



KEVIN RUDD

Président de l'Asia Society Policy Institute à New York, 26^e premier ministre australien

C'est bon de revenir à Doha. C'est bon de revenir dans le Golfe, et de retrouver autant d'amis du monde arabe. Et c'est bon de participer à cette Conférence des politiques mondiales, organisée par l'Institut français des relations internationales, avec de nombreux amis et collègues de l'ensemble de la communauté internationale.

Nous sommes ici parce que nous sommes des citoyens du monde engagés, et que nous nous préoccupons tous de l'avenir et de la fragilité de l'ordre du monde. Comme on pouvait le dire dans la Chine ancienne marquée par les fléaux, nous vivons une période intéressante. En fait, cette période est, en ce sens, bien trop intéressante. Personne ne peut se projeter dans l'avenir avec confiance par rapport à ce qui attend l'humanité et notre planète.

L'ordre mondial joue un rôle central

J'ai une vision rétrograde des choses. Je crois que ce qui est fondamental pour l'avenir du monde, c'est l'architecture sous-jacente de l'ordre mondial. La vérité qui dérange, c'est que ce que nous appelons avec insouciance « l'ordre mondial » est en fait quelque chose d'extrêmement fragile. C'est comme si, dans cette ère postmoderne, post-factuelle, nous avons perdu notre mémoire collective et historique de ce à quoi un « désordre mondial » peut ressembler. Après tout, ça fait seulement trois générations que nous avons pu voir un désordre mondial à grande échelle. Et avant 1945, quand nous avons construit l'ordre mondial actuel, c'était en réalité le désordre mondial qui avait dominé dans l'histoire des relations internationales.

En fait, on peut dire que les forces historiques d'inertie, d'entropie et de chaos constituent « l'état constant » des relations internationales. Et que l'ordre du monde que nous avons eu depuis les 70 dernières années, qui nous a étonnamment permis de vivre en paix pendant 40 de ces 70 années à travers une Guerre froide entre des pays détenteurs de l'arme nucléaire, a été une anomalie historique.

Je pars donc du principe simple qu'un ordre mondial qui fonctionne vaut infiniment mieux que le désordre, et qu'un ordre du monde basé sur des règles est infiniment préférable au chaos. Mais étant donné le large éventail des forces historiques, à la fois géopolitiques et géoéconomiques, actuellement à l'œuvre contre l'ordre établi, des forces qui sont résistantes, implacables et destructrices, la fragmentation, la fracture croissantes et l'éventuelle destruction de cet ordre du monde vont continuer.

Pour éviter cela, il va falloir déployer délibérément et sciemment des efforts diplomatiques, afin de maintenir la légitimité, l'efficacité du fonctionnement et l'utilité institutionnelle de l'ordre actuel.

Cela signifie qu'il faut qu'un programme et qu'une direction politiques solides décident activement de maintenir les instances et les processus de décision qui ont été mis en place et qui sont à la base de notre ordre du monde notamment les Nations unies, le FMI, l'Organisation mondiale du commerce et plus largement, les plus de 600 traités internationaux qui ont été validés par la communauté internationale au cours des 70 dernières années.

L'ordre mondial ne se maintient pas de lui-même. Il faut continuer d'y travailler. Ne pas se contenter de la routine habituelle. Ça ne veut pas dire que l'ordre actuel et ses institutions principales vont s'écrouler du jour au lendemain. Ils sont davantage susceptibles de tout simplement disparaître à mesure que la masse critique des forces qui fragilisent actuellement cette organisation va continuer de croître. Sauf si nous décidons collectivement du contraire.

La nature de l'ordre du monde actuel

L'ordre du monde actuel est un amalgame désordonné de politiques des grandes puissances, d'institutions mondiales basées sur un certain nombre de règles, et d'un nombre croissant d'acteurs non étatiques qui ont leur propre organisation (ou qui ne sont pas structurés). Cette organisation correspond encore en grande partie à ce qu'elle était suite aux accords conclus en 1945, exception faite du rôle actuel des acteurs non étatiques. Et c'est resté la principale dynamique depuis. La politique des grandes puissances parle d'elle-même. Elle est basée sur les grands intérêts nationaux et sur la manière de les préserver dans le système et dans le contexte actuel. Lorsque les grandes puissances collaborent, en général, le reste du monde fonctionne bien. L'inverse est également vrai.

Concernant les institutions mondiales et régionales axées sur le système plurilatéral de l'Organisation des Nations unies, leur efficacité dépendra de la volonté des États de leur permettre de fonctionner correctement, ainsi que des capacités de gestion interne de ces institutions. Au cours des 70 dernières années, ce sont les acteurs non étatiques qui ont été les éléments les plus dynamiques du changement. Le nombre de ces acteurs a proliféré. Tout comme leur taille et leur influence vis-à-vis de l'État. C'est vrai des grandes entreprises internationales dont les actifs privés dépassent les recettes publiques de nombreux États. C'est vrai des ONG dont les ressources peuvent désormais dépasser celles des organisations humanitaires des Nations unies. Et cela s'applique de manière encore plus notoire aux organisations terroristes dont la mission explicite est le bouleversement, voire la destruction du système interétatique existant. Ce sont là les divers éléments de ce que l'on pourrait plus largement appeler « l'ordre du monde actuel », ou plutôt « le désordre mondial émergent », car c'est ainsi qu'il apparaît de plus en plus.

Les relations entre les grandes puissances : États-Unis-Russie, États-Unis-Chine et Russie-Chine

Examinons tour à tour chacun de ces éléments, en commençant par la situation des relations entre les grandes puissances. Aujourd'hui, les relations entre les grandes puissances sont dans le pire état qui soit depuis un quart de siècle.

Dans les relations entre les États-Unis et la Russie, il semblerait que nous soyons proches d'une seconde Guerre froide. Les causes sont nombreuses et se sont cumulées : l'invasion de l'Irak, l'extension de l'OTAN avec la proposition d'y intégrer la Géorgie et l'Ukraine, l'intervention russe en Ukraine, les sanctions financières imposées à la Russie par l'Occident, des rencontres réelles entre l'aviation militaire et la marine des États-Unis et de la Russie, diverses formes de guerre cybernétique, notamment les accusations américaines de l'interférence russe dans la récente campagne de l'élection présidentielle américaine à partir du vol de communications internes par e-mail au Democratic Leadership Council.

Ce sont des questions sérieuses.

Dans les relations entre les États-Unis et la Chine, les tensions concernant la mer de Chine de l'Est, la mer de Chine du Sud et la concurrence plus large pour l'espace stratégique en Asie de l'Est et dans le Pacifique Ouest, ont gravement entamé la confiance stratégique entre la Chine et les États-Unis depuis la normalisation.

Encore une fois, ce sont aussi des questions sérieuses.

Ces trois dernières années, ces facteurs sont apparus dans un contexte de rapprochement stratégique beaucoup plus profond entre la Chine et la Russie, qui vient défaire, au moins pour les années qui viennent, des siècles d'hostilité stratégique mutuelle. Nous avons donc pu assister au plus profond réalignement du triangle stratégique entre Pékin (Beijing), Moscou et Washington depuis Nixon, quand les États-Unis avaient de facto engagé la Chine dans une stratégie plus large d'endiguement de l'Union soviétique. Cette situation s'est désormais inversée.

Et en plus de tout cela, nous avons maintenant l'élection du Président Trump et les nouvelles incertitudes très profondes que cela crée concernant la future position des États-Unis dans le monde d'un point de vue général, et plus spécifiquement concernant les stratégies qu'il choisira d'adopter envers la Chine et la Russie. À ce stade, nous n'en savons tout simplement rien.

Trump va-t-il chercher à normaliser à nouveau les relations avec la Russie ? Oui, si l'on en croit tout ce qu'il a pu dire et écrire. Mais nous ne savons pas jusqu'où il ira en Syrie, en Ukraine et quelles seront les sanctions. Nous ne savons pas non plus comment le Président Poutine réagira, et avec quel degré de souplesse. Mais nous ne sommes plus dans une situation statique comme nous avons pu l'être ces dernières années, avec des relations de plus en plus du type « gagnant-perdant ». Au moins, maintenant, ces grandes questions de politique étrangère entrent toutes en ligne de compte. Pour combien de temps et avec quel résultat stratégique, nous ne sommes pas en mesure de le dire.

Et concernant les relations entre la Chine et les États-Unis, les choses sont en équilibre et davantage susceptibles d'empirer que de s'améliorer. Contrairement à certaines déclarations superficielles ayant rapporté que la Chine avait débouché le champagne à la nouvelle de l'élection de Trump à la Présidence, la conclusion est qu'il a été clair, pendant toute la campagne présidentielle, que Trump pense que la Chine est en grande partie responsable de ce qu'il définit comme le déclin économique de l'Amérique. Il a menacé d'imposer un tarif douanier général de 48% sur les produits chinois. Et il a déclaré que dans les 100 premiers jours de son mandat, il accuserait la Chine de manipuler les devises. Le problème, avec ces menaces, c'est qu'elles sont au cœur de son discours concernant l'économie nationale, et qu'il est très difficile de les abandonner purement et simplement. Qui plus est, il se peut très bien que sur ces questions, il faille le prendre au mot. Au minimum, nous allons probablement assister à une intensification des frictions dans le domaine de l'économie et de la politique étrangère entre les deux pays. Même si à ce stade, ni les États-Unis ni la Chine n'ont intérêt à ce que ce genre de tensions menacent la sécurité.

D'une manière générale, il est cependant possible de voir les relations entre les États-Unis et la Russie et les relations entre les États-Unis et la Chine s'intervertir au cours des douze prochains mois, ce qui serait susceptible de devenir très problématique pour Washington. Toutefois la prudence reste de mise, car il est encore trop tôt pour dire ce que Trump fera effectivement. Mais pour retrouver un bon fonctionnement de l'ordre mondial, il est dans notre intérêt que les trois plus grandes puissances normalisent de plus en plus leurs relations.

L'état de nos institutions mondiales

Cela nous amène à parler du second pilier de l'ordre mondial actuel, qui est l'état dans lequel se trouvent nos grandes institutions mondiales, ainsi que leur capacité à anticiper les principales difficultés et les principaux défis auxquels nous sommes confrontés actuellement, et à y réagir. C'est absolument essentiel étant donné la rapidité, l'intensité et la complexité du processus de mondialisation actuel.

Ces différents aspects ont engendré toute une série de difficultés par rapport auxquelles l'obligation d'avoir une gouvernance mondiale efficace dans de nombreux domaines dépasse désormais largement ce qui est fait en termes de gouvernance mondiale. Ce manque d'efficacité croissant de la gouvernance mondiale a été aggravé par la disparition de « l'autonomie » traditionnelle de l'État-nation, comme conséquence inévitable du processus de mondialisation.

Le résultat est que l'État reste dans une sorte de *no-man's land*, sans qu'une politique ne parvienne à traiter efficacement des problèmes qui sont devenus beaucoup plus internationaux que nationaux, alors qu'en même temps, l'État a encore, avec les instances politiques locales, la responsabilité de résoudre ces problèmes, même s'il est effectivement impuissant à le faire.

Cela a entraîné l'abandon massif de la scène politique traditionnelle, qui a été jugée impuissante à agir, et a parallèlement incité à adopter une politique des extrêmes. Nous voyons maintenant ce phénomène se développer partout dans le monde. L'intégrité politique de l'État-nation traditionnel est donc remise en question.

Mais c'est aussi le cas de l'intégrité politique des diverses institutions de gouvernance régionale et mondiale, car elles ne disposent pas non plus des ressources ou des pouvoirs suffisants pour résoudre les difficultés politiques du moment.

Et encore une fois, nous nous retrouvons dans un *no-man's land*, échoués entre des États-nations faibles d'une part, et des institutions régionales et mondiales également faibles, d'autre part. Et maintenant, c'est tout simplement dans ce contexte que la nouvelle catastrophe de l'élection de Trump se produit.

Premièrement, Trump est par nature adepte des relations bilatérales, plutôt que des relations multilatérales. Parce que c'est dans les relations bilatérales que « l'art de la négociation » permet de frapper fort, plutôt, de l'avis de Trump, qu'à travers des processus multilatéraux interminables. Deuxièmement, il est par nature nationaliste, isolationniste et pour « l'Amérique d'abord », plutôt qu'internationaliste. Troisièmement, ses priorités sont principalement nationales, plutôt qu'étrangères, et c'est à travers une lunette orientée sur son pays qu'il voit le monde. Quatrièmement, il y a aussi la difficulté supplémentaire de l'attitude de Trump par rapport au libre-échange (et éventuellement la fin de l'OMC). Et enfin, bien sûr, il y a le changement climatique (et peut-être la fin de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), ou au moins de la participation américaine au Traité de Paris).

Pour toutes ces raisons, nos institutions régionales et mondiales risquent fort d'être marginalisées par la présidence de Trump. Ces institutions devront donc être sérieusement défendues par d'autres pays de la communauté internationale pour ne pas couler. Elles auront également besoin d'un programme de réformes complet pour pouvoir démontrer leur efficacité en tant qu'institutions.

C'est la raison pour laquelle, ces deux dernières années, j'ai passé la plus grande partie de mon temps à travailler, en tant que Président de la Commission indépendante sur le multilatéralisme, en me concentrant sur la réforme pratique, conceptuelle et institutionnelle de l'Organisation des Nations unies. Ce rapport, intitulé « Nations unies 2030 - Rétablir l'ordre dans un monde fragmenté » a été publié en septembre. Il comporte les 12 principes génériques de la réforme des Nations unies pour orienter, d'une manière générale, les efforts de la future réforme. Ainsi que 55 recommandations concernant les réformes spécifiques des divers programmes relatifs à la paix et à la sécurité, au développement durable, aux droits de l'Homme, à la gestion et à l'aide humanitaire, au personnel et au budget. Ce rapport se trouve sur le site Internet de l'International Peace Institute, et je vous recommande de le consulter. Je ne



vais pas en parler ici. Jusqu'à présent, il a été publié à New York, Washington, Londres, Paris et Berlin. Et début novembre, j'ai été invité à en faire une présentation au Conseil de sécurité. Mais à moins que le nouveau secrétaire général ne fasse de la réforme des Nations unies une priorité, l'institution continuera à s'atrophier, les États vont de plus en plus contourner l'ONU dans le traitement des grandes questions mondiales, avec le risque que les Nations unies, à terme, finissent tout simplement par mourir à petit feu.

Les acteurs non étatiques

Mon rapport sur la réforme des Nations unies traite aussi amplement de l'influence des acteurs non étatiques sur les institutions de la gouvernance mondiale, et plus largement, de l'ordre mondial, des entreprises, de la société civile. Et de la manière dont les Nations unies ont désormais besoin d'un nouveau cadre, très complet, de partenariats destinés à étendre les relations multilatérales pour faire adopter totalement ses travaux. Si cela n'est pas fait, les objectifs mondiaux, comme les objectifs de développement durable (ODD), resteront lettre morte : rien que des belles phrases, mais qui n'auront pas été traduites en actions concrètes.

Tous les pays, et pas seulement les grandes puissances, doivent unir leurs forces de la même manière sur la question du terrorisme. La logique est claire. Le terrorisme est une attaque fondamentale de l'État et du système inter-étatique. Il doit donc faire prioritairement l'objet d'une action mondiale concertée (de la prévention à l'interdiction, puis à l'élimination).

Si l'ordre du monde actuel, basé sur la notion d'État, ne répond pas efficacement à la fois aux opportunités et aux menaces que représente la prolifération des acteurs non étatiques, alors l'ordre lui-même et les institutions qui le soutiennent, seront considérés comme de plus en plus marginaux par les peuples du monde. Et ce sont ces mêmes peuples qui abandonnent actuellement, en nombres croissants, la scène politique mondiale et les concepts et principes qui la sous-tendent.

Conclusion

Il y a donc de nombreuses raisons d'être pessimiste pour l'avenir de l'ordre mondial. Mais même s'il permet de prendre du recul, d'analyser les situations, et même s'il est, à la mode, le pessimisme professionnel ne fait pas une politique. Nous ne sommes pas les victimes malheureuses des forces silencieuses du déterminisme historique. Nous sommes des citoyens du monde, et les peuples, les économies et les gouvernements que nous pouvons représenter sont également des acteurs du changement politique mondial. Si nous choisissons d'agir. De ne pas être de simples observateurs intéressés par ce qu'ils voient. Mais d'être des acteurs passionnés, qui cherchent à préserver, réformer et redynamiser les institutions de la gouvernance mondiale pour l'avenir. Parce qu'au cours de l'Histoire, la frontière a toujours été mince entre la civilisation et la barbarie. Entre une communauté mondiale, et un nationalisme atavique. Entre des institutions multilatérales basées sur l'arbitrage international, et l'application bilatérale de la force brute. Et nous devons choisir ensemble de quel côté de la frontière nous allons défendre notre avenir commun et l'avenir du monde.