



CRITIC

Centre sur la Gouvernance Sécuritaire et de Crise

COVID-19 et l'avenir de l'ordre mondial



Dirigé par

Bruno Charbonneau et Chantal Lavallée

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

COVID-19 et l'avenir de l'ordre mondial.....	3
Bruno Charbonneau et Chantal Lavallée, Collège militaire royal de Saint-Jean	

COVID-19 : UN TEST POUR LES DÉMOCRATIES LIBÉRALES

COVID-19 : le test pour la démocratie canadienne	5
Christian Leuprecht, Collège militaire royal	
COVID-19 et continuité du gouvernement constitutionnel au Canada	7
Wesley Cunningham, Colonel, Aviation royale canadienne	
Pas de retour ? La légalité des restrictions imposées aux Canadiens qui prennent l'avion pour le Canada.....	10
Marina Sharpe, Collège militaire royal de Saint-Jean	
Le pouvoir des «Little Brothers»: la surveillance et le futur de la démocratie	12
Simon Hogue, Collège militaire royal de Saint-Jean	
Les États-Unis, la COVID-19 et l'érosion démocratique	14
Élisabeth Vallet, Collège militaire royal de Saint-Jean	

COVID-19: ÉTATS ET GÉOPOLITIQUE

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies et le test de la COVID-19	16
Bruno Charbonneau, Collège militaire royal de Saint-Jean	
L'Union européenne dans tous ses états	19
Chantal Lavallée, Collège militaire royal de Saint-Jean	
COVID-19, une arme politique : une comparaison de la Chine et de la Russie	21
Pierre Jolicoeur et Anthony Seaboyer, Collège militaire royal	
L'impact de la COVID-19 sur les relations entre le Canada et les États-Unis en matière de défense	23
Nancy Teeple, Université Simon Fraser, et Andrew McBride, Capitaine, Ret'd	
COVID-19, Afrique et politique.....	26
Cédric Jourde, Université d'Ottawa	

COVID-19: VERS DE NOUVELLES TENDANCES ?

Est-ce la fin de la mondialisation?.....	28
Shahar Hameiri, Université du Queensland	
L'action humanitaire au temps de la COVID-19: entre réaffirmation du multilatéralisme et enjeux de cohérence.....	31
Mulry Mondélice, Collège militaire royal de Saint-Jean	
Du «Soft Power» au «Sharp Power» en temps de pandémie	33
Yann Breault, Collège militaire royal de Saint-Jean	

Introduction

Bruno Charbonneau et Chantal Lavallée

La pandémie de la COVID-19 est l'imbrication de multiples crises de gouvernance d'abord, et d'une crise sanitaire ensuite. Il ne s'agit pas de minimiser le nombre de vies perdues, mais plutôt de mettre en évidence l'état de préparation et les réponses des gouvernements, des organisations internationales et autres acteurs. Les sciences médicales peuvent, vont et ont trouvé des solutions pour faire face à la COVID-19. Toutefois, les solutions sont choisies et mises en œuvre via des décisions politiques dans des contextes particuliers de gouvernance socioéconomiques et de relations sociales et de pouvoir.

La pandémie de la COVID-19 constitue sans aucun doute un tournant. Néanmoins, son importance historique reste à voir et à vivre. L'affirmation selon laquelle la COVID-19 était inattendue ou sans précédent est hyperbolique. Les pandémies mondiales figuraient en bonne place sur la liste des menaces de nombreuses agences de sécurité ou de santé d'État et d'organisations internationales. Historiquement, l'humanité a vécu plusieurs pandémies, y compris des pandémies plus mortelles comme la pandémie de grippe de 1918 qui a tué, selon les Centres pour le contrôle et la prévention des maladies, au moins 50 millions de personnes dans le monde. La particularité du moment se mesure sans doute à l'ampleur de la réaction : un monde et une économie se sont arrêtés net. Ce que l'on nous disait autrefois impossible est

devenu possible. Il n'était pas possible d'imprimer de l'argent et d'assurer un filet de sécurité social universel : les États impriment maintenant de l'argent. Il était impossible d'arrêter la croissance économique : le déclin sera brutal et se fera sentir pendant des années. Il était impossible d'arrêter le progrès : un virus a miné l'idée moderne selon laquelle nous pouvons être les maîtres de la nature. Le marché était plus efficace que l'État pour répondre aux besoins humains : il est clair qu'il ne l'a pas été et serait en cause pour la transmission du virus. Les experts sont biaisés : or les spécialistes de la santé publique sont devenus indispensables pour prendre les décisions dans la gestion de la COVID-19. L'énormité du moment est aussi en partie due à des réactions émotionnelles, instinctives, aux chocs qui proviennent de la peur de la mort et de l'incertitude de nos futurs individuels et collectifs.

La COVID-19 se présente comme un défi philosophique, comme une crise de la culture et de l'imagination politique. La pandémie révèle qui et ce que nous sommes, ainsi que les limites, le potentiel et les possibilités des systèmes humains. Elle révèle les inégalités et les injustices inhérentes qui sont tissées à travers les défaillances structurelles. Elle révèle les échecs et les mensonges concernant notre « maîtrise de la nature » et la manière dont ces mythes modernes sur la condition humaine ont soutenu des intérêts puissants ainsi que des relations et des structures de pouvoir.

Ces choses étaient connues avant la COVID-19, et surtout ressenties et vécues par les 80% de démunis de la planète, mais la COVID-19 les rend plus difficiles à nier. Ceci étant dit, les luttes politiques pour savoir qui blâmer, quelles leçons tirer et quelles transformations privilégier, nieront sans doute ou chercheront à nier les inégalités et les injustices structurelles que la COVID-19 révèle. Ce rapport soulève plusieurs de ces questions dans un effort de savoir quel(s) nouveau(x) monde(s) émergera de la COVID-19.

Ce rapport est le début d'une conversation et une humble contribution aux débats sur la signification et l'importance de la COVID-19 pour la gouvernance mondiale, la mondialisation, l'ordre mondial, la géopolitique, la sécurité nationale, la démocratie et la gestion des crises. C'est aussi la naissance symbolique du nouveau centre de recherche : CRITIC - Centre sur la gouvernance sécuritaire et de crise. Ce rapport est le premier résultat de notre « Projet COVID-19 » en cours*.

Les contributions

Les articles suivants tentent de donner un sens à la fois à la pandémie et aux bruits analytiques et journalistiques qui l'entourent. Nous ne prétendons pas connaître toute la vérité, surtout qu'il reste un élément spéculatif sur l'avenir.

* Une version en anglais est également disponible.

Nous souhaitons seulement ouvrir un espace de discussions et de débats, fondé sur les analyses d'experts.

Tout d'abord, dans la section « COVID-19 : un test pour les démocraties libérales », les contributions de Christian Leuprecht, Wesley Cunningham, Marina Sharpe, Simon Hogue et Élisabeth Vallet mettent en lumière la manière dont la gestion de la pandémie a remis en question les lois internationales et nationales en plus de soulever une série de questions pour la gouvernance démocratique. Tandis que Christian Leuprecht examine l'utilisation du pouvoir par le gouvernement fédéral canadien, en soutenant que le principe constitutionnel de la souveraineté parlementaire a été remis en question pendant l'urgence, Wesley Cunningham démontre que la COVID-19 n'a pas généré un événement de continuité du gouvernement constitutionnel, car il n'y avait pas de menace externe à la constitutionnalité du gouvernement fédéral. Marina Sharpe, se penchant sur cette gouvernance d'urgence, analyse comment une mesure spécifique prise par le gouvernement Trudeau, à savoir l'interdiction pour les citoyens canadiens, présentant des symptômes de la maladie causée par le coronavirus, de monter à bord d'un avion à destination du Canada, pourrait violer leurs droits. Élisabeth Vallet, pour sa part, met l'accent sur la situation aux États-Unis. Elle fait valoir que le contexte de la pandémie a accéléré l'érosion de la démocratie américaine

sous la présidence de Donald Trump. Simon Hogue examine la question de la surveillance dans les régimes démocratiques. Il montre comment, pendant la gestion de la COVID-19, les gouvernements démocratiques ont privatisé la surveillance des populations qui partagent volontiers leurs informations personnelles avec les « little brothers » des entreprises technologiques.

La deuxième section, intitulée « COVID-19 : États et géopolitique », examine les réponses à l'échelle internationale et régionale. Bruno Charbonneau analyse l'incapacité du Conseil de sécurité de l'ONU à agir et à soutenir l'appel du Secrétaire général à un cessez-le-feu mondial. Chantal Lavallée évalue la réponse de l'Union européenne, en soulignant la marge de manœuvre limitée dont elle dispose dans le secteur de la santé où les États membres ont autorité. Pierre Jolicoeur et Anthony Seaboyer comparent la propagande de la Chine et de la Russie, en montrant comment ils ont militarisé la COVID-19 dans l'espace d'information. Nancy Teeple et Andrew McBride étudient l'impact de la COVID-19 sur les relations entre le Canada et les États-Unis en matière de défense, en faisant valoir que malgré les frictions politiques entre les deux pays, les liens restent solides. Cédric Jourde se penche sur les réponses politiques des États africains et nous rappelle qu'elles s'inscrivent dans des contextes sociaux spécifiques et

des dynamiques de pouvoir existantes. Les régimes politiques n'hésitent pas à instrumentaliser la crise et à restreindre davantage les libertés.

La dernière section, « COVID-19 : vers de nouvelles tendances », examine l'avenir de l'ordre mondial et les tendances persistantes ou émergentes. Selon Shahar Hameiri, le choc économique mondial dû aux mesures de confinement a intensifié les tendances qui perturbent les modèles commerciaux mondiaux. Pour Mulry Mondélice, la pandémie COVID-19 pourrait plutôt constituer un moment opportun pour repenser l'action humanitaire, en plaidant pour plus de multilatéralisme et de cohérence. Yann Breault analyse la gestion de la crise par la Russie, la Chine, les États-Unis et l'Europe, en mettant l'accent sur la « guerre des narratifs ».

Dans l'ensemble, les contributions se complètent pour offrir un aperçu des défis multiformes et multidimensionnels que la COVID-19 présente pour l'ordre mondial, la coopération internationale et la gouvernance démocratique. Le rapport confirme la nécessité de mener davantage de recherche et l'importance d'adopter des approches multidisciplinaires pour examiner les différentes conséquences de la COVID-19 se connectent et interagissent.

COVID-19 : le test pour la démocratie canadienne*

Christian Leuprecht

Collège militaire royal

La persistance de l'urgence liée à la COVID-19 soulève une question fondamentale sur le gouvernement, le fédéralisme et la démocratie, et remet en question les principes clés de l'ordre de l'État canadien. Nous devons nous demander quelle est l'étendue légitime du pouvoir du gouvernement fédéral pendant une situation d'urgence ?

Nous avons besoin que le Parlement réponde à cette question. Dans un parlement de Westminster, les législateurs sont souverains pour adopter, modifier et abroger toute loi qu'ils jugent appropriée.

Cependant, au lieu de respecter le principe constitutionnel de la souveraineté parlementaire, les dirigeants politiques fédéraux et provinciaux s'appuient sur des pouvoirs qui leur ont été conférés par des décisions législatives antérieures. Les dirigeants politiques se sont appuyés sur de vastes pouvoirs d'urgence qui leur ont été accordés soit par la loi, soit en vertu de la prérogative royale, pour imposer des restrictions radicales par le biais de décrets sans débat parlementaire.

Le gouvernement fédéral libéral minoritaire, avec le seul soutien du NPD, a maintenant prolongé la suspension des séances parlementaires régulières jusqu'en septembre. Le débat parlementaire sur cette prolongation a également été interrompu. Pour

un gouvernement minoritaire, c'est politiquement avantageux : maintenant il n'a plus besoin de présenter un budget ou une mise à jour fiscale sur lesquels il pourrait tomber.

Le problème, c'est que cela va à l'encontre du principal principe constitutionnel du Canada : le gouvernement responsable. Alors que le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont revitalisé leurs parlements dans toutes leurs fonctions, le Canada est une exception notable, sur la trajectoire de Charles II. Son absolutisme impénitent a donné naissance au système de monarchie constitutionnelle de Westminster qui a prévalu pendant plus de 300 ans.

Le gouvernement a profité de la pandémie pour limiter le débat démocratique sur les mesures qu'il a mises en œuvre. Il a également mis fin à la capacité même du Parlement de s'acquitter de ses fonctions : la représentation, le contrôle de l'exécutif et l'autorisation de la législation

Alors que les provinces et leurs gouvernements locaux ont pris l'initiative de l'approvisionnement intérieur et de la prestation des services en réponse à la pandémie, le gouvernement fédéral a utilisé le pouvoir budgétaire et la capacité fiscale (de réserve) pour promulguer des mesures financières sans précédent s'élevant à plus de 200 milliards de dollars - avec un minimum d'examen ou de débat. En conséquence,

le bilan total du gouvernement fédéral est maintenant dans le rouge pour un montant sans précédent de 1 000 milliards de dollars (ou 1 billion de dollars). À mesure que nous passerons de la santé publique aux préoccupations économiques, les dirigeants politiques auront probablement recours à des programmes pangouvernementaux coûteux pour relancer leurs systèmes économiques moribonds. Le gouvernement devra investir dans les citoyens au lieu de se contenter de les protéger.

En même temps, le gouvernement fédéral a demandé à plusieurs reprises des pouvoirs exécutifs exceptionnels, agissant comme s'il détenait une majorité à la Chambre, d'abord sans consulter le Parlement, puis en restreignant le débat parlementaire en imposant des contraintes sans précédent à la période des questions. Le Parlement a déjà démontré sa capacité à voter des mesures exceptionnelles à un rythme sans précédent dans cette situation d'urgence, et a ainsi démontré qu'il possédait les connaissances et l'expertise nécessaires pour faire respecter le principe constitutionnel fondamental du Canada : le gouvernement responsable.

Cet engagement en faveur de la démocratie constitutionnelle est l'une des raisons immédiates du large soutien populaire dont bénéficient les gouvernements dans tout le pays.

* Une version plus longue en anglais est disponible sur: <https://www.macdonaldlaurier.ca/covids-collateral-contention-faking-parliament-no-way-govern-crisis/>

La rapidité, l'efficacité et l'unanimité avec lesquelles les mesures fiscales et législatives ont été soutenues par les partis d'opposition - non seulement au Canada mais dans le monde entier - démentent ce mauvais traitement des parlements démocratiques. Au contraire, les événements de ces dernières semaines semblent valider la résilience, l'adaptabilité et la vitalité du système constitutionnel canadien.

Bien que le gouvernement ait consulté la Chambre des Communes dans sa tentative de légitimer un substitut virtuel, la décision du gouvernement de tronquer le Parlement est arbitraire, défie les conventions et donne la priorité à la gouvernance sur la représentation. Au lieu de miser sur toute la diversité des opinions représentées au Parlement pour optimiser les résultats pour tous les

Canadiens, le gouvernement a réduit au silence la capacité du Parlement à contester le programme de l'exécutif.

Les Canadiens ont le droit démocratique et constitutionnel d'examiner minutieusement la manière dont le gouvernement canadien a géré la pandémie de la COVID-19. Au lendemain de Charles II, la Glorieuse Révolution a débouché sur un compromis qui est devenu une convention constitutionnelle: le gouvernement est responsable devant le peuple par l'intermédiaire du Parlement. Le Parlement a le devoir suprême de demander des comptes à l'exécutif et au gouvernement en place, ainsi que de veiller à la qualité et à la rapidité des conseils fournis par la fonction publique. Seul un contrôle parlementaire continu peut permettre à

la démocratie canadienne de prospérer. Ce qui distingue le Canada de la Chine, de la Russie, de l'Iran ou de la Corée du Nord est précisément une démocratie constitutionnelle fonctionnelle. Le Parlement et les tribunaux sont le rempart du peuple contre les excès du pouvoir exécutif. La confiance du public dont ils jouissent distingue les démocraties constitutionnelles des régimes autoritaires. Cela rend également les démocraties plus résilientes en temps de crise. La prise de décisions délibératives dans le respect des conventions parlementaires et des principes constitutionnels du Canada est indispensable au maintien de la légitimité du régime politique canadien et le pouvoir de l'État canadien.

COVID-19 et continuité du gouvernement constitutionnel au Canada

Wesley Cunningham
Aviation royale canadienne

Le concept de continuité du gouvernement constitutionnel (CGC) n'est ni nouveau ni particulièrement exceptionnel en théorie politique. Au fur et à mesure que la guerre se développait et que les frappes de décapitation devenaient possibles sur le plan géopolitique,¹ les nations durent traiter leurs efforts de CGC comme distincts de la gestion des urgences. Aujourd'hui, les catastrophes naturelles et le terrorisme tendent à faire naître la nécessité d'avoir une politique de CGC.²

Le gouvernement constitutionnel fait référence à la gouvernance à l'échelle nationale ou infranationale et inclut effectivement chacune des trois branches du gouvernement, à savoir le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire. Tout événement qui menace le bon fonctionnement du gouvernement constitutionnel, qu'il soit insidieux comme une pandémie ou catastrophique comme une attaque nucléaire, est désigné comme relevant de la CGC. Les différents ministères et départements ont mobilisé des ressources afin de maintenir les fonctions essentielles au travers de la continuité des opérations (COOP), alors que le programme de continuité du gouvernement (COG) ne se concentre que sur le pouvoir exécutif.³ Lorsqu'un tel programme inclut les trois branches, il s'agit d'un programme de continuité du gouvernement constitutionnel. La CGC ne doit donc pas être confondue avec la gouvernance d'urgence, qui permet à un gouvernement, selon la Constitution, d'utiliser son pouvoir afin

de faire face à une urgence. Pour être efficace, un programme de CGC doit couvrir quatre vulnérabilités : les individus clés, les assemblées dirigeantes, les bâtiments et infrastructures, et enfin l'information. En outre, un programme complet de la CGC comporte les cinq éléments suivants. Premièrement, la prévention consiste à prendre des mesures proactives pour éviter que les événements de la CGC ne se produisent. Deuxièmement, la protection vise à rendre les quatre vulnérabilités résistantes. Troisièmement, la relève concerne le décès prématuré ou l'incapacité temporaire de personnes clés au sein du gouvernement. Quatrièmement, la relocalisation se concentre sur les vulnérabilités des infrastructures en veillant à ce que d'autres lieux soient établis, accessibles et prêts à prendre la relève des établissements qu'ils remplacent. Le dernier élément fondamental est la reconstitution, car l'objectif ultime doit toujours être le retour rapide à la normale d'une manière efficace, représentative et constitutionnelle. La reconstitution signifie le rétablissement rapide et juste des organes de direction représentatifs lors d'un événement de la CGC, ainsi que le rétablissement de l'ensemble du gouvernement après la crise.

En outre, six caractéristiques définissent un bon programme de CGC. Il doit être robuste, c'est-à-dire qu'il doit avoir une portée et une profondeur d'application suffisantes pour pouvoir être appliqué à n'importe quel événement de la CGC.

Il doit être simple pour pouvoir être exécuté dans le chaos et l'incertitude. Il doit être clair pour ceux qui l'exécutent, ainsi que pour les gouvernés qui en fin de compte le sanctionnent. Il doit être immédiat pour contrer les situations d'urgence imprévues, et il doit être conforme à la Constitution, et perçu comme tel. Enfin, il doit être réversible pour permettre un retour rapide à la normale, y compris dans la gestion des conséquences relatives à la légitimité qui continuent après l'urgence.

CGC et Canada

La CGC au Canada a une histoire intéressante. Comme c'est le cas dans de nombreux pays, la CGC est née des préparatifs de la défense civile qui ont eu lieu pendant la Seconde Guerre mondiale. Alors que la guerre froide arrivait à maturité à la fin des années 1950, l'Organisation des mesures d'urgence du Bureau du Conseil privé mit en place un plan de CGC en quatre points. Ce dernier mena à la construction du Quartier général national d'urgence à la station des Forces canadiennes Carp, appelé avec dérision le « Diefenbunker »⁴ par l'opposition. Durant les vingt-cinq années qui suivirent, l'organisation responsable de la CGC changea de nom et fut répartie entre plusieurs ministères fédéraux, mais pendant tout ce temps, elle se concentra uniquement sur l'exécutif. En 1985, la loi sur la protection civile⁵ (EPA) changea la

donne en intégrant officiellement le terme « continuité du gouvernement constitutionnel » dans la législation, bien qu'elle n'ait pas réussi à le définir.

Le successeur de l'EPA, la Loi sur la gestion des urgences⁶ (EMA) de 2007, confère explicitement au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile la responsabilité de « [mettre] en place les dispositions nécessaires pour assurer la continuité du gouvernement constitutionnel en cas d'urgence ». En 2013, le programme de la CGC était géré par la Sécurité publique Canada, avec un personnel réduit et un budget opérationnel annuel de 35 000 dollars. Les dispositions de la CGC étaient, au mieux, incohérentes et non exhaustives.

CGC et COVID-19

Bien que le Canada ait réagi à la COVID-19 depuis des mois sans avoir prévu l'état final, le moment semble venu d'en tirer des leçons. Avant tout, il est important de déterminer si la constitutionnalité du gouvernement est affectée ou non. Par ailleurs, est-ce la réponse à date représente celle d'un gouvernement en possession de ses moyens et exerçant simplement ses pouvoirs d'urgence ? En d'autres termes, la crise actuelle reflète-t-elle un événement de la CGC ou une gouvernance d'urgence ?

La réponse est fortement influencée par la structure fédérale du Canada. Au niveau national, des ordonnances d'urgence ont été émises en vertu de la Loi sur la quarantaine,⁷ et Ottawa a adopté deux projets de loi d'urgence, tous deux à la hâte mais dans le respect des normes constitutionnelles.⁸ Cependant, la loi sur les situations d'urgence⁹ met fermement l'accent sur la gouvernance des situations d'urgence au niveau provincial. Par exemple, la loi définit en partie une « urgence nationale » comme un événement qui dépasse « la capacité ou l'autorité d'une province à y faire face ». Ainsi, bien qu'aucune urgence nationale ne soit reconnue à ce jour, chaque province et territoire a déclaré une urgence provinciale ou une urgence de santé publique

selon sa propre législation.¹⁰ Comme il n'y a pas eu de menace extérieure manifeste à la constitutionnalité du gouvernement national, nous assistons à une gouvernance d'urgence. La COVID-19 ne représente pas, jusqu'ici, un événement de la CGC.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y a rien à apprendre concernant la CGC. L'application plus large d'un programme complet de la CGC est maintenant beaucoup plus évidente. Il est inquiétant de constater que le gouvernement fédéral semble avoir du mal à assurer une continuité appropriée des opérations pour la Chambre des communes et le Sénat. Les deux lois d'urgence ont reçu la sanction royale après avoir été débattues par 33 députés et 19 sénateurs sur deux jours pour la première, et un seul jour pour la seconde.¹¹ En théorie, cela était parfaitement constitutionnel, puisque la Loi constitutionnelle fixe le quorum à 20 députés et 15 sénateurs.¹² Mais étant donné les conséquences à long terme de ces projets de loi¹³ et la nécessité de maintenir le soutien de l'électorat après la fin de la crise, il aurait peut-être été plus sage de rechercher une législature plus complète et plus représentative. Seul l'avenir nous le dira.

Est-ce que cela aurait pu se faire ? Compte tenu de la technologie de téléprésence disponible aujourd'hui, il n'y a guère de raison de dire non. Le Royaume-Uni a rapidement mis en place un « parlement hybride » pour assurer une plus grande représentation des députés tout en respectant les exigences de la distanciation sociale.¹⁴ Dans le même temps, le greffier de la Chambre des communes du Canada a fait remarquer qu'une réunion virtuelle du Parlement canadien « reste au-delà de la capacité de la Chambre des communes », et le président a clairement indiqué que les règles et procédures de la Chambre ne sont pas prêtes à être adaptées à une telle construction.¹⁵ Un programme complet de la CGC aurait pu être mis à profit pour améliorer la gouvernance pendant cette urgence. D'autres ont attiré l'attention sur le fait que, pendant cette crise, les Canadiens considèrent le Parlement comme moins essentiel que « l'épicerie du coin » qui est resté ouverte tout en trouvant

de nouvelles façons de protéger les travailleurs et les clients.¹⁶ En tant que citoyens, il est légitime de se demander : quel degré de risque personnel devons-nous attendre de nos dirigeants pour préserver à la fois le contenu et l'image du gouvernement constitutionnel ?

Même si cela arrive rarement, il serait intéressant d'évaluer la manière dont la gouvernance des situations d'urgence est gérée. Une évaluation approfondie de cette question pourrait être mise en pratique pour les crises à venir ainsi que pour le développement d'un programme complet de la CGC canadienne. On peut noter, par exemple, le récent projet de loi qui a cherché à donner à l'exécutif le pouvoir de court-circuiter le législatif sur les questions de finances et de fiscalité depuis près de deux ans.¹⁷ Cette durée de deux ans est longue, tant d'un point de vue historique que contemporain. Les Romains de l'Antiquité conféraient à leur gouvernement des pouvoirs d'urgence assortis d'un délai strict de six mois,¹⁸ et la Loi sur les mesures d'urgence actuelle limite la déclaration des situations d'urgence nationale en matière de bien-être public (qui incluent les « maladies chez l'homme ») à seulement quatre-vingt-dix jours à la fois.¹⁹ Le fait que cette mesure litigieuse ait été rapidement abandonnée dans le projet de loi final à la demande des partis d'opposition peut être considéré comme une indication de l'importance d'un corps législatif fonctionnel pendant toute situation d'urgence, qu'il s'agisse d'un événement de la CGC ou non.

En fin de compte, toute tentative d'évaluer objectivement la nature et l'impact d'une crise alors qu'on la vit encore est difficile, et peut-être même inutile. Le fait que la pandémie entraînera des changements importants et durables est aujourd'hui considéré comme une évidence. En outre, la COVID-19 devrait convaincre chaque Canadien qu'une continuité de la politique gouvernementale constitutionnelle reste une nécessité absolue, aujourd'hui plus que jamais.

1. Wittmann, Anna M. *Talking Conflict: The Loaded Language of Genocide, Political Violence, Terrorism, and Warfare*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 2017, 92.
2. Ce document est basé sur mon précédent travail intitulé: « The Need for a Canadian Continuity of Government Policy: Being There When Canadians Need it Most » (Thèse de maîtrise, Canadian Forces College, 2013).
3. Directive présidentielle sur la sécurité nationale 51. « National Continuity Policy » 9 mai 2007, consulté le 27 avril 2020. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-51.htm>.
4. Emeline Thermidor, «The Diefenbunker: Echoes from Our Past, Or Back to the Future?» *Maple Leaf* 13, no. 37 (17 novembre 2010).
5. Emergency Preparedness Act, R.S.C., c. 6 (4th Supp.) (1985).
6. Emergency Management Act, S.C., c. 16 (2007).
7. Agence de la santé publique du Canada. « New Order Makes Self-Isolation Mandatory for Individuals Entering Canada. » Government of Canada, 25 mars 2020. <https://www.canada.ca/en/public-health/news/2020/03/new-order-makes-self-isolation-mandatory-for-individuals-entering-canada.html>.
8. COVID-19 Emergency Response Act, S.C., c. 5 (2020); and COVID-19 Emergency Response Act, No. 2, S.C., c. 6 (2020).
9. Emergencies Act, R.S.C., 1985, c. 22 (4th Supp.).
10. Dawson, Tyler. « As the COVID-19 Pandemic Hit, Provinces Declared States of Emergency. Now Many Are up for Renewal. » *National Post*, 15 avril 2020.
11. LEGISinfo - House Government Bill C-13 (43-1). Consulté le 27 avril 2020. <https://www.parl.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=E&billid=10710867>; and LEGISinfo - House Government Bill C-14 (43-1). Consulté le 27 avril 2020. <https://www.parl.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=E&billid=10716060>.
12. Constitution Act 1867, 30 & 31 Victoria, c. 3 (U.K.), §35 & 48.
13. Snyder, Jesse, Naomi Powell, and Ryan Tumilty. « COVID-19 Bill Would Give Liberals Power to Raise Taxes without Parliamentary Approval until End of 2021. » *National Post*, 24 mars 2020.
14. « Coronavirus: MPs Approve New Working Arrangements as Commons Returns. » *BBC News*, 21 avril 2020.
15. « Having all MPs at virtual Parliament next week beyond current capacity: Clerk » *The Canadian Press*.
16. Murphy, Rex. « Is Parliament Not as 'Essential' as Your Corner Store? » *National Post*, 20 avril 2020.
17. Fife, Robert, and Bill Curry. « Government, Opposition Reach Deal on Emergency Bill to Respond to Coronavirus Economic Fallout. » *The Globe and Mail*, 25 mars 2020.
18. « Dictator. » From the Oxford Classical Dictionary, N. G. L. Hammond and H. H. Scullard, eds., Clarendon Press, Oxford (Seconde Édition, 1970).
19. Emergencies Act, R.S.C., 1985, c. 22 (4th Supp.), § 7(2). Wittmann, Anna M. *Talking Conflict: The Loaded Language of Genocide, Political Violence, Terrorism, and Warfare*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 2017, 92.
17. Fife, Robert, and Bill Curry. «Government, Opposition Reach Deal on Emergency Bill to Respond to Coronavirus Economic Fallout. » *The Globe and Mail*, March 25, 2020.
18. « Dictator. » From the Oxford Classical Dictionary, N. G. L. Hammond and H. H. Scullard, eds., Clarendon Press, Oxford (Seconde Édition, 1970).
19. Emergencies Act, R.S.C., 1985, c. 22 (4th Supp.), § 7(2)

Pas de retour ? La légalité des restrictions imposées aux Canadiens qui prennent l'avion pour le Canada

Marina Sharpe

Collège militaire royal de Saint-Jean

Lors de sa conférence de presse quotidienne sur la COVID-19 du 16 mars, le Premier ministre Justin Trudeau a informé le public canadien que les citoyens présentant des symptômes de la maladie causée par le coronavirus se verraient interdire l'embarquement sur les vols à destination du Canada. Une page web du gouvernement a ensuite précisé que si « vous êtes Canadien ou résident permanent et que vous présentez des symptômes correspondant à la COVID-19, vous pouvez toujours entrer au Canada par voie terrestre, ferroviaire ou maritime. Vous ne pouvez pas entrer au Canada par voie aérienne, afin de protéger la santé de tous les voyageurs »¹ (ci-après la Restriction).

De toutes les mesures sans précédent prises par le gouvernement pour arrêter la propagation du nouveau coronavirus, cette restriction est, d'un point de vue juridique, l'une des plus extraordinaires, car elle interfère avec le droit des Canadiens d'entrer au Canada, droit qui est protégé à l'échelle internationale et nationale. Ce court article détaille le droit d'entrer dans son pays de citoyenneté en vertu du droit international et national et analyse la Restriction sous cet angle.

Le droit d'entrer dans son pays de citoyenneté est protégé par le droit international coutumier et par les

traités internationaux. La Déclaration universelle des droits de l'homme, qui est une déclaration de l'Assemblée générale des Nations unies comportant des éléments qui ont acquis le statut de droit international coutumier, prévoit que toute personne « a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ».² Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) prévoit que « nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays ».³ En plus de l'interdiction évidente des privations arbitraires du droit d'entrer, cette disposition du PIDCP protège également le droit d'entrée en tant que tel.⁴

Le droit d'un Canadien d'entrer au Canada est protégé au niveau national par la Charte canadienne des droits et libertés (la Charte), qui fait partie de la Constitution du Canada. L'article 6, paragraphe 1, de la Charte dispose que tout « citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou dans sortir ». La clause dérogatoire de l'article 33 de la Charte - qui permet au Parlement et aux assemblées provinciales de légiférer en violation de certaines dispositions de la Charte - ne peut être invoquée pour l'article 6. Ainsi, l'article 6 n'est soumis qu'à la clause limitative générale de l'article 1 de la Charte, qui autorise « les limites raisonnables prescrites par la loi, dont

la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ».

La base juridique de la restriction est un arrêté provisoire du ministre des Transports visant à « interdire certaines personnes d'embarquer sur les vols à destination du Canada en raison de la COVID-19 », dont la plupart sont entrés en vigueur le 18 mars. Cet arrêté a toutefois déjà été abrogé quatre fois; la version en vigueur au moment de la rédaction de ce document en était déjà à sa cinquième. Il interdit aux exploitants privés d'aéronefs et aux compagnies aériennes de « permettre à une personne de monter à bord d'un aéronef » si les réponses de cette personne à certaines questions de santé indiquent qu'elle a de la fièvre et de la toux ou de la fièvre et des difficultés respiratoires, ou si un agent de l'exploitant privé ou de la compagnie aérienne observe de tels symptômes.⁵ Transports Canada a fourni aux compagnies aériennes des directives écrites pour les aider à mettre en œuvre l'ordonnance provisoire.

La légalité internationale de la Restriction dépend de son caractère « arbitraire » au sens du PIDCP. La Cour internationale de justice (CIJ) a déclaré que l'arbitraire « n'est pas tant quelque chose qui s'oppose à un État de droit que quelque chose qui s'oppose à

l'État de droit. [...] Il s'agit d'un mépris délibéré des droits de la défense, d'un acte qui choque, ou du moins surprend, le sens des convenances juridiques ».⁶ La Restriction est prévue par la loi, donc selon la norme de la CIJ, elle n'est pas arbitraire.

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies - l'organe de contrôle du traité du PIDCP - note que même les privations prévues par la loi « devraient être conformes aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte et devraient être ... raisonnables dans les circonstances particulières ».⁷ Le Comité note ensuite que « il y a peu de circonstances, voire aucune, dans lesquelles la privation du droit d'entrer dans son propre pays serait raisonnable ».⁸ Il convient de noter, dans ce contexte, que la Restriction interdit aux Canadiens symptomatiques de prendre l'avion pour le Canada, et non d'entrer au Canada. Cette distinction, bien que pratiquement dénuée de sens pour un Canadien à l'étranger (pour qui le voyage aérien serait le seul véritable moyen de rentrer), rend la restriction conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du PIDCP. En effet, le gouvernement a probablement pris soin de souligner que les Canadiens symptomatiques « peuvent toujours entrer au Canada par voie terrestre, ferroviaire ou maritime », précisément pour cette raison liée aux droits de l'homme. La Restriction ne viole pas les obligations du Canada au titre du PIDCP.

La légalité interne de la Restriction dépend de sa réussite au test de

l'arrêt Oakes, qui découle de l'affaire de la Cour suprême du Canada qui a établi comment la clause de limitation de l'article 1 de la Charte doit être appliquée.⁹ Le premier volet du test évalue si l'objectif d'une mesure est suffisant pour justifier la violation d'un droit protégé par la Constitution. Les limitations des droits garantis par la Charte passent généralement le premier volet du test Oakes. La Restriction ne fait pas exception à la règle. Son objectif de protéger les voyageurs contre un virus mortel hautement transmissible dans les environs immédiats d'un avion est plus important que de permettre à des Canadiens présentant des symptômes de retourner au Canada par avion, d'autant plus que le droit des Canadiens est de revenir au Canada, et non de revenir au Canada par avion. De plus, au moment où la Restriction est entrée en vigueur, le Premier ministre avait depuis des jours exhorté les Canadiens à rentrer chez eux.

La deuxième partie du test Oakes évalue si la mesure de Restriction du droit est raisonnable et si la justification peut se démontrer. Cela exige un lien rationnel entre la mesure et son objectif; que la mesure porte atteinte au droit protégé le moins possible; et la proportionnalité entre les effets de la mesure et son objectif. Il y a un lien rationnel entre l'interdiction aux Canadiens symptomatiques de prendre l'avion pour rentrer chez eux et la protection des autres voyageurs contre les infections transmises par voie aérienne. Il est clair que la Restriction porte le moins possible atteinte au droit, car elle n'interdit pas aux Canadiens

d'entrer au Canada ; elle les empêche simplement d'entrer par voie aérienne. Pour cette même raison, la Restriction est proportionnelle. La Restriction passe donc le deuxième volet du test d'Oakes.

La Restriction est légale, tant au niveau international qu'au niveau national. Toutefois, cette conclusion n'était pas apparente et est ressortie de l'analyse. Presque toutes les mesures prises pour empêcher la propagation du nouveau coronavirus - telles que les restrictions aux libertés d'association et de réunion et de circulation à l'intérieur du Canada - portent atteinte à nos droits de l'homme; elles doivent donc être analysées sous cet angle. En effet, le 15 avril, 301 organisations, universitaires et autres professionnels concernés ont exhorté tous les niveaux de gouvernement au Canada à « assurer un contrôle rigoureux des droits de l'homme » vis-à-vis des réponses apportées à la COVID-19.¹⁰ De tels appels continueront d'être lancés à mesure que les réponses politiques à la pandémie continueront d'émerger.

1. <https://www.canada.ca/en/public-health/services/diseases/2019-novel-coronavirus-infection/latest-travel-health-advice.html#f>, consulté le 13 avril 2020.

2. Art 13(2).

3. L'article 12, paragraphe 4, et l'article 22, paragraphe 5, de la Convention américaine relative aux droits de l'homme prévoient que nul ne peut être « expulsé du territoire de l'État dont il est ressortissant ou être privé du droit d'y entrer ». Cependant, le Canada n'a ni signé ni ratifié cet instrument.

4. UNCHR « General Comment No. 27 » (2 November 1999) UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, para 19.

5. Interim Order to Prevent Certain Persons from Boarding Flights to Canada due to COVID-19, No. 5, <https://www.tc.gc.ca/eng/mediaroom/interim-order-prevent-certain-persons-boarding-flights-canada-COVID-19-no-5.html>, (9 avril 2020) consulté le 13 avril 2020, s 12.

6. *Electronica Sicula S.p.A. (ELSI) (United States of America v Italy)* [1989] ICJ Rep 15, para 128 (italiques ajoutés).

7. UNHRC (n 4) para 21.

8. Ibid.

9. *R v Oakes* [1986] 1 SCR 103.

10. « A call for human rights oversight of government responses to the COVID-19 pandemic », https://www.amnesty.ca/sites/default/files/COVID%20and%20human%20rights%20oversight%20public%20statement%20FINAL_0.pdf, consulté le 20 avril 2020.

Face à l'État, le pouvoir des « Little Brothers » : la surveillance et le futur de la démocratie

Simon Hogue

Collège militaire royal de Saint-Jean

L'extension de la surveillance dans la lutte contre la pandémie de COVID-19 suscite la crainte de voir se consolider des États « orwelliens » où une surveillance centralisée assurerait le maintien de régimes et politiques autoritaires. Les risques associés à la surveillance dans un État démocratique diffèrent toutefois de ceux qui pèsent sur un État autoritaire. Malgré les mesures exceptionnelles mises en place, les cadres constitutionnels démocratiques restreignent la portée du pouvoir gouvernemental. Ces restrictions n'écartent pas la possibilité d'abus ou de profilage. L'histoire récente montre l'étendue des pratiques d'exception déployées dans le cadre des politiques de contre-terrorisme. Néanmoins, pour l'instant, aucune initiative de surveillance étatique de grande ampleur similaire à celles déployées en Asie n'existe en Amérique du Nord.¹ En bref, « Big Brother », le surveillant étatique omniprésent et inquisiteur, n'existe pas - encore. Plutôt, la surveillance est menée par une multitude de « little brothers » : les petits frères privés de l'État.

Surveillance en démocratie

Facebook et Google détiennent davantage de données sur la population américaine que l'État. Malgré le choc créé par les révélations

de Edward Snowden, la surveillance de masse de l'État américain demeure largement tributaire de la participation des entreprises privées des télécommunications et d'Internet. Cette collaboration, que Snowden comparait aux « joyaux de la couronne », génère près de 80 % des données collectées par la National Security Agency.

Or, le partage des données n'est pas toujours harmonieux comme le rappelle le refus d'Apple de déverrouiller les appareils iPhone des suspects de l'attentat terroriste de San Bernardino. L'opposition des entreprises privées à la mise en place d'une « porte dérobée », qui permettrait aux autorités d'accéder directement aux données recueillies, montre le désir des entreprises de conserver la mainmise sur celles-ci.

La crise de la COVID-19 confirme l'ascension des géants de l'économie « dématérialisée ». Confinées, les populations occidentales se tournent vers Amazon, Netflix et Zoom pour consommer, se divertir ou travailler. Ces entreprises vivent des données massives. Silicon Valley affiche ainsi des hausses de profit alors même qu'un large pan de l'économie est à l'arrêt et que l'on pronostique une récession mondiale. Ce faisant, la crise consolide trois tendances associées à ce que Shoshana Zuboff nomme le « capitalisme de surveillance » : le pouvoir économique des géants

du numérique, mais aussi la place croissante des acteurs privés et des nouvelles technologies dans la gouvernance et les inégalités sociales qui en résultent.² En cours, ces tendances s'accroissent.

Traçage, privatisation de la gouvernance et croissances des inégalités

L'intérêt croissant pour les technologies de traçage des contacts illustre les transformations politiques et sociales à l'œuvre. Le 10 avril 2020, Apple et Google annonçaient une collaboration pour le développement d'une technologie de géolocalisation qui permettra le traçage des contacts et le suivi de la transmission du virus. Compatible avec les systèmes d'exploitation iOS et Android, cette application utilisera la fonctionnalité Bluetooth pour déterminer si un individu est entré en contact avec une personne infectée.³ Cette initiative, et d'autres similaires publiques, privées ou citoyennes, suscite espoirs et craintes. Elles promettent un suivi plus efficace, rapide et moins coûteux du virus. En même temps, elles posent des risques pour le respect de la vie privée - allant de la fuite ou du vol de données médicales et sociales à l'identification et la répression d'individus - auxquels

les promesses d'anonymisation des données tentent néanmoins de répondre.

Apple et Google travaillent conjointement pour pallier l'incapacité des gouvernements à assurer le suivi de la maladie. Or, elles profitent de leur quasi-monopole sur les systèmes d'exploitation des appareils mobiles pour imposer leur technologie et solution. Ce faisant, elles s'insèrent dans la gouvernance de la santé publique. Les données produites sur la transmission du virus deviendront cruciales pour comprendre l'évolution de la maladie et coordonner les efforts afin d'en freiner la propagation, accentuant la dépendance des États sur ces béhémots de la nouvelle économie. En outre, ces données pourraient à terme être considérées comme des produits commerciaux et marchandés.

Toutefois, la même technologie, intégrée aux appareils mobiles, contribuera à la vulnérabilité de segments de la population, notamment âgée ou défavorisée. Le traçage des contacts et la cartographie de la propagation de la maladie ne pourront pas être menés avec la même précision parmi ces populations moins connectées et

pourtant particulièrement touchées par le virus.⁴ Enfin, il n'est pas exclu que le traçage des contacts soit mis à contribution dans les politiques de déconfinement. Celui-ci permettrait de contrôler la mobilité internationale ou même locale sur le modèle de ce qui a pu être vu à Wuhan, en Chine, au risque d'accroître les inégalités entre individus connectés et non connectés.

Surveillance et le futur démocratique

Face à la crise de la COVID-19, la surveillance privée consolide sa présence et son pouvoir. Les géants de l'économie numérique s'imposent par leurs capacités technologiques et leurs promesses de résultats à faible coût. Sous stéroïdes et sans encadrement, ces « Little Brothers » privés créent une pression sur l'autorité et la légitimité des démocraties occidentales. Incapables d'assurer le suivi de la pandémie, les gouvernements se trouvent en situation de dépendance alors même que les acteurs privés, maîtres de technologies potentiellement intrusives et inégalitaires, sont exemptés des obligations de reddition de compte. Sans rejeter les technologies de traçage

des contacts, les gouvernements occidentaux doivent demeurer réalistes devant les promesses faites par les égéries de Silicon Valley. Interrompre cette expérience de surveillance doit être possible si les résultats ne sont pas au rendez-vous ou se font au détriment des plus vulnérables. Les meilleures applications ne pourront pas, à elles seules, compenser des années de politiques néolibérales à sabrer les services publics.

1. La Chine, Singapour, Taïwan, la Corée du Sud, l'Inde ont, par exemple, tous utilisé les technologies numériques pour contrôler le respect du confinement. Voir The Economist. «Creating the Coronopticon: Countries Are Using Apps and Data Networks to Keep Tabs on the Pandemic» The Economist, 26 mars, 2020. <https://www.economist.com/briefing/2020/03/26/countries-are-using-apps-and-data-networks-to-keep-tabs-on-the-pandemic>

2. Zuboff, Shoshana. The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power. New York: Public Affairs, 2019.

3. Brandom, Russell, et Adi Robertson. « Apple and Google Are Building a Coronavirus Tracking System into iOS and Android. » The Verge, 10 avril 2020. <https://www.theverge.com/2020/4/10/21216484/google-apple-coronavirus-contact-tracing-bluetooth-location-tracking-data-app>.

4. Hamblin, James. « Why Some People Get Sicker Than Others » The Atlantic, 21 avril 2020. <https://www.theatlantic.com/health/archive/2020/04/coronavirus-immune-response/610228/>.

Les États-Unis, la COVID-19 et l'érosion démocratique

Élisabeth Vallet

Collège militaire royal de Saint-Jean

Dans une conférence de presse en date du 13 avril 2020 sur la gestion de la COVID-19, le président américain déclare sans ambages que « quand quelqu'un est le président des États-Unis, son autorité est absolue »¹ - notamment pour imposer aux gouverneurs des États fédérés les termes et l'échéancier du déconfinement. En principe rien n'est plus loin de la réalité constitutionnelle.

L'adaptabilité de la démocratie américaine

D'un côté, « l'Union est une réunion d'États »², de cinquante États qui, ensemble, forment une « république une et indivisible ». La construction des États-Unis d'Amérique autour d'un idéal confédéral d'abord puis fédéral ensuite a façonné le visage du droit constitutionnel américain contemporain. Elle définit les termes d'une séparation verticale des pouvoirs, où, dans le cadre d'une crise telle que celle que traversent aujourd'hui les États-Unis, le gouvernement fédéral a en principe la capacité de mobiliser des fonds, des ressources, des expertises, pour coordonner une réponse articulée au niveau national à travers des agences comme la Federal Emergency Management Agency (FEMA) - par exemple dans le domaine des acquisitions de matériel médical pour éviter que les États entrent en

compétition les uns avec les autres.

La Constitution définit également une séparation horizontale des pouvoirs : craignant le fait que tout pouvoir aspire nécessairement à un exercice sans partage, les Pères fondateurs, en quête d'équilibre, ont mis en place un maillage complexe de poids et de contrepoids qui en font un système beaucoup plus proche de la vision de Montesquieu (selon laquelle « le pouvoir arrête le pouvoir ») que de celle que l'on a prêtée aux Pères fondateurs (une séparation rigide des pouvoirs). L'objectif fondamental est de limiter, par une confrontation constante et une collaboration nécessaire, les tentations du pouvoir arbitraire.

Cet agencement des pouvoirs a, au cours des deux derniers siècles, connu d'importants mouvements de balanciers, car les remparts mis en place par les pères fondateurs ne sont pas hermétiques. Les dérives des gouvernements Grant (scandale du Whiskey Ring), Harding (scandale du Tea Pot Dome) ou Nixon (avec le Watergate), et les altérations de l'équilibre des pouvoirs engendrées par la combinaison de crises nationales voire internationales et de présidents influents (comme Abraham Lincoln, Woodrow Wilson, ou encore Franklin Delano Roosevelt, qui ont à leur manière altéré le visage de l'Union ou complètement métamorphosé la présidence) témoignent de l'adaptabilité et de la résilience du

régime. Les interprétations quant à l'étendue des pouvoirs du président se scindent essentiellement en deux écoles, l'une privilégiant la primauté du Congrès, l'autre assurant la suprématie du président.³ C'est cette dernière qui est surreprésentée aujourd'hui à la Maison Blanche avec William Barr⁴ ou avec les derniers juges nommés à la Cour suprême qui ont tous deux signalés leur préférence pour cette doctrine de l'exécutif unitaire.

Le président actuel a interprété largement cette doctrine. En effet le style du président actuel, qui a limogé ce qui restait de conseillers expérimentés, qui a consacré l'attrition du département d'État, la délocalisation d'agences, qui laisse vacant un grand nombre de postes clés, et privilégie les nominations par intérim aux sommets des bureaucraties a changé la manière dont le pouvoir s'exerce au sein même de l'exécutif. Les conseillers, sous-ministres et directeurs de département ne répondent qu'au président, auquel ils sont, de facto, inféodés. Une forme de résistance apparue à l'automne 2018⁵ cohabite avec une sorte d'omerta fondée sur la crainte de représailles présidentielles⁶; à juste titre, comme en atteste le nombre de limogeages et contrecoups spectaculaires qui ont fait suite à l'acquittement du président par le Sénat⁷ - alors que l'apathie des sénateurs paraît relever de mécanismes analogues.⁸

Les vulnérabilités du régime constitutionnel américain

Dans ce cadre, la pandémie contribue à redistribuer les cartes constitutionnelles. Et le débalancement du pouvoir induit par la présidence Trump peut être accentué de deux manières.

Premièrement, à l'intérieur du pays : en acquittant le président dans le cadre de la procédure de destitution, les sénateurs ont refusé de trancher et ont, pour ce faire, explicitement renvoyé la balle aux électeurs. Il revient pour reprendre leurs termes à l'électorat américain de trancher mais dans un contexte particulièrement complexe. En effet, outre les pratiques de charcutage électoral (Gerrymandering), les entraves aux votes, la vulnérabilité des machines de vote, qui émaillent depuis deux décennies le processus de votation, il faut y ajouter les interférences étrangères, la manipulation de l'information particulièrement nettes depuis le dernier cycle présidentiel, et désormais, la difficulté de voter en contexte de pandémie. En d'autres

termes, la démocratie américaine pourrait rencontrer un tel nombre d'obstacles sur sa route cette année, que son application effective pourrait plus que jamais être mise en doute. Le *Democracy Index* publié par le magazine *The Economist* montre clairement le glissement de la démocratie américaine au cours des dernières années, qui n'apparaît plus parmi les démocraties de premier plan. Dans ce contexte, une seconde vague de COVID-19 représente une inconnue additionnelle dans une équation déjà très complexe.

Le deuxième effet est la résonance de l'érosion de l'État de droit hors du pays. Le soutien du président à des autocrates avérés, son dédain pour les mécanismes multilatéraux fondés sur la confiance et sur une architecture traditionnellement tournée vers les démocraties libérales, son soutien (ou l'absence de condamnation) pour des groupes suprémacistes ou des pratiques de censure du journalisme (dont l'affaire Khashoggi constitue le paroxysme) légitime des dérives autoritaires. La pandémie a constitué un accélérateur dans un contexte où ces dérives se faisaient sentir de la Hongrie au Brésil. En refusant d'agir et en renonçant à placer son pays à la tête

d'une réponse efficace et coordonnée, le président a également permis que s'installe un discours (officiel, comme le fait l'ambassade chinoise à Paris – ou officieux, simplement en diffusant largement cette optique dans les médias) favorable aux vertus de la réponse autoritaire pour conjurer la contagion⁹ - ce qui fragilise plus encore l'ordre libéral, et les valeurs démocratiques dans un contexte où, selon plusieurs indicateurs, le nombre de démocraties dans le monde, et leur poids économique est en rapide déclin.

Ainsi le modèle de la démocratie libérale est véritablement mis à mal par la pandémie, qu'il s'agisse de la prévalence de discours qui soulignent les attermoissements délétères d'une prise de décision complexe, que du fait de sa fragilisation constatée dans nombre de pays aux prises avec des besoins d'imposer la distanciation sociale et des modes de surveillance accrue, ou encore des dérives de certaines d'entre elles ce qui révèlent des fragilités préexistantes. En ce sens, les États-Unis ne sont et se distancient de plus en plus de leur mythe fondateur de la « cité sur la colline », délaissant « l'exceptionnalisme de la superpuissance bienveillante ».¹⁰

1. Donald Trump claims « total » authority as he considers easing lockdown, Financial Times, <https://www.ft.com/content/02deff26-0c84-4658-b17a-1c6e81d5cecd>
2. Madison, 19 juin 1787, « The Debates in the Federal Convention of 1787 reported by James Madison », The Avalon Project at Yale Law School, Online: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/debates/619.htm> [21 avril 2005]
3. Élisabeth Vallet, Chapter 6. Les débats constitutionnels et la séparation des pouvoirs, in Charles-Philippe David, Frédéric Gagnon (ed), *Théories de la politique étrangère américaine. Auteurs, concepts et approches*, Montréal, PUM, 2018, p. 245-283.
4. Margaret Talbot, Trump, Barr, and the Rule of Law, *The New Yorker*, 13 mai 2019.
5. Gary E. Hollibaugh Jr., Matthew R. Miles, Chad B. Newswander, Why Public Employees Rebel: Guerrilla Government in the Public Sector, *Public Administration Review*, Volume 80, No.1, janvier/février 2020, p. 64-74.
6. Une peur réelle, si l'on en croit le titre de l'ouvrage du Journaliste Bob Woodward, qui est au Coeur des mécanismes de coercition auxquels recourt le président : Sonia M. Goltz, *On Power and Freedom: Extending the Definition of Coercion, Perspectives on Behavior Science*, publié en ligne, 2020.
7. Au nombre desquels l'Inspecteur général de la communauté du renseignement Michael K. Atkinson, le Lieutenant Colonel Alexander S. Vindman ainsi que son frère le Lieutenant Colonel Yevgeny Vindamn – le premier ayant témoigné dans le cadre de la procédure de destitution, le second patissant du fait d'être le frère du premier - , l'Ambassadeur Gordon D. Sondland, l'Ambassadeur William B. Taylor, le sous secrétaire à la défense John C. Rood, le directeur par interim du renseignement Joseph Maguire, le secrétaire général de la Maison-Blanche Mick Mulvaney, tandis que les nominations de Elaine M. Cusker pour le poste de contrôleur du Pentagone, et Jessie K. Lieu pour le poste de sous secrétaire au trésor ont été retirées. Voir par exemple, Peter Baker, "Trump Proceeds With Post-Impeachment Purge Amid Pandemic", *The New York Times*, 4 avril 2020.
8. John Cassidy, Trump's Inevitable Acquittal and the Threat to American Democracy, *The New Yorker*, 1^{er} février 2020.
9. Yuen Yuen Ang, When COVID-19 meets centralized, personalized power, *Nature Human Behaviour*, Online: <https://www.nature.com/articles/s41562-020-0872-3>, 9 avril 2020.
10. Charles-Philippe David and Frédéric Gagnon, *Théories de la politique étrangère américaine, Auteurs, concepts et approches*, Montréal, Les presses de l'Université de Montréal, 2018.

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies et le test de la COVID-19

Bruno Charbonneau

Collège militaire royal de Saint-Jean

Le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) a été incapable de répondre à la crise de la pandémie de COVID-19. Ceci est inquiétant compte tenu de son importance en tant qu'autorité mondiale sur les questions de guerre et de paix et le recours à la force. Le Conseil de sécurité est, en effet, le seul organe des Nations unies qui a le pouvoir de prendre des décisions juridiquement contraignantes pour les États membres et qui, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, de faire appliquer ces décisions par des sanctions ou le recours à la force militaire. Cela en fait l'organe et le forum le plus puissant des Nations unies. Et pourtant, il est resté remarquablement silencieux quant à l'impact de la pandémie sur la paix et la sécurité internationales, et est profondément divisé sur les solutions au problème.

Le 23 mars 2020, le Secrétaire général des Nations unies, António Guterres, a appelé à un « cessez-le-feu mondial immédiat » afin de « laisser les conflits armés derrière nous pour concentrer nos efforts sur le véritable combat de nos vies ». Il ne fait aucun doute que les guerres facilitent la propagation des maladies tout en réduisant les capacités locales et internationales à faire face aux effets. Une pandémie sanitaire mondiale et les mesures prises pour l'endiguer peuvent également

venir exacerber les dynamiques de conflit préexistantes à travers le monde. Il convient donc de promouvoir sans réserve toute possibilité de diminuer les conflits et de promouvoir les processus de paix au cours d'une crise sanitaire internationale sans précédent. Par cet appel à un cessez-le-feu mondial, António Guterres a fait preuve d'un véritable leadership.

Alors pourquoi le Conseil de sécurité des Nations unies n'a-t-il pas soutenu l'initiative de António Guterres, ni adopté de résolution pour faire face à la crise du COVID-19? Que peut-on retenir sur cet échec du Conseil de sécurité en particulier et sur le système des Nations unies en général?

Prélude à l'échec

Commençons par le commencement. Le Conseil de sécurité des Nations unies a été marqué par des fractures, des tensions et des priorités contradictoires entre les cinq membres permanents disposant du droit de veto (le P5) depuis sa création en 1945, avec une pause dans les années 1990. Mais celles-ci ont été exacerbées par les récents changements géoéconomiques et géopolitiques et ainsi contribué aux tensions montantes dans les organisations et les pratiques multilatérales. La montée

des mouvements et gouvernements nationalistes de droite a encore remis en question la légitimité d'un ordre mondial basé sur le multilatéralisme. De plus, la pertinence du Conseil de sécurité avait été discréditée par l'invasion de l'Irak menée par les États-Unis en 2003 sans résolution de ce dernier, et par ses réactions vis-à-vis des révolutions arabes, de la Libye, de la Syrie, de la Crimée et de l'Ukraine.

Et pourtant, ces tensions n'ont pas empêché le Conseil de sécurité d'accroître son intérêt vis-à-vis les liens entre la santé et la sécurité internationale. En 2000, avec la résolution 1308 sur le VIH/sida, le Conseil reconnaissait que les crises sanitaires pouvaient menacer la paix et la sécurité internationales. En 2014, la résolution 2177 déclarait que l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest menaçait la stabilité et comportait le risque « de troubles civils, de tensions sociales et d'une détérioration du climat politique et sécuritaire ». La réponse des Nations unies à la crise d'Ebola de 2014, soutenue par l'administration Obama, offre un contraste saisissant avec le cas du COVID-19. Même si les réponses passées étaient loin d'être parfaites, on ne peut prétendre que les pandémies comme la COVID-19 soient une surprise stratégique. Les États et les organisations internationales peuvent mettre en place et ont mis en

place des mécanismes de coopération internationale en matière de santé, sachant que la propagation des maladies bouleverse la paix et la sécurité internationales.

Le test COVID-19 du CSNU

L'hypothèse de travail de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et des mécanismes de coopération sanitaire internationale associés, qui ont toujours donné la priorité aux intérêts des États du Nord global, est que la contagion des maladies demande plus d'attention dans les pays du Sud global. L'OMS a donc toujours considéré le Sud comme le principal bénéficiaire de ses activités de coopération sanitaire. En ce qui concerne la COVID-19, cette hypothèse était erronée car la pandémie a frappé plus durement et plus rapidement le Nord (du moins pour l'instant). Cependant, nous ne connaissons pas encore assez les trajectoires de la pandémie pour comprendre comment elle affectera le monde entier, et plus particulièrement les zones touchées par les conflits. Il est d'ailleurs probable que la pandémie mettra davantage en lumière les vulnérabilités et les limites qui lient la guerre, la géopolitique et la santé.

Au CSNU, la coopération mondiale en matière de santé aurait pu commencer par une résolution appuyant l'appel du Secrétaire général des Nations unies à un cessez-le-feu mondial. Au lieu de cela, les États-Unis et la Russie ont été plus préoccupés par les conséquences de celui-ci sur leurs opérations militaires respectives en Irak, en Afghanistan et en Syrie.

Un autre obstacle majeur a été le jeu de reproches entre le gouvernement des États-Unis et celui de la Chine. Alors que la Chine a travaillé dur pour détourner les critiques internationales de sa gestion de l'épidémie de COVID-19, elle n'a jamais réussi à offrir une alternative convaincante au leadership mondial

des États-Unis. Sous la présidence de Donald Trump, les États-Unis ont renoncé à leur rôle de leader mondial, rejetant plutôt la faute sur la Chine et l'OMS, et ignorant la nécessité d'une coopération mondiale autour de la COVID-19 pour faire de la politique à l'approche de l'élection présidentielle de 2020. Jusqu'à présent, les États-Unis et la Chine n'ont réussi qu'à démontrer leur incapacité ou leur refus de diriger le système des Nations unies.

Cette débâcle diplomatique sur la COVID-19 a mis en évidence les problèmes structurels qui se posent en raison de la centralité du CSNU au sein du système des Nations unies. L'incapacité du Conseil de sécurité à soutenir l'appel du Secrétaire général et (peut-être plus fondamentalement) à coordonner une réponse mondiale à la pandémie met en évidence deux inégalités structurelles au sein du système des Nations unies.

La première est la relation entre le Conseil de sécurité, le Secrétaire général et l'Assemblée générale des Nations unies. Si, ces dernières années, l'accent a été mis sur la réforme du Conseil de sécurité (en termes de composition et de droit de veto), la Charte confère au Secrétaire général et à l'Assemblée générale des Nations unies le pouvoir de demander au Conseil de sécurité de s'acquitter de sa responsabilité première. L'autorité du Secrétaire général des Nations unies, en vertu de l'article 99, pourrait être utilisée plus souvent pour porter des questions à l'attention du Conseil de sécurité, tandis que l'Assemblée générale pourrait s'appuyer sur sa résolution « Union pour le maintien de la paix » de 1950 pour surmonter un veto au sein du Conseil de sécurité. Ces deux options, bien qu'elles ne soient pas exemptes de difficultés et de risques politiques, pourraient permettre de mieux respecter les principes et les objectifs du système des Nations unies et ainsi forcer le Conseil de sécurité à agir.

Bien que de telles options puissent sembler improbables à court terme, elles pourraient devenir inévitables à la lumière des impacts économiques du coronavirus. Alors que la pandémie continue de se propager, notamment dans les pays du Sud, les luttes politiques concernant la coopération internationale en matière de santé, de distribution des ressources et des compétences médicales (des masques aux vaccins), de plans de sauvetage économique, de relance et de reconstruction, etc. exacerberont les inégalités dans le monde et ainsi provoquer de l'instabilité et des conflits armés. Et lorsque l'économie mondiale entrera en dépression, les inégalités structurelles inhérentes aux systèmes d'aide au développement, d'assistance humanitaire et d'économie politique mondiale seront de plus en plus remises en cause par les pays du Sud au sein de l'AGNU ou par l'intermédiaire d'autres agences des Nations unies (voir les années 1960 pour un précédent). Ce sera le plus grand test pour le système des Nations unies et pour la pertinence et la légitimité du CSNU.

Conclusion

Il est tentant de conclure que beaucoup repose sur le résultat des élections américaines de novembre 2020. Un changement de direction à la Maison Blanche transformerait certainement les dynamiques politiques du CSNU. Pourtant, une nouvelle administration américaine n'apportera pas de solutions aux multiples crises que connaît actuellement le multilatéralisme. Les querelles relatives au COVID-19 au sein du CSNU ne font que souligner les limites d'un système onusien qui repose sur des inégalités structurelles mondiales et qui les reproduit. Dans ce contexte, est-il trop radical d'envisager la possibilité que l'AGNU puisse redevenir un lieu de contestation de ces inégalités structurelles comme elle

l'a fait en 1974 avec sa Déclaration sur l'établissement d'un nouvel ordre économique international ? À la lumière des échecs du Conseil de sécurité à traiter de la COVID-19, en réponse au déclin du leadership mondial des États-Unis, et dans le contexte du défi plus important que représente le changement climatique, mettre en évidence et débattre des réformes du Conseil de sécurité ne va pas assez loin.

Il est loin d'être évident que le système onusien puisse remettre en question et modifier les structures mondiales sur lesquelles il a été construit, qui produisent et reproduisent des dynamiques de violence et d'injustice. Mais une chose est claire : le CSNU n'est pas l'endroit où l'on trouvera les germes du changement. Il ne suffit pas simplement de préconiser un rafistolage des structures internationales qui sont

à l'origine même de nos principaux problèmes. Nous devons être plus radicaux dans nos pensées et dans nos actions.

L'Union européenne dans tous ses états

Chantal Lavallée

Collège militaire royal de Saint-Jean

La pandémie de la COVID-19 a-t-elle sonné le glas de 70 ans de construction européenne ? La question fut soulevée rapidement alors que certains journalistes et experts se sont empressés de rédiger la chronique d'une mort annoncée pour l'Union européenne (UE). Force est d'admettre que l'UE fut fragilisée par une série de crises au cours des dernières années : financière en 2008, migratoire à l'apogée en 2015, existentielle avec l'interminable Brexit depuis 2016, la montée des populismes et leurs multiples atteintes à l'État de droit (notamment en Pologne et en Hongrie). Autant de difficultés qui ont remis en question son marché unique et son mode de gouvernance économique, ses fondements légaux et politiques, et ont déjà mis à rude épreuve son unité. Comme l'a déploré Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne (1985-1995) dans l'une de ses rares sorties publiques, la gestion et les réponses nationales à la pandémie ont mis la solidarité européenne à mal et « font courir un danger mortel à l'UE ».¹ Si l'UE fut un temps dite malade, elle est désormais en rémission.

Les symptômes

La crise a frappé fort en Europe qui est rapidement devenue l'épicentre de la pandémie. Bien que tous les pays de l'UE aient été touchés, ils l'ont été à des degrés variables selon le moment de l'écllosion, la réponse apportée et l'état de leur système de santé. Le manque

de coopération et de solidarité entre États européens fut vite critiqué. Alors que plusieurs y ont vu l'échec de l'UE, certains diront que c'est plutôt celle des États membres n'ayant pas su incarner l'esprit européen. Les représentants nationaux auront certes été pris de court, justifiant le repli sur leur sécurité et leur intérêt national. Ils ont ainsi préféré invoquer l'état d'urgence sanitaire national au lieu d'une action concertée dans le cadre européen. Certains ont eu même recours au narratif militaire comme s'ils allaient en guerre « seuls » contre cette menace dite invisible.

Devant l'absence de coopération intergouvernementale, la Commission européenne, l'institution supranationale par excellence de l'UE qui détient la capacité d'initiative dans nombre de secteurs (sauf la santé) et veille à l'intérêt européen, fut ainsi accusée, même par l'élite intellectuelle européenne, de manquer de leadership dans la coordination des efforts. Il est vrai qu'en temps de crise et d'incertitude, l'UE est toujours un bouc émissaire parfait : acteur à la fois omniprésent et lointain, au pouvoir diffus et complexe, mais bien réel. On oublie trop souvent que son action est guidée par les grandes orientations politiques des chefs d'État et de gouvernement au sein du Conseil européen et par les décisions prises par les ministres nationaux au Conseil de l'UE. Cela dit, les représentants nationaux hésitent rarement, même dans les États les plus pro-européens, à instrumentaliser la Commission face à la grande populaire.

L'autopsie

Pourquoi l'UE n'a pas (mieux) coordonné son action face à la pandémie ? L'Europe sociale n'existe pas. Les États n'ont jamais transféré à l'UE de compétences en matière de santé qui demeure une prérogative nationale. L'UE ne peut qu'encourager la coopération et la coordination politique ce qu'elle a fait notamment au sein du Conseil de l'UE (où les ministres de la Santé se sont rencontrés plusieurs fois) et au Conseil européen. De façon générale, elle a veillé à ce que les mesures prises par un État n'aient pas de conséquences négatives sur d'autres. Une feuille de route avec les critères pour le déconfinement a aussi été produite par la Commission. Toutefois, sa marge de manœuvre reste très limitée.² Certains, comme Guy Verhofstadt ancien premier ministre belge (1999-2008) et ancien député au Parlement européen (2009-2019), en appellent aujourd'hui à un changement radical avec la création d'une agence européenne de la santé et à plus de responsabilités pour la Commission européenne. D'autres, anciens politiciens et experts nationaux, demandent même la création d'une politique commune de l'UE pour la protection de la santé humaine avec l'initiative « Health Shield Europe » à être déployée en étroite collaboration avec l'OTAN.³ Josep Borrell, Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de

sécurité, reconnaît que « dans le reste du monde, la santé est devenue un problème de sécurité, mais en Europe, c'est une affaire d'intégration ».⁴

L'UE a donc peu de moyens à sa disposition pour agir sur la dimension sanitaire, mais cela n'empêche pas la Commission de mobiliser ses compétences pour soutenir financièrement les États et leurs systèmes de santé dans l'achat de matériel médical et la prévention du chômage. Plusieurs États membres, dont l'Espagne et l'Italie lourdement touchés, ont rapidement demandé un véritable plan Marshall européen pour la relance économique. Lors du sommet européen à la fin avril, les chefs d'État et de gouvernement ont officiellement mandaté la Commission de développer un tel plan de relance. Ursula von der Leyen, présidente de la Commission, a proposé de restructurer le prochain budget pluriannuel 2021-2027 de l'UE en conséquence.

Néanmoins, les représentants des États membres ont manifesté à nombre de reprises leurs divergences de vues sur les mesures à adopter. La crise sanitaire doublée d'une crise économique viennent exacerber les vieux débats sur l'UE, entre coopération intergouvernementale et intégration vers une délégation de pouvoirs à Bruxelles, et les actions à poser (jusqu'à où certains pays plus riches au nord doivent aider les pays en difficulté financière au sud). En témoigne aussi les discussions difficiles pour trouver un accord à l'Eurogroupe qui regroupe les ministres des Finances des 19 pays de la zone Euro divisés sur les modalités et les conditions d'un plan de relance et de la possibilité d'émettre des « corona

bonds », permettant de mutualiser la dette par le mécanisme de stabilité européen, le fonds de sauvetage de la zone euro.

La rémission

Une fois l'urgence passée, l'UE décrite comme impuissante revient donc au cœur des discussions sur la sortie de crise et la relance économique. En France, par exemple, le président Macron appelle à la solidarité européenne, voire à la relance « du projet politique » qu'est l'UE.⁵ De plus en plus de représentants nationaux et de la société civile à travers l'Europe proposent des solutions et des initiatives à l'échelle européenne en matière économique, environnementale, sécurité alimentaire et sanitaire voire sociale. L'UE semble offrir un cadre à la hauteur des besoins de la crise et des mesures qui seront nécessairement ambitieuses et colossales, et demanderont une étroite coordination entre les États. Ceci dit, l'action de l'UE repose sur un mode et des pratiques de gouvernance guidés par le principe de subsidiarité qui clarifie le partage des compétences entre les États et l'Union. Dans les domaines où les compétences sont partagées ou non exclusives à l'Union, celle-ci est légitime si elle apporte une valeur ajoutée, en permettant de mieux atteindre les objectifs fixés.

À cet égard, il y a là de belles opportunités à saisir pour les nouveaux représentants des institutions européennes en poste depuis décembre 2019. Ursula von der Leyen à la tête de la Commission, Charles Michel au Conseil européen, Christine Lagarde à la Banque centrale européenne ont proposé des plans de

relance économique et la mobilisation des mécanismes européens à leur disposition. La conférence des donateurs, organisée par la Commission européenne pour financer la recherche sur le vaccin, a permis de recueillir 7,4 milliards d'euros et de raviver la « solidarité mondiale ».⁶ Josep Borrell est lui aussi au cœur de différentes initiatives, dont une déclaration conjointe avec le Canada⁷ et un groupe de travail militaire européen déployé en complémentarité avec l'OTAN.⁸ Il y a aussi l'adoption du budget multi-annuel 2021-2027 qui tombe à point et pourrait servir de levier pour la relance. Ce sera d'ailleurs le grand chantier de la prochaine présidence de l'UE qui sera assurée par l'Allemagne à partir de juillet 2020.

Conclusion

En somme, si dans la tourmente l'UE fut discréditée pour son inaction, la COVID-19 a plutôt révélé les limites de la gouvernance européenne, voire du système international, devenus catalyseurs de toutes les angoisses et frustrations. Certains parlent d'ailleurs de démondialisation, mais il ne faudrait pas croire que la renationalisation notamment avec le retour à des frontières dures sauve les États de tous leurs maux. Ces États font d'ailleurs aussi l'objet de critiques. Par exemple, en France, plusieurs plaintes contre des ministres ont été déposées devant la Cour de justice de la République pour dénoncer la mauvaise gestion de la crise sanitaire par le gouvernement.⁹ D'autres en appellent donc à un nouveau patriotisme européen et à la relance de l'intégration. L'UE est à la croisée des chemins.

1. Sophie de Ravinel, « Le manque de solidarité est un 'danger mortel' pour l'Europe, selon Jacques Delors », Le Figaro, 28 mars 2020.

2. Barthélémy Gaillard, « COVID-19 : ce que l'Union européenne peut faire (et ne peut pas) faire », Toute l'Europe, 30 avril 2020. <https://www.touteurope.eu/actualite/COVID-19-ce-que-l-union-europeenne-peut-et-ne-peut-pas-faire.html>

3. Atlantic Club, Health Shield Europe initiative, 7 avril 2020. <https://www.atlantic-club.org/wp-content/uploads/2020/04/200408-Letter-HeSEu-to-H.E.-Ursula-von-der-Leyen-1158-1.pdf>

4. Beatriz Rios, « La pandémie 'fait sauter' l'ordre mondial, selon Josep Borrell », EurActiv, 8 mai 2020. <https://www.euractiv.fr/section/economie/news/borrell-COVID-19-outbreak-has-ended-blowing-up-the-global-order/>

5. Victor Mallet and Roula Khalaf « Macron warns of EU unravelling unless it embraces financial solidarity », Financial Times, 16 avril 2020.

6. L'Express, « Un téléthon mondial permet de lever 7,4 milliards d'euros pour financer un vaccin », L'Express, 4 mai 2020.

7. EEAS, « Coronavirus : Déclaration conjointe du haut représentant et du ministre des Affaires étrangères du Canada », 14 avril 2020. https://eeas.europa.eu/delegations/canada/77554/node/77554_fr

8. Alexandra Brzozowski, « European military task force to fight COVID-19 », Euractiv, 16 avril 2020. <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/european-military-task-force-to-fight-COVID-19/>

9. Olivier Beaud, « Si les gouvernants ont failli face à la crise sanitaire, la solution de la plainte pénale n'est pas la bonne », Le Monde, 20 avril 2020.

COVID-19, une arme politique : une comparaison de la Chine et de la Russie

Pierre Jolicoeur et Anthony Seaboyer

Collège militaire royal

Les dirigeants chinois et russes¹ ont ouvertement utilisé la crise du COVID-19 comme une arme politique² pour atteindre des objectifs qui existaient déjà. Le président Xi et le président Poutine ont fait avancer leurs propres intérêts personnels de consolidation du pouvoir et d'éradication de la dissidence au détriment de la santé, voire de la vie de leurs propres citoyens et de la population mondiale.³ Les deux dirigeants estiment que leur emprise sur le pouvoir est menacée davantage par la réduction de l'activité économique que par la mort de dizaines de milliers de citoyens qu'ils servent. Les dirigeants actuels de la Chine et de la Russie ont dès lors perdu ce qui leur restait de soft power fondé sur la réputation et la confiance qu'ils pouvaient inspirer. Cela dit, les deux pays montrent des similitudes frappantes dans la manière dont ils ont instrumentalisé la COVID-19 dans l'espace d'information pour atteindre leurs objectifs politiques. Ce chapitre fournit une brève comparaison de certaines similitudes dans l'utilisation du COVID-19 comme arme politique par la Chine et la Russie. La Chine et la Russie – entre autres pays – ont utilisé la crise à des fins politiques en l'exploitant pour des campagnes de propagande à l'endroit d'autres puissances ainsi qu'en utilisant COVID-19 pour justifier une augmentation draconienne des opérations d'influence sur leurs propres citoyens.

Dès le début de la pandémie, les présidents des deux pays ont diffusé de la désinformation pour cacher

initialement les cas et minimiser la menace du virus pour leurs citoyens. La Chine, sachant dès décembre 2019 que le virus pouvait se propager entre humains, a choisi d'entraver la diffusion de toute information sur le virus et a même nié son existence. Au lieu de partager des informations sur le virus avec l'OMS ou, à tout le moins, avec ses propres citoyens, le régime a fait arrêter des médecins qui ont sonné l'alerte à propos de la maladie, alors que le nombre de cas du nouveau virus étaient identifiés dans ses hôpitaux montait de façon fulgurante.⁴ La Russie a adopté une stratégie similaire pour entraver le flux d'informations sur le virus en Russie. Trois médecins sont accidentellement « tombés » de fenêtres de leur hôpital en deux semaines seulement.⁵ L'un des médecins était devenu célèbre pour avoir publié une vidéo en ligne expliquant à quel point les fournitures d'équipement de protection médicale étaient insuffisantes et qu'il avait été contraint de continuer à travailler à l'hôpital en tant que médecin même après avoir été testé positif pour la COVID-19.

La Chine et la Russie ont non seulement diffusé de fausses informations au niveau national, elles utilisent également des récits liés au virus dans leurs opérations d'information en cours contre l'Occident visant à semer la panique et la confusion internationale à propos du virus. Des agents chinois ont par exemple diffusé des messages texte et des publications sur les réseaux sociaux qui ont fausement

affirmé que le président américain « confinait le pays ». ⁶ Les campagnes de désinformation de la Russie visant à aggraver l'impact de la COVID-19 dans l'UE, à générer la panique et à semer la méfiance dans les institutions gouvernementales occidentales ont même été produites en anglais, français, allemand, espagnol et italien dans le but de cibler des publics étrangers spécifiques.⁷

Afin de générer une image de bienveillance qui pourrait ensuite être exploitée pour des campagnes de propagande, tant la Chine que la Russie ont offert leur assistance à d'autres pays confrontés à la pandémie, comme l'exportation d'équipement de protection individuelle (ÉPI) pour le personnel soignant de première ligne.⁸ La couverture médiatique de leur générosité a ensuite été exploitée pour soutenir les campagnes de propagande en cours affirmant que la Chine ou la Russie devaient venir en aide à l'Occident, car ni l'UE ni l'OTAN ne seraient disposées à aider leurs États membres. Pourtant, la Chine et surtout la Russie avaient elles-mêmes besoin de ces ressources en ÉPI qu'elles partageaient purement à des fins de propagande.⁹

L'UE a considérablement investi pour aider ses États membres.¹⁰ Certains États membres de l'UE se sont également entraînés très efficacement à faire face au virus lorsque, par exemple, l'Allemagne a transporté des patients en soins intensifs d'Italie, de France et

d'Espagne vers des hôpitaux allemands pour traitement.¹¹ Simultanément, la Chine et la Russie faisaient courir le bruit que les démocraties étaient trop faibles pour sauver la vie de leurs citoyens et que seuls les « pays forts » comme la Russie et la Chine étaient capables de faire face au virus.¹² Ironiquement, la Russie est un des pays qui connaît actuellement la croissance de l'épidémie la plus rapide dans le monde.

Des approches similaires ont également été adoptées pour réduire le flux d'informations « non autorisées » - de manière encore plus stricte qu'auparavant - en essayant de censurer tout commentaire critique des citoyens sur la réponse au virus ou même sur la menace qu'il représente. En Russie¹³ et en Chine¹⁴, les tests (au moins initialement) ont été refusés aux citoyens dans le but de maintenir statistiquement un faible nombre de personnes touchées

et de donner l'impression de systèmes de santé suffisamment équipés pour faire face à la crise - par opposition à leur description de la gestion de la crise par les démocraties occidentales. Les deux ont considérablement sous-déclaré les cas nationaux d'infections à la COVID-19 de même que le nombre de morts. La Chine est allée jusqu'à interdire les jeux en ligne ainsi que les forums de discussion en ligne avec des étrangers.¹⁵ Les deux pays ont également mis en place de vastes mesures de surveillance visant des communications et des rassemblements susceptibles de permettre l'expression de protestations contre l'insuffisance des ressources de soins de santé pour lutter contre la COVID-19 et de critiques des mesures connexes. Les citoyens russes sont tenus de demander l'autorisation en ligne s'ils souhaitent s'éloigner à plus de 100 mètres de leur porte.¹⁶ La Chine a notamment mis en quarantaine des

villes entières¹⁷, a imposé le respect des consignes à l'aide de drones, et a même bloqué physiquement les portes des immeubles d'habitation avec des citoyens infectés.

Les similitudes dans les approches de la Chine et de la Russie sont frappantes. Les dirigeants des deux pays semblent exploiter la pandémie pour accroître l'étendue de la propagande et de la désinformation au pays et à l'étranger, écraser la dissidence encore plus sévèrement qu'auparavant et normaliser une gamme de mesures de surveillance extrêmes pour contrôler leurs citoyens en les suivant à la trace tout en restreignant leurs mouvements - des mesures observées avec grand intérêt par les dirigeants autoritaires dans un nombre grandissant de pays.

1. Isachenkov, Vladimir (2020): Russia's Foreign Minister Rejects Suggestion of Using the Pandemic to Expand Political Influence, Time, 14 avril 2020. <https://time.com/5820490/russia-foreign-minister-coronavirus-unity/?fbclid=IwAR2g-CQiAEMPVvYSQeZkoBKW9bk7FlsetnEnPJRfNJUcpS-LfueKk4XbaFTo>
2. Le terme « armement » fait référence à l'exploitation d'un objet (dans ce cas, l'information) comme une arme, alors qu'à l'origine il n'est pas prévu ou communément connu comme une arme.
3. Roth, Kenneth (2020): How Authoritarians Are Exploiting the COVID-19 Crisis to Grab Power, The New York Review of Books, 19 février 2020. <https://www.nybooks.com/daily/2020/03/31/how-authoritarians-are-exploiting-the-COVID-19-crisis-to-grab-power/>
4. Hegarty, Stephanie (2020): The Chinese doctor who tried to warn others about the coronavirus, BBC, 6 février 2020. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-51364382>
5. Ilyushina, Mary (2020): Three Russian doctors fall from hospital windows, raising questions amid coronavirus pandemic, CNN, 5 mai 2020. <https://www.cnn.com/2020/05/04/europe/russia-medical-workers-windows-intl/index.html?fbclid=IwAR2naEhJBQtOoMPWOesqfnuZ7BSN-7B89Z4wOykDGJYoQyRnOmUwjHIBNrA>
6. Wong, Edward/Rosenberg, Matthew/ Barnes, Julian E. (2020): Chinese Agents Helped Spread Messages That Sowed Virus Panic in U.S., Officials Say, The New York Times, 23 avril 2020. https://www.nytimes.com/2020/04/22/us/politics/coronavirus-china-disinformation.html?fbclid=IwAR2Nr47Sa6_4RFqHgmgo73Z5VN7eMGq-Jbh3STl8J4fSoWYx36ypCM5k1qEQ
7. Emmott, Robin (2020): Russia deploying coronavirus disinformation to sow panic in West, EU document says, Reuters, 18 mars 2020. https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-disinformation-idUSKBN21518F?utm_campaign=trueAnthem%3A+Trending+Content&utm_medium=trueAnthem&utm_source=facebook&utm_term=2020-05-04&fbclid=IwAR01Dg0KUGAQ8ukFZTUXxODvypOmztB-d4wvmBTbBhXmpQqFko7f-TLrSjrj
8. China donated face masks and other medical supplies to various countries including Canada (undergoing a similar trade war with China and also in a fight to repatriate two Canadian nationals detained in the country, Michael Spivov and Michael Kovrig), Vietnam, Singapore, Uganda etc. See: Campbell, Charlie (2020): China's « Mask Diplomacy » Is Faltering. But the U.S. Isn't Doing Any Better, Time; 3 avril 2020. <https://time.com/5814940/china-mask-diplomacy-falters/>.
And see: Togoh, Isabel (2020): From Russia With Love? Putin's Medical Supplies Gift To Coronavirus-Hit Italy Raises Questions, Forbes; 26 mars 2020. <https://www.forbes.com/sites/isabeltogoh/2020/03/26/from-russia-with-love-putins-medical-supplies-gift-to-coronavirus-hit-italy-raises-questions/#a310c7f4a475>.
9. Agence France Presse (2020): Russia Bans Export of Masks, Hazmat Suits to Fight Coronavirus, AFP/The Moscow Times; 4 mars 2020. <https://www.themoscowtimes.com/2020/03/04/russia-bans-export-of-masks-hazmat-suits-to-fight-coronavirus-a69516>.
10. BBC (2020): Coronavirus: France and Germany propose €500bn recovery fund, BBC, 18 mai 2020. <https://www.bbc.com/news/world-europe-52712370>
11. McCarthy, Niall (2020): How German Hospitals Are Helping Neighboring Countries Battle COVID-19, Forbes, 6 avril 2020. <https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2020/04/06/how-german-hospitals-are-helping-neighboring-countries-battle-COVID-19-info-graphic/#5f07239d7372>
12. MacKinnon, Mark (2020): For China and Russia, coronavirus hoaxes are another strain of disinformation warfare, The Globe and Mail, 27 mars 2020. <https://www.theglobeandmail.com/world/article-for-china-and-russia-coronavirus-hoaxes-are-another-strain-of/>
13. Brown, Chris (2020): A COVID-19 cases spike in Russia, the Kremlin struggles to respond, CBC, 16 avril 2020. <https://www.cbc.ca/news/world/COVID-19-russia-spike-cases-1.5533647?fbclid=IwAR2al6F1gUohDSkqedGTUPewThpSjViV-DNNIGeWJd759G-PU4jVUjaMKVl>
14. Kuo, Lily/Yang, Lillian (2020): Coronavirus: Chinese hospitals not testing patients, say relatives, The Guardian, 21 janvier 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/21/coronavirus-chinese-hospitals-not-testing-patients-say-relatives>
15. Rautela, Anuj (2020): China to Ban Online Gaming, Chatting With Foreigners, Talksport, 16 avril 2020. <https://www.talksport.com/news/china-to-ban-online-gaming-chatting-with-foreigners/?fbclid=IwAR17h70EnLs5g0Fik9CXex9QNK8EQ3AF3y-PLHW7EzLTxbpIRNvZPrXhgAlk>
16. Staff writer (2020): How Do Moscow's Coronavirus Lockdown Passes work? The Moscow Times, 13 avril 2020. <https://www.themoscowtimes.com/2020/04/13/how-do-moscows-coronavirus-lockdown-passes-work-a69960>
17. Graham-Harrison, Emma/Kuo, Lily (2020): China's coronavirus lockdown strategy: brutal but effective, The Guardian, 19 mars 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/19/chinas-coronavirus-lockdown-strategy-brutal-but-effective>

L'impact de la COVID-19 sur les relations entre le Canada et les États-Unis en matière de défense

Nancy Teeple et Andrew McBride

Simon Fraser University et Capitaine, Ret'd

Les relations canado-américaines sont caractérisées par une interdépendance mutuelle, bien qu'asymétrique étant donné le statut de puissance moyenne du Canada par rapport à la grande puissance américaine. La proximité géographique et l'héritage européen commun de ces États ont créé un partenariat unique pour la défense du continent nord-américain et la protection de l'hémisphère occidental contre les menaces provenant de l'étranger. Toutefois, le continent n'est pas un refuge sûr, comme le montrent la menace d'une attaque intercontinentale de l'autre côté du pôle pendant la guerre froide, les attaques terroristes aériennes du 11 septembre, la radicalisation individuelle par l'idéologie extrémiste en ligne, les activités d'espionnage étranger dans ces pays et la pandémie de la COVID-19 qui a pris naissance à Wuhan. L'alerte précoce concernant la menace internationale croissante de la maladie n'a pas été prise en compte à temps par les décideurs politiques des deux pays.¹ Une fois acceptée comme une urgence internationale, les mesures visant à contenir la propagation du virus se sont heurtées à la résistance de certains segments de la population et d'entités gouvernementales, en particulier aux États-Unis. Les effets sociaux et économiques dévastateurs de l'endiguement se sont fait sentir à tous les échelons de la société, de l'éducation, de l'emploi, de la bourse, aux restrictions de voyage, qui comprennent la fermeture des frontières entre les États-Unis et le Canada. Ces conditions soulèvent des questions sur l'avenir des relations entre le Canada et les États-Unis. Ce commentaire

s'intéresse particulièrement à l'impact de la crise de la COVID-19 sur les relations entre le Canada et les États-Unis en matière de défense.

Les événements qui se sont déroulés depuis le mois de mars ont créé des frictions entre les deux pays. L'intérêt national des États-Unis a pris le pas sur le partage des ressources, ce qui a conduit les États-Unis à détourner des équipements de protection individuelle (EPI) vers le Canada. L'administration Trump a d'abord ordonné au fabricant de matériel médical 3M de ne pas exporter vers d'autres pays les masques N-95 pourtant nécessaires pour combattre la maladie.² Les États-Unis ont vu une plus grande politisation des mesures visant à contenir la COVID-19, ce qui a entraîné une réaction tardive exposant beaucoup plus d'Américains au virus. Le 26 mars, l'administration américaine a annoncé son intention d'envoyer des forces militaires à la frontière entre les États-Unis et le Canada - la plus longue frontière non militarisée du monde - pour soutenir les patrouilles frontalières.³ Les dirigeants canadiens ont répondu qu'une telle action serait une erreur,⁴ et qu'elle aurait des répercussions sur les relations diplomatiques entre les pays. Les chefs d'état-major des armées américaines ont rejeté la proposition et le commandant du NORTHCOM a abordé la question avec son homologue du Commandement des opérations conjointes canadiennes, et a déclaré que cette initiative ne serait envisagée qu'avec l'approbation du Canada.⁵ Bien que la frontière ait été fermée aux voyages non essentiels, les dirigeants canadiens et américains ont

assuré que le commerce transfrontalier continuerait avec « l'échange de biens et de services essentiels dans les deux sens ». Le personnel médical canadien continue de traverser la frontière pour travailler dans les villes américaines.

Alors que les deux nations sont en état d'alerte, les dirigeants se penchent sur la meilleure façon de protéger les citoyens tout en essayant d'assouplir les restrictions pour relancer l'économie tout en prévenant les vagues d'infection ultérieures. Aux États-Unis, le général O'Shaughnessy, commandant du NORAD/NORTHCOM, coordonne le soutien militaire pour les réponses médicales au COVID-19 par le biais des agences de sécurité intérieure, dans le cadre d'une « réponse de l'ensemble de l'Amérique », de la Maison Blanche aux intervenants sur le terrain. Il s'agit notamment de mettre en place le navire-hôpital USNS Comfort, de convertir le Javits Center en une installation médicale et de faire venir du personnel médical militaire en renfort. En exploitant et en adaptant la technologie à la crise, le général O'Shaughnessy décrit les leçons apprises et les succès obtenus en fournissant des informations en temps réel et des modèles d'analyse prédictive qui peuvent être déployés sur d'autres théâtres, notamment la défense continentale.⁶

Au Canada, la COVID-19 a eu des répercussions sur les opérations militaires nationales, offrant des possibilités d'adaptation, mais créant des obstacles qui pourraient affecter les opérations multinationales interarmées. La COVID-19 a entraîné

une réduction des opérations des Forces armées canadiennes (FAC) à l'étranger, la mise en quarantaine du personnel de retour de missions à l'étranger, l'annulation de nombreux exercices dans le pays et le redéploiement des FAC dans certaines parties du Canada dans le rôle d'assistance aux autorités civiles dans le cadre de l'effort de confinement (opération LASER). La réduction des exercices des FAC pourrait avoir une incidence sur leur préparation, ce qui pourrait être un facteur déterminant si une situation d'urgence militaire simultanée exigeait une intervention multinationale. Le manque de formation et d'échanges nuit à l'état de préparation à la guerre, à l'interopérabilité et au partage des meilleures pratiques. Une saison d'affectation réduite signifie moins de mouvements dans le pays, ce qui limite les possibilités de croissance, et l'arrêt du recrutement introduit un dangereux retard dans la filière de remplacement. La passation de marchés risque d'être encore retardée, et les dépenses et les priorités en matière de défense peuvent en être affectées.⁷

Les forces déployées ne sont pas disponibles pour une utilisation à domicile, et leur rotation est un fardeau difficile à accepter lorsque des personnes meurent chez elles. Actuellement, l'opération LASER implique 24 000 militaires (environ un quart des FAC) prêts à intervenir.⁸ Les Rangers canadiens apportent leur soutien aux communautés autochtones de l'Arctique, du nord du Québec et de l'Ontario,⁹ tandis que le personnel médical des FAC soutient les maisons de retraite et les établissements de soins de longue durée du sud du Québec et de l'Ontario.¹⁰ Il y a beaucoup à apprendre pendant que les ressources et le personnel de la FAC sont redirigés vers la crise de la COVID-19, tout en

gardant à l'esprit que la situation est temporaire et que toute diminution de l'état de préparation se résorbera après la fin de la pandémie. En particulier, la FAC a récemment participé à un exercice de routine des procédures d'intervention des chasseurs du NORAD dans l'espace aérien à haute densité (opération NOBLE EAGLE) dans le cadre de la contribution binationale du Canada à la surveillance et au contrôle de l'espace aérien nord-américain.¹¹

Il est peu probable que la COVID-19 perturbe les relations en matière de défense entre le Canada et les États-Unis, qui ont une longue histoire de coopération par le biais d'alliances et de partenariats, et le contexte de sécurité continentale nécessitant un soutien mutuel. Les relations canado-américaines ont connu des difficultés dans le passé et se sont poursuivies à l'amiable, malgré les conséquences à court terme. Bien que le Canada ait refusé de se joindre à la coalition en Irak en 2003 et ait refusé de participer à la défense antimissile en 2005, le NORAD a été renouvelé en 2006, en y ajoutant la mission de surveillance maritime. La création du cadre du Tri-Command comprenant le NORAD, le NORTHCOM et le CANCOM a été révisée en 2012.¹² De plus, la Commission permanente mixte de défense, créée pendant la Seconde Guerre mondiale, reste un organe consultatif informel essentiel pour le Canada et les États-Unis afin de traiter les questions au plus haut niveau.¹³ Bien que l'Amérique du Nord soit confrontée à la pandémie de la COVID-19, des menaces pèsent toujours sur le continent, notamment la concurrence entre les grandes puissances, les nouveaux acteurs stratégiques et les nouveaux systèmes d'armement.¹⁴ Malgré les critiques des États-Unis selon lesquelles les alliés de l'OTAN, dont le Canada, ne contribuent

pas suffisamment à la défense, soit à hauteur de 2 % du PIB, l'engagement du Canada en faveur du renforcement de la présence avancée en Lettonie, des exercices arctiques tels que Trident Juncture et de l'assistance à l'Ukraine et à l'Irak, démontre la valeur de son partenariat de défense et de son interopérabilité conjointe. L'accord de partage de renseignements Five Eyes entre les cinq pays anglophones reste un point important d'alerte précoce, renforçant le partenariat et la coopération mutuelle dont bénéficient le Canada et les États-Unis.¹⁵

Il faut maintenant s'adapter à l'évolution des menaces tant à l'échelle nationale, continentale qu'internationale. La politique de défense du Canada pour 2017, intitulée Strong Secure Engaged (SSE),¹⁶ ne mentionne ni le mot « pandémie » ni celui d'« épidémie » alors que celui de « santé » et de « maladie » ne sont mentionnés qu'une seule fois,¹⁷ en référence au soutien de la réponse des ONG aux « crises sanitaires mondiales ».¹⁸ Une révision de la politique de défense du Canada nécessite de relever le défi des épidémies et des pandémies à l'échelle mondiale, régionale et nationale. En effet, la COVID-19 pose un défi important au Canada en tant que nation et dans ses partenariats, mais crée également la possibilité de poursuivre des réponses innovantes en coopération et en coordination avec ses alliés et partenaires, en particulier les États-Unis. Le contexte géographique et binational unique des relations entre le Canada et les États-Unis garantira cette évolution dans un cadre de coopération qui va de l'avant.

1. David Carment, « Early Warning and COVID-19 - Bridging the Gap Between Analysis and Response », The Hill Times, 29 avril 2020, <https://www.hilltimes.com/2020/04/29/early-warning-and-covid19-bridging-the-gap-between-analysis-and-response/245724>. Carment affirme que « l'alerte précoce n'est pas le problème », mais plutôt « la réaction précoce », et recommande une série de mesures pour améliorer le processus d'alerte et de réaction.

2. La question a été résolue début avril lorsque 3M a conclu un accord avec l'administration américaine pour fournir des masques N95 au Canada et à l'Amérique latine. James McCarten, « 3M Makes Deal with White House, Says Canada Will Continue to Receive N95 Masks », National Post, 6 avril 2020, <https://nationalpost.com/pm-news-pmn/canada-news-pmn/trudeau-says-talks-with-u-s-ongoing-confident-ppe-shipments-will-continue>.

3. Une demande faite par l'US Customs and Border Protection pour un soutien militaire pour la surveillance de la frontière (à la fois les frontières nord et sud des États-Unis). Ken Klippenstein, « Exclusive: Inside Trump's Failed Plan to Surveil the Canadian Border », The Nation, 10 avril 2020, <https://www.thenation.com/article/politics/canada-border-covid-security/>.

4. « Trudeau to Washington: Sending Troops to Border Would be a Mistake », Politico, 27 mai 2020, <https://www.politico.com/news/2020/03/27/trudeau-to-washington-sending-troops-to-border-would-be-a-mistake-152017>.

5. Tel que rapporté par Klippenstein, « Trump's Failed Plan. »

6. Aerospace Nation: A Conversation with Gen O'Shaughnessy, Mitchell Institute, 4 mai 2020, <https://www.mitchellaerospacepower.org/aero-space-nation>.

7. Elliot Hughes, « How COVID-19 Could Remake Canada's Military », iPolitics, 6 avril 2020, <https://ipolitics.ca/2020/04/06/how-covid-19-could-remake-canadas-military/>.

8. David Akin, « 24000 Canadian Military Members Ready to Respond – If Asked – to COVID-19 Crisis, » Global News, 30 mars 2020, <https://global-news.ca/news/6751025/coronavirus-canadian-military-prepared/>.
9. Peter Kikkert and P. Whitney Lackenbauer, « Guest Comment: The Canadian Rangers, Community Resiliency, and COVID-19, » Nunavut News, 5 avril 2020, <https://nunavutnews.com/nwtnewsnorth/guest-comment-the-canadian-rangers-community-resiliency-and-covid-19/>. Denis Thompson, « The Canadian Armed Forces' Response to COVID-19, » Canadian Global Affairs Institute (avril 2020), https://www.cgai.ca/the_canadian_armed_forces_response_to_covid_19.
10. Ministère de la défense nationale, « Canadian Armed Forces' Response to COVID-19 Pandemic in Quebec Long-Term Care Facilities, » 17 avril 2020, <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2020/04/canadian-armed-forces-respond-to-covid-19-pandemic-in-quebec-long-term-care-facilities.html>. Murray Brewster, « Commander Acknowledges COVID-19 Hazards as Troops Head into Ontario Nursing Homes, » CBC News, 29 avril 2020, <https://www.cbc.ca/news/politics/covid19-military-seniors-1.5548072>.
11. « NORAD Fighter Jets to Fly Over Toronto in Training Exercise in Middle of Pandemic, » CBC News, 26 avril 2020, <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/norad-training-exercise-toronto-monday-1.5545836>. Joanna Lavoie, « NORAD Conducting Fighter Jet Training Over Toronto Monday Morning, » Toronto Star, 26 avril 2020, <https://www.thestar.com/news/gta/2020/04/26/norad-conducting-fighter-jet-training-over-toronto-monday-morning.html>.
12. Le Commandement Canada (COMCOM) a été remplacé par le Commandement des opérations interarmées du Canada (COJC). Joseph T. Jockel and Joel Sokolsky, « Ten Years into Forever: NORAD's Place in Canada-US Defence Relations, » in *Beyond Afghanistan: An International Security Agenda for Canada*, eds. James Fergusson and Francis Furtado (Vancouver BC: UBC Press, 2016), 110-134.
13. Andrea Charron, « The Permanent Joint Board on Defence (PJBD): How Permanent and Joint? Celebrating 80 Years of Cooperation, » Rapport du Centre d'études de défense et de sécurité, Université du Manitoba, 25 février 2020, http://umanitoba.ca/centres/cdss/media/The-Permanent-Joint-Board-on-Defence-final-workshop-report_2020.pdf.
14. Comme les progrès de la Russie en matière de capacités hypersoniques, le comportement économique cybernétique et coercitif de la Chine, et les développements de la Corée du Nord en matière de missiles balistiques à longue portée.
15. Bien que la question des 5G jette une ombre sur la sécurisation des systèmes numériques contre les interférences et l'espionnage des adversaires, les nations explorent des solutions pour limiter les menaces afin de maintenir l'intégrité du partenariat.
16. DND/CAF, *Strong Secure Engaged: Canada's Defence Policy* (juin 2017), <http://dcpaapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/docs/canada-defence-policy-report.pdf>.
17. SSE, 15.
18. La santé et le bien-être des forces régulières et de la réserve du Canada et de leurs familles font l'objet d'une discussion approfondie dans la politique.

COVID-19, Afrique et politique

Cédric Jourde

Université d'Ottawa

Bien que la pandémie de la COVID-19 frappe la planète entière, son évolution est en grande partie influencée par les conditions politiques des régions et pays dans lesquels elle évolue. Quelles tendances peut-on dégager en Afrique sub-saharienne? Avant de pouvoir répondre à cette question, il y a deux rappels qui sont essentiels.

Une diversité souvent oubliée : L'Afrique, dont la superficie est trois fois celle du Canada, compte cinquante-quatre États, dont la taille, la population, et la structure économique varient énormément d'un pays à l'autre. Plus encore, nous mesurons les effets de la crise en prenant les États comme unité de base, alors même qu'à l'intérieur de ces pays la diversité des situations est immense.

On en sait si peu : le nombre de tests quotidiens par pays est extrêmement faible. Si l'Afrique du Sud (population de 58 millions d'habitants) a pu procéder à près de 500 000 tests en cette fin mai¹, le Nigéria et ses 200 millions d'habitants peine à effectuer 1000 tests par jour, soit au total seulement 37 000 tests (19 mai)². Les tableaux représentant les fameuses courbes n'ont donc qu'une signification très limitée. Officiellement, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) dénombre pour l'Afrique 2 900 morts en date du 19 mai. D'autres sources plus parcellaires et localisées devraient être au moins prises en compte : les signaux provenant de Kano, la seconde ville la plus peuplée du Nigéria, laisse penser

que la mortalité a explosé depuis mars³, notamment suite à des pneumonies⁴. À Kano comme à Mogadiscio, ce sont les avertissements lancés par les creuseurs de tombes qui éveillent l'attention⁵. Les pays africains sont-ils moins touchés que les autres, ou est-ce simplement que nous n'avons pas les données pour infirmer ou confirmer les tendances? Ou un peu des deux?

S'il se trouvait que la pandémie est moins étendue en Afrique (insistons sur l'emploi du conditionnel), plusieurs facteurs pourraient l'expliquer⁶. Parmi les plus cités, notons des pyramides démographiques inverses de celles des pays développés. Le virus semble s'attaquer davantage aux personnes âgées. Or, l'âge médian de pays comme le Canada est de 42 ans, alors que, par exemple, au Sénégal, il est de 19 ans (qui est aussi l'âge médian de l'Afrique) et les 65 ans et plus n'y représentent que 3 % de la population contre 17 % au Canada. Ajoutons d'autres facteurs tel que la plus faible connectivité au monde (mesurée par exemple par la densité des vols internationaux), ou encore la proportion plus élevée de la population rurale, 60 %, contre 19 % pour les pays de l'OCDE.⁷

Pandémie et politique

Les réponses politiques des États africains sont souvent le miroir de leurs régimes politiques : le président Magufuli en Tanzanie, et son parti CCM au pouvoir sans interruption depuis

l'Indépendance, a opté pour une politique incohérente, laissant même les mosquées et les églises organiser leurs rituels religieux, tout en réprimant les journalistes et autres acteurs de la société civile qui expriment des critiques à l'endroit des politiques gouvernementales. Des notes relayant des discussions entre autorités sanitaires parlent d'une « situation hors de contrôle. »⁸ Le gouvernement burundais a quant à lui permis d'immenses rassemblements politiques à la veille des élections du 20 mai, et renvoyé les représentants de l'OMS pour « ingérence » dans sa politique sanitaire. Au Kenya, on dénombre plus de morts officielles causées par la répression policière dans les quartiers défavorisés, que de morts officiels du COVID-19.⁹ À l'inverse, le Sénégal et le Ghana ont imposé des couvre-feux, mais les journalistes continuent de publier, d'enquêter, voire même de dénoncer les détournements de fonds alloués dans la gestion de la crise.

Les régimes engagés dans des logiques autoritaires semblent instrumentaliser la crise afin de restreindre davantage les libertés et de concentrer le pouvoir de la présidence. Tel fut le cas en Guinée, où le président Alpha Condé a maintenu la tenue d'un référendum au moment où la pandémie était déclarée, ce qui lui a permis de faire sauter la limite du nombre de mandats présidentiels et de renforcer son emprise sur l'Assemblée nationale, alors que le président de la commission qui supervisait l'élection décaidait du COVID-19.¹⁰

Quelle gestion publique?

Dans les grandes villes, où l'immense majorité de la population vit dans des quartiers marginalisés à très forte densité, l'économie informelle en constitue le cœur économique. Quels seront les impacts des politiques de confinement? Étant donnée les limites des politiques sociales, pour cause de restrictions budgétaires, c'est la densité du réseau social, appuyé sur les liens familiaux, religieux, ou professionnels, qui peut garantir une sécurité de base pour la majorité des citoyens. Or, les politiques de distanciation sociale et de confinement s'attaquent directement à ces réseaux, et donc à la survie même de la population.¹¹ Pour ajouter au drame, les diasporas vivant dans les pays développés, dont les virements d'argent

vers les communautés restées au pays sont vitaux, sont elles-mêmes durement touchées par les confinements à Paris, Londres ou New York.

Les solutions envisagées doivent inclure des mesures de soutien adaptées, par exemple les transferts d'argent directs aux citoyens, la mise à disposition de nourriture à très bas coût, voire gratuite, la gratuité de services essentielles comme l'eau et l'électricité, ou encore des corridors sécurisés facilitant la circulation des ressources agricoles des campagnes vers les villes. L'appui des États développés et des organisations internationales à ses programmes est donc crucial.¹² Et cet appui ne devra pas se faire au détriment des autres programmes d'aide. Il faudra aussi soutenir des solutions adaptées aux expériences que plusieurs de ces pays ont connues, notamment avec les

épidémies de l'Ébola ou du Sida. Les centres de santé communautaires sont dotés d'une grande légitimité populaire, comprennent mieux la complexité des contextes locaux, collaborent avec les représentants des collectivités locales et peuvent donc agir avec plus d'efficacité, comme ce fut le cas en Sierra Leone pendant l'Ébola.¹³

En conclusion, rappelons-nous d'une chose primordiale : l'exemple américain, pour n'en prendre qu'un, montre que la gestion d'une pandémie n'est jamais que technique ou scientifique. Elle s'inscrit nécessairement dans des contextes sociaux précis et des dynamiques de pouvoir existantes. Cela ne fait pas exception dans les pays africains.¹⁴

1. <https://sacoronavirus.co.za/>

2. Nigeria Centre for Disease Control, 2020, <https://covid19.ncdc.gov.ng/>.

3. John Campbell, « Tracking the Spread of COVID-19 in Nigeria's Largest Northern City », Council on Foreign Relations, 2020, <https://www.cfr.org/blog/tracking-spread-COVID-19-nigerias-largest-northern-city>.

4. The Guardian, 28 avril 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/28/nigerian-authorities-deny-wave-of-deaths-is-due-to-COVID-19>.

5. The Guardian, 2 mai 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/may/02/somali-medics-report-rapid-rise-in-deaths-as-COVID-19-fears-grow>.

6. Olivier Marbot, JeuneAfrique.com (blog), 3 mai 2020, <https://www.jeuneafrique.com/937712/societe/coronavirus-decryptage-des-hypotheses-qui-expliqueraient-la-faible-contamination-en-afrique/>.

7. World Bank, <https://bit.ly/2X5aG3O>

8. Africa Confidential, « The Magufuli Experiment », no. 61-10, 2020, p. 5.

9. Washington Post, 15 avril 2020, https://www.washingtonpost.com/world/africa/kenya-coronavirus-curfew-crackdown-death-toll/2020/04/15/740a8c4e-79be-11ea-a311-adb1344719a9_story.html.

10. JeuneAfrique.com (blog), 17 avril 2020, <https://www.jeuneafrique.com/929694/politique/guinee-amadou-salif-kebe-le-president-de-la-ceni-emporte-par-le-coronavirus/>.

11. Daniel Maxwell, Jeeyon Kim, et Sabina Robillard, « COVID-19 Compromises Social Networks. What This Means for People in Humanitarian Crises », The Conversation, 2020, <http://theconversation.com/COVID-19-compromises-social-networks-what-this-means-for-people-in-humanitarian-crisis-134676>.

12. BBC News, 15 avril 2020, sect. Africa, <https://www.bbc.com/news/world-africa-52268320>.

13. Paul Richards, « What Might Africa Teach the World? COVID-19 and Ebola Virus Disease Compared », African Arguments (blog), 17 mars 2020, <https://africanarguments.org/2020/03/17/what-might-africa-teach-the-world-COVID-19-and-ebola-virus-disease-compared/>.

14. Alex de Waal, « COVID-19 in Africa: 'Know Your Epidemic, Act on Its Politics' », 31 mars 2020, <https://blogs.lse.ac.uk/crp/2020/03/31/COVID-19-in-africa-know-your-epidemic-act-on-its-politics/>.

Est-ce la fin de la mondialisation ?

Shahar Hameiri

Université du Queensland

L'émergence et la propagation rapide à l'échelle mondiale de la COVID-19 a provoqué le plus grand choc économique mondial depuis la Grande Dépression. L'importance et la vitesse à laquelle le chômage a augmenté sont sans précédent dans l'histoire, tout comme l'ampleur de la contraction forte du produit intérieur brut à laquelle on s'attend maintenant dans presque toutes les économies nationales du monde. Le commerce international s'est effondré et des mesures limitant les passages aux frontières ont été imposées, empêchant ainsi les voyages internationaux.

Bien qu'il serait imprudent de tenter de prédire l'avenir de l'économie politique mondiale au plus profond de la crise, il est possible, sur la base des preuves disponibles, de faire quelques affirmations provisoires.

Il est clair que la mondialisation économique a fait marche arrière. Cependant, plutôt que de constituer le point de départ de ce processus, le COVID-19 a intensifié les tendances déjà en cours avant la pandémie. Je me concentrerai ici sur la production et la finance, car ce sont deux aspects essentiels de la mondialisation telle que nous la connaissons. Le COVID-19 a conduit à un nouveau démantèlement des chaînes de valeur mondiales, déjà minées par les nationalistes économiques et les tensions

géoéconomiques croissantes, mais il n'y a pas d'alternative en vue à un système financier soutenu par l'apparition de nouvelle monnaie électronique émises par les banques centrales, en particulier la Réserve fédérale américaine (FED).

Les chaînes de valeur mondiales s'effondrent

La réorganisation du commerce et de la production autour des chaînes de valeur mondiales (CVM)¹, qui s'étendent au-delà des frontières et qui sont dominées par de grandes multinationales, a été une caractéristique essentielle de la mondialisation économique. En 2019, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a estimé que le commerce au sein des chaînes de valeur mondiales représentait environ 70 % du total.² La libéralisation du commerce et des finances, ainsi que le développement rapide des technologies de transport et de communication abordables, ont permis aux entreprises de remodeler le commerce et les investissements internationaux en fonction de leurs propres besoins stratégiques. Par exemple, l'emblématique iPhone est assemblé en Chine, en raison des coûts de main-d'œuvre peu élevés, mais les composants à plus forte valeur ajoutée sont importés de plusieurs autres pays, tandis qu'Apple Corporation se taille la

part du lion des bénéfices, en raison de son contrôle sur les droits de propriété intellectuelle lucratifs. Ainsi, bien qu'il soit « fabriqué en Chine », seulement 2 % environ de la valeur totale sont saisis en Chine.

Les défis à la marche apparemment imparable des CVM ont commencé à apparaître avant le COVID-19. Ironiquement, ils sont apparus en grande partie dans le pays dont les entreprises ont le plus profité de l'« hypermondialisation » - les États-Unis.

Bien que les entreprises américaines restent sans égal au sommet de la pyramide mondiale de la valeur ajoutée, cela a eu un coût politique de plus en plus important chez nous. Alors que la production, et même les services, se déplaçaient vers l'étranger, les inégalités au sein des États-Unis ont commencé à monter en flèche, aggravées par des mesures limitées de protection sociale et de redistribution, et par des stratégies de réduction fiscales pour les multinationales. Dans les années qui ont suivi la crise financière mondiale de 2008-2009, l'inégalité des revenus aux États-Unis, mesurée par le coefficient de Gini, était plus élevée que dans tout autre État membre de l'OCDE, et la part des revenus allant au premier pour cent a atteint des niveaux jamais vus depuis la Grande Dépression.³ Conjuguée au

ressentiment populaire à l'égard du sauvetage des banques et des sociétés financières par la Réserve fédérale américaine et le gouvernement après la crise financière mondiale (dont il sera question plus loin), la confiance dans la politique s'est effondrée, ce qui explique en partie l'élection à la présidence de Donald Trump en 2016.⁴ L'attrait électoral de Trump, en particulier dans les États de la « ceinture de la rouille » les plus touchés par la désindustrialisation, reposait sur sa promesse de ramener l'emploi aux États-Unis. Il était donc déjà clair, avant la COVID-19, que le statu quo mondialisé était sur un terrain politiquement fragile.

En Chine aussi, des défis voient le jour. Les dirigeants chinois ont cherché à éviter le « piège du revenu moyen », en poussant les entreprises technologiques chinoises vers le haut de la chaîne de valeur. Sous la bannière « Made in China 2025 » (qui a été abandonnée par la suite), ils ont aidé les entreprises publiques et privées chinoises à mettre la main sur la propriété intellectuelle détenue à l'étranger. Ils ont limité la concurrence des entreprises étrangères sur le marché chinois et ont fourni un soutien financier important et des crédits bon marché pour la recherche et le développement.

Les chaînes de valeur mondiales ont de plus été ébranlée avant la COVID-19 par ce que Farrell et Newman ont appelé la « militarisation » de l'interdépendance.⁵ Il s'agit de la capacité des gouvernements et des organismes de régulation des États qui fonctionnent comme des liens d'interdépendance au sein des réseaux économiques mondiaux d'utiliser cette position pour contraindre d'autres acteurs étatiques et non étatiques à prendre des mesures qu'ils n'auraient pas prises en d'autres circonstances. Bien qu'elle ne soit pas nouvelle, cette pratique s'est répandue sous la présidence de Trump et est de plus en plus utilisée pour atteindre des objectifs géoéconomiques, notamment pour contenir l'essor de la Chine. L'exemple le plus significatif est peut-être l'interdiction faite aux entreprises américaines de travailler avec le géant chinois des télécommunications

Huawei. Mais l'administration Trump a également menacé et imposé des restrictions à l'importation à de proches alliés, dont le Canada. Combiné à la guerre commerciale que se mènent ces dernières années les gouvernements américain et chinois, de nombreux observateurs se sont demandés si les deux plus grandes économies de la planète étaient en train de se « découpler ».⁶

Le COVID-19 va probablement intensifier le déclin des chaînes de valeur mondiales et, plus généralement, le commerce international. L'intense concurrence qui s'est développée pour les fournitures médicales essentielles, y compris les équipements de protection individuelle de base, combinée aux restrictions à l'exportation imposées par les gouvernements, suscite déjà des appels dans le monde entier pour ramener la production chez nous. Des actions, comme le « piratage » présumé des masques chirurgicaux par le gouvernement fédéral américain, fabriqués par la firme américaine 3M, en route vers l'Allemagne,⁷ auront probablement un effet durable sur la confiance des entreprises et des gouvernements dans les réseaux de production transnationaux. Cela ne veut pas dire que les chaînes de valeur mondiales vont complètement disparaître, mais elles sont susceptibles de décliner et d'être souvent façonnées par des impératifs géoéconomiques et néo-mercantilistes, et pas seulement par les impératifs commerciaux des entreprises.

La finance soutenue par les banques centrales

Un autre aspect important de la mondialisation économique à ce jour a été la croissance massive des marchés financiers, qui éclipsent désormais l'économie « réelle » des biens et des services. Les deux ne sont pas faciles à séparer, car le crédit créé dans le système financier a sous-tendu une grande partie de l'activité de l'économie « réelle ». La finance, cependant, est sous la coupe de l'État depuis que la

crise financière mondiale et le COVID-19 ont renforcé cette tendance.

L'intervention de l'État sur les marchés est courante dans le capitalisme, malgré l'idéologie néolibérale. Mais après la crise financière mondiale de 2008-2009, la finance est devenue dépendante de l'injection de liquidités, en particulier en dollars américains, sur les marchés. Dans le sillage de la crise financière mondiale, avec des taux d'intérêt déjà proches de zéro, les actifs de la Réserve fédérale américaine sont passés de moins d'un milliard de dollars à environ 4,5 milliards de dollars, car elle a utilisé des dollars qu'elle a simplement créés pour acheter des titres au gouvernement et aux banques américaines. D'autres banques centrales, au Royaume-Uni, au Japon et dans l'Union européenne, ont également pratiqué l'« assouplissement quantitatif »,⁸ comme on a fini par l'appeler, bien qu'à une moindre échelle.

La Réserve fédérale a étendu ses achats de titres aux banques européennes, en leur donnant des dollars dont elles avaient précieusement besoin pendant la période de la crise financière mondiale. En ce sens, elle est devenue le prêteur mondial en dernier ressort, soutenant l'ensemble du système financier mondial.⁹ La crise financière mondiale et ses conséquences ont également montré que, malgré d'autres changements dans l'économie mondiale et la dette publique américaine qui explose, il n'y a pas de concurrence en vue avec le dollar américain en tant que monnaie de réserve mondiale et actif le plus liquide au monde, vers lequel la plupart des acteurs du marché se tournent dès les premiers signes de difficultés.

L'assouplissement quantitatif - la création de nouvelle monnaie électronique - a facilité une inflation massive du prix des actifs, ce qui a permis à de nombreuses sociétés financières d'engranger d'énormes bénéfices, tandis que l'austérité budgétaire a répandu la misère dans la population, contribuant ainsi à alimenter le ressentiment qui a

favorisé la montée des populistes de droite dans le monde. Mais la finance y est devenue dépendante et, étant donné les implications potentiellement désastreuses d'une autre crise financière majeure, les banques centrales ont continué à la soutenir. Les tentatives d'assouplissement quantitatif au cours de la dernière décennie ont conduit à de fortes contractions des marchés financiers et à des fuites de capitaux, en particulier dans les marchés émergents.

Quand la COVID-19 a frappé, alors que tous les yeux étaient braqués vers Donald Trump et l'abandon du leadership mondial des États-Unis, y compris la neutralisation du Fonds monétaire international (FMI) par les États-Unis, la FED est à nouveau intervenue pour soutenir l'économie mondiale, injectant plus de 2,3 milliards de dollars sur les marchés en achetant des titres, en stabilisant les fonds communs de placement du marché monétaire et les marchés des pensions, en prêtant aux sociétés financières et aux employeurs non financiers aux États-Unis, y compris les petites et moyennes entreprises, en soutenant les emprunts des gouvernements locaux et des États, ainsi que les prêts aux ménages.¹⁰ La FED a également

ouvert des lignes de swap à la mi-mars 2020 avec neuf banques centrales supplémentaires¹¹ pour s'assurer qu'elles ne soient pas à court de dollars, en plus des cinq banques centrales avec lesquelles elle avait déjà des accords similaires.¹²

Si les actions actuelles de la FED vont au-delà des marchés financiers, l'aide au secteur financier reste au cœur de ses préoccupations. Il reste à voir si la crise actuelle conduira à une prise de conscience plus large du fait que, contrairement à ce que l'on croit généralement, l'argent pousse en fait dans les arbres (ceux de la FED et des autres banques centrales), et à des demandes politiques visant à l'utiliser davantage dans l'intérêt général. Soutenir le secteur financier à long terme est incompatible avec une répartition plus équitable des ressources, qui, dans un contexte de dépression économique, pourrait être nécessaire pour éviter l'effondrement de la société. En définitive, le rétablissement d'une forme quelconque de contrôle des capitaux serait essentiel pour réduire le risque de nouvelles crises financières. Mais cela nécessiterait une annulation de la dette à grande échelle, pour réduire la taille de la montagne de dettes créée au cours des dernières décennies

de financiarisation, ce qui serait politiquement difficile, étant donné l'énorme pouvoir des intérêts du secteur financier. Le risque est un effondrement désordonné du système financier, ce qui serait dangereux.

La crise de COVID-19 a également réaffirmé qu'il n'existe pas de substitut au dollar américain comme monnaie de réserve mondiale, mais il reste à voir si la politique intérieure américaine finira par empêcher la FED de jouer son rôle à l'échelle mondiale. L'attaque du président Trump contre les institutions de gouvernance mondiale a déjà sapé le FMI, laissant ainsi les marchés émergents (à l'exception de la Chine) subir un retrait désastreux de fonds. Compte tenu de sa politique « America first », il est également possible que la FED subisse des pressions pour qu'elle cesse d'échanger des dollars avec d'autres banques centrales ou d'acheter des titres à des entités non américaines. Cela les priverait de dollars et compromettrait la circulation des capitaux dans l'économie mondiale. Bien que des alternatives au dollar américain puissent émerger, la période d'ajustement serait difficile et dangereuse.

1. La « chaîne de valeur mondiale » désigne les activités de commerce, d'investissement et de production associées à la production d'un bien ou d'un service, dont les différentes étapes sont situées dans différents pays ». Voir OCDE, « Chaînes de valeur mondiales (CVM) », 2019, disponible sur <https://www.oecd.org/sti/ind/global-value-chains.htm>, consulté le 21 avril 2020.

2. OCDE, « The Trade Policy Implications of Global Value Chains », 2019, disponible sur <https://www.oecd.org/trade/topics/global-value-chains-and-trade/>, consulté le 15 avril 2020.

3. *The Economist*, « Gini in a Bottle », 26 novembre 2013, disponible sur <https://www.economist.com.ezproxy.library.uq.edu.au/democracy-in-america/2013/11/26/gini-in-the-bottle>, consulté le 15 avril 2020; Matthew Johnston, « A Brief History of Income Inequality in the United States », Investopedia, 25 juin 2019, disponible sur <https://www.investopedia.com/articles/investing/110215/brief-history-income-inequality-unt-ed-states.asp>, consulté le 15 avril 2020.

4. Adam Tooze, *Crashed: How A Decade of Financial Crises Changes the World* (London: Penguin, 2018).

5. Henry Farrell and Abraham L. Newman, « Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion », *International Security* 44, no. 1 (2019), 42-79.

6. James Politi, « Fears Rise that US-China Economic 'Decoupling' is Irreversible », *Financial Times*, 22 janvier 2020, disponible sur <https://www.ft.com/content/c920bce2-360e-11ea-a6d3-9a26f8c3c8a4>, consulté le 15 avril 2020.

7. British Broadcast Corporation, « Coronavirus: US Accused of 'Piracy' over Mask 'Confiscation' », 4 avril 2020, disponible sur <https://www.bbc.com/news/world-52161995>, consulté le 15 avril 2020.

8. Certaines banques centrales sont donc en fait des praticiens de la théorie monétaire moderne (TMM) depuis la crise financière mondiale. Comme la monnaie moderne est typiquement « fiat », c'est-à-dire qu'elle est créée par décret gouvernemental et que sa valeur n'est pas convertible par la loi en une autre chose (comme l'or par exemple), la TMM prétend que le gouvernement ne peut faire face à aucune contrainte budgétaire financière, puisqu'il peut toujours créer plus d'argent pour maintenir le plein emploi de la main-d'œuvre et de l'industrie. Dans les conditions déflationnistes de la crise économique, où il n'y a pas de risque que les dépenses globales dépassent la pleine capacité réelle de l'économie, il n'y a donc pas vraiment d'obstacle à la création d'argent frais par les gouvernements ou les banques centrales. Voir Steven Hall, « Explainer: What is modern monetary theory? » *The Conversation*, 31 janvier 2017, disponible sur <https://theconversation.com/explainer-what-is-modern-monetary-theory-72095>, consulté le 21 avril 2020.

9. Tooze, *Crashed*.

10. Jeffrey Cheng, Dave Skidmore and David Wessel, « What's the Fed Doing in Response to the COVID-19 Crisis? What More Could it Do? » *Brookings Institution*, 9 avril 2020, disponible sur <https://www.brookings.edu/research/fed-response-to-covid19/>, consulté le 16 avril 2020.

11. La FED a des lignes de swap régulières avec les banques centrales du Canada, de l'Angleterre, de l'UE, du Japon et de la Suisse. Elle a rétabli des lignes de swap en mars 2020 avec les banques centrales d'Australie, du Brésil, du Danemark, de la Corée, du Mexique, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande, de Singapour et de la Suède.

12. Craig Torres, « Fed Starts Dollar Swap-Lines with Nine More Central Banks », *Bloomberg*, 19 mars 2020, disponible sur <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-19/fed-starts-dollar-swap-lines-with-nine-additional-central-banks>, consulté le 16 avril 2020.

L'action humanitaire au temps de la COVID-19: entre réaffirmation du multilatéralisme et enjeux de cohérence

Mulry Mondélice

Collège militaire royal de Saint-Jean

Le COVID-19 aggrave une situation déjà précaire dans de nombreux pays du Sud global où l'état défaillant du système de santé fait redouter le pire. En outre, les restrictions imposées dans la lutte contre cette pandémie, incluant l'interdiction des vols et la suspension des repas dans les écoles fermées, ont des conséquences humanitaires graves. À ce propos, le Programme alimentaire mondial (PAM) souligne l'exacerbation de la crise alimentaire touchant environ 4 millions d'Haïtiens.¹ Impératif moral, politique et obligation juridique visant à sauver des vies, l'action humanitaire est plus que jamais essentielle pour freiner cette pandémie.

Cet article examine la réponse de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour faire face à l'accentuation de la crise humanitaire due à la COVID-19 et ses enjeux pour trois bailleurs établis: le Canada, les États-Unis et l'Union européenne (UE). Nous analysons dans quelle mesure l'action humanitaire permet de réaffirmer le multilatéralisme durant la crise. Elle stimule certes une coopération dynamique impliquant divers acteurs et pratiques révélant un certain élargissement de l'action humanitaire, avec une quête d'adaptation au contexte de la crise sanitaire. Toutefois, comme le montre la retenue américaine, la réalisation des objectifs humanitaires annoncés peut être compromise si les États n'adoptent pas une approche centrée

sur la protection des populations du Sud global et n'agissent pas conformément à leurs obligations internationales. En nous concentrant sur la situation en Haïti, nous estimons que l'efficacité de l'action exige également la coopération avec les acteurs locaux des pays visés, au-delà du nécessaire financement et de la coordination des bailleurs.

Une réaffirmation dynamique du multilatéralisme dans le domaine humanitaire

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU a publié, fin mars et pour neuf mois, le Plan de réponse humanitaire mondiale (PRHM) de 2,012 milliards passant en mai à 6,7 milliards de dollars américains. Le PRHM entend répondre aux conséquences directes et indirectes de la pandémie sur la santé publique et la situation humanitaire immédiate de populations de plus de 50 pays déjà confrontés à d'autres crises, dont la Colombie, Haïti et le Venezuela. Il vise à « contenir la propagation du virus, réduire la détérioration des avoirs et des droits humains, protéger, assister et plaider en faveur des réfugiés, des personnes déplacées et des communautés d'accueil ». ² S'y ajoute le Plan stratégique de préparation et d'intervention de l'OMS d'environ 675

millions de dollars américains pour soigner les personnes infectées, fournir des masques, des gants et du matériel de tests, assurer la formation du personnel et communiquer des informations pour combattre la propagation du virus.

Si les donateurs devront faire plus au-delà des 12,3 % du PRHM et 60 % du plan de l'OMS collectés, la réponse mondiale illustre une coopération à l'œuvre. À court terme, dans les Amériques, la voie semble tracée pour des initiatives canadiennes considérant la réponse mitigée des États-Unis. Troisième grand bailleur du PRHM mobilisant 775 millions de dollars américains pour l'aide dans le monde, les États-Unis ont suspendu leur contribution à l'OMS en avril. Cette décision prise en pleine pandémie mine l'esprit de coopération de la résolution 74/270 de l'AGNU- Solidarité mondiale contre le COVID-19 touchant l'action humanitaire, adoptée par consensus. Si son financement est modeste avec 159,5 millions de dollars américains, dont 84,5 en aide humanitaire incluant 21,3 millions pour le PRHM, ³ l'implication du Canada dans des pourparlers visant la gestion multilatérale de la crise en fait un important acteur alors que l'action américaine demeure contradictoire. Pour sa part, cinquième bailleur du PRHM avec environ 45 millions de dollars, l'action humanitaire de l'UE risque d'être affaiblie à court terme. L'action communautaire s'harmonise d'ailleurs difficilement avec celle des

États membres dans ce domaine de compétence partagée, en raison de la place l'action humanitaire dans la politique étrangère de ces derniers.

Il faudra attendre leurs effets concrets, mais deux formes d'avancées attirent l'attention dans l'action internationale. Primo, l'on note un soutien explicite au multilatéralisme après la décision américaine de suspendre sa contribution à l'OMS. D'une part, 24 États incluant le Canada, ont adopté la Déclaration conjointe de l'Alliance pour le multilatéralisme soulignant la nécessité d'une « coopération et d'une solidarité mondiales sans faille pour lutter contre la COVID-19 », renvoyant à la résolution 74/270 susmentionnée. Ces États soutiennent « (...) le rôle de l'OMS dans la coordination de la réponse sanitaire (...) y compris le renforcement des systèmes de santé au niveau mondial ».⁴ Évoquant les conséquences de la COVID-19 sur la situation des pays en développement déjà confrontés à une grande précarité, cette déclaration appelle à réformer le système de l'aide internationale. D'autre part, la résolution 74/274 de l'AGNU-Coopération internationale face à la COVID-19 souligne l'importance du multilatéralisme pour « assurer l'accès mondial aux médicaments, aux vaccins et au matériel médical ». Ce soutien politique à l'OMS, acteur humanitaire et symbole du multilatéralisme en santé publique, est un message important.

Secundo, avec plus de financement, le PHRM permettrait une adaptation de l'action humanitaire au contexte. Par exemple, mobilisant le Service aérien d'aide humanitaire, le PAM transporte du matériel médical, du personnel soignant et de l'aide alimentaire dans

des zones reculées d'Haïti. Face à une crise déjà grave dans ce pays, l'action du PAM se situe entre la crise alimentaire qu'accentue la pauvreté et la crise sanitaire actuelle. Ce contexte sous-tend un élargissement de l'aide humanitaire pour combler divers besoins, le système de santé défaillant étant confronté à une propagation communautaire inquiétante, alors que l'eau potable pour une hygiène de base relève du luxe pour de nombreuses personnes.

Une nécessaire cohérence pour l'efficacité de la solidarité

La cohérence entre les actions des bailleurs et les objectifs humanitaires onusiens demeure un défi à relever, au risque d'accentuer l'érosion des principes humanitaires, dont le principe d'humanité.⁵ L'action humanitaire requiert ainsi tant une coordination interne impliquant divers ministères et agences gouvernementales coopérant également avec des organisations non gouvernementales (ONG), qu'externe invitant les États à harmoniser leurs politiques afin d'éviter la propagation du virus dans le monde. Pareille action doit contribuer à protéger toute personne, dont des catégories protégées par le droit international que les États ne doivent pas bafouer durant la crise.

L'exemple du renvoi de migrants détenus, incluant des mineurs, par les États-Unis en Haïti et dans des pays de l'Amérique latine⁶, illustre l'impératif de cohérence. D'une part, la pandémie renforce

l'exigence d'examen par les autorités américaines du risque que courent les personnes en situation irrégulière pour leur dignité et leur droit indérogable à la vie. Des considérations élémentaires d'humanité, illustrées dans l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Paposhvili c. Belgique*,⁷ invitent tout État à regarder la situation humanitaire du pays de destination, y compris la capacité de son système de santé à soigner les malades. D'autre part, il va de soi que de renvoyer des migrants testés positifs à leur arrivée contribue à propager la COVID-19. Il est insensé de renvoyer des migrants malades en Haïti, sachant que le plus grand hôpital n'a toujours pas été reconstruit dix ans après le séisme dévastateur, alors que la situation est aggravée avec le choléra et des catastrophes naturelles récurrentes. L'action humanitaire sera contreproductive dans la lutte contre le virus aussi longtemps que les pratiques se contredisent.

Par ailleurs, l'efficacité de l'aide humanitaire en temps de pandémie soulève diverses questions, notamment la coopération avec des acteurs locaux proches des bénéficiaires, l'aide en espèce à ces acteurs, la reconstruction du système de santé des États déjà en crise et l'articulation de l'aide humanitaire avec d'autres politiques touchant le droit international de l'économie. L'efficacité de la coopération pour la protection des populations du Sud global dans la gestion de la pandémie et de ses conséquences humanitaires sera certainement indicatrice de l'état de santé du multilatéralisme.

1. ONU Info, « Humanitarian catastrophe » looms in Haiti, threatening years of progress as COVID-19 takes hold, ECOSOC group says. <https://news.un.org/en/story/2020/05/1063612>, consulté le 11 mai 2020.

2. OCHA, Mise à jour du Plan mondial de réponse humanitaire COVID-19 https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHRP-COVID19_May_Update.pdf, consulté le 11 mai 2020.

3. OCHA, COVID-19 Humanitarian Response: <https://fts.unocha.org/appeals/952/donors>, consulté le 29 avril 2020.

4. Affaires mondiales Canada, Déclaration conjointe de l'Alliance pour le multilatéralisme, <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2020/04/declaration-conjointe-de-lalliance-pour-le-multilateralisme.html>, consulté le 29 avril 2020.

5. Daniela Nascimento, « One-step forward, two steps back? Humanitarian Challenges and Dilemmas in Crisis Settings », *The Journal of Humanitarian Assistance*, (février 2015), < <https://sites.tufts.edu/jha/archives/2126> >

6. Monica Campbell, « US deportation flights risk spreading coronavirus globally », *Public Radio International*, 14 avril 2020. <https://www.pri.org/stories/2020-04-14/us-deportation-flights-risk-spreading-coronavirus-globally>, consulté le 27 avril 2020.

7. *Paposhvili c. Belgique*, no. 41738/10, [2016] GC CEDH, para. 183 and 205.

Du «Soft Power» au «Sharp Power» en temps de pandémie

Yann Breault

Collège militaire royal de Saint-Jean

L'affolement du monde dont parlait Thomas Gomart dans son dernier ouvrage¹ ne s'est pas apaisé en conséquence de la crise mondiale de la COVID-19, bien au contraire. S'il est vrai que certains dossiers brûlants comme l'Ukraine ou la Syrie ont été relégués au second plan des priorités immédiates, les secousses sismiques provoquées par le fractionnement des pôles géopolitiques et le déplacement de certains d'entre eux vers l'Asie se font ressentir plus que jamais. Les rivalités géopolitiques se jouent simultanément sur plusieurs tableaux, militaire et économique bien sûr, mais aussi sur celui - peut-être plus déterminant pour la suite des choses - du pouvoir de l'image.

Alors que l'Assemblée générale de l'ONU appelle à plus de collaboration multilatérale, les tensions au Conseil de sécurité semblent, à cet égard, plus fortes que jamais.² La Chine et son partenaire stratégique russe dénoncent la stratégie des États-Unis, qui tentent de faire porter sur Pékin la responsabilité de la pandémie et parlent d'exiger des réparations financières. La France et la Grande-Bretagne se montrent un peu plus prudentes sur la question de l'origine du virus, mais elles lancent un avertissement. La Chine devra répondre à des « questions difficiles », affirme Londres. « Il ne faut pas être naïf », nous dit le Président Macron, précisant qu'il y a manifestement « des choses qui se sont passées qu'on ne sait pas ».³ Une chaude guerre des narratifs est en cours.

De la puissance douce

Au lendemain de la guerre froide, Joseph Nye nommait « soft power » ce pouvoir d'attraction d'un État qui, par l'image positive qu'il arrive à projeter, réussit à s'entourer d'alliés dans la réalisation d'objectifs communs. Si les États-Unis ont longtemps occupé une position hégémonique en la matière, il n'est plus certain que ce soit le cas.⁴ En temps de pandémie, le prestige de l'État est relié à la qualité des stratégies de lutte contre la propagation du virus, des soins apportés aux personnes malades et de l'aide économique fournie aux travailleurs et aux entreprises affectés par les secousses économiques qu'elle entraîne. Affligée d'un nombre fulgurant de décès et plus que jamais divisée sur les stratégies de déconfinement et de relance économique, l'Amérique de Donald Trump fait pâle figure. La décision de geler le financement versé à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), fort mal reçue par ses plus proches alliés, n'aide pas les choses.

L'exercice de comparaison des manières de répondre à la pandémie est inévitable, particulièrement entre puissances rivales dont les modes de gouvernance divergent. Avec un taux officiel de mortalité relativement beaucoup plus faible que bien des pays et la réouverture hâtive de son économie, la Chine en profite pour vanter l'efficacité de son modèle de

contrôle et de surveillance, ainsi que sa capacité de production et d'exportation d'équipements de santé. Le pouvoir chinois a certes commis de graves erreurs dans les premières semaines suivant l'apparition de la maladie, mais il s'estime actuellement en position d'offrir son aide à l'étranger, même aux États-Unis.⁵ En jouant publiquement la carte de la compassion et de la solidarité, la Chine cherche à renverser les équilibres de cette « puissance douce ». Le pari n'est pas gagné, car son modèle de surveillance répugne par sa nature intrusive. L'aide offerte via les fournitures d'équipement est peut-être un peu trop lucrative et grossièrement instrumentalisée pour véritablement accroître son capital de sympathie dans l'arène mondiale.

Les États-Unis n'ont d'ailleurs pas dit leur dernier mot. Washington espère encore gagner la course pour la découverte et la production de ce qui sera la seule vraie solution à la crise sanitaire. Les investissements à la fois publics et privés dans la recherche d'un vaccin sont colossaux. Les capacités d'emprunt à des taux dérisoires⁶ font miroiter l'espoir d'une relance sans compromis sur le respect de la vie privée et de la liberté de mouvement des citoyens. Mais là encore le succès de l'entreprise demeure incertain, tout autant que la réélection du Président.

Vers la puissance aiguïlée

Dans les conditions de renégociation des rapports de force qui s'opèrent actuellement, la guerre de l'image ne pouvait sans doute demeurer longtemps circonscrite sur ce terrain d'une mise en valeur de sa propre gouvernance de la pandémie. Elle déborde de plus en plus visiblement sur un champ discursif alternatif, détaché du réel, où tous les coups semblent permis pour nuire à l'autre.

Dans un article du *Foreign Affairs* publié en 2017, Christopher Walker et Jessica Ludwig proposaient une innovation conceptuelle pour rendre compte de l'envers de cette « puissance douce ».⁷ Les États autoritaires telles que la Russie et la Chine feraient à leur avis usage d'une sorte d'arme tranchante nommée « sharp power », définie comme la capacité de ternir l'image des démocraties libérales. Des stratégies proactives de désinformation et de manipulation des réseaux

sociaux seraient mobilisées pour tenter d'affaiblir le leadership américain, transformant ainsi la gouvernance des médias et d'Internet en véritable enjeu de sécurité nationale.

En février 2020, alors que la Chine était l'épicentre de la crise, une théorie conspirationniste selon laquelle l'écllosion de la COVID-19 serait une attaque biologique menée par la CIA a été abondamment relayée par les médias chinois, pour être ensuite discutée dans les médias russes, comme s'il s'agissait d'une hypothèse plausible.⁸ Puisque le spectre d'une guerre biologique a plané à l'époque de la guerre froide, que les États-Unis ont jadis investi des sommes considérables dans la recherche et le développement de telles armes, ne s'agit-il pas d'un scénario concevable ? On cherche par cette question à instiller le doute, tant auprès du public interne que dans l'opinion mondiale, de manière à affaiblir un peu plus le capital de sympathie dont dispose l'Amérique.⁹

À l'Ouest, on assiste au délire conspirationniste inverse, au point où les médias sérieux doivent s'acharner

à démentir la délirante théorie virale selon laquelle la création du virus puisse avoir été sciemment planifiée dans un laboratoire de Wuhan, en tant qu'arme biologique destinée à affaiblir l'Occident.¹⁰ Aux États-Unis, l'hypothèse trouve un terroir fertile, où elle est considérée sérieusement par le sénateur républicain Tom Cotton, qui laisse délibérément planer le doute sur les intentions réelles du Parti communiste chinois.¹¹ Sans aller jusqu'à déclarer qu'il s'agit d'un acte de propagation intentionnel, le président Trump a affirmé qu'il détenait des « preuves » sur la responsabilité de la Chine dans l'apparition du virus. Les déclarations subséquentes plus nuancées du secrétaire d'État Mike Pompeo¹² ne suffiront sans doute pas à en effacer le souvenir.

S'il s'agit bien d'une contre-vérité délibérément propagée pour affaiblir la Chine, alors il faudrait convenir que l'usage du « sharp power » n'est plus l'apanage exclusif des États autoritaires comme le croyait Walker et Ludwig.

1. L'affolement du monde : dix enjeux géopolitiques, Paris: Tallandier, 2019.

2. Voir l'article de Bruno Charbonneau dans ce numéro.

3. « Il y a des choses qui se sont passées qu'on ne sait pas » : Macron critique la gestion du virus en Chine », Le Figaro, 8 avril 2020, <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/gestion-du-virus-en-chine-pour-macron-des-choses-se-sont-passees-qu-on-ne-sait-pas-20200416>

4. C'est notamment l'opinion de Thomas Gomart. Voir les propos recueillis par Marc Semo : « La crise due au coronavirus est la première d'un monde post-américain », Le Monde, 8 avril 2020.

5. Voir la lettre de l'ambassadeur chinois Cui Tiankai publié dans le New York Times le 5 avril 2020, « China and the U.S. Must Cooperate Against Coronavirus », <https://www.nytimes.com/2020/04/05/opinion/coronavirus-china-us.html>

6. Le taux d'intérêt payé pour les obligations du Trésor à 10 ans ont atteint en mars 2020 un plancher historique jamais vu de moins de 0.32 %.

7. Christopher Walker et Jessica Ludwig, « The meaning of Sharp Power », *Foreign Affairs*, 16 novembre 2017. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>

8. Ali Breland, « Russian Media Outlets are Blaming the Coronavirus on the United States », *Mother Jones*, 3 février 2020, <https://www.motherjones.com/politics/2020/02/russian-disinformation-coronavirus/>

9. Julian E. Barnes, Matthew Rosenberg and Edward Wong, « As Virus Spreads, China and Russia See Openings for Disinformation », *New York Times*, 28 mars 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/28/us/politics/china-russia-coronavirus-disinformation.html>

10. William Audureau, « Coronavirus : comment la rhétorique complotiste détourne la science en période d'épidémie », *Le Monde*, 8 avril 2020, https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2020/03/06/le-coronavirus-arme-biologique-le-vrai-du-faux-d-une-video-virale_6032098_4355770.html

11. Yael Halon, « Sen. Tom Cotton stands by startling theory on coronavirus origins: 'We need to be open to all possibilities' », *Fox News*, 18 février 2020, <https://www.foxnews.com/media/sen-tom-cotton-coronavirus-origins>

12. Jack Brewster, « Pompeo Backtracks About Wuhan Lab: The Latest in the Controversial Coronavirus Origin Theory », *Forbes*, 6 mai 2020, <https://www.forbes.com/sites/jackbrewster/2020/05/06/pompeo-backtracks-about-wuhan-lab-the-latest-in-the-controversial-coronavirus-origin-theory/#747d3aa52f72>



Le Centre sur la Gouvernance Sécuritaire et de Crise (CRITIC) vise à produire et à promouvoir une recherche de pointe qui contribue aux débats sur les politiques publiques et à la mission du Collège militaire royal de Saint-Jean.

**Centre sur la Gouvernance Sécuritaire et de Crise | Collège militaire royal de Saint-Jean
15 Jacques-Cartier Nord
Saint-Jean-sur-Richelieu (Québec) Canada, J3B 8R8
bruno.charbonneau@cmrsj-rmcsj.ca / chantal.lavallee@cmrsj-rmcsj.ca**

Publication : Centre sur la Gouvernance Sécuritaire et de Crise, 2020
Dirigé par : Bruno Charbonneau et Chantal Lavallée
Conception : Stéphanie Roullier
Photo en page de couverture : Stéphanie Roullier