

CORONAVIRUS : REGARDS SUR UNE CRISE

Nous sommes très heureux d'accueillir aujourd'hui Josep Borrell, Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Vice-Président de la Commission européenne pour rouvrir cette série de contributions extérieures. Il s'interroge ici sur les conséquences de la crise actuelle pour la position de l'Europe dans le monde.



L'EUROPE, LE MONDE ET LA CRISE DU COVID-19

21 septembre 2020 | Par Josep Borrell, Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Vice-Président de la Commission européenne

L'épidémie de Covid-19 a déclenché une crise économique et sociale majeure : celle-ci est à la fois la plus importante et la plus globale que nous ayons connue depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette double crise – sanitaire et économique – est encore loin d'être terminée. Il est donc encore bien entendu très difficile d'anticiper toutes ses conséquences. Il semble cependant d'ores et déjà acquis qu'elles seront importantes sur le plan des équilibres géopolitiques.

L'ordre international mis en place après la Seconde Guerre mondiale était déjà entré en crise avant la pandémie. Cette crise est la première depuis des décennies où les États-Unis ne sont pas en position de leader. L'administration américaine actuelle s'est pour l'essentiel retirée de l'ordre international que les États-Unis eux-mêmes avaient bâti dans le passé avec l'Europe et d'autres partenaires. À ce stade, cette crise semble susceptible de parachever l'éclatement du système multilatéral, de déstabiliser nombre de pays en développement et de favoriser sur toute la planète les régimes autoritaires.

Dans ce contexte, marqué par l'exacerbation de la rivalité stratégique entre les États-Unis et la Chine, l'Europe a une responsabilité essentielle pour limiter ces risques.

Elle a certes été et est encore très affectée par la crise, tant sur le plan sanitaire qu'économique. Elle a cependant réagi avec plus de rapidité et de vigueur qu'au cours des crises antérieures et son modèle social a fait la preuve de son efficacité pour amortir des chocs de ce type, tant sur le plan sanitaire qu'économique.

Si l'Europe va au bout du renforcement de sa cohésion interne engagé avec le plan de relance adopté par le Conseil européen en juillet dernier, cette crise pourrait aboutir à lui donner plus de poids dans le monde. Elle aurait alors la lourde tâche de rassembler autour d'elle pour préserver et renforcer un multilatéralisme modernisé afin de répondre aux défis du XXI^e siècle. Et en particulier aux défis écologiques dont la crise actuelle ne doit pas masquer la gravité ni l'urgence.

I. UNE CHINE PLUS SÛRE D'ELLE

La Chine avait été la première touchée par l'épidémie. Après en avoir masqué la gravité pendant quelques semaines, le gouvernement chinois a pris des mesures fortes qui ont rapidement stoppé la propagation de la Covid-19 au moment où celle-ci se répandait au contraire dans le reste du monde. La mise en place de ces mesures a été facilitée par la nature autoritaire du régime chinois et l'ampleur du contrôle qu'il peut exercer sur les activités de ses citoyens. Ce succès a manifestement renforcé la conviction des dirigeants chinois que leur système politique est supérieur à celui des pays démocratiques. Contrairement à ce que beaucoup avait espéré, notamment en Europe, le développement économique du pays et l'émergence d'une classe moyenne n'ont pas entraîné une évolution marquée vers la démocratie et le respect des droits humains. Le rêve d'une "convergence grâce au commerce" ne s'est pas réalisé.

Au cours des derniers mois, les difficultés économiques et sociales résultant de la crise sanitaire et de la guerre commerciale avec les États-Unis ont probablement poussé également les dirigeants chinois à jouer davantage la carte de l'affirmation de la puissance chinoise dans le monde pour masquer des problèmes internes, selon un processus assez classique.

Toujours est-il qu'on a assisté à la montée en puissance d'une politique chinoise de plus en plus affirmée, certains diront agressive, d'abord dans l'environnement immédiat du pays, en mer de Chine du sud et à la frontière avec l'Inde, mais aussi plus largement sur la scène mondiale, comme l'a montré notamment l'accord passé récemment entre la Chine et l'Iran.

Les dirigeants chinois n'ont pas hésité non plus à remettre en cause les engagements qu'ils avaient pris à l'égard de la communauté internationale en faisant adopter la loi sur la Sécurité nationale à Hong Kong, tout en violant également massivement les droits fondamentaux des Ouighours dans l'ouest du pays. Cette affirmation croissante de la Chine sur la scène mondiale traduit-elle réellement un renforcement correspondant de la Chine et de sa position dans le monde ? Il faudra attendre pour le savoir.

L'autoritarisme renforcé du régime entre, malgré tout, de plus en plus en contradiction avec l'évolution de la société chinoise, et pas simplement à Hong Kong. La concentration extrême du pouvoir entre les mains de Xi Jing Ping, avec un mandat à vie pour la première fois depuis quarante ans, apparaît aussi plutôt comme un facteur de fragilité croissante pour le régime. Cela remet en cause en effet le système de *checks and balances* interne au groupe dirigeant qui avait permis de piloter avec succès la transition engagée depuis la fin des années 1970.

Même si la Chine devrait échapper cette année à la récession contrairement à la plupart des autres pays, son économie a été affectée par la conjugaison de la crise de la Covid-19 et de la guerre commerciale avec les États-Unis. Il n'est pas certain en particulier à ce stade que la Chine puisse poursuivre sans difficulté sa trajectoire jusqu'ici rapidement ascendante dans le domaine de la *high tech* en étant privée de l'accès à la technologie américaine.

Enfin, le pays est confronté à un vieillissement accéléré de sa population. Celui-ci va constituer un défi particulièrement redoutable pour un pays qui n'est pas encore doté d'un système de protection sociale très développé comme c'est le cas en Europe. Tandis que les problèmes écologiques accumulés au cours d'un développement rapide peu respectueux de l'environnement vont se conjuguer au cours des prochaines décennies aux effets du changement climatique, probablement très négatifs pour la Chine.

2. DES ÉTATS-UNIS AFFAIBLIS

De leur côté, les États-Unis ont été touché plus tardivement par l'épidémie de Covid-19. Malgré cela, ils ont peiné à y faire face efficacement. La faiblesse de la protection sociale outre Atlantique a rendu un confinement prolongé difficile à supporter. La diversité des situations dans le pays, combinée à des divergences et des retards pour apprécier la gravité de l'épidémie, ont freiné la mise en place d'une réponse nationale à la hauteur du défi.

Moyennant quoi, malgré une réponse budgétaire et monétaire massive, les effets économiques et sociaux de la crise sont profonds et probablement plus durables que lors des crises antérieures de 2000-2001 et 2008-2009. Et ces difficultés renforcent les tensions sociales et politiques internes qui atteignent un niveau considérable comme on l'a constaté suite à la mort de George Floyd.

Ces graves difficultés intérieures ont probablement contribué là aussi à un accroissement des tensions avec la Chine, mais aussi à des pas supplémentaires dans le démantèlement du multilatéralisme avec la décision de quitter l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou encore à la poursuite de l'éloignement vis-à-vis des alliés traditionnels des États-Unis avec notamment le retrait annoncé des forces américaines stationnées en Allemagne ou les sanctions contre les firmes européennes participant au projet Nord Stream II.

Les élections de novembre 2020 font évidemment peser de fortes incertitudes sur l'avenir des positions américaines dans les affaires du monde. Il y a néanmoins de bonnes raisons de considérer que les tendances de fond à l'œuvre ces dernières années perdureront quelle qu'en soit l'issue. Qu'il s'agisse de la rivalité stratégique avec la Chine ou du repli croissant des dirigeants américains sur les affaires internes même si on peut espérer encore un revirement sur le dossier climatique. Et quoi qu'il se passe en novembre, la mauvaise gestion de l'épidémie aura probablement accéléré de façon difficilement réversible le déclin du leadership américain à l'échelle mondiale. Notamment parce qu'elle a profondément affecté le *soft power* américain, lié à la capacité de rebond, jusqu'ici légendaire, des États-Unis face aux crises.

3. DES PAYS DU SUD TRÈS TOUCHÉS

La crise engendrée par l'épidémie de Covid-19 a également frappé de plein fouet les pays du Sud, que ce soit en Asie du Sud, en Afrique ou encore en Amérique Latine. Ce dernier continent est même devenu au cours de l'été 2020 le nouvel épicode de l'épidémie. Dans beaucoup de ces pays, la faiblesse des systèmes de santé s'est combinée avec celles des systèmes sociaux pour rendre le combat contre l'épidémie particulièrement difficile. L'importance de l'emploi informel et les conditions de vie dans les bidonvilles ont rendu en particulier délicate la mise en œuvre de mesures de confinement prolongées.

De nombreux pays du Sud, notamment en Afrique, ont de plus été fortement affectés par la crise via la chute du prix des matières premières liée au ralentissement de l'économie mondiale, via le recul des envois d'argent de la part des travailleurs émigrés ou encore via l'effondrement du tourisme international.

Cela se traduit en particulier par l'accroissement des difficultés que rencontrent de nombreux pays en matière de financement extérieur, les cas du Liban ou de l'Argentine figurant parmi les plus flagrants. Les pays pauvres ou émergents ne disposent généralement pas en effet de la même capacité que les États-Unis, la Chine ou l'Europe à recourir à la création monétaire et aux déficits budgétaires massifs pour soutenir leurs économies en crise.

Cet état de fait conduit à l'aggravation des tensions sociales et politiques dans plusieurs régions du monde comme on l'a déjà constaté au Liban ou au Mali. La capacité des pays les plus riches à aider les pays du Sud à surmonter cette épreuve, malgré leurs propres difficultés, sera déterminante pour l'avenir de la planète. Ce sera probablement l'un des enjeux principaux de la rivalité Chine-États-Unis au cours des prochains mois. Mais c'est aussi un enjeu central pour l'Europe, notamment par rapport à son voisinage immédiat, en Afrique du Nord et subsaharienne, au Moyen orient et à l'Est.

4. LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN A FAIT SES PREUVES

Dans ce contexte, l'Union européenne a elle-même été très affectée par l'épidémie. Au démarrage, faute de compétences en ce domaine, elle a rencontré de sérieuses difficultés pour coordonner les réponses sanitaires de ses États membres et plusieurs d'entre eux, l'Italie et l'Espagne en particulier, figurent parmi les plus touchés au monde. Néanmoins les mesures fortes prises ensuite partout en Europe ont permis de reprendre le contrôle de la situation même si la menace d'une reprise de la pandémie semble se confirmer. Le modèle social européen a montré qu'il était bien adapté pour faire face à ce type de choc tant sur le plan sanitaire qu'économique grâce à ses dispositifs de protection sociale les plus développés au monde : il a permis en effet de prendre en charge sur le plan sanitaire l'ensemble de la population européenne tout en préservant les revenus et les emplois de la grande majorité des Européens. Tandis que sur le plan des politiques monétaire et budgétaire, l'Europe a réagi de façon beaucoup plus rapide et forte qu'au cours des crises antérieures.

La crise sanitaire et économique a touché néanmoins les différents pays de l'Union de façon très différenciée. Et plusieurs de ceux qui ont été les plus affectés figuraient aussi parmi les pays qui avaient déjà été les plus atteints lors de la crise de 2008 et ses suites. Ils ne s'en étaient encore bien souvent pas vraiment remis et ont accumulé en particulier une dette publique importante qui limite leur capacité de réponse à la crise. La politique monétaire ne permet guère par nature un traitement différencié des différents pays de la zone euro. La crise actuelle risquait donc d'aggraver encore les écarts au sein de l'Union et de la zone euro.

C'est pourquoi il était indispensable de mettre en place des transferts permettant de soutenir particulièrement les Etats les plus affectés. C'est ce que, suite à la proposition formulée par Angela Merkel et Emmanuel Macron en mai dernier, la Commission a proposé avec l'initiative "*Next Generation EU*", approuvée par le Conseil européen en juillet dernier.

Certes, le volume de ces transferts a été un peu réduit au passage d'une négociation difficile, le budget européen a été rogné sur certains postes importants pour l'avenir et pour entrer en vigueur, cet accord doit encore être approuvé par le Parlement européen et ratifié par les 27 parlements nationaux. La question de la conditionnalité associée au respect de l'état de droit et celle des ressources propres appelées à permettre de rembourser les emprunts réalisés en commun restent en particulier encore à régler.

Il n'empêche : même imparfait, ce plan de relance brise quelques tabous importants. Il permet tout d'abord à l'Union de s'endetter sur les marchés financiers à des niveaux significatifs (750 milliards d'euros, 6 points du PIB de l'Union) et il organise des transferts financiers non négligeables entre pays (390 milliards d'euros). Commencant ainsi à combler ce qui constituait toujours des failles dangereuses dans l'architecture de la construction européenne même si certaines avaient déjà été colmatées suite à la crise de 2008-2010.

Si l'Europe va au bout de la dynamique de renforcement de sa solidarité et de sa cohésion interne engagée avec ce plan de relance, elle pourrait en particulier se retrouver pour la première fois en meilleure position que les États-Unis à la sortie d'une crise.

Cela n'avait pas été le cas ni après la crise de 2000-2001 ni après celle de 2008-2009 : ces deux crises avaient pourtant été déclenchées par des dérèglements de la finance américaine mais elles avaient eu au bout du compte des conséquences plus lourdes et plus durables en Europe qu'aux États-Unis du fait des difficultés rencontrées chez nous pour réagir suffisamment vite et fort et de façon suffisamment coordonnée. Il ne semble aujourd'hui pas improbable que l'inverse soit vrai cette fois-ci.

5. UN MULTILATÉRALISME RENOUVELÉ

Cela confère cependant à l'Europe de lourdes responsabilités. Il lui faut en effet concourir tout d'abord à mobiliser les pays les plus aisés pour aider les pays du Sud, moins bien dotés qu'eux, à surmonter cette crise qui les frappe souvent très durement. Ce n'est pas seulement une question de solidarité, il s'agit aussi d'un intérêt bien compris : si les Européens parviennent à trouver les moyens de faire face à la crise sur le plan interne mais que les pays environnants sont gravement déstabilisés par celle-ci, l'Europe finira forcément par l'être elle aussi. Cela passe notamment par la gestion des dettes extérieures de ces pays et l'accentuation des efforts de restructuration et d'annulation déjà engagés. Entre la Chine, les États-Unis et l'Europe, ceux qui se seront montrés les plus proactifs dans ce domaine dans les circonstances actuelles auront marqué des points pour l'après-crise.

A un moment où les États-Unis ont tendance à se replier sur eux-mêmes alors qu'on assiste à la montée en puissance dans le monde de pouvoirs autoritaires bâtis sur des valeurs contraires aux nôtres, il appartient à l'Europe de mobiliser autour d'elle les démocraties pour défendre et promouvoir dans l'arène internationale les droits humains fondamentaux et les valeurs démocratiques. Qu'il s'agisse de Hong Kong, du Soudan ou encore de la Biélorussie, les événements des derniers mois ont confirmé s'il en était besoin combien cette aspiration restait universelle et combien les peuples de tous les continents qui en étaient privés continuaient à y aspirer dès qu'ils réussissent à soulever la chape de plomb de la répression. Cela implique bien sûr de rechercher le dialogue avec les États-Unis afin d'y faire reculer les tentations isolationnistes mais aussi de travailler plus étroitement avec le Japon, la Corée, le Canada, le Mexique ou encore l'Australie...

Cette remobilisation des démocraties doit se donner pour but de défendre et promouvoir un multilatéralisme rénové, adapté au monde du XXI^e siècle et à ses défis, incluant l'ensemble des États de la planète. La pandémie de Covid-19 a montré que nous avons plus que jamais besoin d'un tel multilatéralisme : tant que nous n'avons pas de vaccin, nous ne pourrons contrôler cette maladie que si elle l'est partout sinon nous serons toujours menacés d'un retour de la pandémie. Il nous faut donc réformer et renforcer l'Organisation mondiale de la Santé. Cette crise a aussi démontré combien nous étions devenus désormais totalement interdépendants sur le plan économique. Nous avons aussi dans ce domaine un urgent besoin de rebâtir le multilatéralisme en réformant l'Organisation mondiale du commerce. Enfin, la crise actuelle ne doit pas nous faire oublier la gravité de la menace qui pèse sur l'avenir de l'humanité du fait de la crise écologique, qu'il s'agisse du changement climatique ou de la perte de biodiversité. Or nous ne pouvons espérer surmonter cette crise écologique que grâce à une action mondiale forte et étroitement coordonnée décidée dans un cadre multilatéral.