



CIRANO

*Allier savoir et décision*

COVID-19 : les six premiers mois -  
L'urgence d'un nouveau modèle  
de gouvernance et d'opérations

ALAIN DUDOIT

2020PE-36  
PERSPECTIVES / INSIGHTS



*Un article de la catégorie Perspectives est un texte court présentant une analyse éclairée et rigoureusement documentée. Les idées et les opinions émises dans cette publication sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires.*

ISSN 2563-7258 (version en ligne)

[7 Juillet 2020]

## COVID-19 : les six premiers mois - L'urgence d'un nouveau modèle de gouvernance et d'opérations

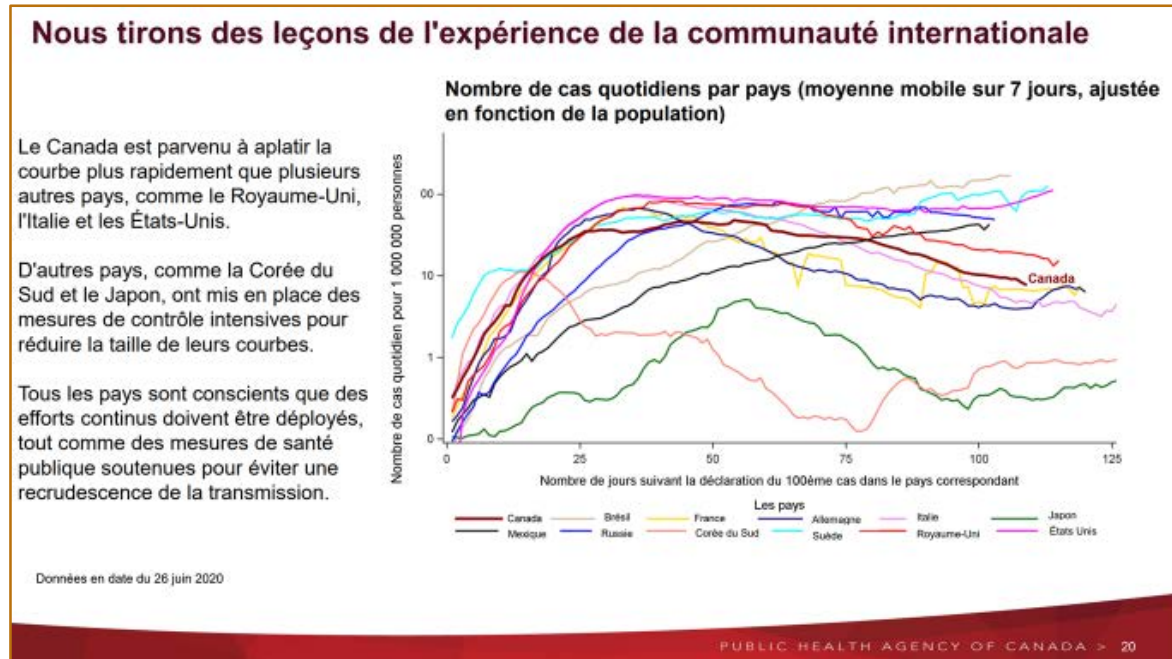
**ALAIN DUDOIT**

ANCIEN AMBASSADEUR DU CANADA  
FELLOW INVITE AU CIRANO

### Un nouveau contexte

En ce début du mois de juillet, alors que la société canadienne effectue une réouverture progressive, les mesures de santé publique de base demeurent essentielles à la maîtrise de l'épidémie au Canada.

Figure 1 : Mise à jour sur COVID-19 au Canada : épidémiologie et modélisation (Source : Agence de santé du Canada<sup>1</sup>)



<sup>1</sup> Source : Agence de santé du Canada , Juin 2020 : [Mise à jour sur COVID-19 au Canada: épidémiologie et modélisation](#) (PDF, 2020-06-29) [Le point sur la COVID-19 au Canada](#) (PDF, 2020-06-04)

Cette lueur d'espoir est fragile ; elle ne saurait occulter la probabilité que nous ne sommes qu'aux premiers stades d'une série de crises en cascade, se répercutant dans le monde entier. Même si elle s'est stabilisée au Canada et en Europe, l'épidémie, qui a fait plus de 500 000 morts à ce jour, est toujours en pleine expansion dans une grande partie de la planète. Loin d'être finie, elle s'accélère même, a mis en garde l'OMS le 29 juin dernier. Son directeur général soulignait le 1<sup>er</sup> juillet que « soixante pourcents de tous les cas recensés jusqu'à présent ont été signalés au cours du mois dernier<sup>2</sup> ». Nous l'observons quotidiennement aux Etats-Unis. La pandémie COVID-19 n'est pas seulement une urgence médicale et économique mondiale, « *elle est un épisode sans précédent, révélateur et accélérateur d'évolutions latentes et porteur de modifications structurelles dans les relations internationales.* »<sup>3</sup>

Tout comme cette pandémie était à bien des égards, prévue, la prochaine le sera tout autant : « *Si le monde ne tire pas les nécessaires leçons de son incapacité à se préparer et à agir stratégiquement avec la rapidité, les ressources ainsi que l'engagement politique et de société requis, le bilan de la prochaine édition pourrait être considérablement plus lourd. Aussi terrible soit-elle, la COVID-19 sert d'avertissement urgent pour la prochaine pandémie qui pourrait être pire et justifie les efforts stratégiques nécessaires à prendre maintenant pour contenir la prochaine épidémie avant qu'il ne soit à nouveau trop tard.* »<sup>4</sup> Traduction libre de l'auteur)

L'impact de la COVID-19 sur l'activité économique au cours des derniers mois n'est que le début de l'histoire : [les données historiques](#) suggèrent que les conséquences économiques à long terme pourraient persister pendant une génération ou plus.

Le niveau d'incertitude exceptionnel qui prévaut ne cesse d'étonner. Que ce soit au sein des institutions internationales (FMI, OCDE, OMC, Banque mondiale, etc.) ou des institutions nationales, les ministères des finances, les banques centrales, les agences économiques, et les centres de recherche modifient constamment leurs prévisions. Face à des fluctuations *presque* quotidiennes, ces institutions et observateurs sont investis d'une « mission impossible » : les prévisions de croissance à court et moyen terme sont pratiquement périmées avant leur publication. La réalité est simple (et effrayante) : personne ne connaît avec un degré raisonnable de certitude l'évolution de la pandémie<sup>5</sup> ni de l'économie dans les prochains dix-huit mois.

---

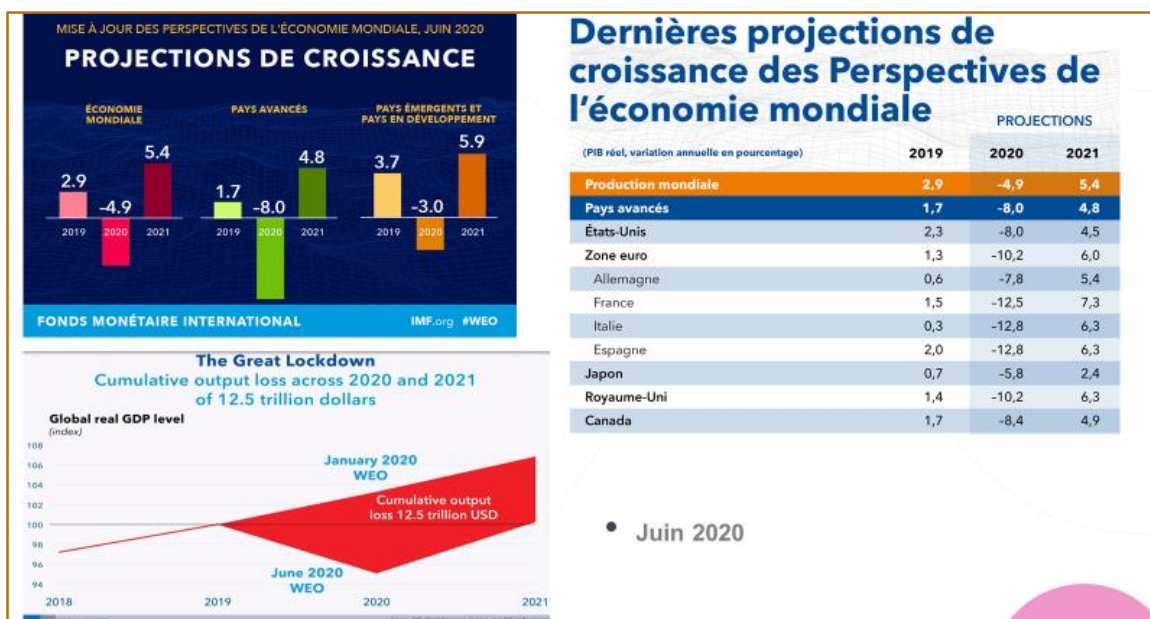
<sup>2</sup> [Coronavirus : un peu partout dans le monde, des signaux d'une poussée de la pandémie causée par le coronavirus](#) Source: Le Monde 5 juillet 2020

<sup>3</sup> Référence: Pascal BONIFACE, directeur de l'IRIS : [Géopolitique du COVID-19. Ce que nous révèle la crise du coronavirus](#) (à paraître le 9 juillet 2020)

<sup>4</sup> Chronicle of a Pandemic Foretold Learning From the COVID-19 Failure—Before the Next Outbreak Arrives by Michael T. Osterholm and Mark Olshaker July/August 2020

<sup>5</sup> John Bell, *regius professor of medicine at Oxford University*, said Britain should prepare for not having a COVID-19 vaccine for the winter and encourage people to get their flu vaccinations to avoid “pandemonium” in hospitals. **“This whole epidemic has relied too heavily on assumptions that have turned out not to be true,”** he said. **“So, my strong advice is to be prepared for the worst.”** [Globe and Mail July 1<sup>st</sup>, 2020.](#)

Figure 2 : Mise à jour des perspectives de l'économie mondiale, juin 2020 ([source : FMI](#))





Comme le souligne Langdon Morris, cofondateur d'[InnovationLabs](#) dans son plus récent de quatre livres blancs sur la pandémie, [Covid-19: Strategy as a Learning System](#) :

*« Auparavant, les dirigeants planifiaient la stratégie tous les six mois ou une fois par an, nous devons maintenant passer à un processus de réflexion stratégique qui soit régulier, voire constant, et non plus seulement ponctuel, comme c'est le cas chaque année.*

*Par conséquent, les résultats, les plans, ne peuvent plus être écrits et placés dans un classeur pour référence occasionnelle. Ce rituel doit désormais céder la place à un dialogue stratégique permanent entre les dirigeants, impliquant tous les autres acteurs de l'organisation.*

*Les raisons de ce nouveau processus de planification sont claires : l'avenir - à court, moyen et long terme- comporte de si grandes incertitudes, le changement est si omniprésent et l'ampleur de ce qui se passe est telle que le meilleur plan que vous proposerez aujourd'hui ne sera peut-être valable que pendant des semaines ou des mois, mais il ne sera certainement pas valable bien plus longtemps. **Cela exige un changement de perception, et un changement de pratique également.**<sup>6</sup> » (Traduction libre de l'auteur)*

<sup>6</sup> Le second livre blanc d'InnovationLabs, "Covid-19 And Scenario Planning. A Thought Experiment on the Short- and Long-Term Impacts of the Present Crisis" offre une analyse stimulante des différents scénarios envisageables.



La plupart des économistes sont circonspects dans leur description des scénarios de reprise. Le rebond initial des profondeurs de la récession était, dans une certaine mesure, attendu au moment de la réouverture de l'économie.

La question clé est de savoir combien de temps il faudra aux consommateurs et aux entreprises pour revenir aux niveaux de dépenses et d'investissements d'avant la crise. La poursuite de la distanciation sociale et la possibilité d'une accélération de la propagation du virus font peser de sérieux risques sur la rapidité de la reprise. L'incertitude freine l'appétit des consommateurs pour la dépense et la propension des entreprises à investir.

### **« Business as Unusual » ou la fin du statu quo**

En l'absence de vaccin et face à la propagation du virus dans le monde entier, nous ne pouvons pas nous attendre à un retour à la « normale » prochainement. Préserver un sens aux interactions humaines est un enjeu fondamental de la modernité que la pandémie n'a pas créé mais qu'elle exacerbe. C'est une perspective alarmante à bien des égards. Une crise d'une ampleur telle que celle que nous traversons est un puissant incitatif pour mener à bien les nécessaires transformations. La pandémie a révélé de graves lacunes dans nos systèmes et normes existants. Elle nous force à repenser notre mode de vie pour le rendre plus sûrs, plus sains maintenant et à l'avenir.

Que cela nous plaise ou non, la nouvelle normale exige que nous nous adaptions dans à peu près tout ce que nous faisons. La pratique du télétravail, de la télé-enseignement, de la télémédecine (etc.) connaît une croissance fulgurante. Nous devons repenser et créer des espaces physiques plus spacieux et moins risqués pour notre santé. Nous devons aussi adopter de nouveaux modèles plus agiles et efficaces non seulement pour la prestation des soins de santé, mais aussi pour l'ensemble des services publics et des processus démocratiques. Dans les circonstances il n'est pas surprenant que la valeur de la compagnie Zoom dépasse celle des sept plus grandes compagnies aériennes du monde.

Figure 3 : Valeur de la compagnie Zoom (Source : [Site Visual Capitalist](#))



Il ne devrait pas non plus nous surprendre que la prochaine retraite stratégique du conseil de ministres qui vise à préparer le gouvernement du Canada pour une éventuelle deuxième vague de COVID-19 et à relancer l'économie en toute sécurité se tiendra virtuellement. La tradition de ces rencontres cycliques de planification voulait qu'elles se tiennent soit à Meech Lake en banlieue d'Ottawa ou dans un endroit isolé au Canada afin de faciliter la tenue de discussions plus informelles et promouvoir l'esprit d'équipe.

### Le « diagnostic » canadien

Les grandes crises sont généralement des accélératrices de tendances, et celle-ci ne fera pas exception. Les conséquences économiques du « [Grand Confinement](#) », ne vont épargner aucun pays.<sup>7</sup> C'est le cas du "[Canada qui est entré dans cette crise avec de piètres fondamentaux](#)".

**Les grandes crises sont généralement des accélératrices de tendances, et celle-ci ne fera pas exception.**

Peter G. Hall, Vice-président et économiste en chef d'*Exportation et développement Canada* (EDC) souligne le 2 juillet 2020, que les perspectives du Canada sont parmi les plus décevantes au sein des pays membres de l'OCDE, et ce, pour plusieurs raisons<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> [Perspectives de l'économie mondiale, FMI, 14 avril 2020](#)

<sup>8</sup> Peter Hall, 2020, « Relance imminente après la COVID-19? », Propos de la semaine EDC, 2 juillet 2020, <https://bit.ly/2Z26aGmF>

Au Canada, les secteurs de la consommation et du logement ne profitent pas de solides fondamentaux au début du confinement, ce qui n'est pas le cas chez les autres États membres.

De plus, notre dépendance envers le commerce international et les filières automobile, aéronautique et des hydrocarbures a assombri nos perspectives dans un horizon à court terme.

La pandémie fait aussi ressortir de façon dramatique la lourdeur administrative de nos systèmes de santé et les faiblesses des chaînes d'approvisionnement des produits essentiels mais aussi les limites du modèle hiérarchique et très centralisé de gouvernance.

Le rapport que vient de publier la *Société royale du Canada* « [Rétablir la confiance : la COVID-19 et l'avenir des soins de longue durée](#) » est accablant : « *Le Canada est le pays où la proportion des décès liés à la COVID-19 survenus dans des établissements de soins de longue durée est la plus élevée au monde... Nous avons brisé notre engagement. Nous avons la tâche, la responsabilité et la capacité de réparer cela – pas seulement la crise actuelle causée par la **maladie infectieuse, mais tout le secteur qui a contribué à ce désastre tragique et évitable.*** »

L'ampleur de cette crise ne devrait pas être sous-estimée dans le contexte canadien. Elle est un signal de réveil urgent. Les gouvernements au Canada sont tous mobilisés pour « éteindre les feux » dans les systèmes de santé mais aussi dans l'économie où le nombre de faillites d'entreprises augmente dramatiquement ainsi que le taux du chômage. La gravité de cette pandémie et l'incertitude exceptionnelle qui prévaut nous forcent à adopter une nouvelle conception de notre façon de penser et de gérer les organisations publiques et privées de même que nos modes de collaboration. Nous ne pouvons exclure la probabilité d'une dépression économique.

Dans de telles circonstances il est prudent de préparer le Canada pour une perturbation fondamentale et durable. Difficile à anticiper avant le choc brutal et considérable que nous vivons, et les risques élevés d'une nouvelle vague de la pandémie ne font qu'accentuer cette probabilité d'une telle dépression. Dans l'éventualité d'un impact moins grave, ce que nous espérons, nous aurons peut-être, été trop préparés. Cette situation est clairement préférable à l'alternative.

## **Les limites de la planification actuelle**

Face à ce niveau exceptionnellement élevé d'incertitude médicale et économique la capacité de planification traditionnelle est sérieusement réduite et déficiente. Les plans ministériels 2020-21 déposés par le Président du Conseil du Trésor le 31 mars 2020, en pleine période de confinement, illustrent cette incapacité pour le moins préoccupante.

L'examen rapide d'un échantillon des plans ministériels des ministères représentés au sein du [Comité spécial du Cabinet chargé de la réponse fédérale à la maladie à coronavirus \(COVID-19\)](#) permet de constater qu'aucun des plans ministériels publiés le 31 mars 2020 n'aborde la pandémie COVID-19, si ce n'est cette référence anodine<sup>9</sup> à la pandémie dans la préface du plan du ministère de Santé Canada par sa ministre.

Pour sa part le plan 2020-21 de l'Agence de santé publique Canada (ASPC) qui relève de ce portefeuille ministériel mentionne tout simplement :

*« En 2020-2021, l'ASPC continuera de travailler avec ses partenaires fédéraux, provinciaux, territoriaux, autochtones, internationaux et nationaux afin de renforcer sa capacité de se préparer aux événements et aux urgences en santé publique, et d'intervenir face à ceux-ci. Cela comprend ce qui suit :*

- *Entretenir les biens en santé, y compris l'équipement médical, les fournitures et les produits pharmaceutiques, dans la Réserve nationale stratégique d'urgence de façon à assurer qu'ils sont prêts au déploiement et à l'utilisation dans le cadre d'une urgence en santé publique.*
- ***Mener des exercices simulés en santé publique afin de mettre à l'essai la capacité d'intervention et de cerner les lacunes. En 2020-2021, l'ASPC coordonnera le programme d'exercices relatif à FluNOVA pour mettre à l'essai le Plan d'intervention fédéral-provincial-territorial en matière de santé publique en ayant recours à un scénario de pandémie d'influenza. »***

Pour mettre cette observation en contexte il est utile de souligner que le Comité spécial du Cabinet chargé de la réponse fédérale à la maladie à coronavirus (COVID-19) a pour mandat d'assurer le leadership pangouvernemental, la coordination et la préparation de la réponse à la COVID-19 ainsi qu'au rétablissement de l'économie par la suite. Ce comité assure également la coordination des efforts avec les autres ordres de gouvernement.

## **Vers un nouveau modèle de gouvernance et d'opérations**

Dans ce « nouveau » contexte, les gouvernements au Canada se doivent de réinventer leurs modèles de gouvernance et d'opérations en instituant l'agilité, pour devenir des instruments d'adaptation au même titre qu'ils sont les architectes et les maîtres d'œuvre de politiques publiques et de programmes.

---

<sup>9</sup>« Santé Canada surveille les préoccupations liées à la santé qui surviennent au pays et à l'étranger et qui ont une incidence sur la santé et la sécurité des Canadiens, et réagit en conséquence. Cela inclut des événements tels que l'écllosion, en 2019, du nouveau coronavirus COVID-19, qui a pris naissance à Wuhan, en Chine. Le Ministère travaille en étroite collaboration avec l'Agence de la santé publique du Canada, l'administratrice en chef de la santé publique du Canada, d'autres ministères et organismes fédéraux, ainsi que les provinces et territoires afin de contribuer à la réponse mondiale à cette crise de santé publique. Aussi, en 2020–2021, Santé Canada continuera d'appuyer une réponse coordonnée afin de protéger la santé des Canadiens. »



Les politiques et les chantiers nécessaires à la relance de l'économie canadienne sont plus importants que la crise du coronavirus elle-même : ils détermineront la prospérité et la qualité de vie des prochaines générations. L'innovation doit être la clé de voûte de la gestion de la crise sanitaire actuelle et de notre adaptation à « la nouvelle normalité ».

**Les politiques et les chantiers nécessaires à la relance de l'économie canadienne sont plus importants que la crise du coronavirus elle-même : ils détermineront la prospérité et la qualité de vie des prochaines générations. L'innovation doit être la clé de voûte de la gestion de la crise sanitaire actuelle et de notre adaptation à « la nouvelle normalité ».**

« *Les gouvernements peuvent et doivent devenir aussi agiles que des startups !* »<sup>10</sup> La nécessité de ce changement de culture au sein de la fonction publique fédérale est reconnue et plusieurs initiatives ont été prises en ce sens<sup>11</sup> sous le leadership de Michael Wernick, le précédent greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet. Depuis le départ de celui-ci l'an dernier, le processus engagé de transformation semble avoir perdu son élan et prend du retard.

La gestion de la crise oblige une accélération de ce processus de transformation, au premier chef, du système de santé mais aussi de nos écosystèmes d'innovation au Canada. Cette nécessité est le fil conducteur de la stratégie nationale d'innovation. Celle-ci a pour ambition d'instaurer une culture de l'innovation, définie comme un état d'esprit qui accueille le changement avec créativité et qui le voit comme une opportunité et non comme un problème.



Même si cette stratégie reconnaît à juste titre que les gouvernements ne pourront à eux seuls créer cette culture d'innovation, force est de reconnaître que ceux-ci ne peuvent esquiver le rôle déterminant qu'ils doivent être en mesure d'assumer en raison de l'effet de levier unique dont ils disposent au sein de la société et de l'économie. Le rôle de leadership des autorités publiques est fondamental dans la gestion de la crise majeure que nous traversons. Les attentes en ce sens sont très élevées comme en témoigne le rapport sur le **niveau de confiance** des Canadiens face à la COVID-19<sup>12</sup> publié par Edelman à l'occasion d'un panel le 12 mai 2020.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> [M. Zuazua, R. Lohmeyer, Governments must become as agile as startups. Here's what they need to do, Forum économique mondial, 21 janvier 2019](#)

<sup>11</sup> Voir 3.1.1. Quelques instruments de politique d'innovation

<sup>12</sup> [Edelman Trust Barometer 2020](#)

<sup>13</sup> [Voir le panel de présentation et de discussion du rapport Edelman et « 2020 Canadian Edelman Trust Barometer Spring Update ».](#)



En voici les points clés :

- La pandémie met en évidence les inégalités sociales;
- Le gouvernement doit être le chef de file dans tous les domaines de la réponse à la pandémie ;
- Le gouvernement doit construire un système plus résilient pour l'avenir;
- Les entreprises et les gouvernements doivent travailler ensemble dans la mise en œuvre rapide des solutions efficaces de relance économique;
- L'écart entre les attentes et les performances des chefs d'entreprise dans la gestion actuelle de la crise est le plus important de toutes les catégories considérées y compris les gouvernements ;
- Le Canada est confronté à un écart de confiance persistant (13 points) entre le public informé (plus confiant) et le grand public (moins confiant).

L'importance de ce niveau de confiance du public envers les autorités publiques et envers la société elle-même est capitale pour le succès de la gestion de la crise sanitaire et de la relance de l'économie. À ce titre le contraste est frappant entre la polarisation idéologique et les tensions croissantes aux États-Unis et l'esprit de collaboration qui prévaut actuellement au Canada, notamment entre le gouvernement fédéral et celui des provinces. La situation alarmante de la pandémie aux États-Unis est le résultat de la faillite de leadership de l'administration américaine et l'absence de coopération bipartisane soutenue au Congrès.<sup>14</sup>

### **Feuille de route vers une nouvelle normalité**

Pour être efficace, la réponse du Canada ne peut être fragmentée. Elle doit non seulement être intégrée et cohérente, mais aussi être agile et centrée sur les résultats. Nous n'avons d'autre choix stratégique que de :

- **Mobiliser les ressources** publiques et privées et l'expertise scientifique multidisciplinaire nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan de relance requis.
- **Réinventer le fonctionnement de nos institutions** par l'adoption d'une nouvelle façon de penser et de gérer les organisations publiques et privées, y compris la gestion du système intergouvernemental au Canada.

---

<sup>14</sup> Francis Fukuyama, 2020, The Pandemic and Political Order : It Takes a State , Foreign Affairs July-August 2020

Pour être efficace, la réponse du Canada ne peut être fragmentée. Elle doit non seulement être intégrée et cohérente, mais aussi être agile et centrée sur les résultats.

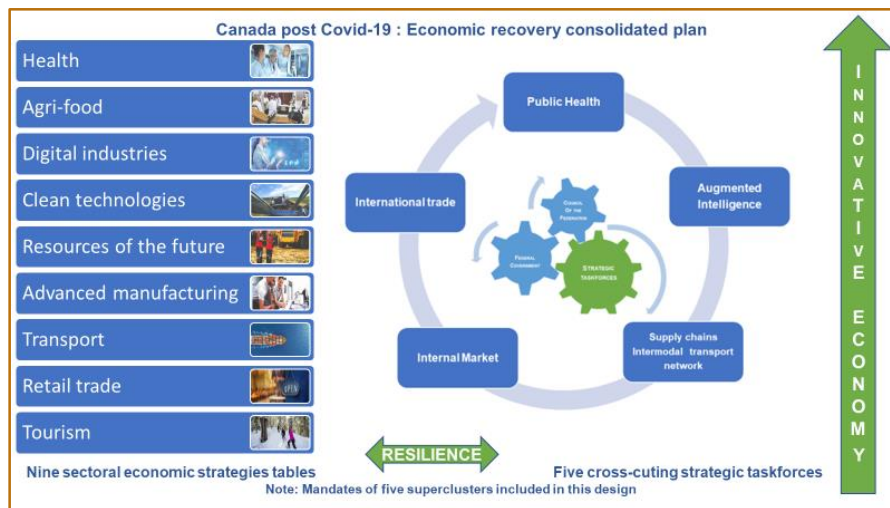
La feuille de route esquissée ici s'appuie, pour la plupart, sur l'exécution accélérée des stratégies d'investissements et des mesures de politiques annoncées. Les recommandations des [Tables des stratégies économiques](#) en 2018 ainsi que les instruments de politiques déployés depuis sont toujours valides. Ils doivent cependant être adaptés aux circonstances et à l'urgence d'agir afin de produire des résultats à la hauteur de cette crise majeure, et de son impact considérable sur l'économie canadienne.

La nécessaire transformation de nos modèles de gouvernance et d'opérations devrait être appuyée par cinq chantiers stratégiques de nature transversale au sein desquels les neuf tables de stratégies économiques sectorielles et les cinq supergrappes d'innovation déjà en place seraient consolidées.

Chacun des thèmes rassembleurs de ces chantiers s'inscrit pleinement dans les priorités systémiques partagées par les gouvernements du Canada, du Québec et des autres provinces :

1. **La santé publique**
2. **Les technologies numériques et l'intelligence augmentée (IA)**
3. **Les chaînes d'approvisionnement intelligentes et durables-réseau national de transport intermodal modernisé**
4. **Le marché intérieur unique**
5. **Le commerce international post COVID-19 à [l'ère des actifs intangibles](#).**

Figure 4 : Plan consolidé de relance économique



Ces chantiers devront tous contribuer au déploiement rapide d'un programme cohérent de grande ampleur. Les circonstances obligent à aller à l'essentiel, en se débarrassant du superflu.

Chacun d'entre eux aura pour objectif de réduire le temps nécessaire au développement, à la conception et à la réalisation de projets d'infrastructure « intelligents » qui appuient la résilience de notre économie et l'inévitable transition énergétique. Ces chantiers examineront aussi comment s'attaquer aux pratiques dépassées et identifier les obstacles à l'agilité et l'efficacité des réponses gouvernementales. Ils mettront de l'avant des propositions pour réaliser les projets d'investissement publics/privés de manière plus stratégique, plus efficace, et plus rapidement que c'est le cas actuellement.

**La santé publique** : Le chantier stratégique de la santé publique proposé devra s'adresser en priorité aux nécessaires et urgents investissements requis pour la mise à niveau non seulement de ce secteur névralgique en tant que tel mais aussi en tant que déterminant de la résilience de notre économie et de notre société. Le choc brutal qui nous frappe, confirme de façon dramatique le risque majeur à la « sécurité nationale » posé par cette urgence sanitaire; il confirme aussi le caractère stratégique transversal du secteur de la santé. Celui-ci doit être traité comme tel par les autorités publiques.

Un rapport que vient de publier les *National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine*<sup>15</sup> souligne la nécessité d'une vision stratégique intégrée pour faire face à ces menaces de pandémies, quelles que soient leurs origines :



*« Il y a des avantages à traiter les incidents majeurs telles les pandémies d'origine naturelle, accidentelle ou intentionnelle en tant que différentes manifestations de la même famille de risques. Ils ont des similitudes fonctionnelles et des initiatives communes de prévention, de détection, de réponse et de rétablissement. Ils peuvent avoir des origines ambiguës, mais les capacités nécessaires pour les résoudre se chevauchent.*

*En fin de compte, les mesures d'urgence civile et/ou militaire pour répondre à des crises majeures de santé publique, catastrophes naturelles ou de sécurité nationale peuvent être similaires ou identiques dans pratiquement tous les cas. Une vision intégrée des menaces biologiques empêche les frontières bureaucratiques d'interférer avec les partenariats et les progrès ».* (Traduction libre de l'auteur)

Ce rapport souligne à juste titre l'importance stratégique de la gestion de risques majeurs tels les pandémies. Celle-ci nécessite une réponse cohérente et rapide de l'ensemble de l'appareil gouvernemental tout comme c'est le cas lors de la participation dans un « conflit mondial ». La COVID-19 a entraîné la mobilisation de certains éléments de l'armée pour atténuer le désastre des CHSLD.

---

<sup>15</sup> [A Strategic Vision for Biological Threat Reduction: The U.S. Department of Defense and Beyond, National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, Washington, DC: The National Academies Press, 2020](#)



Les compétences du ministère de la défense dans la surveillance et la gestion des risques à la sécurité nationale de même que la capacité de déploiement rapide et de gestion de la logistique dans des environnements hostiles sont complémentaires de celles des ministères de la santé.

L'analyse en référence mériterait d'être prise en compte par les autorités publiques dans le développement d'une capacité d'anticipation, de préparation, de déploiement et de gestion sur le terrain de risques majeurs tels la COVID-19.

**Les technologies numériques et l'IA :** Le Canada a pris du retard par rapport à ses principaux partenaires dans le déploiement de stratégies de données et d'intelligence artificielle (ou plus précisément d'intelligence augmentée) au sein du gouvernement fédéral et dans la plupart des autres juridictions du pays.

L'absence d'une stratégie nationale intégrée est le chaînon transformateur manquant dans la chaîne des instruments de mise en œuvre des politiques et des programmes du gouvernement du Canada.

**Le marché intérieur unique et le commerce international post-COVID-19 :** La démarche proposée vers la "nouvelle normalité" post-COVID-19 et l'effort national de relance par l'innovation n'auront pas leur plein effet sans l'accélération et l'approfondissement de la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange canadien. Des progrès significatifs ont été accomplis ces dernières années en matière de libéralisation du commerce au Canada.

Un document de travail du FMI de 2019 estime qu'une libéralisation complète de notre marché intérieur des marchandises peut augmenter le PIB par habitant d'environ 4 %.<sup>16</sup> L'impact considérable de la COVID-19 sur l'économie canadienne devrait convaincre l'ensemble des gouvernements au Canada de mener très rapidement à terme ce chantier stratégique.

La nécessaire entreprise fédérale provinciale de création d'un marché unique au Canada devra être appuyée par la réalisation prioritaire conjointe des stratégies annoncées de modernisation des infrastructures des chaînes d'approvisionnement et du réseau de transport national.

---

<sup>16</sup> [J. Alvarez, I. Krznar, T. Tombe, Internal Trade in Canada: Case for Liberalization, FMI, 22 juillet 2019](#)

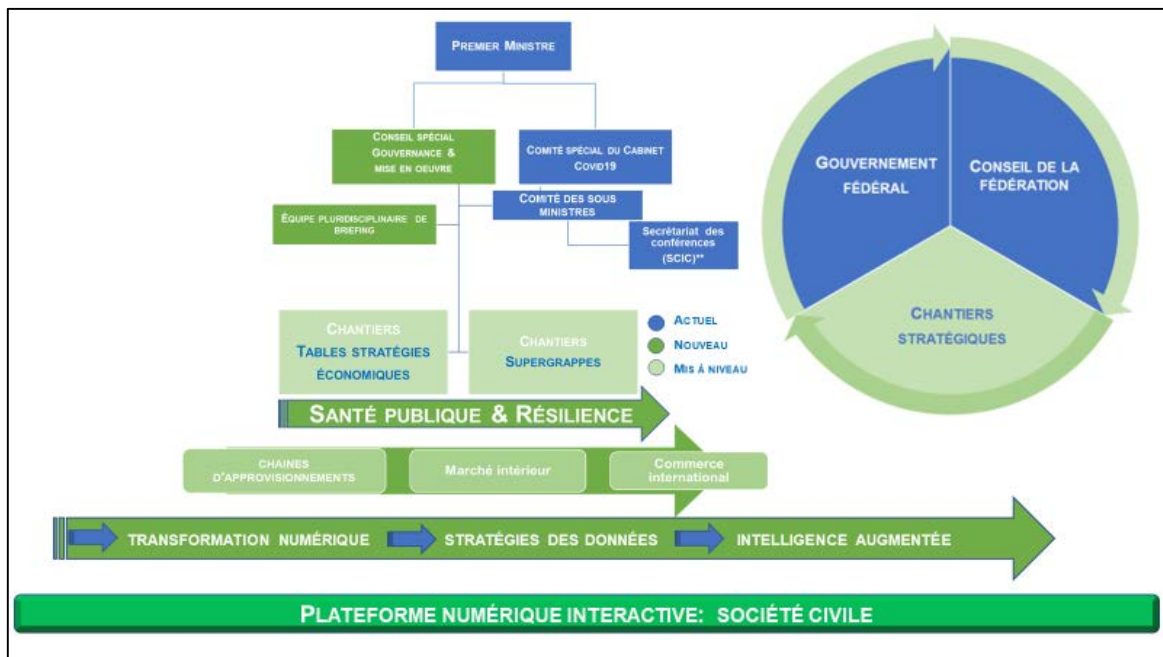
**Les chaînes d'approvisionnement intelligentes et durables** : En raison de l'importance vitale des chaînes d'approvisionnement pour le marché intérieur canadien et son commerce international ce chantier devrait se pencher en priorité sur les mesures à prendre immédiatement pour :

- Accélérer les investissements prévus de 180 milliards de dollars en infrastructure;
- Optimiser la performance, la robustesse et la résilience des chaînes d'approvisionnement par l'innovation, les politiques, les règlements et la créativité;
- Utiliser de nouvelles méthodes de collecte et d'analyse des données;
- Veiller à ce que les données soient offertes à tous ceux qui exploitent, supervisent, analysent et utilisent le réseau de transport.

Le chantier intergouvernemental proposé sur le marché intérieur travaillera de pair avec le chantier stratégique sur le commerce international.

Le nouveau modèle de gouvernance et de coordination des chantiers stratégiques proposés ne remet pas en cause les responsabilités des différentes juridictions ou l'autonomie des différents acteurs. Son seul objectif est de promouvoir une gestion conjointe, efficace et inclusive de l'élaboration et de la mise en œuvre accéléré du plan de relance anticipé.

Figure 5 : Modèle proposé de gouvernance et de mise en œuvre : plan de relance économique consolidé



Le [Conseil de stratégie industrielle](#) annoncé le 8 mai 2020 par le ministre de l'innovation, de la science et de l'industrie, l'honorable Navdeep Bains est en phase d'organisation. Ce conseil, selon le communiqué de presse, jouera un rôle consultatif et se penchera sur les incidences de la pandémie de COVID-19 sur les industries. Il aidera le gouvernement à faire le point sur les pressions qui touchent des secteurs en particulier et fournira des recommandations en matière de politiques économiques aux ministres fédéraux concernés. Cet organisme consultatif additionnel s'appuiera sur les assises solides déjà établies par les tables sectorielles de stratégies économiques.

Le titre de ce nouveau conseil consultatif met l'emphase sur la stratégie industrielle post COVID 19. La question demeure cependant tout à fait ouverte sur la portée de son mandat :

Confirmera-t-il le scénario traditionnel de consultations « business as usual ? » ou sera-t-il équipé pour assumer le rôle critique d'accélérateur de la transformation requise par cette crise majeure et de catalyste de la nécessaire réinvention de nos modèles de gouvernance, d'opérations et de collaborations ?

La crédibilité et l'impact de ce conseil consultatif dépendront non seulement de la nature de son mandat, mais aussi de son autonomie d'action, de l'indépendance de son expertise et de la transparence de ses activités.

Devons-nous envisager un plan de relance « modeste » dans l'anticipation d'un rebond d'ici la fin 2020/début 2021 ou préparer un « plan Marshall » pour faire face à une longue période de « reconstruction »? Étions-nous suffisamment préparés? Quelles sont la nature et la portée de cette double crise sanitaire et socioéconomique? Quels en seront les impacts? Quels sont les nécessaires éléments de réponse des politiques publiques?

Autant de questions auxquelles répond le [Rapport Bourgogne « COVID-19 – Réinventer nos modèles de gouvernance et d'opérations. Le point tournant pour le Canada et le Québec? »](#) qui **vient d'être publié au CIRANO**. **Ce document décrit plus en détail les pistes d'action proposées** : elles s'inscrivent dans la continuité des initiatives prises et les investissements identifiés. Elles sont un point de départ pour la gestion conjointe selon un nouveau modèle agile de collaboration. Le rapport aborde ces questions en quatre volets :

1. La nature de la crise - appuyé par une analyse du contexte dans l'Annexe I
2. La nécessaire réinvention de nos modèles de gouvernance et d'opérations
3. Les fondations du plan de relance par l'innovation - appuyé par les extraits pertinents des rapports des tables des stratégies économiques sur la santé et sur le numérique : Annexe II
4. Les cinq chantiers stratégiques multisectoriels proposés selon un nouveau cadre de gouvernance et d'opérations.

Celui-ci est axé sur la mise en œuvre accélérée des solutions et de l'effort exceptionnel requis pour créer la nouvelle société et la nouvelle économie innovantes et résilientes auxquelles nous aspirons tous. Cette action concertée doit s'appuyer sur le savoir : elle implique une mobilisation collective de la recherche.

**Les pistes d'action proposées s'inscrivent dans la continuité des initiatives prises et les investissements identifiés. Elles ne sont pas une défense du statu quo mais plutôt un point de départ pour la gestion conjointe selon un nouveau modèle agile de collaboration axée sur la mise en œuvre accélérée des solutions et de l'effort exceptionnel requis pour créer la nouvelle société et la nouvelle économie innovantes et résilientes auxquelles nous aspirons tous.**

**Cette action concertée doit s'appuyer sur le savoir : elle implique une mobilisation collective de la recherche.**

Les pistes d'action proposées dans ce rapport s'inscrivent dans la continuité des initiatives prises et les investissements identifiés. Elles ne sont pas une défense du statu quo mais plutôt un point de départ pour la gestion conjointe selon un nouveau modèle agile de collaboration axée sur la mise en œuvre accélérée des solutions et de l'effort exceptionnel requis pour créer la nouvelle société et la nouvelle économie innovantes et résilientes auxquelles nous aspirons tous.

Comme l'écrit Gideon Rose, rédacteur en chef de *Foreign Affairs* dans son édition de juillet-août : *"En vérité, ce qui nous tue, ce n'est pas la connexion ; c'est la connexion sans coopération. Et le remède n'est pas l'isolement mais une connexion plus profonde, du type de celles qui peuvent soutenir une action collective. Les médecins et les scientifiques du monde entier ont agi différemment : ils se sont tendus la main, ont mis en commun leurs talents et leurs ressources, et ont montré à quoi pourrait ressembler une véritable communauté mondiale. C'est peut-être la raison pour laquelle tant de politiciens ont tenté de les museler<sup>17</sup>.* » (Traduction libre de l'auteur)

---

## RÉFÉRENCE

Dudoit, Alain, 2020, « [COVID-19 – Réinventer nos modèles de gouvernance et d'opérations. Le point tournant pour le Canada et le Québec?](https://www.cirano.qc.ca/fr/sommaires/2020RB-03) », Rapport Bourgogne 2020RB-03, CIRANO. En ligne : <https://www.cirano.qc.ca/fr/sommaires/2020RB-03>.

---

<sup>17</sup> Source: The World After the Pandemic (Preface) *Foreign Affairs* – July-August 2020