



# Le monde d'après

Les conséquences de la COVID-19  
sur les relations internationales

Sous la direction de

FRÉDÉRIC MÉRAND et JENNIFER WELSH

# Table des matières

<b>Remerciements</b>	7
<b>Préface</b> <i>Louise Fréchette</i>	9
<b>Préface</b> <i>Stéphane Dion</i>	13
<b>Introduction</b> <i>Frédéric Mérand et Jennifer Welsh</i>	21
CHAPITRE 1	
<b>La gouvernance mondiale dans la foulée de la pandémie</b> <i>Jennifer Welsh, Frédéric Mérand, T. V. Paul, Vincent Pouliot et Jean-Philippe Thérien</i>	39
CHAPITRE 2	
<b>La santé mondiale</b> <i>Laurence Monnais, Ryoa Chung, Pierre-Marie David et Thomas Druetz</i>	59
CHAPITRE 3	
<b>L'économie mondiale</b> <i>Peter Dietsch, Vincent Arel-Bundock, Mark R. Brawley, Allison Christians, Juliet Johnson, Krzysztof Pelc et Ari Van Assche</i>	73
CHAPITRE 4	
<b>Les technologies de l'information</b> <i>Karim Benyekhlef, Anthony Amicelle, Nicholas King et Samuel Tanner</i>	91
CHAPITRE 5	
<b>L'environnement et les changements climatiques</b> <i>Pierre-Olivier Pineau, Maya Jegen, Erick Lachapelle, Justin Leroux et Hamish van der Ven</i>	111

CHAPITRE 6	
<b>La paix et la sécurité</b>	129
<i>Theodore McLaughlin, Sarah-Myriam Martin-Brûlé, María Martín de Almagro Iniesta, Lee Seymour et Marie-Joëlle Zahar</i>	
CHAPITRE 7	
<b>Les relations Canada-États-Unis</b>	147
<i>Daniel Béland, Philippe Fournier, François Furstenberg et Pierre Martin</i>	
CHAPITRE 8	
<b>Les droits de la personne</b>	167
<i>Cynthia Milton, Pearl Eliadis, Pablo Gilabert, Frédéric Mégret et René Provost</i>	
CHAPITRE 9	
<b>Les inégalités dans le monde en développement</b>	183
<i>Erik Martinez Kuhonta, Dominique Caouette, Timothy Hodges, Christian Novak et Maïka Sondarjee, avec la collaboration de Sonia Laszlo</i>	
CHAPITRE 10	
<b>Migrations et citoyenneté</b>	201
<i>Magdalena Dembińska, Valérie Amiraux, François Crépeau, Alain Gagnon, Mireille Paquet, Thomas Soehl et Luna Vives</i>	
<b>Conclusion</b>	215
<i>Jennifer Welsh et Frédéric Mérand</i>	
<b>Références</b>	231
<b>Les affiliations</b>	247
<b>Abréviations</b>	249

## Préface

*Louise Fréchette*

*Ex-vice-secrétaire générale des Nations Unies*

On raconte que, quand on lui a demandé quel bilan il dressait de la Révolution française, Deng Xiaoping a répondu : « Il est trop tôt pour se prononcer. » Certes, seul le temps permet d'évaluer précisément les impacts durables d'une crise. Tenter d'imaginer « le monde d'après » la crise de la COVID alors qu'elle sévit encore est un exercice pour le moins périlleux. Périlleux mais néanmoins utile et nécessaire.

Depuis le début de la pandémie, on entend dire que « le monde ne sera plus jamais le même ». Oui, mais encore : en quoi précisément la crise de la COVID risque-t-elle d'entraîner des changements profonds dans notre quotidien, dans notre vie collective, dans les rapports entre les nations ? Les chercheurs réunis dans ce livre ont fait œuvre utile en jetant un regard informé et objectif sur les diverses dimensions de la crise. Leur analyse des impacts sur l'économie, les systèmes de santé, la sécurité internationale et bien d'autres sujets nous permettent d'y voir plus clair en nous aidant à distinguer les effets plus durables de ceux probablement éphémères et à les situer dans le contexte plus large des tendances déjà présentes dans nos sociétés.

L'apparition de la COVID a fait ressortir plus clairement que jamais les faiblesses et les défaillances des systèmes tant nationaux qu'internationaux pour prévenir et gérer les crises sanitaires. Elle a aussi mis en relief la dure réalité des groupes vulnérables ou marginalisés pour lesquels les filets sociaux en place se sont avérés inadéquats. Elle a creusé encore plus le fossé qui sépare les pays riches des plus pauvres. Les analyses contenues dans ce volume présentent une cartographie détaillée des zones

d'ombre révélées par la pandémie et identifient un éventail de mesures qui pourraient être mises en œuvre pour éviter que l'histoire ne se répète quand la prochaine pandémie, car il y en aura une, sera à nos portes.

Déjà, dans plusieurs pays, des correctifs ont été apportés à la lumière de l'expérience acquise pendant les premières vagues de la pandémie. Pensons, ici même au Canada, aux améliorations dans la gestion des résidences pour personnes âgées ou à l'augmentation des stocks de matériel médical en réserve. Pensons aussi à l'essor du télétravail auquel tant les secteurs privés que publics ont su remarquablement s'adapter. Les interventions importantes, voire inédites, des États pour contrer les effets économiques de la crise tracent peut-être la voie d'une nouvelle orthodoxie en matière de politique économique et fiscale.

On aimerait pouvoir faire état d'un esprit également novateur en matière de coopération internationale. Hélas, c'est plutôt l'inverse qui se produit. Les tensions entre les États-Unis et la Chine se répercutent à l'Organisation mondiale de la santé où la controverse autour de l'origine du virus mobilise les esprits et mine la crédibilité de l'organisation. On ne voit pas le jour où l'OMS se verra accorder les pouvoirs et les ressources nécessaires à l'accomplissement de son mandat indispensable de recherche, de conseil et de coordination. Cette dynamique géostratégique risque aussi d'alimenter les tendances protectionnistes au nom de la sécurité d'approvisionnement et de l'autosuffisance. Les pays en développement, pour lesquels le commerce international et la contribution aux chaînes d'approvisionnement constituent un moteur essentiel de la croissance économique, risquent de faire les frais du rapatriement des capacités de production vers les pays développés.

Et que dire de la gestion – ou plutôt de l'absence de gestion – globale des vaccins ? La Chine ne peut être blâmée pour la course insensée aux vaccins qui a permis aux pays les plus riches de monopoliser l'acquisition de vaccins au profit de leur population, laissant le reste de la planète sans protection. Il y a quelque chose de presque indécent à parler de cinquième dose quand des milliards de personnes attendent encore leur première. Cette situation est d'autant plus troublante que tous les experts s'entendent pour rappeler que des variants plus dangereux peuvent éclore dans les populations non vaccinées. Que les gouvernements demeurent sourds aux appels à la solidarité humaine n'étonne pas outre mesure, mais on peine à comprendre qu'ils soient à ce point indifférents aux conséquences de cet « égoïsme national » pour la sécurité de leurs propres citoyens.

Les crises ont souvent été à la source d'innovation en matière de coopération internationale. La crise de la COVID n'est pas de celles-là. À cet égard tout au moins, le « monde d'après » risque fort de ressembler à celui d'avant, peut-être même en moins bien.

## Préface

*Stéphane Dion*

*Ancien ministre des Affaires intergouvernementales,  
de l'Environnement et des Affaires étrangères du Canada*

À quoi ressemblera le monde post-COVID-19 ? Comment l'humanité va-t-elle se remettre de cette pandémie et de ses contrecoups économiques et sociaux ? Voilà des questions que nous nous posons tous. Ce livre offre les réponses d'une cinquantaine de professeurs. Ils scrutent les effets à court et à long terme de la pandémie sur les aspects essentiels de notre avenir, incluant non seulement la capacité de prévenir les épidémies et de mieux les enrayer quand elles surviennent, mais aussi : le sort des démocraties aux prises avec les pressions autoritaristes et populistes ; la protection des droits et libertés et des minorités ; la sauvegarde de la vie privée face aux technologies de surveillance ; le déploiement des technologies et plateformes numériques, leur réglementation, leur taxation et leurs effets sur le débat public ; le maintien de la biodiversité et la lutte aux changements climatiques ; la fiabilité des chaînes de production et la tension entre le libre-échange et le protectionnisme ; la réduction des inégalités de richesse entre les pays et au sein des pays ; la solvabilité des États, des entreprises et des particuliers ; la recherche de la paix et l'évitement d'une nouvelle guerre froide malgré la confrontation entre les puissances, notamment entre les États-Unis et la Chine ; le multilatéralisme et le fonctionnement de nos organisations internationales telles que l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation mondiale du commerce ; les flux migratoires et l'intégration des travailleurs migrants.

Les auteurs renvoient aussi le Canada à ses responsabilités. Dans ce monde à la recherche d'une coopération internationale plus efficace, le

Canada fait jouer plusieurs atouts, non seulement en raison de l'excellence de ses scientifiques et de ses chercheurs, notamment dans le domaine de la santé, mais aussi, plus généralement, en tant que démocratie nord-américaine voisine de la puissance étatsunienne, fortement reliée à l'Europe, mais ayant aussi considérablement renforcé ses liens avec l'Asie; parlant deux langues officielles à portée internationale et dotée d'une population multiculturelle lui donnant prise sur tous les continents; tablant sur une diplomatie expérimentée présente dans tous les forums internationaux; forte d'une économie développée à la fois technologiquement avancée et riche en ressources naturelles, y compris celles dont le monde aura besoin pour réussir sa transition vers une économie carboneutre; dépositaire du quart de l'Arctique, dont l'importance écologique et géostratégique ne cesse de croître.

Les perspectives que les auteurs développent, au fil des chapitres, sont riches et variées, mais si j'avais à en dégager la caractéristique commune, je dirais que c'est le refus du fatalisme. L'humanité peut rebondir, continuer à progresser sur bien des fronts et remédier aux lacunes que la pandémie a fait ressortir. Cette dose de volontarisme est salutaire, alors que nous sommes aux prises avec un drame qui a fauché des millions de vies, plongé dans l'extrême pauvreté plus d'une centaine de millions de personnes et confiné des populations pendant des mois.

Pour garder confiance en nous-mêmes, nous pouvons considérer la façon dont l'humanité a affronté cette pandémie en comparaison de celles qui l'ont frappée antérieurement. Des millions de vies humaines ont été perdues en raison de la maladie à coronavirus. Un siècle plus tôt, la pandémie qui a été improprement appelée la fièvre espagnole a fauché entre cinquante et cent millions de personnes selon les estimations, pour une population mondiale qui n'atteignait pas les deux milliards d'êtres humains à l'époque. Dans notre monde de 7,8 milliards d'êtres humains, cela équivaldrait à une hécatombe qui aurait pu atteindre entre 200 et 400 millions de morts.

Le fait est que l'humanité a accompli d'immenses progrès du point de vue des connaissances médicales, des pratiques sanitaires, des systèmes de santé et de la coopération scientifique. Ne nous sommes-nous pas surpris nous-mêmes en parvenant à produire des vaccins en moins d'une année?

Prenons un peu de perspective au-delà de l'aspect strictement médical. Entre 1970 et 2020, l'humanité a multiplié par deux sa popula-

tion et par cinq sa richesse. Pendant cette période, l'espérance de vie moyenne mondiale est passée de 56 à 72 ans. Encore en 1990, près d'une personne sur trois n'avait pas accès à l'électricité; cela a été réduit à une personne sur dix aujourd'hui. Progrès indéniables qu'il faut poursuivre.

La proportion d'êtres humains vivant dans l'extrême pauvreté (avec moins de 2 dollars par jour) est passée d'une personne sur deux (48 %) en 1970 à moins d'une personne sur dix aujourd'hui selon la Banque mondiale. Cette réduction spectaculaire a été malheureusement interrompue par la COVID-19, qui, selon les estimations, a précipité ou maintenu dans la pauvreté entre 119 et 124 millions de personnes dans le monde<sup>1</sup>. Un tel recul humanitaire doit être corrigé au plus tôt, au moyen d'une forte solidarité internationale appuyée sur le système multilatéral que nous avons progressivement construit depuis 1945 et qu'il nous faut continuer à renforcer dans tous les domaines.

Pareillement, sur le plan politique, malgré le retour de la guerre en Europe et les rivalités géopolitiques et économiques entre les puissances, nous devons trouver le moyen de continuer à faire des progrès notables vers un monde plus pacifique. Si le nombre de conflits actifs intraétatiques a augmenté ces dernières années, principalement en raison des menées de groupes djihadistes violents, le nombre de victimes de ces conflits continue de baisser<sup>2</sup>.

Les démocraties éprouvent bien des difficultés aujourd'hui face aux régimes autoritaires et aux tendances populistes. Mais là encore la perspective historique nous donne du cœur au ventre. Selon le décompte de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 26 % des pays étaient démocratiques en 1975, comparativement à 62 % en 2018. C'est une progression impressionnante, en fait la plus grande vague

---

1. Lakner, Christoph, Nishant Yonzan, Daniel Gerszon Mahler, R. Andres Castaneda Aguilar et Haoyu Wu, « Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Looking back at 2020 and the outlook for 2021 », *World Bank Blogs*, 11 janvier 2021, <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>.

2. Ce déclin continu des victimes de conflits violents tend à confirmer l'affirmation selon laquelle nous vivons dans un monde de plus en plus paisible (voir p. ex. Goldstein, 2011; Pinker, 2011). Petterson, Therese, Stina Högbladh et Magnus Öberg, « Organized violence, 1989–2018 and peace agreements », *Journal of Peace Research* vol. 56, n° 4 : p. 589-603, 2019, <https://doi.org/10.1177/0022343319856046>.

de démocratisation de l'histoire, même en tenant compte de la qualité douteuse et de la fragilité de bien de ces démocraties. Il y a maintenant des démocraties dans toutes les régions du monde<sup>3</sup>.

La COVID-19 met à l'épreuve les systèmes démocratiques du monde entier. Ici encore, nous pouvons être prudemment optimistes. Soit, le fait que les États démocratiques les plus en vue sont ceux qui ont rapporté les taux de mortalité les plus élevés n'est pas de bon augure pour le prestige du système démocratique. En outre, on sait que les restrictions radicales imposées à grande échelle pour freiner la propagation du virus ont entraîné un important recul des libertés civiles. Les confinements ont limité les droits et libertés, tout comme les interdictions de rassemblement public et privé, l'interdiction de voyager, la fermeture des frontières et des magasins, le recours accru aux technologies de surveillance électronique, les amendes élevées, le report d'élections... Tous les observatoires réputés ont considérablement réduit leurs indices de démocratie en 2020 par rapport à 2019. Pourtant, les sondages d'opinion ont régulièrement montré de forts appuis à ces mesures d'urgence, partant bien sûr de la prémisse qu'elles seraient exclusivement employées à des fins de santé publique légitimes et qu'en aucun cas elles ne deviendraient permanentes.

La contraction économique engendrée par les restrictions sanitaires aggrave l'instabilité des démocraties fragiles. Quand la situation sanitaire d'un pays se détériore, les infrastructures hospitalières deviennent surchargées, les pertes d'emplois accroissent la pauvreté, le prix des aliments augmente subitement et le tourisme – souvent l'épine dorsale de l'économie – tarit. La pandémie a eu une incidence considérable sur les femmes, renversant de nombreuses avancées en matière d'égalité des sexes. Toutefois, ces démocraties fragiles sont toujours bien vivantes, et les mouvements de contestation populaires prennent pour cibles les gouvernements considérés comme incompetents ou corrompus plutôt que le système démocratique en soi.

Les régimes autoritaires saisissent l'occasion présentée par la pandémie pour consolider leur contrôle aux dépens de la vie privée, des libertés civiles et de l'état de droit. D'après l'indice de démocratie de l'Economist Intelligence Unit pour 2020, «les régions autoritaires sont celles qui ont

---

3. Institut international pour la démocratie et l'assistance, *The Global State of Democracy 2019: Addressing the Ills, Reviving the Promise*, 19 novembre 2019, <https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019>.

connu les plus importants reculs. [...] Ces régimes ont profité de l'urgence sanitaire mondiale provoquée par la pandémie de coronavirus pour persécuter et réprimer les dissidents et les opposants politiques<sup>4</sup>. » De la même façon, Freedom House constatait que « les endroits où il y avait déjà peu de mesures en place pour éviter les abus de pouvoir souffrent le plus<sup>5</sup> ».

En Europe, l'outil de suivi mondial de l'incidence de la COVID-19 sur la démocratie et les droits de la personne de la Commission européenne a identifié des « développements préoccupants » dans six de ses États membres (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovénie et Slovaquie) de même que dans de nombreux pays non européens.

Toutefois, dans les démocraties bien établies, si l'on assiste à une montée de la désinformation, des théories de la conspiration et de l'activisme extrémiste, on peut dire que, de façon générale, la pandémie n'a pas eu pour effet de radicaliser une grande partie de la population. Il y a même eu un effet ralliement autour des gouvernements traditionnels, et ce, chose intrigante, en dépit d'une corrélation évidente avec l'efficacité réelle de leurs efforts pour contenir le virus. Les taux d'approbation des leaders et des gouvernements en place ont grimpé en flèche au début de la crise<sup>6</sup>. Bien sûr, les milliers de milliards de dollars en argent et en liquidités distribués par les gouvernements dans l'espoir de soulager les souffrances et d'assurer l'avenir de l'économie sont pour quelque chose dans le ralliement des populations autour de leurs dirigeants. Sans surprise, au fil des mois et avec la fatigue qui s'installe, ce soutien exceptionnel a faibli, mais il est loin d'avoir disparu partout.

Dans les démocraties européennes bien établies, les partis radicaux sont moins bien parvenus à se présenter comme une option crédible que lors de la crise financière de 2008, qui se prêtait mieux que la pandémie à la rhétorique du blâme contre les élites et les experts. La pandémie

---

4. The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2020: In sickness and in health?*, 2020, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>.

5. Repucci, Sarah et Samy Slipowitz, *Democracy under Lockdown: The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*, Freedom House, octobre 2020, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-10/COVID-19\\_Special\\_Report\\_Final\\_.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-10/COVID-19_Special_Report_Final_.pdf).

6. Bol, Damien, Marco Giani, André Blais et Peter J. Loewen, « The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy? », *European Journal of Political Research*, 2020, <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.12401>.  
 Ducke, Emile, « Coronavirus Has Lifted Leaders Everywhere. Don't Expect That to Last ». *The New York Times*, 19 avril, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/04/15/world/europe/coronavirus-presidents.html>.

a augmenté la valeur d'un leadership fondé sur les données probantes et axé sur la recherche de consensus, pour lequel les démagogues populistes n'ont généralement pas la tête de l'emploi. Dans les mots de l'ex-chancelière allemande Angela Merkel: «Le populisme qui nie les faits montre ses limites.» Les efforts massifs déployés en santé et en aide sociale ont créé un effet unificateur, tandis que l'urgence de la crise nous a fait mettre de côté les thèmes clivants de l'identité culturelle et de l'immigration.

Bien sûr, l'avenir compte de nombreuses variables inconnues. Inévitablement, l'usure provoquée par les restrictions socioadministratives, le confinement et la paralysie quasi totale de l'économie ont fait leur œuvre, et les populations se sont impatientées devant la lenteur de la vaccination. Le déconfinement a été lui-même parsemé d'embûches alors que l'inégalité, le chômage, les faillites et les dettes ont pris l'avant-scène des débats politiques.

Au fur et à mesure que la pandémie cesse d'être la priorité, les enjeux polarisants d'avant la COVID-19 referont surface: les tensions ethnopolitiques s'exacerberont; les politiciens populistes continueront d'instrumentaliser le nationalisme. Les dommages économiques de la pandémie dans les pays d'Amérique latine, d'Afrique et du Moyen-Orient, associés à la reprise économique anticipée en Amérique du Nord et en Europe, risquent de faire augmenter les migrations irrégulières dans les prochaines années. Une nouvelle vague migratoire pourrait gonfler à des niveaux records l'attraction et les appuis des démagogues populistes.

S'il y a bien un enjeu qu'il ne faut absolument pas rater, c'est celui de la relance verte. La reprise économique post-COVID doit être durable et bâtir une économie véritablement plus respectueuse de la planète et du climat. Il ne faut pas laisser passer cette occasion car on ne sait pas quand sera la prochaine fois que les gouvernements investiront aussi résolument dans la transition verte.

Depuis 1970, l'extraction des ressources naturelles a été multipliée par trois, un million des huit millions d'espèces animales et végétales connues est menacé d'extinction et la dégradation des écosystèmes s'accélère, tandis que les changements climatiques accentuent cette crise écologique. Le monde émet deux fois plus de gaz à effet de serre qu'en 1970<sup>7</sup>.

---

7. Programme des Nations unies pour l'environnement, *Faire la paix avec la nature: un plan scientifique pour faire face aux urgences en matière de climat, de biodiversité et de pollution*, Nairobi, 18 février 2021, <https://www.unep.org/fr/resources/making-peace-nature>.

Il en a émis plus depuis 1990 que lors des 140 années précédentes.

D'après l'Agence internationale de l'énergie, les émissions mondiales de CO<sub>2</sub> ont baissé de 5,8 % en 2020 en raison de la contraction économique résultant du combat contre la pandémie, mais elles ont rebondi en 2021. Avec la reprise et la guerre menée par la Russie en Ukraine, la demande mondiale de charbon a vite redépassé les niveaux de 2019<sup>8</sup>. Si rien ne change, la baisse enregistrée en 2020 n'aura été qu'une parenthèse dans la croissance continue des émissions de GES.

Nous poursuivons un développement autodestructeur, il nous faut trouver la voie d'un développement durable. De ce point de vue, l'Accord de Paris de 2015 fut une prouesse diplomatique salutaire. Le problème est que le temps presse si l'on veut rester en deçà de la limite des 2 °C de réchauffement que les scientifiques recommandent de ne pas franchir. Nous en sommes déjà à 1 °C de réchauffement, en route vers les 1,5 °C autour de 2040 et les 3 °C à la fin du siècle avec un réchauffement qui continuera par la suite<sup>9</sup>.

Il faut donc en faire plus. Nettement plus. Le gouvernement du Canada a rendu public, en décembre 2020, le plan climatique et la Stratégie canadienne pour l'hydrogène et le premier ministre Trudeau a annoncé une cible canadienne renforcée pour 2030 (une réduction de 40 à 45 % des émissions par rapport à 2005) qui lancera notre pays vers la carboneutralité en 2050. Pas moins de 110 pays se sont engagés à éliminer leurs émissions d'ici 2050 et la Chine promet d'y parvenir en 2060.

Il faut des plans d'action crédibles pour atteindre de telles cibles, assortis d'une tarification du carbone, épine dorsale d'un bon plan. Le gouvernement du Canada a courageusement proposé que le prix de la pollution par le carbone passe de son prix d'aujourd'hui de 30 \$ CA à 170 \$ CA la tonne en 2030. Le gouvernement a conçu son plan de façon à créer un puissant incitatif pour une prospérité économique vraiment

---

8. Agence internationale de l'énergie, *Global Energy Review: Flagship Report*, avril 2021, [https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2021?utm\\_content=buffer5ce8e&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter-ieabirol&utm\\_campaign=buffer](https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2021?utm_content=buffer5ce8e&utm_medium=social&utm_source=twitter-ieabirol&utm_campaign=buffer)

9. GIEC, « Résumé à l'intention des décideurs », dans : *Réchauffement planétaire de 1,5 °C. Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté* [rapport intégral en anglais], 2018, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM\\_fr.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_fr.pdf).

durable avec plus de justice sociale. Et la justice sociale, la transition juste, c'est essentiel pour réussir, car rien ne sera possible sans garder l'appui des populations<sup>10</sup>.

Le combat contre le changement climatique est également un enjeu géostratégique. Les experts militaires et climatiques nous avertissent que des perturbations environnementales sérieuses et grandissantes, exacerbées par le changement climatique d'origine anthropique, sont un facteur d'amplification des conflits et de l'instabilité<sup>11</sup>. Dans une large mesure, l'avenir de la paix mondiale dépend du sérieux et de la vigueur des plans de reprise verte que nous mettrons en œuvre.

Dans cette lutte contre les changements climatiques induits par l'activité humaine, nous pourrions certainement nous inspirer de la détermination avec laquelle nous avons combattu la maladie à coronavirus. Cependant, il faudra garder bien en tête la nature différente de ces deux combats. Dans le cas de la pandémie de COVID-19, les gouvernements ont réagi en mettant leurs populations dans un état d'anormalité transitoire et donc intenable à terme. En effet, on ne peut pas éternellement confiner les populations, priver d'école des centaines de millions d'enfants, paralyser presque toutes les activités économiques et demander aux gouvernements d'y suppléer en s'endettant de façon astronomique. Dans le cas de la lutte aux changements climatiques, il s'agit de créer le contraire d'une anormalité transitoire, soit une normalité durable. L'objectif est de permettre une vie normale, où l'humanité continuera de poursuivre ses objectifs de progrès économiques, sociaux et de justice, mais en sauvegardant les mêmes possibilités pour les générations à venir, et donc sans saccager l'environnement naturel ni bousiller le climat.

En somme, pour rebondir avec force après cette pandémie, un optimisme prudent sans complaisance aucune est de rigueur. Une détermination, exempte de tout fatalisme, est requise. Une connaissance fine du monde et de ses tendances est nécessaire. C'est en ce sens que ce livre trouve son utilité. Je vous en souhaite bonne lecture.

---

10. Dion, Stéphane, « Practicing Climate Justice: Negotiating Just Transitions in Canada and on the World Stage », dans Éloi Laurent (dir.), *The Well-Being Transition: Analysis and Policy*, Palgrave Macmillan, 2021, p. 25-54.

11. Saghir, Jamal, *Climate Change's Impacts on Conflict: Moving from Acknowledgement to Action*, Postdam Institute for Climate Change Research, Berghof Foundation, 25 février 2021.

## Introduction

*Frédéric Mérand et Jennifer Welsh*

Au printemps 2020, le monde s'est arrêté. Les écoles, les commerces et les restaurants ont fermé. Des millions de personnes ont perdu leur emploi. Les employés de bureau sont passés au télétravail tandis que les travailleurs essentiels faisaient des doubles quarts pour soigner leurs patients ou livrer de la nourriture. Le secteur manufacturier a pratiquement cessé ses activités. Les routes se sont vidées. Les vols ont cessé. C'était le début, brutal, de ce qu'on appellerait bientôt le Grand Confinement.

La pandémie de COVID-19 est la crise mondiale la plus importante depuis le début du *xxi*<sup>e</sup> siècle. Ses ramifications sont d'ordre sanitaire et économique, bien sûr, mais aussi social, technologique, environnemental, culturel, sécuritaire, psychologique et politique. En empruntant au sociologue français Marcel Mauss, on peut la décrire comme un « fait social total », un événement d'une ampleur telle que nous n'en avons pas connu depuis la Seconde Guerre mondiale: la pandémie a touché à toutes les sphères de l'activité humaine et à toutes les dimensions de l'expérience humaine, du politique au spirituel. Et contrairement à la Seconde Guerre mondiale, à la fin de la guerre froide, à la crise financière de 2008 ou même à d'autres épidémies récentes comme celles d'Ebola, pas un seul pays – que ce soit la Chine avec sa prétendue politique « zéro COVID », ou même la Corée du Nord, le « royaume ermite » – n'a su en éviter les conséquences.

Dans certains cas, l'impact fut rapide et spectaculaire, la pandémie ayant relégué des dizaines de millions de personnes dans la pauvreté tout en engendrant des insécurités alimentaires extrêmes au sein de communautés partout sur Terre. Comme l'ont écrit Bill et Melinda Gates dans le rapport annuel de leur Fondation (*Goalkeepers Report*, 2020), quand on

regarde les mesures de développement économique et social, on constate qu'on a « reculé d'environ vingt-cinq ans en vingt-cinq semaines ». Dans d'autres cas, les transformations bouillonnent encore sous la surface, et les questions fusent à savoir si les nécessaires changements au comportement quotidien des populations seront renversés ou s'ils perdureront dans l'après-pandémie.

Depuis mars 2020, nous avons assisté à une explosion d'analyses sur les effets à court terme et sur les éventuelles conséquences de la COVID-19. En même temps que les téléchargements de *La peste* d'Albert Camus montaient en flèche, plusieurs ont tracé des parallèles avec la description proposée par Stefan Zweig, dans son célèbre livre-testament *Le monde d'hier*, de la descente de l'Europe des années 1930 dans la pauvreté, le nationalisme et la guerre. Si la plupart des commentateurs se faisaient pessimistes devant la crise, d'autres ont choisi d'y voir une occasion d'effectuer des changements positifs. Cette attitude demande de réfléchir au travail que l'on pourra faire, dans le « monde d'après », pour améliorer l'économie, la justice sociale, les relations de genre, la santé et les institutions politiques – ou, à tout le moins, pour s'assurer qu'elles ne se détériorent pas davantage. Les idées ne manquent pas pour « reconstruire en mieux », et nous n'assistons probablement qu'aux balbutiements d'une conversation planétaire.

Dans ce livre, nous concentrons notre attention sur un seul aspect du défi qui nous attend : le monde lui-même ou, comme on le désigne dans les cercles universitaires, les relations internationales. Peu après le début de la crise, nous avons invité 50 chercheurs et chercheuses basés à Montréal, aux universités McGill et de Montréal pour la plupart, mais aussi à l'Université du Québec à Montréal et à l'Université Concordia, à se rencontrer virtuellement pour plusieurs séances de remue-méninges. Leur mandat était de réfléchir ensemble à des idées progressistes, pragmatiques et ancrées dans les sciences sociales qui pourraient améliorer la coopération et la sécurité internationales et favoriser une prospérité durable une fois la pandémie terminée. Nous avons ensuite organisé une série de tables rondes publiques, auxquelles praticiens, décideurs, activistes et grand public étaient conviés. Le livre que vous tenez entre vos mains est le résultat de cette entreprise collective.

## **Le monde en 2020**

Avant de présenter les principales idées de nos collaborateurs et collaboratrices ainsi que les débats qu'elles ont suscités, résumons ce que nous savons déjà des effets (à court terme) de la COVID-19 sur les relations internationales.

### ***Révélation***

Certaines tendances mondiales étaient déjà bien amorcées avant 2020, mais la pandémie nous les a révélées avec une clarté accrue. Les inégalités socio-économiques en sont un bon exemple. À première vue, les inégalités entre pays semblent avoir diminué depuis les années 1990, mais c'est là en grande partie une conséquence de l'essor de la classe moyenne chinoise. Au sein des pays, au contraire, elles se sont accentuées dans bien des cas. De façon générale, comme l'ont montré des économistes tels que Thomas Piketty (2019) et Branko Milanovic (2016), le bilan est mitigé : tandis que la vie de millions de personnes s'est améliorée au XXI<sup>e</sup> siècle, particulièrement dans les pays du Sud, le centile le plus riche de la population a vu son revenu s'accroître encore davantage. Pour bien des gens, qu'ils soient englués dans la pauvreté ou qu'ils fassent partie d'une classe moyenne occidentale stagnante, la situation a empiré. De plus, la nature même des inégalités socio-économiques a considérablement changé. Le patrimoine engendre davantage de revenus qu'à aucun autre moment depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. À l'inverse, les travailleurs non qualifiés du secteur des services se sont comparativement appauvris. C'était l'état de la situation quand nous sommes entrés dans la crise du coronavirus, qui a eu tôt fait de mettre en lumière leur vulnérabilité, dans le secteur formel aussi bien qu'informel.

La pandémie a aussi mis en évidence une autre tendance mondiale, à savoir l'interdépendance grandissante des économies nationales, incarnée dans le dense réseau des chaînes de valeurs mondiales. La délocalisation du secteur manufacturier en Chine, qui a pris son essor dans les années 1990, avait occulté à quel point la conception, la production et la vente de biens et services, au XXI<sup>e</sup> siècle, sont mondialement intégrés par les droits de propriété intellectuelle, l'interopérabilité logistique, la communication juste-à-temps, la convergence réglementaire et les marchés financiers. Avec la spécialisation extrême, les intrants se déplacent

constamment de par le monde. Pour reprendre un exemple cher aux écoles de commerce, les composants d'un iPhone d'Apple, propriété intellectuelle incluse, proviennent des États-Unis, du Japon, de l'Allemagne, de Taïwan, de France, de Corée et de Chine. Dans les premiers jours de la pandémie, alors que les pays étaient confrontés à des pénuries de fournitures médicales essentielles, on a beaucoup parlé de relocalisation. À ce jour, pourtant, peu de données viennent appuyer un renversement de cette tendance lourde ou l'appui sans réserve à la « souveraineté de la chaîne d'approvisionnement » (Zakaria, 2020). L'immensité de la tâche, tant sur le plan logistique que financier, a limité toute ambition, du moins pour l'instant, de « reprendre le contrôle ».

En matière de politique internationale, les observateurs se sont largement entendus, dès le début des années 2010, sur le déclin relatif des États-Unis. La question en suspens restait de savoir si ceux-ci continueraient d'user vigoureusement de leur *soft power* (leur « pouvoir de convaincre ») et de mener les efforts de coopération internationale, comme l'avait fait l'administration Obama. Mais la montée des populismes à l'Ouest et la force grandissante des régimes autoritaires dans le reste du monde ont mis fin à cet espoir bien avant 2020. La principale victime en a été la qualité de la démocratie libérale qui, d'après Freedom House, a décliné partout dans le monde entre 2005 et 2020, en raison de l'affaiblissement des normes relatives aux élections libres et à l'État de droit dans les démocraties établies, voire de leur pilonnage dans les démocraties fragiles (Mounk, 2018 ; Levitsky et Ziblatt, 2019). Le recul de la démocratie ne s'est pas limité à quelques pays ; on l'a observé sur tous les continents. Tandis que des régimes comme la Chine et la Russie devenaient encore plus autoritaires, des pays comme la Hongrie et la Turquie, menés par des dirigeants aux tendances autocratiques, mais élus à la majorité, en sont venus à incarner l'autoritarisme électoral, ou la « démocrature ». Ainsi, ce que les spécialistes des relations internationales et les diplomates appellent l'ordre libéral international s'est vu miné non seulement par des compétiteurs comme la Russie, « mais aussi par les électeurs occidentaux » (Adler-Nissen et Zarakol, 2021). Le mandat tumultueux du président Donald Trump (2017–2021) a parfaitement illustré ces deux tendances, rendues manifestes par l'érosion systématique de la démocratie interne et de la légitimité internationale des États-Unis.

Enfin, la COVID-19 nous a rappelé une vérité toute simple que beaucoup avaient oubliée : l'État est une institution fondamentale qui assure la

cohésion des sociétés. Selon la célèbre formule de Max Weber, l'État a le « monopole de la violence légitime » – mais il a aussi le monopole de la citoyenneté et de la protection des populations. Bien que l'État ait, d'après Michael Mann (1984), le pouvoir despotique d'*imposer*, il a aussi, par ses infrastructures, le pouvoir de *permettre* – il possède, dans les mots de Pierre Bourdieu, une « main droite » qui contraint et une « main gauche » qui protège. Les gouvernements peuvent fermer manufactures et frontières et forcer les gens à rester chez eux, mais ils peuvent aussi les rapatrier de l'étranger, leur donner des soins de santé et mettre en place des prestations d'urgence. Ces pouvoirs exceptionnels se sont révélés pendant la crise, alors que les gouvernements réalisaient l'impensable : freiner la circulation des individus et enregistrer des déficits à 15 % du PIB. Sans surprise, les États plus faibles s'en sont moins bien tirés, et plusieurs d'entre eux ont exercé un pouvoir plus despotique que structurant. Le rapport spécial de la Conférence de Munich sur la sécurité, fin 2020, est allé jusqu'à parler d'une « pandémie d'autoritarisme » évoluant en parallèle de la COVID-19, notant une hausse de 30 % de la répression gouvernementale de par le monde entre la mi-mars et la fin juillet (Conférence de Munich sur la sécurité, 2020).

### **Accélération**

Viennent ensuite les tendances que la COVID-19 a accélérées. Les plus évidentes relèvent de la numérisation et de la virtualisation des relations internationales, la pandémie ayant agi comme catalyseur de changements. Le bureau à domicile a bouleversé le travail des sociétés, des petites entreprises aux multinationales. Le travail à distance a aussi affecté les bureaucraties gouvernementales et intergouvernementales, qui ont adjoint les réunions virtuelles à l'utilisation déjà habituelle des courriels. Avec l'arrêt des voyages à l'étranger, les rencontres internationales – des congrès professionnels aux sommets de l'Organisation des Nations unies (ONU) – se sont déplacées en ligne. Au même titre que la salle de conseil et la salle de classe, Zoom a accueilli la salle de conférence internationale. Au « retour » du travail, le soir, les gens ont consommé des produits culturels américains à un rythme inédit, notamment sur les plateformes de Netflix et d'Apple, ou en les achetant sur Amazon.

L'ascension des entreprises de technologie (le « Big Tech ») remonte à bien avant la crise de la COVID-19. Déjà, leur part du marché grandissait

et ils génèrent des niveaux de revenus à couper le souffle, mais le Grand Confinement leur a donné un coup de pouce considérable. Alors que la « vraie » économie s'effondrait, consommateurs et investisseurs se sont rués sur les GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft), laissant en ruines les économies locales du service, du tourisme et de la culture. En juillet 2020, les cinq plus grandes entreprises technologiques représentaient 22 % de la valeur des actions du S&P 500 (Klebnikov, 2021). En implantant les services numériques dans nos pratiques de consommation quotidiennes et dans les opérations des entreprises, la pandémie a ainsi accéléré une transformation profonde de l'économie capitaliste, de la vente des produits et services à la marchandisation des données, ce que Shoshana Zuboff (2020) décrit comme la montée du « capitalisme de la surveillance ». Cette transformation profitera aux travailleurs, aux travailleuses et aux entreprises de l'économie numérique aux dépens des autres, qui continueront de perdre de la vitesse.

La pandémie a donc mis en lumière et amplifié plusieurs des dynamiques sous-jacentes de la mondialisation, particulièrement en matière de technologie (McNamara et Newman, 2020). En 2020, il est devenu clair que la nouvelle frontière se trouvait quelque part aux confins des communications 5G et de l'intelligence artificielle. Sans surprise, la Chine et les États-Unis se sont de plus en plus vivement disputé le contrôle et l'innovation au sein de ces secteurs, qui constituent un nouveau vecteur de concurrence entre les deux grandes puissances mondiales et limitent leur capacité à coopérer face à des défis communs. Tandis que la Chine a étroitement coopéré avec les États-Unis dans la foulée de la crise financière de 2008, y compris dans le cadre institutionnel du G20, elle a depuis développé un énorme marché intérieur et un secteur technologique à grande valeur ajoutée qui est largement autonome de celui des États-Unis. Aujourd'hui, les plus grandes entreprises chinoises, comme Alibaba ou Tencent, rivalisent de taille et de valeur marchande avec leurs cousines américaines. Qui plus est, la Chine a entrepris d'établir son propre ordre régional en signant des ententes commerciales et sécuritaires et en étendant son contrôle sur les développements politiques dans sa sphère d'influence. La confiance accrue de Pékin s'est traduite non seulement par une présence plus visible et active au sein des institutions internationales, mais aussi par une forme de diplomatie plus « musclée », censée faire avancer ses intérêts économiques et politiques. L'Armée populaire

de libération a multiplié ses effectifs par sept depuis 1998, dans une stratégie d'affirmation nationaliste qui contraste fortement avec l'approche précédente de la Chine en matière de politique étrangère, qui misait sur la négociation discrète et prévalait encore dans les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle (Chu et Zheng, 2020; Bell, 2020; Tiberghien, 2020).

Deux facteurs attribuables à la COVID-19 ont accentué et élargi la rivalité entre les géants chinois et américain. Le premier est la politisation de la santé mondiale. Pendant la pandémie de H1N1 en 2009, la Chine et les États-Unis ont coopéré en échangeant des technologies et de l'information sur la propagation de la maladie et en accélérant la mise au point d'un vaccin. De la même façon, en réponse à l'éclosion d'Ebola en 2014, les deux pays, en tant que membres clés du Conseil de sécurité de l'ONU, ont participé à l'effort collectif pour envoyer de l'aide en Afrique de l'Ouest. En 2020, toutefois, le portrait fut complètement différent. Alors que, pendant la précédente éclosion de SRAS, on avait vu l'origine de la maladie comme un enjeu scientifique plutôt que politique – sans que quiconque tente d'en nier l'origine ou de tenir pour responsable un État donné –, la COVID-19 est devenue un vecteur de condamnation et de concurrence géopolitique. Donald Trump, dans une tentative pour faire porter à la « Chine communiste » le blâme de la pandémie, a transformé en arme rhétorique le fait que le coronavirus est d'abord apparu dans la région de Wuhan. Cette façon de présenter la crise a amplifié la sinophobie latente aux États-Unis, mais aussi dans une grande partie du monde occidental, et les tensions entre la Chine et l'ONU ont sapé les travaux de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) – qui a eu du mal à mener à bien une enquête indépendante et transparente sur les origines de la pandémie ou à pousser les pays à faire front commun pour la contenir – aussi bien que du Conseil de sécurité de l'ONU, qui n'a pas su s'entendre sur une résolution pour mobiliser les agences onusiennes ni établir un mécanisme pour coordonner les efforts de réponse internationale.

Le deuxième facteur relève du fait que la performance de la riposte à la COVID-19 est devenue un enjeu de la bataille pour établir quelle superpuissance a le meilleur modèle politique. Xi Jinping s'est servi du fait que son pays a été le premier à « dompter » le virus pour embellir sa propagande sur la montée de la Chine. Étant sortie relativement indemne de la première partie de la crise – avec une croissance économique de 2,3 % en 2020, comparativement à la contraction de 3,5 % aux États-Unis –, la Chine

n'a pas hésité à vanter la supériorité de son modèle économique par rapport aux politiques en déclin de son rival. Le discours a trouvé un écho dans d'autres régimes autoritaires, bien sûr, mais aussi dans de nombreux pays du Sud, où Pékin a usé de « diplomatie vaccinale » pour affirmer non seulement ses prouesses scientifiques, mais aussi son statut de grande puissance responsable. En 2021, la Chine a pris une avance précoce dans la course pour étendre son *soft power* en offrant des vaccins gratuits à 69 pays en développement et en exportant vers 28 autres des vaccins moins onéreux que ceux offerts par les États-Unis et l'Europe (Huang, 2021). On a détecté sur les réseaux sociaux une campagne de désinformation visant à contrer les préoccupations soulevées quant à l'efficacité du Sinovac ou la capacité du gouvernement chinois d'honorer toutes ses « commandes » tout en discréditant les vaccins occidentaux<sup>1</sup>. Il faudra voir si ce capital symbolique accumulé pourra survivre à la décision du Parti communiste de mettre un terme brutal à sa politique « zéro COVID ».

### **Nouvelle donne**

Enfin, nous nous intéressons aux nouvelles tendances que la COVID-19 a provoquées. Même si ces dernières sont, par définition, difficiles à confirmer, après seulement quelques mois de pandémie, des éléments de preuve convergent pour indiquer d'importants développements en matière de politique fiscale. Depuis les années 1980, la plupart des gouvernements d'économies avancées se sont attelés à combattre l'inflation au détriment de l'emploi. Depuis les années 1990, l'austérité fiscale et la réduction des dépenses publiques ont constitué l'orthodoxie dominante parmi les économistes professionnels et les décideurs politiques (Streeck, 2014). Cette façon de faire a entraîné une réduction constante des impôts, particulièrement pour les groupes de personnes à revenus élevés et les grandes entreprises (Zucman et Saez, 2020). Après la crise financière de 2008, plusieurs gouvernements ont mis en œuvre des mesures de stimulation économique, mais les ont rapidement remplacées par un assainissement budgétaire quand la crise s'est atténuée – parfois prématurément (Blyth, 2013; Tooze, 2018).

---

1. Gerry Shih, « China turbocharges bid to discredit Western vaccines, spread virus conspiracy theories », *The Washington Post*, 20 janvier 2021. [https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/vaccines-coronavirus-china-conspiracy-theories/2021/01/20/89bd3d2a-5a2d-11eb-a849-6f9423a75ffd\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/vaccines-coronavirus-china-conspiracy-theories/2021/01/20/89bd3d2a-5a2d-11eb-a849-6f9423a75ffd_story.html)

Avec la crise de 2020, la donne a changé. En l'espace de quelques semaines, on a assisté à un éclatement des convictions les plus profondes en matière de politique fiscale. Qu'ils représentent des économies de marché « libérales » ou « coordonnées », qu'ils soient menés par des dirigeants conservateurs ou progressistes, la plupart des gouvernements de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont injecté des milliards de dollars dans leurs économies, générant des déficits annuels à hauteur de 5 % à 15 % du PIB annuel<sup>2</sup>. Ils ont élargi l'accès à l'assurance-emploi, subventionné des postes et des salaires, soutenu des entreprises et en ont nationalisé d'autres. En somme, ils ont enfreint toutes les règles de l'orthodoxie en matière de politique économique. L'endettement des États a explosé. Les banques centrales, quant à elles, ont emprunté au scénario éprouvé dans la foulée de la grande récession de 2008, achetant des obligations et injectant des liquidités pour maintenir les taux d'intérêt au plancher le plus longtemps possible sans craindre l'inflation. Leur bilan financier est maintenant plus élevé qu'il ne l'a jamais été.

Au moment d'écrire ces lignes, l'inflation est de retour et provoque, pour la première fois depuis une décennie, une augmentation importante des taux d'intérêt. Il est trop tôt pour dire si les gouvernements pourront vivre avec un niveau d'endettement public plus coûteux, s'ils entreprendront une nouvelle ronde d'assainissement budgétaire ou s'ils augmenteront les impôts. On verra sans doute une combinaison de ces trois options, avec une insistance accrue sur l'une ou sur l'autre selon les capacités et l'idéologie de chaque pays. Mais les règles du jeu ont changé, ne serait-ce que pour un moment. Il ne semble pas y avoir de plafond idéal de la dette; si une stimulation économique de grande envergure est bien coordonnée pendant une crise, elle ne mène pas nécessairement à une fuite des capitaux. Même dans une économie mondialisée, les gouvernements, maintenant, semblent avoir une bien plus grande capacité en matière d'imposition et de réglementation des marchés que ce que croyait l'opinion courante.

Sortir de la crise relativement indemne n'est cependant pas une option pour la plupart des pays en développement ou lourdement endettés. La

---

2. OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 108, décembre 2020; Fonds monétaire international, série spéciale sur les mesures budgétaires à prendre face à la COVID-19.

panémie a selon toute vraisemblance mis un frein à la convergence économique observée entre les pays du Sud et ceux du Nord depuis le début du siècle. Certains pays, la Chine notamment, continuent leur ascension grâce à la force de leur marché et au bon fonctionnement de leurs institutions (aussi autoritaires soient-elles). Mais beaucoup d'autres, le Brésil et l'Inde par exemple, prendront du retard à nouveau. L'année 2020 aura marqué, pour la première fois depuis les années 1990, une *augmentation* de la pauvreté dans le monde (bien que plusieurs pays y aient échappé, par exemple le Canada grâce à des politiques de soutien au revenu), et des tendances propres à la pandémie auront exacerbé la fragilité d'États dans toutes les régions du globe. Si rien n'est fait pour aider ces pays, l'objectif d'un développement durable paraîtra plus éloigné qu'avant.

En même temps, la pandémie a remis en question les anciennes façons de classer ou de juger du succès des pays. Certaines démocraties établies ont bien mieux réussi que d'autres à limiter le nombre de cas – pensons à la Corée du Sud comparativement au Royaume-Uni –, ce qui suggère que le « type de régime » est un relativement mauvais prédicteur de bonne performance. De la même façon, l'idée que les pays développés ont toutes les réponses (un lieu commun dont la crédibilité était déjà en déclin avant la COVID-19) est difficile à soutenir. Au moment de combattre le virus, les pays occidentaux ont montré qu'ils avaient beaucoup à apprendre de certains pays en développement, ce qui laisse croire que, pour la suite des choses, la relation entre pays riches et pauvres ne peut pas être « une route à sens unique » (Conférence de Munich sur la sécurité, 2020).

Finalement, on aura trop souvent considéré la COVID-19 sous l'angle de la sécurité. En dépit des discours sur la nécessité de coopérer, et sur la préparation et la riposte aux pandémies en tant que bien public mondial, tous les pays ont présenté le virus comme une menace existentielle commandant des mesures exceptionnelles. Donald Trump, alors qu'il était encore président des États-Unis, a invoqué le *Defense Production Act* pour stimuler la réponse à la COVID-19 et nommé un général quatre étoiles à la tête de l'Opération Warp Speed (le plan pour le développement et la distribution de vaccins). Dans notre propre pays, c'est un général à la retraite, Rick Hillier, qui a eu pour tâche de préparer l'Ontario en vue de la distribution de vaccins. Mais, comme le soutient Yanzhong Huang, la propension des États à se mettre « sur le pied de guerre » semble les avoir dégagés de leurs obligations *morales* vis-à-vis des autres et a précipité leur

descente dans une foire d'empoigne pour l'obtention de fournitures médicales essentielles et d'ingrédients pharmaceutiques actifs (*Foreign Affairs*, 28 janvier 2021). La manifestation la plus évidente de cette tendance aura été ce qu'on appelle le nationalisme vaccinal, en vertu duquel les pays riches concluent des marchés distincts avec les grands producteurs pour s'assurer un accès prioritaire, apparemment inconscients du fait que le virus ne sera vaincu qu'une fois que la population du monde entier aura atteint l'immunité.

### **Statu quo**

Mis à part la révélation, l'accélération et l'apparition de différents phénomènes, il y a un très grand nombre de choses que la COVID-19 n'a pas changées dans les relations internationales. En termes géopolitiques, la pandémie n'a fondamentalement pas affecté la dynamique compétitive opposant les États-Unis et la Chine, au sein de laquelle la Russie et l'Europe jouent des rôles secondaires. Tandis qu'au départ, la réponse de ces deux puissances dominantes à la propagation du virus aura considérablement écorché leur *soft power* respectif (Rudd, 2020), globalement, le rapport de forces entre elles sera resté le même. Comme l'avance Daniel Drezner (2020), cet état des lieux suggère que la pandémie ne sera probablement pas perçue comme un « point d'inflexion » clé dans la relation entre les deux grandes puissances. Dans l'ensemble, cette délicate situation stratégique perdure aussi en Asie centrale, en Afrique subsaharienne, en Arctique et dans la mer de Chine méridionale. En Europe, le conflit géopolitique majeur qui est apparu à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le 24 février 2022, a peu à voir avec la pandémie. Au lieu de cela, comme l'ont suggéré des commentateurs critiques, ce n'était que le dernier chapitre d'une politique étrangère russe visant à perturber le statu quo territorial de l'après-guerre froide, qui a commencé dès 2008 avec la guerre en Géorgie et s'est poursuivie avec l'annexion de la Crimée en 2014 (Dickinson 2021). De même, l'ordre nucléaire mondial se détériorait déjà avant la crise, alors que les États-Unis et la Russie se retiraient d'accords de limitation des armements auxquels la Chine ne voulait même pas adhérer, et la possibilité d'une escalade sans retour des hostilités entre d'autres États dotés de l'arme nucléaire – notamment l'Inde et le Pakistan – reste réelle et inquiétante.

Pour ce qui est des enjeux mondiaux plus larges, si le coronavirus a temporairement usurpé au changement climatique le titre de « gros problème » numéro 1, l'environnement devrait rester le principal enjeu politique de notre génération. De la même façon, les conflits armés – qu'ils soient menés par des forces gouvernementales, des groupes rebelles et insurgés, des organisations terroristes ou des réseaux criminels – continuent de mettre des civils en danger et de faire reculer le développement économique et social. Il est vrai que les groupes armés non étatiques ont exploité la pandémie pour étendre leur emprise sur différents territoires et populations, mais les causes plus profondes des conflits restent obstinément les mêmes. Pour ce qui est des migrations, leurs principaux moteurs ont également perduré, comme le montre le flux constant de personnes vers la frontière sud des États-Unis. Si le mouvement des populations a peut-être ralenti, on ne s'attend pas à ce que cette décélération se poursuive après la réouverture des frontières. Enfin, malgré l'émergence de mouvements antimasques et antivaccins vigoureux, les forces populistes ne semblent pas s'être renforcées ni essouffées avec la pandémie (Bickerton et Accetti, 2021). Ces groupes ayant déplacé leur méfiance historique des immigrants vers l'expertise scientifique, ils représentent toujours un obstacle substantiel à la légitimité continue des gouvernements partout dans le monde. La liste des dimensions importantes de l'activité humaine que la COVID-19 n'a pas affectées est longue.

### **Des dilemmes pour le futur proche**

Bien sûr, la plupart d'entre nous espèrent connaître un avenir plus équitable, sûr, propre et prospère. Nous espérons que les décideurs partout sur Terre verront la solidarité non plus seulement comme un devoir, mais aussi comme un aspect constitutif de leur intérêt personnel. Dans ce livre, nos collègues avancent plusieurs façons concrètes de se rapprocher de cet idéal, souvent en dépit de la crise de la COVID-19 – mais parfois aussi grâce à elle. En général, ils et elles appellent à une coopération internationale accrue plutôt que moindre, à une plus grande préoccupation pour les personnes vulnérables et privées de leurs droits; ils nous invitent à faire preuve de l'audace nécessaire pour s'attaquer aux inégalités politiques, économiques et sociales, à créer de nouveaux droits et de nouvelles ressources, et à inventer des solutions innovantes pour faire face aux

nouveaux défis – par exemple, en mettant la technologie ou la concurrence fiscale au service de la société plutôt que de laisser ces forces apparemment indomptables mener la danse.

Cela dit, deux grands obstacles pourraient freiner la réalisation de leurs propositions. Le premier est la force des certitudes et de la tradition. Alors que les moments de crise peuvent être vecteurs de changement – à l'échelle nationale aussi bien qu'internationale –, l'histoire nous montre qu'on ne saisit pas toujours de telles occasions. Nombreux sont ceux qui espèrent ou profitent du maintien du statu quo. L'émergence d'une véritable transformation politique, économique et sociale après le chaos de la crise dépend d'une myriade de facteurs, dont un leadership audacieux et raisonné n'est certainement pas le moindre.

Le deuxième obstacle est une triste réalité : toutes les bonnes idées ne fonctionnent pas en tandem. Il ne fait aucun doute qu'il faudra faire des compromis, et que plusieurs bonnes idées pourraient entrer en conflit les unes avec les autres ou se heurter à des contraintes réelles. Prenons l'environnement et l'économie mondiale. Le Grand Confinement a montré qu'un effondrement économique pourrait être précisément ce dont la planète a besoin : la baisse de la production, de la consommation, des déplacements quotidiens et des voyages internationaux engendrée par la crise s'est traduite par une diminution temporaire de notre empreinte carbone. De cette expérience, certains observateurs ont conclu que la « démondialisation » ou un ralentissement de la mondialisation pourrait être bon pour l'environnement. Mais pour financer les systèmes de santé et les programmes de soutien économique, pour combattre le chômage et éventuellement réduire la dette publique, les gouvernements seront plus tentés que jamais de stimuler l'activité économique à tout prix. Comment trouver l'équilibre ?

Un autre dilemme concerne le développement et le déploiement technologique. Il est bien probable que les humains continueront de substituer les interfaces numériques à certaines interactions en personne. Pendant la pandémie, les gens ont passé plus de temps que jamais devant leurs écrans. Ce faisant, ils ont pu continuer de travailler, d'aller à l'école, de s'amuser et de communiquer avec famille et amis. La technologie a aussi permis aux scientifiques de partout dans le monde de coopérer en temps réel à l'élaboration de vaccins. Alors que les populations de certains pays développés déplorent la lenteur de la vaccination, personne ne peut

nier la remarquable prouesse d'ingéniosité et de coopération qui a permis de commencer la livraison de nouveaux vaccins à peine neuf mois après l'apparition de la COVID-19. Les technologies de l'information et l'exploitation des mégadonnées (le « *big data* ») ont aussi permis aux gouvernements et aux entreprises privées de mettre en place des solutions technologiques pour tracer le virus ou suivre la mobilité des gens. Mais ces « heureux » développements ont naturellement fait l'objet d'un barrage de critiques de la part de militants des droits de la personne et de groupes soucieux du respect de la vie privée. Les controverses qui ont éclaté pendant la pandémie annoncent certaines des questions pressantes auxquelles nos sociétés devront répondre dans les prochaines années, alors que les technologies deviennent de plus en plus sophistiquées.

Nous avons noté plus tôt que la crise avait rappelé à plusieurs d'entre nous la place toujours centrale qu'occupe l'État dans le fonctionnement des sociétés humaines. Pendant les pires moments de la pandémie, les gouvernements ont pris toutes les décisions critiques pour freiner la propagation du virus, notamment à savoir quand et comment « confiner », et ont fourni un soutien sanitaire et économique essentiel à ceux et celles qui en avaient besoin. Dans la plupart des pays, le conseiller ou la conseillère en santé publique est sorti de l'ombre pour devenir une figure publique éminente en qui l'on avait confiance. Mais en matière de solutions à long terme, tous les regards étaient tournés sur la recherche de vaccins – et celle-ci était réalisée par des entreprises privées, motivées par des gains privés. Dans les pays en développement, où les gouvernements n'avaient souvent pas les ressources nécessaires pour acheter des vaccins et encore moins pour réglementer les grandes pharmaceutiques, des organisations philanthropiques travaillant de concert avec une poignée de gouvernements sont intervenues pour prendre le relais. Cette expérience soulève la question de comment organiser et superviser les partenariats public-privé quand vient le temps de répondre à des besoins humains fondamentaux.

Les contributions au présent ouvrage mettent en lumière un dernier dilemme des plus délicats. Pendant la pandémie, avoir la citoyenneté d'un pays donné est devenu le bien le plus précieux de tous. Sur la base de la citoyenneté, une expatriée pouvait être rapatriée, mais un travailleur étranger, expulsé; un individu pouvait aussi bien bénéficier de précieuses prestations sociales que se les voir refuser; il pouvait avoir la chance de

vivre dans un pays où la situation était (plus ou moins) maîtrisée, ou au contraire être abandonné à son sort. Alors que les gouvernements tenteront d'amortir l'impact social du Grand Confinement et de rebâtir leur économie, les bénéfiques d'avoir un passeport – ou, dans certains cas, le « bon » passeport – resteront profonds. Être un réfugié ou un migrant, particulièrement en provenance d'un pays du Sud, était déjà difficile avant mars 2020. La situation n'a fait qu'empirer. S'il peut être tentant de plaider pour l'abolition des frontières, il n'y a actuellement aucune solution de rechange à l'État-nation en tant que fournisseur du bien inestimable qu'est la sécurité économique et personnelle. Mais cela veut dire que des millions d'humains seront plus prisonniers que jamais de territoires où ils ne veulent pas rester, parce qu'ils sont pauvres ou persécutés.

### **Les changements proposés**

Alors, quelles sont les idées progressistes, pragmatiques et ancrées dans les sciences sociales que nos collègues ont mises de l'avant pour améliorer la coopération et la sécurité internationale et favoriser une prospérité durable ? Elles sont trop nombreuses pour être toutes présentées ici, alors à vous de lire les différents chapitres. Mais permettez-nous de résumer trois grands bouquets d'idées.

Le premier tourne autour de la démocratisation. On parle ici notamment de démocratisation des organisations internationales, laquelle devrait aller de pair avec une autorité supranationale accrue là où il y a entente sur ce qui doit être accompli. Plusieurs analystes avancent que l'OMS avait toute l'autorité nécessaire pour déclarer une « urgence de santé publique de portée internationale » dès le début de la crise, de même que pour recueillir de l'information sur l'éclosion qui aurait pu contenir le virus, mais qu'elle a fait preuve d'une déférence excessive envers la souveraineté des États. À ces faiblesses, nous devons ajouter les lacunes dans la façon dont ces organismes élaborent leurs recommandations et sont tenus de rendre des comptes à leurs principales parties prenantes. La pandémie a montré plus largement que plusieurs organisations internationales souffrent d'un manque de « légitimité par les *inputs* » (Scharpf, 1998) par rapport aux États-nations, ce qui entrave sérieusement leur capacité à fonctionner. De plus en plus, la démocratisation engage un impératif d'inclusion. Cela implique d'inclure les bénéficiaires, par

exemple d'une politique migratoire ou de santé, ainsi que les minorités ethniques, de genre et sexuelles et les autres groupes vulnérables. Mais l'habilitation concerne aussi les États et les communautés qui ont été marginalisées de la gouvernance mondiale jusqu'à maintenant. Ainsi, une part du défi de notre époque consiste à répondre aux contestations publiques mondiales (Alter et Zürn, 2020). Bien que nos discussions se sont concentrées sur l'échelle mondiale, plusieurs chapitres mettent l'accent sur l'importance des solutions locales fondées sur l'expérience communautaire ou de terrain. C'est particulièrement vrai pour la prestation de soins de santé. L'impératif de « localisation » commande donc une volonté de collaborer plus profondément avec les organisations de la société civile et même, dans certains cas, avec des groupes armés locaux qui ont été aux premières lignes de la prestation de services vitaux aux populations.

Le deuxième bouquet d'idées insiste sur l'importance de créer, renforcer ou réaffirmer les droits de la personne, notamment ceux des travailleurs et travailleuses de la santé et des migrants. Pour y parvenir, il pourrait falloir, dans le cas des technologies de l'information, remanier notre système de justice pour répondre aux nouveaux défis présentés par nos vies numériques et la normalisation d'un état d'urgence, alors que la gestion de crise devient une nouvelle forme de gouvernement. Dans le même ordre d'idée, nos collègues proposent de nouveaux instruments politiques, par exemple pour taxer la pollution et les entreprises numériques, surveiller les écarts en matière de droits de la personne, améliorer la coordination des politiques économiques ou partager les leçons de la gouvernance intergouvernementale avec d'autres pays. Certaines de ces mesures pourraient aider à générer de nouvelles ressources pour atténuer les difficultés économiques (à court terme) et corriger les inégalités (à long terme) vis-à-vis des pays en développement.

Le dernier bouquet d'idées vise simplement à faire preuve d'équilibre et de perspective : comme la guerre en Ukraine est venue le rappeler, ce serait une erreur de concentrer toute l'attention internationale sur la pandémie. La sécurité et le développement sont des défis en soi. Dans bien des pays, la COVID-19 n'a pas été perçue comme la crise ou l'enjeu sanitaire le plus urgent, et le détournement de ressources pour combattre cette maladie s'est fait au détriment du progrès sur les autres menaces sanitaires guettant leurs populations. En somme, à l'échelle internationale aussi

bien que nationale, on a encouru d’immenses coûts d’option pour répondre à la COVID-19, et ce sont les enfants du monde qui ont porté les plus importants : des millions d’entre eux ont vu leurs écoles fermer à des moments critiques de leur développement, avec des répercussions qui se feront sentir pendant de nombreuses années à venir. En même temps, les parents – majoritairement des mères – qui ont pris soin d’eux et tenté de combler les lacunes dans leur éducation ont vu leur carrière et leur propre bien-être en souffrir.

### **Le Canada et la COVID-19**

Nous concluons cette entrée en matière avec quelques réflexions sur la gestion par notre propre pays des tendances que nous avons esquissées, et sur ce qu’aura représenté la citoyenneté canadienne pendant la pandémie. Dans la catégorie des « révélateurs », les Canadiens et les Canadiennes ont eu droit à un rappel des avantages et inconvénients de notre système fédéral, au sein duquel la responsabilité des provinces en matière de santé permet une plus grande sensibilité aux particularités et besoins régionaux, mais avec pour conséquence qu’il est difficile, au moment où nous en avons le plus besoin, de nous entendre sur une direction centralisée et des normes communes. Nous avons aussi été témoins de la mesure dans laquelle les niveaux relativement élevés de confiance envers le gouvernement au pays se sont traduits par une forte adhésion aux directives de la santé publique.

Mais la pandémie a aussi révélé le coût des décisions politiques passées. Ces choix se sont traduits par la disparition quasi totale de la production de vaccins au pays et par un grave affaiblissement de nos capacités de surveillance et d’intervention en cas de pandémie, lesquelles étaient autrefois de classe mondiale. À ces vérités inconfortables, nous devons ajouter les interrogations grandissantes sur la réputation du Canada en matière de générosité et de coopération. Les critiques n’ont pas manqué de noter que nous avons précommandé beaucoup plus de vaccins que ce dont la population canadienne avait vraiment besoin – dix doses par citoyen –, compliquant ainsi un accès opportun des pays en développement aux doses dont ils avaient besoin. De plus, si nous avons offert un généreux soutien financier à l’initiative COVAX pour la création d’un système équitable de distribution des vaccins dans le monde, on nous a

critiqués pour notre décision précoce, unique parmi les pays du G7, de nous procurer 1,9 million de doses par le biais de ce mécanisme. Si c'était techniquement conforme à la lettre de l'accord COVAX (qui permet aux pays riches l'acquisition d'une portion « autofinancée » de vaccins), il était difficile de répondre à l'accusation que le Canada donnait la priorité à ses populations à faible risque au détriment des populations à risque élevé des pays plus pauvres. Comme le suggèrent tous les collaborateurs et collaboratrices à cet ouvrage, un passeport canadien, avec tous les privilèges de citoyenneté qu'il implique, restera un bien des plus prisés dans le contexte mondial d'inégalité et d'instabilité qui marquera le « monde d'après ».



La COVID-19 a provoqué la crise mondiale la plus importante du 21<sup>e</sup> siècle naissant. Pour certains, les répercussions ont été rapides et dramatiques, la pandémie poussant des dizaines de millions de personnes dans la pauvreté et générant une insécurité alimentaire extrême. Pour d'autres, les transformations bouillonnent encore sous la surface et des questions demeurent quant à savoir si les changements de société qu'elle a induits perdureront. Le retour de la géopolitique, avec notamment la guerre en Ukraine et les tensions en Asie, complexifie le portrait. Dès mars 2020, on a vu une explosion d'analyses sur les conséquences à court et à long terme de la « COVID longue » sur les relations internationales et établis des parallèles avec l'effondrement de l'Europe des années 1930, raconté par Stefan Zweig dans ses célèbres mémoires *Le monde d'hier*. Alors que la plupart des commentateurs font preuve de pessimisme, certains espèrent des changements positifs. De fait, cette crise sans précédent nous force à réfléchir à la manière dont, dans le « monde d'après », nous pouvons améliorer l'économie, la justice sociale, l'environnement, les relations humaines, la santé et les institutions politiques ou à faire en sorte qu'elles ne se détériorent pas davantage.

Dans ce livre, une cinquantaine de professeurs des quatre universités montréalaises, parmi les meilleurs experts de leur domaine, braquent le projecteur sur l'état post-COVID des relations internationales. Ils proposent des idées progressistes, pragmatiques et fondées sur les sciences sociales qui pourraient améliorer la coopération internationale, la sécurité et la prospérité durable après la fin de la pandémie.

Les directeurs de publication :

**Frédéric Mérand** est professeur et directeur du Département de science politique de l'Université de Montréal. Il est aussi chercheur au Centre de recherche en éthique. De 2013 à 2022, il a été directeur scientifique du Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM).

**Jennifer Welsh** est professeure au Département de science politique et à l'École Max Bell de politiques publiques de l'Université McGill. Titulaire de la chaire de recherche Canada 150 sur la gouvernance mondiale et la sécurité, elle est aussi directrice du Centre for International Peace and Security Studies (CIPSS).

32,95 \$ • 27 €

Couverture : *Coronavirus Life Cycle*, 2020, Gracieuseté de David S. Goodsell et le RCSB PDB (The protein data bank). CC-BY 4.0.

Formats numériques en accès libre

[www.pum.umontreal.ca](http://www.pum.umontreal.ca)

ISBN 978-2-7606-4901-9



9 782760 649019