

LES EFFETS GÉOPOLITIQUES DE LA PANDÉMIE DE COVID-19

Par les Professeurs Pierre MANENT, Hugues PORTELLI,
Gérard-François DUMONT, Jacques GRAVEREAU



I - L'INVRAISEMBLABLE SITUATION

« Le vrai peut quelquefois n'être pas vraisemblable. » La maxime de Boileau nous fournit le mot pour caractériser exactement notre situation. Ce qui se passe aujourd'hui à l'occasion de la pandémie de covid-19 est invraisemblable mais bien réel. Une crise sanitaire sérieuse mais de gravité limitée a mis une bonne partie du monde à l'arrêt. Plus précisément la partie du monde ainsi paralysée, c'est la nôtre, celle à laquelle nous devons l'idée même du « monde » comme cadre pertinent de la vie des hommes, celle qui se croyait la mieux armée pour faire face à une telle crise : nous étions depuis longtemps ceux qui aidaient, ceux qui soignaient, ceux qui savaient. Aujourd'hui (11 mai) les trois quarts, semble-t-il, des morts attribuables à la covid-19 appartiennent à cinq pays : les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, la France. Que s'est-il passé ?

Nous ne savons pas ce qui s'est passé. Nous sommes comme un individu qui, après une secousse violente qui vient de modifier brusquement sa condition et celle de ses proches, se dit à lui-même : mais qu'est-ce qui m'arrive ? Est-ce un accident, ou est-ce moi qui viens délibérément de jeter la voiture avec ma famille dans le ravin ? L'ignorance qui nous affecte et qui nous paralyse n'est pas d'abord l'ignorance portant sur ce virus et ses mœurs, aussi réelle soit-elle ; l'incompétence qui nous plombe ne réside pas d'abord dans notre incapacité à produire en quantité et qualité suffisantes les moyens de défense dont nous aurions besoin, aussi criante qu'elle soit. Ce que la crise révèle, c'est que nous avons désappris l'action commune : nous tous, gouvernants comme gouvernés, nous ne savons plus ce qu'agir veut dire. Telle est la proposition que je soutiendrai dans cette brève note.

Notre « action » a consisté à fuir l'action. Plus précisément : nous avons confondu l'action politique avec la démarche médicale ; et nous avons confondu la démarche médicale avec la méthode scientifique. Reprenons.

Les décisions et annonces du Président de la République le 16 mars, en même temps qu'elles nous faisaient officiellement entrer dans le régime du « confinement », nous faisaient étrangement sortir de l'ordre politique lui-même. Aucun désir de se saisir d'un pouvoir tyrannique n'était à l'œuvre, tout au contraire, un désir panique d'échapper à l'obligation de décider. Les citoyens recevaient l'ordre non pas de faire ceci ou cela, mais surtout de ne rien faire et de ne pas bouger ; tout en parlant six fois de « guerre », on ne faisait appel à aucune vertu ou disposition *active*, on enfermait chacun chez lui et dans sa crainte pour sa vie. Drôle de guerre. En même temps qu'on arrêta l'ensemble de la vie économique et sociale, on déclarait non sans emphase que l'État paierait « quoi qu'il en coûte » pour toutes les conséquences de cet arrêt général. Ainsi, impuissant aujourd'hui, il serait demain tout-puissant. Écartant comme inutile tout recours significatif aux masques ou tests, il renonçait même à toute *politique* sanitaire. Dès lors seuls les soignants dans les hôpitaux seraient actifs — nous savons combien ils le furent et ce que nous leur devons. Le centre de gravité de la vie commune se fixa dans les services de réanimation des hôpitaux, dont la chronique était minutieusement tenue par les médias. À l'exception des soignants, l'État et la société étaient également à l'arrêt.

Le pays à l'arrêt, il fallait encore décourager ou rabrouer ceux qui pensaient qu'il était possible de *faire quelque chose*, quelque chose d'autre que simplement attendre les résultats de notre immobilité héroïque. Nous eûmes tout le temps d'assimiler la méthodologie de l'épidémiologie, des recherches pharmaceutiques et biologiques. Nous comprîmes que la science dure longtemps, et que, s'il était possible et louable d'arrêter la vie d'un pays, il était pendable d'essayer de soigner en bousculant un peu les règles de la méthode. De fait, la recherche scientifique est indéfinie, elle ignore le moment de la décision. Le médecin doit choisir et décider, et, aussi compétent soit-il, choisir et décider *dans l'incertain*. Les politiques installèrent la Science dans une position d'autorité dont elle ne savait que faire, mais qui délégitimait les médecins comme les politiques.

En s'arrogeant des pouvoirs d'exception pour suspendre *toutes* les activités sociales au nom de la protection de la vie des sociétaires, l'État réduisait singulièrement la base de sa légitimité et obscurcissait le sens de son action. Il n'était plus le représentant d'un peuple, l'agent responsable d'une communauté de citoyens, le gérant d'un bien commun. Il était, d'abord et avant toute autre chose, l'instrument par lequel chacun de nous pouvait protéger sa propre vie. Ainsi, en même temps qu'il s'arrogeait un pouvoir exorbitant, il accordait implicitement à chacun de nous le droit de lui refuser obéissance si nous jugions que ses demandes mettaient notre vie en danger. Par exemple, il n'y aurait plus d'obligation scolaire, mais pour ainsi dire un volontariat scolaire — volontariat que beaucoup voudraient étendre à l'ensemble des activités sociales. Le déconfinement consisterait pour une grande part à appliquer les règles du confinement dans des conditions où elles sont

inapplicables (transports en commun). Une fois acté le principe du confinement général, il est pour ainsi dire impossible d'en sortir. *L'État qui protège* ne sait plus rien faire d'autre qu'*empêcher*.

Notre paralysie face à la pandémie semblera moins « invraisemblable » si nous voulons bien considérer que notre histoire politique et morale depuis trente à quarante ans, l'histoire de l'Europe et de ses nations, est celle d'une paralysie de plus en plus générale. Sur aucun des sujets qui réclamaient des décisions politiques au plein sens du terme — des décisions portant sur le sens même de la vie commune — nous n'avons été capables de prendre une décision. Nous avons *lissé courir* les suites de décisions prises ou non prises depuis longtemps. Le 24 mars, au moment même où la pandémie incitait ses nations constituantes à proclamer l'urgence sanitaire, l'Union européenne trouva le moyen de déclarer officiellement l'ouverture de négociations pour préparer l'entrée ultérieure de l'Albanie et de la Macédoine du Nord dans l'Union. Décision qui n'en est pas une, bien sûr, décision qui ne prendra peut-être ou sans doute jamais effet, « décision » d'ouverture qui ressemble à la « décision » de non fermeture des négociations avec la Turquie. Il ne s'agit plus depuis longtemps de prendre des décisions qui donnent une force réelle à l'Europe, seulement de prendre des « décisions » qui permettent de continuer de déclamer le « grand récit » de la construction de l'Europe.

Que l'on ne croie pas que cette impotence soit le propre des institutions européennes. À l'intérieur de nos nations, on constate la même substitution de la parole à l'action. C'est particulièrement vrai en France, où nous avons toujours eu le souci d'attacher de grandes paroles à de grandes actions, mais où depuis deux générations nous sommes réduits aux paroles. On souligne volontiers les grands pouvoirs du Président de la République dans notre pays. Peut-être, mais depuis le tournant de 1983, quelle grande décision un Président de la République française a-t-il prise ? De quelque côté que l'on se tourne, ce sont les mêmes problèmes, en général aggravés, les mêmes paroles, et la même inertie. La démoralisation du pays n'a pas d'autre source.

On ne saurait accuser nos gouvernants d'être paresseux. Ils sont plutôt suractifs. Ils font tout ce qu'il est possible de faire pourvu que cela reste en-deçà de la décision politiquement significative. L'illusion d'agir ne se soutient que parce que nous comprenons l'action publique d'une manière nouvelle, c'est-à-dire non politique. On pourrait dire : sous le même terme de « démocratie », nous avons changé de régime. En son sens originel, la démocratie, ou la république, c'est le régime dans lequel la communauté des citoyens décide librement et souverainement de la forme qu'elle souhaite donner à la vie commune. Cette idée de la démocratie nous est devenue non seulement étrangère mais odieuse. Ce qui est odieux à nos yeux, c'est qu'un groupe humain *se sépare* de l'ensemble des hommes, se sépare de « l'humanité », pour se donner une forme propre. Le travail sur soi de la communauté des citoyens, l'élaboration d'une éducation commune, l'ambition d'une grandeur commune, nous n'y voyons qu'un exercice exagéré, voire pathologique et bientôt criminel, de la particularité alors que seule la généralité est juste à nos yeux. La seule manière juste d'ordonner la vie des hommes, c'est de les

soumettre à une règle qui soit la même pour tous, à une règle générale ou universelle, à une règle qui ne considère que « l'homme en général ». Voilà pourquoi nous avons développé une horreur sacrée de la « frontière ».

S'il n'y a de règle juste que celle qui s'adresse à l'homme en général, le seul principe de légitimité qui soit par nous recevable, c'est le principe des droits de l'homme, de l'homme simplement homme, les droits de l'homme étant désormais conçus de telle sorte qu'ils sont incompatibles avec les droits du citoyen. Ici surgit une question philosophique délicate. Après tout, si les droits de l'homme sont séparés des droits du citoyen et incompatibles avec eux, alors ils sont les droits de l'homme séparé de l'homme, de chaque homme séparé de tous les autres, et réclamant chacun son droit. Les droits de l'homme sont les droits de la *particularité* individuelle, comme cela saute aux yeux aujourd'hui que les revendications les plus virulentes portent sur ce qu'il y a de plus particulier, de plus privé, de plus intime dans la vie des hommes. Pourquoi sacraliser la particularité individuelle et diaboliser la particularité collective ou civique ? Ce que l'on appréciait et chérissait jadis dans la « république », c'était l'effort pour surmonter la particularité individuelle, pour « l'humaniser » en la faisant entrer dans une éducation commune. C'était ce mouvement vers le commun qui était beau, grand, juste. C'est ce mouvement qui aujourd'hui nous rebute, nous révolte ou en tout cas nous inspire les plus noirs soupçons. Jadis nous voulions surmonter notre particularité dans le « commun », aujourd'hui nous voulons la faire reconnaître par le « public ». Comment sommes-nous parvenus à loger le juste en ce point précisément où, qu'ils fussent chrétiens, républicains, communistes, nos pères avaient logé le principe de toute injustice ? En tout cas, ce qui est juste à nos yeux aujourd'hui, c'est l'égal reconnaissance accordée à la particularité de chacun. La justice n'est pas un caractère du sujet humain, individuel ou collectif, mais d'un *état* de l'association humaine. De là découlent d'étranges conséquences.

La principale est la suivante. Notre principe de justice ou de légitimité ne comporte, n'implique aucune action accompagnée de sa raison. En tant que sujet de droit, ma seule action propre est de réclamer mon droit, de l'exiger, de le crier. De le crier plutôt que de le justifier d'ailleurs, car toute parole l'affaiblirait, me ferait entrer dans un argumentaire qui convoquerait d'autres êtres humains, qui ferait dépendre mon droit de ma participation à une chose commune, et c'est précisément ce que mon droit comme droit de l'homme en général exclut. Justifier mon droit me ferait sortir de moi-même alors que mon droit réside tout entier en moi-même. L'État, ou ce qui était jadis l'instance politique, n'a d'autre légitimité que d'être l'instrument docile de mon droit. La seule action légitime de l'État est de reconnaître, de saluer, peu s'en faut que je ne dise : de bénir, celui que je suis, ou que je dis que je suis.

On le voit, le dispositif qui s'est progressivement mis en place est un dispositif de paralysie réciproque. Il ne comporte aucun horizon, aucune perspective d'*action*. L'État n'est pas l'instrument d'une action commune, ou d'une vie commune. Une action commune, une vie commune nous ferait entrer dans un élément suprêmement dangereux, c'est-à-dire échappant au critère des droits compris

comme droits de l'individu. Ce que je fais en participant à une action commune, à une vie commune, se détache nécessairement de ce que je suis en tant que particularité porteuse de mon droit. À l'absoluité de mon droit qui n'a pas besoin de donner ses raisons s'oppose l'action commune, l'action dans l'élément du commun, qui réclame de donner des raisons, d'échanger des arguments, de délibérer, de décider. En vérité, c'est la chose publique, c'est la vie commune qui a été pour ainsi dire expulsée ou rendue invisible ou impraticable par le court-circuit entre mes droits ineffables et l'État qui les garde, et qui ne sait plus se penser ni se dire que comme le gardien de mes droits.

L'accident du coronavirus a mis soudainement sous nos yeux un état de la vie collective en Europe qui résulte d'un long déclin du commun dans *toutes* ses expressions. Un autre accident aurait pu avoir le même effet, mais il faut admettre que celui-ci a mis son doigt de fer sur notre point de faiblesse. Les droits humains tels qu'ils ont été élaborés au long des siècles modernes s'enracinent dans le droit de chacun à persévérer dans son être, tel est le principe d'inertie de la vie moderne : laisser faire, laisser passer, laisser courir cette quantité de mouvement que chaque être humain est supposé être d'abord. Mais voici que le danger surgit de ce laisser-faire, laisser-passer, laisser-courir ... Que faire maintenant que les autres ressorts de la vie humaine ont été délégitimés, affaiblis, obscurcis ? Si ces autres ressorts étaient restés vigoureux, pouvons-nous croire que nos gouvernants n'auraient pas fait appel à eux ? Dans une société dépouillée de ses motifs communs, il ne leur restait, pour obtenir un effet, qu'à aiguiller le train sur la voie d'arrêt d'urgence, qu'à inverser le mouvement de tous les rouages, qu'à immobiliser brutalement ceux à qui l'on expliquait la veille et le jour même qu'il est impie d'entraver la libre circulation des flux.

Regardons honnêtement la situation. L'incapacité de nos gouvernants à mobiliser d'autres motifs que le souci de la simple vie n'est que le reflet de notre indifférence à ces autres motifs. Panique des gouvernants, panique des gouvernés. Gouvernants et gouvernés, nous n'avons rien décidé, nous nous sommes immobilisés, attendant que le fléau passe et applaudissant de tout cœur les soignants qui le combattaient. Durant ce long arrêt, que faire sinon trouver le bonheur dans la séparation forcée, c'est-à-dire s'éloigner toujours davantage de l'action commune ? On peut craindre qu'au sortir du confinement, les ressorts qui nous ont commandé le confinement soient enfoncés encore plus profondément en nous.

Ou bien avons-nous appris quelque chose ? Les catholiques en tout cas, pour la première fois depuis longtemps, ont éprouvé le besoin de s'adresser au gouvernement et au public en tant que catholiques et selon ce qu'ils ont de propre : non plus seulement titulaires d'un droit humain général ou participants d'un vivre-ensemble, mais communauté sacramentelle dont la finalité était première dans la conscience et l'intention de ses membres. Surpris et blessés par la facilité avec laquelle l'État des droits les effaçait du paysage social, ils se sont interrogés sur leur place dans la société « ouverte ». Ils ont mesuré les conséquences d'un demi-siècle de marginalisation mi-choisie mi-subie de leur foi. La laïcité n'était-elle plus qu'un contrat léonin au nom duquel l'État se croit autorisé à ne tenir aucun compte de ce

que pensent et souhaitent les catholiques ? En tout cas, cette alarme a réveillé chez bien des catholiques le désir de ranimer la présence active de leur foi et de leur Église dans une société et sous un État dont la « neutralité » est dépourvue de toute bienveillance.

Ce qui plonge l'Europe et les nations qui la constituent dans le marasme désolant dont nous sommes témoins et néanmoins coupables, c'est la simplification et l'appauvrissement des motifs humains. Ce n'est pas la première fois que nous nous trouvons dans une telle situation. Durant le siècle du despotisme éclairé, Rousseau formula un diagnostic analogue. À ses yeux, la diversité des nations comme la diversité et la force des motifs humains étaient en train de s'effacer ou de s'amenuiser, et la vie humaine de se simplifier de manière irrésistible, simplification d'abord fort commode et même agréable, mais tôt ou tard mortelle.

Pierre MANENT
Membre de l'Académie catholique de France
EHESS



II - LA POLITIQUE DU COURT TERME

L'effet de surprise et les changements de cap qui ont marqué les premiers mois de l'action publique contre la pandémie sont sûrement le premier souvenir qui restera de cette période, et, s'ils ont si fortement marqué les esprits, c'est que d'un pays à l'autre, à l'heure du repli national dans des frontières bouclées à double tour, chaque pouvoir politique a agi à sa façon, suivant ses traditions nationales.

Dans le cas de la France, pays de vieille tradition centralisatrice où tout est attendu de l'État, cette gestion au jour le jour a été d'autant plus remarquable que l'État et ses responsables s'étaient dotés des pleins pouvoirs en faisant voter par un Parlement confiné un état d'urgence d'un nouveau type, l'état d'urgence sanitaire.

Comment expliquer cette contradiction sinon en replaçant cette crise dans le processus continu d'affaiblissement de l'action publique amorcé il y a près d'un demi-siècle ?

Lorsque le général de Gaulle revient au pouvoir en 1958, l'un de ses premiers soucis est de remettre le long terme à sa place de principal instrument de mesure de la gestion et de la décision publiques. Le mandat du décideur politique chargé de la continuité de l'État dans tous les domaines et du respect des engagements internationaux de la France, le président de la République, est maintenu à sept ans, soit un mandat plus long que celui de l'Assemblée nationale, centre de décision politique avant 1958. Ses principaux auxiliaires vont eux aussi bénéficier d'un temps long pour exécuter les grandes politiques publiques : Maurice Couve de Murville sera dix ans ministre des Affaires étrangères, Pierre Messmer sera plus de neuf ans ministre des Armées. Mais ce sera aussi le cas de la planification des grandes politiques économiques, sociale et industrielle avec le Commissariat au plan piloté par Pierre Massé sept ans ou la Délégation à l'aménagement du territoire où Jérôme Monod interviendra dix ans.

Cette construction à long terme des grandes politiques est aussi encadrée juridiquement. En 1959, une ordonnance (promulguée le 7 janvier) fixe les grandes lignes de l'organisation de la défense. L'objectif n'est pas de coordonner l'organisation militaire du pays en pleine guerre froide mais d'appréhender globalement la sécurité du pays en prévision d'une menace. Au-delà du militaire, c'est l'économie, le social, la santé qui sont revisités en fonction des risques potentiels à venir, des menaces à prévoir.

Cette approche à long terme, planifiée, n'empêche pas de se doter d'armes immédiates permettant de répondre à une crise soudaine : le fameux article 16 de la Constitution, qui dote le chef de l'État des pleins pouvoirs en cas de menace mortelle sur le pays, est d'autant plus efficace que les politiques à long terme ont permis de prévoir et d'organiser la riposte et la survie.

Cet agencement du long et du court terme était la marque de fabrique de la république gaullienne, une république qui a disparu au fil des ans pour céder la

place à la république du court terme, où la planification et la prévision ont disparu, où l'évaluation se mesure par trimestre.

En politique, la durée des mandats a été réduite tout comme leur renouvellement et dans la haute administration, la mutation permanente est devenue la règle, à l'exemple du corps préfectoral. Dans les entreprises, le long terme ne dépasse pas trois ans et les remises de compte aux actionnaires trois mois.

Les grands instruments de conception et de suivi ont été rangés au musée, à l'image du Commissariat au plan, que François Mitterrand avait confié à son pire ennemi, Michel Rocard, avant que la droite ne le supprime en 2006. La DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale), victime de la décentralisation et de la construction européenne — qui ne l'ont pas remplacée —, a été réduite à la portion congrue avant de s'étioler progressivement dans les années 2000. L'ordonnance du 7 janvier 1959, qui n'avait pas été actualisée et survivait comme une butte témoin, a été abrogée en 2007.

Ce passage du long au court terme est d'autant plus grave lorsqu'il s'agit de politiques publiques qui ne sont pas considérées comme « régaliennes » et sont donc sujettes à des remises en cause fréquentes. L'éducation nationale, la santé sont victimes des changements fréquents de majorités, qui imposent leurs lois et leurs directives, et les changements encore plus fréquents de ministres, laissant les mains libres à d'imposantes bureaucraties parisiennes et déconcentrées qui paralysent l'action publique. Et ces politiques publiques considérées comme secondaires sont les victimes désignées de fréquentes coupes budgétaires chaque fois qu'il est question de réaliser des économies.

La disparition d'une vision d'ensemble se combine avec l'abandon du pilotage prévisionnel à long terme : le départ à l'étranger de la production de médicaments et de vaccins mais aussi de matériel médical et paramédical, même le moins sophistiqué, a été le signe le plus visible de cette imprévision, qui a paralysé la réponse à la pandémie dès les premières semaines et qui la paralysera longtemps du fait du temps nécessaire à l'approvisionnement et à l'acheminement en matériel médical puis à concevoir et produire médicaments et vaccins. L'absence de lieux d'accueil suffisants du fait de la suppression massive des lits dans les hôpitaux, le sous-équipement médical et social des établissements dédiés au quatrième âge, la pénurie de médecins spécialistes des maladies tropicales depuis la quasi-disparition de la médecine militaire et de sa formation, le frein mis aux initiatives locales par le contrôle tatillon des administrations déconcentrées, les problèmes parfois graves d'éthique et de liberté religieuse traités comme des questions accessoires de l'urgence sanitaire, ont été autant de dimensions de cette incapacité globale, où le dévouement et l'imagination des acteurs médicaux et locaux ont permis d'éviter le pire.

Comment, au milieu de ce champ de ruines, reconstruire une action publique à long terme, ancrée sur une véritable prospective et dotée d'instruments permettant de piloter des politiques publiques capables de résister à la pression du marché et du court terme ?

- *Tout d'abord, repenser les priorités.* La pandémie a montré l'insuffisance criante de la solidarité entre les générations, l'absence d'une approche globale de la santé publique, l'incapacité de l'action publique entre la paralysie de la bureaucratie administrative et la soumission aveugle au marché.
- *Ensuite, fixer et respecter des objectifs à long terme.* Il faut des années pour bâtir une politique sanitaire — de la recherche à la formation des personnels à la fabrication des médicaments —, ce qui signifie une élaboration consensuelle et une exécution progressive qui résiste aux échéances politiques.
- *En troisième lieu, construire un réseau capillaire de prévention, de dépistage et de soins à la base.* Il est significatif que les régions d'Europe qui ont le mieux résisté à la pandémie sont celles qui disposaient d'un tissu médical bien ancré et bien équipé dans les territoires (en Italie du Nord, la Vénétie a réussi là où sa voisine politique la Lombardie a échoué).
- *Enfin, articuler cette politique dans un esprit de subsidiarité.* De ce point de vue, la crise sanitaire a montré les limites des politiques supra et infra-étatiques menées durant le dernier demi-siècle.

L'Union européenne constitue un espace commercial et monétaire ; elle ne constitue pas un espace sanitaire commun, ce qui est contradictoire avec le principe de libre circulation des personnes. Elle est capable de construire des politiques aéronautiques et spatiales mais laisse la production de médicaments se transférer en dehors du continent et vingt-sept gouvernements rétablir les frontières et gérer la crise *intra muros* plutôt que de tenter de réagir ensemble à une épidémie qui ignore par définition les frontières.

Il est vrai qu'au moment où les compétences de l'Union et celles des États ont été réparties dans les grands traités, de Maastricht à Lisbonne, les États ont tous voulu garder le contrôle des politiques de santé, l'Union ne définissant que des grandes orientations dont la mise en œuvre resterait l'apanage des États. Ce choix n'empêchait nullement que des politiques communes puissent être construites en mutualisant les projets et les actions et que les pays les plus puissants de l'Union enrayent ensemble la fuite et la délocalisation des industries et laboratoires médicaux. Pour peser face à la Chine, l'Inde et les États-Unis, le morcellement étatique des Européens a montré ses limites.

L'Union européenne ne réapparaît qu'après la bataille, lorsqu'il s'agit de gérer les conséquences économiques et financières d'une crise qui a rendu inapplicables les règles budgétaires de l'Union, creusé les dettes et le chômage dans le *sauf-qui-peut* général, au point de mettre en danger la survie de la monnaie commune et peut-être même de l'Union.

Il en va de même à l'échelle infra-étatique. La gestion de la compétence santé est restée nationale dans la plupart des États fédéraux ou régionaux, à l'exception de l'Italie, ce qui a permis à l'échelon central de garder la coordination de l'ensemble. Mais même dans un État centralisé comme la France, on a pu constater que les régions étaient plus efficaces que les départements parce qu'elles disposaient de moyens financiers supérieurs et d'administrations plus réduites alors que les départements sont théoriquement compétents sur le terrain socio-médical. De

même les communes, qui avaient le contact avec la population, ont été le niveau incontournable des solidarités face à des intercommunalités inexistantes.

Ce qui vaut pour les institutions politiques vaut pour les administrations. En Allemagne fédérale, la santé est une compétence fédérale mais les administrations qui la gèrent sont locales et structurées par Land, ce qui donne plus de souplesse et de sens du terrain. En France, les Agences régionales de santé sont autant de bureaucraties étatiques déconcentrées qui attendent que le sommet définisse la « doctrine » et les « éléments de langage » pour répondre aux sollicitations des collectivités locales et du personnel soignant. Dans le premier cas l'adaptabilité a été synonyme d'efficacité, dans le second le centralisme et l'imprévision n'ont pas empêché la cacophonie mais accru la paralysie.

Renouer avec des politiques publiques cohérentes et durables n'empêchera pas les pandémies à l'heure de l'universalisation des échanges, mais permettra au moins d'y répondre plus vite et d'en limiter les effets.

Un tel exercice est complexe car une politique publique globale comme celle de la santé se décline à plusieurs degrés (recherche, industrie, formation, prévention, soins, couverture sociale, éthique) et se met en œuvre à plusieurs niveaux possibles (européen, national, local).

Pour y parvenir il faut à la fois du temps et un consensus politique sur l'essentiel, dans chaque État et à l'échelle de l'Europe. La tâche est d'autant plus ardue que la société civile est divisée sur ce sujet en une multitude de lobbies aux intérêts contradictoires. Mais cette société civile est aussi riche des expertises et des engagements de nombre de ses membres, au premier rang desquels le monde catholique, attentifs à ce que la dimension sociale et éthique reste la finalité ultime de toute action publique.

Hugues PORTELLI
Membre de l'Académie catholique de France
Université Paris-II



III - DE LA GÉOPOLITIQUE DES MIGRATIONS AU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Face à la pandémie qui s'est déployée à compter de fin 2019 de la Chine vers l'ensemble des continents, la première conséquence a été sanitaire afin d'en limiter les effets mortifères en protégeant les populations. Une deuxième a été économique puisque les décisions de confinement, au moins partiel, qui ont concerné plus de la moitié des populations du monde, ont engendré une récession sans équivalent depuis la crise de 1929. Ces deux conséquences sont les plus visibles, car quantifiables par le nombre de morts ou les diminutions de PIB. Mais elles ne doivent pas masquer les bouleversements géopolitiques de la covid-19¹.

Les arguments favorables à une totale mondialisation migratoire...

L'un d'entre eux concerne la géopolitique des migrations. En effet, jusqu'à cette pandémie, la tendance était, au moins dans les pays occidentaux, au crépuscule des frontières. Les arguments plaidant dans ce sens étaient nombreux. D'abord, avec l'ouverture de la Chine, qui renonçait à l'autarcie, et la fin du rideau de fer, de nombreuses frontières s'étaient ouvertes. Ensuite, la création de l'OMC en 1994 et son élargissement à la quasi-totalité des pays du monde, symbolisé par l'entrée de deux pays communistes, la Chine en 2001 et ensuite le Vietnam, témoignaient d'un monde sans frontières pour la libre circulation des marchandises, comme le confirmait la dimension internationale des chaînes de valeur.

La libre circulation mondiale des biens, des services et des capitaux devait donc être logiquement complétée par la libre circulation des hommes. D'ailleurs et en troisième lieu, les expériences régionales allant dans ce sens étaient concluantes. Les organisations qui avaient simplifié les passages à leurs frontières pour les ressortissants des pays concernés n'avaient pas à s'en plaindre. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) appréciait son passeport commun. Les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) étaient satisfaits d'avoir supprimé les demandes de visa pour permettre aux citoyens de ses dix membres de se déplacer d'un pays à l'autre. L'Inde, dans l'attente que tous les pays acceptent la double nationalité pour ses diasporas², délivrait une carte aux personnes d'origine indienne vivant à l'étranger afin de leur faciliter l'octroi d'un visa de long séjour permettant de rendre plus faciles les déplacements entre le pays de résidence et l'Inde.

En dépit, depuis l'installation de l'espace Schengen en 1995, de décisions de suspension temporaire de la liberté de circulation à certaines frontières intérieures pour des raisons de sécurité (attentats terroristes, réunions internationales de chefs

¹ Le nom covid-19 a d'abord été considéré comme masculin avant que l'Académie française, le 7 mai 2020, deux mois après le Québec, se prononce pour son usage au féminin car c'est une maladie.

² Selon une définition très précise et très large arrêtée par New Delhi ; cf. Gérard-François DUMONT, « L'Inde et sa diaspora : une synergie géopolitique », *Diploweb.com, La revue géopolitique*, 11 novembre 2018.

d'État ou de gouvernement), le système semblait fonctionner à l'intérieur à la satisfaction générale si l'on oubliait les suspensions des années 2010 dites pour « raisons de sécurité », mais dont la véritable raison était de fortes pressions migratoires s'expliquant par des difficultés à appliquer la réglementation Schengen à certaines frontières extérieures communes. Mais cette incapacité à respecter la réglementation était justifiée par l'idée de plus en plus prégnante qu'il était impossible pour des États de contrôler leurs frontières. Pourquoi affirmer que l'on veut maîtriser les flux migratoires et se révéler incapable de le faire ? Il fallait donc libérer les visas, ce qui entraînerait une baisse de l'immigration irrégulière et, par un va-et-vient devenu aisé, une autorégulation des flux migratoires. Les ultralibéraux étaient sur la même ligne que les partisans ou les activistes du « *no border* ».

En conséquence, la voie toute tracée était de concrétiser ce qui est implicite dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. En effet, l'article 13, alinéa 2, précise : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ». Cet article instaure donc un droit à l'émigration, mais que signifie-t-il s'il n'est pas complété par un droit à l'immigration ?

... devenus caduques

Or la pandémie de covid-19 a révélé que tous les arguments plaçant pour la suppression totale des frontières étaient contraires au bien commun. L'application aux marchandises du « *no border* » s'est traduite pour de nombreuses populations par une dépendance aux composantes de tel ou tel intrant qui les a privées de médicaments ou d'équipements sanitaires qui auraient été fort utiles pendant la pandémie ou d'intrants dont l'absence a contraint des entreprises à cesser leur production et à mettre au chômage des salariés.

Les membres des organisations régionales où l'idée selon laquelle les immigrants en situation irrégulière n'étaient plus que des « migrants » devenait dominante n'ont pu que prendre conscience que leur première responsabilité était d'assurer la sécurité sanitaire de leur population, ce qui supposait des contrôles spécifiques aux frontières, voire de les fermer.

Ainsi, la pandémie a mis en évidence que les États pouvaient — et en l'espèce devaient — contrôler leurs frontières non pour nuire aux autres populations, mais pour le bien commun de l'humanité. Car la pandémie aurait été largement moindre si la Chine n'avait pas attendu des semaines pour réguler les flux de population à la sortie de son territoire. Les pays qui ont opéré des restrictions à leurs frontières combattaient le risque d'entrée du virus mais, en même temps, combattaient le risque que leurs habitants, en quittant le pays, puissent contaminer d'autres pays, donc nuire à d'autres.

La logique du « *no border* », déjà appliquée aux marchandises et que certains voudraient généraliser aux hommes, a montré ses limites. Une régulation de la libre circulation des biens est donc impérative ; il en est de même pour la circulation des hommes.

Le principe de subsidiarité justifié

Au-delà, les décisions efficaces prises pour surmonter la pandémie de covid-19 correspondent à une logique de subsidiarité. Les mesures opérationnelles les plus efficaces ont d'abord été les mesures de proximité appliquées par les personnes, soit respecter les autres en s'en tenant à distance, porter des masques, faire les courses pour ses voisins en difficulté pour se déplacer ou davantage à risque... L'important a ensuite été les mesures prises par les cabinets médicaux, les établissements hospitaliers, les magasins dont l'ouverture était autorisée, les communes, les États fédérés dans les pays fédéraux, et ensuite les États.

Ainsi, les pays les moins touchés par la pandémie ont été ceux où les personnes ont aussitôt assumé leurs responsabilités par des comportements limitant les risques de transmission du virus, comme Taïwan et la Corée du Sud, et qui ont instauré le plus rapidement des contrôles sanitaires et des mises en quarantaine à leurs frontières. Il en a été de même au sein du pays européen le plus touché, l'Italie, avec des communes organisant elles-mêmes leur protection. En retardant des décisions semblables au nom de l'argument historiquement³ et toujours absurde selon lequel « les virus n'ont pas de passeport » et qu'il faut « éviter le « repli nationaliste », ou en déclarant que les masques ne servaient à rien, la France a accru à la fois la mortalité dans le pays et sa dépression économique.

Ainsi, la pandémie de covid-19 invite à repenser la libre circulation des personnes en montrant toute l'importance du principe de subsidiarité.

Gérard-François DUMONT

Sorbonne Université

Président de la revue Population & Avenir

(www.population-et-avenir.com)



³ Gérard-François DUMONT, « Les épidémies : de multiples effets sur les populations et les territoires », *Population & Avenir*, n° 748, mai-juin 2020 ; Jean-Paul Sardon, « De la longue histoire des épidémies au covid-19 », *Les Analyses de Population & Avenir*, n° 26, 2020/5.

IV - LE CRÉPUSCULE DU « *SOFTPOWER*⁴ »

Entre autres dommages collatéraux, la pandémie de 2020 précipite une perte sévère de *softpower* des trois principaux pôles de la puissance mondiale : les États-Unis, la Chine et l'Europe.

En Chine,

l'écart entre les faits avérés et un narratif ultérieur maladroit brouille singulièrement les messages à l'usage du monde.

Entre les premiers cas d'une étrange pneumonie détectés à Wuhan dès le 8 décembre 2019 et le placement en confinement strict, le 23 janvier 2020, de cette ville de 11 millions d'habitants, 46 jours de déni officiel se sont écoulés. Même si l'on savait dès la fin décembre qu'il s'agissait d'un syndrome respiratoire aigu proche de celui du SRAS de 2003, même si les scientifiques chinois avaient séquencé le génome de ce nouveau coronavirus le 5 janvier 2020, même si dès la première quinzaine de janvier on avait institué des prises de température pour les résidents de Wuhan, même si un signalement avait été fait à l'OMS le 31 décembre, sans trop de détails, aucune mesure systémique n'avait été prise pendant ce précieux temps. Au surplus, le représentant chinois à l'OMS déploya — avec succès — une obstruction catégorique à ce que l'institution promulgue une « urgence de santé publique de portée mondiale », afin de ne pas mettre la réputation de la Chine en difficulté.

Ce manque de réactivité tient au mode très particulier de gouvernance chinoise. Lorsque des médecins de Wuhan ont signalé ce problème gravissime à leurs collègues fin décembre, leur hiérarchie et la police leur ont enjoint le silence immédiat. L'un de ces médecins « coupables » est tombé malade peu après. À son décès, le 7 février, les puissants réseaux sociaux chinois lui ont conféré une aura de héros et de martyr, ce qui veut dire qu'il existe malgré tout une certaine « opinion publique » en Chine. Mais dans ce pays, les procédures de signalement sont l'apanage exclusif des bureaucrates du Parti communiste, pas des médecins. C'est le nœud du problème. Les autorités locales du Parti avaient en décembre et janvier des priorités complètement différentes. Leur seul agenda était la préparation intensive de l'Assemblée nationale populaire à Pékin, prévue au mois de mars, au

⁴ La notion de *softpower*, forgée par Joseph Nye, recouvre pour une nation la capacité de séduire, de persuader, l'attractivité spontanée d'un ensemble de constituants puissants — culturels, scientifiques, philosophiques, politiques — qui fait que d'autres l'admirent et cherchent à l'imiter. Le *softpower* peut avoir autant d'importance que la puissance économique ou militaire, surtout dans un monde de communication instantanée. Les tentatives de traduction sont décevantes : « puissance douce » en français, « force d'influence » (软势力 *Ruan Shi Li*) en chinois.

cours de laquelle sont « votées » toutes les lois de l'année (elle sera finalement reportée au mois de mai).

Le 23 janvier, tout change. L'isolement de Wuhan et des 47 autres millions d'habitants de la province du Hubeï est mis en place de façon drastique. On ne s'étendra pas sur la panoplie des mesures sanitaires et policières ni sur le débat de « l'acceptabilité » de telles mesures, y compris le *contact-tracing* électronique couplé aux messageries et à la géolocalisation. Dans un pays qui venait déjà de mettre en place pour ses 1 400 millions d'habitants une notation de « crédit social » afin de contrôler la fiabilité politique de ses citoyens, on se doute que l'échelle des normes puisse nous surprendre.

Le « narratif » chinois est plus intéressant. La propagande officielle entre en scène quelques jours après le confinement de Wuhan. Elle met en musique l'abnégation des soignants, à qui les autorités offrent des bouquets de fleurs, en rangs bien ordonnés devant leurs hopitaux. On doit serrer les rangs derrière le Parti, qui ne se trompe jamais, et surtout derrière son grand dirigeant, Xi Jinping, qui est mis en scène avec d'énormes moyens, arborant un masque, en train de distiller ses instructions personnelles aux médecins et aux citoyens. On annonce fin janvier la construction d'un hôpital de 1 300 lits en dix jours seulement, qui sera géré par l'Armée populaire de libération. Les grues de l'armée entrent en action sur un terrain aux portes de la ville. Les images spectaculaires seront effectivement reprises dans tous les pays.

À usage du monde, le gouvernement chinois fait monter en ligne sa diplomatie et déploie sa stratégie d'influence dans les médias internationaux. Le *story telling* chinois est un rouleau compresseur. Pékin déclare « promouvoir l'amélioration et la gouvernance mondiale en matière de santé publique et améliorer la santé dans le monde », rien de moins. Le message politique est que la Chine gère magnifiquement l'épidémie et que personne ne peut faire mieux qu'elle. Le message met bien entendu sous le boisseau que la pandémie est partie de Chine. L'agressivité de cette campagne est proportionnelle à la crainte du regard accusateur du reste du monde. La Chine a perdu la face, obsession culturelle centrale en Asie. C'est ce qui la rend très susceptible.

Suit une campagne orchestrée de « diplomatie du masque ». En mars, des médecins chinois atterrissent en Italie, dans une opération de relations publiques largement diffusée sur toutes les télévisions. L'Italie a certes cruellement besoin de matériel médical. Mais elle est aussi le seul pays d'Europe de l'Ouest à avoir adhéré au programme chinois des « nouvelles routes de la soie ». C'est donc un pays ami qui s'est politiquement rapproché de la Chine. D'autres pays, en Europe orientale, qui ont rejoint le groupe « 17 + 1 » des pays européens favorables à la Chine, vont profiter de cette manne — de volume limité — à commencer par la Pologne, la Serbie ou la Roumanie. La Chine recommencera l'opération pour un million de masques livrés mi-mars à la France, et aussi vers l'Espagne. Voilà pour la face d'amicale solidarité. Mais en même temps, de hauts diplomates chinois vont se déchaîner ici et là de manière très agressive, en faisant la leçon aux démocraties occidentales de façon lourdement méprisante et souvent mensongère. Pendant ce

temps, toute critique occidentale est pourchassée. Des journalistes du *New York Times* et du *Wall Street Journal* en fonctions en Chine sont expulsés.

En Afrique, le message est également brouillé. D'un côté, les livraisons grandioses — via l'Éthiopie, puis essaimées un peu partout — de matériel médical offert, pour la façade, par un généreux donateur privé chinois, prolonge la politique d'implantation massive chinoise dans ces « nouvelles routes de la soie ». Mais en même temps, une série d'exactions xénophobes et racistes à l'encontre de l'importante communauté africaine résidant de longue date à Guangzhou (Canton) provoque une série de représentations diplomatiques en retour, et des articles outrés un peu partout en Afrique.

Cette séquence contradictoire dénote une grande maladresse ainsi qu'une profonde méconnaissance des sous-jacents essentiels des sociétés occidentales et, plus largement, des référents étrangers non chinois. Ce n'est pas une question politique, c'est un problème culturel. La tentative de légitimer le mode de gouvernance autoritaire chinois, en le proclamant supérieur au fonctionnement démocratique libéral, ainsi que la toute-puissance forcément éclairée de son *leader* Xi Jinping, se révèle parfaitement contre-productive. L'arrogance chinoise à donner des leçons au reste du monde lui revient en boomerang.

Si la Chine a pu un temps pousser son avantage narratif, c'est parce que les pays européens et les États-Unis sont à l'époque aux abonnés absents, incapables d'offrir des perspectives à leurs alliés en souffrance. « La crédibilité, dit Joseph Nye, est la ressource la plus rare ». Le régime chinois n'a pas compris que le *softpower* fonctionne par empathie et ne peut être imposé ni par le haut ni par la propagande. Peut-être en est-il incapable, par construction. Le « modèle » chinois provoque plus de crainte que d'envie. C'est l'inverse du *softpower*, donc un échec.

L'Union européenne

s'est distinguée par un silence assourdissant au début de la crise sanitaire. Rome et Madrid ont lancé des appels désespérés à Bruxelles, en vain. La Commission européenne n'a pas pris la mesure des actions de solidarité à engager, soi-disant parce que la santé est l'apanage des États et pas de l'Europe. Ce juridisme est un désastre politique.

Les pays européens se sont repliés sur eux-mêmes en un week-end, piétinant leurs propres règles. L'espace Schengen a verrouillé ses frontières. L'Allemagne et la France ont interdit l'exportation de leurs fournitures médicales, en violation du principe de libre circulation. Certains pays d'Europe centrale et orientale, singulièrement la Hongrie et la Pologne, ont joué leur partition politique propre et en ont profité pour conférer les pleins pouvoirs à leurs *leaders* populistes.

L'Union européenne s'est certes rachetée. La Banque centrale européenne a calmé les marchés en annonçant des reprises de dettes *ad libitum*. La Commission a mis sous le boisseau le sacro-saint pacte de stabilité économique. Le modèle d'État-providence médical, économique et financier a tenu bon à peu près partout en Europe. De ce point de vue, Le *softpower* de cette Europe-là reste élevé aux yeux du monde, mais sa paralysie de départ a été ravageuse. Les explications de texte auront

lieu après la crise, c'est ce que des dirigeants lucides souhaitent. On souhaite que cette Europe disparate soit capable de se refonder. Un certain nombre de voix sensées remettent actuellement en lumière le thème du « bien commun ». Émanant d'horizons souvent différents, cette préoccupation est plutôt une bonne nouvelle.

Aux États-Unis,

le président Trump est resté sourd à toute coopération internationale, tout en poursuivant ses vieilles lunes d'opposition à la Chine. Sur le plan intérieur, il a donné une image désastreuse d'impréparation et de bavardages ineptes et revanchards. Alors que son prédécesseur Barack Obama s'était concrètement engagé en soutien de l'Afrique lors de l'épidémie de fièvre Ebola en 2014, Donald Trump a au contraire décidé de suspendre la contribution américaine à l'OMS. Le système américain a dévoilé crûment sa vulnérabilité : des dizaines de millions de chômeurs à la rue sans assistance médicale ni indemnités décentes, un système de santé inadapté où les morts se comptent par dizaines de milliers, une union nationale en lambeaux. Les États-Unis ont perdu en trois mois autant de décédés de la covid-19 que de morts pendant toutes ses guerres depuis 1950, Corée et Vietnam inclus. La perte de prestige de la première puissance du monde est profonde.

Le second dommage collatéral de la pandémie est le multilatéralisme. Le retour aux États-nations s'est cristallisé en un tournemain. L'appel du secrétaire général des Nations unies à un cessez-le-feu mondial a eu bien peu d'échos. Le Conseil de sécurité a siégé des semaines sans pouvoir aboutir à un communiqué, car les États-Unis et la Chine brisaient des lances en coulisses. La Chine n'a cessé d'avancer ses pions militaires en mer de Chine méridionale pendant la crise. Le Sahel ne désarme pas, la Turquie non plus dans l'affaire libyenne. L'OMC est en état de coma clinique et son directeur général vient de démissionner. Le G 7, présidé cette année par les États-Unis, s'est montré inexistant malgré les réunions des *leaders* par visio-conférences. Le G 20 s'est contenté d'un accord de principe pour suspendre pendant un an les remboursements de dettes de 76 pays en développement.

Il reste que le temps travaille pour la Chine, dont le temps long est l'horizon stratégique. Le PIB chinois rattrapera celui des États-Unis au cours de cette décennie 2020. La Chine a-t-elle les ressorts, non seulement de puissance brute, mais de *softpower*, pour remplacer le *leadership* historique des États-Unis. Les États-Unis la laisseront-elle faire ? L'Europe aura-t-elle son mot à dire dans ce nouveau « grand jeu » ? Quels seront la place et le rôle des autres grandes régions du monde, notamment l'Afrique ? C'est toute la question. La tectonique des puissances va-t-elle beaucoup s'infléchir ? Un virus peut-il changer la donne ?

Jacques GRAVEREAU
Membre de l'Académie catholique de France
HEC

