

CHAPITRE 1

Les groupements d'États

Le fait n'est franchement pas nouveau mais jamais anodin ; des entités politiques ou économiques se liguent, s'allient, coopèrent, ponctuellement ou durablement, avec des vocations différentes et parfois complémentaires. Après l'expérience cauchemardesque des deux guerres mondiales, la nécessité s'imposa aux... États de renforcer et d'institutionnaliser leur « concert », d'abord sur un volet politique, puis sur un volet économique.

L'ONU

Se demander si l'Organisation des Nations unies pourrait constituer une alternative aux États revient à poser la question suivante : qui mieux que *des* États pourrait s'avérer plus puissant qu'*un* État ? Car l'ONU incarne essentiellement un forum d'États, un cénacle au sein duquel s'exercent classiquement des rapports de force et se confrontent des intérêts au sens traditionnel du terme. Rien de bien révolutionnaire. Certes, nombre d'observateurs participent aux travaux des différentes institutions onusiennes intégrées (FAO, Unesco, CPI, etc.), des associations caritatives ou humanitaires aux ONG culturelles et écologiques en passant par des lobbies de tous ordres, mais dans le saint des saints où se prennent les décisions sérieuses et lourdes de conséquences, c'est-à-dire au Conseil de sécurité, l'organe exécutif onusien, on ne compte que des États. Mieux : ceux qui, *in fine*, emportent la décision ou sans lesquels

aucune initiative diplomatique ou militaire d'envergure ne peut être adoptée contre un État (sauf à contourner l'ONU) sont les cinq membres permanents du Conseil. L'objection qui consiste à pointer l'importance de la négociation, du multilatéralisme, de la recherche du consensus n'est pas infondée mais ne fait que déplacer le problème ; oui ou non, sort-on de la primauté de l'État comme acteur grâce à cette organisation fondée en 1945 ? La réponse est non. C'est si vrai que même quand les [États] membres de l'ONU s'accordent pour dépêcher des forces de maintien de la paix, d'interposition ou de protection des populations en un lieu donné (Casques bleus ou autres), ce sont bien des États dont on sollicite des militaires fonctionnaires et des matériels et non des familles, des groupes religieux, des entreprises ni des associations. Il en va de même quand il s'agit de sévir contre des États, de hautes personnalités ou des organismes criminels ayant transgressé la Charte. Les sanctions financières, les embargos commerciaux ou les offensives militaires proviennent d'États, ces structures qui, seules, rappelons-le, assument l'emploi de la coercition par les armes parmi les autres prérogatives régaliennes telles les finances et la justice dont le rôle, aux côtés des canons, existe aussi dans les relations internationales. Qui a bâti l'ONU en 1945 sinon des États ? Et sur quel autre socle très amélioré en représentativité et, en principe, en efficacité, que l'expérience précédente de la Société des Nations (SDN), soit déjà un forum d'États, l'a-t-on érigée ? À quoi correspondent le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale sinon à des cénacles interétatiques ? Parmi les institutions clés de l'ONU, seul le secrétaire général échappe à cette nature, mais ce particulier est nommé à ce poste relativement important après négociations entre les plus puissants parmi les États. Et l'on peut remonter une fois encore aux décidément fondateurs traités de Westphalie et bien plus loin encore, sachant que dès la haute Antiquité quantité d'entités politiques se comportaient déjà comme des États.

En termes de puissance, on retrouve les deux cas de figure depuis la décennie 1950 : celui où s'imposa la volonté de l'ONU sur un régime particulier, acculé à négocier, à obtempérer, à capituler ou à littéralement disparaître sous l'effet cumulatif de la puissance de grands États ; celui où, en revanche, des États tinrent tête à l'ONU en dépit de résolutions contraignantes assorties de sanctions. Cela dit, a-t-on besoin de l'ONU pour créer des coalitions d'États *ad hoc* ? Certainement pas, comme

en témoignèrent successivement l'alliance syro-jordano-égyptienne sous l'égide de Nasser contre Israël en mai-juin 1967, les deux coalitions africaines rivales au Congo (ex-Zaïre) de 1998 ou encore celle, importante (quarante-quatre participants tout de même...), emmenée par le président américain George W. Bush en Irak en 2003. Toutes se sont fort bien passées de l'aval onusien, y compris quand un membre permanent du Conseil de sécurité en prenait la tête comme dans le dernier de ces cas !

Question subsidiaire : doit-on reprocher à l'ONU ses échecs ? Ainsi posée, elle n'a guère de pertinence. Il faudrait plutôt interroger chacun des États puissants qui la composent, sa volonté d'éviter ou d'aggraver des conflits, son goût pour la conciliation, et, bien davantage encore, sa perception de ses intérêts bien compris sur chaque dossier et surtout lors de chaque crise. Et lorsque l'ONU fit naufrage au Rwanda, ce sont les États-Unis, la France et (dans une bien moindre mesure) les trois autres membres permanents qui négligèrent l'instrument susceptible de stopper l'horreur. Des États comme la Nouvelle-Zélande et la République tchèque tentèrent de l'éviter et d'alerter sur le génocide en cours mais leur poids était alors insignifiant. Parallèlement, doit-on féliciter l'ONU de ses succès ? Car enfin, en coopérant, les États qui la composent n'ont-ils pas réussi à sauver la planète d'une apocalypse qui, autrement, serait peut-être advenue par la faute de deux seuls États-titans ? La réponse est de même nature : sur un certain dossier et à un certain moment, les supergrands ont trouvé un accord qui les favorisait, et tant mieux si leur décision – en l'espèce de régler des différends sans recours à la guerre directe et de haute intensité – a permis de sauver le plus grand nombre d'humains et de biens possibles. Cette incontestable réussite onusienne, insuffisamment appréciée, est sans doute le Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) adopté sous l'impulsion des cinq grands en 1968, et jamais réellement transgressé à ce jour. La course sans fin à la plus grande quantité de bombes les plus puissantes n'ayant pas de sens et coûtant fort cher, Soviétiques et Américains préférèrent engager une limitation commune, mutuelle et respective (suivis par les Français, les Britanniques et les Chinois qui, de toute façon, n'auraient pu égaler leurs forces de frappe), à condition naturellement d'entraver l'accès à la bombe d'autres... États ! C'est ce qu'on appelle fermer la porte juste derrière *soi*, et demeurer dans l'entre-*soi* interétatique. Et qu'en serait-il

d'une réforme de l'ONU telle que celle entamée mais avortée en 2005 ? Meilleure représentativité au Conseil avec élargissement à de nouveaux membres permanents ? Partage du droit de veto par zones spatiales ou séquences temporelles ? Rien n'y ferait ; on aurait encore et toujours affaire à des États.

La justice internationale et les ONG

Selon l'adage très critique, la justice est presque toujours celle des vainqueurs. Un peu comme pour l'ONU, le citoyen lambda recherche de bonne foi des décisions équilibrées, frappées au coin de l'équité, objective, équitable, échappant aux intérêts égoïstes des États et des multinationales, insoumise aux passions et aux lobbyistes. Dans les relations internationales, ce type de justice n'existe pas. Depuis les premières conventions de Genève du crépuscule du XIX^e siècle au Tribunal international de justice de La Haye, en passant par les tribunaux pénaux internationaux d'Arusha pour le Rwanda ou de diverses cités pour l'ex-Yougoslavie, juges et juristes peuvent bien incarner la plus profonde honnêteté intellectuelle et juger selon les plus stricts termes et canons du droit, ils doivent tenir compte des États. En amont, les tribunaux existent par la bonne volonté des plus puissants parmi ces derniers ; croit-on sérieusement que Nuremberg aurait pu se tenir sans la volonté expresse des trois grands vainqueurs du III^e Reich ? Et qu'une fois tenus, les travaux et délibérations auraient pu déboucher sur des verdicts différents de ceux menés et prononcés par les juges... sous pression des États, à commencer par l'Union soviétique et les États-Unis ? Ce serait pécher par grande naïveté. Il s'agit là d'un cas très particulier ? Soit, prenons donc des cas plus récents post-guerre froide : de grands procès liés aux assassinats de masse au Rwanda et en ex-Yougoslavie se sont effectivement tenus (à Arusha à partir de 1997 notamment, et à La Haye encore récemment avec Ratko Mladić le 8 juin 2021) et se concluent par des condamnations, mais dans le premier cas la France a longtemps traîné avant de coopérer sérieusement, dans le second cas la Russie traditionnellement proserbe était trop faible avant 1999-2000 pour entraver la bonne marche de ces procès.

N'oublions pas les procès qui ne se tiennent pas mais qui en disent aussi long que les autres. Ainsi, le Tribunal pénal international pour le

Cambodge, destiné à juger les criminels Khmers rouges pour le génocide de 1975-1979, ne s'est-il jamais tenu (tout juste a-t-on très tardivement jugé et condamné Duch, dit Camarade n° 2), faute d'acceptation de l'allié chinois ; il en est de même pour les massacres de nature génocidaire des Rohingyas musulmans par la Birmanie (Myanmar). Il n'y aura pas avant longtemps de Tribunal pénal international sur la Syrie – cinq cent mille tués majoritairement civils (et cela en moins de dix ans, soit cinq fois plus qu'en soixante-quinze ans de conflits israélo-arabes toutes violences confondues !) et autant de blessés, treize millions de réfugiés et de déplacés, des dizaines de milliers de domiciles détruits – faute d'acceptation par l'allié russe. On pourrait du reste incriminer des alliés des États-Unis, du Royaume-Uni ou d'autres puissances, voire les États-Unis et les autres grandes puissances elles-mêmes. Pour leur part, on l'a dit, des intellectuels et des politiques africains critiquent la surreprésentation d'inculpés et de condamnés africains dans les procès internationaux pour crimes de guerre, contre l'humanité ou de génocide. Juste si l'on se borne au constat chiffré, la critique manque de cohérence sur le fond ; incontestablement, c'est bien en Afrique subsaharienne qu'eurent lieu dans les décennies 1990-2010 la plupart des pires crimes collectifs, notamment dans l'Afrique des Grands Lacs. Mais ces observateurs négligent un argument essentiel invalidant leur critique : si moins de criminels passent en justice hors Afrique noire, ce n'est pas parce qu'on y compte davantage de criminels qu'ailleurs, mais du fait des choix politiques des membres permanents du Conseil de sécurité et d'autres États puissants, ceux-là mêmes qui ne considèrent pas comme un enjeu majeur ce qui se produit dans cette zone déshéritée qu'incarne ce continent africain. Au passage, posons la question : qui établit les normes juridiques internationales, met sur pied des tribunaux, et a créé la Cour pénale internationale en 2002 à Rome, sinon les États ?

On concédera toutefois deux nuances de taille, la première correspondant au constat suivant : à l'origine de la principale norme juridique et judiciaire liée au crime de génocide, on ne trouve pas un État ni même un leader politique mais un modeste juriste ayant échappé à la Shoah. Nonobstant, il a bien fallu que les États acceptent de valider et d'endosser la définition de Raphaël Lemkin pour qu'en décembre 1948 elle figure dans le marbre du droit international, c'est-à-dire précisément dans la Convention sur la prévention et la répression des génocides.

Seconde nuance : l'adoption du droit d'ingérence – même incomplète et pas toujours suivie d'effets – fut à la fin des années 1960 le fruit de revendications de médecins groupés en ONG et sauvant des vies sur des champs de bataille, notamment au Biafra (Nigéria, 1967-1970) puis au large du Vietnam (boat people, 1975-1979) et dans maintes autres zones de conflit, d'exode ou de famine. Médecins sans frontières (MSF) et Médecins du monde (MDM) d'abord, puis des dizaines d'autres ONG comme Amnesty International et Human Rights Watch allaient porter le devoir d'ingérence (sous-entendu, dans des États souverains) si constamment et fortement que crise après crise, le Conseil de sécurité allait finalement accepter tant bien que mal d'imposer à des États (modestes) d'ouvrir leurs frontières à des fins d'opérations humanitaires d'ONG, parfois même armées (Somalie, opération Restore Hope, 1992-1993), puis lors d'un sommet mondial de 2005 une « responsabilité de protéger » votée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies. Or, là encore, l'énoncé des fruits positifs de ces pressions morales de ces humanitaires porte en lui la nuance établie plus haut : à la fin des fins, ce sont bien des États (puissants) qui, à condition de s'entendre, endosseront ou imposent...

Groupements politiques ou religieux

Union du Maghreb arabe (UMA), groupe de Visegrád, Ligue arabe, Organisation de la conférence islamique (OCI), Format Normandie, groupe de Minsk, 5 + 1, Union pour la Méditerranée (UPM), Organisation des États turciques, etc. On compte plusieurs dizaines d'associations d'États à vocation politique, diplomatique ou religieuse, réunies soit *su generis* pour résoudre un conflit précis, soit bâties pour peser durablement dans une zone commune, soit encore dans le cadre d'un processus d'unification politique à venir. Elles ne correspondent ni à des alliances militaires, ni à des groupements de nature économique même si, le cas échéant, leur association s'avère facilitatrice de plus amples relations commerciales ou stratégiques. On reste cependant entre États¹.

1. On notera que l'UMA (Union du Maghreb arabe, jeu de mots avec l'*Oumma*) n'a existé que sur le papier, le colonel libyen Kadhafi s'ingéniant méticuleusement à empêcher ou casser toute entité qui ne le plaçait pas à sa tête, et, dans un registre de relations mixtes mais

Groupements économiques

Le terme *économique* est performatif qui interdit déjà *a priori* un rôle d'acteur politique prépondérant. Pour un État, le renforcement de ses capacités économiques et financières grâce à une meilleure coopération ou à une mutualisation avec des partenaires accroît son potentiel en termes de puissance politique, voire militaire. Encore faut-il, d'une part, en amont, que cet État le souhaite, d'autre part, en aval, que ce groupement économique crée une synergie suffisante pour constituer un vrai *booster* pour l'État en question et pas seulement pour ses partenaires. Charles de Gaulle, patriote ombrageux très soucieux de la pleine souveraineté française, fut d'abord peu porté à la construction européenne mais comprit ce qu'elle pouvait lui prodiguer de puissance économique pour une contrepartie politique somme toute modeste. De fait, absolument tous les États de la CEE puis de l'UE y ont objectivement gagné, chacun pouvant écouter librement et donc lucrativement ses productions dans le reste de la zone dans un cercle vertueux.

Malgré les efforts diplomatiques de Pékin pour convaincre ses voisins régionaux de créer une zone de prospérité, en particulier tournée contre les Occidentaux et les États-Unis spécialement, l'Association of Southeast Asian Nations (Asean) a pour l'essentiel conservé une vocation économique et commerciale qui n'empêche aucunement certains de ses membres de maintenir ou de nouer des partenariats politiques et militaires avec Washington, à l'exemple de l'Inde ou des Philippines. Mieux : ni l'Asean ni l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS, s'étant substituée en 2001 au groupe de Shanghai) ne prennent le pas sur les antagonismes diplomatiques profonds entre la Chine et la majorité des autres membres, ces derniers exprimant sans cesse plus de craintes quant à la montée en puissance militaire de leur géant de voisin. Perspectives de gains économiques d'un côté, perspectives de soumission à la volonté de Pékin de l'autre... Le Mercosur, accord de libre-échange économique créé par le traité d'Asunción (Paraguay) et

comportant un important volet économique, le processus de Barcelone puis l'Union pour la Méditerranée échouèrent rapidement, pour des raisons du reste moins économiques que politiques (l'Allemagne voulut y entraîner toute l'UE au grand dam des États du Maghreb) et sociétales (Droits de l'homme).

regroupant plusieurs États d'Amérique du Sud, pour sa part, fonctionne plutôt bien depuis sa création en 1991, mais, sauf le cas contemporain du Venezuela de Nicolás Maduro en bisbilles graves avec son voisin colombien – et en froid avec la plupart des autres États du cône sud-américain –, il s'agit d'un groupement d'États dont les régimes s'entendent globalement et que les échanges ne contribuent donc que partiellement à rapprocher. En réalité, sur le plan économique et financier, les géants américain (étasunien), européen et chinois entretiennent chacun un volume d'échanges plus important avec chacun des États du Mercosur que ses membres mutuellement ! On retrouve certes un tel schéma en Afrique et en Océanie mais sans accord aussi poussé. En bref, ce marché commun n'a jamais pu constituer un facilitateur et un accélérateur de puissance vis-à-vis de l'extérieur du cône. Quant à l'Alena, accord similaire adopté en 1994 (et augmenté en 2018), il regroupe trois États alliés dont deux appartiennent à la surpuissante et surintégrée OTAN, et dont le pilier central – les États-Unis – représente huit fois le PIB des deux autres réunis... Là encore, on ne peut considérer que ce marché commun se substitue en quoi que ce soit à chacun de ses membres. Avec la Cedeao en Afrique de l'Ouest, on trouve un schéma différent, puisque ce sont quinze États parmi les plus pauvres du monde qui s'associent afin de réduire leur dépendance à l'extérieur du groupement et de monter en force économiquement. Seulement, cumuler les faiblesses ne permet pas toujours de gagner en force. Quantité d'autres accords de libre-échange ou de partenariat commercial privilégié existent entre États, le plus souvent de nature bilatérale. Aucun tandem n'a accédé à la souveraineté en devenant... État lui-même, à l'exception de rares confédérations.

Reste le cas de l'Organisation des pays producteurs de pétrole, l'Opep. Crée en 1960 par seulement cinq États (elle compte treize membres en 2022), l'organisation acquiert rapidement une vraie puissance suite aux deux chocs pétroliers de 1973 et 1979 jamais tout à fait disparue à ce jour, y compris lors des phases de contre-chocs de 1986, 1998 ou encore 2008. Mais l'Opep, certes puissante car sectorielle consacrée à la ressource naturelle économiquement la plus précieuse (une fois traitée et raffinée) au monde, n'a pas plus vocation à se substituer aux États que les autres groupements puisqu'elle en incarne l'émanation. Les décisions du cartel sont bien le fruit d'un rapport de force entre

pouvoirs étatiques. Ainsi lors de la guerre du pétrole entre Moscou et Riyad, en 2020, les membres les plus modestes n'avaient pu que subir la conséquence logique, une chute des cours du baril de brut et ainsi de leurs ressources, la plupart des États de l'Opep étant monoexportateurs. Par surcroît, l'Opep pâtira de l'inévitable dépréciation tendancielle du pétrole due à la multiplication de ses sources, à commencer par les schistes nord-américains sans cesse plus rentables, et aux énergies de substitution non carbonées.

Il faut dire aussi un mot des Brics auxquels nous avons déjà fait un sort. Concept né d'un banquier de Goldman Sachs en 2001 et dont l'acronyme signifie Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud, presque aussi indigent de celui de « choc des civilisations », il prétendait inclure les grands pays émergents face aux États-Unis, qui, groupés contre la première puissance mondiale, auraient visé à la détrôner. L'unique critère sérieux et dénominateur commun à ces cinq États était leur croissance soutenue. Or, non seulement on ne bâtit pas une réalité sur un seul critère économique, mais, en l'occurrence, ces États présentent-ils quantité d'intérêts divergents, de secteurs concurrentiels, d'absences de complémentarité, et, pour certains, des relations conflictuelles confinant à l'état de guerre (Inde/Chine) ! Finalement, quand le taux de croissance de plusieurs d'entre eux stagna ou s'effondra, on cessa de citer à tout bout de champ cette nouvelle association dont l'inconsistance trouve traduction dans la maigreur des fonds dotant la banque créée *ex nihilo* en 2015 à Shanghai, la New Development Bank, et l'incapacité à créer un « G bis » à l'image des G7 (ou G8 quand la Russie en était) et G8 occidentalo-asiatiques demeurés les mètres étaillons des rencontres au sommet entre géants économiques.

En réalité, de tous les groupements économiques, financiers ou commerciaux, seul l'europeen pourrait réellement constituer une entité de puissance en soi tant il a atteint un niveau d'intégration et d'efficacité important, et cela en dépit du (ou grâce au ?) Brexit de 2020. Cela dit, longtemps, les deux puissances du continent, la France et le Royaume-Uni, revendiquèrent de conserver jalousement leur autonomie stratégique par-delà leur appartenance fidèle et assumée à la CEE, Londres l'ayant intégrée en 1972. D'autres, plus nombreux, comme la riche Allemagne, le Benelux, l'Italie ou encore le Danemark, ne concurent jamais vraiment d'autonomie stratégique sérieuse hors de

l’égide américaine par le biais de l’OTAN, rejetant donc toute instrumentalisation d’une CEE/UE à vocation originelle intrinsèquement économique (en dépit du volet stratégique avec l’Union de l’Europe occidentale, l’UEO, de 1954 à 2011) au profit du politique. Jusqu’aux années 1990 au moins, l’Europe n’exista donc quasiment pas politiquement en dépit de sa montée en puissance économique largement due à l’Union. On nuancera cependant le propos pour deux raisons. D’abord, avec à la Défense puis au Quai d’Orsay Jean-Yves Le Drian, Paris a tenté ces dernières années de conférer une dimension sans cesse plus géopolitique à l’UE. Cette tendance fut facilitée par l’inconséquence et son mépris antieuropéen d’un Donald Trump, ainsi que par le Brexit d’un État n’ayant jamais abandonné son allégeance stratégique au grand allié outre-Atlantique, comme on le vit encore récemment avec éclat dans l’affaire australienne des sous-marins français. Ensuite, il serait injuste de négliger des initiatives économiques européennes prises dans le champ du politique ; ainsi, pour punir la Russie d’avoir annexé la Crimée (2014), l’UE a solidairement décidé d’appliquer des sanctions à l’encontre de Moscou. Ailleurs, face à la Chine qualifiée de « défi systémique » au sommet de l’OTAN de juin 2021, l’UE donne de la voix. C’est vrai dans d’autres cas, devant des régimes autoritaires comme la Biélorussie et contre des gouvernements ou des institutions financières inconséquentes comme la banque centrale du Liban, depuis août 2020, ou encore dans des contextes plus positifs (soutien financier au processus de paix israélo-palestinien d’Oslo, 1993-2000). Reste que l’arrivée à la Maison Blanche d’un président revenant aux fondamentaux (défiance antirusse, priorité de la coopération avec l’Europe, regain d’intérêt pour l’OTAN) d’une part, la volonté d’autonomie de plusieurs membres de l’UE vis-à-vis des juteux investissements chinois (ex. : la Hongrie) d’autre part, renvoient aux calendes la perspective d’une autonomisation stratégique d’une Europe forte de ses intégration et solidarité économique. On admettra cependant que le plan de relance proposé par Emmanuel Macron à Angela Merkel – accepté par elle et par le Conseil – en 2020, par son ampleur (750 milliards d’euros, dont 40 % en emprunts !), est si considérable que sa nature en devient politique.

Ajoutons un mot des nouveaux collectifs virtuels et numériques que sont les *followers* des réseaux sociaux ou les groupements de consommateurs. Si les uns et les autres, réunis à grande vitesse sur l’ensemble de la

planète pour l’occasion contre la politique d’un État ou la responsabilité d’une marque dans un drame, peuvent exercer d’authentiques pressions et obtenir des résultats – un recul gouvernemental, des excuses, des dédommages –, ils sont bien trop volatiles et monorevendicatifs pour peser sur les structures ou les grandes orientations d’un État, et l’on rejoint là le défaut fondamental de concept d’*opinions publiques*. Telle n’est de toute façon pas leur vocation, eux dont l’existence est, par ailleurs, si éphémère.