

Le Syndrome de Copenhague

Thomas RENARD

Thomas Renard est chercheur dans le programme « Sécurité et gouvernance mondiale » à Egmont – l'Institut royal des relations internationales (Bruxelles). Il est également doctorant à l'Université de Gand. Il se spécialise sur l'émergence d'un nouveau système multipolaire et sur les relations entre l'UE et les puissances émergentes.

D'un point de vue européen, la conférence sur le climat de Copenhague en décembre dernier n'était pas seulement décevante ; elle déclenchait un réveil brutal. Alors que tous les pays des Nations unies étaient réunis autour de la table, un accord était négocié par cinq pays, à l'abri des regards, dans une pièce voisine. Alors que l'Union européenne (UE), souvent trop discrète, avait fait entendre sa voix sur le dossier climatique, elle n'était pas invitée à négocier l'accord final clôturant la conférence. Alors qu'une grande partie de la population mondiale (mais surtout occidentale, il est vrai) considère que le changement climatique constitue une menace systémique majeure, les chefs d'État du monde entier ne parvenaient pas à sceller un accord à la hauteur du défi.

Que s'est-il passé ? Tout simplement Copenhague était un aperçu du nouvel ordre mondial. En arrivant à la conférence des Nations unies, les Européens parlaient d'intérêts mutuels et de coopération globale. Mais ils n'ont pas réussi à se faire entendre. Et pour cause : le langage parlé à Copenhague était celui de la *realpolitik* et de la géopolitique. À prononcer avec l'accent américain, chinois ou indien. L'intérêt fondamental du grand jeu qu'était la conférence climatique tient d'abord à ce qu'il révélait du nouvel ordre mondial émergent.

Ce dernier se caractérise par la montée en puissance de nouveaux acteurs, souvent symbolisés par l'acronyme BRIC, pour Brésil, Russie, Inde et Chine ou BASIC quand on remplace la Russie par l'Afrique du Sud ; inversement, et selon la théorie de la relativité de la puissance, par un déclin global de l'Occident ; et enfin par une interdépendance croissante entre les acteurs mondiaux, tant au niveau économique et politique que sécuritaire, voire existentiel dans le cas du changement climatique.

Dans un tel monde, élégamment baptisé interpolaire par Giovanni Grevi (de la contraction d'interdépendance et de multipolarité, les deux caractéristiques centrales du système émergent), les problèmes nationaux et régionaux sont devenus transnationaux et mondiaux, et ceux-ci nécessitent en toute logique une approche concertée et collective. Sinon, les problèmes se déplacent et restent non résolus. C'est le cas du changement climatique, mais aussi du terrorisme, ou encore de la criminalité organisée.

Pourtant, les chefs d'État ne sont pas parvenus à un accord à Copenhague. Cela malgré l'ombre portée par le risque climatique. Pour expliquer cette apparente anomalie, on peut observer que le monde souffre de ce qu'on pourrait appeler le syndrome de Copenhague qui est caractérisé par six symptômes distincts.

Premier symptôme

Alors que les problèmes et les défis se globalisent, les réponses (économiques, sociales, politiques) demeurent trop souvent nationales, voire même nationalisées, c'est-à-dire instrumentalisées par les États. À Copenhague, on a vu 194 nations se déchirer pendant des heures et des jours sans parvenir à s'accorder. Même les alliances étatiques semblaient voler en éclats sous la pression des calculs nationaux. Ainsi, la nouvelle commissaire européenne pour le climat, Connie Hedegaard, a regretté que l'UE n'ait pu parler d'une seule voix lors de la conférence. Mais l'Europe n'était pas seule trahie à ce jeu, puisque l'Afrique, qui avait pourtant adopté une position commune, s'est vue prise de vitesse par l'Afrique du Sud qui a négocié l'accord final avec le Brésil, la Chine, l'Inde et les États-Unis. Sans parler du G-77, la coalition des pays en voie de développement au sein de l'ONU qui a carrément volé en éclats (voir cinquième symptôme).

Le nouvel ordre émergent porte en lui ce paradoxe d'être à la fois global et local, coopératif et conflictuel, harmonieux et fragmenté. La mondialisation tend à uniformiser une grande partie de la planète *via* des processus d'intégration économique ou politique, déplaçant ainsi insidieusement les problèmes vers le niveau global, tout en provoquant des contre-réactions identitaires fortes qui s'expriment tantôt *via* la violence politique, tantôt *via* un nationalisme exacerbé. Le monde après Copenhague n'est pas « plat » comme le déclarait Thomas Friedman, mais il est irrégulier et parcouru de tensions. Dans ces conditions, les négociations globales — essentielles à la résolution de certains problèmes — se révèlent un exercice particulièrement délicat.

Deuxième symptôme

Le monde est dominé par la Chine et les États-Unis. L'accord final de Copenhague a été élaboré par les États-Unis et les pays BASIC, mais même au sein de ce cercle restreint, il semble que le jeu se soit réellement joué entre Barack Obama et Wen Jiabao. Le seul accord possible était celui qui était acceptable par Washington et Pékin. Le reste du monde n'avait plus qu'à s'en accommoder.

Si la Chine et les États-Unis dominent le monde, ils ne le dirigent pas pour autant car une alliance formelle entre la superpuissance américaine et la superpuissance chinoise émergente, sous la forme d'un G-2, est peu plausible. Cependant, il est clair à l'heure de la mondialisation que peu de problèmes peuvent être résolus

sans l'assentiment de ces deux géants qui forment un G-2 *de facto*, sans le vouloir ni le désirer. Ce G-2 de fait est fragile en raison des tensions qui existent entre les deux pays, comme récemment illustré par les crises liées à Taiwan, au Tibet et de *Google*, mais il est renforcé par l'interdépendance croissante qui lie les deux pays (dans un système marqué lui-même par une interdépendance croissante). Ainsi, par exemple, la position chinoise avait une importance centrale pour celle d'Obama puisque le Congrès américain aurait refusé tout accord qui n'incluait pas l'acceptation par les Chinois d'un mécanisme de vérification des réductions d'émissions de gaz à effet de serre. Le monde après Copenhague est tourné vers la Chine et les États-Unis. Le centre de gravité mondial se déplace de l'Atlantique vers le Pacifique, au détriment de l'Europe.

Troisième symptôme

Les puissances émergentes cherchent de plus en plus à jouer un rôle sur la scène internationale, et — ou parce que — elles en ont de plus en plus la capacité. Au dernier jour de Copenhague, les projecteurs et les micros étaient tournés vers les représentants des pays BASIC, et non vers ceux de l'UE. Quelques mois auparavant, en juin 2009, c'étaient les BRIC qui attiraient l'attention médiatique et politique lors d'un Sommet à Ekaterinbourg, en Russie, en réclamant un « ordre mondial multipolaire plus juste et démocratique ».

Il y a une vingtaine d'années, le Fonds monétaire international (FMI) parlait de « marchés émergents » pour qualifier l'économie florissante de certains pays. Aujourd'hui, on peut véritablement parler de puissances émergentes pour ceux qui, au-delà de la croissance économique, ont commencé à rassembler dans leurs mains un certain nombre d'attributs de puissance au niveau politique, militaire et culturel, sans compter une volonté croissante de peser dans les relations internationales. La Chine est sans aucun doute la première puissance émergente, voire même une superpuissance émergente. Elle est suivie par l'Inde, mais aussi, dans une moindre mesure, par l'Afrique du Sud, le Brésil, et d'autres pays encore. Alors que la Russie, pays inclassable, paraît à la fois émergente et déclinante.

Le monde après Copenhague est de plus en plus multipolaire au sens où un nombre croissant de puissances émergentes, ou pôles en devenir, ont la capacité et la volonté non seulement de se faire entendre, mais d'influencer fondamentalement les affaires internationales.

Quatrième symptôme

Notre urgence n'est pas forcément leur urgence. Les Européens considèrent que le changement climatique constitue une menace pour notre système, tel que nous le connaissons, et qu'il est crucial de prendre des mesures radicales dès à

présent afin de contrôler le réchauffement et ses effets. Ils ne sont d'ailleurs pas les seuls à partager cette conviction, puisque de nombreux États se sentent directement menacés, à commencer par les petits États insulaires qui risquent de disparaître sous les eaux.

Dans cette optique, Copenhague n'était pas une conférence ordinaire pour ces pays, mais plutôt un Sommet de la dernière chance (qui sera suivi par d'autres, et ainsi de suite). Pour certains pays, par contre, comme la Chine et les États-Unis, la lutte contre le changement climatique peut encore attendre et ne devrait certainement pas entraver le développement politique et économique du pays. Alors que l'Europe postmoderne est obnubilée par le débat environnemental (il est vrai alimenté par des données scientifiques fort inquiétantes), les pays émergents sont de leur côté confrontés à une multitude d'autres défis sociaux, économiques et politiques qui attirent tout autant leur attention. Ils sont par ailleurs effrayés à l'idée de compromettre les succès engendrés ces dernières années qui les ont menés à leur statut international actuel.

Le monde après Copenhague ne tourne plus autour des priorités européennes, ni même occidentales. L'agenda international résulte d'un jeu de pouvoir entre les différents pôles du système, jeu avec lequel l'UE et les pays européens doivent encore se familiariser.

Cinquième symptôme

Le monde en développement est fracturé. Copenhague a mis à jour, comme rarement auparavant, les tensions qui désolidarisent les pays en voie de développement les uns des autres. L'exemple le plus frappant est sans aucun doute venu du représentant de l'île de Tuvalu, qui s'est fortement opposé à la Chine et à l'Inde, allant jusqu'à suspendre une session plénière, en demandant que les pays en voie de développement soient également contraints à limiter leurs émissions de carbone. Plus généralement, il est évident qu'un certain nombre d'États, surtout les petits États insulaires et les pays d'Afrique, ont mis la lutte contre le changement climatique au sommet de leurs priorités, et qu'ils n'apprécient pas forcément le double jeu auquel s'adonnent les puissances émergentes. À l'inverse, le G-77, l'alliance des pays en voie de développement au sein de l'ONU, regroupe également des pays exportateurs de gaz, de pétrole et de charbon qui n'ont que peu d'intérêts à voir la consommation énergétique globale diminuer.

Comme l'a constaté le correspondant de la *BBC* à la conférence de l'ONU, « après Copenhague, il n'y a plus un "monde en développement" ; il y en a plusieurs ». La fracture entre les puissances émergentes — Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde, etc. — et le « reste », c'est-à-dire le tiers-monde, est plus visible que jamais.

Dès lors, il devient de plus en plus difficile de classer ces pays qui se situent à cheval entre le monde développé et le tiers-monde, et dont l'exercice d'équilibre s'avère de plus en plus compliqué. Il leur est de plus en plus difficile de se présenter comme *leaders* du monde en développement, surtout pour la Chine, alors qu'ils s'en éloignent chaque jour davantage et qu'en conséquence leurs intérêts divergent toujours plus. Le monde après Copenhague redéfinit la division Nord-Sud, car le Sud lui-même se fragmente et se cherche une nouvelle identité.

Sixième symptôme

L'UE est marginalisée sur la scène internationale. Le dossier climatique est l'un des rares cas où Bruxelles a réussi à manifester une certaine volonté de *leadership* et à s'accorder sur une position commune, malgré quelques interférences nuisibles résultant des gesticulations de chefs d'État européen en quête de reconnaissance politique et médiatique. Et pourtant, à Copenhague, la voix européenne a peiné à se faire entendre, ou plutôt à peser sur les discussions qui ont finalement débouché sur un accord entre États-Unis et pays BASIC, sans l'Europe.

L'UE est souvent montrée du doigt pour son manque de cohérence, de visibilité ou de *leadership*. Les experts — l'auteur de cet article y compris — aiment ressasser l'idée qu'en parlant d'une seule voix, l'UE aurait plus d'influence sur la scène internationale. Mais le cas de Copenhague souligne que cela n'est pas suffisant. Pour avoir une véritable influence sur les autres pôles mondiaux, l'UE a besoin de beaucoup plus que parler d'une seule voix. Elle a besoin d'une stratégie et des instruments pour la mettre en œuvre. Le monde après Copenhague, sans être hostile à l'UE, ne lui est pas non plus forcément favorable dans la mesure où les autres pôles, y compris les États-Unis, n'hésitent pas à la marginaliser lorsque leur intérêt national l'impose.

Diagnostic général

La conférence de Copenhague a illustré quelques-unes des principales caractéristiques du nouvel ordre mondial émergent, pas vraiment nouvelles. Les éléments de base structurant le nouveau système, à savoir l'interdépendance croissante des acteurs et la multipolarisation des relations internationales, sont le résultat d'un long processus par lequel le système s'est vu remodelé à tous niveaux par la mondialisation, avant d'être profondément bouleversé par la chute du mur de Berlin.

Depuis la fin de la guerre froide, le nouvel ordre mondial était en période d'incubation. Aujourd'hui, il est (presque) arrivé à maturité : c'est sans doute d'abord cela, le syndrome de Copenhague.

Si le monde est de plus en plus multipolaire, on le voit, il s'agit essentiellement d'une multipolarité hétérogène dominée par la superpuissance américaine, suivie par la superpuissance chinoise émergente, suivie par une série de puissances émergentes (Afrique du Sud, Brésil, Inde), de l'UE et de la Russie. Il y a bien un nombre croissant de pôles mais ils n'ont pas tous la même force de gravité. En outre, de multiples champs de gravité interfèrent par endroits, créant des conflits potentiels. Multipolarité n'est pas non plus synonyme de multilatéralisme. En effet, le nouvel ordre mondial émergent oscille entre coopération et compétition, et ces deux tendances peuvent d'ailleurs prendre une forme multilatérale. En outre, même lorsque l'option multilatérale est préférée, il faut encore distinguer entre multilatéralisme institutionnel (ex : ONU) et multilatéralisme informel (ex : BRIC).

Le nouvel ordre mondial émergent est tout à la fois : coopératif et conflictuel, unilatéral et multilatéral, institutionnel et informel. Dans ce désordre mondial, cependant, l'observateur attentif peut déceler l'émergence du multimultilatéralisme, d'un multilatéralisme multiple, un système où les acteurs internationaux recourent à différents forums multilatéraux dont ils sont membres — ou au besoin qu'ils créent — en fonction des besoins dictés par l'intérêt national et par la recherche de prestige et de reconnaissance internationale ; et où ces forums de nature très différente se recoupent et se superposent à l'échelle globale. L'adaptation à ce nouvel ordre mondial constitue un véritable défi pour les Européens, et plus encore pour l'UE. D'un côté, les États membres sont devenus trop petits pour prétendre être des pôles mondiaux. D'un autre côté, l'UE n'a pas les instruments de la *realpolitik* et se sent mal à l'aise dans une configuration multimultilatérale pour laquelle elle n'a pas été conçue.

Prescription (pour l'Europe)

Pour que l'Europe, dans son ensemble, continue à peser dans les relations internationales, dans ce nouvel ordre mondial peu favorable, il serait utopique de sortir du cadre européen qui est le seul au travers duquel les États membres peuvent encore espérer influencer les relations internationales, et de chercher à fondamentalement bouleverser le nouvel ordre mondial émergent.

Par contre, les Européens, au travers de l'UE, peuvent se réorganiser pour apparaître ensemble plus forts et chercher à utiliser plus subtilement les caractéristiques de cet ordre mondial en leur faveur.

Dans cette optique, trois éléments centraux devraient sous-tendre les actions de l'UE dans le monde après Copenhague. Premièrement, l'UE doit apprendre à se penser stratégiquement, à commencer par déterminer le sens et l'objectif réel de sa politique étrangère. Ce qui manque à l'Union, c'est une grande stratégie. Deuxièmement, l'UE doit développer une stratégie cohérente à l'égard

des autres pôles émergents et peut, à cet égard, recourir à l'instrument des partenariats stratégiques, à condition d'insuffler une pensée stratégique dans ces partenariats, en ne parlant que d'une seule voix. On peut en effet se demander quelles valeurs ont aujourd'hui ces partenariats stratégiques lorsqu'un chef d'État chinois ou indien décolle de Bruxelles pour se rendre directement à Londres, Paris ou Berlin. Troisièmement, l'UE doit continuer à promouvoir un ordre régi par le multilatéralisme institutionnel global, sur la base des Nations unies, sous peine d'être marginalisée par les autres puissances. Cependant, en attendant une réforme du multilatéralisme global (en vue de le rendre vraiment « efficace »), l'UE doit utiliser au mieux les moyens à sa disposition, notamment le G-20, pour faire avancer les affaires du monde dans la direction souhaitée.

Le syndrome de Copenhague n'est pas nécessairement mortel pour l'Union européenne. Mais sans traitement approprié, il continuera de l'affaiblir jusqu'à une limite dangereuse pour sa légitimité.

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

Giovanni Grevi : « *The Interpolar World: A New Scenario* », *Occasional Paper 79*, Paris : Institut d'études de sécurité de l'UE, juin 2009.

Leigh Phillips : « *Hedegaar : EU must speak with one voice on climate* », *EUObserver*, 15 janvier 2010.

Thomas L. Friedman : *The world is flat: A brief history of the twenty first century*, New York: Farrar, Straus & Giroux, 2005.

Anthony Faiola, Juliet Eilperin, John Pomfret : « *Copenhagen climate deal show new world order may be led by US, China* », *The Washington Post*, 20 décembre 2009.

Richard Black : « *Why did Copenhagen fail to deliver a climate deal?* », *BBC News*, 22 décembre 2009.

Sven Biscop (ed.) : « *The value of power, the power of values: A call for an EU grand strategy* », *Egmont Paper 33*, Bruxelles : Institut Egmont, octobre 2009.

Thomas Renard : « *A BRIC in the world: Emerging powers, Europe, and the coming order* », *Egmont Paper 31*, Bruxelles : Institut Egmont, octobre 2009.