



Conseil économique et social

Distr. générale
27 janvier 2021
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Vingtième session

12-16 avril 2021

Point 9 de l'ordre du jour provisoire*

Mise en place d'institutions solides pour le développement durable dans les pays touchés par un conflit

Mise en place d'institutions solides pour le développement durable dans les pays touchés par un conflit

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le rapport établi par Paul Jackson, membre du Comité.

* [E/C.16/2021/1](#).



Mise en place d'institutions solides pour le développement durable dans les pays touchés par un conflit

Résumé

Bien qu'on ne dispose pas encore de toutes les données sur les effets de la pandémie, il est d'ores et déjà clair que, dans de nombreuses zones vulnérables et dans les régions touchées par un conflit, la maladie à coronavirus (COVID-19) aggrave les problèmes existants et en engendre d'autres. Par son effet multiplicateur, la pandémie a des répercussions directes sur la santé et le bien-être économique de millions de personnes qui vivent déjà dans un état de vulnérabilité et les expose davantage à l'exclusion. En outre, elle crée des conditions dans lesquelles certaines personnes s'autorisent à tirer parti de la situation, ce qui expose également les populations à la violence d'acteurs non étatiques, d'institutions gouvernementales chargées de la sécurité de plus en plus répressives et d'organisations terroristes et criminelles transnationales.

Selon les données actuelles, l'augmentation de la violence sexuelle et fondée sur le genre, les conflits en cours, les pressions sur la cohésion sociale et l'exposition aux groupes armés et à la criminalité organisée ont une incidence sur un grand nombre de personnes. Il en ressort clairement que des possibilités et des menaces se font jour dans tous ces domaines mais, malgré certains succès, par exemple dans les négociations de paix, la violence est dans l'ensemble revenue aux mêmes niveaux qu'avant la pandémie, quand elle ne les a pas dépassés. Dans certains cas, les contestations populaires suscitées par la pandémie peuvent entraîner des mouvements à caractère violent de plus grande ampleur.

L'administration publique et les pouvoirs publics jouent un rôle de premier plan dans la gestion de la violence et des conflits pendant la pandémie. Il arrive toutefois qu'ils échouent, et dans certains cas l'insensibilité et le manque d'inclusion ont remis en question la légitimité des pouvoirs publics et exacerbé la méfiance entre les populations et les pouvoirs publics, ce qui s'est parfois traduit par des violences.

S'il veut jouer un rôle efficace, le secteur public doit impérativement adopter un modèle tenant compte des risques de conflits, par lequel il doit veiller notamment à ne pas aggraver l'exclusion ou la marginalisation de certains groupes qui peuvent être déjà en marge et dont les conditions peuvent avoir empiré pendant la pandémie. Un tel modèle nécessite d'instaurer la confiance entre les pouvoirs publics et les citoyens, confiance qui sera également essentielle au bon déroulement des campagnes de vaccination de masse et à la limitation des futurs sujets de mécontentement.

Le sujet de l'instauration de la confiance dans les zones touchées par un conflit a été traité dans de précédents rapports du Comité d'experts de l'administration publique et, dans le présent document, les discussions tenues lors de la dix-neuvième session du Comité sur les pouvoirs publics locaux et les autres acteurs locaux demeurent d'actualité. L'expérience récente d'autres crises sanitaires, telles que l'épidémie de maladie à virus Ebola en Afrique occidentale et centrale, a mis en lumière que les populations locales peuvent se montrer méfiantes à l'égard de programmes gouvernementaux centralisés, tandis que les partenariats locaux sont essentiels quand il s'agit d'augmenter le niveau de confiance à l'égard de la sécurité des vaccins et des soins de santé. Le développement de réseaux de gouvernance locale et de partenariats locaux sera donc probablement indispensable pour sortir de la pandémie de COVID-19.

Des partenariats sont également nécessaires au niveau international. L'élaboration de vaccins et leur administration nécessitent des cadres, des stratégies

et des politiques de nature multilatérale, ainsi qu'un important appui logistique pour leur distribution. Toutefois, les stratégies multilatérales posent encore des problèmes cruciaux, notamment le fait que la coordination entre toutes les parties prenantes est plus facile à organiser qu'à exécuter. L'Organisation des Nations Unies peut jouer un rôle déterminant en rassemblant les pays autour d'un consensus sur la coordination.

L'administration et la gouvernance publiques sont au cœur de la lutte mondiale contre la pandémie. S'il est nécessaire que les agents publics disposent de capacités techniques, cette seule condition ne suffit pas pour qu'une administration publique soit de qualité. Pour être vraiment efficaces, les pouvoirs publics doivent être non seulement compétents mais aussi perçus comme tels. L'information est un domaine dans lequel les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle clé. La pandémie a renforcé la méfiance envers les pouvoirs publics et accéléré la tendance à l'utilisation d'« informations fallacieuses » présentant d'autres versions des faits établis. Pour venir à bout de ces difficultés, il faut des informations claires, vérifiées et étayées par des données concrètes. Une attention particulière devra être portée aux stratégies de communication des données relatives aux programmes de vaccination et à la nécessité de ces programmes, en particulier dans les situations de conflit où les niveaux de confiance sont faibles.

I. Rétablissement des institutions publiques après un conflit

1. À sa dix-septième session, ayant examiné la question de la mobilisation des parties prenantes dans les pays sortant d'un conflit, le Comité d'experts de l'administration publique est notamment arrivé à la conclusion que le rétablissement de la légitimité et de la confiance constituait un important défi à relever pour les pays sortant d'un conflit, où certains groupes avaient parfois été systématiquement exclus et où l'armée, la police et d'autres institutions pouvaient être associées à des pratiques de répression et de corruption.

2. La maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie mondiale de 2020/21 suscitent des questions fondamentales sur les capacités des pouvoirs publics, des États et de la société, en particulier dans les situations où ces capacités sont déjà faibles et où il se peut qu'une grande partie de la population soit déjà aux prises avec des problèmes d'ordre sanitaire ou de sécurité importants.

3. Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, il est pris acte que la consolidation et la pérennisation de la paix sont des éléments essentiels du développement durable. Il existe déjà un fossé croissant entre les pays qui ont été directement touchés par un conflit et les autres. Les conflits réduisent le produit intérieur brut de 2 % par an en moyenne et les populations touchées ont moins de chances d'être instruites, d'avoir accès aux services de base et de bénéficier de moyens de subsistance durables. Les 10 pays qui affichent les scores les plus bas en matière de mortalité maternelle ainsi que d'exclusion et de violence fondées sur le genre ont tous été touchés par un conflit¹.

4. Dans un contexte où une pandémie vient se greffer à des situations d'après-conflit, tout porte à croire que le monde d'après aura besoin d'institutions plus fortes et plus résilientes, capables non seulement de survivre mais aussi de contribuer à la reconstruction du paysage institutionnel. Il n'est pas seulement question d'institutions d'après-pandémie mais aussi d'après-conflit, qui sont appelées dans le présent document « institutions d'après-COVID ». Par ailleurs, « pouvoirs publics » désigne toutes les autorités publiques, de l'État central aux collectivités infranationales, « administration publique » désigne le travail des fonctionnaires, « gouvernance » désigne les mécanismes plus larges de gouvernement, qu'ils relèvent ou non de l'État, ainsi que les systèmes non codifiés régissant « la manière de faire les choses » dans les institutions, et enfin « institutions » désigne les structures qui permettent de gouverner, y compris les ministères, les administrations locales et les tribunaux. Il est ainsi entendu que les institutions d'après-COVID englobent un large éventail d'acteurs, de structures et de normes qui déterminent comment la population y participe.

5. À sa dix-neuvième session, en mai 2020, le Comité s'est penché sur les problèmes fondamentaux liés à la gouvernance qui entravent le bon fonctionnement de l'administration publique dans les zones touchées par un conflit (E/2020/44-E/C.16/2020/8, chap. III.C). Toutes les observations finales de cette session restent valables. L'attention accrue portée à la gestion de la pandémie ne doit pas faire oublier que ces zones sont par nature difficiles à gouverner et que les pouvoirs publics peuvent également manquer de moyens face à une telle situation. Néanmoins, l'administration et les institutions publiques contribuent de façon notable à élaborer

¹ « Realizing the SDGs in post-conflict situations: challenges for the State », in *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals – World Public Sector Report 2018* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.18.II.H.1). Voir aussi *Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned – World Public Sector Report 2010* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.10.II.H.1), qui porte précisément sur les conflits.

des approches intégrées en vue de la réalisation des objectifs de développement à long terme malgré les multiples difficultés auxquelles se heurtent les pays sortant d'un conflit, et notamment à trouver un équilibre entre les besoins de sécurité à court terme et les exigences du développement durable à plus long terme. En effet, il est plus complexe de faire fonctionner les pouvoirs publics, l'administration publique et la gouvernance des institutions publiques dans les pays touchés par un conflit que dans les pays en paix, or c'est précisément dans cette première catégorie de pays que le manque de capacités se fait particulièrement sentir.

6. Une administration, une gouvernance et des institutions publiques compétentes sont nécessaires pour coordonner des politiques ayant des priorités divergentes. Les structures capables de reconfigurer la gouvernance et les finances qui l'accompagnent disposent d'un pouvoir considérable, or l'exercice de ce pouvoir en l'absence de légitimité ou dans les cas de souveraineté contestée peut être problématique quand les compétences en matière de formation de coalitions ou de diplomatie ou d'autres compétences politiques sont faibles. L'élaboration d'une ambition à long terme allant au-delà de la simple amélioration de l'efficacité pour viser directement les objectifs de développement durable est un processus politique qui intervient sur les structures de pouvoir existantes. Les considérations politiques restent essentielles dans toutes les approches de la gouvernance.

7. Il est également important de noter qu'il subsiste des tensions entre l'édification de l'État et la consolidation de la paix, d'une part, et les approches ascendantes et descendantes appliquées aux institutions et aux politiques, d'autre part. En réalité, toutes ces perspectives sont nécessaires, mais elles existent dans une tension permanente qui exige un équilibre entre elles, ce qui est un acte politique par nature.

II. Défis posés par la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19)

8. Le 9 avril 2020, devant le Conseil de sécurité, le Secrétaire général a fait une déclaration sur la pandémie de COVID-19, dans laquelle il a indiqué que celle-ci représentait une menace pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, susceptible d'entraîner une recrudescence des troubles sociaux et de la violence qui compromettrait considérablement les capacités de riposte face à la maladie². Il a ajouté que la pandémie menaçait d'ébranler encore plus la confiance dans les institutions publiques, de créer des inégalités, en particulier entre les genres, et même de créer ou d'accroître les facteurs de conflit dans les sociétés sujettes aux conflits et les États fragiles.

9. Dans la même déclaration, le Secrétaire général a expliqué que la pandémie permettait aux groupes terroristes transnationaux et à d'autres groupes violents de saper les efforts internationaux d'édification d'États et de règlement de conflits. Dans sa déclaration adressée au Forum du prix Nobel de la paix le 11 décembre 2020, il a souligné la nécessité d'une solidarité mondiale et d'une plus grande coopération internationale face à une menace planétaire entraînant d'autres menaces de même ampleur dans son sillage³.

10. La pandémie de COVID-19 a considérablement bouleversé la vie économique, sociale et politique et constitue une menace importante pour la sécurité humaine. La

² António Guterres, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, « World faces "gravest test" since founding of United Nations, Secretary-General tells Security Council, calling for unity to address COVID-19 pandemic », SG/SM/20041, 9 avril 2020.

³ ONU Info, « COVID-19 shows "urgent need" for solidarity, UN chief tells Nobel forum », 11 décembre 2020.

nature multidimensionnelle et complexe de bon nombre de situations de conflit signifie que s'il s'y ajoute la dimension de la COVID-19, les priorités et les ressources des autorités régionales et locales pourraient être compromises et leurs capacités mises à rude épreuve. Compte tenu de ses répercussions sur les budgets nationaux, la pandémie pourrait également porter un coup à la capacité des acteurs multilatéraux et bilatéraux d'apporter leur aide financière pour régler des problèmes complexes liés à tel ou tel conflit lorsqu'ils sont sollicités.

11. Les conflits violents tendent déjà à favoriser la propagation des maladies infectieuses en l'absence de services médicaux, dans des contextes où il est souvent difficile de respecter les mesures d'hygiène et où des mouvements de personnes déplacées peuvent se produire à tout moment. C'est de cette manière que se sont déclarées les épidémies de choléra au Yémen, de maladie à virus Ebola en République démocratique du Congo et de poliomyélite en République arabe syrienne, entre autres. De telles épidémies représentent un grand danger pour des services publics déjà mis à rude épreuve, font des ravages parmi les populations les plus pauvres et les plus vulnérables et pourraient compromettre les acquis du développement obtenus de haute lutte.

12. Il est extrêmement difficile de lutter contre la COVID-19 dans des pays déjà fragiles où les systèmes publics et la gouvernance publique sont faibles. Les pays touchés par un conflit sont généralement marqués par une gouvernance faible et des institutions inadaptées ou défailtantes, des contestations de souveraineté ou des conflits violents, ainsi qu'une défiance à l'égard de pouvoirs publics qui ne parviennent souvent pas à assurer la qualité des services, quand ils en fournissent. Pourtant, la pandémie nous aura au moins appris qu'un service de santé public, appuyé par des efforts multilatéraux axés sur des solutions, est le seul moyen de sortir de la situation actuelle.

13. Le problème que rencontrent la plupart des pays touchés par un conflit est le risque de voir se creuser le fossé entre ceux qui ont accès à des institutions publiques efficaces, capables de faire face à la pandémie, et ceux qui n'ont pas accès à ces moyens publics. Ainsi, les États touchés par un conflit sont en butte à une situation dans laquelle la COVID-19 risque d'exacerber les fragilités existantes et les causes profondes du conflit.

14. L'ONU a mis en place un triple dispositif d'interventions à court, moyen et long termes. Le Plan de réponse humanitaire global COVID-19 vise à lutter contre le virus dans les pays les plus pauvres du monde et à répondre aux besoins humanitaires des personnes les plus vulnérables. Le Fonds des Nations Unies pour l'action face à la COVID-19 et pour le relèvement aide les pays à revenu faible ou intermédiaire à surmonter la crise sanitaire et les obstacles au développement résultant du virus. Le Fonds pour la consolidation de la paix continue quant à lui d'aider à prévenir et à atténuer les risques de conflit exacerbés par la pandémie.

15. Le dispositif repose sur une réflexion développée dans le cadre de l'étude réalisée conjointement par l'ONU et la Banque mondiale, intitulée *Chemins pour la paix : approches inclusives pour la prévention des conflits violents*, qui comporte elle-même un ensemble de principes fondamentaux qui ont été présentés en détail dans la *Stratégie du Groupe de la Banque mondiale Fragilité, conflits et violence 2020-2025* et qu'il est utile de garder à l'esprit.

16. Premièrement, il importe de tenir compte des risques de conflit. La pandémie risque d'exacerber les causes profondes de conflit et de se mêler aux inégalités existantes pour accroître la pression sur des institutions déjà en difficulté. L'objectif de développement durable n° 16 est important dans ce contexte, car les mesures d'atténuation sont susceptibles d'aggraver la situation des groupes déjà vulnérables

ou marginalisés. Il devient donc encore plus difficile de mettre en place des institutions résilientes permettant de garantir l'accès de toutes et tous à la sécurité et à la justice dans un contexte en dégradation, où les institutions sont encore plus faibles.

17. Deuxièmement, la confiance et l'inclusion demeurent essentielles à la réalisation de l'objectif 16. La fourniture de services de base, notamment en matière de santé, de sécurité et de justice, reste le principal moyen d'interaction entre les citoyens et l'État. Comme l'a fait remarquer le Comité, les pouvoirs publics locaux sont essentiels quand il s'agit de déterminer les modalités de la fourniture de services et sont donc indispensables à la légitimité de l'État, qui s'appuie en grande partie sur eux pour assurer l'inclusion et l'égalité d'accès et réduire ainsi au minimum les sujets de mécontentement pouvant conduire à des conflits.

18. Troisièmement, le renforcement des pouvoirs publics locaux a pour corollaire la mobilisation de la population. Les pouvoirs publics ont besoin d'aide pour faire face aux urgences sanitaires et autres, ce qui nécessite la collaboration et la participation active des populations locales à la conception, à l'exécution et à l'évaluation des programmes. En Afrique de l'Ouest, l'expérience récente de l'épidémie de maladie à virus Ebola a montré que les populations locales se méfiaient souvent des solutions imposées de l'extérieur et que les initiatives locales étaient plus efficaces pour faire diminuer le nombre de cas et diffuser des informations qui bénéficieraient de la confiance de la population. La mobilisation de la population est également indispensable au relèvement et à la résilience dans le sillage d'une urgence.

19. Quatrièmement, les partenariats ne se limitent pas aux programmes et aux populations ; ils doivent également se nouer entre institutions internationales et entre institutions internationales et nationales. Lorsqu'il s'agit de gérer une crise d'envergure mondiale, l'un des principaux problèmes qui se pose est que tout le monde s'accorde à dire que la coordination est une bonne chose alors que personne ne veut être coordonné. La gouvernance internationale, le rôle des institutions multilatérales et le pouvoir fédérateur de l'ONU et de ses institutions spécialisées, comme l'Organisation mondiale de la Santé, sont donc essentiels, comme l'a déclaré le Secrétaire général à la session extraordinaire de l'Assemblée générale le 3 décembre 2020, soulignant par ailleurs que la coopération multilatérale était essentielle à la lutte contre la pandémie⁴.

20. Pour les États et les populations touchés par un conflit, la pandémie de COVID-19 aggrave certains des problèmes profonds auxquels ils sont en proie depuis longtemps. Ainsi, un relèvement à long terme nécessite une croissance économique accompagnée de créations d'emplois, ainsi qu'une plus grande cohésion sociale et politique ouvrant la voie à des institutions plus fortes. Les pouvoirs publics et l'administration publique ont pour avantage leur capacité de planification à long terme en vue de « reconstruire en mieux » après la pandémie. Il leur revient de mettre à profit cet avantage. Pour reconstruire en mieux, il faut absolument mettre en place des infrastructures de santé publique de meilleure qualité aux niveaux national et mondial⁵.

⁴ António Guterres, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, discours prononcé à l'occasion de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), 3 décembre 2020.

⁵ Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, « Recovering from COVID-19: the importance of investing in global public goods for health », note de synthèse n° 83, juillet 2020.

III. Données à l'appui de changements de fond

21. La pandémie a entraîné des changements importants des caractéristiques des conflits et des violences, qui appelleront des interventions fortes des pouvoirs publics. Ces changements montrent à quel point la pandémie a aggravé ou modifié les conditions de vie d'un grand nombre de personnes. Il n'y a cependant pas suffisamment de données concluantes qui permettent d'établir précisément l'incidence de la pandémie sur les conflits et la violence. Ce qui est clair, c'est que la COVID-19 met en exergue l'importance de la sécurité humaine et la vulnérabilité d'une partie de la population mondiale⁶.

22. Il est généralement admis que la COVID-19, les crises mondiales et les épidémies multiplient les menaces, puisqu'elles sont capables d'exacerber des situations déjà fragiles, et une grande partie de la riposte actuelle repose sur ce postulat⁷. Les données tendent donc à s'intéresser aux effets concrets de la pandémie sur les conflits, comme l'augmentation de violence sexuelle et fondée sur le genre, la désagrégation sociale, la faiblesse de l'État, la désinformation et la méfiance à l'égard des informations et la contestation populaire et la violence, ainsi que sur les groupes armés et les acteurs non étatiques⁸.

A. Violence et contestation politiques

23. Les données sur les cas de violence et de contestation politiques varient d'une région à l'autre et, compte tenu de la difficulté de recueillir des données pendant une pandémie, elles doivent être traitées avec une certaine prudence. Elles permettent toutefois de dégager plusieurs grandes tendances. Si le nombre de cas de violence politique n'a globalement pas beaucoup évolué, on constate néanmoins une baisse de la contestation populaire – principalement pacifique – et une légère diminution des conflits⁹. Les données font état d'une légère augmentation du nombre de mouvements de contestation à la fin de 2020, qui pourrait être liée aux restrictions imposées dans le cadre de la lutte contre la COVID-19.

24. D'après les données agrégées issues de contextes différents, il y a eu moins de combats dans le monde en 2020. Les données recueillies avant et après le début de la pandémie ne tiennent pas compte du contexte des conflits ni des facteurs non liés à la COVID-19¹⁰. Il ressort d'une analyse économétrique détaillée intégrant les données contextuelles qu'au niveau régional, du fait des confinements imposés par les pouvoirs publics, le nombre de conflits directs a augmenté au Moyen-Orient tandis qu'il a diminué en Asie du Sud-Est, en Europe et dans la région du Caucase pendant la pandémie¹¹.

⁶ Voir, par exemple, Siân Herbert, « COVID-19, conflict, and governance », Evidence Summary, n° 27 (janvier 2020).

⁷ Banque mondiale, *World Bank Group COVID-19 Crisis Response Approach Paper: Saving Lives, Scaling-Up Impact and Getting Back on Track* (Washington, 2020).

⁸ Lisa Inks et Adam Lichtenheld, « Advancing peace in a changed world: COVID-19 effects on conflict and how to respond », Mercy Corps, septembre 2020.

⁹ Voir les données recueillies par le Armed Conflict Location and Event Data Project, disponible à l'adresse <https://acleddata.com/#/dashboard>.

¹⁰ S. Herbert et H. Marquette, « COVID-19, governance and conflict: emerging impacts and future evidence needs », Ministère des affaires étrangères, du *Commonwealth* et du développement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

¹¹ M. Mehrl et P. Thurner, « The effect of the COVID-19 pandemic on global armed conflict: early evidence », *Political Studies Review* (2020).

25. Les groupes armés n'ont pas tous décidé de profiter de la faiblesse des États pour tirer parti de la situation liée à la COVID-19, et il est même probable que certains d'entre eux ont pris des décisions stratégiques tenant compte des limites logistiques imposées par la COVID-19 ou ayant pour objectif de susciter l'adhésion de la population en l'aidant à faire face à la pandémie.

26. Parmi les données fournies par le Armed Conflict Location and Event Data Project, c'est la catégorie des mouvements de contestation populaire qui présente les chiffres les plus hétérogènes. Si plusieurs types de contestation populaire ont marqué le pas en raison de la pandémie, ils ont été en partie remplacés par des mouvements de contestation contre la pandémie et les mesures instaurées pour la combattre. Les mesures de lutte contre la COVID-19 prises par les États ont suscité des mouvements de contestation dans toutes les régions et dans tous les types de système politique : entre mars et octobre 2020, il y a eu dans 26 pays plus de 30 grandes manifestations contre les restrictions liées à la COVID-19, la plupart du temps au sujet des mesures de confinement, des difficultés économiques et du recours à la force pour faire appliquer les mesures imposées au titre de la lutte contre la pandémie¹².

27. La plupart des mouvements de contestation populaire s'inscrivent dans une tendance datant d'avant la pandémie, d'où il ressort une méfiance générale à l'égard des pouvoirs publics et une rupture entre l'État et les citoyens. À cela se sont ajoutées pendant la pandémie des protestations contre les programmes de vaccination de masse et les mesures de confinement imposées par l'État, dans les pays où les citoyens ne faisaient pas confiance aux pouvoirs publics. Par exemple, comme cela avait été le cas pendant l'épidémie de maladie à virus Ebola, des centres de dépistage de la COVID-19 ont été pris pour cible là où les habitants, du fait de leur manque de confiance envers les pouvoirs publics, craignaient que ces centres aient pour objectif de propager la maladie parmi la population et non d'en réduire l'incidence.

28. Le fait qu'il y ait des mouvements de contestation souligne une fois de plus qu'il importe de mobiliser la population et de développer les partenariats avec elle dans un esprit de bonne gouvernance pour faire face à la pandémie. La confiance demeure un élément essentiel d'une action efficace et devrait être au cœur des mesures de riposte des pouvoirs publics. En outre, les pouvoirs publics doivent comprendre que les mesures de confinement qui restreignent les libertés civiles et politiques et aggravent les difficultés économiques peuvent exacerber les inégalités sociales, en particulier lorsque des travailleurs précaires perdent leur emploi tandis que des personnes bénéficiant d'un emploi sûr peuvent profiter de la situation. Un confinement prolongé peut avoir des conséquences à long terme pour les personnes marginalisées ou exclues, entraînant une désagrégation du tissu social.

B. Violence sexuelle et fondée sur le genre

29. La forme de violence directement liée à la COVID-19 la plus fréquemment signalée est la violence sexuelle et fondée sur le genre, qui est en augmentation rapide. Cette « pandémie de l'ombre » a été signalée à grande échelle sur tous les continents. Il est notoirement difficile de produire des statistiques précises sur la violence sexuelle et fondée sur le genre du fait de la nature du crime, mais, dans certains pays, les données issues des appels d'urgence et des rapports de police montrent une augmentation rapide de ce type de violence. Il ne fait aucun doute que, dans certains

¹² Herbert et Marquette, « COVID-19, governance and conflict ».

pays, l'augmentation de la violence sexuelle et fondée sur le genre a pu atteindre les 30 % pendant la pandémie¹³.

30. La violence sexuelle et fondée sur le genre augmente généralement en temps de crise, quelle qu'elle soit, et peut atteindre des sommets pendant les périodes d'incertitude, notamment au lendemain d'un conflit. Si la violence sexuelle et fondée sur le genre peut toucher tous les groupes de la société, certains facteurs peuvent avoir un effet aggravant, notamment le manque de logements ou de services, les problèmes de santé physique ou mentale, les pressions liées au rôle parental et les difficultés financières. La première source de violence sexuelle et fondée sur le genre est la violence familiale (c'est-à-dire du fait d'un partenaire intime ou d'un membre de la famille), qui peut être aggravée par des pressions extérieures sur la famille, par exemple des pressions d'ordre professionnel.

31. Les situations d'après-conflit peuvent exacerber tous ces facteurs et même créer un contexte dans lequel les forces de sécurité ont davantage de pouvoir et risquent d'abuser de leur position. Les cas de rapports sexuels monnayés ou forcés, par exemple, tendent à se multiplier dans un contexte d'augmentation générale des cas de harcèlement sexuel, ce qui réduit la confiance dans les institutions de l'État, en particulier la police et l'armée, et contribue à la réticence des femmes à signaler des violences sexuelles. Par exemple, des agents de sécurité chargés de faire appliquer les mesures de confinement auraient accepté des faveurs sexuelles en échange d'autorisations de récupérer des biens ménagers, ce qui a entraîné une augmentation des grossesses précoces, les filles étant déscolarisées.

32. Les principaux moteurs de la violence sexuelle et fondée sur le genre dans le contexte de la COVID-19 sont les suivants : isolement forcé avec les agresseurs, couvre-feu, absence d'espaces prévus pour les enfants qui ne vont plus à l'école, confinement prolongé, usage de substances, augmentation de la violence à l'égard des soignants, perte de revenus contraignant certaines personnes à se tourner vers le travail sexuel ou à supporter des atteintes sexuelles et accès limité aux services ou aux dispositifs d'aide. L'accès limité aux services d'aide est en grande partie dû à un manque de crédits et à la fracture numérique, qui exclut de fait certains ménages, mais aussi surtout les enfants et les femmes.

C. Conflits, cohésion sociale et groupes armés non étatiques

33. En ce qui concerne la violence politique et les groupes armés, les réactions sont très diverses, allant des voix alarmistes émettant l'hypothèse que des groupes profitent de la faiblesse des États à celles d'analystes plus circonspects appelant à la prudence. Les données sont limitées dans ce domaine et il existe très peu d'éléments corroborant un lien direct entre COVID-19 et conflits armés. Dans ces conditions, il pourrait être judicieux de se concentrer sur les menaces liées aux causes profondes des conflits, en particulier celles qui bénéficieraient directement d'une meilleure gouvernance, à savoir notamment les inégalités, l'exclusion et la discrimination fondée sur le genre, en d'autres termes les aspects fondamentaux de l'objectif 16.

34. Bien que les effets de la COVID-19 sur la cohésion sociale aient été largement débattus, les données ne sont pas formelles. Au terme d'une enquête menée par Mercy Corps auprès de son personnel dans 40 pays entre avril et septembre 2020, il est ressorti que 22 équipes estimaient que la cohésion sociale s'était dégradée, tandis que

¹³ Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, « Impact of COVID-19 on SDG progress: a statistical perspective », note de synthèse n° 81 (août 2020).

4 estimaient qu'elle s'était au contraire améliorée¹⁴. La désagrégation sociale est due en grande partie à la désignation de boucs émissaires et à la mise en cause d'étrangers dans la propagation de la COVID-19, ce qui peut trouver un écho particulier dans les sociétés où il existe déjà des clivages sur le plan des mentalités, mais aussi à l'accès aux services, notamment de santé, et à des différences de mode de vie. Le rapport de Mercy Corps met en lumière que les restrictions des déplacements imposées par la COVID-19 ont aggravé, dans certaines régions, les tensions déjà existantes entre éleveurs pastoraux et fermiers au sujet des terres et des ressources en eau, car les pasteurs, semi-nomades, n'ont pas pu se déplacer normalement. Des actes de violence ont été perpétrés au motif que « certaines personnes seraient venues propager la COVID-19 ».

35. Dans les situations fragiles où la faiblesse des institutions ou des structures publiques pourrait être source de tensions nouvelles, le secteur public reste vulnérable aux pressions extérieures, notamment à la corruption et à la répression exercée par les régimes souhaitant consolider leur pouvoir. La pandémie exerce une pression extrême sur l'exercice d'une gouvernance efficace et inclusive et, surtout, sur les relations entre l'État et la population. Plus cruciale que jamais en temps de pandémie, la légitimité des pouvoirs publics et de leur action peut aider à sortir de la crise. Pourtant, il existe des exemples de mouvements de contestation liés à la COVID-19 qui ont violemment dégénéré en conflits de plus grande ampleur ou viré à l'opportunisme, ou d'usage excessif de la force par les autorités dans l'application des mesures de lutte contre la COVID-19, renforçant l'animosité entre l'État et les citoyens.

36. Les publications plus générales sur la prestation de services dénoncent tout lien direct entre celle-ci et la légitimité, mais elles soulignent la relation entre la légitimité et la manière dont les services sont fournis. En d'autres termes, la prestation technique de services a parfois bien moins d'importance que les normes que la population associe à ces services, y compris les idées d'équité, de corruption, d'exclusion et de responsabilité effective. Dans les sociétés où il existe des clivages, la perception des motivations de l'État peut être déterminante en ce qu'elle freinera ou accélérera la campagne de vaccination pendant la pandémie.

37. En outre, lorsqu'il existe des zones de souveraineté contestée et des groupes armés non étatiques actifs, le fait que l'État porte son attention sur la COVID-19 peut signifier qu'il la détourne ailleurs, notamment des zones où les conflits se poursuivent. Il se pourrait qu'il y ait une augmentation des cas de mort violente du fait de la COVID-19 : les groupes armés non étatiques ont en effet la possibilité de renforcer leur contrôle territorial en imposant des confinements et des couvre-feux, tandis que de nombreuses figures de la société civile sont confinées sans garde du corps ni aucune autre forme de protection.

38. Conformément à l'approche adoptée par les institutions multilatérales, il demeure essentiel de prendre en compte les risques de conflit pour évaluer les effets des mesures prises pour lutter contre la COVID-19 dans les situations fragiles ou qui risquent de l'être. Bien que les données ne soient pas encore tout à fait formelles, on a, d'un côté, des autorités et des services de sécurité qui risquent de devenir plus oppressifs et, de l'autre, des groupes armés non étatiques qui risquent de tirer profit d'un déficit d'attention ou de capacités des forces gouvernementales. Par exemple, la fermeture de points de passage frontaliers pendant les périodes de confinement peut aider les autorités à mieux contrôler les zones frontalières fragiles, mais elle peut aussi par ailleurs offrir aux groupes non étatiques la possibilité d'exercer leur contrôle sur des passages frontaliers informels.

¹⁴ Inks et Lichtenheld, « Advancing peace in a changed world ».

39. C'est dans ce contexte que le Secrétaire général a lancé, en mars 2020, un appel à un cessez-le-feu mondial. Malgré quelques succès initiaux au Soudan, en République arabe syrienne et au Yémen, où des cessez-le-feu unilatéraux à court terme ont été déclarés, cet appel n'a pas eu l'effet escompté, et dans bien des cas les conflits se poursuivent et les efforts de paix sont entravés par la COVID-19. Si cet appel n'a pas donné les résultats voulus, c'est en partie à cause du caractère unilatéral de certains des cessez-le-feu, mais aussi de l'absence d'un dispositif de sécurité, du manque de directives claires de la part du Conseil de sécurité et de la baisse générale du nombre de victimes de conflits, qui incite moins à agir.

40. En outre, les acteurs de la sécurité internationale se heurtent à la stigmatisation et à la désinformation concernant leur rôle supposé dans la propagation du virus et, en tant qu'étrangers, ils sont souvent accusés d'avoir introduit la COVID-19 dans le pays et de l'avoir propagé. L'information et la prévention des informations fallacieuses seront essentielles au succès des campagnes de vaccination de masse dans ces régions.

41. En ce qui concerne les processus de paix existants, le fait qu'il n'y ait pas de rencontres en personne pendant la pandémie est un problème, ces interactions étant indispensables pour développer la confiance, élément clé de toute avancée dans les négociations de paix. S'il est impossible d'instaurer la confiance grâce à des rencontres régulières en face à face ou à la mise en place de tribunaux locaux et de mécanismes traditionnels de règlement des différends, cela pourrait nuire à certains pourparlers de paix et à la consolidation de la paix en général.

42. Enfin, durant la pandémie, l'ONU a suspendu les rotations de contingents pendant toute une période et réduit les patrouilles, les acteurs armés non étatiques pouvant s'engouffrer dans la brèche. Il demeure également une préoccupation majeure, à savoir qu'une diminution globale des crédits due aux difficultés économiques provoquées par la COVID-19 conjuguée à une réduction des mesures visant à protéger les populations locales, notamment l'absence de déploiements ou l'absence de patrouilles après déploiement, risque de créer un vide dans lequel pourraient s'engouffrer des entrepreneurs de conflit ou d'autres personnes cherchant à tirer profit de l'intensification d'un conflit.

D. Criminalité organisée et réseaux criminels

43. La criminalité organisée est responsable d'une part importante de la violence, mais elle est rarement prise en compte dans les politiques de développement. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime estime que les activités criminelles causent plus de décès que les conflits et le terrorisme réunis, avec 65 000 meurtres et environ 19 % de l'ensemble des homicides. La COVID-19 a dans un premier temps entraîné une diminution rapide de ce type de violence mais, depuis, la violence liée à la criminalité a renoué avec sa tendance de fond à la hausse. Il convient de noter que l'expression « criminalité organisée » laisse entendre une certaine idée d'uniformité, alors qu'en réalité ce phénomène recouvre un large éventail d'activités et d'organisations disparates. Au titre des généralités sur la criminalité organisée, il faut également noter les difficultés que pose la collecte de données.

44. La faiblesse des institutions de l'État, conjuguée aux pressions exercées sur les marchés, a donné aux bandes organisées une plus grande marge de manœuvre leur permettant de s'octroyer des territoires et des parts de marché. Les difficultés liées aux chaînes d'approvisionnement, en particulier dans les échanges transnationaux, tel que le trafic de drogues, sont susceptibles d'entraîner une intensification de la concurrence. Le manque de moyens policiers sur fond d'évolution des marchés a contribué à une intensification des activités des gangs de trafiquants de drogues,

notamment dans la région de l'Amérique latine, où la situation a été exacerbée par des libérations anticipées de prisonniers, contribuant à la montée de la violence dans certains pays.

45. Toutefois, on constate également que certains gangs criminels exercent un certain pouvoir – un « soft power » – en assurant une gouvernance de base et en fournissant des biens et services fondamentaux : par exemple, ils font respecter le couvre-feu dans les bidonvilles ou fournissent des denrées périssables et du papier toilette. Il ne faudrait cependant pas surestimer l'altruisme des gangs, car ce sont les organisations de la société civile qui ont, de loin, été les principaux fournisseurs de services pour certaines populations vulnérables. L'engagement des gangs peut en partie être attribué à une évolution des circonstances due à l'effondrement du marché de certains produits, comme les drogues, conjuguée à une stratégie de renforcement de la légitimité auprès des populations locales.

46. Les groupes militants fournissent depuis longtemps des services de base, mais il faut savoir que ces activités ont un coût, et l'exemple historique des organisations criminelles montre clairement que ces groupes associent altruisme et violence pour acquérir et exercer un pouvoir sur les populations et les marchés. Ces organisations étant motivées par le profit, elles ont fait preuve de capacités d'adaptation et de résilience pendant la pandémie, en grande partie grâce à la diversification de leurs activités. La criminalité organisée peut aussi bien sûr être l'un des rares secteurs capables d'offrir des emplois dans l'économie parallèle ou dans des activités plus complexes, comme le blanchiment d'argent.

47. Enfin, les organisations criminelles cherchent à élargir leur champ d'action en diversifiant leurs activités. La vulnérabilité de certaines entreprises et exploitations agricoles de petite taille, par exemple, fait que celles-ci sont réceptives aux offres de sauvetage financier de la part d'organisations criminelles, qui peuvent ainsi en prendre le contrôle et donc bénéficier financièrement de plans de sauvetage gouvernementaux. La vulnérabilité de certains pans de l'économie et la souplesse des organisations criminelles sont l'assurance d'une croissance de la criminalité après la pandémie, à moins que des dispositions ne soient prises pour remédier efficacement à ces situations. Pour l'État, cela signifie assurer le maintien de l'ordre, mais aussi mener efficacement des politiques publiques cruciales pour faire en sorte que les activités commerciales légitimes le demeurent.

IV. Incidences sur le renforcement des institutions dans les pays touchés par un conflit

48. Les effets de la COVID-19 sur les pays touchés par un conflit ont été multiples. Premièrement, tout le monde n'a pas été touché de la même manière par la pandémie, les personnes déjà exclues ou coupées de la prestation de services, en particulier des services de santé, étant celles qui en ont le plus fait les frais. Deuxièmement, des entrepreneurs de conflit locaux et internationaux, des groupes armés non étatiques et, dans certains cas, des régimes répressifs ont rapidement cherché à tirer parti de la pandémie, en particulier dans les cas où une réduction des forces de sécurité était prévue dans le cadre des mesures de lutte contre la pandémie ou au contraire une utilisation excessive de ces forces. Troisièmement, les répercussions économiques de la pandémie ne doivent pas être sous-estimées. La pandémie peut ébranler des institutions déjà faibles et réduire la capacité des acteurs internationaux, tout en fermant des perspectives économiques légitimes pour de nombreuses personnes.

49. S'il se peut que la pandémie crée des occasions pour ceux qui souhaitent susciter le conflit, la communauté internationale ne doit pas perdre de vue les possibilités

qu'offrent les cessez-le-feu ou la poursuite des négociations en faveur de la paix. L'appel du Secrétaire général à un cessez-le-feu mondial n'a certes pas eu l'effet escompté, mais il a montré que des cessez-le-feu ciblés à court terme pour des raisons humanitaires étaient possibles. Alors que la pandémie touche toujours plus de personnes, y compris parmi les groupes armés, la mise en place des cessez-le-feu devient une possibilité et la communauté internationale doit être prête à cette éventualité.

50. L'efficacité des approches de paix locales, y compris les méthodes inclusives de règlement des conflits et de justice, a particulièrement pâti de la pandémie. Cependant, du fait des restrictions imposées aux voyages internationaux et aux déplacements à cause de la pandémie, il est devenu nécessaire de faciliter la bonne gestion des processus de paix au niveau local. Les responsables locaux et les organisations de la société civile sur le terrain restent des partenaires clés, tant pour la consolidation de la paix que pour la facilitation des programmes de vaccination, qui reposent sur la confiance et la légitimité.

51. Alors que la tendance était à limiter l'aide financière internationale, jamais une aide de grande ampleur n'a été aussi nécessaire. Une aide bien gérée et ciblée peut contribuer à atténuer les conséquences de la COVID-19 pour de nombreuses personnes et à en réduire les effets sur les conflits en s'attaquant à des facteurs sous-jacents tels que le chômage et la marginalisation ainsi que l'exclusion de l'accès aux services. L'aide financière est également essentielle au maintien du secteur public, qui se trouve au cœur même des activités visant à atténuer les effets de la pandémie. Le Secrétaire général a certainement raison de souligner les aspects multilatéraux de la gouvernance de l'après-pandémie, mais celle-ci aura besoin d'un appui. L'aide internationale doit contribuer à réduire les conflits et non à les encourager et il faut donc qu'elle soit apportée en tenant compte des risques de conflit.

52. Enfin, le secteur public a le pouvoir de la connaissance. Les rumeurs, les mensonges et les erreurs d'interprétation peuvent faire échouer les opérations entreprises pendant la pandémie et réduire l'efficacité des pouvoirs publics. Une bonne gestion des connaissances doit faire intervenir des partenariats sérieux avec des acteurs locaux de confiance et ne peut être un exercice imposé. L'approche médico-technique n'est pas non plus envisageable dans les situations où certaines personnes ne sont pas réceptives aux méthodes de communication technocratiques ou se méfient de ceux qui portent le message. Dans le contexte d'une pandémie pour laquelle la solution d'un vaccin est l'approche technique quasiment indispensable, il faudra, pour couvrir la majorité de la population, des compétences politiques considérables permettant de gérer les éventuels conflits et de convaincre ceux qui se méfient de la solution proposée.

V. Conclusions et recommandations

53. La pandémie de COVID-19 a accru la nécessité d'une action concertée des pouvoirs publics, tant au niveau national qu'international, ainsi que d'une coopération à l'échelle mondiale placée sous le signe de la paix, de la désescalade de la violence et de la promotion du développement, dans le respect de l'état de droit, sans laisser personne de côté. Le message du Secrétaire général concernant les ripostes multilatérales face aux menaces mondiales demeure clé à un moment où il est facile de se replier sur l'unilatéralisme.

54. La COVID-19 fait peser des menaces dans de nombreux domaines : elle exacerbe les fragilités existantes, aggrave la condition générale des populations vulnérables, y compris les réfugiés, rend possibles de nouvelles menaces transnationales pour la sécurité et crée des conditions propres à donner lieu à une

utilisation abusive de la force par des entrepreneurs de conflit, qu'il s'agisse d'acteurs non étatiques ou de gouvernements répressifs. Dans de nombreux pays touchés par un conflit, la situation des populations est déjà précaire et la pandémie a eu un effet multiplicateur sur les problèmes existants.

55. Pour agir efficacement face à la pandémie, les pouvoirs publics doivent s'appuyer sur le secteur public. Il faut que les pouvoirs publics agissent avec détermination pour sortir de la pandémie, ce qui nécessite notamment des mesures de restrictions des déplacements et la fourniture de soins de santé, mais aussi le versement d'aides économiques et le développement de vaccins, entre autres. Le secteur public et les initiatives financées par les pouvoirs publics ont été au cœur de la riposte. Dans les zones touchées par un conflit, les pouvoirs publics sont la seule institution capable de relever les défis à long terme que représentent les chocs économiques, la détérioration du contexte sanitaire général et les tensions sociales, que la pandémie a aggravés. Ils ont retrouvé leur place centrale et doivent se préparer pour l'après-pandémie.

56. La COVID-19 a exposé au grand jour le fait qu'une partie de la population est exclue des services, des perspectives économiques et d'une vie en bonne santé et, dans certains cas, a même aggravé le problème. L'une des leçons à retenir de la pandémie, c'est qu'une population n'est en bonne santé que quand toutes celles et tous ceux qui la constituent le sont. Les principes fondamentaux de l'inclusion et de la nécessité de ne laisser personne de côté n'ont jamais été aussi pertinents. Pour réaliser l'inclusion, il faudra toutefois remédier aux causes profondes et persistantes des conflits et de l'exclusion, notamment l'illégitimité de l'État, l'abus de pouvoir, les inégalités et la pauvreté. Les pouvoirs publics et les institutions multilatérales ont la capacité d'apporter les changements politiques à long terme qui sont nécessaires dans les stratégies de développement pour faciliter l'inclusion.

57. Un élément clé des politiques liées à la COVID-19 et de leur succès ou de leur échec est la qualité de l'administration publique. Les compétences techniques des fonctionnaires demeurent importantes, et leur formation et leur capacité à s'acquitter de leur mission dans des circonstances difficiles ont été essentielles à la riposte à la pandémie.

58. Toutefois, la pandémie a également montré que s'il était nécessaire que les fonctionnaires disposent de compétences techniques, cela n'était pas une condition suffisante pour assurer la qualité dans l'administration publique. Pour être vraiment efficaces, les pouvoirs publics doivent être jugés compétents, et l'information est devenue un domaine important dans lequel leur rôle peut être primordial. La pandémie a renforcé la méfiance envers les pouvoirs publics et accéléré la tendance à l'utilisation d'« informations fallacieuses » présentant d'autres versions des faits établis. Pour venir à bout de ces difficultés, il faut des informations claires, vérifiées et étayées par des données, or lorsque pour sortir de la pandémie il faut adopter une approche technique passant par la vaccination, les données techniques ne suffisent pas. Les stratégies politiques de communication des données sur les vaccins et la nécessité de la vaccination sont essentielles.

Annexe

Application des principes de gouvernance efficace au service du développement durable dans les pays touchés par un conflit dans le contexte de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19)

<i>Principe</i>	<i>Reconstruction de l'administration publique</i>	<i>Exemple</i>
Compétence	Les exigences en matière de compétences sont très nombreuses dans les situations d'après-conflit et elles le sont encore plus pendant la pandémie. Les fonctionnaires sont tenus de prendre des décisions politiques et techniques dans des circonstances difficiles, chaque décision étant le résultat de multiples compromis. Ils sont également tenus de travailler avec les organismes internationaux et régionaux et les partenaires locaux et d'assurer un lien essentiel entre les pouvoirs publics et les populations dans le contexte local. Il est difficile de recruter des fonctionnaires compétents et de les retenir pendant et après les conflits, à plus forte raison dans le contexte d'une pandémie.	Le développement de compétences à long terme dans le service public est une entreprise de longue haleine et il est envisagé d'embaucher du personnel temporaire provenant du secteur privé, précipitant une offre de contrats privés sans laisser suffisamment de temps pour établir et contrôler les conditions. Les programmes globaux de gestion et de renforcement des capacités permettent de développer les compétences de base tout en fournissant un service, et la pandémie a ouvert des possibilités d'établir des partenariats avec des organisations de la société civile au niveau local. La note de synthèse n° 79 du Département des affaires économiques et sociales, intitulée « The role of public service and public servants during the COVID-19 pandemic », définit neuf rôles clés pour les fonctionnaires.
Élaboration de politiques rationnelles	Les nombreux compromis nécessaires au développement au niveau local sont mis en péril par la pandémie. L'équilibre entre les préoccupations économiques et sanitaires, par exemple, nécessite de prendre des décisions extrêmement difficiles et des dispositions en vue de la fourniture de soins et d'aide aux populations fragiles qui ne peuvent pas s'en sortir seules ou qui n'arrivent pas à trouver un emploi. Il est de plus en plus important de prévoir une prestation de services ouverte à toutes et à tous quand il s'agit de prendre des décisions politiques en tenant compte des risques de conflit dans un contexte où la COVID-19 peut toucher les populations de manière inégale.	La planification à long terme ne peut être sous-traitée, et pourtant l'administration publique doit mettre en balance les pressions à court terme et les objectifs à long terme dans les plans de développement nationaux. Plusieurs pays sortant d'un conflit (Colombie, Sierra Leone et Tchad) utilisent les objectifs de développement durable comme moyen de rapprocher leurs propres axes de développement national des cibles à long terme correspondantes des objectifs de développement durable. Pour promouvoir cette pratique, l'ONU a préconisé la coordination des acteurs extérieurs grâce à des approches multidonateurs associant différents secteurs et différents acteurs dans un même plan global. On pourrait ajouter à cela l'appel du Secrétaire général en faveur d'approches multilatérales dans la lutte contre la pandémie et la recherche de solutions. Des orientations utiles à cet égard figurent dans la note de synthèse n° 84 du Département des affaires

Principe

Reconstruction de l'administration publique

Exemple

Collaboration

La pandémie pousse davantage les administrations publiques à collaborer entre elles, avec les organismes de développement et de sécurité externes et avec le secteur non étatique. Dans le prolongement de ce qui a été dit par le Secrétaire général, la seule façon de faire face à un phénomène mondial et de se relever de la pandémie à moyen terme est d'agir à l'échelle mondiale dans plusieurs secteurs. Ce que la pandémie a mis en évidence, ce sont les liens entre le public et le privé, le local et le national, le national et l'international et le citoyen et l'État.

économiques et sociales, sur les options qui s'offrent aux décideurs en vue de la réalisation des objectifs de développement durable dans le sillage de la COVID-19.

La pandémie de COVID-19 a montré que le monde est désormais tellement intégré que la santé publique d'un pays peut facilement avoir des incidences sur celle des autres pays. Comme l'affirme le Secrétaire général, le système de santé publique ne sera jamais plus fort à l'échelle mondiale qu'il ne l'est dans le pays où il est le plus faible. La mise en place d'un système de santé publique résilient dans les pays qui en sont dépourvus incombe non seulement au pays concerné, mais aussi à la communauté internationale. Il s'agit d'une solution multilatérale qui nécessite d'unir les forces et d'établir des partenariats pour fournir des soins de santé à toutes et à tous. Il est nécessaire de renforcer les partenariats pour faire face à la pandémie et planifier en vue de futures crises de santé publique^a.

Intégrité

La corruption peut être un problème difficile et insoluble au lendemain d'un conflit, or pendant la pandémie des perspectives se sont offertes à ceux qui cherchaient à profiter du malheur des autres. Une augmentation massive des marchés publics représente une chance, mais aussi un risque dans les environnements où les moyens policiers sont insuffisants.

L'intégrité est l'un des principaux éléments qui permettront de réparer la relation entre les pouvoirs publics et les citoyens, pourtant, la pandémie représente malheureusement une chance pour ceux qui sont tentés par la corruption. Du fait de l'augmentation du nombre de marchés publics, en particulier dans les États dont les institutions sont déjà faibles, et de la mise en place de programmes à grande échelle d'aides publiques de secours, il est indispensable de développer les partenariats entre l'État, la société civile et les citoyens pour surveiller et combattre la corruption. Sri Lanka fournit à cet égard un excellent exemple concret : dans ce pays, le gouvernement, une organisation non gouvernementale internationale, à savoir Transparency International, et un groupe de villageois luttent ensemble contre la corruption liée aux aides publiques de secours^b.

Transparence

Les rumeurs, les mensonges et les erreurs d'interprétation peuvent faire échouer les opérations entreprises pendant la pandémie et réduire l'efficacité des pouvoirs publics. Une

La note de synthèse n° 75 du Département des affaires économiques et sociales, intitulée « COVID-19: reaffirming State-people governance relationships » et s'inspirant directement des principes de

	<p>bonne gestion des connaissances doit faire intervenir des partenariats sérieux avec des acteurs locaux de confiance et ne peut être un exercice imposé. L'approche médico-technique n'est pas non plus envisageable dans les situations où certaines personnes ne sont pas réceptives aux moyens de communication technocratiques ou se méfient de ceux qui portent le message. Dans le contexte d'une pandémie pour laquelle la solution d'un vaccin est l'approche technique quasiment incontournable, il faudra, pour couvrir la majorité de la population, des compétences politiques considérables permettant de gérer les éventuels conflits et de convaincre les personnes qui se méfient de la solution proposée.</p>	<p>gouvernance efficace au service du développement durable établis par le Comité d'experts de l'administration publique, énonce cinq principes fondamentaux concernant les relations entre l'État et les citoyens pendant la pandémie, à savoir : exploiter les possibilités ; fournir des services à toutes et à tous ; assurer la protection sociale pour toutes et tous ; exercer une autorité crédible qui suscite la confiance ; gouverner pour unifier et non diviser. Le Timor-Leste fournit à cet égard un exemple positif : le pays n'est pas immunisé contre la pandémie mais le gouvernement jouit d'une opinion favorable grâce aux mesures dignes de confiance qu'il a prises, comme l'explique l'Asia Foundation^c.</p>
Contrôle indépendant	<p>Dans beaucoup de sociétés sortant d'un conflit, les pouvoirs publics ne font pas suffisamment l'objet de contrôles externes, la société civile ayant été anéantie ou concentrant son action sur des questions immédiates, comme la justice transitionnelle. Dans bien des contextes, un contrôle indépendant peut être effectué par la communauté internationale, qui peut également participer à la création de commissions de la fonction publique, par exemple, ce qui est beaucoup plus difficile quand il est impossible de voyager ou de se rencontrer.</p>	<p>Les restrictions de voyage ont gravement entamé la capacité des organisations internationales d'exercer un contrôle efficace, mais s'agissant de la corruption, il a été démontré ci-dessus, avec l'exemple de Transparency International, qu'une organisation pouvait utiliser son réseau de partenaires locaux pour nouer des partenariats avec la population locale afin de demander réparation en cas de corruption et d'exercer un contrôle^b.</p>
Ne laisser personne de côté	<p>Les données disponibles semblent indiquer que la pandémie a aggravé la situation des personnes qui étaient déjà défavorisées dans les situations d'après-conflit. Alors qu'une grande partie de la reconstruction après un conflit est souvent axée sur les institutions et les structures, dans un tel contexte, les ripostes à la pandémie doivent se concentrer sur les aspects humains, notamment politiques, sociaux, économiques et sanitaires. Il sera probablement primordial de renforcer les interventions dans le domaine de la santé mentale pour aider la population à surmonter le traumatisme causé par la pandémie en</p>	<p>Les effets économiques de la pandémie risquent d'entraîner un grand nombre de personnes dans des situations de vulnérabilité, même là où le contexte n'est pas jugé fragile mais où le risque économique peut être important. Dans de tels contextes, s'ajoute à cela le risque que, par exemple, une augmentation rapide du chômage donne lieu à des protestations et des violences ou pousse certaines personnes à se livrer à des activités criminelles. Dans un rapport sur l'éclairage que peuvent apporter des catastrophes survenues en Asie et dans le Pacifique au relèvement après la pandémie, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)</p>

Principe

Reconstruction de l'administration publique

Exemple

	général et à faire face aux pressions du travail ou de la vie et à la perte de proches ou d'amis.	indique qu'au Bangladesh, le confinement prolongé a touché de manière disproportionnée les petites et moyennes entreprises, qui représentent environ 25 % du produit intérieur brut du pays, mais entre 10 % et 80 % de l'emploi non agricole, 30 % de la population active et 40 % de la production manufacturière ^d . Peu solides et disposant d'un accès limité au financement, ces petites et moyennes entreprises et, avec elles, l'une des principales sources de revenus et d'emploi du pays, risquent de disparaître, ce qui accroît considérablement la vulnérabilité de la population.
Non-discrimination	Les données tendent à montrer que la discrimination pourrait s'aggraver en cas d'urgences sanitaires graves, comme la pandémie, quand certaines entités ou certains groupes sont accusés d'être la cause immédiate du problème. Les groupes déjà victimes de discrimination pourraient s'en trouver encore plus marginalisés et de nouveaux groupes pourraient également en pâtir. La discrimination est fréquemment citée comme source de conflit, ce qui fait de l'inclusion un élément essentiel de l'administration publique, en particulier si celle-ci est considérée comme un microcosme de la société qu'elle sert. Les institutions doivent être inclusives et accessibles et leur personnel doit être représentatif de la population. En outre, les institutions publiques devraient être considérées comme non discriminatoires dans leur comportement envers les usagers. L'évaluation de la performance et l'avancement professionnel devraient être fondés sur le mérite.	L'Iraq, par exemple, est un pays très diversifié qui est aux prises depuis longtemps avec des problèmes de cohésion sociale hérités de l'histoire, notamment une discrimination fondée en partie sur des critères ethniques et en partie sur des critères confessionnels ^e . Les données semblent indiquer que si l'action militante des jeunes remet en question certains clivages traditionnels pendant la pandémie, il apparaît que les divisions confessionnelles, elles, nuisent toujours à la cohésion sociale dans différentes parties du pays, bien que les incidences de la COVID-19 semblent contraster. La principale inquiétude est que la pandémie aggrave les systèmes de discrimination existants, d'une manière qui n'a pas encore été établie. Cependant, il est possible que la COVID-19 incite la population à faire front commun, de la même manière que le pays s'est opposé à l'État islamique d'Iraq et du Levant.
Participation	La participation revêt une importance particulière dans les milieux où les groupes n'ont pas le sentiment d'être représentés dans la fonction publique. Les acteurs non étatiques et la société civile en particulier peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de remédier aux causes profondes des conflits, mais aussi de promouvoir le dialogue et même le développement	Si les vaccins sont considérés comme la meilleure solution pour sortir de la pandémie, la méfiance à leur égard s'inscrit dans un mécontentement général à l'égard des pouvoirs publics qui est particulièrement prononcé dans les régions où la relation de la population avec l'État a été marquée par la violence. La réticence à la vaccination pourrait être un facteur de risque aggravant la vulnérabilité de

économique et la justice. La participation au niveau local dans des organisations de la société civile et des associations locales est essentielle si l'on veut trouver des solutions fiables à la COVID-19, reconstruire les relations entre l'État et les citoyens et prévenir de nouveaux conflits.

populations déjà méfiantes et exposées à la marginalisation. Cette réticence serait principalement due à la désinformation, ce à quoi l'on pourrait remédier en « inoculant » des faits au public, mais les données montrent que la désinformation n'explique qu'en partie la réticence à la vaccination^f. Il ressort de ces données qu'il est nécessaire d'établir des partenariats locaux entre un large éventail d'acteurs pour renforcer la confiance dans les vaccins contre la COVID-19.

Subsidiarité

Dans le même ordre d'idées que le principe de la participation, la subsidiarité est essentielle pour sortir de la pandémie. Les solutions centralisées sont généralement moins efficaces que les solutions élaborées en partenariat avec des prestataires locaux, comme en témoigne notamment l'exemple des vaccinations de masse. La diffusion d'informations et la lutte contre les informations fallacieuses et la désinformation sont aussi très efficaces quand les messages n'émanent pas seulement d'une source gouvernementale centralisée et qu'ils sont étayés par des données et des explications que les populations locales comprennent.

Les précédentes épidémies ont mis en évidence des enseignements qui peuvent être appliqués à la lutte contre la pandémie de COVID-19^g. Au niveau mondial, les progrès ont été lents. L'objectif de développement durable n° 3 porte sur la santé et le bien-être, l'accent étant mis sur l'alerte rapide, la réduction des risques et la gestion des risques sanitaires nationaux et mondiaux. Dans l'Accord de Paris et les rapports d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, il est clairement indiqué que les changements climatiques exacerbent les risques sanitaires, y compris le risque de pandémie. En 2015, en adoptant le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), les États Membres de l'ONU ont étendu la définition du risque pour y inclure les risques biologiques, en partie compte tenu des expériences de la maladie à virus Ebola, du syndrome respiratoire du Moyen-Orient et du syndrome respiratoire aigu sévère. Toutefois, le PNUD souligne que les plans qui ont été élaborés jusqu'à présent sont inadéquats.

Le principal enseignement à tirer des précédentes épidémies est la nécessité d'établir des partenariats avec les populations et les associations locales et d'adopter une approche axée sur la subsidiarité. Pendant l'épidémie de maladie à virus Ebola en Sierra Leone, la stratégie initiale de traitement de masse centralisé suscitait une grande méfiance, mais elle a été remplacée par un réseau de centres de soins de proximité qui s'est

Principe	Reconstruction de l'administration publique	Exemple
Équité intergénérationnelle	<p>Les administrations publiques non inclusives non seulement sont souvent marquées par une représentation inégale des femmes et des hommes, mais encore tendent à être dominées par certaines générations, l'accès étant limité pour d'autres fonctionnaires qualifiés. L'inclusion vise également à remédier à l'inégalité intergénérationnelle en créant des possibilités et des perspectives de carrière pour les jeunes fonctionnaires. En outre, si la pandémie a pu toucher les personnes très âgées (l'âge moyen des décès liés à la COVID-19 au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est de 82 ans), c'est surtout dans la différence entre les salariés d'âge moyen et les personnes invariablement plus jeunes qui viennent d'entrer sur le marché du travail, ont peu accès aux réseaux ou sont dans l'incapacité de travailler dans les secteurs particulièrement touchés par la pandémie (par exemple, l'hôtellerie) que se manifeste l'inégalité.</p>	<p>avéré très efficace pour améliorer la confiance et la situation sanitaire^h.</p> <p>La pandémie pourrait bien exacerber les problèmes dans les pays qui sont déjà aux prises avec la faiblesse des structures institutionnelles, et les inégalités entre États risquent de se creuser. Toutefois, sur le plan interne, les difficultés liées à la distribution de nourriture pourraient aggraver la vulnérabilité des personnes âgées et des très jeunes en multipliant les pénuries alimentaires. L'Afghanistan, par exemple, est à la troisième place mondiale des pays en situation d'insécurité alimentaire, or une fermeture des frontières de manière à contenir la pandémie risque d'aggraver la crise alimentaire et, en même temps, d'entraver l'action humanitaire. Une telle décision aurait des conséquences disproportionnées pour le pays, mais ce seraient les enfants et les personnes âgées, pour qui la situation est déjà très précaire, qui en feraient le plus les frais. Ainsi, la pandémie crée un contexte susceptible de faire un plus grand nombre de laissés-pour-compte, ce qui pourrait contribuer à l'augmentation des conflits et de la fragilité, le mécontentement se mêlant à des facteurs de conflit à plus long terme et le réservoir de recrues potentielles pour les entrepreneurs de conflit augmentantⁱ.</p>

^a Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, « Achieving SDGs in the wake of COVID-19: scenarios for policymakers », note de synthèse n° 84 (août 2020).

^b Transparency International, « Ensuring COVID-19 relief reaches Sri Lanka's people », 10 décembre 2020.

^c Paul Tweedie et Carmen Soares, « And now, a bright spot: Timor-Leste weathers a pandemic », Asia Foundation, 14 octobre 2020.

^d Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Recovering from COVID-19: Lessons from Past Disasters in Asia and the Pacific* (Bangkok, 2020).

^e Organisation internationale pour les migrations et PNUD, *Impact of COVID-19 on Social Cohesion in Iraq* (Bagdad, 2020).

^f T. Hrynick, S. Ripoll et M. Schmidt-Sane, « Rapid review: vaccine hesitancy and building confidence in COVID-19 vaccination », Social Science in Humanitarian Action Platform, novembre 2020.

^g Voir www.who.int/features/2014/community-stories-ebola/fr/.

^h Ibid.

ⁱ PNUD, *Recovering from COVID-19*.