

La crise du Covid-19 et l'ordre international : leçons de précédents pour l'avenir

Tanguy de Wilde d'Estmael
UCLouvain

Dans les relations internationales, certaines crises ou certains événements majeurs ouvrent la voie à une série de spéculations sur le changement en profondeur qu'ils induiraient. Ces déductions sont souvent hâtives et démenties à court terme. Elles laissent parfois dans l'ombre des indices de mutation moins spectaculaires qui s'avéreront à terme plus pertinents. A l'heure où la pandémie du Covid-19 plonge le monde dans un abîme de perplexité, il est intéressant de jauger la crédibilité des prétendus changements fondamentaux que la gestion de la crise sanitaire illustrerait. Cette dernière est-elle le signe d'un monde post-américain, d'un début d'hégémonie chinoise douce et d'un déclin européen inexorable ? La nuance est à l'évidence de mise pour mettre en débat

ces assertions. Avant de décrypter la validité de tels pronostics, il n'est pas inutile de revenir sur deux grands tournants de l'ordre international afin d'indiquer ce qu'ils semblaient marquer comme rupture ou comme point de départ et ce qu'ils ne prenaient guère en compte. La chute du mur de Berlin et les attentats du 11 septembre 2001, par rapport auxquels le recul est aujourd'hui possible, seront ainsi passés en revue.

L'effondrement du mur de Berlin le 9 novembre 1989 est une indéniable balise. Le mur qui tombe est l'incarnation physique d'un concept, la division de l'Europe par la guerre froide. L'événement annonce l'unification allemande et européenne à travers l'élargissement de l'UE. Le constat était peu contestable :

comme un feu propagé à toute une plaine, la démocratisation se diffusait dans les pays satellites de l'Union soviétique, avant que celle-ci ne finisse par s'effondrer elle-même. On pouvait aller encore plus loin : la chute du mur clôturait un vingtième siècle qui avait commencé tardivement, avec la conflagration nationaliste de 1914 mais se terminait finalement assez tôt à la suite de trois épisodes guerriers. La Première guerre mondiale marquée par la fin de l'Europe-puissance, la Deuxième inaugurant le duopole soviéto-américain et, enfin, la guerre froide, se terminant selon les points de vue soit par un match nul (l'équilibre de dissuasion nucléaire a empêché tout cataclysme apocalyptique), soit par la victoire idéologique occidentale. C'était l'heure où la prédiction de Francis Fukuyama semblait pouvoir se réaliser : une sorte de fin de l'histoire avec le triomphe de la démocratie et l'économie de marché comme horizon indépassable. En réalité, ce ne fut le cas que dans une partie de l'Europe libérée du communisme, les Balkans passant d'abord par une violence ethno-nationaliste sanglante. Ailleurs dans le monde, la fin du prisme idéologique de la bipolarité propre à la guerre froide libérait les revendications identitaires et territoriales. Du Caucase à l'Afrique des Grands Lacs, le cortège des horreurs de la guerre, souvent intra-étatique, processionnait de plus belle.

¹ Comme l'indique Rushdie lui-même (*Joseph Anton. Une autobiographie*, Paris, Plon, p. 14-15) avec cette comparaison, l'événement ne constitue pas d'emblée un tournant, ce n'est que par la suite qu'on se rend compte de ce qu'il indiquait déjà : « Quand le premier merle est venu se percher sur les montants de la cage à poules, il semblait unique,

Nonobstant, au cours de cette même année 1989, deux événements qui s'étaient produits avant la chute du mur seraient à terme lourds de conséquences. Le 14 février 1989, l'ayatollah Khomeiny, guide suprême de la révolution islamique iranienne, prononçait par une fatwa une sentence de mort à l'encontre de l'écrivain britannique d'origine indienne, Salman Rushdie, en raison d'un roman jugé blasphématoire, *Les versets sataniques*. Cette fatwa allait entraîner la mise à prix de la tête de l'écrivain et un déchainement des intégristes musulmans de par le monde avec des manifestations violentes et des attentats parfois mortels contre les éditeurs et les traducteurs de Rushdie, mis sous protection par les services de sécurité de Royaume-Uni. Cet épisode, sidérant pour un esprit occidental, annonçait le djihadisme islamique, le terrorisme d'Al Qaeda et sa volonté d'établir un califat mondial, le 11 septembre 2001, Daech et l'émergence temporaire sur des portions de territoire d'Iraq et de Syrie d'un Etat islamique, les divers attentats en Europe et ailleurs, en un mot, la lutte contre le terrorisme islamiste comme donnée structurelle de l'ordre international. L'affaire Rushdie en était le signe avant-coureur. Comme dans le film d'Alfred Hitchcock, *Les oiseaux*, c'était le premier merle venu se poser sur la cage à poules annonciateur d'une nuée d'oiseaux meurtriers¹.

particulier, spécifique. Il n'y avait pas de quoi déduire de sa présence une théorie générale, une vision des choses plus vaste. Plus tard, après que le fléau a commencé, il est facile de considérer le premier merle comme un signe avant-coureur. Mais au moment où il se pose sur la cage à poules, ce n'est qu'un oiseau solitaire. »

A la fin du printemps 1989, un autre événement qui importerait dans l'avenir se déroula à Pékin sur la place Tien An Men : la répression sanglante de l'aspiration de la jeunesse chinoise à l'ouverture démocratique du régime. Brutalement, Deng Xiaoping mettait fin à ce printemps de Pékin et signifiait à la face du monde que la démocratisation ne faisait pas partie des modernisations qu'il avait lancées en 1978. En bref, la Chine prônait un processus de développement et une insertion dans le commerce international sans remise en cause d'un régime politique autoritaire et centralisé. Les dirigeants chinois présentaient ce *modus operandi* comme un modèle. L'empire du milieu entendait jouer sa partition propre, sans verser dans la *Glasnost* en vogue chez son voisin soviétique à l'époque. La Chine renouvelait simplement les principes de la coexistence pacifique : bénéfice mutuel des échanges et non-immixtion dans les affaires intérieures entre partenaires. Le modèle s'opposerait au messianisme euro-américain post-guerre froide visant à l'extension des principes démocratiques et de la bonne gouvernance de par le monde². Et il préfigurait l'ascension pacifique de la Chine ne s'embarassant dans ses relations économiques avec ses pairs d'aucune conditionnalité politique, phénomène toujours visible aujourd'hui.

Les attentats du 11 septembre 2001 inauguraient l'hyperterrorisme et le spectre de la terreur à l'échelle planétaire ;

² Aux États-Unis, Anthony Lake, le conseiller à la sécurité nationale du président Bill Clinton énonce le concept d'« enlargement », l'élargissement de la liberté, des droits de l'homme, de la démocratie et de l'économie de marché au monde débarrassé de

c'était obvie. Sous le choc de l'agression, Washington se débarrassa du syndrome vietnamien, à savoir la crainte de l'engagement dans des conflits externes en raison du risque d'enlèvement. Persuadée qu'il fallait prévenir les menaces avant qu'elles ne deviennent effectives, l'administration du président G. W. Bush n'hésita pas à s'en prendre à l'Afghanistan et à l'Irak et mit sous pression des Etats décrétés « voyous » comme l'Iran et la Corée du Nord. Là où les administrations précédentes, celle de G. H. Bush et, davantage encore, celle de B. Clinton, présentaient les États-Unis comme la puissance « bienveillante », voire « bénévole », volant au secours d'Etats victimes d'agression, à la demande de l'ONU, la présidence de G. W. Bush entendait déployer, unilatéralement le cas échéant, une diplomatie transformationnelle.

Mais était-ce là le principal enseignement du 11 septembre 2001 ? Avec le recul, on serait plutôt enclin à revisiter le tout début du mandat du président G. W. Bush. A l'époque, ce dernier déclarait qu'il n'agirait pas comme le président Clinton et n'engagerait plus les États-Unis dans des conflits comme en Somalie, en Bosnie ou au Kosovo. Il accorderait davantage d'attention à une confrontation à venir avec la Chine qu'un premier incident militaire semblait confirmer. A terme, c'est effectivement plutôt cela qui adviendra : le moment unipolaire américain se terminera et les Etats-Unis basculeront vers le

la guerre froide. Au sein de l'Union européenne, le messianisme démocratique fait partie des objectifs de l'action extérieure des Etats membres, constitutif d'une part de sa puissance normative.

Pacifique tandis que la rivalité avec la Chine s'aiguëra au sein d'un G2 imaginaire. On vit d'abord apparaître une sorte de doctrine Obama-Trump dite du « retranchement » de Washington, du retrait progressif des Etats-Unis des conflits persistants. Aussi dissemblables qu'ils soient, les deux présidents succédant à G. W. Bush partageront la même conviction : les opérations militaires à l'étranger sont coûteuses en dollars et en vies humaines, elles ne plaisent plus à l'opinion publique et les bénéficiaires se montrent souvent peu fiables voire ingrats. D'où l'utilisation massive des drones et des forces spéciales pour combattre les foyers de terrorisme et débusquer Ben Laden, par exemple. Le président Obama forgera le concept de « patience stratégique » et de leadership de deuxième ligne (*Leading from behind*). Ceci eut pour conséquence un engagement réticent en Libye et limité à combattre Daech en Syrie. Tout en confirmant la posture en retrait des Etats-Unis, le président Trump ajoutera une nuance de taille, la capacité de montrer les crocs d'une puissance de projection intacte : frappes punitives ciblées contre le régime syrien en raison de l'utilisation d'armes chimiques et exécution extra-judiciaire en Iraq d'un général iranien responsable des opérations des Pasdarans à l'étranger. Les suites du 11 septembre 2001 n'étaient finalement que le long chant du cygne d'un interventionnisme américain que les dirigeants des États-Unis finirent par trouver vain. Par contre, l'intuition de Condoleezza Rice, la conseillère nationale à la sécurité du président Bush, serait à terme avérée : le rival systémique des États-Unis serait bien la Chine. Le président

Trump a exacerbé cet affrontement sur le terrain économique. La compétition y est âpre mais elle n'exclut pas la possibilité de nouer des accords.

Avec ces précédents à l'esprit, qui indiquent la nécessité de tenter de regarder de l'autre côté du miroir des apparences, que déduire de l'impact de la crise du Covid-19 sur l'ordre international ? Assiste-t-on à l'émergence d'un monde post-américain ? Certes, les États-Unis n'ont ni mobilisé les instances multilatérales, ni pris des initiatives de coopération internationale originales pour répondre à la crise alors même qu'ils président en 2020 le G7. Le slogan de campagne de Trump « America first » s'est appliqué et les escarmouches diplomatiques avec la Chine à propos de sa responsabilité dans la propagation de la pandémie confirment la rivalité entre les deux puissances. La crise du Covid-19 semble bien être une crise du multilatéralisme. On entend par ce terme un processus de règlement des problèmes internationaux impliquant la coopération des principaux Etats de la planète et la mobilisation efficace des organisations internationales concernées. Le multilatéralisme est à distinguer de la multipolarité qui désigne une configuration de l'ordre international où un petit nombre de pôles de puissances (entre cinq et sept) coexistent, par opposition au monde uni ou bipolaire, et dont la coopération est nécessaire pour faire fonctionner le multilatéralisme. A cet égard, il est vrai que l'administration Trump a marqué un désintérêt croissant pour le multilatéralisme, que ce soit en dénonçant

l'accord de Paris sur le climat, l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien ou tout dernièrement en suspendant sa contribution financière à l'OMS. Il y a là manifestement une rupture depuis la fin de la guerre froide : même quand il agissait de manière unilatérale, le président Bush continuait à porter son attention pour un processus multilatéral, certes parfois à la carte, mais qui n'était pas écarté d'emblée. Le président Obama, même quand il se plaçait au balcon avec sa « patience stratégique », préconisait des solutions multilatérales quand elles étaient possibles. C'est cela que Trump a détruit et que la crise du Covid-19 atteste derechef. Trump soit se retire volontairement du jeu international, soit présente des propositions unilatérales inacceptables comme pour le conflit israélo-palestinien, soit théâtralise de manière matamoresque des rencontres inédites qui ne donnent pas de résultats, comme avec Kim Jong-un. Cela étant, du Yémen à la Libye, par exemple, le retrait des États-Unis accentue une forme d'anarchie internationale et selon l'expression de Robert Kagan³, « la jungle repousse ». L'émergence d'une pandémie sans véritable réaction structurée des puissances semble le confirmer⁴.

La Chine est-elle à même de s'engouffrer dans la brèche pour asseoir sa stature

internationale ? Ici aussi la mesure s'impose. Il faut d'abord se souvenir qu'au début de la crise du coronavirus, certains envisageaient une sorte de « Tchernobyl » pour Pékin, à savoir une catastrophe mal gérée étalant au grand jour l'impéritie des autorités et à terme un effondrement du système à parti unique comme en URSS. Après la manière spectaculairement efficace avec laquelle Pékin a jugulé le virus, et son offre de services à la planète entière confrontée au même mal, d'autres commencent à évoquer un grand basculement vers la primauté chinoise : la crise du Covid-19 serait l'équivalent pour Pékin de l'entrée en guerre des États-Unis dans la Première guerre mondiale, premier signe de la puissance américaine qui triomphera après la seconde guerre mondiale. L'activisme médical de la Chine, couplé à son poids économique, serait en passe de la faire accéder à l'hégémonie mondiale.

Les deux hypothèses ont leurs limites. La première ne tenait pas compte de la solidité d'un pouvoir politique centralisé : dès que le président Xi Jinping eut reconnu le problème, celui-ci bénéficia d'un traitement rapide et efficace. La seconde manque de recul par rapport aux forces profondes constitutives d'un leadership international : bas les masques, la force militaire de la Chine ne possède pas encore

³ Robert Kagan, *The Jungle Grows Back. America and our Imperiled World*, Vintage Books Edition, New York, 2019. La thèse défendue par l'auteur est que l'ordre international libéral dirigé par les États-Unis n'a jamais été un phénomène naturel et que le fait de ne pas entretenir cet ordre comme un jardin entraîne le retour de la jungle.

⁴ La réélection de Trump accentuerait cet état de fait. Mais il est probable qu'une victoire démocrate serait susceptible de favoriser un retour du

multilatéralisme dans la politique étrangère des États-Unis. Néanmoins, la réticence à s'engager dans la résolution de conflits externes demeurerait. Dans les cénacles stratégiques américains, il y a désormais une conviction : le changement de régime n'est possible que si les Américains restent présents à très long terme dans l'État problématique, comme au Japon et en Allemagne après 1945.

la capacité de projection amphibie des Etats-Unis ; Pékin crée sa richesse par le commerce international et est donc tout autant atteint par le confinement temporaire de la moitié de l'humanité ; enfin, l'attractivité socio-culturelle de la Chine n'équivaut pas à celle des démocraties occidentales. Vers où se précipitent les réfugiés ? Où les étudiants veulent-ils étudier ? Où les personnes victimes de discriminations cherchent-elles à s'abriter ? Généralement dans des pays où les libertés individuelles sont garanties, ce qui n'est guère le cas en Chine où par contre se précipitent les entreprises occidentales.

Mais ce que la crise du coronavirus fait bien mieux entrevoir c'est le chemin parcouru de Deng Xiaoping jusqu'à Xi Jinping. En une formule célèbre, le premier indiquait à son pays une méthode patiente et discrète pour retrouver son rang au sein de l'ordre international : « Observons avec calme, garantissons nos positions, gérons le changement avec confiance, cachons nos capacités, évitons de nous mettre en avant [et attendons notre heure], sachons garder un profil bas, ne prétendons jamais au leadership et apportons notre contribution ». En 2017, le président Xi assume l'évolution et l'ambition de la Chine, toujours avec patience mais sans nécessité d'avancer masqué. Il confirme dans un premier temps Deng (« La Chine demeure le plus grand pays en développement et ce statut international n'a pas changé ») avant d'affirmer sans ambages : « La Chine se hissera au premier

rang mondial en termes de puissance globale et de rayonnement international »⁵. Et l'initiative « Route et ceinture », qui entend revigorer les anciennes routes de la soie pour assurer la connectivité du grand espace eurasiatique au profit de la puissance commerciale de la Chine, va dans ce sens. Une date un peu mythique pointe à l'horizon pour la réalisation entière du projet : 2049, soit cent ans après la prise de pouvoir de Mao et des communistes à Pékin.

Lourdement atteinte par le virus, l'Union européenne vit une nouvelle crise et d'emblée retentit l'antienne déabusée : « mais que fait l'UE ? pourquoi « Bruxelles » n'en fait-elle pas davantage ? » La crise du coronavirus aurait provoqué un nouveau choc au sein d'une UE incapable de concocter une réponse collective à la pandémie et sidérée par l'absence de coordination des mesures prises par les Etats membres. En outre, cette situation survient quand l'Union doit encore émerger d'une conjoncture de « polycrise » comme le disait l'ancien président de la Commission, Jean-Claude Juncker : crise financière, crise de l'Euro, crise des dettes souveraines, crise avec la Russie, crise migratoire, Brexit, ... Tel Nestor durant la guerre de Troie, Jacques Delors se transforme en oracle du fond de sa retraite, et prévient : l'Union est en danger de mort si les divisions entre Etats membres persistent, si une ligne de fracture entre le Nord et le Sud de l'Europe devait se dessiner et miner la solidarité. Certes, ce risque est patent et est même

⁵ La pensée politique de Xi Jinping est contenue dans une série d'opuscules qui font l'objet d'une diffusion polyglotte par Pékin.

accentué par de ponctuels autres désaccords entre les anciens et les nouveaux Etats membres, mais il faut néanmoins le répéter : l'Union n'agit que dans le cadre de ses compétences et, surtout quand lesdites compétences ne sont pas exclusives, elle dépend de l'harmonisation intergouvernementale des positions de ses Etats membres. Ni l'ensemble de la politique de santé, ni la sécurité sociale, ni l'établissement d'un état d'exception ne sont du ressort exclusif de l'UE. Il y a donc un paradoxe : la plupart des critiques à l'encontre de l'UE indique une projection dans une Europe imaginaire, comme s'il y avait l'attente d'un super-Etat supranational, alors même qu'en temps normal cette perspective tient du repoussoir. En un mot, si l'UE n'en a pas fait davantage au déclenchement de la crise sanitaire, c'est qu'elle n'en a guère les compétences ou que ses Etats membres n'en ont pas eu la volonté. Mais il est vrai que les crises ouvrent souvent des fenêtres d'opportunité où il peut être audacieux de s'engouffrer. Les progrès de l'intégration européenne sont pour une part la somme de réponses aux crises. Alors assurément, la solidarité de fait inhérente à l'UE pourrait inciter à la créativité face à de l'inédit : constituer un stock commun de matériel médical stratégique, envisager un emprunt pour l'ensemble de la zone Euro, prévoir un mécanisme d'alerte et de réponse commune pour toute crise sanitaire, ... En ce sens, qu'il y ait ou non une pandémie, la dynamique intégrative au sein de l'Union demeure un défi, surtout

après le Brexit où le frein britannique ne peut plus être pris pour un prétexte. En usant du terme « géopolitique » pour indiquer la volonté de l'UE de trouver toute sa place dans un monde multipolaire, la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a vu juste. Encore faudra-t-il se donner les moyens et la volonté d'y parvenir. En tous cas, ce que la crise du Covid-19 ne change guère, c'est la tendance infondée de voir dans l'UE la cause de l'absence de volonté des Etats membres alors même qu'elle peut devenir le creuset de la créativité de cette volonté. Il faudra donc observer si le couple franco-allemand réussira à impulser une nouvelle dynamique à l'Union que les plans de relance endossés par la Commission semblent bien augurer.

En résumé, si le monde tend à devenir post-américain, il ne ressemble pas encore au rêve chinois et l'UE n'as pas dit son dernier mot. L'avenir dira si la crise du Covid-19 sera un réel tournant dans les relations internationales ou s'il faudra davantage se référer à l'année 2016, par exemple, celle du Brexit, de l'arrivée de Trump au pouvoir, de début de l'assertivité de Xi Jinping ou ... d'un autre événement, la prise de conscience élargie de l'urgence climatique ou de sociétés sans discriminations raciales, peut-être⁶.

⁶ Une version légèrement resserrée de ce texte paraîtra dans le numéro de juin 2020 de la *Revue générale*.



Louvain-Europe (ISPOLE) de l'Université catholique de Louvain. Elles portent sur la géopolitique, la politique étrangère et l'étude des modes de prévention ou de résolution des crises et des conflits.

L'analyse des éléments déclencheurs des conflits et des instruments de leur gestion - sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère; crises et interventions humanitaires; rôle de la mémoire dans un processus de réconciliation, par exemple - est combinée à l'étude empirique de différends internationaux et de processus de paix spécifiques.

© 2020 Centre d'étude des crises et conflits internationaux

Le CECRI ne prend pas de position institutionnelle sur des questions de politiques publiques. Les opinions exprimées dans la présente publication n'engagent que les auteurs cités nommément.

Direction : Tanguy Struye de Swielande

Centre d'étude des crises et conflits internationaux
Université catholique de Louvain
Place Montesquieu 1, bte L2.08.07
1348 Louvain-la-Neuve
Belgique
www.cecrilouvain.be