



DÉMOCRATIE ET SITUATIONS D'URGENCES

LES LEÇONS DE LA COVID-19 POUR
LA RÉSILIENCE DÉMOCRATIQUE

Rapport final de la Commission mondiale sur
la démocratie et les situations d'urgence

Décembre 2021

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La **pandémie de COVID-19** a entraîné une crise sans précédent pour les générations actuelles, tant sur le plan sanitaire qu'économique. Elle a fait peser le doute sur l'efficacité de nos systèmes de gouvernance et notre capacité collective à faire face aux situations d'urgence. Dans le monde démocratique, la COVID-19 a éclaté dans un moment de remise en question: une crise de confiance, une crise de représentation, l'essor du populisme et de la polarisation, et une appréhension croissante quant à la capacité de la démocratie à faire face aux grands enjeux du XXI^{ème} siècle. La pandémie a magnifié ces tendances et mis en évidence les lacunes de diverses institutions démocratiques, administrations publiques et dirigeants politiques. La recherche nécessaire d'un équilibre entre la santé publique et les droits individuels, entre les contrôles démocratiques et l'impératif d'une réponse rapide des pouvoirs exécutifs, a posé un défi majeur dans l'immense majorité des pays démocratiques. Cela a également stimulé une nouvelle vague d'innovation démocratique, essentielle pour surmonter les obstacles imposés par la pandémie au fonctionnement normal de nos systèmes politiques et sociaux.

Après presque deux ans de lutte contre la COVID-19, il en revient maintenant aux démocraties du monde entier de tirer les leçons de leur expérience de cette pandémie afin de se doter d'outils qui leur permettront de faire face à de futures situations d'urgences de façon à la fois plus efficace et plus démocratique. Dans le but de contribuer à cet apprentissage collectif, en l'éclairant de la lecture unique que peuvent apporter ceux et celles qui connaissent l'exercice du pouvoir politique, le Club de Madrid a convoqué une **Commission mondiale sur**

la démocratie et les situations d'urgence. Cette initiative a réuni 16 penseurs démocratiques du monde entier, dont d'anciens chefs d'État et de gouvernement et d'éminents dirigeants d'organisations multilatérales et de la société civile, sous la présidence de l'ancien Premier ministre belge **Yves Leterme**, et la vice-présidence de l'ancienne Première ministre du Sénégal **Aminata Touré** et le Secrétaire général d'International IDEA et ancien vice-président du Costa Rica, **Kevin Casas-Zamora**.

Pendant neuf mois, la Commission mondiale a mené une série de séances de travail, consultations régionales et délibérations visant à identifier, partant de l'expérience dynamique de la COVID-19 dans les démocraties du monde entier, des bonnes pratiques et leçons à tirer pour renforcer la capacité des démocraties à assurer le bon fonctionnement de leurs institutions et protéger les droits fondamentaux tout au long de la crise; à fournir des services publics, y compris les services d'urgence, de manière inclusive à tous les citoyens et citoyennes; et à faire face à la crise avec un leadership capable de nourrir la confiance de la population dans la démocratie. Trois organisations partenaires – International IDEA, Oxfam International et Edelman – ont appuyé le travail des Commissaires en apportant des données et des cadres analytiques pour éclairer leurs délibérations.

Ce rapport présente une série de **20 recommandations**, adressées aux dirigeants politiques, aux institutions publiques et aux acteurs de la société civile du monde entier, afin de les guider dans leurs efforts visant à établir des conditions qui permettront une réponse plus

efficace et plus démocratique aux situations d'urgences qui, sans aucun doute, se produiront dans les années à venir. Devant la nécessité croissante de se prémunir contre une longue liste de risques critiques, il devient impératif de renforcer la capacité de la démocratie à fonctionner même lorsque règne l'incertitude.

Nos dirigeants doivent élever **la préparation aux situations d'urgence** au sommet de l'agenda politique, et l'ancrer dans la conscience citoyenne. Les organes nationaux de protection civile, ainsi que leurs rapports périodiques, doivent faire l'objet d'une attention soutenue de la part des dirigeants politiques, des institutions gouvernementales et des citoyens. Les institutions démocratiques, telles que les parlements, les tribunaux et les organes électoraux, doivent également avoir leurs propres plans d'urgence, qui devraient reposer sur l'adoption de règles de procédure souples et l'intégration des technologies numériques dans leur fonctionnement habituel.

Il est impératif que les situations d'urgence n'altèrent pas de façon soutenue **l'équilibre des pouvoirs** et n'occasionnent pas de manquement à **l'État de droit**. Les parlements doivent être en mesure d'exercer leur contrôle législatif face aux mesures d'urgence prises par l'exécutif, y compris au début d'une crise. Il est également essentiel de renforcer le rôle, l'indépendance et la capacité des tribunaux, en particulier des cours constitutionnelles, à fonctionner dans des situations d'urgence. Les institutions législatives comme judiciaires doivent être à même d'évaluer la nécessité, la proportionnalité et la constitutionnalité des mesures d'urgence adoptées, afin d'empêcher une croissance indue du pouvoir exécutif et de garantir la transparence, la justice et l'équité des mesures d'urgence, ainsi que leur sensibilité aux questions de genre.

La lutte contre la désinformation est essentielle dans les situations d'urgence. Les gouvernements démocratiques doivent remplir l'espace d'information avec des faits et des données, soutenir et faciliter le journalisme responsable, et collaborer avec les plateformes technologiques et experts en technologie pour concevoir des solutions novatrices, dans les limites de la liberté d'expression, pour arrêter ou ralentir la viralisation des contenus préjudiciables dans l'espace virtuel. Les gouvernements doivent aussi combler le fossé numérique entre leurs citoyens, en veillant à ce que la connectivité et les compétences numériques soient accessibles à tous.

Une condition fondamentale de la résilience démocratique dans les situations de crise est la capacité de l'État à

répondre aux besoins des citoyens. Au vu d'une pandémie qui a miné la santé et le bien-être économique de tant de citoyens, les gouvernements ont le devoir de renouveler leur engagement envers un **développement social inclusif**, commençant par l'articulation de systèmes de protection sociale et de soins de santé pour tous. La proposition d'un Fond mondial pour la protection sociale, et l'appel lancé par le Secrétaire général des Nations Unies en faveur d'un Sommet social mondial en 2025, sont des avancées essentielles dans cette direction. Il en va de même de l'adoption de politiques et d'instruments budgétaires efficaces et équitables, capables de mobiliser les ressources nécessaires à un développement social inclusif.

Un leadership efficace en temps de crise exige une forte capacité à gérer l'incertitude. Les situations d'urgence comme la COVID-19 confrontent les dirigeants politiques à des circonstances inédites – du manque d'information aux dilemmes entre la sécurité publique et les droits individuels, et entre l'action rapide et les principes démocratiques de consultation et de délibération – sans précédents historiques pour les guider. Dans de telles circonstances, les dirigeants démocratiques doivent fonder leurs décisions sur les meilleures données disponibles, et être transparents quant à ce qu'ils savent et ne savent pas. Ils doivent agir rapidement et avec détermination; informer le Parlement, les partis politiques et les secteurs sociaux le plus tôt possible; et partager des messages simples, clairs et cohérents avec le public.

Les administrations nationales doivent également investir dans la consolidation de **partenariats solides** avec d'autres acteurs, en commençant par les administrations locales. Les partenariats commerciaux offrent aussi une avenue puissante pour disposer d'une capacité d'appoint, notamment pour la prestation de services, et promouvoir l'innovation rapide face aux nouveaux défis posés par la crise. Les organisations de la société civile peuvent aussi contribuer à la réponse d'urgence en prêtant des services essentiels et en tendant des ponts vers les communautés, avec qui elles disposent bien souvent d'une relation étroite.

Enfin, pour nourrir l'appétit croissant des citoyens pour la **participation démocratique**, les institutions et les dirigeants doivent tirer parti des outils numériques développés pendant la pandémie pour ouvrir de nouveaux canaux d'interaction. L'intégration des mécanismes de participation citoyenne dans le fonctionnement normal des institutions publiques facilitera l'activation du dialogue civique dans les situations d'urgence futures.

DÉMOCRATIE ET SITUATIONS D'URGENCE: LES LEÇONS DE LA COVID-19 POUR LA RÉSILIENCE DÉMOCRATIQUE

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION MONDIALE SUR LA DÉMOCRATIE ET LES SITUATIONS D'URGENCE

MÉCANISMES DÉMOCRATIQUES ET DROITS FONDAMENTAUX

1

Renforcer la résilience et la capacité des institutions face aux crises

- Règles de procédure flexibles
- Plans d'urgence
- Technologies numériques

2

Protéger l'équilibre des pouvoirs, les droits fondamentaux et l'État de droit

- Garanties constitutionnelles
- Cadres juridiques clairs
- Contrôles parlementaires et judiciaires efficaces
- Transparence

3

Prévenir et contrer la désinformation

- Communication proactive fondée sur des données probantes
- Journalisme responsable
- Sensibilisation et compétences numériques

4

Repenser les structures institutionnelles pour la participation

- Nouveaux outils d'engagement citoyen
- Dialogue public sur les risques critiques et la préparation aux situations d'urgence



INCLUSION SOCIALE

5

Placer l'équité au centre des mesures d'urgence

- Contrôle démocratique axé sur l'équité
- Considérations relatives à l'équité dans la préparation et la gestion des risques critiques

6

Financer les mesures d'urgence par des cadres budgétaires progressifs et efficaces

- Instruments fiscaux temporaires et permanents
- Perception efficace de l'impôt
- Lutte contre la corruption

7

Construire des systèmes universels de protection sociale et de santé

- Régimes fondés sur les cotisations et les droits
- Registres de population complets
- Qualité équitable des soins
- Fonds mondial pour la protection sociale

8

Répondre aux besoins des minorités vulnérables

- Données désagrégées sur les minorités vulnérables
- Communication ciblée
- Renforcement de la société civile

9

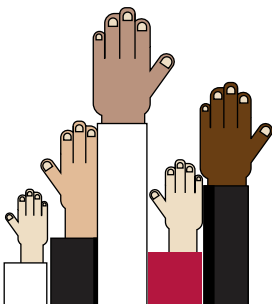
Promouvoir la responsabilité sociale des entreprises en cas d'urgence

- Responsabilité dans l'utilisation des fonds d'urgence
- Incitatifs aux contributions des entreprises aux secours d'urgence

10

Comblers le fossé numérique

- Infrastructure et connectivité
- Compétences numériques



LEADERSHIP EFFICACE ET CULTURE DÉMOCRATIQUE

11 Être prêt

- Attention politique à la préparation aux situations d'urgence
- Stratégie cohérente de gestion des risques
- Bonne articulation entre les gouvernements nationaux et locaux
- Évaluation post-hoc

12 Diriger avec faits et détermination

- Politiques basées sur des données probantes
- Structures consultatives solides
- Hiérarchisation claire des objectifs stratégiques
- Consultations ouvertes avec le parlement, l'opposition et les acteurs sociaux

13 Communiquer avec empathie et sincérité

- Langage franc
- Communication de proximité
- Messages clairs et cohérents

14 Construire des alliances stratégiques

- Autorités locales
- Entreprises
- Société civile

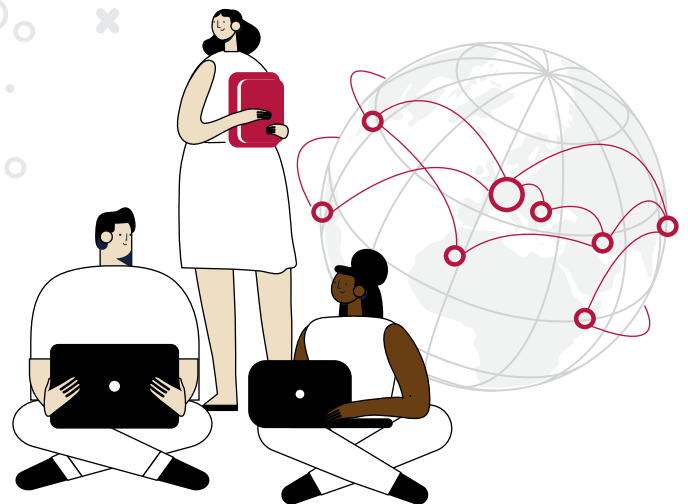


15 Ouvrir l'espace civique

- Limiter les restrictions à l'espace civique
- Mécanismes de consultation et de délibération

16 Favoriser une citoyenneté responsable

- Recommandations claires quant au comportement approprié en cas d'urgence
- Engagement des communautés dans la préparation aux situations d'urgence



UNE DÉMOCRATIE EFFICACE AU SERVICE DE TOUS

17 Inclure les femmes dans la prise de décision

- Analyse des risques différenciée selon le sexe
- Contrôles démocratiques axés sur le genre urgences
- Équilibre entre les sexes dans les structures de gestion des urgences

18 Inclure les jeunes dans la prise de décision

- Mécanismes de participation des jeunes aux processus de préparation et de gestion des situations d'urgence
- Formation et autonomisation

19 Penser aux générations futures

- Contrôles démocratiques axés sur les risques et les impacts à long terme

20 Travailler avec des partenaires internationaux

- Réseaux de collaboration démocratique
- Solidarité démocratique internationale
- Institutions multilatérales



Le Club de Madrid est le plus grand forum mondial d'anciens présidents et premiers ministres démocratiques, qui mettent à profit leur expérience individuelle et collective du leadership et leur portée mondiale pour renforcer les pratiques démocratiques inclusives et améliorer le bien-être des populations dans le monde entier.

En tant qu'organisation internationale non partisane et à but non lucratif, le Forum s'appuie sur l'expérience pratique de gouvernance de plus de 100 membres issus de plus de 70 pays, ainsi que sur un réseau mondial de conseillers et de partenaires issus de tous les secteurs de la société.

Cette alliance unique stimule le dialogue, jette des ponts et s'engage dans des efforts de plaidoyer pour renforcer les politiques publiques et un leadership efficace par le biais de recommandations qui relèvent des défis tels que l'inclusion, le développement durable et la paix au niveau national et multilatéral.