



Covid-19 et conflits : sept tendances à surveiller

Briefing Spécial de Crisis Group N°4

New York/Bruxelles, 24 mars 2020. Traduit de l'anglais

Synthèse

La pandémie de Covid-19 marque indéniablement un tournant pour la santé publique et l'économie mondiale. Ses implications politiques, à court et à long terme sont moins bien comprises.

Cette pandémie pourrait semer le chaos dans les Etats fragiles, déclencher des perturbations de grande ampleur et mettre gravement à l'épreuve les systèmes de gestion des crises. Ses conséquences seront particulièrement alarmantes pour les populations touchées par un conflit si, ce qui est vraisemblable, le virus interrompt l'approvisionnement de l'aide humanitaire, limite les opérations de maintien de la paix et détourne l'attention des parties au conflit des efforts naissants ou en cours de diplomatie, ou remet ces efforts à plus tard. Des dirigeants sans scrupules pourraient se servir de la pandémie pour faire avancer leurs intérêts en risquant d'exacerber les crises nationales et internationales – répression de l'opposition à l'échelle nationale ou escalade des tensions avec les Etats rivaux – avec l'assurance de s'en tirer à bon compte puisque le reste du monde est occupé ailleurs. Le Covid-19 a ravivé des tensions géopolitiques – les Etats-Unis accusent la Chine d'être à l'origine de cette pandémie tandis que Beijing tente de se faire des amis en apportant son soutien aux pays affectés – ce qui tend encore davantage les relations entre les grandes puissances et rend plus difficile la coopération nécessaire à la gestion de cette crise.

On ne sait pas encore quand et où le virus frappera le plus durement ni de quelle façon les aspects économiques, sociaux ou politiques se combineront pour déclencher ou aggraver les crises. Il n'est pas non plus certain que les conséquences de la pandémie soient entièrement ou uniformément négatives pour la paix et la sécurité. Les catastrophes naturelles ont parfois permis d'apaiser les conflits, lorsque les parties rivales ont été contraintes de coopérer, ou du moins de maintenir le calme, pour concentrer leur attention sur la protection et la reconstruction de leurs sociétés. Certains gouvernements ont montré leur volonté de relâcher les tensions politiques dans le contexte du Covid-19, comme, pour ne citer qu'un exemple, les Emirats arabes unis et le Koweït qui ont proposé à l'Iran – centre de l'un des principaux foyers primaires de Covid-19 en dehors de la Chine – leur aide humanitaire. La pandémie risque d'aggraver certaines crises internationales, mais elle pourrait aussi être l'occasion d'en enrayer d'autres.

Les prochains mois seront particulièrement risqués : tandis que les Etats-Unis et les pays européens se concentreront sur les répercussions du Covid-19 à l'échelle nationale, la pandémie risque de se propager vers les pays pauvres et en proie à la guerre. A l'exception de l'Iran, le premier stade de la pandémie a principalement touché des pays – la Chine, la Corée du Sud et l'Italie – qui avaient les capacités de gérer le problème, même si cette gestion était inégale et a mis les systèmes de santé et les économies à rude épreuve. A ce jour, on a recensé moins de cas dans des pays dotés de systèmes de santé moins robustes, des Etats moins bien équipés face à la crise ou touchés par de graves conflits internes, où les conséquences d'une épidémie pourraient être dévastatrices.

Ce n'est cependant qu'une maigre consolation. Le nombre peu élevé de cas est à n'en pas douter le résultat de tests insuffisants ou du délai entre la transmission du virus et ses manifestations. Le nombre de cas confirmés augmente dans les parties fragiles du monde arabe et de l'Afrique. Si les pays peinent à imposer les mesures de distanciation sociale ou d'autres mesures permettant d'arrêter la propagation du virus, ou s'ils tardent à le faire, ils pourraient faire face à une explosion du nombre de cas comme celle que l'on observe dans certaines régions d'Europe, mais sans pouvoir compter sur le même nombre d'infrastructures de soins d'urgences qui permettront de sauver des vies. Les souffrances qui en découleraient sont incalculables. Si le virus se propage dans des centres urbains densément peuplés dans des Etats fragiles, il pourrait être pratiquement impossible à maîtriser. Le ralentissement brutal de l'activité économique, déjà perceptible, va perturber les flux commerciaux et entraîner une augmentation du taux de chômage, ce qui causera des dommages difficiles à anticiper et laisse présager des lendemains sombres. La récession pourrait frapper de plein fouet les Etats fragiles dans lesquels les risques de tensions et de conflits sont plus élevés.

Les gouvernements sont tous confrontés à des choix difficiles sur la façon de gérer le virus. Des pays allant de l'espace Schengen au Soudan ont déjà imposé des restrictions aux frontières. De nombreux Etats interdisent partiellement ou complètement les rassemblements publics et insistent pour que les citoyens restent chez eux. Ces mesures sont à la fois nécessaires et très coûteuses, d'autant plus que des projections montrent que la pandémie pourrait durer bien plus d'un an avant qu'un vaccin ne puisse être commercialisé. Limiter les déplacements des populations pendant de nombreux mois aura probablement un effet dramatique sur l'économie. Mais si ces restrictions étaient levées trop tôt, cela pourrait entraîner de nouveaux pics de contagion, nécessiter un retour aux mesures de confinement, aggraver les répercussions économiques et politiques et nécessiter de nouvelles injections de liquidités et de nouvelles incitations fiscales de la part de l'ensemble des gouvernements du monde.

Ces difficultés sont universelles, mais en tant qu'organisation dont la mission est la détection précoce et la prévention des conflits, Crisis Group est particulièrement préoccupée par les convergences entre les enjeux de santé mondiale et les guerres ou les situations politiques – telles que des institutions faibles, des tensions entre les communautés, un manque de confiance envers les dirigeants et des rivalités entre les Etats – qui pourraient donner lieu à de nouvelles crises ou exacerber les crises existantes. Nous espérons également pouvoir identifier des situations où la pandémie, et la mise en œuvre d'une diplomatie efficiente, pourraient contribuer à la réduction des tensions. Ce briefing, le premier d'une série de publications de Crisis Group sur

le Covid-19 et ses effets sur les situations de conflits, repose principalement sur les recherches de nos analystes dans le monde entier et dresse une liste de sept tendances qu'il faudra surveiller au cours de cette pandémie.

I. La vulnérabilité des populations vivant dans des situations de conflit

Les populations des pays touchés par des conflits – qu'il s'agisse d'une guerre ou de ses conséquences – sont susceptibles d'être plus vulnérables à la propagation du virus.¹ Dans de nombreux cas, la guerre ou les troubles prolongés, en particulier lorsqu'ils ont été aggravés par une mauvaise gestion de crise, la corruption ou des sanctions internationales, ont affaibli les systèmes de santé nationaux et les ont rendus peu aptes à faire face au Covid-19.

En Libye, par exemple, le gouvernement de Tripoli reconnu par l'ONU s'est engagé à consacrer environ 350 millions de dollars à la lutte contre la pandémie, mais il reste difficile de savoir à quoi servira cette somme : le système de santé s'est effondré après le départ de nombreux médecins étrangers pendant la guerre.² Au Venezuela, comme Crisis Group l'avait annoncé en 2016, l'affrontement entre le gouvernement chaviste et l'opposition a gravement mis à mal les services de santé. Le Covid-19 risque de submerger très rapidement les hôpitaux encore sur pied.³ En Iran, la réponse léthargique du gouvernement conjuguée à l'incidence des sanctions des Etats-Unis a provoqué la débâcle : on compterait près de 50 nouveaux cas et cinq à six nouvelles victimes toutes les heures.⁴ A Gaza, où le système de santé affaibli par des années de blocus était mal préparé pour traiter une population très dense bien avant l'apparition du Covid-19, le ministère de la Santé s'affaire pour réunir des experts et obtenir le matériel nécessaire pour faire face à la pandémie quand elle arrivera. La pente semble difficile à remonter : les fournisseurs de matériel médical ont confié à Crisis Group que leurs stocks étaient épuisés avant même que le ministère n'annonce deux cas de Covid-19 le 21 mars.

Au-delà de ces difficultés institutionnelles, lorsque la confiance envers le gouvernement et les responsables politiques est érodée, il peut s'avérer difficile de convaincre des populations de suivre des directives de santé publique. Dans son analyse de l'épidémie du virus Ebola de 2014 en Guinée, au Libéria et en Sierra Leone, Crisis Group avait indiqué que « dans un premier temps, le virus s'était propagé de façon incon-

¹ Sauf indication contraire, ce briefing est basé sur les observations des analystes de Crisis Group entre le 1^{er} et le 21 mars 2020. Pour des études antérieures relatives au lien entre conflit, santé publique et pandémie, voir Maire A. Connolly et David L. Heymann, « Deadly Comrade: War and Infectious Diseases », *The Lancet*, vol. 360 (décembre 2002) ; Paul H. Wise et Michele Barry, « Civil War and the Global Threat of Pandemics », *Daedalus*, vol. 146, no. 4 (automne 2017) ; Nita Madhav, Ben Oppenheim, Mark Gallivan, Prime Mulembakani, Edward Rubin et Nathan Wolfe, « Pandemics: Risks, Impacts and Mitigation », dans D.Y. Jamieson et al. (eds.), *Disease Control Priorities*, vol. 9 (3^e édition) (Washington, 2017).

² « Libya's Tripoli government declares emergency, shuts down ports, airports », Reuters, 14 mars 2020.

³ Briefing Amérique latine de Crisis Group N°35, *Venezuela : al borde del precipicio*, 24 juin 2016.

⁴ « U.S. to Iran: Coronavirus won't save you from sanctions », Reuters, 20 mars 2020.

trôlée, non seulement du fait du suivi épidémiologique limité et du manque de capacité et de réactivité du système de santé, mais aussi parce que les populations restaient sceptiques vis-à-vis des déclarations du gouvernement et de ses directives ».⁵ Cette remise en question était en partie liée à la désinformation et aux mauvais conseils des gouvernements impliqués au sujet de la contagion, mais elle découlait aussi des tensions politiques récurrentes dans une région marquée par la guerre pendant la dernière décennie.

Dans les cas de conflits en cours, les médecins et les acteurs humanitaires nationaux et internationaux pourraient avoir du mal à obtenir des secours pour les populations concernées. En 2019, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et des ONG internationales ont eu des difficultés à contenir une épidémie du virus Ebola dans l'Est de la République démocratique du Congo (RDC), malgré le soutien des Casques bleus de l'ONU, car des milices locales violentes bloquaient l'accès à certaines des zones touchées par l'épidémie. Dans certains cas, les combattants ciblaient les médecins et les infrastructures médicales elles-mêmes. Même si les autorités congolaises et l'OMS sont visiblement parvenues à mettre fin à l'épidémie au cours des derniers mois, celle-ci a duré plus longtemps et a fait plus de victimes (au total, 2 264 décès confirmés) que si l'épidémie avait touché une région stable.⁶ De la même façon, les obstacles liés à la sécurité dans les zones actuellement touchées par des conflits risquent d'entraver les mesures de lutte contre le Covid-19.

Les zones de conflit en cours qui risquent le plus d'être touchées immédiatement par la flambée du Covid-19 pourraient être le Nord-Ouest de la Syrie, autour de l'enclave assiégée d'Idlib, et le Yémen. Ces deux pays ont déjà subi des crises sanitaires au cours de leurs guerres civiles et les violences ont freiné l'intervention de la communauté internationale dans le cas de l'épidémie de polio en Syrie en 2013-2014 et de l'épidémie de choléra au Yémen depuis 2016. Des représentants de l'ONU ont désormais signalé que le Covid-19 commençait à se propager au sein de la population d'Idlib, où une offensive des forces gouvernementales soutenues par la Russie a systématiquement ciblé les hôpitaux et les infrastructures médicales et conduit au déplacement de plus d'un million de personnes, rien qu'au cours des six derniers mois.⁷ Beaucoup de ceux qui fuient les conflits dorment dans des champs ou sous des arbres et l'absence d'eau courante et de savon, ainsi que la vie dans des abris exigus rendent impossible l'application des mesures d'hygiène élémentaire et de distanciation sociale. La livraison de kits de tests d'une importance vitale a été retardée de plusieurs semaines. Le personnel humanitaire craint qu'une flambée du virus à Idlib ne dépasse complètement les capacités médicales de la province, ce qui empêcherait de soigner les victimes de guerre.

Au Yémen, la guerre qui dure depuis 2015 a mis à genoux un système de santé déjà très affaibli. Plus de 24 millions de personnes ont déjà besoin d'une aide humanitaire.⁸ Après la suspension des vols internationaux par les autorités de facto de la capitale Sanaa et le gouvernement d'Aden reconnu au niveau international – visant à

⁵ Rapport Afrique de Crisis Group N°232, *The Politics Behind the Ebola Crisis*, 28 octobre 2015.

⁶ « DRC Ebola Updates: Crisis Update – March 2020 », MSF, 9 mars 2020.

⁷ Voir également Evan Hill et Yousur Al-Hlou, « Wash our hands? Some people can't wash their kids for a week », *The New York Times*, 20 mars 2020.

⁸ « Humanitarian crisis in Yemen remains the worst in the world, warns UN », UN News, 14 février 2019.

prévenir la propagation du virus – les équipes internationales de secours n’ont gardé que les membres essentiels de leur personnel. Une épidémie de Covid-19 pourrait rapidement submerger les efforts d’aide et empirer encore davantage une des plus graves catastrophes humanitaires au monde.

A Idlib, au Yémen et au-delà, les personnes déplacées dans leur propre pays, les demandeurs d’asile et les réfugiés sont particulièrement exposés à la pandémie de Covid-19, du fait de leurs conditions de vie déplorables et de leur accès limité aux soins de santé. Les données fournies par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés en 2019 indiquent que plus de 70 millions de personnes dans le monde entrent dans la catégorie des déplacés internes et ce chiffre a certainement encore augmenté depuis lors, en particulier au vu des événements récents en Syrie.⁹ Les quelques rares possibilités qu’avaient auparavant les déplacés internes d’être réinstallés dans des lieux plus sûrs sont désormais exclues dans tous les cas de figure du fait du Covid-19.

L’histoire a montré que l’effet de contagion était souvent démultiplié parmi les déplacés internes et dans les camps de réfugiés. Ce risque existe pour la pandémie de Covid-19, même si, dans certaines régions, les services médicaux des camps sont parfois meilleurs que ceux de la région environnante. Les représentants de l’ONU sont particulièrement préoccupés par le camp d’al-Hol au nord-est de la Syrie, qui abrite 70 000 personnes, y compris des femmes et des enfants qui ont fui le dernier bastion de l’organisation Etat islamique au moment de sa chute, et parmi eux des Syriens, des Iraquiens et environ 10 000 personnes issues d’autres pays. Lorsque nous avons décrit le camp à l’automne 2019, il s’agissait déjà d’une « scène de tragédie humanitaire, infestée par les maladies – les habitants manquent de nourriture, d’eau potable, et n’ont souvent pas accès à des services médicaux », ce qui rend sa population particulièrement vulnérable face au Covid-19.¹⁰

La situation des camps de réfugiés Rohingya au Bangladesh est également pré-occupante : plus d’un million de personnes y vivent dans des abris surpeuplés et les services d’assainissement et de soins de santé sont réduits au strict minimum.¹¹ Le gouvernement ayant interdit l’accès aux services d’Internet et de téléphonie mobile dans les camps, les habitants n’ont qu’un accès limité aux informations de prévention vitale et, parallèlement, le taux élevé de malnutrition risque d’augmenter le risque de contagion parmi les réfugiés et la population locale. Si le Covid-19 entre dans les camps, les organismes humanitaires craignent qu’il se propage comme une trainée de poudre, ce qui pourrait déclencher une réaction hostile de la part des Bangladais qui vivent dans les régions environnantes et sont déjà exaspérés par la présence prolongée des réfugiés.

Dans ces cas – comme dans ceux des communautés de personnes déplacées en Iraq et dans certaines régions du Moyen-Orient, d’Afrique ou d’Asie – les personnes déplacées et les réfugiés exposés à une flambée du Covid-19 dans les camps où ils résident pourraient tenter de fuir à nouveau pour se mettre en sécurité, ce qui pousse-

⁹ « Worldwide displacement tops 70 million, UN refugee chief urges greater solidarity in response », Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, communiqué de presse, 19 juin 2019.

¹⁰ Rapport Moyen-Orient de Crisis Group N°208, *Women and Children First : Repatriating the Westerners Affiliated with ISIS*, 18 novembre 2019, p. 4.

¹¹ Rapport Asie de Crisis Group N°303, *A Sustainable Policy for Rohingya Refugees in Bangladesh*, 27 décembre 2019.

rait les populations locales ou les autorités à réagir par la force pour les en empêcher, et risquerait de provoquer une escalade de la violence. Les Etats qui tentent de mettre un terme à la propagation du virus s'inquiéteront certainement de l'arrivée de nouveaux flux de réfugiés. La Colombie et le Brésil, par exemple, qui avaient dans un premier temps généreusement accueilli ceux qui fuyaient la crise au Venezuela, ont fermé leurs frontières, mais la nécessité d'échapper à l'aggravation de la pauvreté et aux risques sanitaires au Venezuela pourrait pousser un nombre croissant de migrants à traverser la frontière illégalement.

La crise du Covid-19 pourrait également exacerber la crise humanitaire en Amérique centrale, liée en partie aux politiques d'immigration de l'administration Trump, et faire augmenter le nombre déjà élevé de crimes violents. Après avoir annoncé la fermeture de sa frontière sud pour tout le trafic non essentiel à partir du 21 mars, les Etats-Unis pourraient chercher à renforcer les mesures visant à empêcher les migrants et les réfugiés d'Amérique centrale d'entrer sur le territoire et à les renvoyer vers des pays hôtes. Le Salvador et le Guatemala ont interdit à la mi-mars l'atterrissage de tous les vols de ressortissants d'Amérique centrale expulsés des Etats-Unis. L'interdiction a été levée au Guatemala, mais il n'est pas certain que les Etats-Unis puissent poursuivre ces expulsions alors que les deux pays ont interdit tous les vols internationaux de passagers.

Dans un contexte où les économies déjà fragilisées d'Amérique centrale sont soumises à de fortes pressions, les expulsions venant des Etats-Unis et du Mexique pourraient exposer un nombre croissant de ces populations déplacées à un accueil glacial dans leur pays, car les populations nationales pourraient craindre qu'elles ne contribuent à propager le virus. De nombreuses personnes expulsées n'auront peut-être pas d'autre choix que de retourner vers la frontière américaine, avec l'aide de réseaux de traite d'êtres humains, ou de devenir les victimes ou les complices de groupes criminels et de gangs présents dans l'ensemble de la région.

Dans de nombreux cas, les répercussions du Covid-19 sur les réfugiés et sur les personnes déplacées affecteront davantage les femmes, qui sont souvent majoritaires parmi les populations déplacées dans les régions de conflit. Stigmatisées du fait du lien (réel ou présumé) qu'elles auraient entretenu avec les groupes armés, ces femmes rencontrent d'immenses difficultés à accéder aux services et à nourrir leurs familles. Les femmes et les enfants déplacés, exposés à l'exploitation ou à la violence sexuelle, et dont la réintégration au sein des communautés n'est pas la priorité de gouvernements faibles ou indifférents, seront les premiers touchés par les crises économiques qui accompagneront la propagation du virus.

II. Répercussions négatives sur la gestion des crises internationales et sur les mécanismes de résolution des conflits

La vulnérabilité au Covid-19 des réfugiés et des déplacés internes s'explique en partie par le fait que le virus pourrait affaiblir sérieusement la capacité des institutions internationales à opérer dans des zones de conflits. L'OMS et les représentants d'autres organismes internationaux craignent que les restrictions liées au virus n'in-

terrompent les chaînes d'approvisionnement humanitaires. Mais les organisations humanitaires ne sont pas les seuls acteurs du système multilatéral qui seront gravement mis à mal par la pandémie, les mécanismes de consolidation de la paix risquent également d'être affectés.

Les restrictions de voyage ont commencé à peser sur les efforts de médiation internationaux. Les envoyés des Nations unies qui travaillent au Moyen-Orient se sont vus interdits de voyager depuis et vers la région du fait des fermetures d'aéroports. Les organisations régionales ont suspendu leurs initiatives diplomatiques dans des régions telles que le Sud du Caucase ou l'Afrique de l'Ouest, tandis que l'envoyé du Groupe international de contact pour le Venezuela – un groupe composé d'États européens et latino-américains chargés d'envisager une solution diplomatique à la crise – a dû annuler un déplacement très attendu vers Caracas au début du mois de mars pour des raisons liées au Covid-19.¹² Le virus pourrait également affecter les pourparlers de paix entre les parties au conflit en Afghanistan, prévus après l'accord préliminaire de février entre les États-Unis et les Taliban, ou du moins réduire le nombre de participants (néanmoins, si le groupe se limite aux décideurs et au personnel de soutien essentiel, cela pourrait permettre de mener de réelles négociations).¹³

Plus généralement, le virus implique que les dirigeants internationaux, parce qu'ils doivent traiter de graves priorités nationales, ont peu, voire pas de temps à consacrer à la gestion des conflits ou aux processus de paix. Des responsables européens annoncent que les efforts visant à garantir le cessez-le-feu en Libye (annoncés en février comme étant une priorité de Bruxelles et Berlin) ne mobilisent plus l'attention au plus haut niveau. Les diplomates qui travaillent pour éviter un bras de fer meurtrier dans le Nord du Yémen ont cruellement besoin d'obtenir le temps et l'attention des hauts représentants saoudiens et américains, mais signalent que les réunions sont annulées ou écourtées. Le président kényan Uhuru Kenyatta a annulé le sommet du 16 mars qui devait se tenir en présence de ses homologues éthiopien et somalien et visait à limiter la dangereuse exacerbation des tensions entre Nairobi et Mogadiscio, pour, selon les dires des responsables kényans, se concentrer sur la nécessité d'arrêter la propagation du virus.¹⁴ Un sommet entre des dirigeants européens et les pays du G5 Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad) sera également annulé, ce qui met à mal les efforts déployés pour consolider les opérations de lutte contre le terrorisme dans la région.

Le virus pourrait également avoir une incidence sur les initiatives multinationales de consolidation de la paix et d'assistance à la sécurité. Début mars, le secrétariat des Nations unies a demandé à neuf pays fournissant des contingents – y compris la Chine et l'Italie – de suspendre la rotation de certaines ou de toutes leurs unités auprès des opérations de maintien de la paix, en raison des risques de propagation du Covid-

¹² Une délégation de diplomates prévoyant de se rendre dans le Nagorno-Karabakh au nom de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a annulé son voyage, tandis que des dirigeants ouest-africains prévoyant de se rendre en Guinée pour discuter d'un référendum controversé ont également annulé leur déplacement.

¹³ Pour donner un signe d'éventuel progrès, le représentant américain de la réconciliation en Afghanistan, Zalmay Khalilzad, a tweeté le 22 mars que les États-Unis et le Qatar avaient facilité des discussions entre le gouvernement afghan et les Taliban sur la libération de prisonniers « via visioconférence Skype ».

¹⁴ « Kenya's president cancels two foreign meetings over Covid-19 », *The East African*, 15 mars 2020.

19.¹⁵ Les opérations des Nations unies ont annoncé, depuis lors, de nouvelles restrictions relatives aux rotations des contingents, ce qui implique que la période d'affectation des Casques bleus sera prolongée d'au moins trois mois dans des missions difficiles telles que la République centrafricaine ou le Soudan du Sud, ce qui pourrait affecter leur moral et leur efficacité. Une décision du Conseil de sécurité de mettre sur pied une nouvelle mission politique chargée de soutenir la transition du Soudan vers un régime civil pourrait être reportée du fait de la modification du calendrier des réunions du Conseil de sécurité approuvée par ses membres dans le cadre des mesures de confinement.¹⁶ Ces décisions diplomatiques et opérationnelles n'auront pas d'effet immédiat sur les opérations de l'ONU, mais si la pandémie devait durer, il deviendrait difficile de recruter et de déployer de nouvelles forces et du personnel civil, ce qui risquerait d'affaiblir les missions.

La crise mettra les organisations internationales dans des situations délicates, tout comme les organes de presse et les ONG, qui pourraient avoir du mal à couvrir un conflit ou une crise du fait des restrictions de voyage, même si de nombreux lecteurs et spectateurs seront, au moins temporairement, moins intéressés par les informations qui ne seront pas liées au Covid-19. Certains gouvernements autoritaristes semblent prêts à se servir de la crise pour limiter l'accès aux médias. L'Égypte a, par exemple, censuré les journalistes occidentaux chargés de couvrir l'évolution de la pandémie dans le pays – en retirant son accréditation à un journaliste britannique de *The Guardian* – tandis que la Chine a renvoyé certains des principaux correspondants des États-Unis. Crisis Group a elle-même dû limiter drastiquement les voyages de ses analystes pendant la durée de la pandémie pour garantir leur sécurité. Comme le montre ce briefing, nous restons déterminés à continuer de faire la lumière sur les conflits – qu'ils soient ou non liés au Covid-19 – et à les couvrir autant que faire se peut, mais nous serons inévitablement limités dans nos travaux.

III. Risques pour l'ordre social

Le Covid-19 pourrait exercer une forte pression sur les sociétés et les systèmes politiques, créant ainsi potentiellement de nouvelles flambées de violence. A court terme, la menace de la maladie aura probablement un effet dissuasif sur l'agitation populaire, car les manifestants éviteront les grands rassemblements. L'émergence du Covid-19 en Chine a accéléré le recul des manifestations anti-Beijing à Hong Kong (même si le malaise de la population face aux éléments radicaux du mouvement de protestation pourrait également avoir joué un rôle).¹⁷ Le nombre de manifestants descendant dans la rue en Algérie pour dénoncer la corruption du gouvernement a

¹⁵ Ces restrictions initiales émanent de la demande de certains pays hôtes ou de transit (y compris l'Ouganda, une importante plateforme logistique de l'ONU) faite à l'ONU de ne pas prendre le risque de propager le virus. Correspondance du département de l'appui opérationnel de l'ONU avec les représentants permanents de l'ONU, 5 mars 2020 (consultée par Crisis Group, le 9 mars 2020).

¹⁶ Le Conseil de sécurité a reporté ses réunions à partir du 16 mars et a testé les possibilités de réunions virtuelles, même si les diplomates vont parfois se réunir pour voter.

¹⁷ Helen Davidson, « Hong Kong: With coronavirus curbed, protests may return », *The Guardian*, 15 mars 2020.

également diminué.¹⁸ L'opposition russe a largement approuvé la décision des autorités, prétendument justifiée par des raisons de santé, de bloquer les manifestations contre la décision du président Vladimir Poutine de réécrire la constitution pour prolonger son mandat.¹⁹ Au moins une exception à cette prudence généralisée s'est produite au Niger, où les manifestants sont descendus dans la rue pour protester contre les règles interdisant les manifestations, que le gouvernement a étendues en invoquant le Covid-19. Trois civils ont été tués par les forces de sécurité le 15 mars.

Pourtant, le calme dans les rues peut être un phénomène temporaire et trompeur. Les conséquences de la pandémie sur la santé publique et l'économie sont susceptibles de mettre à rude épreuve les relations entre les gouvernements et les citoyens, en particulier lorsque les services de santé sont défaillants. Préserver l'ordre public pourrait s'avérer difficile lorsque les forces de sécurité sont débordées et que les populations sont de plus en plus frustrées par la réaction du gouvernement face à la maladie.

Les premiers signes de troubles sociaux sont déjà visibles. En Ukraine, des manifestants ont attaqué des bus transportant des évacués ukrainiens de Wuhan, en Chine, en réponse à des allégations selon lesquelles certains d'entre eux étaient porteurs de la maladie.²⁰ Des évasions de prison ont été signalées au Venezuela, au Brésil et en Italie, les détenus réagissant violemment aux nouvelles restrictions associées au Covid-19, tandis qu'en Colombie, des émeutes dans les prisons et une déclaration d'évasion, déclenchées par la perception d'un manque de protection contre la maladie, ont entraîné la mort de 23 détenus à la prison de La Modelo le 21 mars. En Colombie également, des pillards ont attaqué des camions de nourriture en direction du Venezuela, au moins en partie pour protester contre les effets économiques de la décision prise par Bogota et Caracas de fermer la frontière entre la Colombie et le Venezuela pour des raisons sanitaires. Même des précautions raisonnables peuvent susciter des réactions de colère. Au Pérou, les autorités ont arrêté des centaines de citoyens qui avaient enfreint les règles de quarantaine, ce qui a parfois entraîné des violences.

Plus largement, l'impact économique catastrophique du virus pourrait bien semer les germes de troubles à venir. Les risques sont là, que les pays en question aient connu ou non des flambées massives de la maladie, même s'ils seront plus importants dans ceux qui en auront souffert. Une récession mondiale d'une ampleur encore sans précédent se profile à l'horizon ; les restrictions de transport liées à la pandémie perturberont le commerce et l'approvisionnement alimentaire, d'innombrables entreprises seront contraintes de fermer et le nombre de chômeurs risque de grimper en flèche.²¹

Les gouvernements qui ont des liens commerciaux étroits avec la Chine, notamment certains en Afrique, ressentent déjà les conséquences du ralentissement provoqué par l'épidémie de Wuhan.²² Les producteurs de pétrole sont déjà aux prises

¹⁸ « Algerians forego weekly protest amid coronavirus », Reuters, 20 mars 2020.

¹⁹ « Coronavirus forces Putin critics to scale back protests before big vote », Reuters, 20 mars 2020.

²⁰ « Coronavirus: Ukraine protesters attack buses carrying China evacuees », BBC, 21 février 2020.

²¹ Certains analystes financiers prédisent une « grave récession mondiale » résultant de l'épidémie. L'économie américaine, pour citer un exemple, devrait se contracter de 14 pour cent au deuxième trimestre 2020. « Assessing the Fallout from the Coronavirus Pandemic », JP Morgan, 20 mars 2020.

²² Voir, par exemple, Hannah Ryder et Angela Benefo, « China's coronavirus slowdown: Which African economies will be hit hardest? », *The Diplomat*, 19 mars 2020.

avec l'effondrement des prix de l'énergie. Des pays comme le Nigeria, qui entretient des liens solides d'import-export avec la Chine et qui dépend des prix du pétrole pour soutenir ses finances publiques, en souffrent. Abuja aurait envisagé de réduire ses dépenses de 10 pour cent en 2020, ce qui signifie que les autorités pourraient ne pas tenir leurs promesses d'augmenter le salaire minimum.²³ De telles mesures d'austérité, combinées aux autres effets économiques du Covid-19 – tels que la disparition des touristes dans les régions qui dépendent fortement des visiteurs étrangers – pourraient entraîner des chocs économiques qui durent bien au-delà de la crise immédiate, créant ainsi potentiellement des perturbations prolongées du travail et une instabilité sociale.

Comme l'a noté Crisis Group au début de l'année 2020, les protestations tapageuses de 2019 provenaient d'un « sentiment omniprésent d'injustice économique » qui pourrait « enflammer davantage de villes cette année ».²⁴ La colère suscitée par les effets du Covid-19 et la perception que les gouvernements les gèrent mal pourraient déclencher à terme de nouvelles manifestations. Le déclin économique aura des effets encore plus immédiats sur les sociétés des pays à faibles revenus. Dans de vastes régions d'Afrique subsaharienne en particulier, des millions de personnes dépendent de leur revenu quotidien pour nourrir leur famille. Un confinement prolongé pourrait rapidement engendrer le désespoir et le désordre généralisés.

Le potentiel évident du Covid-19 à déclencher un sentiment xénophobe est également un phénomène préoccupant, en particulier dans les pays où les communautés d'immigrants sont importantes. Au début de la crise, les travailleurs chinois au Kenya ont été victimes de harcèlement à cause des soupçons selon lesquels les vols de China Southern Airline faisaient entrer le coronavirus dans le pays. Certains hommes politiques occidentaux, notamment le président américain Donald Trump, ont tenté d'attiser le ressentiment de Beijing par des plaisanteries sur le « virus chinois ». Il y a certaines indications selon lesquelles on assisterait à une augmentation des préjugés à l'égard des personnes d'origine chinoise aux Etats-Unis et dans d'autres pays occidentaux, ainsi qu'un risque sérieux que la maladie n'alimente encore davantage la violence raciste et dirigée contre les étrangers.²⁵

IV. Exploitation politique de la crise

Dans ce contexte de pressions sociales, les dirigeants politiques ont toute latitude pour tenter d'exploiter le Covid-19, soit pour consolider le pouvoir dans leur pays, soit pour poursuivre leurs intérêts à l'étranger. A court terme, de nombreux gouvernements semblent pris de court par la rapidité, la portée et le danger de l'épidémie et, dans certains cas, la maladie a infecté les élites politiques. Un foyer d'infection dans la capitale isolée du Brésil, Brasilia, a affecté un grand nombre de fonctionnaires et de responsables politiques. En Iran, des dizaines de cas ont été recensés parmi les hauts fonctionnaires et les parlementaires. Au Burkina Faso, où le gouver-

²³ « Silk roadblock: coronavirus exposes Nigeria's reliance on China », Reuters, 6 mars 2020.

²⁴ Robert Malley, « 10 Conflicts to Watch in 2020 », Commentaire de Crisis Group, 27 décembre 2019.

²⁵ Voir par exemple Holly Yan, Natasha Chen et Dushyant Naresh, « What's spreading faster than coronavirus in the U.S.? Racist assaults and ignorant attacks against Asians », CNN, 21 février 2020.

nement est déjà aux prises avec l'effondrement de l'autorité de l'Etat dans une grande partie du pays, une vague de cas a touché des membres du cabinet. La deuxième vice-présidente du parlement a été le premier décès enregistré en Afrique subsaharienne. Dans de tels cas, le virus est plus susceptible d'affaiblir la capacité des autorités à prendre des décisions concernant à la fois les questions de santé et d'autres crises urgentes.

Néanmoins, à mesure que la crise s'installe, certains dirigeants pourraient ordonner des mesures restrictives qui ont un sens pour la santé publique au plus fort de la crise, puis les prolonger dans l'espoir d'étouffer les dissensions une fois que la maladie aura reculé. Ces mesures pourraient inclure l'interdiction indéfinie des grands rassemblements publics – que de nombreux gouvernements ont déjà instaurée pour mettre un terme à la propagation du Covid-19 – afin d'empêcher les manifestations publiques. Là encore, la crise d'Ebola en Afrique de l'Ouest a créé des précédents : des groupes de la société civile locale et des partis d'opposition affirment que les autorités ont interdit les réunions plus longtemps que nécessaire afin de réprimer les protestations légitimes.²⁶ Peut-être était-ce un signe avant-coureur de ce qui pourrait arriver en Hongrie, où le 21 mars, le Premier ministre Viktor Orban a demandé au parlement de prolonger indéfiniment l'état d'urgence qui prévoit des peines de cinq ans de prison pour ceux qui diffusent de fausses informations ou entravent la réponse de l'Etat à la crise.²⁷

Les élections prévues pour le premier semestre de 2020, voire plus tard, risquent également d'être reportées ; là aussi, la justification immédiate de santé publique peut être valable, mais la tentation d'utiliser le virus comme prétexte pour des retards supplémentaires et un resserrement de l'espace politique n'est pas loin. En effet, il y aura probablement de bonnes raisons pratiques de retarder les élections dans de tels cas. La pandémie, non seulement compliquera la planification nationale, mais elle entravera également le déploiement de missions internationales de soutien électoral et, le cas échéant, d'observation. Néanmoins, les partis d'opposition vont probablement soupçonner des tricheries, en particulier dans les pays où la confiance politique est réduite, où l'instabilité est récente, ou encore dans les cas où le gouvernement jouit d'une légitimité discutable ou a déjà manipulé les calendriers électoraux par le passé.

Là encore, il existe déjà des exemples. La présidente par intérim de Bolivie, Jeanine Añez, a annoncé le 21 mars que l'élection présidentielle prévue le 3 mai pour trouver un remplaçant à temps plein à Evo Morales – que les militaires ont évincé après des scrutins controversés en 2019 – serait reportée à une date future non précisée. Au Sri Lanka, une décision de la Commission électorale de reporter les élections parlementaires pour des raisons de santé publique pourrait accorder des pouvoirs accrus au président Gotabaya Rajapaksa – un nationaliste de la ligne dure associé à des violations des droits humains à l'encontre des minorités et de ceux qui critiquent le régime. Même si Rajapaksa a initialement souhaité que les élections puissent se dérouler normalement (ce qui témoigne de l'espoir d'une victoire écrasante), s'il décidait de refuser de rappeler le parlement tant que les élections n'auront pas eu lieu, la durée et la légalité de son régime provisoire pourraient bien susciter des controverses.

²⁶ Rapport de Crisis Group, *The Politics Behind the Ebola Crisis*, op. cit., p. 25.

²⁷ « Hungary govt seeks to extend special powers amid coronavirus crisis », Reuters, 21 mars 2020.

Certains dirigeants pourraient également voir le Covid-19 comme une couverture pour se lancer dans des aventures étrangères déstabilisantes, que ce soit pour détourner le mécontentement national ou parce qu'ils ont le sentiment qu'ils ne seront guère confrontés à une opposition structurée dans le contexte de la crise sanitaire mondiale. Aucune situation de ce type ne s'est encore présentée, et les analystes risquent désormais d'attribuer au Covid-19 des crises qui sont engendrées par d'autres facteurs. Néanmoins, alors que la pandémie préoccupe les grandes puissances et les organisations multilatérales, certains dirigeants pourraient considérer qu'ils peuvent s'affirmer d'une manière qu'ils jugeraient trop risquée dans une situation normale. Une série d'attaques contre des cibles américaines par des milices chiites soutenues par l'Iran en Iraq pourrait bien faire partie d'un effort déjà très actif de Téhéran pour pousser les Etats-Unis hors du Moyen-Orient. Mais étant donné que les dirigeants iraniens subissent déjà une énorme pression intérieure, le bilan du coronavirus pourrait également affecter ses calculs. Comme nous l'avons écrit, « se sentant assiégé et sans issue diplomatique manifeste, l'Iran pourrait conclure que seule une confrontation avec les Etats-Unis pourrait changer une trajectoire qui prend une direction très dangereuse ».²⁸

De même, pour les groupes jihadistes, la crise pourrait créer des occasions de lancer de nouvelles offensives contre des gouvernements affaiblis d'Afrique et du Moyen-Orient. Jusqu'à présent, ni l'Etat islamique (EI) ni aucune des différentes branches d'Al-Qaïda n'a affiché une vision stratégique claire concernant la pandémie (bien que l'EI ait diffusé des conseils sanitaires à ses militants sur la manière de gérer la maladie en se basant sur les paroles du Prophète Mahomet).²⁹ Néanmoins, comme l'a déjà fait valoir Crisis Group, les forces jihadistes ont tendance à « exploiter le chaos », en gagnant du terrain et des adeptes là où il existe déjà des conflits ou lorsque des Etats faibles sont confrontés à des troubles sociaux.³⁰ L'EI, par exemple, a tiré parti du chaos post-2011 en Syrie pour arriver à un niveau de pouvoir que l'organisation n'aurait jamais atteint autrement. Il est possible que le chaos social et politique offre des occasions similaires pour les jihadistes à mesure que la crise actuelle se poursuit. Inversement, les groupes qui contrôlent des portions importantes du territoire – comme les Chabab en Somalie – pourraient, tout comme les gouvernements, faire face à une montée de la grogne populaire s'ils ne parviennent pas à enrayer l'épidémie de Covid-19.³¹

²⁸ Robert Malley et Ali Vaez, « The coronavirus is a diplomatic opportunity for the United States and Iran », *Foreign Policy*, 17 mars 2020.

²⁹ « ISIS tells terrorists to steer clear of coronavirus-stricken Europe », *Politico*, 15 mars 2020.

³⁰ Rapport spécial de Crisis Group N°1, *Exploiter le chaos : l'Etat islamique et Al-Qaïda*, 14 mars 2016.

³¹ Les résultats des Chabab dans la gestion des famines en 2011 et 2017 – toutes deux exacerbées par les conflits et les restrictions imposées par le groupe en matière d'aide – ne rassure guère sur la manière dont il pourrait gérer la pandémie actuelle. Voir Briefing Afrique de Crisis Group N°125, *Instruments of Pain (III): Conflict and Famine in Somalia*, 9 mai 2017.

V. Un tournant dans les relations entre les grandes puissances ?

Les effets potentiels du Covid-19 sur des points de tension spécifiques sont amplifiés par le fait que le système mondial était déjà en cours de réaligement.³² Ainsi, la période actuelle se distingue des autres crises internationales, encore relativement récentes. Lorsque la crise financière a provoqué un ralentissement économique mondial en 2008, les Etats-Unis avaient encore suffisamment d'influence pour façonner la réponse internationale par l'intermédiaire du G20, même si Washington a pris soin d'impliquer Beijing dans le processus. En 2014, les Etats-Unis ont pris les choses en main pour répondre d'une manière tardive et multilatérale à la crise d'Ebola en Afrique de l'Ouest, avec l'aide de pays tels que le Royaume-Uni, la France, la Chine ou Cuba.³³ Aujourd'hui, les Etats-Unis – dont l'influence internationale s'était déjà considérablement affaiblie – ont simultanément mal géré leur réponse nationale au Covid-19, n'ont pas réussi à rassembler d'autres nations et ont suscité un ressentiment international. Le président Donald Trump n'a pas seulement insisté sur les origines chinoises de la maladie, mais a également critiqué le cafouillage de l'UE concernant le confinement.

En revanche, la Chine, après avoir dû faire face aux conséquences de la flambée initiale du virus, à sa décision précoce et couteuse de retenir l'information et à ses propres réactions inégales, et après avoir parfois cherché à blâmer les Etats-Unis en menant une campagne de désinformation irresponsable, voit maintenant dans la crise sanitaire une occasion de gagner de l'influence sur d'autres Etats par des gestes humanitaires.³⁴

La Chine a fait monter en puissance sa machine diplomatique pour se positionner comme chef de file de la réponse internationale à d'éventuelles épidémies généralisées de Covid-19 sur le continent africain.³⁵ Le 16 mars, le milliardaire chinois Jack Ma a annoncé que sa fondation donnerait 20 000 kits de test, 100 000 masques et un millier d'unités d'équipements de protection à chacun des 54 pays du continent. Il a déclaré qu'il ferait transiter les dons par l'Ethiopie, et qu'il chargerait le Premier ministre Abiy Ahmed, lauréat du prix Nobel de la paix en 2019, de coordonner la distribution.³⁶ Le 19 mars, Beijing a encore renforcé sa diplomatie dans ce domaine, en annonçant le projet de construction d'un centre de recherche africain pour la prévention et le contrôle des maladies à Nairobi.³⁷ Beijing a également proposé une assis-

³² Malley, « 10 Conflicts to Watch in 2020 », op. cit.

³³ Voir Ted Piccone, « Ebola could bring U.S. and Cuba together », The Brookings Institution, 31 octobre 2014.

³⁴ Voir Conor Finnegan, « False claims about origins of the coronavirus cause spat between the U.S., China », ABC, 13 mars 2020. Certains diplomates chinois semblent mal à l'aise avec les insinuations de Beijing selon lesquelles le Covid-19 viendrait des Etats-Unis. Voir « Spat between Chinese diplomats shows internal split over Trump », Bloomberg, 23 mars 2020.

³⁵ Par exemple, voir Laura Zhou, « Will China's support for nations fighting Covid-19 improve its global image ? », *South China Morning Post*, 22 mars 2020.

³⁶ « As virus spreads, Africa gets supplies from China's Jack Ma », Associated Press, 22 mars 2020.

³⁷ « Kenya to host Sh8 billion Africa disease control centre », *The Standard*, 19 mars 2020.

tance aux membres de l'UE, atténuant ainsi les critiques européennes concernant sa gestion initiale de la contagion à Wuhan.³⁸

Dans l'ensemble, malgré les appels à l'unité de l'OMS, la pandémie prend une dimension géopolitique qui divise. Certains dirigeants l'ont formulée très clairement en ces termes. Le président serbe Aleksandar Vučić, par exemple, a déclaré que, faute d'un véritable soutien de l'UE, « tous mes espoirs personnels sont tournés vers la Chine et son président ».³⁹ Alors que Riyad, qui préside actuellement le G20, a appelé à un « sommet virtuel » des dirigeants (similaire à celui déjà tenu par le G7), la crise pourrait renforcer les tensions entre Washington, Beijing et d'autres puissances. Les experts de l'UE ont indiqué que la Russie propageait la désinformation sur le Covid-19 dans les pays occidentaux.⁴⁰ Le fait de se jouer des grandes puissances pour profiter du désordre général pourrait non seulement compliquer la coopération technique contre le Covid-19, mais aussi rendre plus difficile pour les puissances de s'entendre sur la manière de gérer les différends politiques que le virus crée ou exacerbe.

Plus généralement, le coronavirus et la manière dont il sera traité sont susceptibles d'avoir une influence profonde sur l'ordre multilatéral qui émergera dans son sillage. Il est trop tôt pour évaluer ces implications. Pour l'instant, on peut discerner deux discours contradictoires qui commencent à gagner du terrain – l'un selon lequel les pays devraient s'unir pour mieux vaincre le Covid-19, et l'autre selon lequel les pays devraient se démarquer afin de mieux se protéger.⁴¹ La crise représente également un test frappant des opinions divergentes des Etats libéraux et non libéraux pour mieux gérer la détresse sociale extrême. A mesure que la pandémie se développera, elle mettra à l'épreuve non seulement les capacités opérationnelles d'organisations comme les Nations unies et l'OMS, mais aussi les hypothèses de base sur les valeurs et les négociations politiques qui les sous-tendent.

VI. Opportunités à saisir

De nombreux voyants sont au rouge dans le contexte de la crise de Covid-19, mais il y a également des lueurs d'espoir. L'ampleur de l'épidémie permet des gestes humanitaires entre rivaux. Les Emirats arabes unis ont, par exemple, acheminé par avion plus de 30 tonnes d'aide humanitaire à l'Iran pour lutter contre la maladie (le Bahreïn, en revanche, a profité de l'occasion pour accuser la République islamique d'« agression biologique »).⁴² Les Etats ayant des relations plus étroites avec l'Iran, dont le

³⁸ « China steps up support for European countries hardest hit by coronavirus », *South China Morning Post*, 18 mars 2020. Sur l'impact de l'aide chinoise sur les perceptions européennes, voir Steven Erlanger, « In this crisis, U.S. sheds its role as global leader », *The New York Times*, 22 mars 2020.

³⁹ Julija Simic, « Serbia turns to China due to 'lack of EU solidarity' on coronavirus », Euractiv, 18 mars 2020.

⁴⁰ « Russia deploying coronavirus disinformation to sow panic in West, EU document says », Reuters, 18 mars 2020.

⁴¹ Yuval Noah Harari appelle cela le choix entre « l'isolement nationaliste et la solidarité mondiale ». « The world after coronavirus », *Financial Times*, 20 mars 2020.

⁴² Nafisa Eltahir et Lisa Barrington, « Bahrain accuses Iran of 'biological aggression', Gulf states try to curb coronavirus », Reuters, 12 mars 2020.

Koweït et le Qatar, ont également offert leur aide. Le président Trump a écrit au dirigeant de la Corée du Nord, Kim Jong-un, pour lui faire part de sa volonté d'aider Pyongyang à lutter contre la maladie, ce qui a suscité un message de gratitude.⁴³ Malgré la fermeture de ses frontières avec le Venezuela, le gouvernement colombien a également eu son premier contact officiel avec Caracas depuis plus d'un an, sous l'égide de l'Organisation panaméricaine de la santé, dans le cadre d'une téléconférence visant à discuter d'une réponse commune en matière de soins de santé dans les zones frontalières. Les responsables politiques anti-chavistes ont également pris des mesures provisoires pour travailler avec leurs rivaux afin de résoudre la crise, comme cela s'est produit dans l'Etat frontalier de Táchira.

Deux autres exemples : dans le Caucase, les Etats-Unis ont envoyé des secours à la région sécessionniste géorgienne d'Abkhazie pour la première fois depuis plus d'une décennie en vue de lutter contre le Covid-19, même si les autorités abkhazes coordonnent leur action avec Moscou plutôt qu'avec Tbilissi. Aux Philippines, le président Rodrigo Duterte, belliciste en temps normal, a annoncé un cessez-le-feu unilatéral d'un mois avec les rebelles communistes, afin de laisser aux forces gouvernementales le temps de se concentrer sur la pandémie.⁴⁴

Il ne s'agit là que de mesures positives relativement modestes. Mais à mesure que la catastrophe s'étend et que les économies se contractent, les pressions pourraient se renforcer sur les gouvernements et l'opposition dans des situations polarisées pour trouver un terrain d'entente si c'est une condition préalable à la stabilité et pour bénéficier de l'aide internationale. Des études universitaires montrent que les parties en guerre réagissent souvent aux catastrophes naturelles par des accords visant à réduire la violence. Une dynamique similaire pourrait s'appliquer dans certains conflits face au Covid-19, même si, étant donnée l'ampleur de la crise – et sa nouvelle incidence sur la diplomatie internationale –, les médiateurs extérieurs et les organisations multilatérales pourraient rencontrer plus de difficultés à soutenir les initiatives de paix que dans un contexte plus habituel.⁴⁵

Au début du mois, Crisis Group a insisté auprès des Etats-Unis et de l'Iran pour qu'ils saisissent ce moment et parviennent à une entente mutuellement bénéfique : Téhéran libérerait tous ses détenus binationaux ou étrangers (qui sont confrontés à des risques réels d'infection dans les prisons iraniennes) tandis que Washington assouplirait ses sanctions (qui exacerbent la situation humanitaire difficile à laquelle l'Iran est confronté en raison de sa propre mauvaise gestion de la crise du Covid-19).

⁴⁶ Depuis lors, Téhéran a fait des concessions sur les prisonniers – en échangeant un détenu français contre un Iranien détenu en France et en permettant à une prisonnière Irano-Britannique de sortir temporairement de prison. Alors que les Etats-Unis ont déclaré qu'ils enverraient une aide humanitaire à l'Iran, les dirigeants de la République islamique ont rapidement rejeté l'offre, la jugeant hypocrite et soulignant le fait que les sanctions américaines restaient pleinement en vigueur. Le Guide suprême,

⁴³ Choe Sang-Hun, « Trump writes to Kim Jong-un offering help in virus fight, North Korea says », *The New York Times*, 21 mars 2020.

⁴⁴ « Duterte asks NPA for ceasefire during coronavirus lockdown », Rappler.com, 17 mars 2020.

⁴⁵ Voir Joakim Kreutz, « From Tremors to Talks: Do Natural Disasters Produce Ripe Moments for Resolving Separatist Conflicts? », *International Interactions*, vol. 8, no. 4 (2012).

⁴⁶ Malley et Vaez, « The coronavirus is a diplomatic opportunity for the United States and Iran », op. cit.

l'Ayatollah Ali Khamenei, a fait référence à des théories conspirationnistes selon lesquelles les Etats-Unis seraient responsables de la maladie.⁴⁷

VII. Mesures potentielles d'atténuation de la crise

A l'avenir, les gouvernements devront décider s'ils soutiennent des approches plus coopératives pour gérer la crise, non seulement en termes de santé publique mondiale, mais aussi dans sa dimension politique et sécuritaire. Les pressions augmentent sur les dirigeants pour qu'ils se concentrent sur les priorités nationales, qu'ils y consacrent de l'argent et du capital politique, et, en particulier, qu'ils ignorent les risques de conflits dans les Etats faibles pouvant sembler difficiles à résoudre ou simplement pas assez importants pour qu'on s'en préoccupe. Mais il y aura un après Covid-19, et si la période à venir n'est pas gérée avec sagesse, elle pourrait être marquée par des perturbations majeures dans des zones déjà en proie à des conflits, l'éruption de nouvelles violences et un système multilatéral beaucoup plus fragile. Crisis Group suivra les tendances négatives et positives que nous avons déjà développées et surveillera également si les Etats et les institutions multilatérales prennent des mesures de prévention et d'atténuation pour limiter l'impact de la pandémie sur la paix et la sécurité.

Dans cet esprit, et pour atténuer le risque que le Covid-19 entraîne une nouvelle génération de crises sécuritaires, les gouvernements attachés à limiter l'impact de la pandémie pourraient envisager les mesures suivantes :

- ❑ Suivre les évaluations des besoins des Nations unies, du Comité international de la Croix-Rouge et d'autres organismes compétents, et injecter les fonds essentiels liés au Covid-19 dans l'aide humanitaire, en particulier pour les réfugiés et les personnes déplacées, en tenant compte des risques sans commune mesure pour les femmes déplacées ;
- ❑ Travailler avec les Nations unies, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale – qui ont déjà commencé à mobiliser des fonds pour remédier aux défaillances des systèmes de santé et aux secousses économiques résultant du Covid-19 – pour évaluer les chocs sociaux et politiques que la pandémie pourrait faire subir aux gouvernements des Etats faibles, et proposer une aide financière et un allègement de la dette ;
- ❑ Offrir une aide aux Etats touchés par le Covid-19 et faisant l'objet de sanctions, par le biais de cadres multilatéraux tels que l'UE ou l'ONU, ou par la suspension de sanctions unilatérales, selon le cas, ne serait-ce que temporairement, pour des raisons humanitaires, et supprimer tout obstacle à l'acheminement de biens humanitaires ;
- ❑ Essayer de maintenir les processus de paix et les efforts de prévention des conflits en travaillant avec les envoyés des Nations unies et d'autres médiateurs pour, par exemple, maintenir des communications électroniques sécurisées avec les parties en conflit ;

⁴⁷ Jon Gambrell, « Iran leader refuses U.S. help to fight Covid-19, citing conspiracy theory », Associated Press, 22 mars 2020.

- ❑ Lorsque les autorités retardent les élections ou d'autres scrutins pour des raisons légitimes liées au Covid-19, proposer un soutien extérieur – comme des déclarations d'assistance électorale supplémentaire une fois que la maladie aura disparu, ou une diplomatie discrète entre les parties – pour signaler aux citoyens qu'ils pourront bien finalement voter ;
- ❑ Dans la mesure du possible, établir ou renforcer les voies diplomatiques à double sens entre les Etats et les acteurs non étatiques les plus touchés par la crise afin de communiquer sur les risques potentiels d'escalade dans les régions tendues ;
- ❑ Investir dans les efforts menés par l'OMS, les médias indépendants, les organisations non gouvernementales et la société civile pour partager des informations impartiales sur le Covid-19 dans les Etats faibles afin de contrer les rumeurs et la manipulation politique de la crise ainsi que pour ne pas perdre de vue les conflits qui nécessitent une aide internationale.

La pandémie du Covid-19 promet d'être longue et épuisante. Elle rendra la diplomatie, et surtout la diplomatie de crise, plus difficile. Mais il est crucial de maintenir les canaux de communication – et l'esprit de coopération – intacts dans une période où le système international semble plus que jamais prêt à se fragmenter.

New York/Bruxelles, 24 mars 2020

Annexe A : A propos de l'International Crisis Group

L'International Crisis Group est une organisation non gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 120 personnes présentes sur les cinq continents. Elles élaborent des analyses de terrain et font du plaidoyer auprès des dirigeants dans un but de prévention et de résolution des conflits armés.

La recherche de terrain est au cœur de l'approche de Crisis Group. Elle est menée par des équipes d'analystes situées dans des pays ou régions à risque ou à proximité de ceux-ci. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux dirigeants politiques internationaux, régionaux et nationaux. Crisis Group publie également *CrisisWatch*, un bulletin mensuel d'alerte précoce offrant régulièrement une brève mise à jour de la situation dans plus de 80 situations de conflit (en cours ou potentiel).

Les rapports de Crisis Group sont diffusés à une large audience par courrier électronique. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : www.crisisgroup.org. Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin d'attirer leur attention et de promouvoir ses analyses et recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir les rapports et les recommandations auprès des dirigeants politiques du monde entier. Le Conseil d'administration est présidé par Mark Malloch-Brown, ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

Robert Malley, président-directeur général de Crisis Group, a pris ses fonctions le 1er janvier 2018. Anciennement directeur du programme Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group, il a plus récemment servi en tant qu'adjoint spécial auprès de l'ancien président américain Barack Obama ainsi que son conseiller dans la campagne anti-ISIL, et coordinateur pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et la région du Golfe à la Maison-Blanche. Précédemment, il a été adjoint spécial pour les affaires israélo-palestiniennes auprès du président Bill Clinton.

Le siège d'International Crisis Group est situé à Bruxelles et l'organisation a des bureaux dans sept autres villes : Bogota, Dakar, Kaboul, Nairobi, Londres, New York et Washington, DC. Elle est également présente dans les villes suivantes : Abuja, Alger, Bangkok, Beyrouth, Caracas, Gaza, Djouba, Guatemala, Hong Kong, Jérusalem, Johannesburg, Kaboul, Mexico, Rabat, Tbilissi, Toronto, Tripoli, Tunis et Yangon.

Crisis Group reçoit le soutien financier d'un grand nombre de gouvernements, de fondations et de donateurs privés. Actuellement, Crisis Group entretient des relations avec les agences et départements gouvernementaux suivants: Affaires mondiales Canada, Agence française de développement, Ministère australien des Affaires étrangères et du commerce, Agence autrichienne pour le développement, Agence japonaise de Coopération internationale, Département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération suisse, Département pour le développement international du Royaume-Uni, Fonds d'affectation spéciale d'urgence pour l'Afrique de l'Union européenne, Instrument contribuant à la stabilité et à la paix de l'Union européenne, Irish Aid, Ministère danois des Affaires étrangères, Ministère fédéral des affaires étrangères de l'Allemagne, Ministère des Affaires étrangères et de la coopération internationale des Émirats arabes unis, Ministre des Affaires étrangères du Qatar, Ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères, Ministère islandais des Affaires étrangères, Ministère luxembourgeois des Affaires étrangères et européennes, Ministère néerlandais des Affaires étrangères, Ministère néo-zélandais des Affaires étrangères et du commerce, Ministère norvégien des Affaires étrangères, Ministère suédois des Affaires étrangères, et la Principauté du Liechtenstein.

Crisis Group entretient aussi des relations avec les fondations suivantes: Carnegie Corporation of New York, Charles Koch Foundation, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Korea Foundation, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, UniKorea Foundation et Wellspring Philanthropic Fund.

Mars 2020



International Crisis Group

Headquarters

Avenue Louise 235, 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38. Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

New York Office

newyork@crisisgroup.org

Washington Office

washington@crisisgroup.org

London Office

london@crisisgroup.org

Regional Offices and Field Representation

Crisis Group also operates out of over 25 locations in Africa, Asia, Europe, the Middle East and Latin America.

See www.crisisgroup.org for details

PREVENTING WAR. SHAPING PEACE.