

# Séance n° 8. (Quand) faut-il coopérer ?

Université Paris II Panthéon-Assas

2021-2022

Dans un monde où les États se menacent entre eux mais affrontent également des menaces communes, quelle peut être la place accordée à la coopération ? L'alliance pose des problèmes particulièrement délicats : l'État doit-il se lier à un ou plusieurs autres au risque d'être abandonné par ses protecteurs ou entraîné par ses protégés ? Par la création d'organisations internationales, notamment celles qui se rattachent à l'Organisation des Nations Unies, les États réalisent des objectifs communs toujours plus diversifiés. Peuvent-ils aller jusqu'à transcender l'interétatisme et dépasser le problème des relations internationales, comme l'implique peut-être la notion de Fédération ?

## Extraits proposés à la lecture

- 1 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley, 1979, pp. 166-167. 3
- 2 Stephen Walt, « NATO Isn't What You Think It Is », *Foreign Policy*, 26 juillet 2018. 5
- 3 Agence Xinhua, « China, Russia agree to upgrade relations for new era », 6 juin 2019. 9
- 4 Préambule de la Charte des Nations Unies, 1945 11
- 5 Préambule du Traité sur l'Union européenne, 2012. 12
- 6 Cour permanente de Justice internationale, Avis consultatif, *Compétence de la Commission européenne du Danube*, 1927. 14

- 7 Cour internationale de Justice, Avis consultatif, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, 1996, p. 78. 14
- 8 Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, pp. 105-106, 116-117, 269, 272. 15

1 **Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley, 1979, pp. 166-167.**

In the quest for security, alliances may have to be made. Once made, they have to be managed. European alliances beginning in the 1890s hardened as two blocs formed. The rigidity of blocs, it is thought, contributed strongly to the outbreak of the First World War. The view is a superficial one. Alliances are made by states that have some but not all of their interests in common. The common interest is ordinarily a negative one : fear of other states. Divergence comes when positive interests are at issue. Consider two examples. Russia would have preferred to plan and prepare for the occasion of war against Austria-Hungary. She could hope to defeat her, but not Germany, and Austria-Hungary stood in the way of Russia's gaining control of the Straits linking the Mediterranean and the Black Seas. France, however, could regain Alsace-Lorraine only by defeating Germany. Perception of a common threat brought Russia and France together. Alliance diplomacy, and a large flow of funds from France to Russia, helped to hold them together and to shape an alliance strategy more to the taste of France than of Russia. Alliance strategies are always the product of compromise since the interests of allies and their notions of how to secure them are never identical. In a multipolar system, moreover, despite the formation of blocs, one's allies may edge toward the opposing camp. If a member of one alliance tries to settle differences, or to cooperate in some ways, with a member of another alliance, its own allies become uneasy. Thus British-German cooperation in 1912 and 1913 to dampen Balkan crises, and the settling of some colonial questions between them, may have been harmful. The reactions of their allies dissuaded Britain and Germany from playing similar roles in Southeastern Europe in 1914, yet gave each of them some hope that the other's alliance would not hold firm (...). Greater cohesion of blocs would have permitted greater flexibility of policy. But then the cohesion of blocs, like the discipline of parties, is achieved through expert and careful management ; and the management of blocs is excee-

dingly difficult among near-equals since it must be cooperatively contrived.

If competing blocs are seen to be closely balanced, and if competition turns on important matters, then to let one's side down risks one's own destruction. In a moment of crisis the weaker or the more adventurous party is likely to determine its side's policy. Its partners can afford neither to let the weaker member go to the wall nor to advertise their disunity by failing to back a venture even while deploring its risks. The prelude to World War I provides striking examples. The approximate equality of alliance partners made them closely interdependent. The interdependence of allies, plus the keenness of competition between the two camps, meant that while any country could commit its associates, no one country on either side could exercise control. If Austria-Hungary marched, Germany had to follow; the dissolution of the Austro-Hungarian Empire would have left Germany alone in the middle of Europe. If France marched, Russia had to follow; a German victory over France would be a defeat for Russia. And so it was all around the vicious circle. Because the defeat or the defection of a major ally would have shaken the balance, each state was constrained to adjust its strategy and the use of its forces to the aims and fears of its partners. (...).

The game of power politics, if really played hard, presses the players into two rival camps, though so complicated is the business of making and maintaining alliances that the game may be played hard enough to produce that result only under the pressure of war. Thus the six or seven great powers of the interwar period did not move into a two-bloc formation until more than two years after World War II began. The forming of two blocs, moreover, did not make the multipolar system into a bipolar one any more than the forming of opposing coalitions for the purpose of fighting an election turns a multiparty into a two-party system. Even with the greatest of external pressure, the unity of alliances is far from complete. States or parties in wartime or in electoral alliance, even as they adjust to one another, continue to jockey for advantage and to worry about the constellation of forces that will form once the contest is over.

## 2 Stephen Walt, « NATO Isn't What You Think It Is », *Foreign Policy*, 26 juillet 2018.

Of all the goofy things that Donald Trump has done as president, nothing ignites the outrage of the U.S. foreign-policy establishment more than his disregard for NATO. (...) To do so isn't just a matter of intelligent policy disagreement for these folks; it's almost an act of heresy.

Unfortunately, both sides in this rancorous debate base their views on some profound misunderstandings of NATO's past, present, and likely future. As a public service, therefore, I offer here my top five things you need to know about NATO.

1. Article 5 is not a tripwire for war.

(...) If one actually reads Article 5, it says : "The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence ... will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area".

Translation : While an attack on a NATO member is to be viewed as an attack on all of them, this would not apply if a NATO member starts the conflict. More importantly, Article 5 does not commit any of the parties to use military force, although the use of force is clearly an option. Rather, it calls upon all the parties to "assist" the members that were attacked, but it does not specify the precise form such assistance would take.

(...)

2. NATO is not a club, and there are no dues.

Trump has repeatedly complained about NATO burden sharing and claimed that European states "owe us a tremendous amount of money" for protecting them. Such complaints about so-called European free-riding go back decades, of course, but Trump's charges misstate the issue and miss the point. There are no membership dues in NATO, and none of the members has ever com-

mitted to pay the others for protecting it. Rather, each state decides how much it is willing and able to spend on defense, and the alliance as a whole tries (with varying degrees of success) to coordinate these defense preparations in order to produce a more capable force.

There is no question that NATO's European members spend a smaller percentage of GDP on defense than the United States does. They don't spend it very efficiently either, so their actual combat power is much less than America's. For this reason, U.S. leaders from Dwight D. Eisenhower to Barack Obama have been critical of Europe's level of effort—and sometimes in very pointed terms. But the real issue, as I've noted before, isn't the amount that European nations spend; after all, they spend far, far more than Russia does every single year. Europe could double its defense spending tomorrow, and it wouldn't be a whole lot safer, both because it would need to change how it organizes its defense and because it is not clear what it should spend the money on anyway. Improving Europe's capacity to police borders against migrants would probably yield greater benefits than buying more tanks, supersonic aircraft, or artillery pieces.

Moreover, simply comparing U.S. and European percentages of GDP doesn't tell you what level of effort is the right one. Europe may be spending too little, or maybe the United States is spending too much. My own view, for what it's worth, is that both statements are true. (...)

3. NATO expansion was a mistake. Really.

(...) For starters, NATO expansion poisoned relations with Russia and played a central role in creating conflicts between Russia and Georgia and Russia and Ukraine. It's not the only reason, of course, and I'm not saying Moscow's responses were legal, proper, justified, or based on an accurate perception of NATO's intent. I'm only suggesting that Russia's response was not surprising, especially in light of Russia's own history and the George H.W. Bush administration's earlier pledges not to move NATO "one inch eastward" following German reunification. The architects of expansion may have genuinely believed that moving NATO eastward posed no threat to Russia; unfortunately, Russia's leaders never got the memo (and wouldn't have believed it if they had).

Furthermore, expanding NATO increased the number of places the alliance was formally obligated to defend (most notably the Baltic states) but without significantly increasing the resources available to perform that task. Once again, proponents of expansion assumed these commitments would never have to be honored, only to wake up and discover they had written a blank check that might be difficult to cover. And we now know that expansion brought in some new members whose commitment to liberal democracy has proved to be fairly shallow. This situation may not be a fatal flaw, insofar as NATO has tolerated non-democratic members (e.g., Turkey) in the past, but it undermines the proponents' claim that NATO is a security community based on shared democratic values and an essential element of a liberal world order.

#### 4. NATO is an anachronism

Everyone knows Lord Ismay's famous quip about NATO's core mission : "to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down." Irony aside, that pithy summary made a good bit of sense during the Cold War, and especially during NATO's earliest years, when the U.S. commitment was less certain, the Soviet threat loomed larger, and Germany's post-World War II evolution was just beginning and its endpoint uncertain. None of these rationales applies today.

For all the hype about a resurgent Russia and its obnoxious efforts to interfere in other states' democratic processes, Russia is in fact a declining power that poses no threat to dominate Europe. Its population will decline over time, its median age is rising rapidly, and its economy remains mired in corruption and overly dependent on energy exports whose long-term value will probably go down as well. Remember, we are talking about a country whose entire economy—the ultimate foundation of national power—is smaller than Canada, South Korea, and Italy. Putin has played a weak hand well, but the brutal fact is that Europe does not need the United States to protect it, especially considering that France and the United Kingdom also have nuclear deterrents of their own.

(...)

#### 5. The United States cannot fix NATO.

There's no question that Trump's handling of NATO has been deeply disruptive, to no good purpose. (...)

Even so, NATO's present problems predate Trump and are largely the result of long-term structural forces. In the absence of a common, clear, and present danger, sustaining an elaborate multinational alliance was always going to be difficult, and it is in some ways a testimony to past diplomatic artistry that NATO has kept going as long as it has and despite the failures in Afghanistan and Libya and the divisions that erupted over the war in Iraq. Even if Trump had stuck with the status quo, reaffirmed the U.S. commitment, and played nicely with Europe's leaders, it would not have reversed the gradual erosion of the trans-Atlantic partnership.

A better course would have been to start a gradual, constructive, and if possible amiable decrease of the U.S. security role in Europe, making it clear to U.S. allies that Washington no longer believed it needed to maintain a security presence there and that it planned to be either completely or nearly out in five to 10 years. (...)

Contrary to what you might think, I'm not anti-European, let alone anti-NATO. The alliance was a bold achievement for its time and one that served both the United States and Europe well in the past. But as I wrote back in 1998 : "[N]othing is permanent in international affairs, and NATO's past achievements should not blind us to its growing fragility. Instead of mindlessly extending guarantees to every potential trouble spot, and instead of basing our foreign policy on a presumption of permanent partnership, it is time for Europe and the United States to begin a slow and gradual process of disengagement. This is going to happen anyway, and wise statecraft anticipates and exploits the tides of history rather than engaging in a fruitless struggle to hold them back." It was true back then and is even truer today.



### **3 Agence Xinhua, « China, Russia agree to upgrade relations for new era », 6 juin 2019.**

MOSCOW, June 5 (Xinhua) – China and Russia agreed on Wednesday to upgrade their relations to a comprehensive strategic partnership of coordination for a new era.

The decision was made at a meeting between visiting Chinese President Xi Jinping and his Russian counterpart, Vladimir Putin.

During the meeting, the two heads of state highly evaluated the development of bilateral ties over the past 70 years, agreed to uphold the notion of good neighborliness and win-win cooperation, develop a comprehensive strategic partnership of coordination for a new era in a bid to take bilateral ties to a higher level and better benefit the peoples of the two countries and the world as well.

Xi noted that it is his first state visit to Russia following his reelection as Chinese president last year, and is the eighth time he travelled to the country since 2013, saying that the China-Russia relationship is seeing a continuous, steady and sound development at a high level, and is at its best in history.

Both sides, said Xi, have firmly supported each other in their efforts to defend respective core interests and nurtured strong political and strategic mutual trust, adding that they have actively pushed forward all-around cooperation as internal driving forces of bilateral ties are emerging, and the convergence of the two countries' interests is deepening.

China and Russia have played active roles in international affairs and global governance, and made important contributions to maintaining world peace and stability as well as international fairness and justice, he said.

The Chinese leader noted that this year marks the 70th anniversary of the China-Russia diplomatic relationship, calling it a milestone and a new starting point.

Acknowledging the world is undergoing profound changes unseen in a century, Xi said China and Russia shoulder an even greater expectation from the peoples of the two countries and the

international community.

He added that the Chinese side is ready to join Russia in amplifying the positive effect of the two countries' high level of political relationship, bringing more benefits of bilateral cooperation to the two peoples, and presenting more China-Russia options for global affairs.

Noting that the world today is becoming increasingly uncertain and unstable, Xi said enhancing the China-Russia relationship is the call of history, and a firm strategic choice by both sides. (...)

## 4 Préambule de la Charte des Nations Unies, 1945

NOUS, PEUPLES DES NATIONS UNIES,  
RÉSOLUS

à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances,

à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites,

à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international, à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

ET À CES FINS

à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage,

à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales,

à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun,

à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples,

AVONS DÉCIDÉ D'ASSOCIER NOS EFFORTS POUR RÉALISER CES DESSEINS

En conséquence, nos gouvernements respectifs, par l'intermédiaire de leurs représentants, réunis en la ville de San Francisco, et munis de pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, ont adopté la présente Charte des Nations Unies et établissent par les présentes une organisation internationale qui prendra le nom de Nations Unies.

## 5 Préambule du Traité sur l'Union européenne, 2012.

(...)

RÉSOLUS à franchir une nouvelle étape dans le processus d'intégration européenne engagé par la création des Communautés européennes,

S'INSPIRANT des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ;

RAPPELANT l'importance historique de la fin de la division du continent européen et la nécessité d'établir des bases solides pour l'architecture de l'Europe future,

CONFIRMANT leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit,

CONFIRMANT leur attachement aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989,

DÉSIREUX d'approfondir la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions,

DÉSIREUX de renforcer le caractère démocratique et l'efficacité du fonctionnement des institutions, afin de leur permettre de mieux remplir, dans un cadre institutionnel unique, les missions qui leur sont confiées,

RÉSOLUS à renforcer leurs économies ainsi qu'à en assurer la convergence, et à établir une union économique et monétaire, comportant, conformément aux dispositions du présent traité et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une monnaie unique et stable,

DÉTERMINÉS à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, compte tenu du principe du développement durable et dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, et du

renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement, et à mettre en œuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines,

RÉSOLUS à établir une citoyenneté commune aux ressortissants de leurs pays,

RÉSOLUS à mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, conformément aux dispositions de l'article 42, renforçant ainsi l'identité de l'Europe et son indépendance afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde,

RÉSOLUS à faciliter la libre circulation des personnes, tout en assurant la sûreté et la sécurité de leurs peuples, en établissant un espace de liberté, de sécurité et de justice, conformément aux dispositions du présent traité et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

RÉSOLUS à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité,

DANS LA PERSPECTIVE des étapes ultérieures à franchir pour faire progresser l'intégration européenne,

ONT DÉCIDÉ d'instituer une Union européenne (...)

**6 Cour permanente de Justice internationale, Avis consultatif, *Compétence de la Commission européenne du Danube*, 1927.**

Comme la Commission européenne n'est pas un État, mais une institution internationale pourvue d'un objet spécial, elle n'a que les attributions que lui confère le Statut définitif, pour lui permettre de remplir cet objet.

**7 Cour internationale de Justice, Avis consultatif, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, 1996, p. 78.**

La Cour a à peine besoin de rappeler que les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des États, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le « principe de spécialité », c'est-à-dire dotées par les États qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir.

8 Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, pp. 105-106, 116-117, 269, 272.

En désignant la Fédération comme une « union d'État » on semble reprendre un topos classique de la doctrine internationale qui consacre des développements à cette notion lorsqu'elle examine la question des sujets ou acteurs du droit international. D'une manière générale, les ouvrages, manuels, ou traités rangent dans cette catégorie juridique aussi bien les « unions personnelles » ou les « unions réelles » que les « confédérations », mais ils considèrent que les États fédéraux relèvent de la catégorie de l'État et non plus du groupement d'État ou de l'union d'États.

Au rebours de cette présentation traditionnelle, nous voudrions, conformément à l'objectif ici poursuivi qui vise à élaborer une théorie de la Fédération, privilégier une autre signification de cette expression d'union d'États qui ne soit pas lestée par la signification de cette opposition entre Confédération et État fédéral. À cette fin, on partira de la définition paradoxale donnée par Murray Forsyth de l'être fédéral qui ressort d'une telle union. Il écrit que « ce nouveau corps n'est pas un État, n'est pas une union d'individus dans un corps politique, mais une union d'États dans un corps politique ». Une telle définition de la Fédération n'est pas sans poser des difficultés, notamment en ce qu'elle concerne la caractérisation juridique de son acte de fondation. Mais elle a pour principal intérêt de saisir la particularité de toute entité fédérale : elle est le résultat d'un processus d'agrégation d'unités politiques sans que cette association ne débouche sur la « fusion » de ces unités dans la nouvelle unité créée. Autrement dit, de la même façon que, sous l'Antiquité grecque, la fédération de cités n'abolissait pas les cités la composant, de même, les fédérations modernes – fédérations d'États – n'ont pas pour effet de faire absorber les États membres dans un nouvel État. En d'autres termes, la Fédération est et demeure une « unité politique complexe » une « *res publica composita* ».

(...)

L'idée d'une base consensuelle est nécessaire pour comprendre l'esprit du fédéralisme, elle devient utile pour définir la notion de Fédération comme union d'États quand on examine le mode de formation de celle-ci. La Fédération a un fondement « conventionnel » au sens juridique attribué au terme de convention, d'un accord de volontés destiné à produire des effets de droit. Mais c'est moins ici l'idée juridique de « convention » qui va nous intéresser que l'idée de « libre convention », de *freier Vertrag* dont parle Carl Schmitt dans sa théorie de la Constitution. En effet, cette liberté de convention fédérative signifie que la Fédération résulte ou doit résulter du libre consentement des parties en présence. Elle est une forme politico-juridique dont l'existence procède d'une libre association d'unités politiques. Or, qui dit « libre association » dit inmanquablement libre décision prise par ces unités politiques de devenir membre d'un ensemble plus vaste. En d'autres termes, il n'y a de fédéralisme authentique que si ses éléments constitutifs s'unissent de leur propre chef en vertu du principe de la « libre volonté » comme l'a nommé un auteur allemand ; inversement, tout fédéralisme imposé par la force ou la contrainte est inauthentique et trahit le concept même de la Fédération.

(...)

Nous voudrions ici montrer qu'on ne peut pas faire entrer la Fédération et l'organisation internationale dans la même catégorie juridique. La différence entre celle-ci et la confédération relève d'ailleurs de l'évidence pour les spécialistes du fédéralisme.

(...)

D'une part, la distinction entre la Fédération et l'organisation internationale permet de conforter l'idée selon laquelle le phénomène fédéral se situe entre les deux mondes que sont le « monde interétatique et le monde intra-étatique » et constitue un « entre-deux ». Si l'organisation internationale est clairement du côté d'un monde interétatique (des relations internationales donc), cela n'est pas vrai de la Fédération qui, comme on l'a déjà vu, se caractérise, en partie, par le fait qu'elle aboutit à « internaliser » des relations anciennement internationales. Celle-ci est bien davantage qu'une simple organisation internationale. On l'indiquera d'abord en rappelant la forte différence de contenu et



de portée entre le pacte qui donne naissance à l'organisation internationale (pacte fédératif) et le traité qui fonde une organisation internationale.

(...)

La distinction entre la Fédération et l'organisation internationale correspond à la différence de visée : une Fédération a pour objet et pour but d'unir des États entre eux, alors que toute organisation internationale a simplement pour objet d'améliorer leur coopération, sans prétendre les unir dans une nouvelle entité politique.