

L'«ordre international fondé sur des règles»

Le plaidoyer en faveur d'un ordre international fondé sur des règles en est venu à définir la politique étrangère de divers pays. Ce concept reste cependant vague et des différences d'interprétation significatives persistent. Reste à savoir si cette nouvelle terminologie peut contribuer à une compréhension commune des règles, normes et institutions essentielles qui devraient régir les relations internationales.

Par Boas Lieberherr

Les responsables politiques et les stratèges se réfèrent de plus en plus à «l'ordre fondé sur des règles» (en anglais *rules based order*, RBO). Plusieurs gouvernements et institutions, dont les États-Unis, l'Australie, le Japon, l'Inde, le Canada, la France, l'Allemagne, la Suisse, l'UE, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et le Dialogue quadrilatéral pour la sécurité (Quad), ont recours à ce concept. Les directives indopacifiques de 2020 de l'Allemagne font référence au RBO 17 fois et le Livre blanc de l'Australie sur la défense de 2016, 56 fois. La dernière déclaration conjointe des dirigeants du Quad, un modèle de coopération entre les États-Unis, l'Australie, l'Inde et le Japon, a réaffirmé leur «détermination à maintenir l'ordre international fondé sur des règles, où les pays sont libres de toute forme de coercition militaire, économique et politique».

La popularité croissante du RBO n'a pas toujours apporté davantage de clarté quant à ce que ce concept implique. Il n'en existe pas de définition claire. Tous les acteurs restent vagues sur ce qu'ils entendent par ce terme, et des différences majeures existent entre leurs conceptions respectives. On pourrait penser que l'ordre international fondé sur des règles fait référence au droit international, c'est-à-dire à des règles juridiquement contraignantes fondées sur le consentement nécessaire de chaque État. L'Allemagne fait toutefois exception dans



Le secrétaire d'État américain Antony Blinken évoque l'ordre international fondé sur des règles avec le ministre chinois des Affaires étrangères Wang Yi en Alaska en mars 2021. *Frederic J. Brown / Reuters*

la mesure où elle le relie directement à la Charte des Nations Unies. Bien que le droit international fasse partie de toutes les conceptions du RBO, le terme comprend d'autres dimensions. Il englobe également ce que l'on appelle généralement le «droit mou», à savoir des engagements politiques non contraignants sur le plan juridique, à l'instar d'un code de conduite. Les conceptions américaines et australiennes du RBO sont encore plus larges. La primauté des États-Unis et leurs alliances militaires dans la région Asie-Pacifique font partie de leur interprétation du RBO, qui existe selon eux depuis plus de soixante ans. L'Inde adopte

un point de vue différent. Elle conçoit le RBO moins comme quelque chose qui existe déjà et davantage comme quelque chose qui doit encore être développé. La Chine et la Russie rejettent le concept parce qu'elles l'associent à un ordre mondial dirigé par les États-Unis.

L'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie en 2022, qui s'appuie sur son annexion illégale de la Crimée et son agression militaire dans le Donbass en 2014, a renforcé le sentiment de crise face à la dynamique du pouvoir mondial. Ensemble, ces événements ont été décrits comme des

violations flagrantes du RBO. Cependant, l'émergence de ce concept est étroitement liée à la montée en puissance de la Chine. La notion d'«Indopacifique» a émergé dans ce même contexte. Aujourd'hui, les notions de RBO et d'Indopacifique sont souvent utilisées conjointement. L'Indopacifique est un concept géopolitique qui conçoit l'océan Indien et la région Asie-Pacifique comme un espace stratégique, diplomatique et sécuritaire connecté, avec le pouvoir d'équilibre latent de l'Inde en son cœur pour contenir la montée en puissance de la Chine (voir [Strategic Trends 2022 – Indo-Pacific: The Reconstruction of a Region](#)). Tous les partisans de la notion d'Indopacifique s'accordent aussi pour la plupart dans leurs documents stratégiques sur leur engagement politique en faveur d'un RBO. Par conséquent, le plaidoyer en faveur de l'ordre international fondé sur des règles s'inscrit dans le contexte d'une Chine plus ambitieuse et agressive et d'un équilibre mondial des puissances en mutation. Il est également lié à différentes conceptions et visions de l'ordre international.

Étant donné que plusieurs États considèrent la préservation du RBO comme un objectif central de leurs efforts en matière de politique étrangère, qu'ils l'associent à la sécurité et à la prospérité de leur pays et qu'ils inscrivent diverses politiques dans ce contexte, une meilleure compréhension du concept peut servir de base à un débat plus éclairé. L'analyse suivante vise à mettre en lumière la conception du RBO de quatre de ses principaux partisans – les États-Unis, l'Australie, l'Allemagne et l'Inde – et explorera brièvement les points de vue de ses détracteurs.

La conceptualisation de l'ordre

Un «ordre international fondé sur des règles» peut être compris plus généralement comme un engagement conjoint d'États à mener leurs activités conformément à un ensemble de règles existantes. De nombreux défenseurs soutiennent que ce qu'ils perçoivent comme le RBO existant actuellement est soumis à une pression croissante. Il convient dès lors de se demander quelles institutions, règles et idées régissent le système international actuel en premier lieu. Cependant, la conceptualisation d'un tel ordre est une entreprise difficile. Le terme le plus important pour décrire l'ordre qui a émergé après la guerre froide est celui d'«ordre libéral international» (en anglais *liberal international order*, LIO). Les aspects centraux de cet ordre sont le libre-échange, les institutions multilatérales telles que l'ONU et le Fonds

monétaire international, la croissance de la démocratie ainsi que les valeurs libérales. Le politologue John Ikenberry a défini cet ordre selon trois piliers: l'ordre sécuritaire, qui comprend également les alliances menées par les États-Unis, l'ordre économique et les droits humains. Le désordre devient évident lorsque les trois piliers se désolidarisent et que les avantages qu'ils représentent peuvent être obtenus sans adhérer à un ensemble de responsabilités, d'obligations et de valeurs partagées.

Le chercheur Alastair Iain Johnston suggère que le LIO se compose de huit sous-ordres qui sont contestés par certains États à des degrés divers, dont les plus impor-

L'émergence du concept de RBO est étroitement liée à la montée en puissance de la Chine.

tants sont le développement constitutif, militaire, commercial, politique et social. La Chine et les États-Unis défendent tous deux certains ordres et en remettent d'autres en question. La Chine affiche un soutien moyen à élevé à six ordres sur huit. Par exemple, Pékin soutient fortement l'ordre constitutif incarné par le système des Nations Unies, mais remet en question l'ordre de développement politique et social, car il englobe des aspects tels que les droits humains et des valeurs politiques. Les États-Unis sont également en conflit avec un certain nombre d'institutions et de normes internationales, par exemple la Cour pénale internationale et la Cour internationale de Justice. Washington s'oppose à plusieurs conventions soutenues par la Chine, telles que la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Johnston avance que les termes LIO et RBO deviennent de plus en plus interchangeable, le dernier étant principalement utilisé dans le contexte de la Chine.

L'Australie, point de départ

Le terme RBO est entré dans le discours politique officiel en 2008, lorsque le système international a été ébranlé par la crise financière mondiale. Lors d'une visite aux États-Unis, le Premier ministre australien de l'époque, Kevin Rudd, a appelé Pékin «à apporter une forte contribution au renforcement de l'ordre international et régional fondé sur des règles». Le terme est ensuite apparu dans le Livre blanc de l'Australie sur la défense de 2009.

Un an plus tard, la secrétaire d'État américaine Hillary Clinton a également fait

référence au RBO, toujours en relation avec l'Australie et la Chine. Une déclaration conjointe américano-australienne a appelé au «renforcement d'un ordre international fondé sur des règles, à la fois dans notre région et pour le monde». Hillary Clinton a commenté cette déclaration, affirmant que les États-Unis souhaitaient que la Chine assume davantage de responsabilités et adopte une approche fondée sur des règles envers ses voisins. En 2011, elle a expliqué avec emphase que « nous devons créer un ordre fondé sur des règles, un ordre ouvert, libre, transparent et équitable». Aux États-Unis, le sens du terme s'est transformé au cours des années suivantes, passant d'une aspiration pour tous les pays à une entité vieille de soixante ans ayant été juxtaposée aux actions chinoises. En 2012, le secrétaire américain à la Défense Leon Panetta a déclaré que «la Chine a également un rôle essentiel à jouer (...) en respectant l'ordre fondé sur des règles qui sert la région depuis soixante ans.» Le secrétaire d'État américain Rex Tillerson a affirmé cinq ans plus tard que «nous ne reculerons pas devant les remises en question de l'ordre fondé sur des règles par la Chine».

Quelles règles? Définies par qui?

Actuellement, le RBO occupe une place de choix dans le lexique diplomatique de divers pays. Les différentes conceptions de quatre partisans clés, les États-Unis et l'Australie, d'où le concept est originaire, l'Allemagne en tant que pays européen de premier plan, et l'Inde, un acteur central dans la région indopacifique, illustrent les chevauchements et les différences de points de vue.

Aux États-Unis, le terme est employé depuis l'administration Obama. La Stratégie de sécurité nationale (NSS) de 2015 a été la première à associer la primauté des États-Unis au RBO, indiquant qu'«un leadership américain fort et soutenu est essentiel à un ordre international fondé sur des règles favorisant la sécurité et la prospérité mondiale.» L'ancien président américain Donald Trump n'aurait apparemment pas aimé le concept de RBO. Le terme n'apparaissait pas dans la NSS de 2017, mais les hauts fonctionnaires de son administration ont continué à l'employer. La NSS 2022 de l'administration Biden décrit le RBO comme respectant la souveraineté et l'intégrité territoriale des États. Il offrirait un moyen équitable d'échange économique et de promotion de la prospérité tout en permettant la coopération sur des défis communs. Le tout opposé à l'agression, à la

coercition et à l'ingérence extérieure. Selon la NSS, l'intention de la Chine et de la Russie de redéfinir le concept constituent une menace pour le RBO. Elle fait plusieurs fois référence au droit international, à la Charte des Nations Unies, ainsi qu'à la nécessité de moderniser l'ONU, bien qu'elle n'en fasse pas mention dans le contexte du RBO.

L'Australie est l'un des partisans les plus fervents du RBO. Le terme joue un rôle de premier plan dans les Livres blancs sur la défense de l'Australie depuis 2009, la Stratégie de sécurité nationale de 2013 ainsi que dans le Livre blanc sur la politique étrangère de 2017. Les deux premiers Livres blancs sur la défense (2009, 2013) précisaient que l'ONU et sa Charte «sont au cœur» du RBO. Dans le même temps, ils reconnaissaient également que le fondement stratégique de cet ordre repose sur le «rôle de leadership mondial joué par les États-Unis depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale». Il est intéressant de noter que le lien direct entre le RBO et la Charte des Nations Unies a disparu des documents officiels australiens après 2013, ce qui a permis une définition du terme plus large. Dans le dernier Livre blanc sur la défense publié en 2016, le RBO est défini comme «un engagement commun de tous les pays à mener leurs activités conformément à des règles convenues qui évoluent au fil du temps, tels que le droit international et des mesures de sécurité

Les directives indopacifiques de l'Allemagne placent la Charte des Nations Unies et les conventions relatives aux droits humains au cœur du RBO.

régionales». Cet ordre «encourage le règlement pacifique des différends, facilite les échanges commerciaux libres et ouverts, et permet un accès sans entrave aux biens communs mondiaux pour soutenir le développement économique». En outre, le cadre de gouvernance du RBO «a contribué à soutenir la sécurité et les intérêts économiques de l'Australie depuis 70 ans ».

Les directives indopacifiques de l'Allemagne, publiées en 2020, sont uniques en ce sens qu'elles placent la Charte des Nations Unies, les conventions relatives aux droits humains ainsi que les traités de maîtrise des armements et de non-prolifération au cœur de leur conception du RBO. La nécessité d'un tel ordre est ancrée dans l'idée que l'Indopacifique constitue «la clé

pour façonner l'ordre international au XXI^e siècle» et qu'une bipolarité croissante entre les États-Unis et la Chine pourrait affecter négativement la prospérité de l'Allemagne. Alors que les directives soulignent l'inclusion et la désescalade, leur mise en œuvre a mis fortement l'accent sur la coopération en matière de sécurité et de défense avec des partenaires tels que l'Australie et le Japon. En 2022, la ministre fédérale des Affaires étrangères, Annalena Baerbock, a réitéré l'engagement de l'Allemagne envers le RBO qui est «fondé sur la Charte des Nations Unies, sur les principes de l'autodétermination, du respect de la liberté et des droits humains et sur le principe de la coopération internationale».

L'Inde s'est servie du RBO dans le contexte de la montée en puissance de la Chine, de l'émergence de l'Indopacifique et d'un nouveau gouvernement dirigé par le Premier ministre Narendra Modi, qui s'est dit prêt à remplacer les anciens concepts de politique étrangère par de nouveaux. Le discours de Modi au Dialogue de Shangri-La en 2017 est le point de référence le plus important pour la conceptualisation du RBO (et de l'Indopacifique) par son gouvernement. Pour l'Inde, la souveraineté et l'intégrité territoriale des États ainsi que l'égalité de toutes les nations sont au cœur du RBO. Toutefois, selon Modi, le RBO doit d'abord «évoluer, par le dialogue» et «les règles et les normes devraient reposer sur le consentement de tous, et non sur le pouvoir de quelques-uns». Cette remarque est probablement dirigée non seulement contre la Chine, mais également contre les États-Unis et leurs alliés. L'Inde considère que le système international actuel est dominé par l'Occident et appelle à une réforme du Conseil de sécurité de l'ONU ainsi qu'à une meilleure représentation dans des institutions telles que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Bien que cela ne soit pas directement lié au RBO, Modi a également assuré que Delhi se lancerait dans le monde avec un «engagement absolu envers le droit international».

Absence de dénominateur commun

Les conceptions du RBO des États-Unis, de l'Australie, de l'Allemagne et de l'Inde diffèrent de manière notable. Bien que toutes conviennent qu'un RBO représente un engagement des États à mener leurs activités conformément à des règles convenues, elles révèlent des interprétations différentes de ce que ces règles impliquent. Le

Lectures complémentaires

Adam Breuer / Alastair Iain Johnston, "Memes, narratives and the emergent US-China security dilemma," *Cambridge Review of International Affairs* 32:4 (2019), 429-455.

Christian Wirth, "Whose 'Freedom of Navigation'? Australia, China, the United States and the making of order in the 'Indo-Pacific'," *The Pacific Review* 32:4 (2019), 475-504.

Lowy Institute, "Australia's Security and the Rules-Based Order", consulté le 08.01.2023.

droit international joue un rôle dans toutes les définitions du concept. Hiérarchiquement, le RBO semble être construit sur le droit international, tout en incluant d'autres aspects tels que des normes non contraignantes, des standards et des procédures dans le cadre de divers forums et négociations. Par conséquent, un tel ordre pourrait théoriquement inclure des règles et des normes auxquelles certains États n'ont pas nécessairement consenti.

La conception du RBO de l'Allemagne est relativement étroite. Parmi les quatre pays analysés, c'est le seul qui le relie directement à la Charte des Nations Unies. Les États-Unis et l'Australie en ont une conception plus large. Selon eux, le RBO est un système qui inclut non seulement des institutions comme l'ONU et le droit international, mais également la primauté des États-Unis et des «règles qui évoluent au fil du temps», telles que les alliances relatives à la sécurité américaine dans la région Asie-Pacifique. Bien que le terme ait été employé pour la première fois il y a seulement un peu plus d'une décennie, le concept est considéré comme une entité existant depuis plus de 60 ans. Les États-Unis présentent explicitement la Chine et la Russie comme une menace pour le RBO. La promotion du libre-échange et de la démocratie libérale joue un rôle secondaire dans les conceptions des États-Unis et de l'Australie. L'Inde semble avoir une conception échappant au spectre des définitions étroites et larges, car elle parle de faire évoluer un RBO par le biais d'un dialogue reposant sur l'égalité de toutes les nations.

Des voix dissonantes

La Chine et la Russie rejettent la terminologie du RBO, car elles le relient à un

système unipolaire dominé par les États-Unis. Les responsables chinois ont mis l'accent sur «l'ordre international sous-tendu par le droit international», tout en rejetant le plaidoyer «par un petit nombre de pays en faveur d'un ordre international prétendument "fondé sur des règles"». Du point de vue de Pékin, une description de l'ordre international à travers le droit international et le système des Nations Unies suffit. La Chine est favorable à un ordre mondial multipolaire centré sur la souveraineté et la non-ingérence, et dominé par son interprétation des droits humains. Un tel ordre pourrait également être fondé sur des règles, dans la mesure où il s'inspire de certaines parties de la Charte des Nations Unies. À cet égard, la déclaration conjointe sino-russe de février 2022 fait référence à «l'architecture internationale pilotée par les Nations Unies et à l'ordre mondial fondé sur le droit international». Cependant, un ordre dans lequel la vision de la Chine prédomine, tel que décrit ci-dessus, serait probablement différent d'un ordre dans lequel les préférences américaines sont plus influentes.

Les formulations concurrentes et les critiques envers le RBO semblent reproduire les différentes conceptions des règles existantes, des structures de pouvoir et de l'ordre mondial. Le bras de fer concernant la norme de liberté de navigation (*freedom of navigation*, FON), réglementée par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), est un exemple de la complexité de ces différends. Une revendication centrale des États-Unis et de leurs

alliés soutient que les efforts de construction d'îles artificielles et de militarisation de la Chine en mer de Chine méridionale défient la norme FON. Malgré des préoccupations légitimes concernant l'expansion de la Chine en mer de Chine méridionale, il n'existe pas d'interprétation commune de

Les formulations concurrentes du RBO semblent reproduire les différentes conceptions des règles existantes, des structures de pouvoir et de l'ordre mondial.

la FON en Asie. C'est particulièrement le cas pour les navires de guerre. La Chine, l'Inde et d'autres États côtiers asiatiques tentent de restreindre les activités des navires militaires étrangers dans leurs zones économiques exclusives. La position de l'Inde est plus proche de celle de la Chine que de celle des États-Unis. Pour cette raison, les États-Unis mènent également des opérations de liberté de navigation au large des côtes indiennes. À l'inverse, les États-Unis et l'Australie favorisent une interprétation large de la FON pour les navires de guerre. Même si les États-Unis respectent la CNUDM en tant que droit coutumier, ils n'ont pas ratifié le traité et existent techniquement en dehors du régime.

Entre ambiguïté et clarté

Le terme RBO peut être interprété de différentes manières. Il semble s'agir d'un terme politique plutôt qu'analytique. La Chine le rejette précisément parce qu'elle

considère le système des Nations Unies comme une désignation suffisante pour constituer la base de l'ordre international. Reste à savoir si les conceptions très divergentes du concept de RBO conduiront à une meilleure interprétation commune des règles, normes et institutions essentielles censées régir les relations internationales. Cependant, du point de vue des partisans du RBO, l'utilité du terme peut résider en partie dans son ambiguïté. Malgré des interprétations contradictoires, il fournit une terminologie diplomatique globale pour, entre autres, faire face aux changements de dynamiques de pouvoir déclenchés par la montée en puissance de la Chine. Mais sa signification dépend du point de vue de celui qui y a recours. Afin de protéger des composantes spécifiques de l'ordre international telles que les institutions internationales, les droits humains ou une interprétation particulière de la norme FON, il pourrait s'avérer plus utile de nommer spécifiquement les aspects menacés.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

Boas Lieberherr est Senior Researcher au sein de l'équipe «Global Security» du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zürich.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zürich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Éditrices: Névine Schepers, Sophie-Charlotte Fischer
Révision linguistique: Névine Schepers
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni, Rosa Guggenheim

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

La Russie et les exportations de matières premières No 316
L'interface entre sécurité et changement climatique No 315
Le chemin incertain de l'Ukraine vers l'UE No 314
Entre normes et réalité: l'ONU et le cyberspace No 313
La Russie, puissance nucléaire No 312
Séoul renforce ses ambitions en matière de défense No 311

© 2023 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000595511