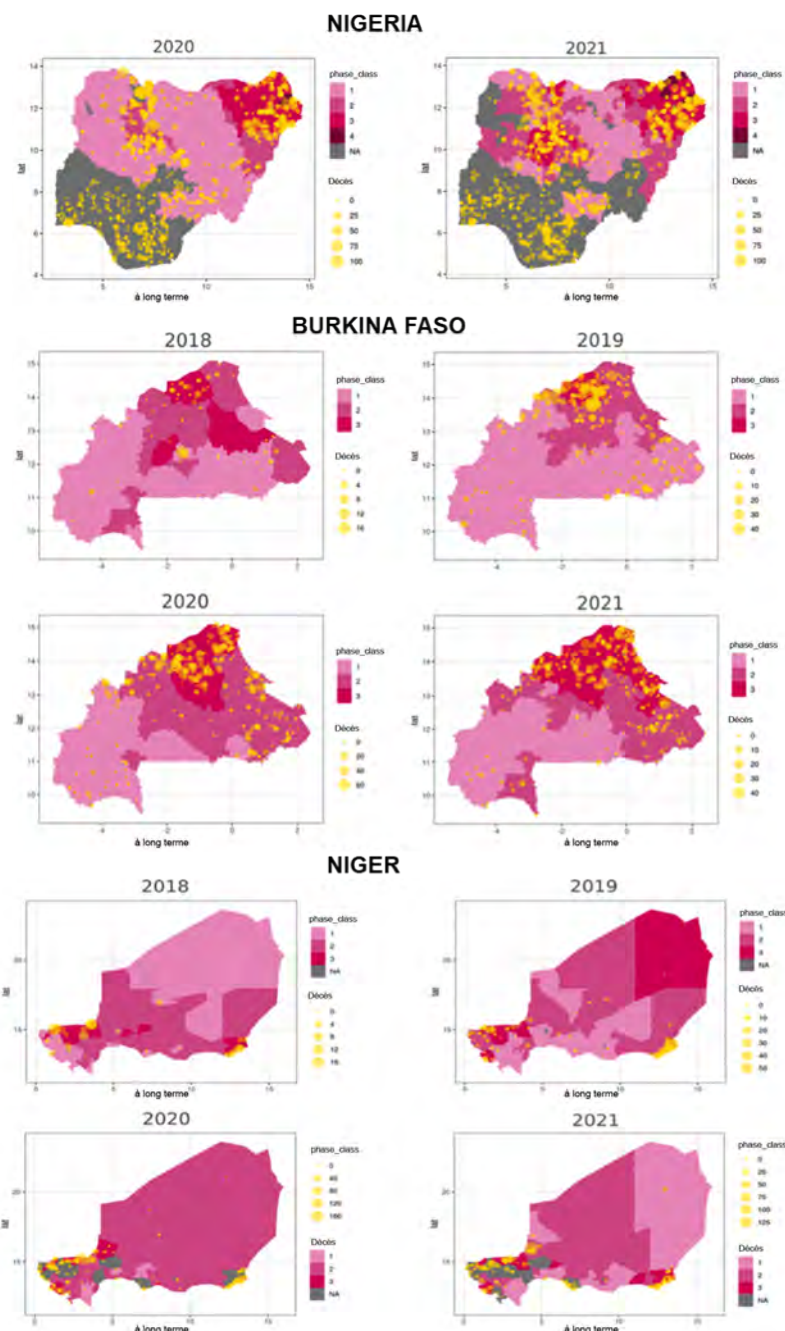
²³Anderson, Weston, Taylor, Ch., McDermid, S., et al. (2021) Le conflit violent a exacerbé l'insécurité alimentaire liée à la sécheresse entre 2009-2019 en Afrique subsaharienne. <https://doi.org/10.1038/s43016-021-00327-4>.

Figure 2. Cartographie des décès dans les sept pays entre 2012-2016 (A, gauche) et 2017-2021 (B, droite)



Source: ACLED and Cadre Harmonisé

Figure 3. Concentration des décès et catégorie d'insécurité alimentaire basés sur le Cadre Harmonisé au Nigeria, au Burkina Faso et au Niger.



Source: ACLED et Cadre Harmonisé. La Phase 1 correspond au niveau minimal (insécurité), la Phase 2 à un niveau tendu, la Phase 3 à une situation de crise, la Phase 4 à une situation d'urgence, la Phase 5 à une situation de famine.



Implications politiques et recommandations

Sur la base des principaux points à retenir des impacts de la pandémie présentés ci-dessus, voici les résumés de haut niveau des catégories de recommandations pour les quatre piliers thématiques.

I. Renouvellement des efforts et engagements pour soutenir et renforcer les plans de développement nationaux, les initiatives et les mécanismes régionaux

Qui : Partenaires internationaux, banques de développement multilatéral, organismes régionaux
Soutenir les plans de développement stratégiques, économiques et sociaux des pays. Renforcer leurs priorités en lien avec les sources de fragilité macro-économique mises en exergue par la crise du COVID-19 : renforcer leur gestion des financements publics pour mobiliser davantage les revenus et améliorer la qualité des dépenses publiques (et ainsi améliorer la marge de manœuvre de la réponse publique interne). Mobiliser des efforts supplémentaires pour diversifier les économies (et ainsi améliorer leur résilience aux chocs).

II. Renforcement et développement d'une protection sociale robuste et de mécanismes d'assurance face au risque

Qui : Gouvernements nationaux, partenaires internationaux, organismes régionaux
Soutenir la mise à disposition d'instruments de ciblage multidimensionnel des foyers et entreprises les plus vulnérables face à une crise, et d'instruments permettant d'améliorer la réaffectation du budget. Créer une cartographie des groupes les plus vulnérables et développer des systèmes de suivi robustes menant à une meilleure évaluation des besoins en termes de précision et de couverture. Cela permettrait de mettre en place des mesures de soutien plus ciblées et, associées aux mécanismes budgétaires, de verser rapidement des aides aux personnes les plus dans le besoin et affectées par la crise.

À court terme, faciliter l'absorption des chocs via des mesures de protection sociale ciblées et adaptées au contexte, ainsi que les assurances contre le risque et les programmes de transfert de fonds d'urgence²⁴. Cela est essentiel pour répondre aux besoins en termes d'insécurité alimentaire, qui étaient déjà extrêmement élevés avant la pandémie. Dans la mise en œuvre de ces programmes, il est important que les dons en espèces ou en nature n'aggravent pas les crises économiques au sein des environnements économiques locaux, ce qui pourrait arriver lorsque les dons entrent en concurrence avec les marchés locaux. De plus, des plans coopératifs et d'économies peuvent être mis en œuvre pour aider les foyers à augmenter leur propre capacité d'absorption à moyen terme. Pour soulager les effets négatifs pour les PME (petites et moyennes entreprises), des mécanismes de prêt adéquats et des instruments financiers doivent être disponibles auprès des banques commerciales et soutenus par les banques centrales.

²⁴La conception spécifique, les modalités (conditions, fréquence des débloquages et montants, etc.) et le ciblage des programmes de transferts de fonds d'urgence doivent être adaptés à chaque contexte national et local, et basés sur des données et des éléments justificatifs afin d'atteindre les résultats et objectifs visés.

À moyen et long terme, investir dans des mécanismes qui renforcent la capacité d'adaptation des foyers, par un meilleur accès à l'éducation, la santé et la sécurité alimentaire. Cela comprend l'instauration de chaînes de valeur régionales et nationales plus fortes, et le soutien des efforts des petits agriculteurs pour regagner leur mobilité et accès aux marchés, afin d'encourager le commerce. Quelques exemples incluent : allocations familiales universelles (universal child benefits – UCB) qui peuvent agir comme une pierre angulaire d'un système de protection sociale axée sur les enfants. Enfin, les changements structurels sont nécessaires pour accroître la capacité de transformation (résilience) des foyers, qui traiteraient également les origines des inégalités. À moyen terme, cela signifie que les pays doivent instaurer des systèmes de protection sociale capables de s'adapter, avec pour objectif de créer une protection sociale universelle sur le long terme.

Dans un contexte complexe, fragile et de conflit, envisager de mettre en œuvre des programmes régionaux²⁵ (area-based programming – ABP) qui adoptent une approche multisectorielle, à plusieurs intervenants et inclusive, et se concentrent sur le contexte donné, les besoins et difficultés auxquelles fait face une région géographique spécifique. L'avantage des ABP est la flexibilité de définir et cibler délibérément une zone géographique, avec un haut niveau de besoins, qui peut être définie par des frontières administratives au sein d'un pays, d'une région, d'une localité ou être transfrontalière.



III. Investissement dans l'amélioration de la production agricole locale, les liens commerciaux locaux et régionaux forts, et le commerce

Qui : Gouvernements nationaux, partenaires internationaux, société civile

Investir dans l'amélioration de la production agricole locale comme un moteur de création d'emploi, de croissance verte et de diversification économique, et renforcer la résilience aux chocs liés à la sécurité alimentaire. Les petits agriculteurs forment le tissu des économies du Sahel Occidental, et l'agriculture et l'élevage sont une source de revenus pour la majorité de la population. Il est devenu évident pendant la crise que les régions très rurales et la production locale de nourriture sont essentielles pour la sécurité alimentaire et la résilience. En même temps, les petits agriculteurs des sept pays sont souvent les populations les plus pauvres exposées à divers problèmes et risques. Par conséquent, il est essentiel d'investir dans des systèmes capables de réduire ces risques et difficultés (variabilité climatique, fluctuations des prix du marché, accès restreint aux marchés et à la finance, etc.).

D'autres mesures incluent : assistance technique aux agriculteurs et gardiens de troupeaux pour améliorer la productivité et augmenter la transformation des produits agricoles ; soutien au développement et extension des systèmes d'information sur le climat, extension des services aux utilisateurs finaux (agriculteurs et éleveurs) afin de réduire les risques liés aux menaces climatiques et fournir des informations essentielles à leurs activités ; faciliter leur accès aux financements et marchés; investir dans le développement de chaînes de valeur agricoles locales et régionales, de liens de marché forts et du commerce régional; et la transformation des produits agricoles, en augmentant ainsi leur valeur ajoutée.

Afin de renforcer la résilience face à l'augmentation des risques liés au climat et aux écosystèmes, il convient de promouvoir et d'investir dans des solutions agricoles fondées sur la nature et intelligentes sur le plan climatique qui contribuent à améliorer la santé des sols et la disponibilité des ressources naturelles au profit des agriculteurs, tout en s'attaquant aux risques climatiques ; et de promouvoir auprès des communautés locales des cultures vivrières et des méthodes agricoles qui favorisent les systèmes agricoles neutres et atténuent les effets de la désertification et du changement climatique.

²⁵Les programmes régionaux constituent une approche qui définit une région comme le point d'entrée principal, plutôt qu'un secteur ou un groupe cible (<https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/area-based-programming-in-fragile-and-conflict-affected-contexts>).



IV. Renforcement et amélioration de la coordination et de la collaboration aux niveaux national et régional

Qui : Gouvernements nationaux, partenaires internationaux, organismes régionaux

La coopération multisectorielle et une approche et un langage communs pour la gestion des risques sont absolument essentiels car aucune agence ou ministère seul ne dispose des ressources, du mandat ou de la capacité à aborder tous les aspects des risques de catastrophe. Dans le contexte de COVID-19, de nombreuses entités de coordination inter-agences ont été créées ou activées pour aider à gérer la pandémie. En particulier, les pays doivent se concentrer sur l'alignement de la prévention, de la préparation et des efforts de réponse des ministères de santé et autorités de gestion des risques de catastrophe, tel que promu dans les Principes de Bangkok de 2016 pour la mise en œuvre des aspects sanitaires du Cadre de Sendai. Les Principes de Bangkok et le Cadre de gestion des risques de catastrophe et des situations d'urgence (Health EDRM – Health Emergency and Disaster Risk Management Framework) de l'OMS demandent la création de comités de gestion des risques de catastrophe multisectoriel. Cela doit comprendre des responsables de la santé et l'intégration des risques biologiques dans la gestion des risques de catastrophe multirisques, et notamment les programmes et politiques sanitaires à plusieurs niveaux. Tel que cela est indiqué dans l'étude de l'UNDRR sur l'Asie du Sud, les sept pays du Sahel doivent chercher à mettre en œuvre d'urgence les Principes de Bangkok et le Cadre sanitaire Health EDRM.

Au niveau national : dans leurs stratégies et plans, de nombreux pays ont l'intention de développer une stratégie de réponse et de gestion du risque multisectorielle. Cela est encore à consolider et élaborer afin de devenir opérationnel, y compris en précisant les rôles et fonctions des entités constituantes afin de mieux définir la portée des stratégies et permettre leur mise en œuvre. Les pays doivent mettre à jour leurs stratégies nationales de réduction de risque de catastrophe afin d'y intégrer les leçons tirées de la pandémie, y compris l'inclusion systématique des scénarios multirisques, tel que cela est actuellement visible dans les plans de réponse de certains pays sahéliens (Burkina Faso, Mali, Nigéria).

Pour qu'une action multisectorielle réussisse à protéger des vies et des moyens de subsistance, le cadre juridique – y compris les lois et réglementations sectorielles – doit être informé du risque et accompagné d'une approche multirisque et d'une coordination multisectorielle plus forte. Les mécanismes de coordination entre les agences concernées doivent être inscrits dans la loi, avec des rôles et responsabilités de gestion des risques de catastrophe mandatés de façon plus claire. Cela peut nécessiter que les pays procèdent à une révision complète de toutes les lois relatives à la gestion des risques de catastrophe, aux risques biologiques et aux urgences de santé publique, afin d'examiner dans quelle mesure elles peuvent soutenir et permettre une prévention, une préparation et une réponse efficaces à toutes les menaces pertinentes. Les dispositions relatives aux catastrophes/urgences doivent être adaptées à chaque type de risque, y compris les urgences de santé publique, les effets en cascade et les catastrophes concomitantes.

Au niveau régional : soutenir la mise en œuvre des instruments budgétaires opérationnels anticycliques (au niveau régional) tirés de l'expérience des autorités monétaires régionales pour améliorer la réponse et la résilience macroéconomique.

Clairement, la pandémie offre des opportunités de collaboration transfrontalière, en mettant l'accent sur l'échange de données et la gestion de frontières. Bien que non destinées à gérer les risques biologiques, l'Union africaine, la CEDEAO, et même les stratégies nationales, doivent inclure la collaboration régionale et transfrontalière sur le sujet, en se concentrant sur la gestion des connaissances, la surveillance et les systèmes d'alerte précoce. Les efforts régionaux pour coordonner les activités de gestion des catastrophes et les autorités sanitaires – qui pourraient renforcer la gouvernance locale et nationale – semblent aussi manquer. Cela diffère des autres régions : les cadres et plans de réduction des risques de catastrophe régionaux et sous-régionaux dans la région Asie-Pacifique offrent une base solide à la coopération intersectorielle qui mérite d'être dupliquée au niveau national (UNDRR, 2020).

Les organisations régionales peuvent soutenir les orientations d'investissement des États membres en renforçant les systèmes de gestion des finances publiques pour i) promouvoir la projection du risque pour tous les plans de développement et les instruments fiscaux ; ii) renforcer les mécanismes de gouvernance du financement des catastrophes afin de suivre les dépenses liées aux catastrophes et la gestion du risque lié au climat ; iii) promouvoir l'utilisation efficace des ressources investies dans les secteurs (p. ex. éducation, santé, protection sociale) ; iv) engager un dialogue avec la police pour promouvoir l'établissement de budgets de contingence afin de s'assurer que les populations touchées puissent continuer à accéder aux services essentiels en temps de crise, et discuter comment le financement du risque et les mécanismes de transfert, et le rôle du Groupe de capacité du risque africain peut être renforcé dans la CEDEAO et ses États membres.



V. Intégration des considérations de paix et de sécurité dans la réponse au COVID-19 et le suivi

Qui : Gouvernements nationaux, partenaires internationaux, organismes régionaux et organismes de la société civile **Les chocs tels que la pandémie tendent à amplifier les formes pré-existantes de pauvreté, de conflit et d'exclusion, il est donc essentiel de surveiller les effets directs et indirects au fil du temps :**

Évaluer à la fois les effets immédiats et les répercussions du COVID-19, ainsi que son impact sur la mobilité et les moyens de subsistance. Une analyse par genre et par communauté doit être réalisée afin de comprendre ses effets aggravants sur des formes pré-existantes de pauvreté, d'exclusion, de perceptions d'exclusion, de radicalisation, de mobilisation violente et de trafic.

En particulier, suivre les groupes qui sont les plus vulnérables aux chocs (conflit, changement climatique, COVID-19) ; ceux qui ont eu le sentiment d'être traités de façon injuste (les Fulani dans l'ensemble de la sous-région ; les Buduma au Tchad, au Cameroun, au Niger et au Nigéria ; les Daosahak au Mali) ; et les personnes déplacées de force. Prendre, par exemple, l'impact du COVID-19 sur l'accès à l'aide humanitaire. Le nombre de personnes déplacées a augmenté en raison du conflit et du caractère imprévisible du climat. Cela signifie que des populations déjà extrêmement vulnérables risquent d'être laissées pour compte, une situation qui pourrait prendre des décennies pour que la tendance s'inverse.

Suivre les effets directs et indirects en particulier dans les régions sensibles : les régions du bassin du lac Tchad ; la région de Liptako-Gourma ; le Grand Ouest du Burkina Faso (Boucle du Mouhoun, Hauts-Bassins et Cascades) ; région Sikasso au Mali ; toutes les régions frontalières.

Inclure une analyse de risque tournée vers l'avenir et des mesures de prévention de la crise.

La réponse au COVID-19 présente à la fois un risque et une opportunité. Elle risque d'aggraver les tensions pré-existantes si aucune mesure spécifique n'est prise pour la rendre inclusive et transparente. Elle constitue également une opportunité de réinstaurer la confiance entre les citoyens et leur gouvernement (local et central). Cela nécessite un système permettant de partager les expériences entre les pays, entre les autorités municipales et les organisations des sociétés civiles de toute la région.

Instaurer et renforcer la confiance entre les citoyens et le gouvernement en soutenant les citoyens, les femmes et les initiatives de jeunes et plateformes qui réclament la transparence et la prise de responsabilité en matière d'utilisation des ressources domestiques.

Soutenir les capacités des institutions (comme les parlements et les magistratures) pour exercer leurs fonctions de surveillance et promouvoir l'engagement citoyen.

Adopter des approches plus coordonnées au-delà des frontières, en atteignant le bon équilibre entre i) la poursuite du commerce et la mobilité, ii) les impératifs sécuritaires, et iii) la surveillance du COVID-19 et des mesures de confinement.

Améliorer l'harmonisation entre les problèmes transfrontaliers des États membres (p. ex. mesures de confinement coordonnées, normes communes, coopération sur les couloirs de transhumance), en apprenant des pratiques actuelles en termes de commerce.



VI. Renforcement des mécanismes de gouvernance des risques de catastrophe, intégration de la réduction des risques de catastrophe dans les plans de développement et les efforts de redressement

En plus de la coordination de la gouvernance des risques de catastrophe décrite ci-dessus, les recommandations suivantes sont faites dans le but de renforcer la connaissance du risque et d'investir dans la réduction et la préparation au risque.

Connaissance du risque. S'engager pleinement dans une approche multirisques. Les sept pays subissent différents types de risques, certains en simultanément et d'autres se suivent. Une réduction efficace du risque n'est possible que si toutes les menaces pertinentes sont prises en compte et que le risque est géré avant que les catastrophes ne frappent ensemble. Une approche multirisques permet la priorisation de l'action face aux risques, et donc une utilisation plus efficace des ressources dans plusieurs secteurs ou entités. Les synergies exposées lors de la gestion des risques de catastrophe face à divers risques doivent être améliorées au niveau régional avec l'aide d'organismes régionaux. Cela offre ensuite une base valide et solide pour des actions proportionnelles aux niveaux local et national.

Promouvoir une meilleure connaissance du risque avec un profilage de risque au niveau du continent et des exercices de cartographie qui comprennent des priorités nationales en matière de risque comme les inondations, les conflits et les épidémies, et présentent des couches distinctes pouvant être cartographiées, d'exposition et de vulnérabilité à ces dangers.

Investir dans le risque. En s'appuyant sur une meilleure connaissance de ces sept pays avec des paramètres souverains d'assurance de la sécheresse, il convient de prendre en compte plus sérieusement les stratégies de financement des risques de catastrophe parallèle (disaster risk financing – DRF) et les modalités pour la gestion de l'épidémie. Le travail peut être réalisé avec le Groupe de la Mutuelle panafricaine de gestion des risques (African Risk Capacity Group – ARC Group), une agence spécialisée établie par l'Union Africaine. Il peut être bénéfique de créer un élan dans le sillage du COVID-19 pour promouvoir le DRF. Le Groupe ARC présente des produits d'assurance paramétrique souverains pour les épidémies dans son portefeuille (Ebola, fièvre de Lassa, Marburg et méningite).²⁶ D'autres occasions de financement pour la réduction des risques de catastrophe reposent sur la société civile internationale comme ARC Replica, le financement basé sur les prévisions de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC) et pour les ONG, le Start Network.

Les déclarations officielles de catastrophe sont « des éléments essentiels de la gouvernance du risque » (UNDRR, 2020) généralement liées à l'émission du financement des risques de catastrophe, ou l'aide internationale, et plus largement utilisées dans les pays ayant des fonds de contingence réservés pour les catastrophes. De nombreux pays hésitent à utiliser les déclarations de peur de montrer leur faiblesse ou d'être disqualifiés dans certains contextes économiques. Des recherches supplémentaires peuvent être utiles pour restaurer ou promouvoir les instruments de déclaration en Afrique.

Renforcer l'état de préparation aux catastrophes. Même si des instruments de politique de réduction des risques de catastrophe guident déjà la gestion des plans et risques sectoriels, les pays devront inclure les urgences sanitaires de façon plus visible pour englober la gestion des risques de catastrophe et les plans de contingence. Une fois ceux-ci en place, les pays doivent investir dans des simulations annuelles multirisques conjointes (NDMA/santé). Les entités régionales et nationales doivent en parallèle, étudier des moyens de relier les risques naturels et biologiques dans les systèmes d'alerte précoces en renforçant les institutions, capacités et bases de ressources, y compris les sous-systèmes de recherche et d'observation, et en créant des systèmes d'alerte précoce. Il existe peu de systèmes nationaux qui peuvent servir de bons exemples. La Nouvelle Zélande dispose de plusieurs systèmes d'alerte pour les volcans, les tsunamis et les dangers climatiques. Ils jettent les bases d'une série de protocoles similaires pour un système d'alerte au COVID-19 avec des niveaux d'alerte associés à un code couleur (préparer, réduire, restreindre et confiner) avec des conseils sur l'évaluation du risque et la gamme des mesures en place.²⁷ Les épidémies se déroulent différemment des risques naturels et les réponses à apporter reposent sur plusieurs systèmes de surveillance afin d'avancer dans des contextes évolutifs et des données socio-médicales complexes. Alors que les mesures précoces attendues des personnes en temps de crise seront différentes, ces deux types de catastrophes impliquent beaucoup des mêmes industries et organisations gouvernementales, et traitent avec le même public. Des recherches plus vastes sur la faisabilité et la nature de véritables systèmes d'alerte précoce multirisques seraient justifiées.

²⁶Disponible sur : <https://www.africanriskcapacity.org/product/outbreaks-and-epidemics/>. Accédé le 10 juillet 2021.

²⁷Fearnley et Dixon, « Éditorial : Systèmes d'alerte précoce pour les pandémies : leçons tirées des risques naturels », *Journal international de la réduction des risques de catastrophe* 49 (2020) 101674 (2020).



VII. Investissement dans la mise sur pied d'un environnement et d'une culture de systèmes de données

Qui : Gouvernements nationaux, partenaires internationaux, organismes régionaux

La crise a révélé une fois de plus l'inadéquation des statistiques officielles à la disposition des législateurs et des citoyens en termes de couverture géographique et thématique, de fréquence et de qualité. Les changements structurels et culturels recommandés ci-dessus doivent être alimentés par des données pertinentes pour améliorer la conception des politiques et leur responsabilité, et faciliter l'apprentissage et les ajustements.

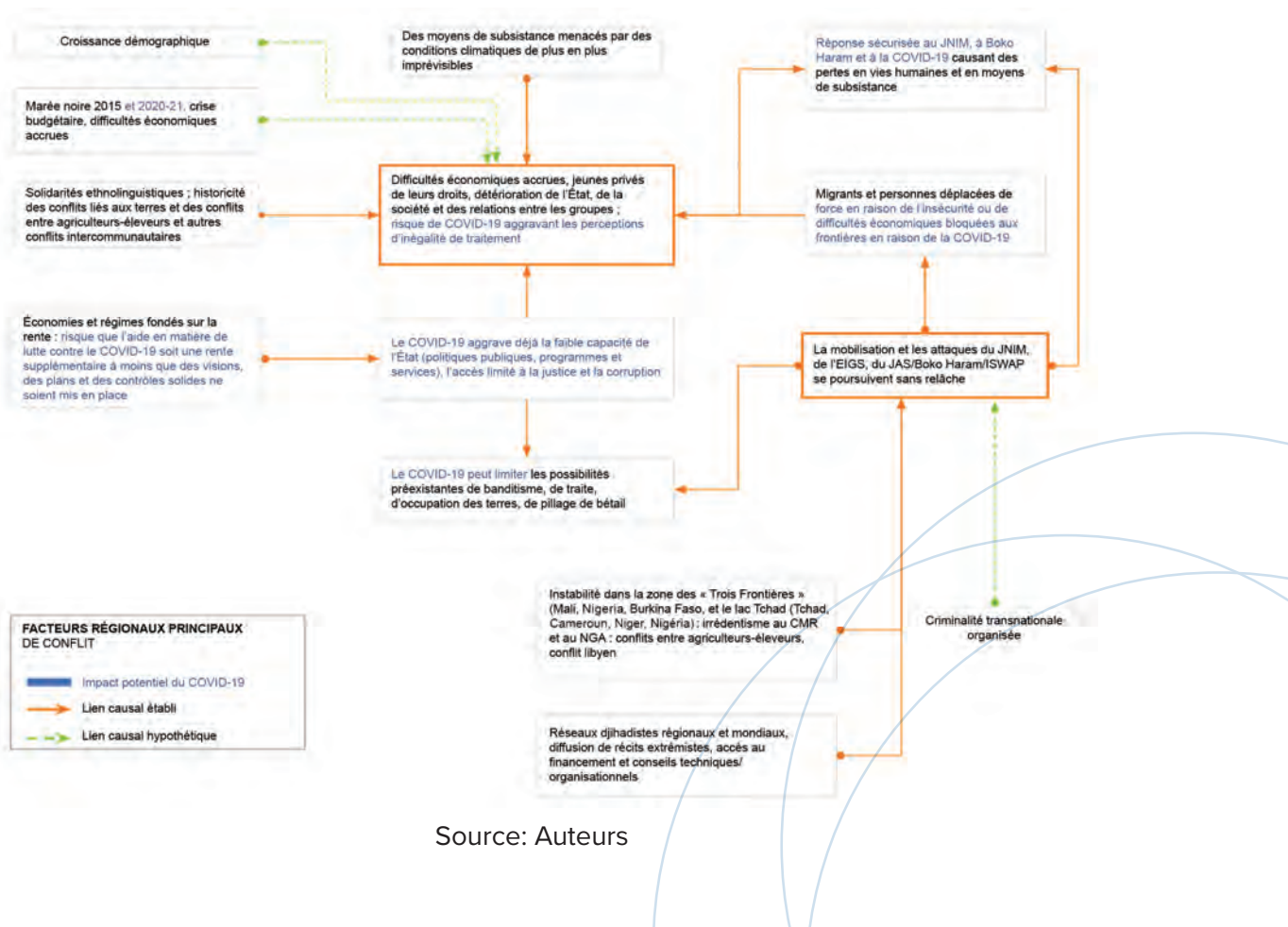
Les investissements prioritaires à moyen et long terme doivent comprendre un renforcement des systèmes statistiques nationaux et en particulier, des capacités techniques dédiées à la collecte et l'analyse des données. Ils doivent également encourager les partenariats avec les fournisseurs de données du secteur privé et instiller une « culture des données » parmi les institutions publiques et les fonctionnaires par qui les politiques et programmes sont conçus, mis en œuvre et évalués sur la base d'indicateurs statistiques quantitatifs et qualitatifs.

Créer un système d'alerte précoce multirisques régional qui peut aider à coordonner l'échange de données d'alerte précoce et d'informations combinant à la fois la surveillance sanitaire et celle des autres risques.

Concevoir et mettre en œuvre des procédures de suivi d'impact en temps (quasi) réel afin de formuler des politiques s'appuyant sur des preuves. Surveiller et évaluer les politiques de reprise après COVID-19 actuelles afin de se préparer à des situations futures similaires.

Annexe

Figure 4. Représentation des facteurs de conflit régionaux



Source: Auteurs

Programme des Nations Unies pour le développement

Le PNUD forge des partenariats à tous les niveaux de la société pour aider à construire des nations résilientes, afin de mener à bien une croissance qui améliore la qualité de vie de chacun. Présent dans environ 170 pays et territoires, il offre une perspective mondiale et des connaissances locales au service des peuples et des nations.

CEDEAO

La Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a été créée en 1975 pour promouvoir l'idéal d'autosuffisance collective de ses États membres, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigéria, la Sierra Leone, le Sénégal et le Togo. De cette façon, les quelque 300 millions de citoyens de la communauté pourront s'approprier la réalisation de la nouvelle vision d'une CEDEAO d'États à une "CEDEAO des peuples, de la paix et de la prospérité pour tous" d'ici 2050.

Data-Pop Alliance

Data-Pop Alliance est un organisme à but non lucratif créé par la Harvard Humanitarian Initiative, MIT Connection Science and ODI. DPA rassemble des chercheurs, experts, praticiens et activistes déterminés à changer le monde avec des données en s'appuyant sur trois piliers de travail : diagnostic des réalités locales et des problèmes humains grâce aux données et à l'intelligence artificielle ; mobilisation des compétences, capacités et idées pour créer des sociétés plus compétentes en matière de données, et transformation des systèmes et procédés qui soutiennent nos sociétés et pays. En 2016, Flowminder Foundation a rejoint les quatre membres principaux.

Aide à la Décision Économique

Créée en 1990, la société de conseil Aide à la Décision Economique (ADE) offre des services objectifs et indépendants pour aider les décideurs privés et publics dans la formulation des décisions économiques rationnelles et dans le suivi de leur mise en œuvre. ADE intervient à chaque étape du processus de prise de décision : de l'analyse du problème à l'études d'information pour soutenir la formulation, jusqu'au suivi et à l'évaluation des stratégies, politiques et programmes.





Remerciements

Cette note de synthèse fait partie d'une plus vaste étude intitulée Évaluation de l'impact socio-économique du COVID-19 et le rôle de la gouvernance des risques de catastrophe dans le Sahel occidental et le Bassin du lac Tchad entreprise dans le cadre du Projet de résilience dans le Sahel du PNUD, et commissionnée conjointement avec la CEDEAO. L'étude a été menée sous la direction de l'équipe du Projet de résilience dans le Sahel du PNUD, avec le soutien des équipes du PNUD en Afrique et des agences des Nations Unies au niveau régional. Elle a également bénéficié de contributions substantielles du système des Nations Unies dans les sept pays, de représentants des gouvernements nationaux ainsi que d'autres parties prenantes clés.

Cette note de synthèse a été préparée par une équipe de chercheurs et d'experts dirigés par Data-Pop Alliance (DPA) et Aide à la Décision Économique (ADE) composée de Emmanuel Letouzé (DPA), Nigora Isamiddinova (DPA), Agustina Pérez Mirianco (DPA), Andres Lozano (DPA), Juana de Catheu, Lezlie Morinière, Robert Darko Osei, Emilie Laffiteau (ADE) et Tatiana Goetghebuer (ADE). Il a également bénéficié d'avis, de commentaires et de contributions techniques d'Olivier Abayisenga (PNUD), Reshmi Theckethil (PNUD) et Usman Iftikhar (PNUD).

Credits: © Shutterstock (photos) ©Md Shahidullah (design)

Avertissement

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs, représentant Data-Pop Alliance et ADE, et ne représentent pas nécessairement celles des Nations Unies, y compris le PNUD, les bailleurs de fonds, les Etats membres des Nations Unies ou de la CEDEAO. Les appellations employées et la présentation des informations contenues dans cette publication n'impliquent de la part des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

© CEDEAO,, 2022. All rights reserved

